



UNIWERSYTET W BIAŁYMSTOKU

WYDZIAŁ PRAWA

**Włodzimierz Jan Musiał**

**BILATERALNA WSPÓLPRACA TRANSGRANICZNA  
BIAŁEGOSTOKU I GRODNA.  
WYBRANE ASPEKTY PRAWNE**

Rozprawa doktorska

**Promotor:**

Prof. zw. dr hab. Maciej Perkowski

**Promotor pomocniczy:**

Dr Artur Olechno

Białystok 2019



## SPIS TREŚCI

<b>WYKAZ SKRÓTÓW</b> .....	<b>7</b>
<b>WSTĘP</b> .....	<b>9</b>
<b>ROZDZIAŁ I. EUROPEJSKA BILATERALNA WSPÓŁPRACA</b>	
<b>TRANSGRANICZNA W UJĘCIU TEORETYCZNYM</b> .....	<b>13</b>
1.1. Bilateralna współpraca transgraniczna – podstawowe definicje.....	13
1.2. Geneza i ewolucja współpracy transgranicznej w Europie.....	21
1.3. Pojęcie i przedmiot bilateralnej współpracy transgranicznej w Europie .....	49
1.4. Formy bilateralnej współpracy transgranicznej w Europie.....	62
1.4.1. Polsko-Białoruskie (międzypaństwowe) struktury instytucjonalne.....	62
1.4.2. Euroregion i inne zinstytucjonalizowane formy wzmocnienia bilateralnej współpracy transgranicznej.....	68
1.4.3. Europejski projekt transgraniczny.....	75
1.4.4. Partnerstwo transgraniczne .....	77
1.4.5. Związki bliźniacze samorządów terytorialnych (i inne formy współpracy samorządowej) .....	79
<b>ROZDZIAŁ II. WYMIAR PRAWNY EUROPEJSKIEJ</b>	
<b>BILATERALNEJ WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ</b> .....	<b>85</b>
2.1. Pojęcie i systematyka źródeł prawa regulujących europejską bilateralną współpracę transgraniczną .....	85
2.2. Europejska bilateralna współpraca transgraniczna w prawie międzynarodowym .....	93
2.3. Europejska bilateralna współpraca transgraniczna w prawie Unii Europejskiej.....	105
2.4. Europejska bilateralna współpraca transgraniczna w prawie krajowym .....	123
2.5. Międzynarodowe organizacje i instytucje wspierające współpracę transgraniczną w Europie oraz ich dorobek w tym zakresie .....	128
<b>ROZDZIAŁ III. STATUS PRAWNY STRON BILATERALNEJ</b>	
<b>WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ BIAŁEGOSTOKU</b>	
<b>I GRODNA</b> .....	<b>135</b>
3.1. Aspekt podmiotowy europejskiej bilateralnej współpracy transgranicznej.....	135
3.2. Ogólna charakterystyka Białegostoku i Grodna .....	155

3.3.	Unormowania krajowe określające aktywność i status międzynarodowy Białegostoku i Grodna (polityka zagraniczna Polski i Białorusi).....	162
3.4.	Aktywność zagraniczna i status miasta Białegostoku w stosunkach międzynarodowych .....	174
3.5.	Aktywność zagraniczna i status miasta Grodna w stosunkach międzynarodowych .....	180
3.6.	Atrybuty podmiotowe Białegostoku i Grodna w ich bilateralnej współpracy transgranicznej .....	181
3.7.	Przegląd praktyki prawnej bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna .....	186

#### **ROZDZIAŁ IV. PODSTAWY PRAWNE BILATERALNEJ WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ BIAŁEGOSTOKU**

##### **I GRODNA ..... 197**

4.1.	Podstawy bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna w uniwersalnym prawie międzynarodowym .....	197
4.2.	Prawo Unii Europejskiej właściwe wobec bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna .....	200
4.3.	Podstawy bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna w między państwowych dokumentach polsko-białoruskich.....	205
4.4.	Prawo krajowe (polskie i białoruskie) właściwe wobec bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna.....	209
4.5.	Inne regulacje właściwe wobec bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna .....	223

#### **ROZDZIAŁ V. PRZEDMIOT BILATERALNEJ WSPÓŁPRACY**

##### **TRANSGRANICZNEJ BIAŁEGOSTOKU I GRODNA ..... 235**

5.1.	Wzajemna wymiana doświadczeń w zakresie funkcjonowania administracji publicznej .....	236
5.2.	Współpraca w zakresie gospodarki.....	241
5.3.	Współpraca w zakresie wymiany informacji .....	246
5.4.	Współpraca w zakresie kultury, sztuki, oświaty, nauki, turystyki oraz wymiany młodzieży .....	250
5.5.	Współpraca w dziedzinie sportu .....	266
5.6.	Poprawa warunków życia mieszkańców.....	269

<b>ROZDZIAŁ VI. FINANSOWANIE BILATERALNEJ WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ BIAŁEGOSTOKU I GRODNA .....</b>	<b>275</b>
6.1. Źródła finansowania bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna .....	275
6.1.1. Środki własne .....	275
6.1.2. Krajowe zewnętrzne środki finansowania .....	280
6.1.3. Międzynarodowe zewnętrzne środki finansowania .....	286
6.2. Zasady finansowania bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna .....	305
6.3. Praktyczny aspekt finansowania bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna .....	318
<b>ROZDZIAŁ VII. PROBLEMY BILATERALNEJ WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ BIAŁEGOSTOKU I GRODNA .....</b>	<b>321</b>
7.1. Problemy polityczne bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna .....	322
7.2. Problemy instytucjonalne bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna .....	325
7.3. Problemy przedmiotowe bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna .....	329
7.4. Problemy finansowania bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna .....	337
<b>ZAKOŃCZENIE .....</b>	<b>343</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>347</b>
<b>ANEKS.....</b>	<b>392</b>
<b>WYKAZ TABEL .....</b>	<b>427</b>
<b>WYKAZ RYSUNKÓW.....</b>	<b>429</b>



## WYKAZ SKRÓTÓW

<b>CLRAE</b>	–	<i>Council of Europe Congress of Local and Regional Authorities</i> (Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych)
<b>DCECI</b>	–	<i>Development Cooperation and Economic Cooperation Instrument</i> (Instrument Współpracy na rzecz Rozwoju i Współpracy Gospodarczej)
<b>Dz.U.</b>	–	Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej
<b>Dz. Urz. UE</b>	–	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
<b>Dz. Urz. WE</b>	–	Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich
<b>EIS</b>	–	Europejski Instrument Sąsiedztwa
<b>EISP</b>	–	Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa
<b>ENP</b>	–	<i>European Neighbourhood Policy</i> (Europejska Polityka Sąsiedztwa)
<b>ERDF</b>	–	<i>European Regional Development Fund</i> (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego)
<b>Euratom</b>	–	Europejska Wspólnota Energii Atomowej
<b>EUWT</b>	–	Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej
<b>EWG</b>	–	Europejska Wspólnota Gospodarcza
<b>EWT</b>	–	Europejska Współpraca Terytorialna
<b>EWWiS</b>	–	Europejska Wspólnota Węgla i Stali
<b>IFS</b>	–	Instrument na rzecz Stabilności
<b>INTERREG</b>	–	Inicjatywa Wspólnotowa
<b>IPA</b>	–	Instrument Pomocy Akcesyjnej
<b>JST</b>	–	Jednostka samorządu terytorialnego
<b>NATO</b>	–	<i>North Atlantic Treaty Organization</i> (Organizacja Paktu Północnoatlantyckiego)
<b>M.P.</b>	–	Monitor Polski
<b>MSW</b>	–	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
<b>MSZ</b>	–	Ministerstwo Spraw Zagranicznych
<b>ONZ</b>	–	Organizacja Narodów Zjednoczonych
<b>PRAG</b>	–	<i>Practical Guide to contract procedures for EU external actions</i> (Praktyczny przewodnik po procedurach zawierania umów dla zewnętrznych działań Wspólnot Europejskich)

<b>SERG</b>	–	Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych
<b>TACIS</b>	–	<i>Technical Assistance for the Central Independent States</i> (Pomoc Techniczna dla Wspólnoty Niepodległych Państw)
<b>TFUE</b>	–	Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej
<b>UE</b>	–	Unia Europejska
<b>WE</b>	–	Wspólnoty Europejskie
<b>WGR</b>	–	Wspólna Grupa Robocza złożona z przedstawicieli władz centralnych i regionalnych Polski, Białorusi i Ukrainy
<b>WIZ</b>	–	Wspólna Instytucja Zarządzająca
<b>WIP</b>	–	Wspólna Instytucja Płatnicza
<b>WPZiB</b>	–	Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa
<b>WST</b>	–	Wspólny Sekretariat Techniczny
<b>WKS</b>	–	Wspólny Komitet Sterujący
<b>WKM</b>	–	Wspólny Komitet Monitorujący
<b>ZSRR</b>	–	Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich



## Wstęp

W XXI wieku coraz większe znaczenie w kreowaniu i rozwijaniu partnerskich relacji transgranicznych między sąsiadującymi państwami odgrywa współpraca miast przygranicznych. Porozumienia między współpracującymi samorządami miejskimi położonymi po dwóch stronach tej samej granicy istotnie zacieśniają partnerskie relacje regionów przygranicznych i ich społeczności. Miasta partnerskie na podstawie zawartych umów i porozumień zobowiązują się budować i prowadzić współpracę transgraniczną w różnych obszarach przedmiotowych, co lokuje je w obszarze zainteresowania wielu nauk (ekonomia, prawo, socjologia, zarządzanie). W dostępnej literaturze naukowej dotyczącej analizowanej problematyki ujawnia się deficyt monografii poświęconych temu zagadnieniu. Opublikowane prace koncentrują się przede wszystkim wokół ogólnej tematyki współpracy transgranicznej. Nie napisano dotąd opracowania traktującego o atypowej bilateralnej współpracy transgranicznej samorządów miejskich. Taką sposobność stwarza kooperacja Białegostoku i Grodna. Uzasadniona wydaje się więc potrzeba szczegółowego przedstawienia uwarunkowań teoretycznych i szeroko ujętej praktyki współdziałania obu miast, z perspektywy pracownika-praktyka (pracuję w Urzędzie Miejskim w Białymstoku).

Biorąc to pod uwagę, tytułowe zagadnienie zainspirowało mnie naukowo. O sprecyzowaniu tematu rozprawy zdecydowały kwestie poznawcze i moje zainteresowanie problematyką współpracy transgranicznej.

Podlasie i Grodzieńszczyzna są regionami powiązаныmi historycznie. Znajdowały się one przez długi okres czasu w granicach jednego państwa. Łączą je więc wspólne lub powiązane ze sobą wydarzenia, a także losy wielu postaci historycznych na trwałe wpisane w obraz obu obszarów. Ponadto podobieństwo regionalnych tradycji i sposobu życia oraz pokrewne języki i religie umożliwiają postrzeganie regionów jako części wspólnego środowiska kulturowego.

Celem niniejszej rozprawy jest analiza oraz ocena bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna w świetle prawa międzynarodowego publicznego. Wyodrębniono również następujące cele szczegółowe:

1. Identyfikacja aktów prawnych regulujących bilateralną współpracę transgraniczną Białegostoku i Grodna oraz uzupełniających je dokumentów niewiążących.
2. Identyfikacja zakresu przedmiotowego bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna.
3. Wyodrębnienie źródeł i zasad finansowania bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna.
4. Identyfikacja problemów praktycznych bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna oraz próba wskazania perspektyw ich rozwiązania.

Tezą badawczą rozprawy jest stwierdzenie, że prawny wymiar bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna nosi cechy swoiste, przy jednakowym spełnianiu standardu ogólnego. Determinuje to szczegółowe hipotezy możliwe do zweryfikowania:

1. Bilateralna współpraca transgraniczna Białegostoku i Grodna uregulowana jest w aktach prawa międzynarodowego, europejskiego i krajowego.
2. Bilateralna współpraca transgraniczna Białegostoku i Grodna obejmuje bardzo różnorodne dziedziny życia społecznego, w tym m.in.: działalność samorządu terytorialnego, gospodarkę, wymianę informacji, ochronę środowiska, gospodarkę komunalną, transport miejski, opiekę socjalną, co rozszerza wskazane podstawy prawne na regulacje przedmiotowo właściwe.
3. Źródłami finansowania bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna są środki własne, a także krajowe środki zewnętrzne i międzynarodowe środki zewnętrzne, co implikuje skutki prawne, w tym nieuwzględnianie swoistości.
4. Problemy bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna lokują się na różnych płaszczyznach (politycznej, instytucjonalnej, przedmiotowej, finansowej i innych).

Przygotowując rozprawę zastosowano zwłaszcza metody: historyczno-prawną, analizę dogmatyczno-prawną, metodę porównawczą, metodę empiryczną, obserwację bezpośrednią i wywiad jakościowy.

Rozprawę ujęto w siedmiu rozdziałach. Rozdział pierwszy zatytułowany *Europejska bilateralna współpraca transgraniczna w ujęciu teoretycznym* ma charakter wprowadzający. Zaprezentowano w nim podstawowe definicje związane z bilateralną współpracą transgraniczną, genezę i ewolucję współpracy transgranicznej w Europie,

jak też pojęcie i przedmiot bilateralnej współpracy transgranicznej. Omówiono także formy bilateralnej współpracy transgranicznej w Europie. W rozdziale drugim *Wymiar prawny europejskiej bilateralnej współpracy transgranicznej* przedstawiono pojęcie i systematykę źródeł prawa regulującą europejską bilateralną współpracę transgraniczną, jak też miejsce europejskiej bilateralnej współpracy transgranicznej w prawie międzynarodowym, prawie Unii Europejskiej oraz w prawie krajowym. Poruszono również problematykę międzynarodowych organizacji i instytucji wspierających tę współpracę, w tym historię ich dorobku w tym zakresie. W rozdziale trzecim zatytułowanym *Status prawny stron bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna* ukazano aspekt podmiotowy europejskiej bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna, przedstawiono ogólną charakterystykę obu miast, omówiono uwarunkowania krajowe określające ich aktywność i status międzynarodowy (politykę zagraniczną państw Polski i Białorusi). Omówiono także kwestię aktywności zagranicznej i statusu obu miast w stosunkach międzynarodowych, ich atrybutów podmiotowych w bilateralnej współpracy transgranicznej oraz dokonano przeglądu praktyki prawnej bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna. W rozdziale czwartym *Podstawy prawne bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna* przedstawiono podstawy bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna w uniwersalnym prawie międzynarodowym publicznym, w prawie Unii Europejskiej właściwym wobec tej współpracy, jak też w międzypaństwowych dokumentach polsko-białoruskich, w prawie krajowym (polskim i białoruskim) i innych właściwych regulacjach. W rozdziale V *Przedmiot bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna* zaprezentowano takie obszary współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna, jak: wzajemna wymiana doświadczeń w zakresie funkcjonowania administracji publicznej, gospodarki, wymiany informacji, kultury, sztuki, oświaty, nauki, turystyki i wymiany młodzieży oraz sportu. Omówiono również kwestię działalności na rzecz poprawy warunków życia mieszkańców. Z kolei w rozdziale VI *Finansowanie bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna* przedstawiono źródła finansowania bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna, zasady jej finansowania, a także związany z nią aspekt praktyczny. W ostatnim rozdziale (VII) *Problemy bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna* omówiono problemy polityczne, instytucjonalne, przedmiotowe oraz te związane z finansowaniem bilateralnej

współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna. Wnioski zostały zawarte w zakończeniu pracy. Dołączono także bibliografię, aneks oraz wykazy tabel i rysunków.

Do realizacji procesu badawczego wykorzystane zostały wiążące dokumenty międzynarodowe (głównie traktaty, ale też rozporządzenia unijne), dokumenty z zakresu tzw. miękkiego prawa międzynarodowego (zalecenia, rezolucje itp.) oraz źródła polskie i białoruskie akty normatywne. Uwzględniono także dokumenty samorządowe obu stron. Ponadto wykorzystano przedmiotowo właściwe monografie, artykuły naukowe i statystyki. Korzystano także z odpowiedzi na interpelacje i pytania parlamentarne. Znaczny zasób unikalnych materiałów uzyskano w trybie dostępu do informacji publicznej oraz dzięki wsparciu wielu osób i instytucji. Ważną rolę odegrały wyniki badań empirycznych przeprowadzonych na potrzeby rozprawy doktorskiej.

Autor pragnie podziękować wszystkim, bez których pomocy, wsparcia i zrozumienia nie byłby w stanie zrealizować niniejszej rozprawy. W szczególności dziękuję pracownikom Państwowego Uniwersytetu im Janki Kupały w Grodnie za pomoc w dotarciu do materiałów źródłowych. Specjalne podziękowania składam Posłowi RP Damianowi Raczkowskiemu i pracownikom jego biura za interpelacje i zapytania umożliwiające uzupełnienie braków w wynikach badań empirycznych. Cennych informacji na temat współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego Polski i Białorusi udzielili mi: pan Michał Chabros, były Chargé d’Affaires a.i. Rzeczypospolitej Polskiej w Mińsku, pan Michał Podbielski, zastępca dyrektora Departamentu Współpracy z Zagranicą Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego, pan Ryszard Kwiatkowski, były zastępca prezydenta Słupska (miasta, które także, choć z innej perspektywy, współpracuje z Grodnem), pani Małgorzata Dudzińska, dyrektor Stowarzyszenia „Euroregion Niemen”, pan Sebastian Rynkiewicz, prezes Centrum Promocji Innowacji i Rozwoju w Białymstoku, pan Janusz Kondrat, były komendant Straży Pożarnej w Białymstoku (która realizowała projekty i inne inicjatywy w relacjach z grodzieńskimi partnerami). Specjalne podziękowania należą się moim współpracownikom z grona doktorantów i pracowników Uniwersytetu w Białymstoku. Jako praktyk, realizując badania z zewnątrz, bez ich pomocy nie pokonałbym barier metodologicznych i formalnych związanych z przygotowaniem rozprawy. Wszystkim wymienionym serdecznie dziękuję, zaznaczając przy tym, że uprawnionych do moich podziękowań jest znacznie więcej.

Praca uwzględnia stan prawny na dzień 31 grudnia 2018 r.

## **Rozdział I. EUROPEJSKA BILATERALNA WSPÓLPRACA TRANSGRANICZNA W UJĘCIU TEORETYCZNYM**

Współpraca międzynarodowa w Europie przybiera różne formy i jest realizowana na wielu płaszczyznach. Procesy integracyjne doprowadziły do powstania nowych więzi pomiędzy krajami oraz narodami państw europejskich. W rezultacie tych procesów nowy wymiar prawnomiędzynarodowy, polityczny i gospodarczy uzyskały granice państwowe, które przez realizowaną ponad nimi współpracę, definiowaną jako transgraniczną, zaczynają bardziej łączyć, a nie dzielić<sup>1</sup>.

Współpraca transgraniczna w Europie przybiera postaci: pierwotną (bilateralną, obejmującą współpracę dwustronną samorządów, które położone są po obu stronach tej samej granicy państwowej) oraz wtórną (wielostronną, często zinstytucjonalizowaną, niejednokrotnie inspirowaną i wspieraną przez organizacje międzynarodowe). Europejska bilateralna współpraca transgraniczna, w której biorą udział polskie władze samorządowe szczebla regionalnego i lokalnego, jest przedmiotem zainteresowania analogicznych podmiotów z większości państw europejskich. Znalazło to odzwierciedlenie w zawieraniu umów międzynarodowych, przede wszystkim między państwami sąsiednimi, które stanowiły fundament prawny do zawierania wielostronnych umów modelujących współpracę transgraniczną w Europie oraz do prawotwórczej działalności organizacji międzynarodowych w tym zakresie (głównie Rada Europy i Unia Europejska).

### **1.1. Bilateralna współpraca transgraniczna – podstawowe definicje**

Bilateralna współpraca transgraniczna w Europie opiera swą siatkę pojęciową przede wszystkim na zdefiniowaniu i omówieniu współpracy transgranicznej *sensu largo* oraz tych jej aspektów szczegółowych, które warunkują bilateralność.

Powszechnie przyjmuje się, że współpraca transgraniczna to każde wspólnie realizowane przedsięwzięcie, którego celem jest umocnienie i rozwój sąsiedzkich relacji między społecznościami i władzami terytorialnymi co najmniej dwóch stron oraz podpisanie porozumień i przyjęcie uzgodnień niezbędnych do realizacji takich działań.

---

<sup>1</sup> T. Gadkowski, *Euroregiony - dobre sąsiedztwo i przyjazna współpraca*, [w:] Z. Drozdowicz, Z. W. Puślecki (red.), *Przezwyciężanie barier w integrującej się Europie*, Wydawnictwo Fundacji Humaniora, Poznań 2000, s. 231.

Formuła nosi znamiona definicji legalnej, albowiem zawarto ją w wypracowanej na forum Rady Europy, a podpisanej 21 maja 1980 r., Europejskiej konwencji ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi<sup>2</sup>, zwanej Konwencją madrycką (ratyfikowanej przez Polskę w 1993 r.).

W Europejskiej Karcie Regionów Granicznych i Transgranicznych uchwalonej 20 listopada 1981 w Euregio<sup>3</sup>, współpraca transgraniczna definiowana jest jako współpraca zarówno sąsiedzka – przylegających do siebie regionów granicznych, jak i zagraniczna – władz szczebla regionalnego i lokalnego, organizacji lub instytucji reprezentujących tereny graniczne. Podkreślić należy, że współpraca dotyczy działań władz lokalnych, regionalnych oraz wspólnych inicjatyw przedsiębiorstw, organizacji i mieszkańców. Współpraca transgraniczna powinna być realizowana w wymiarze: politycznym, społecznym, gospodarczym, przestrzennym<sup>4</sup>.

Warstwę pojęciową tytułowego zagadnienia wzbogaciła także Unia Europejska, według której współpraca transgraniczna jest rodzajem współpracy terytorialnej, ta zaś obejmuje współpracę transgraniczną, współpracę międzyregionalną i współpracę ponadnarodową<sup>5</sup>.

Według Macieja Perkowskiego współpraca transgraniczna jest rodzajem współpracy międzynarodowej, opartej na sąsiedztwie dwóch lub większej liczby państw, a także na współdziałaniu ich wspólnot oraz władz regionalnych i lokalnych kompetentnych na mocy prawa wewnętrznego. Współpraca transgraniczna musi być zgodna z polityką zagraniczną państwa. Państwa nadają jej zasadniczy kształt poprzez bilateralne umowy międzynarodowe określające warunki i konsekwencje współpracy samorządów terytorialnych sąsiadujących krajów. Współpraca transgraniczna nie nadaje samorządom nowych kompetencji, a w szczególności nie kreuje nowej formy władztwa

---

<sup>2</sup> Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi z dnia 10 lipca 1993 r., Dz.U. nr 61 poz. 287.

<sup>3</sup> Europejską Kartę Regionów Granicznych i Transgranicznych uchwalono 20 listopada 1981 r. w Euroregionie EUREGIO na pograniczu Niemiec i Holandii, a następnie w zmienionej postaci 1 grudnia 1995 r. w Szczecinie, w Euroregionie Pomerania, na pograniczu Polski i Niemiec. Dokument jest pozbawiony mocy prawnej oraz nieuznawany za normę prawa międzynarodowego, determinuje jednak kluczowe zagadnienia polityki gospodarczej dotyczące europejskiej współpracy transgranicznej i przygranicznej.

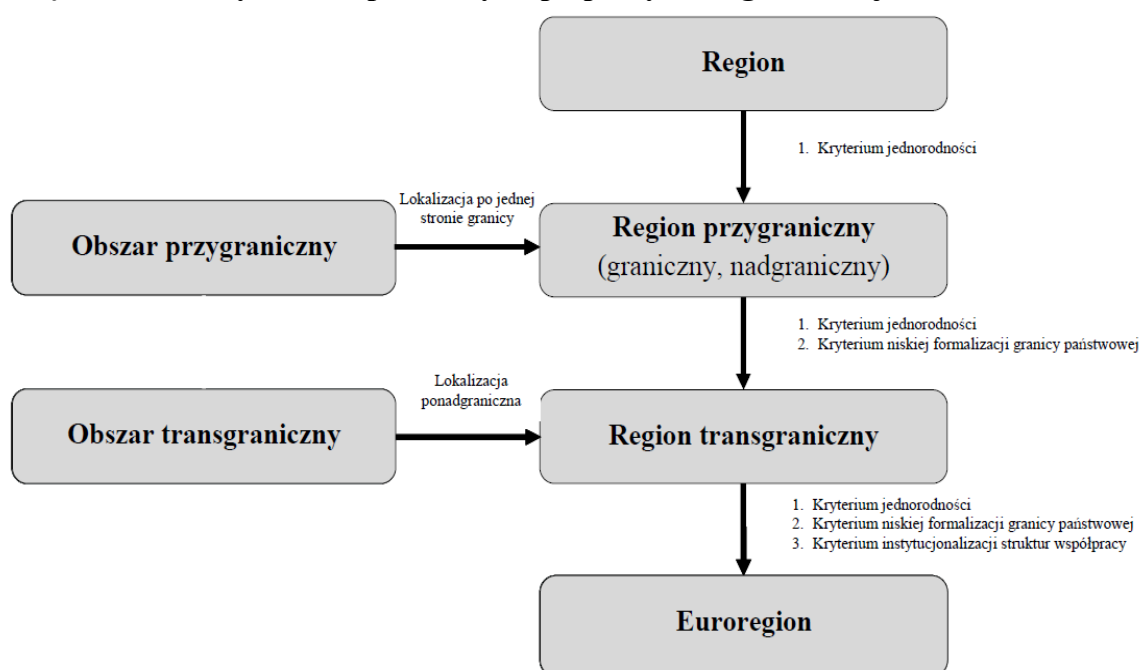
<sup>4</sup> E. Szadkowska, *Pojęcie współpracy transgranicznej*, [w:] M. Perkowski (red.), *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne*, Fundacja Prawo i Partnerstwo, Białystok 2010, s. 18.

<sup>5</sup> Elementy celu „Europejska współpraca terytorialna” zostały przedstawione w art. 2 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”, Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r. Na ten temat pisze również K. Jóskowiak, *Samorząd terytorialny w procesie integracji europejskiej: polskie doświadczenia i wnioski na przyszłość*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2008, s. 109.

ponadnarodowego. Samorządy mogą zawierać umowy i podejmować inne czynności wyłącznie w ramach posiadanych kompetencji, z poszanowaniem prawa krajowego oraz zobowiązań międzynarodowych państwa. W praktyce do jej form zalicza się współpracę bliźniaczą, projektowe partnerstwa europejskie oraz zinstytucjonalizowaną postać – euroregiony i od niedawna – europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej<sup>6</sup>.

Podmioty współpracy transgranicznej zwykle ujmowano terytorialnie. Odzwierciedla to klasyfikacja przedstawiona na rysunku 1.

**Rysunek 1. Terytorialne podmioty współpracy transgranicznej**



Źródło: W. Kosiedowski, B. Słowińska, *Podstawowe zagadnienia współpracy transgranicznej w warunkach integracji Europy Środkowo – Wschodniej z Unią Europejską*, [w:] W. Kosiedowski (red.), *Pogranicze w trakcie przemian. Rozwój i współpraca transgraniczna regionów Polski Wschodniej i państw sąsiednich w kontekście integracji europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2009, s. 29.

Podstawowym terminem związanym ze współpracą transgraniczną jest region<sup>7</sup>. Region to najwyższa jednostka organizacji terytorium kraju, bez względu na jego model ustrojowy (federacja, państwo unitarne) o stosunkowo dużej powierzchni i znacznej

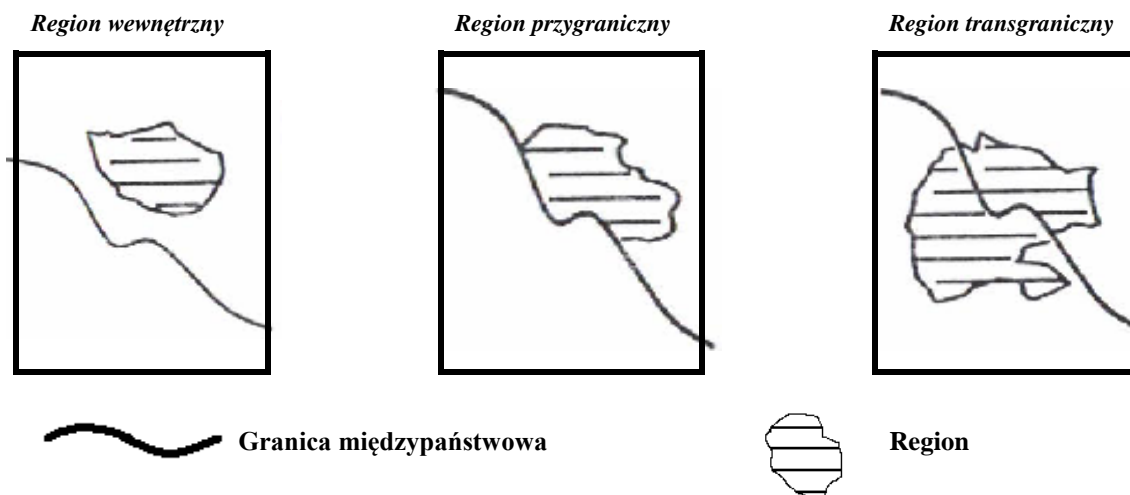
<sup>6</sup> M. Perkowski, hasło „Współpraca transgraniczna”, [w:] D. Pyć, J. Symonides (red.), *Wielka encyklopedia prawa. Tom IV. Prawo międzynarodowe publiczne.*, Fundacja „Ubi societas, ibi ius”, Warszawa 2014, s. 567-568.

<sup>7</sup> Szerzej na temat szczegółowych definicji rozumianego wielorako pojęcia region zob: B.M. Fiodorov, V.S. Kornejevec, *O suszcznosti i sootnoszenii poniatij region i „meždunarodnyj”, „transnacionalnyj” i „transgranicznyj” region*, „Vestnik Bałtijskiego Federal’nogo Universiteta im. N. Kanta” 2010, nr 3, s. 8-15.

liczbie ludności. W jego obrębie jest prowadzona samodzielna polityka gospodarcza, społeczna, kulturalna. Władze terytorialne zarządzające regionem powinny być autonomiczne w stosunku do państwa<sup>8</sup>. Region jest pojęciem interdyscyplinarnym, występuje w naukach ekonomicznych, w geografii, politologii. Stanowi „umownie wydzielony, względnie jednorodny obszar odróżniający się od terenów przyległych określonymi cechami naturalnymi lub nabytymi”<sup>9</sup>. Ze względu na różne kryteria wyodrębnia się regiony kulturowe, religijne, geograficzne, historyczne czy gospodarczo-administracyjne, będące obiektem planowania i zarządzania<sup>10</sup>.

Ze względu na usytuowanie w stosunku do granic kraju wyróżnia się: region wewnętrzny, region przygraniczny, region transgraniczny. Zostały one zaprezentowane na rysunku 2.

**Rysunek 2. Podział regionów ze względu na usytuowanie w stosunku do granic kraju**



Źródło: W. Kosiedowski, B. Słowińska, *Podstawowe zagadnienia...*, s. 30.

<sup>8</sup> W. Malendowski, M. Ratajczak, *Euroregiony. Polski krok do integracji*, Wydawnictwo ATLA 2, Wrocław 2000, s. 26.

<sup>9</sup> Hasło „Region”, [w:] *Encyklopedia powszechna*, PWN, Warszawa 2006.

<sup>10</sup> A. Szczepańska, hasło „Region”, [w:] E. Cała-Wacinkiewicz, R. Podgórzeńska, D. Wacinkiewicz, *Encyklopedia zagadnień międzynarodowych*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2010, s. 605. Zdaniem M. Perkowskiego „region” może być rozumiany jako najwyższa jednostka podziału terytorialnego państwa (np. w Polsce), której władze są niezależne od administracji rządowej, dysponująca własnym budżetem, znacznym zakresem zadań i kompetencji, prowadząca samodzielną politykę gospodarczą, społeczną i kulturalną – zob.: M. Perkowski, hasło „Regiony”, [w:] D. Pyć, J. Symonides (red.), *Wielka encyklopedia prawa...*, s. 206-207.



Region wewnętrzny jest częścią danego państwa, który bezpośrednio nie graniczy z terytorium innego kraju<sup>11</sup>.

Region przygraniczny jest to obszar położony po jednej stronie granicy państwowej<sup>12</sup>. Zdaniem Andrzeja Stasiaka region przygraniczny to obszar przy granicy województw<sup>13</sup>. Natomiast według Ewy Nowińskiej region przygraniczny to pas o szerokości 15-20 km, obejmujący znajdujące się przy granicy miasta i gminy<sup>14</sup>. Kazimierz Secomski zaznacza, że istotną cechą regionów przygranicznych jest ich połączenie więzami współpracy z obszarami krajów sąsiadujących oraz że konieczne są tu międzynarodowe uzgodnienia lub porozumienia w sprawie kształtowania zadań i kierunków rozwoju<sup>15</sup>.

Region transgraniczny można zdefiniować jako obszar znajdujący się po obu stronach granicy, należący do co najmniej dwóch krajów. Ze względu na różne kryteria charakteryzuje się: poziomem jednorodności regionu pod względem geograficznym, ekonomicznym i kulturowym wykluczeniem, niewielką formalizacją granicy państwowej, poziomem zaawansowania rozwoju regionu oraz funkcjonowaniem współpracy ponadgranicznej<sup>16</sup>. Region transgraniczny to obszar, który może składać się z jednostek administracyjno-terytorialnych danych krajów sąsiedzkich (gminy, miasta, powiaty, rejony, województwa, obwody). Według Marii Fic, region transgraniczny to „terytorium po obu stronach granicy krajów, które z geograficznego punktu widzenia stanowi przejrzystą całość bądź jednolity kompleks terenów wykazujących wspólne cechy. Społeczeństwo takiego obszaru ma wspólne tradycje kulturowe i chce współdziałać w celu pobudzenia postępu kulturowego, społecznego i gospodarczego”<sup>17</sup>. Z kolei zdaniem Bogdana Kawalko region transgraniczny to „wydzielona część

---

<sup>11</sup> W. Kosiedowski, B. Słowińska, *Podstawowe zagadnienia współpracy transgranicznej w warunkach integracji Europy Środkowo – Wschodniej z Unią Europejską*, [w:] W. Kosiedowski (red.), *Pogranicze w trakcie przemian. Rozwój i współpraca transgraniczna regionów Polski Wschodniej i państw sąsiednich w kontekście integracji europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2009, s. 30.

<sup>12</sup> S. Dołzbłasz, A. Raczyk, *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 16.

<sup>13</sup> A. Stasiak, *Wybrane problemy zagospodarowania przestrzennego obszarów pogranicza zachodniego i wschodniego Polski*, Warszawa 1991, s. 29.

<sup>14</sup> E. Nowińska, *Strategia rozwoju gmin na przykładzie gmin przygranicznych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1997, s. 16-17.

<sup>15</sup> K. Secomski, *Ekonomika regionalna*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1982, s. 236.

<sup>16</sup> T. Borys, Z. Panasiewicz, *Panorama euroregionów*, Urząd Statystyczny w Jeleniej Górze, Jelenia Góra 1998, s. 23. Por.: M. Perkmann, *Construction of New Territorial Scales: A Framework and Case Study of the EUREGIO Cross-border Region*, „Regional Studies” 2007, t. 41.2, s. 253–266.

<sup>17</sup> M. Fic, *Elementy metodologii obszarów przygranicznych*, „Wiadomości Statystyczne” 1996, nr 11, s. 23.

przestrzeni społeczno-gospodarczej, obejmująca obszar przygraniczny między co najmniej dwoma państwami. Jego powstanie, wielkość i zakres problemów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania zależy wyłącznie od woli sąsiadujących państw<sup>18</sup>.

Regiony transgraniczne w Europie są zróżnicowane pod względem gospodarczym, społecznym, przestrzennym, demograficznym, ekologicznym<sup>19</sup>. Można je uszeregować biorąc pod uwagę różne kryteria, które wynikają z problemów poszczególnych regionów. Do głównych kryteriów należy zaliczyć:

- poziom jednolitości geograficznej, ekonomicznej, kulturowej, religijnej,
- niski stopień formalizacji granicy państwowej (cecha ta jest swoista dla regionów transgranicznych na terenie UE);
- poziom rozwoju;
- status administracyjny;
- realizacja kooperacji ponadgranicznej;
- poziom instytucjonalizacji struktur powyższej kooperacji<sup>20</sup>.

Na terenie UE znajdują się regiony położone wzdłuż wewnętrznych granic unijnych oraz regiony umiejscowione na jej zewnętrznych granicach. Region transgraniczny odznacza się wieloma cechami charakterystycznymi, odróżniającymi go od regionu w ujęciu tradycyjnym. Granica państwa najczęściej wpływa niekorzystnie na więzi współpracy pomiędzy danymi częściami regionu transgranicznego, należącymi do różnych państw i funkcjonujących w odmiennych systemach prawnych. W rezultacie mogą powstać różne wspólne instytucje, których celem jest rozwój całego regionu transgranicznego<sup>21</sup>.

Dla pełnego obrazu regionów transgranicznych należałoby wyjaśnić kilka związanych z nimi pojęć.

Pogranicze (obszar transgraniczny) jest definiowane jako obszar po obu stronach granicy (złożony z obszarów przygranicznych sąsiadujących państw)<sup>22</sup> lub jako obszar

---

<sup>18</sup> B. Kawałko, *Stymulowanie rozwoju w regionie transgranicznym*, „Gospodarka Narodowa” 1997, nr 6, s. 47.

<sup>19</sup> Por.: J. Anderson, L. O’Dowd, *Borders, Border Regions and Territoriality: Contradictory Meanings, Changing Significance*, „Regional Studies” 1999, t. 33.7, s. 596-597.

<sup>20</sup> W. Kosiedowski, B. Słowińska, *Podstawowe zagadnienia współpracy...*, s. 33.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> S. Dołzbłasz, A. Raczyk, *Współpraca transgraniczna...*, s. 16.

przy granicy wyróżniający się odrębnością etniczną i kulturową, która umożliwia sprawne nawiązanie kontaktów po drugiej stronie granicy<sup>23</sup>. Z kolei strefa przygraniczna jest to obszar wzdłuż granicy, którego szerokość jest odmiennie określana w różnych źródłach. Najczęściej jest wytyczana według kryteriów administracyjnych lub charakteryzowana jako odległość od granicy państwowej przedziale 15- 30 km<sup>24</sup>. W Polsce oznacza pas dwóch gmin sąsiadujących z granicą bądź pas jednego powiatu<sup>25</sup>.

Natomiast euroregion jest to „określony geograficznie obszar obejmujący przygraniczne części dwu lub więcej państw, które chcą ze sobą współpracować i koordynować działania społeczności lokalnych w różnych dziedzinach m.in.: kultura regionalna, turystyka nadgraniczna, ochrona środowiska, działalność kulturalno-edukacyjna”<sup>26</sup>. Jest to także rodzaj regionu transgranicznego, który charakteryzuje się zinstytucjonalizowaną postacią współpracy. Odzwierciedla się to w praktyce m.in. poprzez powoływanie sekretariatów, grup roboczych, rad, komitetów zarządzających. Zdaniem Tadeusza Gadkowskiego, euroregiony są zinstytucjonalizowaną formą współpracy w regionach przygranicznych zlokalizowanych na terytoriach dwóch lub większej liczby państw i jednocześnie wspólnotą roboczą jednostek samorządu terytorialnego. Euroregiony nie stanowią wydzielonej struktury ponadpaństwowej, ale posiadają własną właściwie rozbudowaną strukturę organizacyjną<sup>27</sup>. Według Krzysztofa Tomaszewskiego, zazwyczaj powstanie euroregionu jest poprzedzone działaniami, które mają na celu zbliżenie partnerów do siebie przez wzajemną wymianę informacji. Dzięki nim obie strony zapoznają się ze strukturami politycznymi, ekonomicznymi, socjalnymi, kulturowymi. Partnerzy wzajemnie rozwiązują problemy występujące w regionie, a następnie powołują euroregion<sup>28</sup>. Anna Tucholska definiuje euroregion jako region zlokalizowany po obu stronach granicy, posiadający własne instytucje koordynujące, które mają umocowanie w obowiązujących umowach zawartych pomiędzy organizacjami (samorządowymi). Euroregion powołany jest do realizacji

---

<sup>23</sup> T. Borys, Z. Panasiewicz, *Panorama euroregionów...*, s. 23.

<sup>24</sup> K. Gomółka, *Współpraca transgraniczna Polski z Republiką Ukrainy, Republiką Białorusi i Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej*, Wydawnictwo Naukowe Semper, Warszawa 2010, s. 12.

<sup>25</sup> S. Dołzbłasz, A. Raczyk, *Współpraca transgraniczna...*, s. 16.

<sup>26</sup> G. Michałowska (red.), *Mały słownik stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 1999, s. 37.

<sup>27</sup> T. Gadkowski, *Prawno-międzynarodowe podstawy współpracy transgranicznej samorządów*, [w:] T. Smoliński (red.), *Samorząd terytorialny po akcesji do Unii Europejskiej*, Wielkopolska Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna, Jarocin – Poznań 2008, s. 75.

<sup>28</sup> K. Tomaszewski, *Regiony w procesie integracji europejskiej*, Wolters Kluwer Polska, Kraków 2007, s. 115-116.

wspólnych zadań o charakterze społecznym, gospodarczym, kulturowym<sup>29</sup>. W oficjalnych dokumentach Unii Europejskiej i umowach między państwami pojęcie euroregionu jest używane rzadko, częściej wykorzystuje się termin współpraca transgraniczna.

Pomysł nawiązywania bezpośrednich kontaktów w postaci związków bliźniaczych pomiędzy miastami i gminami powstał po II wojnie światowej. Europa po wojennych doświadczeniach zapragnęła trwałego pokoju i dystansu wobec wielkiej polityki. Właściwą drogą do osiągnięcia tego było zbliżenie na szczeblu jednostek i małych społeczności, ponieważ różnice między narodami były zbyt ogromne. Prekursorami ruchów bliźniaczych stały się miasta wrogich do tej pory Niemiec i Francji (nawiązanie współpracy przez niemiecki Ludwigsburg i francuski Montbelliard)<sup>30</sup>. Związki bliźniacze są instrumentem budowania i realizowania polityki zagranicznej rządu. Ich cechą charakterystyczną jest bezpośrednie angażowanie się mieszkańców gmin, organizacji i stowarzyszeń lokalnych w kooperację ze społecznościami gmin zagranicznych. Partnerstwa gmin są formą współpracy międzynarodowej na szczeblu lokalnym, stanowią wzajemną wymianę doświadczeń i współpracę w różnych obszarach życia społecznego<sup>31</sup>.

Współpraca regionalna jest kooperacją sąsiadujących ze sobą regionów, położonych na obszarach różnych państw. Stwarza ona sposobność, by współpracowały ze sobą samorzady niższego szczebla, wchodzące w skład regionów<sup>32</sup>.

Współcześnie duże znaczenie w budowaniu i rozwijaniu partnerskich stosunków między regionami odgrywa współpraca przygranicznych miast. Zawarte porozumienia między współpracującymi jednostkami samorządu terytorialnego miast leżących po dwóch stronach tej samej granicy mają na celu umocnienie i rozwój przyjaznych

---

<sup>29</sup> A. Tucholska, *Prawno-instytucjonalne uwarunkowania współpracy transgranicznej w świetle ustawodawstwa polskiego i obowiązujących norm prawa międzynarodowego z uwzględnieniem sytuacji na pograniczu polsko-niemieckim*, [w:] G. Gorzelak, J. Bachtler, M. Kasprzyk (red.), *Współpraca transgraniczna Unii Europejskiej. Doświadczenia polsko-niemieckie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004, s. 43.

<sup>30</sup> I. Serek, *Unijna współpraca samorządów gminnych na przykładzie Koźmina Wielkopolskiego*, [w:] T. Smoliński (red.), *Samorząd terytorialny po akcesji...*, s. 109.

<sup>31</sup> A. Żelazo, *Samorząd gminny w stosunkach międzynarodowych*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2001, nr 2, s. 1.

<sup>32</sup> A. Malinowska, *Współpraca zagraniczna samorządu województwa – zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 7-8, s. 139. Zob. K. Krok, *Współpraca przygraniczna jako czynnik rozwoju regionalnego*, [w:] G. Gorzelak (red.), *Polityka regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007, s. 215.

stosunków pomiędzy lokalnymi społecznościami<sup>33</sup>. Miasta partnerskie w ramach podpisanych porozumień i umów zobowiązują się kreować i popierać współpracę transgraniczną w wielu dziedzinach (gospodarka, edukacja, turystyka, sport). Fundamentalnym celem kooperacji jest wymiana doświadczeń, współpraca przedsiębiorstw, wspólne działania dotyczące opracowania projektów unijnych, wymiana sportowa, kulturalna<sup>34</sup>.

## 1.2. Geneza i ewolucja współpracy transgranicznej w Europie

Postępująca integracja Europy doprowadziła do rozwoju współpracy transgranicznej<sup>35</sup>. Koncepcja współpracy transgranicznej narodziła się po II wojnie światowej. Działania ówczesnych rządów europejskich były nastawione na likwidację antagonizmów i zbliżenie narodów podzielonych wydarzeniami II wojny światowej. Cel ten miała ułatwić podejmowana współpraca transgraniczna<sup>36</sup>. Podmiotami współpracy transgranicznej były jednostki samorządu terytorialnego, przedsiębiorcy i organizacje. Pierwotnie kontakty przybierały formę porozumień nieformalnych. Część transgranicznych przedsięwzięć wymagała czasu, uwagi oraz sprawnie określonych rozwiązań, ponieważ brały w nich udział kraje, w których różne były uprawnienia władz samorządowych. Z upływem czasu porozumienia stały się fundamentem do powstania bardziej zinstytucjonalizowanych form współpracy transgranicznej w postaci euroregionów. Pierwszym przykładem takiej kooperacji były przedsięwzięcia zapoczątkowane w 1958 r. na granicy holendersko-niemieckiej. Wówczas powstało „EUREGIO”, mając na celu pokonywanie historycznych uprzedzeń między Holendrami i Niemcami<sup>37</sup>. Inicjatywa ta stała się przykładem dla innych tego typu rozwiązań w

---

<sup>33</sup> Por.: J. W. Scott, *European and North American contexts for cross-border regionalism*, „Regional Studies”, 1999, t. 33.7, s. 605-617.

<sup>34</sup> Por.: R. Cappelin, *The „network concept”. A theoretical approach an analytical instrument for research on transnational regionalism*, [w:] G. Brunna, P. Schmitt-Egner (red.), *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa. Theorie – Empirie – Praxis, Schriftenreihe*, Band 3, Baden-Baden 1998, s. 98-109.

<sup>35</sup> A.I. Litviniuk, *Stymuliavannie transgranicznaga, ekanamicznaga supracounictva praz Uschodniaje partnerstva*, „Vesti Nacyjanal’naj Akademii Navuk Bielarusi” 2011, nr 1, s. 37-40.

<sup>36</sup> Por.: S. Rebisz, *Cross-border Co-operation, the way to a United Europe: the Case of the Carpathian Euroregion*, [w:] J. Borland, G. Day, K.Z. Sowa (red.), *Political Borders and Cross-border Identities at the Boundaries of Europe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2002, s. 102–115.

<sup>37</sup> T. Gadkowski, *Euroregiony...*, s. 235.

Europie<sup>38</sup>. Od tej nazwy powstało określenie euroregion. „EUREGIO” składało się z holenderskich przygranicznych jednostek terytorialnych (miast, gmin, powiatów, regionów), tj. Regionu Gederland, części Prowincji Drenthe, Regionu Twente oraz ich niemieckich odpowiedników, tj. części okręgu Emsland, Osnabrück (Dolna Saksonia), Münster (Nadrenia Północna-Westfalia)<sup>39</sup>. Zbliżone cele realizowały kolejne euroregiony tworzone na granicy holendersko-niemieckiej i belgijsko-holendersko-niemieckiej. Do pierwszych można zaliczyć Euroregion Rhein – Waal (1973), Ems Dollart (1977) i Rhein – Mass – Nord (1978). Natomiast do drugich należy Euroregion Mass – Rhein (1976). Początki współpracy transgranicznej lokują się na pograniczu Francji, Holandii, Niemiec, Belgii, Luksemburga oraz Szwajcarii, gdzie rozwijała się ona najintensywniej. Podobna współpraca miała miejsce już w 1977 r. w krajach skandynawskich, gdzie doszło do zawarcia umowy między Danią, Finlandią, Norwegią i Szwecją o współpracy między gminami tych państw<sup>40</sup>.

Współpraca transgraniczna może opierać się też na umowach bilateralnych zawieranych przez regiony, jak na przykład kooperacja Langwedocji (Francja) z Katalonią (Hiszpania), Lazurowego Wybrzeża (Francja) z Lombardią (Włochy), Karyntii (Austria) z Friuli-Wenecją Julijską (Włochy), Voralberg (Austria) z Bawarią i Badenią-Wirtembergią (Niemcy), czy też Galicji (Hiszpania) z Norte (Portugalia)<sup>41</sup>.

Współpraca transgraniczna może obejmować dwustronną współpracę lądową i morską. Tą drugą prowadzą m.in. Sardynia (Włochy) z Korsyką (Francja), ta ostatnia (Korsyka) z Toskanią (Włochy), Zelandia (Dania) ze Skanią (Szwecja), wschodnie wybrzeże Irlandii z Walią (Wielka Brytania)<sup>42</sup>.

Do kluczowych przesłanek tkwiących u podstaw powstawania i funkcjonowania euroregionów należy zaliczyć:

- przesłanki historyczne, wynikające z rozdzielenia przez granice państwowe wspólnot narodowych;

---

<sup>38</sup> K. Gomółka, *Współpraca transgraniczna Polski...*, s. 14.

<sup>39</sup> S. Dołzbłasz, A. Raczyk, *Współpraca transgraniczna...*, s. 29.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> *Ibidem*. Por. A. M. Figueiredo, *Theory and Practice of Interregional Cooperation and Urban Networks in Economically Lagging Regions: The Experience of Galicia and the North of Portugal*, [w:] R. Cappellin, P. W. Batey (red.), *Regional networks, Border Regions and European Integration*, London 1993, s. 96-115.

<sup>42</sup> S. Dołzbłasz, A. Raczyk, *Współpraca transgraniczna...*, s. 29.

- przesłanki polityczne, wynikające z faktu, że kooperacja transgraniczna stanowi dla krajów i społeczeństw europejskich ważną część składową procesu politycznej integracji kontynentu;
- przesłanki gospodarcze, wynikające z niezbędności zdynamizowania rozwoju gospodarczego regionów przygranicznych;
- przesłanki społeczne, wynikające z konieczności nawiązywania i utrzymywania stosunków międzyludzkich pomiędzy lokalnymi społecznościami zamieszkującymi regiony przygraniczne<sup>43</sup>.

Przesłanki te ukazują, że euroregiony pełnią wspólnie fundamentalną rolę w jednoczącej się Europie, stając się istotnymi transgranicznymi pomostami warunkującymi szeroką i wielopłaszczyznową integrację europejską.

Pierwotnie euroregiony były budowane w Europie Zachodniej z nadzieją na zniesienie granic, które były barierą w swobodnym przemieszczaniu się ludności z różnych państw oraz towarów i usług. Z czasem euroregiony zaczęły rozwijać się w innych częściach Europy, otrzymując bardziej konkretne zadania, zwłaszcza dzięki rozszerzeniu granic Unii Europejskiej i akcesji nowych państw członkowskich. Euroregiony najintensywniej zaczęły powstawać w latach 1990-1999. Liderem w ich tworzeniu były Niemcy (27), kolejnym zaś Polska (13).

Wykaz wybranych euroregionów wraz z datami ich powstania przedstawia tabela 1. Można z niej wywieść orientację co do lokalizacji czasowej dojrzenia koncepcji euroregionu.

**Tabela 1. Wykaz wybranych euroregionów w Europie Zachodniej**

Lp.	Nazwa euroregionu	Data powstania
1	EUREGIO	15.04.1958 r.
2	REGIO	25.02.1963 r.
3	Euregio Rhine-Waal	23.06.1969 r.
4	Arge Alp	12.10.1972 r.
5	Euregio Mass-Rhein	1976 r.

<sup>43</sup> T. Gadkowski, *Prawno-międzynarodowe podstawy współpracy ...*, s. 73.

6	Ems Dollart – Region	28.02.1977 r.
7	Euregio Rhein Mass-Nord	1978 r.
8	Alpen Adria	20.11.1978 r.
9	CONTRAO	02.04.1982 r.
10	Wspólnota Robocza Pirenejów	04.11.1983 r.
11	Regio Pamina	1988 r.
12	Sar Lor-Lux	18.02.1989 r.
13	Norte-Galicia	październik 1991 r.
14	Wspólnota Robocza Extramadura - Alentejo	styczeń 1992 r.

Źródło: R. Bednarski, *Analiza zasad funkcjonowania struktur współpracy regionalnej państw Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 7-8, s. 67.

Do najstarszych euroregionów należy zaliczyć wspomniany już wcześniej EUREGIO (powstał 15 kwietnia 1958 r.), REGIO (utworzony 25 lutego 1963 r.), Euregio Rhine – Wall (utworzony 23 lutego 1969 r.)<sup>44</sup>. Po utworzeniu EUREGIO w 1958 r. miała miejsce kilkuletnia przerwa. W tym okresie obserwowano rezultaty wspólnych działań podjętych w ramach pierwszego euroregionu. Kolejny związek transgraniczny powstał w 1963 r. z inicjatywy Francji, Niemiec, Szwajcarii (REGIO). REGIO jest przykładem zdolności kooperacji między samorządami z krajów członkowskich Unii Europejskiej z samorządami państwa do niej nienależącego (Szwajcaria)<sup>45</sup>. W latach sześćdziesiątych XX wieku powstały kolejne dwa związki transgraniczne (BENEGO – 1967 r. i Euregio Rhine-Waal – 1969 r.).

Przykłady ważnych obszarów współpracy transgranicznej w Europie z wyszczególnieniem państw europejskich, z których wywodziły się współpracujące samorzady, prezentuje tabela 2.

<sup>44</sup> S. Dolzblasz, A. Raczyk, *Współpraca trangraniczna...*, s. 29.

<sup>45</sup> W. Malendowski, M. Ratajczak, *Euroregiony...*, s. 56.



**Tabela 2. Państwa Europy Zachodniej tworzące euroregiony**

Euroregion	Państwa Europy Zachodniej															
	Austria	Belgia	Dania	Finlandia	Francja	Hiszpania	Holandia	Irlandia	Luksemburg	Niemcy	Norwegia	Portugalia	Szwajcaria	Szwecja	Wielka Brytania	Włochy
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Alpen Adria	+	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-
ARKO Cooperation	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	+	-	-
Arge Alp	+	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	+	-	-	+
Celtic Knots	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-	+	-
CONTRAO	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+
Ems Dollart – Region	-	-	-	-	-	-	+	-	-	+	-	-	-	-	-	-
Ett Granslost Samarbete	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	+	-	-
EUREGIO	-	-	-	-	-	-	+	-	-	+	-	-	-	-	-	-
Inre Skandinavia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	+	-	-
Kyarken – MittSkandia	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-	+	-	+	-	-	-
Euregio Mass- Rhein	-	+	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	+	-	-	-
Nordens Grona Balte	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	+	-	-
Regiao Norte Galicia	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-
North Calotte Committee	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-
REGIO	-	-	-	-	+	-	-	-	-	+	-	-	+	-	-	-
Euregio Bodensee	+	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	+	-	-	-
Euregio Rhein Mass-Nord	-	-	-	-	-	-	+	-	-	+	-	-	-	-	-	-
Euregio Rhine- Waal	-	-	-	-	-	-	+	-	-	+	-	-	-	-	-	-
Storstroms Amt- Ostholstein	-	-	+	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-
Wspólnota Robocza Extramadura - Alentejo	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-

Wspólnota Robocza Pirenejów	-	-	-	-	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-
--------------------------------	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

tak - +  
nie - -

Źródło: R. Bednarski, *Analiza zasad funkcjonowania...*, s. 68-71.

Najaktywniejszym państwem europejskim w tworzeniu związków transgranicznych są Niemcy, które graniczą z Danią, Polską, Czechami, Austrią, Szwajcarią, Francją, Luksemburgiem, Belgią, Holandią. Państwo to jest członkiem wielu organizacji międzynarodowych, a zwłaszcza: Organizacji Narodów Zjednoczonych, Paktu Północnoatlantyckiego (NATO), Unii Europejskiej, Światowej Organizacji Handlu. Współtworzy też Międzynarodowy Fundusz Walutowy, czy też – dla odmiany – Międzynarodowy Trybunał Karny<sup>46</sup>.

Niemcy są członkami następujących euroregionów: Alpen Adria, Arge Alp, Ems Dollart – Region, EUREGIO, Euregio Mass – Rhein, Euregio Bodensee, Euregio Rhein Mass-Nord, Euregio Rhine-Waal.

Cechą charakterystyczną euroregionów jest posiadanie określonych organów. Dla przykładu można podać, że organami związku transgranicznego EUREGIO są: Rada EUREGIO, Grupa robocza EUREGIO, Sekretariat EUREGIO. Z kolei organami transgranicznego euroregionu Górnego Renu są: Międzynarodowa Komisja Niemiecko-Francusko-Szwajcarska, Trójstronny Komitet Międzyregionalny Niemiecko-Francusko-Szwajcarski, Dwustronny Komitet Międzyregionalny, grupy robocze.

Organy wybranych euroregionów w Europie Zachodniej przedstawia tabela 3.

**Tabela 3. Organy wybranych euroregionów w Europie Zachodniej**

PAMINA	Sar-Lor-Lux	Ems Dollart - Region	EUREGIO	Euregio Rhein - Mass- Nord	Górnego Renu	Euregio Rhine-Waal
Komisja Międzyrządowa	Komisja Międzyrządowa	Rada Ems Dollart	Rada	Rada	Rządowa Komisja ds. Rozwiązy- wania Problemów Sąsiedzkich	Rada Rhine- Waal
Regionalne	Komisja	Zarząd	-	Prezydium	Trójstronny	Komitet

<sup>46</sup> Hasło: „Niemcy”, *Encyklopedia PWN*, tryb dostępu: <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/Niemcy;4169110.html> [na dzień: 24.07.2018 r.].

Podkomisje Północ i Południe	Regionalna				Komitet regionalny (szwajcarsko - francusko niemiecki) Dwustronny Komitet regionalny (francusko- niemiecki)	wykonawczy
Sekretariat	-	Sekretariat	Sekretariat	Sekretariat	-	Sekretariat
-	Międzyre- gionalna Rada Parlamentarna	Grupa robocza	Grupa robocza	Grupy robocze	Grupy robocze	Komisje robocze
-	-	Struktury zarządzające Funduszami INTERREG	Komitet ds. INTERREG	-	-	-

Źródło: P. Solarz, *Współpraca transgraniczna jako czynnik procesu integracji europejskiej*, Wydawnictwo Vizja Press & It, Warszawa 2009, s. 153-160.

Najaktywniejszymi podmiotami współtworzącymi związki transgraniczne w Europie Zachodniej są państwa, a następnie gminy, kolejno powiaty i izby handlowe. Podmioty współpracy transgranicznej współtworzące wybrane euroregiony Europy Zachodniej przedstawiono w tabeli 4.

**Tabela 4. Podmioty współpracy transgranicznej z wybranymi euroregionami Europy Zachodniej**

Euroregiony	Podmioty					
	Państwa	Miasta	Powiaty	Gminy	Izby handlowe	Inne
Alpen Adria	+	+	-	+	-	-
Arge Alp	+	+	-	+	-	-
CONTRAO	-	+	-	+	-	-
Wspólnota Robocza Pirenejów	+	-	-	-	-	+
Ems Dollart - Region	-	+	+	-	-	+

EUREGIO	-	-	+	+	-	+
Euregio Mass-Rhein	-	+	-	+	+	+
PAMINA	-	+	-	+	-	-
Regiao Norte Galicia	-	+	-	+	-	-
REGIO	-	+	+	+	+	+
Euregio Bodensee	-	+	-	+	-	+
Euregio Rhein Mass-Nord	-	+	-	+	-	-
Storstroms Amt-Ostholstein	+	+	-	-	-	-
Euregio Rhine-Waal	-	+	-	+	+	-

tak - +

nie - -

Źródło: R. Bednarski, *Analiza zasad funkcjonowania...*, s. 73.

W tym miejscu warto wspomnieć o EUWT jako formie współpracy transgranicznej wyklarowanej w UE jako antidotom na słabości euroregionów (brak osobowości prawnej itp.). Modelowy przykład innowacyjnej współpracy transgranicznej stanowi pogranicze polsko-czeskie. Tutaj powstawały pierwsze euroregiony z udziałem polskich podmiotów, a następnie Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej (EUWT). EUWT to nowy instrument prawny UE, sprawdzony na granicy z południowymi sąsiadami, który stwarza dużą szansę i dla rozwoju polsko-białorusko-litewskich czy polsko-białoruskich euroregionów<sup>47</sup>. Jest to podmiot utworzony na mocy prawa unijnego, umożliwiający kreowanie sformalizowanych grup współpracy przez podmioty publiczne z różnych państw członkowskich. EUWT to odpowiedź na wynikające ze zróżnicowania systemów prawnych w poszczególnych państwach problemy, z jakimi borykały się wcześniej euroregiony. Jego zadaniem jest usprawnienie współpracy terytorialnej, a przez to zwiększanie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej państw Unii<sup>48</sup>. Ponadto dzięki zastosowaniu nowego instrumentu prawnego w dłuższej perspektywie ma być możliwa większa spójność społeczno-gospodarcza UE, o której mowa w art. 175 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). EUWT stanowi instrument

<sup>47</sup> A. Skorupska, *Współpraca samorządowa na pograniczu polsko-czeskim*, „Policy Paper” 2014, nr 17, s. 1.

<sup>48</sup> *Ibidem*, s. 1-3.

wielopłaszczyznowego rozwoju sfery publicznej na obszarach przedzielonych granicą. Działalność ugrupowań ma charakter bardziej zinstytucjonalizowany niż w przypadku euroregionów, co gwarantuje możliwość nadawania im osobowości prawnej. Zadania EUWT są przede wszystkim związane z wdrażaniem programów i projektów współpracy terytorialnej współfinansowanych przez UE. Ugrupowania mogą realizować także inne przedsięwzięcia w ramach tego rodzaju współpracy bez wsparcia finansowego UE, jeśli prowadzą one do wzmocnienia spójności społeczno-gospodarczej UE. Działalność ugrupowań może koncentrować się na jednym konkretnym zadaniu lub na wykonaniu wielu zadań i projektów. Podmioty tworzące EUWT mogą podejmować tylko te działania, które mieszczą się w zakresie ich kompetencji wyznaczonych przez ustawodawstwo krajowe. Powoduje to konieczność wypracowania przez poszczególne strony swoistego „wspólnego mianownika” kompetencji. Spod zakresu działalności EUWT wyłączone są obszary tradycyjnie zarezerwowane dla państwa i władzy publicznej: uprawnienia policyjne, działalność legislacyjna, wymiar sprawiedliwości i polityka zagraniczna<sup>49</sup>.

Elementem wyróżniającym EUWT spośród innych instytucji wspierających współpracę terytorialną (np. euroregiony) jest osobowość prawna, a w konsekwencji – pełna zdolność do czynności prawnych w rozumieniu poszczególnych systemów prawa krajowego. Oznacza to, że EUWT może nabywać i zbywać ruchomości i nieruchomości, zatrudniać pracowników, występować jako strona w postępowaniu sądowym. Ponadto EUWT może funkcjonować tylko na podstawie prawa tego państwa, na którego terytorium znajduje się jego oficjalna siedziba, co wzbudza chyba najwięcej kontrowersji w nowym rozporządzeniu. Wzmacnia to bowiem pozycję tych członków ugrupowania, którzy pochodzą z państwa statutowej siedziby EUWT i w konsekwencji może prowadzić do dużych dysproporcji między poszczególnymi grupami członków. Należy dodać, że ustawodawca nie przewiduje w rozporządzeniu procedury przeniesienia siedziby EUWT do innego państwa<sup>50</sup>.

Konieczne dla lepszego wykorzystania istniejących form współpracy i zapewnienia im odpowiedniej dynamiki jest przeanalizowanie mechanizmów na poziomie regionalnym, krajowym i unijnym. Warto przy tym uwzględnić wspólne planowanie i realizowanie budżetu. Celowy jest wymóg projektowania wspólnego

---

<sup>49</sup> Ł. Lewkowicz, *Perspektywy rozwoju euroregionów pogranicza polsko-słowackiego*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 12, s. 34-35.

<sup>50</sup> A. Skorupska, *Współpraca samorządowa...*, s. 2-3.

budżetu, aby zapewnić wyższy poziom współpracy, a także silniejsze zaangażowanie społeczności po obu stronach granicy. Z kolei dla wzmocnienia pozytywnego efektu mikroprojektów, należy zwiększyć udział organizacji pozarządowych oraz dążyć do tego, by liczba przedstawicieli z obu państw była zbliżona. Udział organizacji pozarządowych zwiększyć może wprowadzenie systemu zaliczek, których nie przewidują obecnie przepisy UE. Za pierwszoplanowe dla ożywienia współpracy transgranicznej należy uznać inwestycje w infrastrukturę kolejową i drogową. Jako priorytet należy traktować działania promocyjne szczególnie w zakresie atrakcji turystycznych<sup>51</sup>. Do wzmocnienia współpracy niezbędne jest większe zaangażowanie polskich władz regionalnych i rządowych.

Niezależnie od formy organizacyjnej, do najważniejszych przesłanek rozwoju współpracy transgranicznej należy zaliczyć:

- przesłanki historyczne;
- przesłanki polityczne;
- przesłanki gospodarcze;
- przesłanki społeczne;
- przesłanki ekologiczne<sup>52</sup>.

Jasne jest, że rozwój współpracy transgranicznej warunkowany jest przesłankami historycznymi. Działania społeczności lokalnej spowodowały rozkwit kooperacji na terenach przygranicznych. Inicjatywy były istotnym bodźcem niwelującym historyczne podziały i konflikty, jakie istniały pomiędzy sąsiadującymi narodami. Działania te prowadziły do pojednania, a docelowo do powstania wzajemnych więzi transgranicznych na płaszczyźnie społecznej i gospodarczej<sup>53</sup>. Wspólnemu dziedzictwu historycznemu towarzyszy w wielu przypadkach podobieństwo warunków geograficznych oraz podobna struktura terenów. Tylko niektóre obszary na terenie Unii Europejskiej tworzą region zintegrowany, tzn. obszar prawie jednolity w aspekcie społecznym, ekonomicznym, kulturowym, w którym funkcjonują instytucje inicjujące wzajemne przedsięwzięcia po obu stronach granicy. Jako przykład takiej wspólnoty terytorialnej można podać Euroregion „Saar-Lor-Lux” obejmujący Kraj Saary (Niemcy), Lotaryngię (Francja) oraz Luksemburg. W Polsce występowanie przesłanki

---

<sup>51</sup> *Ibidem*, s. 6-7.

<sup>52</sup> W. Malendowski, M. Ratajczak, *Euroregiony*..., s. 46.

<sup>53</sup> *Ibidem*.

historycznej jest zauważalne w fazie tworzenia euroregionów na południowej i wschodniej granicy. Na obszarze granicznym często dochodziło do spięć, konfliktów pomiędzy narodami zamieszkałymi po obu stronach granicy. Sytuacja ta nie sprzyjała pojednaniu i hamowała rozwój współpracy międzypaństwowej. Sposobem na pokonanie historycznych antagonizmów i podziałów jest aktualnie współpraca euroregionalna<sup>54</sup>.

W Europie środkowej zidentyfikować można współpracujących kilkanaście par granicznych miast bliźniaczych. Przykładem swoistej europejskiej bilateralnej współpracy transgranicznej są kontakty między położonymi wzdłuż Odry Frankfurt nad Odrą i Słubicami. Oba miasta do roku 1945 znajdowały się w państwie niemieckim, z dala od wschodniej granicy państwowej, ale także w znacznym oddaleniu od granicy etnicznej, kulturowej itd. Decyzje podjęte po drugiej wojnie światowej dotyczące przesunięcia granicy niemiecko-polskiej na zachód, zaowocowały przecięciem miasta wzdłuż granicznej rzeki. Wraz ze zjednoczeniem Niemiec i pojawieniem się europejskich aspiracji Polski, oba miasta stały się miejscami testowania relacji polsko-niemieckich i projektu europejskiego, szczególnie w czasie akcesji do Unii Europejskiej i strefy Schengen. Efektem współpracy były liczne wspólne projekty infrastrukturalne (od budowy nowych mostów łączących miasta, na wspólnej komunikacji miejskiej kończąc) oraz kulturowe, społeczne i edukacyjne (z Europejskim Uniwersytetem Viadrina i Collegium Polonicum na czele)<sup>55</sup>. Innym przykładem swoistej europejskiej bilateralnej współpracy transgranicznej jest współpraca miast Czeskie Velenice–Gmünd (granica czesko-austriacka) oraz Gorizii i Novej Goricy (granica włosko-słoweńska). W przypadku dwóch ostatnich miast rozwój współpracy stał się możliwy po rozpadzie Jugosławii i rozszerzeniu na wschód Unii Europejskiej oraz strefy Schengen. Dodatkowo zbliżenie spotęgowane zostało wprowadzeniem w Słowenii euro, co dla wielu mieszkańców oznaczało powrót do ekonomicznej jedności obu miast<sup>56</sup>.

Z perspektywy Polski taką współpracę realizują Białystok i Grodno, gdyż oba miasta mają zbliżoną liczbę ludności, pełnią podobne funkcje administracyjne i leżą na tym samym europejskim szlaku drogowym i kolejowym. Historycznie oba miasta zostały skomunikowane dzięki oddaniu do użytku Kolei Warszawsko-Petersburskiej

---

<sup>54</sup> S. Dołzbłasz, A. Raczyk, *Współpraca transgraniczna...*, s. 20.

<sup>55</sup> J. Jańczak, *Integracja i dezintegracja w Europie Środkowej. Graniczne miasta bliźniacze jako laboratoria współpracy transgranicznej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2013, nr 7, s. 270.

<sup>56</sup> *Ibidem*.

przebiegającej przez Białystok i Grodno, co sprzyjało przemysłowemu (głównie włókiennictwo – Białystok) i kulturalnemu rozwojowi obu miast<sup>57</sup>. Odległość między Białymstokiem a Grodnem (ok. 80 km) powoduje, że są dla siebie bardzo bliskimi sąsiadami (np. w województwie podlaskim najbliższym dużym miastem w podobnej odległości od Białegostoku jest Łomża, natomiast Suwałki położone są znacznie dalej). Obie wspólnoty lokalne, choć dość specyficzne, okazują się podobne do siebie. W obu przypadkach tożsamość miejscową ukształtowały wydarzenia historyczne: I i II wojna światowa i realny socjalizm (w przypadku Grodna – wpływ wyraźniejszy). Ludność napływowa wypełniła ubytki powstałe w wyniku eksterminacji, Holocaustu; stopniowo rozwijała się akademickość, pojawiła młodzież i elity intelektualne. Białystok stał się głównym miejscem migracji Białorusinów, pełniąc rolę nieformalnej stolicy mniejszości białoruskiej. W latach 80-tych Białorusini stanowili 15-20% ogółu mieszkańców. Szybko asymilowali się w kulturze polskiej. Otrzymali możliwość edukacji i awansu społecznego i zawodowego, zachowując silne relacje z macierzą<sup>58</sup>. Zmiany ustrojowe lat 90-tych ożywiły przedsiębiorczość, stymulując lokalny biznes bazujący na atutach położenia przygranicznego. Powstały dzięki temu spontaniczne relacje oparte na licznych więziach międzykulturowych, dla których niepotrzebne były formalne uregulowania oraz wszelka instytucjonalizacja. Nie była ona jednak zbędna – przeciwnie okazała się wysoce pożądana. O ile bowiem atuty trudno przecenić, o tyle przeciwności należy docenić (chcąc im skutecznie przeciwdziałać). Istotnym wzmocnieniem swoistości relacji transgranicznych Białegostoku i Grodna jest z pewnością ulokowanie w obu miastach państwowych placówek konsularnych – w Białymstoku mieści się Konsulat Generalny Republiki Białoruś, a w Grodnie Konsulat Generalny Rzeczypospolitej Polskiej. Co prawda obie instytucje państwowe nie są wytworem bilateralnej współpracy transgranicznej obu miast, lecz bardziej następstwem jej uwarunkowań i potencjału, jednakże ich obecność znacząco sprzyja rozwojowi współpracy bilateralnej obu miast i podmiotów miejskich. Poza tym Białystok i Grodno należą do Związku Transgranicznego „Euroregion Niemen”. O swoistości bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna świadczy wspólna historia, kultura, religia oraz znaczny odsetek Polaków mieszkających na Białorusi (obwód grodzieński) i

---

<sup>57</sup> *Białystok i Grodno w 2013 r.*, Główny Urząd Statystyczny w Białymstoku, Białystok 2015, s. 7. Współcześnie połączenie to ustępuje nieco na rzecz trasy przez Terespol (kierunek – Mińsk), ale cały czas jest intensywnie wykorzystywana do celów tranzytowych i nie tylko.

<sup>58</sup> M. Kietliński, *Białystok 1980-1989*, [w:] A. Cz. Dobroński (red.), *Historia Białegostoku*, Fundacja Sąsiedzi, Białystok 2012, s. 562.



Białorusinów mieszkających w Polsce (województwo podlaskie). Historycznie oba miasta znajdowały się na terenie jednego państwa. Na podstawie Traktatu ryskiego Grodno, wchodzące w skład Zachodniej Białorusi, zostało włączone do Polski i stało się centrum powiatu grodzieńskiego województwa białostockiego<sup>59</sup>.

Następnym czynnikiem rozwoju współpracy transgranicznej są przesłanki polityczne. Negatywne skutki, jakie niesła za sobą II wojna światowa, wpłynęły na pogorszenie relacji bilateralnych państw Europy Zachodniej. W związku z tym kraje europejskie dostrzegły potrzebę likwidacji antagonizmów i konieczność poprawienia stosunków pomiędzy sąsiadującymi narodami.

W połowie XX wieku władze europejskich regionów podjęły wzajemne kontakty i działania w celu likwidowania barier granicznych i wykorzystania możliwości, jakie daje współpraca transgraniczna. Regularne relacje stały się bodźcem do zawierania międzypaństwowych traktatów o dobrym sąsiedztwie i współpracy<sup>60</sup>. Z biegiem lat z dużym natężeniem powstawały formacje euroregionalne, których celem było minimalizowanie obcości między narodami, zapewnienie stałego pokoju, polepszanie standardów życia, likwidowanie przeszkód ograniczających relacje międzyludzkie<sup>61</sup>.

Zmiany społeczno-polityczne, jakie miały miejsce po rozpadzie bloku państw socjalistycznych, dały impuls do działań w zakresie współpracy transgranicznej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Pierwowzorem dla tego typu inicjatyw były działania na rzecz integracji regionów przygranicznych zapoczątkowane po II wojnie światowej. Transformacja ustroju politycznego, jaka miała miejsce w państwach bloku wschodniego umożliwiła wprowadzenie zmian oraz nowych płaszczyzn współpracy transgranicznej. Dzięki liberalizacji przepisów oraz wprowadzeniu ułatwień przy przekraczaniu granicy nastąpił szybki rozwój ruchu granicznego. Regiony przygraniczne zaczęły coraz częściej współpracować z odpowiednikami położonymi po przeciwnej stronie granic państwowych.

Pomimo tak bliskich relacji i kontaktów, Polaków i Białorusinów dzieli granica państwowa, która jest jednocześnie zewnętrzną granicą Unii Europejskiej. Dodatkową

---

<sup>59</sup> K. Kakareko, *Współczesne stosunki polsko-białoruskie 1991-2011 (w perspektywie opinii publicznej i warstwie normatywnej)*, rozprawa doktorska, pod kier. prof. zw. dr hab. J. Sobczaka, Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2013, s. 306-307.

<sup>60</sup> A. Miszczuk, *Idea euroregionów i przykłady jej realizacji w Europie Zachodniej i w Polsce*, [w:] M. Bałtowski (red.), *Regiony, euroregiony, rozwój regionalny. Euroregion Bug*, t. 4, Wydawnictwo Politechniki Lubelskiej, Lublin 1996, s. 138.

<sup>61</sup> I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 294.

barierą jest polityka wizowa i trudności z przyjęciem przez stronę białoruską umowy o małym ruchu granicznym. Pomimo dopełnienia przez stronę polską niezbędnych formalności umowa polsko-białoruska nie weszła w życie. Z kolei strona białoruska oficjalnie deklaruje chęć współpracy, która formalnie nie przekłada się na wymierne efekty w postaci zakończenia procedury uruchomienia polsko-białoruskiej umowy o małym ruchu granicznym. Do chwili obecnej nie doszło do wymiany not dyplomatycznych w tej sprawie. Pomimo nie przyjęcia przez stronę białoruską umowy o małym ruchu granicznym, Białoruś wprowadziła ułatwienia przy przekraczaniu granicy polsko-białoruskiej. Stosownie do Dekretu Prezydenta Republiki Białoruś z dnia 26 grudnia 2017 r. nr 462 bez wymogu posiadania wizy i wyłącznie w celach turystycznych można przebywać w specjalnym turystyczno-rekreacyjnym Parku „Kanał Augustowski” oraz strefie turystyczno-rekreacyjnej „Brześć” do 10 dni. Dodatkowo na mocy Dekretu Prezydenta Republiki Białoruś z dnia 24 lipca 2018 roku Nr 295 "O zmianie dekretu Prezydenta Republiki Białoruś" Nr 8 z dnia 9 stycznia 2017 roku "O wprowadzeniu bezwizowego trybu wjazdu i wyjazdu cudzoziemców", z dniem 27 lipca 2018 roku wprowadzona została możliwość bezwizowego pobytu na terytorium Republiki Białoruś nie dłużej, niż trzydzieści dni wyłącznie przez przejście graniczne Lotnisko Narodowe „Mińsk” dla obywateli 74 państw, w tym Rzeczypospolitej Polskiej. Nowe przepisy dotyczą tylko osób, podróżujących samolotami w obie strony (przyłot i odlot z lotniska „Mińsk”)<sup>62</sup>.

Kolejną przesłanką warunkującą rozwój współpracy transgranicznej jest czynnik gospodarczy. Rozwój poszczególnych regionów europejskich następował w nierównym tempie i zakresie. Widać to w szczególności w dysproporcji między regionami położonymi w centrum kraju, a usytuowanymi na pograniczu<sup>63</sup>. Odmienne poziomy i tempo rozwoju gospodarczego powodowały powstawanie problemów i antagonizmów, a w szczególności uniemożliwiły osiągnięcie strategicznych celów rozwoju. Z tego powodu chęć wyrównania regionalnych nierówności ekonomicznych należy do głównych powodów podejmowania kooperacji transgranicznej w Europie. Najczęstsze

---

<sup>62</sup> Zob. *Do Grodna i Brześcia bez wiz!*, Ambasada Republiki Białoruś w Rzeczypospolitej Polskiej, tryb dostępu:

[http://poland.mfa.gov.by/pl/consular\\_issues/visas/bezwizBrGr/?fbclid=IwAR1AK3vxNBV4kXQGDwnqZx4k3uHBY\\_5SOwU8MFJmTVIPdemQu2jscS2kVwI](http://poland.mfa.gov.by/pl/consular_issues/visas/bezwizBrGr/?fbclid=IwAR1AK3vxNBV4kXQGDwnqZx4k3uHBY_5SOwU8MFJmTVIPdemQu2jscS2kVwI) [na dzień: 31.12.2018 r.]; *Bezwizowy tryb wjazdu i wyjazdu cudzoziemców na termin do 30 dni*, Ambasada Republiki Białoruś w Rzeczypospolitej Polskiej, tryb dostępu:

[http://poland.mfa.gov.by/pl/consular\\_issues/visas/bezwiz/?fbclid=IwAR1j1\\_BxPdKcZO9cx2yFSUrMf3jr2woqTEANjFsaTgGsmU21gwpi-vJ3yMA](http://poland.mfa.gov.by/pl/consular_issues/visas/bezwiz/?fbclid=IwAR1j1_BxPdKcZO9cx2yFSUrMf3jr2woqTEANjFsaTgGsmU21gwpi-vJ3yMA) [na dzień: 31.12.2018 r.].

<sup>63</sup> W. Malendowski, M. Ratajczak, *Euroregiony...*, s. 47.

trudności uwidaczniają się, gdy po obu stronach granicy funkcjonują identyczne formy aktywności oraz gdy poziom rozwoju tych terenów jest zróżnicowany i nie zmierza do jednolitości<sup>64</sup>. Dodatkowo na powyższe problemy nakładają się inne, tj. zły stan infrastruktury oraz kłopotliwa komunikacja, które utrudniają wymianę handlową i usługową. Współpraca transgraniczna może warunkować likwidację nierównowagi gospodarczej. Marianna Greta uważa, że euroregiony mogą determinować współpracę w wielu obszarach, np. w obszarze infrastruktury techniczno-ekonomicznej, pośrednictwa między przedsiębiorstwami, przedsięwzięć informacyjno-doradczych, rozwiązywania problemów występujących na rynku pracy<sup>65</sup>.

Po upadku ZSRR nastąpił rozwój handlu, w tym także nielegalnego (przemyt). Sprzyjało to wzajemnemu poznaniu się ludzi, nawiązywaniu więzi i relacji. Bliskość Białegostoku i Grodna stymuluje kontakty handlowe tym bardziej, że dysponują dużym potencjałem i mają wiele do zaoferowania. Atutem podlaskich przedsiębiorców są umiejętności pozwalające wejść na nowe rynki zbytu, jeśli tylko okaże się to opłacalne dla obu stron. Konieczne przy tym jest wypracowanie odpowiedniej oferty dostosowanej do specyficznego wschodniego odbiorcy. Koordynatorem współpracy powinna być Izba Przemysłowo-Handlowa w Białymstoku, której zadaniem jest nie tylko organizowanie sprzedaży, ale także budowanie świadomości i odkrywanie własnego potencjału, tworząc warunki wymiany handlowej. Często brak wiedzy, umiejętności oceny ryzyka są czynnikami powstrzymującymi decyzje o podjęciu współpracy z najbliższym sąsiadem<sup>66</sup>.

Z perspektywy Białegostoku widoczne zmiany zaszły po 1989 roku. Rozwinął się handel, powstały targowiska, np. na ulicy Kawaleryjskiej<sup>67</sup>, Jurowieckiej<sup>68</sup>, Zwycięstwa<sup>69</sup> itd. Bazar przy ul. Kawaleryjskiej jest największy na Podlasiu. Działa od

---

<sup>64</sup> M. Greta, *Euroregiony a integracja europejska. Wnioski dla Polski*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003, s. 162-163.

<sup>65</sup> *Ibidem*.

<sup>66</sup> M. Leśniewski, *Most współpracy Białystok – Grodno*, „Podlaski Manager” 2015, nr 168, s. 13.

<sup>67</sup> A. Boruch, *Na Targowisko Miejskie przy ulicy Kawaleryjskiej przyjeżdżają klienci nie tylko z Białegostoku i okolic, ale z Białorusi, Ukrainy, Litwy*, tryb dostępu: <http://www.poranny.pl/wiadomosci/bialystok/art/5436250,kawaleryjska-bazar-obchodzi-20-urodziny,id,t.html> [na dzień: 13.02.2017 r.].

<sup>68</sup> Bazar przy na Jurowieckiej funkcjonował do 30 września 2008 roku. Po 1 października 2008 roku został zlikwidowany – *Koniec bazaru przy Jurowieckiej!*, tryb dostępu: <http://www.wspolczesna.pl/wiadomosci/bialystok/art/5654350,koniec-bazaru-przy-jurowieckiej,id,t.html> [na dzień: 26.07.2018 r.].

<sup>69</sup> Bazar na Zwycięstwa do 2010 roku funkcjonował pod nazwą bazar „Madro”. Po generalnym remoncie w latach 2010-2011 zmieniła się nazwa na „Galeria Madro” – M. Szymańska-Smarżewska, *Białystok. Bazar Madro - zamiast obskurnych stoisk będą ogrzewane hale*, tryb dostępu:

ponad 20 lat. W okresie rozkwitu w końcu lat 90-tych handlowało tu ponad 1500 osób. Jego atutem jest duży wybór towarów dostępnych w jednym miejscu. Mimo zachodzących zmian nadal przyciąga kupujących. Należy podkreślić zmieniający się wizerunek handlu w mieście, który z bazarów, stoisk pod gołym niebem, przenosi się do nowoczesnych centrów handlowych, np. z bazaru na ul. Jurowieckiej do Galerii Jurowieckiej, z bazaru na ul. Zwycięstwa do Galerii Madro itd. Funkcjonują liczne centra (galerie) handlowe, w które inwestują zarówno marki międzynarodowe (Auchan, Leroy Merlin, TESCO, Carrefour), jak i polscy przedsiębiorcy. Sprawia to, że ponad jedna czwarta białostoczan pracuje w handlu. Ma to swoje uzasadnienie – tradycje kupieckie oraz przygraniczne położenie<sup>70</sup>.

Następną przesłanką rozwoju współpracy transgranicznej są czynniki społeczne. Społeczne elementy współpracy transgranicznej stanowią kluczową przesłankę jej dynamicznego rozwoju. Kooperacja w obrębie euroregionów skutecznie pokonuje nierówności i obawy przed odmiennością. Współpraca transgraniczna likwiduje wzajemne bariery i uprzedzenia, wzmacnia formalne i nieformalne kontakty międzyludzkie pomiędzy społecznościami obszarów przygranicznych. Warunkuje również poznanie odmiennego systemu państwowo-prawnego oraz innej kultury. Powyższe przedsięwzięcia powodują zmniejszenie strachu, nieufności, niechęci wobec cudzoziemców. Dodać należy, że identyfikacja przyczyn uprzedzeń oraz ich redukcja jest zadaniem trudnym do realizacji. W tych działaniach mają pomóc podmioty transgraniczne (np. euroregiony), które podejmują inicjatywy mające na celu współpracę między społecznościami lokalnymi zamieszkującymi regiony przygraniczne (np. przez organizację wspólnych imprez kulturalnych).

Inną przesłanką rozwoju współpracy transgranicznej są czynniki ekologiczne. Kwestia degradacji środowiska naturalnego jest związana nie tylko z tym krajem, gdzie znajdują się źródła zanieczyszczeń. Przykładem reakcji na aspekt przemieszczania się zanieczyszczeń jest kooperacja graniczących ze sobą regionów różnych państw (np. układy partnerskie pomiędzy gminami, powiatami różnych krajów). Współpraca

---

<http://www.poranny.pl/strefa-biznesu/wiadomosci/z-regionu/a/bialystok-bazar-madro-zamiast-obskurnych-stoisk-beda-ogrzewane-hale,10293012/> [na dzień: 13.02.2017 r.]; W. Jakubicz, *Madro: Nowa hala już otwarta. To już nie bazar, to galeria handlowa*, <http://www.poranny.pl/wiadomosci/bialystok/art/5388436,madro-nowa-hala-juz-otwarta-to-juz-nie-bazar-to-galeria-handlowa,id,t.html> [na dzień: 13.02.2017 r.].

<sup>70</sup> *Strategia promocji i komunikacji marketingowej proinwestycyjnej, turystycznej i wewnętrznej Miasta Białegostoku*, Eskadra MarketPlace, s. 113, tryb dostępu: <https://www.bialystok.pl/resource/file/download-file/id.1350> [na dzień: 26.07.2018 r.].

transgraniczna przyczynia się do skutecznego rozwiązywania transgranicznych problemów ekologicznych. Kooperacja w zakresie ochrony środowiska jest jednym z głównych priorytetów wielu transgranicznych porozumień dwustronnych, które przewidują: ustalanie planów i zamierzeń gospodarczych, kooperację w obszarze przeciwdziałania zagrożeniom dla środowiska oraz likwidowanie skutków katastrof ekologicznych; budowanie systemu transgranicznej informacji ekologicznej; nawiązywanie ponadgranicznych relacji między podmiotami, osobami i organizacjami non-profit w obszarze inwestycji ekologicznych<sup>71</sup>.

Kluczowym elementem współpracy w zakresie ochrony środowiska są obszary chronione o wymiarze transgranicznym, a także tereny znajdujące się wyłącznie na terytorium Polski, ale o charakterze międzynarodowym. Starania Polski w ich utrzymaniu zyskały uznanie międzynarodowe, w efekcie czego Polska objęta została programem Światowej Unii Ochrony Przyrody, funkcjonującej w ramach UNESCO – MAB („Man and Biosphere” – „Człowiek i Biosfera”). W rezultacie zostało utworzonych 7 rezerwatów biosfery. Wszystkie są położone na terenach przygranicznych<sup>72</sup>. Jednym z pierwszych był utworzony w 1976 r. Rezerwat Biosfery w Białowieży<sup>73</sup>. Warto podkreślić, że województwo podlaskie dysponuje unikalnym środowiskiem przyrodniczym, najmniej zanieczyszczonym w kraju, stąd określenie „Zielone Płuca Polski”. Ponadto na Podlasiu znajdują się jedne z najcenniejszych przyrodniczo obszarów Europy: wspomniana wcześniej Puszcza Białowieska, Puszcza Augustowska i Puszcza Knyszyńska oraz biebrzańskie czy narwiańskie bagna. Ważnym elementem krajobrazu regionu jest też rzeka Biebrza razem z Biebrzańskim Parkiem Narodowym – największym parkiem narodowym w Polsce<sup>74</sup>. Dodatkową płaszczyznę współpracy transgranicznej w obszarze ochrony środowiska w najbliższej dekadzie może być podjęcie starań na rzecz wpisania na Listę Światowego Dziedzictwa

---

<sup>71</sup> A. Kołakowska, *Europejska Polityka Sąsiedztwa – państwa basenu Morza Śródziemnego*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” 2004, nr 50, s. 1241.

<sup>72</sup> K. Jóskowiak, *Samorząd terytorialny w procesie integracji europejskiej: polskie doświadczenia i wnioski na przyszłość*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2008, s. 162.

<sup>73</sup> Pierwotnie obejmował wyłącznie obszar Białowieskiego Parku Narodowego. W 2005 roku, na mocy porozumienia wszystkich zainteresowanych stron, został poszerzony do powierzchni ok. 92,4 tys. ha, tj. powierzchni 20-krotnie większej niż pierwotnie. W jego skład wchodzi: Białowieski Park Narodowy, trzy nadleśnictwa: Białowieża, Browek i Hajnówka, oraz w całości lub części tereny siedmiu gmin: Białowieża, Hajnówka, Dubicze Cerkiewne, Narew, Kleszczele, Narewka i Czeremcha – zob.: *Rezerwat Biosfery Białowieża*, oficjalna strona internetowa Białowieskiego Parku Narodowego, tryb dostępu: [http://bpn.com.pl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1845&Itemid=312](http://bpn.com.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=1845&Itemid=312) [na dzień: 21.02.2017 r.].

<sup>74</sup> *Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020*, załącznik nr 1 do Uchwały nr 150/2157/2013 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 19 marca 2013 r., s. 17.

Kulturowego i Przyrodniczego Ludzkości UNESCO Kanału Augustowskiego jako produktu ponadnarodowego wspólnie z Białorusią<sup>75</sup>.

O swoistości bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna w zakresie ochrony środowiska świadczy fakt, że obszar ten na Białorusi jest postrzegany apolitycznie przez władze białoruskie, co sprzyja rozwojowi wzajemnych kontaktów Grodna i Białegostoku.

Finansowanie rozwoju współpracy transgranicznej napotykało początkowo na trudności. Z czasem udało się problemy te pokonać. W rezultacie reformy funduszy strukturalnych w 1988 r. możliwe stało się finansowanie przedsięwzięć pilotażowych w obszarach przygranicznych oraz utworzenie Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG w 1990 r.<sup>76</sup> Pierwszy etap działania INTERREG przypadał na lata 1990-1993, drugi na lata 1994-1999 (INTERREG II), trzeci na lata 2000-2006 (INTERREG III), a czwarty etap przypadał na lata 2007 -2013.

Inicjatywa Wspólnotowa INTERREG III była finansowana z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Jej celem było wspieranie współpracy przygranicznej<sup>77</sup>, międzynarodowej i międzyregionalnej na zewnętrznych i wewnętrznych granicach Unii<sup>78</sup>. W ramach Inicjatywy wydzielono trzy komponenty:

1. Komponent A – współpraca przygraniczna władz publicznych sąsiadujących ze sobą obszarów mająca na celu rozwijanie przygranicznych podmiotów gospodarczych i społecznych za pomocą projektów infrastrukturalnych i „miękkich”, a w szczególności:
  - pobudzanie przedsiębiorczości i rozwoju małych firm;
  - rozwój wspólnego transgranicznego systemu ochrony środowiska;
  - przebudowa sieci powiązań transportowych w celu zwiększenia dostępności terenów przygranicznych;

---

<sup>75</sup> *Ibidem*, s. 56.

<sup>76</sup> S. Dołzbłasz, A. Raczyk, *Współpraca transgraniczna...*, s. 30.

<sup>77</sup> Zob.: M. Perkmann, *Construction of New Territorial Scales: A Framework and Case Study of the EUREGIO Cross-border Region*, „Regional Studies” 2007, t. 41.2, s. 253–266; S. Ciok, A. Raczyk, *Implementation of the EU Community Initiative Interreg III A at the Polish-German border: An attempt at evaluation*, [w:] M. Leibenath, E. Korcelli-Olejniczak, R. Knippschild (red.), *Cross-border Governance and Sustainable Spatial Development. Mind the Gaps!*, Berlin 2008, s. 33–50; S. Dołzbłasz, A. Raczyk, *New versus old cross-border cooperation programmes in the example of Polish-Czech and Polish-German border areas*, [w:] *Europa XXI. Regional development in Central Europe – cohesion and competitiveness*, Institute of Geography and Spatial Organization PAS, Warszawa 2007, s. 153–166; S. Dołzbłasz, A. Raczyk, *Cross-border cooperation in the eastern border region of Poland*, „Geography. Economics. Ecology. Tourism: Regional Studies” 2008, nr 2, s. 181-193.

<sup>78</sup> B. Ekstowicz, M.J. Malinowski, *Polityka strukturalna Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 76.

- pobudzanie przedsięwzięć społeczności lokalnych (fundusz mikroprojektów);
  - rozwój zasobów ludzkich i instytucjonalnych form kooperacji transgranicznej;
  - wykorzystanie kapitału ludzkiego i zasobów materialnych w obszarze badań naukowych, rozwoju technologicznego, edukacji, kultury.
2. Komponent B – współpraca transnarodowa między władzami krajowymi i regionalnymi w ramach dużych regionów paneuropejskich, skierowana na zrównoważony, zharmonizowany rozwój przestrzenny. Komponent przewidywał rozwój infrastruktury transeuropejskiej, przygotowanie strategii rozwoju przestrzennego na płaszczyźnie międzynarodowej, z uwzględnieniem współpracy miast i terenów wiejskich, warunkującej zrównoważony rozwój. Finansował projekty z obszaru ochrony środowiska, rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Większa część realizowanych przedsięwzięć, to projekty „miękkie”, przygotowujące do przedsięwzięć infrastrukturalnych, realizowanych w ramach regionalnych lub krajowych programów wspieranych z funduszy unijnych.
  3. Komponent C – współpraca międzyregionalna na płaszczyźnie europejskiej. Jej głównym zadaniem był rozwój polityki regionalnej, wymiana informacji i doświadczeń w zakresie rozwoju regionalnego oraz polityki spójności<sup>79</sup>.

Inicjatywa Wspólnotowa INTERREG była w latach 2007-2013 kontynuowana. Otrzymała rangę samodzielnego celu polityki spójności Unii Europejskiej (cel III: Europejska Współpraca Terytorialna), realizowanego za pomocą trzech typów programów (transgraniczne, transnarodowe, międzyregionalne). Była finansowana z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego<sup>80</sup>. W latach 2007-2013 funkcjonował Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP), który finansował dwa programy współpracy transgranicznej (Polska – Litwa – Rosja oraz Polska – Białoruś – Ukraina) realizowane w partnerstwie z państwami nienależącymi do Unii Europejskiej. Kooperacja w obszarze EISP w zakresie wspólnych przedsięwzięć obejmowała dwóch partnerów. Jeden musiał pochodzić z kraju członkowskiego, drugi z państwa partnerskiego. Obowiązywała reguła, zgodnie z którą partnerzy wskazywali spośród siebie partnera wiodącego (beneficjenta). Podmiot wiodący odpowiadał za prawidłową realizację całego projektu. Ponościł on odpowiedzialność za koordynację przygotowań

---

<sup>79</sup> Portal Fundusze Strukturalne, tryb dostępu: <http://www.interreg.gov.pl/Co+to+jest+INTERREG+III/> [na dzień: 01.07.2012 r.].

<sup>80</sup> Portal Fundusze Europejskie, tryb dostępu: <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/Strony/ZmianyWSystemie.aspx> [na dzień: 02.01.2015 r.].

przedsięwzięcia oraz składał wnioski w imieniu pozostałych partnerów. Dodatkowo po akceptacji wniosku, zatwierdzał umowę z Instytucją Zarządzającą Programem, zarządzał projektem, ponosił odpowiedzialność za opracowanie raportów i wniosków o płatność. Partner wiodący otrzymywał refundację przeznaczoną dla pozostałych partnerów<sup>81</sup>.

Dobrym przykładem partnerskiego projektu transgranicznego realizowanego w ramach programu operacyjnego Polska–Białoruś–Ukraina 2007-2013 była „Planeta idei – transgraniczny transfer wiedzy w obszarze pozyskiwania inwestycji dla rozwoju turystyki przygranicznej”. Przedsięwzięcie obejmowało współpracę trzech podmiotów z różnych państw, tj. Białorusi (Grodzieński Oddział Obwodowy Organizacji Społecznej „Państwowy Związek Turystyczno–Sportowy”, Polski (Centrum Promocji Innowacji i Rozwoju) i Ukrainy (Wołyńskiego Regionalnego Funduszu Wspierania Przedsiębiorczości). Zazwyczaj w projektach transgranicznych zrealizowanych w ramach przedmiotowego programu partnerami wiodącymi byli Polacy, m.in. z uwagi na większe doświadczenie we wdrażaniu środków pomocowych. W tym przypadku było inaczej. Partnerem wiodącym został podmiot białoruski natomiast partnerami organizacje z Polski i Ukrainy. Zgodnie z zasadami określonymi w umowie o dofinansowanie partner wiodący odpowiadał za realizację całego przedsięwzięcia. Zobowiązany był do koordynacji działań zaplanowanych w opisie projektu, w tym do składania w imieniu partnerów wniosku o płatność. Po zatwierdzeniu tego wniosku partner wiodący przekazywał pozostałym uczestnikom refundację.

Trzeba pamiętać, że fundusze strukturalne finansują politykę strukturalną Unii Europejskiej. Ich celem jest reformowanie i unowocześnianie gospodarek państw unijnych. Dzięki nim możliwa jest poprawa spójności ekonomicznej i społecznej Unii. Fundusze skierowane są do tych gospodarek i regionów, które bez wsparcia finansowego nie są w stanie dorównać do średniego poziomu gospodarczego w Unii. Dodać należy, że w skład Unii wchodzi regiony wysoko rozwinięte np. okolice Paryża, południowa Anglia, Holandia oraz takie, których poziom rozwoju nie dorównuje do „średniej europejskiej”. Do tych drugich należą: Grecja, Portugalia, Irlandia, Południowe Włochy, Północna Skandynawia oraz „nowe” państwa członkowskie, np. Polska, Węgry, Słowenia, Bułgaria, Rumunia. Celem Funduszy jest wsparcie i pomoc skierowana do władz rządowych i samorządów regionalnych gorzej rozwiniętych

---

<sup>81</sup> Portal Fundusze Europejskie, tryb dostępu: <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/OrganizacjaFunduszyEuropejskich/Strony/NSS.aspx> [na dzień: 02.01.2015 r.].



regionów europejskich dla rozwiązania ich problemów ekonomicznych. W latach 2000-2006 funkcjonowały cztery fundusze strukturalne, wypełniające cele polityki spójności.

Zaliczano do nich:

- Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego;
- Europejski Fundusz Społeczny;
- Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnych;
- Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa.

Fundusz Spójności był instrumentem finansowym Unii Europejskiej; nie należał do funduszy strukturalnych. Był wdrażany na szczeblu państwowym, a nie regionalnym. Jego głównym zadaniem było wspieranie integracji słabiej rozwiniętych państw przez budowę sieci transportowych, a także obiektów ochrony środowiska o charakterze ponadregionalnym.

W latach 2007-2013 po reformie polityki spójności pozostały dwa fundusze strukturalne:

- Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego;
- Europejski Fundusz Społeczny.

Fundusz Spójności został włączony do podstawowego nurtu planowania. W latach 2007-2013 Fundusz funkcjonował na analogicznych zasadach jak fundusze strukturalne. Fundusze wspomagające inwestycje w obszarze rolnictwa i rybołówstwa zostały implikowane do Wspólnej Polityki Rolnej oraz do Wspólnej Polityki Rybackiej<sup>82</sup>.

Szczególnym instrumentem (fundusz strukturalny) wspierającym współpracę transgraniczną jest Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR; *European Regional Development Fund* – ERDF). Powstał on w 1975 r. w celu zwiększenia spójności ekonomicznej regionów słabiej rozwiniętych, dotkniętych kryzysem gospodarczym. Zakres działalności Funduszu został unormowany w art. 160 *Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską*<sup>83</sup>. Zgodnie z treścią przepisu „Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego ma na celu przyczynianie się do korygowania podstawowych dysproporcji regionalnych we Wspólnocie poprzez udział w rozwoju i dostosowaniu strukturalnych regionów opóźnionych w rozwoju oraz w przekształcaniu

---

<sup>82</sup> Portal Fundusze Strukturalne, tryb dostępu: <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/Podstawowe+informacje> [na dzień: 01.07.2012 r.].

<sup>83</sup> Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. Urz. UE C 321E z 29.12.2006 r. (wersja skonsolidowana).

upadających regionów przemysłowych”. Fundusz wspierał następujące formy aktywności oraz obszary działalności:

- podejmowanie inicjatyw na rzecz rozwoju lokalnego, w tym zatrudnienia oraz wspieranie działalności małych i średnich przedsiębiorstw;
- inwestowanie w rentowne przedsięwzięcia produkcyjne, dzięki którym możliwe jest tworzenie lub utrzymywanie stałego zatrudnienia;
- inwestowanie w infrastrukturę;
- rozwijanie turystyki oraz inwestycji w obszarze kultury;
- wspieranie służby zdrowia;
- ochrona i poprawa stanu środowiska;
- rozwijanie społeczeństwa informacyjnego<sup>84</sup>.

Obecnie wspiera innowacje i badania, agendę cyfrową, małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP), gospodarkę niskoemisyjną<sup>85</sup>. Fundusze strukturalne, spójnościowe oraz strukturalne i inwestycyjne zostały przedstawione w tabeli 5.

**Tabela 5. Fundusze strukturalne, spójnościowe oraz strukturalne i inwestycyjne**

Fundusze strukturalne	Fundusze spójnościowe	Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne EFSI
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR)</li> <li>• Europejski Fundusz Społeczny (EFS)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR)</li> <li>• Europejski Fundusz Społeczny (EFS)</li> <li>• Fundusz Spójności (Fundusz Kohezyjny)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR)</li> <li>• Europejski Fundusz Społeczny (EFS)</li> <li>• Fundusz Spójności</li> <li>• Europejski Fundusz Rolny na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)</li> <li>• Europejski Fundusz Morski (EFM)</li> </ul>

Źródło: E. Małuszyńska, *Polityka spójności*, [w:] E. Małuszyńska, G. Mazur (red.), *Unia Europejska 2014+*, Wydawnictwo Difin SA, Warszawa 2015, s. 244; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i

<sup>84</sup> Portal Fundusze Strukturalne, tryb dostępu: <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/EUROPEJSKI+FUNDUSZ+ROZWOJU+REGIONALNEGO/> [na dzień: 01.07.2012 r.].

<sup>85</sup> Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Komisja Europejska, tryb dostępu: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/pl/funding/erdf/?fbclid=IwAR3ed9ZKonIhGyVCABq-tdC4upwNeqp51EFkDH2wAkWgL\\_ZCAsh3\\_0cTndg](https://ec.europa.eu/regional_policy/pl/funding/erdf/?fbclid=IwAR3ed9ZKonIhGyVCABq-tdC4upwNeqp51EFkDH2wAkWgL_ZCAsh3_0cTndg) [na dzień: 31.12.2018 r.].

Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006, Dz. Urz. UE. L 347 z 20.12.2013 r.

Ważną inicjatywą w rozwoju współpracy transgranicznej jest Europejska Polityka Sąsiedztwa (EPS; *European Neighbourhood Policy* – ENP). Koncepcja powstania Europejskiej Polityki Sąsiedztwa narodziła się na początku XXI wieku. Już na początku 2002 r. kraje członkowskie Unii Europejskiej prowadziły dyskusje dotyczące zbudowania wspólnej strategii politycznej ukierunkowanej na państwa sąsiadujące z krajami członkowskimi Unii Europejskiej. EPS dotyczyła poszukiwania równowagi między dwoma rozwiązaniami: zaproponowaniem sąsiadom UE wymiernych korzyści z kooperacji z Unią i zapobieganiem niebezpieczeństwom w regionie bez budowania przeszkód między Unią Europejską, a krajami z nią sąsiadującymi przy uniknięciu obietnicy członkostwa w stosunku do państw, które nie spełniają standardów europejskich<sup>86</sup>.

Europejska Polityka Sąsiedztwa została wprowadzona w marcu 2003 r. obrała za cel podejmowanie działań zakładających zbliżenie państw sąsiedzkich do Unii Europejskiej. Jest ona adresowana do państw południowego i wschodniego wybrzeża Morza Śródziemnego oraz do państw Europy Wschodniej. Adresaci Europejskiej Polityki Sąsiedztwa zostali zaprezentowani w tabeli 6. Realizowana kooperacja dotyczy zwłaszcza następujących obszarów: wsparcie i promocja głównych wartości akceptowanych przez kraje członkowskie, ochrona praw człowieka, rządy prawa, dialog polityczny, możliwość partycypacji we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Europejskiej Polityce Bezpieczeństwa i Polityce Obrony, zarządzanie kryzysami, zapobieganie konfliktom, przeprowadzanie reform ekonomicznych, dostosowanie przepisów prawa do wymogów unijnych<sup>87</sup>.

---

<sup>86</sup> P. Marcinkowska, *Europejska Polityka Sąsiedztwa: Unia Europejska i jej sąsiedzi – wzajemne relacje i wyzwania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011, s. 16-17.

<sup>87</sup> K. Gomółka, *Współpraca transgraniczna Polski...*, s. 23.

**Tabela 6. Adresaci Europejskiej Polityki Sąsiedztwa**

<b>Region</b>	<b>Państwa</b>
Południowe i wschodnie wybrzeże Morza Śródziemnego	<ul style="list-style-type: none"><li>• Algieria</li><li>• Egipt</li><li>• Izrael</li><li>• Jordania</li><li>• Liban</li><li>• Libia</li><li>• Maroko</li><li>• Autonomia Palestyńska</li><li>• Syria</li><li>• Tunezja</li></ul>
Europa Wschodnia	<ul style="list-style-type: none"><li>• Białoruś</li><li>• Ukraina</li><li>• Mołdawia</li><li>• Gruzja</li><li>• Armenia</li><li>• Azerbejdżan</li></ul>

Źródło: P. Marcinkowska, *Europejska Polityka Sąsiedztwa: Unia Europejska i jej sąsiedzi – wzajemne relacje i wyzwania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011, s. 20-21.

Głównym celem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa jest wspieranie procesów rozwojowych oraz zacieśnienie współpracy z krajami sąsiadującymi w celu wzrostu kontynentalnej stabilizacji, bezpieczeństwa, dobrobytu, uniknięcia wytyczenia nowych linii podziału i wspieranie stabilności i zamożności w Unii Europejskiej i poza jej granicami. W ramach EPS określono także krótkoterminowe i średnioterminowe cele i priorytety w następujących kwestiach:

- poparcie sytuacji politycznej i reform – angażowanie się na rzecz wspólnych wartości, prowadzenie dialogu politycznego i kooperacji politycznej;
- zagwarantowanie sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa - kierowanie migracją, prowadzenie polityki azylowej, kontrola granic, złagodzenie procedur wizowych, readmisja nielegalnych imigrantów;

- popularyzowanie integracji gospodarczej i reform, dostęp do rynku unijnego, redukcja problemów społecznych;
- wspieranie rozwoju handlu i inwestycji, znoszenie barier handlowych;
- poszerzanie kontaktów międzyludzkich, rozwój edukacji, przedsięwzięcia w zakresie zdrowia publicznego, popularyzowanie współpracy transgranicznej;
- poprawa relacji z sąsiadami, rozwój współpracy w zakresie bezpieczeństwa energetycznego, budowa infrastruktury transportowej, ochrona środowiska, popularyzowanie społeczeństwa informacyjnego<sup>88</sup>.

Do instrumentów EPS należy zaliczyć:

- raporty krajowe;
- plany działań ustalane przez Unię Europejską i państwa partnerskie;
- raporty wydawane przez Komisję Europejską<sup>89</sup>.

Fundamentalnym elementem polityki sąsiedztwa są dwustronne plany działania uzgodnione z każdym krajem partnerskim odnośnie przeprowadzenia przez niego reform politycznych i ekonomicznych.

Akcesja Polski do Unii Europejskiej przyniosła zmianę uwarunkowań w obszarze polityki zagranicznej. Rzeczpospolita Polska podejmuje działania mające na celu zagwarantowanie odpowiedniego wpływu na budowanie polityki zewnętrznej Unii Europejskiej. W powyższych działaniach uwzględnia także własne interesy. Inicjatywa Partnerstwa Wschodniego jest tego odzwierciedleniem. Polska odgrywa ważną rolę w rozwoju stosunków Unii Europejskiej ze wschodnimi sąsiadami. Partnerstwo Wschodnie to projekt adresowany do Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdawii oraz Ukrainy. Ma na celu przyczynić się do zbliżenia i integracji państw Europy Wschodniej i państw Kaukazu Południowego z Unią Europejską. Według uzgodnień przyjętych na pierwszym szczycie Partnerstwa Wschodniego (Praga, 7 maja 2009 r.), Partnerstwo Wschodnie opiera się na zasadach współwłasności, różnicowania i warunkowości. Bazując na unijnych wartościach i standardach – rozwijana jest kooperacja w wielu dziedzinach (np. prawa człowieka czy bezpieczeństwo energetyczne). Następuje rozwój kontaktów międzyludzkich, pogłębieniu ulega

---

<sup>88</sup> J. Szymański, *Dwa wymiary Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej – szanse i zagrożenia*, [w:] M. Zdanowicz, T. Dubowski, A. Piekutowska (red.), *Partnerstwo Wschodnie: wymiary realnej integracji*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2010, s. 14-15.

<sup>89</sup> *Ibidem*.

współpraca naukowa i kulturalna. Do priorytetowych celów Partnerstwa Wschodniego należy zaliczyć:

- utworzenie politycznego stowarzyszenia;
- zbudowanie stref wolnego handlu państw partnerskich z Unią Europejską;
- liberalizację reżimu wizowego skutkującą stworzeniem reżimu bezwizowego;
- zbudowanie struktury kooperacji z krajami partnerskimi (platformy tematyczne)<sup>90</sup>.

W ramach Partnerstwa Wschodniego realizowanych jest wiele projektów, np. Zintegrowane Zarządzanie Granicami (*Integrated Border Management*). W 2009 roku dobiegły końca prace nad umową stowarzyszeniową UE – Ukraina. Zapoczątkowano także negocjacje analogicznych umów z Mołdawią, Armenią, Azerbejdżanem oraz Gruzją. Priorytetowo traktowano także liberalizację reżimu wizowego, aż do wprowadzenia ruchu bezwizowego (np. z Ukrainą)<sup>91</sup>. Podczas szczytu Partnerstwa Wschodniego w Rydze (maj 2015 r.) Unia Europejska postulowała, aby porozumienie o wolnym handlu z Ukrainą (DCFTA) zaczęło obowiązywać od stycznia 2016 r. (od 1 stycznia 2016 r. weszło w życie)<sup>92</sup>.

Zagadnienie związane z wejściem w życie umowy stowarzyszeniowej między UE a Ukrainą stało się poważnym problemem w wymiarze stosunków międzynarodowych, ponieważ Rosja potraktowała ją jako atak na własne interesy. Stało się to również wyzwaniem dla Polski popierającej integrację Ukrainy z UE. Polska poparła sankcje UE wobec Rosji, które zostały na to państwo nałożone przez Radę Unii Europejskiej w odpowiedzi na jego agresywną politykę wobec Ukrainy. Przejawem tej polityki jest

---

<sup>90</sup> *Partnerstwo Wschodnie*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, tryb dostępu: <http://www.msz.gov.pl/Partnerstwo,Wschodnie,19887.html> [na dzień: 20.06.2011 r.].

<sup>91</sup> *Ibidem*.

<sup>92</sup> *Zob. 1 stycznia wchodzi w życie DCFTA – Umowa o wolnym handlu*.

<http://www.pap.pl/aktualnosci/news,452052,1-stycznia-wchodzi-w-zycie-dcfta---umowa-o-wolnym-handlu-z-ukraina.html> [na dzień: 22.02.2017 r.]; por. T. Bielecki, *Szczyt minimum w Rydze. Partnerstwo Wschodnie z perspektywą*, tryb dostępu: [http://wyborcza.pl/1,75477,17966815,Szczyt\\_minimum\\_w\\_Rydze\\_\\_Partnerstwo\\_Wschodnie\\_z\\_perspekt\\_ywa.html](http://wyborcza.pl/1,75477,17966815,Szczyt_minimum_w_Rydze__Partnerstwo_Wschodnie_z_perspekt_ywa.html) [na dzień: 15.06.2015 r.]. Zwolennikami jednoznacznej perspektywy członkostwa Ukrainy są przede wszystkim: Polska, kraje bałtyckie i Szwecja. W Rydze powtórzono zapewnienie o uznaniu europejskich aspiracji i respektowaniu europejskiego wyboru tych państw Partnerstwa, które podpisały umowy stowarzyszeniowe z Unią (Ukraina, Gruzja i Mołdavia). Podkreślić należy, że uzgodnienia Partnerstwa Wschodniego w Rydze nie były wymierzone w Rosję. Państwa zachodnie nie chcą rozmawiać z potencjalnymi członkami Unii Europejskiej ze względu na koszty rozszerzenia (m.in. w kontekście funduszy spójności niezbędne jest zwiększenie nakładów finansowych w związku z przystąpieniem do Unii Europejskiej nowych krajów, które wymagają dofinansowania ze względu na wyrównanie poziomu ekonomicznego państw, których gospodarka znacznie słabiej rozwija się, niż krajów „starej Unii”). Ponadto opór Białorusi i Azerbejdżanu sprawił, że z końcowej deklaracji ryzykier usunięto słowa wspólnego potępienia zaboru Krymu i zastąpiono je odniesieniem do deklaracji UE na ten temat.

aneksja przez Rosję Krymu i wojna w Donbasie. Dążąc natomiast do integracji z UE, Ukraina powinna nie tylko składać deklaracje, ale przede wszystkim, wprowadzać i utrzymywać standardy prawne, polityczne, gospodarcze właściwe Unii Europejskiej. Stabilizacja sytuacji politycznej, gospodarczej, społecznej na Ukrainie oraz utrwalenie w tym państwie rządów prawa jest dla Polski czynnikiem wzmacniającym bezpieczeństwo wschodnich granic zewnętrznych Unii Europejskiej<sup>93</sup>.

W ramach EPS Unia Europejska zapewnia państwom partnerskim wsparcie polityczne i finansowe. Pomoc finansowa umożliwia wykonanie planów działań<sup>94</sup>. Dokument strategiczny z 2004 r. przewidywał wykorzystanie już obowiązujących programów pomocowych. Państwa basenu Morza Śródziemnego (Algieria, Egipt, Izrael, Jordania, Liban, Libia, Maroko, Autonomia Palestyńska, Syria, Tunezja) korzystały z programu MEDA, a państwa byłego Związku Radzieckiego z programu TACIS (*Technical Assistance for the Central Independent States*)<sup>95</sup>. Dla osiągnięcia celów przedstawionych w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa przewidziana została pomoc unijna w ramach Programu Interreg III A/Tacis w latach 2000-2006 oraz Europejskiej Inicjatywy dla Demokracji i Praw Człowieka<sup>96</sup>. Z kolei w latach 2007-2013 program TACIS został zastąpiony następującymi instrumentami: Instrumentem Pomocy Akcesyjnej (IPA), Europejskim Instrumentem Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP), Instrumentem Współpracy na rzecz Rozwoju i Współpracy Gospodarczej (DCECI) oraz Instrumentem na rzecz Stabilności (IFS)<sup>97</sup>. W perspektywie finansowej na lata 2007-2013 funkcjonował Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP) ustanowiony na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) 1638/2006 z dnia 24 października 2006 r. określającego przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa<sup>98</sup> (zwane dalej rozporządzeniem w sprawie EISP). Zastąpił on poprzednie programy i w rezultacie objął niemal całą pomoc adresowaną do państw partnerskich<sup>99</sup>. Jako przykład można podać, że celem Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa było świadczenie

---

<sup>93</sup> L. Hurska-Kowalczyk, *Umowa stowarzyszeniowa między Unią Europejską a Ukrainą jako wyzwanie dla Polski*, „Teki Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych” 2016, nr 11/2, s. 136-137.

<sup>94</sup> P. Marcinkowska, *Europejska polityka sąsiedztwa...*, s. 17.

<sup>95</sup> *Programma TASI ES v Bielarusi. Rukovodstvo po programirovaniju mezdunarodnoj techničeskoj pomoszczi Evropejskogo Sojuza Bielarusi v 2007-2013 gg.*, Promkompleks, Minsk 2010.

<sup>96</sup> B. Piskorska, *Wymiar wschodni polityki Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 347-348.

<sup>97</sup> K. Gomółka, *Współpraca transgraniczna Polski...*, s. 24.

<sup>98</sup> Dz. Urz. UE L 310 z 9.11.2006 r.

<sup>99</sup> J. Szymański, *Dwa wymiary Polityki...*, s. 17.

pomocy na rzecz rozwoju obszaru dobrobytu i stosunków dobrosąsiedzkich pomiędzy Unią Europejską a państwami partnerskimi. W obrębie EISP zostały przedstawione następujące typy programów:

- programy krajowe i wielokrajowe, które odznaczają się pomocą dla jednego państwa lub odnoszą się do współpracy subregionalnej między dwoma albo większą liczbą państw;
- programy kooperacji transgranicznej, które dotyczą współpracy między jednym lub większą grupą krajów członkowskich z jednej strony, i jednym lub większą liczbę krajów partnerskich z drugiej strony, realizowane w regionach mieszczących się przy ich wspólnej zewnętrznej granicy UE.

W obrębie Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa realizowanych było 15 programów (9 na granicach lądowych, 6 na granicach morskich)<sup>100</sup>.

Podkreślić należy, że w perspektywie finansowej 2014-2020 przewidziano Europejski Instrument Sąsiedztwa – ENI (na mocy Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 232/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiającego Europejski Instrument Sąsiedztwa)<sup>101</sup>. Jest on następcą istniejącego od 2007 r. Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP). Koncentruje się na:

- popularyzowaniu praw człowieka i idei państwa prawa, ustanawianiu zrównoważonej demokracji oraz rozwijaniu dobrze funkcjonującego społeczeństwa obywatelskiego;
- zapewnieniu równomiernego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu,
- rozwoju gospodarczym, społecznym i terytorialnym, w tym na ewolucyjnej integracji z unijnym rynkiem wewnętrznym;
- mobilności i kontaktach międzyludzkich, w tym na wymianach studenckich, społeczeństwie obywatelskim;
- integracji regionalnej, w tym na współpracy transgranicznej<sup>102</sup>.

Europejski Instrument Sąsiedztwa zachowuje strukturę oraz obszar tematyczny EISP. Obejmuje następujące rodzaje programów:

---

<sup>100</sup> *Ibidem*, s. 25.

<sup>101</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 232/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające Europejski Instrument Sąsiedztwa, Dz. Urz. UE L 77 z 15.03.2014 r.

<sup>102</sup> *Ibidem*.



- programy dwustronne dotyczące unijnego wsparcia dla jednego kraju partnerskiego;
- programy wielonarodowe dotyczące wyzwań wspólnych dla wszystkich lub kilku krajów partnerskich, w oparciu o priorytety Partnerstwa Wschodniego i południowego wymiaru EPS oraz z uwzględnieniem prac prowadzonych w kontekście Unii dla Śródziemnomorza, a także współpracy regionalnej i subregionalnej, przede wszystkim między co najmniej dwoma krajami partnerskimi, również w ramach wymiaru północnego i synergii czarnomorskiej. Może obejmować Federację Rosyjską zgodnie z art. 1 ust. 3;
- programy współpracy transgranicznej dotyczące współpracy między co najmniej jednym państwem członkowskim, z jednej strony, a co najmniej jednym krajem partnerskim lub z Federacją Rosyjską („inne kraje uczestniczące we współpracy transgranicznej”), z drugiej strony, realizowanej przy ich wspólnej części zewnętrznej granicy Unii.

### **1.3. Pojęcie i przedmiot bilateralnej współpracy transgranicznej w Europie**

Powszechnie rozumie się, że współpraca transgraniczna to każde wspólnie realizowane przedsięwzięcie, którego celem jest umocnienie i rozwój sąsiedzkich relacji między społecznościami i władzami terytorialnymi co najmniej dwóch stron oraz podpisanie porozumień i przyjęcie uzgodnień niezbędnych do realizacji takich działań. Współpraca transgraniczna jest rodzajem współpracy terytorialnej, ta natomiast zawiera współpracę transgraniczną, współpracę międzyregionalną i współpracę transnarodową (ponadnarodową)<sup>103</sup>.

Współpraca transgraniczna może mieć różne formy: wielostronne (multilateralne np. euroregiony, EUWT, partnerstwo wielostronne itd.), a także dwustronne (bilateralne), gdy współpracują dwie strony.

Współpraca transgraniczna jest przykładem współpracy międzynarodowej, do której cech należy zaliczyć bliskość kontaktów oraz lokalną, regionalną płaszczyznę

---

<sup>103</sup> Art. 2 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”, Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r.

kooperacji<sup>104</sup>. Współpraca transgraniczna nie jest zaliczana wprost do polityki zagranicznej państwa i nie stanowi zagrożenia dla spójności terytorialnej. Rolą porozumień międzynarodowych o współpracy dwustronnej jest wskazanie, w jakich sytuacjach samorzady sąsiadujących krajów mogą ją nawiązać i jakie są tego następstwa w prawie wewnętrznym. Co więcej, współpraca transgraniczna nie jest narzędziem, za pomocą którego samorzady terytorialne uzyskują kompetencje, których nie mają na mocy prawa krajowego. Jej celem nie jest zbudowanie nowej formy władz lokalnych o charakterze ponadnarodowym. Władze lokalne mogą podpisywać porozumienia opierając się jedynie na posiadanych uprawnieniach. Współdziałanie powinno bazować na poszanowaniu prawa krajowego oraz zobowiązań międzynarodowych państwa<sup>105</sup>. Osiągnięciom europejskiej integracji politycznej i gospodarczej towarzyszą osiągnięcia będące rezultatem rozwijania różnych form transgranicznej współpracy regionalnej i lokalnej pomiędzy różnorodnymi podmiotami<sup>106</sup>.

Zdaniem Marka Zielińskiego współpraca transgraniczna to sąsiedzka współpraca we wszystkich sferach życia, pomiędzy graniczącymi ze sobą obszarami, regionami, władzami komunalnymi oraz władzami w regionach przygranicznych<sup>107</sup>. W Europejskiej Karcie Regionów Granicznych i Transgranicznych przez współpracę transgraniczną rozumie się współpracę sąsiedzka (przylegających do siebie regionów przygranicznych) oraz współpracę zagraniczną (władz szczebla lokalnego i regionalnego, organizacji i instytucji reprezentujących obszary graniczne). Współpraca transgraniczna dotyczy działań władz lokalnych, regionalnych oraz wspólnych inicjatyw przedsiębiorstw, organizacji, mieszkańców<sup>108</sup>.

Współpraca transgraniczna może być definiowana w wąskim bądź szerokim ujęciu. Węższe znaczenie jest często używane w regulacjach prawnomiędzynarodowych (np. Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, sporządzona w Madrycie 21 maja 1980 r., czy Europejska

---

<sup>104</sup> M. Perkmann, *Building Governance Institutions Across European Borders*, „Regional Studies” 1999, t. 33.7, s. 657–667.

<sup>105</sup> A. Żelazo, *Pojęcie współpracy transgranicznej samorządu terytorialnego*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” 2004, nr 24, s. 1. Zob. też: M. Quevit, S. Bodson, *Transborder Cooperation and European Integration: The Case of Wallonia*, [w:] R. Cappellin, P.W.J. Batey (red.), *Regional Networks...*, s. 1-2.

<sup>106</sup> T. Gadkowski, *Euroregiony...*, s. 233.

<sup>107</sup> M. Zieliński, *Współpraca transgraniczna między władzami lokalnymi państw Unii Europejskiej*, [w:] C. Mik (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Perspektywy, warunki, szanse i zagrożenia*, Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego Organizacji i Kierownictwa, Toruń 1997, s. 227.

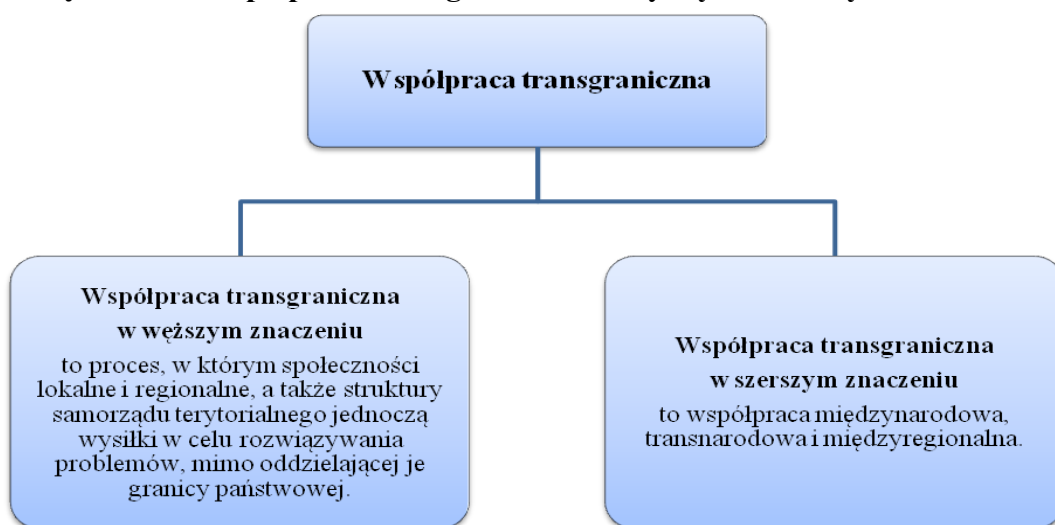
<sup>108</sup> A. Żelazo, *Pojęcie współpracy transgranicznej...*, s. 1.

Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych, uchwalona w Euroregionie EUREGIO na pograniczu Niemiec i Holandii w dniu 20 listopada 1981 r.). W tym ujęciu współpraca transgraniczna jest definiowana jako proces, w którym społeczności lokalne i regionalne, struktury samorządu terytorialnego łączą swoje działania w celu solidarnego rozwiązywania problemów mimo występowania granicy państwowej. Z kolei w szerszym ujęciu współpraca transgraniczna utożsamiana jest z innymi formami współpracy:

- współpracą międzynarodową – współpraca transgraniczna jest swoistym przykładem współpracy międzynarodowej, której specyficznymi cechami są sąsiedztwo kontaktów oraz lokalny lub regionalny poziom kooperacji;
- współpracą transnarodową – jest kooperacją skupioną na integracji terytorialnej Unii Europejskiej, skierowaną na zrównoważony, zharmonizowany rozwój przestrzenny miast i terenów wiejskich, innowacyjność, ochronę środowiska i na rozwój społeczeństwa informacyjnego;
- współpracą międzyregionalną – jest określana jako jedna z form kooperacji międzynarodowej, której głównym celem jest rozwój polityki regionalnej, wymiana informacji i doświadczeń w zakresie rozwoju regionalnego oraz polityki spójności<sup>109</sup>.

Współpraca transgraniczna w węższym i szerszym znaczeniu została przedstawiona na rysunku 3.

**Rysunek 3. Współpraca transgraniczna w węższym i szerszym znaczeniu**



<sup>109</sup> S. Dołzbłasz, A. Raczyk, *Współpraca transgraniczna...*, s. 14-15

Źródło: P. Solarz, *Współpraca transgraniczna...*, s. 23.

Współpraca transgraniczna obejmuje wiele płaszczyzn współpracy. Obszarami kooperacji mogą być obszary, którymi zainteresowana jest wspólnota lokalna. Powyższa sfera musi mieścić się w uprawnieniach władz lokalnych i regionalnych nadanych im przez prawo krajowe. Do głównych obszarów współpracy transgranicznej można zaliczyć:

- rozwój regionalny;
- planowanie przestrzenne;
- rozwój gospodarczy;
- transport i infrastrukturę;
- turystykę transgraniczną;
- ochronę środowiska;
- kooperację w sferze społecznej;
- kulturę;
- naukę;
- oświatę;
- szkolenia<sup>110</sup>.

W celu zobrazowania problematyki współpracy transgranicznej, a także zaprezentowania umów regulujących przedmiotowe zagadnienie autor zdecydował się na ukazanie niniejszej tematyki w formie tabelarycznej

Przykłady umów regulujących obszary współpracy transgranicznej przedstawiono w tabeli 7.

**Tabela 7. Przykłady umów polsko-białoruskich regulujących obszary współpracy transgranicznej**

<b>Dziedzina współpracy transgranicznej</b>	<b>Nazwa umowy</b>
Rozwój regionalny	Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Białoruś o dobrym

<sup>110</sup> Zob. K. Jóskowiak, *Samorząd terytorialny w procesie integracji europejskiej: polskie doświadczenia i wnioski na przyszłość*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2008, s. 146-167; S. Ciok, *Pogranicze polsko-niemieckie. Problemy współpracy transgranicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004, s. 146-186, oraz Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych, uchwalona w Euroregionie EUREGIO na pograniczu Niemiec i Holandii w dniu 20 listopada 1981 r. (preambuła).

	sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 23 czerwca 1992 r. <sup>111</sup>
Rozwój gospodarczy	Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o współpracy o współpracy gospodarczej z 30 kwietnia 2004 r. <sup>112</sup>
Transport i infrastruktura	Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś w sprawie przejść granicznych z 24 kwietnia 1992 r. <sup>113</sup>
Kultura, nauka, oświata	Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś o współpracy w dziedzinie kultury, nauki, i oświaty z 27 listopada 1995 r. <sup>114</sup> Porozumienie między Rządem RP a Rządem Republiki Białorusi o współpracy w dziedzinie edukacji z 20 lipca 2016 r. <sup>115</sup>

Źródło: opracowanie własne na podstawie Internetowej Bazy Traktatowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych, tryb dostępu: <http://www.traktaty.msz.gov.pl/SearchTreaties.aspx?t=DW> [na dzień: 10.08.2018 r.].

Ważnym obszarem współpracy transgranicznej jest rozwój regionalny i planowanie przestrzenne. Pierwsze transgraniczne inicjatywy na rzecz rozwoju regionalnego i planowania przestrzennego zostały zapoczątkowane na początku lat sześćdziesiątych XX wieku<sup>116</sup>. Stanowiły one wzór dla powstających opracowań koncepcji rozwoju następujących euroregionów: „Euroregionu Nysa”, „Euroregionu Sprewa – Nysa – Bóbr, Euroregionu „Pro Europa Viadrina”. Koncepcje rozwoju regionalnego stanowią wzór solidnej, rzetelnej analizy transgranicznej oraz są gotowymi propozycjami inicjatyw skierowanych do euroregionów. Zbliżoną funkcję na obszarze wschodnim pełnił program „Koncepcja rozwoju Euroregionu Niemen”, dotowany przez Komitet Badań Naukowych. Obejmował on m.in. jednolity plan zagospodarowania przestrzennego Euroregionu oraz projekty kooperacji w rozmaitych płaszczyznach życia gospodarczego i społecznego obszaru transgranicznego. Podobny

<sup>111</sup> Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Białoruś o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisany w Warszawie dnia 23 czerwca 1992 r., Dz.U. nr 118 poz. 527.

<sup>112</sup> Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o współpracy o współpracy gospodarczej z 30 kwietnia 2004 r., MP. 2006 nr 26, poz. 286.

<sup>113</sup> Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś w sprawie przejść granicznych z 24 kwietnia 1992 r., Dz.U. nr 37, poz. 518.

<sup>114</sup> Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś o współpracy w dziedzinie kultury, nauki, i oświaty z 27 listopada 1995 r., Dz.U. 1996, nr 76, poz. 365.

<sup>115</sup> Porozumienie między Rządem RP a Rządem Republiki Białorusi o współpracy w dziedzinie edukacji z 20 lipca 2016 r., MP. 2017, poz. 49.

<sup>116</sup> S. Ciok, *Pogranicze polsko-niemieckie; problemy współpracy transgranicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004, s. 177.

projekt badawczy, finansowany także przez Komitet Badań Naukowych, został przeprowadzony w latach 1994-1997 na potrzeby Euroregionu Bug. Jego zadaniem była analiza możliwości podejmowania kooperacji transgranicznej i wskazanie określonych form pogłębienia tej kooperacji. Rezultatem projektu było opracowanie kilkudziesięciu prac naukowo-badawczych z zakresu gospodarki, polityki, prawa, ekonomii, zagospodarowania przestrzennego, polityki społecznej, demografii i kultury<sup>117</sup>. Jednym z głównych opracowań z zakresu rozwoju współpracy transgranicznej była Strategia rozwoju Euroregionu Bug<sup>118</sup>.

Bodźcem do kooperacji w zakresie planowania przestrzennego było powstanie euroregionów. Współpraca transgraniczna w dziedzinie planowania przestrzennego może występować na trzech poziomach. Pierwszy to poziom państwowy, w którym projektowanie rozwoju przestrzennego odbywa się na płaszczyźnie komisji do spraw współpracy transgranicznej oraz komisji ds. planowania rozwoju przestrzennego, Drugi to poziom regionalny, w którym transgraniczne planowanie regionalne prowadzone jest w kooperacji władz regionalnych każdego z państw sąsiednich, najczęściej o różnych uprawnieniach. Trzeci to poziom lokalny planowania przestrzennego<sup>119</sup>.

Umowy rządowe odegrały istotne znaczenie dla międzypaństwowej kooperacji i planowania przestrzennego pomiędzy krajami sąsiedzkimi. Na terenach przygranicznych polsko-niemieckich, polsko-czeskich, polsko-słowackich zostało opracowanych wiele dokumentów studialnych odnoszących się do późniejszego zagospodarowania przestrzennego tych terenów<sup>120</sup>.

Na obszarach przygranicznych polsko-białoruskich oraz polsko-litewskich powstały zbliżone opracowania studialne. Dzięki działalności Polsko-Białoruskiej Komisji Gospodarki Przestrzennej (powołanej w 1993 r.) powstał m.in. dokument z dziedziny zagospodarowania przestrzennego, czyli podstawy zagospodarowania przestrzennego regionów przygranicznych Polski i Białorusi, cz. 1: Raport o stanie

---

<sup>117</sup> M. Bałtowski (red.), *Regiony, euroregiony, rozwój regionalny*, t. 4, *Euroregion Bug*, Wydawnictwo Politechniki Lubelskiej, Lublin 1996, s. 141.

<sup>118</sup> J. Polski (red.), *Strategia rozwoju Euroregionu Bug*, t. 16, *Euroregion Bug*, Wydawnictwo Politechniki Lubelskiej, Lublin 1997, s. 32.

<sup>119</sup> *Ibidem*.

<sup>120</sup> *Współpraca transgraniczna 1991-1999*, Stowarzyszenie Gmin Polskich Euroregionu Nysa, Jelenia Góra 1999, s. 12.

zagospodarowania przestrzennego regionów przygranicznych (dokument powstał w 1995 r.)<sup>121</sup>.

Z analizy opracowań z zakresu planowania rozwoju przestrzennego wynika, że planowanie rozwoju przestrzennego na obszarach transgranicznych jest procesem, którego zadaniem jest przeprowadzanie wspólnych analiz dla całego regionu, opracowanie wzajemnych planów rozwojowych oraz przygotowanie transgranicznych programów i projektów. Aktorzy współpracy transgranicznej mogą w celu spójności i koordynacji planowania przestrzennego na terenie transgranicznym podpisywać w ramach swoich uprawnień dwustronne lub wielostronne porozumienia, które mają postać oświadczenia woli podmiotów. Warto dodać, że kooperanci transgraniczni mogą opracowywać programy studiów, plany i programy rozwoju przestrzennego. Czynności te mają formę konsultacyjno-koordynacyjną. Głównym ich celem jest spójność planów zagospodarowania przestrzennego, planów i programów rozwoju na terenie transgranicznym<sup>122</sup>.

Szczególnym obszarem współpracy transgranicznej jest rozwój gospodarczy, który należy do jednych z istotnych przesłanek inicjujących rozwój współpracy transgranicznej. Powstawanie euroregionów po obu stronach granicy przyczynia się do wzrostu aktywności mieszkańców terenów przygranicznych<sup>123</sup>. Wpływa pozytywnie na bilateralne relacje partnerów (powoduje wzrost przedsiębiorczości, aktywności gospodarczej). Jednak istotą funkcjonowania euroregionów nie jest wyłącznie rozwój gospodarczy<sup>124</sup>.

Według polityki gospodarczej Unii Europejskiej, państwa zobowiązane są do budowania ram warunków działalności gospodarczej i budowy infrastruktury. Z kolei rozwój gospodarczy jest celem firm. Podkreślić należy, że samorządy lokalne, nie posiadają wielu narzędzi warunkujących regulacyjne oddziaływanie na przebieg zjawisk gospodarczych na podlegającym im terenie. Przedsięwzięcia podejmowane przez władze lokalne mają wymiar pośredni i organizacyjny. Podmioty biorące udział we współpracy transgranicznej i w funkcjonowaniu euroregionów mogą:

- stwarzać pozytywne ramy funkcjonowania przedsiębiorstw;

---

<sup>121</sup> M. Proniewski, *Współpraca transgraniczna województwa podlaskiego z Białorusią i Litwą*, [w:] R. Stemplowski, A. Żelazo (red.), *Polskie pogranicza a polityka zagraniczna u progu XXI wieku*, Wydawnictwo Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2002, s. 312.

<sup>122</sup> *Ibidem*.

<sup>123</sup> S. Ciok, *Pogranicze polsko-niemieckie...*, s. 155.

<sup>124</sup> K. Jóskowiak, *Samorząd terytorialny w procesie...*, s. 150.

- warunkować rozwój gospodarczy, w wyniku którego następuje rozwój gospodarczy obszarów granicznych;
- ułatwiać firmom nawiązywanie współpracy ekonomicznej z gospodarczymi podmiotami po drugiej stronie granicy<sup>125</sup>.

Do skutecznego rozwoju współpracy transgranicznej w dziedzinie gospodarczej potrzebne jest istnienie umów międzynarodowych regulujących zasady i formy kooperacji w zakresie gospodarczym. Polska ma uregulowane relacje gospodarcze ze wszystkimi sąsiadami za pomocą dwustronnych umów międzyrządowych<sup>126</sup>. Jeśli chodzi o relacje bilateralne Polski i Białorusi w kontekście współpracy gospodarczej, należy tu wskazać umowę między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o współpracy gospodarczej z 30 kwietnia 2004 r.<sup>127</sup> Umowa nawiązuje do podpisanego w 1992 r. Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 23 czerwca 1992 r. W art. 1. umowy z 2004 r. zaakcentowano potrzebę rozwoju międzyregionalnej współpracy gospodarczej<sup>128</sup>.

Współpraca ekonomiczna w regionach transgranicznych dotyczy w głównej mierze<sup>129</sup>:

- optymalizacji transgranicznej współpracy małych i średnich przedsiębiorstw;
- rozwoju nowych, transgranicznych stosunków pomiędzy producentami i kooperantami;
- analizowania i przeciwdziałania problemom transgranicznego rynku pracy;
- optymalizacji warunków prawnych i podatkowych dotyczących działalności gospodarczej;
- wzmacniania konkurencyjności gospodarczej regionów przygranicznych;
- likwidacji problemów społecznych wynikających z rosnącego przygranicznego ruchu wahadłowego ludności;

---

<sup>125</sup> *Ibidem*, s. 151.

<sup>126</sup> M. Woźniak, *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego w świetle prawa polskiego i standardów międzynarodowych*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 4, s. 13.

<sup>127</sup> Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o współpracy gospodarczej podpisana 30 kwietnia 2004 r., M.P. z 2006 r. nr 26, poz. 286.

<sup>128</sup> K. Gomółka, *Współpraca transgraniczna Polski...*, s. 33.

<sup>129</sup> M. Greta, *Euroregiony...*, s. 162-163, a także M. Greta, T. Kostrzewa-Zielińska, *Od współpracy transgranicznej do euroregionalizacji i uruchamiania przedsiębiorczości lokalnej*, Wydawnictwo Politechniki Białostockiej, Białystok 2008, s. 69-70.



- wspomaganie przygranicznego kształcenia zawodowego, biorąc pod uwagę wymogi danego kraju;
- tworzenia sieci połączeń na transgranicznym rynku pracy;
- rozwoju turystyki transgranicznej warunkującej zwiększenie ruchu turystycznego.

Niegdyś wzorem dobrze funkcjonującej bilateralnej transgranicznej kooperacji gospodarczej stanowiła m.in.: funkcjonująca na obszarze Euroregionu Niemen Polsko-Litewska Izba Gospodarcza Rynków. Funkcjonująca od 1992 r. Polsko-Litewska Izba Gospodarcza skupiała pierwotnie polskie i litewskie firmy zainteresowane wymianą gospodarczą. W latach następnych rozwijała działalność jako Polsko-Litewska Izba Gospodarcza Rynków Wschodnich. W skład Izby wchodziło ponad 200 członków. Kooperowała z izbami przemysłowo-handlowymi z Litwy, Łotwy, Estonii, Białorusi, Rosji, Ukrainy i Kazachstanu. Utrzymywała bezpośrednie relacje z placówkami dyplomatycznymi i biurami radców handlowych tych państw na terenie Polski oraz polskimi za granicą. Zaslugą Polsko-Litewskiej Izby Gospodarczej Rynków Wschodnich było sporządzenie i wdrożenie Kompleksowego Programu Promocji Eksportu Polskiego na Wschód „Pollexport”. Program zakładał wszechstronną promocję oraz wsparcie polskich przedsiębiorstw i produktów w wejściu na rynki wschodnie. Ponadto, przewidywał usługi konsultacyjne, kursy, spotkania biznesowe, misje gospodarcze, udział w imprezach wystawienniczych, działania promocyjne, raporty marketingowe<sup>130</sup>. W 2009 r. Izba została wykreślona z Krajowego Rejestru Sądowego. Jednak po kilku latach wznowiła swoją działalność jako Polsko-Litewska Izba Handlowa z siedzibą w Wilnie, niestety na znacznie mniejszą skalę<sup>131</sup>.

Następnym obszarem współpracy transgranicznej jest infrastruktura techniczna (przede wszystkim przejść granicznych, układów komunikacyjnych i urzędzeń komunalnych)<sup>132</sup>. Integracyjny aspekt działań transgranicznych w obszarze infrastruktury technicznej (z uczestnictwem gremiów lokalnych, regionalnych), można określić jako ulepszenie spójności obszaru transgranicznego. Transgraniczną spójność infrastrukturalną stanowi:

---

<sup>130</sup> *Ibidem*, s. 15-20.

<sup>131</sup> Zob. oficjalna strona internetowa Polsko-Litewskiej Izby Handlowej, tryb dostępu: <http://plcc.lt/o-izbie.html> [na dzień: 31.12.2018 r.]; J. Wyganowski, *Znów działa Polsko-Litewska Izba Gospodarcza*, tryb dostępu: <http://www.suwalki24.pl/mobile/article/3,znow-dziala-polsko-litewska-izba-gospodarcza#> [na dzień: 27.10.2016 r.].

<sup>132</sup> S. Ciok, *Pogranicze polsko-niemieckie...*, s. 160.

- synchronizacja przedsięwzięć z zakresu budowy, rozbudowy, modernizacji przejść granicznych, układów komunikacyjnych i urzędzeń komunalnych oraz sieci telekomunikacyjnych;
- opracowanie wspólnych projektów infrastrukturalnych, dofinansowanych ze środków unijnych;
- wspólny lobbing podmiotów transgranicznych u rodzimych władz centralnych w kwestii decyzji, inwestycji transgranicznych będące poza kompetencjami władz lokalnych.

Współcześnie duże znaczenie dla rozwoju pogranicza odgrywa kooperacja w zakresie infrastruktury technicznej, w szczególności odnosząca się do przejść granicznych, układu komunikacyjnego, sieci telekomunikacyjnej<sup>133</sup>. Skoro przekraczanie granicy może się odbywać w ściśle określonym miejscu – na przejściach granicznych, to nieuchronnie stają się one swego rodzaju „wąskimi gardłami” (dotyczy przejść granicznych na Wschodzie z państwami niebędącymi członkami Unii Europejskiej). Oczywiście to, czy przejścia graniczne stają się „wąskimi gardłami” uzależnione jest od wielu przesłanek, przede wszystkim: liczby przejść granicznych, ich wielkości, przepustowości, liczby przekraczających granicę (osób, pojazdów), wielkości masy towarowej<sup>134</sup>. Dla przykładu można podać, że granicę polsko-białoruskiej można przekroczyć w trzynastu miejscowościach.

Na granicy z Białorusią główną rolę pełnią następujące przejścia graniczne<sup>135</sup>:

- Kuźnica – Bruzgi (ruch drogowy i ruch kolejowy – osobowy i towarowy – na trasie Białystok – Grodno);
- Bobrowniki – Bieriestowica (ruch drogowy osobowy i towarowy, na trasie Białystok – Baranowicze);
- Połowce – Pieszczatka (ruch drogowy osobowy – bez autobusów – tylko dla obywateli Polski i Białorusi, na trasie z Bielska Podlaskiego do Brześcia);
- Kukuryki – Kozłowiczy (ruch drogowy towarowy, na trasie Biała Podlaska–Brześć);

---

<sup>133</sup> Por.: L.N. Davydenko, *Transgranicznoe sotrudnicestvo: ekonomičeskije i instytucionl'nyje osnovy*, BGPU, Minsk 2006, s. 207.

<sup>134</sup> *Ibidem*.

<sup>135</sup> B. Cichocki, *Wschodnia granica zewnętrzna rozszerzonej Unii Europejskiej*, „Prace Ośrodka Studiów Wschodnich” 2004, nr 14, s. 13.

- Terespol – Brześć (ruch kolejowy – osobowy i towarowy),

Wśród przejść granicznych można wymienić jeszcze: Švendubrė-Privalka (przejście graniczne z Litwą), Raigardas-Privalka (przejście graniczne z Litwą), port lotniczy w Grodnie, port lotniczy w Brześciu. przejście graniczne Narodowy Port Lotniczy „Mińsk”<sup>136</sup>.

Polskie przejścia graniczne na granicy polsko-białoruskiej przedstawiono w tabeli 8.

**Tabela 8. Polskie przejścia graniczne na granicy polsko-białoruskiej**

Nazwa miejscowości	Rodzaj przejścia granicznego	Dozwolony rodzaj ruchu granicznego
Bobrowniki	drogowe	osobowy, towarowy
Czeremcha	kolejowe	osobowy, towarowy
Kukuryki	drogowe	towarowy
Kuźnica Białostocka	drogowe	osobowy, towarowy
Kuźnica Białostocka	kolejowe	osobowy, towarowy
Połowce	drogowe	osobowy (z wyłączeniem ruchu autobusowego)
Siemianówka	kolejowe	towarowy
Sławatycze	drogowe	osobowy (z wyłączeniem ruchu autobusowego)
Terespol	drogowe	osobowy
Terespol	kolejowe	osobowy, towarowy
Białowieża	drogowe	osobowy (ruch turystyczny pieszy i rowerowy)
Zubki	kolejowe	towarowy
Rudawka	rzeczne	osobowy

Źródło: A. Maksimeczuk, L. Sidorowicz, *Polska granica wschodnia w warunkach transformacji*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2008, s. 150-151.

<sup>136</sup> M. Pietraszczyk, *Nowe przepisy, dotyczące ruchu bezwizowego z Białorusią*, tryb dostępu: <http://strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/5937,Nowe-przepisy-dotyczace-ruchu-bezwizowego-z-Bialorusia.html> [na dzień: 02.01.2018 r.].

Rozwój infrastruktury transgranicznej oraz optymalizację ruchu granicznego można osiągnąć za pomocą:

- rozbudowy transgranicznych sieci dróg dla granicznego ruchu osobowego, likwidowanie utrudnień będących rezultatem systemów taryfowych;
- tworzenia terminali transportu kombinowanego i centrów przeładunkowych ruchu towarowego;
- modernizacji transgranicznych sieci energetycznych;
- usuwania luk w połączeniach transgranicznych;
- usprawnienia współpracy między policją i służbami ochrony granic w celu przeciwdziałania przestępczości transgranicznej;
- likwidacji dysproporcji w obszarze ubezpieczeń społecznych i opodatkowania;
- poprawy transgranicznej ochrony konsumenta;
- wzrostu wydajności lokalnych i regionalnych systemów zaopatrzenia w wodę i gaz;
- rozwoju telekomunikacji<sup>137</sup>.

Ważnym obszarem współpracy transgranicznej jest kultura. Kooperacja w dziedzinie kultury jest kluczowym warunkiem wstępnym przed podjęciem jakichkolwiek innych działań dążących do rozwinięcia zaufania stron. Aktywne uczestnictwo obywateli w przygotowaniu imprez kulturalnych wymaga dobrego poznania uwarunkowań geograficznych, strukturalnych, ekonomicznych, socjalnych, kulturalnych oraz historycznych sąsiadów z drugiej strony granicy. Regiony transgraniczne dzięki swojej bogatej różnorodności kulturowej mogą przyczynić się do integracji i jednoczenia Europy. Przez współpracę w obszarze kultury ma miejsce także zrozumienie mniejszości narodowych i rozwiązywanie ich problemów. Przedsięwzięcia takie stanowią istotny wkład w rozwój tolerancji i międzynarodowego zrozumienia.

Współpraca w dziedzinie kultury ma miejsce na podstawie formalnie zawartych umów między miastami i gminami przygranicznymi w sposób zorganizowany i niezorganizowany<sup>138</sup>. Aktualnie współpracę transgraniczną w dziedzinie kultury między Białymstokiem a Grodnem określa Porozumienie o współpracy pomiędzy Miastem

---

<sup>137</sup> M. Greta, *Euroregiony...*, s. 162-163, a także M. Greta, T. Kostrzewa-Zielińska, *Od współpracy...*, Białystok 2008, s. 72-73.

<sup>138</sup> P. Solarz, *Współpraca transgraniczna jako czynnik procesu integracji europejskiej*, Wydawnictwo Vizja Press & It, Warszawa 2009, s. 220.

Białystok a Miastem Grodno z 16 marca 2018 r.<sup>139</sup>. Z perspektywy Białegostoku widać dużą różnorodność stosowanych form współpracy transgranicznej.

Bilateralna współpraca transgraniczna może być definiowana w różny sposób. Wynika to przede wszystkim z bogatego zakresu merytorycznego owej kooperacji, która dotyczy wielu obszarów rozwoju społeczno-gospodarczego. Z problematyką bilateralnej współpracy transgranicznej wiąże się termin gminne związki partnerskie lub określenie związki bliźniacze (ang. *twinning*). Związki te można zdefiniować jako kontakty zagraniczne samorządów lokalnych, których cechą charakterystyczną jest bezpośrednie zaangażowanie mieszkańców gmin oraz organizacji lokalnych we współpracę ze społecznościami gmin zagranicznych. Partnerstwa gmin są formą współpracy międzynarodowej na szczeblu lokalnym. Warunkują bliskie kontakty między społecznościami różnych krajów oraz umożliwiają władzom lokalnym różnych państw dostęp do wymiany doświadczeń i kooperacji w wielu obszarach życia społecznego.

Związki bliźniacze (partnerskie) razem z euroregionami są organizacyjnymi formami współpracy transgranicznej władz lokalnych. Od euroregionów odróżnia je mniejszy stopień instytucjonalizacji.

Założeniem międzynarodowej współpracy miast jest zbliżenie narodów. Inicjatorem działań powinny być władze samorządowe, które są blisko obywateli. Gwarantuje to rozwój aktywności społecznej, działanie na rzecz wspólnoty samorządowej oraz zbliżanie do siebie innych narodowości. Zaangażowanie i aktywność w życiu społecznym miast partnerskich determinuje popularyzowanie uniwersalnych wartości, np. bezpieczeństwa, sprawiedliwości, tolerancji, szacunku, wolności.

Polskie samorzady prowadzą prężną współpracę międzynarodową o charakterze dwustronnym. Przykładem są zawarte umowy z sąsiednimi jednostkami oraz innymi podmiotami. Aktywność ta w głównej mierze jest związana z możliwością korzystania ze środków Unii Europejskiej. Ponadto samorzady chętnie przystępują do różnego rodzaju organizacji o charakterze lokalnym i regionalnym w celu wymiany doświadczeń, nawiązywania kontaktów i zaznaczenia swej obecności na arenie międzynarodowej. Bliźniacza współpraca samorządów po obu stronach granicy często stanowi formę dyplomacji oddolnej, ponieważ jest realizowana przez gminy (najniższa

---

<sup>139</sup> Opracowanie własne na podstawie materiałów wewnętrznych Departamentu Prezydenta Miasta, Urzędu Miejskiego w Białymstoku, udostępnionych autorowi i w jego zasobach (kopie).

jednostka podziału terytorialnego kraju), dzięki czemu zyskują one pewną niezależność od władz państwowych.

## **1.4. Formy bilateralnej współpracy transgranicznej w Europie**

W literaturze przedmiotu przedstawionych jest wiele form współpracy transgranicznej. Z punktu widzenia problematyki pracy istotne jest omówienie głównych form bilateralnej współpracy transgranicznej w Europie, począwszy od form niezinstytucjonalizowanych, przez m.in. euroregiony, związki bliźniacze, partnerstwo transgraniczne czy europejski projekt transgraniczny.

### **1.4.1. Polsko-Białoruskie (międzypaństwowe) struktury instytucjonalne**

Bilateralna europejska współpraca transgraniczna jest oparta na intuicyjnych relacjach i zasadach wzajemności. Dla jej dalszego funkcjonowania istotne znaczenie ma współpraca międzypaństwowa (międzynarodowa) w tym zakresie. Na przykładzie relacji polsko-białoruskich można wskazać, że główną platformą współpracy transgranicznej między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Białoruś stanowi Polsko-Białoruska Międzyrządowa Komisja Koordynacyjna do spraw Współpracy Transgranicznej, która została utworzona na podstawie art. 7 pkt. 1 Porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś o głównych zasadach współpracy transgranicznej z dnia 24 kwietnia 1992 r. Komisja wskazuje kierunki i główne założenia współpracy transgranicznej, przygotowuje wspólne programy działania mające na celu rozwój współpracy między władzami administracji państwowej i organami samorządu terytorialnego Polski i Białorusi, gwarantuje ich zgodność z postanowieniami porozumienia oraz nadzoruje współpracę transgraniczną. Dodatkowo opracowuje propozycje w obszarze budowania sprzyjających warunków prawnych, ekonomicznych, finansowych oraz handlowych dla obustronnego współdziałania gospodarczego, rozwoju przedsiębiorczości, działalności gospodarczej. W obrębie komisji działają cztery podkomisje: do spraw przejść granicznych i

infrastruktury, współpracy przygranicznej, współpracy międzyregionalnej oraz planowania przestrzennego<sup>140</sup>.

Podstawowym zadaniem Polsko-Białoruskiej Międzyrządowej Komisji Koordynacyjnej do spraw Współpracy Transgranicznej jest określenie ram współpracy dwustronnej w tym obszarze: ukazanie kierunków i zasadniczych założeń kooperacji oraz ich przedstawienie do akceptacji właściwym organom obu państw, przygotowywanie propozycji zmian i ułatwień odnoszących się do koordynacji przedsięwzięć organów wszystkich poziomów dotyczące tej współpracy. Ponadto, Komisja wskazuje oraz opiniuje propozycje w sferze budowania pozytywnego klimatu prawnego, ekonomicznego i społecznego wzajemnie korzystnego dla współpracujących obszarów. Ważnym zadaniem Komisji jest również wspieranie prac, których celem jest poprawa infrastruktury przejść drogowych oraz spójnego planowania przestrzennego<sup>141</sup>.

Komisji współprzewodniczą ze strony polskiej – Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, a ze strony białoruskiej – Zastępca Ministra Spraw Zagranicznych Republiki Białoruś. Zadania Sekretariatu Komisji pełni Departament Spraw Międzynarodowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. W ramach Komisji działa 5 podkomisji: do spraw współpracy przygranicznej, przejść granicznych i infrastruktury, współpracy międzyregionalnej, planowania przestrzennego, ratownictwa i ochrony ludności w warunkach nadzwyczajnych zagrożeń<sup>142</sup>.

Do głównych kompetencji Komisji należy:

- określanie najważniejszych kierunków rozwoju współpracy transgranicznej;
- przygotowywanie wspólnych programów działania, których zadaniem jest rozwój współpracy między władzami administracji państwowej i organami samorządu terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Białoruś;

---

<sup>140</sup> Odpowiedź Ministerstwa Spraw Wewnętrznych na interpelację Posła na Sejm Damiana Raczkowskiego z dnia 4 listopada 2014 r. w sprawie bilateralnej współpracy transgranicznej pomiędzy Polską a Białorusią, z uwzględnieniem współpracy Białegostoku i Grodna, tryb dostępu: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=7F533B9D> [na dzień: 02.08.2017 r.].

<sup>141</sup> Odpowiedź Ambasady Rzeczypospolitej Polskiej w Mińsku na pismo M. Perkowskiego z dnia 15.10.2015 r. w sprawie bilateralnej współpracy transgranicznej pomiędzy polskimi jednostkami samorządu terytorialnego a białoruskimi jednostkami samorządu terytorialnego, udostępniona autorowi i w jego zasobach (kopia).

<sup>142</sup> Protokół XII posiedzenia Polsko-Białoruskiej Międzyrządowej Komisji Koordynacyjnej do spraw Współpracy Transgranicznej, Augustów, 25-26 maja 2017 r., tryb dostępu: <https://www.mswia.gov.pl/download/1/30740/ProtokolscanOST.pdf> [na dzień: 10.09.2018 r.].

- rozpatrywanie propozycji organów administracji państwowej poziomu regionalnego i lokalnego oraz organów samorządu terytorialnego Polski i Białorusi odnoszących się do współpracy transgranicznej;
- zatwierdzanie statutów wspólnych organów koordynacyjnych poziomu regionalnego i lokalnego;
- przygotowywanie propozycji w kwestii opracowywania warunków prawnych, ekonomicznych, finansowych i handlowych dla obustronnie korzystnego współdziałania gospodarczego, wspierania przedsiębiorczości i innej działalności gospodarczej w obrębie współpracy transgranicznej;
- podejmowanie przedsięwzięć w celu likwidacji barier we współpracy transgranicznej<sup>143</sup>.

Koszty dotyczące przeprowadzenia konferencji, seminariów, sympoziów uiszcza odpowiednio ta część narodowa Komisji, na obszarze którego Państwa odbywa się posiedzenie. Wydatki związane z podróżą uczestników posiedzeń Komisji, konferencji, seminariów, sympoziów wraz z miejscem noclegowym i wyżywieniem uczestników pokrywają odpowiednio te jej części narodowe, które delegują na posiedzenia swych reprezentantów.

W lipcu 2014 r. odbyło się posiedzenie Polsko-Białoruskiej Międzynarodowej Komisji Koordynacyjnej ds. Współpracy Transgranicznej, której przedmiotem było wypracowanie priorytetów współpracy. Ustalono, że będą nimi: intensyfikacja prac w zakresie doskonalenia bazy prawno-traktatowej regulującej różne aspekty współpracy transgranicznej, poprawa infrastruktury przygranicznej, wykorzystanie mechanizmów współpracy transgranicznej jako instrumentu do poprawy współpracy na poziomie regionalnym. Poruszono także kwestie małego ruchu granicznego, wykorzystania funduszy europejskich do rozwoju współpracy transgranicznej oraz współpracy w ramach infrastruktury drogowej i kolejowej<sup>144</sup>.

Kolejne posiedzenie Komisji odbyło się w kwietniu 2015 r. Obie strony stwierdziły, że wzajemne kontakty ożywiły się. Potwierdzono gotowość do

---

<sup>143</sup> Statut Polsko-Białoruskiej Międzyrządowej Komisji Koordynacyjnej do spraw Współpracy Transgranicznej, podpisany w Grodnie 19 kwietnia 1996 r., s. 1-2, tryb dostępu: <https://mswia.gov.pl/download/1/10961/STATUT-BIALORUS.pdf> [na dzień: 11.08.2017 r.].

<sup>144</sup> Odpowiedź Ministerstwa Spraw Wewnętrznych RP na interpelację Posła na Sejm RP Damiana Raczkowskiego z dnia 17 października 2014 r. w sprawie współpracy transgranicznej między Polską a Białorusią z uwzględnieniem Białegostoku i Grodna, sygn. SPS-023-29112/14, udostępniona autorowi i w jego zasobach (kopia).



intensyfikacji prac nad aktualizacją bazy prawno-traktatowej, w tym umowy między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Białoruś o stosunkach prawnych na polsko-białoruskiej granicy państwowej, współpracy i wzajemnej pomocy w sprawach granicznych. Ważnym krokiem w zakresie współpracy służb ratowniczych i poprawy poziomu bezpieczeństwa na granicy jest podpisanie w Białymstoku 23 kwietnia 2015 r. Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o współpracy w dziedzinie zapobiegania katastrofom, klęskom żywiołowym i innym poważnym wypadkom<sup>145</sup>. Z kolei strona białoruska stwierdziła konieczność rozwoju infrastruktury przejść granicznych i zwiększenia ich przepustowości, aby umowa o małym ruchu granicznym mogła wejść w życie<sup>146</sup>.

Następne posiedzenie Komisji odbyło się we wrześniu 2016 r. Ze strony polskiej posiedzeniu przewodniczył Sekretarz Stanu w MSWiA, Białoruś reprezentował zastępca ministra Spraw Zagranicznych. Program spotkania oprócz wystąpień obu współprzewodniczących obejmował podsumowanie działalności Podkomisji ds. współpracy przygranicznej oraz Podkomisji ds. przejść granicznych i infrastruktury. Zaplanowano omówienie działalności Podkomisji ds. współpracy międzyregionalnej oraz polsko-białoruskiego współdziałania w kwestiach rozwoju współpracy transgranicznej i sprawę aktualizacji bazy prawno-traktatowej. Obie strony podkreśliły widoczną intensyfikację prac Komisji jak i wchodzących w jej skład Podkomisji. Jednocześnie, ze względu na wspólnotę potrzeb i interesów nadal potrzebna jest dalszy rozwój współpracy transgranicznej, stanowiącej obszar dwustronnych relacji. Stwierdzono, że prace nad modernizacją przejść granicznych przyczyniają się do rozwoju międzynarodowych szlaków transportowych prowadzących przez oba państwa i korzystnie wpływają na wzrost potencjału gospodarczego i turystycznego rejonów przygranicznych. Obie strony wyraziły zadowolenie z kontynuacji Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina w latach 2014-2020 w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa, będącego kontynuacją współpracy w latach 2007-2013. Przewodniczący polskiej części Komisji z zadowoleniem odnotował wprowadzenie przez stronę białoruską ruchu bezwizowego na obszarze Puszczy

---

<sup>145</sup> Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o współpracy w dziedzinie zapobiegania katastrofom, klęskom żywiołowym i innym poważnym wypadkom, Dz.U z 2017, poz. 689.

<sup>146</sup> Protokół z X posiedzenia Polsko-Białoruskiej Międzynarodowej Komisji Koordynacyjnej ds. współpracy transgranicznej, tryb dostępu: <https://www.gov.pl/web/mswia/rady-i-komisje-miedzyrzadowe-ds-wspolpracy-transgranicznej-i-miedzyregionalnej> [na dzień: 12.12.2018 r.].

Białowieskiej, szczególnie na terenie parku turystyczno-krajobrazowego „Kanał Augustowski” i przyległych do niego obszarów. Stwierdził, że pozytywny skutek planowanych usprawnień może zostać dodatkowo wzmocniony dzięki wprowadzeniu Umowy międzyrządowej o zasadach małego ruchu granicznego z 12 lutego 2010 r. (MRG). Jednocześnie wyraził nadzieję, na możliwie szybkie przekazanie noty dyplomatycznej stanowiącej, o wypełnieniu wszystkich czynności ratyfikacyjnych przewidzianych prawem wewnętrznym Białorusi. Obie strony zgodnie stwierdziły, że uproszczenie formalności wizowych UE oraz wejście w życie Umowy o MRG przyczyni się do rozwoju polsko-białoruskich kontaktów gospodarczych, społecznych, kulturowych, a także wpłynie na intensyfikację współpracy samorządów regionów przygranicznych. Warto odnotować fakt, że Komisja podjęła decyzję o powołaniu Podkomisji ds. ratownictwa i ochrony ludności w warunkach naturalnych zagrożeń. Wynika to z potrzeby zacieśnienia bezpośrednich relacji między służbami ds. sytuacji nadzwyczajnych Polski i Białorusi. Jednym z punktów dyskusji była sprawa aktualizacji bazy prawno-traktatowej, w tym przygotowania do podpisania szeregu umów<sup>147</sup>.

Kolejne posiedzenie Komisji miało miejsce w maju 2017 r. Delegacjom przewodzili ci sami współprzewodniczący. Dyskusja koncentrowała na problemach poruszanych podczas poprzedniego spotkania. Omawiano następujące tematy: współpracy w zakresie przejść granicznych i infrastruktury, przy czym poruszono zarówno sprawy infrastruktury drogowej jak i kolejowej. Dokonano oceny działalności Podkomisji ds. ratownictwa i ochrony ludności, Podkomisji ds. współpracy przygranicznej, Podkomisji ds. współpracy międzyregionalnej. Poszczególne Komisje informowały o pracach, jakie prowadzone były od czasu ostatniego posiedzenia. Wysoko oceniona została aktywność jak i partnerskie relacje współpracy międzyregionalnej, jej zakres i jakość wspólnych projektów. Obie strony były zgodne, że priorytetem w stosunkach polsko-białoruskich pozostaje aktualizacja bazy prawno-traktatowej regulującej stosunki graniczne. Ustanowienie solidnej bazy prawnej korzystnie wpłynie na rozwój infrastruktury granicznej, co leży w interesie obu państw. Potwierdzono konieczność intensyfikacji negocjacji projektu Umowy pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Republiką Białoruś o stosunkach prawnych na granicy państwowej, współpracy i wzajemnej pomocy w sprawach granicznych. Jednym z

---

<sup>147</sup> Protokół z XI posiedzenia Polsko-Białoruskiej Międzynarodowej Komisji Koordynacyjnej ds. współpracy transgranicznej, tryb dostępu: <https://www.gov.pl/web/mswia/rady-i-komisje-miedzyrzadowe-ds-wspolpracy-transgranicznej-i-miedzyregionalnej> [na dzień: 12.12.2018 r.].

końcowych punktów obrad była ocena działań promocyjnych Województwa Podlaskiego na arenie międzynarodowej realizowanych przez Urząd Marszałkowski oraz wykorzystanie funduszy UE do rozwoju współpracy transgranicznej polsko-białoruskiej. Przedstawiono informacje o naborze wniosków w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2014-2020. Stwierdzono, że przygotowany przez oba nasze państwa i Ukrainę program otwiera jeszcze większe możliwości rozwoju efektywnej i wzajemnie korzystnej współpracy<sup>148</sup>.

W dniu 7 grudnia 2017 r. we Lwowie odbyło się posiedzenie Komitetu Monitorującego programu Polska-Białoruś-Ukraina, któremu przewodniczył wiceminister rozwoju Adam Hamryszczak. W trakcie spotkania stwierdził: „Dzięki podjętym dziś decyzjom aktywnie wspieramy ułatwienie komunikacji pomiędzy Polską, Białorusią i Ukrainą. Wybraliśmy projekty, dzięki którym poprawi się jakość 220 km dróg a 15 przejść granicznych będzie lepiej wyposażone. Dzięki temu mieszkańcy obszarów przygranicznych będą mogli szybciej się przemieszczać i sprawniej przekraczać przejścia graniczne, a zaoszczędzony w ten sposób czas będą mogli przeznaczyć na rozwój i współpracę”<sup>149</sup>. W zakresie rozwoju infrastruktury polsko-białoruskich przejść granicznych nastąpi duży postęp z uwagi na realizację następujących projektów w ramach programu Polska – Białoruś – Ukraina 2014-2020:

- 1) Przebudowa pawilonów kontroli celno-paszportowej w drogowym przejściu granicznym w Kuźnicy Białostockiej;
- 2) Poprawa przepustowości, kontroli i bezpieczeństwa w drogowym przejściu granicznym w Kuźnicy Białostockiej;
- 3) Polepszenie efektywności przeprowadzania celnego kontroli na przejściu granicznym „Domaczewo”;
- 4) Poprawa operacji zarządzania granicami na przejściach drogowych „Bruzgi” i „Berestovica”;
- 5) Wspólne inicjatywy służb granicznych w celu poprawy efektywności odpraw i ochrony granicy państwowej<sup>150</sup>.

---

<sup>148</sup> Protokół z XII posiedzenia Polsko-Białoruskiej Międzynarodowej Komisji Koordynacyjnej ds. współpracy transgranicznej, tryb dostępu: <https://www.gov.pl/web/mswia/rady-i-komisje-miedzyrzadowe-ds-wspolpracy-transgranicznej-i-miedzyregionalnej> [na dzień: 12.12.2018 r.].

<sup>149</sup> *Nowe inwestycje w drogi i przejścia graniczne w Polsce, Białorusi i Ukrainie*, Portal Funduszy Europejskich, tryb dostępu: <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/wiadomosci/nowe-inwestycje-w-drogi-i-przejscia-graniczne-w-polsce-bialorusi-i-ukrainie/> [na dzień: 12.12.2018 r.].

<sup>150</sup> *Ibidem*.

Warto wskazać na jeszcze jedną umowę, w ramach której powołano wspólną polsko-białoruską komisję. Jest to Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś o współpracy gospodarczej z 30 kwietnia 2004 r. nawiązuje do zawartego w 1992 roku międzypaństwowego Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 23 czerwca 1992 roku. W art. 1 Umowy wskazano na niezbędność rozwoju międzyregionalnej współpracy gospodarczej. Dla ułatwienia współpracy polscy i białoruscy partnerzy podejmować będą działania mające na celu ożywienie współpracy gospodarczej; udział w międzynarodowych organizacjach gospodarczych oraz akcje promocyjne<sup>151</sup>. Dla optymalizacji współpracy transgranicznej w obszarze gospodarczym powołana została Polsko-Białoruska Komisja do spraw Współpracy Gospodarczej. Do jej zadań należy m.in.: przegląd i ocena współpracy gospodarczej; przygotowanie planów dalszego jej rozwoju; analiza spraw spornych<sup>152</sup>.

Polsko-Białoruska Międzyrządowa Komisja Koordynacyjna do spraw Współpracy Transgranicznej pełni ważną rolę w relacjach między Polską i Białorusią. Jednak większą uwagę skupiają na sobie inne formy bilateralnej współpracy transgranicznej, o których piszę w dalszej części pracy.

#### **1.4.2. Euroregion i inne zinstytucjonalizowane formy wzmocnienia bilateralnej współpracy transgranicznej**

Ważną formą współpracy transgranicznej jest (wspomniany już) euroregion. Euroregion definiowany jest jako jeden z wariantów planu aktywizacji gospodarczej regionów przygranicznych. Utożsamiany jest z dążeniami do intensyfikacji współpracy na obszarach przygranicznych, której zadaniem jest zagwarantowanie dobrosąsiedzkich relacji ze społecznościami państw sąsiadujących ze sobą, wzrost poziomu życia oraz popularyzowanie idei jedności europejskiej i współdziałania międzynarodowego. Pojęcie „euroregion” nie jest terminem oficjalnym, w tym znaczeniu, że nie pojawia się w oficjalnych dokumentach Rady Europy, Unii Europejskiej, a także w umowach międzypaństwowych<sup>153</sup>.

---

<sup>151</sup> Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś o współpracy gospodarczej..., *op. cit.*

<sup>152</sup> *Ibidem*, art. 5.

<sup>153</sup> M. Woźniak, *Współpraca międzynarodowa...*, s. 13.

Euroregiony stanowią formalną strukturę kooperacji transgranicznej opartej na porozumieniu między władzami szczebla lokalnego i regionalnego (w niektórych sytuacjach między podmiotami gospodarczymi i społecznymi). Są to obszary graniczne, których agenda współpracy została zaakceptowana w danym kraju i przez Unię Europejską. Dany obszar powinien spełniać następujące kryteria:

- wola ponadgranicznej współpracy obszarów przygranicznych dwóch lub kilku państw;
- współpraca z organizacjami nadzorującymi różne obszary współpracy;
- pozyskiwanie pomocy finansowej Unii Europejskiej<sup>154</sup>.

W procesie tworzenia euroregionów określa się regionalne cele priorytetowe będące rezultatem potrzeb lokalnych społeczności. Według Konwencji Madryckiej do najważniejszych celów euroregionów należy zaliczyć:

- rozwój regionu;
- przedsięwzięcia na rzecz infrastruktury społecznej;
- wymianę kulturalną;
- organizację transportu i komunikacji;
- ochronę przyrody;
- przedsięwzięcia na rzecz szkolnictwa, kształcenia zawodowego, badań naukowych;
- publiczną ochronę zdrowia;
- wzajemną pomoc w sytuacji nieszczęść i katastrof;
- współpracę w obrębie turystyki;
- rozwiązywanie problemów dotyczących małego ruchu granicznego<sup>155</sup>.

Według Wojciecha Kosiedowskiego do głównych celów euroregionu należy zaliczyć:

- poprawę funkcjonowania transportu i komunikacji publicznej (np. budowę i modernizację dróg);
- ochronę środowiska przyrodniczego;

---

<sup>154</sup> H. Salmonowicz, *Determinanty współpracy i integracji gospodarczej regionów przygranicznych*, [w:] J. Sikorski (red.), *Rozwój regionów wschodnich...*, s. 200.

<sup>155</sup> *Ibidem*, s. 201.

- rozwój miast i regionów;
- kooperację produkcyjną (np. tworzenie wspólnych firm);
- rozwój kształcenia zawodowego, szkolnictwa, badań naukowych;
- doskonalenie publicznej służby zdrowia;
- dotowanie kultury, rekreacji i sportu;
- rozwiązywanie problemów związanych z małym ruchem granicznym;
- współpracę turystyczną;
- wzrost bezpieczeństwa publicznego;
- rozwój infrastruktury społecznej<sup>156</sup>.

Współpraca regionów przygranicznych w obrębie euroregionów jest realizowana przez podmioty poziomu lokalnego i regionalnego. W większości przypadków tworzy się związek gmin/województw rejestrowany na mocy prawa o stowarzyszeniach, co umożliwia powstanie struktury euroregionalnej. Euroregion jest pragmatyczną formą popularyzowania europejskich standardów demokracji, praw człowieka i społeczeństwa obywatelskiego<sup>157</sup>.

Na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1990-2003 powstało 16 euroregionów (tabela 9).

**Tabela 9. Euroregiony na terenie Polski**

<b>Lp.</b>	<b>Nazwa euroregionu</b>	<b>Kraj pochodzenia członków</b>	<b>Data powstania</b>
1	Neisse-Nisa-Nysa	Polska, Niemcy, Czechy	21.12.1991 r.
2	Karpacki	Polska, Słowacja, Ukraina, Węgry, Rumunia	14.02.1993 r.
3	Sprewa-Nysa-Bóbr	Polska, Niemcy	21.09.1993 r.
4	Pro Europa Viadrina	Polska, Niemcy	21.12.1993 r.
5	Tatry	Polska, Słowacja	26.08.1994 r.
6	Bug	Polska, Ukraina, Białoruś	29.09.1995 r.
7	Pomerania	Polska, Niemcy, Szwecja	15.12.1995 r.

<sup>156</sup> W. Kosiedowski, B. Słowińska, *Podstawowe zagadnienia współpracy...*, s. 42-43.

<sup>157</sup> A. Gardocka, A. Grzybowska, *Wpływ Euroregionu Niemen na rozwój społeczności i regionów przygranicznych*, [w:] J. Sikorski (red.), *Rozwój regionów wschodnich – szanse po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku 2004, s. 138.

8	Glacensis	Polska, Czechy	05.12.1996 r.
9	Niemen	Polska, Litwa, Białoruś	06.12.1997 r.
10	Pradziad	Polska, Czechy	02.07.1997 r.
11	Bałtyk	Polska, Rosja, Litwa, Łotwa, Szwecja, Dania	22.02.1998 r.
12	Śląsk Cieszyński	Polska, Czechy	22.04.1998 r.
13	Silesia	Polska, Czechy	20.09.1998 r.
14	Beskidy	Polska, Czechy, Słowacja	09.06.2000 r.
15	Dobrava (nieaktywny)	Polska, Czechy	styczeń 2001 r.
16	Puszcza Białowieska	Polska, Białoruś	25.05.2002 r.
17	Szeszupa	Polska, Rosja	23.04.2003 r.
18	Łyna-Ława	Polska, Litwa, Rosja, Szwecja	04.09.2003 r.

Źródło: E. Bruszevska, *Państwa we współpracy transgranicznej*, [w:] M. Perkowski (red.), *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne*, Fundacja Prawo i Partnerstwo, Białystok 2010, s. 35-36.

Należy stwierdzić, że bilateralna współpraca transgraniczna w formie euroregionalnej była i jest szansą na rozwój województwa podlaskiego i obwodu grodzieńskiego, a szczególnie miasta Białystok i Grodno. Oba samorzady należą do Związku Transgranicznego „Euroregion Niemen”. Przy tworzeniu Związku Transgranicznego założono, że partnerzy skupią się na współpracy gospodarczej, promowaniu kultury, turystyki nadgranicznej, wspólnym działaniu na rzecz ochrony środowiska, umacnianiu kontaktów z sąsiednimi państwami, jak też na poszukiwaniu i wdrażaniu nowych możliwości i form współpracy<sup>158</sup>. Podkreślić należy, że powołanie Euroregionu „Niemen”, podobnie jak pozostałych związków transgranicznych, umożliwiło ubieganie się o przyznawanie środków europejskich (zarządzając funduszem małych projektów) na działania o charakterze transgranicznym. Aplikowanie o te środki (np. projekty parasolowe) w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013 czy Programu INTERREG V-A Polska-Litwa było jednym z głównych zadań euroregionu<sup>159</sup>. Ponadto do zadań euroregionu należało i należy udzielanie informacji na temat dostępnych źródeł

<sup>158</sup> A. Baran, *Prawne i społeczne uwarunkowania współpracy transgranicznej na przykładzie Euroregionu Niemen*, [w:] A. Stasiak (red.), *Euroregiony wschodniego pogranicza – założenia i osiągnięcia*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej, Białystok 2002, s. 190.

<sup>159</sup> W.J. Musiał, W. Zoń, *Optimization of the formula for cooperation between Białystok and Grodno*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2016, nr 5, s. 169.

finansowania na realizację projektów transgranicznych, pomoc w przygotowaniu wniosków o dofinansowanie, pomoc w poszukiwaniu partnerów do projektu. Realizacja projektów transgranicznych sprzyjała nawiązywaniu, umacnianiu i rozwojowi relacji bilateralnych. Dodatkowo przyczyniała się do lepszego poznawania społeczności lokalnych<sup>160</sup>. O ile granica z założenia dzieli narody o tyle realizacja bilateralnych projektów transgranicznych łączy je<sup>161</sup>. Brak podmiotowości prawnej euroregionów powoduje, że współpraca transgraniczna w ramach Euroregionu „Niemen” jest mocno ograniczona i mniej efektywna. Ponadto katalog działań, które może realizować, jest dość wąski i nieproporcjonalny do problemów występujących na obszarach peryferyjnych. Bardziej atrakcyjna wydaje się możliwość współpracy Białegostoku i Grodna w ramach EUWT.

Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej (EUWT) to związek, który ma przyznaną zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych w zakresie, na jaki pozwalają przepisy prawne państwa, na obszarze którego EUWT ma swoją siedzibę. To odróżnia je od euroregionów. Zgodnie z art. 2 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.<sup>162</sup> (zwane dalej rozporządzeniem o EUWT), EUWT może powstać tylko na terytorium któregoś z krajów członkowskich, a jego siedziba musi mieścić się w państwie, którego prawu podlega co najmniej jeden z członków ugrupowania. Zgodnie z art. 3 przedmiotowego rozporządzenia zbiór podmiotów, które mogą przystąpić do ugrupowania, można przedstawić w sposób następujący:

- kraje członkowskie lub władze na poziomie państwowym;
- władze regionalne;
- władze lokalne;
- firmy publiczne w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady lub podmioty prawa publicznego w rozumieniu

---

<sup>160</sup> C. Cieślukowski, *Czynniki sukcesów i niepowodzeń projektów współpracy przygranicznej realizowanych na obszarze „Euroregionu Niemen”*, Stowarzyszenie „Euroregion Niemen”, Suwałki 2007, s. 25

<sup>161</sup> W. Zoń, *Perspektywa utworzenia Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej na obszarze Euroregionu „Niemen”*, praca licencjacka (promotor M. Perkowski) udostępniona autorowi i w jego zasobach (kopia), s. 58; 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. 56-57.

<sup>162</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania, Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r.



art. 1 ust. 9 akapit drugi dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady;

- firmy, którym powierzono wykonanie usług świadczonych w generalnym interesie gospodarczym zgodnie z krajowym oraz unijnym prawem właściwym;
- krajowe, regionalne lub lokalne władze albo podmioty lub firmy publiczne równoważne z tymi, o których mowa w lit. d), z państw trzecich, z zastrzeżeniem warunków określonych w art. 3a;
- stowarzyszenia ww. podmiotów.

Do Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej mogą przystępować członkowie z kraju trzeciego albo państw terytoriów zamorskich (art. 3a ust. 1 Rozporządzenia o EUWT). Jest to szansa na faktyczną współpracę Białegostoku i Grodna przez kooperowanie w ramach EUWT. Możliwe współdziałanie obu miast w tej formie stanowi szansę głównie na rozwój gospodarczy.

Ułatwianie i popularyzacja współpracy terytorialnej przez EUWT na terenie, gdzie realizowana jest współpraca, ma na celu osiągnięcie spójności społecznej i gospodarczej. Działalność ugrupowania może ograniczać się do realizacji danego zadania/realizacji projektu albo wielu zadań/projektów<sup>163</sup>.

W Polsce jak dotąd działalność prowadzą cztery ugrupowania, a w województwie podlaskim realizowane są prace nad uruchomieniem polsko-litewskiego i polsko-białoruskiego EUWT<sup>164</sup>. Pozytywne zakończenie prac mogłoby stanowić szansę na przyjęcie w przyszłości regionu grodzieńskiego do polsko-litewskiego EUWT. Powstanie ugrupowania to swego rodzaju inwestycja. Jego założenie wymaga czasu i poniesienia kosztów, ale przy właściwym korzystaniu z tego instrumentu współpracy może przynieść zwrot nakładów pod postacią lepszej infrastruktury, budowania kapitału społecznego i kapitału ludzkiego oraz optymalnym wykorzystaniu naturalnych zalet obszarów transgranicznych.

Obecne instrumentarium prawne oraz sytuacja polityczna wydają się odpowiednie do potencjalnego uruchomienia na obszarze obecnego Euroregionu „Niemen”

---

<sup>163</sup> M. Perkowski, Ł. Hołubowski, *Prawo Unii Europejskiej i partnerstwo transgraniczne*, [w:] P. Niczyporuk, M. Perkowski, P. Kołodko, P. Sawicki (red.), *Partnerstwo transgraniczne. Kompendium*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2010, s. 253.

<sup>164</sup> M. Perkowski, W. Zoń, *Uwarunkowania powstania i rozwoju mechanizmu Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT) na północno-wschodnim pograniczu Polski*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2017, nr 1, s. 124-125.

nietypowego Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej pod nazwą „Twin Towns”. Formuła obejmowałaby miasto Białystok oraz miasto Grodno. Wspomniane przepisy prawne nie wykluczają takiego rozwiązania, a wręcz przeciwnie – stanowią szansę by specyficzną bilateralną współpracę transgraniczną obu miast ująć w ramy posiadające podstawy prawne.

Wspólne działania obu miast w ramach EUWT mogą przyczynić się do intensyfikacji współpracy międzynarodowej, szczególnie transgranicznej. W efekcie pozwoli to na usunięcie przeszkód stojących na drodze integracji, stanowiąc instrument rozwoju sfery publicznej obszarów, które dzieli oficjalnie granica państwowa.

Zgodnie z art.3 ust. 1 lit c skonsolidowanego rozporządzenia, w skład EUWT (np. „Twin Towns”) mogą wchodzić władze lokalne<sup>165</sup>. Dodatkowo na podstawie art. 3a ust.2 skonsolidowanego rozporządzenia w skład EUWT mogą wchodzić członkowie znajdujący się na terytorium tylko jednego państwa członkowskiego oraz z co najmniej jednego państwa trzeciego sąsiadującego z państwem członkowskim, w tym z jego regionami najbardziej oddalonymi (...) <sup>166</sup>. W związku z tym nie ma przeszkód prawnych, aby dwie jednostki samorządu terytorialnego z różnych krajów tj. z Polski (miasto Białystok) i z Białorusi (miasto Grodno) uruchomiły EUWT<sup>167</sup>. Takie ugrupowanie mogłoby działać na wzór Stowarzyszenia Euroregion „Niemen” <sup>168</sup>.

Współpraca w ramach EUWT stwarza szansę na transgraniczne wzmocnienie rozwoju ekonomicznego, społecznego, gospodarczego, a także naukowego (w tym w sektorze badań i rozwoju) Białegostoku i Grodna, a nawet całych regionów – województwa podlaskiego oraz obwodu grodzieńskiego. Katalog potencjalnych działań jest dużo szerszy, a dostęp do środków unijnych dużo prostszy zarówno w obecnej perspektywie finansowej UE na lata 2014-2020, jak też po zakończeniu tej transzy<sup>169</sup>.

---

<sup>165</sup> 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. (wersja skonsolidowana).

<sup>166</sup> *Ibidem*.

<sup>167</sup> Koncepcję dotyczącą uruchomienia potencjalnego EUWT na terenie Euroregionu „Niemen” omawia M. Perkowski, *Wyzwania strategiczne finansowania rozwoju regionalnego w województwie podlaskim*, [w:] A. Piszcz, M. Olszak, M. Etel (red.), *Państwo, gospodarka, prawo*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2015, s. 486-488.

<sup>168</sup> *Ibidem*.

<sup>169</sup> W.J. Musiał, W. Zoń, *Optimization of the formula for cooperation between Bialystok and Grodno*, „Optimum. Studia Ekonomiczna” 2016, nr. 5, s. 124-125.

Niestety, póki co EUWT na pograniczu polsko-białoruskim pozostaje w sferze hipotetycznej<sup>170</sup>.

### 1.4.3. Europejski projekt transgraniczny

Istotną formą współpracy transgranicznej jest europejski projekt transgraniczny. W literaturze przedmiotu projekty definiowane są jako przedsięwzięcia, zorganizowane ciągi działań ludzkich, dążące do osiągnięcia założonego rezultatu. Do charakterystycznych cech projektów należy zaliczyć:

- niepowtarzalność;
- wysoką złożoność;
- określony termin realizacji, zdarzenie rozciągnięte w czasie z przedstawionym początkiem i końcem;
- zaangażowanie limitowanych środków rzeczowych, ludzkich i finansowych;
- realizacja przez wykwalifikowanych wykonawców;
- wysokie ryzyko techniczne, organizacyjne i ekonomiczne;
- wymóg posiadania konkretnej wiedzy do ich przygotowania i realizacji<sup>171</sup>.

Projekty mogą być wykonywane osobno bądź w grupach. Grupy projektów tworzą programy lub portfele projektów<sup>172</sup>.

Projekty europejskie (projekty współfinansowane ze środków unijnych) stają się istotnym instrumentem wspomagającym rozwój gospodarczy i społeczny. Wśród ich uczestników można wyróżnić: projektodawców, decydentów, wykonawców i beneficjentów<sup>173</sup>. Istotne jest, że projekty finansowane przez Unię Europejską muszą odpowiadać priorytetom zdefiniowanym na etapie programowania<sup>174</sup>.

Do najważniejszych cech europejskich projektów transgranicznych odróżniających je od innych rodzajów projektów należy zaliczyć:

---

<sup>170</sup> W poprzedniej kadencji władz województwa podlaskiego koncepcje te były zgłoszone, przekazane szerzej innym województwom, ale nie wyszły poza sferę planów. Zmiana zarządu otwiera nową perspektywę i rodzi nadzieję, że inicjatywa zostanie skutecznie podjęta na nowo.

<sup>171</sup> M. Perkowski (red.), *Prawo zarządzania projektami finansowanymi z funduszy europejskich*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2007, s. 14.

<sup>172</sup> *Ibidem*.

<sup>173</sup> M. Trocki, B. Grucza (red.), *Zarządzanie projektem europejskim*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, s. 113.

<sup>174</sup> J.W. Tkaczyński, M. Świstak, E. Sztorc, *Projekty europejskie...*, s. 21.

- ograniczony krąg podmiotów mogących ubiegać się o dofinansowanie (projekty składane wspólnie z partnerem zagranicznym);
- spełnienie dwóch z czterech zasad partnerstwa (wspólne przygotowanie wniosku o dofinansowanie; wspólna realizacja projektu; wspólny personel projektu; wspólne finansowanie projektu);
- efekt transgraniczny;
- zasadę prefinansowania<sup>175</sup>.

W Wytycznych dla wnioskodawców Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013 przedstawione były trzy podstawowe rodzaje projektów o charakterze transgranicznym (znajduje to nadal odzwierciedlenie w Programie Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2014-2020). Pierwszym rodzajem projektów transgranicznych są tam projekty zintegrowane. Polegają one na tym, że każdy z partnerów realizuje część działań w obrębie wspólnego projektu na własnym obszarze. Drugim rodzajem projektów transgranicznych są projekty symetryczne, które polegają na tym, że każdy z partnerów realizuje jednocześnie podobne, a wręcz identyczne przedsięwzięcia po obu stronach granicy. Trzecim rodzajem projektów transgranicznych są projekty zwykłe. Opierają się one na realizacji projektu głównie lub wyłącznie po jednej stronie granicy, ale z profitami dla wszystkich stron. Kluczowe jest przedstawienie efektu transgranicznego, aby przedstawić korzyści dla każdej ze stron<sup>176</sup>.

Realizacja projektu transgranicznego wymaga pozyskania zagranicznego partnera. Można wyróżnić cztery główne etapy formalizacji partnerstwa transgranicznego. Pierwszy etap to pozyskanie partnera. Drugi – polega na podpisaniu deklaracji partnerskiej. W trzecim etapie zawierana jest umowa partnerska. Z kolei w czwartym – podpisywana jest umowa o dofinansowanie. W projekcie transgranicznym beneficjenci wybierają spośród siebie głównego beneficjenta (beneficjent wiodący). Zasada

---

<sup>175</sup> A. Jabłońska, W. Hryniewicka, *Projekt europejski jako forma współpracy transgranicznej*, [w:] M. Perkowski (red.), *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne*, Fundacja Prawo i Partnerstwo, Białystok 2010, s. 87-89.

<sup>176</sup> Zob. A. Jabłońska, W. Hryniewicka, *Projekt europejski jako forma...*, s. 89; *Wytyczne dla wnioskodawców. Program Współpracy Transgranicznej Polska-Białoruś-Ukraina 2007-2013*, Warszawa 2009, s. 14; *Program Współpracy Transgranicznej Polska-Białoruś-Ukraina 2014-2020*, s. 55.

beneficjenta wiodącego realizowana jest na podstawie zdefiniowanego i umocowanego umową partnerstwa projektowego<sup>177</sup>.

#### 1.4.4. Partnerstwo transgraniczne

Dla tematyki rozprawy bardzo ważną formę współpracy transgranicznej jest partnerstwo transgraniczne, definiowane jako nieinstytucjonalne porozumienie niezależnych podmiotów, realizujących wspólnie określony, konkretny cel<sup>178</sup>. Konieczne jest współdziałanie podmiotów po obu stronach granicy, a zatem partnerstwo transgraniczne to porozumienie określonych podmiotów z różnych krajów, chcących wspólnie realizować dane przedsięwzięcia i posiadających cele partnerstwa, które są przedstawione w projekcie<sup>179</sup>.

W literaturze przedmiotu przedstawione są cztery etapy formalizacji partnerstwa transgranicznego:

1. Etap I – pozyskanie partnera: polega na znalezieniu właściwego podmiotu; pożądane jest wykorzystanie wcześniejszych kontaktów i doświadczonych partnerów.
2. Etap II – deklaracja partnerska: partnerzy projektu muszą przyjąć obowiązki wynikające z projektu za pomocą podpisania deklaracji partnerskiej.
3. Etap III – umowa partnerska: należy ją podpisać po zatwierdzeniu projektu, ale przed podpisaniem umowy o dofinansowanie; do podstawowych elementów, jakie powinna zawierać umowa partnerska należy zaliczyć:
  - nazwę programu, z którego projekt jest realizowany;
  - miejsce i datę zawarcia umowy o partnerstwie;
  - strony umowy o partnerstwie;
  - cel partnerstwa;
  - przedmiot umowy oraz okres jej realizacji;

---

<sup>177</sup> M. Perkowski, *Współpraca międzynarodowa...*, s. 172.

<sup>178</sup> J.W. Tkaczyński, M. Świstak, E. Sztorc, *Projekty europejskie. Praktyczne aspekty pozyskiwania i rozliczania dotacji unijnych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 251.

<sup>179</sup> M. Drażba, W. Hryniewicka, *Partnerstwo transgraniczne jako forma współpracy transgranicznej*, [w:] M. Perkowski (red.), *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawne i ekonomiczne*, Fundacja Prawo i Partnerstwo, s. 91, 94.

- odpowiedzialność lidera projektu oraz partnerów wobec osób trzecich za zobowiązania partnerstwa;
  - zakres współpracy w ramach wspólnego przedsięwzięcia;
  - zasady zarządzania projektem;
  - plan finansowania w podziale na wydatki wszelkich uczestników partnerstwa oraz zasady zarządzania finansowego<sup>180</sup>.
4. Etap IV – umowa o dofinansowanie: Instytucja Zarządzająca może podpisać umowę o dofinansowanie z partnerem wiodącym tylko pod warunkiem wcześniejszego zawarcia umowy partnerskiej przez wszystkich odpowiednich partnerów<sup>181</sup>.

Ważnym elementem partnerstwa transgranicznego jest odpowiedni dobór członków oraz konieczność wspólnego opracowania optymalnej strategii działania. Partnerstwo wymaga też kadry o rozwiniętych umiejętnościach interpersonalnych.

Finansowanie partnerstw transgranicznych następuje w ramach kooperacji terytorialnej jako oddzielnego celu polityki spójności. W perspektywie finansowej na lata 2007-2013 na rozwój współpracy terytorialnej z budżetu Unii Europejskiej skierowanych zostało łącznie 7,75 mld euro<sup>182</sup>.

W perspektywie finansowej na lata 2014-2020 wspieranie partnerstw transgranicznych odbywa się w ramach współpracy terytorialnej, która obejmuje partnerów krajowych, regionalnych i lokalnych. Zgodnie z art. 45 Rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 897/2014 z dnia 18 sierpnia 2014 r. ustanawiającego przepisy szczegółowe dotyczące wdrażania programów współpracy transgranicznej finansowanych na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 232/2014 ustanawiającego Europejski Instrument Sąsiedztwa<sup>183</sup> w projektach transgranicznych występować muszą beneficjenci z obszaru Rzeczypospolitej Polskiej oraz przynajmniej jednego z państw partnerskich uczestniczących w Programie. W ramach każdego projektu wyznaczany jest jeden beneficjent wiodący, który

---

<sup>180</sup> *Ibidem*, s. 95-96.

<sup>181</sup> M. Drażba, W. Hryniewicka, *Partnerstwo transgraniczne jako forma...*, s. 96.

<sup>182</sup> S. Dołzbłasz, A. Raczyk, *Współpraca transgraniczna...*, s. 182.

<sup>183</sup> Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 897/2014 z dnia 18 sierpnia 2014 r. ustanawiające przepisy szczegółowe dotyczące wdrażania programów współpracy transgranicznej finansowanych na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 232/2014 ustanawiającego Europejski Instrument Sąsiedztwa, Dz. Urz. UE L 244 z 18.08.2014 r.

reprezentuje partnerstwo. Wszyscy beneficjenci aktywnie współpracują w zakresie opracowywania i wdrażania projektów.

Na lata 2014-2020 na Europejską współpracę terytorialną przewidziano budżet w wysokości 8 948 mln euro<sup>184</sup>.

Efektom nawiązanego partnerstwa transgranicznego jest realizacja wspólnego przedsięwzięcia (projektu). Jednym z przykładów takiego partnerstwa transgranicznego była realizacja projektu „Planeta idei – transgraniczny transfer wiedzy w obszarze pozyskiwania inwestycji dla rozwoju turystyki przygranicznej” współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013. Partnerem wiodącym w projekcie był Grodzieński Oddział Obwodowy Organizacji Społecznej „Państwowy Związek Turystyczno – Sportowy” (Białoruś), natomiast partnerami byli:

- Wołyński Regionalny Fundusz Wspierania Przedsiębiorczości (Ukraina);
- Centrum Promocji Innowacji i Rozwoju (Polska);
- Departament Kultury Fizycznej Sportu i Turystyki Obwodu Grodzieńskiego (Białoruś).

Efektom projektu było oddziaływanie na społeczność zamieszkującą obszary transgraniczne Polski, Białorusi i Ukrainy. Przedsięwzięcie doprowadziło do zwiększenia zainteresowania partnerów współpracą transgraniczną, a tym samym została zrealizowana większa liczba inwestycji z zakresu turystyki. W perspektywie długoterminowej projekt przyczynił się do poprawy warunków rozwoju turystyki, co wpłynęło na rozwój społeczno-gospodarczy obszaru.

#### **1.4.5. Związki bliźniacze samorządów terytorialnych (i inne formy współpracy samorządowej)**

Dla niniejszej pracy kluczową formą kooperacji transgranicznej, będącą symptomem inicjatywy lokalnej, są związki bliźniacze (związki partnerskie, *twinning*) gmin polskich z gminami innych krajów. Geneza współpracy bliźniaczej sięga pierwszego dwudziestolecia XX wieku, jednakże rozkwit kontaktów nastąpił w Europie Zachodniej po II wojnie światowej. Jej celem było przełamywanie barier pomiędzy

---

<sup>184</sup> J. Lecarte, *Wsparcie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na rzecz Europejskiej współpracy terytorialnej*, tryb dostępu: [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.1.5.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.1.5.html) [na dzień: 01.11.2016 r.].

narodami, będących rezultatem działań wojennych. Zauważono, że główną rolę w tej inicjatywie mogą odegrać społeczności lokalne. Współcześnie dla przykładu można podać, że sieć kontaktów bliźniaczych w Europie liczy ponad 20 000 partnerstw między różnymi jednostkami samorządu, z czego blisko 4 000 nawiązały polskie miasta, gminy, powiaty i regiony<sup>185</sup>.

Związki bliźniacze funkcjonują na ogół na podstawie umowy o współpracy, listów intencyjnych lub innych rodzajów porozumień w postaci pisemnej. Samo pojęcie nie jest precyzyjnie określone, ani w ustawodawstwie krajowym, ani w międzynarodowym. Nie zostało sprecyzowane, jakie okoliczności należy spełnić, aby kooperację między gminami z różnych państw określić związkiem bliźniaczym<sup>186</sup>.

Ruch miast partnerskich jest współcześnie bardzo popularną formą współpracy między narodami. Większość gmin europejskich państw posiada partnera poza granicami swojego kraju, przy czym najczęściej aktywne w tym zakresie są miasta Niemiec i Francji. Warto zauważyć, że ponad 650 polskich miast ma partnera właśnie z Niemiec<sup>187</sup>. O podjęciu współpracy między miastami decyduje bliskość geograficzna, bliskość interesów, tradycja i historia. Współpraca miast bliźniaczych może przybrać formę tradycyjną i nowoczesną. W tradycyjnej formie ważne jest utrzymywanie wzajemnych kontaktów. Miasta współpracują w dziedzinie sportu, kultury oraz wymiany uczniów. Najaktywniejszymi uczestnikami wzajemnych spotkań są osoby młode. Z kolei nowoczesna współpraca miast bliźniaczych koncentruje się przede wszystkim na rozwijaniu współpracy gospodarczej (np. stwarzanie preferencji podatkowych w celu zachęcenia partnera do inwestowania na rynku lokalnym miasta współpracującego; wymiana doświadczeń w zarządzaniu lokalnym). W czasie obustronnych wizyt partnerzy obserwują rozwiązania architektoniczne i komunalne, a następnie przenoszą je na własne terytorium. W rezultacie kooperacji do miasta partnerskiego zapraszani są urzędnicy drugiego miasta w celu odbycia stażu, przeszkolenia<sup>188</sup>.

---

<sup>185</sup> Oficjalny portal Związku Miast Polskich, tryb dostępu: <http://www.zmp.poznan.pl/strony/wspolpraca-miast-partnerskich> [na dzień: 28.07.2018 r.].

<sup>186</sup> A. Brzozowska, *Związki bliźniacze, współpraca międzynarodowa samorządów lokalnych*, Związek Miast Polskich, Poznań 1998, s. 7.

<sup>187</sup> Stosunki z państwami Europy: Niemcy, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, tryb dostępu: [https://www.ms.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/europa/stosunki\\_z\\_panstwami\\_europy/niemcy?printMode=true&fbclid=IwAR2kmByHr0DITEvvLetlix5qYyticoK7HyTl3fG6Kyye-KUroj7QA\\_BbA](https://www.ms.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/europa/stosunki_z_panstwami_europy/niemcy?printMode=true&fbclid=IwAR2kmByHr0DITEvvLetlix5qYyticoK7HyTl3fG6Kyye-KUroj7QA_BbA) [na dzień: 31.12.2018 r.]. Brak aktualnych danych w odniesieniu do Francji.

<sup>188</sup> E. Kalita, *Rola Unii Europejskiej we wspieraniu międzynarodowej działalności jednostek samorządu terytorialnego – town twinning w Chojnicach*, [w:] T. Maciejewski, J. Gierwszewski (red.), *Z*



Wybrane związki bliźniacze miasta Białystok przedstawia tabela 10.

**Tabela 10. Wybrane związki bliźniacze miasta Białystok**

Nazwa podmiotu zagranicznego	Kraj/miasto	Podstawa prawna współpracy	Zakres przedmiotowy współpracy	Rok rozpoczęcia współpracy
Miasto Eindhoven	Holandia	Umowa o współpracy	<ul style="list-style-type: none"> <li>wymiana pomiędzy mieszkańcami;</li> <li>wymiana informacji dotyczących funkcjonowania i realizacji projektów współpracy pomiędzy miastami.</li> </ul>	1992
Kowno	Litwa	List intencyjny	<ul style="list-style-type: none"> <li>wymiana doświadczeń pomiędzy organami samorządów;</li> <li>wymiana obserwatorów podczas wyborów samorządowych;</li> <li>współpraca w dziedzinie kultury, oświaty, sportu.</li> </ul>	1994
Jelgawa	Łotwa	List intencyjny	<ul style="list-style-type: none"> <li>kultura i sztuka;</li> <li>nauka i oświata;</li> <li>sport i turystyka.</li> </ul>	1994
Hrabstwo Milwaukee	USA	Porozumienie/memorandum	<ul style="list-style-type: none"> <li>współpraca w dziedzinie oświaty, kultury, sztuki i nauki;</li> <li>wymiana informacji o funkcjonowaniu samorządów;</li> <li>współpraca gospodarcza.</li> </ul>	1995
Dystrykt Dijon	Francja	Oświadczenie o współpracy	<ul style="list-style-type: none"> <li>gospodarka komunalna;</li> <li>ochrona środowiska i rolnictwo;</li> </ul>	1996

*problemów administracji: Administracja publiczna*, Wydawnictwo Powszechna Wyższa Szkoła Humanistyczna „Pomerania”, Chojnice 2010, s. 99-100.

			<ul style="list-style-type: none"> <li>• oświata, kultura, turystyka.</li> </ul>	
Grodno	Białoruś	Porozumienie o współpracy	<ul style="list-style-type: none"> <li>• gospodarka;</li> <li>• wymiana informacji;</li> <li>• kultura, sztuka, nauka i oświata;</li> <li>• wymiana doświadczeń pomiędzy organami samorządów.</li> </ul>	2000
Kaliningrad	Rosja	Porozumienie o współpracy	<ul style="list-style-type: none"> <li>• rozwój gospodarczy;</li> <li>• infrastruktura i gospodarka komunalna;</li> <li>• ochrona środowiska;</li> <li>• ochrona zdrowia;</li> <li>• edukacja, kultura i sztuka;</li> <li>• sport, turystyka i rekreacja;</li> <li>• realizacja wspólnych projektów.</li> </ul>	2002
Psków	Rosja	Porozumienie o współpracy	<ul style="list-style-type: none"> <li>• inicjowanie i wspieranie współpracy gospodarczej;</li> <li>• inicjowanie i wspieranie współpracy w dziedzinie kultury, oświaty, sportu.</li> </ul>	2002
Grodno	Białoruś	Umowa o współpracy	<ul style="list-style-type: none"> <li>• gospodarka;</li> <li>• wymiana informacji;</li> <li>• kultura, sztuka, nauka i oświata;</li> <li>• wymiana doświadczeń pomiędzy organami samorządów.</li> </ul>	2009
Kaliningrad	Rosja	Porozumienie o współpracy	<ul style="list-style-type: none"> <li>• rozwój gospodarczy;</li> <li>• infrastruktura i gospodarka komunalna;</li> <li>• ochrona środowiska;</li> <li>• ochrona zdrowia;</li> <li>• edukacja, kultura i sztuka;</li> </ul>	2009

			<ul style="list-style-type: none"> <li>• sport, turystyka i rekreacja;</li> <li>• realizacja wspólnych projektów.</li> </ul>	
Chongzuo	Chiny	List intencyjny	<ul style="list-style-type: none"> <li>• rozwój gospodarczy;</li> <li>• handel;</li> <li>• kultura;</li> <li>• turystyka.</li> </ul>	2013
Grodno	Białoruś	Porozumienie o współpracy	<ul style="list-style-type: none"> <li>• rozwój samorządności terytorialnej;</li> <li>• wymiana doświadczeń w dziedzinie organizacji i sprawowania samorządu terytorialnego;</li> <li>• wszechstronny rozwój miejskiego środowiska zamieszkania;</li> <li>• infrastruktura;</li> <li>• aspekt socjalny;</li> <li>• kultura, edukacja;</li> <li>• sport i turystyka poprzez wymianę delegacji;</li> <li>• współpraca pomiędzy lokalnymi środkami masowego przekazu obu miast.</li> </ul>	2018

Zródło: opracowanie własne na podstawie materiałów wewnętrznych Departamentu Prezydenta Miasta, Urzędu Miejskiego w Białymstoku, udostępniona autorowi i w jego zasobach (kopia); *Współpraca zagraniczna Białegostoku*, tryb dostępu: <http://www.bialystok.pl/269-wspolpraca-zagraniczna/default.aspx> [na dzień: 31.12.2018 r.].

Według Tadeusza Nowaka głównym warunkiem skuteczności nawiązywanej współpracy jest uświadomienie sobie spraw, które mogą trwale łączyć z danym partnerem (np. wspólne interesy mieszkańców i instytucji). Dla efektywności współpracy partnerskiej należy wziąć pod uwagę następujące wskazania:

- znaleźć określone instytucje i osoby, które będą zainteresowane współpracą;
- precyzyjnie określić optymalne dla danych partnerów formy współdziałania i potem systematycznie je wspierać;
- przekonać i pozyskać wspólnotę samorządową do podejmowanej współpracy partnerskiej;
- rzetelnie informować o każdym z organizowanych wydarzeń;

- zagwarantować uczestnikom współpracy realną możliwość współodpowiedzialności (np. w fazie podejmowania decyzji)<sup>189</sup>.

Pośród typowych związków bliźniaczych mogą pojawiać się formy swoiste, odbiegające od pozostałych. Taka sytuacja wydaje się zachodzić w relacjach Białystok-Grodno, którą cechuje terytorialność, historyczność, intensywność i realna wytrwałość. W dalszej części pracy będzie to stopniowo omawiane.

---

<sup>189</sup> T. Nowak, *Ruch miast i gmin bliźniaczych w województwie mazowieckim*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 12, s. 56.

## **Rozdział II. WYMIAR PRAWNY EUROPEJSKIEJ BILATERALNEJ WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ**

Zasady prawne dotyczące międzynarodowej współpracy europejskich jednostek samorządu terytorialnego ujęto w prawie międzynarodowym publicznym, w porządku prawnym Unii Europejskiej oraz w prawie krajowym, w tym polskim prawie (Konstytucja RP, ustawy i akty wykonawcze oraz prawo stanowione na szczeblu lokalnym)<sup>190</sup>. Rozwój współpracy międzynarodowej na poziomie lokalnym jest wskaźnikiem postępującej decentralizacji państw i rozwoju procesu integracji w Europie oraz wynikiem naturalnej potrzeby współdziałania ze środowiskiem międzynarodowym. Determinuje on także nieustanną rozbudowę i przekształcenia odnoszące się do regulacji prawnych. W takich warunkach niezbędne wydaje się uporządkowanie i przegląd obowiązujących przepisów w kierunku ustalenia podstaw prawnych tytułowego zagadnienia.

### **2.1. Pojęcie i systematyka źródeł prawa regulujących europejską bilateralną współpracę transgraniczną**

Europejska bilateralna współpraca transgraniczna ma złożone podstawy prawne. Ważnym składnikiem europejskiej bilateralnej współpracy transgranicznej jest prawo międzynarodowe publiczne.

Zdaniem Władysława Czaplińskiego oraz Anny Wyrozumskiej pojęcie „źródła prawa międzynarodowego” nie jest jednoznaczne. Można je podzielić na źródła prawa w sensie materialnym oraz w sensie formalnym. Termin źródło prawa jest najczęściej stosowane w znaczeniu formalnym, określającym zewnętrzny proces stanowienia prawa – formę, w której prawo się przejawia. Zgodnie z doktryną prawa międzynarodowego publicznego art. 38 Statutu Międzynarodowego Trybunał Sprawiedliwości (MTS) wskazuje formalne źródła prawa międzynarodowego<sup>191</sup>. Zatem art. 38 ust. 1 Statutu

---

<sup>190</sup> Por.: G.F. Schuppert, *Law without State? A “New Interplay” Between State and Non state Actors in Governance by Rule Making*, [w:] T Risse (red.), *Governance without State. Policies and Politics in Areas of Limited Statehood*, New York 2011, s. 83.

<sup>191</sup> W. Czapliński, A. Wyrozumska (red.), *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa, 2014, s. 33-35. Zob też: W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo*

MTS stanowi: „1. Trybunał, którego funkcją jest rozstrzygać zgodnie z prawem międzynarodowym przedłożone mu spory, stosuje:

- konwencje międzynarodowe ogólne, bądź partykularne, ustanawiające normy wyraźnie uznane przez państw spór wiodące;
- zwyczaj międzynarodowy, jako dowód ogólnej praktyki przyjętej za prawo;
- ogólne zasady prawa, uznane przez narody cywilizowane”<sup>192</sup>.

W tym miejscu wspomnieć należy, że umowa, zwyczaj i zasady ogólne prawa stanowią źródła o identycznej mocy wiążącej. Źródła formalne są w prawie międzynarodowym źródłami równorzędnymi. Niemniej jednak konieczne jest uwzględnienie ich specyfiki. W razie kolizji między umową a ogólną zasadą prawa przeważać będzie umowa<sup>193</sup>.

Na potrzeby niniejszej pracy istotne jest przybliżenie źródeł prawa w sensie formalnym<sup>194</sup>, a przede wszystkim umów międzynarodowych. Na wstępie należy zasygnalizować, że umowy międzynarodowe stanowią dziś podstawowe źródło prawa międzynarodowego. Według Wojciecha Góralczyka i Stefana Sawickiego umowa międzynarodowa stanowi wspólne oświadczenie podmiotów prawa międzynarodowego tworzące prawo (tzn. uprawnienia i obowiązki dla państw lub obywateli tych państw)<sup>195</sup>. Istotą umowy międzynarodowej jest wspólne i z reguły zgodne oświadczenie woli państw. Umowa zwykle jest ujęta w jednym albo w kilku powiązanych ze sobą dokumentach. Może przybierać różne nazwy ze względu na treść, np. traktat, konwencja, pakt, karta, porozumienie. W celu nadania umowie wyższej rangi stosuje się niekiedy nazwy szczególne, np. Karta Narodów Zjednoczonych. Nazwa wskazuje często formę lub intencję, w jakiej została zawarta, np. protokół, deklaracja<sup>196</sup>.

Umowy międzynarodowe można podzielić biorąc pod uwagę następujące kryteria:

---

*międzynarodowe publiczne w zarysie*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2015, s. 58-59; L. Antonowicz, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2015, s. 30-31.

<sup>192</sup> W. Czapliński, A. Wyrozumska (red.), *Prawo międzynarodowe...*, s. 34.

<sup>193</sup> *Ibidem*, s. 35.

<sup>194</sup> „Źródło prawa w sensie formalnym – to forma w jakiej odzwierciedla się wola państw lub innych podmiotów prawa międzynarodowego. Należą do nich m.in. umowy międzynarodowe oraz zwyczaj międzynarodowy (prawo zwyczajowe)” – B. Wierzbicki (red.), *Prawo międzynarodowe publiczne*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2001, s. 23.

<sup>195</sup> W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2011, s. 67.

<sup>196</sup> A. Jamróz, *Wprowadzenie do prawoznawstwa*, Wydawnictwo Lexis Nexis, Warszawa 2011, s. 215-216.

- 1) ze względu na liczbę stron uczestniczących:
  - umowy dwustronne (np. Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś o głównych zasadach współpracy transgranicznej, sporządzone w Warszawie 24 kwietnia 1992 r.);
  - umowy wielostronne (np. Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, sporządzona w Madrycie 21 maja 1980 r.<sup>197</sup>);
- 2) ze względu na treść umowy:
  - umowy polityczne, społeczne (np. Traktat między Rzeczpospolitą Polską i Republiką Białoruś o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, sporządzony 23 czerwca 1992 r.<sup>198</sup>);
  - umowy administracyjne (np. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś o zasadach małego ruchu granicznego, sporządzona w Warszawie 12 lutego 2012 r.<sup>199</sup>);
  - umowy kulturalne (np. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej a Rządem Republiki Białoruś o współpracy w dziedzinie kultury, nauki i oświaty, sporządzona w Warszawie dnia 27 listopada 1995 r.<sup>200</sup>);
- 3) ze względu na możliwość przystąpienia do umowy:
  - umowy otwarte (przewidują możliwość przystąpienia do nich państw trzecich);
  - umowy zamknięte<sup>201</sup> (nieprzewidujące możliwości przystąpienia państw trzecich);
- 4) ze względu na organ występujący w imieniu państwa:
  - państwowe (w imieniu państwa występuje głowa państwa);

---

<sup>197</sup> Europejska Konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi sporządzona 21 maja 1980 r., Dz.U. 287 z 10 lipca 1993 r., nr 61, poz. 287 z 10 lipca 1993 r.

<sup>198</sup> Traktat między Rzeczpospolitą Polską i Republiką Białoruś o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, sporządzony 23 czerwca 1992 r., Dz.U. z 1993 r. Nr 118, poz. 527.

<sup>199</sup> Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś o zasadach małego ruchu granicznego, sporządzona w Warszawie 12 lutego 2012 r., Dz.U. z 2010 r. nr 122 poz. 823.

<sup>200</sup> Umowa między Rządem Rzeczypospolitej a Rządem Republiki Białoruś o współpracy w dziedzinie kultury, nauki i oświaty, sporządzona w Warszawie dnia 27 listopada 1995 r., Dz.U. z 1996 r. Nr 76, poz. 365.

<sup>201</sup> Zazwyczaj umowy dwustronne mają postać zamkniętą. Wynika to głównie z treści umowy (regulują one relacje bilateralne, np. dwustronną współpracę handlową, kulturalną, naukową).

- rządowe (podpisywane są przez szefa rządu);
- resortowe (zawierane przez ministra kierującego danym resortem);

5) ze względu na tryb zawierania:

- umowy zawierane w trybie złożonym – wymagają ratyfikacji lub zatwierdzenia;
- umowy zawierane w trybie prostym – bez ratyfikacji lub zatwierdzenia<sup>202</sup>.

Z punktu widzenia poruszanej problematyki istotne jest omówienie statusu porozumień samorządowych. Kluczową zasadą prawa międzynarodowego regulującą stosunki międzynarodowe jest zasada „*pacta sunt servanda*”<sup>203</sup> oznaczająca, że umów należy dotrzymywać. Została ona potwierdzona m.in. przez pakt Ligi Narodów, Kartę Narodów Zjednoczonych i konwencję wiedeńską o prawie traktatów (z 1969 r.)<sup>204</sup>. Międzynarodowa współpraca jednostek samorządu terytorialnego jest uregulowana m.in. w prawie międzynarodowym publicznym, prawie Unii Europejskiej, prawie krajowym, w szczególności w prawie stanowiącym na szczeblu gminy i województwa. Bazuje także na porozumieniach zawieranych np. przez gminy i województwa z podmiotami zagranicznymi poziomu lokalnego. Z kolei opracowywanie i zawieranie porozumień jest współpracą międzynarodową. Porozumienia mogą mieć postać bilateralną bądź multilateralną. Ponadto mogą być zawierane na potrzeby krótkotrwałych jak i długotrwałych inicjatyw zagranicznych. Usystematyzowanie

---

<sup>202</sup> Por. A. Wyrozumka, *Umowy międzynarodowe: teoria i praktyka*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006, s. 28-30; E. Cała-Wacinkiewicz, *Międzynarodowe prawo traktatów*, [w:] E. Cała-Wacinkiewicz, R. Podgórska, D. Wacinkiewicz (red.), *Encyklopedia zagadnień międzynarodowych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 244.

<sup>203</sup> Zasada „*Pacta sunt servanda*” jest jedną z kluczowych zasad prawa międzynarodowego. Funkcjonowanie państwa pozbawione byłoby jakiegokolwiek sensu, gdyby nie było konieczności wykonania przyjętych zobowiązań. Państwa często potwierdzały w umowach międzynarodowych moc obowiązującą tej zasady np. w Pakcie Ligi Narodów państwa zobowiązały się do „ścisłego przestrzegania norm prawa międzynarodowego, uznanych dotąd jako rzeczywiste, prawidłowe postępowania rządów”. Karta Narodów Zjednoczonych zobowiązuje również członków ONZ do „wykonywania w dobrej wierze zobowiązań przyjętych zgodnie z Kartą” (art. 2 ust. 2) – zob.: R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Wydawnictwo LexisNexis Polska, Warszawa 2009, s. 103. Konwencja wiedeńska o prawie traktatów z dnia 23 maja 1969 r (Konwencja wiedeńska) zawiera ważne dla stosunków międzynarodowych zasady m.in. zasadę poszanowania umów międzynarodowych i nakaz przestrzegania ich w dobrej wierze. Zob: J. Szymański, *Relacje traktatowe z Rosją po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2011, nr 9, s. 46. Por. M. Frankowska, *Konwencja wiedeńska o prawie traktatów z perspektywy 40-lecia*, [w:] Z. Galicki, T. Kamiński, Katarzyna Myszona-Kostrzewa (red.), *40 lat minęło – praktyka i perspektywy Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów*, Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009, s. 38.

<sup>204</sup> Hasło: „*pacta sunt servanda*”, *Encyklopedia PWN*, tryb dostępu: <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/pacta-sunt-servanda;3953138.html> [na dzień: 15.01.2017 r.].



porozumień nie stanowi większej trudności; problem pojawia się w sytuacji, gdy chcemy określić charakter prawny niniejszych porozumień<sup>205</sup>.

Zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa Spraw Zagranicznych porozumienia zawierane przez jednostki samorządu terytorialnego m.in. przez województwa należą do kategorii inicjatyw zagranicznych województwa (art. 77 Ustawy o samorządzie województwa), a w przypadku gminy do przedsięwzięć zagranicznych gminy (art. 18 ust. 2 pkt 12a Ustawa o samorządzie gminnym), inicjatywy zagraniczne, w zależności od stopnia ogólności, mogą przyjąć formę listów intencyjnych, deklaracji, oświadczeń, porozumień lub umów międzyregionalnych. Przedmiotowe dokumenty podpisywane z partnerami z zagranicy nie są umowami międzynarodowymi w świetle ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz.U. Nr 39, poz. 443, z późn. zm.). Co więcej, gmina i województwo posiada osobowość prawną na mocy art. 165 Konstytucji RP, art. 2 ust. 2 Ustawy o samorządzie gminnym i Ustawy o samorządzie województwa art. 6 ust. 2, w zakresie współpracy zagranicznej jest unormowane m.in. w ustawie z dnia 4 lutego 2011 r. Prawo prywatne międzynarodowe (Dz.U. Nr 80 poz. 432, z późn. zm.)<sup>206</sup>. Ponadto międzynarodowe prawo traktatów nie zamyka wykazu form przedmiotowych. Co więcej, prawo Unii Europejskiej stwarza podstawy do finansowego wsparcia rozwoju współpracy prowadzonej w ramach porozumień samorządowych (np. umów miast partnerskich). Aktualnie funkcjonuje program na rzecz wspierania zaangażowania obywateli w życie publiczne i integrację europejską „Europa dla Obywateli” 2014-2020<sup>207</sup>.

Ze względu na to, że tematem pracy jest bilateralna współpraca transgraniczna miast, konieczne jest skupienie się na umowach miast partnerskich. Zaznaczyć trzeba, że umowy miast partnerskich należy odróżnić od innych form współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi z innych krajów. Po pierwsze należy je odnieść do współpracy transgranicznej nawiązywanej przez samorządy lokalne położone wzdłuż granicy państwowej. W przypadku umów miast partnerskich nie jest wymagane bezpośrednie sąsiedztwo geograficzne. Dzięki temu partnerzy mogą pochodzić nie tylko z terenów położonych wzdłuż granicy państwowej, ale i z

---

<sup>205</sup> M. Perkowski, *Międzynarodowa współpraca województw w prawie i praktyce*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2013, s. 123-124.

<sup>206</sup> Interpelacja Posła na Sejm RP Damiana Raczkowskiego z dnia 22.02.2013 r. w sprawie współpracy międzynarodowej województw i zawieranych przez nie umów oraz porozumień, sygn. SPS-023-14604/13 (udostępniona autorowi i w jego zasobach).

<sup>207</sup> Program Europa dla Obywateli, tryb dostępu: <http://europadlaobywateli.pl/o-programie/> [na dzień: 15.01.2017 r.].

dowolnego miejsca na świecie. Ze względu na odległość i związaną z tym ograniczoną częstotliwość spotkań, przedmiot i zakres współpracy jest w dużej mierze ograniczony. Z kolei innym rodzajem współpracy, od której powinno się odróżnić umowy miast partnerskich, jest uczestnictwo w międzynarodowych zrzeszeniach jednostek samorządu terytorialnego<sup>208</sup>. Polskie jednostki samorządu terytorialnego posiadają w sumie 24 przedstawicieli (12 przedstawicieli i 12 zastępców) w Kongresie Władz Lokalnych i Regionalnych<sup>209</sup>. Delegaci 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<sup>210</sup>. Udział w międzynarodowych zrzeszeniach jednostek samorządu terytorialnego różni się od współpracy w ramach miast partnerskich przede wszystkim ze względu na ilościowy i jakościowy aspekt międzynarodowej współpracy. Międzynarodowe zrzeszenia stanowią głównie płaszczyznę reprezentacji interesów członków na forum międzynarodowym, co ostatecznie nie obejmuje bilateralnej współpracy między jej członkami, jak to ma miejsce w przypadku umów miast partnerskich<sup>211</sup>.

Umowy miast partnerskich są zawierane w oparciu o ogólną normę kompetencyjną. Wyróżnia je swoista forma. Niektóre umowy zawierają mniej lub bardziej rozbudowane preambuły. Preambuły stanowią integralną część umowy, które określają strony umowy, wyjaśniają intencje, powody i cele stron umowy<sup>212</sup>. Jako przykład może posłużyć preambuła przedstawiona w Umowie o współpracy pomiędzy Miastem Białystok a Miastem Grodno z dnia 16 czerwca 2009 r. Ma ona następującą treść: „(...) Uwzględniając cele i zasady Partnerstwa Wschodniego, dążąc do rozwoju współpracy miast partnerskich w duchu integracji europejskiej, kierując się zasadą wzajemności i uwzględniając poszanowanie interesów państw obu Stron, uwzględniając dotychczasowe partnerskie relacje pomiędzy miastem Białystok i miastem Grodno oraz

---

<sup>208</sup> R. Kusiak-Winter, *Umowa miast partnerskich*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wydawnictwo Kolonia Limited, Wrocław 2008, s. 328-329.

<sup>209</sup> Więcej informacji na temat. Kongresu Władz lokalnych i Regionalnych, tryb dostępu: [http://www.strasburgre.msz.gov.pl/pl/o\\_re/organy\\_re/kongres/](http://www.strasburgre.msz.gov.pl/pl/o_re/organy_re/kongres/) [na dzień: 10.01.2017 r.].

<sup>210</sup> M.A. Kamiński, *Rola Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy w rozwoju międzynarodowej współpracy samorządowej*, „Białostockie Studia Prawnicze”, 2012, nr 12, s. 36-37.

<sup>211</sup> R. Kusiak-Winter, *Umowa miast...*, s. 329.

<sup>212</sup> M. Ofiarska, *Współpraca gospodarcza i finansowa j.s.t z organami lokalnymi państw sąsiednich*, [w:] C. Kosikowski, J.M. Salachna (red.), *Finanse samorządowe – 580 pytań i odpowiedzi*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 244.

widząc potrzebę ich rozwijania (...)”<sup>213</sup>. Treść umów może zawierać jednostki redakcyjne (paragrafy lub artykuły). Znaczna część umów ma postać zwartego tekstu.

Celem współpracy partnerskiej jest rozwój współpracy miast partnerskich w duchu integracji europejskiej zgodnie z zasadą wzajemności, z uwzględnieniem i poszanowaniem interesów i stosunków obu państw. Z uwagi na fakt, że aspekt podmiotowy i przedmiotowy współpracy partnerskiej został przedstawiony w dalszej części pracy, w tym rozdziale nakreślona została jedynie problematyka dotycząca charakteru prawnego umów miast partnerskich. Umowy miast partnerskich zakładają wzajemne poznawanie się i zbliżenie wspólnot lokalnych, przede wszystkim ze względu na dzielącą je odległość, odmienność kulturową, społeczną czy ekonomiczną<sup>214</sup>.

Strony umowy ceremonialnie wyrażają wolę nawiązania przyjaznych kontaktów partnerskich i wspólnej kooperacji w takich obszarach, jak gospodarka, kultura, sztuka, oświata, nauka, turystyka, sport.

Charakterystyczną cechą umów miast partnerskich jest nie uwzględnianie w ich treści określenia gwarancji realizacji umowy a także brak zasad normujących możliwość dochodzenia roszczeń i rozstrzygania sporów. Jest tak dlatego, gdyż strony wychodzą z założenia, że w trakcie współpracy nie będzie dochodziło do konfliktów interesów, skoro współpraca polega na wzajemnym poznawaniu się i zbliżeniu wspólnot lokalnych. Intrygującą kwestią jest to, że partnerzy zawierając umowę partnerską wyrażają swoją intencję w formie pisemnego oświadczenia woli, które zgodnie z prawem nie wywołuje skutków prawnych. W związku z tym decydujące znaczenie będzie mieć treść oświadczenia woli (wola uczestniczących stron). Ze zgodnych oświadczeń woli wynika powstanie stosunku zobowiązaniowego, jednak jest to zobowiązanie specyficzne polegające na obowiązku realizacji kooperacji jako takiej. Współpraca staje się głównym celem umowy. Gdy przyjmiemy, że każdy stosunek prawny służy realizacji określonej potrzeby, to w przypadku umów miast partnerskich chodzi o potrzebę nawiązania i rozwijania współpracy. Zaspokojenie tej potrzeby oznacza możliwość skorzystania z uprawnienia zawartego w art. 172 ust. 2 Konstytucji RP, tj. prawa do współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw, oraz jest realizacją zadania własnego gminy określonego w art. 7 ust. 1 pkt 20 ustawy o samorządzie gminnym.

---

<sup>213</sup> Umowa o współpracy z dnia 16 grudnia 2009 r. zawarta pomiędzy Białymstokiem a Grodnem, udostępniona autorowi i w jego zasobach (kopia).

<sup>214</sup> M. Ofiarska, *Współpraca gospodarcza i finansowa...*, s. 244.

Stosunek zobowiązaniowy polegający na realizacji kooperacji między miastami partnerskimi jest specyficznym stosunkiem prawnym z innego jeszcze powodu. Znamioną cechą ramowych umów o współpracy jest to, że zakres stosunku prawnego jest określony na tyle ogólnie, że nie jest nim nabycie właściwych uprawnień lub zaciągnięcie konkretnych obowiązków, co do których można wysuwać roszczenia. Nawiązany stosunek zobowiązaniowy polega w głównej mierze na współpracy między miastami partnerskimi<sup>215</sup>.

Umowy miast partnerskich należy zaklasyfikować do grona umów w administracji. Stronami umowy są podmioty publiczne, natomiast cele stanowiące przedmiot oświadczenia woli stron są zgodne z prawem i wpisują się w zakres działania gminy. Umowy nie są przedmiotem odrębnej regulacji ustawowej niemniej jednak zgodnie z zasadą państwa prawa muszą być zawierane na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Źródłem umocowania do zawarcia umów są przepisy prawa publicznego oraz ustrojowego. Umowy tworzą stosunek prawny o charakterze zobowiązaniowym w zakresie współpracy pomiędzy podmiotami samorządowymi, które nie tracą charakteru podmiotów publicznych z uwagi na fakt kooperacji wykraczającej poza granice państwa. Niedopuszczalne jest traktowanie umów miast partnerskich jako „umów dżentelmeńskich” niewywołujących skutków prawnych.

Reasumując stwierdzić należy, że umowy miast partnerskich to dwustronna (sporadycznie wielostronna) czynność prawna dokonywana w postaci pisemnej przez równoprawne jednostki samorządu terytorialnego, pochodzące z co najmniej dwóch innych krajów, dochodząca do skutku na podstawie zgodnych oświadczeń woli. Takie oświadczenie ma charakter zobowiązaniowy, które zawiera całość czynności związanych z zainicjowaniem i realizacją wspólnej kooperacji, która ma umocowanie prawne zawarte w art. 172 ust. 2 Konstytucji RP. Chodzi o konstytucyjne prawo do współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw przyznane gminom w celu realizacji powierzonych im zadań publicznych. Czynność zawierania umowy jest zdeterminowana prawem i wymaga zaangażowania niektórych organów gminy np. w przypadku miasta Białystok - Rady Miasta oraz Prezydenta Miasta. Procedura zawarcia umowy rozpoczyna się od wyrażenia woli na podjęcie współpracy przez Radę Miasta<sup>216</sup> (przykład Białegostoku) w formie uchwały, następnie po jej

---

<sup>215</sup> R. Kusiak-Winter, *Umowa miast...*, s. 332-333.

<sup>216</sup> Art. 18 ust. 2 pkt 12a Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami

zatwierdzeniu organ stanowiący, Prezydent Miasta<sup>217</sup> (przykład Białegostoku) składa oświadczenie woli w imieniu miasta w formie pisemnej. Uchwała zaczyna obowiązywać od momentu opublikowania jej w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym<sup>218</sup>.

Umowy miast partnerskich stanowią odrębną i swoistą grupę umów w administracji. Obejmują generalne zobowiązanie do wspólnej kooperacji, które partnerzy odnoszą w obszerniejszym kontekście geopolitycznym do potrzeby umacniania więzi między społecznościami lokalnymi, a czasami między państwami i narodami w duchu integracji europejskiej. Umowy te nie stanowią polityki zagranicznej państwa, ponieważ kompetencja ta należy do centralnych organów administracji państwowej<sup>219</sup>. W ramach przyznanych im zadań i uprawnień jednostki samorządu terytorialnego zawierają umowy w celu zaspokajania potrzeb lokalnych społeczności, które wykraczają daleko poza granice gminy.

## **2.2. Europejska bilateralna współpraca transgraniczna w prawie międzynarodowym**

Prawo międzynarodowe publiczne przez długi okres swego historycznego rozkwitu było prawem zwyczajowym. Współcześnie w związku z dużą liczbą umów dwustronnych i wielostronnych oraz zwiększeniem się liczby krajów związanych tymi umowami, rola zwyczaju<sup>220</sup> uległa zdecydowanemu osłabieniu. Wbrew przekonaniom

---

lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych.

<sup>217</sup> Oświadczenie woli w imieniu miasta składa jednoosobowy organ o charakterze wykonawczym, upoważniony do reprezentowania jednostki samorządu terytorialnego zgodnie z art. 31 ust. 1 Ustawy o samorządzie gminnym.

<sup>218</sup> Zgodnie z art. 42 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. nr 446 z późn. zm.), w związku z art. 13 pkt 2 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2016 r. nr 296), akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy podlegają obowiązkowi publikacji w dzienniku urzędowym.

<sup>219</sup> Konstytucja RP upoważnia Radę Ministrów do prowadzenia polityki zagranicznej państwa (art. 146), wskazując jednoznacznie na Prezydenta, który jako przedstawiciel państwa w stosunkach zewnętrznych powinien współpracować z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem w zakresie polityki zagranicznej (art. 133 Konstytucji RP).

<sup>220</sup> Zwyczaj międzynarodowy jest niepisany i najstarszym źródłem prawa międzynarodowego. W doktrynie definiowany jest jako zgodne postępowanie państw tworzące prawo, a więc prawa i obowiązki. Według art. 38 Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości zwyczaj międzynarodowy jest dowodem ogólnej praktyki przyjętej jako prawo. Aby zwyczaj międzynarodowy mógł powstać niezbędna jest łączne występowanie 2 elementów tj. praktyki (*usus*) i przekonania, że ma ona wiążący charakter (*opinio iuris sive necessitatis*), czyli jest zgodna z przepisami prawa. Praktyka z uwagi na bardziej

zapowiadającym zanik prawa zwyczajowego, obecnie przejawia on aktywność. Zdarza się tak, że państwa z rozmaitych przyczyn uważają za bardziej korzystne dla siebie wyrażenie zgody na pewną normę prawną poprzez milczące przyzwolenie niż przez podpisanie umowy<sup>221</sup>.

W dzisiejszych czasach umowy międzynarodowe stanowią podstawowe źródło prawa międzynarodowego. Umowy międzynarodowe można podzielić na umowy wiążące oraz na niewiążące. Przykładem umowy niewiążącej jest Europejska Karta Samorządu Regionalnego. Biorąc pod uwagę, że umowy międzynarodowe obrazują prawo zwyczajowe, można rozważyć, na ile w tym przypadku można mówić o odzwierciedleniu zwyczaju. Wydaje się, że nie wszystkie postanowienia spisane w Europejskiej Karcie Samorządu Regionalnego posiadają swoje odpowiedniki w obowiązującym prawie zwyczajowym. Już sam fakt, że rządy większości państw europejskich kwestionują międzynarodową podmiotowość regionów (przykład polskiego MSZ)<sup>222</sup> uznając, że prawem właściwym dla ich relacji zagranicznych jest prawo międzynarodowe prywatne) wskazane na *opinio iuris sive necessitatis* w tej kwestii. Z drugiej strony nieuchronnie nasuwa się dylemat czy mogą istnieć zwyczaje międzynarodowe (skoro funkcjonują porozumienia)<sup>223</sup>, ale pogłębiony wywód przekracza ramy niniejszej pracy oraz kompetencje merytoryczne autora. Tym niemniej można z pewnością zauważyć, że część postanowień przewidzianych w Europejskiej Karcie Samorządu Regionalnego znajdzie swoje odzwierciedlenie w innych regulacjach, a zatem istnienie endogenicznych regulacji zwyczajowych można w tym przypadku bezpiecznie założyć. Rozważania nie będą kontynuowane w sposób pogłębiony, gdyż dotyczą współpracy zagranicznej innego, niż tytułowy, poziomu

---

oczywisty charakter postrzegana jest jako element obiektywny, natomiast przekonanie traktowane jest jako element subiektywny, trudniejszy do zweryfikowania – zob.: E. Cała-Wacinkiewicz, *Rodzaje umów międzynarodowych*, [w:] E. Cała-Wacinkiewicz, R. Podgórzńska, D. Wacinkiewicz (red.), *Encyklopedia zagadnień międzynarodowych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 223. Co do praktyki, kluczowe znaczenie ma w tym miejscu funkcjonowanie państwa (np. prezydent, minister spraw zagranicznych, przedstawiciele dyplomatyczni), a także innych organów (np. sądy, parlament). Co więcej w grę może wchodzić funkcjonowanie organizacji międzynarodowych – zob. R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne...*, s. 107. Podkreślić należy, że nie każda praktyka skutkować będzie powstaniem normy zwyczajowej. Według orzecznictwa MTS musi spełniać kilka wymogów. Po pierwsze musi być zgodna (tj. jednolita). Po drugie musi być ciągła (tj. nieprzerwana) wystarczająco długo i powszechna.

<sup>221</sup> R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne...*, s. 106.

<sup>222</sup> Zob. Interpelacja Posła na Sejm RP Damiana Raczkowskiego z dnia 22.02.2013 r. w sprawie współpracy międzynarodowej województw i zawieranych przez nie umów oraz porozumień, sygn. SPS-023-14604/13, tryb dostępu: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=5AF71611> [na dzień: 14.03.2017 r.].

<sup>223</sup> Na ten temat prowadzone były dyskusje na forum Katedry Prawa Międzynarodowego Publicznego na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.

samorządu, a ich prowadzenie w tej pracy znacząco naruszyłoby racjonalne ramy przedmiotowe.

Podstawowymi dokumentami zawierającymi zasady współpracy transgranicznej są umowy i porozumienia międzynarodowe oraz różnego rodzaju umowy władz regionalnych i lokalnych<sup>224</sup>. Konwencje międzynarodowe regulujące europejską bilateralną współpracę transgraniczną (wiążące państwa członkowskie Rady Europy) to:

- Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi (tzw. Konwencja madrycka), sporządzona w Madrycie 21 maja 1980 r.<sup>225</sup>;
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego, podpisana w Strasburgu 15 października 1985 r.<sup>226</sup>.

Oprócz konwencji międzynarodowych w doktrynie wyróżnia się również regulacje pozarządowe (tzw. *soft law*)<sup>227</sup>, jak Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych uchwalona w Euroregionie EUREGIO na pograniczu Niemiec i Holandii w dniu 20 listopada 1981 r. (do 1995 r. Europejska Karta Regionów Przygranicznych)<sup>228</sup>, bądź transgraniczne<sup>229</sup>, jak Europejska Karta Samorządu Regionalnego, przyjęta w Strasburgu 5 czerwca 1997 r.<sup>230</sup>.

Konwencja madrycka jest kluczowym aktem prawnym regulującym współpracę transgraniczną. Przedstawia formalnoprawne ramy partycypacji społeczności lokalnych w bazującej na europejskich standardach współpracy transgranicznej oraz prawne i strukturalne wzorce tej współpracy<sup>231</sup>. Polska ratyfikując Konwencję madrycką zobowiązała się do podejmowania inicjatyw w celu umacniania i rozwijania współpracy transgranicznej, rozwiązywania problemów prawnych, administracyjnych oraz

---

<sup>224</sup> A. Tucholska, *Prawno-instytucjonalne uwarunkowania...*, s. 47.

<sup>225</sup> A. Przyborowska-Klimczak, W.S. Staszewski, S. Wrzosek, *Prawnomiędzynarodowe źródła współpracy regionalnej Polski*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2000, s. 8.

<sup>226</sup> Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r., Dz.U. nr 124 poz. 607 z 1994 r.

<sup>227</sup> 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*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2013, nr 2, s. 196. Zob. M. Malinowska, *Współpraca zagraniczna samorządu województwa – zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 7–8, s. 138-139.

<sup>228</sup> C. Mik, *Opinia w sprawie prawnych aspektów...*, s. 196.

<sup>229</sup> Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych uchwalona w Euroregionie EUREGIO na pograniczu Niemiec i Holandii 20 listopada 1981 r., tryb dostępu: <http://www.karpacki.pl/gfx/karpacki/pl/defaultopisy/70/10/1/ekrg200805032703.pdf> [na dzień: 18.07.2016 r.].

<sup>230</sup> Europejska Karta Samorządu Regionalnego, przyjęta w Strasburgu 5 czerwca 1997 r., tryb dostępu: [www.karpacki.pl/pliki/eksr200804124345.doc](http://www.karpacki.pl/pliki/eksr200804124345.doc) [na dzień: 10.01.2013 r.].

<sup>231</sup> T. Gadkowski, *Prawno-międzynarodowe...*, s. 75.

technicznych, które mogłyby zakłócać tę współpracę. Atutem prawnym konwencji jest ramowe przedstawienie celów i zasad kooperacji transgranicznej oraz przedstawienie (w załącznikach) zbioru modelowych umów, porozumień i statutów dotyczących tej współpracy. Pozwala to na przyjęcie różnych form kooperacji w obrębie systemów prawnych państw. Akt prawny nie ingeruje w zakres i rodzaj właściwości wspólnot i władz terytorialnych. W konwencji zaakcentowano zasadę pierwszeństwa prawa wewnętrznego państwa w relacji do umów sporządzanych pomiędzy partnerami współpracy transgranicznej. Uzupełnieniem Konwencji madryckiej są dwa protokoły: Protokół Dodatkowy do Europejskiej konwencji ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, sporządzony w Strasburgu w dniu 9 listopada 1995 r., którego celem jest wzmocnienie postanowień konwencji madryckiej i uregulowanie niektórych kwestii prawnych dotyczących współpracy transgranicznej, oraz Protokół Nr 2 sporządzony w Strasburgu w dniu 5 maja 1998 r. dotyczący współpracy międzyterytorialnej, obejmującej wspólne przedsięwzięcia w kwestii ustanowienia stosunków między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby państw, innych niż współpraca transgraniczna sąsiadujących władz, włączając w to podpisywanie porozumień o kooperacji ze wspólnotami lub władzami terytorialnymi innych państw<sup>232</sup> (których Polska jeszcze nie ratyfikowała).

Podkreślić należy, że państwa członkowskie Rady Europu ratyfikując Konwencję zobowiązały się do podejmowania prac na rzecz umacniania, rozwijania europejskiej bilateralnej oraz multilateralnej współpracy transgranicznej. Dodatkowo kraje zobligowane były do podejmowania działań w trakcie realizacji umowy w celu rozwiązywania problemów natury prawnej, administracyjnej i technicznej, które mogłyby utrudniać współpracę.

Elementem konwencji jest aneks zawierający ramowe sformułowanie celów i zasad współpracy oraz zestaw przykładowych umów, porozumień, statutów, które mają ułatwić współpracę między wspólnotami i władzami terytorialnymi. Jednakże konwencja nie posiadała konkretnego postanowienia, które uprawniałoby władze lokalne i regionalne europejskich państw do nawiązywania kooperacji. Sytuacja się zmieniła wraz z wprowadzaniem Protokołu Dodatkowego, który stanowi, że władze lokalne i regionalne posiadają uprawnienia do nawiązywania wszelkich inicjatyw

---

<sup>232</sup> A. Przyborowska-Klimczak, W.S. Staszewski, S. Wrzosek, *Prawno-międzynarodowe źródła współpracy...*, s. 8-9.



dotyczących współpracy transgranicznych<sup>233</sup>. Umożliwia on zastosowanie różnorodnych form współpracy w ramach systemów prawnych państw<sup>234</sup>. Co więcej, Protokół Dodatkowy stanowi, że władze lokalne i regionalne posiadają uprawnienia do nawiązywania wszelkich inicjatyw dotyczących współpracy transgranicznej. Konwencja stała się dźwignią rozwoju form bilateralnych (np. współpraca miast bliźniaczych) jak i multilateralnych (np. euregiony, Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej, partnerstwo wielostronne).

Europejski standard bilateralnej współpracy samorządowej w znacznym stopniu powstał pod wpływem Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego<sup>235</sup>. Została uchwalona przez Radę Europy w dniu 15 października 1985 r. Karta stanowi prawny instrument, który chroni autonomię i niezależność samorządu lokalnego oraz określa europejskie standardy ochrony praw władz lokalnych. Stanowi także „syntetyczne ujęcie grupy wartości europejskich negujących totalitaryzm, autokratyzm i radykalną centralizację jako niezgodne z kulturą europejskiego zarządzania”, natomiast działania władz publicznych państw członkowskich, które ignorują przedmiotowe wartości mogą skutkować sankcjami Rady Europy<sup>236</sup>. Uznaje ona prawo społeczności lokalnych do brania udziału w procesie europejskiej współpracy transgranicznej poprzez przystępowanie do międzynarodowych stowarzyszeń społeczności lokalnych z poszanowaniem porządku prawnego własnego państwa<sup>237</sup>. Definiuje ona termin „samorząd lokalny” jako „prawo i rzeczywista zdolność wspólnot lokalnych do regulowania i zarządzania, w ramach prawa, na ich własną odpowiedzialność i na rzecz ich ludności, istotną częścią spraw publicznych<sup>238</sup>. W związku z tym wspólnoty lokalne powinny móc samodzielnie kreować swą wewnętrzną strukturę administracyjną, ustanawiając jednostki dostosowane do indywidualnych potrzeb i umożliwiające efektywne zarządzanie. Karta jest dokumentem międzynarodowym, który przedstawia

---

<sup>233</sup> J. Szymański, *Podstawowe instrumenty prawne współpracy transgranicznej w ramach Rady Europy*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, nr 20 B, s. 99.

<sup>234</sup> A. Przyborowska-Klimczak, W.S. Staszewski, S. Wrzosek, *Prawnomiędzynarodowe źródła współpracy...*, s. 8-12.

<sup>235</sup> W polskim systemie prawnym akt ten występował w latach 1994-2006 pod tytułem „Europejska Karta Samorządu Terytorialnego”, jednak zgodnie z Obwieszczeniem Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 lipca 2006 r. o sprostowaniu błędu zmieniono jej tłumaczenie na „Europejska Karta Samorządu Lokalnego”. Zob. Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 lipca 2006 r. o sprostowaniu błędu (Dz. U nr 154, poz. 1107).

<sup>236</sup> E. Cała-Wacinkiewicz, *Rodzaje umów międzynarodowych*, [w:] E. Cała-Wacinkiewicz, R. Podgórska, D. Wacinkiewicz (red.), *Encyklopedia...*, s. 227.

<sup>237</sup> T. Gadkowski, *Prawno-międzynarodowe...*, s. 75.

<sup>238</sup> M.A. Kamiński, *Rola Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych...*, s. 39-40.

określone standardy organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego w krajach członkowskich Rady Europy. Nadaje jednostkom terytorialnym uprawnienia do współpracy transgranicznej. Zgodnie z art. 10 pkt 1, wykonując swoje uprawnienia społeczności terytorialne mogą współpracować z innymi społecznościami oraz zrzeczać się z nimi celem realizacji określonych zadań.

Polska ratyfikowała Europejską Kartę Samorządu Lokalnego w 1993 r. z mocą obowiązującą od 1994 r.<sup>239</sup>. Według Karty społeczności lokalne powinny być traktowane jako istotny instrument kształtowania ustroju demokratycznego. Prawo obywateli do partycypacji w zarządzaniu jest jedną z demokratycznych zasad wspólnych dla wszystkich krajów zrzeszonych w Radzie Europy. Istnienie społeczności lokalnych posiadających rzeczywiste uprawnienia stwarza warunki dla skutecznego kierowania, pozostającego jednocześnie w bezpośredniej bliskości obywatela. Podejmowanie działań mających na celu ustalenie ważnych, wspólnych elementów statusu prawnego społeczności lokalnych w państwach należących do Rady Europy sprzyja integracji i ułatwia rozwój współpracy w Europie<sup>240</sup>.

Natomiast, jeśli chodzi o pracowników samorządowych, to ich status powinien ułatwiać zatrudnianie tych posiadających wysokie kwalifikacje i umiejętności. Konieczne zatem jest właściwe doksztalcanie, odpowiednie wynagrodzenie i możliwości awansu zawodowego<sup>241</sup>.

Należy zwrócić uwagę, że Karta zawiera szereg reguł, które powinny być implementowane w ustawodawstwie samorządowym krajów ratyfikujących ten akt. Jedną z ważniejszych jest zasada prawnej ochrony samorządności terytorialnej, która musi być uznana w prawie wewnętrznym oraz, o ile to możliwe, w konstytucji. Według art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego społeczności lokalne mają prawo do odwołania na drodze sądowej w celu zapewnienia swobodnego wykonywania uprawnień oraz poszanowania zasad samorządności lokalnej, przewidzianych w

---

<sup>239</sup> A. Tucholska, *Prawno-instytucjonalne uwarunkowania...*, s. 50.

<sup>240</sup> A. Przyborowska-Klimczak, W.S. Staszewski, S. Wrzosek, *Prawno-międzynarodowe źródła współpracy...*, s. 10.

<sup>241</sup> M. Perkowski, *Główne podstawy prawnomiędzynarodowe aktywności zagranicznej samorządu terytorialnego w Europie*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12, s. 14.

konstytucji lub w prawie wewnętrznym<sup>242</sup>. Zatem zgodnie z art. 11 społeczności lokalnym przysługuje prawo do odwołania na drodze sadowej m.in. w celu<sup>243</sup>:

- swobodnego wykonywania uprawnień;
- poszanowania zasad samorządności lokalnej wyrażonych w konstytucji lub w prawie wewnętrznym.

Zakres podmiotowy Karty obejmuje szeroki krąg, w tym wszystkie rodzaje społeczności lokalnych funkcjonujących na obszarze państw-stron. Wspomnieć należy, że w momencie składania dokumentu ratyfikacyjnego, jego przyjęcia lub zatwierdzenia państwu przysługuje uprawnienie do wskazywania tych rodzajów społeczności lokalnych lub regionalnych, wobec których planują ograniczyć stosowanie przedmiotowej Karty, lub te, wobec których Karta nie będzie miała zastosowania. Dodatkowo państwu przysługuje uprawnienie do włączenia innych rodzajów społeczności lokalnych lub regionalnych do zakresu stosowania Karty, w postaci późniejszego poinformowania o tym Sekretarza Generalnego Rady Europy<sup>244</sup>.

Pomimo tego, że Europejska Karta Samorządu Lokalnego ma formułę ogólną, tylko nieliczne przepisy odnoszą się bezpośrednio do europejskiej bilateralnej współpracy transgranicznej. Niemniej jednak przestrzeganie jej przepisów owocnie sprzyja europejskiej bilateralnej współpracy transgranicznej, stanowiąc podłoże prawne i przewidywalne, trwałe standardy europejskie.

Kolejnym dokumentem międzynarodowym regulującym bilateralną współpracę transgraniczną jest Europejska Karta Samorządu Regionalnego. Została ona przyjęta na posiedzeniu Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy 5 czerwca 1995 r. Daje regionom podstawę do prowadzenia współpracy transgranicznej analogicznie do zawartej w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego. Art. 8 i 10 Karty regulują sprawy związane ze współpracą międzynarodową. Region definiowany jest jako szczebel administracji publicznej między rządem a samorządem lokalnym, wyposażony w odrębną od państwa i jednostek lokalnych osobowość prawną organ stanowiący wyłaniany w powszechnych wyborach, posiadający własne organy wykonawcze i aparat administracyjny, budżet z własnymi źródłami dochodu oraz szeroki zakres zadań i

---

<sup>242</sup> J. Jagoda, *Gwarancje samorządu terytorialnego w prawie międzynarodowym i europejskim* [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, Wydawnictwo PRESSCOM Sp. z o.o., Wrocław 2014, s. 13-14.

<sup>243</sup> *Ibidem*.

<sup>244</sup> M. Perkowski, *Główne podstawy prawnomiędzynarodowe...*, s. 15.

kompetencji<sup>245</sup>. Regiony powinny także posiadać uprawnienia do tworzenia własnego ustawodawstwa w ramach określonych ustawami danych państw. Zapisane w Karcie rozwiązania mają być bodźcem dla władz prawodawczych krajów do konstruowania w prawie wewnętrznym przepisów umożliwiających traktowanie struktur transgranicznych jako podmiotów, których funkcjonowanie ma umocowanie prawne i możliwości realizacji danych zadań<sup>246</sup>.

Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych powstała w 1981 r. w EUREGIO na pograniczu Niemiec Holandii jako Europejska Karta Regionów Przygranicznych. W 1995 r. zmieniono nazwę Europejska Karta Regionów Przygranicznych na Europejską Kartę Regionów Granicznych i Transgranicznych. Karta nie jest międzynarodowym aktem prawnym. Jest to niewiążąca deklaracja współpracy, w której jest zawarta definicja, opis celów, problemów, form współpracy. Zgodnie z Kartą, współpraca transgraniczna łagodzi negatywne skutki istnienia granic. Kooperacja ma obejmować obszary życia kulturalnego, społecznego i gospodarczego<sup>247</sup>. Karta szczególną uwagę poświęca problemom rozwoju ekonomicznego, polityki regionalnej, ochrony środowiska, współpracy kulturalnej, zagospodarowania przestrzennego i przygranicznego ruchu osobowego. Dokument określa cele, które powinny przyświecać rozwojowi współpracy regionów granicznych (zlikwidowanie krępujących uregulowań państwowych dotyczących sztywności, nieprzenikalności granicy, umacnianie stosunków gospodarczych i społeczno-kulturalnych, uczynienie ze zdecentralizowanych regionów siły napędowej współpracy transgranicznej, ujednoczenie reguł planowania przestrzennego oraz likwidowanie gospodarczych i infrastrukturalnych przeszkód<sup>248</sup>. Dokument wskazuje koncepcję rozwoju współpracy transgranicznej w Europie, a być może kształt przyszłych regulacji.

Pierwszymi oficjalnymi dokumentami wyrażającymi wolę współpracy transgranicznej były rezolucje i zalecenia Rady Europy, które zostały przedstawione poniżej:

---

<sup>245</sup> A. Mikołajczyk, *Regiony i współpraca transgraniczna*, [w:] Z. Brodecki (red.), *Regiony*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2005, s. 231.

<sup>246</sup> A. Tucholska, *Prawno-instytucjonalne uwarunkowania...*, s. 50.

<sup>247</sup> S. Dołzbłasz, A. Raczyk, *Współpraca transgraniczna...*, s. 26.

<sup>248</sup> A. Tucholska, *Prawno-instytucjonalne uwarunkowania...*, s. 49.

- Rezolucja 15 Konferencji europejskich władz lokalnych w sprawie integracji regionów przygranicznych z 1969 r.<sup>249</sup>;
- Rezolucja 74 VIII Komitetu Ministrów z dnia 27 lutego 1974, w sprawie współpracy jednostek lokalnych w regionach przygranicznych. Komitet poparł współpracę międzynarodową, szczególnie dwustronną w tym obszarze<sup>250</sup>.
- Zalecenie 784 Zgromadzenia Parlamentarnego z dnia 28 VI 1975 r. Dokument zwracał uwagę na niezbędność przygotowania ramowej konwencji o współpracy przygranicznej w Europie<sup>251</sup>.

Z punktu widzenia problematyki Europejskiej bilateralnej współpracy transgranicznej wydaje się zasadne omówienie Rezolucji 74 VIII Komitetu Ministrów z dnia 27 lutego 1974 r. Zaleciła ona państwom członkowskim Rady Europy m.in.:

- rozwój współpracy transgranicznej;
- usunięcie przeszkód tej współpracy tkwiących w regulacjach w ustawodawstwie wewnętrznym;
- zwiększenie elastyczności działania administracji państwowej w celu uproszczenia procedur utrudniających współpracę transgraniczną;
- nadzorowanie, w razie konieczności, tworzenia komitetów regionalnej współpracy transgranicznej;
- wyposażenie wspólnot terytorialnych w prawne narzędzia współpracy transgranicznej<sup>252</sup>.

Współpraca transgraniczna realizowana przez władze samorządowe państw Unii Europejskiej może obejmować współpracę bilateralną, jak i współpracę multilateralną. Jednostki samorządu terytorialnego z państw Unii Europejskiej, uznając za celowe podejmowanie wspólnej kooperacji oraz wymiany doświadczeń, formalizują to w postanowieniach umowy. W latach 1950-2000 państwa członkowskie Unii Europejskiej zawarły traktaty, porozumienia i umowy w obszarze współpracy transgranicznej realizowanej przez władze regionalne i lokalne tychże krajów. Należą do nich m.in.:

- umowy multilateralne w zakresie współpracy transgranicznej w ramach krajów Beneluksu<sup>253</sup>;

---

<sup>249</sup> P. Solarz, *Euroregiony pogranicza niemiecko-francuskiego i niemiecko-polskiego w procesie integracji*, Wydawnictwo VizjaPress&IT, Warszawa 2009, s. 25.

<sup>250</sup> *Ibidem*.

<sup>251</sup> P. Solarz, *Współpraca transgraniczna...*, s. 57.

<sup>252</sup> T. Szewc, *Samorząd terytorialny w pracach Rady Europy (wybrane zagadnienia)*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1-2, s. 9.

- umowy między krajami nordyckimi<sup>254</sup> – uzupełnione przez tzw. Układ Nordycki

Z punktu widzenia problematyki niniejszej pracy istotne jest omówienie takich organizacji, jak Beneluks<sup>255</sup>, Rada Nordycka czy Związek Białorusi i Rosji, których priorytetowymi celami są współpraca regionalna w zakresie gospodarczym, finansowym, walutowym, a także stworzenie wspólnego rynku ze swobodnym przepływem osób, towarów, kapitału, usług, wspólną polityką itp. zrzeszających państwa z Europy Zachodniej.

Beneluks to system współpracy trzech krajów Europy Zachodniej: Belgii, Holandii i Luksemburga. Zainicjowano go w 1921 r., po zawarciu Belgijsko-Luksemburskiej Unii Ekonomicznej (BELUKS), która zawierała elementy unii gospodarczej i walutowej. Ważnym wydarzeniem dla współpracy państw Beneluksu było podpisanie w dniu 3 lutego 1958 r. Traktatu Haskiego, na podstawie którego utworzona została Unia Gospodarcza Beneluksu. Traktat Haski wszedł w życie 1 listopada 1960 r. Zakładał on zacieśnienie współpracy ekonomicznej, a w rezultacie wzrost poziomu życia i zatrudnienia, stabilizację finansową i utworzenie wspólnego rynku. Działalność Unii Gospodarczej Beneluksu doprowadziła do stworzenia wspólnego rynku ze swobodną wymianą towarów, kapitałów i siły roboczej, do wspólnej polityki celnej i handlowej wobec państw trzecich i koordynacji wewnętrznej polityki gospodarczej. Instytucjami Unii Gospodarczej Beneluksu są:

1) Organy wykonawcze:

- Komitet Ministrów (naczelny organ);
- Rada Unii Gospodarczej;
- Rada Unii Gospodarczej ds. Administracyjnych;
- Ministerialna Grupa Robocza ds. Administracyjnych;
- Ministerialne grupy robocze.

---

<sup>253</sup> W skład Beneluksu wchodzi: Belgia, Holandia, Luksemburg.

<sup>254</sup> Krajami nordyckimi są: Dania, Finlandia, Islandia, Norwegia i Szwecja, Wyspy Alandzkie, Owcze, Grenlandia.

<sup>255</sup> Od połowy lat 90-tych XX wieku można zauważyć specyfikę przekształcania się współpracy Unii Gospodarczej Beneluksu z organizacji międzynarodowej w organizację, której jednym z głównych celów jest współpraca między państwami członkowskimi w ramach Unii Europejskiej. Co ciekawe państwa Beneluksu przed wystąpieniem na forum Unii Europejskiej uzgadniają obustronne stanowisko co przyczynia się do wzmocnienia ich szans na przeforsowanie swojego stanowiska na forum unijnym. Współpraca między państwami Beneluksu przyczynia się do efektywniejszego wdrażania unijnych polityk. Często działania państw Beneluksu idą dalej niż wymagania wspólnych polityk unijnych – zob. A. Zygierewicz, *Współpraca państw Beneluksu. Informacja nr 1149*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, wrzesień 2005, s. 3, tryb dostępu: [http://biurosej.gov.pl/teksty\\_pdf\\_05/i-1149.pdf](http://biurosej.gov.pl/teksty_pdf_05/i-1149.pdf) [na dzień: 16.11.2018 r.].

- 2) Komisje specjalne.
- 3) Instytucje doradcze:
  - Międzyparlamentarna Rada Doradcza;
  - Ekonomiczno-Społeczna Rada Doradcza.
- 4) Kolegium Arbitrów.
- 5) Instytucje sędownicze:
  - Trybunał Sprawiedliwości Beneluxu.
- 6) Wspólne służby:
  - Biuro ds. Znaków Handlowych;
  - Biuro Projektowe<sup>256</sup>.

Związek Białorusi i Rosji (ZBiR) to układ podpisany w dniu 8 grudnia 1999 r. przez prezydenta Rosji oraz prezydenta Białorusi. Układ zakłada, że Rosja i Białoruś zachowując swoją pełną niezależność utworzą wspólną przestrzeń gospodarczą z elementami państwa związkowego. ZBiR będzie miał wspólny rynek, wspólną politykę gospodarczą, obronną i zagraniczną, nie będzie miał natomiast wspólnej armii<sup>257</sup>.

Organami ZBiR są:

- Państwowa Rada Najwyższa (naczelnny organ);
- Parlament Państwa Związkowego;
- Rada Ministrów;
- Trybunał Państwa Związkowego;
- Izba Obrachunkowa<sup>258</sup>.

Chociaż ZBiR wydaje się być kluczowy dla tematyki pracy, gdyż wpływa pośrednio na status Grodna, to nie jest to związek, który może stanowić platformę polsko-białoruskiej współpracy, gdyż ma charakter polityczny, ukierunkowany na ściślejszą integrację z Rosją. Między innymi dlatego współpracę polsko-białoruską cechuje pewna nieufność i poczucie zagrożenia. Na marginesie warto zauważyć, że pomimo dużych oczekiwań i nadziei Związek Białorusi i Rosji nie spowodował zmian w stosunkach białorusko-rosyjskich. Nie stworzono ani fundamentów pod nowe

---

<sup>256</sup> A. Zygierewicz, *Współpraca państw Beneluxu...*, 2-5.

<sup>257</sup> Art. 39. Statutu Związku Białorusi i Rosji z 12 sierpnia 1999 r., tryb dostępu: [http://www.belrus.ru/law/act/dokumentyi\\_opredelyayuchie\\_osnov/dogovor\\_o\\_sozdani\\_i\\_soyuznogo\\_gos/organyi\\_soyuznogo\\_gosudarstva.html](http://www.belrus.ru/law/act/dokumentyi_opredelyayuchie_osnov/dogovor_o_sozdani_i_soyuznogo_gos/organyi_soyuznogo_gosudarstva.html) [na dzień: 31.12.2018 r.].

<sup>258</sup> *Ibidem*, sekcja V.

unitarne państwo, ani nie utworzono nowego podmiotu prawa międzynarodowego, zaś założenia statutowe pozostały wyłącznie deklaracjami<sup>259</sup>.

Rada Nordycka to zgromadzenie międzyparlamentarne państw nordyckich: Danii, Finlandii, Islandii, Norwegii i Szwecji. Statut Rady Nordyckiej został w 1952 r. zaakceptowany przez konferencję ministrów spraw zagranicznych 4 państw (bez Finlandii) i przez ich parlamenty w postaci jednostronnych rezolucji. Rada Nordycka rozpoczęła działalność w 1953 r. W 1955 r. przystąpiła do Rady Nordyckiej Finlandia. Współpraca obejmuje także trzy terytoria autonomiczne: Wyspy Alandzkie, Wyspy Owcze, które przyłączyły się do współpracy w 1970 r. oraz Grenlandię, która przyłączyła się w 1984 r. Fundamentem współpracy państw nordyckich są wspólne wartości oraz historia. Do tych wartości zalicza się przede wszystkim: poszanowanie zasad demokracji, w tym praw jednostki, silne społeczeństwo obywatelskie, ochronę środowiska, kulturę, opiekę nad potrzebującymi. Rada powstała na podstawie jednostronnych rezolucji parlamentów państw nordyckich<sup>260</sup>. Organami Rady są:

- Zgromadzenie Parlamentarne (naczelny organ);
- Prezydium;
- Komitety;
- Sekretariat – organ administracyjny<sup>261</sup>.

W ramach Rady Nordyckiej funkcjonuje łącznie 7 komitetów:

- Komitet ds. Kultury, Edukacji i Szkoleń;
- Komitet ds. Opieki Społecznej;
- Komitet ds. Praw Obywatelskich i Konsumentckich;
- Komitet ds. Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych;
- Komitet ds. Biznesu i Przemysłu;
- Komitet ds. Kontroli wydatków;
- Komitet Wyborczy<sup>262</sup>.

---

<sup>259</sup> R. Czachor, *Polityka zagraniczna Republiki Białoruś, Polityka zagraniczna Republiki Białoruś w latach 1991-2011. Studium politologiczne*, Wydawnictwo Dolnośląskiej Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Techniki, Polkowice 2011, s. 117-118.

<sup>260</sup> A. Zygierewicz, *Współpraca państw nordyckich. Informacja nr 1115*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, styczeń 2005, s. 3, tryb dostępu: [http://biurose.sejm.gov.pl/teksty\\_pdf\\_05/i-1115.pdf?fbclid=IwAR3hADX0bfse\\_orQp-5w6so\\_R3Bwx8IdSIsTcU8QoDD4t7VCI1eHNMUUpCTs](http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_05/i-1115.pdf?fbclid=IwAR3hADX0bfse_orQp-5w6so_R3Bwx8IdSIsTcU8QoDD4t7VCI1eHNMUUpCTs) [na dzień: 16.11.2018 r.].

<sup>261</sup> *Ibidem*, s. 4.

<sup>262</sup> *Ibidem*, s. 5.



Beneluks i Rada Nordycka są organizacjami, które przecierały szlaki dla szerszej europejskiej współpracy gospodarczej realizowanej w ramach Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, następnie w ramach Wspólnoty Europejskiej, a finalnie w ramach Unii Europejskiej. Do Unii Europejskiej należą trzy państwa z Beneluksu i trzy z Rady Nordyckiej. Unia Europejska realizuje program o nazwie „Wymiar północny”, w którym Rada Nordycka odgrywa kluczową rolę. Działania realizowane przez państwa nordyckie są spójne z przedsięwzięciami realizowanymi przez Unię Europejską w ramach programu „Wymiar północny”. Obszarami działania programu oprócz gospodarki są m.in. ochrona środowiska, bezpieczeństwo nuklearne, współpraca w zakresie energetyki, infrastruktura, wymiar sprawiedliwości, sprawy wewnętrzne, rozwój społeczny. Państwa członkowskie Beneluksu oraz część państw Rady Nordyckiej wchodzi w skład Unii Europejskiej, a członkowie Związku Białorusi i Rosji nie przynależą do niej. Pomimo tego faktu, z punktu widzenia omawianej problematyki zasadne wydawało się przedstawienie organizacji, której jednym z celów jest rozwój gospodarczy i społeczny m.in. Republiki Białoruś. Warto wspomnieć, że Unia Europejska żywi nadzieję na jeszcze większą integrację z Białorusią np. w ramach Partnerstwa Wschodniego<sup>263</sup>.

### **2.3. Europejska bilateralna współpraca transgraniczna w prawie Unii Europejskiej**

Współpraca transgraniczna stała się przedmiotem zainteresowania Wspólnot Europejskich już w latach siedemdziesiątych XX wieku. Zagadnienie współpracy transgranicznej było szczególnie akcentowane przez Parlament Europejski<sup>264</sup>. Specyfika wyborów oraz status eurodeputowanych sprzyjały temu zainteresowaniu.

Aktualnie europejska współpraca transgraniczna jest częścią polityki regionalnej (polityki spójności) Unii Europejskiej pozostając w bezpośrednim związku z polityką azyłową (Układ z Schengen). Jest ona obecna w prawie unijnym m.in. w polityce celnej, gospodarczej, handlowej, konkurencji społecznej, transportowej, walutowej,

---

<sup>263</sup> Zob.: S. Górka, *Polityka UE wobec Białorusi – analiza stanu obecnego i propozycje zmian polityki*, tryb dostępu: <http://www.omp.org.pl/artukul.php?artykul=250> [na dzień: 16.11.2018 r.].

<sup>264</sup> K. Jóskowiak, *Samorząd terytorialny w procesie...*, s. 109.

sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Specyfikę tworzą tu prawo pierwotne i prawo wtórne<sup>265</sup>.

Traktaty założycielskie Wspólnot Europejskich (Traktat Paryski i Traktaty Rzymskie) wyposażyły je w podmiotowość prawnomiędzynarodową i uznały ich osobowość prawną w obszarze prawa państw członkowskich. Wspólnoty działają jako podmioty praw i obowiązków – także w różnych obszarach obrotu międzynarodowego, zarówno w relacjach z państwami członkowskimi, jak i państwami trzecimi<sup>266</sup>. Podmiotowość prawnomiędzynarodowa Wspólnot Europejskich oznaczała, że posiadając zdolność prawną mogły one realizować swoją zdolność do funkcjonowania w płaszczyźnie międzynarodowej<sup>267</sup>.

Wspólnoty Europejskie pierwotnie nie tworzyły założeń polityki regionalnej (Traktat rzymski 1957 r.), jednak z czasem włączyły się w procesy rozwoju społeczno-ekonomicznego regionów za pomocą instrumentów prawnych (np. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.<sup>268</sup>) i finansowych (np. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego). Polityka regionalna miała doprowadzić do wyrównania poziomu życia mieszkańców biedniejszych obszarów Wspólnot, względem bogatszych. Dążyła do stworzenia polityki odnoszącej się do solidaryzmu, który miał zagwarantować zamożniejsze kraje europejskie do wsparcia finansowego Wspólnot<sup>269</sup>.

Fundamentem realnej polityki regionalnej było powstanie w 1975 r. w ramach Wspólnot Europejskich, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego<sup>270</sup>, którego celem było zmniejszanie elementarnych różnic między regionami Wspólnoty. Jest to priorytetowy instrument polityki regionalnej UE. Od początku wspiera przedsięwzięcia

---

<sup>265</sup> P. Solarz, *Współpraca transgraniczna...*, s. 75.

<sup>266</sup> T. Gadkowski, *Stosunki zewnętrzne Wspólnot Europejskich a suwerenność państw członkowskich*, [w:] Z. Drozdowicz, Z. W. Puślecki (red.), *Adaptacja przez transformacje*, Wydawnictwo Fundacji Humaniora, Poznań 2001, s. 219.

<sup>267</sup> *Ibidem*, s. 220.

<sup>268</sup> W perspektywie finansowej 2014-2020 obowiązującym aktem prawnym dotyczącym m.in. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego jest Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006.

<sup>269</sup> P. Solarz, *Współpraca transgraniczna...*, s. 75-77.

<sup>270</sup> W. Malendowski, M. Ratajczak, *Euroregiony...*, s. 29-30.

w obszarze rozwoju inicjatyw lokalnych, zatrudnienia, a także poprawy funkcjonowania małych i średnich przedsiębiorstw<sup>271</sup>.

W lutym 1986 r. w Luksemburgu został podpisany Jednolity Akt Europejski<sup>272</sup> (wszedł w życie w lipcu 1987 r.), który dokonał zmian w traktatach założycielskich<sup>273</sup>. Skupił się on na polityce regionalnej, która miała być narzędziem wzmacniającym oraz scalającym gospodarkę Wspólnoty. Państwa członkowskie zakładały, iż doprowadzi to do zniwelowania dysproporcji między różnymi regionami i zacofania słabiej rozwiniętych obszarów. Głównym jego zadaniem w dziedzinie kooperacji i działań było powołanie Unii Europejskiej<sup>274</sup>. Unia miała się formować opierając się na Wspólnotach oraz współpracy w zakresie polityki zagranicznej<sup>275</sup>. Istotnie – w lutym 1992 r. podpisano w Maastricht Traktat o Unii Europejskiej<sup>276</sup>. Założono, że Unię stanowią Wspólnoty Europejskie, uzupełnione politykami i formami współpracy przewidzianymi w postanowieniach Traktatu z Maastricht<sup>277</sup>. Dla tytułowej problematyki istotne było utworzenie Komitetu Regionów<sup>278</sup>, który od momentu powstania (marzec 1994 r.) dążył do m.in.:

- otrzymania pozycji pełnoprawnej instytucji wspólnotowej;
- wdrożenia do systemu prawa Unii Europejskiej regulacji Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego;
- bezpośredniego włączenia do procedury podejmowania decyzji na szczeblu Wspólnot Europejskich;
- politycznego umocowania za pomocą obowiązku dysponowania mandatem wyborczym przez jego członków lub ich politycznej odpowiedzialności przed

---

<sup>271</sup> J. Kundera, W. Szmyt, *Leksykon polityki regionalnej Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008, s. 32-33.

<sup>272</sup> Jednolity Akt Europejski, Dz. Urz. WE L 169 z 29.06.1987 r.

<sup>273</sup> T. Sieniow, *Geneza i rozwój procesów integracyjnych w Europie po II wojnie światowej*, [w:] A. Kuś (red.), *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2010, s. 37.

<sup>274</sup> K.A. Wojtaszczyk, *Prawny wymiar integracji europejskiej*, [w:] K. A. Wojtaszczyk (red.), *Integracja europejska*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2011, s. 122.

<sup>275</sup> G. Michałowska (red.), *Mały słownik stosunków międzynarodowych...*, s. 272.

<sup>276</sup> Traktat z Maastricht, Dz. Urz. WE C 191 z 29.07.1992 r.

<sup>277</sup> T. Gadkowski, *Przestrzeń, Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości*, [w:] E. Małuszyńska, G. Mazur (red.), *Unia Europejska 2014+*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2015, s. 405.

<sup>278</sup> Komitet Regionów jest organem doradczym Komisji Europejskiej i Rady UE w kwestii polityki regionalnej UE. Komitet sprawuje nadzór nad przestrzeganiem zasady subsydiarności w polityce Unii. Składa się z przedstawicieli regionów i samorządów regionalnych. Opinie Komitetu Regionu są wiążące w obszarze szeroko rozumianej problematyki regionalnej, np. spójności ekonomicznej i społecznej, zdrowia, szkolnictwa, sieci transportowych – J. Kundera, W. Szmyt, *Leksykon polityki...*, s. 56. Por.: L. Hooghe, G. Marks, *Multi-level Governance and European Integration*, New York – Oxford 2001.

zgrupowaniem wyborczym wywodzącym się z bezpośrednich wyborów powszechnych;

- zsynchronizowania kadencji Komitetu z 5-letnim okresem działania Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej<sup>279</sup>.

Ponadto wprowadzono do prawa wspólnotowego/unijnego zasadę subsydiarności<sup>280</sup>. Zasada subsydiarności oznacza, że każda decyzja powinna być podejmowana na możliwie najniższym poziomie. Kraje członkowskie Unii Europejskiej mogą przekazywać swoje uprawnienia decyzyjne niższym jednostkom administracji rządowej lub samorządom. Instytucje Unii nie powinny realizować zadań, z których lepiej wywiążą się władze krajowe, regionalne, czy lokalne. Wykorzystywanie zasady subsydiarności przeciwdziała centralizacji decyzji w obrębie Unii Europejskiej i przybliża proces decyzyjny do obywateli<sup>281</sup>. W konsekwencji reprezentanci konstytucyjnie uprawnionych regionów uzyskali prawo zasiadania w Radzie Unii Europejskiej<sup>282</sup>.

W październiku 1997 r. został podpisany Traktat z Amsterdamu<sup>283</sup> (wszedł w życie w 1999 r.), który wprowadził do traktatów podstawy wdrażania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz kooperacji w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych<sup>284</sup>. Stanowił też, że w Parlamencie Europejskim zasiądzie nie więcej niż 700 członków, a w Komisji Europejskiej nie więcej niż 20<sup>285</sup>. Wzmocniono także Komitet Regionów. Ponadto, zmiany dotyczyły Komitetu Społeczno-Ekonomicznego, którego kompetencje zwiększyły się o opiniowanie decyzji Komisji Europejskiej lub Rady w zakresie współpracy transgranicznej. Dodatkową kompetencją Komitetu było kształtowanie działań Parlamentu Europejskiego w konkretnych sytuacjach przewidzianych przez Traktaty. Stwierdzić należy, że naczelnym celem

---

<sup>279</sup> K. Jóskowiak, *Samorząd terytorialny w procesie...*, s. 250.

<sup>280</sup> Zasada subsydiarności (pomocniczości), zgodnie z którą uprawnienia dzielone są pomiędzy UE a kraje członkowskie oraz ich jednostki podziału terytorialnego, do których należą: landy, regiony czy departamenty. Szerzej P. Solarz, *Współpraca transgraniczna...*, s. 81. Por. I. Chochlov, *Subsidiarnost` kak princip i mekhanizm politiki Evrosoyuzya*, „Mirovaya ekonomika i mezhnunarodnyje otnoshenija” 2004, nr 5, s. 95-101. W praktyce jest stosowana do realizacji zadań, które nie mogą być skutecznie osiągnięte przez państwa członkowskie, natomiast Unia Europejska wykonuje je sprawniej. W Unii Europejskiej realizację tej zasady nadzoruje Komisja Europejska.

<sup>281</sup> K. Karski, *Status i kompetencje Komitetu Regionów w systemie instytucjonalnym UE*, Wydawnictwo Podyplomowe Studium Prawa Europejskiego UW, Warszawa 2005, s. 8.

<sup>282</sup> P. Solarz, *Współpraca transgraniczna...*, s. 78.

<sup>283</sup> Traktat z Amsterdamu, Dz. Urz. WE C 340 z 10.11.1997 r.

<sup>284</sup> A. Kuś (red.), *Prawo Unii Europejskiej uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2010, s. 44.

<sup>285</sup> E. Dynia, *Integracja europejska*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2006, s. 60.

Komitetu Regionów stało się zabezpieczenie oraz należyta reprezentacja interesów regionalnych i lokalnych jednostek terytorialnych w Unii Europejskiej<sup>286</sup>.

Pomimo faktu, że euroregiony nie mają przedstawicielstwa w Komitecie, ich reprezentanci mogą zostać delegatami w ramach państwowych limitów. Ponadto, istnieje możliwość uczestnictwa w Komitecie reprezentantów euroregionów funkcjonujących na obszarze Unii Europejskiej oraz państw stowarzyszonych. Możliwe jest również stworzenie dla nich danej puli miejsc w Komitecie, przy już funkcjonujących reprezentacjach regionalnych i lokalnych<sup>287</sup>.

Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy podpisany 29 października 2004 r. (który ostatecznie nie wszedł w życie) oraz Traktat z Lizbony podpisany 13 grudnia 2007 r., również odnosiły się do bilateralnej współpracy transgranicznej, jednak bez propozycji wprowadzenia istotnych zmian. Traktat z Lizbony przejął wiele postanowień Traktatu Konstytucyjnego, przedstawiając nowy status ustrojowy Unii Europejskiej, obejmujące przede wszystkim następujące kwestie<sup>288</sup>:

- nadanie Unii Europejskiej osobowości prawnej, dzięki czemu stała się organizacją międzynarodową o jednolitej strukturze (zlikwidowano filary: Filar I – Wspólnoty Europejskie (Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, Wspólnoty Europejskie – wcześniej EWG, Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, Filar II – Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa, Filar III – Wymiar Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych) z podmiotowością prawną<sup>289</sup>;
- jednolite prawo unijne dotyczące w różnym zakresie konkretnych sfer integracji europejskiej;
- zmiany instytucjonalne (np. nowa pozycja ustrojowa Rady Europejskiej)<sup>290</sup>;
- przejrzysty podział kompetencji między Unią Europejską, a krajami członkowskimi<sup>291</sup>;
- przyjęcie Karty Praw Podstawowych<sup>292</sup>;

---

<sup>286</sup> P. Solarz, *Euroregiony pogranicza niemiecko-francuskiego...*, s. 40.

<sup>287</sup> *Ibidem*.

<sup>288</sup> K.A. Wojtaszczyk, *Prawny wymiar integracji...*, s. 123.

<sup>289</sup> T. Sieniow, *Geneza i rozwój procesów...*, s. 41.

<sup>290</sup> Zmiany ustrojowe i instytucjonalne wprowadzone na mocy Traktatu z Lizbony omawia J. Barcz, *Główne kierunki reformy post-lizbońskiej Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Wszechnica IJM, Piaseczno 2015, s. 22-24.

<sup>291</sup> Problematykę podziału kompetencji między Unią Europejską a krajami członkowskimi omawia szerzej P. Saganek, *Podział kompetencji pomiędzy Unią Europejską a państwa członkowskie oraz w ramach Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Zasady ustrojowe Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010 s. 64-80.

- możliwość wystąpienia państwa członkowskiego z Unii Europejskiej<sup>293</sup>.

Traktat o Unii Europejskiej (TUE) został podpisany 13 grudnia 2007 r.<sup>294</sup>. Jest jednym z kluczowych traktatów regulujących problematykę europejskiej bilateralnej współpracy transgranicznej. Dokument stwierdza, że wspieranie spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej stanowi jeden z celów Unii Europejskiej<sup>295</sup>. Dodatkowo zgodnie z art. 4 ust. 2 TUE „Unia szanuje równość Państw Członkowskich wobec Traktatów, jak również ich tożsamość narodowa, nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego”. Jednocześnie Unia: „szanuje podstawowe funkcje państwa, zwłaszcza funkcje mające na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej,

---

<sup>292</sup> Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej jest dokumentem prawnym zawierającym zestawienie najważniejszych praw, wolności i zasad adresowanych do obywateli państw członkowskich Unii. Przez wiele lat Karta stanowiła dokument polityczny, przyjęty wspólnie przez Parlament Europejski, Radę Unii Europejskiej i Komisję Europejską 7 grudnia 2000 r. Następnie, 12 grudnia 2007 r. w Strasburgu, w przededniu podpisania Traktatu z Lizbony, te same instytucje nadały Karcie nowe brzmienie, a podpisany 13 grudnia 2007 r. Traktat z Lizbony nadał Karcie moc prawną – traktatową (art. 6 TUE) – *Noty faktograficzne o Unii Europejskiej*, oficjalna strona internetowa Parlamentu Europejskiego, tryb dostępu: [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_1.1.6.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.6.html) [na dzień: 02.11.2016 r.].

<sup>293</sup> Z możliwości wystąpienia państwa członkowskiego z Unii Europejskiej skorzystała Wielka Brytania. Większość obywateli Wielkiej Brytanii w dniu 23 czerwca 2016 r. zagłosowała w referendum za opuszczeniem Unii Europejskiej. Referendum zakończyło się wynikiem 52:48 na korzyść zwolenników opuszczenia Unii Europejskiej przez Wielką Brytanię. 29 marca 2017 r. został przekazany list podpisany przez premier Theresę May do przewodniczącego Rady Europejskiej Donalda Tuska ws. brexitu. Przekazanie listu jest formalnym początkiem procedury określonej w art. 50 Traktatu Lizbońskiego wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej. Oznacza to, że Wielka Brytania opuści Unię Europejską najpóźniej 29 marca 2019 roku. Zgodnie z art. 50 pkt 2 „Unia prowadzi negocjacje i zawiera z państwem umowę określającą warunki jego wystąpienia, uwzględniając ramy jego przyszłych stosunków z Unią”. Gdy Wielka Brytania i Unia Europejska osiągną porozumienie, musi nastąpić jego akceptacja. W Londynie głosować nad przyjęciem dokumentu będzie Izba Gmin. W Brukseli procedura jest dwustopniowa. Umowę kwalifikowaną większością (72 proc. krajów zamieszkałych przez 65 proc. populacji) ratyfikuje Rada Europejska, ale wcześniej zgodę na to musi wydać Parlament Europejski. Co ciekawe, istnieje możliwość ponownego przyjęcia do Unii Europejskiej. Według punktu 5 artykułu 50 „jeżeli Państwo, które wystąpiło z Unii, zwraca się o ponowne przyjęcie, jego wniosek podlega procedurze, o której mowa w artykule 49”. Ten z kolei precyzuje, że „każde państwo europejskie, które szanuje wartości (...) i zobowiązuje się je wspierać, może złożyć wniosek o członkostwo w Unii” – zob.: *Brexit. Zwolennicy wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej wygrali referendum. David Cameron zapowiedział dymisję*, „Newsweek” 2016, tryb dostępu: <http://www.newsweek.pl/swiat/brexit-referendum-w-wielkiej-brytanii-czy-wlk-brytania-zostanie-w-ue-,artykuly,387901,1.html> [na dzień: 27.03.2017 r.]; *Brytyjczycy zaczęli wyjście z UE. Przepisy dopuszczają „come back”*, tryb dostępu: <https://www.tvp.info/29728329/brytyjczycy-zaczeli-wyjscie-z-ue-przepisy-dopuszczaja-come-back> [na dzień: 08.08.2018 r.]; *Brexit w praktyce. Jak będzie wyglądała procedura?*, tryb dostępu: <https://www.polskieradio.pl/9/313/Artykul/1747068,Brexit-w-praktyce-Jak-bedzie-wygladala-procedura> [na dzień: 08.08.2018 r.]; P. Biskup, *Komentarz PISM: Negocjacje w sprawie brexitu po szczycie Rady Europejskiej*, tryb dostępu: <http://www.pism.pl/publikacje/komentarz/nr-63-2017> [na dzień: 08.08.2018 r.].

<sup>294</sup> Traktat o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE. C 202 z 07.06.2016 r. (wersja skonsolidowana).

<sup>295</sup> P. Nowicki, *Cele polityki spójności*, [w:] J. Galster (red.), *Podstawy prawa Unii Europejskiej, z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2010, s. 616.

utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego. W szczególności bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego Państwa Członkowskiego”. Co więcej w celu zachowania równowagi kompetencyjnej „(...) 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 regionalnym, oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii” (art. 5 ust. 3 TUE). Kolejnym przepisem związanym z europejską bilateralną współpracą transgraniczną jest art. 8 TUE, 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”. Ponadto, „Unia może zawierać specjalne umowy z zainteresowanymi państwami. Umowy te mogą zawierać prawa i obowiązki, jak również przewidywać możliwość wspólnego prowadzenia działań. Ich wykonanie stanowi przedmiot okresowych uzgodnień”.

Kolejnym aktem prawnym regulującym europejską bilateralną współpracę transgraniczną jest Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)<sup>296</sup>. Teksty preambuły TUE oraz TFUE są podobne. TFUE akcentuje konieczność podjęcia działań zmierzających do zwiększenia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej państw członkowskich Unii Europejskiej. Działania mają być skierowane do słabiej rozwiniętych regionów, a także mają być adresowane do gospodarek narodowych w celu zmniejszenia różnic w poziomie rozwoju i w poziomie życia w UE. Istotnym artykułem związanym z europejską bilateralną współpracą transgraniczną jest art. 168 ust. 2 TFUE. Zgodnie z nim „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.

Kolejnym ważnym z punktu widzenia analizowanej tematyki postanowieniem jest art. 170. Aby „(...) umożliwić obywatelom Unii, podmiotom gospodarczym, wspólnotom regionalnym i lokalnym pełne czerpanie korzyści z ustanowienia obszaru

---

<sup>296</sup> Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej, Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

bez granic wewnętrznych, Unia przyczynia się do ustanowienia i rozwoju sieci transeuropejskich w infrastrukturach transportu, telekomunikacji i energetyki. Unia uwzględnia w szczególności (...) potrzebę łączenia wysp, regionów zamkniętych i peryferyjnych z centralnymi regionami Unii”.

Następnym istotnym postanowieniem związanym z europejską bilateralną współpracą transgraniczną jest art. 174. Zgodnie z jego treścią: „W celu wspierania harmonijnego rozwoju całej Unii rozwija ona i prowadzi działania służące wzmocnieniu jej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. W szczególności Unia zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych. Wśród regionów, o których mowa, szczególną uwagę poświęca się obszarom wiejskim, obszarom podlegającym przemianom przemysłowym i regionom, które cierpią na skutek poważnych i trwałych niekorzystnych warunków przyrodniczych lub demograficznych, takim jak najbardziej na północ wysunięte regiony o bardzo niskiej gęstości zaludnienia oraz regiony wyspiarskie, transgraniczne, górskie”. Dodatkowo według art. 175 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”. Przede wszystkim „Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, który 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”. Aktualnie europejska bilateralna współpraca transgraniczna jest powiązana z polityką regionalną. Polityka regionalna jest jedną z najważniejszych płaszczyzn, jaką zajmuje się Unia Europejska. Na realizację jej celów w obecnej perspektywie finansowej 2014-2020 zostały zarezerwowane większe środki w porównaniu do poprzedniej perspektywy 2007-2013<sup>297</sup>. Co więcej, wyodrębnienie Celu „Współpraca terytorialna” w ramach trzech priorytetów polityki spójności dowodzi o podniesieniu rangi współpracy wśród pozostałych obszarów aktywności<sup>298</sup>.

---

<sup>297</sup> K. Właźlak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej* Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 23.

<sup>298</sup> M. Perkowski, *Międzynarodowa współpraca województw...*, s. 72.



Natomiast prawo pochodne (wtórne) określa m.in. aspekty programowe współpracy transgranicznej. Prawo pochodne Unii Europejskiej definiowane jest jako prawo stanowione przez instytucje Unii, a akty prawne będące wynikiem procesu decyzyjnego są pochodnymi źródłami prawa Unii Europejskiej. Do wiążących źródeł prawa pochodnego Unii Europejskiej należy zaliczyć: rozporządzenia, dyrektywy, decyzje<sup>299</sup>. Do niewiążących źródeł prawa pochodnego Unii Europejskiej należy zaliczyć: zalecenia i opinie<sup>300</sup>. W doktrynie z zakresu prawa Unii Europejskiej wymienia się dokumenty niewiążące (tzw. *soft law*), a wśród nich m.in. Dokument Programowy dla wsparcia UE na rzecz Współpracy Transgranicznej EIS (2014-2020).

Do regulacji prawnych normujących współpracę transgraniczną oraz politykę regionalną należy zaliczyć przede wszystkim<sup>301</sup>:

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006;
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”<sup>302</sup> (zwane dalej rozporządzeniem w sprawie EWT);

---

<sup>299</sup> J. Barcik, A. Wentkowska (red.), *Prawo Unii Europejskiej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 223. Zwrócić uwagę należy, że szczególnym źródłem prawa UE są umowy międzynarodowe (zawierane przez Unię Europejską z państwami członkowskimi). Nie jest to źródło prawa pierwotnego, ponieważ UE zawiera je następczo w oparciu o upoważnienie traktatowe. Należy je więc zaliczyć do prawa pochodnego UE, choć nie wymienionego w katalogu art. 288 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Jest to swoiste źródło, którego wyodrębnienie uzasadnia fakt, że pozostałe akty prawa pochodnego muszą być zgodne z umowami międzynarodowymi wiążącymi UE.

<sup>300</sup> *Ibidem*.

<sup>301</sup> Serwis Programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej, tryb dostępu: <https://www.ewt.gov.pl/strony/o-programach/dokumenty/#/10515=1676> [na dzień: 11.03.2016 r.].

<sup>302</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”, Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r.

- Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) nr 897/2014 z dnia 18 sierpnia 2014 r. ustanawiające przepisy szczegółowe dotyczące wdrażania programów współpracy transgranicznej finansowanych na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 232/2014 ustanawiającego Europejski Instrument Sąsiedztwa<sup>303</sup> (zwane dalej: rozporządzeniem w sprawie wdrażania programów współpracy transgranicznej). Rozporządzenie formułuje główne zasady wdrażania programów współpracy transgranicznej w latach 2014-2020;
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 232/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające Europejski Instrument Sąsiedztwa<sup>304</sup>. Rozporządzenie ustanawia Europejski Instrument Sąsiedztwa. Określa powszechne zasady i cele Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa;
- Dokument Programowy dla wsparcia UE na rzecz Współpracy Transgranicznej EIS (2014-2020). Dokument określa trzy cele strategiczne: promowanie rozwoju gospodarczego i społecznego w regionach po obu stronach wspólnej granicy, rozwiązywanie wspólnych wyzwań dotyczących środowiska, zdrowia publicznego i bezpieczeństwa, promocję lepszych warunków i zasad zapewniających mobilność osób, towarów i kapitału<sup>305</sup>;
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 236/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające wspólne zasady i procedury wdrażania unijnych instrumentów na rzecz finansowania działań zewnętrznych<sup>306</sup>. Rozporządzenie formułuje zasady i warunki udzielania przez Unię pomocy finansowej na rzecz działań, w tym programów działania i innych środków, w ramach instrumentów na rzecz finansowania działań zewnętrznych na lata 2014-2020;
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających

---

<sup>303</sup> Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) nr 897/2014 z dnia 18 sierpnia 2014 r. ustanawiające przepisy szczegółowe dotyczące wdrażania programów współpracy transgranicznej finansowanych na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 232/2014 ustanawiającego Europejski Instrument Sąsiedztwa, Dz. Urz. UE L 244 z 19.08.2014 r.

<sup>304</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 232/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ...

<sup>305</sup> Portal Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, tryb dostępu: [http://eeas.europa.eu/enp/pdf/financing-the-enp/cbc\\_2014-2020\\_programming\\_document\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/enp/pdf/financing-the-enp/cbc_2014-2020_programming_document_en.pdf) [na dzień: 27.02.2016 r.].

<sup>306</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 236/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające wspólne zasady i procedury wdrażania unijnych instrumentów na rzecz finansowania działań zewnętrznych, Dz. Urz. UE L 77 z 15.03.2014 r.

zastosowanie do budżetu ogólnego Unii<sup>307</sup>. Określa ono zasady regulujące uchwalanie i wykonywanie budżetu ogólnego Unii Europejskiej oraz sposób prezentacji i badania sprawozdań finansowych.

Jednym z celów polityki regionalnej Unii Europejskiej w latach 2007-2013 była europejska współpraca terytorialna, czyli wspieranie, promocja, i realizacja wspólnych inicjatyw o charakterze międzynarodowym na obszarze Unii Europejskiej<sup>308</sup>. Cel ten został unormowany w rozporządzeniu (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1783/1999<sup>309</sup>. W okresie programowania 2014-2020 celem polityki regionalnej nadal jest europejska współpraca terytorialna wspierana z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Artykuł 2 rozporządzenia w sprawie EWT określa elementy celu „europejska współpraca terytorialna”:

- współpraca transgraniczna między przyległymi regionami w celu wspierania zintegrowanego rozwoju regionalnego między sąsiadującymi przygranicznymi regionami z co najmniej dwóch państw członkowskich, oddzielonymi granicą lądową lub morską, lub pomiędzy sąsiadującymi regionami przygranicznymi z co najmniej jednego państwa członkowskiego i jednego państwa trzeciego na granicach zewnętrznych Unii w zakresie innym, niż objętym programami w ramach zewnętrznych instrumentów finansowych Unii;
- współpraca transnarodowa na większych terytoriach transnarodowych, obejmującą partnerów krajowych, regionalnych i lokalnych, a także morską współpracę transgraniczną w przypadkach nieobjętych współpracą transgraniczną, w celu osiągnięcia wyższego poziomu integracji terytorialnej tych terytoriów;
- współpraca międzyregionalna w celu wzmocnienia skuteczności polityki spójności.

---

<sup>307</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, Dz. Urz. UE L 298 z 26.10.2012 r.

<sup>308</sup> Portal Funduszy Europejskich, tryb dostępu: <http://www.ewt.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/czysafundusze.aspx> [na dzień: 10.01.2013 r.].

<sup>309</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999, Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006 r.

Spośród celów wymienionych powyżej istotnym dla analizowanej problematyki jest komponent „współpraca transgraniczna”. Odnosi się ona do kooperacji między przyległymi społecznościami i władzami terytorialnymi z co najmniej jednego państwa członkowskiego (np. Polska) i jednego państwa trzeciego (np. Białoruś) na granicach zewnętrznych Unii. Ma ona na celu umocnienie, rozwój i wymianę wzajemnych doświadczeń oraz współpracę w różnych obszarach życia społecznego (np. gospodarczych).

Unia Europejska tworzy wyjątkowe zaplecze finansowe dla działań związanych z europejską bilateralną współpracą transgraniczną. Dla rozwoju i aktywności europejskiej bilateralnej współpracy transgranicznej szczególne znaczenie ma Europejski Instrument Sąsiedztwa (w latach 2007-2013 Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa<sup>310</sup>, w latach 2014-2020 Europejski Instrument Sąsiedztwa<sup>311</sup>, a także Program Współpracy Transgranicznej EIS Polska – Białoruś – Ukraina 2014-2020). Zadaniem tego instrumentu jest obecnie m.in. finansowanie Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2014-2020. Z punktu widzenia europejskiej bilateralnej współpracy transgranicznej wydaje się więc istotne omówienie najważniejszych artykułów Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 232/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające Europejski Instrument Sąsiedztwa<sup>312</sup>. Jednym z nich jest art. 3 ust. 2: „podstawowymi punktami odniesienia dla ustalania priorytetów unijnego wsparcia udzielanego w ramach niniejszego rozporządzenia, są plany działania lub inne równoważne wspólnie uzgodnione dokumenty, takie jak agendy stowarzyszeniowe między krajami partnerskimi i Unią w formule dwustronnej i wielostronnej, w tym, w stosownych przypadkach, w ramach Partnerstwa Wschodniego i południowego wymiaru EPS”. Z kolei „w odniesieniu do krajów, w przypadku których nie istnieją dokumenty określone w art. 3 ust. 2

---

<sup>310</sup> Budżet Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa wynosił 11,18 mld euro. W latach 2007-2010 niespełna 70 % środków finansowych było skierowanych do państw znajdujących się w basenie Morza Śródziemnego. Z kolei 30% środków finansowych było skierowanych do państw zlokalizowanych w Europie Wschodniej i na Kaukazie Południowym – zob. Witryna Wydziału Portalu Internetowych Ministerstwa Spraw Zagranicznych, tryb dostępu: <http://polskawue.gov.pl/Europejska,Polityka,Sasiedztwa,7968.html> [na dzień: 14.01.2013 r.].

<sup>311</sup> W perspektywie finansowej 2014-2020 źródłem finansowania Europejskiej Polityki Sąsiedztwa oraz Programu Współpracy Transgranicznej EIS Polska–Białoruś–Ukraina 2014-2020) jest Europejski Instrument Sąsiedztwa. Budżet Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa na lata 2014-2020 wynosi 15.4 mld euro.

<sup>312</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 232/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ...

niniejszego rozporządzenia, przyjmuje się wszechstronny dokument programowy<sup>313</sup> obejmujący strategię oraz wieloletni program indykatywny”. W dokumencie tym:

- określa się strategię reagowania Unii, opierając się przy tym na analizie sytuacji danego kraju, jego stosunków z Unią oraz na strategiach lub planach krajów partnerskich, jeżeli te strategie lub plany są zgodne z ogólnymi ramami polityki;
- określa się cele i priorytety unijnego wsparcia;
- wskazuje się spodziewane wyniki;
- określa się indykatywny poziom finansowania w rozbiciu na priorytety.

Dokument programowy obejmuje okres siedmiu lat i jest przyjmowany przez Komisję zgodnie z procedurą sprawdzającą, o której mowa w art. 16 ust. 3 rozporządzenia (UE) nr 236/2014 (art. 9 ust. 1). Kolejnym artykułem istotnym dla analizowanej problematyki jest art. 9, zgodnie z którym dokument programowy sporządza się, aby określić:

- strategiczne cele, na których realizację jest ukierunkowana współpraca transgraniczna oraz priorytety i spodziewane wyniki takiej współpracy;
- wykaz wspólnych programów operacyjnych, które mają zostać sporządzone;
- indykatywny podział zasobów między programami obejmującymi granice lądowe i morskie, o których mowa w art. 8 ust. 1 lit. a) i b), i programami obejmującymi wybrzeże basenu morskiego, o których mowa w art. 8 ust. 1 lit. c);
- indykatywne wieloletnie przydziały środków finansowych na każdy wspólny program operacyjny;
- jednostki terytorialne kwalifikujące się do udziału w każdym wspólnym programie operacyjnym oraz jednostki terytorialne i ośrodki wskazane w art. 8 ust. 2, 3 i 4;

---

<sup>313</sup> Dokument programowy to dokument w postaci planu rozwoju opracowywany dla potrzeb wydatkowania środków w ramach m.in. Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa. Ponadto określa cele i główne kierunki rozwoju na podstawie analizy aktualnej sytuacji i trendów rozwojowych danego obszaru lub sektora, kryteria i sposoby realizacji konkretnych projektów, osoby i instytucje odpowiedzialne za wykonanie określonych zadań oraz szacowaną wielkość i rozbić środków z uwzględnieniem współfinansowania ze wszystkich osiągalnych źródeł budżetowych – zob. hasło „dokumenty programowe”, Portal Funduszy Europejskich, tryb dostępu: <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/slownik/#Dokumentyprogramowe> [na dzień: 27.03.2017 r.]. Określa strategiczne ramy wsparcia UE dla współpracy transgranicznej na zewnętrznych granicach UE w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa (ENI) na okres 2014-2020.

- indykacyjny przydział środków finansowych na wsparcie, odpowiednio, horyzontalnych działań na rzecz budowania zdolności, tworzenia sieci kontaktów i wymiany doświadczeń między programami;
- wkłady w programy ponadnarodowe utworzone na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013, w których to programach uczestniczą kraje partnerskie lub Federacja Rosyjska.

Warto zaznaczyć, że przedmiotowe Rozporządzenie powołuje do życia kluczowy instrument finansowy, tj. Europejski Instrument Sąsiedztwa (ENI). Ma on istotne znaczenie na rzecz obszaru rozwoju oraz dobrobytu i przyjaznych relacji pomiędzy Unią Europejską a państwem partnerskim spoza UE (jak Białoruś)<sup>314</sup>. Na granicach zewnętrznych UE europejska bilateralna współpraca transgraniczna z krajem partnerskim będzie wspierana ze środków Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa<sup>315</sup>. Wsparcie unijne jest realizowane na podstawie m.in. transgranicznych dokumentów strategicznych<sup>316</sup> oraz wieloletnich programów indykacyjnych, oraz na podstawie wspólnych programów operacyjnych w dziedzinie współpracy transgranicznej<sup>317</sup>.

Rozporządzenie określa zasady programowania, kwalifikowalności programów, zarządzanie nimi oraz wdrażanie i finansowanie. Zasadą jest współfinansowanie programów, co oznacza, że państwa członkowskie, ich władze regionalne i lokalne oraz agencje publiczne i parapaństwowe muszą uczestniczyć we współfinansowaniu. Zobowiązania finansowe dotyczące współfinansowania przez Unię weryfikuje się na podstawie decyzji Komisji. Finansowanie unijne może być w postaci umowy o finansowaniu, dotacji, zamówienia czy umowy o pracę.

EIS wdrażany będzie m.in. za pomocą Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2014-2020. Główne obszary wsparcia w ramach EIS to:

---

<sup>314</sup> C. Kosikowski, *Finanse i prawo finansowe Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014, s. 160.

<sup>315</sup> Przykładem europejskiej bilateralnej współpracy transgranicznej może być realizacja transgranicznego projektu partnerskiego obejmującego z jednej strony podmiot/y np. z Białegostoku (Polska) z odpowiednik/iem/ami z Grodna (Białoruś) w ramach Programu Operacyjnego Polska – Białoruś – Ukraina 2014-2020.

<sup>316</sup> Np. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 232/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające Europejski Instrument Sąsiedztwa (Rozporządzenie EIS); Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) nr 897/2014 z dnia 18 sierpnia 2014 r. ustanawiające przepisy szczegółowe dotyczące wdrażania programów współpracy transgranicznej finansowanych na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 232/2014 ustanawiającego Europejski Instrument Sąsiedztwa; Dokument Programowy dla wsparcia UE na rzecz Współpracy Transgranicznej EIS (2014-2020) (Dokument Programowy).

<sup>317</sup> Np. Program Współpracy Transgranicznej EIS Polska – Białoruś – Ukraina 2014-2020.

wspieranie współpracy transgranicznej oraz promowanie zrównoważonego rozwoju ekonomicznego, społecznego i środowiskowego w regionach przygranicznych; wspieranie polityk promujących zdrowie, edukację i szkolnictwo a także kontakty placówek akademickich; promowanie współpracy pomiędzy Państwami Członkowskimi i krajami partnerskimi w dziedzinie szkolnictwa wyższego, wymiany nauczycieli, naukowców i studentów<sup>318</sup>.

Warto podkreślić, że dokument programowy musi być spójny z dokumentami kluczowymi na szczeblu województwa, m.in. ze strategią rozwoju województwa oraz planem zagospodarowania przestrzennego województwa.

Stosownie do art. 10 rozporządzenia EIS współpracę transgraniczną wdraża się za pomocą wieloletnich wspólnych programów operacyjnych, obejmujących współpracę dotyczącą jednej granicy lub grupy granic i działania wieloletnie służące realizacji spójnego zestawu priorytetów, które mogą zostać wdrożone przy unijnym wsparciu. Podstawę wspólnych programów operacyjnych stanowią dokumenty programowe, o których mowa w art. 9 ust. 1. Zawierają one skrócony opis systemów zarządzania i kontroli obejmujących elementy, o których mowa w art. 11 ust. 2 i art. 12 ust. 2.

W celu realizacji założeń Europejskiej Polityki Sąsiedztwa w 2007 r. na mocy rozporządzenia (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. (określającego przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa) został powołany Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa. W okresie programowania 2007–2013 był instrumentem finansowym EPS. Europejski Instrument miał na celu świadczenie pomocy unijnej na rzecz rozwoju obszaru dostatku i stosunków dobrosąsiedzkich obejmującego Unię Europejską oraz następujące kraje i terytoria: Armenię, Azerbejdżan, Białoruś, Egipt, Gruzję, Izrael, Jordanię, Liban, Libię, Maroko, Mołdawię, Autonomię Palestyńską Zachodniego Brzegu Jordanu i Strefy Gazy, Federację Rosyjską, Syrię, Tunezję i Ukrainę. Zgodnie z art. 1 rozporządzenia w sprawie ustanowienia EISP, pomoc unijna mogła być wykorzystywana dla profitów państw członkowskich i krajów partnerskich oraz ich regionów w obszarze promocji, współpracy transgranicznej, transregionalnej, międzyludzkiej. W perspektywie finansowej 2014-2020 Europejska Polityka Sąsiedztwa finansowana jest w ramach

---

<sup>318</sup> Tryb dostępu: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/pl/policy/what/glossary/e/european-neighbourhood-investment](http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/policy/what/glossary/e/european-neighbourhood-investment) [na dzień: 30.03.2017 r.].

Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa. Wsparcie w ramach ENI, zgodnie z uaktualnioną polityką sąsiedztwa wdrożoną w 2011 r., dotyczy przede wszystkim<sup>319</sup>:

- popularyzacji praw człowieka i idei państwa prawa, ustanawianiu głębokiej i zrównoważonej demokracji oraz pobudzaniu aktywności społeczeństwa obywatelskiego;
- zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, rozwojowi gospodarczego, społecznego i terytorialnego, w tym stopniowej integracji z unijnym rynkiem wewnętrznym;
- mobilności i nawiązywania kontaktów międzyludzkich, przede wszystkim podczas wymian studenckich, w trakcie spotkań obywatelskich;
- integracji regionalnej, w tym współpracy transgranicznej.

Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa, a następnie Europejski Instrument Sąsiedztwa, zostały ustanowione w celu świadczenia pomocy unijnej na rzecz wielopłaszczyznowego rozwoju jednostek terytorialnych i stosunków dobrosąsiedzkich pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej (jak np. Polska) oraz krajami i terytoriami spoza Unii Europejskiej (jak np. Białoruś). Ponadto przyczyniają się do wzmacniania spójności społeczno-gospodarczej oraz poprawy konkurencyjności jednostek terytorialnych z Polski i Białorusi. Należy stwierdzić, że funkcjonowanie Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa oraz Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa (będącego instrumentem finansującym Europejską Politykę Sąsiedztwa) stwarza potencjalne możliwości nawiązywania i utrzymywania europejskiej bilateralnej współpracy transgranicznej pomiędzy Polską a Białorusią. Jednocześnie umożliwia rozwój różnorodnych form kooperacji pomiędzy sąsiadującymi ze sobą przygranicznymi jednostkami terytorialnymi w dziedzinie turystyki, kultury, sportu a także ochrony środowiska.

Zgodnie z art. 2 rozporządzenia EIS pomoc unijna przyczynia się do wzmocnienia współpracy i postępującej integracji gospodarczej między Unią Europejską a państwami partnerskimi. Pomoc unijna jest skierowana na przedsięwzięcia w ramach następujących obszarów współpracy:

- popularyzacja dialogu politycznego i reform;

---

<sup>319</sup> Hasło „Europejski Instrument Sąsiedztwa (ENI)”, oficjalna strona internetowa Komisji Europejskiej, tryb dostępu: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/pl/policy/what/glossary/e/european-neighbourhood-investment](http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/policy/what/glossary/e/european-neighbourhood-investment) [na dzień: 02.03.2016 r.].



- promowanie i ochrona praw człowieka oraz fundamentalnych wolności;
- wspieranie procesu demokratyzacji;
- promowanie zbliżenia przepisów ustawowych i wykonawczych do wyższych standardów we wszystkich kluczowych sferach;
- wzmacnianie instytucji i organów krajowych odpowiadających za przygotowanie i właściwą realizację polityk w sferach objętych układami stowarzyszeniowymi, umowami o partnerstwie i współpracy oraz innymi umowami wielostronnymi;
- popularyzacja praworządności i dobrych rządów;
- popularyzacja zrównoważonego rozwoju;
- podejmowanie przedsięwzięć na rzecz rozwoju regionalnego i lokalnego;
- promowanie ochrony środowiska, ochrony dziedzictwa naturalnego i zrównoważonej gospodarki bogactwami naturalnymi;
- wspieranie polityk skierowanych na likwidację ubóstwa;
- wspieranie polityk na rzecz rozwoju społecznego, integracji społecznej, emancypacji, niedyskryminacji, zatrudnienia i ochrony socjalnej;
- promowanie polityk mających na celu promocję zdrowia, edukacji i kształcenia;
- wspieranie rozwoju trzeciego sektora;
- wspieranie rozwoju gospodarki rynkowej;
- popularyzacja kooperacji w sektorach energii, telekomunikacji, transportu;
- udzielanie wsparcia dla przedsięwzięć mających na celu zwiększenie bezpieczeństwa żywności dla ludności;
- zagwarantowanie optymalnej kontroli nad granicami;
- wspieranie reform i zwiększanie możliwości w obszarze sprawiedliwości i spraw wewnętrznych;
- wspieranie kooperacji administracyjnej mającej na celu zwiększenie przejrzystości oraz wymiany informacji podatkowej;
- promowanie uczestnictwa w działalności Unii w zakresie badań naukowych i innowacji;
- popularyzacja współpracy między państwami członkowskimi a krajami partnerskimi w obszarze szkolnictwa wyższego;
- promowanie dialogu wielokulturowego i kontaktów międzyludzkich;

- wspieranie współpracy dążącej do ochrony dziedzictwa historycznego i kulturowego;
- wspieranie udziału krajów partnerskich w programach i agencjach Unii;
- wspieranie za pomocą wspólnych inicjatyw lokalnych współpracy transgranicznej;
- promowanie regionalnej i subregionalnej współpracy i integracji;
- udzielanie wsparcia w sytuacjach pokryzysowych;
- usprawnienie komunikacji oraz promowanie wymiany pomiędzy partnerami w zakresie środków i działań finansowanych w ramach programów;
- realizacja wspólnych wyzwań tematycznych w sferze wspólnego zainteresowania<sup>320</sup>.

W latach 2007-2013 budżet Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa wynosił 11,18 mld euro. W latach 2007–2010 niespełna 70% środków finansowych było skierowanych do państw znajdujących się w basenie Morza Śródziemnego. Z kolei 30% środków finansowych było skierowanych do państw zlokalizowanych w Europie Wschodniej i na Kaukazie Południowym<sup>321</sup>. Natomiast budżet Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa na lata 2014–2020 wynosi 15,4 mld euro.

Ważnym aktem prawnym bezpośrednio związanym z europejską bilateralną współpracą transgraniczną jest rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) nr 897/2014 z dnia 18 sierpnia 2014 r. ustanawiające przepisy szczegółowe dotyczące wdrażania programów współpracy transgranicznej finansowanych na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 232/2014 ustanawiającego Europejski Instrument Sąsiedztwa. Rozporządzenie ustanawia przepisy wykonawcze do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 232/2014 w odniesieniu do programów współpracy transgranicznej.

Reasumując, stwierdzić można, że zaprezentowane traktaty, regulacje prawne, organy doradcze np. Komitet Regionów, instrumenty finansowe np. Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa i Europejski Instrument Sąsiedztwa, Program Współpracy Transgranicznej EIS Polska – Białoruś – Ukraina 2014-2020 stwarzają

---

<sup>320</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 232/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające Europejski Instrument Sąsiedztwa, Dz. Urz. UE L 77 z 15.03.2014 r.

<sup>321</sup> Witryna Wydziału Portali Internetowych Ministerstwa Spraw Zagranicznych, tryb dostępu: <http://polskawue.gov.pl/Europejska,Polityka,Sasiedztwa,7968.html> [na dzień: 14.01.2013 r.].

dogodne warunki do rozwoju europejskiej bilateralnej współpracy transgranicznej. Przyczyniają się do pogłębienia integracji polsko-białoruskich samorządów lokalnych np. Białegostoku i Grodna w dziedzinie turystyki, sportu, kontaktów i przedsięwzięć kulturalnych, a także w zakresie ochrony zdrowia, ochrony środowiska i ludności, przejść granicznych i infrastruktury. Dla europejskiej bilateralnej współpracy transgranicznej istotną rolę odgrywają organy doradcze UE przede wszystkim Komitet Regionów. Umożliwia on przedstawicielom wszystkich jednostek terytorialnych, regionów, miast i gmin Unii Europejskiej uzyskiwanie wymiernego wpływu na polityki Unii Europejskiej<sup>322</sup>. Zadaniem Komitetu jest angażowanie władz lokalnych i regionalnych w europejski proces decyzyjny a tym samym wspieranie większego udziału obywateli w tym procesie. Udział w tego typu organizacjach jest przejawem aktywności europejskich jednostek terytorialnych m.in. miasta Białystok. Umożliwia im to prezentację własnych poglądów, problemów i celów na forum europejskim. Pozwala to na formowanie prawa Unii Europejskiej przy pośrednim udziale społeczeństwa obywatelskiego<sup>323</sup>.

## **2.4. Europejska bilateralna współpraca transgraniczna w prawie krajowym**

W prawie państw członkowskich UE sformułowane są możliwości kształtowania współpracy transgranicznej. W dużej mierze jest to zasługa działań legislacyjnych podejmowanych przez Radę Europy w postaci Konwencji madryckiej, Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oraz Europejskiej Karty Regionów Granicznych i Transgranicznych, dzięki którym regularnie rozwijają się regulacje krajowe w

---

<sup>322</sup> M.in. polityki spójności. W zakresie polityki spójności Komitet Regionów za pośrednictwem Komisji Polityki Spójności Terytorialnej (COTER) skupia się na ocenie wyników negocjacji w sprawie umów o partnerstwie i programów operacyjnych oraz na przestrzeganiu zasady partnerstwa w kontekście programowania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014-2020, a także na sporządzanych przez Komisję sprawozdaniach w sprawie spójności – zob. oficjalna strona internetowa Parlamentu Europejskiego, tryb dostępu: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/16/komitet-regionow> [na dzień: 31.12.2018 r.].

<sup>323</sup> Zob. oficjalna strona Komitetu Regionów, tryb dostępu: <https://cor.europa.eu/pl/about/Pages/default.aspx> [na dzień: 31.12.2018 r.]; T. Truskolaski, K. Waligóra, *Komitet Regionów Unii Europejskiej. Instytucjonalizacja międzynarodowej aktywności samorządów*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12, s. 23-28.

państwach członkowskich UE w obszarze współpracy władz lokalnych i regionalnych z ich odpowiednikami w państwach sąsiednich<sup>324</sup>.

W Europie Zachodniej współpracę transgraniczną reguluje oprócz unijnego prawa wtórnego<sup>325</sup> prawo krajowe danego państwa. Podkreślić należy, że w sytuacjach, gdy przepisy zawarte w prawie europejskim nie normują dostatecznie reguł, trybu, zakresu współpracy transgranicznej władz regionalnych i lokalnych to wówczas odbywa się ona na bazie prawa wewnętrznego każdego z krajów. Dodatkowo każde z państw europejskich rządzi się własnym porządkiem prawnym (posiada własne ustawodawstwo, regulujące współpracę transgraniczną). Co więcej, na danym obszarze obowiązuje odrębne prawo, któremu podlegają nie tylko jednostki i organizacje, ale przede wszystkim podmioty administracji samorządowej określając zakres ich władztwa w ramach przyznanej właściwości miejscowej.

Autor rozprawy świadomie omawia w tym podrozdziale polskie regulacje prawne w zakresie bilateralnej współpracy transgranicznej, ponieważ praca w głównej mierze adresowana jest do polskiego czytelnika. Z tego też względu autor skupił się na polskojęzycznej literaturze i na polskim ustawodawstwie, a problematyka badawcza obejmuje w znacznej części pracy analizę polskich regulacji prawnych.

W prawodawstwie polskim są ukazane możliwości kształtowania współpracy transgranicznej. Do polskich aktów prawnych regulujących bilateralną współpracę transgraniczną należy zaliczyć przede wszystkim następujące akty normatywne<sup>326</sup>:

- Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej<sup>327</sup> (przede wszystkim: art. 172 ust.1-3);
- ustawę o samorządzie gminnym<sup>328</sup> (głównie art. 18 ust. 2 pkt 12a; art. 64 ust. 1; art. 65 ust. 1; art. 74 ust 1; art. 84 ust. 1);
- ustawę o samorządzie powiatowym<sup>329</sup> (przede wszystkim art. 5 ust 2; art.75 ust. 1; art. 65 ust 1; art. 66 ust. 1);

---

<sup>324</sup> J. Szymański, *Relacje traktatowe z Rosją...*, s. 105. Wspomnieć należy, że dzięki wsparciu finansowemu Unii Europejskiej, graniczące ze sobą regiony (nie tylko z państw członkowskich UE, ale i państw trzecich np. Białorusi, Ukrainy, Federacji Rosyjskiej) mogą rozwiązywać, poprzez podejmowanie wzajemnych działań, wspólne regionalne problemy.

<sup>325</sup> Prawo wtórne to prawo, które obejmuje rozporządzenia, dyrektywy i decyzje – ma charakter pochodny w stosunku do zasad i celów wyznaczonych w traktatach, tryb dostępu: [https://europa.eu/european-union/law\\_pl](https://europa.eu/european-union/law_pl) [na dzień: 18.08.2018 r.].

<sup>326</sup> M. Juchnicka, E. Skibicka-Sokołowska, *Podstawy prawne i uwarunkowania współpracy transgranicznej*, [w:] W. Bieńkowski, J. Grabowiecki, H. Wnorowski (red.), *Współpraca transgraniczna Polski z krajami bałtyckimi, Białorusią i Rosją – Obwód Kaliningradzki. Uwarunkowania i perspektywy rozwoju*, Białystok 2002, s. 115.

<sup>327</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm..

<sup>328</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2018 r., nr 994, t.j. z późn. zm.

- ustawę o samorządzie województwa<sup>330</sup> (głównie art. 12 ust. 2; art. 41 ust 2 pkt 5; art. 75; art. 76. ust 1; art. 77; art. 77 ust. 1 i 2);
- ustawę o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych<sup>331</sup> (przede wszystkim art. 4 ust. 1-5; art. 6-10).

Rzeczpospolita Polska to demokratyczne państwo prawa stosujące zasady sprawiedliwości społecznej. Jak stanowi art. 3 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska jest państwem unitarnym, co wyklucza funkcjonowanie w jej obszarze autonomicznych jednostek terytorialnych, a Polskę czyni jednolitym podmiotem stosunków międzynarodowych. Niemożliwe jest autonomiczne działanie jednostek samorządu terytorialnego w stosunkach międzynarodowych. Zewnętrzna aktywność jednostek samorządu terytorialnego musi być podporządkowana i zbieżna z wytycznymi polityki zagranicznej kraju<sup>332</sup>.

Według art. 15 Konstytucji RP ustrój terytorialny Polski opiera się na zasadzie decentralizacji władzy publicznej zgodnie z podziałem terytorialnym ukształtowanym z uwzględnieniem więzi społecznych, gospodarczych lub kulturowych i zapewniającym jednostkom terytorialnym zdolność realizacji zadań publicznych w zakresie, który nie skutkuje złamaniem jednolitości państwa i naruszeniem dobra wspólnego. Dodać należy, że w Polsce samorząd terytorialny realizuje wszelkie zadania publiczne, niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów władz publicznych, w tym zadania własne warunkujące zaspokojenie potrzeb wspólnoty samorządowej (art. 166 ust. 1) i zadania zlecone, które ustawodawca może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego (art. 166 ust. 2)<sup>333</sup>.

Analizując problematykę międzynarodowej współpracy jednostek samorządu terytorialnego stwierdzić należy, że zgodnie z art. 172 ust. 2 Konstytucji RP jednostka samorządu terytorialnego ma prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych krajów. Uszczegółowieniem tego przepisu są regulacje zawarte w

---

<sup>329</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2018 r., nr 995, t.j. z późn. zm.

<sup>330</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2018 r., nr 913, t.j. z późn. zm.

<sup>331</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.

<sup>332</sup> C. Mik, *Opinia w sprawie prawnych aspektów...*, s. 188.

<sup>333</sup> M. Perkowski, *Międzynarodowa współpraca województw...*, s. 77.

tw. ustawach ustrojowych. Jak stanowi art. 18 ust. 2 pkt 12a ustawy o samorządzie gminnym, do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych. Po zmianach w ustawie z 4 kwietnia 2001 r., do zadań własnych gminy zaklasyfikowano współpracę ze społecznościami lokalnymi innych państw oraz przystępowanie do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych<sup>334</sup>. Zgodnie z ustawą o samorządzie gminy można wyróżnić trzy podstawowe formy prawne współpracy samorządowej tj.: związki, porozumienia oraz stowarzyszenia<sup>335</sup>.

Podobne zasady obowiązują w ustawie o samorządzie powiatowym. Związki mogą być tworzone przez gminy lub powiaty w celu wspólnej realizacji zadań publicznych (art. 64 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym; art. 65 ust. 1. ustawy o samorządzie powiatowym). W aspekcie prawnym skutkuje to powstaniem nowej osoby prawnej, realizującej zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność (art. 65 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym; art. 66 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym). Porozumienia mogą być zawierane przez gminy i powiaty w celu powierzenia jednemu z podmiotów takiego porozumienia z góry określonych zadań publicznych (art. 74 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym; art. 5 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym). Porozumienie tworzy odrębne struktury organizacyjne. Jednostka samorządu przejmująca w tym trybie zadanie publiczne wykonuje je przez swoje organy. Stowarzyszenia mogą być zakładane przez gminy w celu wspierania koncepcji samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów. Mogą także powstawać na poziomie samorządu terytorialnego (np. powiaty z gminami). Reguły przystępowania do stowarzyszeń przedstawia art. 84 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 75 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>336</sup>. W szczegółowych kwestiach ustawa o samorządzie gminnym i ustawa o samorządzie powiatowym odsyłają do postanowień ustawy - Prawo o stowarzyszeniach<sup>337</sup>.

Istotne przepisy odnoszące się do bilateralnej współpracy transgranicznej województw określa ustawa o samorządzie województwa. Zawarte są w niej przepisy

---

<sup>334</sup> Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie wojewódzkim oraz o administracji rządowej w województwie oraz zmianie niektórych ustaw, Dz.U. z 2001 r., nr 45, poz. 497.

<sup>335</sup> A. Tucholska, *Prawno-instytucjonalne uwarunkowania...*, s. 51.

<sup>336</sup> *Ibidem*.

<sup>337</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, Dz.U. z 2017 r. nr 210, t.j. z późn. zm.

określające ramy współpracy z zagranicznymi jednostkami samorządu terytorialnego (w ustawie o samorządzie gminnym i ustawie o samorządzie powiatowym występują generalne sformułowania odsyłające do ustawy z 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych). Sejmik województwa uchwała bezwzględną większością swojego ustawowego składu „Priorytety współpracy zagranicznej województwa”, zawierające najważniejsze cele kooperacji zagranicznej, jej priorytety geograficzne oraz zamierzenia w kwestii przystąpienia do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych (art. 75 i 77 ustawy o samorządzie województwa). Wykonuje to za zgodą ministra spraw zagranicznych (art. 77 ust. 1).

Zgodnie z ustawą o samorządzie województwa przy tworzeniu strategii rozwoju województwa i realizacji polityki rozwoju regionalnego samorząd województwa może współpracować z właściwymi organizacjami międzynarodowymi oraz społecznościami regionalnymi, szczególnie z sąsiednimi regionami innych państw (art. 12 ust. 2), realizując współpracę zgodnie z prawem wewnętrznym Polski, polityką zagraniczną państwa, jego międzynarodowych zobowiązaniach, w obrębie zadań i uprawnień województwa (art. 76 ust. 1). Uchwały w sprawie umów o współpracy regionalnej są podejmowane i wchodzi w życie w identycznym trybie jak uchwały w sprawie „Priorytetów współpracy zagranicznej województwa” (art. 77 ust. 1 i 2)<sup>338</sup>.

Zarząd województwa organizuje współpracę ze strukturami samorządu regionalnego w innych krajach i z międzynarodowymi zrzeszeniami regionalnymi (art. 41 ust. 2 pkt 5). Fundamentem współpracy zagranicznej województwa jest uchwała sejmiku wojewódzkiego, która przedstawia „Priorytety współpracy zagranicznej województwa”. Współpraca województwa ze społecznościami regionalnymi oparta jest na prawie wewnętrznym, polityce zagranicznej państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami w granicach zadań i uprawnień województwa (art. 76 ust 1). Zbiór uchwał dotyczących współpracy zagranicznej województwa musi uzyskać zgodę ministra właściwego do spraw zagranicznych. Uchwały oraz umowy przekazywane są przez marszałka województwa ministrowi spraw zagranicznych, a także ministrowi do spraw administracji publicznej. Kooperacja zagraniczna województwa jest nie tylko jego prawem, ale przede wszystkim obowiązkiem, którego źródłem jest art. 41 ustawy o samorządzie województwa. Zasady dotyczące współpracy międzynarodowej samorządu

---

<sup>338</sup> H. Zięba-Załucka, *Współpraca międzynarodowa samorządów*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 1-2, s. 65-66.

województwa znajdują się także w dokumentach międzynarodowych ratyfikowanych przez Polskę, np. w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego.

Zgodnie z przepisami ustawy o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych „jednostki samorządu terytorialnego mogą przystępować do zrzeszeń i uczestniczyć w nich w granicach swoich zadań oraz kompetencji, działając zgodnie z polskim prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami” (art. 2 ust.1). Przepisy te określają warunki przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, a jej stosowanie precyzuje np. art. 85a ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawa o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych.

## **2.5. Międzynarodowe organizacje i instytucje wspierające współpracę transgraniczną w Europie oraz ich dorobek w tym zakresie**

Kształt europejskiej współpracy transgranicznej jest warunkowany działaniem i dorobkiem instytucji, do których należy zaliczyć:

- Radę Europy, dla której współpraca transgraniczna jest jednym z kluczowych obszarów zainteresowania. Rada kontaktuje ze sobą społeczności lokalne, udziela pomocy prawnej, poszukuje instrumentów finansowania, analizuje informację o formach współpracy. Wśród organów Rady Europy prym wiedzie tu Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych (CLRAE), którego kluczowym zadaniem jest utrwalanie demokracji lokalnej oraz kreowanie współpracy pomiędzy regionami<sup>339</sup>;
- Unię Europejską, której Komitet Regionów (organ doradczy Rady i Komisji Europejskiej) wyraża opinie w sprawach polityki regionalnej. Jego utworzenie było wyrazem rosnącej roli regionów i wspólnot lokalnych w Unii

---

<sup>339</sup> J. Szymański, *Podstawowe instrumenty prawne...*, s. 94-95.



Europejskiej<sup>340</sup>. Warto dodać, że w jego skład wchodzi nie tylko przedstawiciele regionów, ale i samorządów niższego szczebla (np. Prezydent Białegostoku);

- Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych, którego celem jest przede wszystkim: rozbudowa centrum europejskich regionów granicznych i transgranicznych razem z Unią Europejską i Radą Europy, organizowanie systematycznych spotkań uczestników biorących udział we współpracy transgranicznej, informowanie o skutkach współpracy<sup>341</sup>.

Europejskie organizacje/institucje i właściwe regulacje prawne współpracy transgranicznej przedstawiono w tabeli 11.

**Tabela 11. Europejskie organizacje/institucje i właściwe regulacje prawne współpracy transgranicznej**

Organizacje/institucje	Właściwe regulacje prawne
<b>Rada Europy</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych CLRAE</li> <li>• Komitet Zarządzający Władz Lokalnych i Regionalnych</li> <li>• Europejska Konferencja Ministrów Odpowiedzialnych za Samorzady Lokalne</li> <li>• Komisja Ekspertów ds. Współpracy Transgranicznej</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami regionalnymi z dnia 21 maja 1980 r.</li> <li>• Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985</li> <li>• Europejska Karta Samorządu Regionalnego z dnia 5 czerwca 1997 r.</li> </ul>
<b>Unia Europejska</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Komitet Regionów</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Traktat o Unii Europejskiej (art. 198a-198c)</li> <li>• Wspólnotowa Karta Regionalizacji</li> </ul>
<b>Właściwe międzynarodowe organizacje pozarządowe (aktywne w Europie)</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych (SERG)</li> <li>• Rada Gmin i Regionów Europy</li> <li>• Zgromadzenie Regionów Europy</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych</li> </ul>

<sup>340</sup> K. Karski, *Status i kompetencje Komitetu...*, s. 11.

<sup>341</sup> K. Gomółka, *Współpraca transgraniczna Polski...*, s. 19-20.

Źródło: Z. Brodecki (red.), *Regiony*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005, s. 221.

Ważną międzynarodową instytucją wspierającą współpracę transgraniczną w Europie jest Rada Europy. W Radzie Europy popularyzacją i wspieraniem samorządności lokalnej i regionalnej zajmuje się Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych. Instytucja została powołana w 1994 r. w związku z skoncentrowaniem uwagi Rady Europy na problemy dotyczące działalności samorządów lokalnych i regionalnych. Kongres nie stanowi organu statutowego Rady, lecz jest organem o charakterze konsultacyjnym<sup>342</sup>. Stanowi reprezentację społeczności lokalnej i regionalnej, występującą głównie w zinstytucjonalizowanej formie, jaką jest samorząd terytorialny.

Kongres składa się z dwóch izb: Izby Władz Lokalnych i Izby Regionów<sup>343</sup>. Jego członkami mogą być wyłącznie osoby wybrane do władz samorządu terytorialnego na szczeblu lokalnym i regionalnym w krajach członkowskich. Do głównych priorytetów Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy należy zaliczyć:

- wspieranie politycznej, administracyjnej i finansowej autonomii władz lokalnych i regionalnych;
- zagwarantowanie aktywnego uczestnictwa władz lokalnych i regionalnych w kształtowaniu jedności i integracji europejskiej;
- budowanie warunków dla uczestnictwa przedstawicieli regionów w kształtowaniu polityk europejskich w obrębie Rady Europy;
- wspieranie nowych demokracji za pomocą przedsięwzięć na rzecz ustanawiania pragmatycznych i efektywnych społecznie i gospodarczo władz lokalnych;
- warunkowanie międzynarodowej współpracy regionów i współpracy transgranicznej;
- popieranie inicjatyw przybliżających obywatelom demokrację lokalną i regionalną;

---

<sup>342</sup> E. Cała-Wacinkiewicz, R. Podgórska, D. Wacinkiewicz (red.), *Encyklopedia...*, s. 236.

<sup>343</sup> R. Radek, *Znaczenie współpracy transgranicznej w rozwoju społeczności lokalnych i regionalnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2011, s. 125.

<sup>344</sup> *Ibidem*.

- podejmowanie przedsięwzięć na rzecz integracji społecznej imigrantów i innych grup cudzoziemców w kraju pobytu<sup>344</sup>.

Umieszczenie Kongresu w strukturze Rady Europy świadczy o wzrastającej roli regionów i podmiotów lokalnych w polityce wewnętrznej i ogólnoeuropejskiej. Kongres zmierza do tego, aby władze lokalne i regionalne stały się partnerem władz państwowych i różnych struktur międzynarodowych i ponadpaństwowych<sup>345</sup>.

Inną instytucją działającą w ramach Rady Europy zajmującą się współpracą transgraniczną w Europie jest Komitet Zarządzający Władz Lokalnych i Regionalnych. Instytucja ta w przeciwieństwie do Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych stanowi forum współpracy przedstawicieli rządów. Składa się z przedstawicieli ministerstw, które pełnią pieczę nad samorządami lokalnymi<sup>346</sup>. Dodać należy, że co dwa lata organizowane są konferencje ministrów odpowiedzialnych za dane resorty. Celem spotkań jest zapoznanie ministrów z problemami samorządowymi w konkretnych państwach. Ponadto chodzi też o zbudowanie platformy wymiany doświadczeń i podejmowanie kluczowych problemów samorządowych. Konferencje mają także dać ministrom generalny obraz współpracy międzynarodowej regionów i zidentyfikować sieć powiązań powstających wskutek takiej współpracy<sup>347</sup>.

W aspekcie procesu integracji europejskiej (szczególnie polityki regionalnej Unii Europejskiej) kluczową rolę w aktywizacji wspólnot regionalnych i lokalnych pełni Komitet Regionów<sup>348</sup>. Instytucja została powołana na mocy Traktatu o Unii Europejskiej (tzw. Traktat z Maastricht z 1992 r.) i stanowi jedną z ważniejszych instytucji unijnych o charakterze doradczym. Zgodnie z treścią właściwych postanowień Traktatu zakres uprawnień Komitetu Regionów określają dwie kluczowe funkcje: przedstawicielska i opiniodawcza<sup>349</sup>. Jako całość ma on za zadanie reprezentować interes regionów i społeczności lokalnych i kierować się jednocześnie interesem unijnym. Członkowie Komitetu wykonują swoje obowiązki całkowicie niezależnie i nie wiążą ich instrukcje krajowe. Funkcja opiniodawcza Komitetu bazuje na opiniowaniu projektów unijnych aktów prawotwórczych oraz innych przedsięwzięć realizujących

<sup>344</sup> *Ibidem*.

<sup>345</sup> *Ibidem*, s. 248.

<sup>346</sup> 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. 56-57.

<sup>347</sup> *Ibidem*, s. 56-57.

<sup>348</sup> M. Perkowski, *Międzynarodowa współpraca województw...*, s. 98.

<sup>349</sup> I. Jędrzejewski, *Komitet Regionów – podstawy prawne, struktura, funkcjonowanie*, „Wspólnoty Europejskie” 1994, nr 7-8, s. 8.

polityki unijne. We wskazanych w Traktacie obszarach Rada Unii Europejskiej lub Komisja Europejska są zobowiązane do konsultowania swoich decyzji z Komitetem Regionów<sup>350</sup>. Warto zaznaczyć, że Komitet Regionów prowadzi negocjacje oraz dialog z władzami lokalnymi i regionalnymi. Podkreśla rolę nieformalnego dialogu między pracownikami Komitetu a władzami lokalnymi oraz ma bezpośrednie kontakty z samorządem terytorialnym i organizacjami pozarządowymi funkcjonującymi w określonym regionie. Komitet Regionów konsultuje z nimi swoje stanowisko później przedstawiane na poziomie unijnym<sup>351</sup>.

Analizując dorobek Komitetu Regionów w aspekcie europejskiej bilateralnej współpracy transgranicznej stwierdzić należy, że jego działalność przyczynia się do rozwoju integracji europejskiej wspólnot regionalnych i lokalnych w zakresie stanowienia prawa UE. Dzięki niemu regiony i miasta mogą poprzez swoich przedstawicieli formalnie wypowiedzieć się w procesie stanowienia prawa przez UE, zapewniając uwzględnienie stanowiska i potrzeb władz lokalnych i regionalnych. Co więcej, Komisja Europejska, Rada UE i Parlament Europejski są zobligowane do zasięgania opinii Komitetu Regionów w ramach procesu stanowienia prawa w sprawach dotyczących samorządów lokalnych i regionalnych, na przykład w zakresie opieki zdrowotnej, edukacji, zatrudnienia, polityki spójności gospodarczej i społecznej, transportu, energii i zmian klimatu. Należy stwierdzić, że działalność Komitetu Regionów w znacznej mierze koncentruje się na inicjowaniu współpracy władz regionalnych i lokalnych ze wszystkich państw członkowskich UE, a także na ochronie ich interesów w ww. obszarach.

Poza organami rządowych organizacji międzynarodowych znaczącą rolę we wspieraniu bilateralnej współpracy transgranicznej odgrywają międzynarodowe zrzeszenia samorządowe, na ogół w formie lokując się w obrębie międzynarodowych organizacji pozarządowych. Międzynarodową organizacją pozarządową (jak międzynarodowe zrzeszenie samorządowe) wspierającą współpracę transgraniczną w Europie jest Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych (SERG). Zostało ono założone 18 lipca 1971 r.<sup>352</sup>. Jest stowarzyszeniem zarejestrowanym, jego członkowie uiszczają składki. Stowarzyszenie otrzymuje środki finansowe od rządów państw oraz

---

<sup>350</sup> K. Jóskowiak, *Samorząd terytorialny w procesie...*, s. 128.

<sup>351</sup> I. Pietrzyk, *Polityka regionalna...*, s. 88-89.

<sup>352</sup> E. Cała-Wacinkiewicz, R. Podgórska, D. Wacinkiewicz (red.), *Encyklopedia...*, s. 96.

od Komisji Europejskiej w ramach projektu LACE<sup>353</sup>. Członkami stowarzyszenia są regiony z danych państw oraz euroregiony jako oddzielne jednostki już tworzące struktury współpracy dążące do popularyzowania interesów społeczności lokalnych i uwzględnianiu ich w polityce publicznej. Do organizacji należy aktualnie kilkadziesiąt regionów przygranicznych z całej Europy. Do statutowych celów Stowarzyszenia należy zaliczyć:

- przedstawianie problemów, szans i zadań odnoszących się do współpracy transgranicznej regionów;
- popularyzowanie ogólnych interesów regionów w stosunku do narodowych, międzynarodowych parlamentów i organów władz;
- inicjowanie i koordynowanie współpracy transgranicznej w Europie;
- wymiana doświadczeń i informacji w celu ukształtowania obrazu wspólnych interesów<sup>354</sup>.

Do organów SERG należy zaliczyć: Walne Zebranie, Prezydium, Sekretarza Generalnego. Ważnym osiągnięciem SERG było zainicjowanie regularnych Konferencji Europejskich regionów granicznych i wydanie Europejskiej Karty Regionów Granicznych i Transgranicznych. SERG prowadzi intensywne działania dążące do koordynacji współpracy i rozwoju regionów nadgranicznych<sup>355</sup>.

Stwierdzić należy, że SERG jest jedną z ważniejszych międzynarodowych organizacji wspierającą europejską współpracę transgraniczną w Europie. Reprezentuje ono interesy europejskich regionów granicznych i transgranicznych (euroregiony) podczas negocjacji z parlamentami, organami, urzędami i instytucjami poszczególnych państw i Unii Europejskiej. Ponadto wspiera i koordynuje wzajemną współpracę regionów przygranicznych w ramach Europy, promuje wymianę doświadczeń i informacji w zakresie współpracy transgranicznej m.in. z Unią Europejską, Radą

---

<sup>353</sup> LACE (Linkage Assistance and Cooperation for the European Border Regions) – program pomocowy jest finansowany przez Unię i prowadzony przez Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych. Jego główne zadanie to pomoc techniczna dla regionów transgranicznych. Organizuje się pomoc konsultantów, wyjazdy studialne, warsztaty, szkolenia, pomoc w opracowywaniu konkretnych problemów – analiz, studiów, projektów. W ramach programu powstaje także bank danych na potrzeby współpracy transgranicznej, informacje o regionach. Wspiera się także sieć powiązań między regionami poprzez organizowanie spotkań i konferencji, a także tworzenie biur LACE – E. Klima, *Polityka regionalna i współpraca transgraniczna w świetle działań instytucji europejskich*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica” 2005, nr 6, s. 29-30.

<sup>354</sup> Oficjalna strona Stowarzyszenia Europejskich Regionów Granicznych, tryb dostępu: <http://www.aebr.eu/en/members/membership.php> [na dzień: 18.08.2018 r.].

<sup>355</sup> *Ibidem*.

Europy. Przedstawiony wyżej zakres działalności świadczy o zaangażowaniu Stowarzyszenia w rozwój europejskiej współpracy transgranicznej w Europie.

Podsumowując niniejszy podrozdział warto zaznaczyć, że działalność międzynarodowych organizacji i instytucji (przede wszystkim Rady Europy, Unii Europejskiej, a zwłaszcza Komitetu Regionów, a także międzynarodowych zrzeszeń samorządowych, np. Stowarzyszenia Europejskich Regionów Granicznych) przyczyniają się do popularyzacji europejskiej współpracy transgranicznej, wspierania samorządności lokalnej i regionalnej<sup>356</sup>. Przedstawione przykłady działalności międzynarodowych organizacji i instytucji świadczy, że instytucje te odgrywają znaczącą rolę w prowadzeniu europejskiej współpracy transgranicznej. Ich głównym zadaniem jest angażowanie władz lokalnych i regionalnych w europejski proces decyzyjny, a także angażowanie w proces legislacyjny Unii Europejskiej co przekłada się na większy udział społeczeństwa z obszarów transgranicznych w tym procesie. Udział w tego typu organizacjach jest przejawem aktywności europejskich jednostek samorządu terytorialnego m.in. miasta Białystok.

---

<sup>356</sup> Działalność Rady Europy przejawia się m.in. w postaci świadczenia pomocy państwom Europy Środkowej i Wschodniej (np. w Polsce i Białorusi) w przeprowadzeniu reform prawnych konstytucyjnych i politycznych wprowadzanych równoległe do reform gospodarczych, a także tworzenia instytucji i podstaw prawnych np. Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi przyjęta 21 maja 1980 roku. Zob. J. Szymański, *Relacje traktatowe z Rosją...*, s. 95.

## **Rozdział III. STATUS PRAWNY STRON BILATERALNEJ WSPÓLPRACY TRANSGRANICZNEJ BIAŁEGOSTOKU I GRODNA**

Regiony i społeczności lokalne, a także międzynarodowe formy ich kooperacji, współpracując z zagranicą są zaklasyfikowane do grupy niepaństwowych uczestników stosunków międzynarodowych. Podmioty te funkcjonują na arenie międzynarodowej w cieniu państw, najczęściej za ich pośrednictwem lub przyzwoleniem. Współpraca między jednostkami terytorialnymi różnych państw może być realizowana w dwóch formach: jako współpraca międzyregionalna lub transgraniczna. Podmiotami współpracy międzyregionalnej mogą być jednostki terytorialne zarówno samorządowe jak władze regionalne czy związki i stowarzyszenia samorządów regionalnych<sup>357</sup>. Samorządowe podmioty współpracy transgranicznej są bardzo zróżnicowane. W literaturze przedmiotu wymienia się 3 rodzaje podmiotów samorządowych: gminy i powiaty (rejony będące jednostkami samorządu terytorialnego). Podmioty współpracują dobrowolnie na zasadzie związków ekonomicznych, gospodarczych, społecznych szanując inną przynależność państwową zaangażowanych podmiotów<sup>358</sup>. W europejskiej bilateralnej współpracy transgranicznej (a zatem także we współpracy Białegostoku i Grodna) kluczowe znaczenie ma aspekt podmiotowy.

### **3.1. Aspekt podmiotowy europejskiej bilateralnej współpracy transgranicznej**

W europejskiej bilateralnej współpracy transgranicznej kluczowe znaczenie ma aspekt podmiotowy dający przede wszystkim możliwość zawierania umów oraz przystępowania do zrzeczeń międzynarodowych. Aktywność i status międzynarodowy podmiotów samorządowych określają na ogół dokumenty krajowe (np. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej i Konstytucja Republiki Białoruś). Formuła podmiotowej współpracy transgranicznej zawarta jest także w prawie międzynarodowym publicznym, np. w Konwencji madryckiej. Podmioty samorządowe i terenowe organy administracji rządowej stanowią ważny jej element. Podmiotowy aspekt współpracy transgranicznej jest warunkowany różnorodnością statusów prawnych stron uczestniczących w relacjach transgranicznych (nie ma na

---

<sup>357</sup> A. Mikołajczyk, *Regiony i współpraca transgraniczna...*, s. 231.

<sup>358</sup> J. Szymański, *Podstawowe instrumenty prawne...*, s. 98.

kontynencie europejskim jednolitego modelu instytucjonalnego i prawnego współpracy transgranicznej)<sup>359</sup>.

Państwo nie jest klasycznym podmiotem europejskiej współpracy transgranicznej. W wyjątkowych sytuacja może nim zostać, chodzi o Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej (EUWT), którego członkiem może zostać państwo. Zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. a) Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania<sup>360</sup>, członkami EUWT mogą być państwa członkowskie Unii Europejskiej lub władze na szczeblu krajowym. Lecz generalnie przyjmuje się, że podmiotami współpracy transgranicznej są przede wszystkim jednostki samorządu terytorialnego, choć w wyjątkowych sytuacjach są nimi także państwa.

Transgraniczna współpraca instytucjonalna jest podejmowana głównie przez samorządy. Samorząd terytorialny jest formą sprawowania administracji publicznej oraz zaspokajania zbioru potrzeb wspólnoty samorządowej, a także mechanizmem reprezentacji, realizacji i obrony interesów wspólnoty lokalnej<sup>361</sup>.

Kwestie uczestnictwa samorządów terytorialnych w procesach współpracy międzynarodowej można rozpatrywać w kilku płaszczyznach (np. politycznej, ekonomicznej, prawnej, społecznej). Istotnym punktem odniesienia przy analizie międzynarodowej kooperacji samorządów terytorialnych jest ocena czy współpracę tę należy traktować jako:

- cel (wartość samą w sobie);
- instrument (metodę) warunkującą osiągnięcie innych celów;
- niezbędny skutek działań samorządów o skali przekraczającej obszar kraju<sup>362</sup>.

Z uwagi na potrzeby systemowe kontakty w dziedzinie współpracy transgranicznej można podzielić na dwie grupy. Pierwszą grupą kontaktów transgranicznych są formalnoprawne kontakty transgraniczne. Oznaczają one kontakty nawiązywane i utrzymywane przez władze lokalne i regionalne obszarów granicznych w układach dwustronnych i wielostronnych. W obrębie współpracy transgranicznej sprowadzają się do określonych struktur (euroregiony lub inne porozumienia transgraniczne oraz kontakty

---

<sup>359</sup> K. Jóskowiak, *Samorząd terytorialny w procesie...*, s. 128.

<sup>360</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r....

<sup>361</sup> M. Kruszewska-Gagoś, *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2009, s. 29-30.

<sup>362</sup> R. Sowiński, *Współpraca międzynarodowa polskich samorządów – katalog problemów podstawowych*, [w:] Z. Drozdowicz, Z. W. Puślecki (red.), *Przewycięzanie barier w integrującej się Europie*, Wydawnictwo Fundacji Humaniora, Poznań 2000, s. 243.



podejmowane i utrzymywane przez liczne instytucje i organizacje). Drugą grupą kontaktów transgranicznych jest współpraca gospodarcza lokalnego i regionalnego otoczenia prowadzona przez formalne i nieformalne podmioty gospodarcze (np. przedsiębiorstwa produkcyjne i handlowe)<sup>363</sup>.

Do głównych podmiotów europejskiej bilateralnej współpracy transgranicznej należy zaliczyć:

- jednostki samorządu terytorialnego;
- stowarzyszenia samorządów euroregionów;
- Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej (EUWT);
- organizacje pozarządowe.

Głównym podmiotem europejskiej bilateralnej współpracy transgranicznej są jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z Konwencją madrycką wyrażenie „wspólnoty i władze terytorialne” dotyczy jednostek, urzędów i organów realizujących zadania lokalne i regionalne oraz uważanych za takie przez prawo wewnętrzne każdego państwa. Współpraca transgraniczna ograniczona jest ramami właściwości wspólnot i władz terytorialnych w sposób określony przez prawo wewnętrzne państwa, które określa dopuszczalny zakres kompetencji władz terytorialnych<sup>364</sup>.

Samorząd terytorialny jest formą sprawowania administracji publicznej, zaspokajania wszelkich potrzeb wspólnoty samorządowej oraz mechanizmem reprezentacji, realizacji i obrony interesów wspólnoty mieszkańców<sup>365</sup>.

Samorząd terytorialny przez długi okres nie był przedmiotem zainteresowania Unii Europejskiej. Ożywienie nastąpiło wraz z zawarciem Jednolitego Aktu Europejskiego<sup>366</sup>, dzięki któremu ukształtował się nowy trójśczebny układ podmiotowy: Unia – państwo – region<sup>367</sup>. Władze lokalne i regionalne z biegiem czasu zaczęły zyskiwać znaczenie w procesie polityki lokalnej i regionalnej. Kolejnym działaniem w celu wzmocnienia pozycji władz lokalnych i regionalnych była reforma Funduszy Strukturalnych, będąca sekwencją Jednolitego Aktu Europejskiego. Za jedną z zasad uznano partnerstwo i współdziałanie

---

<sup>363</sup> K. Jóskowiak, *Samorząd terytorialny w procesie...*, s. 129.

<sup>364</sup> M. Woźniak, *Współpraca międzynarodowa...*, s. 16.

<sup>365</sup> K. Jóskowiak, *Samorząd terytorialny w procesie...*, s. 16.

<sup>366</sup> Więcej informacji na temat Jednolitego Aktu Europejskiego można znaleźć w: D. Milczarek, *Przebieg procesów integracji europejskiej*, [w:] D. Milczarek, A.Z. Nowak (red.), *Integracja europejska. Wybrane problemy*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2003, s. 41-42.

<sup>367</sup> L. Ciamaga, E. Latoszek, K. Gorywoda, L. Oręziak, E. Teichmann, *Unia Europejska*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s.127.

społeczności terytorialnych w opracowywaniu i realizacji programów rozwoju dofinansowywanych przez Unię. W ten sposób polityka regionalna spowodowała, że samorząd terytorialny wkroczył na scenę polityczną Unii Europejskiej<sup>368</sup>.

Ożywienie nastąpiło wraz z zawarciem Traktatu o Unii Europejskiej w 1992 r. Na mocy Traktatu utworzony został Komitet Regionów, dzięki któremu przedstawiciele władz lokalnych i regionalnych uzyskali możliwość wywierania wpływu na kształtowanie unijnego procesu decyzyjnego oraz na uczestnictwo w procesie integracji europejskiej. Jednocześnie nastąpiło uznanie samorządu terytorialnego za podmiot współpracy w strukturze Unii Europejskiej. Była to istotna decyzja, mająca na celu uspołecznienie procesu integracji. Realizacja przepisów Traktatu spowodowała konieczności ponownego określenia w perspektywie rozwojowej stosunków samorząd terytorialny – państwo narodowe – Unia Europejska<sup>369</sup>.

Komitet Regionów wzmocnił pozycję władz regionalnych i lokalnych w Unii Europejskiej<sup>370</sup>. Odnotował on znaczne zróżnicowanie struktur lokalnych i regionalnych w poszczególnych państwach członkowskich oraz fakt, że samorządność lokalna i regionalna regulowana jest bez jej udziału. Dodatkowo zasygnalizował, że właściwe rozumienie i stosowanie zasad pomocniczości powinno zmierzać do podejmowania decyzji politycznych na poziomie najbliższym obywatelowi. Sugerował zaimplementowanie Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego do dorobku prawnego Unii Europejskiej (*acquis communautaire*). W zakresie podziału kompetencji w Unii Europejskiej, Komitet postulował, aby nie ograniczać się do relacji Unia Europejska – Państwa Członkowskie, ale aby zgodnie z zasadą pomocniczości i proporcjonalności, stosunki obejmowały także szczebel regionalny i lokalny<sup>371</sup>.

W aspekcie podmiotowym europejskiej bilateralnej współpracy transgranicznej nie można pominąć dorobku prawnego Rady Europy (Europejska Karta Samorządu Lokalnego), a także polskiej Konstytucji z 1997 r. oraz polskich regulacji prawnych. Z punktu widzenia omawianej problematyki zasadne wydaje się zwrócenie uwagi na zagadnienie podmiotowości publicznoprawnej polskich jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności gmin. Zdaniem Adama Doliwy jednostki samorządu terytorialnego są postrzegane jako wyjątkowe, korporacyjne i terytorialne osoby prawne mające osobowość prawną, która obejmuje

---

<sup>368</sup> K. Jóskowiak, *Unia Europejska – samorząd terytorialny a profil jego międzynarodowej współpracy na poziomie lokalnym i regionalnym w przyszłości*, „Studia Europejskie” 2008, nr 3, s. 105-106.

<sup>369</sup> *Ibidem*, s. 110-111.

<sup>370</sup> *Ibidem*, s. 113-114.

<sup>371</sup> *Ibidem*.

podmiotowość publicznoprawną i cywilnoprawną. Swoistość jednostek samorządu terytorialnego wynika z konstytucyjnej zasady podmiotowości i samodzielności samorządu terytorialnego. Odzwierciedlają ją art. 15 ust. 1 i art. 16 ust. 2 Konstytucji RP, w myśl których „Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”<sup>372</sup>, a w sprawowaniu władzy publicznej uczestniczy samorząd terytorialny. Samorząd „przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”<sup>373</sup>. Podkreślić należy, że jednostki samorządowe są niezależnymi podmiotami administracji, są publicznymi samorządowymi, charakteryzującymi się indywidualnością własnych praw i obowiązków oraz sprecyzowanym zakresem swobody działania<sup>374</sup>.

Zasadę konstytucyjną skierowaną do gmin (jednostek samorządu terytorialnego) precyzują przepisy ustawowe. Prawną podmiotowość jednostek samorządu terytorialnego przyznaje art. 165 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym „Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną”. Ponadto „przysługuje im prawo własności i inne prawa majątkowe”. Zatem gminy oraz inne jednostki samorządu terytorialnego są podmiotami wyposażonymi w osobowość prawną przyznaną przez ustawodawcę. Zasada osobowości prawnej gminy wymieniona powyżej należy do fundamentalnych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej<sup>375</sup>.

Polskie regulacje prawne normujące podmiotowość prawną jednostek samorządu terytorialnego korespondują z europejskimi standardami prawnymi zawartymi w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego (EKSL). Zgodnie z normami określonymi w art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, samorząd lokalny oznacza prawo i realną zdolność społeczności lokalnych do kierowania i administrowania fundamentalną częścią spraw publicznych. Według art. 3 ust. 2 EKSL jednostki samorządowe powinny mieć konstytucyjne lub ustawowo przyznane „kompetencje”, „uprawnienia”, „swobodę działania”, „możność samodzielnego ustalania swej wewnętrznej struktury”. Autonomię jednostek samorządowych w zakresie gospodarowania środkami finansowymi reguluje art. 9 ust. 1 zgodnie z którym społeczności lokalne mają „prawo do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych

---

<sup>372</sup> Art. 15 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.

<sup>373</sup> *Ibidem*, art. 16 ust. 2.

<sup>374</sup> A. Doliwa, *Konstytucjonalizacja osobowości prawnej jako podstawa współpracy międzynarodowej gmin*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12, s. 211-212.

<sup>375</sup> *Ibidem*, s. 213.

uprawnień”. Jednostki samorządowe za swoje czynności (zadania publiczne) „ponoszą odpowiedzialność”. Podkreślić należy, że EKSL jednoznacznie przewiduje regułę upodmiotowienia prawnego jednostek samorządu terytorialnego<sup>376</sup>.

Podmiotowość prawna jest jednym z kluczowych aspektów działalności samorządu terytorialnego, gdyż gwarantuje jednostkom samorządu terytorialnego niezależność – „Podmiotowość prawna jednostek samorządu terytorialnego uprawnia je np. do korzystania z ochrony sądowej. Jednostki samorządu terytorialnego jako osoby prawne są podmiotami odrębnymi od państwa, Skarbu Państwa oraz od innych osób prawnych i osób fizycznych, dysponujących mieniem prywatnym lub publicznym<sup>377</sup>”.

Podmiotowość polskich jednostek samorządu terytorialnego wyraża się także w postaci uprawnienia do podejmowania współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Fundament kooperacji zawarty jest w art. 172 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym jednostka samorządu terytorialnego ma prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Ustawa o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń lokalnych i regionalnych weszła w życie 15 września 2000 r. Istotnym krokiem było wprowadzenie w 2001 r. do ustawy o samorządzie gminnym przepisu, że współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw należy do zadań własnych gminy. Analogiczny przepis wprowadzono do ustawy o samorządzie powiatowym. Z kolei ustawa o samorządzie województwa zawiera regulacje dotyczące współpracy zagranicznej.

Współpraca jednostek lokalnych i regionalnych jest uzależniona od sytuacji prawnej i możliwości organizacyjnych kraju. Jednostki borykające się z problemami natury formalnoprawnej współpracują najczęściej w ramach umowy partnerskiej. W sytuacji współpracy zróżnicowanej grupy jednostek powstają euroregiony<sup>378</sup>.

Wspomniane już wcześniej euroregiony funkcjonujące na obszarze Unii Europejskiej są zróżnicowane. Nie posiadają jednakowej struktury organizacyjnej oraz nie mają identycznej formy prawnej w jednym państwie. Elementem wspólnym jest fakt, że nie są ponadpaństwowymi podmiotami władzy publicznej. Jednostki samorządu terytorialnego, które wchodzą w skład euroregionu, nie przestają podlegać prawu krajowemu. Zatem, celem

---

<sup>376</sup> *Ibidem*.

<sup>377</sup> *Ibidem*, s. 214.

<sup>378</sup> K. Kentnowska, *Rozwój form współpracy samorządów na poziomie międzynarodowym*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 235.

euroregionu nie jest przejęcie władztwa administracyjnego, tylko współpraca i rozwój obszarów przygranicznych, polepszanie ich położenia gospodarczego i ekonomicznego, promowanie turystyki i integracji społecznej.

W literaturze przedmiotu są przedstawione różnorodne formy prawne funkcjonowania organizacji euroregionalnych. Można wśród nich rozróżnić trzy typy euroregionów. Najbardziej rozwinięty model przewiduje działanie euroregionu jako transgranicznego związku celowego posiadającego osobowość prawną prawa publicznego jednego z państw. Euroregion tworzony jest na podstawie specjalnej normy kompetencyjnej, która przewiduje budowanie transgranicznych związków celowych prawa publicznego. Na początku musi zostać zawarta właściwa umowa międzynarodowa przez zainteresowane państwa. W polskim porządku prawnym brak jest podstaw prawnych do tworzenia takich instytucji<sup>379</sup>.

Drugi sposób utworzenia euroregionu nie wymaga zawierania poprzedzającej umowy międzynarodowej przez zainteresowane państwa. Władze lokalne różnych państw powołują euroregion na podstawie swoich uprawnień ogólnych – może to być stowarzyszenie posiadające osobowość prawną lub też instytucja bez osobowości prawnej. Przykładem jest niemiecka wspólnota robocza (*Arbeitsgemeinschaft*). Akcesja do euroregionu przebiega zgodnie z trybem przewidzianym w przepisach prawa wewnętrznego tego państwa, w którym organizacja ma swoją siedzibę i które normuje jej postać prawną. Taki model euroregionu nie wymaga ustanowienia specjalnej normy kompetencyjnej w celu jego utworzenia, ponieważ gminom przysługuje swoboda w korzystaniu z powszechnie dostępnych form prawnych. W polskim prawie brak jest unormowania, które pozwala na tworzenie instytucji prawnych z udziałem jednostek samorządu terytorialnego, oraz które dopuszcza jednocześnie przystępowanie podmiotów publicznych z innych państw<sup>380</sup>.

Trzeci typ tworzenia euroregionu jest właściwy dla euroregionów działających wzdłuż granic Polski. Proces ten przebiega dwuetapowo. Na początku podmioty publiczne (gminy, powiaty) pochodzące z jednego państwa ustanawiają euroregion krajowy jako organizację wyposażoną w podmiotowość prawną (np. stowarzyszenie) i działającą na podstawie prawa wewnętrznego państwa, do którego należą. Drugi etap sprowadza się do podpisania przez euroregiony krajowe porozumienia o utworzeniu euroregionu transgranicznego. Jego członkami są utworzone w pierwszym etapie zrzeszenia niektórych jednostek samorządu

---

<sup>379</sup> P. Łazutka, *Specyfika euroregionów polsko-niemieckiego pogranicza w porównaniu do euroregionów na wschodniej granicy Polski*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 299.

<sup>380</sup> *Ibidem*, s. 299-300.

terytorialnego, a nie same jednostki samorządu. Podkreślić należy, że tak utworzony euroregion nie posiada podmiotowości prawnej oraz, że jego funkcjonowanie nie jest uregulowane w prawie wewnętrznym żadnego państwa. Nie stanowi też podmiotu prawa międzynarodowego<sup>381</sup>.

Badając aspekt podmiotowy europejskiej współpracy transgranicznej nie można pominąć problematyki dotyczącej powstawania euroregionów z udziałem polskich jednostek samorządu terytorialnego, a w szczególności inicjatorów-podmiotów zaangażowanych w powstawanie euroregionów, np. gmin i związków gmin czy Ministerstwa Spraw Zagranicznych i wojewodów. Dodatkowo warto zwrócić uwagę na zróżnicowanie inicjatyw zmierzających do tworzenia euroregionów. Polskie euroregiony można podzielić na dwa zgrupowania: euroregiony pogranicza zachodniego i euroregiony pogranicza wschodniego. Podstawa podziału odnosi się do podmiotów, które inicjowały powstanie euroregionów. Ważnymi podmiotami tworzenia euroregionów na zachodniej granicy Polski były samorządy lokalne, tj. gminy i związki gmin. Natomiast euroregiony wschodniego pogranicza Polski powstały z inicjatywy Ministerstwa Spraw Zagranicznych i wojewodów.

Jako przykład może posłużyć Euroregion Pro Europa Viadrina, który powstał 21 grudnia 1993 r. na polsko-niemieckim pograniczu. Utworzony został z inicjatywy działaczy lokalnych i stowarzyszeń przygranicznych gmin. Ze strony polskiej było to Stowarzyszenie Gmin Lubuskich Pogranicze, a także Związek Gmin Gorzowskich<sup>382</sup>. Inaczej wyglądało utworzenie Euroregionu Niemen. Inicjatywa kooperacji pojawiła się w 1995 r. w Deklaracji II Bałtyckiego Forum Gospodarczego. Po ponad dwuletnich przygotowaniach 6 czerwca 1997 r. podpisano porozumienie o utworzeniu związku transgranicznego Euroregion Niemen. Jego założycielami zostali wojewoda suwalski (Polska), województwa Alytus i Mariampol (Litwa) oraz Obwód Grodzieński (Białoruś). Strona rosyjska przystąpiła do euroregionu dopiero w kwietniu 2002 r.<sup>383</sup>. Podpisanie porozumienia przez przedstawicieli administracji rządowej skutkowało ograniczonym zaangażowaniem samorządów lokalnych w rozwój współpracy transgranicznej.

Pierwotnie formuła zrzeczeń samorządów euroregionów w relacjach transgranicznych była wystarczająca, choć niedoskonała. Brak podmiotowości prawnej euroregionów sprawił, że nie miały one (i nie mają nadal) optymalnych warunków do skutecznego i efektywnego

---

<sup>381</sup> *Ibidem*, s. 300.

<sup>382</sup> J. Korczak, *Formy współdziałania komunalnego (gmin i powiatów) w obszarze przygranicznym. Wybrane zagadnienia*, [w:] E. Albrecht, K. Nowacki (red.), *Transgraniczna współpraca społeczności lokalnej i władz między Polską a Niemcami*, Lexxion, Der Jur. Verl., Berlin 2006, s. 183.

<sup>383</sup> P. Łazutka, *Specyfika euroregionów polsko-niemieckiego pogranicza...*, s. 408.

działania. Sytuacja terenów peryferyjnych wraz z wejściem Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. uległa poprawie. Jednak część problemów pozostała. W zakresie działalności euroregionów nie zmieniono ich sytuacji prawnej – nie umocowano tego narzędzia w prawie unijnym i krajowym. Wspomniany już Euroregion Niemen, podobnie jak pozostałe stowarzyszenia samorządów euroregionów mające siedzibę w kraju UE, mógł podjąć starania w celu uzyskania statusu instytucji pośredniczącej w przyznawaniu środków europejskich na inicjatywy o charakterze transgranicznym. Działalność związana z projektami parasolowymi stała się głównym i w zasadzie jedynym polem działania wielu euroregionów. Jednakże liczba konkursów wraz z zakończeniem perspektywy finansowej UE na lata 2014-2020 drastycznie spadnie, a inne źródła finansowania mogą być trudno dostępne ze względu na wzrost liczby podmiotów aplikujących o środki oraz ze względu na skomplikowane kryteria ich przyznawania. Może to oznaczać zakończenie działalności niektórych euroregionów<sup>384</sup>.

Unia Europejska dostrzegając problemy stowarzyszeń samorządów euroregionów (przede wszystkim brak podmiotowości prawnej, a także fakt, że działalność stowarzyszeń nie jest uregulowana w prawie wewnętrznym żadnego państwa oraz stowarzyszenia nie są instytucjami prawa międzynarodowego) podjęła działania zmierzające do opracowania nowej formuły współpracy stowarzyszeń samorządów, opartej na prawie unijnym, która mogłaby konkurować z euroregionami (a nawet je zastąpić) i skuteczniej niwelować zapóźnienie obszarów transgranicznych. Taka szansa pojawiła się pod koniec 2006 r., gdy wypracowano formułę Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT)<sup>385</sup>.

Potencjalnym podmiotem europejskiej bilateralnej współpracy transgranicznej z pewnością może być EUWT, które przyczyniło się do ożywienia i wzmocnienia sytuacji ekonomiczno-społecznej, infrastrukturalnej i ogólnogospodarczej na obszarze transgranicznym, jak też doprowadziło do „nowego otwarcia” w relacjach centrum-peryferie<sup>386</sup>. Podstawą prawną dla EUWT jest rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej<sup>387</sup>. Na gruncie prawa polskiego ważną rolę odgrywa ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej. W nowym okresie

---

<sup>384</sup> W.J. Musiał, W. Zoń, *Optimization of the formula for cooperation between Bialystok and Grodno*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2016, nr 5, s. 169.

<sup>385</sup> *Ibidem*.

<sup>386</sup> E. Nadalutti, *Does the 'European Grouping of Territorial Co-operation' Promote Multi-level Governance within the European Union?*, „Journal of Common Market Studies” 2013, Vol. 51, Nr 4, s. 768.

<sup>387</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.

programowania na lata 2014-2020 obowiązuje Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania. Główną jego cechą jest posiadanie osobowości prawnej, a w rezultacie pełnej zdolności do czynności prawnych w rozumieniu danego systemu prawa krajowego<sup>388</sup>. Zgodnie z art. 3a ust 1 rozporządzenia o EUWT w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania „w skład EUWT mogą wchodzić członkowie znajdujący się na terytorium co najmniej dwóch państw członkowskich oraz z co najmniej jednego państwa trzeciego sąsiadującego z co najmniej jednym z tych państw członkowskich, w tym z ich regionami najbardziej oddalonymi, jeżeli te państwa członkowskie i państwa trzecie wspólnie prowadzą działania w ramach współpracy terytorialnej lub realizują programy wspierane przez Unię”. Ponadto, zgodnie z ust. 2 „w skład EUWT mogą wchodzić członkowie znajdujący się na terytorium tylko jednego państwa członkowskiego oraz z co najmniej jednego państwa trzeciego<sup>389</sup> sąsiadującego z państwem członkowskim, w tym z jego regionami najbardziej oddalonymi, jeżeli to państwo członkowskie uzna takie EUWT za zgodne z zakresem swej współpracy terytorialnej w kontekście współpracy transgranicznej lub transnarodowej lub stosunków dwustronnych z danym państwem trzecim”. W związku z powyższym, przystąpienie Białorusi do EUWT może nastąpić w sytuacji, gdy państwo członkowskie (w tej sytuacji Polska) uzna je za zgodne z zakresem swej współpracy terytorialnej w kontekście współpracy transgranicznej lub transnarodowej lub stosunków dwustronnych z danym państwem trzecim (z Białorusią). Przystąpienie Białorusi do Ugrupowania może nastąpić jedynie warunkowo. Republika Białoruś musi przyjąć całość przepisów unijnych dotyczących EUWT. Ugrupowanie osobowość prawną otrzymuje z chwilą wpisania do rejestru lub publikacji w państwie członkowskim, gdzie ma znajdować się siedziba określonego EUWT. Członkowie Ugrupowania (państwa członkowskie Unii Europejskiej, władze regionalne i lokalne, podmioty prawa publicznego, stowarzyszenia składające się z podmiotów należących do jednej lub kilku z wymienianych wcześniej kategorii) powiadamiają o rejestracji, publikacji, statucie państwo członkowskie, w którym będzie zlokalizowana siedziba danego

---

<sup>388</sup> Ż. Szczegłowa, *Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej we współpracy transgranicznej*, [w:] M. Perkowski (red.), *Współpraca transgraniczna...*, s. 55.

<sup>389</sup> Uprawnienie do przystąpienia do EUWT przez członków państwa trzeciego otwiera nowy rozdział w europejskiej bilateralnej współpracy transgranicznej. Jest to szansa na realną współpracę Białegostoku i Grodna poprzez kooperowanie w ramach EUWT.



EUWT. Podmioty będące członkami EUWT funkcjonują w ramach kompetencji przyznanych przez właściwe dla nich prawo krajowe. Ugrupowanie złożone jest z członków położonych na terytorium przynajmniej dwóch państw członkowskich. Do głównych jego zadań należy zaliczyć:

- ułatwianie i upowszechnianie współpracy transgranicznej, transnarodowej lub międzyregionalnej jego członków, wyłącznie w celu wzmocnienia spójności ekonomicznej i społecznej;
- realizację projektów dofinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Funduszu Spójności przeznaczonych przez Unię Europejską na współpracę terytorialną;
- prowadzenie strategicznej współpracy<sup>390</sup>.

Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej funkcjonuje w obrębie zadań powierzonych przez jego członków mieszczących się w ich własnym zakresie kompetencji na mocy prawa krajowego z wyłączeniem realizacji uprawnień przyznanych na mocy prawa publicznego lub obowiązków, których zadaniem jest ochrona ogólnych interesów państwa lub ochrona ogólnych interesów innych organów publicznych (np. uprawnienia policyjne i regulacyjne, wymiar sprawiedliwości i polityka zagraniczna)<sup>391</sup>.

Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej stanowi nową jakość w zakresie współpracy transgranicznej pomiędzy polskimi jednostkami samorządowymi z ich odpowiednikami np. z Czech, Słowacji, Węgier, a w przyszłości może z Litwą<sup>392</sup> i Białorusią<sup>393</sup>. Ugrupowanie jest rodzajem podmiotu prawnego utworzonego przez Unię Europejską w celu usprawnienia m.in. współpracy transgranicznej i służącym wzmocnieniu spójności społeczno-gospodarczej, terytorialnej, a także naukowej<sup>394</sup> na obszarze Unii. Nie tworzy wspomagającego poziomu administracyjnego, a członkowie nie tracą swoich

---

<sup>390</sup> R. Kuligowski, *Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej a współpraca zagraniczna jednostek samorządu terytorialnego*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12, s. 47.

<sup>391</sup> K. Kentnowska, *Rozwój form współpracy...*, s. 249.

<sup>392</sup> Potencjalnym partnerem podmiotu z polski (np. Miasto Białystok) mogłoby być Miasto Mariampol (Litwa).

<sup>393</sup> Autor we wcześniejszym rozdziale zaproponował utworzenie na terenie dotychczasowego Euroregionu „Niemen” swoistego Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej pod nazwą „TwinTowns”. Formuła mogłaby obejmować miasto Białystok oraz miasto Grodno. Unijne i polskie przepisy prawne nie wykluczają takiego rozwiązania, a wręcz przeciwnie – stanowią szansę by specyficzną bilateralną współpracę transgraniczną obu miast ująć w ramy posiadające podstawy prawne. Wspólne inicjatywy obu miast w ramach EUWT mogą przyczynić się do aktywizacji współpracy międzynarodowej, przede wszystkim transgranicznej. W rezultacie pozwoli to na usunięcie przeszkód stojących na drodze integracji, stanowiąc instrument rozwoju sfery publicznej obszarów, które dzieli oficjalnie granica państwowa.

<sup>394</sup> Chodzi o zacieśnienie współpracy transgranicznej uczelni wyższych z Miasta Białystok i Miasta Grodno w zakresie badań i rozwoju.

uprawnień na rzecz nowo powstałego podmiotu, co sprzyja bezpieczeństwu i stabilności prawnej.

Jednym z powodów stworzenia formuły EUWT było przeświadczenie o ograniczonych – w stosunku do rosnących oczekiwań – możliwościach euroregionów wynikających z ich ram prawnych<sup>395</sup>. Współpraca transgraniczna w ramach euroregionów funkcjonuje, choć jest ona poważnie ograniczona, a w związku z tym nieefektywna, ze względu na brak podmiotowości prawnej euroregionów.

Z kolei EUWT posiada podmiotowość prawną, a w rezultacie pełną zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych o najszerszym zakresie prawnym przyznanym osobom prawnym na podstawie prawa krajowego państwa członkowskiego, którym ugrupowanie ma swoją siedzibę, co niewątpliwie przekłada się na pełną niezależność i stwarza łatwiejszy dostęp do funduszy europejskich. Do zadań EUWT może należeć realizacja projektów dofinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszy Rozwoju Regionalnego oraz Funduszu Spójności przeznaczonych przez Unię Europejską na współpracę terytorialną<sup>396</sup>. Z podmiotowością wiąże się także prawo EUWT do nabywania i zbywania ruchomości i nieruchomości, do zatrudniania pracowników, a także występowania jako strona w postępowaniu sądowym<sup>397</sup>.

Brak podmiotowości euroregionów sprawia, że katalog działań, które mogą realizować opierając się na współpracy transgranicznej jest dość wąski i nieproporcjonalny do problemów, jakie występują na obszarach peryferyjnych. Europejska współpraca transgraniczna w ramach EUWT wydaje się być bardziej atrakcyjna. Skoro polsko-białoruska współpraca transgraniczna ma miejsce w oparciu o Euroregion „Niemen”, to tym bardziej ma ona szansę zaistnieć dzięki EUWT<sup>398</sup>.

Kolejnym potencjalnym podmiotem europejskiej bilateralnej współpracy transgranicznej są organizacje pozarządowe (III sektor). Funkcjonują one obok instytucji publicznych (I sektor) i organizacji gospodarczych nastawionych na osiągnięcie zysków (II

---

<sup>395</sup> *Europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) i Euroregiony*, oficjalna strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych, tryb dostępu: [http://www.msz.gov.pl/pl/c/MOBILE/polityka\\_zagraniczna/wymiar\\_samorzadowy/wspolpraca\\_zagraniczna\\_sa\\_morzadow\\_euwt\\_i\\_euroregiony/](http://www.msz.gov.pl/pl/c/MOBILE/polityka_zagraniczna/wymiar_samorzadowy/wspolpraca_zagraniczna_sa_morzadow_euwt_i_euroregiony/) [na dzień: 12.07.2017 r.].

<sup>396</sup> R. Kuligowski, *Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej...*, s. 47.

<sup>397</sup> P. Łazutka, *Euroregion a Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej – analiza porównawcza*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica” 2012, nr A 270, s. 84.

<sup>398</sup> Autor przyjmuje w pracy, że teoretycznie w skład Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej mogą wejść dwa podmioty prawa publicznego. W praktyce wszystkie utworzone do tej pory Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej złożone są z więcej niż dwóch podmiotów. Natomiast w przypadku relacji Białystok-Grodno niezbędne byłoby włączenie przynajmniej jednego podmiotu z innego państwa UE, np. Litwy.

sektor). Organizacje pozarządowe, w przeciwieństwie do sektora gospodarczego, swój zysk przeznaczają na cele publiczne, a nie na prywatne<sup>399</sup>. Organizacje pozarządowe zajmują istotne miejsce w nowoczesnym państwie demokratycznym, bezinteresownie działają w sferze usług społecznych. Są one szczególnie ważne, ponieważ oferują usługi, których nie jest w stanie zapewnić państwo z różnych przyczyn, np. finansowych. Zajmują się problemami trudnymi, które starają się rozwiązać w niestandardowy sposób<sup>400</sup>.

Organizacje pozarządowe są to organizacje *non-profit*, samodzielne, dobrowolne i niekomercyjne organizacje obywatelskie, utworzone i zarządzane przez obywateli lub ich zorganizowaną grupę funkcjonującą z własnej inicjatywy na rzecz określonego interesu publicznego oraz nienastawioną na osiągnięcie zysków. Powinny charakteryzować następujące cechy:

- niezależność od sektora państwowego, gospodarczego, samorządowego;
- działalność o charakterze społecznym;
- zakaz prowadzenia działalności gospodarczej, której zysk nie jest przeznaczony na cele statutowe;
- dobrowolność przynależności członków do organizacji;
- niezależność organizacyjna.

W obszarze międzynarodowym organizacje pozarządowe grupują osoby fizyczne i prawne z innych państw, a ich funkcjonowanie normuje prawo krajowe siedziby organizacji na zasadzie umowy cywilnoprawnej<sup>401</sup>.

Podkreślić należy, że dla problematyki pracy znaczenie mają te organizacje pozarządowe, których działalność obejmuje współpracę transgraniczną, a także te, o których mówi się „umiędzynarodowione”. Uzyskiwanie przez organizacje pozarządowe statusu międzynarodowego przebiega etapami, na podstawie określonych mechanizmów, przez co przybiera formę energicznego procesu. Proces ten można nazwać umiędzynarodowieniem organizacji pozarządowych. Przebiega on jednocześnie na poziomie krajowym i międzynarodowym. Organizacje pozarządowe są podmiotami wewnętrznymi państwa, tzn.

---

<sup>399</sup> M. Ickiewicz-Sawicka, *Działalność organizacji pozarządowych na terenie Białegostoku na przykładzie Stowarzyszenia Penitencjarnego „Patronat”, „Samorząd Terytorialny”* 2011, nr 12, s. 77.

<sup>400</sup> A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, *Współpraca administracji samorządowej z organizacjami pozarządowymi jako forma współdziałania jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami niepublicznymi*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 37.

<sup>401</sup> M. Ickiewicz-Sawicka, *Działalność organizacji pozarządowych...*, s. 77.

ich status prawny jest określony prawem krajowym. Po dokonaniu określonych czynności prawnomiędzynarodowych (czyli realizacja zdolności do uczestniczenia w obrocie międzynarodowym) mogą uzyskać status międzynarodowy<sup>402</sup>. Do funkcjonowania międzynarodowych organizacji pozarządowych niezbędne jest, aby tworzące taki podmiot osoby fizyczne lub prawne oraz związki tych osób posiadały przynależność państwową lub miejsce siedziby w co najmniej trzech państwach. Hipotetycznie kryterium to jest spełnione, gdy podmiot posiada członków pochodzących z dwóch państw. Zapisanie w statucie danej organizacji celów o charakterze międzynarodowym nie wystarcza do nabycia przez nią statusu międzynarodowego<sup>403</sup>.

Fundamentalnym atrybutem podmiotowości prawnomiędzynarodowej jest zdolność prawnomiędzynarodowa. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że ten, kto posiada prawa i obowiązki wynikające bezpośrednio z prawa międzynarodowego, a więc kto jest adresatem norm prawa międzynarodowego, ten jest podmiotem prawa międzynarodowego. Organizacje pozarządowe mogą nabywać podmiotowość prawa międzynarodowego bezpośrednio opierając się na normach prawnomiędzynarodowych lub pośrednio poprzez ustanowienie aktu normatywnego, bądź poprzez dokonanie czynności jako uznania ich podmiotowości w sensie prawnym<sup>404</sup>. Równie ważnym atrybutem podmiotowości organizacji pozarządowych w prawie międzynarodowym jest zdolność do czynności prawnych, determinowana posiadaniem zdolności prawnomiędzynarodowej<sup>405</sup>.

W polskim ustawodawstwie dopiero ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>406</sup> zdefiniowała termin organizacji pozarządowych, a także określiła zakres ich zadań. Zgodnie z art. 3 ust 2 organizacjami pozarządowymi są podmioty niebędące jednostkami sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku, osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia.

---

<sup>402</sup> M. Perkowski, E. Szadkowska, *Umiejscowienie organizacji pozarządowych we współczesnym prawie międzynarodowym*, „*Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego*”, vol. 11, 2013, s. 94.

<sup>403</sup> *Ibidem*, s. 95-96.

<sup>404</sup> *Ibidem*.

<sup>405</sup> W praktyce międzynarodowej przejawem posiadania przez organizacje pozarządowe zdolności prawnomiędzynarodowej są atrybuty: prawo do zawierania umów (porozumień) międzynarodowych; posiadanie statusu konsultacyjnego przy instytucjach międzynarodowych, posiadanie międzynarodowej zdolności procesowej, prawo do zakładania przedstawicielstw zagranicznych, posiadanie efektywności operacyjnej na skalę międzynarodową.

<sup>406</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. z 2018 r. poz. 450, t.j. z późn. zm.

Do organizacji pozarządowych, poza fundacjami, stowarzyszeniami oraz związkami stowarzyszeń, należą też m.in. kółka rolnicze, rolnicze zrzeszenia branżowe, związki rolników, kółek i organizacji rolniczych, związki rolnicze zrzeszeń branżowych.

Według Jolanty Blicharz organizacja pozarządowa to forma samoorganizacji społecznej, niezależna w stosunku do administracji państwowej, samorządna, która w swojej działalności statutowej nie dąży do osiągnięcia zysku, ale realizuje cele pożytku publicznego<sup>407</sup>.

Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, aby daną organizację uznać za pozarządową, musi spełnić dwa podstawowe warunki:

- 1) Nie może być jednostką sektora publicznego, w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, która zalicza do nich:
  - organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały;
  - jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki;
  - jednostki budżetowe;
  - samorządowe zakłady budżetowe;
  - agencje wykonawcze;
  - instytucje gospodarki budżetowej;
  - państwowe fundusze celowe;
  - Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
  - Narodowy Fundusz Zdrowia;
  - samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej;
  - uczelnie publiczne;
  - Polską Akademię Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne;
  - państwowe i samorządowe instytucje kultury oraz państwowe instytucje filmowe;
  - inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.
- 2) Nie mogą funkcjonować w celu osiągnięcia profitów.

---

<sup>407</sup> A. Miruć, *Współpraca międzysektorowa w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, [w:] J. Blicharz, J. Boć, (red.), *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wydawnictwo Kolonia Limited, Wrocław 2009, s. 268-269.

Zgodnie z treścią art. 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, „stowarzyszenie jest dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych”. Odstępstwo od tego wymogu określono w art. 34 przedmiotowej ustawy, który stwierdza, że „stowarzyszenie może prowadzić działalność gospodarczą, według ogólnych zasad określonych w odrębnych przepisach. Dochód z działalności gospodarczej stowarzyszenia służy realizacji celów statutowych i nie może być przeznaczony do podziału między jego członków”.

Zgodnie z art. 5 ust. 5 ustawy o fundacjach z dnia 6 kwietnia 1984 r.<sup>408</sup>, fundacja może prowadzić działalność gospodarczą w granicach służących realizacji jej celów. Dodatkowo, na tę działalność muszą być zarezerwowane środki majątkowe w wysokości co najmniej 1000 zł. Zgodnie z art. 5 ust. 1 niniejszej ustawy prowadzenie działalności zarobkowej jest dozwolone wówczas, gdy tak stanowi statut. W sytuacji, gdy fundacja zamierza podjąć działalność gospodarczą tuż po wpisaniu do Krajowego Rejestru Sądowego, a postanowienia statutu nie przewidują takiej sytuacji, podjęcie tej działalności jest dopuszczalne w trybie zmiany statutu<sup>409</sup>.

W przypadku europejskiej bilateralnej współpracy transgranicznej ważne znaczenie ma problem umiędzynarodowienia organizacji pozarządowych. Organizacje pozarządowe podlegają postępującemu procesowi umiędzynarodowienia w odpowiedzi na globalizację i instytucjonalizację procedur międzynarodowych. Procesy te następują poprzez:

- bezpośrednio przyznanie podmiotom trzeciego sektora praw i obowiązków międzynarodowych (m.in. wobec Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża);
- dopuszczenie do sądów międzynarodowych (np. poprzez możliwość wnoszenia skarg sądowych i pozasądowych do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka czy Komisji Europejskiej);
- działalność operacyjną o skutkach międzynarodowych (np. zasięg oddziaływania Greenpeace, Amnesty International<sup>410</sup>).

Wydaje się, że europejska bilateralna współpraca transgraniczna może być potencjalnym sposobem umiędzynarodowienia organizacji pozarządowych na terenach przygranicznych. Podmioty te jako wnioskodawcy projektów w programach transgranicznych

---

<sup>408</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, Dz.U. z 2018 r. poz. 1491, t.j. z późn. zm.

<sup>409</sup> J. Blicharz, *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Wydawnictwo Kolonia Limited, Wrocław 2005, s. 76.

<sup>410</sup> A. Jabłońska, W. Hryniewicka, *NGO'S jako potencjalny podmiot współpracy transgranicznej*, [w:] M. Perkowski (red.), *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne*, Fundacja Prawo i Partnerstwo, Białystok 2010, s. 76.

charakteryzują się: orientacją w sposobie realizacji potrzeb rozwiązania danego problemu społecznego; skupieniem działań na generowanie korzyści dla beneficjentów; utrzymywaniem dobrych relacji ze środowiskiem, na rzecz którego podejmują działania; dobrą znajomością potrzeb i problemów oraz możliwości ich rozwiązania; dużą innowacyjnością działania; efektywnym wydawaniem środków finansowych<sup>411</sup>.

Do najważniejszych barier organizacji pozarządowych uczestniczących w projektach transgranicznych zaliczyć można:

- niewystarczającą wiedzę o programach umożliwiających współpracę transgraniczną, bariery w podjęciu i realizacji współpracy z partnerami z zagranicy;
- strach przed wykazaniem braku doświadczenia i potencjału do realizacji takich projektów;
- błędy związane z wypełnianiem wniosku o dofinansowanie – brak specjalistów o odpowiedniej wiedzy administracyjnej, finansowej czy organizacyjnej, błędy formalno-techniczne (np. niedostarczenie wszystkich załączników, brak podpisów), merytoryczne (niezgodność wniosku z założeniami programu i jego działaniami, nieprawidłowy dobór beneficjentów, nieprawidłowo sporządzony budżet projektu itp.);
- brak środków na wymagany wkład własny, zapewniający płynność finansową organizacji<sup>412</sup>.

Innym nie mniej ważnym podmiotem bilateralnej współpracy transgranicznej mogą być organizacje pozarządowe. Atrybutem podmiotowości organizacji pozarządowych w prawie międzynarodowym jest zdolność do czynności prawnych, determinowana posiadaniem zdolności prawnomiędzynarodowej<sup>413</sup>. W przypadku europejskiej współpracy transgranicznej ważne znaczenie ma problem umiędzynarodowienia organizacji pozarządowych. Organizacje pozarządowe podlegają postępującemu procesowi umiędzynarodowienia w odpowiedzi na globalizację i instytucjonalizację procedur międzynarodowych. Zdaniem autora, europejska bilateralna współpraca transgraniczna może być potencjalnym sposobem umiędzynarodowienia organizacji pozarządowych na terenach przygranicznych. W klasycznej

---

<sup>411</sup> J. Poleszczuk i in., *Samorządowa i obywatelska współpraca transgraniczna w województwie podlaskim*, Fundacja Laboratorium Badań i Działań Społecznych „SocLab”, Białystok 2013, s. 29-30.

<sup>412</sup> *Ibidem*, s. 30.

<sup>413</sup> W praktyce międzynarodowej przejawem posiadania przez organizacje pozarządowe zdolności prawnomiędzynarodowej są atrybuty: prawo do zawierania umów (porozumień) międzynarodowych; posiadanie statusu konsultacyjnego przy instytucjach międzynarodowych, posiadanie międzynarodowej zdolności procesowej, prawo do zakładania przedstawicielstw zagranicznych, posiadanie efektywności operacyjnej na skalę międzynarodową.

literaturze przedmiotu organizacje pozarządowe nie są traktowane jako podmioty prawa. Natomiast we współczesnej doktrynie prawa międzynarodowego uznanie uzyskała idea aktorów pozapaństwowych, określanych jako „non-state actors”<sup>414</sup>, do których można zaliczyć m.in. organizacje pozarządowe. Ich podmiotowość przejawia się tu w uprawnieniach do pozyskiwania środków europejskich w celu realizacji projektów transgranicznych. Podkreślić należy, że organizacje pozarządowe są jednymi z najpoważniejszych wnioskodawców programów transgranicznych. Przykładem projektu transgranicznego zrealizowanego w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013 m.in. przez białostocką organizację pozarządową było przedsięwzięcie pn. „Planeta idei – transgraniczny transfer wiedzy w obszarze pozyskiwania inwestycji dla rozwoju turystyki przygranicznej”. Jako partner wiodący wystąpił Grodzieński Oddział Obwodowy Organizacji Społecznej „Państwowy Związek Turystyczno – Sportowy” (Białoruś). Partnerami byli: Wołyński Regionalny Fundusz Wspierania Przedsiębiorczości (Ukraina); Centrum Promocji Innowacji i Rozwoju (Polska); Departament Kultury Fizycznej Sportu i Turystyki Obwodu Grodzieńskiego (Białoruś)<sup>415</sup>.

Projekt był realizowany od sierpnia 2013 r. do stycznia 2015 r. Budżet przedsięwzięcia wyniósł 348 000 euro. Obszar projektu objął 3 państwa: Polskę (województwo podlaskie, miasto Białystok), Białoruś (obwód grodzieński, miasto Grodno), Ukrainę (obwód wołyński, miasto Łuck). Celem przedsięwzięcia było zacieśnienie współpracy polskich, białoruskich i ukraińskich podmiotów zajmujących się tematyką turystyki w zakresie tworzenia i realizacji wspólnych projektów transgranicznych przez wspólną wymianę informacji i doświadczeń. Realizacja projektu miała przyczynić się do:

- poprawy przygotowania kadr organizacji pozarządowych, samorządów, centrów informacji turystycznej z pogranicza Polski, Białorusi i Ukrainy do wspólnej realizacji projektów transgranicznych z zakresu turystyki;
- wzrostu zainteresowania organizacji pozarządowych, samorządów, centrów informacji turystycznej z pogranicza Polski, Białorusi i Ukrainy w zakresie możliwości

---

<sup>414</sup> M. Perkowski, *Koncepcja „Non-state actors” a umiędzynarodowienie regionów*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12, s. 95.

<sup>415</sup> Oficjalna strona projektu pn. „Planeta idei – transgraniczny transfer wiedzy w obszarze pozyskiwania inwestycji dla rozwoju turystyki przygranicznej”, tryb dostępu: <http://planeta.srto.pl/projekt.php> [na dzień: 26.05.2014 r.].



realizowania wspólnych przedsięwzięć turystycznych w ramach współpracy transgranicznej<sup>416</sup>.

Beneficjentami projektu były kadry organizacji pozarządowych, samorządów i centrów informacji turystycznej działających w branży turystycznej z pogranicza Polski, Białorusi i Ukrainy. Celem przedsięwzięcia było przygotowanie pracowników jednostek należących do grupy docelowej projektu do sprawnego aplikowania i zarządzania projektami współfinansowanymi ze środków UE (łącznie zostało przeszkolonych 90 osób – po 30 osób w każdym państwie partnerskim).

W ramach projektu zostały zrealizowane następujące działania:

- konferencja inauguracyjna projekt na Białorusi – październik 2013 r.;
- szkolenia kadr – przedstawicieli grupy docelowej w Polsce na Białorusi i Ukrainie;
- wizyty studyjne uczestników projektu w Polsce, na Białorusi i Ukrainie;
- opracowanie i wydanie publikacji na temat tworzenia projektów transgranicznych, pozyskiwania funduszy oraz dobrych praktyk; map turystycznych obszarów objętych projektem;
- konferencja zamykająca projekt na Ukrainie – grudzień 2014 r.<sup>417</sup>.

Przewidywano, że przedsięwzięcie doprowadzi do zwiększenia zainteresowania partnerów współpracą transgraniczną, a tym samym zostanie zrealizowana większa liczba inwestycji z zakresu turystyki. W perspektywie długoterminowej projekt miał przyczynić się do poprawy warunków rozwoju turystyki, co wpłynie na rozwój społeczno-gospodarczy obszaru.

W celu pogłębienia poruszanej tematyki badawczej 29 września 2014 r. przeprowadziłem wywiad jakościowy z prezesem Centrum Promocji Innowacji i Rozwoju w Białymstoku (CPIiR) – Sebastianem Rynkiewiczem. CPIiR współrealizuje projekt „Planeta idei – transgraniczny transfer wiedzy w obszarze pozyskiwania inwestycji dla rozwoju turystyki przygranicznej”.

Z przeprowadzonego wywiadu wynika, że geneza realizacji projektu „Planeta idei – transgraniczny transfer wiedzy w obszarze pozyskiwania inwestycji dla rozwoju turystyki przygranicznej” jest związana jest z wcześniejszymi projektami realizowanymi wspólnie z partnerami z Białorusi i Ukrainy (perspektywa finansowa 2004-2006, Program Interreg).

---

<sup>416</sup> *Ibidem.*

<sup>417</sup> *Ibidem.*

Ważną rolę we wzajemnej współpracy odegrał Norweski Mechanizm Finansowy. Początki wzajemnych kontaktów opierały się wyłącznie na drodze mailowej. Następnie ewoluowały i przyjęły formę unijnych projektów transgranicznych. Głównym celem realizacji projektu było zacieśnienie kooperacji polskich, białoruskich i ukraińskich organizacji i samorządu terytorialnego oraz innych organizacji z sektora turystyki w obszarze budowania i realizacji wspólnych projektów transgranicznych za pomocą wymiany informacji i doświadczeń. Dodać należy, że prezes Centrum Promocji Innowacji i Rozwoju w Białymstoku – Sebastian Rynkiewicz pozytywnie ocenia współpracę polsko-białorusko-ukraińską. Warto podkreślić, że poza profitami wynikającymi ze wspólnej realizacji projektów występują także istotne bariery. Najważniejszą z nich jest odmienny porządek prawny Polski, Białorusi i Ukrainy. Brak jednolitych przepisów prawa powoduje złożoność procedur i wydłużenie czasu przygotowania wspólnego wniosku aplikacyjnego. Na przykład uzyskanie akceptacji na realizację projektu po stronie białoruskiej wymagało zgody kilku resortów<sup>418</sup>. Moim zdaniem realizacja projektu „Planeta idei – transgraniczny transfer wiedzy w obszarze pozyskiwania inwestycji dla rozwoju turystyki przygranicznej” pokazuje, że warto przejść tą złożoną, wieloetapową i czasochłonną procedurę w celu krzewienia wzajemnej współpracy transgranicznej i idei demokratycznych w państwach niebędących członkami Unii Europejskiej<sup>419</sup>.

Omawiane podmioty (jednostki samorządu terytorialnego, zrzeszenia samorządów, Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej, organizacje pozarządowe) europejskiej bilateralnej współpracy transgranicznej posiadają podmiotowość prawną, która wyraża się m.in. w postaci prawa do podejmowania współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Przedstawione podmioty aktywnie udzielają się w aspekcie współpracy transgranicznej. Obecne instrumentarium prawne stwarza im dogodne warunki do podejmowania i prowadzenia współpracy transgranicznej.

---

<sup>418</sup> Podobne wnioski dotyczące współpracy w ramach Programu Polska–Białoruś–Ukraina 2007–2013 formuje B. Kawalko w publikacji: *Program Polska-Białoruś-Ukraina w polityce rozwoju regionów przygranicznych*, „Barometr Regionalny” 2015, t. 13, nr 2, s. 25

<sup>419</sup> Patrz „Aneks”, załącznik 1.

### 3.2. Ogólna charakterystyka Białegostoku i Grodna

Porównując Białystok i Grodno we wzajemnej relacji można zauważyć, że mają zarówno szereg podobieństw, jak też szereg różnic. Aby wykazać swoistość bilateralnej współpracy transgranicznej obu miast, jedne i drugie cechy należy przedstawić, czemu służą rozważania tego podrozdziału.

Białystok położony jest w województwie podlaskim, o dużych walorach przyrodniczo-produkcyjnych. Jest ono liczącym się klastrem produkcji mleczarskiej. Cechy województwa pozwalają na wytypowanie Białegostoku jako centrum giełdowo-dystrybucyjno-targowego dla wysokiej jakości żywności. Zasięg oddziaływania takiej giełdy miałyby znaczenie dla krajów bałtyckich oraz rynków wschodnich (m.in. Białorusi).

Białystok jako ośrodek akademicki i naukowo-badawczy wymaga silnego zewnętrznego wsparcia, które by pozwalało na wyspecjalizowanie się w badaniach użytecznych dla przedsiębiorców z województwa. Funkcjonujący w Białymstoku Park Naukowo-Technologiczny generuje innowacje sektora produkcyjno-usługowego<sup>420</sup>.

Białystok jako miejsce wymiany kulturalnej, sportowej, gospodarczej w relacji Wschód – Zachód wspomoże planowana budowa hali widowiskowo-sportowej na Krywlanach. W hali odbywałyby się regularnie wydarzenia sportowe, kulturalne, konferencje czy wystawy o zasięgu ponadregionalnym. Będzie mogła spełniać wiele funkcji jednocześnie, w tym służyć promocji gospodarczej miasta i regionu<sup>421</sup>.

Miasto Białystok<sup>422</sup> razem z powiatem białostockim i sokólskim oraz wchodzącymi w ich skład z jednostkami samorządu terytorialnego tworzą Białostocki Obszar Metropolitarny,

---

<sup>420</sup> Oficjalna strona internetowa Białostockiego Parku Naukowo-Technologicznego, tryb dostępu: <https://bpnt.bialystok.pl/PL> [na dzień: 18.07.2018 r.].

<sup>421</sup> *Hala widowiskowo-sportowa w Białymstoku powstanie na Krywlanach. Umowa podpisana (wizualizacje)*, tryb dostępu: <http://www.poranny.pl/wiadomosci/bialystok/a/hala-widowiskowosportowa-w-bialymstoku-powstanie-na-krywlanach-umowa-podpisana-wizualizacje,10406737/> [na dzień: 18.07.2018 r.].

<sup>422</sup> Warto podkreślić, że Białystok wraz z Bydgoszczą, Gdańskiem, Katowicami, Krakowem, Lublinem, Miastem Łódź, Poznaniem, Rzeszowem, Szczecinem, Warszawą, Wrocławiem wchodzi w skład Unii Metropolii Polskich (UMP). UMP powstała w 1990 roku jest ogólnopolską organizacją współtworzącą Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Jej celem jest: wspieranie rozwoju samorządności terytorialnej i gospodarczej; tworzenie podstaw kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego; promocja inicjatyw i działań związanych z tworzeniem i funkcjonowaniem struktur regionalnych i lokalnych; wspólne rozwiązywanie specyficznych problemów wielkich miast; współpraca z organami państwa oraz organizacjami ogólnopolskimi, zagranicznymi i międzynarodowymi dla zwiększenia roli metropolii w państwie i integracji europejskiej. W UMP współdziałają prezydenci, wiceprezydenci, sekretarze, skarbnicy, dyrektorzy wydziałów oraz eksperci z wyżej wymienionych miast Polski. Każde z 12 miast członkowskich sprawuje patronat nad jedną z komisji problemowych UMP. Przykładowo, Białystok odpowiada za Komisję do spraw Funduszy UE i Stowarzyszenia Eurocities. Z ramienia UMP w Komitecie Regionów Unii Europejskiej zasiada Tadeusz Truskolaski – Prezydent

jeden z dwunastu obszarów metropolitalnych<sup>423</sup> Polski. Zajmuje on 6. pozycję w kraju pod względem powierzchni (5 132 km<sup>2</sup>, tj. 25,4% powierzchni województwa podlaskiego), posiada najmniejszą łączną liczbę ludności – 503 690 mieszkańców, a także najmniejszą gęstość zaludnienia, kształtującą się na poziomie 98 osób na km<sup>2</sup> (12. miejsce w Polsce)<sup>424</sup>.

Obszary metropolitarne pełnią określone funkcje. Funkcjami metropolitalnymi Miasta Białegostoku są:

- funkcja religijna – Polska metropolia religii prawosławnej;
- funkcja imigracyjna – Białystok jest stolicą mniejszości białoruskiej (Białystok może być miejscem przejściowym lub docelowym dla imigrantów z Białorusi);
- funkcja specjalistycznej służby zdrowia i usług medycznych o znaczeniu regionalnym – istnieje szansa rozwoju specjalistycznych usług medycznych oraz programów prozdrowotnych we współpracy z ośrodkami akademickimi medycznymi Lublina;
- funkcja administracyjna – Białystok jest siedzibą urzędów administracji centralnej i samorządowej;
- funkcja turystyczna – Białystok może być centrum usług ruchu turystycznego dla regionu północno-wschodniego i będzie to możliwe dzięki stworzeniu centrum logistycznego, które umożliwiłoby wygodne dotarcie do najważniejszych atrakcji turystycznych regionu, m.in. Puszczy Białowiejskiej, bagien nadbiebrzańskich, Góry Grabarki;
- funkcja kulturalna – w Białymstoku w ramach programu rozwoju kultury regularnie są organizowane wydarzenia o zasięgu międzynarodowym (m.in. Międzynarodowy Festiwal Filmów Krótkometrażowych ŻUBROFFKA, Międzynarodowy Festiwal Szkół Łalkarskich, Podlaska Oktawa Kultur – międzynarodowy festiwal muzyki, sztuki i folkloru, Międzynarodowy Festiwal Muzyki Cerkiewnej „Hajnówka” w Białymstoku);

---

Białegostoku. – zob. oficjalna strona internetowa Unii Metropolii Polskich, tryb dostępu: <https://www.metropolie.pl/pl/> [na dzień: 12.12.2018 r.].

<sup>423</sup> Zgodnie z Tadeuszem Markowskim Obszar metropolitalny jest jednostką funkcjonalną tworzoną przez duży, złożony i spójny funkcjonalnie zespół miejski, którego istotną cechą stanowi występowanie funkcji metropolitalnych, a także powiązań funkcjonalnych. Obszar metropolitalny może być rozumiany jako wielkomiejski układ osadniczy (monocentryczny lub policentryczny) złożony z wielu jednostek osadniczych oraz terenów o wysokim stopniu zurbanizowania: obejmujący strefę o znacznym bezpośrednim zasięgu codziennego oddziaływania (miejsca pracy i zamieszkania) oraz tereny potencjalnych możliwości rozwojowych; gdzie zachodzą procesy metropolizacji i występuje wystarczające nagromadzenie działalności uzupełniających (substytucyjnych) metropolitalne funkcje ośrodka centralnego (lokalizacja funkcji metropolitalnych); dużej skali wewnętrznej integracji funkcjonalnej (silnych powiązaniach funkcjonalnych); z dobrze rozwiniętą siecią transportową. Zob. T. Markowski, *Funkcje metropolitalne pięciu stolic województw wschodnich*, tryb dostępu: <https://www.polskawschodnia.2007-2013.gov.pl/organizacja/funduszyeuropejskich/documents/ekspertyzy%20do%20strategii%20pw/markowski.pdf> [na dzień: 18.07.2018 r.], s. 328.

<sup>424</sup> *Strategia Rozwoju Miasta Białegostoku na lata 2011-2020 plus*, Załącznik do Uchwały Nr LVIII/777/10 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 13 września 2010 r.

- funkcja akademicka – w Białymstoku funkcjonuje 11 szkół wyższych, co daje olbrzymią szansę dla rozwoju, nie tylko dydaktyki, jej umiędzynarodowienia, ale przede wszystkim prowadzenia badań na rzecz gospodarki.

Szansą rozwoju Białegostoku jako stolicy obszaru metropolitalnego w perspektywie finansowej 2014-2020 jest nowy instrument Unii Europejskiej (UE) – Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT). Jego głównym celem jest zapewnienie długookresowej współpracy samorządowców (np. Miasta Białystok z sąsiadującymi jednostkami samorządu terytorialnego, jak Choroszcz, Czarna Białostocka, Dobrzyniewo Duże, Juchnowiec Kościelny, Łapy, Supraśl, Turośń Kościelna, Wasilków, Zabłudów) z danego obszaru funkcjonalnego przez współdziałanie podczas realizowania projektów, które mają służyć rozwiązywaniu problemów społeczno-gospodarczych<sup>425</sup>. Identyczne problemy mogą występować na terenie wielu gmin jednocześnie bez bezpośredniego (terytorialnego) związku między nimi bądź mogą być umiejscowione na styku granic administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego. W obu przypadkach dedykowanym narzędziem będą ZIT-y<sup>426</sup>.

Perspektywa finansowa Unii Europejskiej na lata 2014-2020 daje szansę na znaczne finansowanie unijne, a zarazem niesie za sobą liczne zagrożenia, m.in. wynikające ze specyfiki finansowania projektów, ich realizacji czy występujących negatywnych trendów społecznych. Ubiegły okres programowania 2007-2013 dowiódł, że niektóre tereny, przede wszystkim na granicy poszczególnych gmin, nie miały praktycznych możliwości rozwoju za pomocą środków europejskich. Projekty realizowane przy wsparciu finansowym z UE były adresowane do pojedynczych samorządów, co wiązało się z ograniczonym terytorialnie wpływem projektów i nierozwiązywaniem rozmaitych problemów. Podejście strategiczne i zintegrowane, w ramach projektów wdrażanych w formule ZIT przy wsparciu finansowym z UE, przyczyni się do realizacji wspólnych inwestycji na obszarze kilku podmiotów, co ułatwi rozwiązanie strategicznych problemów, które są udziałem wielu społeczności<sup>427</sup>.

Do najważniejszych miast partnerskich Białegostoku należą:

- Eindhoven (Holandia, data podpisania porozumienia: 29 września 1992 r.);
- Jełgawa (Łotwa, data podpisania listu intencyjnego: 1994 r., znowelizowany 21 czerwca 2014 r.);

---

<sup>425</sup> T. Truskolaski, K. Waligóra, *Zarządzanie strategiczne w Białostockim Obszarze Funkcjonalnym*, „Optimum. Studia Ekonomiczna” 2014, nr 6, s. 122.

<sup>426</sup> *Ibidem*.

<sup>427</sup> *Ibidem*, s. 123.

- Kowno (Litwa, data podpisania listu intencyjnego: 12 stycznia 1994 r.);
- Hrabstwo Milwaukee (Stany Zjednoczone, data podpisania porozumienia: 17 marca 1995 r.);
- Dystrykt Dijon (Francja, data podpisania oświadczenia o współpracy: 30 marca 1996 r.);
- Grodno (Republika Białoruś, data podpisania porozumienia: 16 marca 2018 r.; wcześniejsze: 16 czerwca 2000 r., znowelizowane 16 grudnia 2009 r.);
- Kaliningrad (Federacja Rosyjska, data podpisania porozumienia: 22 czerwca 2002 r., znowelizowane 12 września 2009 r.);
- Psków (Federacja Rosyjska, data podpisania porozumienia: 25 lipca 2002 r.);
- Tomsk (Federacja Rosyjska, data podpisania listu intencyjnego: 23 sierpnia 2011 r.);
- Mazara del Vallo (Włochy, data podpisania deklaracji ws. współpracy: 8 grudnia 2012 r.);
- Łuck (Ukraina, data podpisania umowy o współpracy: 22 czerwca 2013 r.);
- Gori (Gruzja, data podpisania listu intencyjnego: 4 stycznia 2013 r.);
- Bielce (Mołdawia, data podpisania listu intencyjnego: 10 marca 2013 r.);
- Giumri (Armenia, data podpisania listu intencyjnego: 1 czerwca 2013 r.);
- Sumqayit (Azerbejdżan, data podpisania listu intencyjnego: 28 sierpnia 2013 r.);
- Irkuck (Federacja Rosyjska, data podpisania listu intencyjnego: 20 czerwca 2014 r.);
- Bornova (Turcja, data podpisania umowy o współpracy: 2 lipca 2015 r.);
- Sliema (Malta, data podpisania listu intencyjnego: 20 października 2016 r.);
- Lusaka (Zambia, data podpisania listu intencyjnego: 25.01.2014 r.);
- Yehud (Izrael, data podpisania listu intencyjnego: 19.06.2010 r.);
- Chongzuo (Chiny, data podpisania porozumienia o nawiązaniu relacji partnerskich: 18.12.2018 r.);
- Dobricz (Bułgaria, data podpisania umowy o współpracy: 23.06.2018 r.)<sup>428</sup>.

Białystok jest nie tylko położony, ale też aktywny transgranicznie. Priorytetem tej współpracy powinno być Grodno.

---

<sup>428</sup> Oficjalna strona internetowa Miasta Białystok, tryb dostępu: [http://www.bialystok.pl/pl/dla\\_mieszkanow/wschodzacy\\_bialystok/wspolpraca-zagraniczna.html](http://www.bialystok.pl/pl/dla_mieszkanow/wschodzacy_bialystok/wspolpraca-zagraniczna.html) [na dzień: 31.12.2018 r.]; dokumenty wewnętrzne Departamentu Prezydenta Miasta Urzędu Miejskiego w Białymstoku, udostępnione autorowi i w jego zasobach (kopie).

Grodno jest wielonarodowym miastem obwodowym na zachodzie Białorusi, w pobliżu polskiej granicy (oddalonym od Białegostoku o km). Od wielu lat żyją tam przedstawiciele ponad 60 narodowości i różnych wyznań. Grodno położone jest nad rzeką Niemen – trzecią pod względem długości rzeką Republiki Białoruś. Liczy 356 557 tys. mieszkańców (stan na 31 grudnia 2013 r.)<sup>429</sup>. Gęstość zaludnienia wynosi 2511 osób na 1 km<sup>2</sup> (stan na 31 grudnia 2013 r.). Miasto zajmuje terytorium 142 km<sup>2</sup> (dane za 2013 r.)<sup>430</sup>. Jest dużym ośrodkiem administracyjnym, przemysłowym, naukowym i kulturalnym. Działa w nim ponad 70 przedsiębiorstw przemysłowych specjalizujących się w produkcji maszyn oraz przemyśle chemicznym, lekkim i spożywczym. Od 2003 r. funkcjonuje wolna strefa ekonomiczna „Grodnoinvest”. Na obszarze miasta znajdują się 3 państwowe uniwersytety i 1 filia szkoły wyższej, w których studiuje ponad 29 tys. osób. Działają 2 teatry, 3 muzea, 4 kina, 17 bibliotek, obwodowa filharmonia, Lodowy Pałac Sportu oraz największe w Republice Białoruś zoo, powstałe w 1928 r. Na potrzeby turystów i gości w mieście działa 11 turystycznych obiektów zbiorowego zakwaterowania, które dysponują 1,3 tys. miejsc noclegowych<sup>431</sup>.

Grodno często nazywane jest miastem królewskim, ponieważ w wiekach XVI-XVIII pomieszkiwali w nim królowie. Do głównych zabytków Grodna należy zaliczyć: prawosławną Cerkiew Świętych Borysa i Gleba, Stary Zamek, Nowy Zamek, Bazylikę Katedralną Świętego Franciszka Ksawerego, Kościół Znalezienia Krzyża Świętego, Kościół Świętej Brygidy, Kościół Matki Bożej Anielskiej, klasztor franciszkanów, Uniwersytet Medyczny, Dom Strzelca, Dom-Muzeum Elizy Orzeszkowej. Wiele zabytków Grodna ma bezpośrednie związki z Polską. Na przykład Nowy Zamek w Grodnie to pałac królewski powstały w latach 1736-1742 za czasów panowania polskiego króla Augusta III. W Nowym Zamku obradowały sejmy generalne Rzeczypospolitej Polskiej. W 1793 r. miał tu swój nieszczęśliwy byt tzw. „sejm niemy”, który zatwierdził II rozbiór Polski. Innym zabytkiem, bezpośrednio związanym z Polską jest Bazylika Katedralna Świętego Franciszka Ksawerego (kościół farny). W 1584 r. król Polski Stefan Batory wybrał Grodno na miejsce swojego

---

<sup>429</sup> *Białystok i Grodno w 2013 roku*, Urząd Statystyczny, Białystok 2015, s. 19. Pomimo, że dane są z 2013 roku, zdaniem autora są to dane porównawcze, które na tę chwilę najlepiej odzwierciedlają sytuację społeczno-gospodarczą Białegostoku i Grodna. Warto wskazać, że Urząd Statystyczny w Białymstoku ma w swoim planie wydawniczym zaplanowane wydanie w październiku 2019 r. publikacji dotyczącej Białegostoku i Grodna (stan za 2017 r.) - zob. *Tytułowy plan wydawniczy Urzędu Statystycznego w Białymstoku*, Białystok 2019, s. 4, tryb dostępu:

[https://bialystok.stat.gov.pl/files/gfx/bialystok/pl/defaultaktualnosci/760/13/6/1/plan\\_wydawniczy\\_us\\_bialystok\\_2019.pdf](https://bialystok.stat.gov.pl/files/gfx/bialystok/pl/defaultaktualnosci/760/13/6/1/plan_wydawniczy_us_bialystok_2019.pdf) [na dzień: 22.03.2019 r.].

<sup>430</sup> *Ibidem*, s. 10.

<sup>431</sup> *Ibidem*, s. 6-9.

wiecznego spoczynku. Proces wzniesienia świątyni i zespołu jezuickiego realizowany był w ciągu wielu dziesięcioleci. W 1703 r. świątynię objęto patronatem Franciszka Ksawerego (pierwszy katolicki misjonarz na wschodzie). W uroczystości poświęcenia bazyliki w 1705 r. uczestniczyli rosyjski car Piotr I i polski król August II. Ważnym zabytkiem o bezpośrednich związkach z Polską jest Kościół Znalezienia Krzyża Świętego. To najstarsza świątynia katolicka Grodna. Jej budowa realizowana była w latach 1602-1617 z inicjatywy króla polski Zygmunta III Wazy i magnatów Wielkiego Księstwa Litewskiego<sup>432</sup>.

Do najważniejszych miast partnerskich Grodna należą:

- Alytus (Litwa);
- Aszkelon (Izrael);
- Augustów (Rzeczpospolita Polska);
- Białystok (Rzeczpospolita Polska, data podpisania porozumienia: 16 marca 2018 r.; wcześniejsze: 16 czerwca 2000 r., znowelizowane 16 grudnia 2009 r.);
- Chimiki (Federacja Rosyjska);
- Czeboksary (Federacja Rosyjska);
- Druskienniki (Litwa);
- Dzierżyńsk (Federacja Rosyjska);
- Kraljevo (Republika Serbii)
- Limoges (Francja);
- Łódzkieje (Litwa);
- Minden (Niemcy);
- Qabala (Azerbejdżan);
- Rancho Cordova (Stany Zjednoczone);
- Słupsk (Rzeczpospolita Polska, data podpisania umowy 30 lipca 2010 r. );
- Suwałki (Rzeczpospolita Polska);
- Tambrow (Federacja Rosyjska);
- Tuapse (Federacja Rosyjska);
- Uchta (Federacja Rosyjska);

---

<sup>432</sup> *Planeta idei: Zarządzanie turystyką na obszarze transgranicznym Polska-Białoruś-Ukraina. Od pomysłu do realizacji*, Grodzieński Oddział Obwodowy Organizacji Społecznej „Państwowy Związek Turystyczno-Sportowy”, Grodno 2015, s. 90-93.



- Wołogda (Federacja Rosyjska)<sup>433</sup>.

Podstawowe informacje charakteryzujące Białystok i Grodno przedstawiono w tabeli 12.

**Tabela 12. Podstawowe informacje charakteryzujące Białystok i Grodno**

Wyszczególnienie	Białystok	Grodno
Powierzchnia ogólna w km <sup>2</sup>	102	142
Ludność w tys.	294,7	356,5
Ludność na 1 km <sup>2</sup> powierzchni ogólnej miasta	2891	2511
Mediana wieku (wiek środkowy)	39,0	33,9
Przyrost naturalny na 1000 ludności	1,1	5,3
Bezrobotni zarejestrowani w tys.	17,3	1,1
Szkoły wyższe	11	3
Studenci szkół wyższych w tys.	35,1	29,2
Teatry	5	2
Turystyczne obiekty zbiorowego zakwaterowania	27	22
Mieszkania w tys.	122,6	122,7
Mieszkania na tys. ludności	5,3	10,4
Samochody osobowe w tys. sztuk	107,8	115,3

Źródło: *Białystok i Grodno w 2013 roku*, Urząd Statystyczny, Białystok 2015, s. 10-32.

Podobieństwa oraz różnice Białegostoku i Grodna tworzą podstawę bilateralnej współpracy transgranicznej obu miast, a zarazem inspirują do jej pogłębiania. Każde z nich jest ciekawym podmiotem o bogatym potencjale transgranicznym. Wydaje się, że synergia współpracy może to znacząco udoskonalić. By tak się stało, w pierwszej kolejności muszą zaistnieć optymalne uwarunkowania krajowe (polskie i białoruskie).

<sup>433</sup> *Goroda pobratimy*. Oficjalny Internet-portal Grodnenskiej gorodskoj ispolnitelnyj komitet, tryb dostępu: <http://grodno.gov.by/ru/main.aspx?guid=2081> [na dzień: 04.04.2019 r.].

### **3.3. Unormowania krajowe określające aktywność i status międzynarodowy Białegostoku i Grodna (polityka zagraniczna Polski i Białorusi)**

W podrozdziale omówione zostaną regulacje krajowe (polskie i białoruskie) stanowiące podstawę dla aktywności i statusu międzynarodowego Białegostoku i Grodna w ujęciu ogólnym. Z kolei konkretne podstawy relacji Białegostoku i Grodna zostaną przedstawione w podrozdziale 4.4.

Transformacja ustrojowa oraz przywrócenie samorządu terytorialnego w Polsce po 1989 r. wpłynęły na nowe rozwiązania w prawie. Istotą ich było unormowanie reguł uczestnictwa polskich jednostek samorządu terytorialnego w stosunkach międzynarodowych. Dokumentami krajowymi określającymi aktywność i status międzynarodowy Białegostoku są:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (przede wszystkim: art. 172 ust.1-3);
- Ustawa o samorządzie gminnym<sup>434</sup> (głównie art. 18 ust. 2 pkt 12a; art. 64 ust. 1; art. 65 ust. 1; art. 74 ust 1; art. 84 ust. 1);
- Ustawa o samorządzie powiatowym<sup>435</sup> (przede wszystkim art. 5 ust 2; art.75 ust. 1; art. 65 ust 1; art. 66 ust. 1);
- Ustawa o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych<sup>436</sup> (przede wszystkim art. 4 ust. 1-5; art. 6-10);
- Statut Miasta Białegostoku<sup>437</sup> (przede wszystkim § 1; § 4 ust. 1; § 4 ust. 2; § 5; § 6 ust. 1; § 7 ust. 1<sup>2</sup>); § 7 ust. 2<sup>2</sup>); § 7 ust. 3; § 8 ust. 2);
- Priorytety współpracy zagranicznej województwa podlaskiego<sup>438</sup>(głównie rozdz. I pkt. 1, 3, 4, 5, rozdz. II pkt 1, rozdz. III).

---

<sup>434</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2018 r. poz. 994, t.j. z późn. zm.

<sup>435</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2018 r. poz. 995, t.j. z późn. zm.

<sup>436</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.

<sup>437</sup> Statut Miasta Białegostoku z dnia 5 lutego 1996 r., Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2016 r., poz. 2397, t.j. z późn. zm.

<sup>438</sup> Priorytety Współpracy Zagranicznej Województwa Podlaskiego, Załącznik nr 1 do Uchwały Nr XXXVII/480/06 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 10 kwietnia 2006 r.

Jak wspomniano w podrozdziale 2.4 niniejszej pracy, art. 172 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej reguluje kwestię aktywności międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z nim jednostka samorządu terytorialnego ma prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych krajów. Konkretyzacją tego przepisu są regulacje zawarte w tzw. ustawach ustrojowych.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 12a. ustawy o samorządzie gminnym, do wyłącznej właściwości rady gminy należy „podejmowanie uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowanie do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych. Po wprowadzonych zmianach w ustawie o samorządzie gminnym z 4 kwietnia 2001 r. do zadań własnych gminy zaklasyfikowano współpracę ze społecznościami lokalnymi innych państw oraz przystępowanie do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych. Zgodnie z ustawą o samorządzie gminy można wyróżnić trzy podstawowe formy prawne współpracy samorządowej<sup>439</sup>:

- związki,
- porozumienia,
- stowarzyszenia.

Analogiczne zasady obowiązują w ustawie o samorządzie powiatowym. Według niej związki mogą być tworzone przez gminy lub powiaty w celu wspólnej realizacji zadań publicznych (art. 64 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym; art. 65 ust. 1. ustawy o samorządzie powiatowym). W aspekcie prawnym skutkuje to powstaniem nowej osoby prawnej, realizującej zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność (art. 65 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym; art. 66 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym). Porozumienia mogą być zawierane przez gminy i powiaty w celu powierzenia jednemu z podmiotów takiego porozumienia z góry określonych zadań publicznych (art. 74 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym; art. 5 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym). Porozumienie tworzy odrębne struktury organizacyjne. Jednostka samorządu przejmująca w tym trybie zadanie publiczne wykonuje je przez swoje organy. Stowarzyszenia mogą być zakładane przez gminy w celu wspierania koncepcji samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów. Mogą także powstawać na poziomie samorządu terytorialnego (powiaty

---

<sup>439</sup> A. Tucholska, *Prawno-instytucjonalne uwarunkowania...*, s. 51.

mogą tworzyć stowarzyszenia z gminami). Reguły przystępowania do stowarzyszeń przedstawia art. 84 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 75 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>440</sup>. W szczegółowych kwestiach ustawa o samorządzie gminnym i ustawa o samorządzie powiatowym odsyłają do postanowień ustawy – Prawo o stowarzyszeniach<sup>441</sup>.

Polskie jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiaty, województwa) są uprawnione do współdziałania w formie związków, porozumień, stowarzyszeń. Z punktu widzenia omawianej problematyki istotne jest skupienie się na jednej z form współdziałania gmin, tj. stowarzyszeniach, które działają na podstawie ustawy z 7 kwietnia 1989 r. - Prawo o stowarzyszeniach<sup>442</sup>. Członkami stowarzyszenia mogą być jednostki samorządu terytorialnego (w szczególności gminy np. miasto Białystok). Interesującym przykładem aktywności w stosunkach międzynarodowych jest udział miasta Białystok w Stowarzyszeniu „Euroregion Niemen”<sup>443</sup>. Należy stwierdzić, że współdziałanie w formie międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych<sup>444</sup> stanowi skuteczny i potrzebny impuls realizacji szeroko pojętej współpracy transgranicznej.

Ustawa o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych definiuje zrzeszenia jako organizacje, związki i stowarzyszenia powoływane przez społeczności lokalne co najmniej dwóch państw zgodnie z ich prawem wewnętrznym. Jak stanowi art. 2 ustawy, jednostka posiada uprawnienia do przystępowania do zrzeszeń i uczestnictwa w nich w granicach

---

<sup>440</sup> *Ibidem*.

<sup>441</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, Dz.U. z 2017 r. poz. 210, t.j. z późn. zm.

<sup>442</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, Dz.U. z 2017 r. poz. 210, t.j. z późn. zm.

<sup>443</sup> Związek powstał na mocy porozumienia z dnia 6 czerwca 1997 r. zawartego przez przedstawicieli regionów transgranicznych z Polski, Litwy i Białorusi. Z biegiem czasu do związku przystąpiły regiony z obwodu kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej. Ze strony polskiej samorządy będące członkami Stowarzyszenia „Euroregion Niemen” (m.in. miasto Białystok). Ze strony białoruskiej w skład euroregionu wchodzi województwo grodzieńskie (wraz z Grodnem), z Litwy samorządy wchodzące w skład Stowarzyszenia „Biuro Euroregionu Niemen w Mariampolu”, a ze strony rosyjskiej rejon: Czerniachowski, Gusiew, Oziersk, Krasnozamiensk i Niestierow. W 2014 r. inne rejon z obwodu kaliningradzkiego wyraziły zainteresowanie przystąpieniem do Euroregionu „Niemen” – W.J. Musiał, W. Zoń, *Optimization of the formula for cooperation between Białystok and Grodno*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, 2016, nr 5, s.169. W dniu 18 września 2018 r. autor przeprowadził rozmowę z pracownikiem Stowarzyszenia „Euroregion Niemen” w Suwałkach i ustalił, że według stanu na dzień rozmowy przedmiotowe Stowarzyszenie nie powiększyło się o nowych członków z obwodu kaliningradzkiego.

<sup>444</sup> Autor w podsumowaniu odnosi się do szeroko pojętej współpracy międzynarodowej polskich jednostek samorządu terytorialnego (w szczególności miasta Białystok w ramach Stowarzyszenia „Euroregion Niemen”) z odpowiednikami położonymi po przeciwnej stronie granic państwowych. Warto podkreślić, że zgodnie z art. 1 ust. 2 Ustawy z dnia 15 września 2000 o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz. U z 2000 Nr 91, poz. 1009 z późn. zm.) przez zrzeszenia rozumie się organizacje, związki i stowarzyszenia powoływane przez społeczności lokalne co najmniej dwóch państw zgodnie z ich prawem wewnętrznym.

swoich zadań oraz kompetencji. Powinny one funkcjonować zgodnie z prawem polskim, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami. Przystępowanie do zrzeczeń jest możliwe w sytuacji, kiedy samorzady funkcjonują na podstawie priorytetów współpracy zagranicznej województwa. Zgodnie z art. 3 ustawy, przystąpienie do zrzeczenia nie może łączyć się z przekazaniem na jego rzecz któregokolwiek ze zrzeczonych w nim członków wykonywania zadań publicznych przystępującej jednostki samorządu terytorialnego, ani nieruchomości lub majątkowych praw na dobrach niematerialnych przysługujących tej jednostce<sup>445</sup>.

Do podstawowych źródeł prawa określających aktywność i status międzynarodowy jednostek samorządu terytorialnego w Republice Białoruś należy zaliczyć:

- Konstytucję Republiki Białoruś<sup>446</sup>;
- ustawę o administracji terenowej i samorządzie terytorialnym w Republice Białoruś<sup>447</sup>;
- ustawę o ustroju administracyjno-terytorialnym Republiki Białoruś<sup>448</sup>;
- ustawę o międzynarodowych umowach Republiki Białoruś<sup>449</sup>;
- ustawę o zebraniach krajowych i terenowych<sup>450</sup>;
- Dekret Prezydenta Republiki Białoruś w sprawie przeprowadzenia reformy organów administracji terenowej i samorządu terytorialnego<sup>451</sup>.

Biorąc pod uwagę ograniczenia językowe i systemowy dostęp do białoruskiego stanu prawnego, autor zdecydował się na jego dysproporcję w zakresie omówienia przepisów białoruskich na tle przepisów polskich.

Zasady działania samorządu lokalnego na Białorusi są zawarte w Konstytucji Republiki Białoruś z 1994 r. (znacznie zmienionej w 1996 r.) oraz w ustawie o administracji terenowej i

---

<sup>445</sup> M. Juchnicka, E. Skibicka-Sokołowska, *Podstawy prawne i uwarunkowania...*, s. 120. Autor ma świadomość, że międzynarodowe zrzeczenia społeczności lokalnych i regionalnych (np. Związek Transgraniczny „Euroregion Niemen”) nie stanowi przykładu europejskiej bilateralnej współpracy transgranicznej, gdyż zrzecza więcej, niż dwa podmioty.

<sup>446</sup> Konstytucja Republiki Białoruś’ ot 15 marta 1994 g. numer 2875-XII, Nacional’nyj rejestr pravovych aktov Respubliki Białoruś’, 1999 g., numer 1/0.

<sup>447</sup> Zakon Respubliki Białoruś’ ot 4 janvar’a 2010 g. numer 108-Z, O mestoupravlenii i samoupravlenii v Respublike Belarus’, Nacional’nyj rejestr pravovych aktov Respubliki Białoruś’, 2013 g., numer 72-Z.

<sup>448</sup> Zakon Respubliki Białoruś’ ot 5 maja 1998 g. numer 154-Z, Ob administrativno-territorialnom ustrojstve Respubliki Białoruś’, Nacional’nyj rejestr pravovych aktov Respubliki Białoruś’, 2012 g., numer 9, 2/1898.

<sup>449</sup> Zakon Respubliki Białoruś’ ot 23 ijula 2008 g. numer 421-Z, O miezdunarodnych dogovorach Respubliki Białoruś’, Nacional’nyj rejestr pravovych aktov Respubliki Białoruś’, 2008 g. numer 2/1518.

<sup>450</sup> Zakon Respubliki Białoruś’ ot 12 ijul’a 2000 g. numer 411-Z, O republikanskich i mestnych sobranijach, Nacional’nyj rejestr pravovych aktov Respubliki Białoruś’, 2013, numer 70-Z.

<sup>451</sup> Ukaz Prezidenta Respubliki Białoruś’ ot 19 sentiabria 1995 g. numer 283, O provedenii reformy organov mestnogo upravlenija i samoupravlenija, Nacional’nyj rejestr pravovych aktov Respubliki Białoruś’, 2000 g., numer 1, 1/836.

samorządzie terytorialnym w Republice Białoruś. Na szczeblu zasad, wartości i idei, Konstytucja Republiki Białoruś zawiera połączenia rozwiązań odpowiednich dla współczesnych państw demokratycznych z rozwiązaniami będącymi odzwierciedleniem lokalnej specyfiki. Białoruś jest państwem unitarnym, demokratycznym, socjalnym i praworządnym<sup>452</sup>. Posiada pełnię władzy zwierzchniej na swoim obszarze. Samodzielnie wykonuje politykę wewnętrzną i zagraniczną. Stoi na straży niezależności i integralności terytorialnej ustroju konstytucyjnego, gwarantuje praworządność i ład prawny. Jako podmiot i źródło władzy państwowej wskazuje naród. Władza podzielona jest na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Prezydent jako głowa państwa znajduje się ponad systemem wyróżnionych władz. Organy państwa są samodzielne w obszarze swoich kompetencji: współdziałają ze sobą, powstrzymują się i równoważą nawzajem. Na władzę ustawodawczą składa się Zgromadzenie Narodowe – Izba Reprezentantów i Rada Republiki. Władza wykonawcza to rząd – Rada Ministrów Republiki Białoruś. Z kolei władza sądownicza należy do sądów<sup>453</sup>.

Warto podkreślić, że w obrębie systemu źródeł prawa za kluczowe uznaje się ogólnie przyjęte zasady prawa międzynarodowego i zapewnia się zgodność z nimi białoruskiego ustawodawstwa. Jeżeli umowa międzynarodowa, której stroną jest Republika Białoruś ustanawia inne rozwiązania niż ustawodawstwo białoruskie, bezpośrednio stosuje się przepisy zawarte w tej umowie. Priorytetowemu traktowaniu przepisu prawa międzynarodowego towarzyszy szczególne znaczenie Konstytucji. Z tego względu niedopuszczalne jest zawieranie umów międzynarodowych niezgodnych z Konstytucją.

Zgodnie z art. 3 Konstytucji władza należy do suwerena – ludu, który sprawuje ją bezpośrednio i za pomocą organów przedstawicielskich. Jak stanowi art. 117 Konstytucji, funkcje administracyjne i samorządowe są wykonywane przez obywateli z wykorzystaniem rad deputowanych, organów wykonawczych i administracyjnych, organów samorządu lokalnego, referendum i innych formach bezpośredniego udziału w życiu społecznym. Funkcjonują cztery elementy władzy lokalnej tworzącej system kierowania miejscowego i samorządu lokalnego. Są to lokalne rady deputowanych, które są przedstawicielską formą

---

<sup>452</sup> Por.: L. Abramczik, *System of control and supervision of municipal finance in Belarus*, „Finanse Komunalne” 2013, nr 12, s. 69.

<sup>453</sup> Szerzej: J. Żaleśny, *System konstytucyjny Białorusi*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011, s. 30.

samorządu lokalnego, organy terytorialnego samorządu społecznego, organy wykonawcze oraz bezpośrednio formy samorządu lokalnego (referenda lokalne, zebrania mieszkańców)<sup>454</sup>.

Ustawa o administracji terenowej i samorządzie terytorialnym w Republice Białoruś przedstawia definicję samorządu lokalnego i lokalnego administrowania. Samorząd lokalny został zdefiniowany jako forma organizacji i działalności ludności zamieszkującej dane terytorium, w celu samodzielnego podejmowania decyzji w sprawach społecznych, ekonomicznych i politycznych o znaczeniu lokalnym. Jego elementy składowe stanowią lokalne rady deputowanych oraz organy samorządu lokalnego. Z kolei miejscowe kierowanie zostało określone jako forma organizacji i działalności lokalnych organów wykonawczych oraz zarządzających w celu podejmowania decyzji o znaczeniu lokalnym biorąc pod uwagę interesy ogólnopństwowe i interesy obywateli. Do głównych cech funkcjonowania miejscowego kierowania i samorządu lokalnego należy zaliczyć przede wszystkim: praworządność, sprawiedliwość społeczną, obronę praw i interesów społecznych, asocjacje interesów ogólnopństwowych, partycypację organów władzy lokalnej w procesie podejmowania decyzji odnoszących się do praw i interesów obywateli, kooperację organów kierowania i samorządowych, samodzielność i autonomię organów samorządu lokalnego w obszarze posiadanych kompetencji<sup>455</sup>.

Zasady zawierania, tryb zawierania, uprawomocnienia się oficjalnej publikacji, rejestracji, wykonania, zawieszenia i wygaśnięcia umów międzypaństwowych określa ustawa o międzynarodowych umowach Republiki Białoruś. Artykuł 1 definiuje umowę międzypaństwową jako umowę międzynarodową zawartą w imieniu Republiki Białoruś z państwem zagranicznym (państwami zagranicznymi), instytucją/organizacją międzynarodową (instytucjami/organizacjami międzynarodowymi), innym podmiotem (innymi podmiotami), posiadającym (posiadającymi) prawo do zawierania umów międzynarodowych. Umowa międzypaństwowa – to umowa międzynarodowa zawarta w imieniu Republiki Białoruś z państwem zagranicznym (państwami zagranicznymi), instytucją/organizacją międzynarodową (instytucjami/organizacjami międzynarodowymi), innym podmiotem (innymi podmiotami), posiadającym (posiadającymi) prawo do zawierania umów międzynarodowych. Artykuł 2 przedstawia sferę obowiązywania ustawy. Zgodnie z nim międzynarodowe umowy Republiki Białoruś, zawarte z innym podmiotem (innymi

---

<sup>454</sup> R. Czachor, *Uwarunkowania prawne funkcjonowania samorządu terytorialnego w Republice Białoruś*, [w:] J. Wojnicki (red.), *Europejskie modele samorządu terytorialnego. Stan obecny, perspektywy*, Oficyna Wydawnicza ASPRA – JR, Warszawa 2014, s. 196.

<sup>455</sup> *Ibidem*, s. 196-197.

podmiotami) posiadającym (posiadającymi) prawo do zawierania umów międzynarodowych, stosowany jest tryb ustalony w niniejszej ustawie dotyczący prawomocności, oficjalnej publikacji, rejestracji, wykonania, zawieszenia i wygaśnięcia umów międzynarodowych Republiki Białoruś zawartych z państwem zagranicznym (państwami zagranicznymi) i (lub) z instytucją/organizacją międzynarodową (instytucjami/organizacjami międzynarodowymi). Jednocześnie artykuł określa procedurę traktatową. Stosownie do artykułu propozycje dotyczące przeprowadzenia rozmów w sprawie umów międzypaństwowych i (lub) podpisania takich umów międzynarodowych po uzgodnieniu z Ministerstwem Spraw Zagranicznych, Ministerstwem Sprawiedliwości i innymi zainteresowanymi organami państwowymi są wnoszone do Rady Ministrów przez organy państwowe, w kompetencji których znajdują się problemy zawarte w projektach umów międzypaństwowych (w umowach międzypaństwowych), nie później niż miesiąc przed planowaną datą przeprowadzenia rozmów o nich i (lub) ich podpisania, a w wyjątkowych przypadkach - nie później niż dziesięć dni roboczych, jeżeli inne terminy nie zostały ustalone po uzgodnieniu z premierem.

W przypadku, gdy projekt umowy międzypaństwowej jest przedstawiony przez państwo zagraniczne, propozycje na temat podpisania takiej umowy międzynarodowej mogą być wniesione jednocześnie z propozycją przeprowadzenia rozmów w sprawie projektu danej umowy międzynarodowej w trybie przedstawionym powyżej. Rada Ministrów rozpatruje złożone propozycje i zgodnie z niniejszą ustawą podejmuje decyzję o przeprowadzeniu rozmów w sprawie projektu umowy międzynarodowej i (lub) podpisania takiej umowy międzynarodowej albo nie później niż w ciągu dziesięciu dni roboczych przed planowaną datą przeprowadzenia rozmów i (lub) podpisania, a w wyjątkowych przypadkach - nie później niż w ciągu pięciu dni roboczych, jeżeli inne terminy nie zostały ustalone przez Prezydenta, przedstawia Prezydentowi propozycję rozpatrzenia i podjęcia odpowiedniej decyzji. Przygotowanie tekstu umowy międzypaństwowej do podpisania prowadzone jest przez organ państwowy, w kompetencji którego znajdują się problemy zawarte w projekcie umowy międzypaństwowej. Kopia projektu umowy międzynarodowej i (lub) stanowisko Republiki Białoruś przedstawione w czasie rozmów, po przyjęciu przez Prezydenta Republiki Białoruś lub Radę Ministrów Republiki Białoruś decyzji o przeprowadzeniu rozmów w sprawie umowy międzynarodowej i (lub) podpisania umowy międzynarodowej kierowane są:

- przez Administrację Prezydenta do Rady Ministrów, organu państwowego, w kompetencji którego leżą problemy zawarte w projekcie umowy międzynarodowej oraz do Ministerstwa Spraw Zagranicznych;



- przez Aparat Rady Ministrów do organu państwowego, w kompetencji którego leżą problemy zawarte w projekcie umowy międzynarodowej oraz do Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

Zawieranie umów międzypaństwowych w drodze wymiany not, listów lub innych dokumentów tworzących/stanowiących umowę międzynarodową zostało zawarte w art. 6. Propozycje zawarcia umów międzypaństwowych w drodze wymiany not, listów i innych dokumentów tworzących umowę międzynarodową powinny zawierać:

- projekt odpowiedniego normatywnego aktu prawnego o zawarciu umowy międzynarodowej w drodze wymiany not, listów i innych dokumentów tworzących umowę międzynarodową;
- projekt noty, listu i innego dokumentu tworzącego umowę międzynarodową w języku białoruskim i (lub) rosyjskim;
- uzasadnienie celowości zawarcia umowy międzynarodowej zawierające również ocenę skutków finansowych i (lub) ekonomicznych, politycznych i innych dla Republiki Białoruś w przypadku zawarcia umowy międzynarodowej;
- opinie organów państwowych, w kompetencji których leżą sprawy zawarte w projekcie noty, listu lub innego dokumentu tworzącego umowę międzynarodową;
- opinie Ministerstwa Spraw Zagranicznych w sprawie zgodności projektu noty, listu lub innego dokumentu tworzącego umowę międzynarodową z międzynarodowymi zobowiązaniami Republiki Białoruś;
- opinie Ministerstwa Sprawiedliwości na temat zgodności projektu noty, listu lub innego dokumentu tworzącego umowę międzynarodową z Konstytucją, ustawami, dekretemi Prezydenta, postanowieniami Rady Ministrów Republiki Białoruś;
- uzasadnienie ekonomiczno-finansowe zakładanych wydatków, związanych z realizacją umowy międzynarodowej;
- wykaz ustaw Republiki Białoruś, dekrety i dekrety Prezydenta, postanowień Rady Ministrów (ich elementów strukturalnych), podlegających zmianom, uzupełnieniom, uchyleniom, uznanych za nieobowiązujące lub przyjętych w związku z podpisaniem umowy międzynarodowej.

Z kolei art. 21 precyzuje zatwierdzanie umów międzypaństwowych. Wnioski dotyczące ratyfikacji traktatów międzynarodowych wnoszone w ciągu sześciu miesięcy od daty podpisania umowy międzynarodowej lub wymiany not, listów powinny m.in. zawierać:

- projekt aktu prawnego o ratyfikacji umowy międzynarodowej;
- kopię umowy międzynarodowej w języku białoruskim i (lub) języku rosyjskim lub jego oficjalne tłumaczenie na język białoruski i (lub) język rosyjski;
- uzasadnienie celowości zawarcia umowy międzynarodowej zawierające ocenę skutków i (lub) ekonomicznych, politycznych i innych dla Republiki Białoruś, informację o udziale państw zagranicznych instytucji/organizacji międzynarodowych w danej umowie międzynarodowej;
- opinię Ministerstwa Spraw Zagranicznych w sprawie zgodności umowy międzynarodowej z międzynarodowymi zobowiązaniami Republiki Białoruś;
- opinię Ministerstwa Sprawiedliwości w sprawie zgodności projektu noty, listu lub innego dokumentu tworzącego umowę międzynarodową z Konstytucją, ustawami oraz dekretemi i dekretemi Prezydenta, postanowieniami Rady Ministrów;
- uzasadnienie ekonomiczno-finansowe zakładanych wydatków związanych z realizacją umowy międzynarodowej;
- wykaz postanowień Rady Ministrów podlegających zmianom, uzupełnieniom, uchyleńom, uznanych za nieobowiązujące lub przyjętych w związku z podpisaniem umowy międzynarodowej.

Rada Ministrów przedstawia umowy międzypaństwowe do rozpatrzenia Prezydentowi. Decyzje o przystąpieniu Republiki Białoruś do umów międzypaństwowych podlegających ratyfikacji podejmowane są przez Zgromadzenie Narodowe Republiki Białoruś w formie ustawy. Natomiast w stosunku do innych umów międzypaństwowych podejmowane są przez Prezydenta Republiki Białoruś w formie dekretu.

Innym aktem normatywnym regulującym pośrednio kwestię aktywności i statusu międzynarodowego jednostek samorządu terytorialnego w Republice Białoruś jest ustawa o normatywnych aktach prawnych Republiki Białoruś<sup>456</sup>. We wstępie ustawa definiuje akty

---

<sup>456</sup> Закон Республики Беларусь` от 10 января 2000 г., номер 361-Z, O normativnyh pravovyh aktach Respubliki Belarus`, Nacjonalnyj jerestr pravovyh aktov Respubliki Belarus', 2009 g. номер 161, 2/1583. Na temat ustawy o normatywnych aktach prawnych patrz również: D.V. Kuzurov, *Osnovnyje problemy normotvorczeskoj dejatielnosti v Respublikie Belarus*, „Pravo.by. Nauczno-practiczeskij zhurnal” 2015, nr 2, s. 6.

ustawodawcze jako normatywne akty prawne stanowiące ustawodawstwo Republiki Białoruś. W skład aktów ustawodawczych wchodzi m.in. Konstytucja Republiki Białoruś, ustawy Republiki Białoruś, dekrety i dekrety Prezydenta Republiki Białoruś. Jak stanowi art. 2, Konstytucja Republiki Białoruś jest aktem normatywnym o najwyższej mocy prawnej, odzwierciedlającej podstawowe zasady i normy regulacji prawnej najważniejszych stosunków społecznych. Ustawa definiuje także pojęcie kodeksu, dekretu, statutu, decyzji organu lokalnego i samorządowego<sup>457</sup>. System normatywnych aktów prawnych reguluje art. 5. Zgodnie z nim normatywne akty prawne są uporządkowane w jednolity system, który opiera się na zasadzie wzajemnej spójności (koordynacji), hierarchii normatywnych aktów prawnych, wspólnej pracy przy przygotowywaniu zbiorów ustaw i ustawodawstwa Republiki Białoruś. Normatywne akty prawne charakteryzują się wzajemną spójnością. Regulują prawne aspekty stosunków społecznych. Podstawowe zasady związane z tworzeniem norm prawnych precyzuje art. 7 ustawy o normatywnych aktach prawnych. Tworzenie norm prawa odbywa się zgodnie z następującymi zasadami:

- konstytucyjności;
- zgodności aktów organów państwowych niższej rangi (osób urzędowych) z aktami Głowy Państwa i wyższych organów państwowych;
- obrony praw, swobód, interesów prawnych obywateli i sprawiedliwości społecznej;
- naukowości.

Moc prawna normatywnych aktów prawnych została określona w art. 10 ustawy o normatywnych aktach prawnych. Konstytucja Republiki Białoruś ma najwyższą moc prawną. Ustawy, dekrety inne akty organów państwowych (osób urzędowych) uchwalane są (wydawane) na podstawie i w zgodności z Konstytucją Republiki Białoruś. W przypadku kolizji ustawy, dekretu i innego aktu normatywnego z Konstytucją Republiki Białoruś, Konstytucja Republiki Białoruś uchyla akt niższej rangi. Ustawy i dekrety mają wyższą moc

---

Szerzej na temat hierarchii źródeł prawa w Republice Białoruś patrz A.G. Vasilevich, *Konstytucja Respubliki Belarus. Nauczno-praktyczeskij kommentarij*, Minsk 2006, s. 482-483.

<sup>457</sup> Kodeks Republiki Białoruś (skodyfikowany normatywny akt prawny) to ustawa zapewniająca pełną usystematyzowaną regulację określonej dziedziny stosunków społecznych, z kolei Dekret Prezydenta Republiki Białoruś definiowany jest jako normatywny akt prawny Głowy państwa, mający moc ustawy, wydawany zgodnie z Konstytucją Republiki Białoruś na podstawie upoważnienia nadanego mu przez Parlament lub w przypadku szczególnej konieczności, najbardziej istotny dla regulacji stosunków społecznych. Natomiast statut (przepisy) określony jest jako normatywny akt prawny regulujący tryb działalności organów państwowych, przedsiębiorstw, zrzeszeń, instytucji, urzędów, a także tryb działalności urzędników państwowych i innych osób w określonych sferach działalności. Zob. Art. 2 – Zakon Respubliki Bielarus` ot 10 janvarja 2000 g. nomer 361-Z, O normativnych pravovych aktach Respubliki Bielarus`, Nacjonalnyj jerestr pravovych aktov Respubliki Bielarus', 2009 g. nomer 161, 2/1583.

prawną w odniesieniu do postanowień Izby Parlamentu – Zgromadzenia Narodowego Republiki Białoruś, Rady Ministrów Republiki Białoruś, Plenum Sądu Najwyższego Republiki Białoruś, Plenum Naczelnego Sądu Gospodarczego Republiki Białoruś, aktów Prokuratora Generalnego Republiki Białoruś i innych normatywnych aktów. Ustawy, dekrety i postanowienia Rady Ministrów Republiki Białoruś mają wyższą moc prawną w odniesieniu do normatywnych aktów prawnych ministerstw, innych republikańskich organów administracji państwowej i Narodowego Banku Republiki Białoruś. Kodeksy mają wyższą moc prawną w odniesieniu do innych ustaw. Kodeks cywilny Republiki Białoruś ma wyższą moc prawną w odniesieniu do innych kodeksów i ustaw, zawierających normy prawa cywilnego. Moc prawna statutów, przepisów, instrukcji, regulaminów i zasad określana jest przez moc prawną normatywnego aktu prawnego, który je zatwierdza. Normatywny akt prawny nadrzędnego organu państwowego (osoby urzędowej) ma wyższą moc prawną w odniesieniu do normatywnych aktów prawnych podrzędnego organu państwowego (osoby urzędowej). Nowy normatywny akt prawny ma wyższą moc prawną w odniesieniu do wcześniej podjętego (wydanego) w tej samej kwestii normatywnego aktu prawnego organu państwowego (osoby urzędowej). Normatywny akt prawny uchwalony (wydany) przez organ państwowy (osobę urzędową) ma wyższą moc prawną w odniesieniu do normatywnego aktu prawnego organu państwowego (osoby urzędowej) tego samego poziomu, jeżeli organ państwowy (osoba urzędowa) uchwalająca (wydająca) taki akt posiada specjalne uprawnienia do regulowania określonej dziedziny stosunków społecznych<sup>458</sup>.

Stwierdzić należy, że Konstytucja Republiki Białoruś w artykule 10 określiła reguły kolizyjne, inaczej zbiór dyrektyw dla organów stosujących prawo, wskazujących, w jaki sposób zapobiegać możliwym sprzecznościom w procesie stosowania norm prawnych. Wśród reguł kolizyjnych wymienia się reguły: hierarchiczności, temporalną (czasową), merytoryczną. W omawianej sytuacji najczęściej organ stosujący prawo będzie stosował podstawową regułę kolizyjną tj. regułę hierarchiczności zgodnie z którą norma wyższego rzędu uchyla normę niższego rzędu (łac. *lex superior derogat legi inferiori*).

Artykuł 13 ustawy o normatywnych aktach prawnych przedstawia normatywne akty prawne Prezydenta Republiki Białoruś; jeżeli inaczej nie przewiduje Głowa Państwa, wydawane są w formie dekretów i dekretów prezydenckich, mających moc obowiązującą na terytorium Republiki Białoruś.

---

<sup>458</sup> Закон Республики Беларусь от 10 января 2000 г. номер 361-З, О нормативных правовых актах Республики Беларусь, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2009 г. номер 161, 2/1583.

Z kolei art. 14 precyzuje tryb wydawania dekretów Prezydenta Republiki Białoruś oraz reguluje stosunki społeczne sformułowane w przedmiotowym dokumencie. Dodatkowo wymienia dwa rodzaje dekretów Prezydenta:

- dekryty wydawane na podstawie ustawy o delegowaniu Prezydentowi uprawnień ustawodawczych;
- dekryty tymczasowe.

Zgodnie z ustawą o normatywnych aktach prawnych niedopuszczalne jest delegowanie Prezydentowi uprawnień do wydawania dekretów przewidujących zmiany i uzupełnienia Konstytucji, jej interpretacji, zmian i uzupełnień ustaw programowych, zatwierdzania budżetu republikańskiego i sprawozdania o jego wykonaniu, zmian trybu wyborów prezydenckich i parlamentarnych, ograniczeń praw konstytucyjnych i swobód obywatelskich. Ustawa o delegowaniu Prezydentowi uprawnień ustawodawczych nie pozwala mu na zmianę tej ustawy, a także działanie prawa wstecz. W sytuacji szczególnej Prezydent ze swojej inicjatywy lub na wniosek rządu może wydawać dekryty tymczasowe z mocą ustawy. Jeżeli są one wydawane na wniosek rządu, winny być kontrasygnowane przez premiera. Dekryty tymczasowe w ciągu trzech dni powinny być przedstawione do rozpatrzenia przez izbę reprezentantów, a następnie radę republiki. Dekryty zachowują moc obowiązującą, jeżeli nie zostały uchylone większością 2/3 głosów pełnego składu każdej z izb. Normatywne akty prawne lokalnych rad deputowanych, organów wykonawczych i zarządzających zostały unormowane w art. 19. Lokalne rady deputowanych, organów wykonawczych i zarządzających w granicach swoich kompetencji uchwalają normatywne akty prawne w formie decyzji. Decyzje lokalnych rad deputowanych niezgodne z ustawodawstwem Republiki Białoruś uchylane są przez nadrzędne rady deputowanych i Radę Republiki. Prezydent ma prawo wstrzymania/zawieszania niezgodnych z ustawodawstwem Republiki Białoruś decyzji lokalnych rad deputowanych.

Decyzje organów wykonawczych i zarządzających niezgodne z ustawodawstwem Republiki Białoruś są uchylane przez odpowiednie rady deputowanych, nadrzędne organy wykonawcze i zarządzające, a także Prezydenta. Normatywne akty prawne uchwalone przez obwody, miasto Mińsk, miejską radę deputowanych, Miński komitet wykonawczy podlegają obowiązkowej ekspertyzie prawnej przeprowadzanej przez Ministerstwo Sprawiedliwości Republiki Białoruś.

Oprócz hierarchii źródeł powszechnie obowiązującego prawa przedmiotowa ustawa reguluje w art. 20 współzależność umów międzynarodowych i normatywnych aktów

prawnych. Republika Białoruś uznaje priorytet powszechnie uznanych zasad prawa międzynarodowego i zapewnia zgodność z nimi ustawodawstwa Republiki Białoruś. Normy prawne zawarte w umowach międzynarodowych stanowią część obowiązującego na terytorium Republiki Białoruś ustawodawstwa, podlegają bezpośredniemu zastosowaniu, z wyjątkiem przypadków, kiedy z umowy międzynarodowej wynika, że przy zastosowaniu takich norm wymagane jest uchwalenie (wydanie) wewnątrzpaństwowego normatywnego aktu prawnego.

### **3.4. Aktywność zagraniczna i status miasta Białegostoku w stosunkach międzynarodowych**

Współczesna współpraca międzynarodowa jest uzupełniana siecią powiązań między wspólnotami lokalnymi oraz regionalnymi. Przejawia się ona w postaci współpracy transgranicznej, partnerstw przygranicznych miast i gmin oraz międzynarodowej kooperacji regionów. Międzynarodowa działalność władz lokalnych i regionalnych jest jednym z ważnych zmian klasycznego modelu relacji międzynarodowych. Zawarte porozumienia między współpracującymi jednostkami samorządu terytorialnego miast i gmin leżących po dwóch stronach tej samej granicy mają na celu umocnienie i rozwój przyjaznych stosunków pomiędzy lokalnymi społecznościami. Miasta partnerskie w ramach podpisanych porozumień i umów zobowiązują się kreować i popierać współpracę transgraniczną w wielu dziedzinach (np.: gospodarka, edukacja, turystyka, sport). Fundamentalnym celem kooperacji jest wymiana doświadczeń, współpraca przedsiębiorstw, wspólne działania dotyczące opracowania projektów unijnych, wymiana sportowa, kulturalna.

Przykładem aktywności w stosunkach międzynarodowych jest współpraca miasta Białystok z 22 miastami z 18 państw. Wśród miast partnerskich są m.in.: Grodno (Białoruś); Tomsk (Rosja); Gori (Gruzja); Jełgawa (Łotwa); Sliema (Malta); Eindhoven (Holandia); Kaliningrad (Rosja); Łuck (Ukraina); Hrabstwo Milwaukee (USA). Przedsięwzięcia realizowane wspólnie z miastami partnerskimi koncentrują się przede wszystkim na:

- wizytach studyjnych, które umożliwiają delegacjom bezpośredni kontakt z przedstawicielami z miast partnerskich oraz z miejskich jednostek organizacyjnych. Podczas spotkań omawiane są praktyczne przykłady związane z funkcjonowaniem miast, m.in. gospodarka odpadami, udział obywateli w życiu publicznym, promocja turystyczna

miasta i regionu, sprawy społeczne, działalności współpraca miasta z organizacjami pozarządowymi, współpraca gospodarcza, promocja inwestycyjna itp.,

- uczestnictwie w festiwalach, konferencjach, forach, np. udział w Republikańskim Festiwalu Kultur Narodowych w Grodnie w 2014 r., uczestnictwo w konferencji pt. „TripleHelix” w Tomsku w 2014 r., a także w forum „Rola samorządów w rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw” w Gori w 2016 roku itp.,
- organizacji/współorganizacji wydarzeń sportowych, kulturalnych, promocyjnych np. Międzynarodowy Wyścig Kolarski Juniorów „Niemen” w 2016 roku, wystawa fotografii „Jełgawa w obiektywie”, która odbyła się w Białymstoku w 2014 roku oraz „Białystok obraz miasta w ruchu” zaprezentowana w Jełgawie w 2014 roku, a także organizacja obchodów 1050 rocznicy chrztu Polski na Malcie w 2016 roku<sup>459</sup> itp.<sup>460</sup>,
- organizacji przedsięwzięć wielostronnych adresowanych do miast partnerskich np. „Forum Miast Partnerskich Polska – Białoruś”, które odbyło się w Białymstoku w 2014 roku.

Białystok aktywnie realizuje się we współpracy międzynarodowej, w szczególności w relacjach z miastami partnerskimi. Z jednej strony ściśle współpracuje z Grodnem, Tomskiem, Gori, Jełgawą, Sliemą, co potwierdzają liczne porozumienia, listy intencyjne, dzięki którym możliwa jest realizacja szeregu przedsięwzięć, przede wszystkim w zakresie sportu, kultury, turystyki, gospodarki. Z drugiej strony Białystok i jego partnerów czeka sporo wysiłku i pracy, aby doszło do pełnej realizacji idei twinnigu. Współpraca w dużej mierze jeszcze bazuje na kurtuazyjnych, towarzyskich wizytach włodarzy miast. Od czasu do czasu organizowane są wspólne wydarzenia sportowe, kulturalne, turystyczne, a także misje i spotkania gospodarcze. Niestety, udział mieszkańców jest niewielki i ewentualne korzyści z partnerstwa czerpie wąska grupa osób, głównie kluby sportowe, instytucje kultury, organizacje turystyczne, przedsiębiorcy.

Geneza bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna sięga XX wieku. Dnia 16 czerwca 2000 roku w Pałacyku Gościnnym w Białymstoku władze Białegostoku i Grodna oficjalnie podpisały porozumienie o współpracy<sup>461</sup>. Strony ustaliły, że współpraca miast

---

<sup>459</sup> *Uroczystości na Malcie w związku z obchodami 1050 rocznicy Chrztu Polski*, oficjalna strona internetowa Konsulatu Honorowego Republiki Malty w Białymstoku, tryb dostępu: <http://malta.bialystok.pl/aktualnosci/uroczystosci-na-malcie-w-zwiazku-z-obchodami-1050-rocznicy-chrztu-polski/> [na dzień: 01.07.2017 r.].

<sup>460</sup> Opracowanie na potrzeby seminarium Komisji Unii Metropolii Polskich ds. europejskich z dnia 02.02.2017 r.

<sup>461</sup> Na uroczystości podpisania umowy obecni byli delegaci z innych partnerskich miast m.in. z Milwaukee (USA), z Trento (Włochy), Jełgawy (Łotwa) i Kowna (Litwa). W trakcie ceremonii prezydent Białegostoku,

partnerskich obejmie m.in. obszary związane z gospodarką, edukacją i kulturą. Porozumienie miało obowiązywać 3 lata, przy czym zgodnie z umową, termin uległ automatycznemu wydłużeniu na następne 3 lata, po którym to terminie umowa straciła swoją ważność. Odnowienie stosunków nastąpiło wraz z podpisaniem 16 grudnia 2009 r. umowy o współpracy pomiędzy Miastem Białystok a Miastem Grodno. Podstawą do zawarcia umowy była uchwała nr XLV/557/09 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 7 września 2009 r. w sprawie podjęcia współpracy z miastem Grodno (Republika Białoruś). Zgodnie z dokumentem obie strony sformułowały główne obszary i formy kooperacji opartej na zasadach partnerstwa, równości, zaufania i wspólnych korzyści w następujących sferach: gospodarka, wymiana doświadczeń z dziedziny realizacji zadań publicznych; kultura, sztuka, oświata, nauka i turystyka, sport, ochrona zdrowia. Okres obowiązywania umowy został analogicznie sformułowany do Porozumienia z 2000 roku. Zgodnie z art. 12 umowy z dniem 17 grudnia 2015 r. umowa wygasła. Aktualnie bilateralna współpraca transgraniczna Białegostoku i Grodna uregulowana jest w drodze Porozumienia o współpracy pomiędzy Miastem Białystok a Miastem Grodno z 16 marca 2018 r. (szerzej na jego temat: rozdział 5 niniejszej pracy). Podstawą do zawarcia porozumienia była Uchwała XLI/624/17 Rady Miasta Białystok z dnia 25 września 2017 r. w sprawie podjęcia współpracy z Miastem Grodno. Według § 2 Porozumienia przedmiotem bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna są przede wszystkim dziedziny związane z działalnością samorządu miejskiego, jak np. wymiana doświadczeń w zakresie funkcjonowania administracji publicznej, gospodarka, wymiana informacji, kultura, sztuka, oświata, nauka, turystyka, wymiana młodzieży, sport, promocja wzajemnych kontaktów oraz wspieranie się w działalności na rzecz poprawy warunków życia mieszkańców.

W dziedzinie nauki Uniwersytet w Białymstoku bezpośrednio współpracuje z uczelniami z Białorusi, m.in. w obszarze prowadzenia badań naukowych, w wymianie wyników badań, w wymianie pracowników naukowych i studentów, poprzez czynne uczestnictwo w konferencjach i wspólne przygotowywanie publikacji naukowych. Dla

---

Ryszard Tur stwierdził, że Grodno jest siódmym partnerskim miastem Białegostoku, z którym podpisaliśmy oficjalną umowę partnerską. Łączą nas z nim przyjacielskie relacje od zawsze, o czym wie ogromna liczba białostoczan odwiedzających to miasto. Rewizyty są składane jeszcze częściej. W końcu oddolna kooperacja i przyjaźń został usankcjonowana oficjalnie. Warto wspomnieć, że przed podpisaniem umowy zarówno Anatolij M. Paszkiewicz, mer Grodna, jak i Ryszard Tur, prezydent Białegostoku, wygłosili podobne życzenie: „Niech nasza współpraca i przyjaźń staną się wzorem dla przywódców naszych krajów. Niech idą za naszym przykładem!” – zob. Kurier Poranny z dnia 17 czerwca 2000 r., s. 5. Warto podkreślić, że podpisanie porozumienia pomiędzy samorządami Białegostoku i Grodna stanowiło milowy krok w dwustronnej kooperacji obu miast, owocującym następnie porozumieniem pomiędzy placówkami i instytucjami z miast partnerskich.



przykładu można podać, że w roku akademickim 2017/2018 na Uniwersytecie w Białymstoku studiowało 135 studentów z Białorusi <sup>462</sup>.

Liczbę studentów z Białorusi studiujących na Uniwersytecie w Białymstoku od roku akademickiego 2007/2008 do 2013/2014 przedstawiono w tabeli 13.

**Tabela 13. Liczba studentów z Białorusi studiujących na Uniwersytecie w Białymstoku od roku akademickiego 2007/2008 do 2017/2018**

<b>Rok akademicki</b>	<b>Liczba studentów</b>
2007/2008	176
2008/2009	163
2009/2010	164
2010/2011	153
2011/2012	158
2012/2013	153
2013/2014	154
2014/2015	133
2015/2016	119
2016/2017	133
2017/2018	135

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań S-10 sporządzanych na potrzeby Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego sporządzonych przez Dział Dydaktyki i Spraw Studenckich Uniwersytetu w Białymstoku, udostępnionych autorowi i w jego zasobach (kopie).

Poza wyżej przedstawionymi sferami współpracy transgranicznej w latach 2004-2005 miasto Białystok podjęło się realizacji dwóch projektów z programu PHARE CBC oraz jednego projektu z programu INTERREG III A/TACIS CBC.

Jedną z inicjatyw realizowanych przez Miasto był projekt „Efektywne wykorzystanie środków pomocowych przez Gminy Euroregionu Niemen”. Otrzymał on dofinansowanie w

---

<sup>462</sup> Opracowanie własne na podstawie sprawozdań S-10 sporządzanych na potrzeby Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego sporządzonych przez Dział Dydaktyki i Spraw Studenckich Uniwersytetu w Białymstoku, udostępnionych autorowi i w jego zasobach (kopie).

ramach programu Współpracy Transgranicznej PHARE Fundusz Małych Projektów Infrastrukturalnych PL2002/000-580.03.05.

Drugim projektem o charakterze transgranicznym była inicjatywa „Współpraca transgraniczna Polski, Litwy, Białorusi w celu ochrony środowiska ludzi i mienia”. Zdobył on wsparcie finansowe w ramach Programu Współpracy Przygranicznej Phare w Rejonie Morza Bałtyckiego, Schemat Wsparcia – Wsparcie Inwestycyjne, edycja 2003.

Projekt „Poprawa dostępności komunikacyjnej regionu przygranicznego – budowa odcinka ul. Ks. J. Popiełuszki w Białymstoku”, to kolejna inicjatywa o charakterze transgranicznym realizowana w latach 2006-2008. Inwestycja otrzymała dofinansowanie w ramach Programu Sąsiedztwa INTERREG III A Polska – Białoruś – Ukraina/TACIS CBC.

W latach późniejszych, tj. 2009-2012 Miasto Białystok nie ubiegało się o dofinansowanie realizacji projektów transgranicznych. W Budżecie Miasta Białegostoku, w Wieloletniej Prognozie Finansowej na lata 2018-2036 oraz w budżecie na 2018 r. nie zostały zarezerwowane środki finansowe na realizację tego typu przedsięwzięć.

Z aktywnością zagraniczną Białegostoku na arenie międzynarodowej wiąże się omawiane już pojęcie podmiotowości. Podmiotowość prawnomiędzynarodowa stale ewaluuje. W przeszłości była właściwością państw, te jednak systematycznie dopuszczały do podmiotowości prawnomiędzynarodowej nowe kategorie podmiotów wtórnych<sup>463</sup>. Pierwotnie państwa funkcjonowały intuicyjnie, działały według bieżących potrzeb. Z czasem nawiązywały relacje z innymi państwami, a w związku z tym uzyskiwały prawa, ale też obowiązki<sup>464</sup>.

Strefa rozwojowa podmiotowości prawnomiędzynarodowej zawarta jest w koncepcji aktorów pozapaństwowych (*non-state actors*), otwarta na podmioty prawa międzynarodowego inne niż państwa, także te bardziej dyskusyjne. W doktrynie pojawił się też termin „niepaństwowy aktor”, który oznacza czynnego uczestnika stosunków prawnomiędzynarodowych<sup>465</sup>. Definicja ewoluowała stopniowo wraz z rozkwitem podmiotowości prawa międzynarodowego<sup>466</sup>.

---

<sup>463</sup> M. Perkowski, *Międzynarodowa współpraca województw...*, s. 257.

<sup>464</sup> M. Perkowski, *Status prawny polskich województw. Uwagi na tle rozwoju prawa międzynarodowego* [w:] E. Mikos-Skuza, K. Myszone-Kostrzewa, J. Poczobut (red.), *Prawo międzynarodowe – terażniejszość, perspektywy, dylematy. Księga Jubileuszowa Profesora Zdzisława Galickiego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, s. 84.

<sup>465</sup> K. Karski, *Osoba prawna prawa wewnętrznego jako podmiot prawa międzynarodowego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009, s. 47-48.

<sup>466</sup> M. Perkowski, *Status prawny polskich województw...*, s. 84.

Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, w orzeczeniu w sprawie Reparacji otworzył drogę do rozszerzenia podmiotowości prawa międzynarodowego na podmioty spoza kręgu państw. Stwierdził on, że ONZ jest „osobą międzynarodową (international person)-podmiotem prawa międzynarodowego, zdolnym do posiadania praw i obowiązków, i posiada zdolność ochrony swoich praw poprzez występowanie z roszczeniami międzynarodowymi”<sup>467</sup>. Orzeczenie to wpłynęło na dotychczasowy monopol podmiotowy państw, które „odstąpiły” część uprawnień podmiotowych na rzecz organizacji międzynarodowych, np. ONZ. Powstała dzięki temu koncepcja podmiotowości rządowych organizacji międzynarodowych, co było swoistym ewenementem w dotychczasowym myśleniu. Stanowiło zarazem podstawy do szerszej instytucjonalizacji. Doprowadziło do powstania licznych organizacji międzynarodowych, szczególnie w Europie o różnym zakresie swej działalności: politycznej, gospodarczej, społecznej. Przykładem może tu być Rada Europy, której przekazano kompetencję koordynacyjną, inne zaś np. Wspólnoty Europejskie „wyposażono w wiązkę kompetencji determinujących ich ponadnarodowy charakter”<sup>468</sup>. Dało to Wspólnotom, a następnie Unii Europejskiej sposobność bezpośredniego wpływania na płaszczyznę relacji wewnątrzpaństwowych. Ich prawo uregulowało zachowania państw członkowskich i instytucji wspólnotowych. Przenikało w stosunki krajowe członków Unii. Podmiotowość jednostek, które w relacjach krajowych nie korzystają z wyłączności podmiotowej i generują różne „twory organizacyjne” nazywane są „osobami prawnymi”. Ich działalność na forum międzynarodowym występuje za działalnością osób fizycznych, w dziedzinie gospodarki, ochrony praw człowieka, ochrony środowiska, czyli wszędzie tam, gdzie formy podmiotowe mogą się konsolidować. W ostatnich latach na forum prawa międzynarodowego zaczęły kształtować się różnorodne formy publiczno-prywatne. Miały one efektywne zastosowanie zwłaszcza tam gdzie samotna aktywność sektora prywatnego lub publicznego była nieskuteczna<sup>469</sup>.

Wydaje się, że status Białegostoku i Grodna w stosunkach międzynarodowych wpisuje się koncepcję *non-state actors*, co pozwala na ich aktywność międzynarodową ograniczoną prawem krajowym. W przypadku Białegostoku, z perspektywy krajowej i zagranicznej, istnieje szerszy potencjał podmiotowy, wykorzystywany w UE, a także w relacjach transgranicznych. W ostatnich latach rośnie rola miast uważanych za metropolie, do których zalicza się także

---

<sup>467</sup> M. Perkowski, *Podmiotowość prawa międzynarodowego współczesnego uniwersalizmu w złożonym modelu klasyfikacyjnym*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2008, s. 71.

<sup>468</sup> M. Perkowski, *Międzynarodowa współpraca województw...*, s. 259.

<sup>469</sup> M. Perkowski, *Status prawny...*, s. 90.

Białystok. Miasto te ma potencjał podmiotowy, choć nie tak szeroki, jak regiony, które w Unii Europejskiej są bardziej upodmiotowione.

### **3.5. Aktywność zagraniczna i status miasta Grodno w stosunkach międzynarodowych**

Współpraca międzynarodowa państw Europy Wschodniej (m.in. na Białorusi) z najbliższymi sąsiadami (m.in. z Polską) znacznie ożywiła się po 1989 roku wraz z przemianami geopolitycznymi. W wyniku rozpadu Związku Radzieckiego powstało niepodległe państwo, które musiało ułożyć stosunki międzynarodowe z nowopowstałymi państwami (m.in. z Polską, Litwą, Ukrainą). Na początku lat pięćdziesiątych XX w. Białoruś zawarła dwustronne umowy i porozumienia o współpracy transgranicznej lub międzyregionalnej z państwami ościennymi (m.in. z Polską). Dały one podstawę białoruskim jednostkom samorządowym do zawierania partnerstw w formie umów z przygranicznymi miastami i gminami<sup>470</sup>. Aktywność ta warunkowana jest m.in. możliwością korzystania ze środków pomocowych Unii Europejskiej. Ponadto, samorzady chętnie przystępują do różnego rodzaju organizacji o charakterze lokalnym, regionalnym w celu wymiany doświadczeń, nawiązywania kontaktów i zasygnalizowania swej obecności na arenie międzynarodowej<sup>471</sup>. Aktywność władz lokalnych z różnych państw umożliwia samoorganizację podmiotów, dzięki czemu uzyskują one coraz większą autonomię od władz państwowych. Podkreślić należy, że tak prowadzona kooperacja sprawia, że relacje międzynarodowe odbywają się na szczeblu lokalnym<sup>472</sup>. Efektem takiej współpracy jest obopólne poznanie się oraz zbliżenie się społeczeństw lokalnych różnych krajów<sup>473</sup>. Dla przykładu można podać, że miasto Grodno współpracuje z następującymi miastami: Białystok (Polska), Limoges (Francja), Druskienniki (Litwa), Łódździeje (Litwa), Alytus (Litwa), Chimiki (Federacja Rosyjska), Czeboksary (Federacja Rosyjska), Wołogda (Federacja Rosyjska), Słupsk (Rzeczypospolita Polska), Aszkelon (Izrael), Kraljevo (Republika Serbii).

---

<sup>470</sup> Przykładem mogą być zawarte umowy z sąsiednimi jednostkami oraz z innymi podmiotami np. z miastami: Białystok (Rzeczypospolita Polska); Limoges (Francja); Druskienniki (Litwa); Łódździeje (Litwa); Alytus (Litwa); Chimiki (Federacja Rosyjska); Czeboksary (Federacja Rosyjska); Wołogda (Federacja Rosyjska); Słupsk (Rzeczypospolita Polska); Aszkelon (Izrael); Kraljevo (Republika Serbii).

<sup>471</sup> E. Szadkowska, *Bilateralna współpraca samorządowa jako forma współpracy transgranicznej*, [w:] M. Perkowski (red.), *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne*, Fundacja Prawo i Partnerstwo, Białystok 2010, s. 102.

<sup>472</sup> H. Zięba-Załucka, *Współpraca międzynarodowa...*, s. 63.

<sup>473</sup> A. Skorupska, *Współpraca międzynarodowa...*, s. 7, 12-13.

Grodzieńszczyzna wykorzystuje zasady współpracy z Unią Europejską poprzez udział w programach współpracy transgranicznej. Instytucje, organizacje, firmy aktywnie uczestniczą w programach Litwa-Łotwa-Białoruś i Polska-Białoruś-Ukraina. Najlepiej współpraca rozwija się w obszarze kultury, oświaty, turystyki. Dla przykładu można podać, że najbardziej istotnymi programami Międzynarodowej Pomocy Technicznej wspierającymi rozwój turystyki na regionalnym i lokalnym obszarze były: Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa na Białorusi (EISP), Program Narodów Zjednoczonych do spraw Rozwoju na Białorusi (UNDP), Program Wsparcia Białorusi przez Rząd Federalny Niemiec (FPB), programy Amerykańskiej Agencji Rozwoju Międzynarodowego (USAID) i programy grantów inicjowanych przez Grupę Wyszehradzką<sup>474</sup>.

Białoruś wykorzystuje szerokie możliwości finansowania przedsięwzięć odnoszących się do rozwoju społeczno-gospodarczego<sup>475</sup>. Znaczna część pomocy udzielana jest przez kraje członkowskie Unii Europejskiej (Europejski Instrument Sąsiedztwa, Program Wsparcia Białorusi przez Rząd Federalny Niemiec, programy grantów Międzynarodowego Funduszu Wyszehradzkiego, programy Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju na Białorusi, Agencja Stanów Zjednoczonych ds. Rozwoju Międzynarodowego. Podkreślić należy, że w latach 2007-2013 wysokość skierowanych na pomoc zewnętrzną środków unijnych na rzecz Białorusi wyniosła 187.87 mln euro. Z kolei wielkość środków Unii Europejskiej przeznaczonych w latach 2014-2020 na rozwój współpracy transgranicznej wyniesie ponad 183 mln euro<sup>476</sup>.

### **3.6. Atrybuty podmiotowe Białegostoku i Grodna w ich bilateralnej współpracy transgranicznej**

Nieodłącznym elementem podmiotowości Białegostoku w bilateralnej współpracy transgranicznej jest krajowa osobowość prawna gminy (podstawowa jednostka samorządu terytorialnego w Polsce). Osobowość prawna stanowi jeden z elementów precyzujących istotę samorządu. Zgodnie z art. 165 Konstytucji RP „Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną”. Przysługuje im prawo własności i inne prawa majątkowe”. Art. 2 ust. 2

---

<sup>474</sup> *Planeta idei: Zarządzanie turystyką ...*, s. 188.

<sup>475</sup> Por. L. Abramczik, *Finansowoprawne podstawy funkcjonowania samorządu terytorialnego na Białorusi*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 1-2, s. 121.

<sup>476</sup> Oficjalny serwis Programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej i Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa tryb dostępu: <http://www.ewt.gov.pl/strony/o-programach/przeczytaj-o-programach/programy-europejskiego-instrumentu-sasiedztwa/polska-bialorus-ukraina/> [na dzień: 25.09.2017 r.].

ustawy o samorządzie gminy stanowi, że „Gmina posiada osobowość prawną”. Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego wpisuje się w kategorię konstytucyjną; gminy oraz inne jednostki samorządu terytorialnego są podmiotami wyposażonymi w osobowość prawną przyznaną przez uchwałodawcę. Powoduje to konkretne następstwa w zakresie praw i obowiązków, pozycji w porządku prawnym państwa, w relacji do państwa i w stosunku do obywateli z i ich prywatnoprawnymi organizacjami. Ewentualna ustawowa ingerencja w zakresie praw i obowiązków jednostek samorządu terytorialnego jako niezależnych podmiotów mających zapewnioną osobowość prawną musi być analizowana pod kątem zgodności norm ustawowych z przepisem art. 165 Konstytucji RP. Zasada osobowości prawnej gminy (art. 165 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP) należy do fundamentalnych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej.<sup>477</sup> Osobowość prawna gminy jest warunkiem konstytucyjnej zasady podmiotowości i samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, warunkiem realizacji zasady samorządności terytorialnej<sup>478</sup>. Osobowość prawna jest wyznacznikiem ukazującym działanie samorządu terytorialnego. Umożliwia ona realizację zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność<sup>479</sup>.

Współczesny system prawny zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego samodzielność oraz wyposaża je w osobowość prawną. Problematyka podmiotowości i samodzielności została wyrażona w art. 15 ust. 1 oraz art. 16 ust. 2 Konstytucji RP. „Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej zapewnia decentralizację władzy publicznej”. Dodatkowo zgodnie z art. 16 „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej”. Zasada podmiotowości ukazuje pozycję ustrojową administracji samorządowej. Wyposażenie w osobowość prawną pozwala na odróżnienie od innych podmiotów państwa. Osobowość prawna gminy wzmacnia w sposób znaczący samodzielność samorządu, oznacza nadanie mu konkretnej sfery prawnej możliwości działania.

Gminy są podmiotami stosunków międzynarodowych uczestnicząc w nich na różnych poziomach publicznych i międzysektorowych. Budują i utrzymują współpracę z podobnymi podmiotami zagranicznymi obejmującą: zawieranie porozumień, uczestnictwo w pracach organizacji międzynarodowych, międzynarodowe zrzeszanie się, angażowanie się w realizację projektów międzynarodowych<sup>480</sup>. Działania te stanowią przykład atrybutów podmiotowych Białegostoku, a zasady jego działalności określone są przez prawo

---

<sup>477</sup> A. Doliwa, *Konstytucjonalizacja osobowości prawnej...*, s. 213.

<sup>478</sup> *Ibidem*, s. 212.

<sup>479</sup> M. Perkowski, *Międzynarodowa współpraca województw...*, s. 19.

<sup>480</sup> W.J. Musiał, *Bilateralna współpraca gmin na przykładzie Białegostoku i Grodna*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, s. 220-221; zob. K. Kentnowska, *Rozwój form współpracy...*, s. 249.

międzynarodowe publiczne (np. art. 10 ust. 2 i 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego z 15 października 1985 r.), prawo unijne (np. art. 4 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej), prawo krajowe (np. art. 172 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. oraz art. 18 ust. 2 pkt 12a ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r.)<sup>481</sup>.

Szczególnie warto zwrócić uwagę na jeden z atrybutów, którym jest prawo do zawierania międzynarodowych porozumień samorządowych. Proces ich przygotowania i zawierania jest nazywany ogólnie współpracą międzynarodową. Można mówić o porozumieniach dwustronnych i wielostronnych, a także takich, które zawierane są na okres krótkotrwały, w zależności od potrzeb lub na czas nieokreślony<sup>482</sup>.

Porozumienie musi zawierać cele współpracy międzynarodowej, tryb zawierania umów, organy porozumień, zasady funkcjonowania i formy prawne decyzji tych organów, kwestie finansowo-ekonomiczne oraz zasady nadzoru i kontroli, a także problemy związane ze zmianami porozumień czy ich likwidacją<sup>483</sup>.

Międzynarodowe porozumienia gmin obowiązują w ich stosunkach z partnerami – stronami tych porozumień. Nie są klasycznymi umowami międzynarodowymi, jednak są dostateczne i korzystne dla kształtowania międzynarodowych stosunków regionalnych<sup>484</sup>.

Jak już wcześniej wspomniano, w XX w. prawo międzynarodowe „otworzyło się” na nowe kategorie podmiotów. Mimo to nie wszystkie z nich stały się podmiotami prawa. Jest tu mowa o podmiotach prawa międzynarodowego innych niż państwa<sup>485</sup>. Przykładem może być gmina, która zgodnie z klasyczną doktryną prawa międzynarodowego publicznego nie jest podmiotem tegoż prawa. Posiada natomiast uprawnienia, które pozwalają mówić o międzynarodowych atrybutach podmiotowych gminy. Do nich zalicza się:

- możliwość zawierania umów/porozumień/innych form udokumentowanej współpracy z zagranicznymi społecznościami lokalnymi i regionalnymi;
- realizację projektów międzynarodowych;
- udział w międzynarodowych zrzeszeniach samorządowych<sup>486</sup>.

Zdolność kontraktowa jest jednym z międzynarodowych atrybutów gminy. Zdaniem Stanisława Malarskiego jest to zdolność podmiotu posiadającego osobowość prawną (np.

---

<sup>481</sup> B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz, *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, Wydawnictwo C.H Beck, Warszawa 2016, s. 6.

<sup>482</sup> M. Perkowski, *Międzynarodowa współpraca województw...*, s. 123-124.

<sup>483</sup> *Ibidem*, s. 127-128.

<sup>484</sup> H. Zięba-Załucka, *Współpraca międzynarodowa...*, s. 66.

<sup>485</sup> *Ibidem*.

<sup>486</sup> *Ibidem*, s. 253.

gminy na podstawie art. 165 ust. 1 Konstytucji RP) do dokonywania czynności prawnych. Wiąże się ona z tzw. swobodą (wolnością) kontraktową, która zakresem swym obejmuje zawieranie umów cywilno-prawnych i prawno-administracyjnych oraz porozumień: o współpracy i wzajemnych inwestycjach gospodarczych, ekologicznych, kulturalno-oświatowych i socjalnych. Innymi słowy, zdolność kontraktowa umożliwia efektywne (pod względem prawnym) podejmowanie czynności umownych, natomiast swoboda kontraktowa daje uprawnionym organom gminy prawo podmiotowe w zakresie podejmowania decyzji dotyczących:

- woli podejmowania określonych czynności kontraktowych;
- wolności co do wyboru partnera – kontrahenta;
- treści czynności;
- związanych z nią dokumentów;
- form czynności prawnych: ustna, pisemna, wydruk faksu, przekaz przez Internet i inne<sup>487</sup>.

Uprawnienia i prawa podmiotowe gmin, jak również osobowość i zdolność prawna umożliwiają zawieranie różnorodnych umów, porozumień oraz innych form udokumentowanej współpracy międzynarodowej. Pozytywnie wpływa to na współpracę transgraniczną między władzami lokalnymi.

Działalność i funkcjonowanie podmiotów na arenie międzynarodowej potwierdzają najczęściej podpisane umowy, porozumienia lub inne udokumentowane formy współpracy. Polskie gminy reprezentowane przez organy wykonawcze (wójt, burmistrz, prezydent) w większości przypadków mogą zawierać takie zobowiązania. Głównie są to listy, oświadczenia intencyjne, porozumienia, umowy o współpracy dwustronnej, umowy wielostronne oraz cywilnoprawne z zagranicznymi osobami fizycznymi i prawnymi<sup>488</sup>.

Zgodnie z badaniem przeprowadzonym przez Instytut Spraw Publicznych w ramach projektu „Rola samorządów w polityce zagranicznej RP” w 2012 r. najpopularniejszą formą współpracy międzynarodowej było stałe, dwustronne lub wielostronne partnerstwo na podstawie podpisanej umowy lub podpisanego listu intencyjnego (87% ankietowanych udzieliło takiej odpowiedzi)<sup>489</sup>.

---

<sup>487</sup> S. Malarski, *Regiony i euroregiony...*, s. 83.

<sup>488</sup> M. Perkowski, *Międzynarodowa współpraca województw...*, s. 182.

<sup>489</sup> A. Fuksiewicz, A. Łada, Ł. Wenerski, *Współpraca zagraniczna polskich samorządów. Wnioski z badań*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012, s. 19.



W przeciwieństwie do samorządu terytorialnego w Polsce, ustrój wewnętrzny na Białorusi jest wysoce scentralizowany. Do systemu samorządu lokalnego (systemu lokalnej demokracji) należą rady deputowanych, organy publicznego samorządu terytorialnego. Rozpatrywanie i podejmowanie decyzji przez lokalne rady deputowanych w wielu kwestiach (np. zatwierdzanie programów rozwoju, budżetów, podatków lokalnych, określanie zasad administrowania własnością komunalną) ma czysto formalny („dekoracyjny”) charakter. Przygotowanie i realizacja podjętej decyzji ma miejsce w strukturach państwowej władzy wykonawczej na szczeblu lokalnym. Istotna część deputowanych do rad lokalnych będąc pracownikami sfery budżetowej nie jest w stanie przeciwstawiać się wpływowi administracyjnemu i finansowemu ze strony władzy wykonawczej. Organy samorządu publicznego nie są uprawnione do samodzielnej realizacji jakichkolwiek zadań. Najczęściej mogą one jedynie w tej lub innej formie brać udział w procesie podejmowania decyzji przez organy władzy (m.in. wstępnie rozpatrywać i opiniować sprawy wydzielenia gruntów czy planowanej budowy różnych obiektów). Władze lokalne bardzo rzadko wykorzystują badania opinii publicznej oraz bezpośrednie spotkania z mieszkańcami<sup>490</sup>. Z drugiej strony, pomimo szczupłości atrybutów formalnych, realia „jakoś” funkcjonują. Składa się na to szereg przyczyn natury ogólnej (jak uczestnictwo Białorusi w pracach organizacji międzynarodowych, np. w pracach OBWE) i specjalnej (jak międzynarodowe zrzeszanie się – np. obwód grodzieński wraz z Grodnem są członkami w ramach Związku Transgranicznego „Euroregion Niemen” czy udział w międzynarodowych projektach – np. Grodzieński Oddział Obwodowy Organizacji Społecznej „Państwowy Związek Turystyczno-Sportowy” uczestniczył w projekcie transgranicznych – „Planeta idei – transgraniczny transfer wiedzy w obszarze pozyskiwania inwestycji dla rozwoju turystyki przygranicznej”).

Biorąc pod uwagę powyższe wydaje się, że kluczowym atrybutem podmiotowym Białegostoku i Grodna jest ich zdolność do zawierania międzynarodowych porozumień samorządowych (jak np. Porozumienie o współpracy pomiędzy Miastem Białystok a Miastem Grodno podpisane 16 marca 2018 r.).

---

<sup>490</sup> A. Žuckou, *Gotowość i zdolność do reform samorządu białoruskiego*, [w:] M. Maszkiewicz (red.), *Białoruś – strony zjednoczonej Europy*, Kolegium Europy Wschodniej im. J. Nowaka-Jeziorańskiego, Wrocław 2009, s. 235-236.

### 3.7. Przegląd praktyki prawnej bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna

Kraje środkowo-wschodniego pogranicza Unii Europejskiej charakteryzują liczne rozwiązania w obszarze ustroju terytorialno-administracyjnego. Organizacja i funkcjonowanie systemu władz lokalnych i regionalnych, przyznane samorządowi uprawnienia mogą wpływać na możliwości inicjowania i realizacji przez te podmioty polityki rozwoju regionalnego i lokalnego, a w tym przedsięwzięć w sferze współpracy międzynarodowej lub współpracy transgranicznej<sup>491</sup>.

Pierwsze porozumienie o współpracy Białegostoku i Grodna zostało podpisane 16 czerwca 2000 r. Określona w ten sposób współpraca pomiędzy partnerskimi miastami skupiała się przede wszystkim na obszarach dotyczących gospodarki, edukacji i kultury. Porozumienie obowiązywało przez 3 lata. Zgodnie z umową termin uległ automatycznemu przedłużeniu na następne 3 lata<sup>492</sup>. Zgodnie z postanowieniami porozumienia na lata 2000-2003 (pkt 1-4) przyjęto następujący program współpracy pomiędzy miastem Grodno i miastem Białystok:

- w sferze gospodarczej budowane będą warunki do współpracy pomiędzy właściwymi organizacjami w Grodnie i Białymstoku; w ramach tych działań strony zobowiązują się do inspirowania współpracy Izb Przemysłowo-Handlowych w Grodnie i Białymstoku, angażowania się w pomoc w odnajdywaniu partnerów do kooperacji oraz zachęcania przedsiębiorców do brania udziału w wystawach w Grodnie i Białymstoku;
- w dziedzinie wymiany informacji partnerskie miasta będą inicjowały współpracę pomiędzy mediami w obydwu miastach (np. wymiana materiałów wydawniczych, programów radiowych i telewizyjnych, wzajemne wyjazdy dziennikarzy do Grodna i Białegostoku, kooperacja pomiędzy rzecznikami prasowymi Mera Grodna i Prezydenta Miasta Białegostoku);
- w obszarze kultury, sztuki, oświaty, nauki, sportu, turystyki obydwie miasta będą inspirowały i popierały wymianę i współpracę pomiędzy zainteresowanymi podmiotami

---

<sup>491</sup> A. Ignasiak-Szulc, *Ustrój terytorialno-administracyjny i jego znaczenie w rozwoju współpracy transgranicznej (na przykładzie wybranych państw północno-wschodniego pogranicza Unii Europejskiej)*, [w:] W. Kosiedowski (red.), *Pogranicze w trakcie przemian. Rozwój i współpraca transgraniczna regionów Polski Wschodniej i państw sąsiednich w kontekście integracji europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2009, s. 111.

<sup>492</sup> Porozumienie o współpracy pomiędzy Miastem Grodno (Białoruś) i Miastem Białystok (Polska) na lata 2000-2003, pkt 8, udostępniona autorowi przez Urzędu Miejskiego w Białymstoku i w jego zasobach (kopia).

w Grodnie i Białymstoku (uczelniami i szkołami; podmiotami odpowiedzialnymi za kulturę, sztukę i turystykę);

- w sferze wymiany doświadczeń pomiędzy organami samorządów, miasta będą prowadziły wymianę informacji w następujących obszarach: działania organów samorządowych, ochrony przyrody, gospodarki komunalnej, transportu zbiorowego, opieki socjalnej, sportu, kultury i sztuki<sup>493</sup>.

Ustalono także, że będą realizowane projekty warunkujące promowanie obustronnych stosunków i stabilizacji socjalnej obydwu miast (np. projekty finansowane przez instytucje europejskie), a szczególnie traktowane będą projekty w dziedzinie rozwoju kultur mniejszości narodowych (pkt. 5-6 porozumienia).

Kontynuacją kooperacji Białegostoku i Grodna było podpisanie w dniu 16 grudnia 2009 r. umowy o współpracy pomiędzy Miastem Białystok a Miastem Grodno. Dokument został zawarty na podstawie uchwały nr XLV/557/09 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 7 września 2009 r. w sprawie podjęcia współpracy z miastem Grodno (Republika Białoruś). Obydwie strony określiły podstawowe kierunki i formy współpracy realizowanej na zasadach partnerstwa, równości, zaufania i obustronnych korzyści w następujących dziedzinach:

- gospodarka;
- wymiana doświadczeń z dziedziny realizacji zadań publicznych;
- kultura, sztuka, oświata, nauka i turystyka;
- sport;
- ochrona zdrowia<sup>494</sup>.

W sferze gospodarczej miasta partnerskie postanowiły inicjować i wspierać rozwój współpracy pomiędzy odpowiednimi organizacjami i podmiotami (np. budując warunki do optymalnej współpracy Izby Przemysłowo-Handlowych oraz innych organizacji i podmiotów gospodarczych z Białegostoku i Grodna). W dziedzinie informacji podejmowane będą działania mające na celu wspieranie współpracy środków masowego przekazu (np. wymiana materiałów informacyjnych, wspólne przygotowanie programów radiowych i telewizyjnych). W sferze sportu współpracujące miasta będą inicjować działania w zakresie wymiany

---

<sup>493</sup> *Ibidem*, pkt. 1-4.

<sup>494</sup> Uchwała Nr XLV/557/09 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 7 września 2009 r. w sprawie podjęcia współpracy z miastem Grodno (Republika Białoruś), § 1, tryb dostępu: <http://www.bip.bialystok.pl/290-szczegoly-uchwaly/lang/pl-PL/id/IfdBc1D5u3Hqpp-m9tzNDw2/back/289/default.aspx> [na dzień: 14.06.2014 r.].

doświadczeń oraz wspierać obustronne kontakty między klubami, stowarzyszeniami, instytucjami sportowymi. Priorytetowo będzie traktowana wspólna organizacja wydarzeń sportowych (np. mecze sportowe). Dodać należy, że obydwa miasta postanowiły, że będą prowadzić wzajemną wymianę doświadczeń w kwestii działania administracji publicznej (m.in. funkcjonowanie samorządu terytorialnego)<sup>495</sup>.

Aktualnie zakres współpracy określa Porozumienie o współpracy pomiędzy Miastem Białystok (Rzeczpospolita Polska) a Miastem Grodno (Republika Białorusi) zawarte 16 marca 2018 r. Dokument został zawarty na podstawie uchwały nr XLI/624/17 Rady Miasta Białystok z dnia 25 września 2017 r. w sprawie podjęcia współpracy z miastem Grodno (Republika Białorusi). Strony określiły podstawowe kierunki i formy współpracy realizowanej na zasadach partnerstwa, odpowiadającego interesom Miasta Grodno i Miasta Białegostoku, w oparciu o obowiązujące ustawodawstwa Republiki Białorusi i Rzeczypospolitej Polskiej. W ramach porozumienia o współpracy Strony zamierzają:

- 1) rozwijać samorządność terytorialną poprzez regularne kontakty miast, wymianę doświadczenia w dziedzinie organizacji i sprawowania samorządu terytorialnego,
- 2) sprzyjać wszechstronnemu rozwojowi miejskiego środowiska zamieszkań, infrastruktury, aspektów socjalnych, kultury, edukacji, sportu i turystyki poprzez wymianę delegacji,
- 3) sprzyjać współpracy pomiędzy lokalnymi środkami masowego przekazu Miasta Grodno i Miasta Białegostoku w celu wymiany i przekazania pozytywnych informacji społeczeństwom obydwu miast w zakresie gospodarczych i kulturalnych realiów życia oraz osiągnięć.

Podkreślić należy, że za porozumieniami zawartymi pomiędzy Białymstokiem i Grodnem umowy i porozumienia zostały zawarte także przez białostockie instytucje z grodzieńskimi odpowiednikami. Przykładem może być Porozumienie o współpracy pomiędzy Politechniką Białostocką (PB), Macierzą Szkolną w Grodnie i Samodzielnym Kołem Terenowym nr 91 Społecznego Towarzystwa Oświatowego w Grodnie (STO) podpisane 11 maja 2015 r. w Białymstoku. Zakres porozumienia obejmuje wizyty nauczycieli akademickich z Politechniki Białostockiej w Grodnie. Celem ich jest edukacja przyszłych kandydatów, którzy byliby zainteresowani studiowaniem na Politechnice Białostockiej. Zdaniem Rektora Politechniki Białostockiej jest to istotne porozumienie, gdyż z jednej strony

---

<sup>495</sup> Umowa o współpracy pomiędzy Miastem Białystok a Miastem Grodno z dnia 16 grudnia 2009 r., art. 1-6, udostępniona autorowi przez Urząd Miejski w Białymstoku i w jego zasobach (kopia).

wykraczamy poza granice Polski, a tym samym znajdujemy się we wspólnym gronie tj. Macierzy Szkolnej na Białorusi, Społecznego Towarzystwa Oświatowego i Politechniki Białostockiej. Natomiast Hubert Kaczyński, Prezes Samodzielnego Koła Terenowego STO w Białymstoku stwierdził, że reprezentowane przez niego Koło stanowi pomost między Polską Macierzą Szkolną w Grodnie i Politechniką Białostocką. Jednocześnie zaznaczył, że uczniowie liceum prowadzonego przez STO od wielu lat uczęszczają na zajęciach na Politechnice. Porozumienie obejmuje także organizację przez reprezentantów PB i STO wyrównawczych zajęć dla młodzieży polskiego pochodzenia uczącej się w Grodnie. Wykładowcami byłoby głównie matematycy i informatycy<sup>496</sup>. Jako dobry wzór w sferze ochrony zdrowia może posłużyć Umowa o współpracy Białostockiego Centrum Onkologii im. Marii Skłodowskiej–Curie (BCO) i Zarządu Ochrony Zdrowia Obwodu Grodzieńskiego zawarta 26 stycznia 2015 r. Została podpisana w siedzibie Białostockiego Centrum Onkologii, przez dyrektora placówki dr n.med. Marzenę Juczewską, a ze strony białoruskiej przez Kierownika Zarządu Ochrony Zdrowia Grodzieńskiego Obwodowego Komitetu Wykonawczego w Ochronie Zdrowia Andrieja Strizhaka. Dyrektor placówki stwierdziła, że celem umowy jest nawiązanie bliższych relacji, wzajemna wymiana dobrych praktyk (np. BCO rozbudowując obiekt, sukcesywnie nabiera doświadczenia m.in. w zakresie pozyskiwania środków na realizację przedsięwzięcia, którymi może podzielić się z partnerem). Umowa obejmuje wymianę doświadczeń z zakresu zarządzania placówką medyczną. Dodatkowo lekarze, pielęgniarki oraz niemedycyjni pracownicy szpitala będą mogli dzielić się swoją wiedzą z personelem grodzieńskiej placówki<sup>497</sup>.

Odnosząc się do współpracy miast partnerskich Grodna i Białegostoku stwierdzić należy, że odbywa się ona na różnych płaszczyznach. We współpracy zaangażowane są różne instytucje: miejskie, wojewódzkie, pozarządowe. Znajduje to odzwierciedlenie w następujących obszarach życia społecznego:

1) w dziedzinie edukacji np.:

- Polska Macierz Szkolna w Grodnie zorganizowała XXV Olimpiadę Literatury Języka Polskiego na Białorusi (eliminacje regionalne odbyły się w dniach 28-29.01.2017 oraz eliminacje krajowe 18-19.02.2017 r.);

---

<sup>496</sup> *Politechnika Białostocka zaprasza polską młodzież z Białorusi*, tryb dostępu: <https://ddb24.pl/artukul/politechnika-bialostocka-zaprasza-polska-mlodziez-z-bialorusi/87155> [na dzień: 21.07.2017 r.].

<sup>497</sup> *BCO rozpoczyna współpracę z Białorusinami*, tryb dostępu: <https://ddb24.pl/artukul/bco-rozpoczyna-wspolprace-z-bialorusinami/88804> [na dzień: 21.07.2017 r.].

- Zespół Szkół Społecznych Fundacji Edukacji „Fabryczna 10” z Białegostoku gościł 11 osobową delegację Polskiej Macierzy Szkolnej z Grodna (09.01.2017 r.);
  - Białostocka Fundacja Okno na Wschód w ramach projektu „Akademia Szkolnych Animatorów” zorganizowała kolonie dla 35 młodych Polaków z Grodzieńszczyzny w Supraślu (2016 r.)<sup>498</sup>;
  - Fundacja Okno na Wschód z Białegostoku w ramach projektu „Krok do kariery – wsparcie studentów białostockich uczelni wyższych niebędących obywatelami UE w wejściu na rynek pracy” zorganizowała m.in. cykl warsztaty z doradztwa zawodowego dla 60 studentów białostockich uczelni wyższych niebędących obywatelami Unii Europejskiej – pochodzących głównie z Białorusi, Ukrainy i Rosji (2015-2016 r.);
- 2) w dziedzinie kultury np.:
- Białostocki Teatr Lalek prezentował spektakle „Lenka” oraz „Montecchi i Capuleti” w ramach Międzynarodowego Festiwalu „Lalki nad Niemnem” w Grodnie (11-15.05.2014 r.)<sup>499</sup>;
  - „Tłusta Lusta” (Grodno) i „Lombard” (Rzeczypospolita Polska) zagrały na Rynku Kościuszki (3.10.2015 r.) z okazji 10-lecia Związku Polaków na Białorusi<sup>500</sup>;
  - Przedstawiciele Książnicy Podlaskiej filii nr 14 „Esperanto-Libraro” wraz czytelnikami z okazji Międzynarodowego Dnia Książki odwiedzili Muzeum Elizy

<sup>498</sup> Zdaniem autora warto przybliżyć założenia projektu. Celem przedsięwzięcia było zaktywizowanie młodych uczestników, by poprzez swoją postawę wspierali i animowali środowiska polonijne na Białorusi. Aby przyczynili się do rozwoju postaw obywatelskich i partycypacyjnych wśród białoruskiej społeczności. W ramach kolonii młodzież uczestniczyła w wielu aktywnościach i warsztatach mających na celu pobudzenie wśród nich kompetencji animacyjnych i liderkich, poszerzenie wiedzy i umiejętności, a także w różnego rodzaju spotkaniach, wyjazdach edukacyjnych, grach i zabawach – zob. oficjalna strona Fundacji „Okno na Wschód”, tryb dostępu: <http://onw.org.pl/projekty/> [na dzień: 07.07.2017 r.].

<sup>499</sup> Białostocki Teatr Lalek realizował projekt pn. „Kierunek Wschód”, dzięki dotacji ze środków Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. W ramach przedsięwzięcia BTL zaplanował organizację tournée po Białorusi i Rosji w okresie od 1 maja 2014 r. do 31 maja 2014 r., które obejmowało 2 miasta w Rosji - Kurgan, Orenburg i dwa miasta na Białorusi - Grodno, Mińsk. Udział aktorów z Białostockiego Teatru Lalek w Międzynarodowym Festiwalu „Lalki nad Niemnem” w Grodnie był dofinansowany z dotacji ze środków Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego – oficjalna strona internetowa Białostockiego Teatru Lalek, tryb dostępu: [http://www.btl.bialystok.pl/alumni-and-friends/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1921&Itemid=76&lang=pl](http://www.btl.bialystok.pl/alumni-and-friends/index.php?option=com_content&task=view&id=1921&Itemid=76&lang=pl) [na dzień: 07.07.2017 r.].

<sup>500</sup> Pierwotnie koncert miał odbyć się 26 lipca 2015 r. w Grodnie, niestety na dziesięć dni przed wydarzeniem władze białoruskie cofnęły pozwolenie na koncert. W związku z tym faktem Białostocki Ośrodek Kultury, Urząd Miejski w Białymstoku, Związek Polaków na Białorusi podjęły decyzję o zorganizowaniu koncertu w Białymstoku. Zorganizowane imprezy w Białymstoku było gestem solidarności władz Białegostoku, Białostockiego Ośrodka Kultury, muzyków zespołu „Lombard” z Polakami na Białorusi z okazji 10-lecia działalności organizacji – zob. *Koncert zespołu „Lombard” w Grodnie odwołany*, tryb dostępu: <http://znadniemna.pl/10867/koncert-zespołu-lombard-w-grodnie-odwołany/> [na dzień: 07.07.2017 r.]; *Związek Polaków na Białorusi oraz Białostocki Ośrodek Kultury zapraszają na koncert Solidarni z Polakami na Białorusi (3.10.). Zagrają Tłusta Lusta i Lombard*, oficjalna strona internetowa Miasta Białystok, tryb dostępu: <https://www.bialystok.pl/pl/wiadomosci/aktualnosci/koncert-solidarni-z-polakami-na-.html> [na dzień: 07.07.2017 r.].

Orzeszkowej w Grodnie oraz przekazali książkę pt. „Marty” przetłumaczony z esperanta na język koreański przez JANG JEONG – RYEOL profesora Kolegium Koğu/Busan w Korei.(23.04.2017 r.)<sup>501</sup>.

3) w dziedzinie gospodarki np.:

- Podlaska Fundacja Rozwoju Regionalnego w ramach projektu „Rozwój przedsiębiorczości za pomocą europejskich standardów i narzędzi w małych miastach i na wiejskich obszarach obwodu mińskiego na Białorusi” gościła w województwie podlaskim reprezentantów białoruskich organizacji pozarządowych zrzeszających przedsiębiorców i wspierających rozwój przedsiębiorczości<sup>502</sup>;
- Podlaska Fundacja Rozwoju Regionalnego zorganizowała w Białymstoku wizytę studyjną dla delegacji z Białorusi w ramach projektu MOST poświęconą rozwojowi przedsiębiorczości wśród młodzieży (14-18.11.2016 r.)<sup>503</sup>;
- Województwo podlaskie gościło reprezentację Wolnej Strefy Ekonomicznej „Grodnoinvest” z Grodna (23.06.2017 r.)<sup>504</sup>;

---

<sup>501</sup> Wizyta w Grodnie była okazją do odwiedzenia Grodzieńskiego Państwowego Muzeum Historyczno-Archeologicznego oraz obejrzenia wystawy poświęconej 100. rocznicy śmierci Ludwika Zamenhafa, którą przygotował pracownik Muzeum Andrzej Waszkiewicz, tryb dostępu: <https://ddb24.pl/artukul/esperanto-libraro-z/229725> [na dzień: 08.07.2017 r.].

<sup>502</sup> W programie wizyty białoruska delegacja odwiedziła Białostocki Park Naukowo-Technologiczny, uczestniczyła w konferencji „Regionalna kooperacja jako klucz do rozwoju przedsiębiorczości” a także odwiedziła 3 podlaskie gminy: Hajnówka, Białowieża oraz Narewka. Wartościowym punktem przedsięwzięcia były spotkania w poszczególnych gminach podczas których uczestnicy mieli okazję dowiedzieć się, w jaki sposób podlascy przedsiębiorcy wykorzystują wsparcie otrzymywane od samorządów i instytucji otoczenia biznesu oraz mogli zapoznać się ze standardami pracy w podlaskich firmach – zob. „*Esperanto-Libraro*” z okazji Międzynarodowego Dnia Książki, tryb dostępu: <https://ddb24.pl/artukul/delegacja-przedstawiceli-bialoruskich-organizacji-pozarządowych-gosciła-w-województwie-podlaskim/80287> [na dzień: 08.07.2017 r.].

<sup>503</sup> Warto wspomnieć, że celem wizyty studyjnej było zachęcenie do promowania przedsiębiorczości wśród białoruskiej młodzieży. Przyjęto, że w dłuższej perspektywie przełoży się to też na rozwój regionalnego biznesu na Podlasiu, zwiększenie eksportu i zacieśnienie współpracy między Polską a Białorusią.

<sup>504</sup> Interesującym wydarzeniem była wizyta przedstawicieli Wolnej Strefy Ekonomicznej „Grodnoinvest” w siedzibie urzędu marszałkowskiego w Białymstoku. W spotkaniu uczestniczyła delegacja władz samorządowych i podlaskiego biznesu m.in. Tomasz Kozłowski – prezes Wschodniego Klastra Budowlanego oraz Sebastian Rynkiewicz – prezes Klastra Obróbki Metali. Podczas spotkania Bogdan Olszewski – zastępca Dyrektora Departamentu Finansów Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego podkreślił, że na mapie północno-wschodniej Polski Białystok stanowi centrum, w którym krzyżują się główne szlaki transportowe z widoczną przewagą zachodniego kierunku eksportu. Odcinek kolejowy na trasie Łódź – Białystok stanowi najdłuższy w Polsce fragment linii kolejowej o przebiegu pozbawionym zakrętów, co potencjalnie umożliwia rozwijanie dużych prędkości składów i przewożenia ładunków o znacznej masie. Połączenia drogowe mogą być dużym atutem województwa podlaskiego, jak i obwodów białoruskich. Potencjalnie najkrótsza trasa łącząca Berlin i Moskwę przebiega przez Białystok i Mińsk, jednak pomysł wymaga inwestycji m.in. w trasę S8. Białorusini są mocno zainteresowani budową głównego pasa transportowego przez środek Polski, co jest zbieżne z oczekiwaniami naszego regionu. Propozycja strony białoruskiej obejmuje Białystok i Grodno jako dwa zasadnicze elementy nowego pasa transportowego. Szlak przebiegający centralnie przez Polskę powinien obejmować województwo podlaskie z rozjazdami łączącymi regiony z południa i północy kraju. Dodatkowo kooperacja podlaskich przedsiębiorców z Wolną Strefą Ekonomiczną „Grodnoinvest” może potencjalnie przynieść wymierne rezultaty. „Grodnoinvest” jest właścicielem działek, zlokalizowanych w pobliżu przejść granicznych z Polską (kolejowych i drogowych). Stwarza to dogodne warunki realizacji wspólnych projektów, w

4) w dziedzinie sportu np.:

- Podlaski Okręgowy Związek Kolarski zorganizował XXX Międzynarodowy Wyścig Kolarski Juniorów „Niemen” z udziałem zawodników m.in. z Grodna, Białegostoku na trasie Białystok – Sokółka – Grodno (20–23.07.2017 r.)<sup>505</sup>;
- Koszykarski Klubu „Grodno 93” zorganizował międzynarodowy turniej sportowy z udziałem zawodników z Podlaskiego Klub Koszykówki „Żubry” (wrzesień 2016 r.)<sup>506</sup>;

5) w zakresie funkcjonowania administracji publicznej np:

- Grodzieński Miejski Komitet Wykonawczy gościł w ramach 3 spotkania miast partnerskich i partnerów Białorusi i Polski delegatów z ponad 20 białoruskich i polskich miast. Białoruś reprezentowali przedstawiciele następujących miast: Grodno, Mińsk, Mohylew, Brześć, Nieśwież, Zasław, Gorki i Gancewicz. Delegatami strony polskiej byli przedstawiciele m.in. Białegostoku, Warszawy, Gdańska, Poznania, Zielonej Góry, Sokółki, Hajnówki, Terespoła. Spotkanie odbyło się w dniach 17-18.12.2015 r. w Grodnie<sup>507</sup>.

Stwierdzić należy, że najwięcej inicjatyw w ramach bilateralnej współpracy Grodna z Białymstokiem realizowanych jest w dziedzinie edukacji. Wynika to przede wszystkim z faktu, że współpraca w tym obszarze stanowi neutralny grunt, na którym można budować wzajemne relacje. Sprzyjającymi przesłankami rozwoju współpracy w zakresie edukacji są bliskie powiązania kulturowe, wspólna tradycja, zbliżony język. Ważną instytucją kultywującą polski język, kulturę, tradycje narodowe m.in. w Grodnie jest Polska Macierz Szkolna<sup>508</sup>.

---

których ze strony polskiej mogą uczestniczyć klastry – Budowlany i Obróbki Metali – zob. *Wizyta studyjna delegacji z Białorusi w Białymstoku*, tryb dostępu: <http://www.poranny.pl/strefa-biznesu/a/wizyta-studyjna-delegacji-z-bialorusi-w-bialymstoku,11450720/> [na dzień: 08.07.2017 r.].

<sup>505</sup> Trasa wyścigu przebiegała przez następujące miasta: Grodno-Sokółka-Białystok.

<sup>506</sup> Więcej informacji na temat turnieju sportowego – zob. *Żubry sprawdzone przez Grodno*, tryb dostępu: <https://ddb24.pl/artukul/zubry-sprawdzone-przez-grodno/79091> [na dzień: 08.07.2017 r.].

<sup>507</sup> Tematem spotkania było „Partnerstwo miast jako instrument konstruktywnego dialogu i wzajemnie korzystnej współpracy na rzecz obywateli, regionów i państw” – zob. *III Spotkanie Miast Partnerskich i Partnerów Polski i Białorusi w Grodnie*, tryb dostępu: <http://www.swpw.eu/iii-spotkanie-miast-partnerskich-i-partnerow-polski-i-bialorusi-w-grodnie/> [na dzień: 09.07.2017 r.].

<sup>508</sup> Stowarzyszenie "Polska Macierz Szkolna" zostało reaktywowane na terenie Białorusi 3 grudnia 1995 roku na zebraniu nauczycieli języka polskiego, rodziców i działaczy oświatowych. Główny cel działalności Towarzystwa został sformułowany statucie jako krzewienie i popieranie oświaty w duchu chrześcijańskim i narodowym, poprzez zakładanie i utrzymywanie ochronek, szkół ludowych, kursów dla dorosłych analfabetów, szkół ochronek i seminariów nauczycielskich, czytelni ludowych i bibliotek, szkół średnich i wyższych wszelkich typów. Zakładano także domy ludowe i zabawy towarzyskiej, urządzano odczyty i wykłady. Polska Macierz Szkolna wydawała także i upowszechniała polskie podręczniki i czasopisma naukowe, pedagogiczne i ludowe. W miarę możliwości udzielano kształcącej się młodzieży stypendiów, zapomóg i wszelkiej pomocy naukowej.



Kolejną sferą, w której prężnie współdziałają oba samorzady, jest kultura. Współpraca przejawia się w postaci międzynarodowych festiwali teatralnych<sup>509</sup>, w formie międzynarodowych koncertów<sup>510</sup>, w postaci pokazów filmowych, wystaw fotografii, czy koncertów białoruskich zespołów<sup>511</sup>.

Aktywna jest także współpraca samorządów w dziedzinie gospodarki. Do istotnych przesłanek pobudzających współpracę miast partnerskich wymienić można dążenie do ożywienia gospodarczego obszarów przygranicznych i odwrócenie niesprzyjających dotąd tendencji rozwojowych związanych z tzw. peryferyjnością terenów granicznych. Współpraca miast partnerskich opiera się przede wszystkim na inicjatywach organizacji pozarządowych (np. Podlaskiej Fundacji Rozwoju Regionalnego z Białegostoku<sup>512</sup>), instytucji wspierających przedsiębiorców, naukowców (np. Białostocki Park Naukowo-Technologiczny), specjalnych stref ekonomicznych (np. Wolna Strefa Ekonomiczna „Grodnoinvest”<sup>513</sup>) zmierzających do nawiązania i realizacji wspólnych przedsięwzięć z zakresu rozwoju gospodarczego z odpowiednikami po drugiej stronie granicy.

---

<sup>509</sup> Jako przykład może posłużyć Międzynarodowy Festiwal „Lalki nad Niemnem” w Grodnie (odbywający się w dniach 10-12.05.2013 oraz w 11-15.05.2014 r. ). W trakcie festiwalu Białostocki Teatr Lalek zaprezentował przedstawienie przygotowane w koprodukcji z Podlaskim Stowarzyszeniem Tańca - Mikrokosmos. Kompozycje. W kolejnym roku na tym samym festiwalu Białostocki Teatr Lalek prezentował spektakle „Lenka” oraz „Montecchi i Capuleti”.

<sup>510</sup> Dobrym przykładem międzynarodowego festiwalu muzycznego są BASowiszcza (Festiwal Muzyki Młodej Białorusi) – to festiwal z ponad 25-letnią tradycją. Od początku jest organizowany przez kolejne pokolenia Białoruskiego Zrzeszenia Studentów z ogromną pasją do muzyki i kultury białoruskiej. BASowiszcza odbywa się na polanie Boryk w Gródku koło Białegostoku. Głównym założeniem festiwalu jest prezentacja trendów muzycznych na scenie białoruskiej, a także tworzenie swoistego mostu ponad podziałami, budowanie dialogu i partnerstwa młodego pokolenia Białorusinów i Polaków po obu stronach granicy – zob. oficjalna strona internetowa Festiwalu Muzyki Młodej Białorusi, tryb dostępu: <http://basowiszcza.org/pl/historia/> [na dzień: 08.07.2017 r.].

<sup>511</sup> Za przykład może posłużyć Festiwal Wschód Kultury/Inny Wymiar to cykl festiwali organizowanych m.in. w Białymstoku. Projekt jest realizowany przy współpracy z artystami z krajów Partnerstwa Wschodniego: Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdawii i Ukrainy. W ramach festiwalu organizowane są koncerty, wystawy, pokazy filmowe i warsztaty. – zob. Oficjalna strona internetowa Festiwalu Wschód Kultury, tryb dostępu: <http://www.edycje.innywymiar.bialystok.pl/2018/o-festiwalu/> [na dzień: 01.09.2018 r.].

<sup>512</sup> Celem Podlaskiej Fundacji Rozwoju Regionalnego jest wspieranie rozwoju gospodarczego i powstawania oraz wspomagania małych i średnich przedsiębiorstw, które są podstawą konkurencyjności europejskiej gospodarki. PFRR angażowała się i nadal angażuje w szereg działań, celem których jest wypełnienie luk w istniejącej infrastrukturze wspierania biznesu. – zob. Oficjalna strona internetowa Podlaskiej Fundacji Rozwoju Regionalnego, tryb dostępu: [http://poland.mfa.gov.by/pl/bilateral\\_relations/trade\\_economic/wolne\\_strefy/](http://poland.mfa.gov.by/pl/bilateral_relations/trade_economic/wolne_strefy/) [na dzień: 01.09.2018 r.].

<sup>513</sup> Wolna Strefa Ekonomiczna (WSE) „Grodnoinvest” została założona w 2002 roku. Jest jedną z sześciu tego typu stref utworzonych na Białorusi. Dziś liczy 46 przedsiębiorców działających w przemyśle drzewnym, maszynowym, metalowym, przemyśle budowlanym, przemyśle lekkim, spożywczym, chemicznym i petrochemicznym. Atutem WSE Grodno jest jej położenie zaledwie 15 km od granicy z Polską – zob. Wolne strefy ekonomiczne, tryb dostępu: [http://poland.mfa.gov.by/pl/bilateral\\_relations/trade\\_economic/wolne\\_strefy/](http://poland.mfa.gov.by/pl/bilateral_relations/trade_economic/wolne_strefy/) [na dzień: 23.03.2019 r.].

Innym obszarem współpracy grodzieńskich i białostockich instytucji i klubów jest sport. Współdziałanie odbywa się w postaci międzynarodowych wyścigów kolarskich czy międzynarodowych turniejów koszykówki<sup>514</sup>.

Efektywna współpraca odbywa się w zakresie funkcjonowania administracji publicznej. Współpraca obu miast przejawia się w postaci spotkań miast partnerskich i partnerów Białorusi i Polski. Tematem spotkania w 2015 r. było „Partnerstwo miast jako instrument konstruktywnego dialogu i wzajemnie korzystnej współpracy na rzecz obywateli, regionów i państw”. Spotkanie było dobrze przygotowane merytorycznie i profesjonalnie zorganizowane. Potwierdziło wielkie znaczenie tego forum w rozwijaniu międzynarodowej kooperacji z udziałem miast partnerskich, organizacji społecznych i pozarządowych. Dużym zainteresowaniem cieszyła się prezentacja doświadczeń władarzy Grodna dotycząca rozwoju miasta. Podczas spotkań i obrad Grodno zaprezentowało praktyczne przykłady swojego wkładu w postęp Białorusi. Ważnym elementem spotkania była możliwość wymiany podglądów i doświadczeń. Niewątpliwie jest to dobra droga do późniejszej aktywizacji współpracy miast partnerskich, organizacji społecznych i pozarządowych. Przyznać trzeba, że spotkanie dobrze wpisało się w rozwijanie dobrosąsiedzkich stosunków pomiędzy Polską i Białorusią w szerszym ujęciu, a w węższym – pomiędzy Grodnem a Białymstokiem<sup>515</sup>.

W dniach 5-7 października 2017 w Baranowiczach (Białoruś) odbyło się IV Spotkanie Miast Partnerskich Białorusi i Polski. Organizatorami wydarzenia było Miasto Baranowicze, Białoruska Społeczna Organizacja „Miasta Partnerskie”, Białoruskie Towarzystwo Przyjaźni i Współpracy Kulturalnej z Zagranicą oraz Stowarzyszenie Współpracy Polska – Wschód byli organizatorami. Szczególnymi gośćmi byli Ambasador Rzeczypospolitej Polskiej w Republice Białoruś oraz Konsul Generalny Republiki Białoruś w Białymstoku. Spotkanie zainaugurował Przewodniczący Społecznej Organizacji „Miasta Partnerskie” Borys Baturu. Przemówienia w sesji plenarnej wygłosili także JE Ambasador RP w Białorusi Konrad Pawlik, Konsul Generalny Republiki Białoruś w Białymstoku Alla Fedorova, Prezes Stowarzyszenia Współpracy Polska – Wschód Józef Bryll oraz Przewodniczący Rady Miasta Baranowicze. W

---

<sup>514</sup> Więcej informacji o międzynarodowym wyścigu kolarskim juniorów „Niemen” – *XXXI Międzynarodowy Wyścig Kolarski NIEMEN dojechał do mety*, Portal Wrota Podlasia, tryb dostępu: <https://www.wrotapodlasia.pl/pl/sport/sport/xxxi-miedzynarodowy-wyscig-kolarski-niemen-dojechał-do-mety.html> [na dzień: 01.09.2018 r.], a więcej informacji o międzynarodowych turniejach koszykówki – *Koszykówka. Dwie porażki Żubrów Białystok*, [wspolczesna.pl](https://wspolczesna.pl), tryb dostępu: <https://wspolczesna.pl/koszykowka-dwie-porazki-zubrow-bialystok/ar/10592116> [na dzień: 01.09.2018 r.].

<sup>515</sup> Więcej informacji na temat III Spotkania Miast Partnerskich i Partnerów Polski i Białorusi w Grodnie, które odbyło się w dniach 17-18 grudnia 2015 r. dostępnych jest pod adresem: <http://www.swpw.eu/iii-spotkanie-miast-partnerskich-i-partnerow-polski-i-bialorusi-w-grodnie/> [na dzień: 15.07.2017 r.].

trakcie spotkania zorganizowano trzy panele tematyczne: ekonomika i biznes, sfera socjalna, mieszkalnictwo i gospodarka komunalna. Ponadto odbyły się dwustronne spotkania przedstawicieli miast partnerskich z Białorusi i Polski. Uczestnicy w trakcie aktywnej i ciekawej dyskusji wypowiadali się na temat możliwości i wyzwań stojących przed białoruskimi i polskimi regionami. Omówiono także sposoby zintensyfikowania współpracy na szczeblu regionalnym, tak aby podpisane umowy i porozumienia można było wdrażać aktywnie w życie. Takie działania przyczynią się do zwiększenia kontaktów międzyludzkich pomiędzy społeczeństwami Białorusi i Polski. Spotkanie potwierdziło potrzebę tej formy kontaktów miast partnerskich. Zgodnie z wolą jego uczestników tego typu inicjatywy powinny być kontynuowane. Forum dało impuls do planowania kolejnych projektów realizowanych przez Stowarzyszenie Współpracy Polska – Wschód we współpracy z partnerami z Białorusi<sup>516</sup>.

Przedstawione przykłady świadczą, że Grodno pozostaje w bliskich relacjach z Białymstokiem. Są one wyrazem aktywności międzynarodowej Grodna w różnych obszarach życia społecznego m.in. sportu i turystyki, kultury, edukacji, gospodarki. Szczególnym przejawem aktywności Grodna w relacjach międzynarodowych jest współpraca samorządu z miastami partnerskimi, jednak utrzymywanie kooperacji ze wszystkimi miastami partnerskimi na tym samym poziomie jest nierealne. Bliska współpraca możliwa jest jedynie z kilkoma miastami. W tym kontekście za najlepiej rokujące i najintensywniejsze uważam relacje z Białymstokiem<sup>517</sup>. Współpraca obu miast bazuje na regularnych kontaktach i cyklicznych przedsięwzięciach, i dotyczy szeregu aspektów. Stosowane są różne narzędzia kooperacji, a we współpracy uczestniczą białostockie i grodzieńskie instytucje, także z województwa podlaskiego i obwodu grodzieńskiego oraz z trzeciego sektora.

Analizując współpracę Grodna i Białegostoku można dojść do wniosku, że jest podobna do relacji z innymi miastami partnerskimi, np. Grodna ze Słupskiem. W rzeczywistości tak nie jest. Po pierwsze oba miasta mają podobną liczbę ludności Grodno (356 557 tys. mieszkańców)<sup>518</sup>, a Białystok (295 282 tys. mieszkańców)<sup>519</sup>, z kolei Słupsk jest znacznie

---

<sup>516</sup> *IV Spotkanie Miast Partnerskich Białorusi i Polski*, Stowarzyszenie Współpracy Polska-Wschód, tryb dostępu: <http://www.swpw.eu/iv-spotkanie-miast-partnerskich-bialorusi-i-polski/> [na dzień: 01.09.2018 r.].

<sup>517</sup> Przedmiotowa współpraca została zapoczątkowana 16 czerwca 2000 roku wraz z podpisaniem Porozumienia o współpracy pomiędzy Miastem Grodno i Miastem Białystok na lata 2000-2003.

<sup>518</sup> Stan na 31 grudnia 2013 r. – *Białystok i Grodno w 2013 r.*, Główny Urząd Statystyczny w Białymstoku, Białystok 2015, s. 19.

<sup>519</sup> *Ibidem*.

mniejszym ośrodkiem miejskim (93 936 tys. mieszkańców)<sup>520</sup>. Po drugie Grodno i Białystok sprawują podobne funkcje administracyjne. W tym zakresie Słupsk spełnia też podobne cechy. Całkowicie odmienne jest położenie geograficzne (tranzytowe). Słupsk oddalony jest od Grodna ok. 580 km. Bliżej mu do szwedzkiej Karlskrony niż do białoruskiego Grodna. Natomiast Grodno i Białystok leżą na tym szlaku drogowym i kolejowym<sup>521</sup>.

Biorąc pod uwagę ograniczenia językowe i systemowy dostęp do białoruskich mediów (np. prasa, radio, telewizja) autor przedstawił przykłady inicjatyw białoruskich i polskich klubów sportowych, instytucji kulturalnych, stowarzyszeń edukacyjnych, fundacji gospodarczych, samorządów, które odbywały się przede wszystkim w Białymstoku. Koncentrując się na ocenie współpracy Grodna i Białegostoku stwierdzić należy, że oba miasta aktywnie realizują się we współpracy międzynarodowej, przede wszystkim w edukacji, kulturze, gospodarce, sporcie, w zakresie funkcjonowania administracji publicznej.

---

<sup>520</sup> Stan na 31 grudnia 2013 r. – *Stan i struktura ludności oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2013 r.*, Główny Urząd Statystyczny w Warszawie, s. 43.

<sup>521</sup> Szerzej na ten temat w rozdziale 1.2 niniejszej pracy.

## **Rozdział IV. PODSTAWY PRAWNE BILATERALNEJ WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ BIAŁEGOSTOKU I GRODNA**

Reformy ustrojowe, jakie nastąpiły w Polsce po 1989 r., a szczególnie przywrócenie samorządu terytorialnego, umożliwiły samorządom nawiązywanie współpracy z jednostkami innych krajów. Rezultatem tej zmiany było unormowanie reguł ich uczestnictwa w relacjach międzynarodowych. Do głównych podstaw prawnych bilateralnej współpracy Białegostoku i Grodna zaliczyć można regulacje prawnomiędzynarodowe, polsko-białoruskie umowy dwustronne oraz polskie i białoruskie krajowe akty prawne. Nieuchronnie nastąpią tu powtórzenia dokumentów już wcześniej wymienionych w rozprawie, ale – jeśli już – to w ujęciu konstruktywnym (ze wskazaniem właściwych przepisów) odnośnie tytułowej współpracy.

### **4.1. Podstawy bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna w uniwersalnym prawie międzynarodowym**

Jak już wspomniano wcześniej, współpraca transgraniczna znajduje się w sferze zainteresowania m.in. organizacji o charakterze międzynarodowym. Stymulują one i wspierają inicjatywy podejmowane na szczeblu międzypaństwowym, regionalnym i lokalnym oraz monitorują przedsięwzięcia dążące do ujednoczenia rozwiązań prawnych w tym obszarze. W tworzenie międzynarodowych standardów prawnych współpracy międzyterytorialnej (międzyregionalnej) i transgranicznej w Europie zaangażowana jest głównie Rada Europy i Unia Europejska<sup>522</sup>.

Ramy prawnomiędzynarodowe bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku z Grodnem tworzą dokumenty uchwalone przede wszystkim przez Radę Europy<sup>523</sup>. Przykładem

---

<sup>522</sup> A. Mikołajczyk, *Podstawy prawne*, [w:], Z. Brodecki (red.) *Regiony*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2005, s. 220-221.

<sup>523</sup> W. Malendowski, M. Ratajczak, *Euroregiony...*, s. 49. Na uwagę zasługuje fakt, że Rada Europy jest aktualnie największą w Europie rządową organizacją międzynarodową koordynującą i wspierającą rozwój współpracy transgranicznej między lokalnymi i regionalnymi społecznościami (np. jednostkami samorządu terytorialnego z Polski, jak Białystok, z analogicznymi podmiotami z Białorusi, jak Grodno). Ustanawia właściwe regulacje prawne i instytucje właściwe wobec współpracy transgranicznej. Zasluga jej legislacji jest fakt, że jednostki samorządu terytorialnego z obszaru przygranicznego Polski i Białorusi przestały być „peryferiami Europy” stając się istotnym punktem odniesienia dla przemysłu europejskiego. W dynamicznym

może być Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami regionalnymi (tzw. Konwencja madrycka), sporządzona w Madrycie 21 maja 1980 r. Zgodnie z art. 1 Strony Konwencji madryckiej ułatwiają i wspierają kooperacje transgraniczne wspólnot i władz terytorialnych podlegających ich właściwości ze wspólnotami i władzami terytorialnymi innych krajów określanych jako Strony Konwencji madryckiej<sup>524</sup>. Jak stanowi art. 3 ust. 1, Strony Konwencji wspierają działania wspólnot i władz terytorialnych, które biorą pod uwagę wypracowane w ramach Rady Europy ramy porozumień między wspólnotami i władzami terytorialnymi. W przypadku, gdy Strony uznają to za stosowne, mogą wykorzystać wypracowane wzory bilateralnych i multilateralnych porozumień międzypaństwowych, których idea jest ułatwienie współpracy między wspólnotami i władzami terytorialnymi. Dodać należy, że jeżeli Strony Konwencji uznają za niezbędne zawarcie tego rodzaju porozumień, to mogą np. określać ramy, formy i granice funkcjonowania wspólnot i władz terytorialnych zajmujących się współpracą transgraniczną<sup>525</sup>. Konwencja jest otwarta dla państw trzecich pod warunkiem otrzymania zaproszenia Komitetu Ministrów Rady Europy i wyrażenia wspólnej zgody państw Konwencji madryckiej na przystąpienie do niej państw trzecich. Konwencja zawiera wzory porozumień, statutów oraz umów zawartych przez władze lokalne, np.: porozumienia o utworzeniu grup do spraw uzgodnień między władzami lokalnymi, porozumienia w sprawie koordynacji przy realizacji lokalnych zadań o charakterze transgranicznym, porozumienia o utworzeniu transgranicznych stowarzyszeń<sup>526</sup>.

Ważnym dokumentem międzynarodowym umożliwiającym polskim jednostkom samorządu terytorialnego podejmowanie bilateralnej współpracy transgranicznej z analogicznymi podmiotami z Białorusi jest przywoływana wcześniej Europejska Karta Samorządu Lokalnego – EKSL<sup>527</sup>. Zgodnie z EKSL zasada samorządności lokalnej musi być

---

ich rozwoju sprzyjała sytuacja panująca w Europie, tj. ogólna poprawa warunków życiowych mieszkańców starego kontynentu – zob. J. Szymański, *Podstawowe instrumenty prawne...*, s. 96-103.

<sup>524</sup> D. Wacinkiewicz, *Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi (Konwencja madrycka)* [w:] E. Cała-Wacinkiewicz, R. Podgórzeńska, D. Wacinkiewicz (red.), *Encyklopedia zagadnień międzynarodowych*, Wydawnictwo C.H. Beck, s. 231.

<sup>525</sup> *Ibidem*.

<sup>526</sup> P. Solarz, *Euroregiony pogranicza...*, s. 26-27. Konwencja madrycka jest dokumentem Rady Europy do którego przystąpiło 40 państw, w tym Polska w 1993 r. – zob. J. Sozański, *Prawo traktatowe: Zarys współczesny*, Polskie Wydawnictwo Prawnicze Iuris, Poznań 2009, s. 296. Białoruś nie jest członkiem Rady Europy, jednak stosuje się do tej konwencji – zob. J. Ziemczonok, *Integracja Europy a Białoruś. Historia i współczesność*, Warszawa 2008, s. 295.

<sup>527</sup> Zdaniem Lecha Antonowicza Europejska Karta Samorządu Lokalnego (EKSL) jest umową międzynarodową otwartą warunkowo, co oznacza, że każde państwo może być jej sygnatariuszem, pod warunkiem, że jest członkiem Rady Europy – zob. L. Antonowicz, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2015, s. 190 i nast. Warto w tym miejscu wspomnieć, że Białoruś w 1992 roku uzyskała status

uznana w prawie krajowym. Artykuł 4 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego określa ramy działania samorządu lokalnego<sup>528</sup>. Postanowienia EKSL regulują współpracę społeczności lokalnych z innymi społecznościami oraz zrzeszanie się oparte na regułach określonych w prawie krajowym, np. możliwość współpracy z odpowiednikami społeczności lokalnych z innych państw oraz przystępowanie do zrzeszeń międzynarodowych<sup>529</sup>. Europejska Karta Samorządu Lokalnego określa europejski standard międzynarodowego działania w zakresie współpracy transgranicznej, współpracy międzyterytorialnej, współpracy międzyregionalnej. Szczególnie chronione jest prawo przystępowania społeczności lokalnych do międzynarodowych zrzeszeń jednostek samorządowych. Przystępowanie i uczestnictwo w tego rodzaju organizacjach nie musi odbywać się w granicach lub na warunkach określonych prawem wewnętrznym. Każdy kraj powinien uznać prawo społeczności lokalnych do stowarzyszania się<sup>530</sup>.

Wraz z postępującą integracją Europy powstawały instytucje międzynarodowe (np. w Radzie Europy – Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy) właściwe wobec współpracy transgranicznej. Dzięki pracy Rady Europy już w połowie lat sześćdziesiątych XX wieku w Europie Zachodniej nastąpił dynamiczny rozwój współpracy transgranicznej na poziomie lokalnym i regionalnym<sup>531</sup>. Oprócz współpracy podejmowanej na podstawie wielostronnych umów (np. Konwencja madrycka), kooperacja odbywała się na podstawie umów bilateralnych (np. umów miast partnerskich<sup>532</sup>) lub nawet dokumentów miękkich<sup>533</sup>

---

specjalnego gościa, a pół roku później wystąpiła z wnioskiem o uzyskanie członkostwa w Radzie Europy. Przeprowadzenie niedemokratycznych wyborów do parlamentu w 1995 r. przesadziło o utracie Białorusi szans na członkostwo w Radzie Europy. W 1997 roku pozbawiono ją statusu specjalnego gościa. Biorąc pod uwagę powyższe, stwierdzić należy, że ostatecznie Białoruś nie jest członkiem Rady Europy, a tym samym stroną EKSL.

<sup>528</sup> D. Wacinkiewicz, *Europejska Karta Samorządu Lokalnego (EKSL)*, [w:] E. Cała-Wacinkiewicz, R. Podgórzynska, D. Wacinkiewicz (red.), *Encyklopedia zagadnień międzynarodowych*, Wydawnictwo C.H. Beck, s. 228.

<sup>529</sup> S. Dołzbłasz, A. Raczyk, *Współpraca transgraniczna...*, s. 27.

<sup>530</sup> A. Mikołajczyk, *Podstawy...*, s. 224.

<sup>531</sup> Polska i jej najbliżsi sąsiedzi wraz z transformacją systemową i przywróceniem po 1989 r. samorządu terytorialnego doczekali się zmian ustrojowych, politycznych, społecznych itp. Zachodzące zmiany w Europie Środkowo –Wschodniej spowodowały, że wiele narodów zyskało wolność, suwerenność, a w związku z tym możliwość kształtowania otaczającej rzeczywistości – M. Onufer, *Transformacja systemowa w Polsce: stracona szansa czy otwarcie drzwi do jednoczącej się Europy?*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 2012, nr 12, s. 133. Następstwem tego był wzrost aktywności jednostek samorządu terytorialnego w stosunkach międzynarodowych. Wraz z ożywieniem relacji na arenie międzynarodowej postępował też proces europeizacji – M. Perkowski, *Polskie województwa w stosunkach międzynarodowych*, „Białostockie studia prawnicze” 2012, nr. 12, s. 105. Istotny wpływ na to miała Rada Europy, która stworzyła podstawy formalno-prawne do prowadzenia współpracy transgranicznej na poziomie lokalnym i regionalnym.

<sup>532</sup> Umowy miast partnerskich stanowią odrębną i swoistą grupę umów w administracji. Obejmują generalne zobowiązanie do kooperacji, które partnerzy odnoszą w obszerniejszym kontekście geopolitycznym, wynikającym z potrzeby umacniania więzi między społecznościami lokalnymi, a czasami między państwami i narodami w duchu integracji europejskiej. Umowy te nie stanowią polityki zagranicznej państwa, ponieważ

(np. Deklaracja o dobrym sąsiedztwie, wzajemnym zrozumieniu i współpracy między Rzeczpospolitą Polską i Republiką Białoruś), porozumień i traktatów (np. Traktat między Rzeczpospolitą Polską i Republiką Białoruś o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisany 23 czerwca 1992 r. oraz Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś o głównych zasadach współpracy transgranicznej z dnia 24 kwietnia 1992 r.). Przedstawione rodzaje aktów normatywnych i dokumentów definiują założenia współpracy transgranicznej w Europie. Istnienie wielu, różnorodnych regulacji warunkuje wypracowanie coraz lepszych rozwiązań, a jednocześnie stwarza trudności w przygotowaniu jednolitej ponadnarodowej definicji współpracy transgranicznej<sup>534</sup>. Dwustronna umowa zapewnia prostotę procedur, które proponuje prawo międzynarodowe publiczne. Umowa międzynarodowa znajduje zastosowanie nie tylko do realizacji nieskomplikowanych transakcji handlowych, finansowych, ale i do unormowania szczegółowych zasad współpracy transgranicznej Polski i Białorusi.

#### **4.2. Prawo Unii Europejskiej właściwe wobec bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna**

Dla bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku z Grodnem szczególne znaczenie ma dorobek prawny Unii Europejskiej, zarówno w zakresie prawa pierwotnego, jak i wtórnego.

Współpraca transgraniczna samorządów terytorialnych jest postrzegana przez Unię Europejską oraz rządy państw członkowskich jako element politycznej i gospodarczej

---

kompetencja ta należy do centralnych organów administracji państwowej. Charakterystyczną cechą umów miast partnerskich jest nie uwzględnianie w ich treści określenia gwarancji realizacji umowy, a także brak zasad normujących możliwość dochodzenia roszczeń i rozstrzygania sporów. Jest tak dlatego, że strony wychodzą z założenia, że w trakcie współpracy nie będzie dochodziło do konfliktów interesów, skoro współpraca polega na wzajemnym poznawaniu się i zbliżeniu wspólnot lokalnych. Intrygującą kwestią jest to, że partnerzy zawierając umowę partnerską wyrażają swoją intencję w formie pisemnego oświadczenia woli, które zgodnie z prawem nie wywołują skutków prawnych. W związku z tym decydujące znaczenie mieć będzie treść oświadczenia woli (wola uczestniczących stron) – szerzej na ten temat w Podrozdziale 2.1.

<sup>533</sup> Tzw. *soft law* (dokumentów niewiążących). Pojęcie odnosi się do norm międzynarodowych, które nie posiadają charakteru wiążącego, mają swoistą doniosłość prawną. Termin pozwala odróżnić poza traktatowe porozumienia jak np.: rezolucje, wskazówki, rekomendacje, kodeksy postępowania od aktów prawnie wiążących – *hard law* (np. umowa międzynarodowa) oraz zwykłych deklaracji politycznych. *Soft law* uprawnia państwa do zawierania niewiążących porozumień i negocjowania wspólnych zasad, a także standardów postępowania, w sytuacji, gdy nie ma woli politycznej by podjąć wiążące zobowiązania w danym obszarze – szerzej na ten temat: C. Mik., *Opinia w sprawie prawnych aspektów aktywności międzynarodowej województw, zawieranych przez nie umówi i porozumień oraz kompetencji Ministra Spraw Zagranicznych i Ministra Spraw Wewnętrznych*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2013, nr 2, s. 196.

<sup>534</sup> E. Szadkowska, *Prawny wymiar współpracy transgranicznej*, [w:] M. Perkowski (red.), *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne*, Fundacja Prawo i Partnerstwo, Białystok 2010, s. 27-28.



integracji<sup>535</sup>. Przedstawiona w Traktacie o Unii Europejskiej polityka spójności społecznej i gospodarczej jest często postrzegana jako polityka regionalna lub polityka strukturalna. Jest to związane z tym, że polityki te mają na celu osiągnięcie spójności społeczno-gospodarczej najsłabiej rozwiniętych regionów.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, UE szanuje równość państw członkowskich wobec traktatów oraz ich tożsamość narodową, nierozzerwalnie związaną z ich głównymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w doniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego. Dodać należy, że Unia Europejska respektuje fundamentalne funkcje państwa, szczególnie funkcje warunkujące zapewnienie jego integralności terytorialnej, zachowanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego. Podkreślić należy, że jak stanowi art. 8 Traktatu o Unii Europejskiej, UE rozwija szczególne stosunki z krajami z nią sąsiadującymi, dążąc do zbudowania przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa, bazującej na aksjologii Unii i odznaczającej się bliskimi i pokojowymi relacjami opartymi na współpracy. W tym celu UE może zawierać umowy z zainteresowanymi krajami, które określają wzajemne prawa i obowiązki oraz reguły wspólnego prowadzenia działań. Warto zaznaczyć, że art. 8 Traktatu o Unii Europejskiej tworzy fundament pod Europejską Politykę Sąsiedztwa<sup>536</sup>.

Następnym aktem prawa pierwotnego Unii Europejskiej regulującym podstawy bilateralnej współpracy transgranicznej jest Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Do najważniejszych (dla tytułowej problematyki rozprawy) ujętych w nim przepisów prawnych należy zaliczyć<sup>537</sup>:

- art. 125 – Unia Europejska nie bierze odpowiedzialności za zobowiązania rządów centralnych, władz regionalnych, lokalnych lub innych władz publicznych, innych instytucji lub przedsiębiorstw publicznych kraju członkowskiego, ani ich nie przyjmuje z zastrzeżeniem wzajemnych gwarancji finansowych dla wspólnej realizacji danego projektu; analogicznie kraj członkowski nie odpowiada za zobowiązania rządów centralnych, władz regionalnych, lokalnych lub innych władz publicznych, innych instytucji lub przedsiębiorstw publicznych innego kraju członkowskiego, ani ich nie przejmuje, z zastrzeżeniem wzajemnych gwarancji finansowych dla wspólnej realizacji konkretnego projektu;

---

<sup>535</sup> A. Mikołajczyk, *Regiony i współpraca...*, s. 242.

<sup>536</sup> M. Perkowski, *Główne podstawy prawnomiędzynarodowe...*, s. 17-18.

<sup>537</sup> M. Perkowski, *Międzynarodowa współpraca województw...*, s. 71-74.

- art. 168 – Unia Europejska zachęca do kooperacji między państwami członkowskimi w określonych obszarach oraz jeśli to niezbędne wspiera ich przedsięwzięcia; UE zachęca przede wszystkim do współpracy między krajami członkowskimi w celu wzrostu komplementarności ich usług zdrowotnych w regionach przygranicznych<sup>538</sup>;
- art. 170 – w celu umożliwienia obywatelom Unii, podmiotom gospodarczym, wspólnotom regionalnym i lokalnym czerpanie korzyści z ustanowienia strefy bez granic wewnętrznych. Wspólnota determinuje ustanowienie i rozwój sieci transeuropejskich w infrastrukturach transportu, telekomunikacji i energetyki. Unia dostrzega głównie konieczność łączenia wysp, regionów zamkniętych i peryferyjnych z centralnymi regionami Unii<sup>539</sup>;
- art. 174 – Unia Europejska dąży do redukcji dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych; do regionów o których mowa należy zaliczyć przede wszystkim: obszary wiejskie, obszary podlegające przemianom przemysłowym, regiony które cierpią na skutek negatywnych warunków przyrodniczych lub demograficznych, regiony wyspiarskie, transgraniczne, górskie;
- art. 175 – Unia wspiera osiągnięcie celów wymienionych w art. 174 TFUE przez przedsięwzięcia realizowanych za pośrednictwem funduszy strukturalnych (np.: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego), Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz innych funkcjonujących narzędzi finansowych;
- art. 307 – przepis nadaje Komitetowi Regionów ważną rolę zabezpieczającą interesy regionów w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej; „Komitet Regionów jest konsultowany przez Parlament Europejski, Radę lub Komisję w sytuacjach przewidzianych w Traktatach oraz w innych przypadkach, głównie gdy mają one związek ze współpracą transgraniczną, o ile jeden z tych podmiotów uzna to za stosowne”.

Obok prawa pierwotnego Unii Europejskiej, bilateralną współpracę transgraniczną Białegostoku i Grodna determinuje (prawnie) prawo wtórne Unii Europejskiej.

---

<sup>538</sup> Por. M. Perkmann, *Building...*, s. 658.

<sup>539</sup> Por. R. Cappellin, *Interregional cooperation in Europe: an introduction*, [w:] R. Cappellin, P.W.J. Batey (red.), *Regional Networks...*, s. 1-21. S. Krätke, *Regional integration or fragmentation? The German-Polish border region in a new Europe*, „Regional Studies” 1999, t. 33.7, s. 631–641; S. Roper, *Cross-border and local co-operation on the island of Ireland: An economic perspective*, „Political Geography” 2007, t. 26, s. 554–574.

Podstawowe unijne dokumenty wtórne istotne dla bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna prezentuje tabela 14. Pakiet tych rozporządzeń odnosi się do unijnych instrumentów finansowych, z której mogą czerpać współpracujące samorządy. Z tego też względu ich wymienienie wydaje się być istotne.

**Tabela 14. Podstawowe unijne dokumenty wtórne kluczowe dla międzynarodowej współpracy samorządowej**

- 
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku ustanawiające wspólne przepisy dotyczące EFRR, EFS, FS, EFRROW oraz EFMiR, Dz.Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r.
  - Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”, Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r.
  - Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 897/2014 z dnia 18 sierpnia 2014 r. ustanawiające przepisy szczegółowe dotyczące wdrażania programów współpracy transgranicznej finansowanych na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 232/2014 ustanawiającego Europejski Instrument Sąsiedztwa, Dz. Urz. UE L 244 z 19.08.2014 r.
  - Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 232/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające Europejski Instrument Sąsiedztwa, Dz. Urz. UE L 77 z 15.03.2014 r.
  - Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 236/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające wspólne zasady i procedury wdrażania unijnych instrumentów na rzecz finansowania działań zewnętrznych, Dz. Urz. UE L 77 z 11.03.2014 r.
  - Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012, Dz. Urz. UE L 193 z 30.07.2018 r.
- 

Źródło: opracowanie własne na podstawie serwisu Programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej, tryb dostępu: <https://www.ewt.gov.pl/strony/o-programach/dokumenty/#/10515=1676> [na dzień: 31.12.2018 r.].

Warto zaznaczyć, że Białoruś od chwili uzyskania niepodległości stanowiła ważny obszar zainteresowania Unii Europejskiej. Celem było wsparcie procesów społecznych, gospodarczych, politycznych, które miały spowodować normalne funkcjonowanie nowo powstałego państwa. Za ważne uznano także wzmocnienie roli samorządu terytorialnego, bo tylko sprawny, dobrze funkcjonujący samorząd mógł nawiązywać współpracę z jednostkami

innych krajów położonych po drugiej stronie granicy. Nieodłączne stały się procesy integracyjne polskich i białoruskich samorządów terytorialnych. Procesom tym towarzyszyło wsparcie finansowe Unii Europejskiej. Podkreślić należy, że UE stanowi ważne zaplecze finansowe dla przedsięwzięć skierowanych na integrację państw członkowskich z państwami nie będącymi członkami Unii. W tym miejscu warto wspomnieć, że w 2003 r. Komisja Europejska zaprezentowała koncepcję „Szersza Europa” (*Wider Europe*) skierowaną do państw uznanych za sąsiadujące np. Białoruś, Ukraina. Założeniem koncepcji był rozwój współpracy dobrosąsiedzkiej oraz ułatwienie im udziału w niektórych etapach integracji gospodarczej, co powinno przyczynić do rozwoju gospodarczego tych państw oraz reform politycznych opartych na wartościach demokratycznych<sup>540</sup>. Dynamiczne zmiany w zakresie współpracy Białorusi z Unią Europejską nastąpiły wraz uruchomieniem Programu Sąsiedztwa Polska – Białoruś – Ukraina Interreg III A/TACIS CBC 2004-2006. Należy zaznaczyć, że Białoruś i Ukraina otrzymały wsparcie finansowe z programu TACIS CBC 2004-2006 w przeciwieństwie do Polski, która korzystała z innego źródła finansowego tj. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR)<sup>541</sup>. Kolejnym przejawem bilateralnej współpracy transgranicznej z udziałem Białorusi stała się realizacja projektów transgranicznych w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013<sup>542</sup>. Podkreślić należy, że w obecnej perspektywie finansowej (obejmującej lata 2014-2020) wymagane jest, aby przedsięwzięcia transgraniczne składane były z udziałem co najmniej jednego beneficjenta z Polski oraz jednego z państwa partnerskiego (np. Białorusi)<sup>543</sup>. Jak już wcześniej wspomniałem, jednym z głównych celów Unii Europejskiej jest wspieranie

---

<sup>540</sup> M. Krzysztofowicz, *Szersza Europa*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” 2003, nr 66, s. 969.

<sup>541</sup> Program Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina Interreg III A/TACIS CBC 2004-2006 był wdrażany na zewnętrznej, wschodniej granicy Unii Europejskiej (UE). Współpraca transgraniczna obejmowała część terytorium Polski, Państwa Członkowskiego UE, oraz Białorusi i Ukrainy, które nie były i nadal nie są Państwami Członkowskimi. Szerzej na temat Programu Sąsiedztwa – tryb dostępu: [https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/OrganizacjaFunduszyEuropejskich/Documents/INTERREG\\_III\\_A\\_PUB.pdf](https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/OrganizacjaFunduszyEuropejskich/Documents/INTERREG_III_A_PUB.pdf) [na dzień: 03.08.2017 r.]

<sup>542</sup> W perspektywie finansowej 2007-2014 Program Współpracy Transgranicznej Polska-Białoruś-Ukraina 2007-2013 finansowany był przez Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP). EISP stanowił inicjatywę Komisji Europejskiej, której zasadniczym celem był rozwój współpracy pomiędzy Unią Europejską a państwami partnerskimi spoza UE poprzez zapewnienie zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju regionalnego, tryb dostępu: <http://www.pl-by-ua.eu/pl,18,130> [na dzień: 03.08.2017 r.]

<sup>543</sup> W okresie programowania 2014-2020 na obszarze przygranicznym Polski, Białorusi, Ukrainy realizowany jest Program Współpracy Transgranicznej Polska-Białoruś-Ukraina 2014-2020, który działa w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa (ENI). Kontynuuje on i rozszerza współpracę na obszarze pogranicza trzech zaangażowanych państw, która dotychczas rozwijana była w ramach Programu Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina INTERREG IIIA/Tacis CBC 2004-2006 i PWT EISP Polska-Białoruś-Ukraina 2007-2013.

procesów rozwojowych na pograniczu Polski, Białorusi i Ukrainy za pomocą Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2014-2020. Realizacja Programu wymaga przestrzegania przez beneficjentów wiążących aktów prawa pierwotnego i prawa wtórnego, które opisane zostały w tym podrozdziale. Jednakże warunkiem rozpoczęcia wdrażania Programu jest zawarcie między Białorusią i Ukrainą a Unią Europejską odrębnych umów finansowych.

### **4.3. Podstawy bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna w międzypaństwowych dokumentach polsko-białoruskich**

Ramy współpracy transgranicznej na granicach Polski określają traktaty międzypaństwowe, w których jedną z kluczowych reguł jest nawiązywanie i rozwój różnych form współpracy transgranicznej. W oparciu o te traktaty zostały podpisane umowy i porozumienia będące fundamentem współpracy polskich władz regionalnych i lokalnych z ich partnerami w państwach sąsiedzkich<sup>544</sup>. Na polsko-białoruskiej granicy Polski ramy formalne współpracy transgranicznej określają głównie następujące traktaty, umowy i porozumienia:

- Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Białoruś o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisany 23 czerwca 1992 r.<sup>545</sup>;
- Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś o głównych zasadach współpracy transgranicznej, podpisane 24 kwietnia 1992 r.<sup>546</sup>;
- Deklaracja o dobrym sąsiedztwie, wzajemnym zrozumieniu i współpracy między Rzeczpospolitą Polską i Republiką Białoruś z 10 października 1991 r.;
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś o współpracy gospodarczej z 30 kwietnia 2004 r.<sup>547</sup>;
- Umowa o ruchu osobowym pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś o ruchu osobowym z 26 sierpnia 2003 r.<sup>548</sup>;

---

<sup>544</sup> K. Jóskowiak, *Samorząd terytorialny w procesie...*, s. 89.

<sup>545</sup> Dz.U. z 1993 r., nr 118, poz. 527.

<sup>546</sup> M.P. z 2003 r., nr 37, poz. 518.

<sup>547</sup> Dz.U. z 2010 r., nr 26, poz. 286.

<sup>548</sup> M.P. z 2003 r., nr 49, poz. 754.

- Umowa o ruchu osobowym pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o ruchu osobowym z 20 grudnia 2007 r.<sup>549</sup>;
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o zasadach małego ruchu granicznego z 12 lutego 2010 r.<sup>550</sup>;
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś o współpracy w dziedzinie kultury, nauki i oświaty z 27 listopada 1995 r.<sup>551</sup>

Zgodnie z przepisami Traktatu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Białoruś o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy przewidziano rozwój kontaktów pomiędzy regionami Polski i Białorusi (art. 10). W art. 12 Traktatu zostały wyróżnione obszary współpracy pomiędzy polskimi i białoruskimi partnerami. Ważną rolę będzie pełnić wymiana informacji we wszystkich sferach życia społecznego i kulturalnego. Poza tym strony będą sprzyjać rozwojowi kontaktów między ich obywatelami. Priorytetem będzie także tworzenie właściwych warunków do rozwijania stosunków między partiami politycznymi, ruchami społecznymi, związkami zawodowymi, stowarzyszeniami, innymi organizacjami pozarządowymi (art. 10, 12).

Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś o głównych zasadach współpracy transgranicznej w treści jest analogiczne do umów o współpracy transgranicznej podpisanych z Republiką Ukrainy i Federacją Rosyjską. W dokumencie została przedstawiona definicja współpracy transgranicznej, dziedziny współpracy oraz informacje o powołaniu Polsko-Białoruskiej Międzyrządowej Komisji Koordynacyjnej do spraw Współpracy Transgranicznej<sup>552</sup>. Zgodnie z art. 5 przedmiotem współpracy transgranicznej będzie przede wszystkim: rozwój regionów, miast i obszarów wiejskich, planowanie i gospodarka przestrzenna, transport i komunikacja, ochrona przyrody, środowiska, współpraca przemysłowa, wymiana handlowa, rolnictwo, edukacja, ochrona zdrowia, kultura i sztuka. Porozumienie zostało podpisane na 10 lat z możliwością prolongaty na dalszy okres<sup>553</sup>.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś o współpracy gospodarczej nawiązuje do zawartego w 1992 r. Traktatu między Rzeczpospolitą

---

<sup>549</sup> M.P. z 2008 r., nr 83, poz. 733.

<sup>550</sup> Dz.U. z 2010 r., nr 122, poz. 823.

<sup>551</sup> Dz.U. z 1996 r., nr 76, poz. 366.

<sup>552</sup> K. Gomółka, *Współpraca transgraniczna...*, s. 32.

<sup>553</sup> Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś o głównych zasadach współpracy transgranicznej, podpisane 24 kwietnia 1992 r., M.P. z 2003 r. nr 37, poz. 518.

Polską a Republiką Białoruś o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy. W art. 1 Umowy wskazano niezbędność rozwoju międzyregionalnej współpracy gospodarczej. Aby ułatwić rozwój współpracy gospodarczej partnerzy polscy i białoruscy będą podejmować działania mające na celu:

- wymianę informacji w obszarze ustawodawstwa regulującego działalność gospodarczą i jego zmian;
- udział w międzynarodowych organizacjach gospodarczych i ugrupowań integracyjnych;
- realizację działań promocyjnych warunkujących zbliżenie partnerów.

W celu optymalizacji współpracy transgranicznej została powołana Polsko-Białoruska Komisja do spraw Współpracy Gospodarczej, do zadań której należy m.in.: przegląd i ocena współpracy gospodarczej; przygotowanie planów rozwoju współpracy gospodarczej; analiza spraw spornych (art. 5 umowy).

Umowa o ruchu osobowym pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś o ruchu osobowym z 26 sierpnia 2003 r. wprowadziła przy przekraczaniu granicy wizy. W art. 18 umowy zawarty jest postulat bezpłatnego wydawania wiz członkom organów roboczych euroregionów: Puszcza Białowieska, Niemen, Bug na wniosek tych organów, a także członkom delegacji narodowych Polsko-Białoruskiej Komisji Koordynacyjnej do spraw Współpracy Transgranicznej i członkom jej organów roboczych. Dodać należy, że Umowa o ruchu osobowym pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi z 20 grudnia 2007 r. informowała o zasadach przekraczania granicy w związku z wejściem w życie Traktatu z Schengen (Polska przystąpiła do strefy Schengen 21 grudnia 2007 r.)<sup>554</sup>.

Umowa międzyrządowa o zasadach małego ruchu granicznego z 12 lutego 2010 r. zawiera 21 artykułów oraz trzy załączniki<sup>555</sup>. Zgodnie z treścią Umowy mały ruch graniczny to regularne, systematyczne przekraczanie wspólnej granicy umawiających się Stron przez mieszkańców strefy przygranicznej z powodów społecznych, kulturalnych, rodzinnych oraz ekonomicznych, które zgodnie z przepisami wewnętrznymi Państwa drugiej Umawiającej się Strony nie są definiowane jako działalność zarobkowa, przez okres nieprzekraczający limitów

---

<sup>554</sup> K. Gomółka, *Współpraca transgraniczna Polski...*, *op.cit.*, s. 33.

<sup>555</sup> Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o zasadach..., *op. cit.*

czasu przedstawionych w Umowie<sup>556</sup>. W dokumencie określono strefę przygraniczną po obu stronach granicy o szerokości 30 km. Postanowiono, że osobom, mieszkającym w strefie przez okres co najmniej 3 lat, wydawana będzie Karta Małego Ruchu Granicznego pozwalająca przekraczać granicę bez wizy. Dodać należy, że Umowa o małym ruchu granicznym niesie ze sobą określone skutki społeczne, ekonomiczne, administracyjne dla strony polskiej i białoruskiej. Mały ruch graniczny warunkuje ożywienie wymiany handlowej, rozwój kontaktów społecznych, kooperacji kulturalnej, oraz nawiązanie wzajemnej współpracy regionalnej<sup>557</sup>. Umowa o małym ruchu granicznym wprowadza ułatwienia w przekraczaniu granicy polsko-białoruskiej przez mieszkańców strefy przygranicznej<sup>558</sup>. Jednak umowa ta nadal nie obowiązuje, ponieważ nie doszło do wymiany not dyplomatycznych między Polską a Białorusią. Między Polską a Białorusią trwają nadal negocjacje ws. ruchu wizowego oraz readmisji. Oczekuje się, że w ramach porozumień zmniejszone zostaną koszty wydawania wiz krótkoterminowych przez kraje Unii Europejskiej dla obywateli Białorusi, a procedury ich uzyskania będą uproszczone. Negocjacje w sprawie uproszczenia ruchu wizowego oraz readmisji rozpoczęły się oficjalnie w styczniu 2014 roku, ale nierozwiązane kwestie polityczne utrudniają porozumienie w tym zakresie<sup>559</sup>. Choć mały ruch graniczny nie wszedł w życie, to jednak uruchomiono ruch bezwizowy (na obszarze Puszczy Białowieskiej, w tym Kanału Augustowskiego), o czym wspomniano wcześniej w niniejszej rozprawie.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś o współpracy w dziedzinie kultury, nauki i oświaty z 27 listopada 1995 r. określa zasady zawierania porozumień w wyodrębnionych dziedzinach, pozwala na podejmowanie bezpośredniej współpracy pomiędzy zainteresowanymi nią polskimi i białoruskimi podmiotami<sup>560</sup>. Jak stanowi art. 9 umowy, Strony będą dążyć do zagwarantowania koniecznych warunków współpracy naukowej za pomocą m.in.: wymiany pracowników naukowych, prowadzenia wspólnych badań, tworzenia wspólnych placówek naukowych,

---

<sup>556</sup> *Ibidem*, art. 2 ust. 1 lit. a).

<sup>557</sup> J. Szymański, *Dwustronne umowy o małym ruchu granicznym państw członkowskich z krajami sąsiedzkimi elementem liberalizacji polityki wizowej Unii Europejskiej*, [w]: M. Zdanowicz, A. Doliwa-Klepacka (red.), *Wybrane aspekty wpływu członkostwa państw Europy Środkowo-Wschodniej na stosunki ze wschodnimi państwami ościennymi*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2009, s.76.

<sup>558</sup> *Uzasadnienie, potrzeba, cel zawarcia Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o zasadach małego ruchu granicznego*, Biuletyn Informacji Publicznej Kancelarii Premiera Rady Ministrów, tryb dostępu: [http://bip.kprm.gov.pl/g2/2010\\_04/2506\\_fileot.pdf](http://bip.kprm.gov.pl/g2/2010_04/2506_fileot.pdf) [na dzień: 03.12.2014 r.].

<sup>559</sup> *Uproszczenia wizowe dla Białorusinów? Łukaszenie to nie na rękę*, „Kresy24.pl”, tryb dostępu: <https://kresy24.pl/uproszczenia-wizowe-dla-bialorusinow-lukaszenie-to-nie-na-reke/> [na dzień: 10.09.2018 r.].

<sup>560</sup> K. Gomółka, *Współpraca transgraniczna Polski...*, *op.cit.*, s. 33.



wymiany informacji, publikacji i dokumentacji naukowej, organizowania wspólnych imprez naukowych (np. konferencji, kongresów)<sup>561</sup>. Poza tym Strony umowy będą popierać współpracę i wymianę doświadczeń w obszarze szkolnictwa wyższego i nauki, oraz stwarzać warunki do bezpośredniej współpracy szkół wyższych, placówek, naukowców za pomocą np.: staży, wymiany wizyt naukowców, zatrudniania wykładowców, kształcenia studentów, podwyższania kwalifikacji kadr naukowych, wymian studentów na praktyki (art. 10 umowy)<sup>562</sup>.

#### **4.4. Prawo krajowe (polskie i białoruskie) właściwe wobec bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna**

W rozdziale tym pragnę skoncentrować się na polskich i białoruskich aktach prawnych regulujących bezpośrednio bądź pośrednio współpracę transgraniczną. W pierwszej kolejności omówię właściwe przepisy Konstytucji RP, ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych. W części dalszej omówię właściwe przepisy Konstytucji Republiki Białorusi oraz ustawy o administracji terenowej i samorządzie terytorialnym.

Od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku nastąpił wzrost aktywności polskich jednostek terytorialnych, w szczególności gmin. Zaczęły one podejmować działania, których celem było zacieśnienie współpracy z samorządami innych państw<sup>563</sup>. Miało ono całkowicie inny wymiar i stanowiło odzwierciedlenie transformacji ustrojowych. Zaistniała potrzeba integracji nie tylko na poziomie krajowym, ale i lokalnym, co przejawiało się w późniejszej decentralizacji państw<sup>564</sup>.

Jak już wspomniano w podrozdziale 3.3., główne polskie akty prawne istotne dla bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna to:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (przede wszystkim: art. 172 ust.1-3);

---

<sup>561</sup> Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś o współpracy..., *op.cit.*, art.9.

<sup>562</sup> *Ibidem*, art. 10.

<sup>563</sup> K. Kentnowska, *Rozwój form współpracy...*, s. 239.

<sup>564</sup> E. Czech, M. Kropiewnicka, *Międzynarodowa współpraca polskiego samorządu terytorialnego szczebla powiatowego w zakresie ochrony środowiska realizowanej w zgodzie ze zrównoważonym rozwojem*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12, s. 185.

- Ustawa o samorządzie gminnym<sup>565</sup> (głównie art. 18 ust. 2 pkt 12a; art. 64 ust. 1; art. 65 ust. 1; art. 74 ust 1; art. 84 ust. 1);
- Ustawa o samorządzie powiatowym<sup>566</sup> (przede wszystkim art. 5 ust 2; art.75 ust. 1; art. 65 ust 1; art. 66 ust. 1);
- Ustawa o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych<sup>567</sup> (przede wszystkim art. 4 ust. 1-5; art. 6-10);
- Statut Miasta Białegostoku<sup>568</sup> (przede wszystkim § 1; § 4 ust. 1; § 4 ust. 2; § 5; § 6 ust. 1; § 7 ust. 1<sup>2)</sup>; § 7 ust. 2<sup>2)</sup>; § 7 ust. 3; § 8 ust. 2);
- Priorytety współpracy zagranicznej województwa podlaskiego<sup>569</sup> (głównie rozdz. I pkt. 1, 3, 4, 5, rozdz. II pkt 1, rozdz. III).

Wdrażanie funduszy europejskich w Polsce w perspektywie finansowej na lata 2014-2020 skierowanych na współpracę transgraniczną odbywa się w oparciu o regulacje prawa Unii Europejskiej (przede wszystkim prawo wtórne), ale także w oparciu o normy prawa polskiego. Wśród krajowych aktów prawnych dotyczących funduszy europejskich skierowanych na współpracę transgraniczną należy wskazać:

- ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>570</sup>, która określa zasady gospodarowania środkami publicznymi pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej oraz z innych źródeł zagranicznych;
- ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych<sup>571</sup>, która przedstawia procedurę zamówień publicznych finansowanych za pomocą środków publicznych, w tym środków z Unii Europejskiej;
- ustawę z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>572</sup>, określającą sposób postępowania w sytuacji niewłaściwego

<sup>565</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2018 r. poz. 994, t.j. z późn. zm.

<sup>566</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2018 r. poz. 995, t.j. z późn. zm.

<sup>567</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.

<sup>568</sup> Statut Miasta Białegostoku z dnia 5 lutego 1996 r., Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2016 r., poz. 2397, t.j. z późn. zm.

<sup>569</sup> Priorytety Współpracy Zagranicznej Województwa Podlaskiego, Załącznik nr 1 do Uchwały Nr XXXVII/480/06 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 10 kwietnia 2006 r.

<sup>570</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, t.j. z późn. zm.

<sup>571</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych, Dz.U. z 2018 r. poz. 1986, t.j. z późn. zm.

wydatkowania lub zarządzania środkami unijnymi, które są uznane za naruszenie dyscypliny finansów publicznych;

- ustawę z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy<sup>573</sup>, która określa sankcje karne np. za wykorzystanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem;
- ustawę z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>574</sup>, przedstawiająca terminy i tryb odzyskiwania dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem.

Białoruś w związku z powstaniem po 1990 r. nowego państwa, musiała przeprowadzić reformy ustrojowe dostosowujące białoruskie ustawodawstwo do standardów europejskich. W lutym 1991 r. uchwalono Ustawę o samorządzie lokalnym i lokalnej gospodarce. W ustawie tej określone zostały zasady udziału obywateli w administracji, samodzielności i niezależności organów samorządu lokalnego w zakresie ich uprawnień, rozdziału funkcji wybieralnej, wykonawczej i sędziowskiej władzy itp. Ustawa zdefiniowała samorząd lokalny (terytorialny) jako prawo obywateli do samodzielnego podejmowania bezpośrednio lub za pośrednictwem wybieranych przez nich organów, decyzji w kwestiach społecznych, gospodarczych, politycznych i kulturalnych o znaczeniu lokalnym, na bazie prawa i interesów ludności. Niestety na podstawie ustawy nie udało się zapewnić rozwoju rzeczywistego i efektywnego samorządu lokalnego na Białorusi. W 1994 roku ustawa zyskała nową nazwę, tj. Ustawa o lokalnej administracji i samorządzie w Republice Białoruś. Wcześniejsze i ostatnia nowelizacja ustawy z dnia 10.01.2000 r. nie rozszerzyła uprawnień rad w sprawach międzynarodowych. Jedynie w artykule 17 ust. 1 pkt 30 jest mowa, że rady w ramach swoich kompetencji m.in. nawiązują współpracę międzynarodową.

Do podstawowych źródeł prawa określających ustrój i funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Republice Białoruś należy zaliczyć:

- Konstytucję Republiki Białoruś z 15 marca 1994 r.<sup>575</sup>;
- ustawę o administracji terenowej i samorządzie terytorialnym w Republice Białoruś<sup>576</sup>;
- ustawę o ustroju administracyjno-terytorialnym Republiki Białoruś<sup>577</sup>;

---

<sup>572</sup> Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Dz.U. z 2018 r., poz. 1458, t.j. z późn. zm.

<sup>573</sup> Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy, Dz.U. z 2018 r. poz. 1958, t.j. z późn. zm.

<sup>574</sup> Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz.U. z 2018 r. poz. 1314, t.j. z późn. zm.

<sup>575</sup> Konstytucja Republiki Białorusi ot 15 marca 1994 g.

<sup>576</sup> Закон Республики Беларусь от 4 января 2010 г. номер 108-З, О местоправлении и самоуправлении в Республике Беларусь, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2013 г., номер 72-З.

- ustawę o zebraniach krajowych i terenowych<sup>578</sup>;
- Dekret Prezydenta Republiki Białoruś w sprawie przeprowadzenia reformy organów administracji terenowej i samorządu terytorialnego<sup>579</sup>.

Z punktu widzenia poruszanej problematyki istotne jest omówienie najważniejszych przepisów dotyczących współpracy międzynarodowej zawartych w Konstytucji Republiki Białoruś. Zgodnie z art. 8 Republika Białoruś uznaje priorytet powszechnie przyjętych zasad prawa międzynarodowego i zapewnia zgodność z nimi prawa. Republika Białoruś zgodnie z normami prawa międzynarodowego może na zasadzie dobrowolności przystępować do organizacji międzypaństwowych i występować z nich. Niedopuszczalne jest zawieranie umów międzynarodowych sprzecznych z Konstytucją. Jak stanowi art. 9 – terytorium Republiki Białoruś jest naturalnym warunkiem istnienia i przestrzenną granicą samostanowienia narodu, fundamentem jego dobrobytu i suwerenności Republiki Białoruś. Terytorium Białorusi jest wspólne i niezbywalne. Terytorium podzielone jest na obwody, rejony, miasta i inne jednostki administracyjno-terytorialne. Podział administracyjno-terytorialny państwa jest określony przez prawo. Według art. 18 Republika Białoruś w swojej polityce zagranicznej opiera się na zasadach równości państw, niestosowania siły lub groźby jej użycia, nienaruszalności granic, pokojowego rozstrzygania sporów, nieingerencji w sprawy wewnętrzne i na innych powszechnie uznanych zasadach i normach prawa międzynarodowego. Republika Białoruś stawia sobie za cel uczynienie swojego terytorium strefą wolną od broni jądrowej, a państwa - neutralnym. Zgodnie z art. 61 każdy ma prawo, zgodnie z międzynarodowymi aktami prawnymi ratyfikowanymi przez Republikę Białoruś, zwracać się do organizacji międzynarodowych w celu ochrony swoich praw i wolności<sup>580</sup>, jeżeli wyczerpane zostały wszystkie istniejące środki wewnątrzpaństwowej ochrony prawnej. Jak stanowi art. 79, Prezydent Republiki Białoruś Prezydent uosabia jedność narodu, gwarantuje realizację głównych kierunków polityki wewnętrznej i zagranicznej, reprezentuje Republikę Białoruś w stosunkach z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi.

---

<sup>577</sup> Zakon Respubliki Biełarus' ot 5 maja 1998 g. nomer 154-Z, Ob administrativno-territorialnom ustrojstve Respubliki Biełarus', Nacional'nyj rejestr pravovych aktov Respubliki Biełarus', 2012 g., nomer 9, 2/1898.

<sup>578</sup> Zakon Respubliki Biełarus' ot 12 ijul'a 2000 g. nomer 411-Z, O respublikanskich i mestnych sobranijach, Nacional'nyj rejestr pravovych aktov Respubliki Biełarus', 2013, nomer 70-Z.

<sup>579</sup> Ukaz Prezidenta Respubliki Biełarus' ot 19 sentiabria 1995 g. nomer 283 O provedenii reformy organov mestnogo upravlenija i samoupravlenija, Nacional'nyj rejestr pravovych aktov Respubliki Biełarus', 2000 g., nomer 1, 1/836.

<sup>580</sup> Problem ochrony praw i wolności poruszony został w artykule L. Abramchik, *Payment of taxes and tax collections as a constitutional duty of the citizens of Belarus: the past and the present*, [w:] J. Matwiejuk, K. Prokop (red.), *Evolution of the constitutionalism in the selected states of Central and Eastern Europe*, Wydawnictwo Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2010, s. 294.

Według art. 84 pkt 20 Prezydent Republiki Białoruś prowadzi negocjacje i podpisuje umowy międzynarodowe, mianuje i odwołuje przedstawicieli dyplomatycznych Republiki Białoruś w obcych państwach i organizacjach międzynarodowych. Natomiast zgodnie z art. 84 pkt 21 Prezydent Republiki Białoruś odbiera listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych państw obcych. Z kolei Izba Reprezentantów w świetle art. 97 pkt 2 rozpatruje projekty ustaw, w tym o zatwierdzeniu głównych kierunków polityki wewnętrznej i zagranicznej Republiki Białoruś, ratyfikacji i wypowiedaniu umów międzynarodowych. Natomiast Rząd Republiki Białoruś zgodnie z art. 107 rozwija główne kierunki polityki wewnętrznej i zagranicznej oraz podejmuje działania dla ich realizacji. Z kolei zgodnie z art. 116 Trybunał Konstytucyjny Republiki Białoruś na wniosek Prezydenta Republiki Białoruś, Izby Reprezentantów, Rady Republiki, Sądu Najwyższego Republiki Białoruś, Najwyższego Sądu Gospodarczego Republiki Białoruś, Rad Ministrów opiniuje zgodność ustaw, rozporządzeń, dekretów prezydenckich, umów międzynarodowych i innych zobowiązań Republiki Białoruś z Konstytucją i aktami prawa międzynarodowego ratyfikowanymi przez Republikę Białoruś a także opiniuje zgodność aktów międzynarodowych, formacji, do których wchodzi Republika Białoruś, dekretów prezydenckich wydanych zgodnie z przepisami prawa, z Konstytucją, z międzynarodowymi aktami prawnymi ratyfikowanymi przez Republikę Białoruś; ustawami, dekretami oraz zgodność uchwał Rady Ministrów, aktów Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Gospodarczego, Prokuratora Generalnego z Konstytucją, z międzynarodowymi aktami prawnymi ratyfikowanymi przez Republikę Białoruś, ustawami, dekretami, uchwałami oraz opiniuje zgodność aktów każdego innego organu państwowego, z Konstytucją, międzynarodowymi aktami prawnymi ratyfikowanymi przez Republikę Białoruś, ustawami, dekretami, uchwałami<sup>581</sup>.

Z kolei w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej szczególne znaczenie dla analizowanej problematyki mają: art. 9, art. 87 ust. 1, 88 ust. 3, art. 89 ust. 1, art. 133 ust. 1 pkt. 1-3, art. 133 ust. 3, art. 146 ust. 4 pkt. 9–10, art. 172 ust. 2–3. Według art. 9 Rzeczypospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego<sup>582</sup>. Jak stanowi art. 87 ust. 1 Źródłami

---

<sup>581</sup> *Конституция Республики Беларусь от 15 марта 1994 г. № 2875-XII* (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 1999 г., № 1, 1/0).

<sup>582</sup> Zdaniem W. Skrzydło Rzeczypospolita Polska jako podmiot prawa międzynarodowego jest sygnatariuszem wielu umów międzynarodowych. Tego rodzaju akty normatywne rodzą określone zobowiązania nie tylko w sferze stosunków zewnętrznych, ale także wywołują skutki prawne obowiązujące w stosunkach wewnętrznych. Z treści artykułu wynika, że parlament w toku swej działalności ustawodawczej jest związany treścią zawartych i ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych, w tym także dotyczących wolności oraz praw człowieka i obywatela. Uchwalone zatem przez parlament ustawy muszą być zgodne z zawartymi umowami.

powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia<sup>583</sup>. Zgodnie z art. 88 ust. 3 Umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie są ogłaszane w trybie wymaganym dla ustaw. Zasady ogłaszania innych umów międzynarodowych określa ustawa. Według art. 89 ust. 1 ratyfikacja przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej i jej wypowiedzenie wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, jeżeli umowa dotyczy: pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych (pkt 1), wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji (pkt 2), członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej (pkt 3)<sup>584</sup>. Jak stanowi art. 133 ust. 1 Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako reprezentant państwa w stosunkach zewnętrznych: ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, o czym zawiadamia Sejm i Senat (pkt 1), mianuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych (pkt 2), przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw i organizacji międzynarodowych (pkt 3).

Zgodnie z art. 133 ust. 3 Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem. Według art. 146 ust. 4 pkt. 9–10, w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach Rada Ministrów w szczególności: sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi (pkt 9), zawiera umowy międzynarodowe wymagające ratyfikacji oraz zatwierdza i wypowiada inne umowy międzynarodowe (pkt 10).

Według art. 172 ust. 2 Jednostka samorządu terytorialnego ma prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Jak stanowi art. 172 ust. 3, zasady

---

Konstytucja poszerzyła uprawnienia Trybunału Konstytucyjnego poddając jego kontroli zgodność zawieranych umów z Konstytucją, ale także zgodność ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi. Zatem umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie mają pierwszeństwo w stosunku do ustawy. Z treści artykułu wynika, iż wszystkie akty prawa krajowego winny być zgodne z całym prawem międzynarodowym wiążącym Polskę, rozumianym szeroko, a nie tylko jako umowy międzynarodowe – zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. VII, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, komentarz art. 9,

<sup>583</sup> Wiesław Skrzydło podkreśla, że Konstytucja RP wymienia dwa rodzaje źródeł prawa: źródła prawa powszechnie obowiązującego i źródła prawa miejscowego. Te pierwsze obowiązują na całym terytorium Rzeczypospolitej, te drugie zaś tylko na obszarze działania organu, który je ustanowił, stąd określa się tego rodzaju akty jako akty prawa miejscowego. Pierwszą z tych grup Konstytucja omawia szerzej i bliżej ją charakteryzuje, drugiej natomiast poświęca znacznie mniej uwagi, odsyłając uregulowanie tej kwestii w drodze – *ibidem*.

<sup>584</sup> Zgodnie z art. 89 ust. 1 Prezydent może dokonać ratyfikacji dopiero po uzyskaniu ustawowego upoważnienia, zatem ratyfikacja tego rodzaju umów międzynarodowych wymaga zgody parlamentu.

na jakich jednostki samorządu terytorialnego mogą korzystać z praw, o których mowa w ust. 1 i 2, określa ustawa<sup>585</sup>.

Kluczowe kompetencje Prezydenta i Parlamentu Republiki Białoruś oraz Prezydenta i Parlamentu Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie polityki zagranicznej przedstawiono w tabeli 15.

**Tabela 15. Kompetencje Prezydenta i Parlamentu Republiki Białoruś oraz Prezydenta i Parlamentu Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie polityki zagranicznej**

Kompetencje	Prezydent Republiki Białoruś	Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej	Parlament Republiki Białoruś	Parlament Rzeczypospolitej Polskiej
Ratyfikacja i wypowiedanie umów międzynarodowych	-	Tak Prezydent jako przedstawiciel państwa w stosunkach w stosunkach zewnętrznych: ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe stosownie do art. 133 ust.1 pkt 1 Konstytucji RP	Tak Ratyfikacja dokonywana jest przez Zgromadzenie Narodowe w oparciu o art. 20 Ustawy Republiki Białoruś o międzynarodowych umowach Republiki Białoruś	Tak Wyrażanie zgody zgodnie z art. 89 Ratyfikacja przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej wymaga wyrażenia zgody przez Parlament zgodnie z art. 89 us.1 Konstytucji RP
Podpisywanie umów międzynarodowych	Tak Prezydent Republiki Białoruś prowadzi negocjacje i podpisuje umowy międzynarodowe art. 84 Konstytucji Republiki Białoruś	Tak Prezydent jako przedstawiciel państwa w stosunkach w stosunkach zewnętrznych: ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe wedle art. 133 ust.1 pkt 1 Konstytucji RP	-	-
Zawiadamianie Parlamentu o podpisaniu umowy międzynarodowej	Nie Kwestia ta nie została uregulowana w Konstytucji RB	Tak	-	-
Mianowanie i odwoływanie	Tak	Tak	-	-

<sup>585</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.

pełnomocnych przedstawicieli w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych	Prezydent mianuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych na podstawie art. 133 ust. 1 pkt 2			
Przyjmowanie listów uwierzytelniających i odwołujących akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw i organizacji międzynarodowych	Tak  Zadaniem Prezydenta Republiki Białoruś jest m.in. przyjmowanie listów uwierzytelniających i odwołujących akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw i organizacji międzynarodowych zgodnie z art. 133 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RB	Tak  Wymagana jest kontrasygnata Prezesa Rady Ministrów	-	-
Współdziałanie w zakresie polityki zagranicznej z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem	Nie  Problem ten nie został uregulowany w Konstytucji RB	Tak  Prezydent Rzeczypospolitej w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem stosownie do art. 133 ust. 3	-	-
Zawieranie umów międzynarodowych wymagających ratyfikacji	Tak  Prezydent Republiki Białoruś prowadzi negocjacje i podpisuje umowy międzynarodowe art. 84 Konstytucji Republiki Białoruś	Tak  Uprawnienie przysługuje Radzie Ministrów zgodnie z art. 146 ust. 4 pkt 10 Konstytucji RP	-	-
Określenie podstawowych kierunków polityki zagranicznej	-	-	Tak  Prezydent Republiki Białoruś jako reprezentant państwa w stosunkach	Nie  Uprawnienie przysługuje Radzie Ministrów zgodnie z art. 146 ust. 4 pkt 9



			zewnątrznych sprawuje ogólne kierownictwo w obszarze polityki zagranicznej stosownie do art. 79 Konstytucji RB	Konstytucji RP
Użycie Sił Zbrojnych do obrony kraju	-	Tak Użycie Sił Zbrojnych do obrony kraju zarządza Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Prezesa Rady Ministrów zgodnie z art. 136 Konstytucji RP	Tak Użycie Sił Zbrojnych do obrony kraju zarządza Prezydent Republiki Białoruś w oparciu o art. 84 pkt 29 Konstytucji RB	-
Wypowiedzenie wojny i zawarcie pokoju	-	-	Tak Wypowiedzenie wojny i zawarcie pokoju przez Prezydenta RB następuje na podstawie 84 pkt 29	Tak Rada Ministrów sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju oraz określa corocznie liczbę obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej wedle art. 146 ust. 4 pkt 11

Źródło: opracowanie własne na podstawie Konstytucja Respubliki Białaruś' ot 15 marta 1994 g. numer 2875-XII, Nacional'nyj rejestr pravovych aktov Respubliki Białaruś', 1999 g., numer 1 1/0; Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.

Analizując konstytucyjne białoruskie i polskie przepisy regulujące problematykę związaną z prowadzeniem polityki zagranicznej państwa, należy stwierdzić, że kompetencje Prezydenta Republiki Białoruś oraz Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie stosunków z innymi państwami w większości obejmują te same obszary. Są jednak pewne różnice, warte omówienia. Odnośnie kwestii ratyfikacji umów międzynarodowych – Prezydent Republiki Białoruś prowadzi negocjacje i podpisuje umowy międzynarodowe, które wymagają ratyfikacji białoruskiego Parlamentu<sup>586</sup>. Z kolei w polskiej Konstytucji kompetencje w zakresie ratyfikacji umów międzynarodowych przysługują Prezydentowi.

<sup>586</sup> Konstytucja Respubliki Białaruś' ot 15 marta 1994 g.; art . 84 – Zakon Respubliki Białaruś' 23 ijuł'a 2008 g., numer 421-Z o meždunarodnych dogovorach Respubliki Białaruś', Zakon Respubliki Białaruś ot 8 janvarja 2014 g. numer 124-Z, Nacionalnyj pravovoj Internet-portał Respubliki Białaruś, 2014, numer 2/2122).

Stosownie do art. 133 ust. 1 pkt 1 Prezydent Rzeczypospolitej jako reprezentant państwa w stosunkach zewnętrznych: ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, o czym zawiadamia Sejm i Senat (pkt 1)<sup>587</sup>. Kolejna różnica związana jest z koniecznością zawiadamiania Parlamentu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o ratyfikacji bądź o wypowiedzeniu umów międzynarodowych<sup>588</sup>. W konstytucyjnych białoruskich przepisach nie ma takiej regulacji. Do innych kwestii, które nie zostały uwzględnione w Konstytucji Republiki Białoruś a są unormowane w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, należy współdziałanie w zakresie polityki zagranicznej Prezydenta z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem. Następną różnicą dotyczy zawierania umów międzynarodowych wymagających ratyfikacji. W Konstytucji Białorusi uprawnienie to przysługuje Prezydentowi, natomiast w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej kompetencja ta leży w gestii Rady Ministrów<sup>589</sup>. Odmienne przedstawia się problem dotyczący określenia podstawowych kierunków polityki zagranicznej. Na Białorusi niniejszą kwestią zajmuje się Parlament, w Polsce zaś Rada Ministrów<sup>590</sup>.

Zgodnie z ustawą Konstytucją Republiki Białoruś administracja lokalna i samorząd lokalny są sprawowane przez obywateli za pomocą lokalnych Rad Deputowanych, organów wykonawczych, organów terytorialnego samorządu publicznego, poprzez lokalne referenda, zebrania i inne formy bezpośredniej partycypacji w kwestiach państwowych i publicznych. Dodać należy, że w Konstytucji został wyodrębniony rozdział V „Administracja i samorząd lokalny”. Ustawa zasadnicza realizuje ideę rozdzielenia władzy na wyższych szczeblach władzy państwowej oraz w sytuacji lokalnych organów wybieralnych i wykonawczych<sup>591</sup>.

Ważnym źródłem prawa ukazującym podstawy prawne ustroju i funkcjonowania samorządu terytorialnego w Republice Białoruś jest ustawa z dnia 4 stycznia 2010 r. o administracji terenowej i samorządzie terytorialnym w Republice Białoruś<sup>592</sup>. Zgodnie z art. 1 ust.1 ustawy<sup>593</sup> samorząd terytorialny to forma organizacji i działalności ludności zamieszkującej dany obszar, służąca samodzielnemu, bezpośrednio lub za pośrednictwem

---

<sup>587</sup> Art 133 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.

<sup>588</sup> *Ibidem*, art. 133 ust. 1 pkt 1.

<sup>589</sup> Art. 84 Konstytucji Republiki Białoruś; art. 146 ust. 4 pkt 10 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>590</sup> Art. 79 Konstytucji Republiki Białoruś; art. 146 ust. 4 pkt 9 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.

<sup>591</sup> A. Žučkoŭ, *Gotowość i zdolność...*, s. 234.

<sup>592</sup> Por. V. Kolesnikov, A. Krastin, *Formirovanije i razvitie organov mestnogo upravljenja i samoupravljenja v Bielorusi*, „Miscelanea Historico-Iuridica” 2012, t. 9, s. 126.

<sup>593</sup> Zakon Respubliki Bielarus’ ot 4 janvar’a 2010 g. nomer 108-Z, O mestoupravlenii i samoupravlenii v Respublike Belarus’, Nacional’nyj rejestr pravovych aktov Respubliki Bielarus’, 2013 g., nomer 72-Z.

wybranych przez nią organów, rozwiązywaniu własnych problemów społecznych, gospodarczych i politycznych o znaczeniu lokalnym, z uwzględnieniem interesu narodowego i interesów obywateli, właściwości rozwoju jednostek administracyjno-terytorialnych, opartych na własnej bazie materialno-finansowej oraz na środkach zewnętrznych. Idea samorządu terytorialnego realizuje się poprzez lokalne Rady Deputowanych, organy społecznego samorządu terytorialnego, lokalne zebrania, referenda, inicjatywy obywatelskie na mocy decyzji Rady, udział obywateli w finansowaniu i wyrównanie wydatków budżetowych oraz inne formy uczestnictwa obywateli w sprawach państwowych i społecznych<sup>594</sup>. System organów samorządu lokalnego obejmuje Rady i organy terytorialnego samorządu społecznego. System Rad w Republice Białoruś składa się z trzech poziomów terytorialnych: obwodowego, bazowego oraz podstawowego i obejmuje rady obwodowe, miejskie, rejonowe, a także wiejskie.

Charakterystykę poziomów terytorialnych systemu rad w Republice Białoruś przedstawiono w tabeli 16.

**Tabela 16. Charakterystyka trzech poziomów terytorialnych systemu Rad w Republice Białoruś**

<b>Poziom terytorialny systemu rad</b>	<b>Charakterystyka</b>
<b>Obwodowy</b>	do obwodowego poziomu terytorialnego zaliczają się rady obwodowe, Rada Miasta Mińsk. Rady poziomu obwodowego są nadrzędne w stosunku do rad bazowych i podstawowych poziomu terytorialnego. Rada Miasta Mińsk ma uprawnienia rady bazowej.
<b>Bazowy</b>	do bazowego poziomu terytorialnego zaliczane są rady miejskie (miast podporządkowania obwodowego) i dzielnicowe). Rady poziomu bazowego są nadrzędne w stosunku do rad podstawowego poziomu terytorialnego.
<b>Podstawowy</b>	do podstawowego poziomu terytorialnego należą rady miejskie (miast podporządkowania obwodowego), osiedlowe i wiejskie.

Źródło: Zakon Respubliki Białorus' ot 4 janvar'a 2010 g. nomer 108-Z, O mestoupravlennii i samoupravlennii v Respublike Belarus', art. 1 ust. 3.

System administracji terenowej składa się z trzech poziomów terytorialnych: obwodowego, bazowego oraz podstawowego i obejmuje obwodowe, miejskie, dzielnicowe,

<sup>594</sup> *Ibidem*, art. 1 ust. 1.

osiedlowe (miasteczkowe), wiejskie Komitety Wykonawcze oraz administrację terenową dzielnic w miastach<sup>595</sup>.

Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o administracji terenowej i samorządzie terytorialnym w Republice Białoruś<sup>596</sup>, obwodowy poziom terytorialny obejmuje obwodowe Komitety Wykonawcze i Komitet Wykonawczy Miasta Mińsk. Komitety Wykonawcze na poziomie obwodowym są nadrzędne w stosunku do wykonawczych i administracyjnych organów bazowego i podstawowego szczebla terytorialnego. Do bazowego poziomu terytorialnego należą miejskie (miast podporządkowania obwodowego) i obwodowe Komitety Wykonawcze. Komitety Wykonawcze szczebla bazowego są nadrzędne w stosunku do wykonawczych i administracyjnych organów podstawowego szczebla terytorialnego. Komitet Wykonawczy Miasta Mińsk ma także prawa Komitetu Wykonawczego szczebla bazowego. Podstawowy poziom terytorialny obejmuje miejskie (miasta podporządkowania rejonowego), osiedlowe (miasteczkowe) i wiejskie Komitety Wykonawcze oraz administrację terenową (art. 1 ust. 3).

Administracja terenowa i samorząd terytorialny są organizowane i funkcjonują na podstawie Konstytucji, ustawy o administracji terenowej i samorządzie terytorialnym w Republice Białoruś i innych aktów prawnych, w tym umów międzynarodowych Republiki Białoruś (art. 4 ustawy o administracji terenowej i samorządzie terytorialnym w Republice Białoruś).

Zgodnie z art. 9 tejsze ustawy Rady są przedstawicielskimi organami państwowymi powołanymi zgodnie z prawem w odpowiednich jednostkach administracyjno-terytorialnych i są głównym elementem systemu samorządu terytorialnego. Rady realizują swoje uprawnienia zgodnie z Konstytucją, ustawą o administracji terenowej i samorządzie terytorialnym w Republice Białoruś i innymi aktami prawnymi. Rady podlegają kontroli obywateli, odpowiadają przed nimi. Rady są osobami prawnymi.

Ważną kompetencją Rad jest nawiązywanie współpracy międzynarodowej. Poza tym Rady zatwierdzają regionalne programy, koncepcje, reprezentują interesy danej jednostki administracyjno-terytorialnej w relacjach wzajemnych z innymi organami władz publicznych, innymi organizacjami i obywatelami, ustanawiają zgodnie z prawem lokalne podatki i opłaty (art. 17).

---

<sup>595</sup> *Ibidem*, art. 2 ust. 2.

<sup>596</sup> Закон Республики Беларусь' от 4 январ'а 2010 г. номер 108-Z, О местоуправлении и самоуправлении в Республике Беларусь'.

Jak stanowi art. 25 ust. 1 ustawy o administracji terenowej i samorządzie terytorialnym w Republice Białoruś, samorząd terytorialny to działalność obywateli na zasadzie dobrowolności w ich miejscu zamieszkania na terenie jednostki administracyjno-terytorialnej (tereny osiedli, kompleksów mieszkaniowych, dzielnic, ulic, place, osiedli rolniczych, miasteczek, wsi) w celu rozwiązania lokalnych problemów bezpośrednio lub poprzez organy samorządu terytorialnego. Głównym zadaniem samorządu terytorialnego jest opracowanie i wdrożenie w odpowiedniej części jednostki administracyjno-terytorialnej inicjatyw obywatelskich w sprawach lokalnych.

Organ białoruskiego samorządu terytorialnego może być organem kolegialnym lub jednoosobowym. Kolegialny organ samorządu terytorialnego może powstawać bez podmiotowości prawnej lub pod postacią osoby prawnej. Kolegialny organ samorządu terytorialnego, tworzony jako osoba prawna jest organizacją *non-profit*. Tryb ustanowienia, funkcjonowania i zakończenia działalności organu kolegialnego samorządu terytorialnego, powstałego jako osoba prawna, podlega przepisom o osobie prawnej w odpowiedniej formie organizacyjno-prawnej (art. 27).

Organy wykonawcze i administracyjne są organami publicznymi i wykonują swoje uprawnienia zgodnie z Konstytucją Republiki Białoruś, ustawą o administracji terenowej i samorządzie terytorialnym w Republice Białoruś i innymi aktami prawnymi. Komitet Wykonawczy jest organem wykonawczym i administracyjnym na terenie obwodu, miasta, dzielnicy, miasteczka, wsi, a administracja lokalna – w dzielnicy miasta. Komitety Wykonawcze na poziomie obwodowym odpowiadają przed i kontrolowane są przez prezydenta Republiki Białoruś i Radę Ministrów Republiki Białoruś w sprawach należących do kompetencji Rządu Republiki Białoruś. Komitety Wykonawcze poziomu bazowego i podstawowego, administracje lokalne odpowiadają przed Prezydentem Republiki Białoruś oraz nadrzędnym Komitetem Wykonawczym i są przez te organy kontrolowane. Organy wykonawcze i administracyjne są osobami prawnymi (art. 38).

Ważnym uprawnieniem Komitetów Wykonawczych jest uczestnictwo we współpracy międzynarodowej. Poza tym wśród kompetencji Komitetów Wykonawczych można wyróżnić m.in.: zapewnianie realizacji lokalnego budżetu, wpływów przewidzianych dochodów i wydatkowanie środków budżetowych zgodnie z ich przeznaczeniem; opracowywanie i przedkładanie Radom do zatwierdzenia projektów programów regionalnych, koncepcji; zarządzanie mieniem komunalnym w sposób określony przez Rady, a także nadzorowanie jego wykorzystania na danym terenie.

Republika Białoruś to państwo o unitarnym ustroju terytorialnym, w których obowiązuje podział na jednostki terytorialne trzech szczebli<sup>597</sup>. Na najwyższym poziomie znajdują się obwody oraz miasto stołeczne Mińsk posiadający status samodzielnej jednostki na prawach obwodu. Obwody dzielą się na rejony administracyjne. Status rejonu administracyjnego posiadają także większe miasta, które podlegają bezpośrednio władzom obwodowym oraz dzielnice największych miast. Najniższy szczebel terytorialny stanowią miasta podległe rejonom administracyjnym, osiedla typu miejskiego oraz tzw. rady wiejskie (małe gminy składające się z kilku lub kilkunastu wsi i przysiółków)<sup>598</sup>.

Współcześnie Republika Białoruś podzielona jest na 7 jednostek regionalnych – miasto Mińsk i 6 obwodów: brzeski (stolica – Brześć), grodzieński (stolica – Grodno), homelski (stolica – Homel), miński (siedzibą władz jest miasto Mińsk, które jest odrębną jednostką regionalną), mohylewski (stolica – Mohylew), witebski (stolica – Witebsk). Obwody dzielą się na 118 rejonów administracyjnych oraz 12 miast wydzielonych. Liczba rejonów oscyluje od 16 w obwodzie brzeskim do 22 w mińskim. Na tym samym drugim szczeblu podziału mieszczą się rejony powstałe w dużych miastach (dzielnice), których jest 24. Poziom podstawowy tworzy: 99 miast podległych rejonom administracyjnym, 92 osiedla typu miejskiego i 1292 rady wiejskie (stan z początku 2012 r.)<sup>599</sup>.

Reasumując stwierdzić należy, że przedstawione akty prawne regulują sprawy związane z bilateralną współpracą transgraniczną Białegostoku i Grodna. Przedmiotowa problematyka została szeroko uregulowana w polskim ustawodawstwie (m.in. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, ustawa o samorządzie gminnym, ustawa o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeczeń społeczności lokalnych i regionalnych). Zagadnienie to inaczej przedstawia się w białoruskiej legislacji. Poza Konstytucją Republiki Białoruś, ustawą Republiki Białoruś o międzynarodowych umowach Republiki Białoruś i ustawą o administracji terenowej i samorządzie terytorialnym w Republice Białoruś (akt normatywny, który w głównej mierze prezentuje podstawy prawne ustroju i funkcjonowania samorządu terytorialnego na Białorusi) problem nie został unormowany. Dodać należy, że o ile polska legislacja w sposób szczegółowy określa zasady

---

<sup>597</sup> A. Ignasiak-Szulc, *Ustrój terytorialno-administracyjny...*, s. 112.

<sup>598</sup> W. Kosiedowski, *Rozwój społeczno-gospodarczy i reformy na Białorusi w okresie transformacji*, [w:] W. Kosiedowski (red.) *Współczesna Białoruś. Społeczeństwo i gospodarka czasu przemian*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2013, s. 28.

<sup>599</sup> *Ibidem*, s. 29. Szerzej na ten temat A.A. Smirnova, I.G. Czmuniewicz, *Aministrativno-territorialnoje deleniye Respubliki Bielarus' (istorija i sovremennost')*, [w:] *Provovaja sistema Respubliki Bielarus': sostojanie, problemy i perspektywy rozvitija*, Grodnenskiy Gosudarstwiennyj Uniwersitet im. Janki Kupały, Grodno 2011, s. 303. Patrz też „Aneks”, załącznik 4.

przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy z nimi, o tyle białoruskie ustawodawstwo ogólnie reguluje sprawę nawiązywania współpracy międzynarodowej przez jednostki samorządu terytorialnego z odpowiednikami położonymi po drugiej stronie granicy.

#### **4.5. Inne regulacje właściwe wobec bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna**

Spośród regulacji właściwych wobec bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna nie sposób nie wskazać Statutu Miasta Białystok i dokumentów z nim związanych.

Statut Miasta Białegostoku, przyjęty uchwałą nr XXXII/221/96 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 5 lutego 1996 r.<sup>600</sup>, określa status prawny organów miasta Białegostoku oraz międzynarodowej aktywności w stosunkach z partnerami zagranicznymi.

Jak stanowi § 1 Statutu Miasta Białegostoku, „Miasto Białystok zwane dalej Miastem jest wspólnotą samorządową osób zamieszkałych na jego obszarze i posiada status miasta na prawach powiatu”<sup>601</sup>. Natomiast status prawny Miasta Białegostoku określa § 4 ust. 1 Statutu Miasta Białegostoku, zgodnie z którym „Miasto posiada osobowość prawną, a jego samodzielność podlega ochronie”. Kwestię realizacji zadań samorządowych normuje § 4 ust. 2, zgodnie z którym: „Miasto wykonuje zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialności”. Natomiast precyzuje je § 5: „Zadania własne Miasta obejmują sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, o których mowa (...), a w szczególności”:

- zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej;
- strategię rozwoju Miasta;
- zapewnienie uczestnictwa mieszkańców w życiu wspólnoty samorządowej”.

---

<sup>600</sup> Dokument stanowi załącznik do niniejszej uchwały, zmieniony następującymi uchwałami: uchwałą nr XLIII/376/96 z dnia 25 listopada 1996 r., uchwałą nr V/22/06 z dnia 19 grudnia 2006 r., uchwałą nr XLVI/402/97 z dnia 20 stycznia 1997 r., uchwałą nr L/515/97 z dnia 14 kwietnia 1997 r., uchwałą nr XII/112/07 z dnia 21 maja 1997 r., uchwałą nr LXIX/707/98 z dnia 15 czerwca 1998 r., uchwałą nr XXXVI/462/2001 z dnia 29 stycznia 2001 r., uchwałą nr XLII/548/2001 z dnia 27 sierpnia 2001 r., uchwałą nr XLIV/562/2001 z dnia 29 października 2001 r., uchwałą nr XLVI/596/01 z dnia 17 grudnia 2001 r., uchwałą nr II/11/02 z dnia 28 listopada 2002 r., uchwałą nr V/31/03 z dnia 17 marca 2003 r., uchwałą nr XVIII/173/07 z dnia 29 października 2007 r., uchwałą nr XXVII/313/08 z dnia 21 kwietnia 2008 r., uchwałą nr XXXVIII/467/09 z dnia 23 lutego 2009 r., uchwałą Nr XXX/338/12 z dnia 25 czerwca 2012 r.

<sup>601</sup> Statut Miasta Białegostoku z dnia 5 lutego 1996 r., Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2016 r., poz. 2397, t.j. z późn. zm.

Ponadto, Miasto pełni inne zadania przedstawione w § 6 ust. 1: „Miasto wykonuje zadania z zakresu administracji rządowej nałożone na podstawie ustaw, w tym także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych i referendów”. Zgodnie z § 7 ust. 1<sup>2)</sup>: „W celu wykonywania zadań Miasto może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi”. Dodatkowo § 7 ust. 2 umożliwia współdziałanie między jednostkami samorządu terytorialnego: „Wykonywanie zadań publicznych może być realizowane w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego”. Zgodnie zaś z dyspozycją § 7 ust. 3: „Miasto może tworzyć lub wstępować do stowarzyszeń gmin, miast i powiatów”. Zgodnie z § 8 ust. 2: organami miasta są: Rada Miejska Białegostoku oraz Prezydent Miasta Białegostoku. Jednym z głównych zadań Rady z zakresu kooperacji międzynarodowej jest podejmowanie uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (§ 10 ust. 2 pkt 11a<sup>17)</sup>). Przepis ten odzwierciedla treść art. 172 ust. 1-3 Konstytucji RP oraz art. 18 ust. 2 pkt 12a ustawy o samorządzie gminnym.

Urząd Miejski to aparat pomocniczy Prezydenta, przy pomocy którego realizuje funkcję organu wykonawczego Miasta. Sprawuje należące do jego właściwości zadania zawarte w przepisach prawa (np. w ustawie o samorządzie gminnym, ustawie o samorządzie powiatowym, ustawach szczególnych i aktach prawnych wydanych w celu wykonania tych ustaw oraz w Statucie Miasta Białegostoku i Statucie Urzędu)<sup>602</sup>. Urząd jest jednostką organizacyjną, przy udziale której Prezydent wykonuje zadania:

- własne gminy i powiatu;
- z zakresu administracji rządowej zlecone gminie;
- z zakresu administracji rządowej powierzone powiatowi;
- wynikające z porozumień zawartych z innymi jednostkami samorządu terytorialnego;
- wynikające z porozumień zawartych z organami administracji rządowej<sup>603</sup>.

Kluczowym dokumentem określającym wewnętrzne funkcjonowanie Urzędu Miejskiego w Białymstoku jest Regulamin organizacyjny, który określa:

- reguły funkcjonowania Urzędu Miejskiego w Białymstoku;

---

<sup>602</sup> Załącznik do Zarządzenia nr 543/15 Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Białymstoku z późn. zm., tryb dostępu: [https://www.bip.bialystok.pl/urzed\\_miejski/statut-i-regulamin-organizacyjny.html](https://www.bip.bialystok.pl/urzed_miejski/statut-i-regulamin-organizacyjny.html) [na dzień 31.12.2019 r.].

<sup>603</sup> *Ibidem*.



- zasady zarządzania Urzędem Miejskim w Białymstoku;
- organizację wewnętrzną Urzędu Miejskiego w Białymstoku;
- zadania wspólne jednostek organizacyjnych Urzędu Miejskiego w Białymstoku;
- ramy funkcjonowania jednostek organizacyjnych Urzędu Miejskiego w Białymstoku;
- rodzaje aktów prawnych wydawanych przez Prezydenta Miasta Białegostoku;
- główne reguły przygotowywania projektów aktów prawnych wydawanych przez Radę Miejską Białegostoku i Prezydenta Miasta Białegostoku<sup>604</sup>.

W kontekście niniejszej pracy należy wskazać, jakie komórki w ramach Urzędu Miejskiego w Białymstoku mają w swoich kompetencjach elementy współpracy zagranicznej<sup>605</sup>.

Należy zacząć od Departamentu Prezydenta Miasta Białegostoku, w ramach którego działa Kancelaria Prezydenta Miasta – jednostkę organizacyjną na prawach referatu. Do zadań Kancelarii w zakresie współpracy międzynarodowej należy np.:

- bieżąca obsługa protokołarno-organizacyjna Prezydenta w zakresie kontaktów miejskich i zagranicznych;
- prowadzenie spraw z zakresu współpracy zagranicznej, w tym związanych z uczestnictwem miasta w instytucjach międzynarodowych;
- podejmowanie czynności z zakresu współpracy wynikającej z członkostwa Białegostoku w międzynarodowych organizacjach miast i samorządowców;
- współpraca z Ministerstwem Spraw Zagranicznych i innymi naczelnymi i centralnymi organami władzy państwowej w zakresie kontaktów międzynarodowych oraz wizyt oficjalnych składanych Prezydentowi Miasta przez przedstawicieli obcych państw;
- przygotowywanie zagranicznych wyjazdów służbowych Prezydenta i innych przedstawicieli Miasta, w tym przygotowywanie dokumentacji oraz organizacja podróży i pobytu<sup>606</sup>.

---

<sup>604</sup> *Ibidem*. Aktualny schemat organizacyjny Urzędu Miejskiego w Białymstoku dostępny jest pod adresem: [https://www.bip.bialystok.pl/urząd\\_miejski/schemat-organizacyjny-urzedu-mie.html](https://www.bip.bialystok.pl/urząd_miejski/schemat-organizacyjny-urzedu-mie.html) [na dzień: 31.12.2018 r.].

<sup>605</sup> Zob. schemat organizacyjny Urzędu Miejskiego w Białymstoku, tryb dostępu: [https://www.bip.bialystok.pl/urząd\\_miejski/schemat-organizacyjny-urzedu-mie.html](https://www.bip.bialystok.pl/urząd_miejski/schemat-organizacyjny-urzedu-mie.html) [na dzień: 31.12.2018 r.].

<sup>606</sup> Rozdział 2 ust. 1 pkt. 7, 11 - 14 Załącznika do zarządzenia wewnętrznego nr 89/15 Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie ustalenia organizacji wewnętrznej Departamentu Prezydenta Miasta oraz szczegółowych zadań referatów i samodzielnych stanowisk pracy oraz zespołów (kopia w zasobach autora).

Inną komórką organizacyjną Urzędu Miejskiego w Białymstoku uczestniczącą we współpracy międzynarodowej jest Departament Kultury, Promocji i Sportu. W ramach Departamentu funkcjonuje m.in. Referat Promocji i Turystyki, do którego zadań należy przede wszystkim:

- przygotowanie i wdrażanie projektów promocyjnych i turystycznych, będących przedmiotem wniosków o wsparcie z dostępnych źródeł finansowych, w tym z funduszy europejskich;
- przygotowanie i wdrażanie projektów turystycznych, będących przedmiotem wniosków o wsparcie z dostępnych źródeł finansowych, w tym z funduszy europejskich;
- obsługa wizyt studyjnych dziennikarzy oraz przedstawicieli krajowych i zagranicznych biur podróży<sup>607</sup>.

Natomiast do zadań Referatu Sportu w zakresie współpracy międzynarodowej należy:

- organizacja lub współorganizacja imprez sportowych o charakterze miejskim, wojewódzkim, ogólnopolskim, międzynarodowym;
- rozwijanie współpracy z zagranicą w zakresie sportu<sup>608</sup>.

Ostatnią komórką uczestnicząca we współpracy międzynarodowej jest Biuro Funduszy Europejskich. Do jego głównych zadań należy:

- pozyskiwanie informacji o inicjatywach i programach Unii Europejskiej służących rozwojowi miasta, a następnie informowanie jednostek organizacyjnych Urzędu i miejskich jednostek organizacyjnych o możliwościach i warunkach aplikacji, w tym wskazywanie dostępnych źródeł finansowania;
- pozyskiwanie informacji z instytucji krajowych i zagranicznych na temat zewnętrznych źródeł finansowania tym pochodzących z funduszy Unii Europejskiej;
- analiza uzyskiwanych informacji o dostępnych programach i źródłach finansowania pod kątem oceny uwarunkowań związanych z możliwością realizacji przez Miasto przedsięwzięć ze środków Unii Europejskiej;

---

<sup>607</sup> Rozdział 2 ust. 2 pkt. 9, 14, 16 Załącznika do zarządzenia wewnętrznego nr 19/17 Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 11 kwietnia 2017 r. w sprawie ustalenia organizacji wewnętrznej Departamentu Kultury, Promocji i Sportu oraz szczegółowych zadań, referatów i samodzielnych stanowisk pracy (kopia w zasobach autora).

<sup>608</sup> *Ibidem*, rozdział 2 ust. 3 pkt. 10, 13.

- przekazywanie informacji oraz otrzymywanych ofert dotyczących możliwości realizacji projektów z udziałem zewnętrznych środków finansowych jednostkom organizacyjnym Miasta;
- współpraca i uzgadnianie warunków aplikacji do poszczególnych programów Unii Europejskiej z regionalnymi, krajowymi, oraz zagranicznymi instytucjami pośredniczącymi, wdrażającymi i zarządzającymi oraz przygotowywanie wystąpień w tym zakresie<sup>609</sup>.

Poza wyżej wymienionymi dokumentami krajowymi określającymi aktywność i status międzynarodowy jednostek samorządu terytorialnego w przypadku Białegostoku ważną rolę pełni Strategia Rozwoju Miasta Białegostoku na lata 2011-2020 plus<sup>610</sup> oraz Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020<sup>611</sup>. Do celów strategicznych Strategii Rozwoju Miasta Białegostoku na lata 2011-2020 należy zaliczyć:

- przestrzeń miasta - zharmonizowane, przyjazne środowisku do życia i rozwoju;
- wysoką jakość kapitału ludzkiego i bezpieczeństwo społeczne mieszkańców;
- długofalowy wzrost gospodarki opartej na wiedzy i w konsekwencji większą liczbę jakościowo lepszych miejsc pracy;
- atrakcyjność i dostępność oferty kulturalnej, sportowej, turystycznej i rekreacyjnej;
- rozwój powiązań Białegostoku z bliższym i dalszym otoczeniem<sup>612</sup>.

Jednym z priorytetów celu strategicznego „długofalowy wzrost gospodarki opartej na wiedzy i w konsekwencji większa liczba jakościowo lepszych miejsc prac” jest rozwój powiązań gospodarczych ze wschodnimi sąsiadami Polski i Unii Europejskiej (Białystok liderem współpracy wschodniej). Zakłada się, że będzie następować proces rozwojowy gospodarek wschodnich. Rozbudowa infrastruktury drogowej i zewnętrznych połączeń

---

<sup>609</sup> Załącznik do Zarządzenia wewnętrznego Nr 53/15 Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 06 lipca 2015 r., Ust. 3 pkt 1, ppk 1, lit. a), b), c), pkt 7 lit. d).

<sup>610</sup> *Strategia Rozwoju Miasta Białegostoku na lata 2011-2020 plus...*

<sup>611</sup> *Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020*, Uchwała nr XXXI/374/13 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 9 września 2013 r. w sprawie przyjęcia zaktualizowanej Strategii Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020. W dniu 25 czerwca 2018 r. przystąpiono do prac nad aktualizacją obecnie obowiązującej strategii rozwoju województwa - Uchwała nr L/475/18 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 25 czerwca 2018 r. w sprawie określenia zasad, trybu i harmonogramu aktualizacji Strategii Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020, Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2018 r., poz. 2913.

<sup>612</sup> *Strategia Rozwoju Miasta...*, s. 93-193.

komunikacyjnych pozwoli na przekształcenie Białegostoku w istotny węzeł transportowy i gospodarczy łączący kraje Unii Europejskiej z krajami wschodnimi<sup>613</sup>.

Z kolei Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020 zakłada następujące cele strategiczne:

- konkurencyjna gospodarka;
- powiązania krajowe i międzynarodowe;
- jakość życia<sup>614</sup>.

Podobne do realizacji cele strategiczne przewiduje w przyszłości również Białystok. Z punktu widzenia miasta niezwykle ważny jest rozwój współpracy krajowej i międzynarodowej. Dostęp do zewnętrznych rynków, uwarunkowany bliskością granicy z Białorusią, Litwą, może mieć kluczowy wpływ na przyspieszenie rozwoju lokalnego. Szczególną rolę odgrywać ma współpraca transgraniczna. Skutkiem kooperacji będzie poszerzenie kontaktów społeczności lokalnych, promocja miasta i jego otoczenia, pozyskanie inwestorów zagranicznych oraz wykorzystanie doświadczeń międzynarodowych organizacji współpracy regionalnej i lokalnej dla wzmocnienia procesów rozwojowych stolicy województwa.

W Strategii uznano dalszą potrzebę rozwoju funkcji metropolitalnych miasta Białystok. Warto zaznaczyć, że mieście zachodzą nieustanne zmiany, które świadczą o rozwoju funkcji metropolitalnych, do których zalicza się:

- suburbanizację, którą cechują się wszystkie duże miasta w Polsce;
- rozwój przedsiębiorczości i powiązań gospodarczych;
- wzrost znaczenia kultury w polityce miasta;
- rozwój usług wyższego rzędu, w tym rozwój uczelni wyższych oraz usług ochrony zdrowia, nieosiągniętych w innych ośrodkach regionu.

Wszystkie te elementy wpływają na wysoką pozycję miasta, natomiast dynamika zmian wskazuje na pozytywne oddziaływanie Białegostoku na jego otoczenie. Dodać należy, że zgodnie z Raportem na temat wielkich miast Polski (PWC 2011)<sup>615</sup> w części poświęconej jakości życia miasto Białystok uplasowało się na pierwszym wśród 11 największych stolic województw w Polsce. Jest to zasługa przede wszystkim dwóch czynników: dobrego stanu środowiska przyrodniczego oraz wysokiego poziomu bezpieczeństwa. Warto wykorzystać i

---

<sup>613</sup> *Ibidem*, s. 43.

<sup>614</sup> *Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020...*, s. 43.

<sup>615</sup> *Raporty na temat wielkich miast Polski – Białystok*, Wydawnictwo PricewaterhouseCoopers, s. 18-19.

rozwinąć potencjał czynników warunkujących wysoką jakość życia mieszkańców stolicy województwa podlaskiego, aby zagwarantować nie tylko najlepsze warunki życia, ale także uczynić z jakości życia symbol regionu i czynnik wspierający możliwość osiągnięcia pozostałych celów strategicznych<sup>616</sup>. Strategia podkreśla, że Białystok - stolica województwa podlaskiego jest jednym z pierwszych (tzw. Obszarów Strategicznej Interwencji). Został wyróżniony jako najsilniejszy biegun wzrostu, który oddziałuje na cały region. Zgodnie ze Strategią miasto Białystok powinno wzmacniać pozycję w Polsce Wschodniej oraz w kontaktach międzynarodowych. Co więcej stolica regionu, dążąc do rozwoju funkcji metropolitalnych, musi włączać się w sieć krajowej i międzynarodowej kooperacji we wszystkich możliwych obszarach. Istotnym wymiarem rozwoju aglomeracji jest współpraca Białegostoku z gminami ościennymi. Dostrzegalne są naturalne efekty suburbanizacji, a walor gospodarczy miasta przyczynia się do tego, że jest ono naturalnym rynkiem pracy i współpracy gospodarczej nie tylko dla gmin usytuowanych w najbliższym sąsiedztwie. Na wyjątkową uwagę zasługuje integracja planistyczna tego obszaru. W interesie województwa jest wsparcie rozwoju funkcji metropolitalnych stolicy regionu, przede wszystkim tych o charakterze gospodarczym, naukowym, społecznym oraz związanych z dostępem do usług publicznych. Z kolei w Raporcie o polskich metropoliach z 2015 r. (PWC 2015) zwrócono uwagę na problematykę dotyczącą jakości życia w Białymstoku. Przy średnim poziomie dla 12 miast<sup>617</sup> równym 100, Kapitał Jakości Życia w Białymstoku wynosił 107,4. Z raportu wynika, że miasto posiada wysoki Kapitał Jakości Życia, co oznacza, że korzystnie wypada na tle pozostałych miast Polski. Według Raportu do silnych stron Białegostoku można zaliczyć stan środowiska naturalnego, poczucie bezpieczeństwa wśród mieszkańców oraz niską uciążliwość ruchu drogowego<sup>618</sup>.

Niewątpliwie Miasto Białystok jako znaczący ośrodek akademicki ma naturalne możliwości w budowaniu innowacyjnych firm o profilu technologicznym, które mogą z powodzeniem rywalizować na globalnych rynkach. Stolica regionu tworzy dogodne warunki do rozwoju przemysłu kultury i przemysłu kreatywnego. Opierając się na potencjale naukowym skupionym w stolicy województwa przy jednoczesnych walorach bliskiego otoczenia ośrodka miejskiego, aglomeracja jest naturalnym miejscem do rozwoju usług

---

<sup>616</sup> *Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020...*, s. 49.

<sup>617</sup> Wśród 12 miast są: Białystok, Lublin, Rzeszów, Szczecin, Bydgoszcz, Warszawa, Poznań, Wrocław, Kraków, Trójmiasto, Katowice, Łódź.

<sup>618</sup> *Białystok. Raport o polskich metropoliach*, Wydawnictwo PricewaterhouseCoopers, b.m.w. 2015, s.19, tryb dostępu: <https://www.pwc.pl/pl/pdf/miasta/raport-o-metropoliach-bialystok-2015.pdf> [na dzień: 31.12.2018 r.].

adresowanych do wschodnich sąsiadów oraz srebrnej gospodarki<sup>619</sup>, m.in. usług kulturalnych, turystycznych.

Podkreślić należy, że w przeciwieństwie do Miasta Białostok, Miasto Grodno nie posiada statutu, choć statuty białoruskich miast/institucji istnieją<sup>620</sup>.

Odpowiednikiem Urzędu Miejskiego w Białymstoku jest Grodzieński Miejski Komitet Wykonawczy, który jest organem władzy wykonawczej i administracyjnej na terenie miasta Grodno i realizuje swoje uprawnienia zgodnie z Konstytucją Republiki Białoruś, ustawą z dnia 4 stycznia 2010 r. o administracji terenowej i samorządzie terytorialnym w Republice Białoruś i innymi aktami prawnymi. Dodać należy, że Grodzieński Miejski Komitet Wykonawczy nie posiada statutu, natomiast funkcjonuje na podstawie przepisów ogólnych zawartych w Konstytucji Republiki Białoruś i w ustawie z dnia 4 stycznia 2010 r. o administracji terenowej i samorządzie terytorialnym w Republice Białoruś.

Grodno podzielone jest na dwa rejony (dzielnice): Oktiabrski (Październikowy) i Leninski<sup>621</sup>. Podstawowym organem władzy wykonawczej jest Przewodniczący Komitetu Wykonawczego miasta Grodno. Sprawuje on ogólne kierownictwo nad działalnością Miejskiego Komitetu Wykonawczego Miasta Grodno, administracją rejonów Leninskiego i Oktiabrskiego. Jest odpowiedzialny za prowadzenie następujących spraw:

- realizację polityki kadrowej państwa;
- kształt i wykonanie budżetu;
- zarządzanie rozwojem społeczno-gospodarczym miasta;
- terytorialną obronę cywilną i działalność mobilizacyjną<sup>622</sup>.

Przewodniczący Grodzieńskiego Miejskiego Komitetu Wykonawczego sprawuje władzę przy pomocy zastępców<sup>623</sup>.

Organem miasta jest również Miejska Rada Deputowanych, która jest organem stanowiącym.

---

<sup>619</sup> Srebrna gospodarka, inaczej gospodarka senioralna to szeroko pojęty system ekonomiczny ukierunkowany na wykorzystanie potencjału osób starszych i uwzględniający ich potrzeby, M. Rudnicka, A. Surdej, *Gospodarka senioralna. Nowy sektor gospodarki narodowej w Polsce*, Centrum im. Adama Smitha, Warszawa 2013, s. 3.

<sup>620</sup> Patrz: Statut Miasta Mińsk, tryb dostępu: <http://minsk.gov.by/ru/tempage/ustav/> [na dzień: 26.05.2016 r.].

<sup>621</sup> Ispołnitel'naja vlast'. Oficjalnyj Internet-portał Grodnenskij gorodskoj ispołnitel'nyj komitet, tryb dostępu: <http://grodno.gov.by/ru/main.aspx?guid=1041> [na dzień: 29.10.2014 r.].

<sup>622</sup> Rukowodstvo Ispołkoma. Oficjalnyj Internet-portał Grodnenskij gorodskoj ispołnitel'nyj komitet, tryb dostępu: <http://grodno.gov.by/ru/main.aspx?guid=1831> [na dzień: 29.10.2014 r.].

<sup>623</sup> Patrz „Aneks”, załączniki 2 i 3.

Obok władzy wykonawczej Grodzieński Miejski Komitet Wykonawczy sprawuje władzę przedstawicielską (Deputowani Miejskiej Rady Deputowanych, Prezydium Rady Deputowanych, Komisje Stałe) i władzę sądowniczą (Sąd Rejonu Lenińskiego, Sąd Rejonu Oktiabrskiego) oraz Komisariat Wojskowy w Grodnie i obwodzie grodzieńskim<sup>624</sup>.

W ramach Grodzieńskiego Miejskiego Komitetu Wykonawczego, współpraca międzynarodowa należy do kompetencji Wydziału Ekonomicznego, obejmując przede wszystkim:

- opracowanie ogólnej strategii oraz głównych kierunków rozwoju społeczno-gospodarczego miasta Grodno, z uwzględnieniem interesu społecznego, lokalnych warunków i zasobów;
- prowadzenie polityki inwestycyjnej i polityki innowacyjności, tworzenie otoczenia gospodarczego sprzyjającego przyciąganiu i bardziej efektywnemu wykorzystaniu wewnętrznych i zewnętrznych inwestycji i na tej podstawie zapewnienia zrównoważonego rozwoju gospodarczego miasta;
- opracowanie i wdrożenie działań w zakresie rozwoju handlu zagranicznego i rozwoju współpracy handlowo-gospodarczej z innymi krajami<sup>625</sup>.

W kreowaniu współpracy międzynarodowej szczególną rolę pełni Departament Edukacji, Sportu i Turystyki Komitetu Wykonawczego Miasta Grodno. Jest to jednostka strukturalna Komitetu Wykonawczego Miasta Grodno (na prawach osoby prawnej). Jego działalność podlega nadzorowi Miejskiego Komitetu Wykonawczego, Wydziału Edukacji Grodzieńskiego Obwodowego Komitetu Wykonawczego, Departamentu Sportu i Turystyki Grodzieńskiego Obwodowego Komitetu Wykonawczego, a także Ministerstwa Edukacji Republiki Białoruś i Ministerstwa Sportu i Turystyki Republiki Białoruś. Zapewnia realizację założeń polityki państwa w sferze edukacji, zdrowia, ochrony dzieci, kultury fizycznej, sportu i turystyki na terenie miasta Grodno. Głównymi celami, zadaniami i kierunkami działalności Departamentu Edukacji Miejskiego Komitetu Wykonawczego są<sup>626</sup>:

- opracowanie strategii wdrażania jednolitej polityki państwa w dziedzinie edukacji, ochrony dzieci, kultury fizycznej, sportu i turystyki;

---

<sup>624</sup> Prezidium Soveta deputatov. Oficjalnyj Internet-portal Grodnenskij gorodskoj ispolnitelnyj komitet, tryb dostępu: <http://grodno.gov.by/ru/main.aspx?guid=2121> [na dzień: 30.10.2014 r.].

<sup>625</sup> Upravlenije ekonomiki - Grodnienskij gorodskoj ispolnitelnyj komitet, tryb dostępu: <http://grodno.gov.by/main.aspx?guid=2501> [na dzień: 31.10.2014 r.].

<sup>626</sup> Upravlenija i otdely ispolkoma - Otdel obrazovanija, sporta i turizma. Oficjal'nyj Internet-portal Grodnenskij gorodskoj ispolnitelnyj komitet, tryb dostępu: <http://grodno.gov.by/main.aspx?guid=3411> [na dzień: 31.10.2014 r.].

- zapewnienie realizacji państwowych socjalnych standardów obsługi ludności w sferze edukacji, wychowania fizycznego, sportu i turystyki;
- stworzenie systemu kształcenia ustawicznego w mieście, podwyższenia kwalifikacji i przekwalifikowania kadr pedagogicznych;
- analiza stanu i prognoza rozwoju instytucji edukacji, kultury fizycznej, sportu i turystyki.

Departament Edukacji, Sportu i Turystyki Komitetu Wykonawczego Miasta Grodno pełni wyjątkową rolę w animowaniu współpracy międzynarodowej, ponieważ edukacja, sport, turystyka stanowią naturalną płaszczyznę współpracy Miasta Grodno z sąsiedzkimi jednostkami samorządowymi. Najwięcej inicjatyw międzynarodowych jest realizowanych w obszarze oświaty, sportu, turystyki, co obrazuje podrozdział 5.4 przedmiotowej pracy doktorskiej.

Osobliwość bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna powoduje, że znaczenie dla jej funkcjonowania mają także osobliwe dokumenty. Przykładowo, ważnym dokumentem określającym ramy współpracy transgranicznej członków Związku Transgranicznego „Euroregion Niemen” jest jego statut<sup>627</sup>. Określa on cele, zadania oraz strukturę organizacyjną związku. Jest integralną częścią porozumienia o utworzeniu Związku Transgranicznego „Euroregion Niemen”<sup>628</sup>. Podstawowym celem Porozumienia jest budowanie warunków rozwoju społeczno-gospodarczego i kooperacji naukowo-kulturalnej na obszarach przygranicznych sąsiadujących państw (Polska, Litwa, Białoruś)<sup>629</sup>.

Zgodnie ze Statutem Związku Transgranicznego „Euroregion Niemen”, przygraniczne obszary Polski, Litwy, Białorusi, Rosji (obwód kaliningradzki) zlokalizowane w dorzeczu rzeki Niemen oraz na obszarach przyległych funkcjonując zgodnie zasadami równości, subsydiarności, reprezentacji, partnerstwa, reprezentowane przez właściwe władze utworzyły Związek Transgraniczny „Euroregion Niemen”<sup>630</sup> jako wspólną organizację koordynującą i

---

<sup>627</sup> Statut Związku Transgranicznego „Euroregion Niemen”, tryb dostępu: [www.niemen.org.pl/spf/i/file/Statuty%20i%20regulaminy/Statut%20Euroregionu.pdf](http://www.niemen.org.pl/spf/i/file/Statuty%20i%20regulaminy/Statut%20Euroregionu.pdf) [na dzień: 10.09.2018 r.]. Związek Transgraniczny „Euroregion Niemen” z założenia jest wielostronną formą współpracy transgranicznej samorządów lokalnych i regionalnych z Polski, Litwy, Białorusi, Rosji. Zdarzają się wyjątki, kiedy współpraca ma charakter bilateralny. Przykładem takim może być kooperacja Białegostoku i Grodna w ramach „Euroregionu Niemen”.

<sup>628</sup> Wspomnieć należy, że członkami Związku Transgranicznego „Euroregion Niemen” są Białystok i Grodno.

<sup>629</sup> Porozumienie o utworzeniu Związku Transgranicznego „Euroregion Niemen”, dokument udostępniony autorowi i w jego zasobach (kopia).

<sup>630</sup> Z informacji Dyrektora Euroregionu Niemen w Suwałkach wynika, że został on stworzony w nieco odmienny sposób, aniżeli pozostałe euroregiony w Polsce i Europie. Ze względu na brak równoprawnych struktur samorządowych na terenie Białorusi i obwodu kaliningradzkiego porozumienie o utworzeniu Euroregionu



wspierającą współpracę transgraniczną zbieżną z Konwencją Madrycką. Siedzibą Euroregionu w Polsce są Suwałki, na Litwie Mariampol, na Białorusi Grodno, a w obwodzie kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej Czerniachowsk. Zgodnie z § 3 Statutu Związek został utworzony w celu rozwoju współpracy obszarów przygranicznych w następujących sferach:

- wszechstronny rozwój ekonomiczny;
- zagospodarowanie przestrzenne;
- infrastruktura publiczna;
- oświata, ochrona zdrowia, kultura, sport, turystyka;
- ochrona środowiska;
- likwidacja zagrożeń i klęsk żywiołowych;
- rozwijanie kontaktów między mieszkańcami obszarów przygranicznych oraz kooperacja instytucjonalna i gospodarcza;
- budowanie pomostów pomiędzy państwami zachodnimi i wschodnimi warunkujące nawiązywanie bliskich i partnerskich stosunków;
- budowa całościowego systemu informacji w celu wymiany danych w Euroregionie<sup>631</sup>.

Członkami „Euroregionu Niemen” (...) ze strony polskiej jest Stowarzyszenie „Euroregion Niemen”, ze strony litewskiej – Instytucja Publiczna Biuro Euroregionu Niemen w Mariampolu, ze strony białoruskiej – Grodzieński Obwodowy Komitet Wykonawczy, ze strony rosyjskiej – rejony: Czerniachowsk, Gusiew, Krasnoznamensk, Niestierow, Oziersk. Należy zaznaczyć, że obszar funkcjonowania Związku obejmuje: ze strony polskiej terytorium samorządów należących do Stowarzyszenia Euroregion Niemen<sup>632</sup>, ze strony litewskiej terytorium samorządów należących do Instytucji Publicznej Biuro Euroregionu Niemen w Mariampolu, ze strony białoruskiej Obwód Grodzieński<sup>633</sup>, ze strony obwodu kaliningradzkiego terytorium rejonów: Czerniachowsk, Gusiew, Krasnoznamensk, Niestierow i Oziersk (§ 4 Statutu).

---

podpisane zostało przez przedstawicieli administracji rządowej. Skutkowało to niewielkim zaangażowaniem samorządów lokalnych w rozwój współpracy transgranicznej. Po 5 latach przeprowadzono reformę, w wyniku której po stronie polskiej i litewskiej zasięg Euroregionu został zmieniony z terytorialnego na podmiotowy – źródło: rozmowa telefoniczna przeprowadzona przez autora rozprawy doktorskiej w dniu 10 grudnia 2014 r. z Małgorzatą Dudzińską – Dyrektorem Euroregionu Niemen w Suwałkach – na temat genezy utworzenia Euroregionu Niemen w Suwałkach

<sup>631</sup> Statut Związku Transgranicznego „Euroregion Niemen”.

<sup>632</sup> Podkreślić należy, że ze strony polskiej członkiem Stowarzyszenia jest m.in. miasto Białystok

<sup>633</sup> Wspomnieć należy, że ze strony białoruskiej członkiem Stowarzyszenia jest m.in. miasto Grodno.

Zgodnie z § 5 Statutu władzami Euroregionu są: Rada Euroregionu, Prezydium Rady Euroregionu Niemen i Sekretariat Euroregionu. Władze Euroregionu sprawują funkcje koordynacyjne i doradcze związane z realizacją celów Euroregionu. Finansowanie funkcjonowania Euroregionu w obszarze koniecznym dla realizacji jego celów i zadań zapewnia każda ze stron. Strony w obrębie wzajemnych ustaleń oraz adekwatnie do swoich możliwości finansują działalność Euroregionu. Zaakceptowane przez Radę wspólne projekty oraz koszty niezbędne dla działalności organów Euroregionu finansują strony bazując na zasadzie równości, o ile Rada nie postanowi inaczej. Każda ze stron może w ramach własnych środków realizować określone przez Radę prace na rzecz Euroregionu w celu nieodpłatnego ich wykorzystania przez Euroregion. Podkreślić należy, że budżet Euroregionu może być zwiększany lub uzupełniany ze środków zewnętrznych (§ 4 Statutu).

## **Rozdział V. PRZEDMIOT BILATERALNEJ WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ BIAŁEGOSTOKU I GRODNA**

Współpraca transgraniczna stanowi ważny czynnik urzeczywistnienia idei zjednoczonej Europy. Relacje transgraniczne związane z lokalną specyfiką mają kluczowe znaczenie w umacnianiu i rozwoju sąsiedzkich kontaktów. Wspólnie podejmowane przedsięwzięcia gospodarcze, społeczne, naukowe, kulturalne, ekologiczne i inne zbliżają do siebie przygraniczne społeczności. Są także istotnym czynnikiem postępującej integracji europejskiej i rozwoju ekonomicznego. Podkreślić należy, że współpraca transgraniczna stwarza partnerom wiele profitów społeczno-gospodarczych i może przyspieszać ich rozwój<sup>634</sup>.

Obszarem współpracy transgranicznej może być dziedzina będąca przedmiotem koncentracji wspólnoty lokalnej, która znajduje się w kompetencji władz lokalnych i regionalnych, uregulowanych we właściwym prawie krajowym<sup>635</sup>. Pewnym ograniczeniem prowadzenia współpracy transgranicznej w ujęciu przedmiotowym jest zagadnienie kompatybilności uprawnień partnerów współpracy. Komparacja krajowych kompetencji podmiotów transgranicznych nie jest zazwyczaj jednakowa, strony bilateralnej współpracy obowiązane są do określenia wzajemnych lub podobnych możliwości kompetencyjnych w zakresie rozwiązywania problemów kooperacji transgranicznej<sup>636</sup>.

Według autora przedmiotem bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna są przede wszystkim dziedziny określone w § 2 Porozumienia o współpracy pomiędzy Miastem Białystok a Miastem Grodno z dnia 16 marca 2018 r. (podstawą jego zawarcia była Uchwała XLI/624/17 Rady Miasta Białystok z dnia 25 września 2017 r. w sprawie podjęcia współpracy z Miastem Grodno<sup>637</sup>). Są to zagadnienia związane z działalnością samorządu miejskiego, jak np. wymiana doświadczeń w zakresie funkcjonowania administracji publicznej, gospodarka, wymiana informacji, kultura, sztuka, oświata, nauka, turystyka, wymiana młodzieży, sport, promocja wzajemnych kontaktów oraz

---

<sup>634</sup> Por. P. de Lombarderde, L. van Langenhove, *Indicators of region integration; conceptual and methodological aspects*, [w:] P. de Lombarderde (red.), *Assessment and measurement of regional integration*, New York 2006, s. 26-28.

<sup>635</sup> A. Mikołajczyk, *Regiony i współpraca transgraniczna...*, s. 265.

<sup>636</sup> K. Jóskowiak, *Samorząd terytorialny w procesie...*, s. 146.

<sup>637</sup> Uchwała Nr XLI/624/17 Rady Miasta Białystok z dnia 25 września 2017 r. w sprawie podjęcia współpracy z Miastem Grodno (Republika Białorusi), tryb dostępu: [https://www.bip.bialystok.pl/wladze/rada\\_miasta\\_bialystok/uchwaly\\_rady\\_miasta\\_bialelostoku/kadencji\\_20142018/\\_uchwala-nr-xli-624-17.html](https://www.bip.bialystok.pl/wladze/rada_miasta_bialystok/uchwaly_rady_miasta_bialelostoku/kadencji_20142018/_uchwala-nr-xli-624-17.html) [na dzień: 31.12.2018 r.].

wspieranie się w działalności na rzecz poprawy warunków życia mieszkańców. Kolejność tych zagadnień nie jest bez przypadku. Najpierw rozpocząłem od opisu obszarów, które są najbardziej związane z tematyką rozdziału, a potem skupiłem się na dziedzinach, w których najczęściej współpracują samorządowcy z Białegostoku i Grodna.

## **5.1. Wzajemna wymiana doświadczeń w zakresie funkcjonowania administracji publicznej**

Europejska Polityka Sąsiedztwa i Partnerstwo Wschodnie pełni szczególne znaczenie wobec Unii Europejskiej. Polska odgrywa ważną rolę w rozwoju stosunków Unii Europejskiej ze wschodnimi sąsiadami (głównie w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Partnerstwa Wschodniego)<sup>638</sup>. Kluczowe położenie Polski, której granica wschodnia stanowi zewnętrzną granicę Unii Europejskiej, nadaje jej automatycznie rolę łącznika między UE a jej wschodnimi sąsiadami. Ten atut, wraz z rosnącym zainteresowaniem UE relacjami ze Wschodem, przyczynił się do zainicjowania Partnerstwa Wschodniego w Polsce. Wspomnieć należy, że władze samorządowe niektórych polskich miast inicjują współpracę zagraniczną z miastami z krajów objętych projektem Partnerstwa Wschodniego. Przykładem może być współpraca Białegostoku z miastami z państw Europy Wschodniej, czyli z Grodnem na Białorusi, Łuckiem na Ukrainie, Giumri w Armenii, Sumgait w Azerbejdżanie, Gori w Gruzji i Bielce w Mołdawii<sup>639</sup>. Dla Białegostoku szczególne znaczenie odgrywa współpraca z Grodnem.

Ważnym obszarem współpracy między Białymstokiem i Grodnem jest wzajemna wymiana doświadczeń w obszarze funkcjonowania administracji publicznej. Pierwsze Forum Samorządowe Partnerstwa Wschodniego odbyło się 19-20 września 2013 r. Organizatorem wydarzenia był samorząd Białegostoku. Honorowy patronat nad Forum objął Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Bronisław Komorowski. W spotkaniu uczestniczyli samorządowcy, parlamentarzyści i biznesmeni z krajów Unii Europejskiej i Partnerstwa Wschodniego.

---

<sup>638</sup> *Partnerstwo Wschodnie*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, tryb dostępu: [http://www.ms.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/partnerstwo\\_wschodnie/](http://www.ms.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/partnerstwo_wschodnie/) [na dzień: 10.09.2018 r.]. Partnerstwo Wschodnie to polityka zagraniczna Unii Europejskiej realizowana w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, rozpoczęta w 2009 r. Celem Partnerstwa Wschodniego jest zbliżanie państw partnerskich do Unii Europejskiej poprzez pogłębioną współpracę i działania integracyjne, w oparciu o unijne wartości, normy i standardy. Partnerstwo Wschodnie ma na celu wspieranie reform służących instytucjonalnemu wzmocnieniu i modernizacji państw partnerskich dla dobra ich obywateli. Partnerstwo adresowane jest do Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdawii oraz Ukrainy.

<sup>639</sup> Zakres współpracy Białegostoku z Grodnem, Łuckiem, Giumri, Sumgait, Gori, Bielce został uregulowany w umowach o współpracy, listach intencyjnych z powyższymi miastami.

Podczas debaty poruszono temat roli samorządów w budowaniu europejskiej polityki sąsiedztwa. Białystok aspiruje to bycia łącznikiem między Unią Europejską a państwami Partnerstwa Wschodniego, które chcą korzystać z doświadczeń unijnych (jeśli chodzi o np.: procesy transformacyjne, demokratyzację, gospodarkę rynkową). Podczas Forum były prowadzone dyskusje z udziałem przedstawicieli samorządów z krajów Partnerstwa Wschodniego, m.in. Giumri w Armenii, Sumgait w Azerbejdżanie, Grodna na Białorusi, Gori w Gruzji, Bielec w Mołdawii i Łucka na Ukrainie. Wśród zaproszonych gości byli m.in. Anna Lisa Boni, Sekretarz Generalny Eurocities, Beata Pęksa, były Pełnomocnik Ministra Spraw Zagranicznych ds. Partnerstwa Wschodniego, Grzegorz Schetyna, Przewodniczący Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu RP, a także Robert Tyszkiewicz, Wiceprzewodniczący Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu RP<sup>640</sup>.

Podczas Forum wygłaszane były referaty prezentujące:

- perspektywy rozwoju i funkcjonowania Partnerstwa Wschodniego;
- rolę i znaczenie sieci samorządów – regionów i miast Partnerstwa Wschodniego;
- potencjał gospodarczy Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdawii i Ukrainy<sup>641</sup>.

Pierwsze Forum Samorządowe Partnerstwa Wschodniego miało stać się motorem napędowym dalszych rozmów oraz rozwoju bilateralnych kontaktów i realizacji wspólnych projektów w ramach Partnerstwa Wschodniego<sup>642</sup>. Stwierdzić należy, że zorganizowane przez władze samorządowe Białegostoku pierwsze Forum Samorządowe Partnerstwa Wschodniego zostało dobrze odebrane przez uczestników spotkania. Przyczyniło się do zacieśnienia współpracy i rozwoju dwustronnych relacji, a także realizacji wzajemnych przedsięwzięć w ramach Partnerstwa Wschodniego. Podkreślone zostało, że istotne jest, aby Białystok położony na wschodniej granicy UE był „czynnym współtwórcą europejskiej polityki sąsiedztwa, europejskiej polityki wschodniej”. „Ważne byśmy jako miasto, jako społeczność zabierali w tej sprawie głos i próbowali wpływać na kształt tej polityki, bo my będziemy jednym z największych beneficjentów aktywnej europejskiej polityki wschodniej”, stwierdził wiceprzewodniczący sejmowej komisji spraw zagranicznych, podlaski poseł Robert

---

<sup>640</sup> *Partnerstwo Wschodnie – zadanie dla samorządu*, tryb dostępu: <http://www.bialystok.pl/154-szczegoly-aktualnosci/newsid/4289/default.aspx> [na dzień: 11.04.2014 r.].

<sup>641</sup> *Ibidem*.

<sup>642</sup> A. Kłopotowski, *Białystok bramą do Partnerstwa Wschodniego. Międzynarodowa konferencja*, tryb dostępu: [http://bialystok.gazeta.pl/bialystok/1,35241,14636202,Bialystok\\_brama\\_do\\_Partnerstwa\\_Wschodniego\\_Miedzynarodowa.html](http://bialystok.gazeta.pl/bialystok/1,35241,14636202,Bialystok_brama_do_Partnerstwa_Wschodniego_Miedzynarodowa.html) [na dzień: 11.04.2014 r.].

Tyszkiewicz<sup>643</sup>. Forum stworzyło dogodne warunki do wzmocnienia bilateralnych relacji polsko-białoruskich. Przykładem może być kolejna inicjatywa zorganizowana przez samorząd Białegostoku, tj. „Forum Miast Partnerskich Polska – Białoruś: Współpraca transgraniczna szansą na rozwój”.

Rozwijanie polsko-białoruskich stosunków na wielu płaszczyznach przyczynia się do polepszenia relacji między społeczeństwami, wspiera wymianę handlową oraz jest narzędziem budującym społeczeństwo obywatelskie w Polsce i na Białorusi. Najważniejszymi sferami współpracy są kultura i gospodarka<sup>644</sup>. Obszarem współpracy bilateralnej Białegostoku i Grodna było też „Forum Miast Partnerskich Polska – Białoruś: Współpraca transgraniczna szansą na rozwój”, które odbyło się w dniach 15-16 maja 2014 r. w Białymstoku. Inicjatorem i organizatorem wydarzenia był samorząd Białegostoku<sup>645</sup>. Honorowy patronat sprawowali była wiceprezes Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej, była minister infrastruktury i rozwoju<sup>646</sup> – Elżbieta Bieńkowska oraz były minister spraw zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej – Radosław Sikorski. Międzynarodowe Forum Miast Partnerskich Polska – Białoruś było okazją do dyskusji w kwestii znaczenia samorządów w budowaniu stosunków bilateralnych pomiędzy Polską i Białorusią. W wydarzeniu wzięła udział grupa około 50 delegatów polskich i białoruskich miast oraz przedstawiciele administracji państwowej m.in. Katarzyna Kacperczyk (była podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej ds. polityki pozaeuropejskiej, dyplomacji publicznej i ekonomicznej), a ze strony białoruskiej Aleksander Gurjanow (wiceminister spraw zagranicznych Republiki Białoruś). Politycy omówili aktualny stan współpracy gospodarczej i politycznej między Polską a Białorusią.

Priorytetowymi tematami były współpraca transgraniczna oraz perspektywy wprowadzenia małego ruchu granicznego<sup>647</sup>. Gurjanow podkreślił, że polsko-białoruska współpraca jest ważna, gdyż Polska jest najbardziej aktywnym inwestorem na Białorusi.

---

<sup>643</sup> *Białystok: Forum Samorządowe Partnerstwa Wschodniego*, tryb dostępu: <http://www.radio.bialystok.pl/wiadomosci/index/id/103101> [na dzień: 01.09.2017 r.].

<sup>644</sup> Oficjalna strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych, tryb dostępu: [http://www.ms.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/w\\_bialymstoku\\_o\\_polsko\\_bialoruskiej\\_wspolpracy\\_samorzadowej](http://www.ms.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/w_bialymstoku_o_polsko_bialoruskiej_wspolpracy_samorzadowej) [na dzień: 19.05.2014 r.].

<sup>645</sup> Obecnie Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju.

<sup>646</sup> Zgodnie z szacunkami NBP łączny poziom bezpośredniego zaangażowania inwestycyjnego Polski na Białorusi, począwszy od roku 1991, oceniany jest na ok. 360 mln dolarów – zob. *Prezes PAiiZ: Białoruś potrzebuje polskich inwestycji*, „Forsal.pl”, tryb dostępu: <http://forsal.pl/artykuly/987096,prezes-paiiz-bialorus-potrzebuje-polskich-inwestycji.html> [na dzień: 16.11.2016 r.].

<sup>647</sup> Oficjalna strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych, tryb dostępu: [http://www.ms.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/w\\_bialymstoku\\_o\\_polsko\\_bialoruskiej\\_wspolpracy\\_samorzadowej](http://www.ms.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/w_bialymstoku_o_polsko_bialoruskiej_wspolpracy_samorzadowej) [na dzień: 19.05.2014 r.].

Polscy przedsiębiorcy zainwestowali w 2013 r. na Białorusi 180 mln dolarów. Poinformował, że trwają rozmowy o współpracy w dziedzinach takich jak energetyka, budownictwo, transport. Dodał, że zostało podpisanych 65 polsko-białoruskich umów o współpracy pomiędzy gminami, powiatami, regionami. Dotyczą one współpracy w dziedzinach takich jak: kultura, sport, turystyka, gospodarka. Z kolei prezydent Białegostoku dodał, że Białorusini robią zakupy, na które wydają rocznie w Białymstoku ok. 200 mln euro. Dodatkowo białoruscy przedsiębiorcy prowadzą w Białymstoku interesy. Ma to dla miasta znaczenie gdyż bogaci się na tym samorząd<sup>648</sup>.

„Rozwojowi współpracy transgranicznej służyły m.in. programy o takim charakterze, na które UE przeznaczyła pieniądze. Funkcjonował m.in. program Polska – Białoruś – Ukraina (2007-2013), w ramach którego były przekazywane środki finansowe na różnorodne przedsięwzięcia np. na zakup sprzętu ratunkowo-gaśniczego, medycznego do szpitali, budowana była mała infrastruktura turystyczna<sup>649</sup>. Projekty o charakterze transgranicznym cieszyły się dużym zainteresowaniem. Do zamknięcia Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013 zostało podpisanych wiele umów o dofinansowanie projektów na kwotę 174 mln euro. W okresie programowania 2014-2020 Program będzie kontynuowany, mając budżet w wysokości 185 mln euro.

Forum było doskonałą okazją do wymiany doświadczeń, podzielenia się dobrymi praktykami, wzmocnienia kooperacji pomiędzy miastami oraz budowania nowoczesnego samorządu, służącego mieszkańcom. Zorganizowano cztery panele tematyczne<sup>650</sup>:

- znaczenie samorządowych instytucji kultury w organizowaniu życia kulturalnego i rozwoju społecznego miast;
- rozwiązania w sferze letniego i zimowego utrzymania miast;
- zasady obsługi pasażerów w komunikacji publicznej;
- świadczenie usług publicznych – organizacja, realizacja, nadzór.

---

<sup>648</sup> *Polska – Białoruś. Spotkanie miast na temat współpracy transgranicznej*, tryb dostępu: [http://samorząd.pap.pl/depesze/wiadomosci\\_centralne/138214/Polska---Bialorus--Spotkanie-miast-na-temat-wspolpracy-transgranicznej](http://samorząd.pap.pl/depesze/wiadomosci_centralne/138214/Polska---Bialorus--Spotkanie-miast-na-temat-wspolpracy-transgranicznej) [na dzień: 01.09.2017 r.].

<sup>649</sup> Według Ewy Adamczuk z sekretariatu technicznego Programu Operacyjnego Polska-Białoruś- Ukraina 2007-2013 do końca 2013 r. podpisanych zostało 117 umów na takie projekty. Łącznie na ich realizację UE przeznaczyła 174 mln euro. Środki zdobywają m.in. samorządy, służby ratunkowe i graniczne, organizacje pozarządowe. Dodała, że Program będzie kontynuowany w latach 2014-2020, ale jeszcze nie wiadomo ile pieniędzy będzie do zdobycia, ale określono priorytety: bezpieczeństwo, zarządzanie granicami i ich ochrona, poprawa dostępności regionów, kultura, ochrona dziedzictwa historycznego – zob.: *ibidem*.

<sup>650</sup> *Forum Miast Partnerskich Polska-Białoruś*, tryb dostępu: <http://www.bialystok.pl/154-szczegoly-aktualnosci/newsid/4872/default.aspx> [na dzień: 19.05.2014 r.].

Oba wydarzenia spełniły swój cel i cieszyły się dużym zainteresowaniem. Wzięło w nich udział liczne grono uczestników z wielu miast z Polski i Białorusi. Świadczy to o potrzebie organizowania spotkań tego typu. Spotkania były okazją do wymiany doświadczeń na tematy istotne dla samorządowców z państw położonych po obu stronach polsko-białoruskiej granicy. Kooperacja z Białorusią jest ważna dla stolicy Podlasia, co podkreślił prezydent Białegostoku Tadeusz Truskolaski. Podkreślił także istotną rolę w promocji miasta<sup>651</sup>. Również strona białoruska doceniła znaczenie obu spotkań. Wiceminister spraw zagranicznych Białorusi Aleksander Gurjanow zaznaczył, że współpraca jest ważna, bo Polska jest najbardziej aktywnym inwestorem na Białorusi. Wspomniał, że polscy przedsiębiorcy zainwestowali w 2013 r. na Białorusi znaczne kwoty, a w 2014 r. zaplanowali jeszcze większe. Zasygnalizował, że prowadzone są rozmowy o dalszej współpracy w dziedzinach takich jak energetyka, budownictwo, transport. Podpisanych zostało wiele polsko-białoruskich umów o współpracy pomiędzy gminami, powiatami, regionami. Dotyczą one takich dziedzin jak: kultura, sport, turystyka, gospodarka. Z kolei prezydent Białegostoku dodał, że Białorusini robią w Białymstoku duże zakupy. Co więcej, białoruscy przedsiębiorcy prowadzą w Białymstoku interesy. Ma to znaczenie dla miasta, gdyż bogaci się na tym samorząd Białegostoku.

Rozwojowi współpracy transgranicznej służyły m.in. programy dofinansowywane przez UE. Funkcjonował m.in. program Polska – Białoruś – Ukraina (2007-2013), w ramach którego były przeznaczane środki finansowe na różnorodne przedsięwzięcia np. na zakup sprzętu ratunkowo-gaśniczego, medycznego do szpitali, budowana była mała infrastruktura turystyczna. Warto wspomnieć, że projekty o charakterze transgranicznym cieszyły się dużym zainteresowaniem. Do zamknięcia Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013 zostało podpisanych wiele umów o dofinansowanie projektów na kwotę 174 mln euro. Beneficjentami Programu były m.in. jednostki samorządu terytorialnego. Odpowiedzi udzielone w ankiecie CAWI/CATI na potrzeby Raportu po realizacji Programu Transgranicznego Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013 świadczą o tym, że beneficjentami Programu były przede wszystkim jednostki samorządu terytorialnego (38,78% odpowiedzi), następnymi organizacje pozarządowe (16,84 % odpowiedzi), organy administracji rządowej

---

<sup>651</sup> Białystok: „Forum Miast Partnerskich Polska-Białoruś”, tryb dostępu: <http://www.radio.bialystok.pl/wiadomosci/index/id/112618> [na dzień: 01.09.2017 r.].



(11,73 %), jednostki oświatowe (7,65 %) i szpitale (7,14 %). W okresie programowania 2014-2020 program będzie kontynuowany. Budżet Programu to ponad 185 mln euro<sup>652</sup>.

## 5.2. Współpraca w zakresie gospodarki

Ważnym obszarem bilateralnej współpracy Białegostoku i Grodna jest gospodarka<sup>653</sup>. Jednym z warunków stymulujących bilateralną współpracę transgraniczną Polski i Białorusi jest dążenie do ożywienia gospodarczego terenów przygranicznych (w szczególności przygranicznych miast partnerskich, np. Białegostoku i Grodna) oraz zmiana niekorzystnych kierunków rozwojowych związanych z tzw. peryferyjnością terenów granicznych<sup>654</sup>. Najlepiej, aby tego typu działania podejmował samorząd wojewódzki i władze lokalne, przy czym z punktu widzenia władz lokalnych nie jest to łatwe, gdyż władze lokalne, w większości główne podmioty współpracy transgranicznej, nie dysponują instrumentami umożliwiającymi im regulacyjnie oddziaływać na przebieg zjawisk gospodarczych na terenie ich jurysdykcji. Działania podejmowane przez władze lokalne odbywają się w sposób pośredni i organizacyjny. Podmioty zaangażowane we współpracę transgraniczną w sferze gospodarczej mogą np. stwarzać korzystne warunki dla działalności gospodarczej, dynamizować ogólny rozwój gospodarczy i ułatwiać wyprowadzenie obszarów granicznych ze stagnacji, wspierać podmioty gospodarcze podejmujące współpracę z analogicznymi podmiotami po drugiej stronie granicy, co może skutkować, że peryferyjne do tej pory obszary zaczną się jednoczyć w ramach regionu transgranicznego<sup>655</sup>.

Z uwagi na opisywaną tematykę należy wyróżnić trzy dokumenty określające ramy dwustronnej współpracy Białegostoku i Grodna. Pierwszym dokumentem jest Porozumienie o współpracy pomiędzy Miastem Grodno (Białoruś) i Miastem Białystok (Polska) na lata 2000-2003 podpisane 16 czerwca 2000 r. Określona w ten sposób współpraca pomiędzy partnerskimi miastami koncentrowała się na obszarach dotyczących gospodarki, edukacji i kultury. Zgodnie z postanowieniami porozumienia przyjęto na lata 2000-2003 program współpracy pomiędzy miastem Grodno a miastem Białystok. W sferze gospodarczej miały

---

<sup>652</sup> Polska – Białoruś. *Spotkanie miast na temat współpracy transgranicznej*, op. cit.

<sup>653</sup> Szerzej na temat formowania i mechanizmów transgranicznej współpracy Republiki Białoruś z krajami ościennymi zob. A. I. Litviniuk, *Formirovanije organizacionno-ekonomiczeskogo mechanizma transgranicznego sotrudniczestva Respubliki Bielarus*, „Vesti BDPU” 2014, nr 1, s. 77-82.

<sup>654</sup> Cechą charakterystyczną terenów peryferyjnych jest niski potencjał ekonomiczny w porównaniu z dobrze rozwiniętymi gospodarczo obszarami kraju – zob. K. Leszczewska, *Aktywność ekonomiczna regionów peryferyjnych*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2010, nr 17, s. 215.

<sup>655</sup> K. Jóskowiak, *Samorząd terytorialny w procesie...*, s. 150.

być tworzone warunki do współpracy pomiędzy odpowiednimi organizacjami w Grodnie i Białymstoku. W ramach tych działań strony zobowiązały się do inspirowania współpracy Izb Przemysłowo-Handlowych w Grodnie i Białymstoku, pomocy w odnajdywaniu partnerów do kooperacji oraz zachęcanie przedsiębiorców do brania udziału w wystawach w Białymstoku i Grodnie<sup>656</sup>. Porozumienie obowiązywało przez 3 lata. Zgodnie z pkt 8 umowy termin uległ automatycznemu przedłużeniu na następne 3 lata. Drugi dokument dotyczył kontynuacji współpracy Białegostoku i Grodna. Była to Umowa o współpracy pomiędzy Miastem Białystok a Miastem Grodno z dnia 16 grudnia 2009 r. Została zawarta na podstawie uchwały nr XLV/557/09 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 7 września 2009 r. w sprawie podjęcia współpracy z miastem Grodno (Republika Białoruś)<sup>657</sup>. Obydwie strony określiły główne kierunki i formy współpracy realizowanej na zasadach partnerstwa, równości, zaufania i obustronnych korzyści w następujących dziedzinach:

- gospodarka;
- wymiana doświadczeń z dziedziny realizacji zadań publicznych;
- kultura, sztuka, oświata, nauka i turystyka;
- sport;
- ochrona zdrowia.

Zgodnie z umową w sferze gospodarczej partnerskie miasta postanowiły inicjować i wspierać rozwój współpracy pomiędzy odpowiednimi organizacjami i podmiotami (np. budować warunki do optymalnej współpracy Izb Przemysłowo - Handlowych oraz innych organizacji i podmiotów gospodarczych z Białegostoku i Grodna)<sup>658</sup>.

Ostatnim istotnym dokumentem jest Porozumienie o współpracy pomiędzy Miastem Białystok a Miastem Grodno z dnia 16 marca 2018 r.<sup>659</sup>. Zgodnie z § 2 pkt 1 „W ramach porozumienia o współpracy Strony zamierzają rozwijać samorządność terytorialną poprzez regularne kontakty miast, wymianę doświadczenia w dziedzinie organizacji i sprawowania

---

<sup>656</sup> Pkt 1 Porozumienia o współpracy pomiędzy Miastem Grodno (Białoruś) i Miastem Białystok (Polska) na lata 2000-2003, zasoby Urzędu Miejskiego w Białymstoku.

<sup>657</sup> Uchwała Nr XLV/557/09 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 7 września 2009 roku w sprawie podjęcia współpracy z miastem Grodno (Republika Białoruś), tryb dostępu: [www.bip.bialystok.pl/290szczegolyuchwały/lang/lang/plPL/id/lfdBc1D5u3Hqppm9tzNDw2/back/289/default.aspx](http://www.bip.bialystok.pl/290szczegolyuchwały/lang/lang/plPL/id/lfdBc1D5u3Hqppm9tzNDw2/back/289/default.aspx) [na dzień: 17.02.2013 r.].

<sup>658</sup> W.J. Musiał, *Bilateralna współpraca gmin na przykładzie Białegostoku i Grodna*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12, s. 226.

<sup>659</sup> Porozumienie o współpracy pomiędzy Miastem Białystok a Miastem Grodno z dnia 16 marca 2018 r., tryb dostępu: [https://www.bialystok.pl/pl/dla\\_mieszkancow/wschozacy\\_bialystok/wspolpraca-zagraniczna.html](https://www.bialystok.pl/pl/dla_mieszkancow/wschozacy_bialystok/wspolpraca-zagraniczna.html) [na dzień: 31.12.2018 r.].

samorządu terytorialnego”. Natomiast według § 2 pkt 3 „W ramach porozumienia o współpracy Strony zamierzają sprzyjać współpracy pomiędzy lokalnymi środkami masowego przekazu Miasta Grodna i Miasta Białegostoku w celu wymiany i przekazania pozytywnych informacji społeczeństwu obydwu miast w zakresie gospodarczych i kulturalnych realiów życia oraz osiągnięć”.

Współpraca gospodarcza w regionach transgranicznych może być współpracą projektową z partnerami białoruskimi (np. poszukiwanie partnerów handlowych, technologicznych; organizacja międzynarodowych spotkań kooperacyjnych i zagranicznych misji gospodarczych; organizacja bezpłatnych seminariów informacyjnych na temat zakładania i prowadzenia działalności gospodarczej na Białorusi<sup>660</sup>. Jako przykład transgranicznej współpracy gospodarczej może posłużyć realizacja przez Podlaską Fundację Rozwoju Regionalnego z partnerami białoruskimi projektu Enterprise Europe Network<sup>661</sup>.

Cykliczną imprezą organizowaną przez Miasto Białystok i Miasto Grodno jest Międzynarodowe Forum Inwestycyjne „Grodno - Miasto na skrzyżowaniu granic”. Pierwsze forum odbyło się w 2009 r. w Grodnie. Spotkanie było okazją do aktywizacji współpracy pomiędzy podmiotami gospodarczymi, rozwijania eksportu, przyciągania inwestycji, promocji oraz przedstawienia oferty Specjalnej Strefy Ekonomicznej GRODNOINWEST. Dodatkowo były zorganizowane spotkania z wystawcami równolegle odbywających się targów „Euroregion Niemen” m.in. z Białorusi, Rosji, Łotwy, Niemiec<sup>662</sup>. Drugie Międzynarodowe Forum Inwestycyjne „Grodno-Miasto na skrzyżowaniu granic” odbyło się 29 września – 1 października 2010 r. W spotkaniu wzięli udział zastępca prezydenta miasta Białegostoku oraz dyrektor Departamentu Strategii i Rozwoju Urzędu Miejskiego w Białymstoku. Podczas forum odbyło się wiele spotkań, których celem było przekazanie informacji i materiałów dotyczących sfery gospodarczej Miasta Białegostoku.<sup>663</sup>. Z kolei w dniach 28-30 września 2011 r. odbyło się w Grodnie III Międzynarodowe Forum

---

<sup>660</sup> Opracowanie własne na podstawie materiałów wewnętrznych Departamentu Współpracy z Zagranicą i Promocji Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku, udostępnionych autorowi i w jego zasobach (kopie).

<sup>661</sup> Należy zwrócić uwagę, że w bilateralną współpracę transgraniczną w sferze gospodarczej zaangażowane są różne instytucje: np. pozarządowe (Podlaska Fundacja Rozwoju Regionalnego z Białegostoku).

<sup>662</sup> Odpowiedź Prezydenta Miasta Białegostoku na interpelację Radnego Rady Miejskiej Białegostoku Piotra Jankowskiego z 28 lutego 2011 r. w sprawie współpracy z miastami partnerskimi, udostępniona autorowi i w jego zasobach (kopia).

<sup>663</sup> Odpowiedź Prezydenta Miasta Białegostoku na interpelację Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej Białegostoku Wiesława Kobylńskiego z 14 kwietnia 2011 r. w kwestii „korzyści ze współpracy z miastami partnerskimi.

Inwestycyjne „Grodno-Miasto na skrzyżowaniu granic”, w którym brały udział władze Białegostoku<sup>664</sup>.

Kolejnym rezultatem dwustronnej współpracy gospodarczej Białegostoku i Grodna było spotkanie 28 czerwca 2010 r. (w Pałacyku Gościnnym Mera Grodna) wicegubernatora obwodu grodzieńskiego i przedstawiciele przedsiębiorców z Białorusi z przedsiębiorcami z Polski oraz przedstawicielami polskich władz lokalnych. Dyrektor Departamentu Strategii i Rozwoju Urzędu Miejskiego w Białymstoku zaprezentował możliwości, uwarunkowania i perspektywy inwestowania w stolicy województwa podlaskiego oraz zasady współpracy z lokalnymi firmami i przedsiębiorcami. W spotkaniu uczestniczyli przedstawiciele środowisk gospodarczych (członkowie Rady Przedsiębiorczości przy Prezydencie Miasta Białegostoku oraz przedstawiciele przedsiębiorstw z Miasta Białegostoku)<sup>665</sup>.

Następnym praktycznym efektem bilateralnej współpracy Białegostoku i Grodna było spotkanie z 15 białoruskimi przedstawicielami Grodzieńskiego Klubu Przedsiębiorców oraz Grodzieńskiej Wolnej Strefy Ekonomicznej w dniu 29 czerwca 2011 r. Podczas spotkania poruszane były kwestie dotyczące np. warunków do inwestowania w białostockiej podstrefie Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, funkcjonowania Białostockiego Parku Naukowo-Technologicznego oraz planów inwestycyjnych miasta na najbliższy okres.<sup>666</sup>

W Białymstoku 26 czerwca 2013 r. odbyło się XVII Polsko-Białoruskie Forum Gospodarcze „Dobrosąsiedztwo 2013”. Temat spotkania określono jako: „Współpraca regionalna w dziedzinie rolnictwa i gospodarki żywnościowej siłą napędową dla inwestycji i współpracy handlowej pomiędzy Polską i Białorusią”. Forum zorganizowała: Polsko-Białoruska Izba Handlowo-Przemysłowa w Warszawie, Białoruska Izba Handlowo-Przemysłowa w Mińsku, Izba Przemysłowo-Handlowa w Białymstoku oraz Wydział Promocji Handlu i Inwestycji Ambasady RP w Białorusi z udziałem partnerów (Białoruska Rada Rolników, Republikańska Konfederacja Przedsiębiorców Białorusi, władze województwa podlaskiego i lubelskiego oraz władze obwodów grodzieńskiego i brzeskiego). W przygotowanie przedsięwzięcia włączyło się Ministerstwo Gospodarki oraz Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi Rzeczypospolitej Polskiej i jego odpowiednik z Republiki Białorusi. W forum wzięło udział ponad 300 przedsiębiorców z Polski i Białorusi. Spotkanie było podzielone na kilka części (seminariów). W pierwszej części analizowano tematykę, możliwości i perspektywy współpracy polskich i białoruskich firm w obszarze

---

<sup>664</sup> W.J. Musiał, *Bilateralna współpraca gmin...*, s. 227-228.

<sup>665</sup> Odpowiedź Prezydenta Miasta Białegostoku na interpelację Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej...

<sup>666</sup> W.J. Musiał, *Bilateralna współpraca gmin...*, s. 227-228.

rolnictwa i gospodarki żywnościowej, bazując na polskich doświadczeniach w modernizacji i prywatyzacji sektora rolnego oraz organizacji rynków rolnych. W drugiej części poruszono tematykę polsko-białoruskiej kooperacji w obszarze bankowości, ubezpieczeń i reasekuracji oraz potencjał Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie. Z kolei w trzeciej części omówiono współpracę regionalną i lokalną w obszarze przygranicznym Polski i Białorusi<sup>667</sup>.

Ważnym przedsięwzięciem gospodarczym, w którym uczestniczyli przedstawiciele z Polski i Białorusi, był zorganizowany w dniach 26-28 września 2013 r. XV Republikański Uniwersalny Jarmark „EUROREGION NIEMEN-2013”. Celem wystawy było zaktywizowanie procesów współpracy regionu grodzieńskiego z przygranicznymi terenami Litwy, Polski i Federacji Rosyjskiej. Tematyka Jarmarku dotyczyła przede wszystkim:

- przemysłu spożywczego (np. maszyny i urządzenia do produkcji rolnej, gospodarstw rolnych; sprzęt do przemysłu mleczarskiego, mięsnego i rybnego);
- dóbr konsumpcyjnych i techniki AGD (np. tekstylia, odzież, obuwie, dzianiny, wyroby ze skóry, futra, artykuły dla dzieci, artykuły sportowe);
- budownictwa (np. materiały budowlane, wyroby i konstrukcje, technologie i sprzęt do budownictwa);
- maszyn i urządzeń dla ochrony środowiska;
- turystyki i rekreacji<sup>668</sup>.

Ponadto, dążono do wdrożenia działań mających na celu rozwój stosunków handlowych i gospodarczych między państwami ościennymi oraz poszukiwanie optymalnych rozwiązań i wzajemnej efektywnej współpracy. Jarmark umożliwiał zapoznanie się z nowymi rodzajami towarów i usług w regionie, zaoferowanie różnorodnej gamy towarów konsumpcyjnych i podpisanie umów z odbiorcami hurtowymi.

Dnia 27 września 2013 r. odbyło się Międzynarodowe Forum Inwestycyjne „Region Grodno na skrzyżowaniu granic”. W trakcie spotkania uczestnikom zostały przedstawione możliwości, perspektywy oraz warunki inwestowania na obszarze Wolnej Strefy Ekonomicznej „GRODNOINVEST” i Obwodu Grodzieńskiego<sup>669</sup>. Kolejne Międzynarodowe Forum Inwestycyjne „Grodzieńszczyzna na skrzyżowaniu granic” odbyło się 22 września

---

<sup>667</sup> XVII Polsko-Białoruskie Forum Gospodarcze, tryb dostępu: [http://www.interwizja.edu.pl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2675&Itemid=113](http://www.interwizja.edu.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=2675&Itemid=113) [na dzień: 17.02.2013 r.].

<sup>668</sup> IX Międzynarodowa Wystawa „PROMOWANIE ZDROWEGO TRYBU ŻYCIA – 2013”, Tryb dostępu: <http://www.pbihp.pl/index.php/117-wystawapromowaniezdrowia> [na dzień: 17.02.2013 r.].

<sup>669</sup> *Ibidem*.

2017 r. w Państwowym Uniwersytecie im. Janka Kupały w Grodnie. Wydarzenie to towarzyszyło XIX Targom „Euroregion Niemen – 2017”. W trakcie forum przedstawiono trzy panele tematyczne. Dyskutowano m.in. o roli portów morskich, infrastrukturze samochodowej i kolejowej, sposobach budowy kontaktów między regionami, kierunkach i perspektywach współpracy między obwodem grodzieńskim i województwem podlaskim w zakresie turystyki, rozwoju i wzmocnieniu współpracy transgranicznej w ramach programu pomocy międzynarodowej, roli klastrów. W forum uczestniczyli przedstawiciele Urzędu Miejskiego w Białymstoku. Wydarzenie było zorganizowane przez Grodzieńską Wolną Strefę Ekonomiczną<sup>670</sup>.

Przedstawione formy wpisują się w przedmiot białostocko-grodzieńskiej współpracy transgranicznej w dziedzinie gospodarczej. Ukazana aktywność w postaci organizacji międzynarodowych spotkań kooperacyjnych, np. podczas Międzynarodowego Forum Inwestycyjnego „Grodno – Miasto na skrzyżowaniu granic”, czy w trakcie Republikańskiego Uniwersalnego Jarmarku „EUROREGION NIEMEN” świadczą, że współpraca prężnie się rozwija. Jej jednym z głównych celów jest wymiana doświadczeń, dobrych praktyk, próba nawiązania (a finalnie) nawiązanie kontaktów. Podejmowane działania pozwalają zapoznać się z towarami i usługami dostępnymi w regionie transgranicznym, a prowadzone rozmowy handlowe stanowią podstawę zawieranych umów między podmiotami prywatnymi. Należy ocenić pozytywnie również efekty prac Komitetu Monitorującego programu Polska-Białoruś-Ukraina 2014-2020. Podejmowane inicjatywy gospodarcze przyczyniają się do rozwoju bilateralnych relacji Białegostoku i Grodna i stanowią jej nieodłączną część.

### **5.3. Współpraca w zakresie wymiany informacji**

Wymiana informacji, doświadczeń i dobrych praktyk jest jedną z istotniejszych form bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna. Zgodnie z § 2 pkt 3 Porozumienia o współpracy pomiędzy Miastem Białystok a Miastem Grodno z dnia 16 marca 2018 r. „W ramach porozumienia strony zamierzają sprzyjać współpracy pomiędzy lokalnymi środkami masowego przekazu Miasta Grodno i Miasta Białystok w celu wymiany i

---

<sup>670</sup> *Międzynarodowe Forum Inwestycyjne „Grodzieńszczyzna na skrzyżowaniu granic”*, Suwalska Specjalna Strefa Ekonomiczna, tryb dostępu: <http://www.ssse.com.pl/aktualnosci-pl/762-miedzynarodowe-forum-inwestycyjne-grodzienszczyzna-na-skrzyzowaniu-granic.html> [na dzień: 24.03.2018 r.].

przekazania pozytywnych informacji społeczeństwu obydwu miast w zakresie gospodarczych kulturalnych realiów życia oraz osiągnięć”.

Dobłą inicjatywą w obszarze bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna w zakresie wymiany informacji, doświadczeń i dobrych praktyk był panel dyskusyjny „Polski wkład w rozwój wolnych mediów na Białorusi” zorganizowany w dniu 18 listopada 2016 r. przez Regionalny Ośrodek Debaty Międzynarodowej w Białymstoku<sup>671</sup>. Debata została podzielona na dwa bloki tematyczne. Pierwszy obejmował diagnozę sytuacji niezależnego dziennikarstwa na Białorusi, w tym specyfikę działalności, stan mediów na Białorusi, potrzeby niezależnego dziennikarstwa, zagrożenia, wyzwania i szanse stojące przed niezależnymi mediami na Białorusi. Drugi dotyczył refleksji na temat roli polskiej pomocy dla mediów na Białorusi, w tym formy i zakresu polskiej pomocy, skutków polskiego wsparcia dla niezależnego dziennikarstwa na Białorusi, oceny skuteczności polskiego wsparcia (plusy i minusy rozwiązań pomocowych), kierunku dążeń mediów niezależnych na Białorusi (oczekiwania odbiorców i środowiska dziennikarskiego). Ostatnią częścią panelu stanowiło podsumowanie. W debacie wzięli udział: Agnieszka Romaszewska-Guzy (dyrektor telewizji "Bielsat"), Aleksy Dzikawicki (TV „Bielsat”), Eugeniusz Wappa (Radio „Racja”), Andrzej Pisalnik („Głos znad Niemna”), Natalia Radzina (portal charter97.org), Wojciech Konończuk (Ośrodek Studiów Wschodnich), Andrej Aliaksandrau (Agencja BielaPAN), Wiktor Waladaschuk (Gazeta Słonimska), Michał Jańczuk (Białoruskie Stowarzyszenie Dziennikarzy). Podkreślić należy, że debata była realizowana przy wsparciu finansowym miasta Białystok.

Wymiana informacji, doświadczeń pomiędzy białostockimi instytucjami a grodzieńskimi zaangażowanymi we współpracę transgraniczną odbywa się nie tylko podczas międzynarodowych debat dziennikarzy radiowych, telewizyjnych, ale także w trakcie międzynarodowych spotkań naukowych delegatów z polskich i zagranicznych uczelni, instytucji otoczenia biznesu itp. Jako przykład może posłużyć IX Międzynarodowe Forum Dni Nauki i Technologii Polska – Wschód, które odbyło się 28-30 maja 2015 r. w Supraślu. Była to impreza cykliczna. Poprzednie fora odbyły się w październiku 2007, w kwietniu 2009 r., w kwietniu 2010 r., w kwietniu 2011 r., w listopadzie 2011 r., w maju 2012 r., w kwietniu 2013 r., w czerwcu 2014 r. W wydarzeniach brali udział przedstawiciele polskich i

---

<sup>671</sup> Wspomnieć należy, że w bilateralną współpracę transgraniczną w zakresie wymiany informacji zaangażowane są różne instytucje: np. pozarządowe (Regionalny Ośrodek Debaty Międzynarodowej w Białymstoku).

zagranicznych uczelni, instytucji otoczenia biznesu, przedsiębiorstw oraz reprezentacji agend rządowych i samorządu gospodarczego z następujących państw: Polski, Ukrainy, Białorusi, Litwy Łotwy, Estonii i Belgii. Zagadnienia poruszane podczas tych przedsięwzięć dotyczyły międzynarodowej kooperacji w dziedzinie zdrowia, technologii informacyjno-komunikacyjnej, energii, środowiska, innowacyjnych materiałów i procesów oraz współpracy regionalnej pomiędzy krajami Unii Europejskiej a państwami Wschodnimi np. Białoruś, Ukraina<sup>672</sup>.

Forum jest instrumentem współpracy w zakresie rozwoju regionalnego i współpracy między państwami uczestniczącymi w wydarzeniu. Rezultatem było przede wszystkim podjęcie określonych inicjatyw gospodarczych opartych na transferze nowych technologii i rozwiązań adresowanych dla przedsiębiorstw oraz opracowanie wspólnych projektów w obrębie aktualnie realizowanych programów. Owocem forum była także wymiana doświadczeń i optymalnych praktyk<sup>673</sup>.

Wydawać by się mogło, że bilateralna współpraca transgraniczna Białegostoku i Grodna w zakresie wymiany informacji będzie skupiała się przede wszystkim na kooperacji mediów (prasa, radio, telewizja, Internet) z Polski i Białorusi, oraz wymianie materiałów informacyjnych. W rzeczywistości obejmuje ona szerszy zakres, np. wymianę informacji, doświadczeń w sferze ochrony środowiska. Kwestie zanieczyszczenia powietrza i wód oraz oddziaływanie międzynarodowych projektów infrastrukturalnych na środowisko wykraczają poza granice konkretnego kraju. Dlatego ochronę środowiska należy zintegrować z innymi elementami rozwoju. W działaniach podejmowanych w celu długookresowej restrukturyzacji i rozwoju ważne jest, aby problemy środowiskowe zawierały się w regionalnych decyzjach planotwórczych i rozwojowych<sup>674</sup>.

Instytucją uczestniczącą w działaniach związanych z ochroną środowiska w ramach bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna jest Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku, której partnerem po białoruskiej stronie jest Komenda ds. Nadzwyczajnych Sytuacji w Grodnie. Istotnym dokumentem, prawnym określającym ramy obustronnej współpracy<sup>675</sup> zawarte na

---

<sup>672</sup> Zob. *IX Międzynarodowe Forum Dni Nauki i Technologii Polska-Wschód (9th International Forum Science and Technology Days Poland-East)*, tryb dostępu: <http://scienceportal.org.by/upload/2015/April/DNT%202015%20%20informacja%20pl.pdf> [na dzień: 12.12.2018 r.].

<sup>673</sup> *Ibidem*.

<sup>674</sup> P. Solarz, *Współpraca transgraniczna...*, s. 209.

<sup>675</sup> Porozumienie o współpracy zawarte pomiędzy Komendą Miejską Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku (Rzeczpospolita Polska) a Komendą ds. Nadzwyczajnych Sytuacji w Grodnie przy Komendzie



okres do 2015 r. Jak stanowi porozumienie, obie strony dostrzegają znaczenie polsko-białoruskich stosunków dla współpracy w Europie i pragną wnieść wkład w zagwarantowanie bezpieczeństwa ludności i środowiska naturalnego obszarów przygranicznych obu państw. Uzgodniono następujące kierunki działań bilateralnych:

- współpraca w obszarze wymiany informacji o możliwych zagrożeniach czynnikami naturalnymi i o charakterze technicznym, mogącymi doprowadzić do katastrof, których efekty mogą wykraczać poza obszar działania stron i ich likwidowanie wymagałoby wzajemnej pomocy;
- kooperacja w zakresie wymiany doświadczeń w obszarze ostrzegania i zwalczania sytuacji nadzwyczajnych wywołanych czynnikami naturalnymi oraz pochodzenia technicznego, szkoleń pracowników straży pożarnych obu stron bazującego na wymianie ich doświadczeń, umiejętności zawodowych oraz aktualnych osiągnięć naukowo-technicznych oraz w sferze organizowania wspólnych ćwiczeń i działań przygotowujących pracowników do określonych przedsięwzięć;
- uczestnictwo w imprezach kulturalnych i sportowych organizowanych przez strony<sup>676</sup>.

Przedmiotowe porozumienie obowiązywało do 2015 r. Po tym terminie strony nie podpisały nowej umowy. W latach 2014-2017 Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku nie organizowała z instytucjami z Białorusi działań w dziedzinie ochrony środowiska, jak również na dzień dzisiejszy nie jest planowana współpraca w powyższym zakresie<sup>677</sup>.

Umowa o współpracy pomiędzy Miastem Białystok a Miastem Grodno z dnia 16 grudnia 2009 r. oraz Porozumienie o współpracy pomiędzy Miastem Białystok a Miastem Grodno z dnia 16 marca 2018 r. niewątpliwie sprzyja tworzeniu ram białostocko-grodzieńskiej współpracy transgranicznej w zakresie wymiany informacji, doświadczeń, dobrych praktyk różnych instytucji ulokowanych w tych miastach, np. Regionalnego Ośrodka Debaty Międzynarodowej w Białymstoku czy Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku. Wzorem takiej współpracy może być Porozumienie o współpracy zawarte pomiędzy Komendą Miejską Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku

---

Obwodu Grodzieńskiego Ministerstwa ds. Nadzwyczajnych Sytuacji Republiki Białoruś w Grodnie z dnia 26 czerwca 2009 roku, udostępniona autorowi przez Komendę Miejską Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku i w jego zasobach (kopia).

<sup>676</sup> *Ibidem*.

<sup>677</sup> Odpowiedź Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku na wniosek o udostępnienie informacji publicznej W.J. Musiała z dnia 20.03.2018 r. w sprawie bilateralnej współpracy transgranicznej pomiędzy Komendą Miejską Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku a białoruskimi jednostkami pożarniczymi (w zasobach autora).

(Rzeczpospolita Polska) a Komendą ds. Nadzwyczajnych Sytuacji w Grodnie przy Komendzie Obwodu Grodzieńskiego Ministerstwa ds. Nadzwyczajnych Sytuacji Republiki Białoruś w Grodnie z dnia 26 czerwca 2009 roku. Zgodnie z nim: „obie strony dostrzegają znaczenie polsko-białoruskich stosunków dla współpracy w Europie i pragną wnieść wkład w zagwarantowanie bezpieczeństwa ludności i środowiska naturalnego obszarów przygranicznych obu państw”<sup>678</sup>. Nie ulega wątpliwości, że zaprezentowane w podrozdziale różne formy bilateralnej współpracy instytucji w zakresie działalności mediów (prasa, radio, telewizja, Internet) oraz wymiany informacji i doświadczeń w sferze ochrony środowiska, wpływają na rozwój dobrosąsiedzkich kontaktów warunkujących rozwój społeczny, informacyjny, a także gwarantujący bezpieczeństwo ludności i środowiska naturalnego obszarów przygranicznych Polski i Białorusi.

#### **5.4. Współpraca w zakresie kultury, sztuki, oświaty, nauki, turystyki oraz wymiany młodzieży**

Współpraca Białegostoku i Grodna w zakresie kultury, sztuki, oświaty, nauki, turystyki oraz wymiany młodzieży tworzy ramy dla współpracy różnych instytucji ulokowanych w tych miastach. Należą do nich np. Opera i Filharmonia Podlaska – Europejskie Centrum Sztuki w Białymstoku, Teatr Dramatyczny im. A. Węgierki w Białymstoku, Muzeum Podlaskie w Białymstoku, Książnica Podlaska im. Łukasza Górnickiego w Białymstoku, Wojewódzki Ośrodek Animacji Kultury w Białymstoku<sup>679</sup>.

Ważną instytucją prowadzącą współpracę transgraniczną z instytucjami kulturalnymi w Grodnie jest Książnica Podlaska im. Łukasza Górnickiego w Białymstoku. Placówka ta współpracuje z bibliotekami z wielu państw, w tym m.in. z Obwodową Biblioteką Naukową im. J. Karskiego w Grodnie. Głównym obszarem współpracy Książnicy Podlaskiej i Obwodowej Biblioteki Naukowej jest wymiana i udostępnianie zbiorów<sup>680</sup>.

Z kolei Wojewódzki Ośrodek Animacji Kultury w Białymstoku organizuje od 2008 r. Międzynarodowy Festiwal Muzyki, Sztuki i Folkloru „Podlaska Oktawa Kultur”. Zadaniem

---

<sup>678</sup> Opracowanie własne na podstawie Porozumienia o współpracy zawartego pomiędzy Komendą Miejską Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku (Rzeczpospolita Polska) a Komendą ds. Nadzwyczajnych Sytuacji w Grodnie przy Komendzie Obwodu Grodzieńskiego Ministerstwa ds. Nadzwyczajnych Sytuacji Republiki Białoruś w Grodnie z dnia 26 czerwca 2009 roku, udostępnionego autorowi i w jego zasobach (kopia).

<sup>679</sup> J. Poleszczuk i in., *Samorządowa i obywatelska...*, s. 28.

<sup>680</sup> Oficjalna strona internetowa Książnicy Podlaskiej, tryb dostępu: <http://www.ksiaznicapodlaska.pl/statics/onas.html> [na dzień: 15.09.2018 r.].

wydarzenia jest popularyzacja kultury i przedstawienie dorobku artystycznego zespołów z Polski oraz grup złożonych z osób mieszkających na Podlasiu (np. Litwinów, Romów, Ukraińców, Żydów, Tatarów, Rosjan, i Białorusinów)<sup>681</sup>.

Natomiast Opera i Filharmonia Podlaska – Europejskie Centrum Sztuki realizuje festiwale, w których uczestniczą artyści z krajów wschodnich (Festiwal filmowy „Camera!Ta”, Halfway Festiwal oraz Festiwal im. Jana Tarasiewicza<sup>682</sup>). W 2013 r. powstał projekt „Wizy za bilety”<sup>683</sup>. Opera i Filharmonia Podlaska razem z Podlaską Izbą Celną umożliwiła dostęp do wiz białoruskim turystom przyjeżdżającym do Białegostoku. Obywatele Białorusi, dokonując zakupu pakietu przygotowanego przez białostockie biura podróży otrzymywali za darmo wizę. W ramach pakietu przewidziano: bilet do opery, noclegi z wyżywieniem, zwiedzanie miasta z przewodnikiem oraz wolny czas na zakupy w białostockich galeriach i na bazarach. Zgodnie z wewnętrznymi danymi Opery i Filharmonii Podlaskiej w okresie od marca do czerwca 2013 r. z oferty skorzystało około 4,5 tys. Białorusinów, a kolejnych około 20 tysięcy dokonało rezerwacji na spektakle i koncerty do końca 2013 r.<sup>684</sup>.

Największy udział we współpracy transgranicznej z Grodnem mają Białostocki Teatr Lalek oraz Białostocki Ośrodek Kultury.

Białostocki Teatr Lalek (BTL). BTL jest najprężniej działającą instytucją popularyzującą sztukę lalkarską w kraju i zagranicą. Owocnie rozwija współpracę z teatrami z innych krajów, m.in. z Białorusi. Podstawą prawną współpracy BTL z Grodzieńskim Teatrem Lalek jest zawarta w marcu 2001 r. umowa o przyjaźni i współpracy Zespołów Grodzieńskiego Obwodowego Teatru Lalek i Białostockiego Teatru Lalek. Umowa ma służyć wymianie między teatrami nowości w obszarze teorii i praktyki, poznaniu tendencji w rozwoju sztuki teatralnej, ukazaniu technicznych osiągnięć w dziedzinie reżyserii oraz tendencji w scenografii i plakacie teatralnym. W celu pogłębienia wiedzy na temat pracy zespołów strony postanowiły zapraszać artystów, reżyserów, dyrektorów teatrów na

---

<sup>681</sup> *Międzynarodowy Festiwal Muzyki, Sztuki i Folkloru*, Wojewódzki Ośrodek Animacji Kultury w Białymstoku, tryb dostępu: <http://oktawa.woak.bialystok.pl/Default.aspx?pid=73&aiid=3173> [na dzień: 15.09.2018 r.].

<sup>682</sup> Festiwal filmowy „Camera!Ta nie jest już organizowany. Halfway Festiwal jest organizowany cyklicznie – ostatni miał miejsce na przełomie czerwca i lipca 2018 r. Poprzednie edycje odbyły się w czerwcu w latach 2014-2017. Z kolei Festiwal im. Jana Tarasiewicza odbył się jednokrotnie w maju 2013 r. i nie był kontynuowany.

<sup>683</sup> Projekt „Wizy za bilety” był realizowany od marca do czerwca 2013 r. W późniejszym czasie projekt nie był kontynuowany – zob. *Koniec darmowych wiz dla Białorusinów na operę*, Polskie Radio, tryb dostępu: <https://www.polskieradio.pl/75/921/Artykul/861502,Koniec-darmowych-wiz-dla-Bialorusinow-na-opere> [na dzień: 10.09.2018 r.].

<sup>684</sup> J. Poleszczuk i in., *Samorządowa i obywatelska...*, s. 28.

najbardziej interesujące premiery i ważne wydarzenia. Strony zakładają też przedstawianie u siebie obopólnie spektakli teatralnych. Zobowiązały się w miarę możliwości do pomagania sobie wzajemnie w procesie realizacji spektaklu od strony technicznej i materialnej. W celu szerszego propagowania sztuki teatralnej Strony postanowiły wymieniać się najbardziej interesującymi spektaklami<sup>685</sup>.

Spośród przedsięwzięć zrealizowanych we współpracy Białostockiego Teatru Lalek z Grodzieńskim Teatrem Lalek do najistotniejszych należy zaliczyć:

- 22-24 luty 2005 r. – Miejski Teatr Lalek z Grodna (Grodno) przedstawił spektakl „Zimowa bajka” w BTL (Białystok);
- 2006 r. – „Niech żyje Punch” XI Międzynarodowy Festiwal Teatralny „Biała Wieża” – Brześć (Grodno); na festiwalu nagrodę za wybitny kunszt aktorski otrzymał Ryszard Doliński (aktor BTL);
- 2007 r. – „Baron Münchhausen”. Pierwsza odsłona – gościnne występy w Grodzieńskim Teatrze Lalek (Grodno);
- 2008 r. – „Krótki kurs poezji dziecięcej” – festiwal w Mińsku (Grodno);
- 2008 r. – gościnne spektakle Grodzieńskiego Teatru Lalek w BTL (Białystok);
- 24 maj 2010 r. – „Fasada” – VI Białoruski Międzynarodowy Festiwal Teatrów Lalek - Mińsk (Grodno);
- 16 maj 2011 r. – „Chopin – Impresja” – występ gościnny w Grodzie (Grodno);
- 15-17 października 2011 r. – „Słoneczko, Dama Pikowa” – gościnne spektakle Grodzieńskiego Teatru Lalek w BTL (Białystok);
- 16 - 17 listopad 2011 r. – Program „Polska Prezydencja 2011 – Promesa” – BTL „Jeden teatr – wiele oblicz”; prezentacja spektaklu „Żołnierzyk”, „Marsz, marsz Gomoro...Ski”;
- 14 listopad 2012 r. - Grodzieński Teatr Lalek zaprezentował w BTL spektakl „Żubr” (Białystok);
- 11-12 maj 2013 r. - udział Białostockiego Teatru Lalek w Festiwalu Teatrów w Grodzie ze spektaklem „Mikrokosmos. Kompozycje”<sup>686</sup>.

W latach 2014-2016 Białostocki Teatr Lalek realizował m.in. projekt pn. „Kierunek Wschód”. W ramach przedsięwzięcia BTL zaplanował organizację *tournee* po Białorusi i

---

<sup>685</sup> Umowa o przyjaźni i współpracy Zespołów Grodzieńskiego Obwodowego Teatru Lalek i Białostockiego Teatru Lalek, udostępniona autorowi przez Białostocki Teatr Lalek i w jego zasobach (kopia).

<sup>686</sup> Materiały udostępnione autorowi przez Białostocki Teatr Lalek i w jego zasobach (kopie).

Rosji w okresie od 1 maja 2014 r. do 31 maja 2014 r., które obejmowało 2 miasta w Rosji – Kurgan, Orenburg i dwa miasta na Białorusi – Grodno, Mińsk<sup>687</sup>. Z kolei 22 maja 2016 r. niezależny białoruski teatr „KorniagTheatre” prezentował w Białostockim Teatrze Lalek spektakl pt. „The Latent Men” w ramach XXXI festiwalu Dni Sztuki Współczesnej<sup>688</sup>.

Wymiernym rezultatem współpracy Białostockiego Teatru Lalek z Grodzieńskim Teatrem Lalek jest promowanie kultury polskiej na Białorusi i białoruskiej w Polsce.

Następną instytucją prowadzącą współpracę transgraniczną z instytucjami kulturalnymi z Grodna jest Białostocki Ośrodek Kultury (BOK). Wśród jego dorobku można wyróżnić wiele wydarzeń promujących kulturę białoruską:

- 27 marzec 2008 r. – Krótkometrażowe Podróże Filmowe „A ty starik kudy?” w ramach których odbyła się wystawa „Białoruś” Andreia Lankiewiczza; pokaz niezależnego kina białoruskiego, koncerty (np. !Wanted i Access Denied); „slajd show grafik” Ihara Varaszkievicza<sup>689</sup>;
- 6 marzec 2009 r. – Krótkometrażowe Podróże Filmowe „A ty starik kudy?”, połączone z wystawą fotografii Yauhenij Attsetskij „Mad Stories”;
- wrzesień 2009 r. – Festiwal Kultur „Inny Wymiar – sąsiedzi. Jesteśmy tacy sami”, w ramach którego odbył się przegląd filmowy „Sąsiedzi” ŻART, reż. Andriej Kudinenko – Białoruś/Rosja oraz koncert plenerowy „Jesteśmy tacy sami” z udziałem ILO&Friends – Ilona Karpiuk (zespół białoruski);
- listopad 2009 r. – IV Międzynarodowy Festiwal Filmów Krótkometrażowych „ŻubrOFFka”, w ramach którego odbył się międzynarodowy konkurs filmów „Okno Na Wschód”, w tym pokaz produkcji białoruskich: Nina & Walia new Year’s Gifts, reż. Wiera Dziemiańczuk, Provincial, reż. Igor Osmolevski, Harry not right, reż. Siergiej Siergiejenko, video Nu pogodi, reż. Artiom Lobacz;
- listopad 2010 r. – V Międzynarodowy Festiwal Filmów Krótkometrażowych „ŻubrOFFka”, w ramach którego odbył się międzynarodowy konkurs filmów „Okno Na Wschód”, w tym pokaz produkcji białoruskich: Miniatures, reż. Evgeny Sysoev, Prawo do śmierci, reż. Ekaterina Sewastianowa;

---

<sup>687</sup> Szerzej na ten temat w podrozdziale 3.4 niniejszej pracy.

<sup>688</sup> W latach 2014-2016 ilość przedsięwzięć kulturalnych realizowanych przez Białostocki Teatr Lalek z instytucjami kulturalnymi z Grodna znacznie spadła, dlatego tylko taka ilość inicjatyw w przedmiotowej tematyce została przedstawiona w pracy.

<sup>689</sup> *A ty starik, kudy? Czyli Białoruś w Famie*, tryb dostępu: <http://bialystok.gazeta.pl/bialystok/1,35233,5062058.html> [na dzień: 16.03.2014 r.]. Wspomnieć należy, że wydarzenie pt. „Krótkometrażowe Podróże Filmowe” było kontynuowane w kolejnych latach.

- grudzień 2013 r. – VIII Międzynarodowy Festiwal Filmów Krótkometrażowych „ŻubrOFFka”, w ramach którego odbył się międzynarodowy konkurs filmów „Okno Na Wschód”, w tym pokaz produkcji białoruskich: *Drewniany naród/Wooden people*, reż. Victor Asliuk, *Niebieski pies?Blue dog*, reż. Sinkevich Ruslan, Lukyanova Marina<sup>690</sup>.

W latach 2014-2017 Białostocki Ośrodek Kultury współpracował z artystami z Białorusi, czego przykładem może być pokaz filmowy pt. „Białoruś na okrągło” oraz spotkanie z reżyserem Viktorem Ashluka. Wydarzenie odbyło się 31 sierpnia 2014 r. w kinie Forum. Inną inicjatywą godną uwagi była wystawa fotografii Aleksandra Weledzimowicza pt. „Aleksiada”, która była prezentowana od 17 marca do 28 maja 2017 r. w Centrum im. Ludwika Zamenhofs<sup>691</sup>.

Do innych imprez, które promują kulturę białoruską w BOK można zaliczyć:

- 28 luty – 5 marca 2011 r. Festiwal Kultury Niezależnej „Underground” w ramach którego odbył się koncert zespołu THE TOOBES z Białorusi;
- wrzesień 2011 r. została zaprezentowana wystawa „Belarus Press Photo 2010-2011”, którego gośćmi byli: Sergey Michalenko i Sergey Gudilin – zdobywca Grand Prix BPP 2011;
- 8 grudnia 2011 r. – VI Międzynarodowy Festiwal Filmów Krótkometrażowych „ŻubrOFFka” w ramach którego odbył się koncert białoruskiego duetu „Gurzuf”;
- 26 stycznia 2012 r. – odbyła się w kinie Forum uroczysta premiera filmu „Tandemem przez pogranicze”; głównymi organizatorami był „Kolektyw Podlasie Makes Me Happy” oraz Białostocki Ośrodek Kultury;
- 25-29 września 2013 r. – Festiwal Wschód Kultury/Inny Wymiar, w ramach którego odbyło się: spotkanie autorskie z artystami z Gruzji, Ukrainy, Białorusi (np. Sergey Shabohin); koncert zespołu Troitsa z Białorusi; występ artystyczny Todara (Białoruś) & Czeremszyny (Polska); prezentacja prac Alesia Puszkina (Białoruś) w ramach cyklu „Barok na Białorusi”;

---

<sup>690</sup> Materiały udostępnione autorowi przez Białostocki Ośrodek Kultury i w jego zasobach (kopie). Międzynarodowy Festiwal Filmów Krótkometrażowych ŻubrOFFka jest organizowany do dnia dzisiejszego, a ostatni odbył się w dniach 5-9 grudnia 2018 r.

<sup>691</sup> Oficjalna strona internetowa Białostockiego Ośrodka Kultury, tryb dostępu: <http://bok.bialystok.pl/wydarzenia/tag/bialorus/> [na dzień: 10.04.2018 r.]. W latach 2014-2017 ilość przedsięwzięć kulturalnych realizowanych przez Białostocki Ośrodek Kultury z instytucjami kulturalnymi z Grodna znacznie spadła, dlatego tylko taka ilość inicjatyw w przedmiotowej tematyce została przedstawiona w pracy.

- 25 lutego-1 marca 2013 r. Festiwal Kultury Niezależnej „Underground” w ramach którego odbył się występ artysty z Mińska – Alexei De Bronhe<sup>692</sup>.

Jedną z imprez organizowanych przez BOK w ramach współpracy z białoruskimi instytucjami kultury były „Krótkometrażowe Podróże Filmowe”. Wydarzenie, które odbyło się 6 marca 2009 r. zostało poświęcone Białorusi. Uczestnicy mogli zapoznać się z białoruskimi klipami, fotografiami, muzyką i jedzeniem. Atrakcją był także wernisaż wystawy „Mad stories” autorstwa Yauhenij Attsetskiej. Następnym elementem imprezy był pokaz filmowy „video Marszrutka”, czyli białoruskie klipy z lat 1988-2008. Kolejnym punktem imprezy był koncert zespołu IQ48 z Mińska. Jest to jedna z najbardziej popularnych grup rockowych na Białorusi<sup>693</sup>.

Ważną instytucją kulturalną prowadzącą współpracę transgraniczną z instytucjami kulturalnymi z Białorusi jest Muzeum Wojska w Białymstoku. W latach 2000-2003 pracownicy Muzeum Wojska w Białymstoku brali udział w następujących przedsięwzięciach na terenie Białorusi<sup>694</sup>:

- 24 maja 2001 r. – Międzynarodowa Konferencja Naukowa „Granice i ich ochrona. Białoruś – Litwa – Łotwa – Polska. Z okazji 80. rocznicy podpisania Traktatu Ryskiego”; w konferencji udział wzięli m.in.: doc. dr Hienadzi Siemiańczuk z Grodna, dr hab. Swietłana Kul – Salwiestrowa z Grodna, dr Witalij Kornieluk z Grodna, doc. dr Aleś Smoleńczuk z Grodna, dr Andrzej Łukaszewicz z Mińska, dr hab. Krzysztof Filipow – dyrektor Muzeum Wojska w Białymstoku;
- 13-14 września 2001 r. – Międzynarodowa Konferencja „Stan badań oraz źródła do historii pogranicza polsko – litewsko – białoruskiego; w konferencji uczestniczyły m.in. następujące osoby: prof. dr. hab. Aleksander Krawcewicz – Instytut Historii Uniwersytetu w Grodnie; doc. dr Edmund Jarmusik – Instytut Historii Uniwersytetu w Grodnie; Anna Terebuń – dyrektor Archiwum Państwowego Obwodu Brzeskiego;
- 30 listopada 2001 r. – Międzynarodowa Konferencja Naukowa „Marszałek Edward Rydz – Śmigły. W 60 rocznicę śmierci;

---

<sup>692</sup> *Festiwal Kultury Niezależnej &#191;UNDERGROUND/INDEPENDENT? (program)*, tryb dostępu: <http://www.poranny.pl/kultura/aktualnosci/art/5515962,festiwal-kultury-niezaleznej-undergroundindependent-program,id,t.html> [na dzień: 26.10.2017 r.].

<sup>693</sup> Na podstawie materiałów udostępnionych autorowi przez Białostocki Ośrodek Kultury i w jego zasobach (kopie).

<sup>694</sup> Na podstawie materiałów udostępnionych autorowi przez Muzeum Wojska w Białymstoku i w jego zasobach (kopie).

- 2002 r. – Międzynarodowa Konferencja Naukowa „Władza i prestiż: magnateria Rzeczypospolitej w XVI – XVIII wieku”; w konferencji udział wzięli m.in.: dr Anastazja Skiepan z Mińska;
- 2003 r. pracownicy Ośrodka Badań i Historii Wojskowej uczestniczyli w konferencji naukowej w Mińsku<sup>695</sup>.

W latach 2004-2018 Muzeum Wojska w Białymstoku prowadziło współpracę transgraniczną z instytucjami kulturalnymi z Białorusi. Jako przykład może posłużyć zorganizowanie 9 lutego 2018 r. przez Muzeum Wojska w Białymstoku wystawy w Muzeum Regionalnym w Iwie na Białorusi pt. „Jednostki Tatarskie Wojska Polskiego 1918-1939”. Wystawa autorstwa kustosza muzeum Pana Marka Gajewskiego prezentuje udział oddziałów tatarskich w walkach o kształtowanie się granic Rzeczypospolitej w latach 1918-1920 i późniejsze funkcjonowanie tych jednostek w strukturach Wojska Polskiego lat 20 XX w. W otwarciu wystawy udział wzięli przedstawiciele społeczności tatarskiej miasta Iwie wraz z Imamem, Konsul Generalny RP w Grodnie Pan Jarosław Książek oraz Dyrektor Muzeum Wojska Pan Robert Sadowski<sup>696</sup>.

Innym przykładem współpracy transgranicznej było wydarzenie historyczne, które odbyło się 20 sierpnia 2017 r. pt. „Rekonstrukcja Bitwy Białostockiej”. Uczestniczyli w nim rekonstruktorzy m.in. z Białorusini. Bitwa Białostocka z 22 sierpnia 1920 była największą w dziejach Białegostoku akcją militarną<sup>697</sup>.

Muzeum Wojska w Białymstoku regularnie odwiedzają grupy oraz osoby indywidualne z Białorusi. Prowadzone są kwerendy w archiwach białoruskich. W wydawnictwach muzealnych, opracowywanych przez Ośrodek Badań Historii Wojskowej („Zeszyty Naukowe w Białymstoku” oraz „Studia i Materiały do Historii Wojskowości”) były publikowane pojedyncze artykuły autorów z Białorusi. Do najważniejszych rezultatów wspólnie

---

<sup>695</sup> Stwierdzić należy, że Muzeum Wojska w Białymstoku efektywnie współpracuje z odpowiednikami białoruskimi. Kooperacja opiera się przede wszystkim na udziale pracowników Muzeum Wojska w konferencjach, sympozjach naukowych odbywających się w Grodnie. W trakcie kongresów nawiązywane są relacje, prezentowane są dobre przykłady, dochodzi do wymiany informacji.

<sup>696</sup> M. Koziński, *Otwarcie wystawy w Iwie na Białorusi (9 lutego)*, Muzeum Wojska w Białymstoku, tryb dostępu: <http://mwb.com.pl/mwb2017/2018/02/12/otwarcie-wystawy-w-iwie-na-bialorusi-9-lutego/> [na dzień: 02.02.2018 r.].

<sup>697</sup> *Bitwa Białostocka 2017. Rekonstrukcja Bitwy Białostockiej z 22 sierpnia 1920 roku na Warszawskiej*, „Poranny.pl”, tryb dostępu: <http://www.poranny.pl/wiadomosci/bialystok/a/bitwa-bialostocka-2017-rekonstrukcja-bitwy-bialostockiej-z-22-sierpnia-1920-roku-na-warszawskiej,12402080/> [na dzień: 10.04.2018 r.]. W latach 2004-2018 ilość przedsięwzięć kulturalnych realizowanych przez Muzeum Wojska w Białymstoku z instytucjami kulturalnymi z Grodna znacznie spadła, dlatego tylko taka ilość inicjatyw w przedmiotowej tematyce została przedstawiona.



zorganizowanych wydarzeń należy zaliczyć: udział w konferencjach i sympozjach naukowych organizowanych po obu stronach granicy, nawiązanie kontaktów i wymiana informacji.

Bilateralna współpraca transgraniczna białostockich instytucji kultury z odpowiednikami z Grodna w zakresie kultury nie zawsze jest oparta na umowach współpracy<sup>698</sup>. Oczywiście, nie jest ona niezbędna do prowadzenia kooperacji, ale zawarcie jej przez obie strony wzmacnia ich relacje<sup>699</sup>. Szereg instytucji (np. Białostocki Ośrodek Kultury, Muzeum Wojska w Białymstoku) współpracują z instytucjami z Grodna w obszarze kultury nie posiadając umów o współpracy. Działaniami w ramach tej współpracy są projekcje krótkometrażowych filmów, pokazy niezależnego kina białoruskiego, wystawy białoruskich fotografów, koncerty białoruskich zespołów, degustacje białoruskich potraw.

Ważnym obszarem bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna jest edukacja. Wśród wspólnie podejmowanych przedsięwzięć można wyróżnić kilka przykładów szkolnej kooperacji:

- Zespół Szkół Nr 5 w Białymstoku, Szkoła Podstawowa Nr 5 im. Władysława Broniewskiego w Białymstoku współpracuje z Gimnazjum Miasta Grodna na podstawie umowy podpisanej w dniu 18 listopada 2010 r. w określonych obszarach, np. wykorzystanie doświadczeń pracy metodycznej w szkołach, wykorzystanie najnowszych osiągnięć w zakresie kształcenia oraz wychowania młodzieży, udział we wspólnych przedsięwzięciach (m.in.: koncerty, seminaria, konferencje, wymiana uczniów i nauczycieli);
- Zespół Szkół Mechanicznych im. Św. Józefa w Białymstoku, Centrum Kształcenia Praktycznego nr 2 w Białymstoku współpracuje z Klubem Sportowym „Bielkard” Grodno – na podstawie umowy podpisanej w dniu 27 lutego 2009 r.<sup>700</sup> Efektem kooperacji jest regularna organizacja międzynarodowych Turniejów w Piłce Nożnej „Mechaniak Cup”, w których uczestniczą zawodnicy Zespołu Szkół Mechanicznych oraz Klubu Sportowego „Bielkard” z Grodna;

---

<sup>698</sup>Przykładem może być umowa o przyjaźni i współpracy z marca 2001 r. Zespołów Grodzieńskiego Obwodowego Teatru Lalek i Białostockiego Teatru Lalek, w zasobach autora (kopia).

<sup>699</sup> Wspomnieć należy, że zawarcie umowy o współpracę oznacza, iż strony dążą do osiągnięcia wspólnych celów i współdziałania, w zakresie określonym w postanowieniach danego porozumienia. Umowę o współpracy charakteryzuje stosunek oparty na zaufaniu i lojalności partnerów, tryb dostępu: <https://praca.money.pl/wiadomosci/artykul/umowa-o-wspolpracy---co-warto-wiedziec,119,0,1830007.html> [na dzień: 10.09.2017 r.].

<sup>700</sup> Autor z pełną świadomością opisał współpracę Zespołu Szkół Mechanicznych im. Św. Józefa z Klubem Sportowym „Bielkard” w części poświęconej edukacji. Brał pod uwagę podmioty współpracujące, a nie przedmiot współpracy.

- Zespół Szkół Technicznych i Ogólnokształcących z Oddziałami Integracyjnymi im. St. Staszica w Białymstoku współpracuje z Gimnazjum nr 10 w Grodnie na podstawie podpisanej umowy 11 listopada 2011 r. Zakres współpracy obejmuje: wymianę delegacji, grup uczniów i pracowników naukowo- dydaktycznych oraz współpracę pedagogiczną, kulturalno-historyczną, turystyczną i sportową<sup>701</sup>;
- V Liceum Ogólnokształcące im. Jana III Sobieskiego w Białymstoku współpracuje z ze Średnią Szkołą nr 36 z Polskim Językiem Nauczania w Grodnie na podstawie umowy z 2007 r. Rezultatem współpracy jest coroczna organizacja Podlaskich Mistrzostw w Ortografii w Białymstoku. Udział w nich biorą uczniowie z białostockich i podlaskich szkół gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych oraz ze Średniej Szkoły nr 36 w Grodnie<sup>702</sup>.

W latach 2014-2017 V Liceum Ogólnokształcące im. Jana Sobieskiego w Białymstoku prowadziło współpracę ze Średnią Szkołą nr 36 z Polskim Językiem Nauczania w Grodnie oraz z Uczniowskim Klubem Sportowym Ligi Obrony Kraju „Victoria” działającym przy V Liceum z Grodzieńską specjalistyczną Dziecięco-Młodzieżową Szkołą Rezerw Olimpijskich nr 1. Klub prowadzi kooperację na podstawie podpisanej umowy z 6 października 2016 r., zawartą na okres 5 lat<sup>703</sup>.

Współpraca naukowa między podmiotami z Białegostoku i Grodna przejawia się w działalności podejmowanej przede wszystkim przez Uniwersytet w Białymstoku. Dnia 11 października 2013 r. została podpisana umowa o utworzeniu Sieci Uniwersytetów Pogranicza (SUP) przez przedstawicieli 9 szkół wyższych z Polski, Litwy, Białorusi, Ukrainy oraz Rosji (Uniwersytet w Białymstoku, Bałtycki Federalny Uniwersytet im. Immanuela Kanta w Kaliningradzie, Baranowicki Uniwersytet Państwowy, Brzeski Uniwersytet Państwowy im. Aleksandra Puszkina, Grodzieński Uniwersytet Państwowy im. Janki Kupały, Narodowy Uniwersytet Lwowski im. Iwana Franki, Tarnopolski Narodowy Uniwersytet Ekonomiczny, Uniwersytet Witolda Wielkiego w Kownie, Woroneżski Uniwersytet Państwowy).

---

<sup>701</sup> Na podstawie materiałów wewnętrznych Departamentu Edukacji Urzędu Miejskiego w Białymstoku udostępnionych autorowi i w jego zasobach (kopie).

<sup>702</sup> Odpowiedź Prezydenta Miasta Białegostoku na interpelację Przewodniczącego Komisji Edukacji i Wychowania Rady Miejskiej Białegostoku Piotra Jankowskiego z dnia 24 grudnia 2011 r. w sprawie współpracy z miastem Grodno na Białorusi, udostępniona autorowi i w jego zasobach (kopia). Wykaz przedsięwzięć podejmowanych w ramach współpracy przedszkoli, szkół i placówek m. Białegostoku z podmiotami białoruskimi przedstawiono w załączniku 6.

<sup>703</sup> Odpowiedź V Liceum Ogólnokształcącego im. Jana Sobieskiego w Białymstoku na wniosek o udostępnienie informacji publicznej W.J. Musiała z dnia 20.03.2018 r. w sprawie współpracy transgranicznej pomiędzy V Liceum Ogólnokształcącego im. Jana Sobieskiego w Białymstoku a białoruskimi jednostkami edukacyjno-sportowymi (w zasobach autora).

Inicjatorem zbudowania sieci był Uniwersytet w Białymstoku<sup>704</sup>. Strony w umowie zobowiązały się do podjęcia współpracy w realizacji badań naukowych, kształcenia studentów, rozszerzania kontaktów akademickich pomiędzy studentami, nauczycielami akademickimi i personelem. Jak stanowi § 2 umowy, współpraca między stronami będzie prowadzona przede wszystkim poprzez:

- aplikowanie o zagraniczne środki finansowe i granty;
- realizowanie wspólnych inicjatyw i ułatwianie stronom korzystania z funduszy skierowanych na badania naukowe i rozwój;
- optymalizację możliwości naukowo-badawczych w celu prowadzenia wspólnych badań naukowych;
- promocję i nadzór projektów badawczych;
- wymianę usług badawczych i wdrożeniowych oraz wykorzystywanie infrastruktury podczas realizacji wspólnych przedsięwzięć;
- promocję współpracy między instytucjami szkolnictwa wyższego;
- przeprowadzanie wspólnych inicjatyw dydaktycznych;
- promocję kooperacji i kontaktów warunkujących rozwój społeczny, gospodarczy oraz ochronę środowiska;
- planowania i realizacji programów dotyczących współpracy przygranicznej;
- szczególne podejście do działań mniejszości narodowych, etnicznych i wyznaniowych;
- organizację wspólnych konferencji naukowych;
- opracowywanie i wydawanie wspólnych publikacji naukowych i naukowo-dydaktycznych,
- organizację staży naukowych oraz wymianę kadry i studentów;
- planowanie i organizację wspólnych inicjatyw sportowych oraz kulturalnych<sup>705</sup>.

Sieć Uniwersytetów Pogranicza nie posiada osobowości prawnej. Opiera się na osobowości prawnej członków. Umowa została zawarta na 5 lat z możliwością przedłużenia na następnych 5 lat, pod warunkiem pisemnej zgody Stron<sup>706</sup>.

---

<sup>704</sup> Tryb dostępu: oficjalna strona internetowa Sieci Uniwersytetów Pogranicza, tryb dostępu: <http://sup.uwb.edu.pl/aktualnosci/27-umowa-w-sprawie-sieci-universytetow-pogranicza-podpisana.html> [na dzień: 02.04.2014 r.].

<sup>705</sup> Oficjalna strona internetowa Sieci Uniwersytetów Pogranicza, tryb dostępu: <http://sup.uwb.edu.pl/aktualnosci/27-umowa-w-sprawie-sieci-universytetow-pogranicza-podpisana.html> [na dzień: 02.04.2014 r.].

Współpraca w ramach SUP dała solidną podstawę do zawarcia umowy o współpracy pomiędzy Uniwersytetem w Białymstoku a Instytucją Edukacji Grodzieńskim Państwowym Uniwersytetem im. Janki Kupały. Umowa o współpracy pomiędzy Uniwersytetem w Białymstoku a Instytucją Edukacji Grodzieńskim Państwowym Uniwersytetem im. Janki Kupały z dnia 21 grudnia 2015 r. została zawarta na 5 lat i z możliwością przedłużenia na kolejnych 5 lat, o ile żadna ze Stron nie wypowie jej w terminie 2 miesięcy przed upływem terminu jej rozwiązania. Jej celem umowy jest nawiązanie na zasadach wzajemności międzynarodowej współpracy w obszarze więzi akademickich, naukowych<sup>706</sup>. Strony zadeklarowały, że będą:

- przygotowywać wspólne badania naukowe, realizować projekty dydaktyczne w dziedzinie wzajemnych zainteresowań;
- realizować wymianę doświadczeń w obszarze kształcenia i programów kształcenia;
- prowadzić wymianę nauczycieli akademickich i pracowników naukowych;
- prowadzić wymianę studentów i doktorantów;
- uczestniczyć w międzynarodowych projektach naukowych;
- organizować wspólne sympozja, seminaria i konferencje naukowe;
- prowadzić wymianę informacji naukowych, publikacji, materiałów dydaktycznych ( w tym wymianę pomiędzy bibliotekami obu instytucji);
- rozwój innych form współpracy ustalonych przez obie strony.

W przyszłości Uniwersytet w Białymstoku planuje rozszerzyć współpracę z Grodzieńskim Państwowym Uniwersytetem im. Janki Kupały w zakresie co najmniej 3 miesięcznych praktyk studenckich. Współpraca ta ma polegać na wzajemnej wymianie studentów na początku z kierunku Filologii rosyjskiej w celu obycia praktyk prowadzonych w języku rosyjskim, a następnie może być rozszerzona o kolejne kierunki<sup>707</sup>.

Wśród innych umów, które zawarł Grodzieński Państwowy Uniwersytet im. Janki Kupały (Republika Białoruś) ze szkołami wyższymi z Białegostoku należy wyróżnić:

---

<sup>706</sup> Umowa w sprawie Sieci Uniwersytetów Pogranicza podpisana, tryb dostępu: <http://sup.uwb.edu.pl/aktualnosci/27-umowa-w-sprawie-sieci-universytetow-pogranicza-podpisana.html> [na dzień: 02.04.2014 r.].

<sup>707</sup> Umowa o międzynarodowej współpracy między Grodzieńskim Państwowym Uniwersytetem im. Janki Kupały (Republika Białoruś) a Uniwersytetem w Białymstoku (Rzeczpospolita Polska) z dnia 21 grudnia 2015 r., materiały wewnętrzne Działu Programów Międzynarodowych i Współpracy z Zagranicą Uniwersytetu w Białymstoku, udostępnione autorowi i w jego zasobach (kopie).

- Umowę o współpracy między Wyższą Szkołą Finansów i Zarządzania w Białymstoku (Rzeczpospolita Polska) a Państwowym Uniwersytetem im. Janki Kupały w Grodnie (Białoruś) – 2002 r.<sup>708</sup>;
- Umowę o współpracy pomiędzy Wyższą Szkołą Ekonomiczną w Białymstoku (Rzeczpospolita Polska) i Instytucją Edukacji „Państwowy Uniwersytet imienia Janki Kupały w Grodnie” (Republika Białoruś) – 2006 r.<sup>709</sup>;
- Umowę o współpracy pomiędzy Nauczycielskim Kolegium w Białymstoku Rewalidacji, Resocjalizacji i Wychowania Fizycznego (Rzeczpospolita Polska)<sup>710</sup> a Państwowym Uniwersytetem im. Janki Kupały w Grodnie (Białoruś) – 2006 r.<sup>711</sup>;
- Umowę o współpracy pomiędzy Wyższą Szkołą Kosmetologii i Ochrony Zdrowia w Białymstoku (Rzeczpospolita Polska)<sup>712</sup> a Państwowym Uniwersytetem im. Janki Kupały w Grodnie (Białoruś) – 2007 r.<sup>713</sup>;
- Umowę o współpracy pomiędzy Uniwersytetem Medycznym w Białymstoku (Rzeczpospolita Polska) a Państwowym Uniwersytetem im. Janki Kupały w Grodnie (Białoruś) – 2009 r.<sup>714</sup>;
- Umowę o współpracy pomiędzy Grodzieńskim Państwowym Uniwersytetem im. Janki Kupały a Politechniką Białostocką (PB) – 2011 r.<sup>715</sup>;

---

<sup>708</sup> Opracowanie własne na podstawie materiałów Grodzieńskiego Państwowego Uniwersytetu im. Janki Kupały, udostępnionych autorowi i w jego zasobach (kopie).

<sup>709</sup> *Ibidem.*

<sup>710</sup> Trzeba nadmienić, że placówka już nie funkcjonuje.

<sup>711</sup> Opracowanie własne na podstawie materiałów Grodzieńskiego Państwowego Uniwersytetu im. Janki Kupały, udostępnionych autorowi i w jego zasobach (kopie).

<sup>712</sup> Wspomnieć należy, że uczelnia zmieniała nazwę. Obecnie funkcjonuje pod nazwą „Wyższa Szkoła Medyczna w Białymstoku”.

<sup>713</sup> Opracowanie własne na podstawie materiałów Grodzieńskiego Państwowego Uniwersytetu im. Janki Kupały, udostępnionych autorowi i w jego zasobach (kopie).

<sup>714</sup> Celem Umowy o współpracy pomiędzy Uniwersytetem Medycznym w Białymstoku (Rzeczpospolita Polska) a Państwowym Uniwersytetem im. Janki Kupały w Grodnie (Białoruś) podpisanej w 2009 r. było nawiązanie współpracy na zasadach wzajemności w dziedzinie nauki i kształcenia. Strony wyraziły wolę nawiązania wzajemnie korzystnej współpracy w celu rozwoju akademickich i kulturalnych więzi między uczelniami. Strony zobowiązały się do współpracy przez: realizowanie wspólnych badań naukowych, dydaktycznych projektów w sferze wzajemnych zainteresowań; organizowanie dwustronnych naukowo-metodycznych seminariów, konferencji naukowych, obozów i zawodów sportowych; pomoc w kształceniu kadr, podwyższaniu kwalifikacji i umiejętności kadry naukowej i dydaktycznej; organizowanie wymiany wykładowców akademickich i studentów; wymianę literatury naukowej i naukowo-metodycznej. Zgodnie z postanowieniami umowy, finansowanie i realizowanie prac badawczych i innych wspólnych działań będzie opierać się na podstawie oddzielnego porozumienia pomiędzy stronami, z poszanowaniem przepisów obowiązujących w obu państwach. Ponadto, strony będą realizować wymianę personelu na zasadach wymiany bezdeewizowej. Strona delegująca pokrywa koszty podróży w obie strony oraz wydatki na ubezpieczenie i wyżywienie. Z kolei uczelnia przyjmująca pokrywa koszty zakwaterowania. Szczegóły odnoszące się do wymiany pracowników i studentów będą ustalane przez strony w programach kooperacji korespondencyjnie lub w czasie wizyt.

- Umowę o współpracy międzynarodowej pomiędzy Wyższą Szkołą Wychowania Fizycznego i Turystyki w Białymstoku (Rzeczpospolita Polska) a Państwowym Uniwersytetem im. Janki. Kupały w Grodnie (Białoruś) – 2015 r.<sup>716</sup>

Niewątpliwie zawarte umowy przyczyniły się do zacieśnienia współpracy międzynarodowej i rozwoju dwustronnych relacji, a także do realizacji wzajemnych przedsięwzięć, np. w ramach Sieci Uniwersytetów Pogranicza. Celem kooperacji była wzajemna wymiana doświadczeń naukowych i informacji, realizacja wspólnych projektów naukowych, organizacja staży naukowych, wymiana studentów, doktorantów, habilitantów w celu podwyższania kwalifikacji, a także przygotowywanie wspólnych publikacji naukowych i organizacja międzynarodowych konferencji naukowych z udziałem przedstawicieli z uczelni z Grodna i Białegostoku. Zainicjowana współpraca samorządów Białegostoku i Grodna przyczyniła się do nawiązania bliższych relacji pomiędzy uczelniami z Białegostoku i Grodna. Porozumienie z 2000 roku oraz umowa z 2009 roku stanowiły filar współpracy. Dzięki nim szkoły wyższe z obu miast miały podstawę do zawierania bilateralnych umów. Niewątpliwie działania podejmowane przez uczelnie, tj. wymiana naukowa, studentów, doktorantów, realizacja wzajemnych przedsięwzięć badawczych, organizowanie wspólnych międzynarodowych konferencji naukowych przyczyniają się do rozwoju i potencjału naukowego obu miast. Dobrze wykształcona kadra akademicka stanowi wartość dodaną społeczności Białegostoku i Grodna.

W obszarze naukowym warto też wskazać projekt „Stworzenie regionalnych centrów badań i konserwacji zabytków”<sup>717</sup>, realizowany od 2017 r. (czas realizacji projektu został przewidziany na 24 miesiące). Beneficjentem wiodącym projektu jest Muzeum Podlaskie w Białymstoku, natomiast beneficjentem białoruskim biorącym udział w projekcie jest Państwowe Muzeum Historyczno-Archeologiczne w Grodnie. W ramach projektu nowopowstałe pracownie konserwatorskie w Polsce i na Białorusi otrzymają specjalistyczny sprzęt niezbędny do konserwacji artefaktów muzealnych. Zaplanowano też stworzenie wspólnej bazy danych, w której zaprezentowane zostaną efekty prac konserwatorskich. Baza danych zostanie umieszczona na stronach obu muzeów. Dzięki temu baza danych będzie

---

<sup>715</sup> Opracowanie własne na podstawie materiałów Grodzieńskiego Państwowego Uniwersytetu im. Janki Kupały, udostępnionych autorowi i w jego zasobach (kopie).

<sup>716</sup> *Ibidem*.

<sup>717</sup> Construction of regional Centres for Research and Conservation of Monuments, wyniki naboru w Programie Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina, tryb dostępu: <https://www.pbu2020.eu/pl/projects2020/33> [na dzień: 31.12.2018 r.]. Zob. Lista wybranych projektów, oficjalna strona internetowa Ministerstwa Rozwoju, tryb dostępu: [https://www.mr.gov.pl/media/45359/Lista\\_wybranych\\_projektow\\_dziedzictwo.pdf](https://www.mr.gov.pl/media/45359/Lista_wybranych_projektow_dziedzictwo.pdf) [na dzień: 28.10.2017 r.].

dostępna dla szerokiego grona odbiorców, w tym: mieszkańców, turystów, specjalistów, studentów, uczelni itp. W ramach projektu zostaną zakupione dwa wyspecjalizowane i odpowiednio wyposażone pojazdy do transportu artefaktów. Jeden zostanie zakupiony dla beneficjenta wiodącego, drugi zaś dla beneficjenta białoruskiego. Ponadto w trakcie realizacji projektu planowane są specjalistyczne szkolenia dla konserwatorów zabytków w zakresie konserwacji artefaktów. Dodatkowy zespół specjalistów zostanie zatrudniony do zachowania artefaktów na części białoruskiej. Podczas spotkań konserwatorzy podzielą się swoją wiedzą i doświadczeniem w zakresie konserwacji artefaktów. W spotkaniach tych wezmą udział również konserwatorzy posiadający rozległe doświadczenie w tej dziedzinie z następujących ośrodków: Muzeum Wilanowskiego (Warszawa), Narodowego Muzeum Archeologii w Warszawie, Instytutu Archeologii Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Laboratorium Konserwatorskiego Biblioteki Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Narodowego Muzeum Morskiego w Gdańsku. W ramach projektu zostaną utworzone dwa specjalnie wyposażone laboratoria, a jednocześnie zostanie zatrudniony nowy personel specjalizujący się w konserwacji artefaktów. Oba muzea to duże jednostki. Muzeum Podlaskie ma siedem oddziałów zlokalizowanych na terenie całego regionu. Państwowe Muzeum Grodno ma cztery oddziały w swojej strukturze. Muzeum Podlaskie ma w swoich zbiorach ponad 90 000 artefaktów, a Państwowe Muzeum Historii i Archeologii w Grodnie ma ponad 220 000 pozycji. Obecnie znaczna liczba posiadanych artefaktów jest w złym stanie, zbiory wymagają pilnej konserwacji. Artefakty są przechowywane w magazynach, a ze względu na zły stan techniczny nie można ich obecnie prezentować na wystawach. Dzięki nowym laboratoriom artefakty będą mogły podlegać konserwacji, a po jej zakończeniu będzie można je prezentować. Możliwe będzie również przeprowadzanie konserwacji artefaktów dla innych jednostek, które nie mają odpowiedniego wyposażenia i kadry. Ponadto, Ośrodki Badań i Ochrony Artefaktów będą prowadziły badania, szkolenia i doradztwo w zakresie dobrych praktyk ochrony. W ramach realizacji projektu zaplanowanych zostało kilka spotkań grupy roboczej projektu. Dzięki systematycznym spotkaniom partnerzy projektu będą mogli monitorować stan realizacji zadań zaplanowanych w projekcie, czy też dyskutować o ewentualnych trudnościach w realizacji projektu<sup>718</sup>. Omawiane działania przewidziane w ramach projektu niewątpliwie znacznie zwiększą atrakcyjność wystaw oraz liczbę odwiedzających muzea.

---

<sup>718</sup> Na podstawie korespondencji elektronicznej z dnia 29 marca 2019 r. prowadzonej z Joanną Olechno – Kierownik Działu Administracyjno-Gospodarczego Muzeum Podlaskiego w Białymstoku.

Współpraca w obszarze turystyki dotyczy przedsięwzięć transgranicznych podejmowanych w ramach planowania przestrzennego, ochrony środowiska oraz rozwijania infrastruktury regionu granicznego<sup>719</sup>. Jednym z projektów realizowanym w obszarze turystyki było działanie „Rozwój Internetowego Systemu Informacji Turystycznej (ISIT) na obszarze Euroregionu Niemen”. Projekt realizowany był od stycznia do sierpnia 2006 r. Dotyczył przedsięwzięć transgranicznych podejmowanych w ramach planowania przestrzennego, ochrony środowiska oraz rozwijania infrastruktury regionu granicznego. Głównym jego celem był wzrost atrakcyjności obszaru Euroregionu „Niemen” poprzez ułatwienie dostępności do informacji turystycznej oraz unowocześnienie i rozbudowę funkcjonującego internetowego portalu informacji turystycznej ISIT jako narzędzia wykorzystywanego do promocji i rozwoju regionu. Wśród zrealizowanych działań znalazły się wspólne przedsięwzięcia polsko-białoruskie. Jednym z nich było Działanie 1, w ramach którego wydano publikację informacyjno-promocyjną w języku polskim i białoruskim „Internetowy System Informacji Turystycznej i Promocji Polski – przewodnik na szkolenia w kraju i za granicą” oraz zorganizowanie konferencji na temat rozbudowy i uaktualniania serwisu Podlaskiej Regionalnej Organizacji Turystycznej ([www.podlaskieit.pl](http://www.podlaskieit.pl)) w dwóch wersjach językowych (angielskiej i niemieckiej)<sup>720</sup>.

Inną inicjatywą było Działanie 3, które polegało na przeprowadzeniu dwóch szkoleń partnerskich w Republice Białoruś (Grodno). Celem szkoleń było przedstawienie możliwości i sposobu działania systemu ISIT w Polsce oraz potencjalne rozszerzenie oddziaływania na transgraniczny obszar Polski i Białorusi. Inną zaletą szkoleń było przygotowanie partnera do wprowadzenia w przyszłości, bazującego na analogicznych zasadach systemu po stronie białoruskiej. W szkoleniu wzięło udział dwudziestu przedstawicieli władz rejonu grodzieńskiego oraz branży turystycznej miasta Grodno<sup>721</sup>.

Kolejny projekt pt. „Tworzenie i promocja zintegrowanego systemu szlaków pogranicza Polski i Białorusi” był realizowany przez Podlaską Regionalną Organizację Turystyczną w Białymstoku oraz Zjednoczenie Społeczne – Polska Macierz Szkolna w Grodnie od 2 stycznia 2007 r. do 31 sierpnia 2007 r. Działania współfinansowane były ze środków unijnych z Programu Sąsiedztwa Polska – Białoruś – Ukraina INTERREG IIA/TACIS CBC 2004-2006 oraz z budżetu państwa. Głównym celem projektu było

---

<sup>719</sup> K. Jóskowiak, *Samorząd terytorialny w procesie...*, s. 158.

<sup>720</sup> *Rozwój Internetowego Systemu Informacji Turystycznej (ISIT) na obszarze Euroregionu „Niemen”*, tryb dostępu: <http://www.podlaskieit.pl/index.php?page=rozwoj-internetowego-systemu-informacji-turystycznej-isit> [na dzień: 02.04.2014 r.].

<sup>721</sup> *Ibidem*.



opracowanie nowych i odnowienie oznakowania istniejących przygranicznych szlaków turystycznych. Realizacja projektu miała poprawić koherentność przebiegu szlaków oraz uzupełnić i zmodernizować infrastrukturę informacyjną (np.: tablice informacyjne, drogowaskazy). Dodatkowym atutem przedsięwzięcia było zwiększenie aktywności turystycznej mieszkańców terenów przygranicznych. Grupowe szkolenia, znakowanie szlaków, wizyty studyjne przeprowadzane w obrębie projektu miały determinować integrację mieszkańców pogranicza i zbudować fundament rozwoju turystyki i współpracy transgranicznej<sup>722</sup>.

Wśród najważniejszych działań zrealizowanych w ramach projektu należy wyróżnić:

- publikację „Instrukcja Znakowania Szlaków Turystycznych PTTK”;
- szkolenia dotyczące znakowania szlaków;
- warsztaty znakarskie;
- publikację przewodnika „Przygraniczne znakowane szlaki turystyczne Puszczy Knyszyńskiej i Białowieskiej”;
- publikację mapy szlaków turystycznych pogranicza;
- wydanie publikacji poprojektowej „Tworzenie i promocja zintegrowanego systemu szlaków pogranicza Polski i Białorusi”<sup>723</sup>.

Podejmowane polsko-białoruskie inicjatywy w dziedzinie turystyki, tj. realizacja projektu „ISIT”, i „Tworzenie i promocja zintegrowanego systemu szlaków pogranicza Polski i Białorusi” niewątpliwie wpłynęły na wzrost atrakcyjności obszaru „Euroregion Niemen”, a także na dostępności do informacji turystycznej m.in. Białegostoku i Grodna. Cennym instrumentem wykorzystywanym do promocji i rozwoju regionów był portal informacji turystycznej ISIT. Bez wątpienia realizacja projektów przyczyniła się do nawiązania bliższych relacji pomiędzy organizacjami turystycznych z Białegostoku i Grodna. Ich efektem był wzrost aktywności mieszkańców terenów przygranicznych, w tym mieszkańców Białegostoku i Grodna. Wzajemne szkolenia, znakowanie szlaków, wizyty studyjne zrealizowane w ramach projektu dały szansę na integrację mieszkańców pogranicza i stworzyły podstawę rozwoju turystyki transgranicznej.

---

<sup>722</sup> Tryb dostępu: <http://www.podlaskieit.pl/index.php?page=tworzenie-i-promocja-zintegrowanego-systemu-szlakow-pogranicza-polski-i-bialorusi> [na dzień: 02.04.2014 r.].

<sup>723</sup> *Ibidem.*

## 5.5. Współpraca w dziedzinie sportu

Sport może być jedną z dziedzin aktywności społecznej mieszkańców Białegostoku i Grodna. Może przyczynić się w dużym stopniu do osiągnięcia spójności społecznej oraz do większej integracji społeczeństw obu miast. Według § 2 pkt 2 Porozumienia o współpracy pomiędzy Miastem Białystok a Miastem Grodno z 16 marca 2018 r. „W ramach porozumienia o współpracy Strony zamierzają sprzyjać wszechstronnemu rozwojowi miejskiego środowiska zamieszkania, infrastruktury, aspektów socjalnych, kultury, edukacji, sportu i turystyki poprzez wymianę delegacji”. Zgodnie z § 2 pkt 1: „Dla realizacji celów wymienionych wyżej Strony zaangażują odpowiednie instytucje i organizacje i przedsiębiorstwa obu miast, które ze swojej strony podpiszą między sobą odrębne umowy i opracują szczegółowe programy współpracy, uzgodnione z podpisującymi Stronami”.

W ramach bilateralnej współpracy Białegostoku z Grodnem podjęto szereg inicjatyw w dziedzinie sportu, np.<sup>724</sup>:

- Uczniowski Klub Sportowy „Kaliber” zorganizował w Białymstoku VII Międzynarodowe Mistrzostwa UKS Kaliber. W zawodach uczestniczyło 300 sportowców, m.in.: z Polski, Białorusi (3 grudnia 2006 r.);
- Podlaski Okręgowy Związek Bokserski był gospodarzem Młodzieżowego Międzynarodowego Turnieju Bokserskiego im. Ryszarda Kułakowskiego. W zawodach uczestniczyli sportowcy z Polski, Białorusi, Litwy (11-12 września 2010 r.)<sup>725</sup>;
- Podlaski Klub Koszykówki „Żubry” zorganizował międzynarodowy turniej sportowy z udziałem zawodników Koszykarskiego Klubu „Grodno 93” „Mecz pożegnalny Tomasa Kujawy” (13 listopada 2011 r.)<sup>726</sup>;
- Podlaski Okręgowy Związek Kolarski zorganizował XXV Międzynarodowy Wyścig Kolarski „Niemen” w kategorii junior z udziałem zawodników z Polski, Białorusi, Ukrainy i Mołdawii (28 czerwca – 1 lipca 2012 r.)<sup>727</sup>;

---

<sup>724</sup> Opracowanie własne na podstawie materiałów udostępnionych przez białostockie organizacje sportowe, udostępnione autorowi i w jego zasobach (kopie).

<sup>725</sup> *Młodzieżowy Międzynarodowy Turniej Bokserski im. Ryszarda Kułakowskiego*, tryb dostępu: <http://www.bialystokonline.pl/mlodziejowy-miedzynarodowy-turniej-bokserski-im-ryszarda-kulakowskiego,impieza,59728,4,1.html> [na dzień: 14.04.2014 r.].

<sup>726</sup> Opracowanie własne na podstawie materiałów wewnętrznych Podlaskiego Klubu Koszykówki „Żubry” w Białymstoku, udostępnione autorowi i w jego zasobach (kopie).

<sup>727</sup> *Strzeleckie popisy w Białymstoku*, tryb dostępu: <http://bialystok.gazeta.pl/bialystok/1,35239,3770131.html> [na dzień: 14.04.2014 r.].

- Uczniowski Klub Sportowy „Kaliber” był gospodarzem XIII edycji Polmozbyt Plus Polish Open Kaliber 2012 w strzelectwie. W wydarzeniu wzięli udział sportowcy z sześciu krajów: Polski, Litwy, Białorusi, Ukrainy, Łotwy i Estonii (30 listopada – 2 grudnia 2012 r.)<sup>728</sup>;
- Klub Sportowy „Cristal” przygotował I Międzynarodowy Turniej Bokserski Młodzieży o Puchar Dyrektora Hali Macro (31 sierpnia 2013 r.);
- Uczniowski Klub Sportowy „Kaliber” był gospodarzem XIV edycji „Superfinału Polmozbyt Plus Polish Open Kaliber 2013 r.” który odbył się w Białymstoku. W zawodach uczestniczyli sportowcy z Polski, Litwy, Rosji, Białorusi (28 listopada – 1 grudnia 2013 r.)<sup>729</sup>;
- Podlaski Okręgowy Związek Bokserski zorganizował w Białymstoku V Międzynarodowy Wiosenny Turniej Bokserski Młodzieży. W turnieju wzięło udział 55 zawodników i 11 zawodniczek z określonych klubów, m.in.: Grodno, Tiger Łomża, UKS Boxing Sokółka, BKB Boxing Production, BKS Hetman Białystok, Unia Hajnówka, Zagłębie Konin, Niedźwiedź Kętrzyn, Augustów, Cristal Białystok, MKB Mazur Elk (22-23 marca 2014 r.)<sup>730</sup>.

Istotnym wydarzeniem w ramach bilateralnej współpracy Białegostoku z Grodnem w dziedzinie sportu był XXVI Międzynarodowy Wyścig Kolarski „Niemen” w kategorii junior z udziałem zawodników z Polski, Białorusi, Ukrainy i Mołdawii (25-28 lipca 2013 r.). Imprezę zorganizował Podlaski Okręgowy Związek Kolarski<sup>731</sup>.

W ramach bilateralnej współpracy Białegostoku z Grodnem w dziedzinie sportu zorganizowano wiele wydarzeń. Jednym z nich była zorganizowana przez Uczniowski Klub Sportowy „Kaliber” XIV edycja „Superfinału Polmozbyt Plus Polish Open Kaliber 2013”,

---

<sup>728</sup> Strona internetowa UKS Kaliber, tryb dostępu: <http://www.ukskaliber.pl/index.php/component/content/article/43-turnaments-zawody/237-polish-open-kaliber-2012.html> [na dzień: 12.04.2014 r.].

<sup>729</sup> Strona internetowa UKS Kaliber, tryb dostępu: [http://ukskaliber.pl/polishopen2013/?page\\_id=46](http://ukskaliber.pl/polishopen2013/?page_id=46) [na dzień: 14.04.2014 r.].

<sup>730</sup> *Młodzi bokserzy walczyli w Białymstoku*, Portal Gazeta.pl, tryb dostępu: [http://bialystok.gazeta.pl/bialystok/1,35239,15675075,Mlodzi\\_bokserzy\\_walczyli\\_w\\_Bialymstoku.html](http://bialystok.gazeta.pl/bialystok/1,35239,15675075,Mlodzi_bokserzy_walczyli_w_Bialymstoku.html) [na dzień: 14.04.2014 r.].

<sup>731</sup> *XXVI Międzynarodowy Wyścig Kolarski Juniorów Niemen Białystok - Grodno*, Poranny.pl, tryb dostępu: <https://poranny.pl/xxvi-miedzynarodowy-wyscig-kolarski-juniorow-niemen-bialystok-grodno/ar/5545892> [na dzień: 14.04.2014 r.].

który odbył się w Białymstoku 28 listopada – 1 grudnia 2013 r. W zawodach uczestniczyli sportowcy z Polski, Rosji oraz Białorusi<sup>732</sup>.

Ważnym wydarzeniem sportowym, aktywnie wspieranym przez władze samorządowe województwa podlaskiego (Urząd Miejski w Białymstoku, Urząd Marszałkowski w Białymstoku, Starostwo Powiatowe w Białymstoku, Starostwo Powiatowe w Sokółce), był XXVI Międzynarodowy Wyścig Kolarski „Niemen” w kategorii junior z udziałem zawodników z Polski, Białorusi, Ukrainy i Mołdawii, który odbył się 25-28 lipca 2013 r. Trasa wyścigu przebiegała przez miejscowości województwa podlaskiego (np. Białystok, Sokółka, Kuźnica Białostocka) oraz Grodno gdzie zakończono zmagania sportowe, wręczono nagrody oraz podsumowano imprezę na Placu Lenina przy (Urzędzie Miasta). W dniach 20-23 lipca 2017 roku odbył się Międzynarodowy Wyścig Kolarski Juniorów „Niemen”. Zawody odbyły się po raz trzydziesty. Organizatorem ich był Podlaski Okręgowy Związek Kolarski. Udział w nich wzięli zawodnicy m.in. z Grodna, Białegostoku. Trasa wyścigu przebiegała przez miejscowości województwa podlaskiego (np. Białystok, Sokółka, Kuźnica Białostocka) oraz Grodno<sup>733</sup>.

Innym równie ważnym wydarzeniem sportowym, był międzynarodowy turniej sportowy z udziałem zawodników z Podlaskiego Klub Koszykówki „Żubry”. Organizatorem jego był Koszykarski Klubu „Grodno 93” z Grodna. Zawody odbyły się we wrześniu 2016 r.<sup>734</sup>.

Podjęmowane polsko-białoruskie inicjatywy w dziedzinie sportu są różnorodne i dotyczą wielu dyscyplin, a uczestniczą w nich zawodnicy zarówno z Polski, jak i z Białorusi. Wymienione imprezy stanowią dobry przykład współpracy polsko-białoruskich klubów, stowarzyszeń, instytucji sportowych w celu osiągnięcia spójności społecznej, wymiany doświadczeń, a także budowania i wspierania wzajemnych kontaktów.

---

<sup>732</sup> Strona internetowa UKS Kaliber, tryb dostępu: [http://ukskaliber.pl/polishopen2013/?page\\_id=46](http://ukskaliber.pl/polishopen2013/?page_id=46) [na dzień: 10.04.2014 r.].

<sup>733</sup> Opracowanie własne na podstawie materiałów wewnętrznych Podlaskiego Okręgowego Związku Kolarskiego w Białymstoku, udostępnione autorowi i w jego zasobach (kopie).

<sup>734</sup> Więcej informacji na temat turnieju sportowego – zob. *Żubry sprawdzone przez Grodno*, tryb dostępu: <https://ddb24.pl/artukul/zubry-sprawdzone-przez-grodno/79091> [na dzień: 08.07.2017 r.].

## 5.6. Poprawa warunków życia mieszkańców

Zdrowie, według definicji Światowej Organizacji Zdrowia (WHO), to pełny dobrostan fizyczny, psychiczny i społeczny, a także brak choroby czy niedomagania<sup>735</sup>. Zdrowie stanowi jedno z podstawowych dóbr wysoko cenionych zarówno przez polskie i białoruskie społeczeństwo. Zapewnienie odpowiedniego stanu zdrowia w sposób bezpośredni i pośredni kształtuje też warunki życia. Tylko zdrowi obywatele w pełni korzystają z życia. Jednym z istotnych zadań własnych samorządu jest troska o odpowiedni stan zdrowia mieszkańców Białegostoku i Grodna.

W dziedzinie ochrony zdrowia instytucje ochrony zdrowia z Białegostoku (np. Białostockie Centrum Onkologii im. Marii Skłodowskiej–Curie w Białymstoku, Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Wojewódzki Szpital Zespolony im. Jędrzeja Śniadeckiego w Białymstoku oraz Specjalistyczny Zakład Opieki Zdrowotnej Gruźlicy i Chorób Płuc w Białymstoku współpracują z placówkami z Grodna (Grodzieński Obwodowy Szpital Kliniczny, Grodzieńskie Obwodowe Centrum Kliniczne „Ftiziatria”, Grodzieński Regionalny Szpital Kliniczny). Instrumentem wykorzystywanym we współpracy Białegostoku i Grodna w sferze ochrony zdrowia są fundusze europejskie. Wykorzystywane są one przede wszystkim na modernizację obiektów ochrony zdrowia, wyposażenie zmodernizowanych pomieszczeń laboratoryjnych w nowoczesny sprzęt specjalistyczny, wymianę wiedzy i doświadczeń w obszarze walki z gruźlicą pomiędzy specjalistami z Polski i Białorusi, zakup sprzętu medycznego, przeprowadzenie szkoleń – seminariów dla lekarzy specjalistów, przeprowadzenie i analizę testów medycznych, zakup specjalistycznej aparatury badawczej, realizację programów badawczych np. dotyczących raka piersi, spotkania seminaryjno-warsztatowe, utworzenie elektronicznej bazy danych o chorych pacjentach np. na nowotwory piersi i jelita grubego. Placówki ochrony zdrowia z Białegostoku i Grodna aktywnie uczestniczą w realizacji wielu projektów unijnych np.:

- Projekt „Rozwój współpracy instytucji medycznych polsko-białoruskiego przygranicza w obszarze immunoterapii gruźlicy narządów oddechowych”, realizowany w latach 2012-2015. Liderem projektu jest Specjalistyczny Zakład Opieki Zdrowotnej Gruźlicy i Chorób Płuc w Białymstoku, z kolei parterami przedsięwzięcia są Grodzieńskie Obwodowe Centrum Kliniczne „Ftiziatria” i Grodzieński Obwodowy Szpital Kliniczny.

---

<sup>735</sup> Konstytucja Światowej Organizacji Zdrowia, (preambuła), tryb dostępu: <http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/constitution-en.pdf?ua=1> [na dzień: 08.10.2017 r.].

Podstawowym celem projektu jest zapoczątkowanie długofalowej kooperacji transgranicznej pomiędzy partnerami z Polski i Białorusi w kierunku wzrostu jakości profilaktyki, diagnozowania oraz leczenia gruźlicy. Główne działania koncentrowały się wokół:

- wyposażenia zmodernizowanych pomieszczeń laboratoryjnych w innowacyjne urządzenia specjalistyczne;
  - wymiany wiedzy i doświadczeń odnoszących się do walki z gruźlicą;
  - zbudowania całościowego systemu wiedzy elektronicznej o pacjentach zarażonych prątkiem gruźlicy;
  - przygotowania metody immunoterapii w leczeniu gruźlicy;
  - popularyzacji informacji na temat profilaktyki gruźlicy<sup>736</sup>.
- Projekt „Rozwój współpracy w celu poprawy bezpieczeństwa zdrowotnego mieszkańców polsko-białoruskiego przygranicza”, realizowany w latach 2012-2014. Liderem projektu był Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Wojewódzki Szpital Zespolony im. Jędrzeja Śniadeckiego w Białymstoku, zaś parterem – Grodzieński Regionalny Szpital Kliniczny. Istotnym celem projektu było nadanie wysokiego standardu współpracy polskich i białoruskich lekarzy warunkującego rozwój telemedycyny jako pragmatycznego instrumentu diagnostyki pacjentów w sferze przygranicznej. Główne działania skupiały się wokół:
- nabycia sprzętu medycznego do rozwoju kooperacji pomiędzy współpracującymi szpitalami;
  - realizacji szkoleń – seminariów;
  - przeprowadzenia i analizy testów medycznych;
  - przygotowania dokumentu strategicznego w oparciu o wyniki przeprowadzonych badań<sup>737</sup>;

---

<sup>736</sup> Cross-border Cooperation Programme Poland-Belarus-Ukraine 2007-2013. PRIORITY 3 - Networking and people-to-people cooperation. Development of Co-operation of Medical Institutions of the Polish-Belarusian Borderland in the Scope of Immunotherapy for Pulmonary Tuberculosis, tryb dostępu: <http://www.pl-by-ua.eu/contract.php?id=13> [na dzień: 22.05.2014 r.].

<sup>737</sup> Cross-border Cooperation Programme Poland-Belarus-Ukraine 2007-2013. PRIORITY 3 - Networking and people-to-people cooperation. Development of Co-operation in Order to Improve Health Safety of the Population of the Polish-Belarusian Borderland, tryb dostępu: <http://www.pl-by-ua.eu/contract.php?id=11> [na dzień: 22.05.2014 r.].

- Projekt „Rozwój współpracy w celu poprawy diagnostyki histopatologicznej nowotworów piersi i jelita grubego na przygranicznych terenach Polski i Białorusi”, realizowany w latach 2011-2014. Liderem projektu było Białostockie Centrum Onkologii im. M. Skłodowskiej-Curie w Białymstoku, zaś partnerem – Grodzieński Obwodowy Szpital Kliniczny. Fundamentalnym celem projektu było zbudowanie stabilnej formy współpracy transgranicznej instytucji ochrony zdrowia z pogranicza Polski i Białorusi w celu wzrostu wykrywalności i podniesienia jakości leczenia nowotworów piersi i jelita grubego. Główne działania koncentrowały się wokół:
  - zakupu specjalistycznej aparatury badawczej (aparatura diagnostyczna do badań patomorfologicznych);
  - przeprowadzenia dwóch projektów badawczych na temat raka piersi i jelita grubego (przebadano 200 pacjentów po stronie polskiej i 200 po stronie białoruskiej);
  - zbudowania elektronicznej bazy danych o pacjentach cierpiących na nowotwory piersi i jelita grubego;
  - spotkania seminaryjno-warsztatowego<sup>738</sup>.

Przykładem wspólnie realizowanego projektu unijnego w ramach współpracy transgranicznej instytucji ochrony zdrowia z Białegostoku i Grodna było przedsięwzięcie „Rozwój współpracy w celu poprawy diagnostyki histopatologicznej nowotworów piersi i jelita grubego na przygranicznych terenach Polski i Białorusi” przeprowadzone przez Białostockie Centrum Onkologii im. M. Skłodowskiej-Curie w Białymstoku i Grodzieński Obwodowy Szpital Kliniczny. W ramach wspólnej inicjatywy zostało przeprowadzone w dniu 12 czerwca 2013 r. w Białymstoku spotkanie naukowe z udziałem pracowników Białostockiego Centrum Onkologii im. Marii Skłodowskiej-Curie oraz Grodzieńskiego Szpitala Klinicznego. W trakcie konferencji przedstawiciele obu placówek wymienili się doświadczeniami i informacjami dotyczącymi diagnostyki oraz leczenia nowotworów piersi i jelita grubego. Zostały wygłoszone wykłady dotyczące raka jelita grubego („New histological features of poor clinical prognosis in colorectal cancer” – dr hab. n. med. Katarzyna Guzińska-Ustymowicz) oraz złośliwego guzu mieszanego skóry („Złośliwy guz mieszany skóry. Opis przypadku”. Mixed tumour of the skin. Case report - dr n. med. Luiza Kańczuga-

---

<sup>738</sup> *Ibidem.*

Kod)<sup>739</sup>. W Białymstoku w dniu 19 listopada 2013 r. odbyła się konferencja szkoleniowa na temat rezultatów dotychczasowej transgranicznej współpracy pomiędzy ww. ośrodkami zdrowia. Współpraca została formalnie zainaugurowana w marcu 2012 r. w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013. Głównym celem projektu było ulepszenie diagnostyki histopatologicznej nowotworów piersi i jelita grubego na przygranicznych terenach Polski i Białorusi. Do rezultatów tych przedsięwzięć należy zaliczyć, m.in. zakup nowoczesnego sprzętu medycznego do diagnostyki patomorfologicznej, który wykorzystywany jest aktualnie w Zakładzie Patomorfologii Białostockiego Centrum Onkologii. W czasie konferencji wygłaszane były wykłady dotyczące realizacji wspólnego programu. Uczestnicy konferencji mogli poszerzyć wiedzę oraz doświadczenie w kwestii diagnostyki i leczenia nowotworów piersi i jelita grubego w obu współpracujących szpitalach. Podkreślić należy, że poza pracownikami szpitali w konferencji uczestniczyli przedstawiciele władz samorządowych i administracyjnych województwa podlaskiego oraz miasta Białegostoku oraz dyrektorzy placówek medycznych z Podlasia<sup>740</sup>.

Współpraca w dziedzinie ochrony zdrowia jest jednym z ważniejszych obszarów bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna<sup>741</sup> ze względu na jego wartość uniwersalną. Placówki ochrony zdrowia z Białegostoku (Białostockie Centrum Onkologii im. Marii Skłodowskiej–Curie, Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Wojewódzki Szpital Zespolony im. Jędrzeja Śniadeckiego oraz Specjalistyczny Zakład Opieki Zdrowotnej Gruźlicy i Chorób Płuc) i Grodna (Grodzieński Obwodowy Szpital Kliniczny, Grodzieńskie Obwodowe Centrum Kliniczne “Ftiziatria”, Grodzieński Regionalny Szpital Kliniczny), kierując się troską o bezpieczeństwo zdrowotne swoich mieszkańców, podjęły wysiłki zmierzające do poprawy ich stanu zdrowia. Dobry przykład stanowią wyżej wskazane projekty transgraniczne w zakresie diagnostyki i terapii gruźlicy, bezpieczeństwa zdrowotnego i onkologii. Rezultatem projektów było rozpoczęcie i rozszerzanie długofalowej współpracy transgranicznej pomiędzy partnerami z Polski i Białorusi w kierunku podniesienia jakości profilaktyki, rozpoznawania oraz leczenia gruźlicy, w tym gruźlicy lekoopornej. Nowością w zakresie współpracy polskich i białoruskich lekarzy stanowią też działania umożliwiające rozwój telemedycyny jako skutecznego narzędzia diagnostyki pacjentów w

---

<sup>739</sup> Strona internetowa Białostockiego Centrum Onkologii im. Marii Skłodowskiej-Curie, tryb dostępu: <http://www.onkologia.bialystok.pl/?dzial=3&page=2> [na dzień: 22.05.2014 r.].

<sup>740</sup> *Ibidem*.

<sup>741</sup> Na temat problematyki współpracy województwa podlaskiego z obwodem grodzieńskim w zakresie m.in. ochrony zdrowia wywiadu udzielił 11 grudnia 2015 r. Michał Podbielski – Zastępca Dyrektora Departamentu Współpracy Zagranicznej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego – patrz „Aneks”, załącznik 5.



obszarze przygranicznym. Dodatkowo efektem przedsięwzięć było stworzenie trwałej formy współpracy transgranicznej jednostek ochrony zdrowia z obszaru pogranicza Polski i Białorusi w celu zwiększenia wykrywalności i podniesienia skuteczności leczenia nowotworów piersi i jelita grubego. Wskazane efekty współpracy placówek ochrony zdrowia należy ocenić zdecydowanie pozytywnie.



## **Rozdział VI. FINANSOWANIE BILATERALNEJ WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ BIAŁEGOSTOKU I GRODNA**

Możliwość rozwoju bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna uzależniona jest od przeznaczonych na nią środków finansowych. W niniejszym rozdziale przedstawione zostały źródła finansowania bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna. Choć źródła te finansują te same zagadnienie, ich specyfika wymaga odrębnego ujęcia. Kluczowymi źródłami finansowania są: środki własne, zewnętrzne środki krajowe (polskie i białoruskie), zewnętrzne środki zagraniczne (fundusze Unii Europejskiej i inne międzynarodowe).

W niniejszym podrozdziale omówiono źródła finansowania bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna, omawiając kolejno środki własne obu samorządów, zewnętrzne środki krajowe oraz zewnętrzne środki zagraniczne. Ponadto omówiono zasady finansowania bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna, a także związane z tym aspekty praktyczne.

### **6.1. Źródła finansowania bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna**

#### **6.1.1. Środki własne**

Jednostki samorządu terytorialnego finansują współpracę na szczeblu międzynarodowym najczęściej z kilku źródeł jednocześnie, przy czym zwykle najważniejszą rolę odgrywają tu środki własne.

Źródłem finansowania bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna mogą być środki własne każdego z miast. Na pierwszy rzut oka wydaje się, że oba samorzady mogą prowadzić samodzielną politykę finansową, w tym decydować o swoich dochodach i wydatkach. W praktyce sytuacja wygląda inaczej. O ile białostocki samorząd może samodzielnie prowadzić politykę finansową<sup>742</sup>, o tyle grodzieński już nie. Samorząd lokalny

---

<sup>742</sup> Samodzielność finansowa jest rozumiana jako przyznanie organom lokalnym prawa do decydowania o wysokości i strukturze dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz do tworzenia i wykonywania budżetu danej jednostki. Granice samodzielności określają głównie przepisy Konstytucji RP oraz ustaw, z których wynika, że w zakresie gospodarki finansowej jednostkom tym wolno czynić tylko to, na co przepis im

na Białorusi jest wysoce scentralizowany. Rozpatrywanie i podejmowanie decyzji przez lokalne rady deputowanych w sprawie wysokości i strukturze dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz do tworzenia i wykonywania budżetu ma czysto formalny („dekoracyjny”) charakter<sup>743</sup>.

Jednostka samorządu terytorialnego, w akcie powołania obok sprecyzowania celu ustanowienia (pełnienie zadań), wyposażona została w atrybuty umożliwiające jej wykonywanie określonych zadań. Jednym z nich, obok majątku jest system dochodów budżetowych, w ramach którego można wyodrębnić „dochody własne”.

Rozważając problematykę środków własnych<sup>744</sup> należy wyjaśnić, czym są dochody własne gminy. W literaturze można spotkać wiele definicji dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. Emilia Denek rozpatruje dochody własne w ujęciu szerszym i węższym. W pierwszym przypadku do dochodów własnych zalicza dochody, na wysokość których władza lokalna może oddziaływać. W drugim ujęciu do dochodów własnych zalicza te charakteryzujące się następującymi cechami: są pobierane ze źródeł znajdujących się na terenie działania danego samorządu, przekazywane są do dyspozycji JST w całości i bezterminowo z mocy prawa, pochodzą ze źródeł, na które organy samorządowe mogą wywierać wpływ, decydując o ich wprowadzeniu lub co najmniej określając konstrukcję prawną tych dochodów<sup>745</sup>.

Z kolei białoruska autorka Lidia Ambramczik dzieli źródła dochodów białoruskich gmin na podatkowe i niepodatkowe<sup>746</sup>. Dochody własne białoruskich jednostek samorządu terytorialnego charakteryzują się następującymi cechami: są pobierane ze źródeł znajdujących się na terenie działania danego samorządu lokalnego, przekazane do dyspozycji JST w całości i bezterminowo z mocy prawa, pochodzą ze źródeł, na które organy samorządowe mogą wywierać wpływ, decydując o ich wprowadzeniu lub co najmniej określając konstrukcję prawną tych dochodów<sup>747</sup>.

---

zezwalają. Zob. J. Rogalska, *Samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie gmin powiatu kieleckiego*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Zamiejscowego w Chorzowie Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2016, nr 18, s. 197.

<sup>743</sup> A. Žuckou, *Gotowość i zdolność do reform samorządu białoruskiego...*, s. 235-236.

<sup>744</sup> W literaturze i ustawodawstwie, nie występuje pojęcie „środki własne gminy”. Pojawia się natomiast termin „dochody własne”.

<sup>745</sup> E. Denek, J. Sobiech, J. Wolniak, *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 2001, s. 159.

<sup>746</sup> Dokładny podział dochodów został przedstawiony w publikacji: L. Ambramczik, *Finansowopravne podstawy funkcjonowania samorządu terytorialnego na Białorusi*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 1-2, s. 126.

<sup>747</sup> L. Ambramczik, *Podstawy konstytucyjne prawa finansowego w Republice Białoruś*, [w:] P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz (red.), *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2010, s. 212-215.

Według badania przeprowadzonego w 2012 r. przez Instytut Spraw Publicznych, wśród 256 polskich samorządów głównym źródłem finansowania współpracy międzynarodowej samorządu były przede wszystkim: środki własne, fundusze Unii Europejskiej i międzynarodowe oraz budżet zagranicznego partnera (tabela 17).

**Tabela 17. Główne źródła finansowania współpracy międzynarodowej samorządu**

Sposoby finansowania	% odpowiedzi*
Środki własne	95
Fundusze Unii Europejskiej i międzynarodowe	61
Budżet zagranicznego partnera	38
Fundusze krajowe z budżetu państwa	17
Inne	4

(\*wartości nie sumują się do 100 %, ponieważ respondenci mogli wybrać kilka odpowiedzi)

Źródło: A. Fuksiewicz, A. Łada, Ł. Wenerski, *Współpraca zagraniczna...*, s. 34.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 20 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw jest jednym z zadań własnych gminy. W odniesieniu do reguł finansowania i sposobów wydatkowania przeznaczonych na ten cel funduszy stosuje się generalne zasady związane z prowadzeniem gospodarki finansowej. Jednostki samorządu terytorialnego finansują współpracę na szczeblu międzynarodowym najczęściej z kilku źródeł jednocześnie, przy czym zwykle najważniejszą rolę odgrywają tu środki własne<sup>748</sup>.

Według art. 4 ust. 1 pkt 1-2 Ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>749</sup>, źródłem dochodów własnych gminy są wpływy z podatków od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, podatku dochodowego od osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych, a także wpływy z opłaty skarbowej, dochody z majątku oraz pozostałe

<sup>748</sup> W literaturze przedmiotu występuje termin dochody własne. Są one pobierane ze źródeł znajdujących się na terenie działania danego samorządu, przekazane są do dyspozycji JST w całości i bezterminowo z mocy prawa, pochodzą ze źródeł, na które organy samorządowe mogą wywierać wpływ, decydując o ich wprowadzeniu lub co najmniej określając konstrukcję prawną tych dochodów, E. Denek, J. Sobiech, J. Wolniak, *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 2001, s. 159.

<sup>749</sup> Źródła finansowania jednostek samorządu terytorialnego dzielą się na źródła wewnętrzne (kreowane wewnątrz systemu finansowego danej jednostki) oraz źródła zewnętrzne (pochodzące z poza systemu finansowego danej jednostki).

dochody<sup>750</sup>. Zgodnie z art. 3 ust. 1-3 źródłem dochodów są także środki zewnętrzne, do których należą: udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) oraz prawnych (CIT), dotacje celowe, subwencja ogólna, środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi (np. Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego, Norweski Mechanizm Finansowy, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej w ramach Perspektywy Finansowej<sup>751</sup>).

Lidia Ambramczik dzieli źródła dochodów białoruskich gmin na podatkowe i niepodatkowe. Wśród podatkowych dochodów wymienia:

- podatek od nieruchomości, obliczany dla obiektów, które należą do osób fizycznych znajdujących się na terytorium rady gromadzkiej, osiedla typu miejskiego, miasta rejonowego podporządkowywania;
- podatek od nieruchomości, obliczany od obiektów innych niż budowlane, znajdujących się na terytorium rady gromadzkiej, osiedla typu miejskiego, miasta rejonowego podporządkowywania;
- podatek rolny od działek rolnych, które znajdują się na terytorium rady gromadzkiej, osiedla typu miejskiego, miasta rejonowego podporządkowywania, płacony przez osoby fizyczne;
- opłata od prowadzenia działalności w sferze usług agroturystycznych wpłacana do budżetów rad gromadzkich;
- państwowe cło, które zgodnie z przepisami prawa zalicza się do budżetów gmin;
- opłata od prowadzenia skupu produktów rolnych, ziół leczniczych, grzybów, dziko rosnących płodów i jagód, płacona przez płatnika w miejscu znajdowania się obiektu opodatkowania;
- podatki i opłaty lokalne – według wskaźników określonych przez rady deputowanych obwodów i rejonów przy zatwierdzeniu odpowiednich budżetów, z uwzględnieniem wskaźników odliczeń w stosunku do skonsolidowanego budżetu rejonu, budżetu miasta obwodowego podporządkowania<sup>752</sup>.

Do niepodatkowych dochodów zalicza:

---

<sup>750</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 1530 t.j. z późn. zm.

<sup>751</sup> Art. 3 ust. 1-3 Ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

<sup>752</sup> L. Ambramczik, *Finansowopravne podstawy funkcjonowania samorządu terytorialnego na Białorusi*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 1-2, s. 126.

- odsetki od środków pieniężnych zgromadzonych na rachunku dochodów budżetu gminy;
- dywidendy z tytułu posiadania akcji (z wyjątkiem akcji, które stanowią przedmiot działalności gospodarczej i bieżącego zarządu w przedsiębiorstwach państwowych) i dochody z innych form uczestnictwa w kapitale, który stanowi przedmiot komunalnej własności rady gromadzkiej, miejskiej rady osiedlowej czy też miasta rejonowego podporządkowywania;
- opłaty z tytułu zawarcia umów dzierżawy, których przedmiotem są obiekty budowlane (budowle, zabudowania), odrębne pomieszczenia i ich części, stanowiące przedmiot komunalnej własności wiejskich, osiedlowych, miejskich (miast rejonowego podporządkowywania) rad deputowanych<sup>753</sup>.

Jeśli chodzi o przedsięwzięcia instytucjonalne, to są wśród nich takie, które są finansowane ze środków własnych tych podmiotów. Jeśli chodzi np. o działalność Sieci Uniwersytetów Pogranicza, to zgodnie z postanowieniami umowy finansowanie przedsięwzięć przewidzianych w umowie będzie bazować na zasadach wzajemności, z wykorzystaniem finansowego potencjału stron oraz funduszy z zewnętrznych źródeł. Finansowanie i realizowanie projektów oraz innych inicjatyw odbywa się na podstawie porozumienia między stronami zgodnie z przypisami obowiązującymi w obu krajach. Strony zobowiązały się do wymiany pracowników i studentów na zasadzie wzajemności. Oznacza to, że Strona delegująca pokrywa koszty podróży i utrzymania, z kolei Strona przyjmująca pokrywa koszty zakwaterowania<sup>754</sup>. Podobnie też jest w wypadku imprez organizowanych przez Białostocki Teatr Lalek i Grodzieński Teatr Lalek – były one finansowane z budżetu własnego obu instytucji.

Finansowanie bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna ma charakter potencjalny i realny. Wśród źródeł finansowania dominują środki europejskie oparte na mechanizmach Europejskiej Współpracy Terytorialnej. Teoretycznie mogą i powinny być one kluczowe w zakresie finansowania relacji białostocko–grodzieńskich, jednak szereg względów komplikuje wykorzystanie tych środków. Przede wszystkim zasady

---

<sup>753</sup> *Ibidem*, s. 127.

<sup>754</sup> Umowa w sprawie Sieci Uniwersytetów Pogranicza podpisana, tryb dostępu: <http://sup.uwb.edu.pl/aktualnosci/27-umowa-w-sprawie-sieci-universytetow-pogranicza-podpisana.html> [na dzień: 02.04.2014 r.]. Zob. L. Etel, M. Perkowski, Ł. Kierznowski, *The Border University Network as a Response to Academic Challenges in the Field of Internationalization*, „Eastern European Journal of Transnational Relations” 2017, vol. 1, no 1, s. 11-18.

ich wdrażania są mało elastyczne i zamknięte na specyfikę partnerstwa. Ponadto, proces pozyskiwania środków jest bardzo sformalizowany, długotrwały i oderwany od realiów, skupiony głównie na formalnej poprawności. W tej sytuacji kluczowym źródłem finansowania bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna pozostają środki własne. Ich wysokość nie wydaje się wystarczająca dla urealnienia potencjału bilateralnej współpracy. Budżety obu miast powinny z jednej strony zawierać pozycje uwzględniające współpracę Białystok – Grodno, z drugiej strony planując inne przedsięwzięcia urzędnicy miejscy powinni kompleksowo uwzględniać oddziaływania i uzupełnienia względem bilateralnej współpracy Białegostoku z Grodnem.

Zakres oraz tempo współpracy międzynarodowej samorządów Białegostoku i Grodna jest determinowany dochodami ogólnymi generowanymi przez gminy oraz sprawnością ich zarządzania w zakresie pozyskiwania dodatkowych środków finansowych ze źródeł zewnętrznych. Globalizacja oraz rosnące oczekiwania społeczności lokalnej w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty, a także postęp techniczny, powodują stały wzrost kosztów realizacji. Konieczne staje się poszukiwanie dodatkowych źródeł i sposobów finansowania zadań związanych z współpracą transgraniczną. Jednym z nich mogą być krajowe zewnętrzne środki finansowe.

### **6.1.2. Krajowe zewnętrzne środki finansowania**

Źródłem finansowania polsko-białoruskiej współpracy transgranicznej mogą być krajowe środki zewnętrzne. Wymienić wśród nich można środki wyasygnowane na współpracę rozwojową. Białoruś od 2006 r. znajduje się na liście krajów-biorców formalnej pomocy rozwojowej.

Współpraca rozwojowa stanowi jeden z priorytetów polskiej polityki zagranicznej. Mając to na względzie, w dniu 16 września 2011 r. została uchwalona przez Sejm RP ustawa o współpracy rozwojowej<sup>755</sup>, która 1 stycznia 2012 r. weszła w życie. Określa ona główne pojęcia związane ze współpracą rozwojową oraz wprowadza reguły jej koordynacji przez

---

<sup>755</sup> Dz.U. z 2017 r., poz. 2098 t.j. z późn. zm. W dniu 30 sierpnia 2013 r. została uchwalona przez Sejm RP ustawa o zmianie ustawy o współpracy rozwojowej. Natomiast 11 października 2013 r. podpisał ją Prezydent RP. Nowa regulacja jest efektem poselskiego projektu, który wpłynął do Sejmu dnia 24 maja 2013 r. Rozszerzona w nim została definicja pomocy rozwojowej oraz dokonano aktualizacji nazwy fundacji wykonującej zadania wynikające z ustawy. Do kręgu biorców pomocy rozwojowej, oprócz państw z listy ustalonej przez Komitet Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju dodano społeczeństwa tych państw (art. 1 ust. 1 oraz art. 2 ust. 1 ustawy). Zmiana ta zostało podyktowana faktem, iż polska współpraca rozwojowa adresowana jest także bezpośrednio do obywateli wyżej wspomnianych krajów, np. poprzez zapraszanie ich do udziału w programach stypendialnych realizowanych w Polsce.



Ministerstwo Spraw Zagranicznych (MSZ). Konkursy dotacyjne ogłasza minister spraw zagranicznych, zaś sposób wydatkowania środków podlega kontroli MSZ. Warunkiem koniecznym przyznania środków jest wykorzystanie dotacji jedynie na cele bezpośrednio określone w umowie. Dodatkowo Departament Dyplomacji Publicznej i Kulturalnej MSZ odpowiada za dwa konkursy dotacyjne mogące być źródłem finansowania projektów w obszarze polsko-białoruskiej współpracy transgranicznej. Niestety współpraca zagraniczna miasta Białystok nie była finansowana z tego źródła<sup>756</sup>.

Zgodnie art. 5 ust. 1-2 Ustawy o współpracy rozwojowej współpraca ta prowadzona jest na podstawie Wieloletniego programu współpracy przyjmowanego przez Radę Ministrów. Program długoletni precyzuje priorytety geograficzne i obszary tematyczne współpracy na minimum 4 lata. Minister spraw zagranicznych opracowuje roczne Plany współpracy rozwojowej określające wielkość środków i sposób realizacji zadań na rzecz krajów rozwijających się<sup>757</sup>. Celem programu jest tworzenie warunków dla zrównoważonego rozwoju krajów partnerskich, w szczególności poprzez promocję i konsolidację demokracji, wsparcie budowy nowoczesnych i sprawnych instytucji państwowych, podejmowanie działań zmierzających do redukcji ubóstwa, poprawy stanu zdrowia ludności oraz podnoszenie poziomu wykształcenia i kwalifikacji zawodowych obywateli<sup>758</sup>. Polska prowadzi współpracę na rzecz rozwoju w postaci wsparcia dwustronnego realizowanego przez organizacje pozarządowe, jednostki sektora finansów publicznych, Polską Akademię Nauk i podległe jej jednostki, szkoły wyższe lub wielostronnej pomocy udzielanej za pośrednictwem organizacji międzynarodowych<sup>759</sup>.

W ramach pomocy dwustronnej są finansowane przedsięwzięcia bezpośrednio skierowane do państw partnerskich. Według Wieloletniego programu współpracy rozwojowej na lata 2016-2020 polska pomoc rozwojowa realizowana jest w dwóch grupach państw priorytetowych. Pierwsza obejmuje cztery kraje Partnerstwa Wschodniego – Białoruś, Gruzję, Mołdawię i Ukrainę. Państwa te mają wiele wspólnych problemów: pozostałości gospodarki

---

<sup>756</sup> Oficjalna strona internetowa Polskiej Pomocy, tryb dostępu: <https://www.polskapomoc.gov.pl/Bialorus,8.html> [na dzień: 09.12.2014 r.]. Jednym z najciekawszych przedsięwzięć zrealizowanych w ramach konkursów dotacyjnych MSZ z zakresu wsparcia samorządowego i obywatelskiego wymiaru polskiej polityki zagranicznej jest projekt Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego trójstronnej polsko-białorusko-ukraińskiej Strategii Transgranicznej na lata 2014-2020 wspólny dla województwa lubelskiego, obwodu lwowskiego, wołyńskiego i brzeskiego.

<sup>757</sup> Oficjalna strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, tryb dostępu: [http://www.msz.gov.pl/pl/p/msz\\_pl/polityka\\_zagraniczna/polska\\_pomoc/edukacja\\_globalna/polskapomoc](http://www.msz.gov.pl/pl/p/msz_pl/polityka_zagraniczna/polska_pomoc/edukacja_globalna/polskapomoc) [na dzień: 20.10.2017 r.].

<sup>758</sup> *Ibidem*.

<sup>759</sup> *Ibidem*.

nakazowo-rozdzielczej, wyzwania transformacyjne, mało konkurencyjny wobec gospodarek UE sektor rolniczy. Tym krajom Polska może służyć swoim doświadczeniem transformacji ustrojowej. Druga grupa państw obejmuje leżące w Afryce, Azji i na Bliskim Wschodzie kraje o wysokim poziomie ubóstwa lub/i stojące przez dużymi wyzwaniami transformacyjnymi. Do tych krajów zostały zaliczone cztery państwa afrykańskie (Etiopia, Kenia, Senegal i Tanzania), oraz Palestyna i miasto Mjanma (Birma)<sup>760</sup>.

Jako przykłady współpracy służyć może ogłoszony w 2012 r. przez MSZ konkurs „Polska Pomoc Rozwojowa 2012 r.”. Organizacje pozarządowe zrealizowały w jego ramach 10 projektów. Polskie działania z obszaru współpracy rozwojowej na rzecz Białorusi podejmowane były w obrębie następujących priorytetów<sup>761</sup>:

- wsparcie niezależnych mediów, organizacji i społeczeństwa obywatelskiego (np. poszerzenie dostępu obywateli Białorusi do rzetelnej i obiektywnej informacji za pomocą rozwoju niezależnych mediów) – 6 projektów na kwotę 1.941.236 zł;
- wsparcie grup defaworyzowanych społecznie (np. wsparcie aktywności zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych) – 4 projekty na łączną kwotę 1.037.524 zł.

W ramach wsparcia dla niezależnych źródeł informacji na produkcję i emisję programów adresowanych do Białorusinów w zakresie umów koprodukcyjnych z TV Bielsat, Białoruskim Radiem Racja i Euroradiem przeznaczono środki w kwocie 21.966.942 zł. W ramach przedmiotowego konkursu beneficjentami pomocy byli także białoruscy studenci (np. stypendyści Programu Stypendialnego im. K. Kalinowskiego i studenci Europejskiego Uniwersytetu Humanistycznego w Wilnie).

Finansowanie białoruskich inicjatyw medialnych, wsparcie na rzecz zwiększenia dostępu do edukacji ze środków polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych przyczynia się do obopólnego poznania oraz zbliżenia społeczeństw przygranicznych miast (np. Białegostoku i Grodna). Z kolei wsparcie finansowe białoruskich niezależnych mediów w Polsce oraz polskich organizacji pozarządowych pomagających osobom represjonowanym, organizacji zajmujących się obroną praw człowieka w Białorusi, wsparcie niezależnych instytucji edukacyjnych i edukacji obywatelskiej w białoruskich szkołach wpływa korzystnie na oddolny rozwój prodemokratycznych przemian w społeczeństwie białoruskim. Umożliwia także zwiększenie dostępu społeczeństwa białoruskiego do rzetelnych, niezależnych i bezstronnych informacji. Wsparcie udzielane jest również na rzecz zwiększenia dostępu do

---

<sup>760</sup> *Ibidem.*

<sup>761</sup> *Ibidem.*

edukacji, co pozwala potencjalnym białoruskim studentom i doktorantom na studiowanie na białostockich uczelniach wyższych.

Przy udziale Fundacji Solidarności Międzynarodowej przeprowadzonych zostało 27 projektów pomocowych wspierających demokratyzację i transformację ustrojową na kwotę 2.688.255 zł<sup>762</sup>.

Także w 2013 roku Polska kierowała pomoc rozwojową na rzecz Republiki Białoruś. Priorytety jej były podobne jak w 2012 roku<sup>763</sup>. Podpisano kolejne umowy koprodukcyjne zapewniające finansowanie niezależnych mediów. Dzięki wsparciu na rzecz zwiększenia dostępu do edukacji, białoruscy studenci i doktoranci mogli kształcić się na polskich wyższych uczelniach. Dodatkowo MSZ RP realizowało pomoc przez placówki dyplomatyczne oraz w ramach III edycji polsko-duńskiego projektu adresowanego do białoruskich dziennikarzy. Wsparcie finansowe adresowane było także do Europejskiego Uniwersytetu Humanistycznego w Wilnie, w którym naukę podejmuje białoruska młodzież. Wiele projektów pomocowych dla Białorusi realizowana jest przy udziale organizacji pozarządowych oraz w ramach systemu małych grantów. Organizacje *non-profit* zrealizowały projekty przy dofinansowaniu udzielonym w formie dotacji m.in. w konkursie „Polska pomoc rozwojowa 2013” oraz za pośrednictwem Fundacji Solidarności Międzynarodowej.

W latach 2013 i 2014 w konkursie Ministerstwa Spraw Zagranicznych „Wspólne działania polsko-białoruskie” przedsięwzięcia samorządów terytorialnych nie były finansowane<sup>764</sup>. Część podmiotów pozarządowych otrzymała dofinansowanie na projekty mieszczące się w ramach współpracy transgranicznej, ale nieodnoszące się bezpośrednio do kooperacji Białegostoku i Grodna. W 2013 i 2014 r. w obrębie tego konkursu dofinansowanie otrzymały następujące instytucje<sup>765</sup>:

- Stowarzyszenie Archiwistów Polskich na realizację projektów „Kresy Północno-Wschodnie. Wspólne dziedzictwo historyczne” i „Polska – Białoruś. Wspólne dziedzictwo historyczne”;

---

<sup>762</sup> *Ibidem*.

<sup>763</sup> Oficjalna strona internetowa Polskiej Pomocy, tryb dostępu: <https://www.polskapomoc.gov.pl/Wyniki,konkursu,Polska,pomoc,rozwojowa,2016,2460.html> [na dzień: 15.09.2018 r.].

<sup>764</sup> Pomimo faktu, że w 2013 i 2014 w konkursie MSZ pt. „Wspólne działania polsko-białoruskie” nie były finansowane przedsięwzięcia samorządów terytorialnych autor uznał, że na potrzeby pracy cenne będzie przedstawienie dofinansowanych projektów, gdyż pośrednio odnoszą się do problematyki pracy.

<sup>765</sup> *Ibidem*. Pomimo faktu, że projekty organizacji pozarządowych, dofinansowane w ramach konkursu MSZ pt. „Wspólne działania polsko-białoruskie” nie odnoszą się bezpośrednio do kooperacji Białegostoku i Grodna, autor uznał, że pośrednio związane są z miastem Białystok, ponieważ odbywają się na jego terenie i dlatego zaprezentował je w pracy.

- Gdańska Fundacja Oświatowa na realizację projektu „Podniesienie jakości pracy szkół białoruskich poprzez doskonalenie pracy nauczycieli w sferze edukacji obywatelskiej i prodemokratycznej oraz w kształtowaniu postaw obywatelskich i samorządowych w społeczeństwie białoruskim”;
- organizatorzy Festiwalu Muzyki Młodej Białorusi Basowiszczka (2013 r. i 2014 r.);
- Stowarzyszenie Przyjaciół Nowicy na projekt dotyczący udziału twórców z Białorusi w V edycji Międzynarodowych Warsztatów Ikonopisów i prezentacji poplenerowej wystawy w Grodnie;
- Opera i Filharmonia Podlaska – Europejskie Centrum Sztuki w Białymstoku na realizację projektu „TUZIN.NIEMAULA – wydanie i promocja białoruskiej kinematografii lat 20-tych”;
- Muzeum Podlaskie w Białymstoku na realizację warsztatów „Przeszłość dla teraźniejszości – najnowsze metody badań nad dziejami pogranicza polsko-białoruskiego”;
- Stowarzyszenie Edukacji i Dialogu Fontis et Futura na realizację projektu „80 km niepamięci – spotkania z historią pogranicza polsko –białoruskiego”;
- Kolegium Europy Wschodniej na realizację projektu pn. „Polsko-białoruski Program Wydawniczy – Biblioteka Grodzieńska”.

W 2014 r. w ramach konkursu MSZ „Polska Pomoc Rozwojowa 2014 r.” zrealizowanych zostało przez organizacje pozarządowe kolejnych 6 przedsięwzięć m.in. na rzecz niepełnosprawnej młodzieży i dorosłych na Białorusi na kwotę 1.334.189 zł<sup>766</sup>.

W 2015 r. w ramach konkursu MSZ „Polska Pomoc Rozwojowa 2015 r.” zrealizowano 7 różnych projektów m.in. z zakresu profilaktyki zdrowotnej, w tym zajęć edukacyjnych poświęconych chorobom zakaźnym (AIDS), aktywizacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych na kwotę 1.924.760 zł<sup>767</sup>.

W 2016 r. w ramach tego konkursu zrealizowano na Białorusi przez organizacje pozarządowe oraz inne podmioty następujących 9 przedsięwzięć, przede wszystkim z zakresu integracji społecznej osób chorych na choroby zakaźne, integracji społecznej osób

---

<sup>766</sup> Oficjalna strona internetowa Polskiej Pomocy, tryb dostępu: <https://www.polskapomoc.gov.pl/Wyniki,konkursu,Polska,pomoc,rozwojowa,2014,2017.html> [na dzień: 21.10.2017 r.]

<sup>767</sup> Oficjalna strona internetowa Polskiej Pomocy, tryb dostępu: <https://www.polskapomoc.gov.pl/Wyniki,konkursu,Polska,pomoc,rozwojowa,2015,2203.html> [na dzień: 22.10.2017 r.]

niepełnosprawnych oraz rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich na kwotę 3.132.854 zł<sup>768</sup>.

W 2017 r. zrealizowane zostały 3 przedsięwzięcia polegające na utworzeniu na Białorusi zakładu pracy chronionej dla osób z niepełnosprawnością intelektualną oraz na stworzeniu i funkcjonowaniu pięciu świetlic integracyjnych dla dzieci na kwotę 1.808.881,72 zł.

Pomoc wielostronna świadczona jest za pośrednictwem wyspecjalizowanych organizacji i instytucji międzynarodowych. Polska corocznie, poprzez składki i wpłaty dobrowolne, wspiera działania rozwojowe i humanitarne wybranych organizacji (głównie UE, ONZ i OECD), współfinansując projekty i programy w dziedzinie redukcji ubóstwa, transformacji systemowej, promocji praw człowieka i demokracji, zwalczania chorób zakaźnych, poprawy opieki zdrowotnej, dostępu do edukacji, a także pomocy humanitarnej ofiarom katastrof naturalnych i konfliktów w krajach rozwijających się<sup>769</sup>.

Pomoc wielostronna stanowi ponad 75% ogółu środków przeznaczanych przez Polskę na współpracę rozwojową, z czego największa część to składka Polski do budżetu ogólnego UE, przeznaczona na unijne działania pomocowe. Pozostałe fundusze wydatkowane są w ramach pomocy dwustronnej<sup>770</sup>.

W ramach aktualnych priorytetów geograficznych, wytypowanych przy uwzględnieniu pięciu kryteriów: potrzeb rozwojowych, wdrażania współpracy rozwojowej, współpracy dwustronnej, spójności z działaniami UE oraz bezpieczeństwa, wsparcie będzie adresowane m.in. do: Białorusi – należącej do Partnerstwa Wschodniego<sup>771</sup>.

Pomoc dwustronna to realizacja określonych projektów rozwojowych, finansowanych ze środków pozostających w dyspozycji MSZ oraz z budżetów innych resortów. Wybór projektów finansowanych ze środków MSZ następuje w drodze ogłaszanego corocznie konkursu, skierowanego do organizacji pozarządowych, jednostek administracji rządowej i samorządu terytorialnego, szkół wyższych i instytucji naukowych, lub w procedurze pozakonkursowej dla administracji rządowej i jednostek im podległych. MSZ finansuje także projekty realizowane przez polskie ambasady w ramach tzw. „systemu małych grantów”. Wykonanie zadań z zakresu współpracy rozwojowej może być zlecone Fundacji Solidarności

---

<sup>768</sup> Oficjalna strona internetowa Polskiej Pomocy, tryb dostępu: <https://www.polskapomoc.gov.pl/Wyniki,konkursu,Polska,pomoc,rozwojowa,2016,2460.html> [na dzień: 22.10.2017 r.].

<sup>769</sup> *Ibidem.*

<sup>770</sup> *Ibidem.*

<sup>771</sup> *Ibidem.*

Międzynarodowej (wcześniej działającej pod nazwą Polska Fundacja Międzynarodowej Współpracy na Rzecz Rozwoju „Wiedzieć Jak”)<sup>772</sup>.

Wśród placówek Miasta Białegostoku, które prowadziły współpracę ze stroną białoruską w zakresie edukacji w latach 2010-2013 należy wyróżnić: Szkołę Podstawową nr 28, Szkoła Podstawowa nr 34, Zespół Szkół nr 5, V Liceum Ogólnokształcące, Zespół Szkół Handlowo-Ekonomicznych, Zespół Szkół Gastronomicznych<sup>773</sup>.

### 6.1.3. Międzynarodowe zewnętrzne środki finansowania

Do międzynarodowych zewnętrznych środków finansowania bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna można zaliczyć fundusze i programy pomocowe Unii Europejskiej oraz pozaunijne środki pomocowe (Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego – EOG; Norweski Mechanizm Finansowy, Szwajcarski Mechanizm Finansowy)<sup>774</sup>. Z aplikowaniem o międzynarodowe zewnętrzne środki finansowe (np. fundusze i programy pomocowe) wiąże się bardzo często obowiązek wniesienia wkładu własnego<sup>775</sup>.

Międzynarodowe zewnętrzne środki finansowania bilateralnej współpracy transgranicznej zaprezentowano w tabeli 18.

**Tabela 18. Międzynarodowe zewnętrzne środki finansowania bilateralnej współpracy transgranicznej**

I. Środki unijne	
Nazwa źródła finansowania	Cel funduszu
Europejski Fundusz Społeczny – 1957 r. (w ramach europejskiej polityki regionalnej)	fundusz mający najdłuższą tradycję; działa od 1960 r.; jego celem jest wspieranie rozwoju zasobów ludzkich i społecznej integracji rynku pracy oraz likwidacja bezrobocia
Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego – 1975 r. (w ramach europejskiej polityki	podstawowy instrument polityki regionalnej; wspiera

<sup>772</sup> Oficjalna strona internetowa Polskiej Pomocy, tryb dostępu: <https://www.polskapomoc.gov.pl/Wyniki,konkursu,Polska,pomoc,rozwojowa,2016,2460.html> [na dzień: 22.10.2017 r.].

<sup>773</sup> Oprócz ww. instytucji edukacyjnych, szereg innych placówek Miasta Białegostoku, prowadziły współpracę międzynarodową w zakresie edukacji ze stroną białoruską w latach 2010-2013. Patrz: załącznik 7.

<sup>774</sup> M. Greta, *Euroregiony polskie w procesie integracji europejskiej oraz w przezwyciężaniu peryferyjności i dysproporcji regionalnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013, s. 89.

<sup>775</sup> Podkreślić należy, że jednym z obowiązków potencjalnego beneficjenta ubiegającego się o międzynarodowe środki zewnętrzne (środki Europejskiego Funduszu Społecznego finansującego Program Operacyjny Kapitał Ludzki) było wniesienie wkładu własnego na poziomie 15 procent.

regionalnej)	przedsięwzięcia w obszarze rozwoju lokalnego; zatrudnienia; optymalizacji działania MŚP; w zakresie innowacyjności regionów oraz rekonwersji upadających regionów tradycyjnego przemysłu
Europejski Fundusz Spójności (Kohezji) – 1992 r. (w ramach europejskiej polityki regionalnej)	adresowany do krajów najbiedniejszych; finansuje duże inwestycje infrastrukturalne oraz z zakresu ochrony środowiska
Inicjatywy Wspólnotowe (w ramach europejskiej polityki regionalnej)	wyodrębnione z funduszy strukturalnych na finansowanie najważniejszych działań
Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (1964 r.), od 2007 r. jako Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (w ramach europejskiej polityki regionalnej polityk sektorowych)	środki z funduszu przeznaczone są na finansowanie wspólnotowej polityki rolnej
Finansowy Instrument Wspierania (Orientacji) Rybołówstwa (1993 r.) od 2006 r. jako Europejski Fundusz Rybacki (w ramach europejskiej polityki regionalnej polityk sektorowych)	wspiera zrównoważony rozwój rybołówstwa i regionów uzależnionych od rybołówstwa, różnicowanie kierunków działalności gospodarczej, wsparcie dla organizacji reprezentujących interesy sektora
Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (2007 r.), od 2011 r. Europejski Instrument Sąsiedztwa (w ramach europejskiej polityki regionalnej polityk sektorowych)	skupia się głównie na: propagowaniu praw człowieka i idei państwa prawa, ustanawianiu głębokiej i zrównoważonej demokracji oraz rozwijaniu dobrze prosperującego społeczeństwa obywatelskiego; zrównoważonym rozwoju sprzyjającym włączeniu społecznemu, rozwojowi gospodarczym, społecznym i terytorialnym, w tym na stopniowej integracji z unijnym rynkiem wewnętrznym; mobilności i kontaktach międzyludzkich, w tym na wymianach studenckich, społeczeństwie obywatelskim; integracji regionalnej, w tym na współpracy transgranicznej
Europejski Bank Inwestycyjny	pomaga we współfinansowaniu programów inwestycyjnych dotyczących działania funduszy strukturalnych związanych z polityką regionalną Unii Europejskiej

<b>II. Środki pozaunijne</b>	
Mechanizm Finansowy EOG <sup>776</sup>	celem instrumentu jest wyrównywanie poziomu rozwoju gospodarczego w grupie krajów EOG (państwa UE - 28 i EFTA – Norwegia, Islandia, Lichtenstein). Darczyńcami mechanizmu są 3 kraje EFTA w zamian za tę pomoc Norwegia, Islandia, Lichtenstein korzystają ze swobód wolnego rynku. Finansowane są działania z zakresu ochrony środowiska, rozwój infrastruktury, rozwój zasobów ludzkich, badania i rozwój, opieka zdrowotna i rozwój kultury
Norweski Mechanizm Finansowy	skupia się przede wszystkim na inwestycjach mających na celu wzmocnienie możliwości administracji państwowej, zagwarantowanie swobody przepływu towarów i usług w obrębie wspólnego rynku, zagwarantowanie standardów zabezpieczenia granic z Białorusią, Ukrainą i obwodem kaliningradzkim
Szwajcarski Mechanizm Finansowy	wspiera rynek wewnętrzny i współpracę z Unią Europejską. Celem jest poprawa bezpieczeństwa granicznego oraz współpraca sąsiedzka w formie transgranicznej i euroregionalnej

Źródło: M. Greta, *Euroregiony polskie...*, s. 89-90., J. Taczyńska, *Współpraca polskich jednostek samorządu terytorialnego z władzami regionalnymi i lokalnymi oraz innymi podmiotami z państw objętych inicjatywą Partnerstwa Wschodniego*, tryb dostępu: <https://www.umww.pl/attachments/article/36935/Partnerstwo%20Wschodnie%20%E2%80%93%20Samorzady.pdf> [na dzień: 25.10.2017 r.], s. 14; tryb dostępu: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/pl/policy/what/glossary/e/european-neighbourhood-investment](https://ec.europa.eu/regional_policy/pl/policy/what/glossary/e/european-neighbourhood-investment) [na dzień: 15.09.2018 r.]; tryb dostępu: <https://www.eog.gov.pl/strony/dowiedz-sie-wiecej-o-funduszach/poznaj-zasady-dzialania-funduszy/informacje-podstawowe/> [na dzień: 25.10.2017 r.]; tryb dostępu: [https://www.programszwajcarski.gov.pl/strony/wiadomosci/szwajcarsko-polski-program-wspolpracy-zakonczonej/](https://www.programszwajcarski.gov.pl/strony/wiadomosci/szwajcarsko-polski-program-wspolpracy-zakonczonej) [na dzień: 25.10.2017 r.].

Istotną kategorią są fundusze Unii Europejskiej. Jednostki samorządu terytorialnego razem z przedsiębiorstwami są głównymi beneficjentami środków unijnych. Są one kluczową częścią środków zagranicznych definiowanych jako zasoby finansowe budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez kraje

<sup>776</sup> Trzecia edycja funduszy norweskich i EOG na lata 2014-2021 będzie wdrażana w 2019 r. – zob. strona internetowa funduszy norweskich i EOG, tryb dostępu: <https://www.eog.gov.pl/strony/zapoznaj-sie-z-funduszami/cel-i-zasady-dzialania/na-dzien-15.09.2018-r.>



członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) oraz inne środki pochodzące z zagranicy niepodlegające zwrotowi<sup>777</sup>.

Jedną z ważnych dziedzin aktywności polskich i białoruskich samorządów jest pozyskiwanie międzynarodowych środków zewnętrznych. Prowadzenie tego rodzaju działalności na polskim i białoruskim szczeblu lokalnym (np. miasto Białystok i Grodno) wiąże się m.in. z szeroką współpracą pomiędzy podmiotami lokalnego społeczeństwa z zagranicznymi odpowiednikami np. władzami lokalnymi, partnerami społecznymi i gospodarczymi, organizacjami pozarządowymi, instytucjami oświatowymi, kulturalnymi, organizacjami międzyrządowymi, które wspierają się wzajemnie przy pozyskiwaniu funduszy na działalność i realizację wspólnych inicjatyw z międzynarodowych zewnętrznych środków (np. Unii Europejskiej)<sup>778</sup>.

Przystąpienie w 2004 roku Polski do UE otworzyło nowe możliwości finansowe. Wiązało się to z dostępem do programów pomocowych, których celem było dostosowywanie Polski do standardów funkcjonowania i rozwiązań instytucjonalnych państw członkowskich Unii Europejskiej. Jednym z ważnych obszarów dostosowywania stał się samorząd terytorialny, czego wskaźnikiem był rosnący udział w puli programów pomocowych adresowanych do tej grupy podmiotów. Co więcej, Unia Europejska stworzyła wyjątkowe zaplecze finansowe dla działań związanych z europejską bilateralną współpracą transgraniczną samorządów lokalnych. Dla rozwoju i większej aktywności europejskiej bilateralnej współpracy transgranicznej szczególne znaczenie miały fundusze przedakcesyjne. Polska, będąc sygnatariuszem Układów Europejskich, mogła do czasu pozostawania formalnie poza Unią uczestniczyć w procesie rozwoju regionów przygranicznych, korzystając przy tym z rozmaitych przedakcesyjnych funduszy pomocowych np. Phare<sup>779</sup>, ISPA, SAPARD. Wśród przedstawionych programów kluczową rolę w popularyzacji i wspieraniu bilateralnej współpracy transgranicznej (m.in. samorządów Białegostoku i Grodno) odegrał

---

<sup>777</sup> M. Jastrzębska, *Znaczenie bezzwrotnych środków zagranicznych jako źródeł finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004-2010*, „Finanse Komunalne” 2011, nr 10, s. 18.

<sup>778</sup> B. Mrówka, *Programy pomocowe UE dostępne dla samorządów w Polsce w okresie przedakcesyjnym*, „Studia Europejskie” 2001, nr 1, s. 119.

<sup>779</sup> Phare Poland and Hungary – Assistance for Restructuring their Economies (Program Pomocy Polsce i Węgrom w Przebudowie Gospodarki) ISPA – Instrument for Structural Policies for Preaccessions (Przedakcesyjny Instrument Polityki Strukturalnej), SAPARD – Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development (Specjalny Przedakcesyjny Program na Rzecz Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich) – zob. J. Kundera, W. Szmyt, *Leksykon polityki regionalnej Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008, s. 52, 74, 95. Fundusze przedakcesyjne to środki finansowe przyznane przez UE krajom ubiegającym się o przyjęcie do UE, przeznaczone na dostosowanie ich gospodarek do warunków członkostwa – *ibidem*, s. 41.

program Phare, a szczególnie jego komponent Phare CBC – Cross Border Cooperation (Współpraca Przygraniczna).

Wprowadzenie w Polsce programu Phare CBC<sup>780</sup> w 1994 roku, głównie edycja roku 2002 i komponent Phare CBC Region Morza Bałtyckiego z 2003 r. przyczynił się do wzrostu aktywności polskich samorządów lokalnych (w tym m.in. Białegostoku) w zakresie rozwoju gmin i poprawy życia mieszkańców. Celem międzynarodowych zewnętrznych środków (m.in. Phare CBC Region Morza Bałtyckiego) było również wspieranie dialogu i współpracy pomiędzy mieszkańcami, władzami lokalnymi oraz organizacjami gospodarczymi, a także wyrównywanie poziomu i jakości życia mieszkańców po obu stronach granicy. Rosnąca dostępność zewnętrznych środków finansowania ukierunkowanych na działania związane z aktywizacją lokalnych środowisk społecznych i gospodarczych, a także na inicjatywy w zakresie wymiany dobrych praktyk w dziedzinie współpracy z partnerami zagranicznymi i wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej przyczyniły się do wzrostu zainteresowania samorządów lokalnych funduszami UE. Jako przykład może posłużyć projekt partnerski pn. „Efektywne wykorzystanie środków pomocowych UE przez gminy Euroregionu Niemen” realizowany w latach 2004-2005. Główne działania w projekcie polegały na utworzeniu w jednostkach biorących udział w projekcie (Urząd Miejski w Białymstoku, Urząd Miejski w Choroszczu, Urząd Miejski w Wasilkowie, Urząd Gminy Juchnowiec Kościelny, Urząd Gminy Dobrzyniewo Duże, Starostwo Powiatowe w Białymstoku) komórek odpowiedzialnych za programowanie i realizację projektów, wyposażeniu ich w nowoczesny sprzęt komputerowy, stworzeniu bazy kontaktowej pomiędzy partnerami projektu oraz remont sali konferencyjnej i punktów koordynacji projektów w siedzibie wnioskodawcy i wyposażeniu ich w nowy sprzęt komputerowy i biurowy.

Projekt zakładał, że dzięki utworzeniu na terenie gmin-partnerów punktów koordynacji projektów i wyznaczeniu osób odpowiedzialnych za programowanie i opracowywanie aplikacji projektowych, zintensyfikuje się współpraca między gminami, a także między

---

<sup>780</sup> W Polsce pierwotnie Program Phare CBC dzielił się na dwie linie budżetowe: od 1994 r. Phare CBC Polska – Niemcy i od 1995 r. Phare CBC Polska – Region Morza Bałtyckiego. Program Współpracy Przygranicznej Phare CBC zainicjował Parlament Europejski w 1994 roku. Celem Programu było wsparcie przedsięwzięć z zakresu współpracy transgranicznej, z których korzystać mogły państwa uczestniczące w Programie Phare oraz ich sąsiedzi z UE. Od 1997 r. uruchomiono Program Narodowy Phare Polska Granica Wschodnia, który włączył do współpracy przygranicznej regiony pogranicza polsko-białoruskiego, polsko-ukraińskiego oraz rozszerzył możliwości współpracy na pograniczu polsko-rosyjskim i polsko-litewskim, które już wcześniej były objęte Programem Polska – Region Morza Bałtyckiego. Integralną częścią programów współpracy przygranicznej były Fundusze Małych Projektów oraz tzw. Schematy Wsparcia – C. Cieślukowski, *Sukces projektu. Czynniki sukcesów i niepowodzeń projektów współpracy przygranicznej realizowanych na obszarze Euroregionu Niemen*, Stowarzyszenie „Euroregion Niemen”, Suwałki 2007, s. 27.

partnerami zagranicznymi. Nowoczesny sprzęt komputerowy miał za zadanie umożliwić sprawne poszukiwanie w sieci internetowej informacji o wszelkich dostępnych programach i zewnętrznych źródłach finansowania, ułatwić poszukiwanie partnerów z Polski i zagranicy, a także miał być wykorzystywany do prac nad kolejnymi wnioskami o dofinansowanie. Przedsięwzięcie zostało zrealizowane w ramach Programu Współpracy Transgranicznej PHARE Fundusz Małych Projektów Infrastrukturalnych PL2002/000-580.03.05. Otrzymało dofinansowanie w kwocie 265 tys. zł<sup>781</sup>.

Samorząd Białegostoku mając punkt koordynacji projektów, kompetentne osoby i nowoczesny sprzęt mógł skorzystać z międzynarodowych zewnętrznych środków (np. Program Współpracy Przygranicznej Phare Region Morza Bałtyckiego 2003) na realizację projektów transgranicznych.

Jako przykład może posłużyć przedsięwzięcie pn. „Współpraca transgraniczna Polski, Litwy i Białorusi w celu ochrony środowiska ludzi i mienia”. W ramach projektu zakupiono pojazd ratowniczo-gaśniczy, dostosowany standardami wyposażenia oraz parametrami taktyczno-technicznymi do wymogów europejskich. Samochód został przekazany Komendzie Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku w celu gaszenia pożarów na terenie Puszczy Knyszyńskiej, a także uczestnictwa w akcjach ratunkowych na trasie krajowej Białystok-Bobrowniki. Ponadto jest wykorzystywany we wspólnych manewrach i ćwiczeniach ze strażakami z Litwy i Białorusi. Projekt otrzymał wsparcie z Programu Współpracy w Rejonie Morza Bałtyckiego, Schemat Wsparcia, Wsparcie Inwestycyjne, Phare 2003 w wysokości ponad 140 tys. euro<sup>782</sup>.

Realizacja przedsięwzięcia przyczyniła się do zacieśnienia współpracy transgranicznej służb ratowniczych w Regionie Morza Bałtyckiego. Współpraca pomiędzy jednostkami przeciwpożarowymi po obu stronach granicy realizowana była już na etapie sporządzania wniosku aplikacyjnego. Nowoczesna baza sprzętowa daje możliwość współpracy (służb ratowniczych Polski, Litwy i Białorusi) o innym charakterze, tj. przeprowadzania wspólnych ćwiczeń, manewrów, warsztatów i szkoleń mających na celu poznanie nowych technik ratowniczych i możliwości nowoczesnego sprzętu. Było to prowadzone między innymi w ramach projektu pn. „Szkolenia specjalistyczne strażaków obszaru transgranicznego

---

<sup>781</sup> *Przygotowanie gmin do efektywnego wykorzystania środków pomocowych UE*, tryb dostępu: [https://www.bialystok.pl/pl/dla\\_mieszkanow/fundusze\\_unijne/zrealizowane/fundusze\\_przedakcesyjne\\_phare\\_is/przygotowanie-gmin-do-efektywneg.html](https://www.bialystok.pl/pl/dla_mieszkanow/fundusze_unijne/zrealizowane/fundusze_przedakcesyjne_phare_is/przygotowanie-gmin-do-efektywneg.html) [na dzień: 25.10.2017 r.].

<sup>782</sup> *Zakup nowoczesnego pojazdu ratowniczo-gaśniczego dla białostockiej Straży Pożarnej*, tryb dostępu: [https://www.bialystok.pl/pl/dla\\_mieszkanow/fundusze\\_unijne/zrealizowane/fundusze\\_przedakcesyjne\\_phare\\_is/zakup-nowoczesnego-pojazdu-ratow.html](https://www.bialystok.pl/pl/dla_mieszkanow/fundusze_unijne/zrealizowane/fundusze_przedakcesyjne_phare_is/zakup-nowoczesnego-pojazdu-ratow.html) [na dzień: 25.10.2017 r.].

Puszcza Białowieska” realizowanego w perspektywie finansowej 2007-2013. Projektu obejmował przeprowadzenie szkolenia strażaków PSP i OSP w zakresie obsługi agregatów prądotwórczych do 1 kV. W szkoleniu uczestniczyło łącznie 40 osób. Przedsięwzięcie realizowano przy wsparciu finansowym pochodzącym z Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013<sup>783</sup>. Współpraca służb ratowniczych w latach 2007-2013 odbywała się w ramach przedsięwzięcia „Wzmocnienie potencjału kadrowego i sprzętowego polsko-litewskiego systemu ochrony ludności i środowiska”. Projekt został dofinansowany z Programu Litwa – Polska 2007-2013<sup>784</sup>. Przedsięwzięcie ukierunkowano na wzmocnienie potencjału Zintegrowanego Systemu Ochrony Ludności i Środowiska w układzie transgranicznym Polski i Litwy, który jest budowany od kilku lat w ramach współpracy polskich i litewskich służb strażackich. W ramach zrealizowanych czterech etapów budowy Systemu, zakupiono 16 pojazdów ratowniczych, wzmacniając potencjał ratowniczy województwa podlaskiego. Zakupiony sprzęt oraz przeprowadzone szkolenia przyczyniły się do bardziej efektywnego zarządzania działaniami i środkami w sytuacjach kryzysowych występujących na obszarze transgranicznym Polski i Litwy, szczególnie w razie wypadków o podłożu technologicznym, katastrof naturalnych oraz wypadków komunikacyjnych czy też skażeń i zanieczyszczeń środowiska naturalnego. Projekt miał charakter mieszany. Co oznacza, że w jego ramach odbyły się szkolenia dla strażaków z zakresu nowych uprawnień, obsługi sprzętu czy urządzeń elektrycznych, a także zakupione zostały dla partnerów pojazdy i sprzęt ratowniczy. Dokumentacja aplikacyjna przewidywała zakup samochodu dowodzenia i łączności, samochodu operacyjnego szybkiego reagowania, wyposażenia samochodu ratownictwa wodnego wraz z łodzią na przyczepie, motopompy pożarniczej, motopomp szlamowych, kamery termowizyjnej z transmisją obrazu, detektorów napięcia, piły spalinowej z osprzętem oraz sprzętu łączności przystosowanego do pracy w strefie zagrożenia wybuchem.

---

<sup>783</sup> *Szkolenia specjalistyczne strażaków obszaru transgranicznego Puszcza Białowieska*, tryb dostępu: <http://straz.bialystok.pl/2014/08/04/parasol-bielski/> [na dzień: 01.11.2017 r.].

<sup>784</sup> *LT-PL/142 Konferencja podsumowująca wspólny projekt polskich i litewskich strażaków*, tryb dostępu: <http://straz.bialystok.pl/2014/12/10/lt-pl-142-konferencja-podsumowujaca-wspolny-projekt-polskich-i-litewskich-strazakow/> [na dzień: 01.11.2017 r.]. Pomimo faktu, że projekt polsko-litewskich służb ratowniczych nie odnosi się bezpośrednio do kooperacji Białegostoku i Grodna, autor uznał, że przedsięwzięcie pośrednio związane jest z miastem Białystok, ponieważ zakupiony sprzęt oraz odbyte szkolenia przyczynią się do bardziej efektywnego zarządzania działaniami i środkami w sytuacjach kryzysowych występujących na obszarze transgranicznym Polski (m.in. Białegostoku), Litwy i ewentualnie na Białorusi, szczególnie w razie wystąpienia katastrof naturalnych oraz wypadków komunikacyjnych, czy też skażeń i zanieczyszczeń środowiska naturalnego.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej dało polskim samorządom wielką szansę<sup>785</sup>. Po raz pierwszy w historii władze lokalne uzyskały możliwość wsparcia finansowego na dużą skalę, przeznaczonego na realizację przedsięwzięć w każdej jednostce samorządu terytorialnego. Przeznaczenie środków finansowych na przedsięwzięcia z danych dziedzin w znacznym stopniu pokrywa się z zadaniami własnymi np. samorządu gminnego. Środki te umożliwiają realizację znacznie szerszych planów rozwojowych samorządu, na które do tej pory brakowało środków<sup>786</sup>. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej spowodowało, że w latach 2004-2006 realizowanych było 7 programów współpracy, w tym 2 programy sąsiedztwa z państwami spoza Unii Europejskiej (m.in.: Polska – Białoruś - Ukraina)<sup>787</sup>. Kluczową rolę w finansowaniu współpracy transgranicznej odegrał program INTERREG IIIA. Tabela 19 przedstawia różnice Programu PHARE CBC i Programu INTERREG IIIA.

**Tabela 19. Główne różnice między Phare CBC a Interreg IIIA**

<b>Phare CBC</b>	<b>Interreg IIIA</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• odrębne środki dla państwa;</li> <li>• analogiczne, ale oddzielne struktury;</li> <li>• równoległe, ale odrębne budowanie i realizacja programu;</li> <li>• corocznie nowa edycja;</li> <li>• wszystkie projekty akceptuje Komisja Europejska;</li> <li>• występowanie wielu barier formalnych;</li> <li>• długotrwały tryb zatwierdzania projektów;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wspólny „koszyk”;</li> <li>• wspólne struktury (WIZ, WIP, WST, WKS, WKM);</li> <li>• wspólne budowanie i realizacja programu;</li> <li>• program wieloletni;</li> <li>• projekty akceptuje WKS;</li> <li>• mniejsza ilość barier formalnych;</li> <li>• sprawniejsza procedura zatwierdzania</li> </ul>

<sup>785</sup> Od 2004 roku Polska stając się pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej uzyskała możliwość korzystania ze znacznie większych środków finansowych przynależnych nowym członkom Unii. Wsparcie było udzielne z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności.

<sup>786</sup> J. Czempas, M. Kern, *Środki zagraniczne w budżetach miast na prawach powiatu woj. śląskiego (2004-2007)*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 10, s. 13.

<sup>787</sup> Program Sąsiedztwa Polska – Białoruś – Ukraina INTERREG III A/TACIS CBC 2004–2006 był wdrażany na zewnętrznej, wschodniej granicy Unii Europejskiej (UE). Współpraca transgraniczna obejmowała część terytorium Polski, państwa członkowskiego UE, oraz Białorusi i Ukrainy, które nie są członkami UE. Ciekawostką jest to, że współpraca państwa członkowskiego z państwami nie będącymi członkami UE wspierana jest różnymi instrumentami finansowymi. Środki przeznaczone dla Polski pochodzą z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Białoruś i Ukraina otrzymują wsparcie z programu TACIS CBC. Procedury prawne stosowane w tych dwóch instrumentach są różne, co miało mieć wpływ na efektywność współpracy – zob. *Program Sąsiedztwa Polska – Białoruś – Ukraina INTERREG IIIA/TACIS 2004-2006*, tryb dostępu:

[https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/OrganizacjaFunduszyEuropejskich/Documents/INTERREG\\_III\\_A\\_PUB.pdf](https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/OrganizacjaFunduszyEuropejskich/Documents/INTERREG_III_A_PUB.pdf) [na dzień: 28.11.2017 r.].

<ul style="list-style-type: none"> <li>• powszechne zaliczki;</li> <li>• przeprowadzanie projektów zgodnie z procedurami Phare;</li> <li>• obowiązkowy język angielski.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• projektów;</li> <li>• reguła refundacji kosztów;</li> <li>• realizacja zgodnie z przepisami krajowymi;</li> <li>• obowiązuje język narodowy</li> </ul>
--	---

Źródło: S. Dołzbłasz, A. Raczyk, *Współpraca transgraniczna...*, s. 80.

Przykład projektu sfinansowanego z tego źródła był projekt pt. „Tworzenie i promocja zintegrowanego systemu szlaków pogranicza Polski i Białorusi” realizowany przez Podlaską Regionalną Organizację Turystyczną w Białymstoku oraz Zjednoczenie Społeczne – Polską Macierz Szkolną w Grodnie, który był współfinansowany ze środków unijnych z Programu Sąsiedztwa Polska – Białoruś – Ukraina INTERREG IIA/TACIS CBC 2004-2006 oraz z budżetu państwa.

W okresie programowania 2007-2013 kluczowym instrumentem finansowania bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna były środki finansowe ujęte w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa. Programem adresowanym do Polski i Białorusi był Program Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013. Zasięg terytorialny obejmował następujące polskie podregiony: białostocko-suwałski, ostrołęcko-siedlecki, białkopodlaski, chełmsko-zamojski, krośnieńsko-przemyski, a także jako tzw. regiony przyległe: podregion łomżyński, lubelski i rzeszowsko-tarnobrzeski. Z kolei po stronie białoruskiej zasięg terytorialny w ramach programu Polska – Białoruś – Ukraina obejmował następujące obwody: brzeski, miński (7 zachodnich rejonów: Miadzioł, Wilejska, Mołodeczno, Wołożyn, Stołpowce, Nieśwież, Kleck) i grodzieński oraz jako regiony przyległe: wschodnią część obwodu mińskiego oraz obwód homelski.

Priorytety i działania w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013 zaprezentowano w tabeli 20.

**Tabela 20. Priorytety i działania w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013**

Priorytet	Działania
<b>Priorytet 1</b> Wzrost konkurencyjności obszaru przygranicznego	1.1. Lepsze warunki dla przedsiębiorczości 1.2. Rozwój turystyki 1.3. Poprawa dostępności regionu
<b>Priorytet 2</b> Poprawa jakości życia	2.1. Ochrona środowiska w obszarze przygranicznym

	2.2. Sprawne i bezpieczne granice
<b>Priorytet 3</b>	3.1. Rozwój regionalnych i lokalnych możliwości
Współpraca sieciowa oraz inicjatywy społeczności lokalnych	współpracy transgranicznej
	3.2. Inicjatywy społeczności lokalnych

Źródło: M. Greta, *Euroregiony polskie...*, s. 198.

Warto wspomnieć, że dominujące działania współpracy białostockich i grodzieńskich podmiotów w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013 stanowiły te ujęte w Priorytecie 3 Współpraca sieciowa oraz inicjatywy społeczności lokalnych, Działanie 3.1 Rozwój regionalnych i lokalnych możliwości współpracy transgranicznej.

Zakres składanych projektów dotyczył działań mających na celu zainicjowanie i rozszerzanie długofalowej współpracy transgranicznej pomiędzy placówkami medycznymi Białegostoku i Grodna w celu podniesienia jakości profilaktyki, diagnostyki oraz leczenia m.in. gruźlicy, w tym gruźlicy lekoopornej. Jednocześnie projekty zakładały stworzenie trwałej formy współpracy transgranicznej jednostek ochrony zdrowia z obszaru pogranicza Polski i Białorusi w celu zwiększenia wykrywalności i podniesienia jakości leczenia m.in. nowotworów piersi i jelita grubego. Co więcej, dotyczyły współpracy białostockich i grodzieńskich lekarzy w celu rozwoju telemedycyny jako skutecznego narzędzia diagnostyki pacjentów w obszarze przygranicznym.

Istotnym instrumentem pomocowym Unii Europejskiej z okresu 2007-2013 adresowanym do Białorusi była Międzynarodowa Pomoc Techniczna (realizowana w UE od 1991 r., kiedy to zostały wprowadzone cztery okresy programowania). Opracowanie programów Międzynarodowej Pomocy Technicznej Unii Europejskiej dla państw partnerskich w okresie programowania 2007-2013 dokonywało się w oparciu o dziewięć instrumentów pomocy zewnętrznej Unii Europejskiej z jedną linią budżetową do każdego z nich. Cztery instrumenty miały specyfikę geograficzną. Z kolei pięć instrumentów miała charakter tematyczny (skierowane do reagowania w wyjątkowych sytuacjach i dostępne są dla każdego państwa partnerskiego Unii Europejskiej). Wysokość środków indykatorywnych Międzynarodowej Pomocy Technicznej Unii Europejskiej na rzecz Białorusi na lata 2007-2013 wyniosła 185,15 mln euro. Na koniec grudnia 2013 roku wybrano 120 projektów w zakresie współpracy transgranicznej z uczestnictwem białoruskiej strony: Region Morza Bałtyckiego (21 projektów), Łotwa-Litwa-Białoruś (58 projektów), Polska – Białoruś –

Ukraina (41 projektów). Najbardziej aktywnymi uczestnikami wyżej wymienionych programów były organy władzy lokalnej (29%), instytucje oświatowe (17%) oraz republikańskie organy administracji państwowej (12%)<sup>788</sup>.

Dla tytułowej problematyki istotnym źródłem finansowania bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna był Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013. Obszar programu obejmował następujące regiony wsparcia: w Polsce podregion białostocko-suwalski oraz na Białorusi obwód grodzieński. Jest to istotne z punktu widzenia pracy, gdyż na przedmiotowym terytorium zostało zrealizowanych szereg projektów transgranicznych z udziałem podmiotów z Białegostoku i Grodna<sup>789</sup>. Program współfinansowany był w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP) – jako inicjatywa Komisji Europejskiej. W celu jego wdrażania powołano Wspólny Sekretariat Techniczny (WST). Zadaniem programu był rozwój współpracy pomiędzy Unią Europejską a państwami partnerskimi spoza Unii przez wspieranie transgranicznych procesów rozwojowych. W obrębie programu współfinansowane były dwustronne i trójstronne projekty mające na celu wzrost konkurencyjności obszaru przygranicznego, poprawę jakości życia, rozwój kooperacji sieciowej oraz działań społeczności lokalnej. Całkowity budżet Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013 wyniósł 202,9 mln euro, z których współfinansowanie EISP wyniosło 186,2 mln euro. Program adresowany był do władz lokalnych i regionalnych, organizacji pozarządowych, instytucji publicznych, z Polski, Białorusi, Ukrainy<sup>790</sup>.

Poziom dofinansowania projektów ze środków EISP wynosił do 90% wydatków kwalifikowanych. Reszta środków (10%) to wkład własny beneficjenta projektu i jego partnerów. WST nie prowadzi ewidencji źródeł środków wykazywanych jako wkład własny. Zasady wydatkowania środków określa dokument programowy „Praktyczny przewodnik po procedurach zawierania umów dla zewnętrznych działań Wspólnot Europejskich – PRAG) oraz umowa grantowa zawarta pomiędzy Wspólną Instytucją Zarządzającą Programu a beneficjentem każdego projektu<sup>791</sup>.

---

<sup>788</sup> *Planeta idei: Zarządzanie turystyką...*, s. 175.

<sup>789</sup> Program Współpracy Transgranicznej Polska-Białoruś-Ukraina 2007 -2013, tryb dostępu: <http://www.pl-by-ua.eu/pl,18,124> [na dzień: 26.10.2017 r.].

<sup>790</sup> Odpowiedź Wspólnego Sekretariatu Technicznego Programu Współpracy Transgranicznej Polska-Białoruś - Ukraina 2007 -2013) na interpelację posła na Sejm RP Damiana Raczkowskiego z dnia 14.08.2014 r. w sprawie w sprawie polsko – białoruskiej współpracy transgranicznej, zwłaszcza pomiędzy Białymstokiem i Grodnem, udostępniona autorowi i w jego zasobach (kopia).

<sup>791</sup> *Ibidem*.



Funkcję Wspólnej Instytucji Zarządzającej Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina sprawowało ówczesne Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju RP (MiIR). W ramach programu MiIR podpisało łącznie 117 umów o dofinansowanie, w tym 6 umów z udziałem partnerów z Białegostoku i Grodna. Kontraktacja w obrębie programu została zakończona 31 grudnia 2013 r.<sup>792</sup> MiIR, podobnie jak WST, nie prowadziło ewidencji źródeł pochodzenia środków wykazywanych jako wkład własny.

Wykaz projektów realizowanych w partnerstwie organizacji z Grodna i Białegostoku w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013 przedstawiono w tabeli 21.

**Tabela 21. Wykaz projektów realizowanych w partnerstwie organizacji z Grodna i Białegostoku w ramach Programu Współpracy Transgranicznej**

Numer projektu	Tytuł	Cele projektu	Partnerzy projektu	Wartość projektu/ dofinansowanie EISP [euro]
<b>IBU.01.01.00 -20-636/11</b>	Rozwój transgranicznej współpracy gospodarczej podregionu białostocko-suwalskiego i Obwodu grodzieńskiego na Białorusi oraz podregionu krośnieńsko-przemyskiego i obwodu zakarpaciego na Ukrainie”	Poprawa współpracy jednostek samorządu terytorialnego (JST) oraz przedsiębiorców z sektora MSP z obszaru 4 regionów objętych projektem przyczyniająca się do rozwoju społeczno -gospodarczego podregionu białostocko -suwalskiego i podregionu krośnieńsko -przemyskiego w Polsce, obwodu zakarpaciego na Ukrainie oraz Obwodu grodzieńskiego na Białorusi.	Białostocka Fundacja Kształcenia Kadr/ Białystok, Polska	157.426,40/
			Fundacja współpracy transgranicznej i rozwoju specjalnych stref ekonomicznych/ Użgorod, Ukraina Grodzieński Państwowy Uniwersytet imienia Janki Kupały/ Grodno, Białoruś	141.426,76
<b>IPBU.02.02.0 1-66-008/10</b>	Budowa przemieszczonego	Wzmocnienie bezpieczeństwa granicy białorusko-poprzez	Państwowy Komitet Celny Republiki	2.722.222,22 2.450.000,00

<sup>792</sup> Odpowiedź Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju na interpelację posła na Sejm RP Damiana Raczkowskiego z dnia 14.08.2014 r. w sprawie bilateralnej współpracy transgranicznej pomiędzy Polską a Białorusią z uwzględnieniem współpracy Białegostoku i Grodna zawierająca szczegółowe informacje na temat finansowania projektów transgranicznych, udostępniona autorowi i w jego zasobach (kopia).

	rentgenowskiego skanowania pojazdów na drogowym punkcie kontroli „Bruzgi”	wprowadzenie technologii nieinwazyjnej inspekcji celnej	Białoruś/ Mińsk, Białoruś Grodzieński Obwodowy Urząd Celny/ Grodno, Białoruś Województwo Podlaskie	
<b>IPBU.03.01.0 1-66-008/10</b>	Rozwój współpracy instytucji medycznych polsko-białoruskiego przygranicza w obszarze immunoterapii gruźlicy narządów oddechowych	Nawiązywanie i ciągły rozwój długotrwałej współpracy transgranicznej pomiędzy partnerami z Polski i Białorusi, której skutkiem będzie podniesienie jakości wykrywania, diagnozowania i leczenia gruźlicy, w tym gruźlicy lekoopornej	Specjalistyczny Zakład Opieki Zdrowotnej Gruźlicy i Chorób Płuc/ Białystok, Polska; Grodzieńskie Obwodowe Centrum Kliniczne „Ftiziatria”/ Grodno, Białoruś; Grodzieński Obwodowy Szpital Kliniczny/ Grodno, Białoruś	1.261.785,19/ 1.135.606,67
<b>IPBU.03.01.0 0-20-102/10</b>	Rozwój współpracy w celu poprawy bezpieczeństwa zdrowotnego mieszkańców polsko-białoruskiego obszaru przygranicza	Podwyższenie standardu współpracy polskich i białoruskich lekarzy umożliwiającego rozwój telemedycyny jako skutecznego narzędzia diagnostyki pacjentów w obszarze przygranicznym	Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Wojewódzki Szpital Zespólny im. Jędrzeja Śniadeckiego w Białymstoku/ Białystok, Polska Grodzieński Regionalny Szpital Kliniczny, Białoruś	1.462.943,52/ 1.316.649,17
<b>IPBU.03.01.0 0-20-103/10</b>	Stowarzyszenie trwałej formy współpracy transgranicznej jednostek ochrony zdrowia z obszaru pogranicza Polski i Białorusi w celu zwiększenia wykrywalności i podniesienia jakości	Rozwój współpracy w celu poprawy diagnostyki histopatologicznej nowotworów piersi i jelita grubego na przygranicznych terenach Polski i Białorusi	Białostockie Centrum Onkologii im. M.Skłodowskiej –Curie/ Białystok, Polska Grodzieński Obwodowy Szpital Kliniczny/ Grodno, Białoruś	1.477.244,08/ 1.329.519,67

	leczenia nowotworów piersi i jelita grubego			
<b>IPBU.03.01.0 0-58-602/11</b>	Planeta idei – transgraniczny transfer wiedzy w obszarze pozyskiwania inwestycji dla rozwoju turystyki przygranicznej	Zacieśnienie współpracy polskich, białoruskich i ukraińskich podmiotów zajmujących się tematem turystyki w zakresie tworzenia i realizacji wspólnych projektów transgranicznych poprzez wspólną wymianę informacji i doświadczeń	Grodzieński Oddział Obwodowy Organizacji Społecznej „Republikański Związek Turystyczno - Sportowy” Centrum Promocji Innowacji i Rozwoju/ Białystok, Polska Wołyńska Obwodowa Fundacja Wsparcia Przedsiębiorczości/ Łuck, Ukraina Departament Kultury Fizycznej Sportu i Turystyki Obwodu Grodzieńskiego/ Grodno, Białoruś	348.833,00/ 313.949,70

Źródło: Odpowiedź Wspólnego Sekretariatu Technicznego Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013 na interpelację Posła na Sejm RP Damiana Raczkowskiego z dnia 14.08.2014 r. w sprawie polsko – białoruskiej współpracy transgranicznej, zwłaszcza pomiędzy Białymstokiem i Grodnem (udostępniona autorowi i w jego zasobach).

Współpraca międzynarodowa publicznych jednostek oświatowych (przede wszystkim szkół zawodowych) z Białegostoku w perspektywie finansowej 2007-2013 była wspierana z międzynarodowych zewnętrznych środków (np. z Europejskiego Funduszu Społecznego<sup>793</sup>). Całość interwencji Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) w Polsce na lata 2007–2013 została ujęta w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.<sup>794</sup> Celem programu było

<sup>793</sup> Europejski Fundusz Społeczny jest jednym z funduszy strukturalnych UE, którego głównym zadaniem jest rozwój społeczeństw w UE. Z EFS pochodzi m.in. wsparcie polityki rynku pracy, przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, adaptacyjność i rozwój kadr, wyrównywanie szans na rynku pracy.

<sup>794</sup> Program Operacyjny Kapitał Ludzki finansowany był w 85% ze środków Unii Europejskiej (Europejskiego Funduszu Społecznego) a w 15% ze środków krajowych. Całość kwoty przewidziana na realizację Programu, wyniosła prawie 11,5 mld euro, w tym wkład finansowy Europejskiego Funduszu Społecznego to ponad 9,7 mld euro, pozostałą część stanowiły środki krajowe – zob. Portal Funduszy Europejskich, tryb dostępu:

m.in. podniesienie poziomu wykształcenia społeczeństwa, zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego oraz wsparcie budowy struktur administracyjnych państwa. W ramach Programu wsparciem zostały objęte następujące obszary: edukacja, integracja społeczna, budowa sprawnej i partnerskiej administracji publicznej wszystkich szczebli oraz z promocją zdrowia.

Przykładem współpracy międzynarodowej prowadzonej przez publiczną jednostkę oświatową z Białegostoku był projekt „Zdobywanie wiedzy dziś - wyższe kwalifikacje jutro. Staż zagraniczny szansą na europejskim rynku pracy” zrealizowany przez Zespół Szkół Technicznych im. Gen. Wł. Andersa w Białymstoku. Przedsięwzięcie otrzymało dofinansowanie z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Celem projektu było zdobycie wiedzy i praktycznych umiejętności w zawodzie kucharza i kelnera w restauracji w Bradze (Portugalia). Zajęcia praktyczne odbyły się w dniach 21.01-03.02.2013 r.<sup>795</sup>.

Natomiast priorytety i działania w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2014-2020 zaprezentowano w tabeli 22.

**Tabela 22. Priorytety i działania w ramach Programu Współpracy Transgranicznej  
Polska – Białoruś – Ukraina 2014-2020**

Cele Tematyczne	Priorytet
<b>Dziedzictwo</b> Promocja kultury lokalnej i zachowanie dziedzictwa historycznego	1.1 Promocja kultury lokalnej i historii 1.1. Promocja i zachowanie dziedzictwa naturalnego
<b>Dostępność</b> Poprawa dostępności regionów, rozwój trwałego i odpornego na klimat transportu oraz sieci i systemów komunikacyjnych	2.1. Poprawa i rozwój usług transportowych i infrastruktury 2.2. Rozwój infrastruktury technologii informacyjno-komunikacyjnych
<b>Bezpieczeństwo</b> Wspólne wyzwania w obszarze bezpieczeństwa i ochrony	3.1. Wsparcie dla rozwoju ochrony zdrowia i usług socjalnych 3.2. Podejmowanie wspólnych wyzwań związanych z

<http://www.efs.2007-2013.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/Oprogramie.aspx> [na dzień: 25.10.2017 r.].

<sup>795</sup> *Zdobywanie wiedzy dziś – wyższe kwalifikacje jutro. Staż zagraniczny szansą na europejskim rynku pracy*, tryb dostępu: <http://zst.bialystok.pl/zdobywanie-wiedzy-dzis-wyzsze-kwalifikacje-jutro-staz-zagraniczny-szansa-na-europejskim-rynku-pracy/> [na dzień: 03.06.2018 r.].

	bezpieczeństwem
<b>Granice</b> Promocja zarządzania granicami oraz bezpieczeństwem na granicach, zarządzanie, mobilnością i migracjami	4.1. Wsparcie dla efektywności i bezpieczeństwa granic 4.2. Poprawa operacji zarządzania granicami, procedur celnych i wizowych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie oficjalnej strony Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2014-2020, tryb dostępu: <http://pbu2020.eu/pl/pages/232> [na dzień: 20.09.2018 r.].

W latach 2014-2020 jednym z programów finansującym współpracę międzynarodową białostockich jednostek oświatowych (m.in. szkół zawodowych) jest Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER). Jest on dotowany ze środków EFS oraz ze środków specjalnej linii budżetowej Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych (Youth Employment Initiative – YEI), a także z budżetu państwa. Na realizację Programu przeznaczone zostanie ponad 5,4 mld euro, w tym ponad 2 mld euro na wsparcie osób młodych. Program pomaga w aktywizacji osób młodych, poniżej 30 roku życia, pozostających bez zatrudnienia. Wspiera szkolnictwo wyższe, innowacje społeczne, mobilność i współpracę ponadnarodową, a także reformy w obszarach zatrudnienia, włączenia społecznego, edukacji, zdrowia i dobrego zarządzania. Z punktu widzenia niniejszej pracy szczególnymi obszarami wsparcia są m.in.: rozwój szkolnictwa wyższego<sup>796</sup> oraz realizacja programów mobilności ponadnarodowej<sup>797</sup>.

Przykładem projektu w zakresie mobilności ponadnarodowej zrealizowanego w ramach programu PO WER m.in. przez białostocką jednostkę oświatową było przedsięwzięcie „Uczymy się w Europie – staże zawodowe uczniów ZSM CKP Nr 2”<sup>798</sup>. Głównie założenie projektu stanowiło wzmocnienie kompetencji zawodowych uczniów ZSM CKP Nr 2 w zakresie wiedzy i umiejętności zawodowych oraz poszerzenie ich rozwoju osobistego i zawodowego w branży mechanicznej, mechatronicznej i samochodowej<sup>799</sup>.

<sup>796</sup> W ramach rozwoju szkolnictwa wyższego planowane jest zapewnienie kształcenia odpowiadającego potrzebom gospodarki, rynku pracy i społeczeństwa, podniesienie jakości studiów doktoranckich, zwiększenie otwartości i mobilności międzynarodowej, poprawa jakości dydaktyki i systemów zarządzania kształceniem.

<sup>797</sup> Realizacja programów mobilności ponadnarodowej ma na celu wzmocnienie kompetencji zawodowych i kluczowych uczestniczących w nich osób (np. projekty komplementarne z programem Erasmus+, dotyczące aktywizacji zawodowej osób młodych zagrożonych wykluczeniem społecznym lub skierowane do osób zaangażowanych w kreowanie lub wdrażanie polityki publicznej).

<sup>798</sup> Zespół Szkół Mechanicznych Centrum Kształcenia Praktycznego nr 2 im. Św. Józefa w Białymstoku.

<sup>799</sup> „Uczymy się w Europie - staże zawodowe uczniów ZSM CKP NR 2”, tryb dostępu: <http://www.mechaniak.com.pl/projekty-ue/uczmy-sie-w-europie-staze-zawodowe-uczniow-zsm-ckp-nr-2> [na dzień: 27.11.2017 r.].

Jeśli chodzi o kolejną edycję Programu Polska – Białoruś – Ukraina, jest ona realizowana w latach 2014-2020 w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa (ENI), obejmującego także kraje nienależące do Unii Europejskiej. Program opracowany w oparciu o ramy prawne Komisji Europejskiej zakłada kontynuację i rozszerzenie współpracy. Na ten cel przyznane zostały środki w wysokości 183 mln euro. Jednocześnie Program przyjmuje następujące ważniejsze zmiany w zasadach jego realizacji:

- realizacja projektów infrastrukturalnych będzie możliwa w całym obszarze Programu, a nie tylko, jak dotychczas, w obszarze głównym;
- wprowadzone zostaną istotne ułatwienia dla beneficjentów w realizacji projektów, w tym rezygnacja ze stosowania PRAG;
- odejście od realizacji tzw. projektów „parasolowych” na rzecz realizacji projektów o wartości 20-60 tys. euro<sup>800</sup>.

Program odpowiada na zidentyfikowane potrzeby regionalne przez finansowanie realizacji niekomercyjnych projektów odnoszących się do wspólnie wypracowanych następujących celów tematycznych i dedykowanych im priorytetów przedstawionych w tabeli 23.

**Tabela 23. Cele i priorytety Programu Polska – Białoruś – Ukraina na lata 2014-2020 w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa**

Cele tematyczne	Priorytety
1. Promocja kultury lokalnej i zachowanie dziedzictwa historycznego CT 3	1.1. Promocja lokalnej kultury i historii 1.2. Promocja i zachowanie dziedzictwa naturalnego
2. Poprawa dostępności regionów, rozwoju trwałości i odpornego na klimat transportu oraz sieci CT 7	2.1. Poprawa i rozwój usług transportowych i infrastruktury 2.2. Rozwój infrastruktury technologii informacyjno – komunikacyjnych
3. Wspólne wyzwania w obszarze bezpieczeństwa i ochrony CT 8	3.1. Wsparcie dla rozwoju ochrony zdrowia i usług socjalnych 3.2. Podejmowanie wspólnych wyzwań związanych z bezpieczeństwem
4. Promocja zarządzania granicami oraz zarządzanie bezpieczeństwem,	4.1. Wsparcie dla efektywności i bezpieczeństwa granic 4.2. Poprawa operacji zarządzania granicami, procedur

<sup>800</sup> B. Kawalko, *Program Polska – Białoruś – Ukraina...*, s. 17.

mobilności i migracjami CT 10	celnych i wizowych
-------------------------------	--------------------

Źródło: Program Polska – Białoruś – Ukraina na lata 2014-2020, tryb dostępu: [https://www.ewt.gov.pl/media/14998/Program\\_Polska-Bialorus-Ukraina\\_2014-2020\\_wersja\\_polska.pdf](https://www.ewt.gov.pl/media/14998/Program_Polska-Bialorus-Ukraina_2014-2020_wersja_polska.pdf) [na dzień: 14.06.2016 r.].

Obowiązywać będą podobne jak w poprzedniej edycji zasady dofinansowania realizowanych inwestycji. Zmianie nie uległ obszar wsparcia programu<sup>801</sup>.

Podsumowując stwierdzić należy, że od momentu zgłoszenia przez Polskę woli przystąpienia do Unii oraz podpisania Układów Europejskich kraj nasz objęty został specjalnym unijnym programem pomocy przedakcesyjnej Phare. Od 1999 r. w jego ramach zostały wydzielone programy współpracy przygranicznej w Regionie Morza Bałtyckiego i Granicy Wschodniej. Pojawienie się nowych możliwości i źródeł międzynarodowego wsparcia finansowego zadań własnych samorządu, spowodowało zwiększenie aktywności samorządu lokalnego przede wszystkim Białegostoku w celu rozwoju gminy, poprawy życia mieszkańców oraz stworzenie sieci współpracy w tym regionie. Jako przykład inicjatywy o charakterze transgranicznej realizowanej przez samorząd Białegostoku w ramach Programu Współpracy Przygranicznej Phare był projekt „Efektywne wykorzystanie środków pomocowych UE przez gminy Euroregionu Niemen”.

W latach kolejnych samorząd Białegostoku aktywnie aplikował o środki przedakcesyjne przede wszystkim z Programu Współpracy Przygranicznej Phare. Efektem była realizacja projektu „Współpraca transgraniczna Polski, Litwy i Białorusi w celu ochrony środowiska ludzi i mienia”.

Finansowanie bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna w latach 2004-2006 było możliwe dzięki międzynarodowym zewnętrznym środkom (m.in. funduszom UE). Dzięki przystąpieniu do Unii Europejskiej w 2004 roku Polska stała się beneficjentem funduszy strukturalnych i inicjatyw wspólnotowych. W okresie 2004-2006 tuż po akcesji w Polsce realizowanych było 7 programów współpracy, w tym 2 programy sąsiedztwa, przede wszystkim Program Sąsiedztwa Polska – Białoruś – Ukraina INTERREG III A/Tacis CBC 2004-2006<sup>802</sup>. Przykładem inicjatywy o charakterze transgranicznym realizowanej przez samorząd Białegostoku w ramach przedmiotowego programu był projekt „Poprawa

<sup>801</sup> Serwis Programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej, tryb dostępu: <https://www.ewt.gov.pl/strony/o-programach/przeczytaj-o-programach/polska-bialorus-ukraina/> [na dzień: 10.06.2016 r.].

<sup>802</sup> Fundusze Europejskie 2004-2006, Portal Funduszy Europejskich, tryb dostępu: [https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/OrganizacjaFunduszyEuropejskich/Strony/Fundusze\\_Europejskie\\_2004\\_2006.aspx](https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/OrganizacjaFunduszyEuropejskich/Strony/Fundusze_Europejskie_2004_2006.aspx) [na dzień: 27.11.2017 r.].

dostępności komunikacyjnej regionu przygranicznego – budowa odcinka ul. Ks. J. Popiełuszki w Białymstoku”.

W okresie programowania 2007-2013 kluczowym instrumentem finansowania bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna były środki finansowe ujęte w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa. Do Polski i Białorusi adresowany był Program Współpracy Transgranicznej Polska–Białoruś–Ukraina 2007-2013. Przedsięwzięciem realizowanym w ramach przedmiotowego Programu był projekt „Planeta idei – transgraniczny transfer wiedzy w obszarze pozyskiwania inwestycji dla rozwoju turystyki przygranicznej”.

W perspektywie finansowej 2007-2013, źródłem finansowania współpracy międzynarodowej prowadzonej przez białostocką jednostkę oświatową był Europejski Fundusz Społeczny. Samorząd Białegostoku mając na względzie rozwój szkolnictwa zawodowego poprzez staże i praktyki zagraniczne postanowił ubiegać się o środki finansowe ujęte w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Przykładem przedsięwzięcia zrealizowanego w ramach przedmiotowego programu był projekt pn. „Zdobycie wiedzy dziś - wyższe kwalifikacje jutro. Staż zagraniczny szansą na europejskim rynku pracy” zrealizowany przez Zespół Szkół Technicznych im. Gen. Wł. Andersa w Białymstoku.

Instrumentem wspierającym finansowo bilateralną współpracę transgraniczną Białegostoku i Grodna w latach 2014-2020 m.in. w zakresie kultury jest Europejski Instrument Sąsiedztwa. Jednym z programów EIS jest Program Polska – Białoruś – Ukraina 2014-2020, w ramach którego realizowany jest projekt „Stworzenie regionalnych centrów badań i konserwacji zabytków” przez Podlaskie Muzeum w Białymstoku we współpracy z Państwowym Muzeum Historyczno-Archeologicznym w Grodnie<sup>803</sup>.

Kolejnym ważnym programem finansującym w latach 2014-2020 współpracę międzynarodową białostockich jednostek oświatowych (m.in. szkół zawodowych) w dziedzinie edukacji jest Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER)<sup>804</sup>. Jak już wskazano wyżej, na realizację programu przeznaczono duże środki, dlatego też warto o nim wspomnieć w kontekście możliwości finansowania niektórych działań w ramach współpracy polsko-białoruskiej.

Kończąc podsumowanie stwierdzić należy, że unijny program pomocy przedakcesyjnej Phare CBC, Program Sąsiedztwa Polska – Białoruś – Ukraina INTERREG

---

<sup>803</sup> Oficjalna strona internetowa Ministerstwa Rozwoju, tryb dostępu: [https://www.mr.gov.pl/media/45359/Lista\\_wybranych\\_projektow\\_dziedzictwo.pdf](https://www.mr.gov.pl/media/45359/Lista_wybranych_projektow_dziedzictwo.pdf) [na dzień: 28.10.2017 r.].

<sup>804</sup> Szerzej o programie POWER



III A/ Tacis CBC 2004-2006, Program Polska – Białoruś – Ukraina w pierwszej i drugiej edycji, Program Operacyjny Kapitał Ludzki oraz Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój okazały się korzystnymi instrumentami wpływającym na wzmocnienie rozwoju gospodarczego, zawodowego, poprawy infrastruktury granicznej, turystycznej, transportowej, przygranicznej i ochrony środowiska oraz poprawiającymi mobilność mieszkańców pogranicza. Ich realizacja wywarła zarówno pozytywny wpływ na region, ale też pozwoliła zidentyfikować problemy.

## **6.2. Zasady finansowania bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna**

Współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw należy do zadań własnych gmin. W odniesieniu do zasad finansowania i sposobów wydatkowania przeznaczonych na ten cel środków mają zastosowanie ogólne zasady odnoszące się do gospodarki finansowej gmin. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku finansowania współpracy zagranicznej samorządów powiatowych i wojewódzkich. Warto dodać, że zgodnie z ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym nie ma obowiązku uzyskania zgody ministra spraw zagranicznych na podpisywanie umów partnerskich miast, czy realizowanie wspólnych projektów z partnerami zagranicznymi<sup>805</sup>.

W aktualnie obowiązującej umowie o współpracy Białegostoku i Grodna nie ma postanowień określających zasady finansowania bilateralnej współpracy transgranicznej obu miast.

Bilateralna współpraca Białegostoku i Grodna może być potencjalnie finansowana ze środków unijnych. Wśród źródeł wsparcia można wymienić te oparte na instrumentach Europejskiej Współpracy Terytorialnej. Jednocześnie stwierdzić należy, że finansowanie inicjatyw białostocko-grodzieńskich ze środków unijnych jest skomplikowane.

Przechodząc do omówienia zasad finansowania bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna stwierdzić należy, że chcąc pozyskać środki europejskie na rozwój

---

<sup>805</sup> Odpowiedź Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP na interpelację Posła na Sejm RP Damiana Raczkowskiego z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie współpracy transgranicznej między Polską a Białorusią z uwzględnieniem Białegostoku i Grodna, sygn. SPS-023-28132/14, udostępniona autorowi i w jego zasobach (kopia).

współpracy w celu poprawy życia mieszkańców obu miast np. w zakresie ochrony zdrowia samorządy zobowiązane są do przestrzegania zasad polityki spójności<sup>806</sup>.

Fundament funkcjonowania funduszy unijnych stanowią konkretne zasady wynikające z przepisów prawa unijnego. Dodatkowo niektóre reguły, choć przedstawione ogólnie, ewoluują w danym okresie programowania przez doprecyzowanie ich w przepisach przedmiotowo właściwych rozporządzeń. Zasady związane polityką regionalną<sup>807</sup> można podzielić na:

1) zasady ogólne:

- zasada subsydiarności;
- zasada koncentracji;
- zasada programowania;
- zasada zrównoważonego rozwoju;

2) zasady finansowe:

- zasada współfinansowania (dodatkowości) oraz zasada oceny;
- zasada rozliczania środków finansowych UE zgodnie z regułą n+2 częściowo zastąpioną w obecnym okresie programowania regułą n+3<sup>808</sup>.

Zasada współfinansowania w okresie programowania 2007-2013 została określona w przepisach rozporządzenia 1083/2006. Zgodnie z nią środki finansowe pochodzące z funduszy strukturalnych UE nie zastępują krajowych środków publicznych (lub środków równoważnych), ale powiększają je. Kraj członkowski zobligowany jest do znalezienia w konkretnym okresie planistycznym środków finansowych, których wysokość będzie równa poziomowi realnie poniesionych wydatków w poprzednim okresie. Zasada współfinansowania znajduje zastosowanie tylko do regionów objętych celem „Konwergencja” z uwagi na wielkość środków przeznaczonych na jego realizację. Komisja

---

<sup>806</sup> Polityka spójności/regionalna ma na celu wspieranie działań prowadzących do wyrównania warunków ekonomicznych i społecznych we wszystkich regionach Unii Europejskiej. W szczególności Unia Europejska zmierza do zmniejszenia różnic w poziomie rozwoju regionów oraz likwidacji zacofania najmniej uprzywilejowanych regionów i wysp, w tym obszarów wiejskich. Podstawowymi instrumentami realizacji polityki spójności są programy operacyjne – zob. Fundusze Europejskie 2007-2013, Portal Funduszy Europejskich, tryb dostępu: <https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/CelePolitykiSpojnosci.aspx> [na dzień: 01.11.2017 r.].

<sup>807</sup> Państwa członkowskie oraz ich jednostki samorządu terytorialnego (np. Miasto Białystok) po akcesji do Unii Europejskiej w 2004 roku jako beneficjenci środków europejskich zobowiązani są do przestrzegania zasad polityki regionalnej Unii Europejskiej.

<sup>808</sup> A.I. Litviniuk, *Transgranicznoe sotrudnicestvo i evroregional'naja kooperacija: monografija*, BGPU, Minsk 2009, s.121.

dokonyje trzykrotnej weryfikacji zasady dodatkowości (ocena *ex ante*, ocena w połowie okresu programowania, ocena *ex post*)<sup>809</sup>.

Ważną zasadą związaną z funduszami unijnymi jest reguła rozliczania środków finansowych UE zgodnie z regułą n+2 częściowo zastąpioną w obecnym okresie programowania regułą n+3. Reguła n+2 oznacza, że zobowiązania finansowe Unii Europejskiej wobec państwa-beneficjenta na określony rok powinny być spełnione w danym roku, a także w dwóch następnych latach. Reguła ta odnosiła się wyłącznie do funduszy strukturalnych. W okresie programowania 2007-2013 Komisja Europejska początkowo proponowała objęcie zasadą n+2 również Fundusz Spójności. Wiele krajów członkowskich, m.in. Polska, uważało, że stosowanie zasady spowodować może obniżenie absorpcji środków, w szczególności w odniesieniu do projektów o długim okresie realizacji. W okresie programowania 2007-2013 przedmiotowa zasada została określona w rozporządzeniu 1083/2006. W Polsce uelastyczniono stosowanie zasady n+2, tj. w latach 2007-2010 obowiązywała dla funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności zasada n+3<sup>810</sup>. Zasada n+3 jest to zasada odnosząca się do okresu programowania Unii Europejskiej, która określa dodatkowy okres na realizację i rozliczenie projektów i programów współfinansowanych z Funduszy Europejskich. W praktyce oznacza to, że z funduszy przyznanych w okresie 2007-2013 dla pierwszych trzech lat wdrażania programów operacyjnych wprowadzono zasadę n+3. Oznacza to, że środki, które przyznano Polsce na rok 2007 (rok n) można wydatkować do roku 2010 (n+3), środki na rok 2009 – do roku 2012<sup>811</sup>. W ramach perspektywy finansowej 2014-2020 faktycznie korzystać można ze środków odpowiednio do roku 2023. Jeżeli do tego czasu krajowi członkowskiemu nie uda się wykorzystać wszystkich środków przyznanych na bieżącą perspektywę finansową, będzie musiał zwrócić niewykorzystaną nadwyżkę do budżetu UE<sup>812</sup>.

W perspektywie finansowej 2014-2020 zasadami związanymi z Funduszami Europejskimi są<sup>813</sup>:

---

<sup>809</sup> R. Cieślak, E. Kornberger-Sokołowska, J. Zdanukiewicz, *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 49.

<sup>810</sup> *Ibidem*, s. 50.

<sup>811</sup> Zob. Portal Funduszy Europejskich, tryb dostępu: <https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/Strony/ZmianyWSystemie.aspx> [na dzień: 15.09.2018 r.].

<sup>812</sup> Serwis Instytucji Pośredniczącej Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój. Działanie 4.3 Współpraca ponadnarodowa, tryb dostępu: <https://www.power.cpe.gov.pl/strony/zasada-n-3> [na dzień: 15.09.2018 r.].

<sup>813</sup> Portal Funduszy Europejskich, tryb dostępu: [https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/czym-sa-fundusze-europejskie/#Zasady\\_dzia%C5%82ania\\_Funduszy\\_Europejskich](https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/czym-sa-fundusze-europejskie/#Zasady_dzia%C5%82ania_Funduszy_Europejskich) [na dzień: 10.12.2017 r.]. Podkreślić należy, że środki finansowe z Funduszy Europejskich w

- zasada partnerstwa<sup>814</sup>;
- zasada dodatkowości (współfinansowania lub uzupełniania)<sup>815</sup>;
- zasada subsydiarności<sup>816</sup>;
- zasada decentralizacji<sup>817</sup>;
- zasada koncentracji<sup>818</sup>;
- zasada programowania<sup>819</sup>;
- wymiar terytorialny polityki regionalnej<sup>820</sup>

Warto podkreślić, że obowiązkiem beneficjentów ubiegających się o dotacje unijne w ramach Programu Współpracy Transgranicznej EIS Polska – Białoruś – Ukraina 2014-2020 jest wspólne przygotowanie i złożenie projektu (Koncepcję Projektu/Pełny Wniosek

---

okresie programowania 2014-2020 muszą być wykorzystywane zgodnie ze Strategią „Europa 2020”, czyli strategią wzrostu społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej (UE) do roku 2020. Za proces koordynacji strategii w Polsce odpowiada minister inwestycji i rozwoju. W tym zakresie wspiera go międzyresortowy Zespół do spraw Strategii „Europa 2020”. Strategia zawiera trzy wzajemnie ze sobą powiązane priorytety: – rozwój inteligentny czyli rozwój gospodarki oparty na wiedzy i innowacji; – rozwój zrównoważony czyli wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej; – rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu: wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną.

<sup>814</sup> Zasada zakłada, że na każdym etapie realizacji funduszy powinni uczestniczyć wszyscy zainteresowani partnerzy. Z jednej strony Komisja Europejska współpracuje z odpowiednimi władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi, które też ściśle kooperują ze sobą, z drugiej – przeprowadzane są konsultacje z partnerami gospodarczymi i społecznymi – *Ibidem*.

<sup>815</sup> Według niej Fundusze Europejskie powinny uzupełniać środki finansowe poszczególnych państw członkowskich, a nie je zastępować. Działania Unii nie powinny zastępować działań na szczeblu krajowym i regionalnym, lecz je wzbogacać i wzmacniać – *Ibidem*.

<sup>816</sup> Zakłada ona, że władze wyższego szczebla podejmują działania jedynie wówczas i tylko wtedy, gdy cele nie mogą zostać zrealizowane w sposób wystarczający przez władze niższego szczebla. Instytucje unijne mogą realizować zadania tylko wtedy, jeżeli nie mogą być one skutecznie wykonane samodzielnie przez regiony lub kraje członkowskie – *Ibidem*.

<sup>817</sup> Jest pochodną zasady subsydiarności. Ma na celu umocnienie roli samorządów regionalnych i lokalnych w realizacji i wykorzystaniu Funduszy Europejskich. W wielu dziedzinach zdecentralizowanie kompetencji znacznie zwiększa ich efektywność tak pod względem kosztów, jak i jakości usług i przybliżenia ich obywatelowi – *Ibidem*.

<sup>818</sup> Polega na wspieraniu ze środków unijnych działań, które mają największe znaczenie dla rozwoju Unii oraz zwiększenia jej spójności społeczno-gospodarczej czy terytorialnej. Zasada ta oznacza także, że pomoc z funduszy powinna być skoncentrowana na niewielu precyzyjnie określonych celach, priorytetach i działaniach – *Ibidem*.

<sup>819</sup> Przewiduje ona, że pomoc przeznaczona jest na trwałe rozwiązywanie problemów w danej gałęzi gospodarki lub regionie, co w praktyce oznacza konieczność formułowania wieloletnich planów rozwoju gospodarczego i wykorzystania środków publicznych. Zasada ta ma na celu wypracowywanie wieloletnich programów rozwoju, zgodnie z partnerskim procesem decyzyjnym. Po zatwierdzeniu programów przez Komisję Europejską są one realizowane pod kierunkiem państw członkowskich zgodnie z postanowieniami rozporządzeń unijnych i szczegółowymi wytycznymi Komisji Europejskiej – *Ibidem*.

<sup>820</sup> Fundusze Europejskie mają na celu wspieranie rozwoju terytoriów określonych nie tylko administracyjnie, ale powiązanych funkcjonalnie, co znaczy, że charakteryzują się one podobnymi cechami społeczno-gospodarczo-przestrzennymi i jednolitymi celami rozwoju – *Ibidem*. Przy programowaniu perspektywy finansowej na lata 2014-2020 szczególną uwagę zwrócono na rozwój skierowany do terytoriów określonych funkcjonalnie (powiązanych funkcjonalnie lub przedstawiających wspólne związki funkcjonalne). Instrumentem wspierającym podejście terytorialne w latach 2014-2020 są Zintegrowane Inwestycje Terytorialne.

Aplikacyjny) do Wspólnego Sekretariatu Technicznego. Dofinansowanie projektów z Programu uzależnione jest od przestrzegania następujących zasad<sup>821</sup>:

- a) projekty muszą wykazywać wyraźne oddziaływanie transgraniczne i przynosić korzyści opisane w Dokumencie Programowym oraz stanowić wartość dodaną do strategii i programów UE, Polski, Białorusi i Ukrainy;
- b) działania powinny być realizowane na obszarze Programu.

W wyjątkowych sytuacjach, projekty mogą być realizowane częściowo poza obszarem Programu<sup>822</sup>, przyjmując, że spełnione zostaną poniższe warunki:

- projekty te są niezbędne do osiągnięcia celów Programu i przynoszą korzyści obszarowi Programu,
  - łączna kwota przeznaczona w Programie na działania poza jego obszarem nie przekracza 20% wkładu Unii na poziomie Programu,
  - inicjatywy poza obszarem Programu nie mogą mieć charakteru inwestycyjnego i/lub infrastrukturalnego;
- c) projekty należą do jednej z poniższych kategorii<sup>823</sup>:
    - przedsięwzięcia zintegrowane,
    - działania symetryczne,
    - przedsięwzięcia zwykłe;
  - d) przyczyniają się do realizacji przynajmniej jednego ze wskaźników produktu zdefiniowanego na liście wskaźników dla priorytetu w ramach którego projekt będzie wdrażany<sup>824</sup>;
  - e) planowany czas trwania inwestycji nie przekracza 24 miesięcy; wszystkie działania projektowe finansowane w ramach Programu powinny zakończyć się najpóźniej 31 grudnia 2022 r.;
  - f) minimalna wartość projektu wynosi 100.000 euro, natomiast maksymalna wartość 2.500.000 euro<sup>825</sup>.

---

<sup>821</sup> *Podręcznik Programu. Część I – Aplikant. Pierwszy nabór wniosków*, Program Współpracy Transgranicznej Polska-Białoruś-Ukraina 2014-2020, tryb dostępu: <https://www.pbu2020.eu/pl/pages/188> [na dzień: 10.12.2017 r.].

<sup>822</sup> Przedsięwzięcia mogą być realizowane w regionach poza obszarem Programu, jednak na terytorium Polski, Białorusi lub Ukrainy.

<sup>823</sup> Autor w dalszej części pracy objaśnia poszczególne rodzaje projektów transgranicznych.

<sup>824</sup> Lista wskaźników znajduje się w załączniku nr 8 w: *Podręcznik Programu. Część I...*, *op. cit.*

<sup>825</sup> Dofinansowanie nie może przekroczyć 90% całkowitych kosztów kwalifikowalnych projektu. Pozostała część musi zostać sfinansowana przez głównego beneficjenta i/lub beneficjenta z ich własnych środków, lub źródeł innych niż budżet Unii Europejskiej.

- g) dofinansowanie projektu nie powinno mieć na celu ani ich wynikiem nie może być uzyskiwanie zysków dla żadnego z beneficjentów.

Zasady finansowania bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna odzwierciedlone są w procedurze realizacji projektów transgranicznych. Podstawowym celem projektu transgranicznego jest promowanie współpracy i bezpośrednich kontaktów warunkujących rozwój gospodarczy, społeczny oraz ochronę środowiska. Można wyróżnić określone cechy, które pozwalają odróżnić projekty transgraniczne od innych rodzajów projektów. Pierwszą cechą odróżniającą projekty transgraniczne od pozostałych projektów jest ograniczony krąg podmiotów mogących ubiegać się o dofinansowanie oraz że projekty tego rodzaju składane są zawsze w partnerstwie. Drugą cechą odróżniającą projekty transgraniczne od pozostałych projektów jest niezbędność spełniania dwóch z czterech zasad partnerstwa. Zasady te dotyczą partnerów, którzy w obrębie projektu zamierzają zrealizować wspólne przedsięwzięcie. Do nich należy zaliczyć:

- wspólne przygotowanie wniosku o dofinansowanie – wspólne zaangażowanie partnerów w proces tworzenia wniosku o dofinansowanie;
- wspólną realizację projektu – odpowiedni podział i koordynację działań projektowych po obu stronach granicy;
- wspólny personel projektu – ustanowienie wspólnego personelu, którego zadaniem będzie koordynacja działań realizowanych zgodnie z budżetem i harmonogramem projektu;
- wspólne finansowanie projektu – środki finansowe na realizację projektu powinny pochodzić od wszystkich partnerów; budżet powinien być podzielony zgodnie z realnym zaangażowaniem każdego partnera w realizacji projektu i odpowiadać określonej podziałowi zadań<sup>826</sup>.

Trzecią cechą odróżniającą projekty transgraniczne od pozostałych projektów jest efekt transgraniczny (np. zniwelowanie dysproporcji, wyrównanie poziomu życia ludności po obu stronach granicy, rozwój kontaktów partnerskich)<sup>827</sup>.

---

<sup>826</sup> H. Ostapowicz, *Pozyskiwanie środków unijnych przez j.s.t. – zasady postępowania*, [w:] C. Kosikowski, J.M. Salachna (red.), *Finanse samorządowe – 580 pytań i odpowiedzi*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 633.

<sup>827</sup> A. Jabłońska, W. Hryniewicka, *Projekt europejski...*, s. 89.

Zarówno w programach unijnych na lata 2007-2013 (np. Program Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013), jak i w obecnym okresie programowania wśród potencjalnych beneficjentów wymienia się władze lokalne i regionalne<sup>828</sup>.

Sektor jednostek samorządu terytorialnego podlega określonym zasadom systemu finansowego, które przedstawiono w tabeli 24.

**Tabela 24. Zasady systemu finansów podsektora samorządowego**

Grupa zasad	Charakterystyka
<p><b>Dotyczące pozyskiwania środków na realizację zadań jednostek samorządu terytorialnego</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• stabilności i pewności źródeł dochodów</li> <li>• wydajności i elastyczności źródeł dochodów</li> <li>• adekwatności środków do zadań</li> <li>• terytorialnej lokalizacji źródeł dochodów</li> <li>• minimalizowania rozbieżności w poziomie dochodów jednostek samorządu terytorialnego</li> <li>• przyznania samorządom władztwa finansowego, w tym podatkowego</li> <li>• dostępu do rynku kapitałowego</li> <li>• kształtowania form redystrybucji środków publicznych dla jednostek samorządu terytorialnego przy udziale przedstawicieli samorządu</li> </ul>
<p><b>Dotyczące gospodarowania zasobami</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• samodzielnego gospodarowania zgromadzonymi zasobami</li> <li>• modyfikacji podstawowych, formułowanych na gruncie teorii prawa finansowego, postulatów budżetowych odnoszonych do gospodarowania środkami publicznymi na szczeblu centralnym</li> </ul>
<p><b>Dotyczące kontroli i nadzoru nad gospodarką finansową samorządu terytorialnego</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ograniczonej ustawowo ingerencji w sferę gospodarki finansowej samorządu</li> </ul>

<sup>828</sup> Potencjalnymi beneficjentami Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2014-2020 mogą być władze lokalne i regionalne.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zróżnicowania zakresu i kryteriów kontroli w zależności od rodzajów zadań realizowanych przez samorządy (własnych i zleconych</li> <li>• spójnego systemu kontroli finansowej uwzględniającego efektywność społeczną i gospodarczą działań realizowanych przy pomocy instrumentów finansowych</li> </ul>
--	---

Źródło: R. Cieślak, E. Kornberger-Sokołowska, J. Zdanukiewicz, *Jednostki samorządu terytorialnego...*, s. 17.

Z problematyką samorządowej współpracy transgranicznej wiążą się zasady systemu finansów podsektora samorządowego. Można je podzielić na trzy grupy:

- 1) dotyczące pozyskiwania środków na realizację zadań jednostek samorządu terytorialnego, czyli:
  - stabilności i pewności źródeł dochodów,
  - wydajności i elastyczności źródeł dochodów,
  - adekwatności środków do zadań,
  - terytorialnej lokalizacji źródeł dochodów,
  - minimalizowania rozbieżności w poziomie dochodów jednostek samorządu terytorialnego,
  - przyznania samorządom władztwa finansowego, w tym podatkowego,
  - dostępu do rynku kapitałowego,
  - kształtowania form redystrybucji środków publicznych dla jednostek samorządu terytorialnego przy udziale przedstawicieli samorządu;
- 2) dotyczące gospodarowania zasobami, czyli:
  - samodzielnego gospodarowania zgromadzonym zasobami,
  - modyfikacji podstawowych, sformułowanych na gruncie teorii prawa finansowego, postulatów budżetowych odnoszonych do gospodarowania środkami publicznymi na szczeblu centralnym;
- 3) dotyczące kontroli i nadzoru nad gospodarką finansową samorządu terytorialnego, czyli:
  - ograniczonej ustawowo ingerencji w sferę gospodarki finansowej samorządu;
  - zróżnicowania zakresu i kryteriów kontroli w zależności od rodzajów zadań realizowanych przez samorządy (własnych i zleconych);



- spójnego systemu kontroli finansowej uwzględniającego efektywność społeczną i gospodarczą działań realizowanych za pomocą instrumentów finansowych<sup>829</sup>.

Zasady te są przestrzegane przez polski system finansów samorządu terytorialnego w różnym zakresie. Część z nich znalazła odzwierciedlenie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego<sup>830</sup>, a także w Europejskiej Karcie Samorządu Regionalnego<sup>831</sup>.

Należy zaznaczyć, że z realizacją projektów unijnych wiążą się określone ryzyka. Dotyczą one sfery finansowej. Pierwsze ryzyko odnosi się do odpowiedzialności partnera wiodącego za odpowiednie wykorzystanie środków przez pozostałych partnerów projektu. W sytuacji, gdy środki przekazywane przez partnera wiodącego do partnera projektu zostaną wykorzystane niewłaściwie lub utracone, to odpowiedzialność za ich zwrot do podmiotu finansującego spoczywa na partnerze wiodącym. Partner wiodący, aby zminimalizować prawdopodobieństwo wystąpienia tego ryzyka powinien podjąć dwa kroki. Po pierwsze, podczas budowania partnerstwa powinien zwrócić uwagę na kondycję finansową i organizacyjną partnera projektu. Czynności te mają na celu potwierdzić wiarygodność podmiotów. Po drugie, należy w umowie partnerskiej wyraźnie określić, że w sytuacji niewłaściwego wykorzystania środków przez partnerów projektu jest on zobligowany do ich zwrotu na konto partnera wiodącego. Drugie ryzyko dotyczy zmiany kursu wymiany euro. Budżety projektów są opracowywane w unijnej walucie. Z kolei płatności za działania realizowane w ramach projektu wyrażone są w walutach narodowych partnerów. Aby uszrec

---

<sup>829</sup> R. Cieślak, E. Kornberger-Sokołowska, J. Zdanukiewicz, *Jednostki samorządu terytorialnego...*, s. 17.

<sup>830</sup> Art. 9 formułuje zasady finansowe społeczności lokalnych. Zgodnie z ust. 1 społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień. W myśl ust. 2 wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez Konstytucję lub przez prawo. Jak stanowi ust. 3, przynajmniej część zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których wysokość społeczności te mają prawo ustalać, w zakresie określonym ustawą. Wedle ust. 4 systemy finansowe, na jakich opierają się zasoby pozostające do dyspozycji społeczności lokalnych, powinny być wystarczająco zróżnicowane i elastyczne, aby mogły w miarę możliwości odpowiadać rzeczywistym zmianom zachodzącym w poziomie kosztów związanych z wykonywaniem uprawnień. W myśl ust. 5 ochrona społeczności lokalnych, finansowo słabszych, wymaga zastosowania procedur wyrównawczych lub działań równoważnych, mających na celu korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także wydatków, jakie te społeczności ponoszą. Procedury lub działania tego typu nie powinny ograniczać swobody podejmowania decyzji przez społeczności lokalne w zakresie ich uprawnień własnych. Jak stanowi ust. 6 społeczności lokalne powinny być konsultowane, w odpowiednim trybie, co do form przyznania im zasobów pochodzących z redystrybucji dochodów. Zgodnie z ust. 7, o ile jest to możliwe, subwencje przyznane społecznościom lokalnym nie powinny być przeznaczane na finansowanie specyficznych projektów. Przyznanie subwencji nie może zagrażać podstawowej wolności społeczności lokalnej do swobodnego prowadzenia własnej polityki w zakresie przyznanych jej uprawnień. W myśl ust. 8 dla potrzeb finansowania nakładów inwestycyjnych społeczności lokalne powinny mieć dostęp do krajowego rynku kapitałowego, w granicach określonych prawem.

<sup>831</sup> Karta nie została jeszcze ratyfikowana przez Polskę, a powinna już obecnie stanowić wytyczne dla rozwiązań systemowych.

się ryzyka walutowego w realizacji projektów, należy podczas opracowywania wniosków założyć wyższy kurs euro do złotówki lub innej waluty narodowej, aniżeli obowiązuje w okresie trwania naboru<sup>832</sup>.

W celu osiągnięcia zamierzonych rezultatów projektu i rozliczenia go wobec instytucji finansującej należy przestrzegać kilku kluczowych zasad. Pierwsza zasada zakłada efektywną komunikację pomiędzy członkami zespołu projektowego po obu stronach granicy. Partner wiodący zobowiązany jest do wprowadzania procedur przepływu informacji pomiędzy swoimi pracownikami a pracownikami instytucji partnerskich. Wskazane jest zbudowanie zespołu zarządzającego projektem w każdej instytucji partnerskiej. Zgodnie z drugą zasadą, prawidłowa realizacja projektów wymaga dokumentowania wszelkich wydarzeń mających miejsce podczas realizacji projektu. Instytucja finansująca w fazie sprawozdawczości i kontroli wymaga okazania różnych form dokumentów z realizacji projektu. W przedsięwzięciach infrastrukturalnych są to między innymi zdjęcia dokumentujące dostawy, roboty i usługi, protokoły odbioru dostaw i usług, faktury i potwierdzenia przelewów. Z kolei w przedsięwzięciach nieinfrastrukturalnych są to przede wszystkim zdjęcia dokumentujące konferencje, wizyty, spotkania, szkolenia, listy obecności z konferencji, szkoleń, faktury i potwierdzenia przelewów. Trzecia zasada warunkująca sprawną realizację projektu transgranicznego dotyczy instytucji sektora finansów publicznych. Organizacje tego typu powinny zwrócić szczególną uwagę na procedury zamówień publicznych. Dla przykładu można podać, że instytucje kontrolujące w wielu przypadkach zwracają uwagę, czy wartości dostaw lub robót nie były podzielone, co skutkowało zastosowaniem procedury uproszczonej zamiast przetargowej<sup>833</sup>.

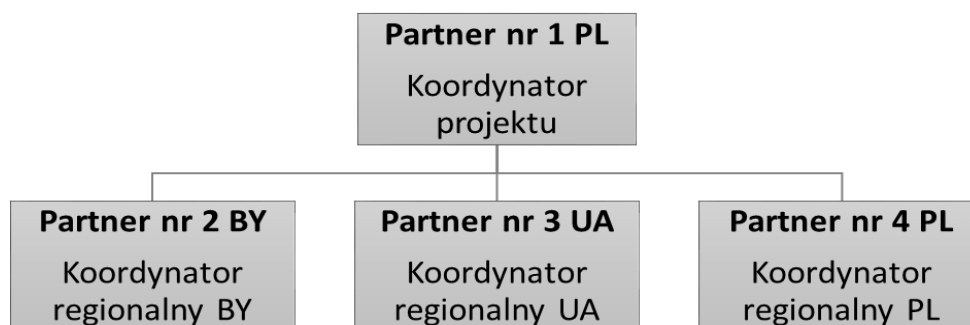
Podstawową strukturę zespołu koordynatorów w projekcie polsko-białorusko-ukraińskim przedstawia rysunek 5.

---

<sup>832</sup> P. Szewczyk, *Metodologia przygotowania i wdrożenia projektu współpracy. Realizacja i kontrola projektu partnerskiego*, [w:] S. Danskikh, R. Ziółkowski (red.), *Planeta idei: Zarządzanie turystyka na obszarze transgranicznym. Polska – Białorus – Ukraina : od pomysłu do realizacji*, Mińsk 2015, s. 262.

<sup>833</sup> *Ibidem*, s. 264.

**Rysunek 4. Podstawowa struktura zespołu koordynatorów w projekcie polsko-białorusko-ukraińskim**



Źródło: M. Poświętna, *Metodologia przygotowania i wdrożenia projektu współpracy. Budowa zespołu eksperckiego*, [w:] S. Danskikh, R. Ziółkowski (red.), *Planeta idei: Zarządzanie turystyką ...*, s. 234.

Głównym elementem decydującym o sukcesie realizowanego projektu transgranicznego jest dobry zespół ekspertów. Należy go budować w zależności od potrzeb, jakie stawia projekt, który jest realizowany. Z reguły przy tworzeniu zespołu ekspertów poszukuje się jego członków w obrębie zasobów organizacji. Każda ze stron projektu transgranicznego realizowanego w ramach Programu transgranicznego Polska – Białoruś – Ukraina musi zapewnić jeden z określonych składów członkowskich w ramach partnerstwa: polsko-ukraiński lub polsko-białoruski lub polsko-białorusko-ukraiński. Struktura organizacyjna wymaga określenia funkcji koordynatora projektu. Powinien on spełniać w obrębie projektu funkcję zarządczą i ponosić główną odpowiedzialność za wykonanie projektu. W ramach projektów złożonych każda z grup może posiadać własnego koordynatora regionalnego, który jest podporządkowany koordynatorowi całego projektu. Funkcja koordynatora regionalnego wyznaczana jest najczęściej za pomocą określenia osoby odpowiedzialnej za wykonanie danej części realizowanej przez każdego partnera projektu. Zadaniem koordynatora projektu jest dbałość o właściwy obieg informacji wśród członków zespołu oraz zachęcanie do zdobywania informacji niezbędnych dla efektywnej realizacji zadań<sup>834</sup>.

Realizacja współpracy transgranicznej prowadzonej przez białostockie organizacje pozarządowe na rzecz białoruskich instytucji czy podmiotów może być finansowana z dotacji Ministerstwa Spraw Zagranicznych w ramach corocznych konkursów „Polska pomoc

---

<sup>834</sup> *Ibidem*, s. 233-234.

rozwojowa”. Przykładowo można podać, że konkurs pn. „Polska pomoc rozwojowa” z 2018 r. opierał się na następujących zasadach:

- ogłaszane są przez ministra spraw zagranicznych<sup>835</sup>;
- przeznaczone są na realizację zadania publicznego<sup>836</sup>;
- polska współpraca rozwojowa realizowana jest głównie na rzecz czterech państw Partnerstwa Wschodniego - Ukrainy, Białorusi, Mołdawii i Gruzji, czterech państw afrykańskich – Etiopii, Kenii, Tanzanii i Senegalu oraz Palestyny i Mjanmy;
- rezultatem konkursu jest wyłonienie najlepszych ofert z propozycjami zadań publicznych zgłoszonych przez organizacje pozarządowe, jednostki samorządu terytorialnego, publiczne i niepubliczne szkoły wyższe, izby gospodarcze i izby rolnicze, instytuty badawcze, PAN i jej jednostki organizacyjne<sup>837</sup>;
- planowany czas trwania zadania nie może przekroczyć 12 miesięcy<sup>838</sup>; wszystkie działania projektowe finansowane w ramach konkursu powinny zakończyć się najpóźniej 31 grudnia 2018 r.;
- środki finansowe na dofinansowanie realizacji projektów wyłonionych w konkursie pochodzą z rezerwy celowej budżetu państwa na rok 2018<sup>839</sup>;
- dofinansowanie będzie miało formę wsparcia realizacji zadania publicznego i zostanie przekazane na podstawie umowy dotacji;
- ze środków MSZ sfinansować można jedynie działania niezbędne w celu realizacji zadania publicznego;
- minimalna wnioskowana kwota dotacji wynosi:
  - na rzecz Białorusi, Gruzji i Ukrainy – 200 000 zł,
  - na rzecz Etiopii, Kenii, Senegalu, Tanzanii, Palestyny – 350 000 zł;

---

<sup>835</sup> Działa on na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, t.j. z późn. zm.

<sup>836</sup> Celem zadania publicznego jest realizacja działań rozwojowych, odpowiadających założeniom „Planu współpracy rozwojowej w roku 2018”, odnoszących się do krajów/regionów i priorytetów oraz rezultatów działań objętych ww. dokumentem. Podkreślić należy, że co roku Ministerstwo Spraw Zagranicznych przygotowuje nowy Plan współpracy rozwojowej.

<sup>837</sup> Zadania publiczne odnoszą się do krajów/regionów i priorytetów oraz rezultatów działań objętych Regulaminem konkursu „Polska pomoc rozwojowa 2018”, tryb dostępu: <https://www.polskapomoc.gov.pl/Konkurs,na,realizacje,zadania,publicznego,Polska,pomoc,rozwojowa,2018,2698.html> [na dzień: 15.12.2017 r.]. Podkreślić należy, że zadanie może obejmować zasięgiem działań tylko jeden kraj i dotyczyć tylko jednego priorytetu.

<sup>838</sup> W przypadku ofert modułowych zadania należy zrealizować nie wcześniej niż od 1 stycznia 2019 r. i nie później niż do 31 grudnia 2019 r. – w ramach II modułu, 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2020 r. – w ramach III modułu.

<sup>839</sup> Rezerwa celowa przeznaczona jest na implementację polskiego programu współpracy na rzecz rozwoju oraz wsparcie międzynarodowej współpracy na rzecz demokracji i społeczeństwa obywatelskiego.

- maksymalna kwota środków finansowych na dofinansowanie realizacji zadań publicznych w 2018 r. adresowanych na rzecz Białorusi wynosi 3 000 000 zł;
- maksymalna wysokość dofinansowania ze środków MSZ wynosi 90% całkowitej wartości oferty<sup>840</sup>;
- wkład własny może mieć charakter: finansowy, rzeczowy lub osobowy<sup>841</sup>;
- koszty administracyjne projektu nie mogą przekroczyć 20% wnioskowanej kwoty dotacji<sup>842</sup>;
- szczegółowe zasady kwalifikacji kosztów projektu określone są we wzorze umowy dotacji<sup>843</sup>;
- każdy podmiot może złożyć w konkursie maksymalnie trzy oferty<sup>844</sup>;
- warunkiem koniecznym ubiegania się o dofinansowanie jest nawiązanie partnerstwa z podmiotem (np. instytucją, organizacją) w kraju, na rzecz którego projekt będzie realizowany<sup>845</sup>;
- oferty muszą dotyczyć priorytetów i rezultatów działań wskazanych w Regulaminie<sup>846</sup>;
- oferty muszą być złożone w języku polskim;
- ofertę należy przesłać *on-line* poprzez właściwą stronę<sup>847</sup>, a następnie wydrukowaną i podpisaną, zgodnie z wymaganiami<sup>848</sup>, wysłać lub dostarczyć na adres Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

Podsumowując należy stwierdzić, że realizacja inicjatyw polsko-białoruskich podmiotów finansowanych przede wszystkim z programów współpracy transgranicznej<sup>849</sup> wymaga przestrzegania określonych zasad. Reguły te mogą być niespisane lub mogą wynikać z przepisów prawa unijnego. Zasady europejskich regulacji są oparte przede wszystkim na:

---

<sup>840</sup> Wspomnieć należy, że oferent zobowiązany jest zapewnić wkład własny w wysokości co najmniej 10% całkowitej wartości oferty. W ofertach modułowych wymagany jest wkład własny co najmniej w tej wysokości dla każdego modułu odrębnie, tryb dostępu: <http://www.polskapomoc.gov.pl/Konkurs,na,realizacje,zadania,publicznego,Polska,pomoc,rozwojowa,2018,2698.html> [na dzień: 15.12.2017 r.].

<sup>841</sup> Rodzaje wkładu własnego zostały określone w Wytycznych stanowiących załącznik nr 1 do Regulaminu.

<sup>842</sup> W przypadku ofert modułowych ww. ograniczenie dotyczy każdego modułu odrębnie.

<sup>843</sup> Wzór umowy dotacji stanowi załącznik nr 2 do Regulaminu.

<sup>844</sup> Oferta modułowa składająca się z dwóch lub trzech modułów traktowana jest jak jedna oferta.

<sup>845</sup> Pkt 4 Wytycznych stanowiących załącznik nr 1 do Regulaminu określa sposób nawiązania partnerstwa.

<sup>846</sup> Działania określone są w pkt. 2.1 Regulaminu.

<sup>847</sup> Ofertę wysyła się przez stronę: <https://portal.polskapomoc.gov.pl>.

<sup>848</sup> Wymagania określone są w pkt. 6.12 Regulaminu.

<sup>849</sup> Realizacja przedsięwzięć polsko-białoruskich może być finansowa także ze środków rządowych np. z Ministerstwa Spraw Zagranicznych w ramach corocznych konkursów dotacyjnych pn. „Polska pomoc rozwojowa”.

partnerstwie, dodatkowości (współfinansowaniu lub uzupełnianiu), subsydiarności, decentralizacji, koncentracji, programowaniu. Dodatkowo wspomnieć należy, że chcąc ubiegać się o środki europejskie z Programu Współpracy Transgranicznej EIS Polska – Białoruś – Ukraina 2014-2020 konieczne jest wspólne przygotowanie i złożenie projektu do Wspólnego Sekretariatu Technicznego. Dofinansowanie projektów z Programu uzależnione jest od przestrzegania najważniejszych zasad<sup>850</sup>.

Oprócz zasad związanych z realizacją przedsięwzięć polsko-białoruskich istotne znaczenie dla tytułowej problematyki odgrywają zasady systemu finansów podsektora samorządowego. Dzielią się one na trzy grupy: 1) dotyczące pozyskiwania środków na realizację zadań jednostek samorządu terytorialnego; 2) dotyczące gospodarowania zasobami; 3) dotyczące kontroli i nadzoru nad gospodarką finansową samorządu terytorialnego.

Dodatkowo realizacja współpracy transgranicznej prowadzona m.in. przez białostockie organizacje pozarządowe na rzecz białoruskich instytucji, finansowana ze środków Ministerstwa Spraw Zagranicznych w ramach corocznych konkursów dotacyjnych pn. „Polska pomoc rozwojowa” wymaga przestrzegania określonych powyższych zasad.

### **6.3. Praktyczny aspekt finansowania bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna**

Odzwierciedleniem aktywności międzynarodowej Białegostoku i Grodna jest praktyka w określonych obszarach życia społecznego i związane z tym nakłady finansowe. Poniżej zaprezentowano przykłady praktyczne związane z finansowaniem bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna.

Spośród wielu obszarów bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku szczególną rolę pełni kultura fizyczna. Miasto Białystok udzieliło wsparcia finansowego na organizację Międzynarodowego Wyścigu Kolarskiego Niemen. W wydarzeniu sportowym, które realizowane było na trasie Białystok – Grodno, Grodno – Białystok brały udział drużyny m.in. z Polski, Białorusi i Litwy. Beneficjentem środków i organizatorem imprezy była Podlaska Federacja Sportu przy współpracy z Podlaskim Okręgowym Związkiem Kolarskim. Na całkowity budżet wyścigu składały się środki publiczne oraz środki własne

---

<sup>850</sup> Podręcznik Programu. Część I – Aplikant. Pierwszy nabór wniosków, Program Współpracy Transgranicznej Polska-Białoruś-Ukraina 2014-2020, tryb dostępu: <https://www.pbu2020.eu/pl/pages/188> [na dzień: 10.12.2017 r.]. Zasady zostały omówione we wcześniejszej części podrozdziału.

beneficjenta (np. opłata wpisowa, środki od sponsorów). Wysokość wsparcia finansowego przedmiotowego wydarzenia sportowego uzależniona była od zakresu, skali, liczby uczestników i wynosiła: w 2010 r. – 5.600 zł, 2011 r. – 9.000 zł, 2012 r. – 25.000 zł, 2013 r. – 10.000 zł, 2014 r. – 12.000 zł, 2015 r. – 17.000 zł, 2016 r. – 25.000 zł, 2017 r. – 35.000 zł, 2018 r. – 40.000 zł. Środki publiczne po przeprowadzeniu każdej z imprez zostały prawidłowo rozliczone. Z informacji udzielonej przez Biuro Sportu i Rekreacji Urzędu Miejskiego w Białymstoku wynika, iż rokrocznie ze strony białoruskiej jak i polskiej na szczeblu władz publicznych, służb mundurowych nie było trudności oraz problemów organizacyjnych w przeprowadzeniu wyścigu<sup>851</sup>.

Miasto Białystok wspólnie z Miastem Grodno realizuje wiele projektów. Ważnym przedsięwzięciem, na które Miasto Białystok otrzymało dofinansowanie było działanie „Współpraca transgraniczna Polski, Litwy i Białorusi w celu ochrony środowiska ludzi i mienia”. Kluczowym działaniem mającym na celu wykonanie projektu było zakupienie na potrzeby Jednostki Ratowniczo-Gaśniczej Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku<sup>852</sup> samochodu ratowniczo-gaśniczego, charakteryzującego się odpowiednim wyposażeniem i parametrami. Nowoczesny samochód daje możliwość współpracy w wielu obszarach np. realizacji przez służby Polski, Litwy i Białorusi wspólnych ćwiczeń, manewrów, warsztatów i szkoleń mających na celu poznanie nowych technik ratowniczych i możliwości nowoczesnego sprzętu. Wartość pojazdu wyniosła ponad 200 tys. euro, z czego około 140 tys. euro pochodziło ze środków unijnych – Programu Współpracy w Rejonie Morza Bałtyckiego, Schemat Wsparcia, Wsparcie Inwestycyjne, Phare 2003. Dodatkowo 150 tys. zł przeznaczył na ten cel Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej<sup>853</sup>.

Przykładem projektu, w którym partnerem wiodącym było miasto Grodno, jest projekt „Planeta Idei – transgraniczny transfer wiedzy w obszarze pozyskiwania inwestycji dla rozwoju turystyki przygranicznej”. Przedsięwzięcie współfinansowane było przez Unię Europejską w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina

---

<sup>851</sup> Odpowiedź Zastępcy Prezydenta Miasta Białegostoku na pismo Macieja Perkowskiego z dnia 03 września 2014 r. w sprawie finansowania współpracy międzynarodowej w dziedzinie upowszechniania kultury fizycznej w Białymstoku, udostępniona autorowi i w jego zasobach (kopia).

<sup>852</sup> Instytucją uczestniczącą w działaniach związanych z ochroną środowiska w ramach bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna jest Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku. Podkreślić należy, że Komenda aktywnie współpracuje z białoruskimi odpowiednikami przy realizacji przedsięwzięć transgranicznych. Jako przykład można podać projekt pn. „Szkolenia specjalistyczne strażaków obszaru transgranicznego Puszcza Białowieska” realizowanego w perspektywie finansowej 2007-2013.

<sup>853</sup> Informacje nt. projektu „Współpraca transgraniczna Polski, Litwy i Białorusi w celu ochrony środowiska ludzi i mienia”, materiały udostępnione autorowi przez Urząd Miejski w Białymstoku i w jego zasobach (kopia).

2007-2013. Rolę partnera wiodącego pełnił Grodzieński Oddział Obwodowy Organizacji Społecznej „Państwowy Związek Turystyczno-Sportowy” z Grodna. Pozostałymi partnerami projektu byli: Departament Kultury Fizycznej Sportu i Turystyki Obwodu Grodzieńskiego z Grodna (Białoruś), Wołyńska Regionalna Fundacja Wspierania Przedsiębiorczości z Wołynia (Ukraina) oraz Centrum Promocji Innowacji i Rozwoju z Białegostoku (Polska). Fundamentalnym celem projektu było wzmocnienie współpracy polskich, białoruskich i ukraińskich organizacji pozarządowych, jednostek samorządu terytorialnego oraz instytucji turystycznych w budowaniu i realizacji wspólnych projektów transgranicznych za pomocą wzajemnej wymiany informacji i doświadczeń oraz przedstawienie przykładów dobrych praktyk. Przedsięwzięcie adresowane było do kadr organizacji pozarządowych, samorządowych i organizacji turystycznych z pogranicza Polski, Białorusi i Ukrainy. W ramach projektu przeprowadzone były szkolenia i wizyty studyjne wybranych uczestników projektu na terenie Białorusi (obwód grodzieński), Ukrainy (obwód wołyński) oraz Polski (województwo podlaskie)<sup>854</sup>. Całkowity koszt projektu wyniósł 262 921,43 euro; dofinansowanie z Unii Europejskiej wyniosło 236 629,29 euro<sup>855</sup>.

---

<sup>854</sup> Oficjalna strona internetowa projektu „Planeta Idei – transgraniczny transfer wiedzy w obszarze pozyskiwania inwestycji dla rozwoju turystyki przygranicznej”, tryb dostępu: <http://planeta.srto.pl/dok/18/zal.pdf> [na dzień: 24.05.2014 r.].

<sup>855</sup> Autor w Podrozdziale 6.3 jedynie zarysował praktyczny aspekt finansowania bilateralnej współpracy transgranicznej.



## **Rozdział VII. PROBLEMY BILATERALNEJ WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ BIAŁEGOSTOKU I GRODNA**

Każda współpraca, nawet bardzo owocna, niesie za sobą ryzyko konfliktu (np. mającego podłoże finansowe). W Porozumieniu o współpracy pomiędzy Miastem Białostok a Miastem Grodno z 16 marca 2018 r. problematyka dotycząca rozstrzygania spraw spornych mogących wystąpić w trakcie realizacji współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna nie została uregulowana.

O rezultatach współpracy transgranicznej decydują możliwości współpracujących stron oraz znaczenie barier, na jakie napotyka współdziałanie. Do problemów występujących najczęściej należy zaliczyć: odmienność struktur podziału administracyjnego w państwach podejmujących współpracę, asymetrię możliwości gospodarczych i finansowych danych stron współpracy oraz barierę językową. Współpraca transgraniczna rozwija się z różnym natężeniem w zależności od charakteru i aktywności partnerów, poziomu zaawansowania integracji międzynarodowej, sytuacji politycznej oraz występujących regulacji formalnoprawnych<sup>856</sup>.

We wstępie rozdziału wymieniono grupy problemów. Nie obejmują one wszystkich występujących, ale w opinii autora niniejszej rozprawy są jednymi z głównych. Szczegółowe ich omówienie znajduje się w dalszej części pracy.

Wybór omawianych problemów nie jest przypadkowy. Z obserwacji własnych, z wywiadów jakościowych, analiz opracowań poświęconych tematyce współpracy transgranicznej wynika, że międzynarodowa kooperacja przygranicznych samorządów lokalnych wzmacnia formalne i nieformalne kontakty międzyludzkie pomiędzy społecznościami obszarów przygranicznych. Warunkuje poznanie odmiennego systemu państwowo-prawnego oraz innej kultury. Niestety jej realizacja obarczona jest barierami. Prawnicze omówienie tych problemów (jako potencjalnie prawnych) wydaje się naukowo uzasadnione.

Prowadzenie bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna może być obarczone następującymi problemami: politycznymi, instytucjonalnymi, przedmiotowymi,

---

<sup>856</sup> Zob. M. Brulhart, M. Crozet, P. Koenigx, *Enlargement and the EU periphery: The impact of changing market potential*, „The World Economy” 2004, t. 27, nr 6, s. 853-875.

finansowymi. W niniejszym podrozdziale omówiono wskazane problemy, opierając się na literaturze, dokumentach oraz zgromadzonym materiale empirycznym.

## **7.1. Problemy polityczne bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna**

Przeszkodą we współpracy z Białorusią jest złożona sytuacja polityczna w tym kraju<sup>857</sup>. Na obszarze Białorusi (także w Rosji, na Ukrainie i w Polsce) firmy dążące do prowadzenia działalności po obu stronach granicy w wielu przypadkach narażone są na niechęć lub niezrozumiałe utrudnienia ze strony administracyjnej, szczególnie na Białorusi i w Rosji. Przeszkody te mają często charakter polityczny, odnoszący się do celów politycznych rządów tych państw. Ważnym problemem oddziałującym niekorzystnie na możliwości i sferę współpracy pomiędzy podmiotami publicznymi jest zróżnicowanie w systemach zarządzania oraz nieczytelność kompetencji administracji. Terenowa administracja publiczna na Białorusi posiada bardzo ograniczone uprawnienia do kontaktów i prowadzenia współpracy transgranicznej, której zadaniem jest rozwój regionów przygranicznych. Rezultatem tego jest podejmowanie wielu kwestii istotnych dla tej współpracy na poziomie centralnym<sup>858</sup>.

Zdaniem byłej Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Henryki Mościckiej-Dendys współpraca pomiędzy Polską a Białorusią, co do zasady, przebiega poprawnie. W fazie kontraktowania występowały jednak problemy dotyczące długotrwałego procesu zatwierdzania projektów z udziałem partnerów białoruskich. Zgodnie z prawem Republiki Białoruś międzynarodowe projekty z udziałem podmiotów białoruskich przed rozpoczęciem ich realizacji wymagają akceptacji przez właściwe władze państwowe. Wielofazowość i złożoność procedur białoruskich skutkowałą kilkumiesięcznymi opóźnieniami w podpisywaniu umów grantowych. W kilku przypadkach Ministerstwo Spraw Zagranicznych wysłało noty do strony białoruskiej z prośbą o zintensyfikowanie prac nad procesem akceptacji<sup>859</sup>. Przykładem tego były trudności związane z długotrwałą oceną i

---

<sup>857</sup> A. Fuksiewicz, A. Łada, Ł. Wenerski, *Współpraca zagraniczna...*, s. 56.

<sup>858</sup> B. Kawalko, *Granica wschodnia jako czynniki ożywienia i rozwoju społeczno-ekonomicznego regionów przygranicznych. Synteza*, tryb dostępu: [https://www.mir.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/poziom\\_regionalny/strategia\\_rozwoju\\_polski\\_wschodniej\\_do\\_2020/dokumenty/Documents/b3fd8a3c919b4f59a5d7b1be771706a7Kawako.pdf](https://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/poziom_regionalny/strategia_rozwoju_polski_wschodniej_do_2020/dokumenty/Documents/b3fd8a3c919b4f59a5d7b1be771706a7Kawako.pdf), s. 640 [na dzień: 29.09.2014 r.].

<sup>859</sup> Odpowiedź Ministerstwa Spraw Zagranicznych na interpelację Posła na Sejm RP Damiana Raczkowskiego z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie współpracy transgranicznej między Polską a Białorusią z uwzględnieniem Białegostoku i Grodna, sygn. SPS-023-28132/14, udostępniona autorowi i w jego zasobach (kopia).

wyborem projektów do finansowania, pojawiające się w trakcie realizacji Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013<sup>860</sup>. Warto podkreślić, że aktualnie realizowana jest nowa edycja Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina w ramach perspektywy finansowej 2014-2020. W tym celu powstała polsko – białorusko – ukraińska grupa robocza (WGR) złożona z przedstawicieli władz centralnych oraz instytucji regionalnych z obszaru wsparcia Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina, w tym przedstawicieli Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego. Jej celem było przygotowanie dokumentu programowego, w tym wskazanie możliwych beneficjentów programu oraz przedsięwzięć, które uzyskały wsparcie. WGR w obecnej fazie wybrała ściśle określone cele tematyczne. Są to:

- promocja kultury lokalnej oraz zachowanie dziedzictwa historycznego;
- poprawa dostępności regionów, rozwój transportu oraz sieci i systemów komunikacyjnych;
- wspólne wyzwania w obszarze bezpieczeństwa;
- promocja zarządzania granicami i bezpieczeństwo na granicach<sup>861</sup>.

Z dotychczasowej realizacji programu wynika, że problemem i barierą rozwoju oraz pełnego wykorzystania potencjału i zasobów tego obszaru są znaczne asymetrie rozwojowe pomiędzy regionami Polski a regionami Ukrainy i Białorusi. Dotyczą one poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, standardów zarządzania oraz poziomu urynkwienia gospodarki. Potwierdzeniem tego może być dominacja strony polskiej jako lidera w projektach programu<sup>862</sup>.

Według Kierownika Wspólnego Sekretariatu Technicznego Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013 - Centrum Projektów Europejskich realizacja projektów programu odbywała się bez większych trudności. Sporadycznie zakłócały współpracę: różnica uwarunkowań prawnych, bariera językowa, słaby przepływ informacji między partnerami<sup>863</sup>.

---

<sup>860</sup> B. Kawałko, *Polska – Białoruś – Ukraina...*, s. 25.

<sup>861</sup> Odpowiedź Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju na interpelację Posła na Sejm RP Damiana Raczkowskiego z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie współpracy transgranicznej między Polską a Białorusią z uwzględnieniem Białegostoku i Grodna, sygn. SPS-023-28132/14, , udostępniona autorowi i w jego zasobach (kopia).

<sup>862</sup> B. Kawałko, *Polska – Białoruś – Ukraina...*, s. 25.

<sup>863</sup> Odpowiedź Wspólnego Sekretariatu Technicznego Programu Współpracy Transgranicznej Polska-Białoruś-Ukraina na pismo Posła na Sejm RP Damiana Raczkowskiego z dnia 14 sierpnia 2014 r. w sprawie polsko –

Z przeprowadzonego przez autora wywiadu z Sebastianem Rynkiewiczem – Prezesem Centrum Promocji Innowacji i Rozwoju wynika, że w trakcie realizacji projektu „Planeta idei – transgraniczny transfer wiedzy w obszarze pozyskiwania inwestycji dla rozwoju turystyki przygranicznej” występowały pewne trudności. Na czoło wysuwały się problemy natury prawnej widoczne podczas realizacji projektu. W Polsce będącej członkiem Unii Europejskiej obowiązują inne standardy prawne niż na Białorusi czy na Ukrainie. Ponadto, w przeciwieństwie do Ukrainy, Białoruś w tym momencie nie sygnalizuje chęci członkostwa w Unii Europejskiej, co lokuje ją na izolowanej płaszczyźnie prawa międzynarodowego. Najbliższym partnerem Białorusi jest Federacja Rosyjska, z którą utrzymuje ona zażyłe kontakty. Powyższe czynniki sprawiają, że realizacja wspólnych polsko-białoruskich projektów transgranicznych jest czasochłonna. Warto podkreślić, że wysiłki mające na celu uruchomienie Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013 rozpoczęły się w 2007 r., a realizacja projektu miała miejsce od 2010 r. Dodatkowo ważnym czynnikiem utrudniającym realizację projektów transgranicznych był długi czas ich oceny. Z kolei specyficzną trudność stanowiło osiągnięcie porozumienia przez trzy resorty spraw zagranicznych (polski, białoruski i ukraiński). Po przyznaniu dofinansowania realizacja projektu wymagała zgody kolejnych ministerstw trzech krajów. Sam proces podpisania umowy i uruchomienie projektu trwał siedem miesięcy. Inny problemem była kwestia przekraczania polsko- białoruskiej granicy. Obowiązujące obie strony procedury powodowały wydłużenie czasu na przygotowanie i realizację projektu. Znacznie korzystnej wygląda sytuacja na granicy polsko-ukraińskiej, gdzie bariery administracyjno-prawne są zminimalizowane. Inną trudnością w realizacji projektów transgranicznych jest aspekt kultury organizacyjnej. Wynikiem zaistniałej sytuacji było częste niewłaściwe rozliczanie się partnera białoruskiego z projektu. Stronę polską charakteryzuje odmienny sposób patrzenia na kwestie związane z realizacją unijnych projektów, a programy unijne są w naszym kraju standardem, na Białorusi czymś nowym i mało znanym. Strona białoruska dopiero uczy się optymalnego wykorzystywania środków unijnych i ma szansę robić to w przyszłości skutecznie i sprawnie<sup>864</sup>.

---

białoruskiej współpracy transgranicznej, zwłaszcza pomiędzy Białymstokiem i Grodnem, sygn.CPE-VI-4112-335-SK/14, udostępniona autorowi i w jego zasobach (kopia).

<sup>864</sup> Wywiad z Prezesem Centrum Promocji Innowacji i Rozwoju w Białymstoku – Sebastianem Rynkiewiczem z 29.09.2014 r.

## 7.2. Problemy instytucjonalne bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna

Według wyników badań przeprowadzonych przez Fundację Laboratorium Badań i Działań Społecznych „SocLab” z Białegostoku od lipca do września 2013 r. w ramach projektu „Diagnoza samorządowej i obywatelskiej współpracy transgranicznej w województwie podlaskim” najważniejszymi barierami instytucjonalnymi we współpracy transgranicznej z Białorusią (według gmin prowadzących kooperację z tym krajem) były: słabo rozwinięty system wymiany informacji, mała aktywność urzędów w nawiązywaniu współpracy, brak odpowiednich instytucji i urzędów, częste zmiany (reorganizacje) instytucji i władz partnerów, brak kompetencji kadr w istniejących instytucjach i urzędach.

Barieri na poziomie instytucjonalnym oraz metody ich pokonywania wskazuje tabela 25:

**Tabela 25. Bariery na poziomie instytucjonalnym oraz metody ich pokonywania**

Bariery na poziomie instytucjonalnym oraz metody ich pokonywania	
Problemy	Rozwiązania
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centralizacja państwowa i/lub administracyjna</li> <li>• Stosunki i działania zewnętrzne rozumiane jako należące do wyłącznej kompetencji państwa (bez możliwości podziału ani delegacji)</li> <li>• Stosunki i działania zewnętrzne rozumiane jako dziedzina podlegająca ścisłej kontroli organów państwowych w taki sposób, że regiony mają jedynie bardzo małą możliwości manewru, nawet w sprawach sąsiedzkich</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rozwijanie regionalizacji i decentralizacji (odchodzenie od centralizmu)</li> <li>• Rozwijanie pomocniczości transgranicznej</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brak odpowiednich struktur, które zajmowałyby się współpracą transgraniczną</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tworzenie odpowiednich struktur wspólnych dla społeczności przygranicznych</li> <li>• Określenie wzorów lub obszarów dialogu łączących podmioty publiczne i prywatne</li> </ul>

Źródło: S. Ciok, Pogranicze polsko-niemieckie..., s. 215-218.

Barieri instytucjonalne współpracy transgranicznej z Białorusią wśród gmin prowadzących współpracę z tym krajem przedstawia tabela 26.

**Tabela 26. Bariery instytucjonalne współpracy transgranicznej z Białorusią wśród gmin prowadzących współpracę z tym krajem**

Bariery instytucjonalne	% odpowiedzi
Słabo rozwinięty system wymiany informacji	42
Mała aktywność urzędów przy nawiązywaniu współpracy	26
Brak odpowiednich instytucji i urzędów	19
Słaba koordynacja pomiędzy instytucjami w zakresie współpracy	19
Częste zmiany (reorganizacje) instytucji i władz i partnerów współpracy	19
Brak kompetencji kadr w istniejących instytucjach i urzędach	13

Źródło: J. Poleszczuk i in., *Samorządowa i obywatelska współpraca transgraniczna w województwie podlaskim*, Fundacja Laboratorium Badań i Działań Społecznych „SocLab”, Białystok 2013, s. 91.

Instytucjonalne przeszkody we współpracy transgranicznej Białegostoku z Grodnem najlepiej ilustrują trudności napotkane przez autora niniejszej rozprawy doktorskiej w uzyskaniu dodatkowych informacji na interesujący go temat od Grodzieńskiego Miejskiego Komitetu Wykonawczego. W grudniu 2010 r., aby pogłębić wiedzę dotyczącą współpracy bilateralnej, skierował on pismo do Siergieja Władimirowicza Duboreca wyznaczonego do kontaktu z ramienia Komitetu. Wkrótce otrzymał lakoniczną odpowiedź i materiały, które są ogólnodostępne. Także próby nawiązania bliższego kontaktu z innymi pracownikami Komitetu zakończyły się niepowodzeniem i nie dostarczyły potrzebnych wiadomości. Dodatkowo celem szczegółowego zbadania poruszanej w pracy problematyki autor przygotował ankietę „Aktywność międzynarodowa białoruskich samorządów oraz zawieranych przez nie umów i porozumień”. Prośba o wypełnienie ankiety przez pracowników różnych białoruskich instytucji (Wydział Pracy Ideologicznej i Spraw Młodzieży Grodzieńskiego Miejskiego Komitetu Wykonawczego, Konsula Generalnego Republiki Białoruś w Białymstoku, pracowników Ministerstwa Spraw Zagranicznych Republiki Białoruś, pracowników Ambasady Republiki Białoruś w Warszawie) nie została uwzględniona i pozostała bez odzewu. Warto zaznaczyć, że w tej sprawie autor spotkał się bezpośrednio z pracownikiem Wydziału Pracy Ideologicznej i Spraw Młodzieży Grodzieńskiego Miejskiego Komitetu Wykonawczego – Mamochkin Vataliy, oraz z

ówczesnym Konsulem Generalnym Republiki Białoruś w Białymstoku Aleksandrem Berebenya.

Ważną rolę w pogłębieniu wiedzy na temat bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna miał udział autora w konferencji „Technika prawotwórcza”, odbywającej się 25 listopada 2011 r. w Grodnie, na której wygłosił referat „Białystok i Grodno jako przykład udanego modelu prawotwórczego”. Podczas konferencji nawiązał kontakty z pracownikami Katedry Teorii Państwa i Prawa oraz Katedry Prawa Konstytucyjnego Państwowego Uniwersytetu im. Janki Kupały w Grodnie, które z perspektywie okazały się bardzo przydatne. Dzięki nim otrzymał materiały, foldery, a także informacje i wyjaśnienia oraz zaproszenie na kolejne konferencje. Został zaproszony do udziału i wygłoszenia referatu podczas VII Republikańskiego Seminarium Naukowego „Problemy teorii prawa”, które odbyło się 13-15 listopada 2013 r. na Wydziale Prawa Państwowego Uniwersytetu im. Janki Kupały w Grodnie. Temat referatu dotyczył odpowiedzi na pytanie „Czy formuła związków bliźniaczych ma zastosowanie w przypadku Białegostoku i Grodna?”. To zagadnienie będące przedmiotem zainteresowania krajowych i zagranicznych naukowców oraz instytucji edukacyjnych. Spotkanie w Grodnie pozwoliło na nawiązanie cennych kontaktów oraz bezpośrednią wymianę poglądów i opinii z innymi uczestnikami zajmującymi się problematyką współpracy transgranicznej. Otrzymane wskazówki oraz sugestie przedstawicieli strony białoruskiej zostały wykorzystane w pracy doktorskiej. Przedstawiciele z Białorusi szczególnie nacisk kładli na kwestię związaną z Kartą Polaka.

Pozytywnym aspektem starań o pozyskanie informacji odnośnie współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna było też przekazanie przez Konsula Generalnego Republiki Białoruś aktów prawnych i innych dokumentów dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego na Białorusi.

W dniach 18-20 czerwca 2014 r. autor przeprowadził też kwerendę w bibliotece Wydziału Prawa i Wydziału Ekonomii oraz w Bibliotece Głównej Państwowego Uniwersytetu im. Janki Kupały w Grodnie. Pobyt pozwolił na zebranie wielu ważnych informacji oraz materiałów. Cennych uwag i wskazówek udzieliła mu pani doc. Lidia Abramczyk – kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego Państwowego Uniwersytetu im. Janki Kupały w Grodnie. Podczas rozmowy Autor prosił o pomoc w kwestii przygotowanej ankiety. Z jej wypowiedzi wywnioskował jednak, że szanse na wypełnienie ankiety są

niewielkie (pomimo, że nie wskazała konkretnych argumentów, co jest charakterystyczne dla realiów białoruskich).

Wyraźną trudność w bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna stanowi konieczność wyrobienia wizy (jak zauważono w przypadku współpracy Białostockiego Teatru Lalek z Grodzieńskim Teatrem Lalek<sup>865</sup>), której uzyskanie przebiega w trzech wariantach. W pierwszym wariacie strona zapraszająca (np. na konferencję naukową) przesyła zaproszenie do Konsulatu Generalnego Republiki Białoruś w Białymstoku. Następnie osoba zapraszana (np. doktorant) udaje się z wnioskiem wizowym do Konsulatu. Kolejnym krokiem jest złożenie wniosku wizowego z paszportem i opłaconym ubezpieczeniem zdrowotnym<sup>866</sup>. W krótkim czasie (najczęściej kilku dni) zapraszana osoba odbiera wizę uprawniającą do przekroczenia granicy polsko-białoruskiej. W wariacie drugim osoba, która samodzielnie pragnie pojechać na Białoruś (np. doktorant w celu przeprowadzenia kwerendy) musi złożyć wniosek (np. do rektora Państwowego Uniwersytetu im. Janki Kupały w Grodnie) o wydanie zaproszenia uprawniającego do otrzymania bezpłatnej wizy. Po przesłaniu zaproszenia osoba, chcąca udać się na Białoruś zgłasza się do Konsulatu z wnioskiem wizowym, paszportem i ubezpieczeniem zdrowotnym, a następnie po kilku dniach odbiera z Konsulatu paszport z wizą. W trzecim wariacie osoby, które chcą otrzymać wizę muszą za nią zapłacić i przejść standardową procedurę wizową (np. turyści, biznesmeni)<sup>867</sup>.

Zaobserwowanym przez autora kolejnym istotnym ograniczeniem bilateralnej współpracy jest centralizacja podejmowania decyzji w Republice Białoruś. Mimo, że na Białorusi funkcjonuje samorząd terytorialny, to decyzje dotyczące jego działania podejmowane są na szczeblu centralnym. Pracownicy administracji publicznej odczuwają obawę przed samodzielnym podejmowaniem decyzji. Szczególnie boją się narażać zwierzchnikom odpowiadając na pytania wysłane przez osoby czy instytucje spoza Białorusi. Czynnikiem ograniczającym współpracę jest niechęć pracowników administracji publicznej

---

<sup>865</sup> Materiały udostępnione autorowi przez Białostocki Teatr Lalek i w jego zasobach (kopie).

<sup>866</sup> Ubezpieczenie zdrowotne musi być ważne przez okres, w którym przebywa osoba na Białorusi.

<sup>867</sup> Więcej informacji na temat trybu wydawania wiz do Republiki Białoruś, tryb dostępu: [http://poland.mfa.gov.by/pl/consular\\_issues/visas/](http://poland.mfa.gov.by/pl/consular_issues/visas/) [na dzień: 15.12.2017 r.].



do dodatkowej pracy i wysiłku. W zdecydowanej większości przypadków personel wywiązuje się tylko z tych obowiązków, które są im narzucone z góry<sup>868</sup>.

### **7.3. Problemy przedmiotowe bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna**

Autor analizując wyniki badań przeprowadzone przez Fundację Laboratorium Badań i Działań Społecznych „SocLab” z Białegostoku od lipca do września 2013 r. w ramach projektu „Diagnoza samorządowej i obywatelskiej współpracy transgranicznej w województwie podlaskim” stwierdził, że najważniejszymi barierami formalno-prawnymi we współpracy transgranicznej z Białorusią według gmin prowadzących kooperację z tym krajem była skomplikowana procedura uzyskania środków pomocowych, nieprecyzyjność lub brak spójności przepisów oraz niedostosowanie ustrojów ustawodawczych.

Barriere przedmiotowe współpracy transgranicznej z Białorusią w opinii gmin prowadzących współpracę z tym krajem prezentuje tabela 27.

**Tabela 27. Bariere przedmiotowe współpracy transgranicznej z Białorusią wśród gmin prowadzących współpracę z tym krajem**

<b>Bariere formalnoprawne</b>	<b>% odpowiedzi</b>
Skomplikowana procedura uzyskania środków pomocowych	42
Nieprecyzyjność lub brak spójności przepisów	39
Niedostosowanie ustrojów ustawodawczych	39
Niestabilność przepisów	35
Ograniczona liczba ofert współpracy	29
Brak odpowiednich przepisów i norm prawnych	26
Brak międzynarodowych umów porozumień o współpracy	26
Brak równorzędnego partnera	23
Skomplikowana procedura zawierania umów	23

<sup>868</sup> J. Lichtarovič, *Ideologiczne, historyczne i polityczne podstawy antyzachodniej retoryki w społeczeństwie białoruskim (władza, państwowe środki przekazu masowego)*, [w:] M. Maszkiewicz (red.), *Białoruś – w stronę zjednoczonej Europy*, Kolegium Europy Wschodniej im. J. Nowaka-Jeziorańskiego, Wrocław 2009. s. 207-208; A. Žuckou, *Gotowość i zdolność do reform samorządu białoruskiego...*, s. 233-234.

Źródło: J. Poleszczuk i in., *Samorządowa i obywatelska...*, s. 90.

W sferze gospodarczej kluczową przeszkodą jest odmienność systemów gospodarczych. Z kolei w wymiarze społecznym – niedostateczna motywacja mieszkańców do współpracy (po stronie polskiej) oraz obawy przed napływem zagranicznego kapitału i negatywne doświadczenia historyczne (po stronie białoruskiej). Warto zaznaczyć, że w sferze społecznej, obie strony charakteryzują się słabą znajomością języka partnera i rozbieżnościami we wzajemnym postrzeganiu<sup>869</sup>.

Według Rady Europy można wyróżnić trzy rodzaje przeszkód i ograniczeń we współpracy transgranicznej. Pierwszym ograniczeniem i przeszkodą we współpracy transgranicznej jest brak równowagi ekonomicznej. Jest on rezultatem różnego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego i zagospodarowania przestrzennego oraz różnego tempa rozwoju. Różnice poziomów i tempa rozwoju gospodarczego obszarów przygranicznych występują w Europie od wielu lat. Jednym z fundamentalnych celów polityki regionalnej w Unii Europejskiej jest likwidacja tych różnic. Drugim ograniczeniem i przeszkodą we współpracy transgranicznej jest dystans kulturowy i językowy. Społeczność regionów transgranicznych bardzo często jest obciążana stereotypami i negatywnym postrzeganiem sąsiadów po drugiej stronie granicy. W wielu przypadkach widzi w nich źródło swoich niepowodzeń co może skutkować wzrostem napięć i nieporozumień. Trzecim ograniczeniem i przeszkodą są zawiłe i niespójne przepisy podatkowe i celne.

Wśród trudności można wymienić także:

- zbiurokratyzowaną procedurę uzyskania środków pomocowych;
- niedostosowanie ustrojów ustawodawczych;
- niestabilność przepisów;
- ograniczoną liczbą ofert współpracy;
- brak odpowiednich przepisów i norm prawnych<sup>870</sup>;
- brak międzynarodowych umów i porozumień;
- brak równorzędnego partnera (np. do projektu międzynarodowego);

<sup>869</sup> J. Poleszczuk i in., *Samorządowa i obywatelska...*, s. 89.

<sup>870</sup> Porządek prawny Polski i Białorusi jest odmienny. Polska będąc członkiem Unii Europejskiej ma jednolite i zharmonizowane z legislacją unijną przepisy prawne. Natomiast Białoruś będąca poza Unią nie ma obowiązku dostosowania swoich regulacji do prawodawstwa unijnego. Dodać należy, że brak jednolitych przepisów prawa powoduje złożoność procedur i wydłużenie czasu przygotowania wspólnego wniosku aplikacyjnego np. w ramach konkursu dotacyjnego z Programu Współpracy Transgranicznej Polska-Białoruś-Ukraina 2014-2020.

- skomplikowana procedura zawierania umów<sup>871</sup>;
- brak znajomości specyfiki przepisów prawa kraju-partnera w sferze międzynarodowej pomocy technicznej<sup>872</sup>;
- niechlujne i niedoprecyzowane deklaracje partnerskie podpisywane często w ostatniej chwili;
- brak przepisów regulujących sposoby rozwiązywania problemów i zmniejszających ryzyko w trakcie realizacji umowy partnerskiej<sup>873</sup>;
- wzorowanie się na typowych umowach o partnerstwie, noszących deklaracyjny charakter i nieuwzględniających możliwych niuansów ustawodawstwa tego czy innego kraju-partnera<sup>874</sup>;
- niepoprawne tłumaczenie treści zawartej we wniosku o dofinansowanie<sup>875</sup>;
- skomplikowana i długotrwała procedura przetargu międzynarodowego<sup>876</sup>;
- uciążliwy proces wprowadzania zmian w projektach<sup>877</sup>;
- problematyczna sytuacja gospodarcza na Białorusi i związana z nią inflacja;
- konieczność stosowania zasad zawartych w PRAG<sup>878</sup>.

---

<sup>871</sup> Akceptacja na realizację projektu „Planeta idei – transgraniczny transfer wiedzy w obszarze pozyskiwania inwestycji dla rozwoju turystyki przygranicznej” po stronie białoruskiej wymagała zgody kilku resortów.

<sup>872</sup> Aby uniknąć błędnej interpretacji białoruskich przepisów prawnych normujących funkcjonowanie podmiotów finansowych, wymagana jest kontrola umowy pod kątem jej zgodności z obowiązującym prawem Białorusi, w tym z aktami normatywno-prawnymi regulującymi działalność instytucji finansowych – Ł. Konopielko, *Poradnik Wnioskodawcy. Program Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina, Wspólny Sekretariat Techniczny PWT Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013*, tryb dostępu: <http://www.pl-by-ua.eu/upload/pl/Poradnik%20Wnioskodawcy.pdf> [na dzień: 18.12.2017 r.].

<sup>873</sup> Konieczne jest sporządzenie szczegółowej umowy partnerskiej z dokładnym opisem funkcji, zadań, zespołu projektu, odpowiedzialności każdego partnera. Dodatkowo powinna ona ograniczać ryzyko oraz zapewnić optymalną, harmonijną współpracę z partnerami. W tym celu wymagana jest jak największa szczegółowość, z obowiązkowym ustaleniem wykazu działań, algorytmów ich realizacji, osób odpowiedzialnych. Dodatkowo konieczne jest szczegółowe sporządzenie umowy partnerskiej z dokładnym opisem funkcji, zadań, zespołu projektu, odpowiedzialności każdego partnera – *Ibidem*.

<sup>874</sup> Umowa partnerstwa powinna być sporządzona w dwóch wersjach językowych, tj. w języku polskim i języku białoruskim. Dlatego, aby uniknąć błędnego tłumaczenia najlepiej zlecić je tłumaczowi przysięgłemu – *Ibidem*.

<sup>875</sup> Aby uniknąć błędnej interpretacji wniosku o dofinansowanie, powinien on być napisany prostym językiem, bez żadnych naukowych sformułowań, żeby przeciętnie wykształcony człowiek bez trudu mógł go zrozumieć – *Ibidem*.

<sup>876</sup> Aby uniknąć opóźnień w realizacji projektu ze względu na skomplikowaną procedurę przetargu krajowego bądź międzynarodowego, zalecane jest, aby ją rozpocząć kilka miesięcy, a nawet pół roku przed podanym w harmonogramie terminem. Można też rozpocząć postępowanie przetargowe jeszcze przed decyzją o finansowaniu projektu – oczywiście umieszczając klarowne postanowienie w warunkach o uzależnieniu realizacji od wyników naboru wniosków – *Ibidem*.

<sup>877</sup> Trudność tą można podsumować jako nadmiar formalności związanych z realizacją projektu – Raport końcowy z badania ewaluacyjnego pt. „Ewaluacja ex-post działań współfinansowanych z Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013”, WYG PSDB Sp. z o. o., tryb dostępu: [https://www.pbu2020.eu/files/uploads/pages\\_pl/ex-post\\_PBU07-13%20-%20raport\\_pl.pdf](https://www.pbu2020.eu/files/uploads/pages_pl/ex-post_PBU07-13%20-%20raport_pl.pdf) [na dzień: 18.12.2017 r.].

Wydaje się, że względnie prostą formą kontaktów zagranicznych samorządów lokalnych położonych po dwóch stronach granicy (np. Białystok i Grodno) jest realizacja projektów transgranicznych<sup>879</sup>. W praktyce samorzady aplikujące o środki europejskie napotykają liczne problemy, wśród których wymienić należy: biurokrację i zawile procedury komplikujące pozyskanie dotacji i realizowanie projektów, nieprecyzyjność lub brak koherencji przepisów oraz ich zmienność (głównie ze strony białoruskiej), brak dostosowania mechanizmów procesów ustawodawczych, procedury graniczne (przede wszystkim wizy) utrudniające kontakt między partnerami, ograniczone możliwości finansowe władz lokalnych oraz niedoskonałości systemu rozliczeń finansowych (po stronie białoruskiej) i brak zabezpieczenia inwestycyjnego wspólnych projektów.

Praktyka związana z realizacją projektów transgranicznych w Polsce i na Białorusi pokazała ogrom mogących zaistnieć trudności. Autor niniejszej rozprawy doktorskiej analizując Raport po realizacji Programu Transgranicznego Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013 stwierdził, że jedną ze wskazywanych trudności w realizacji projektów jest konieczność stosowania reguł określonych w PRAG i krajowych zasad zamówień publicznych na Białorusi. Wspólny Sekretariat Techniczny i jego oddział na Białorusi poświęciły wiele czasu i włożyły wiele wysiłku razem z realizatorami projektów w ustalenie, jaki sposób procedowania jest właściwy w konkretnych przypadkach według PRAG i krajowych zasad zamówień publicznych na Białorusi. Długotrwałość procedur zamówień publicznych, konieczność ich powtarzania<sup>880</sup>, znacząco wpływały na wydłużenie realizacji projektów. Autor zauważył, że wielu respondentów badania jakościowego wskazywało, że procedowanie z dokonywaniem zakupów po stronie partnerów polskich było dużo sprawniejsze i szybsze, niż po stronie białoruskiej. Problemem w kilku przypadkach była także zasada kraju pochodzenia, gdy planowanego do zakupu sprzętu nie można było kupić w wyznaczonych krajach. Zakup sprzętu z Chin lub innych krajów nieobjętych tą zasadą wymagał dodatkowych zgód, czyli pism, wyjaśnień i oczekiwania na decyzje<sup>881</sup>.

---

<sup>878</sup> Praktyczny przewodnik po procedurach zawierania umów dla zewnętrznych działań Wspólnot Europejskich.

<sup>879</sup> Cechą charakterystyczną projektów transgranicznych jest to, że w zaplanowanych działaniach konieczny jest udział partnera lub partnerów z krajów uczestniczkach w programie. Musi być realizowany w dokładnie określonych obszarach geograficznych (regiony). Z założenia nie są wspierane projekty mające charakter komercyjny, z czego wynika, że uczestnikami mogą być podmioty o charakterze publicznym (gminy, szpitale, straż pożarna) oraz podmioty tzw. trzeciego sektora, czyli tzw. NGO.

<sup>880</sup> Brak ofert powodował konieczność powtarzania postępowań przetargowych, co prowadziło do opóźnień, a czasem w ogóle uniemożliwiało osiągnięcie zaplanowanego rezultatu.

<sup>881</sup> *Raport końcowy z badania ewaluacyjnego...*, op. cit.

Podkreślić należy, że realizacja projektów obejmowała również ciągle wprowadzanie zmian, które w przypadku drobnych zmian wymagały „jedynie” zatwierdzenia przez Wspólny Sekretariat Techniczny, natomiast jeśli były bardziej poważne – podpisanie addendum, czyli aneksu do umowy zatwierdzanego przez Wspólny Komitet Monitorujący.

Z przeprowadzonych wywiadów z pracownikami instytucji odpowiadających za wdrażanie Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013 wynika, że zasady realizacji projektów parasolowych były niezwykle skomplikowane, a co za tym idzie – nieefektywne. Przykładem świadczącym o tym stanie rzeczy jest wypowiedź przedstawiciela instytucji systemu wdrażania Programu:

*Były takie właśnie sytuacje, że lider parasola nie był w stanie przez bardzo długi czas wyciągnąć żadnych dokumentów potwierdzających poniesione wydatki. Żadnych informacji na temat tego, co ostatecznie zostało zrobione, jakie są efekty, czy zostały zrealizowane wszystkie wskaźniki przypisane poszczególnym mikroprojektom. Tak, że generalnie podsumowując realizację całego tego trzeciego naboru i realizację projektów parasolowych wybranych w trzecim naborze, to bardzo dużo pracy, bardzo dużo problemów organizacyjnych i po naszej stronie i po stronie instytucji realizujących<sup>882</sup>.*

Trudności związane z realizacją projektów, na które najczęściej wskazywali respondenci, prezentuje tabela 28.

**Tabela 28. Trudności proceduralne związane z realizacją projektu w ramach Programu Współpracy Transgranicznej**

Rodzaj trudności	Liczba odpowiedzi
Niejasne instrukcje w dokumentach	38
Rozbudowana biurokracja projektowa	121
Zbyt sztywne zasady/przepisy narzucane przez Program	54
Uciążliwy proces wprowadzania zmian	76
Trudne zasady raportowania	78
Długi czas oczekiwania na płatność	101
Zbyt mało szkoleń	12
Inne trudności	15
Nie wystąpiły żadne trudności w realizacji projektu	17

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Raportu końcowego z badania ewaluacyjnego pt. „Ewaluacja ex-post działań współfinansowanych z Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013”,

<sup>882</sup> *Ibidem.*

tryb dostępu: [https://www.pbu2020.eu/files/uploads/pages\\_pl/ex-post\\_PBU07-13%20-%20raport\\_pl.pdf](https://www.pbu2020.eu/files/uploads/pages_pl/ex-post_PBU07-13%20-%20raport_pl.pdf) [na dzień: 18.12.2017 r.].

Do najbardziej uciążliwych należała rozbudowana biurokracja projektowa (duża liczba dokumentów, które należało przygotowywać) oraz długi czas oczekiwania na płatności. Respondenci wskazywali też na trudne zasady raportowania, uciążliwy proces wprowadzania zmian, zbyt sztywne zasady/przepisy narzucane przez Program, a także inne trudności czy zbyt mało szkoleń.

Kolejnym utrudnieniem jest konieczność stosowania języka angielskiego w sprawozdaniach i rozliczeniach. Eksperti opracowujący Raport postulują stosowanie języków narodowych w formularzach sprawozdawczych i rozliczeniowych. Powinno to ułatwić sprawozdawczość<sup>883</sup>.

Trzecim ograniczeniem i przeszkodą są nieadekwatności instytucjonalne. Istotną barierą w rozwoju stosunków transgranicznych jest nierówność kompetencji instytucji po obu stronach granicy, brak adekwatnych struktur instytucjonalnych, brak właściwych służb zajmujących się współpracą transgraniczną. Jest to rezultat braku uregulowań prawnych na szczeblu międzypaństwowym, narodowym, regionalnym i typu konstytucyjnego, ustawowego lub reglamentacyjnego. Bez nich instytucje współpracy transgranicznej nie mają osobowości prawnej, a ich funkcjonowanie jest wyraźnie ograniczone<sup>884</sup>.

Bariery współpracy transgranicznej i metody ich pokonywania przedstawiono w tabeli 29.

**Tabela 29. Bariery współpracy transgranicznej i metody ich pokonywania**

<b>Bariery na poziomie społeczno-gospodarczym oraz metody ich pokonywania</b>	
<b>Problemy</b>	<b>Rozwiązania</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Nierówny poziom i tempo rozwoju gospodarczego</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Dążenie do transgranicznej spójności gospodarczej i społecznej</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Blokady spowodowane wzmożoną konkurencją</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Określenie wspólnych interesów gospodarczych</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Brak transgranicznych więzi między partnerami społeczno-gospodarczymi</li><li>• Ochrona rynku pracy</li><li>• Kartelizacja rynków lub korporacjonizm</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Transgraniczne otwarcie życia gospodarczego, społeczno – gospodarczego</li><li>• Tworzenie transgranicznych rad gospodarczych</li></ul>

<sup>883</sup> Raport końcowy z badania ewaluacyjnego pt. *Ewaluacja ex-post działań współfinansowanych z Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013*, tryb dostępu: [https://www.pbu2020.eu/files/uploads/pages\\_pl/ex-post\\_PBU07-13%20-%20raport\\_pl.pdf](https://www.pbu2020.eu/files/uploads/pages_pl/ex-post_PBU07-13%20-%20raport_pl.pdf) [na dzień: 18.12.2017 r.], s. 58.

<sup>884</sup> S. Ciok, *Pogranicze polsko-niemieckie...*, s. 215-218.

zawodowy	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Przyjęcie ramowych warunków regionalnej promocji gospodarczej</li> <li>• Otwieranie rynków publicznych</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Przetargi ograniczone</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Problemy podatkowe i celne</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kontakty między administracjami skarbowymi i celnymi</li> </ul>

#### Bariery na poziomie kulturowym oraz metody ich pokonywania

Problemy	Rozwiązania
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brak lub bardzo słabe relacje transgraniczne</li> <li>• Negatywne stereotypy narodowe lub/i regionalne</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Praca na rzecz rozkwitu regionalnej świadomości transgranicznej</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brak wiarygodności organów międzyregionalnej współpracy transgranicznej</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zniesienie „deficytu demokratycznego” instytucji transgranicznych</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bariery językowe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Upowszechnianie programów nauki i doskonalenia języka sąsiedniej populacji granicznej (dla urzędników, szefów przedsiębiorstw)</li> </ul>

#### Bariery na poziomie prawnym oraz metody ich pokonywania

Problemy	Rozwiązania
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Restrykcyjne normy prawne w odniesieniu do stosunków transgranicznych uznawanych za stosunki międzynarodowe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Przystosowanie norm prawnych na wszystkich poziomach: międzynarodowym, a więc wspólnotowym, narodowym i regionalnym (poprzez regulacje konstytucyjne, ustawowe i reglamentacyjne)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brak znaczenia prawnego aktów instytucji transgranicznych</li> <li>• Czysto konsultacyjny status instytucji transgranicznych</li> <li>• Obowiązywanie zasady jednomyślności między umawiającymi się stronami w organach współpracy transgranicznej</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uznanie znaczenia prawnego aktów instytucji transgranicznych</li> </ul>

Źródło: S. Ciok, *Pogranicze polsko-niemieckie...*, s. 215-218.

Zdaniem Andrzeja Klimczuka, ważną barierą w realizowanej przez województwo podlaskie współpracy transgranicznej jest różna pozycja danych państw na scenie międzynarodowej. Województwo podlaskie istotnie różni się pod względem geograficznym, administracyjnym i gospodarczym od partnerów białoruskich, rosyjskich i ukraińskich, z którymi prowadzi współpracę transgraniczną. Ponadto, konieczne jest zwalczanie stereotypów i barier językowych, które hamują współpracę z państwami sąsiednimi UE. Za istotną przeszkodę należy uznać także brak ustalonych schematów współzarządzania (np.

kulturą) oraz mało precyzyjną strategię polityki (np. polityki kulturalnej województwa podlaskiego). W rezultacie instytucje publiczne skupiają się przede wszystkim na indywidualnym przygotowywaniu wydarzeń i innych usług kulturalnych nie biorąc pod uwagę możliwości kooperacji i koordynacji przedsięwzięć z organizacjami pozarządowymi<sup>885</sup>. Wśród wielu barier występujących w realizacji projektów transgranicznych ze stroną białoruską można wyróżnić:

- problemy z terminowością w realizacji dotychczasowych projektów;
- trudności związane ze stopniem przygotowania partnerów do realizacji projektów transgranicznych (wiedza, umiejętności, kompetencje, doświadczenie);
- procedury graniczne (przede wszystkim wizy) utrudniające kontakt między partnerami;
- negatywne zmiany w polityce wizowej i wzrost formalności związanych z przekraczaniem granic Unii Europejskiej;
- różny poziom w rozwoju politycznych, prawnych i społecznych warunków życia w obszarach przygranicznych;
- brak zainteresowania realizacją projektów z uwagi na biurokrację i zawile procedury;
- trudności wynikające z faktu, że zespół projektowy pracuje na co dzień w różnych krajach i tylko podczas zdarzeń projektowych ma miejsce fizyczny kontakt; wiele zadań i sposób porozumiewania się jest realizowany przy pomocy mediów elektronicznych, telefonów i Internetu<sup>886</sup>.

Jednostki samorządu terytorialnego z województwa podlaskiego dość sceptycznie podchodzą do współpracy transgranicznej. Znaczna ich część nie dostrzega ważnych szans rozwojowych wynikających w tej współpracy. Warto zaznaczyć, że jednostki, które zdobyły już w tej sferze doświadczenia doceniają jej korzyści. Różnorodność narodowościowa i wyznaniowa społeczności zamieszkującej Podlasie jest kluczowym elementem kultury regionu, którą należy chronić i wspierać. Wspólne organizowanie z partnerami zagranicznymi (np. z Białorusią) działań w tym obszarze (konkursy, festiwale, przeglądy, konferencje)

---

<sup>885</sup> A. Klimczuk, *Samorządowa i obywatelska współpraca transgraniczna w województwie podlaskim. Przegląd literatury i dokumentów strategicznych*, Białystok 2013, s. 114, tryb dostępu: <http://mpr.ub.uni-muenchen.de/51768/> [na dzień: 29.09.2014 r.].

<sup>886</sup> *Planeta idei: Zarządzanie turystyką...*, s. 217-218, 238.



warunkują wzajemne poznanie i zrozumienie, uczą tolerancji i przyjaznych stosunków międzynarodowych<sup>887</sup>.

Placówki Miasta Białegostoku, które prowadziły współpracę międzynarodową w zakresie edukacji ze stroną białoruską w latach 2010-2013, nie odnotowały istotnych problemów w kooperacji<sup>888</sup>. Wśród napotkanych problemów można wskazać trudności związane z uzyskaniem wizy białoruskiej dla strony polskiej i wizy polskiej dla strony białoruskiej. Warto dodać, że część projektów realizowanych przez placówki edukacyjne, które prowadziły współpracę międzynarodową w zakresie edukacji ze stroną białoruską w latach 2010-2013 była realizowana ze środków prywatnych. W kilku przypadkach partner białoruski nie partycypował w kosztach, co narusza założenia współpracy.

Z kolei w latach 2014-2017 V Liceum Ogólnokształcące im. Jana Sobieskiego w Białymstoku prowadziło współpracę ze Średnią Szkołą nr 36 z Polskim Językiem Nauczania w Grodnie<sup>889</sup> oraz z Grodzieńską Specjalistyczną Dziecięco-Młodzieżową Szkołą Rezerw Olimpijskich nr 1<sup>890</sup>. Placówki nie odnotowały ważnych problemów we współpracy. Jedyne trudności związane były z terminowym uzyskaniem wizy polskiej dla strony białoruskiej.

#### **7.4. Problemy finansowania bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna**

Jedną z form bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna, o czym wspomniano wcześniej, może być realizacja projektów transgranicznych. Powszechnie wiadomo, że każde przedsięwzięcie, niezależnie od wielkości, narażone jest na ryzyko i problemy. Podobnie wygląda sytuacja w przypadku pozyskiwania środków unijnych na realizację przedsięwzięć transgranicznych.

---

<sup>887</sup> W. Kosiedowski, K. Krukowski, B. Słowińska, *Wyniki badań w regionach polskich*, [w:] W. Kosiedowski (red.), *Pogranicze w trakcie przemian. Rozwój i współpraca transgraniczna regionów Polski Wschodniej i państw sąsiednich w kontekście integracji europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2009, s. 359.

<sup>888</sup> Problemy placówek Miasta Białegostoku, które prowadziły współpracę międzynarodową w zakresie edukacji ze stroną białoruską w latach 2010-2013 zaprezentowano w załączniku 8.

<sup>889</sup> Współpraca polegała na udziale m.in. uczniów ze Średniej Szkoły nr 36 z Polskim Językiem Nauczania w Grodnie w Podlaskich Mistrzostwach w Ortografii organizowanych przez V Liceum Ogólnokształcące im. Jana Sobieskiego w Białymstoku.

<sup>890</sup> Współpraca polegała na udziale m.in. uczniów z Grodzieńskiej specjalistycznej Dziecięco-Młodzieżowej Szkoły Rezerw Olimpijskich nr 1 w Wojewódzkiej Licealadzie Strzeleckiej organizowanej przez V Liceum Ogólnokształcące im. Jana Sobieskiego w Białymstoku.

Proces absorpcji środków unijnych napotyka na liczne przeszkody wynikające z przyczyn zarówno zewnętrznych jak i wewnętrznych w stosunku do ubiegających się o nie podmiotów. Sprawia to, że poziom wykorzystania środków przez gminy jest zróżnicowany. Fundamentalną przeszkodą we współpracy transgranicznej w wymiarze finansowym są ograniczone możliwości władz lokalnych.

Wśród innych ważnych czynników należy wyróżnić słabości systemu rozliczeń finansowych (po stronie białoruskiej) i brak zabezpieczenia inwestycyjnego wspólnych projektów oraz kapitału obrotowego (po obu stronach). Z problemami w wymiarze finansowym wiążą się problemy gospodarcze.

Z barierami o charakterze finansowym wiąże się problematyka wdrażania środków transgranicznych. W Polsce i w państwach ościennych, w tym w trakcie wdrażania Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013, występowały problemy specyficzne dla projektów transgranicznych. Pierwszy związany był ze stosowaniem odrębnych systemów księgowości w każdym z krajów. Kolejna trudność dotyczyła braku doświadczenia partnerów białoruskich w realizacji projektów, szczególnie w zakresie rozliczania projektów pod względem finansowym i sprawozdawczym. Następny problem związany był z czynnikami o charakterze administracyjnym, zwłaszcza przedłużonymi procedurami finansowymi na Białorusi wynikającymi z obowiązujących tam przepisów. Do utrudnień zaliczyć można opóźnienia w wypłacie środków wynikające z długiego czasu akceptacji i ewentualnego poprawiania raportów.

Jednym z ważnych elementów realizacji projektów transgranicznych jest ich finansowanie. Pozytywną cechą reguł finansowania projektów w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013 było przekazywanie realizatorom transz dofinansowania w formie prefinansowania. Otrzymanie kolejnej transzy było uzależnione od rozliczenia poprzedniej poprzez złożenie raportu finansowego i merytorycznego. Analiza Raportu końcowego z badania ewaluacyjnego pt. „Ewaluacja ex-post działań współfinansowanych z Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013”<sup>891</sup> wykazała, że beneficjenci pozytywnie wyrażali się o regule prefinansowania. Jej słabą stroną było to, że zasady regulujące wielkość i częstotliwość transz były identyczne na poziomie całego Programu dla wszystkich projektów regularnych i parasolowych, i nie uwzględniały specyfiki poszczególnych projektów. Jednocześnie beneficjenci wyrażali czasami opinię, że przekazana transza była zbyt mała na zakup całego

---

<sup>891</sup> *Raport końcowy z badania ewaluacyjnego....*

sprzętu (np. kupno drogiej aparatury do szpitala). Brak zakupu uniemożliwił wystąpienie o kolejne środki. Finalnie trudności te były rozwiązywane we współpracy z Wspólnym Sekretariatem Technicznym, jednak powodowały niepotrzebne opóźnienia. W przyszłości dobrą praktyką mogłaby być większa elastyczność w ustalaniu z beneficjentami transz płatności<sup>892</sup>.

Innym istotnym aspektem finansowania projektów była zasada, że ryzyko kursowe ponoszą wyłącznie realizatorzy projektu. Zgodnie z tą regułą, jeśli kurs wymiany euro był dla beneficjenta niekorzystny, różnicę musiał pokryć ze środków własnych. Ponadto problematyczna była kwestia momentu obliczania kursu euro. Dopiero w marcu 2015 roku Wspólny Komitet Monitorujący podjął decyzję o stosowaniu kursu wymiany euro z miesiąca dokonania rzeczywistej zapłaty. Wykorzystując doświadczenia z okresu 2007-2013<sup>893</sup>, Raport jednoznacznie stwierdza, że pożądane jest wprowadzenie rozwiązań, które w maksymalnym stopniu pozwalają beneficjentom chronić się przed ryzykiem kursowym.

Dane Raportu wskazują, że problematyczna była także procedura weryfikacji raportów finansowych w ramach Programu. Trwała zbyt długo i uwzględniała zbyt wiele etapów. Jako przykład może posłużyć wypowiedź jednego z beneficjentów:

*„Ale kiedy złożę wniosek do RPO i nawet kiedy czekam na niego miesiąc, to po miesiącu (...) mam te pieniądze, i mam następne pieniądze. A tu (czyli w ramach PWT PBU) miesiąc, później idzie gdzieś (wniosek – dopisek badacza) do Ministerstwa i tam w Ministerstwie następny miesiąc albo kilkanaście dni się czeka. I suma sumarum po dwóch miesiącach mogę się ubiegać o następne pieniądze. Żeby to się dało tak skrócić do miesiąca, to by było super”<sup>894</sup>.*

Wymienione powyżej bariery wystąpiły również w trakcie realizacji bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna.

Bariery finansowe współpracy transgranicznej podlaskich gmin z Białorusią przedstawia tabela 30.

---

<sup>892</sup> *Ibidem.*

<sup>893</sup> *Raport końcowy z badania ewaluacyjnego...*

<sup>894</sup> *Ibidem.*

**Tabela 30. Bariery finansowe współpracy transgranicznej z Białorusią wśród gmin prowadzących współpracę z tym krajem**

Bariery finansowe	% odpowiedzi
Ograniczone możliwości finansowe, w tym budżetów władz lokalnych terenów przygranicznych	74
Niska sprawność rozliczeń systemu rozliczeń finansowych	16
Brak instytucji otoczenia biznesu	16
Brak systemu zabezpieczeń finansowych transakcji handlowych	13
Brak zabezpieczenia inwestycyjnego wspólnych projektów oraz kapitału obrotowego	6

Źródło: J. Poleszczuk i in., *Samorządowa i obywatelska...*, s. 91.

Według wyników badań przeprowadzonych przez Fundację Laboratorium Badań i Działań Społecznych „SocLab” z Białegostoku w okresie od lipca do września 2013 r. w ramach projektu „Diagnoza samorządowej i obywatelskiej współpracy transgranicznej w województwie podlaskim” głównymi ograniczeniami finansowymi we współpracy transgranicznej z Białorusią w opinii gmin prowadzących kooperację z tym krajem były:

- ograniczone możliwości finansowe, w tym budżetów władz lokalnych terenów przygranicznych;
- niska sprawność rozliczeń systemu rozliczeń finansowych;
- brak instytucji otoczenia biznesu;
- brak systemu zabezpieczeń finansowych transakcji handlowych;
- brak zabezpieczenia inwestycyjnego wspólnych projektów oraz kapitału obrotowego.

Problemy związane ze słabością infrastruktury bankowej do rozliczeń finansowych dostrzega Elżbieta Mikuła-Bączek<sup>895</sup>. Z kolei Artur Myna zwraca uwagę na brak wkładu własnego oraz środków na dokumentację techniczną przy finansowaniu inwestycji z funduszy Unii Europejskiej ze strony gmin. Podkreśla też brak średniookresowego planowania budżetów jednostek samorządów terytorialnych, odpowiadających horyzontowi czasowemu

<sup>895</sup> E. Mikuła-Bączek, *Czynniki ograniczające i aktywizujące współpracę transgraniczną Polski i Ukrainy*, [w:] M.G. Woźniak (red.), *Spójność ekonomiczna a modernizacja regionów transgranicznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008, s. 119. Autor świadomie zaprezentował ograniczenia związane ze słabością infrastruktury bankowej do rozliczeń finansowych na Ukrainie, ponieważ na Białorusi odnotowane są podobne problemy.

programowania funduszy strukturalnych. Kolejnym mankamentem są dominujące w dochodach gmin subwencje i dotacje, które stanowią wysoce nieprzewidywalną kategorię dochodów i często nie wystarczają na wykonanie zadań przejętych od państwa. Dodatkowo gminy wydatki inwestycyjne określają zwykle pod koniec roku, a później zmieniają<sup>896</sup>. Wielkość gminy ma także znaczenie w kwestii wykorzystania środków europejskich. Zdaniem Dominiki Bieleckiej największe problemy z wykorzystaniem funduszy mają małe gminy wiejskie, przede wszystkim ze względu na niewystarczające zasoby (finansowe, ludzkie, materialne). Uważa, że bez zmiany zasad ubiegania się i przyznawania środków z UE dysproporcje między poziomem życia w gminach miejsko-wiejskich i małych gminach wiejskich będą się pogłębiać. Badanie uwidocznili też gminy, które dotychczas nie skorzystały z żadnego z dostępnych funduszy pomocowych. Bez odpowiednich działań mających na celu wyrównanie szans w ubieganiu się o fundusze unijne proces marginalizacji samorządów niepotrafiących skutecznie wykorzystać żadnych funduszy będzie postępował<sup>897</sup>. Pomimo faktu, że dwie ostatnie publikacje (A. Myna i D. Bieleckiej) są sprzed 15 i 13 lat, to autor doktoratu uznał, że problemy w nich poruszane są nadal aktualne i bezpośrednio odnoszą się do problematyki pracy.

Zdaniem Kamili Piotrowskiej jedną z głównych przeszkód pojawiającą się w trakcie ubiegania się o fundusze europejskie jest płynność finansowa beneficjentów. Beneficjenci muszą znaleźć własne lub zewnętrzne źródła finansowania, ponieważ pomoc udzielana w postaci dotacji z funduszy unijnych ma charakter refundacji poniesionych wcześniej kosztów. Najpierw ponoszone są koszty inwestycji, a następnie są one częściowo zwracane z dotacji unijnej, w zależności od programu do maksymalnie 85% poniesionych kosztów. Z zachowaniem płynności finansowej związane jest również przedstawienie wymaganego wkładu własnego dla realizacji projektu. Do problemów związanych z aplikowaniem o fundusze europejskie niezbędne jest precyzyjne określenie budżetu projektu oraz sposobu i źródeł jego finansowania. Należy pamiętać, że źródła finansowania muszą być realne i

---

<sup>896</sup> A. Myna, *Bariery w korzystaniu ze środków pomocowych Unii Europejskiej na przykładzie gmin lubelszczyzny*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 9, s. 34. Problemy związane z korzystaniem przez gminy ze środków europejskich było przedmiotem kontrowersji związanych z niespójnością regulacji dotyczących wykonywania zadań własnych gmin z regulacjami określającymi zasady pozyskiwania przez nie funduszy europejskich. Wątpliwości dotyczące dopuszczalności dokonywania wydatków na programy współfinansowane ze środków europejskich, niemieszczące się w zakresie zadań własnych gmin, wydaje się usuwać regulacja zawarta w art. 216 ust. 2 Ustawy o finansach publicznych. Wyodrębnia ona wydatki na programy finansowane z udziałem środków europejskich jako oddzielną kategorię wydatków, które mogą być ponoszone z budżetów JST – zob. A. Babczuk, J. Ładysz, *Zadania własne samorządu gminnego a wykorzystywanie funduszy europejskich*, „Finanse Komunalne” 2011, nr 1-2, s. 67.

<sup>897</sup> D. Bielecka, *Fundusze pomocowe, Unii Europejskiej – bariery i możliwości absorpcji środków przez gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 10, s. 55-56.

wiarygodne. Przy tworzeniu projektu beneficjenci nie powinni patrzeć tylko na ograniczenie wysokości kosztów przedsięwzięcia. Trzeba wziąć pod uwagę to, że z programów europejskich można uzyskać dużą dotację, natomiast sfinansowanie niezbędnego wkładu własnego można uzyskać na przykład z banków, które chętnie współpracują przy finansowaniu przedsięwzięć realizowanych z funduszy unijnych<sup>898</sup>. Podobne spostrzeżenia mają Jan Czempas i Małgorzata Kern, którzy uważają, że przyczyną ograniczonego korzystania przez niektóre gminy z pieniędzy zagranicznych jest konieczność posiadania wkładu własnego – w przypadku uboższych jednostek samorządu terytorialnego warunek ten jest trudny do spełnienia z powodu braku wolnych środków, które mogłyby posłużyć do prefinansowania. Oczekiwanie na ich zwrot po czasochłonnej weryfikacji wniosku o płatność było i jest ważną barierą utrudniającą procedurę aplikowania o środki europejskie. Należy zauważyć, że w latach 2004–2006 nie było możliwości pozyskania zaliczki na poczet realizacji projektu ze strony instytucji pośredniczących, którymi w polskich województwach były Urzędy Wojewódzkie. Niektóre gminy nie potrafiły też wykorzystać możliwości, jaką stwarzało zaciągnięcie pożyczki na prefinansowanie z Banku Gospodarstwa Krajowego. Negatywną konsekwencją wysokiej koniunktury, wzrostu płac i szybkiego umacniania się wartości złotówki, jest konieczność uzupełniania przez gminy przyznanych wcześniej kwot unijnych środkami własnymi<sup>899</sup>.

W zakresie finansowania bilateralnej współpracy Białegostoku i Grodna istnieje wiele ograniczeń, przy czym do najważniejszych należy zaliczyć ograniczone możliwości finansowe, w tym budżetów władz lokalnych terenów przygranicznych.

---

<sup>898</sup> K. Piotrowska, *Dostępne fundusze unijne na inwestycje infrastrukturalne realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego i praktyczne aspekty ich wykorzystania*, „Finanse Komunalne” 2007, nr 10, s. 22-23.

<sup>899</sup> J. Czempas, M. Kern, *Środki zagraniczne...*, s. 19.

## Zakończenie

Celem pracy była analiza oraz ocena bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna w świetle prawa międzynarodowego publicznego. Wyodrębniono w niej następujące cele szczegółowe:

1. Identyfikacja aktów prawnych regulujących bilateralną współpracę transgraniczną Białegostoku i Grodna oraz uzupełniających je dokumentów niewiążących.
2. Identyfikacja zakresu przedmiotowego bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna.
3. Wyodrębnienie źródeł i zasad finansowania bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna.
4. Identyfikacja problemów praktycznych bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna i próba wskazania perspektyw ich rozwiązania.

Dążąc do realizacji tak postawionego założenia, zweryfikowano przyjętą w rozprawie tezę główną oraz hipotezy szczegółowe.

Tezą badawczą rozprawy było stwierdzenie, że prawny wymiar bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna nosi cechy swoiste, przy jednakowym spełnianiu standardu ogólnego. Tezę tą w całości potwierdzono. W odniesieniu do niej należy stwierdzić, że współpraca transgraniczna Białegostoku i Grodna z jednej strony mieści w typowym, przewidzianym prawnie i praktykowanym standardzie współpracy transgranicznej, gdyż ich wzajemne relacje znajdują swoje źródło w położeniu transgranicznym obu miast, są oparte na przynależności do struktur organizacyjnych (zwłaszcza Euroregion „Niemen”) i wykorzystaniu konkretnych programów wsparcia w celu realizacji licznych przedsięwzięć w dość typowych obszarach (gospodarki, edukacji, nauki, kultury, turystyki, sportu). Z drugiej strony relacje te mają charakter swoisty. Nieczęsto zdarza się, że po dwóch stronach granicy zewnętrznej UE funkcjonują dwa znacznej wielkości miasta, położone bliżej względem siebie, niż wobec podobnych ośrodków w swych krajach macierzystych, posiadających wspólną historię<sup>900</sup> i bardzo silne więzi prywatne oparte na więziach rodzinnych i dużym zaangażowaniu osobistym osób piastujących ważne funkcje kierownicze w samorządach i instytucjach samorządowych, co napędza ową współpracę. Swoistość bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna polega też paradoksalnie na utrzymywaniu współpracy

---

<sup>900</sup> Przez lata łączyła je jednakowa przynależność państwowa: początkowo do Rzeczypospolitej Obojga Narodów, potem Rosji, następnie Polski przedwojennej; po upadku ZSRR trwale rozdzieliła je granica.

pomimo trudnych relacji politycznych między Polską i Białorusią. Zazwyczaj współpraca transgraniczna rozwija się tylko tam, gdzie są ku temu dobre warunki, tymczasem w przypadku relacji Białystok – Grodno trwa i rozwija się pomimo przeciwności.

Z kolei co do hipotez szczegółowych ustalono po pierwsze, że bilateralna współpraca transgraniczna Białegostoku i Grodna uregulowana jest w aktach prawa międzynarodowego, europejskiego i krajowego. Po drugie, bilateralna współpraca transgraniczna Białegostoku i Grodna obejmuje różnorodne dziedziny życia społecznego (w tym m.in.: działalność samorządu terytorialnego, gospodarkę, wymianę informacji, ochronę środowiska, gospodarkę komunalną, transport miejski, opiekę socjalną). Po trzecie, źródłami finansowania bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna są środki własne, a także krajowe środki zewnętrzne i międzynarodowe środki zewnętrzne. Po czwarte, problemy bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna lokują się na różnych płaszczyznach (politycznej, instytucjonalnej, przedmiotowej, finansowej i innych).

W konsekwencji realizacji założeń i weryfikacji hipotez przyjęto szereg wniosków zarówno natury ogólnej, jak i szczegółowej. W pierwszej kolejności należy wskazać na wnioski ogólne.

Europejska bilateralna współpraca transgraniczna wpisuje się w konkretne ramy pojęciowe, prawne i praktyczne. Można ją zdefiniować jako każde wspólnie realizowane przedsięwzięcie, którego celem jest umocnienie i rozwój sąsiedzkich relacji między społecznościami i władzami terytorialnymi dwóch stron (każda z innego kraju sąsiedzkiego) oraz podpisanie porozumień i przyjęcie uzgodnień niezbędnych do realizacji takich działań.

Współpraca transgraniczna jest rodzajem współpracy terytorialnej, która obejmuje współpracę transgraniczną, współpracę międzyregionalną i współpracę transnarodową (ponadnarodową). Jej podstawy prawne obejmują unormowania prawnomiędzynarodowe, regulacje prawa Unii Europejskiej (w związku z finansowaniem projektów transgranicznych, ruchem granicznym itd.) oraz prawa krajowego (obu państw). Jeśli chodzi o praktykę, to podlega ona postępującej instytucjonalizacji. Obok euroregionów pojawiły się europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej oraz inne międzynarodowe zrzeszenia.

Białystok i Grodno jako podmioty europejskiej bilateralnej współpracy transgranicznej podlegają w tym obszarze funkcjonalnemu upodmiotowieniu. Nie oznacza to osiągnięcia statusu podmiotów prawa międzynarodowego publicznego (ale z pewnością aspiruje do sytuacji zbliżonej do pozycji krajowych osób fizycznych i prawnych w prawie międzynarodowym publicznym).



W bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna poza uniwersalnymi podstawami prawnymi (w prawie międzynarodowym publicznym) ogólnie regulującymi europejską bilateralną współpracę transgraniczną, szczególne znaczenie mają regulacje w wybranych porozumieniach polsko-białoruskich, a także w prawie krajowym – polskim i białoruskim. Wydaje się, że zarysowane od pewnego czasu polityczne „ocieplenie” w relacjach polsko-białoruskich powinno stanowić okazję do uporządkowania, usystematyzowania, a w konsekwencji udoskonalenia prawnych podstaw w swych wzajemnych kontaktach tak, by poprzez zmianę/nowelizację traktatu o przyjaźni oraz porozumień międzynarodowych wprowadzić postanowienia „dostosowujące” transgraniczne relacje do standardów wewnętrznych Unii Europejskiej. Chodzi o odpowiednią (nie wprost) adaptację rozwiązań prawnych zawartych w regulacjach międzynarodowych i europejskich, których Białoruś nie jest stroną. Dałoby to szansę na doprecyzowanie aktualnie obowiązującego porozumienia obu miast i rozwinięcia opartej na nim praktyki.

Dotychczasowy przedmiot europejskiej bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna ma charakter z jednej strony dość szeroki (obejmuje obszary związane z działalnością samorządu terytorialnego, gospodarką, wymianą informacji, kulturą, sztuką, oświatą, nauką, turystyką, sportem), a z drugiej strony można zauważyć dominację działań krótkoterminowych (w tym jednorazowych). Zauważalne jest pewne sprzężenie z geopolityką (unika się obszarów „upolitycznionych” i „rozciągniętych w czasie”). Wydaje się, że katalog będzie się poszerzał, natomiast wskazana jest tu sanacja w postaci przyjęcia określonej strategii (z jasno sformułowanymi priorytetami) i zaplanowania działań i instrumentów do ich realizacji.

Możliwości finansowania europejskiej bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna są szerokie, z wyraźną dominacją środków własnych i unijnych na prowadzenie tej współpracy. Jednak duży formalizm związany z pozyskiwaniem środków zewnętrznych oraz swoista sinusoida relacji polsko-białoruskich nie stanowią wystarczająco stabilnej podstawy dla budżetowania wzajemnych relacji z większym (niż dotąd) rozmachem.

Problemy bilateralnej współpracy Białegostoku i Grodna sprowadzić można do następstw geopolityki i własnych braków. Te pierwsze to formalne i materialne uzależnienie od kondycji stosunków polsko-białoruskich i unijno-białoruskich. Te drugie zaś są wypadkową indywidualnych postaw, uprzedzeń, a także zdarzeń losowych. Jednym i drugim kategoriom problemów należy się przyglądać, poszukując sposobu na optymalizację, a następnie podejmując właściwe działania naprawcze.

Mimo niedoskonałości, perspektywy bilateralnej współpracy transgranicznej Białegostoku i Grodna rysują się pozytywnie. Geopolityka, choć doskwiera (powodując przestoje i impasy), na szczęście podlega też procesom naprawczym i przynosi swoje posobności historyczne. Słabości własne Białegostoku i Grodna stopniowo, choć nie tak szybko, jak można by sobie życzyć, są ograniczane, a niekiedy eliminowane. Wydaje się, że właściwe regulacje prawne też podlegają doskonaleniu. W konsekwencji, można stwierdzić metaforycznie, że choć z Białegostoku do Grodna jest stosunkowo blisko, dystans ten (nie skracając odległości) stale się zmniejsza.

## Bibliografia

### I. Dokumenty

#### Dokumenty międzynarodowe wielostronne

1. Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych uchwalona w Euroregionie EUREGIO na pograniczu Niemiec i Holandii 20 listopada 1981 r., tryb dostępu:  
<http://www.karpacki.pl/gfx/karpacki/pl/defaultopisy/70/10/1/ekrg200805032703.pdf> [na dzień: 18.07.2016 r.]
2. Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych, uchwalona w Euroregionie EUREGIO na pograniczu Niemiec i Holandii w dniu 20 listopada 1981 r.
3. Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r., Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607
4. Europejska Karta Samorządu Regionalnego, przyjęta w Strasburgu 5 czerwca 1997 r., tryb dostępu: [www.karpacki.pl/pliki/eksr200804124345.doc](http://www.karpacki.pl/pliki/eksr200804124345.doc) [na dzień: 10.01.2013 r.]
5. Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi z dnia 10 lipca 1993 r., Dz.U. z 1993 r, nr 61, poz. 287
6. Konstytucja Światowej Organizacji Zdrowia, tryb dostępu:  
<http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/constitution-en.pdf?ua=1> [na dzień: 08.10.2017 r.]
7. Porozumienie o utworzeniu Związku Transgranicznego „Euroregion Niemen”, dokument udostępniony autorowi i w jego zasobach (kopia)
8. Statut Związku Transgranicznego „Euroregion Niemen”, tryb dostępu:  
[www.niemen.org.pl/spf/i/file/Statuty%20i%20regulaminy/Statut%20Euroregionu.pdf](http://www.niemen.org.pl/spf/i/file/Statuty%20i%20regulaminy/Statut%20Euroregionu.pdf)  
[na dzień: 10.09.2018 r.]
9. Umowa w sprawie Sieci Uniwersytetów Pogranicza podpisana, tryb dostępu:  
<http://sup.uwb.edu.pl/aktualnosci/27-umowa-w-sprawie-sieci-universytetow-pogranicza-podpisana.html> [na dzień: 02.04.2014 r.]

## **Dokumenty międzynarodowe bilateralne**

1. Deklaracja o dobrym sąsiedztwie, wzajemnym zrozumieniu i współpracy między Rzeczpospolitą Polską i Republiką Białoruś z 10 października 1991 r., Dz.U. z 2010 r., nr 26, poz. 286
2. Porozumienie między Rządem RP a Rządem Republiki Białorusi o współpracy w dziedzinie edukacji z 20 lipca 2016 r., M.P. z 2017 r., poz. 49
3. Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś o głównych zasadach współpracy transgranicznej, podpisane 24 kwietnia 1992 r., M.P. z 2003 r. nr 37, poz. 518
4. Porozumienie o współpracy pomiędzy Miastem Białystok a Miastem Grodno z dnia 16 marca 2018 r., tryb dostępu: [https://www.bialystok.pl/pl/dla\\_mieszkanow/wschodzacy\\_bialystok/wspolpracazagraniczna.html](https://www.bialystok.pl/pl/dla_mieszkanow/wschodzacy_bialystok/wspolpracazagraniczna.html) [na dzień: 31.12.2018 r.]
5. Porozumienie o współpracy pomiędzy Miastem Grodno (Białoruś) i Miastem Białystok (Polska) na lata 2000-2003, pkt 8, udostępniona autorowi przez Urzędu Miejskiego w Białymstoku i w jego zasobach (kopia)
6. Porozumienie o współpracy zawarte pomiędzy Komendą Miejską Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku (Rzeczpospolita Polska) a Komendą ds. Nadzwyczajnych Sytuacji w Grodnie przy Komendzie Obwodu Grodzieńskiego Ministerstwa ds. Nadzwyczajnych Sytuacji Republiki Białoruś w Grodnie z dnia 26 czerwca 2009 roku, udostępniona autorowi przez Komendę Miejską Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku i w jego zasobach (kopia)
7. Porozumienie o współpracy zawartego pomiędzy Komendą Miejską Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku (Rzeczpospolita Polska) a Komendą ds. Nadzwyczajnych Sytuacji w Grodnie przy Komendzie Obwodu Grodzieńskiego Ministerstwa ds. Nadzwyczajnych Sytuacji Republiki Białoruś w Grodnie z dnia 26 czerwca 2009 roku, udostępnione autorowi i w jego zasobach (kopia)
8. Statut Polsko-Białoruskiej Międzyrządowej Komisji Koordynacyjnej do spraw Współpracy Transgranicznej, podpisany w Grodnie 19 kwietnia 1996 r., tryb dostępu: <https://mswia.gov.pl/download/1/10961/STATUT-BIALORUS.pdf> [na dzień: 11.08.2017 r.]

9. Statut Związku Białorusi i Rosji z 12 sierpnia 1999 r., tryb dostępu: [http://www.belrus.ru/law/act/dokumenty\\_opredelyayuchie\\_osnov\\_dogovor\\_o\\_sozdani\\_i\\_soyuznogo\\_gos/organyi\\_soyuznogo\\_gosudarstva.html](http://www.belrus.ru/law/act/dokumenty_opredelyayuchie_osnov_dogovor_o_sozdani_i_soyuznogo_gos/organyi_soyuznogo_gosudarstva.html) [na dzień: 31.12.2018 r.]
10. Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Białoruś o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisany 23 czerwca 1992 r., Dz.U. z 1993 r., nr 118, poz. 527
11. Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Białoruś o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisany w Warszawie dnia 23 czerwca 1992 r., Dz.U. z 1992 r., nr 118, poz. 527
12. Umowa między Rządem RP a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy transgranicznej z 2 października 1992 r., „Zbiór dokumentów” 1992, nr 4
13. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej a Rządem Republiki Białoruś o współpracy w dziedzinie kultury, nauki i oświaty, sporządzona w Warszawie dnia 27 listopada 1995 r., Dz.U. z 1996 r., nr 76, poz. 365
14. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś w sprawie przejść granicznych z 24 kwietnia 1992 r., M.P. z 2003 r., nr 37, poz. 518
15. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś o zasadach małego ruchu granicznego, sporządzona w Warszawie 12 lutego 2010 r., Dz.U. z 2010 r., nr 122, poz. 823
16. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś o współpracy gospodarczej z 30 kwietnia 2004 r., Dz.U. z 2010 r., nr 26, poz. 286
17. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o współpracy w dziedzinie zapobiegania katastrofom, klęskom żywiołowym i innym poważnym wypadkom, Dz.U. z 2017, poz. 689
18. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś o współpracy gospodarczej z 30 kwietnia 2004 r., M.P. z 2003 r., nr 49, poz. 754
19. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o zasadach małego ruchu granicznego z 12 lutego 2010 r., Dz.U. z 2010 r., nr 122, poz. 823
20. Umowa o międzynarodowej współpracy między Grodzieńskim Państwowym Uniwersytetem im. Janki Kupały (Republika Białoruś) a Uniwersytetem w Białymstoku (Rzeczpospolita Polska) z dnia 21 grudnia 2015 r., materiały wewnętrzne Działu Programów Międzynarodowych i Współpracy z Zagranicą Uniwersytetu w Białymstoku, udostępnione autorowi i w jego zasobach (kopie)

21. Umowa o przyjaźni i współpracy z marca 2001 r. Zespołów Grodzieńskiego Obwodowego Teatru Lalek i Białostockiego Teatru Lalek, w zasobach autora (kopia)
22. Umowa o ruchu osobowym pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś o ruchu osobowym z 26 sierpnia 2003 r., M.P z 2003 r., nr 49, poz. 754
23. Umowa o ruchu osobowym pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś o ruchu osobowym z 20 grudnia 2007 r., M.P z 2008 r., nr 83, poz. 733
24. Umowa o współpracy pomiędzy Miastem Białystok a Miastem Grodno z dnia 16 grudnia 2009 r., udostępniona autorowi przez Urząd Miejski w Białymstoku i w jego zasobach (kopia)
25. Umowa o współpracy z dnia 16 grudnia 2009 r. zawarta pomiędzy Białymstokiem a Grodnem, udostępniona autorowi i w jego zasobach (kopia)

### **Prawo Unii Europejskiej**

1. Jednolity Akt Europejski, Dz. Urz. WE L 169 z 29.06.1987 r.
2. Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999, Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006 r.
3. 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. (wersja skonsolidowana)
4. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”, Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r.
5. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania, Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r.

6. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku ustanawiające wspólne przepisy dotyczące EFRR, EFS, FS, EFRROW oraz EFMiR, Dz.Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r.
7. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 232/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające Europejski Instrument Sąsiedztwa, Dz. Urz. UE L 77 z 15.03.2014 r.
8. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 236/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające wspólne zasady i procedury wdrażania unijnych instrumentów na rzecz finansowania działań zewnętrznych, Dz. Urz. UE L 77 z 15.03.2014 r.
9. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012, Dz. Urz. UE L 193 z 30.07.2018 r.
10. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, Dz. Urz. UE L 298 z 26.10.2012 r.
11. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) 1638/2006 z dnia 24 października 2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, Dz. Urz. UE L 310 z 9.11.2006 r.
12. Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 897/2014 z dnia 18 sierpnia 2014 r. ustanawiające przepisy szczegółowe dotyczące wdrażania programów współpracy transgranicznej finansowanych na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 232/2014 ustanawiającego Europejski Instrument Sąsiedztwa, Dz. Urz. UE L 244 z 18.08.2014 r.
13. Traktat o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE. C 202 z 07.06.2016 r. (wersja skonsolidowana)
14. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. Urz. UE C 321E z 29.12.2006 r. (wersja skonsolidowana)
15. Traktat z Amsterdamu, Dz. Urz. WE C 340 z 10.11.1997 r.
16. Traktat z Maastricht, Dz. Urz. WE C 191 z 29.07.1992 r.

## **Prawo polskie**

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.
2. Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 lipca 2006 r. o sprostowaniu błędu, Dz.U z 2006 r., nr 154, poz. 1107
3. Priorytety Współpracy Zagranicznej Województwa Podlaskiego, Załącznik nr 1 do Uchwały Nr XXXVII/480/06 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 10 kwietnia 2006 r., tryb dostępu: [http://bip.umwp.wrotapodlasia.pl/wojewodztwo/akty\\_prawne1/uchwaly\\_sej/uchw\\_sejmiku\\_od\\_2002\\_do\\_2007/rok\\_2006\\_s/IV\\_2006\\_s/XXXVII\\_480\\_.html](http://bip.umwp.wrotapodlasia.pl/wojewodztwo/akty_prawne1/uchwaly_sej/uchw_sejmiku_od_2002_do_2007/rok_2006_s/IV_2006_s/XXXVII_480_.html) [na dzień: 31.12.2018 r.]
4. Statut Miasta Białegostoku z dnia 5 lutego 1996 r., Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2016 r., poz. 2397, t.j. z późn. zm.
5. *Strategia promocji i komunikacji marketingowej proinwestycyjnej, turystycznej i wewnętrznej Miasta Białegostoku*, Eskadra MarketPlace, tryb dostępu: <https://www.bialystok.pl/resource/file/download-file/id.1350> [na dzień: 26.07.2018 r.]
6. *Strategia Rozwoju Miasta Białegostoku na lata 2011-2020 plus*, Załącznik do Uchwały Nr LVIII/777/10 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 13 września 2010 r., tryb dostępu: [https://www.bialystok.pl/pl/dla\\_biznesu/rozwoj\\_miasta/](https://www.bialystok.pl/pl/dla_biznesu/rozwoj_miasta/) [na dzień: 31.12.2018 r.]
7. *Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020*, Uchwała nr XXXI/374/13 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 9 września 2013 r. w sprawie przyjęcia zaktualizowanej Strategii Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020, tryb dostępu: [http://bip.umwp.wrotapodlasia.pl/wojewodztwo/urząd\\_mar/programy\\_i\\_działania/programy\\_od\\_2009/prog\\_\\_09092013.html](http://bip.umwp.wrotapodlasia.pl/wojewodztwo/urząd_mar/programy_i_działania/programy_od_2009/prog__09092013.html) [na dzień: 31.12.2018 r.]
8. *Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020*, załącznik nr 1 do Uchwały nr 150/2157/2013 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 19 marca 2013 r. , tryb dostępu: [http://bip.umwp.wrotapodlasia.pl/wojewodztwo/urząd\\_mar/programy\\_i\\_działania/programy\\_od\\_2009/prog\\_\\_09092013.html](http://bip.umwp.wrotapodlasia.pl/wojewodztwo/urząd_mar/programy_i_działania/programy_od_2009/prog__09092013.html) [na dzień: 31.12.2018 r.]
9. Uchwała nr L/475/18 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 25 czerwca 2018 r. w sprawie określenia zasad, trybu i harmonogramu aktualizacji Strategii Rozwoju



- Województwa Podlaskiego do roku 2020, Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2018 r, poz. 2913
10. Uchwała Nr XLI/624/17 Rady Miasta Białystok z dnia 25 września 2017 r. w sprawie podjęcia współpracy z Miastem Grodno (Republika Białorusi), tryb dostępu: [https://www.bip.bialystok.pl/wladze/rada\\_miasta\\_bialystok/uchwaly\\_rady\\_miasta\\_biale\\_gostoku/kadencji\\_20142018\\_/uchwala-nr-xli-624-17.html](https://www.bip.bialystok.pl/wladze/rada_miasta_bialystok/uchwaly_rady_miasta_biale_gostoku/kadencji_20142018_/uchwala-nr-xli-624-17.html) [na dzień: 31.12.2018 r.]
  11. Uchwała Nr XLV/557/09 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 7 września 2009 r. w sprawie podjęcia współpracy z miastem Grodno (Republika Białoruś), § 1, tryb dostępu: <http://www.bip.bialystok.pl/290-szczegoly-uchwaly/lang/pl-PL/id/IfdBc1D5u3Hqppm9tzNDw2/back/289/default.aspx> [na dzień: 14.06.2014 r.]
  12. Uchwała Nr XLV/557/09 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 7 września 2009 roku w sprawie podjęcia współpracy z miastem Grodno (Republika Białoruś), tryb dostępu: [www.bip.bialystok.pl/290szczegolyuchwaly/lang/lang/plPL/id/IfdBc1D5u3Hqppm9tzNDw2/back/289/default.aspx](http://www.bip.bialystok.pl/290szczegolyuchwaly/lang/lang/plPL/id/IfdBc1D5u3Hqppm9tzNDw2/back/289/default.aspx) [na dzień: 17.02.2013 r.]
  13. Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy, Dz.U. z 2018 r., poz. 1958, t.j. z późn. zm.
  14. Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie wojewódzkim oraz o administracji rządowej w województwie oraz zmianie niektórych ustaw, Dz.U. z 2001 r., nr 45, poz. 497
  15. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2018 r., poz. 1530 t.j. z późn. zm.
  16. 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.
  17. Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o współpracy rozwojowej, Dz.U. z 2017 r., poz. 2098 t.j. z późn. zm.
  18. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz.U. z 2018 r., poz. 1314, t.j. z późn. zm.
  19. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Dz.U. z 2018 r., poz. 1458, t.j. z późn. zm.
  20. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. z 2018 r., poz. 450, t.j. z późn. zm.

21. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2017 r., poz. 2077, t.j. z późn. zm.
22. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych, Dz.U. z 2018 r., poz. 1986, t.j. z późn. zm.
23. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2018 r., nr 995, t.j. z późn. zm.
24. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2018 r., nr 913, t.j. z późn. zm.
25. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, Dz.U. z 2018 r., poz. 1491, t.j. z późn. zm.
26. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, Dz.U. z 2017 r., nr 210, t.j. z późn. zm.
27. Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej, Dz.U. z 2008 r. nr 218, poz. 1390 z późn. zm.
28. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2018 r., poz. 994, t.j. z późn. zm.
29. Załącznik do Zarządzenia nr 543/15 Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Białymstoku z późn. zm., tryb dostępu: [https://www.bip.bialystok.pl/urzed\\_miejski/statut-i-regulamin-organizacyjny.html](https://www.bip.bialystok.pl/urzed_miejski/statut-i-regulamin-organizacyjny.html) [na dzień 31.12.2019 r.]
30. Załącznik do zarządzenia wewnętrznego nr 19/17 Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 11 kwietnia 2017 r. w sprawie ustalenia organizacji wewnętrznej Departamentu Kultury, Promocji i Sportu oraz szczegółowych zadań, referatów i samodzielnych stanowisk pracy (kopia w zasobach autora)
31. Załącznik do zarządzenia wewnętrznego nr 89/15 Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie ustalenia organizacji wewnętrznej Departamentu Prezydenta Miasta oraz szczegółowych zadań referatów i samodzielnych stanowisk pracy oraz zespołów (kopia w zasobach autora)

## **Prawo białoruskie**

1. Konstytucja Republiki Białarus' ot 15 marta 1994 g. nomer 2875-XII, Nacional'nyj rejestr pravovych aktov Respubliki Białarus', 1999 g., nomer 1 1/0

2. Statut Miasta Mińsk, tryb dostępu: <http://minsk.gov.by/ru/tempage/ustav/> [na dzień: 26.05.2016 r.]
3. Ukaz Prezidenta Respubliki Białaruś ot 19 sentiabria 1995 g. nomer 283, O provedenii reformy organov mestnogo upravlenija i samoupravlenija, Nacional'nyj rejestr pravovych aktov Respubliki Białaruś, 2000 g., nomer 1, 1/836
4. Zakon Respubliki Białaruś ot 23 ijula 2008 g. nomer 421-Z, O mieždunarodnych dogovorach Respubliki Białaruś, Nacional'nyj rejestr pravovych aktov Respubliki Białaruś, 2008 g. nomer 2/1518
5. Zakon Respubliki Białaruś ot 10 janvarja 2000 g. nomer 361-Z, O normativnych pravovych aktach Respubliki Białaruś, Nacjonalnyj jerestr pravovych aktov Respubliki Białaruś, 2009 g. nomer 161, 2/1583
6. Zakon Respubliki Białaruś ot 10 janvarja 2000 g. nomer 361-Z, O normativnych pravovych aktach Respubliki Białaruś, Nacjonalnyj jerestr pravovych aktov Respubliki Białaruś, 2009 g. nomer 161, 2/1583
7. Zakon Respubliki Białaruś ot 10 janvarja 2000 g., nomer 361-Z, O normativnych pravovych aktach Respubliki Białaruś, Nacjonalnyj jerestr pravovych aktov Respubliki Białaruś, 2009 g. nomer 161, 2/1583
8. Zakon Respubliki Białaruś ot 8 janvarja 2014 g. nomer 124-Z, Nacjonalnyj pravovoj Internet-portał Respubliki Białaruś, 2014, nomer 2/2122
9. Zakon Respubliki Białaruś 23 ijul'a 2008 g., nomer 421-Z o mieždunarodnych dogovorach Respubliki Białaruś
10. Zakon Respubliki Białaruś ot 12 ijul'a 2000 g. nomer 411-Z, O respublikanskich i mestnych sobranijach, Nacional'nyj rejestr pravovych aktov Respubliki Białaruś, 2013, nomer 70-Z
11. Zakon Respubliki Białaruś ot 12 ijul'a 2000 g. nomer 411-Z, O respublikanskich i mestnych sobranijach, Nacional'nyj rejestr pravovych aktov Respubliki Białaruś, 2013, nomer 70-Z
12. Zakon Respubliki Białaruś ot 4 janvar'a 2010 g. nomer 108-Z, O mestoupravlenii i samoupravlenii v Respublike Białaruś, Nacional'nyj rejestr pravovych aktov Respubliki Białaruś, 2013 g., nomer 72-Z
13. Zakon Respubliki Białaruś ot 4 janvar'a 2010 g. nomer 108-Z, O mestoupravlenii i samoupravlenii v Respublike Białaruś, Nacional'nyj rejestr pravovych aktov Respubliki Białaruś, 2013 g., nomer 72-Z

14. Zakon Respubliki Białorus' ot 4 janvar'a 2010 g. nomer 108-Z, O mestoupravlenii i samoupravlenii v Respublike Białorus', Nacional'nyj rejestr pravovykh aktov Respubliki Białorus', 2013 g., nomer 72-Z
15. Zakon Respubliki Białorus' ot 4 janvar'a 2010 g. nomer 108-Z, O mestoupravlenii i samoupravlenii v Respublike Białorus'
16. Zakon Respubliki Białorus' ot 5 maja 1998 g. nomer 154-Z, Ob administrativno-territorialnom ustrojstve Respubliki Białorus', Nacional'nyj rejestr pravovykh aktov Respubliki Białorus', 2012 g., nomer 9, 2/1898

## **II Wykaz materiałów uzyskanych empirycznie i/lub w ramach dostępu do informacji publicznej**

1. Interpelacja Posła na Sejm RP Damiana Raczkowskiego z dnia 22.02.2013 r. w sprawie współpracy międzynarodowej województw i zawieranych przez nie umów oraz porozumień, sygn. SPS-023-14604/13 (udostępniona autorowi i w jego zasobach)
2. Interpelacja Posła na Sejm RP Damiana Raczkowskiego z dnia 22.02.2013 r. w sprawie współpracy międzynarodowej województw i zawieranych przez nie umów oraz porozumień, sygn. SPS-023-14604/13, tryb dostępu: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=5AF71611> [na dzień: 14.03.2017 r.]
3. Konopielko Ł., *Poradnik Wnioskodawcy. Program Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina*, Wspólny Sekretariat Techniczny PWT Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013, tryb dostępu: <http://www.pl-by-ua.eu/upload/pl/Poradnik%20Wnioskodawcy.pdf> [na dzień: 18.12.2017 r.]
4. Materiały Grodzieńskiego Państwowego Uniwersytetu im. Janki Kupały, udostępnione autorowi i w jego zasobach (kopie)
5. Materiały udostępnione autorowi przez Białostocki Ośrodek Kultury i w jego zasobach (kopie)
6. Materiały udostępnione autorowi przez Białostocki Teatr Lalek i w jego zasobach (kopie)
7. Materiały udostępnione autorowi przez Muzeum Wojska w Białymstoku i w jego zasobach (kopie)
8. Materiały wewnętrzne Biura Rady Miejskiej Urzędu Miejskiego w Białymstoku, udostępnione autorowi i w jego zasobach (kopie)

9. Materiały wewnętrzne Departamentu Edukacji Urzędu Miejskiego w Białymstoku udostępnionych autorowi i w jego zasobach (kopie)
10. Materiały wewnętrzne Departamentu Prezydenta Miasta, Urzędu Miejskiego w Białymstoku, udostępnione autorowi i w jego zasobach (kopie)
11. Materiały wewnętrzne Departamentu Współpracy z Zagranicą i Promocji Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku, udostępnione autorowi i w jego zasobach (kopie)
12. Materiały wewnętrzne Podlaskiego Klubu Koszykówki „Żubry” w Białymstoku, udostępnione autorowi i w jego zasobach (kopie)
13. Materiały wewnętrzne Podlaskiego Okręgowego Związku Kolarskiego w Białymstoku, udostępnione autorowi i w jego zasobach (kopie)
14. Odpowiedź Ambasady Rzeczypospolitej Polskiej w Mińsku na pismo Macieja Perkowskiego z dnia 15 października 2015 r. w sprawie bilateralnej współpracy transgranicznej pomiędzy polskimi jednostkami samorządu terytorialnego a białoruskimi jednostkami samorządu terytorialnego, udostępniona autorowi i w jego zasobach (kopia)
15. Odpowiedź Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku na wniosek o udostępnienie informacji publicznej Włodzimierza Jana Musiała z dnia 20 marca 2018 r. w sprawie bilateralnej współpracy transgranicznej pomiędzy Komendą Miejską Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku a białoruskimi jednostkami pożarniczymi (w zasobach autora)
16. Odpowiedź Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju na interpelację posła na Sejm RP Damiana Raczkowskiego z dnia 14 sierpnia 2014 r. w sprawie bilateralnej współpracy transgranicznej pomiędzy Polską a Białorusią z uwzględnieniem współpracy Białegostoku i Grodna zawierająca szczegółowe informacje na temat finansowania projektów transgranicznych, udostępniona autorowi i w jego zasobach (kopia)
17. Odpowiedź Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju na interpelację Posła na Sejm RP Damiana Raczkowskiego z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie współpracy transgranicznej między Polską a Białorusią z uwzględnieniem Białegostoku i Grodna, sygn. SPS-023-28132/14, , udostępniona autorowi i w jego zasobach (kopia)
18. Odpowiedź Ministerstwa Spraw Wewnętrznych na interpelację Posła na Sejm Damiana Raczkowskiego z dnia 4 listopada 2014 r. w sprawie bilateralnej współpracy transgranicznej pomiędzy Polską a Białorusią, z uwzględnieniem współpracy

Białegostoku i Grodna, tryb dostępu:  
<http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=7F533B9D> [na dzień:  
02.08.2017 r.]

19. Odpowiedź Ministerstwa Spraw Wewnętrznych RP na interpelację Posła na Sejm RP Damiana Raczkowskiego z dnia 17 października 2014 r. w sprawie współpracy transgranicznej między Polską a Białorusią z uwzględnieniem Białegostoku i Grodna, sygn. SPS-023-29112/14, udostępniona autorowi i w jego zasobach (kopia)
20. Odpowiedź Ministerstwa Spraw Zagranicznych na interpelację Posła na Sejm RP Damiana Raczkowskiego z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie współpracy transgranicznej między Polską a Białorusią z uwzględnieniem Białegostoku i Grodna, sygn. SPS-023-28132/14, udostępniona autorowi i w jego zasobach (kopia)
21. Odpowiedź Prezydenta Miasta Białegostoku na interpelację Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej Białegostoku Wiesława Kobylńskiego z 14 kwietnia 2011 r. w kwestii korzyści ze współpracy z miastami partnerskimi
22. Odpowiedź Prezydenta Miasta Białegostoku na interpelację Przewodniczącego Komisji Edukacji i Wychowania Rady Miejskiej Białegostoku Piotra Jankowskiego z dnia 24 grudnia 2011 r. w sprawie współpracy z miastem Grodno na Białorusi, udostępniona autorowi i w jego zasobach (kopia)
23. Odpowiedź Prezydenta Miasta Białegostoku na interpelację Radnego Rady Miejskiej Białegostoku Piotra Jankowskiego z 28 lutego 2011 r. w sprawie współpracy z miastami partnerskimi, udostępniona autorowi i w jego zasobach (kopia)
24. Odpowiedź V Liceum Ogólnokształcącego im. Jana Sobieskiego w Białymstoku na wnioski o udostępnienie informacji publicznej Włodzimierza Jana Musiała z dnia 20 marca 2018 r. w sprawie współpracy transgranicznej pomiędzy V Liceum Ogólnokształcącego im. Jana Sobieskiego w Białymstoku a białoruskimi jednostkami edukacyjno-sportowymi (w zasobach autora)
25. Odpowiedź Wspólnego Sekretariatu Technicznego Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina na pismo Posła na Sejm RP Damiana Raczkowskiego z dnia 14 sierpnia 2014 r. w sprawie polsko – białoruskiej współpracy transgranicznej, zwłaszcza pomiędzy Białymstokiem i Grodnem, sygn. CPE-VI-4112-335-SK/14, udostępniona autorowi i w jego zasobach (kopia)
26. Odpowiedź Zastępcy Prezydenta Miasta Białegostoku na pismo Macieja Perkowskiego z dnia 03 września 2014 r. w sprawie finansowania współpracy międzynarodowej w

- dziedzinie upowszechniania kultury fizycznej w Białymstoku, udostępniona autorowi i w jego zasobach (kopia)
27. Rozmowa telefoniczna przeprowadzona przez autora rozprawy doktorskiej w dniu 10 grudnia 2014 r. z Małgorzatą Dudzińską – Dyrektorem Euroregionu Niemen w Suwałkach – na temat genezy utworzenia Euroregionu Niemen w Suwałkach
  28. Sprawozdania S-10 sporządzanych na potrzeby Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego sporządzonych przez Dział Dydaktyki i Spraw Studenckich Uniwersytetu w Białymstoku, udostępnione autorowi i w jego zasobach (kopie)

### III Wykaz literatury

#### Literatura polskojęzyczna – druki zwarte

1. Ambramczik L., *Podstawy konstytucyjne prawa finansowego w Republice Białoruś*, [w:] P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz (red.), *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2010
2. Antonowicz L., *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2015
3. Bałtowski M. (red.), *Regiony, euroregiony, rozwój regionalny*, t. 4, *Euroregion Bug*, Wydawnictwo Politechniki Lubelskiej, Lublin 1996
4. Baran A., *Prawne i społeczne uwarunkowania współpracy transgranicznej na przykładzie Euroregionu Niemen*, [w:] A. Stasiak (red.), *Euroregiony wschodniego pogranicza – założenia i osiągnięcia*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej, Białystok 2002
5. Barcik J., A. Wentkowska (red.), *Prawo Unii Europejskiej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014
6. Barcz J., *Główne kierunki reformy post-lizbońskiej Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Wszechnica IJM, Piaseczno 2015
7. *Białystok i Grodno w 2013 r.*, Główny Urząd Statystyczny w Białymstoku, Białystok 2015
8. *Białystok. Raport o polskich metropoliach*, Wydawnictwo PricewaterhouseCoopers, b.m.w. 2015, tryb dostępu: <https://www.pwc.pl/pl/pdf/miasta/raport-o-metropoliach-bialystok-2015.pdf> [na dzień: 31.12.2018 r.]

9. Bierzanek R., J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Wydawnictwo LexisNexis Polska, Warszawa 2009
10. Blicharz J., *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Wydawnictwo Kolonia Limited, Wrocław 2005
11. Borys T., Z. Panasiewicz, *Panorama euroregionów*, Urząd Statystyczny w Jeleniej Górze, Jelenia Góra 1998
12. Brzozowska A., *Związki bliźniacze, współpraca międzynarodowa samorządów lokalnych*, Związek Miast Polskich, Poznań 1998
13. Cała-Wacinkiewicz E., *Międzynarodowe prawo traktatów*, [w:] E. Cała-Wacinkiewicz, R. Podgórska, D. Wacinkiewicz (red.), *Encyklopedia zagadnień międzynarodowych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011
14. Cała-Wacinkiewicz E., *Rodzaje umów międzynarodowych*, [w:] E. Cała-Wacinkiewicz, R. Podgórska, D. Wacinkiewicz (red.), *Encyklopedia zagadnień międzynarodowych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011
15. Ciamaga L. i in., *Unia Europejska*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000
16. Cieślak R., E. Kornberger-Sokołowska, J. Zdanukiewicz, *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012
17. Cieślukowski C., *Czynniki sukcesów i niepowodzeń projektów współpracy przygranicznej realizowanych na obszarze „Euroregionu Niemen”*, Stowarzyszenie „Euroregion Niemen”, Suwałki 2007
18. Cieślukowski C., *Sukces projektu: Czynniki sukcesów i niepowodzeń projektów współpracy przygranicznej realizowanych na obszarze Euroregionu Niemen*, Stowarzyszenie „Euroregion Niemen”, Suwałki 2007
19. Ciok S., *Pogranicze polsko-niemieckie. Problemy współpracy transgranicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004
20. Czachor R., *Uwarunkowania prawne funkcjonowania samorządu terytorialnego w Republice Białoruś*, [w:] J. Wojnicki (red.), *Europejskie modele samorządu terytorialnego. Stan obecny, perspektywy*, Oficyna Wydawnicza ASPRA – JR, Warszawa 2014
21. Czachor R., *Polityka zagraniczna Republiki Białoruś, Polityka zagraniczna Republiki Białoruś w latach 1991-2011. Studium politologiczne*, Wydawnictwo Dolnośląskiej Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Techniki, Polkowice 2011



22. Czapliński W., A. Wyrozumska (red.), *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa, 2014
23. Davydenko Ł.N., *Transgranicznoe sotrudnichestvo: ekonomiceskije i instytucionl'nyje osnovy*, BGPU, Minsk 2006
24. Denek E., J. Sobiech, J. Wolniak, *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 2001
25. Dołzbłasz S., A. Raczyk, *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010
26. Drażba M., W. Hryniewicka, *Partnerstwo transgraniczne jako forma współpracy transgranicznej*, [w:] M. Perkowski (red.), *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne*, Fundacja Prawo i Partnerstwo, Białystok 2010
27. Dynia E., *Integracja europejska*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2006
28. Ekstowicz B., M.J. Malinowski, *Polityka strukturalna Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010
29. Frankowska M., *Konwencja wiedeńska o prawie traktatów z perspektywy 40-lecia*, [w:] Z. Galicki, T. Kamiński, Katarzyna Myszone-Kostrzewa (red.), *40 lat minęło – praktyka i perspektywy Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów*, Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009
30. Fuksiewicz A., A. Łada, Ł. Wenerski, *Współpraca zagraniczna polskich samorządów. Wnioski z badań*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012
31. Gadkowski T., *Euroregiony - dobre sąsiedztwo i przyjazna współpraca*, [w:] Z. Drozdowicz, Z. W. Puślecki (red.), *Przewyciężanie barier w integrującej się Europie*, Wydawnictwo Fundacji Humaniora, Poznań 2000
32. Gadkowski T., *Prawno-międzynarodowe podstawy współpracy transgranicznej samorządów*, [w:] T. Smoliński (red.), *Samorząd terytorialny po akcesji do Unii Europejskiej*, Wielkopolska Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna, Jarocin – Poznań 2008
33. Gadkowski T., *Przestrzeń, Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości*, [w:] E. Małuszyńska, G. Mazur (red.), *Unia Europejska 2014+*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2015
34. Gadkowski T., *Stosunki zewnętrzne Wspólnot Europejskich a suwerenność państw członkowskich*, [w:] Z. Drozdowicz, Z. W. Puślecki (red.), *Adaptacja przez transformacje*, Wydawnictwo Fundacji Humaniora, Poznań 2001

35. Gardocka A., A. Grzybowska, *Wpływ Euroregionu Niemen na rozwój społeczności i regionów przygranicznych*, [w:] J. Sikorski (red.), *Rozwój regionów wschodnich – szanse po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku 2004
36. Gomółka K., *Współpraca transgraniczna Polski z Republiką Ukrainy, Republiką Białorusi i Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej*, Wydawnictwo Naukowe Semper, Warszawa 2010
37. Góralczyk W., S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2015
38. Góralczyk W., S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2011
39. Greta M., *Euroregiony a integracja europejska. Wnioski dla Polski*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003
40. Greta M., *Euroregiony polskie w procesie integracji europejskiej oraz w przewyższaniu peryferyjności i dysproporcji regionalnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013
41. Greta M., T. Kostrzewa-Zielińska, *Od współpracy transgranicznej do euroregionalizacji i uruchamiania przedsiębiorczości lokalnej*, Wydawnictwo Politechniki Białostockiej, Białystok 2008
42. Hasło „Region”, [w:] *Encyklopedia powszechna*, PWN, Warszawa 2006
43. Ignasiak-Szulc A., *Ustrój terytorialno-administracyjny i jego znaczenie w rozwoju współpracy transgranicznej (na przykładzie wybranych państw północno-wschodniego pogranicza Unii Europejskiej)*, [w:] W. Kosiedowski (red.), *Pogranicze w trakcie przemian. Rozwój i współpraca transgraniczna regionów Polski Wschodniej i państw sąsiednich w kontekście integracji europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2009
44. Jabłońska A., W. Hryniewicka, *NGO'S jako potencjalny podmiot współpracy transgranicznej*, [w:] M. Perkowski (red.), *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne*, Fundacja Prawo i Partnerstwo, Białystok 2010
45. Jabłońska A., W. Hryniewicka, *Projekt europejski jako forma współpracy transgranicznej*, [w:] M. Perkowski (red.), *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne*, Fundacja Prawo i Partnerstwo, Białystok 2010

46. Jagoda J., *Gwarancje samorządu terytorialnego w prawie międzynarodowym i europejskim* [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, Wydawnictwo PRESSCOM Sp. z o.o., Wrocław 2014
47. Jamróz A., *Wprowadzenie do prawoznawstwa*, Wydawnictwo Lexis Nexis, Warszawa 2011
48. Jaworska-Dębska B., R. Budzisz, *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016
49. Jóskowiak K., *Samorząd terytorialny w procesie integracji europejskiej: polskie doświadczenia i wnioski na przyszłość*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2008
50. Juchnicka M., E. Skibicka-Sokołowska, *Podstawy prawne i uwarunkowania współpracy transgranicznej*, [w:] W. Bieńkowski, J. Grabowiecki, H. Wnorowski (red.), *Współpraca transgraniczna Polski z krajami bałtyckimi, Białorusią i Rosją – Obwód Kaliningradzki. Uwarunkowania i perspektywy rozwoju*, Białystok 2002
51. Kakareko K., *Współczesne stosunki polsko-białoruskie 1991-2011 (w perspektywie opinii publicznej i warstwie normatywnej)*, rozprawa doktorska, pod kier. prof. zw. dr hab. J. Sobczaka, Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2013, tryb dostępu: <http://hdl.handle.net/10593/11798> [na dzień: 31.12.2018 r.]
52. Kalita E., *Rola Unii Europejskiej we wspieraniu internacjonalistycznej działalności jednostek samorządu terytorialnego – town twinning w Chojnicach*, [w:] T. Maciejewski, J. Gierwszewski (red.), *Z problemów administracji: Administracja publiczna*, Wydawnictwo Powszechna Wyższa Szkoła Humanistyczna „Pomerania”, Chojnice 2010
53. Kamiński M.A., *Rola Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy w rozwoju międzynarodowej współpracy samorządowej*, „Białostockie Studia Prawnicze”, 2012, nr 12
54. Karski K., *Osoba prawna prawa wewnętrznego jako podmiot prawa międzynarodowego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009
55. Karski K., *Status i kompetencje Komitetu Regionów w systemie instytucjonalnym UE*, Wydawnictwo Podyplomowe Studium Prawa Europejskiego UW, Warszawa 2005
56. Kawałko B., *Program Polska-Białoruś-Ukraina w polityce rozwoju regionów przygranicznych*, „Barometr Regionalny” 2015, t. 13, nr 2

57. Kentnowska K., *Rozwój form współpracy samorządów na poziomie międzynarodowym*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012
58. Kietliński M., *Białystok 1980-1989*, [w:] A. Cz. Dobroński (red.), *Historia Białegostoku*, Fundacja Sąsiedzi, Białystok 2012
59. Klimczuk A., *Samorządowa i obywatelska współpraca transgraniczna w województwie podlaskim. Przegląd literatury i dokumentów strategicznych*, Białystok 2013, tryb dostępu: <http://mpr.ub.uni-muenchen.de/51768/> [na dzień: 29.09.2014 r.]
60. Korczak J., *Formy współdziałania komunalnego (gmin i powiatów) w obszarze przygranicznym. Wybrane zagadnienia*, [w:] E. Albrecht, K. Nowacki (red.), *Transgraniczna współpraca społeczności lokalnej i władz między Polską a Niemcami*, Lexxion, Der Jur. Verl., Berlin 2006
61. Kosiedowski W., *Rozwój społeczno-gospodarczy i reformy na Białorusi w okresie transformacji*, [w:] W. Kosiedowski (red.) *Współczesna Białoruś. Społeczeństwo i gospodarka czasu przemian*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2013
62. Kosiedowski W., B. Słowińska, *Podstawowe zagadnienia współpracy transgranicznej w warunkach integracji Europy Środkowo – Wschodniej z Unią Europejską*, [w:] W. Kosiedowski (red.), *Pogranicze w trakcie przemian. Rozwój i współpraca transgraniczna regionów Polski Wschodniej i państw sąsiednich w kontekście integracji europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2009
63. Kosikowski C., *Finanse i prawo finansowe Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014
64. Krok K., *Współpraca przygraniczna jako czynnik rozwoju regionalnego*, [w:] G. Gorzelak (red.), *Polityka regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007
65. Kruszewska-Gagoś M., *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2009
66. Krzysztofowicz M., *Szersza Europa*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” 2003, nr 66
67. Kundera J., W. Szmyt, *Leksykon polityki regionalnej Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008

68. Kusiak-Winter R., *Umowa miast partnerskich*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wydawnictwo Kolonia Limited, Wrocław 2008
69. Kuś A. (red.), *Prawo Unii Europejskiej uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2010
70. Leszczewska K., *Aktywność ekonomiczna regionów peryferyjnych*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2010, nr 17
71. Lichtarovič J., *Ideologiczne, historyczne i polityczne podstawy antyzachodniej retoryki w społeczeństwie białoruskim (władza, państwowe środki przekazu masowego)*, [w:] M. Maszkiewicz (red.), *Białoruś – w stronę zjednoczonej Europy*, Kolegium Europy Wschodniej im. J. Nowaka-Jeziorańskiego, Wrocław 2009
72. Litviniuk A.I., *Transgraniczne sotrudnichestvo i evroregional'naja kooperacija: monografija*, BGPU, Minsk 2009
73. 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
74. Łazutka P., *Specyfika euroregionów polsko-niemieckiego pogranicza w porównaniu do euroregionów na wschodniej granicy Polski*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012
75. Malendowski W., M. Ratajczak, *Euroregiony. Polski krok do integracji*, Wydawnictwo ATLA 2, Wrocław 2000
76. Marcinkowska P., *Europejska Polityka Sąsiedztwa: Unia Europejska i jej sąsiedzi – wzajemne relacje i wyzwania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011
77. Michałowska G. (red.), *Mały słownik stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 1999
78. Mikołajczyk A., *Podstawy prawne*, [w:], Z. Brodecki (red.) *Regiony*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2005
79. Mikołajczyk A., *Regiony i współpraca transgraniczna*, [w:] Z. Brodecki (red.), *Regiony*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2005
80. Mięka-Bączek E., *Czynniki ograniczające i aktywizujące współpracę transgraniczną Polski i Ukrainy*, [w:] M.G. Woźniak (red.), *Spójność ekonomiczna a modernizacja*

- regionów transgranicznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008
81. Milczarek D., *Przebieg procesów integracji europejskiej*, [w:] D. Milczarek, A.Z. Nowak (red.), *Integracja europejska. Wybrane problemy*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2003
  82. Miruć A., *Współpraca międzysektorowa w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, [w:] J. Blicharz, J. Boć, (red.), *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wydawnictwo Kolonia Limited, Wrocław 2009
  83. Miszczuk A., *Idea euroregionów i przykłady jej realizacji w Europie Zachodniej i w Polsce*, [w:] M. Bałtowski (red.), *Regiony, euroregiony, rozwój regionalny. Euroregion Bug*, t. 4, Wydawnictwo Politechniki Lubelskiej, Lublin 1996
  84. Nowicki P., *Cele polityki spójności*, [w:] J. Galster (red.), *Podstawy prawa Unii Europejskiej, z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2010
  85. Nowińska E., *Strategia rozwoju gmin na przykładzie gmin przygranicznych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1997
  86. Ofiarska M., *Współpraca gospodarcza i finansowa j.s.t z organami lokalnymi państw sąsiednich*, [w:] C. Kosikowski, J.M. Salachna (red.), *Finanse samorządowe – 580 pytań i odpowiedzi*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012
  87. Ostapowicz H., *Pozyskiwanie środków unijnych przez j.s.t. – zasady postępowania*, [w:] C. Kosikowski, J.M. Salachna (red.), *Finanse samorządowe – 580 pytań i odpowiedzi*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012
  88. Perkowski M. (red.), *Prawo zarządzania projektami finansowanymi z funduszy europejskich*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2007
  89. Perkowski M., hasło „Współpraca transgraniczna”, [w:] D. Pyć, J. Symonides (red.), *Wielka encyklopedia prawa. Tom IV. Prawo międzynarodowe publiczne.*, Fundacja „Ubi societas, ibi ius”, Warszawa 2014
  90. Perkowski M., Ł. Hołubowski, *Prawo Unii Europejskiej i partnerstwo transgraniczne*, [w:] P. Niczyporuk, M. Perkowski, P. Kołodko, P. Sawicki (red.), *Partnerstwo transgraniczne. Kompendium*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2010
  91. Perkowski M., *Międzynarodowa współpraca województw w prawie i praktyce*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2013

92. Perkowski M., *Podmiotowość prawa międzynarodowego współczesnego uniwersalizmu w złożonym modelu klasyfikacyjnym*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2008
93. Perkowski M., *Status prawny polskich województw. Uwagi na tle rozwoju prawa międzynarodowego* [w:] E. Mikos-Skuza, K. Myszone-Kostrzewa, J. Poczobut (red.), *Prawo międzynarodowe – terażniejszość, perspektywy, dylematy. Księga Jubileuszowa Profesora Zdzisława Galickiego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013
94. Perkowski M., *Wyzwania strategiczne finansowania rozwoju regionalnego w województwie podlaskim*, [w:] A. Piszcz, M. Olszak, M. Etel (red.), *Państwo, gospodarka, prawo*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2015
95. Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000
96. Piskorska B., *Wymiar wschodni polityki Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008
97. Poleszczuk J. i in., *Samorządowa i obywatelska współpraca transgraniczna w województwie podlaskim*, Fundacja Laboratorium Badań i Działań Społecznych „SocLab”, Białystok 2013
98. Polski J. (red.), *Strategia rozwoju Euroregionu Bug*, t. 16, *Euroregion Bug*, Wydawnictwo Politechniki Lubelskiej, Lublin 1997
99. Proniewski M., *Współpraca transgraniczna województwa podlaskiego z Białorusią i Litwą*, [w:] R. Stemplowski, A. Żelazo (red.), *Polskie pogranicza a polityka zagraniczna u progu XXI wieku*, Wydawnictwo Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2002
100. Przyborowska-Klimczak A., W.S. Staszewski, S. Wrzosek, *Prawnomiędzynarodowe źródła współpracy regionalnej Polski*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2000
101. Radek R., *Znaczenie współpracy transgranicznej w rozwoju społeczności lokalnych i regionalnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2011
102. Rudnicka M., A. Surdej, *Gospodarka senioralna. Nowy sektor gospodarki narodowej w Polsce*, Centrum im. Adama Smitha, Warszawa 2013
103. Saganek P., *Podział kompetencji pomiędzy Unią Europejską a państwa członkowskie oraz w ramach Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Zasady ustrojowe Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010

104. Secomski K., *Ekonomika regionalna*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1982
105. Sieniow T., *Geneza i rozwój procesów integracyjnych w Europie po II wojnie światowej*, [w:] A. Kuś (red.), *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2010
106. Skorupska A., *Współpraca samorządowa na pograniczu polsko-czeskim*, „Policy Paper” 2014, nr 17
107. Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. VII, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013
108. Solarz P., *Euroregiony pogranicza niemiecko-francuskiego i niemiecko-polskiego w procesie integracji*, Wydawnictwo VizjaPress&IT, Warszawa 2009
109. Solarz P., *Współpraca transgraniczna jako czynnik procesu integracji europejskiej*, Wydawnictwo Vizja Press & It, Warszawa 2009
110. Sowiński R., *Współpraca międzynarodowa polskich samorządów – katalog problemów podstawowych*, [w:] Z. Drozdowicz, Z. W. Puślecki (red.), *Przewyciężanie barier w integrującej się Europie*, Wydawnictwo Fundacji Humaniora, Poznań 2000
111. Sozański J., *Prawo traktatowe: Zarys współczesny*, Polskie Wydawnictwo Prawnicze Iuris, Poznań 2009
112. Stasiak A., *Wybrane problemy zagospodarowania przestrzennego obszarów pogranicza zachodniego i wschodniego Polski*, Warszawa 1991
113. Szadkowska E., *Bilateralna współpraca samorządowa jako forma współpracy transgranicznej*, [w:] M. Perkowski (red.), *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne*, Fundacja Prawo i Partnerstwo, Białystok 2010
114. Szadkowska E., *Pojęcie współpracy transgranicznej*, [w:] M. Perkowski (red.), *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne*, Fundacja Prawo i Partnerstwo, Białystok 2010
115. Szadkowska E., *Prawny wymiar współpracy transgranicznej*, [w:] M. Perkowski (red.), *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne*, Fundacja Prawo i Partnerstwo, Białystok 2010
116. Szczegłowa Ż., *Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej we współpracy transgranicznej*, [w:] M. Perkowski (red.), *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne*, Fundacja Prawo i Partnerstwo, Białystok 2010



117. Szczepańska A., hasło „Region”, [w:] E. Cała-Wacinkiewicz, R. Podgórzeńska, D. Wacinkiewicz, *Encyklopedia zagadnień międzynarodowych*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2010
118. Szewczyk P., *Metodologia przygotowania i wdrożenia projektu współpracy. Realizacja i kontrola projektu partnerskiego*, [w:] S. Danskikh, R. Ziółkowski (red.), *Planeta idei: Zarządzanie turystyka na obszarze transgranicznym. Polska – Białorus – Ukraina: od pomysłu do realizacji*, Mińsk 2015
119. Szymański J., *Dwa wymiary Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej – szanse i zagrożenia*, [w:] M. Zdanowicz, T. Dubowski, A. Piekutowska (red.), *Partnerstwo Wschodnie: wymiary realnej integracji*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2010
120. Szymański J., *Dwustronne umowy o małym ruchu granicznym państw członkowskich z krajami sąsiedzkimi elementem liberalizacji polityki wizowej Unii Europejskiej*, [w:] M. Zdanowicz, A. Doliwa-Klepacka (red.), *Wybrane aspekty wpływu członkostwa państw Europy Środkowo-Wschodniej na stosunki ze wschodnimi państwami ościennymi*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2009
121. Tkaczyński J.W., M. Świstak, E. Sztorc, *Projekty europejskie. Praktyczne aspekty pozyskiwania i rozliczania dotacji unijnych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011
122. Tomaszewski K., *Regiony w procesie integracji europejskiej*, Wolters Kluwer Polska, Kraków 2007
123. Trocki M., B. Grucza (red.), *Zarządzanie projektem europejskim*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007
124. Tucholska A., *Prawno-instytucjonalne uwarunkowania współpracy transgranicznej w świetle ustawodawstwa polskiego i obowiązujących norm prawa międzynarodowego z uwzględnieniem sytuacji na pograniczu polsko-niemieckim*, [w:] G. Gorzelak, J. Bachtler, M. Kasprzyk (red.), *Współpraca transgraniczna Unii Europejskiej. Doświadczenia polsko-niemieckie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004
125. Vasilevich A.G, *Konstitucja Respubliki Belarus. Nauczno-praktyczeskij kommentarij*, Minsk 2006
126. Wacinkiewicz D., *Europejska Karta Samorządu Lokalnego (EKSL)*, [w:] E. Cała-Wacinkiewicz, R. Podgórzeńska, D. Wacinkiewicz (red.), *Encyklopedia zagadnień międzynarodowych*, Wydawnictwo C.H. Beck

127. Wacinkiewicz D., *Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi (Konwencja madrycka)* [w:] E. Cała-Wacinkiewicz, R. Podgórzeńska, D. Wacinkiewicz (red.), *Encyklopedia zagadnień międzynarodowych*, Wydawnictwo C.H. Beck
128. Wierzbicki B. (red.), *Prawo międzynarodowe publiczne*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2001
129. Właźlak K., *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej* Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010
130. Wojtaszczyk K.A., *Integracja europejska*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2011
131. Wojtaszczyk, K.A. *Prawny wymiar integracji europejskiej*, [w:] K. A. Wojtaszczyk (red.), *Integracja europejska*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2011
132. *Współpraca transgraniczna 1991-1999*, Stowarzyszenie Gmin Polskich Euroregionu Nysa, Jelenia Góra 1999
133. Wyrozumska A., *Umowy międzynarodowe: teoria i praktyka*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006
134. *Wytyczne dla wnioskodawców. Program Współpracy Transgranicznej Polska-Białoruś-Ukraina 2007-2013*, Warszawa 2009
135. Zieliński M., *Współpraca transgraniczna między władzami lokalnymi państw Unii Europejskiej*, [w:] C. Mik (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Perspektywy, warunki, szanse i zagrożenia*, Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego Organizacji i Kierownictwa, Toruń 1997
136. Ziemonok J., *Integracja Europy a Białoruś. Historia i współczesność*, Katedra Białorutenistyki Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008,
137. Ziółkowska A., A. Gronkiewicz, *Współpraca administracji samorządowej z organizacjami pozarządowymi jako forma współdziałania jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami niepublicznymi*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012
138. Zoń W., *Perspektywa utworzenia Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej na obszarze Euroregionu „Niemen”*, praca licencjacka (promotor M. Perkowski) udostępniona autorowi i w jego zasobach (kopia)

139. Žuckou A., *Gotowość i zdolność do reform samorządu białoruskiego*, [w:] M. Maszkiewicz (red.), *Białoruś – strony zjednoczonej Europy*, Kolegium Europy Wschodniej im. J. Nowaka-Jeziorańskiego, Wrocław 2009
140. Żaleśny J., *System konstytucyjny Białorusi*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011

#### **Literatura polskojęzyczna – druki ciągłe**

1. Ambramczik L., *Finansowoprawne podstawy funkcjonowania samorządu terytorialnego na Białorusi*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 1-2
2. Babczuk A., J. Ładysz, *Zadania własne samorządu gminnego a wykorzystywanie funduszy europejskich*, „Finanse Komunalne” 2011, nr 1-2
3. Bielecka D., *Fundusze pomocowe, Unii Europejskiej – bariery i możliwości absorpcji środków przez gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 10
4. Cichocki B., *Wschodnia granica zewnętrzna rozszerzonej Unii Europejskiej*, „Prace Ośrodka Studiów Wschodnich” 2004, nr 14
5. Czech E., M. Kropiewnicka, *Międzynarodowa współpraca polskiego samorządu terytorialnego szczebla powiatowego w zakresie ochrony środowiska realizowanej w zgodzie ze zrównoważonym rozwojem*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12
6. Czempas J., M. Kern, *Środki zagraniczne w budżetach miast na prawach powiatu woj. śląskiego (2004-2007)*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 10
7. Doliwa A., *Konstytucjonalizacja osobowości prawnej jako podstawa współpracy międzynarodowej gmin*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12
8. Fic M., *Elementy metodologii obszarów przygranicznych*, „Wiadomości Statystyczne” 1996, nr 11
9. Hurska-Kowalczyk L., *Umowa stowarzyszeniowa między Unią Europejską a Ukrainą jako wyzwanie dla Polski*, „Teki Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych” 2016, nr 11/2
10. Ickiewicz-Sawicka M., *Działalność organizacji pozarządowych na terenie Białegostoku na przykładzie Stowarzyszenia Penitencjarnego „Patronat”*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 12
11. Jańczak J., *Integracja i dezintegracja w Europie Środkowej. Graniczne miasta bliźniacze jako laboratoria współpracy transgranicznej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2013, nr 7

12. Jastrzębska M., *Znaczenie bezzwrotnych środków zagranicznych jako źródeł finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004-2010*, „Finanse Komunalne” 2011, nr 10
13. Jędrzejewski I., *Komitet Regionów – podstawy prawne, struktura, funkcjonowanie*, „Wspólnoty Europejskie” 1994, nr 7-8
14. Jósikowski K., *Unia Europejska – samorząd terytorialny a profil jego międzynarodowej współpracy na poziomie lokalnym i regionalnym w przyszłości*, „Studia Europejskie” 2008, nr 3
15. Kawałko B., *Stymulowanie rozwoju w regionie transgranicznym*, „Gospodarka Narodowa” 1997, nr 6
16. Klima E., *Polityka regionalna i współpraca transgraniczna w świetle działań instytucji europejskich*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica” 2005, nr 6
17. Kołakowska A., *Europejska Polityka Sąsiedztwa – państwa basenu Morza Śródziemnego*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” 2004, nr 50
18. Kuligowski R., *Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej a współpraca zagraniczna jednostek samorządu terytorialnego*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12
19. Leśniewski M., *Most współpracy Białystok – Grodno*, „Podlaski Manager” 2015, nr 168
20. Lewkowicz Ł., *Perspektywy rozwoju euroregionów pogranicza polsko-słowackiego*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 12
21. Łazutka P., *Euroregion a Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej – analiza porównawcza*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 2012, nr A 270,
22. Malinowska A., *Współpraca zagraniczna samorządu województwa – zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 7-8
23. 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*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2013, nr 2
24. Mrówka B., *Programy pomocowe UE dostępne dla samorządów w Polsce w okresie przedakcesyjnym*, „Studia Europejskie” 2001, nr 1
25. Musiał W.J., *Bilateralna współpraca gmin na przykładzie Białegostoku i Grodna*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12

26. Myna A., *Bariery w korzystaniu ze środków pomocowych Unii Europejskiej na przykładzie gmin lubelszczyzny*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 9
27. Nowak T., *Ruch miast i gmin bliźniaczych w województwie mazowieckim*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 12
28. Onufer M., *Transformacja systemowa w Polsce: stracona szansa czy otwarcie drzwi do jednoczącej się Europy?*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 2012, nr 12
29. Perkowski M., *Główne podstawy prawnomiędzynarodowe aktywności zagranicznej samorządu terytorialnego w Europie*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12
30. Perkowski M., *Koncepcja „Non-state actors” a umiędzynarodowienie regionów*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12
31. Perkowski M., *Polskie województwa w stosunkach międzynarodowych*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12
32. Perkowski M., E. Szadkowska, *Umiędzynarodowienie organizacji pozarządowych we współczesnym prawie międzynarodowym*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego”, vol. 11, 2013
33. Perkowski M., W. Zoń, *Uwarunkowania powstania i rozwoju mechanizmu Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT) na północno-wschodnim pograniczu Polski*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2017, nr 1
34. Piotrowska K., *Dostępne fundusze unijne na inwestycje infrastrukturalne realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego i praktyczne aspekty ich wykorzystania*, „Finanse Komunalne” 2007, nr 10
35. Rogalska J., *Samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie gmin powiatu kieleckiego*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Zamiejscowego w Chorzowie Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2016, nr 18
36. Szewc T., *Samorząd terytorialny w pracach Rady Europy (wybrane zagadnienia)*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1-2
37. Szymański J., *Podstawowe instrumenty prawne współpracy transgranicznej w ramach Rady Europy*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, nr 20 B
38. Szymański J., *Relacje traktatowe z Rosją po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2011, nr 9

39. Truskolaski T., K. Waligóra, *Komitet Regionów Unii Europejskiej. Instytucjonalizacja międzynarodowej aktywności samorządów*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12
40. Truskolaski T., K. Waligóra, *Zarządzanie strategiczne w Białostockim Obszarze Funkcjonalnym*, „Optimum. Studia Ekonomiczna” 2014, nr 6
41. Woźniak M., *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego w świetle prawa polskiego i standardów międzynarodowych*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 4
42. Zięba-Załucka H., *Współpraca międzynarodowa samorządów*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 1-2
43. Żelazo A., *Pojęcie współpracy transgranicznej samorządu terytorialnego*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” 2004, nr 24
44. Żelazo A., *Samorząd gminny w stosunkach międzynarodowych*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2001, nr 2

#### **Literatura obcojęzyczna – druki zwarte**

1. Abramchik L., *Payment of taxes and tax collections as a constitutional duty of the citizens of Belarus: the past and the present*, [w:] J. Matwiejuk, K. Prokop (red.), *Evolution of the constitutionalism in the selected states of Central and Eastern Europe*, Wydawnictwo WydawnictwoTemida 2, Białystok 2010
2. Cappelin R., *The „network concept”. A theoretical approach an analytical instrument for research on transnational regionalism*, [w:] G. Brunna, P. Schmitt-Egner (red.), *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa. Theorie – Empirie – Praxis, Schriftenreihe, Band 3*, Baden-Baden 1998
3. Cappellin R., *Interregional cooperation in Europe: an introduction*, [w:] R. Cappellin, P.W.J. Batey (red.), *Regional Networks, Border Regions and European Integration*, London 1993
4. Ciok S., A. Raczyk, *Implementation of the EU Community Initiative Interreg III A at the Polish-German border: An attempt at evaluation*, [w:] M. Leibenath, E. Korcelli-Olejniczak, Knippschild R. (red.), *Cross-border Governance and Sustainable Spatial Development. Mind the Gaps!*, Berlin 2008

5. De Lombarerde P., L. van Langenhove, *Indicators of region integration; conceptual and methodological aspects*, [w:] P. de Lombarerde (red.), *Assessment and measurement of regional integration*, New York 2006
6. Dołzblasz S., A. Raczyk, *New versus old cross-border cooperation programmes in the example of Polish-Czech and Polish-German border areas*, [w:] *Europa XXI. Regional development in Central Europe – cohesion and competitiveness*, Institute of Geography and Spatial Organization PAS, Warszawa 2007
7. Figueiredo A.M., *Theory and Practice of Interregional Cooperation and Urban Networks in Economically Lagging Regions: The Experience of Galicia and the North of Portugal*, [w:] R. Cappellin, P. W. Batey (red.), *Regional networks, Border Regions and European Integration*, London 1993
8. Hooghe, L., G. Marks, *Multi-level Governance and European Integration*, New York – Oxford 2001
9. Rebisz S., *Cross-border Co-operation, the way to a United Europe: the Case of the Carpathian Euroregion*, [w:] J. Borland, G. Day, K.Z. Sowa (red.), *Political Borders and Cross-border Identities at the Boundaries of Europe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2002
10. Schuppert G.F., *Law without State? A „New Interplay” Between State and Non state Actors in Governance by Rule Making*, [w:] T Risse (red.), *Governance without State. Policies and Politics in Areas of Limited Statehood*, New York 2011
11. Smirnova A.A., I.G. Czmuniewicz, *Aministrativno-territorialnoje delenije Respubliki Bielarus’ (istorija i sovremennost’)*, [w:] *Provovaja sistema Respubliki Bielarus’: sostojanie, problemy i perspektywy rozvitija*, Grodnienskiy Gosudarstwiennyj Uniwersitet im. Janki Kupały, Grodno 2011

#### **Literatura obcojęzyczna – druki ciągłe**

1. Abramczik L., *System of control and supervision of municipal finance in Belarus*, „Finanse Komunalne” 2013, nr 12
2. Anderson J., L. O’Dowd, *Borders, Border Regions and Territoriality: Contradictory Meanings, Changing Significance*, „Regional Studies” 1999, t. 33.7
3. Brulhart M., M. Crozet, P. Koenig, *Enlargement and the EU periphery: The impact of changing market potential*, „The World Economy” 2004, t. 27, nr 6

4. Chochlov I., *Subsidiarnost` kak princip i mehanizm politiki Evrosoyuza*, „Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnyje otnosheniya” 2004, nr 5
5. Dołzblasz S., A. Raczyk, *Cross-border cooperation in the eastern border region of Poland*, „Geography. Economics. Ecology. Tourism: Regional Studies” 2008, nr 2
6. Etel L., M. Perkowski, Ł. Kierznowski, *The Border University Network as a Response to Academic Challenges in the Field of Internationalization*, „Eastern European Journal of Transnational Relations” 2017, vol. 1, nr 1
7. Fiodorov B.M., V.S. Kornejevec, *O suszcznosti i sootnoszenii poniatij region i „mezhdunarodnyj”, „transnacionalnyj” i „transgranicznyj” region*, „Vestnik Baltijskogo Federal'nogo Universiteta im. N. Kanta” 2010, nr 3
8. Kolesnikov V., A. Krastin, *Formirovanije i razvitie organov mestnogo upravljenija i samoupravljenija v Bielorusi*, „Miscelanea Historico-Iuridica” 2012, t. 9
9. Krätke S., *Regional integration or fragmentation? The German-Polish border region in a new Europe*, „Regional Studies” 1999, t. 33.7
10. Kuzurov D.V., *Osnovnyje problemy normotvorczeskoj dejatielnosti v Respublikie Belarus*, „Pravo.by. Nauczno-practiczeskij zhurnal” 2015, nr 2
11. Litviniuk A.I., *Formirovanije organizacionno-ekonomiczeskogo mehanizma transgranicznogo sotrudniczestva Respubliki Bielarus'*, „Vesti BDPU” 2014, nr 1
12. Litviniuk A.I., *Stymuliavannje transgranicznaga, ekanamicznaga supracounictva praz Uschodniaje partnerstva*, „Vesti Nacyjanal'naj Akademii Navuk Bielarusi” 2011, nr 1
13. Musiał W.J., W. Zoń, *Optimization of the formula for cooperation between Bialystok and Grodno*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2016, nr 5
14. Nadalutti E., *Does the 'European Grouping of Territorial Co-operation' Promote Multi-level Governance within the European Union?*, „Journal of Common Market Studies” 2013, Vol. 51, Nr 4
15. Perkmann M., *Building Governance Institutions Across European Borders*, „Regional Studies” 1999, t. 33.7
16. Perkmann M., *Construction of New Territorial Scales: A Framework and Case Study of the EUREGIO Cross-border Region*, „Regional Studies” 2007, t. 41.2
17. Roper S., *Cross-border and local co-operation on the island of Ireland: An economic perspective*, „Political Geography” 2007, t. 26
18. Scott J.W., *European and North American contexts for cross-border regionalism*, „Regional Studies” 1999, t. 33.7



## Dokumenty elektroniczne

1. „*Esperanto-Libraro*” z okazji Międzynarodowego Dnia Książki, tryb dostępu: <https://ddb24.pl/arttykul/delegacja-przedstawicieli-bialoruskich-organizacji-pozarzadowych-goscila-w-wojewodztwie-podlaskim/80287> [na dzień: 08.07.2017 r.]
2. „*Uczymy się w Europie - staże zawodowe uczniów ZSM CKP NR 2*”, tryb dostępu: <http://www.mechaniak.com.pl/projekty-ue/uczymy-sie-w-europie-staze-zawodowe-uczniow-zsm-ckp-nr-2> [na dzień: 27.11.2017 r.]
3. *A ty starik, kudy? Czyli Białoruś w Famie*, tryb dostępu: <http://bialystok.gazeta.pl/bialystok/1,35233,5062058.html> [na dzień: 16.03.2014 r.]
4. *BCO rozpoczyna współpracę z Białorusinami*, tryb dostępu: <https://ddb24.pl/arttykul/bco-rozpoczyna-wspolprace-z-bialorusinami/88804> [na dzień: 21.07.2017 r.]
5. *Bezwizowy tryb wjazdu i wyjazdu cudzoziemców na termin do 30 dób*, Ambasada Republiki Białoruś w Rzeczypospolitej Polskiej, tryb dostępu: [http://poland.mfa.gov.by/pl/consular\\_issues/visas/bezwiz/?fbclid=IwAR1j1\\_BxPdKcZO9cx2yFSUrMf3jr2woqTEANjFsaTgGsmU21gwpi-vJ3yMA](http://poland.mfa.gov.by/pl/consular_issues/visas/bezwiz/?fbclid=IwAR1j1_BxPdKcZO9cx2yFSUrMf3jr2woqTEANjFsaTgGsmU21gwpi-vJ3yMA) [na dzień: 31.12.2018 r.]
6. *Białystok: „Forum Miast Partnerskich Polska-Białoruś”*, tryb dostępu: <http://www.radio.bialystok.pl/wiadomosci/index/id/112618> [na dzień: 01.09.2017 r.]
7. *Białystok: Forum Samorządowe Partnerstwa Wschodniego*, tryb dostępu: <http://www.radio.bialystok.pl/wiadomosci/index/id/103101> [na dzień: 01.09.2017 r.]
8. Bielecki T., *Szczyt minimum w Rydze. Partnerstwo Wschodnie z perspektywą*, tryb dostępu: [http://wyborcza.pl/1,75477,17966815,Szczyt\\_minimum\\_w\\_Rydze\\_\\_Partnerstwo\\_Wschodnie\\_z\\_perspektywa.html](http://wyborcza.pl/1,75477,17966815,Szczyt_minimum_w_Rydze__Partnerstwo_Wschodnie_z_perspektywa.html) [na dzień: 15.06.2015 r.]
9. Biskup P., *Komentarz PISM: Negocjacje w sprawie brexitu po szczycie Rady Europejskiej*, tryb dostępu: <http://www.pism.pl/publikacje/komentarz/nr-63-2017> [na dzień: 08.08.2018 r.]
10. *Bitwa Białostocka 2017. Rekonstrukcja Bitwy Białostockiej z 22 sierpnia 1920 roku na Warszawskiej*, „Poranny.pl”, tryb dostępu: <http://www.poranny.pl/wiadomosci/bialystok/a/bitwa-bialostocka-2017-rekonstrukcja-bitwy-bialostockiej-z-22-sierpnia-1920-roku-na-warszawskiej,12402080/> [na dzień: 10.04.2018 r.]

11. Boruch A., *Na Targowisko Miejskie przy ulicy Kawaleryjskiej przyjeżdżają klienci nie tylko z Białegostoku i okolic, ale z Białorusi, Ukrainy, Litwy*, tryb dostępu: <http://www.poranny.pl/wiadomosci/bialystok/art/5436250,kawaleryjska-bazar-obchodzi-20-urodziny,id,t.html> [na dzień: 13.02.2017 r.]
12. *Brexit w praktyce. Jak będzie wyglądała procedura?*, tryb dostępu: <https://www.polskieradio.pl/9/313/Artykul/1747068,Brexit-w-praktyce-Jak-bedzie-wygladala-procedura> [na dzień: 08.08.2018 r.]
13. *Brexit. Zwolennicy wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej wygrali referendum. David Cameron zapowiedział dymisję*, „Newsweek” 2016, tryb dostępu: <http://www.newsweek.pl/swiat/brexit-referendum-w-wielkiej-brytanii-czy-wlk-brytania-zostanie-w-ue-,artykuly,387901,1.html> [na dzień: 27.03.2017 r.]
14. *Brytyjczycy zaczęli wyjście z UE. Przepisy dopuszczają „come back”*, tryb dostępu: <https://www.tvp.info/29728329/brytyjczycy-zaczeli-wyjscie-z-ue-przepisy-dopuszczaja-come-back> [na dzień: 08.08.2018 r.]
15. Construction of regional Centres for Research and Conservation of Monuments, wyniki naboru w Programie Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina, tryb dostępu: <https://www.pbu2020.eu/pl/projects2020/33> [na dzień: 31.12.2018 r.]
16. Cross-border Cooperation Programme Poland-Belarus-Ukraine 2007-2013. PRIORITY 3 - Networking and people-to-people cooperation. Development of Co-operation of Medical Institutions of the Polish-Belarusian Borderland in the Scope of Immunotherapy for Pulmonary Tuberculosis, tryb dostępu: <http://www.pl-by-ua.eu/contract.php?id=13> [na dzień: 22.05.2014 r.]
17. *Do Grodna i Brześćcia bez wiz!*, Ambasada Republiki Białoruś w Rzeczypospolitej Polskiej, tryb dostępu: [http://poland.mfa.gov.by/pl/consular\\_issues/visas/bezwizBrGr/?fbclid=IwAR1AK3vxNBV4kXQGDwnqZx4k3uHBY\\_5SOWU8MFJmTVIPdemQu2jseS2kVwI](http://poland.mfa.gov.by/pl/consular_issues/visas/bezwizBrGr/?fbclid=IwAR1AK3vxNBV4kXQGDwnqZx4k3uHBY_5SOWU8MFJmTVIPdemQu2jseS2kVwI) [na dzień: 31.12.2018 r.]
18. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Komisja Europejska, tryb dostępu: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/pl/funding/erdf/?fbclid=IwAR3ed9ZKonlhGyVCA Bq-tdC4upwNeqp51EFkDH2wAkwgL\\_ZCAsh3\\_0cTndg](https://ec.europa.eu/regional_policy/pl/funding/erdf/?fbclid=IwAR3ed9ZKonlhGyVCA Bq-tdC4upwNeqp51EFkDH2wAkwgL_ZCAsh3_0cTndg) [na dzień: 31.12.2018 r.]
19. *Europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) i Euroregiony*, oficjalna strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych, tryb dostępu:

- [http://www.msz.gov.pl/pl/c/MOBILE/polityka\\_zagraniczna/wymiar\\_samorzadowy/wspolpraca\\_zagraniczna\\_samorzadow\\_euwt\\_i\\_euroregiony/](http://www.msz.gov.pl/pl/c/MOBILE/polityka_zagraniczna/wymiar_samorzadowy/wspolpraca_zagraniczna_samorzadow_euwt_i_euroregiony/) [na dzień: 12.07.2017 r.]
20. *Festiwal Kultury Niezależnej &#191;UNDERGROUND/INDEPENDENT? (program)*, tryb dostępu: <http://www.poranny.pl/kultura/aktualnosci/art/5515962,festiwal-kultury-niezaleznej-undergroundindependent-program,id,t.html> [na dzień: 26.10.2017 r.]
  21. *Forum Miast Partnerskich Polska-Białoruś*, tryb dostępu: <http://www.bialystok.pl/154-szczegoly-aktualnosci/newsid/4872/default.aspx> [na dzień: 19.05.2014 r.]
  22. Fundusze Europejskie 2004-2006, Portal Funduszy Europejskich, tryb dostępu: [https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/OrganizacjaFunduszyEuropejskich/Strony/Fundusze\\_Europejskie\\_2004\\_2006.aspx](https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/OrganizacjaFunduszyEuropejskich/Strony/Fundusze_Europejskie_2004_2006.aspx) [na dzień: 27.11.2017 r.]
  23. Fundusze Europejskie 2007-2013, Portal Funduszy Europejskich, tryb dostępu: <https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/CelePolitykiSpojnosci.aspx> [na dzień: 01.11.2017 r.]
  24. *Goroda pobratimy*. Oficjalnyj Internet-portał Grodnenskiej gorodskoj ispołnitelnyj komitet, tryb dostępu: <http://grodno.gov.by/ru/main.aspx?guid=2081> [na dzień: 04.04.2019 r.]
  25. Górka S., *Polityka UE wobec Białorusi – analiza stanu obecnego i propozycje zmian polityki*, tryb dostępu: <http://www.omp.org.pl/arttykul.php?artykul=250> [na dzień: 16.11.2018 r.]
  26. *Hala widowiskowo-sportowa w Białymstoku powstanie na Krywlanach. Umowa podpisana (wizualizacje)*, tryb dostępu: <http://www.poranny.pl/wiadomosci/bialystok/a/hala-widowiskowosportowa-w-bialymstoku-powstanie-na-krywlanach-umowa-podpisana-wizualizacje,10406737/> [na dzień: 18.07.2018 r.]
  27. *Hasło „dokumenty programowe”*, Portal Funduszy Europejskich, tryb dostępu: <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/sloownik/#Dokumentyprogramowe> [na dzień: 27.03.2017 r.]
  28. *Hasło „Europejski Instrument Sąsiedztwa (ENI)”*, oficjalna strona internetowa Komisji Europejskiej, tryb dostępu:

- [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/pl/policy/what/glossary/e/european-neighbourhood-investment](http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/policy/what/glossary/e/european-neighbourhood-investment) [na dzień: 02.03.2016 r.]
29. Hasło: „Niemcy”, *Encyklopedia PWN*, tryb dostępu: <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/Niemcy;4169110.html> [na dzień: 24.07.2018 r.]
  30. Hasło: „pacta sunt servanda”, *Encyklopedia PWN*, tryb dostępu: <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/pacta-sunt-servanda;3953138.html> [na dzień: 15.01.2017 r.]
  31. *III Spotkanie Miast Partnerskich i Partnerów Polski i Białorusi w Grodnie*, tryb dostępu: <http://www.swpw.eu/iii-spotkanie-miast-partnerskich-i-partnerow-polski-i-bialorusi-w-grodnie/> [na dzień: 09.07.2017 r.]
  32. Ispołnitel'naja vlast'. Oficjalnyj Internet-portal Grodnenskij gorodskoj ispołnitel'nyj komitet, tryb dostępu: <http://grodno.gov.by/ru/main.aspx?guid=1041> [na dzień: 29.10.2014 r.]
  33. *IV Spotkanie Miast Partnerskich Białorusi i Polski*, Stowarzyszenie Współpracy Polska-Wschód, tryb dostępu: <http://www.swpw.eu/iv-spotkanie-miast-partnerskich-bialorusi-i-polski/> [na dzień: 01.09.2018 r.]
  34. *IX Międzynarodowa Wystawa „PROMOWANIE ZDROWEGO TRYBU ŻYCIA – 2013”*, Tryb dostępu: <http://www.pbihp.pl/index.php/117-wystawapromowaniezdrowia> [na dzień: 17.02.2013 r.]
  35. *IX Międzynarodowe Forum Dni Nauki i Technologii Polska-Wschód (9th International Forum Science and Technology Days Poland-East)*, tryb dostępu: <http://scienceportal.org.by/upload/2015/April/DNT%202015%20%20informacja%20pl.pdf> [na dzień: 12.12.2018 r.]
  36. Jakubicz W., *Madro: Nowa hala już otwarta. To już nie bazar, to galeria handlowa*, <http://www.poranny.pl/wiadomosci/bialystok/art/5388436,madro-nowa-hala-juz-otwarta-to-juz-nie-bazar-to-galeria-handlowa,id,t.html> [na dzień: 13.02.2017 r.]
  37. Kawałko B., *Granica wschodnia jako czynniki ożywienia i rozwoju społeczno-ekonomicznego regionów przygranicznych. Synteza*, tryb dostępu: [https://www.mir.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/poziom\\_regionalny/strategia\\_rozwoju\\_polski\\_wschodniej\\_do\\_2020/dokumenty/Documents/b3fd8a3c919b4f59a5d7b1be771706a7Kawako.pdf](https://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/poziom_regionalny/strategia_rozwoju_polski_wschodniej_do_2020/dokumenty/Documents/b3fd8a3c919b4f59a5d7b1be771706a7Kawako.pdf) [na dzień: 29.09.2014 r.]
  38. Kłopotowski A., *Białystok bramą do Partnerstwa Wschodniego. Międzynarodowa konferencja*, tryb dostępu:

- [http://bialystok.gazeta.pl/bialystok/1,35241,14636202,Bialystok\\_brama\\_do\\_Partnerstwa\\_Wschodnie\\_go\\_Miedzynarodowa.html](http://bialystok.gazeta.pl/bialystok/1,35241,14636202,Bialystok_brama_do_Partnerstwa_Wschodnie_go_Miedzynarodowa.html) [na dzień: 11.04.2014 r.]
39. *Koncert zespołu „Lombard” w Grodnie odwołany*, tryb dostępu: <http://znadniemna.pl/10867/koncert-zespołu-lombard-w-grodnie-odwołany/> [na dzień: 07.07.2017 r.]
  40. *Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych*, tryb dostępu: [http://www.strasburgre.msz.gov.pl/pl/o\\_re/organy\\_re/kongres/](http://www.strasburgre.msz.gov.pl/pl/o_re/organy_re/kongres/) [na dzień: 10.01.2017 r.]
  41. *Koniec bazaru przy Jurowieckiej!*, tryb dostępu: <http://www.wspolczesna.pl/wiadomosci/bialystok/art/5654350,koniec-bazaru-przy-jurowieckiej,id,t.html> [na dzień: 26.07.2018 r.]
  42. *Koniec darmowych wiz dla Białorusinów na operę*, Polskie Radio, tryb dostępu: <https://www.polskieradio.pl/75/921/Artykul/861502,Koniec-darmowych-wiz-dla-Bialorusinow-na-opere> [na dzień: 10.09.2018 r.]
  43. *Koszykówka. Dwie porażki Żubrów Białystok*, *współczesna.pl*, tryb dostępu: <https://wspolczesna.pl/koszykowka-dwie-porazki-zubrow-bialystok/ar/10592116> [na dzień: 01.09.2018 r.]
  44. *Koziński M., Otwarcie wystawy w Iwie na Białorusi (9 lutego)*, Muzeum Wojska w Białymstoku, tryb dostępu: <http://mwb.com.pl/mwb2017/2018/02/12/otwarcie-wystawy-w-iwie-na-bialorusi-9-lutego/> [na dzień: 02.02.2018 r.]
  45. *Lecarte J., Wsparcie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na rzecz Europejskiej współpracy terytorialnej*, tryb dostępu: [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.1.5.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.1.5.html) [na dzień: 01.11.2016 r.]
  46. *LT-PL/142 Konferencja podsumowująca wspólny projekt polskich i litewskich strażaków*, tryb dostępu: <http://straz.bialystok.pl/2014/12/10/lt-pl-142-konferencja-podsumowujaca-wspolny-projekt-polskich-i-litewskich-strazakow/> [na dzień: 01.11.2017 r.]
  47. *Markowski T., Funkcje metropolitalne pięciu stolic województw wschodnich*, tryb dostępu: <https://www.polskawschodnia.2007-2013.gov.pl/organizacjafunduszyeuropejskich/documents/ekspertyzy%20do%20strategii%20pw/markowski.pdf> [na dzień: 18.07.2018 r.]
  48. *Międzynarodowe Forum Inwestycyjne „Grodzięszczyzna na skrzyżowaniu granic”*, Suwalska Specjalna Strefa Ekonomiczna, tryb dostępu:

- <http://www.ssse.com.pl/aktualnosci-pl/762-miedzynarodowe-forum-inwestycyjne-grodzienszczyzna-na-skrzyzowaniu-granic.html> [na dzień: 24.03.2018 r.]
49. *Międzynarodowy Festiwal Muzyki, Sztuki i Folkloru*, Wojewódzki Ośrodek Animacji Kultury w Białymstoku, tryb dostępu: <http://oktawa.woak.bialystok.pl/Default.aspx?pid=73&aiid=3173> [na dzień: 15.09.2018 r.]
50. *Młodzi bokserzy walczyli w Białymstoku*, Portal Gazeta.pl. tryb dostępu: [http://bialystok.gazeta.pl/bialystok/1,35239,15675075,Mlodzi\\_bokserzy\\_walczyli\\_w\\_Bialymstoku.html](http://bialystok.gazeta.pl/bialystok/1,35239,15675075,Mlodzi_bokserzy_walczyli_w_Bialymstoku.html) [na dzień: 14.04.2014 r.]
51. *Młodzieżowy Międzynarodowy Turniej Bokserski im. Ryszarda Kulakowskiego*, tryb dostępu: <http://www.bialystokonline.pl/mlodziejowy-miedzynarodowy-turniej-bokserski-im-ryszarda-kulakowskiego,impieza,59728,4,1.html> [na dzień: 14.04.2014 r.]
52. *Noty faktograficzne o Unii Europejskiej*, oficjalna strona internetowa Parlamentu Europejskiego, tryb dostępu: [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_1.1.6.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.6.html) [na dzień: 02.11.2016 r.]
53. *Nowe inwestycje w drogi i przejścia graniczne w Polsce, Białorusi i Ukrainie*, Portal Funduszy Europejskich, tryb dostępu: <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/wiadomosci/nowe-inwestycje-w-drogi-i-przejscia-graniczne-w-polsce-bialorusi-i-ukrainie/> [na dzień: 12.12.2018 r.]
54. Oficjalna strona Fundacji „Okno na Wschód”, tryb dostępu: <http://onw.org.pl/projekty/> [na dzień: 07.07.2017 r.]
55. Oficjalna strona internetowa Białostockiego Ośrodka Kultury, tryb dostępu: <http://bok.bialystok.pl/wydarzenia/tag/bialorus/> [na dzień: 10.04.2018 r.]
56. Oficjalna strona internetowa Białostockiego Parku Naukowo-Technologicznego, tryb dostępu: <https://bpnt.bialystok.pl/PL> [na dzień: 18.07.2018 r.]
57. Oficjalna strona internetowa Białostockiego Teatru Lalek, tryb dostępu: [http://www.btl.bialystok.pl/alumni-and-friends/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1921&Itemid=76&lang=pl](http://www.btl.bialystok.pl/alumni-and-friends/index.php?option=com_content&task=view&id=1921&Itemid=76&lang=pl) [na dzień: 07.07.2017 r.]
58. Oficjalna strona internetowa Festiwalu Muzyki Młodej Białorusi, tryb dostępu: <http://basowiszczka.org/pl/historia/> [na dzień: 08.07.2017 r.]

59. Oficjalna strona internetowa Festiwalu Wschód Kultury, tryb dostępu: <http://www.edycje.innywymiar.bialystok.pl/2018/o-festiwalu/> [na dzień: 01.09.2018 r.]
60. Oficjalna strona internetowa Książnicy Podlaskiej, tryb dostępu: <http://www.ksiaznicapodlaska.pl/statics/onas.html> [na dzień: 15.09.2018 r.]
61. Oficjalna strona internetowa Miasta Białystok, tryb dostępu: [http://www.bialystok.pl/pl/dla\\_mieszkanow/wschodzacy\\_bialystok/wspolpraca-zagraniczna.html](http://www.bialystok.pl/pl/dla_mieszkanow/wschodzacy_bialystok/wspolpraca-zagraniczna.html) [na dzień: 31.12.2018 r.]
62. Oficjalna strona internetowa Ministerstwa Rozwoju, tryb dostępu: [https://www.mr.gov.pl/media/45359/Lista\\_wybranych\\_projektow\\_dziedzictwo.pdf](https://www.mr.gov.pl/media/45359/Lista_wybranych_projektow_dziedzictwo.pdf) [na dzień: 28.10.2017 r.]
63. Oficjalna strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, tryb dostępu: [http://www.msz.gov.pl/pl/p/msz\\_pl/polityka\\_zagraniczna/polska\\_pomoc/edukacja\\_globalna/polskapomoc](http://www.msz.gov.pl/pl/p/msz_pl/polityka_zagraniczna/polska_pomoc/edukacja_globalna/polskapomoc) [na dzień: 20.10.2017 r.]
64. Oficjalna strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych, tryb dostępu: [http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/w\\_bialymstoku\\_o\\_polsko\\_bialoruskiej\\_wspolpracy\\_samorzadowej](http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/w_bialymstoku_o_polsko_bialoruskiej_wspolpracy_samorzadowej) [na dzień: 19.05.2014 r.]
65. Oficjalna strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych, tryb dostępu: [http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/w\\_bialymstoku\\_o\\_polsko\\_bialoruskiej\\_wspolpracy\\_samorzadowej](http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/w_bialymstoku_o_polsko_bialoruskiej_wspolpracy_samorzadowej) [na dzień: 19.05.2014 r.]
66. Oficjalna strona internetowa Parlamentu Europejskiego, tryb dostępu: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/16/komitet-regionow> [na dzień: 31.12.2018 r.]
67. Oficjalna strona internetowa Podlaskiej Fundacji Rozwoju Regionalnego, tryb dostępu: [http://poland.mfa.gov.by/pl/bilateral\\_relations/trade\\_economic/wolne\\_strefy/](http://poland.mfa.gov.by/pl/bilateral_relations/trade_economic/wolne_strefy/) [na dzień: 01.09.2018 r.]
68. Oficjalna strona internetowa Polskiej Pomocy, tryb dostępu: <https://www.polskapomoc.gov.pl/Wyniki,konkursu,Polska,pomoc,rozwojowa,2014,2017.html> [na dzień: 21.10.2017 r.]
69. Oficjalna strona internetowa Polskiej Pomocy, tryb dostępu: <https://www.polskapomoc.gov.pl/Bialorus,8.html> [na dzień: 09.12.2014 r.]
70. Oficjalna strona internetowa Polskiej Pomocy, tryb dostępu: <https://www.polskapomoc.gov.pl/Wyniki,konkursu,Polska,pomoc,rozwojowa,2016,2460.html> [na dzień: 15.09.2018 r.]

71. Oficjalna strona internetowa Polskiej Pomocy, tryb dostępu: <https://www.polskapomoc.gov.pl/Wyniki,konkursu,Polska,pomoc,rozwojowa,2015,2203.html> [na dzień: 22.10.2017 r.]
72. Oficjalna strona internetowa Polskiej Pomocy, tryb dostępu: <https://www.polskapomoc.gov.pl/Wyniki,konkursu,Polska,pomoc,rozwojowa,2016,2460.html> [na dzień: 22.10.2017 r.]
73. Oficjalna strona internetowa Polskiej Pomocy, tryb dostępu: <https://www.polskapomoc.gov.pl/Wyniki,konkursu,Polska,pomoc,rozwojowa,2016,2460.html> [na dzień: 22.10.2017 r.]
74. Oficjalna strona internetowa Polsko-Litewskiej Izby Handlowej, tryb dostępu: <http://plcc.lt/o-izbie.html> [na dzień: 31.12.2018 r.]
75. Oficjalna strona internetowa projektu „Planeta Idei – transgraniczny transfer wiedzy w obszarze pozyskiwania inwestycji dla rozwoju turystyki przygranicznej”, tryb dostępu: <http://planeta.sрто.pl/dok/18/zal.pdf> [na dzień: 24.05.2014 r.]
76. Oficjalna strona internetowa Sieci Uniwersytetów Pogranicza, tryb dostępu: <http://sup.uwb.edu.pl/aktualnosci/27-umowa-w-sprawie-sieci-uniwersytetow-pogranicza-podpisana.html> [na dzień: 02.04.2014 r.]
77. Oficjalna strona internetowa Unii Metropolii Polskich, tryb dostępu: <https://www.metropolie.pl/pl/> [na dzień: 12.12.2018 r.]
78. Oficjalna strona Komitetu Regionów, tryb dostępu: <https://cor.europa.eu/pl/about/Pages/default.aspx> [na dzień: 31.12.2018 r.]
79. Oficjalna strona projektu pn. „Planeta idei – transgraniczny transfer wiedzy w obszarze pozyskiwania inwestycji dla rozwoju turystyki przygranicznej”, tryb dostępu: <http://planeta.sрто.pl/projekt.php> [na dzień: 26.05.2014 r.]
80. Oficjalna strona Stowarzyszenia Europejskich Regionów Granicznych, tryb dostępu: <http://www.aebr.eu/en/members/membership.php> [na dzień: 18.08.2018 r.]
81. Oficjalny portal Związku Miast Polskich, tryb dostępu: <http://www.zmp.poznan.pl/strony/wspolpraca-miast-partnerskich> [na dzień: 28.07.2018 r.]
82. Oficjalny serwis Programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej i Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa tryb dostępu: <http://www.ewt.gov.pl/strony/o-programach/przeczytaj-o-programach/programy-europejskiego-instrumentu-sasiedztwa/polska-bialorus-ukraina/> [na dzień: 25.09.2017 r.]



83. *Partnerstwo Wschodnie – zadanie dla samorządu*, tryb dostępu: <http://www.bialystok.pl/154-szczegoly-aktualnosci/newsid/4289/default.aspx> [na dzień: 11.04.2014 r.]
84. *Partnerstwo Wschodnie*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, tryb dostępu: <http://www.msz.gov.pl/Partnerstwo,Wschodnie,19887.html> [na dzień: 20.06.2011 r.]
85. *Partnerstwo Wschodnie*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, tryb dostępu: [http://www.msz.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/partnerstwo\\_wschodnie/](http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/partnerstwo_wschodnie/) [na dzień: 10.09.2018 r.]
86. Pietraszczyk M., *Nowe przepisy, dotyczące ruchu bezwizowego z Białorusią*, tryb dostępu: <http://strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/5937,Nowe-przepisy-dotyczace-ruchu-bezwizowego-z-Bialorusia.html> [na dzień: 02.01.2018 r.]
87. *Podręcznik Programu. Część I – Aplikant. Pierwszy nabór wniosków*, Program Współpracy Transgranicznej Polska-Białoruś-Ukraina 2014-2020, tryb dostępu: <https://www.pbu2020.eu/pl/pages/188> [na dzień: 10.12.2017 r.]
88. *Politechnika Białostocka zaprasza polską młodzież z Białorusi*, tryb dostępu: <https://ddb24.pl/artukul/politechnika-bialostocka-zaprasza-polska-mlodziez-z-bialorusi/87155> [na dzień: 21.07.2017 r.]
89. *Polska – Białoruś. Spotkanie miast na temat współpracy transgranicznej*, tryb dostępu: [http://samorzad.pap.pl/depesze/wiadomosci\\_centralne/138214/Polska---Bialorus--Spotkanie-miast-na-temat-wspolpracy-transgranicznej](http://samorzad.pap.pl/depesze/wiadomosci_centralne/138214/Polska---Bialorus--Spotkanie-miast-na-temat-wspolpracy-transgranicznej) [na dzień: 01.09.2017 r.]
90. Portal Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, tryb dostępu: [http://eeas.europa.eu/enp/pdf/financing-the-enp/cbc\\_2014-2020\\_programming\\_document\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/enp/pdf/financing-the-enp/cbc_2014-2020_programming_document_en.pdf) [na dzień: 27.02.2016 r.].
91. Portal Fundusze Europejskie, tryb dostępu: [http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/Strony/Zmiany\\_WSystemie.aspx](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/Strony/Zmiany_WSystemie.aspx) [na dzień: 02.01.2015 r.]
92. Portal Fundusze Europejskie, tryb dostępu: [http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/Organizacja\\_FunduszyEuropejskich/Strony/NSS.aspx](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/Organizacja_FunduszyEuropejskich/Strony/NSS.aspx) [na dzień: 02.01.2015 r.]
93. Portal Fundusze Strukturalne, tryb dostępu: <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/Podstawowe+informacje> [na dzień: 01.07.2012 r.].

94. Portal Fundusze Strukturalne, tryb dostępu: <http://www.funduszeStrukturalne.gov.pl/EUROPEJSKI+FUNDUSZ+ROZWOJU+REGIONALNEGO/> [na dzień: 01.07.2012 r.]
95. Portal Fundusze Strukturalne, tryb dostępu: <http://www.interreg.gov.pl/Co+to+jest+INTERREG+III/> [na dzień: 01.07.2012 r.]
96. Portal Funduszy Europejskich, tryb dostępu: <http://www.efs.2007-2013.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/Oprogramie.aspx> [na dzień: 25.10.2017 r.]
97. Portal Funduszy Europejskich, tryb dostępu: <http://www.ewt.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/czymSaFundusze.aspx> [na dzień: 10.01.2013 r.]
98. Portal Funduszy Europejskich, tryb dostępu: [https://www.funduszeEuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/czym-sa-fundusze-europejskie/#Zasady\\_dzia%C5%82ania\\_Funduszy\\_Europejskich](https://www.funduszeEuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/czym-sa-fundusze-europejskie/#Zasady_dzia%C5%82ania_Funduszy_Europejskich) [na dzień: 10.12.2017 r.]
99. Portal Funduszy Europejskich, tryb dostępu: <https://www.funduszeEuropejskie.2007-2013.gov.pl/Strony/ZmianyWSystemie.aspx> [na dzień: 15.09.2018 r.]
100. *Prezes PAIiZ: Białoruś potrzebuje polskich inwestycji*, „Forsal.pl”, tryb dostępu: <http://forsal.pl/artykuly/987096,prezes-paiiz-bialorus-potrzuje-polskich-inwestycji.html> [na dzień: 16.11.2016 r.]
101. Prezidium Soveta deputatov. Oficjalnyj Internet-portał Grodnenskijskij gorodskoj ispołnitelnyj komitet, tryb dostępu: <http://grodno.gov.by/ru/main.aspx?guid=2121> [na dzień: 30.10.2014 r.]
102. Program Europa dla Obywateli, tryb dostępu: <http://europadlaobywateli.pl/o-programie/> [na dzień: 15.01.2017 r.]
103. *Program Ssiedztwa Polska – Białoruś – Ukraina INTERREG IIIA/TACIS 2004-2006*, tryb dostępu: [https://www.funduszeEuropejskie.2007-2013.gov.pl/OrganizacjaFunduszyEuropejskich/Documents/INTERREG\\_III\\_A\\_PUB.pdf](https://www.funduszeEuropejskie.2007-2013.gov.pl/OrganizacjaFunduszyEuropejskich/Documents/INTERREG_III_A_PUB.pdf) [na dzień: 28.11.2017 r.]
104. Program Współpracy Transgranicznej Polska-Białoruś-Ukraina 2007-2013, tryb dostępu: <http://www.pl-by-ua.eu/pl,18,124> [na dzień: 26.10.2017 r.]
105. *Programma TASI ES v Bielarusi. Rukowodstvo po programirovaniju mezdunarodnoj techniczeskoj pomoszczi Evropejskogo Sojuza Bielarusi v 2007-2013 gg.*, Promkompleks, Minsk 2010

106. Protokół XII posiedzenia Polsko-Białoruskiej Międzyrządowej Komisji Koordynacyjnej do spraw Współpracy Transgranicznej, Augustów, 25-26 maja 2017 r., tryb dostępu: <https://www.mswia.gov.pl/download/1/30740/ProtokolscanOST.pdf> [na dzień: 10.09.2018 r.]
107. Protokół z X posiedzenia Polsko-Białoruskiej Międzynarodowej Komisji Koordynacyjnej ds. współpracy transgranicznej, tryb dostępu: <https://www.gov.pl/web/mswia/rady-i-komisje-miedzyrzadowe-ds-wspolpracy-transgranicznej-i-miedzyregionalnej> [na dzień: 12.12.2018 r.]
108. Protokół z XI posiedzenia Polsko-Białoruskiej Międzynarodowej Komisji Koordynacyjnej ds. współpracy transgranicznej, tryb dostępu: <https://www.gov.pl/web/mswia/rady-i-komisje-miedzyrzadowe-ds-wspolpracy-transgranicznej-i-miedzyregionalnej> [na dzień: 12.12.2018 r.]
109. Protokół z XII posiedzenia Polsko-Białoruskiej Międzynarodowej Komisji Koordynacyjnej ds. współpracy transgranicznej, tryb dostępu: <https://www.gov.pl/web/mswia/rady-i-komisje-miedzyrzadowe-ds-wspolpracy-transgranicznej-i-miedzyregionalnej> [na dzień: 12.12.2018 r.]
110. *Przygotowanie gmin do efektywnego wykorzystania środków pomocowych UE*, tryb dostępu: [https://www.bialystok.pl/pl/dla\\_mieszkanow/fundusze\\_unijne/zrealizowane/fundusze\\_przedakcesyjne\\_phare\\_is/przygotowanie-gmin-do-efektywneg.html](https://www.bialystok.pl/pl/dla_mieszkanow/fundusze_unijne/zrealizowane/fundusze_przedakcesyjne_phare_is/przygotowanie-gmin-do-efektywneg.html) [na dzień: 25.10.2017 r.]
111. Raport końcowy z badania ewaluacyjnego pt. „Ewaluacja ex-post działań współfinansowanych z Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013”, tryb dostępu: [https://www.pbu2020.eu/files/uploads/pages\\_pl/ex-post\\_PBU07-13%20-%20raport\\_pl.pdf](https://www.pbu2020.eu/files/uploads/pages_pl/ex-post_PBU07-13%20-%20raport_pl.pdf) [na dzień: 18.12.2017 r.]
112. *Raporty na temat wielkich miast Polski – Białystok*, Wydawnictwo PricewaterhouseCoopers
113. *Rezerwat Biosfery Białowieża*, oficjalna strona internetowa Białowieskiego Parku Narodowego, tryb dostępu: [http://bpn.com.pl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1845&Itemid=312](http://bpn.com.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=1845&Itemid=312) [na dzień: 21.02.2017 r.]

114. *Rozwój Internetowego Systemu Informacji Turystycznej (ISIT) na obszarze Euroregionu „Niemen”*, tryb dostępu: <http://www.podlaskieit.pl/index.php?page=rozwoj-internetowego-systemu-informacji-turystycznej-isit> [na dzień: 02.04.2014 r.]
115. Rukovodstvo Ispołkoma. Oficjalnyj Internet-portał Grodnenskij gorodskoj ispołnitelnyj komitet, tryb dostępu: <http://grodno.gov.by/ru/main.aspx?guid=1831> [na dzień: 29.10.2014 r.].
116. Schemat organizacyjny Urzędu Miejskiego w Białymstoku dostępny jest pod adresem: [https://www.bip.bialystok.pl/urzed\\_miejski/schemat-organizacyjny-urzedu-mie.html](https://www.bip.bialystok.pl/urzed_miejski/schemat-organizacyjny-urzedu-mie.html) [na dzień: 31.12.2018 r.]
117. Serwis Instytucji Pośredniczącej Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój. Działanie 4.3 Współpraca ponadnarodowa, tryb dostępu: <https://www.power.cpe.gov.pl/strony/zasada-n-3> [na dzień: 15.09.2018 r.]
118. Serwis Programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej, tryb dostępu: <https://www.ewt.gov.pl/strony/o-programach/dokumenty/#/10515=1676> [na dzień: 11.03.2016 r.]
119. Serwis Programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej, tryb dostępu: <https://www.ewt.gov.pl/strony/o-programach/przeczytaj-o-programach/polska-bialorus-ukraina/> [na dzień: 10.06.2016 r.]
120. *Stan i struktura ludności oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2013 r.*, Główny Urząd Statystyczny w Warszawie, Warszawa 2014
121. *Stosunki z państwami Europy: Niemcy*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, tryb dostępu: [https://www.msz.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/europa/stosunki\\_z\\_panstwami\\_europy/niemcy?printMode=true&fbclid=IwAR2kmByHr0DITEvvLetlix5qYyticsoK7HyTl3fG6Kyye-KUroj7QA\\_BbA](https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/europa/stosunki_z_panstwami_europy/niemcy?printMode=true&fbclid=IwAR2kmByHr0DITEvvLetlix5qYyticsoK7HyTl3fG6Kyye-KUroj7QA_BbA) [na dzień: 31.12.2018 r.]
122. Strona internetowa Białostockiego Centrum Onkologii im. Marii Skłodowskiej-Curie, tryb dostępu: <http://www.onkologia.bialystok.pl/?dzial=3&page=2> [na dzień: 22.05.2014 r.]
123. Strona internetowa funduszy norweskich i EOG, tryb dostępu: <https://www.eog.gov.pl/strony/zapoznaj-sie-z-funduszami/cel-i-zasady-dzialania/na> dzień 15.09.2018 r.]
124. Strona internetowa UKS Kaliber, tryb dostępu: [http://ukskaliber.pl/polishopen2013/?page\\_id=46](http://ukskaliber.pl/polishopen2013/?page_id=46) [na dzień: 14.04.2014 r.].

125. *Strzeleckie popisy w Białymstoku*, tryb dostępu: <http://bialystok.gazeta.pl/bialystok/1,35239,3770131.html> [na dzień: 14.04.2014 r.]
126. *Szkolenia specjalistyczne strażaków obszaru transgranicznego Puszcza Białowieska*, tryb dostępu: <http://straz.bialystok.pl/2014/08/04/parasol-bielski/> [na dzień: 01.11.2017 r.]
127. Szymańska-Smarżewska M., *Białystok. Bazar Madro - zamiast obskurnych stoisk będą ogrzewane hale*, tryb dostępu: <http://www.poranny.pl/strefa-biznesu/wiadomosci/z-regionu/a/bialystok-bazar-madro-zamiast-obskurnych-stoisk-beda-ogrzewane-hale,10293012/> [na dzień: 13.02.2017 r.]
128. *Tytułowy plan wydawniczy Urzędu Statystycznego w Białymstoku*, Białystok 2019, tryb dostępu: [https://bialystok.stat.gov.pl/files/gfx/bialystok/pl/defaultaktualnosci/760/13/6/1/plan\\_wydawniczy\\_us\\_bialystok\\_2019.pdf](https://bialystok.stat.gov.pl/files/gfx/bialystok/pl/defaultaktualnosci/760/13/6/1/plan_wydawniczy_us_bialystok_2019.pdf) [na dzień: 22.03.2019 r.]
129. Upravlenija i otdely ispołkoma - Otdel obrazovanija, sporta i turizma. Oficial'nyj Internet-portał Grodnenskij gorodskoj ispołnitelnyj komitet, tryb dostępu: <http://grodno.gov.by/main.aspx?guid=3411> [na dzień: 31.10.2014 r.]
130. Upravlenije ekonomiki - Grodnienskij gorodskoy ispolnitielnyj komitet, tryb dostępu: <http://grodno.gov.by/main.aspx?guid=2501> [na dzień: 31.10.2014 r.]
131. *Uproszczenia wizowe dla Białorusinów? Łukaszence to nie na rękę*, „Kresy24.pl, tryb dostępu: <https://kresy24.pl/uproszczenia-wizowe-dla-bialorusinow-lukaszence-to-nie-na-reke/> [na dzień: 10.09.2018 r.]
132. *Uroczystości na Malcie w związku z obchodami 1050 rocznicy Chrztu Polski*, oficjalna strona internetowa Konsulatu Honorowego Republiki Malty w Białymstoku, tryb dostępu: <http://malta.bialystok.pl/aktualnosci/uroczystosci-na-malcie-w-zwiazku-z-obchodami-1050-rocznicy-chrztu-polski/> [na dzień: 01.07.2017 r.]
133. *Uzasadnienie, potrzeba, cel zawarcia Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o zasadach małego ruchu granicznego*, Biuletyn Informacji Publicznej Kancelarii Premiera Rady Ministrów, tryb dostępu: [http://bip.kprm.gov.pl/g2/2010\\_04/2506\\_fileot.pdf](http://bip.kprm.gov.pl/g2/2010_04/2506_fileot.pdf) [na dzień: 03.12.2014 r.]
134. Witryna Wydziału Portali Internetowych Ministerstwa Spraw Zagranicznych, tryb dostępu: <http://polskawue.gov.pl/Europejska,Polityka,Sasiedztwa,7968.html> [na dzień: 14.01.2013 r.]

135. *Wizyta studyjna delegacji z Białorusi w Białymstoku*, tryb dostępu: <http://www.poranny.pl/strefa-biznesu/a/wizyta-studyjna-delegacji-z-bialorusi-w-bialymstoku,11450720/> [na dzień: 08.07.2017 r.]
136. *Wolne strefy ekonomiczne*, tryb dostępu: [http://poland.mfa.gov.by/pl/bilateral\\_relations/trade\\_economic/wolne\\_strefy/](http://poland.mfa.gov.by/pl/bilateral_relations/trade_economic/wolne_strefy/) [na dzień: 23.03.2019 r.]
137. Wyganowski J., *Znów działa Polsko-Litewska Izba Gospodarcza*, tryb dostępu: <http://www.suwalki24.pl/mobile/article/3,znow-dziala-polsko-litewska-izba-gospodarcza#> [na dzień: 27.10.2016 r.]
138. *XVII Polsko-Białoruskie Forum Gospodarcze*, tryb dostępu: [http://www.interwizja.edu.pl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2675&Itemid=113](http://www.interwizja.edu.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=2675&Itemid=113) [na dzień: 17.02.2013 r.]
139. *XXVI Międzynarodowy Wyścig Kolarski Juniorów Niemen Białystok - Grodno*, Poranny.pl, tryb dostępu: <https://poranny.pl/xxvi-miedzynarodowy-wyscig-kolarski-juniorow-niemen-bialystok-grodno/ar/5545892> [na dzień: 14.04.2014 r.]
140. *XXXI Międzynarodowy Wyścig Kolarski NIEMEN dojechał do mety*, Portal Wrota Podlasia, tryb dostępu: <https://www.wrotapodlasia.pl/pl/sport/sport/xxxi-miedzynarodowy-wyscig-kolarski-niemen-dojechal-do-mety.html> [na dzień: 01.09.2018 r.]
141. *Zakup nowoczesnego pojazdu ratowniczo-gaśniczego dla białostockiej Straży Pożarnej*, tryb dostępu: [https://www.bialystok.pl/pl/dla\\_mieszkanow/fundusze\\_unijne/zrealizowane/fundusze\\_przedakcesyjne\\_phare\\_is/zakup-nowoczesnego-pojazdu-ratow.html](https://www.bialystok.pl/pl/dla_mieszkanow/fundusze_unijne/zrealizowane/fundusze_przedakcesyjne_phare_is/zakup-nowoczesnego-pojazdu-ratow.html) [na dzień: 25.10.2017 r.]
142. *Zdobywanie wiedzy dziś – wyższe kwalifikacje jutro. Staż zagraniczny szansą na europejskim rynku pracy*, tryb dostępu: <http://zst.bialystok.pl/zdobywanie-wiedzy-dzis-wyzsze-kwalifikacje-jutro-staz-zagraniczny-szansa-na-europejskim-rynku-pracy/> [na dzień: 03.06.2018 r.]
143. *Związek Polaków na Białorusi oraz Białostocki Ośrodek Kultury zapraszają na koncert Solidarni z Polakami na Białorusi (3.10.). Zagrają Thusta Łusta i Lombard*, oficjalna strona internetowa Miasta Białystok, tryb dostępu: <https://www.bialystok.pl/pl/wiadomosci/aktualnosci/koncert-solidarni-z-polakami-na.html> [na dzień: 07.07.2017 r.]

144. Zygierewicz A., *Współpraca państw Beneluksu. Informacja nr 1149*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, wrzesień 2005, tryb dostępu: [http://biurose.sejm.gov.pl/teksty\\_pdf\\_05/i-1149.pdf](http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_05/i-1149.pdf) [na dzień: 16.11.2018 r.]
145. Zygierewicz A., *Współpraca państw nordyckich. Informacja nr 1115*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, styczeń 2005, tryb dostępu: [http://biurose.sejm.gov.pl/teksty\\_pdf\\_05/i-1115.pdf?fbclid=IwAR3hADX0bfse\\_orQp-5w6so\\_R3Bwx8IdSIsTcU8QoDD4t7VCI1eHNMUUpCTs](http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_05/i-1115.pdf?fbclid=IwAR3hADX0bfse_orQp-5w6so_R3Bwx8IdSIsTcU8QoDD4t7VCI1eHNMUUpCTs) [na dzień: 16.11.2018 r.]
146. *Żubry sprawdzone przez Grodno*, tryb dostępu: <https://ddb24.pl/arttykul/zubry-sprawdzone-przez-grodno/79091> [na dzień: 08.07.2017 r.]

## Aneks

### Załącznik 1

**Wywiad jakościowy przeprowadzony przez autora 29 września 2014 r. z Sebastianem Rynkiewiczem – Prezesem Centrum Promocji Innowacji i Rozwoju w Białymstoku współrealizującym projekt: „Planeta idei – transgraniczny transfer wiedzy w obszarze pozyskiwania inwestycji dla rozwoju turystyki przygranicznej”.**

- 1) Jaka jest geneza, skąd pomysł na realizację projektu „Planeta idei – transgraniczny transfer wiedzy w obszarze pozyskiwania inwestycji dla rozwoju turystyki przygranicznej”?**

Sebastian Rynkiewicz:

„Pomysł projektu wywodzi się z wcześniejszej współpracy z partnerami białoruskimi, a konkretnie Grodzieńskim Oddziałem Obwodowym Organizacji Społecznej „Państwowy Związek Turystyczno-Sportowy”. Myślę, że jest to taki odpowiednik na nasze warunki PTTK i też drugiego partnera ukraińskiego - Wołyńskiego Regionalnego Funduszu Wspierania Przedsiębiorczości z siedzibą w Łucku. To są nasi partnerzy, z którymi współpracowaliśmy już w ramach perspektywy 2004-2006 Programu Interreg PL-BY-UA i w ramach tamtych projektów udało nam się nawiązać współpracę i ją rozwinąć. Później skorzystaliśmy z możliwości dofinansowania z Norweskiego Mechanizmu Finansowego na przygotowanie mikroprojektów na własne stworzenie koncepcji projektów transgranicznych, w których uczestniczyli również partnerzy z Litwy i Rosji. Czyli było aż 5 państw zaangażowanych. Dzięki współpracy zebraliśmy bank pomysłów. Pierwotnie ten projekt miał dotyczyć również spraw związanych ze sportem również z kulturą. Natomiast pierwsza próba aplikacyjna zakończyła się niepowodzeniem. Nie dostaliśmy wystarczającej liczby punktów żeby projekt był rekomendowany do wsparcia. Projekt był na listach rezerwowych i po dokonaniu ewaluacji stwierdziliśmy, że skupimy się przede wszystkim na obszarze turystyki z racji tego, że nie chcieliśmy szukać rywalizacji nawet na arenie sportowej. Relacje na linii Polska – Białoruś – Ukraina to jest kwestia członkostwa w Unii Europejskiej, kwestia różnych polityk. Nie chcieliśmy żadnych przestrzeni służących medialnej rywalizacji. Zresztą nawet w sporcie ktoś wygrywa, ktoś przegrywa. Szukaliśmy takiego obszaru do współpracy, który będzie budował te partnerstwo oraz rozwijał te relacje i właśnie w gronie projektowym był na przykład obszar turystyki. Chciałbym podkreślić to, że pierwsze projekty, które



przygotowaliśmy z partnerami z Ukrainy i z Białorusi w perspektywie budżetowej UE 2004-2006 były budowane na poziomie kontaktów mailowych. W ostatnich projektach prace przygotowawcze były wspierane ze strony Norweskiego Mechanizmu Finansowego. To że się poznaliśmy, zdobyliśmy wzajemne zaufanie, mieliśmy przestrzeń na rzeczywistą bezpośrednią merytoryczną współpracę, ta burza mózgów, zaowocowała konkretnymi pomysłami, cały czas to ewaluowało i powodowało, że udało się ten projekt dopracować. Też bardzo ciekawym rozwiązaniem przy tej drugiej aplikacji było to, że na lidera wskazaliśmy partnera białoruskiego. W pierwotnej aplikacji liderem była polska strona, z tego faktu, że dysponowaliśmy większym doświadczeniem. Natomiast tutaj przy konsultacjach z Sekretariatem Technicznym zwrócono nam uwagę, że w większości przygotowywanych projektów liderami są Polacy. I tutaj myśmy wzięliśmy na siebie, jako organizacja, kwestie merytoryczną przygotowania projektu. Natomiast formalnym liderem jest partner białoruski i to jest jakby wyjątkowa sytuacja.

**2) Jakie są najważniejsze cele realizowanego projektu pt. „Planeta idei – transgraniczny transfer wiedzy w obszarze pozyskiwania inwestycji dla rozwoju turystyki przygranicznej”?**

Sebastian Rynkiewicz:

„Jeżeli chodzi o cele projektowe, to chodzi o zaciśnięcie współpracy polskich, białoruskich i ukraińskich organizacji a także samorządów terytorialnych. I tutaj organizacje pozarządowe i samorząd terytorialny i także inne organizacje działające w obszarze turystyki były grupą docelową. I tutaj kwestią dla nas kluczową było także stworzenie warunków do realizacji wspólnych projektów transgranicznych poprzez wspólną wymianę informacji, doświadczeń, czyli de facto to co myśmy zrobili w ramach projektu norweskiego. Chcieliśmy tutaj ten mechanizm powtórzyć, żeby wykorzystać dobrą praktykę oraz zrealizować ją na szerszą skalę. W tamtym projekcie było w sumie 20 uczestników. W Planecie idei mamy patrząc po każdej stronie narodowej w sumie ponad 60 uczestników. Także jeżeli chodzi o dane szczegółowe to celem była poprawa przygotowania kadr organizacji pozarządowych, samorządów, organizacji turystycznych do wspólnej realizacji projektów. Ich przebieg to pokazał, że rzeczywiście, to było bardzo ważne także podniesienie poziomu myślenia. Obecnie w bazie pomysłów projektów jest już więcej. W Polsce mamy dużo funduszy UE. Dla Białorusi czy Ukrainy są to ciągle nowości i skala finansowania jest zupełnie inna. To jest tak jak myśmy byli w okresie przedakcesyjnym, dla nas wtedy to była materia zupełnie nowa.

Myślę, że po wszystkich stronach granicy dystans i różnice te udało się wyraźnie zniwelować. Udało się wykształcić umiejętność myślenia transgranicznego, żeby Polacy nie myśleli z punktu widzenia Polski, a z punktu widzenia całego obszaru transgranicznego, podobnie u naszych partnerów. Z kolei drugim obszarem był wzrost zainteresowania organizacji pozarządowych, samorządów i organizacji turystycznych na wymienionym obszarze możliwością realizowania wspólnych przedsięwzięć turystycznych w ramach współpracy transgranicznej. I to też według mnie udało się osiągnąć mimo, że jesteśmy w trakcie realizacji projektu. Bank pomysłów mamy rozbudowany a jednocześnie partnerzy po wszystkich stronach granicy są przekonani, że wszystkie te projekty można zrealizować.

### **3) Czy podczas przygotowania i realizacji projektu występowały trudności, jeżeli tak to jakie?**

Sebastian Rynkiewicz:

„Występowały i jeżeli mam być szczery to praktycznie rzecz biorąc patrząc na całą gamę projektów, które realizujemy to projekty transgraniczne chyba należą do najtrudniejszych w realizacji. Tutaj podstawowym problemem jest kwestia różnych porządków prawnych. Proszę pamiętać, że Polska jest członkiem Unii Europejskiej i ma dostosowane i zharmonizowane prawo z legislacją unijną. Unia jest donatorem. Białoruś i Ukraina to są dwa oddzielne różne systemy prawne, które nie dostosują się w trakcie realizacji projektu. Nawet kwestia sytuacji na Ukrainie, która najpierw nie podpisała Umowy Stowarzyszeniowej z UE. Kolejne wydarzenia zmierzają do nawiązania partnerskich relacji, ale to jest dopiero początek drogi. Nie oszukujmy się, że przed obywatelami ukraińskimi jeszcze bardzo wiele pracy jest do wykonania w zakresie harmonizacji prawa. Z kolei partner białoruski nawet nie sygnalizuje w tym momencie zainteresowania członkostwem w Unii Europejskiej czy stowarzyszeniem się więc system prawny jest jeszcze mocniej wyodrębniony, na poziomie prawa międzynarodowego Białoruś jest w dużo bliższych relacjach z Rosją. Tam jest unia celna, przepływ towarów więc zupełnie jakby inny system prawny i tutaj rzeczywiście to tworzy trudności. Samo uruchomienie programu transgranicznych mocno się przeciągało. Przecież czekaliśmy praktycznie od 2007 r. na uruchomienie tych programów, a ten program współpracy został uruchomiony jako jeden z ostatnich patrząc z punktu widzenia polskiego. Późno te konkursy się rozpoczęły, o ile dobrze pamiętam to w 2010 r. był dopiero pierwszy nabór. Długotrwałe oceny projektów – to też utrudniało, zmieniała się sytuacja. Kolejną taką trudnością jest to, że same negocjacje tych programów wymagały dojścia do porozumienia

przez trzy MSZ-ty, czyli białoruski, ukraiński i polski. A na dodatek tak jak już projektom było przyznane dofinansowanie to na poziomie poszczególnych krajów jeszcze inne ministerstwa wyrażają zgodę. Z tego co pamiętam po stronie białoruskiej kilka resortów musiało wyrazić zgodę na realizację projektu. I tutaj muszę pochwalić, że bardzo sprawnie to przeprowadzili nasi partnerzy białoruscy, ale mimo wszystko 7 miesięcy trwał sam proces podpisania umowy i uruchomienia projektu. W sytuacji projektów narodowych rzadko proces ten przeciąga się powyżej 3 miesięcy. Także tutaj aspekt prawny rzeczywiście powoduje wiele problemów. Też kwestie administracyjno – prawne związane są z przekraczaniem granicy. To są jakieś szczegóły, ale jeżeli mamy z Białegostoku do Grodna 60 kilometrów, a mamy do odstania 4 czy 6 godzin na granicy to jest spory problem i się okazuje, że można szybciej przez Litwę - Druskienniki dojechać tam bo jest mniejsze natężenie ruchu na granicy. Trzeba się uczyć granicy, kiedy jest większe natężenie, kiedy można przejechać, kiedy nie, to mocno utrudnia współpracę. Na pewno łatwiej jest z kolegami z Ukrainy w zakresie ruchu granicznego, bo tam nie ma wiz przynajmniej dla nas. Natomiast sytuacja geopolityczna i kryzys na Ukrainie implikował bardzo duże trudności, bo to jest zachwianie całego systemu. Jeżeli cały kraj jest w stanie wojny czy zamieszek to ciężko myśleć o realizacji projektu. Tutaj stabilność finansów czy wkłady własne, przepływy finansowe to też były poważne wyzwania. Takie rzeczy, które nie były zupełnie przewidywane na początku realizacji projektu, a okazało się, że te zagrożenia wystąpiły, takie sprawy staramy się brać pod uwagę. Natomiast eskalacja zdarzeń, myślę, że nie tylko nas zaskoczyła i utrudniła. Inną trudnością jest kwestia kultury organizacyjnej, inny sposób funkcjonowania, myślenia nawet w kategoriach projektowych. Bardzo się cieszę, że trafnie zdiagnozowaliśmy, zaprojektowaliśmy, przygotowaliśmy projekt. Przepływy finansowe tutaj w ramach krajów członkowskich i spoza UE nie są proste. Widzimy takie projekty w ramach Unii Europejskiej jak to wygląda np. z partnerami z Litwy. Swobodny przepływ kapitału jest widoczny tutaj jednak te przepływy wyglądają inaczej, no i wiadomo system kontroli, audytu w trzech krajach, zbieranie tego wszystkiego w skonsolidowany raport przez lidera. Choć też widzimy postęp w zakresie np. Sekretariatu Technicznego zgranie procedur. Pierwsze wnioski o płatność realizowane na początku, a obecne idzie to dużo sprawniej. Ważną rzeczą jest też poszukiwanie wspólnej kultury organizacyjnej. Niewątpliwie jest to wyzwanie, ale przy otwartości ze wszystkich stron można ten proces realizować pozytywnie i wypracowywać standardy współpracy transgranicznej.

**4) Jak Pan ocenia współpracę z Białorusią w kontekście realizacji projektów transgranicznych?**

Sebastian Rynkiewicz:

„Mimo tych dużych trudności, o których mówiłem, to chcę podkreślić, że dobrze współpracuje się nam z partnerami białoruskimi. Myślę, że niewiele organizacji tak naprawdę zabiera się za organizację takich projektów. Nasza współpraca się układa dobrze i też jeżeli ktoś by mnie zapytałby czy będziemy kontynuować tę współpracę, myślę, że jak najbardziej. Potrzebne jest przeewaluowanie tych działań, które zrobiliśmy w celu wyciągnięcia wniosków w ramach partnerstwa. Ważne żeby się rozwijać. Staramy się to robić z pasją cały czas i mam wrażenie, że nasi partnerzy białoruscy też w ten sposób podchodzą do sprawy. Myślę, że czasami trudniej jest rozpocząć projekt z partnerem białoruskim. Bo tak jak mówiłem, gdy ta zgoda jest to później realizacja projektu jest rzeczywiście jasna, klarowna i można na partnerach liczyć i polegać także to pod tym kątem oceniam naszą współpracę pozytywnie.

**5) Czy w przyszłości planuje Pan realizację wspólnych projektów transgranicznych z Białorusią?**

Sebastian Rynkiewicz:

„Jak najbardziej w projekcie „Planeta idei” chodziło o zgromadzenie różnych idei projektowych. Udało się zgromadzić bardzo ciekawe pomysły. Też stwarzały beneficjentom możliwości nawiązywanie kontaktów. Patrząc na kalendarz mamy rok 2014 jesteśmy już formalnie w okresie budżetowym 2014-2020 i myślę, że część tych projektów wspólnie przygotowywanych będzie składana i ma duże szanse na dofinansowanie. My jesteśmy jak najbardziej zainteresowani realizacją tych projektów. Być może na większą skalę. W tym momencie jeszcze trochę za wcześnie by mówić o szczegółach bo nie mamy założeń programowych, ale tak wyglądają zamierzenia. W okolicach roku 2015, 2016 czyli po zakończeniu naszego projektu wiedza nasza na przygotowanie tych projektów będzie większa. Tym bardziej, że środków na współpracę transgraniczną ma być więcej niż w obecnej perspektywie. Jeżeli tutaj wielka polityka nie będzie nam płatała jakiś niespodzianek to mam nadzieję, że uda się wspólne projekty realizować w przyszłości.

## Załącznik 2

### **Kompetencje zastępców Przewodniczącego Grodzieńskiego Miejskiego Komitetu Wykonawczego.**

Pierwszy zastępca Przewodniczącego Komitetu Wykonawczego prowadzi następujące sprawy:

- mieszkalnictwa i usług komunalnych;
- konserwacji i napraw zasobów mieszkaniowych, sieci dróg i ulic;
- zagospodarowania miasta i zieleni miejskiej;
- racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych i ochrony środowiska;
- pracy miejskich zakładów komunalnych, miejskich przedsiębiorstw energetycznych, gazowniczych, ciepłowniczych, wodociągowych, kanalizacyjnych;
- zbiórki, recyklingu i utylizacji surowców wtórnych, odpadów komunalnych (z wyjątkiem złomu, odpadów metali żelaznych i kolorowych);
- transportu samochodowego, wodnego śródlądowego, kolejowego, miejskiej komunikacji elektrycznej, lotnictwa cywilnego i transportu lotniczego;
- bezpieczeństwa komunikacyjnego;
- transportu, przewozów, spedycji;
- logistyki transportu;
- rozwoju łączności i informatyzacji, dotyczącej schematów rozwoju sieci;
- działalności podmiotów prawnych wszystkich form własności, przedsiębiorców indywidualnych, osób fizycznych w dziedzinie transportu, komunikacji, łączności i informatyzacji;
- pracy z kadrami kierowniczymi organów państwowych i inny struktur znajdujących się na terenie miasta Grodna, rezerwami tego typu kadr, ich składem jakościowym i efektywnością wykorzystania;
- wdrożenia dyrektywy Prezydenta Republiki Białoruś z 11 marca 2011 r. nr 1 „O środkach podwyższenia bezpieczeństwa publicznego i dyscypliny”<sup>901</sup>.

Do obowiązków następnego zastępcy przewodniczącego Komitetu Wykonawczego należy:

---

<sup>901</sup> *Rukovodstvo ispolkoma. Oficjalnyj Internet - portal Grodniejskij gorodskoj ispolnitielnyj komitet*, tryb dostępu: <http://grodno.gov.by/ru/main.aspx?guid=1831> [na dzień: 29.10.2014 r.].

- tworzenie rocznych planów budowy mieszkań, obiektów na cele społeczno-kulturalne i przemysłowe w oparciu o różne źródła finansowania; planów rozwoju i restrukturyzacji kompleksu budynków w mieście Grodno;
- przedsięwzięcia z zakresu działalności urbanistycznej, architektonicznej i budowlanej w budownictwie mieszkaniowym;
- zadania z zakresu pracy podmiotów budowlanych, projektowych, eksploracyjnych i innych, prowadzących działalność na terenie miasta Grodno;
- opracowywanie planów rozbudowy miasta;
- rozwój sieci magistral i sieci inżynierskich, infrastruktury transportowej miasta Grodno;
- wsparcie ochrony, restauracji i racjonalnego wykorzystania zabudowy historycznej i zabytkowych budynków miasta Grodno;
- zadania dotyczące rolnych stosunków prawnych<sup>902</sup>.

Kolejny zastępca przewodniczącego Komitetu Wykonawczego nadzoruje następujące sprawy:

- ochrony zdrowia, kultury, kultury fizycznej, sportu i turystyki, szkół ogólnokształcących, instytucji przedszkolnych;
- przeprowadzania masowych wydarzeń kulturalnych w mieście;
- ochrony zabytków historii i kultury;
- polityki młodzieżowej; interakcji z fundacjami pozabudżetowymi, organizacjami społecznymi i stowarzyszeniami;
- sfery socjalnej i pracy (polityki rodzinnej, partnerstwa społecznego, wsparcia państwowego i społecznego, zabezpieczenia emerytur, leczenia sanatoryjno-uzdrowiskowego i poprawy zdrowia);
- współpracy z organizacjami religijnymi, partiami politycznymi i związkami zawodowymi;
- ochrony przez państwo dzieci z rodzin dysfunkcyjnych;
- kontaktów z miastami partnerskimi;
- profilaktyki i zapobiegania przestępczości;
- współpracy ze środkami masowej informacji;

---

<sup>902</sup>*Ibidem.*

- przeprowadzenia wyborów, referendów;
- przeprowadzenia mitingów, demonstracji, pochodów<sup>903</sup>.

Do innych obowiązków zastępcy przewodniczącego Komitetu Wykonawczego należą<sup>904</sup>:

- realizacja wytycznych prognozy społeczno – ekonomicznego rozwoju miasta Grodno;
- modernizacja gospodarki;
- usługi budżetowo – fiskalne, finansowo – kredytowe, bankowe;
- stosunki majątkowe (w tym zarządzania, rozporządzania majątkiem należącym do miasta Grodno);
- działalność kompleksu przemysłowego (za wyjątkiem kwestii paliwowo energetycznych) miasta Grodno, w tym problemów efektywności energetycznej, jakości produkcji przemysłowej;
- zewnętrzna działalność gospodarcza;
- niewypłacalność gospodarcza (bankructwo);
- przedsiębiorczość, polityka inwestycyjna;
- handel i usługi publiczne;
- działalność ubezpieczeniowa;
- zbiórki i przetwórstwo złomu metali żelaznych i kolorowych (oprócz surowców wtórnych i odpadów komunalnych);
- rejestracja państwowa, likwidacja (zakończenie działalności) podmiotów gospodarczych, sfera podatkowa;
- sfera społeczno–pracownicza (zarobki, stosunki pracy, ochrona pracy, ekspertyzy dot. warunków pracy, wymiaru zatrudnienia ludności);
- działalność reklamowa w mieście Grodno;
- działalność targowo–wystawowa;
- realizacja Dyrektywy Prezydenta Republiki Białoruś z dnia 31 grudnia 2010 r. nr 4 „O rozwoju inicjatywy przedsiębiorczej i stymulowaniu aktywności praktycznej w Republice Białoruś”.

---

<sup>903</sup>*Ibidem.*

<sup>904</sup>*Ibidem.*

Szczególną rolę w Grodzieńskim Miejskim Komitecie Wykonawczym pełni Dyrektor Zarządzający, który zajmuje się następującymi kwestiami:

- doskonalenie form i metod działalności aparatu Komitetu Wykonawczego i rejonów administracyjnych miasta;
- przyjmowanie i rozpatrywanie wniosków obywateli, przedsiębiorców indywidualnych i przedstawicieli osób prawnych;
- obsługa dokumentacji i nadzór nad sporządzaniem dokumentów normatywno-prawnych i administracyjnych;
- niejawną działalność Miejskiego Komitetu Wykonawczego;
- przygotowanie posiedzeń Miejskiego Komitetu Wykonawczego;
- przestrzeganie przepisów prawa pracy, zasad wewnętrznego regulaminu i dyscypliny pracy w Miejskim Komitecie Wykonawczym;
- zadania dotyczące materiałowo–technicznego, przewozowego i gospodarczego zabezpieczenia pracy Miejskiego Komitetu Wykonawczego;
- utrzymanie i eksploatacja budynków Miejskiego Komitetu Wykonawczego;
- wdrożenie Dyrektywy Prezydenta Republiki Białoruś z dnia 27 grudnia 2006 nr 2 „O środkach do dalszej debiurokratyacji aparatu państwowego”<sup>905</sup>.

---

<sup>905</sup> *Ibidem.*



## Załącznik 3

### Struktura Grodzieńskiego Miejskiego Komitetu Wykonawczego

W skład Grodzieńskiego Miejskiego Komitetu Wykonawczego wchodzi następujące departamenty i wydziały<sup>906</sup>:

- Wydział Architektury i Urbanistyki;
- Biuro Handlu i Usług;
- Wydział Ekonomiczny;
- Wydział Administracyjny;
- Wydział Technologii Informatycznej „Jedno Okno”;
- Departament Kontroli i Obsługi Dokumentów ;
- Wydział Rachunkowości i Sprawozdawczości;
- Wydział Gospodarczy;
- Departament Finansów;
- Zakład Pracy Organizacyjnej i Kadrowej;
- Wydział Obsługi Wniosków Obywateli i Osób Prawnych;
- Departament Mieszkalnictwa i Usług Komunalnych;
- Zakład Pracy Ideologicznej, Kultury i Spraw Młodzieży;
- Dział Mienia Komunalnego i Prywatyzacji;
- Departament Edukacji, Sportu i Turystyki;
- Dział Budownictwa;
- Departament Prawny;
- Urząd Pracy, Zatrudnienia i Opieki Społecznej;
- Służby Zagospodarowania Terenu;
- Grodzieńskie Miejskie Przedsiębiorstwo Unitarne „Administracja Budownictwa; Kapitałowego Grodzieńskiego Komitetu Wykonawczego”;
- Grodzieński Miejski Inspektorat Zasobów Naturalnych i Ochrony Środowiska.

---

<sup>906</sup> *Upravlenija i otdeły ispolkoma. Oficjalnyj Internet - portal Grodniejskij gorodskoj ispolnitielnyj komitet, tryb dostępu: <http://grodno.gov.by/ru/main.aspx?guid=1841> [na dzień: 30.10.2014 r.].*

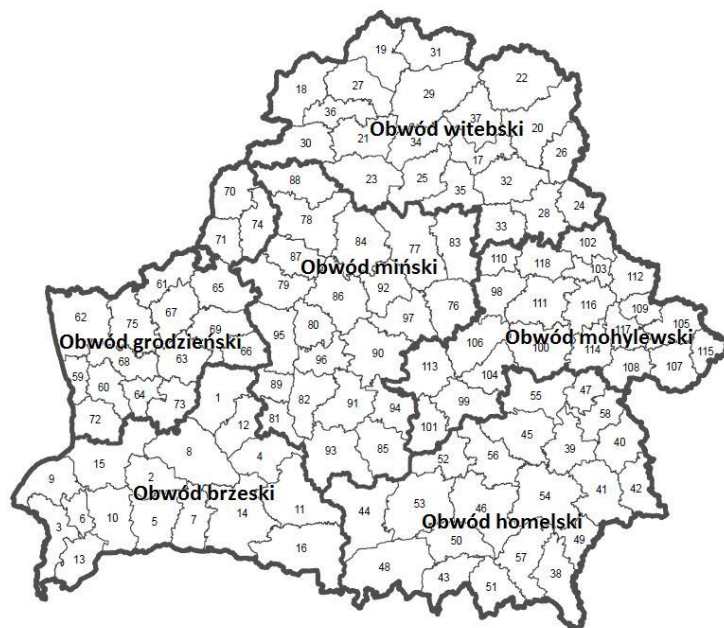
## Załącznik 4

### Podział administracyjno-terytorialny Republiki Białoruś (stan na 1 stycznia 2012 r.)

Obwód	Rejony administracyjne	Miasta	W tym			Rejony administracyjne w miastach (dzielnice)	Osiedle typu miejskiego	Rady miejskie	Miejscowości wiejskie
			wydzielone z obwodu	wydzielone z rejonu	pozostałe				
Białoruś	118	<b>112</b>	<b>1</b>	<b>12</b>	<b>99</b>	24	92	1292	23 389
Brzeski	16	21	-	3	18	2	8	219	2 167
Grodzieński	17	14	-	1	13	2	17	178	4 335
Homelski	21	18	-	1	17	4	16	240	2 376
Miasto Mińsk	-	1	1	-	-	9	-	-	-
Miński	22	24	-	1	23	-	18	274	5 205
Mohylewski	21	15	-	2	13	4	9	182	3 024
Witebski	21	19	-	4	15	3	24	199	6 282

Źródło: W. Kosiedowski, *Rozwój społeczno-gospodarczy...*, s. 29.

### Podział Republiki Białoruś na obwody i rejony administracyjne



Źródło: National Statistical Committee of the Republic Belarus, *Demographic Yearbook of the Republic Belarus*, Minsk 2013, s. 403.

<b>Obwód brzeski</b>	<b>Obwód witebski</b>	<b>Obwód homelski</b>	<b>Obwód grodzieński</b>	<b>Obwód miński</b>	<b>Obwód mohylewski</b>
1. baranowicki	17. bieszenkowicki	38. bragiński	59. berestowicki	76. berezyński	98. bielnicki
2. berezowski	18. brasławski	39. buda- koszelewski	60. wołkowyski	77. borysowski	99. bobrujski
3. brzeski	19. wierchniedźwiński	40. wietkowski	61. woronowski	78. wilejski	100. bychowski
4. gancewicki	20. witebski	41. homelski	62. grodzieński	79. wołożyński	101. głusski
5. dropiczyński	21. głubocki	42. dobruszski	63. diatłowski	80. dzierżyński	102. gorecki
6. żabinkowski	22. gorodocki	43. jelski	64. żelweński	81. kiecki	103. drybiński
7. iwanowski	23. dokszycki	44. żytkowicki	65. iwiewski	82. kopylski	104. kirowski
8. iwacewicki	24. dubrowieński	45. żłobiński	66. korelicki	83. krupski	105. klimowicki
9. kamieniecki	25. lepelski	46. kalinkowicki	66. lidzki	84. łogojski	106. kliczewski
10. kobryński	26. loźnieński	47. kormiański	67. mostowski	85. łożański	107. kostiukowicki
11. łuniniecki	27. miorski	48. lelczycycki	68. nowogródzki	86. miński	108. krasnopolski
12. Lachowicki	28. orszański	49. łożewski	69. ostrowiecki	87. mołodeczneński	109. kryczewski
13. Małorycki	29. połocki	50. mozyrski	70. oszmiański	88. miadelski	110. kruglański
14. Piński	30. postawski	51. narowiański	71. świsłocki	89. nieświeski	111. mohylewski
15. Pużański	31. rossoński	52. oktiabrski	72. słonimski	90. purchowicki	112. mścisławski
16. Stoliński	32. sennieński	53. petrykowski	73. smorgoński	91. stucki	113. osipowicki
	33. tołoczyński	54. reczycki	74. szczuczyński	92. smolewicki	114. sławgorodzki
	34.	55.	75.	93.	115.

	uszacki	rogaczewski		soligorski	chocimski
	35. czasnicki	56. swietlogorski		94. starodorożski	116 czauski.
	36. szarkowszczyński	57. chojnicki		95. stołbcowski	117. czernikowski
	37. szumiliński	58. czeczerski		96. uzdeński	118. szklowski
				97. czerwieński	

Źródło: W. Kosiedowski, *Rozwój społeczno-gospodarczy...*, s. 29.

## Załącznik 5

**Wywiad jakościowy przeprowadzony 11 grudnia 2015 r. z Michałem Podbielskim – Zastępcą Dyrektora Departamentu Współpracy Zagranicznej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego na temat współpracy z obwodem grodzieńskim.**

**1) Czy województwo podlaskie współpracuje z obwodem grodzieńskim?**

Michał Podbielski:

Województwo podlaskie prowadzi prężną współpracę z obwodem grodzieńskim.

**2) Która strona była inicjatorem współpracy?**

Michał Podbielski:

Inicjatorem współpracy była Obwodowa Duma Grodzieńska.

**3) Jaka jest podstawa prawna współpracy województwa podlaskiego z obwodem grodzieńskim?**

Michał Podbielski:

Podstawą prawną współpracy województwa podlaskiego z obwodem grodzieńskim są następujące dokumenty:

- art. 172 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- art. 76 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa;
- Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej a Rządem Repuliki Białoruś o głównych zasadach współpracy transgranicznej z dnia 24 kwietnia 1992 r.;
- Uchwała Nr XXXVII/480/ 06 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 10 kwietnia 2006 r. w sprawie Priorytetów współpracy zagranicznej województwa podlaskiego;
- Porozumienie o współpracy pomiędzy Województwem Podlaskim a Obwodem Grodzieńskim z dnia 10 lipca 2002 r.;
- Porozumienie o utworzeniu trójstronnego związku transgranicznego Euroregion Niemen z dnia 6 czerwca 1997 r.;
- Wspólne prace w ramach Polsko-Białoruskiej Międzyrządowej Komisji Koordynacyjnej ds. Współpracy Transgranicznej.

**4) Jakich obszarów dotyczy współpraca województwa podlaskiego z obwodem grodzieńskim?**

Michał Podbielski:

Zgodnie z zapisami Porozumienia współpraca dotyczy rozwoju kontaktów gospodarczych (w tym rozwoju przedsiębiorczości), kulturalnych, edukacyjnych, turystyki po obu stronach granicy oraz ochrony zdrowia. Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego wspiera i koordynuje działania zmierzające do nawiązywania partnerstw, w celu realizacji wspólnych projektów finansowanych ze środków europejskich.

**5) Jakie są rezultaty współpracy województwa podlaskiego z obwodem grodzieńskim?**

Michał Podbielski:

Dzięki podejmowanym działaniom, można zaobserwować wyraźne ożywienie współpracy w dziedzinie realizacji wspólnych projektów finansowanych ze środków unijnych m.in. w dziedzinie ochrony zdrowia. Szpitale z terenu województwa podlaskiego z powodzeniem realizują wspólne projekty, dzięki którym możliwe jest doposażenie sprzętowe placówek po obu stronach granicy. Aktualnie Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego pośredniczy w znalezieniu partnerów dla ponad 30 zaproponowanych przez stronę białoruską projektów. Zarówno Województwo Podlaskie, jak i Obwód Grodzieński, prowadzą zaawansowane prace zmierzające do uruchomienia wodno-pieszego (z rowerami włącznie) przejścia granicznego na Kanale Augustowskim w celu pobudzenia turystyki po obu stronach Kanału, który stanowi niewątpliwą atrakcję turystyczną na skalę europejską. Dotychczas udało już się uruchomić piesze przejście graniczne w Białowieży, którego celem również jest pobudzenie ruchu turystycznego na pograniczu. Ponadto, w celu promocji oferty turystycznej i kulturalnej naszego regionu po stronie białoruskiej Województwo Podlaskie bierze cyklicznie udział w XVI Republikańskich Targach EUROREGION NIEMEN 2014 oraz towarzyszącym mu Forum „Grodzieńszczyzna na skrzyżowaniu granic”.

**6) Jakie są problemy i trudności we współpracy województwa podlaskiego z obwodem grodzieńskim?**

Michał Podbielski:

Trudności, które mogą się pojawiać we współpracy Województwa Podlaskiego z Obwodem Grodzieńskim wynikają z różnic obowiązujących systemów polityczno-prawnych.

**7) Jakie są perspektywy współpracy województwa podlaskiego z obwodem grodzieńskim?**

Michał Podbielski:

Województwo Podlaskie traktuje współpracę z Białorusią priorytetowo zgodnie z założeniami Strategii Rozwoju Województwa do roku 2020. Ze względu na położenie przygraniczne współpraca z Obwodem Grodzieńskim jest dla nas ważna ze względów gospodarczych i dobrosąsiedzkich.

**8) Jak wygląda obecna sytuacja związana z wejściem w życie Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o zasadach małego ruchu granicznego?**

Michał Podbielski:

Realizacja Umowy o małym ruchu granicznym nie należy do kompetencji samorządu województwa. Niewątpliwie uruchomienie małego ruchu granicznego byłoby ułatwieniem w prowadzeniu współpracy na szczeblu roboczym.

**9) Jakie według Pani czynniki (np. społeczne, historyczne, ekonomiczne, polityczne, religijne) ułatwiają lub utrudniają współpracę województwa podlaskiego z obwodem grodzieńskim?**

Michał Podbielski:

Przygraniczna współpraca międzyregionalna w dużej mierze zależy od sytuacji politycznej i stosunków na szczeblu krajowym. Pozytywnym czynnikiem jest utrzymywanie kontaktów na szczeblu eksperckim, nawet jeśli tzw. „duża polityka” ulega chwilowemu zamrożeniu. Ponadto, znacznym ułatwieniem jest dążenie podmiotów białoruskich do realizacji wspólnych projektów w ramach Programów Współpracy Transgranicznej, zarówno jako beneficjentów, jak i partnerów.

Niewątpliwie współpracę ułatwia aktywnie prowadzona działalność organizacji pozarządowych realizujących projekty bliskie obywatelom. Dobrym przykładem są np. działania pomocowe Stowarzyszenia Pomocy „Rubież”, badawcze i artystyczne (wspólna tożsamość) Stowarzyszenia Edukacji Kulturalnej „Widok”, kulturalne Fundacji Villa Sokrates, kulturalne i edukacyjne Fundacja Pogranicze itd. Bardzo znaczące są również czynniki ekonomiczne. Współpraca gospodarcza podlaskich przedsiębiorców ma bardzo

istotny wpływ na kształt prowadzonej współpracy. Jak wspomniano powyżej utrudnieniem pozostaje granica - czasochłonny sposób jej przekraczania, brak wspólnych odpraw i konieczność posiadania wiz oraz infrastruktura graniczna.



## Załącznik 6

### Informacja dotycząca współpracy przedszkoli, szkół i placówek m. Białegostoku z podmiotami białoruskimi

Nazwa przedszkola, szkoły, placówki	Nazwa podmiotu białoruskiego, z którym placówka współpracuje	Początek współpracy	Zakres współpracy	Współpraca w 2011 r.
<b>Przedszkole Samorządowe Nr 14 w Białymstoku</b>	Ambasada Republiki Białoruś w Warszawie	2005/brak umowy	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wsparcie finansowe oraz rzeczowe;</li> <li>• wizyty dyplomatów, szkolenia nauczycieli;</li> <li>• patronat ambasadora nad dziecięcym festiwalem piosenki mniejszości narodowych.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• patronat ambasadora nad dziecięcym festiwalem piosenki mniejszości narodowych;</li> <li>• wsparcie finansowe oraz rzeczowe, szkolenia nauczycieli.</li> </ul>
	Konsulat Republiki Białoruś w Białymstoku	2005/brak umowy	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wyjazdy na Białoruś</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wyjazdy na Białoruś</li> </ul>
	Centrum Kulturalne Białorusi	2009/brak umowy	<ul style="list-style-type: none"> <li>• udział w konkursach oraz uroczystościach</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• udział w konkursach oraz uroczystościach</li> </ul>
<b>Przedszkole Samorządowe Nr 52 Kubusia Puchatka w Białymstoku</b>	Przedszkole nr 18 „Kołakolczyk” Grodno	2009/brak umowy	<ul style="list-style-type: none"> <li>• uczestnictwo dzieci w konkursach plastycznych;</li> <li>• wystawy prac dziecięcych;</li> <li>• korespondowanie, wymiana doświadczeń</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• udział dzieci białoruskich w międzynarodowym plastycznym konkursie „Z Kubusiem Puchatkiem przez świat”- XI 2011, kontakty mailowe</li> </ul>
<b>Zespół Szkół Nr 5 w</b>	Gimnazjum miasta Grodno	umowa z dnia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• rozwój więzi kulturalnych, kompetencji uczniów</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wizyta dyrektora i nauczycieli</li> </ul>

<b>Białymstoku Szkoła Podstawowa Nr 5 im. Władysława Broniewskiego w Białymstoku</b>	Republika Białoruś 230025 m. Grodno ul. Parirzkaj Komuny 3	18.11.2011	i nauczycieli, wymiana doświadczeń dotyczących pracy metodycznej w szkołach; <ul style="list-style-type: none"> <li>• wykorzystywanie najnowszych osiągnięć w zakresie kształcenia oraz wychowania młodzieży;</li> <li>• udział we wspólnych projektach (koncerty, seminaria, konferencje, wymiana uczniów i nauczycieli, wsparcie w organizowaniu wycieczek).</li> </ul>	Gimnazjum miasta Grodno w SP Nr 5 (wymiana doświadczeń); <ul style="list-style-type: none"> <li>• wizyta nauczycieli Gimnazjum miasta Grodno;</li> <li>• wymiana doświadczeń.</li> </ul>
<b>Szkoła Podstawowa Nr 34 im. Józefa Zachariasza Bema w Białymstoku</b>	W trakcie nawiązywania współpracy ze Szkołą Średnią Nr 16 w Lidzie. Odbłyły się praktyki studentów z Białorusi kierowanych do SP 34 przez UwB i Wspólnotę Polską	2010, 2011 /brak umowy	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wizyty dzieci z Białorusi w SP 34;</li> <li>• uczniowie szkół z Grodna, Lidy, Mińska uczestniczyli w wypoczynku letnim w Białymstoku pod patronatem Prezydenta Miasta Białegostoku.</li> </ul>	Szkoła Nr 34 w Grodnie
<b>Szkoła Podstawowa Nr 45 z Oddziałami Integracyjnymi im. Jana Pawła II w Białymstoku</b>	Przedszkole Samorządowe Nr 14 z Białoruskim Językiem Nauczania w Białymstoku; Szkoła Podstawowa w Bielsku Podlaskim z Białoruskim Językiem Nauczania; Szkoła Podstawowa w Hajnówce z Białoruskim Językiem Nauczania	2009 /brak umowy	<ul style="list-style-type: none"> <li>• spotkanie przy wigilijnym stole.</li> <li>• integracja młodzieży;</li> <li>• poznanie zwyczajów narodowych związanych ze świątecznymi tradycjami;</li> <li>• przegląd kolęd</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• spotkanie przy wigilijnym stole.</li> <li>• integracja młodzieży;</li> <li>• poznanie zwyczajów narodowych związanych z świątecznymi tradycjami;</li> <li>• przegląd kolęd</li> </ul>

	Wiktor Szwed pisarz tworzący w języku białoruskim i polskim	1982/brak umowy	<ul style="list-style-type: none"> <li>• spotkania autorskie;</li> <li>• konkurs recytatorski poezji p. Wiktora Szweda w języku polskim i białoruskim</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• spotkanie przy wigilijnym stole;</li> <li>• integracja młodzieży, poznanie zwyczajów narodowych związanych ze świątecznymi tradycjami, przegląd kolęd.</li> </ul>
	Straż Pożarna Województwa Brzeskiego i Powszechna Młodzieżowa Białoruska Organizacja Strażaków - Ratowników	2010/brak umowy	<ul style="list-style-type: none"> <li>• udział w konkursie plastycznym „Strażacy w oczach dzieci” realizowanym w ramach euroregionalnego projektu „BUG.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zorganizowanie wewnątrzszkolnego konkursu „Strażacy w oczach dzieci;</li> <li>• przekazanie wybranych prac stronie białoruskiej.</li> </ul>
<b>Publiczne Gimnazjum Nr 7 im. Stanisława Konarskiego</b>	Białoruskie Towarzystwo Społeczno-Kulturalne	2006, 2007 /brak umowy	<ul style="list-style-type: none"> <li>• konkursy, szkolenia.</li> <li>• wydarzenia kulturalne</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wydarzenia kulturalne i artystyczne.</li> </ul>
	Centrum Kulturalne Białorusi w Polsce przy Ambasadzie Republiki Białoruś w Rzeczypospolitej Polskiej	2008, 2009 /brak umowy	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wydarzenia kulturalne i artystyczne;</li> <li>• przedstawienia;</li> <li>• wystawy;</li> <li>• konkursy</li> </ul>	
	AB-BA-Stowarzyszenie na rzecz dzieci i młodzieży uczącej się języka białoruskiego	2006,2007 /brak umowy	otrzymana pomoc m.in: <ul style="list-style-type: none"> <li>• książki do biblioteki, pomoce dydaktyczne, gry edukacyjne;</li> </ul> ponadto: <ul style="list-style-type: none"> <li>• udział w warsztatach,</li> <li>• wydarzenia kulturalne i artystyczne.</li> </ul>	
	Radio „Racja”	2006,2007/	<ul style="list-style-type: none"> <li>• udzielenie informacji i wywiadów przez uczniów i</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wycieczka do radia z uczniami</li> </ul>

		brak umowy	nauczycieli;	
	Tygodnik „Niwa”	2006,2007/ brak umowy	<ul style="list-style-type: none"> <li>wymiana doświadczeń;</li> <li>konkursy;</li> </ul>	
<b>Zespół Szkół Ogólnokształcących Nr 10 im. Błogosławionego ks. Michała Sopoćki w Białymstoku</b>	Grodzieńska Szkoła Średnia Nr 28 w Grodnie	umowa z dnia 01.02.2010 r.	<ul style="list-style-type: none"> <li>współpraca w ramach Programu Partnerzy Przyszłości w nauczaniu j. niemieckiego: <ul style="list-style-type: none"> <li>wymiana doświadczeń dotyczących pracy metodycznej i wychowawczej wg aktualnych zagadnień kształcenia średniego;</li> <li>wykorzystanie najnowszych osiągnięć w zakresie kształcenia oraz wychowania młodzieży – udział we wspólnych projektach w następujących dziedzinach: oświata, środowisko, nowe technologie i inne (koncerty, seminaria, konferencje, wymiana uczniów i nauczycieli).</li> </ul> </li> </ul> <p>Wsparcie w organizowaniu wycieczek w celu zapoznania się z kulturą oraz historią strony przyjmującej</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>warsztaty językowe;</li> <li>poznawanie zabytków historii i kultury</li> <li>praca nad wspólną gazetką</li> <li>poznawanie stylu życia uczniów w Grodnie</li> </ul>
<b>Zespół Szkół Mechanicznych im. św. Józefa w Białymstoku Centrum Kształcenia Praktycznego Nr 2 w Białymstoku</b>	SU DJUSSZ Piłki Nożnej zarząd spółki OAO „Bielkard”	umowa z dnia 27.02.2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>Międzynarodowy Turniej w Piłce Nożnej „Mechaniak Cup”</li> </ul>	
<b>Zespół Szkół Handlowo-Ekonomicznych im. M.</b>	Instytucja Edukacji Grodzieński Koledż	umowa z dnia 06.11.2009 r.	<ul style="list-style-type: none"> <li>prace związane z wymianą doświadczeń dotyczących kwestii dydaktyczno wychowawczych;</li> </ul>	maj 2011 r. wizyta grupy uczniów i nauczycieli w placówce szkoły:

<b>Kopernika w Białymstoku</b>	Handlu Białkoopsojuz		<ul style="list-style-type: none"> <li>• współpraca obejmująca wymianę młodzieży;</li> <li>• rywalizacja sportowa oraz uczestnictwo w praktykach zawodowych;</li> <li>• poznanie dziedzictwa kulturowego współpracujących ze sobą krajów</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• uczestnictwo w konferencji na temat. praktyk zawodowych realizowanych w szkole, zwiedzanie miejsc praktyk dla uczniów ZSHE;</li> <li>• zwiedzanie miasta Białystok</li> </ul>
<b>Zespół Szkół Technicznych im. Gen. Wł. Andersa w Białymstoku wspólnie z K.S Cristal w Białymstoku oraz Podlaskim Okręgowym Związkiem Bokserskim</b>	Grodzieńska Państwowa Szkoła Olimpijskiej Rezerwy w Boksie; Szkoła Sportowa Boks w Baranowiczach; Szkoła Przygotowań Olimpijskich Sportów Walki w Mińsku	umowa jest podpisywana umowa co 3 lata. Bieżąca umowa obejmuje okres 01.09.2011-30.08.2014 r.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• organizacja wspólnych zgrupowań sportowych na terenie Białorusi i Polski;</li> <li>• uczestnictwo w zawodach sportowych (boks, strzelnicowo);</li> <li>• wspólne szkolenia i narady sędziów, trenerów i działaczy.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• uczniowie (zawodnicy) brali udział w kilku spotkaniach na Białorusi (Grodno, Baranowicze, Mińsk);</li> <li>• udział w turniejach, mitingach, festynach - 6 spotkań na Podlasiu, festyn z okazji dni Białorusi VI.2011 r., 5 turniejów międzynarodowych w miesiącach II, III, IX, X, XII – 2011 r., prowadzenie przez trenera (koordynatora) z Grodna zajęć sportowych z uczniami (zawodnikami) w czasie wakacji</li> </ul>
<b>Zespół Szkół Technicznych i Ogólnokształcących z Oddziałami Integracyjnymi im. St.</b>	GUO Gimnazjum Nr 10 w Grodnie	umowa z dnia 11.11.2011 r.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wymiana delegacji, grup uczniów, pracowników naukowo-dydaktycznych;</li> <li>• współpraca pedagogiczna, kulturalno-historyczna, turystyczna i sportowa</li> </ul>	23.09.2011 r. wizyta delegacji uczniów i nauczycieli ZSTiO w Grodnie

<b>Staszica w Białymstoku</b>				
<b>Zespół Szkół Ogólnokształcących i Technicznych w Białymstoku</b>	GUO Średnia Szkoła Nr 2 w Skidel Grodzieńskie Państwowe Chemiko-Technologiczne Profesjonalne Liceum	umowa z dnia 25.11.2011 r.	<ul style="list-style-type: none"> <li>współpraca w dziedzinie kształcenia, nauki kultury historii i doskonalenia kadry pedagogicznej</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>wymiana delegacji nauczycieli i uczniów w zakresie sportu, turystyki i kultury</li> </ul>
<b>V Liceum Ogólnokształcące im. Jana III Sobieskiego w Białymstoku</b>	Polska Szkoła Nr 36 z polskim językiem nauczania w Grodnie	umowa z 2007 r.	udział uczniów szkół w Podlaskich Mistrzostwach w Ortografii.	<ul style="list-style-type: none"> <li>udział 6 uczniów w Podlaskich Mistrzostwach w Ortografii;</li> <li>udział w podsumowaniu Podlaskich Mistrzostw w Ortografii;</li> <li>pozyskanie i przekazanie nagród rzeczowych uczniom szkoły;</li> </ul>
	Polska Szkoła Nr 8 z polskim językiem nauczania w Wołkowysku	brak umowy		<ul style="list-style-type: none"> <li>udział 3 uczniów w Podlaskich Mistrzostwach w Ortografii;</li> <li>udział w podsumowaniu Podlaskich Mistrzostw w Ortografii;</li> <li>pozyskanie i przekazanie nagród rzeczowych uczniom szkoły.</li> </ul>

<b>Miejski Ośrodek Doradztwa Metodycznego w Białymstoku</b>	Przedszkola z terenu miasta Grodna i rejonu grodzieńskiego oraz Instytut Kształcenia Nauczycieli w Grodnie	Porozumienie między MODM a Stowarzyszenie „Wspólnota Polska” Oddział w Białymstoku 2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>• prowadzenie zajęć otwartych dla nauczycieli;</li> <li>• warsztaty metodyczne;</li> <li>• wizyty w przedszkolach, spotkania z nauczycielami polskimi, wymiana doświadczeń</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• warsztaty metodyczne prowadzone przez doradców wychowania przedszkolnego w siedzibie MODM oraz przedszkolach białostockich.</li> </ul>
	Stowarzyszenie Pomocy Dzieciom z Grodzieńszczyzny	Porozumienie między MODM a Stowarzyszeniem 2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• opracowanie programu szkoleń dla nauczycieli przedszkoli j. polskiego i historii z Białorus.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• opracowanie zasad współpracy.</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie odpowiedzi Prezydenta Miasta Białegostoku na interpelację Przewodniczącego Komisji Edukacji i Wychowania Rady Miejskiej Białegostoku Piotra Jankowskiego z dnia 24 grudnia 2011 r. w sprawie współpracy z miastem Grodno na Białorusi, udostępniona autorowi i w jego zasobach (kopia).

## Załącznik 7

### Finansowanie współpracy międzynarodowej placówek miasta Białegostoku ze stroną białoruską w latach 2010-2013

Placówka	Rok	Instytucja współpracująca/ Działania:	Kwota w podziale na źródła finansowania		
			środki własne	środki krajowe	środki od prywatnych sponsorów
Przedszkole Samorządowe Nr 52	2010	Instytucja współpracująca: Przedszkole nr 44 w Rydze (Łotwa), Przedszkole nr 39 „Jarzębinka”, Przedszkole „Dzięcioł” w Rydze (Łotwa), Przedszkole nr 18 w Grodnie (Białoruś), Przedszkole „Kołakolczyk w Grodnie (Białoruś).	0	0	0
	2011	<u>Działania:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• realizacja wspólnego projektu „Po obu stronach tęczy”;</li> <li>• udział dzieci w międzynarodowym konkursie plastycznym „Z Kubusiem Puchatkiem przez świat” IV edycja.</li> </ul>	0	2 142	0
Przedszkole Samorządowe Nr 64	2013	Instytucja współpracująca: Wspólnota Polska <u>Działania:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• praktyki studenckie, studenci z Białorusi</li> </ul>	157	0	0
Szkoła Podstawowa Nr 28	2013	Instytucja współpracująca: Oddział Związku Polaków na Białorusi <u>Działania:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• występ chóru szkolnego na Festiwalu Poloneza w Słonimiu</li> </ul>	0	0	0
Szkoła Podstawowa Nr 34	2010	Instytucja współpracująca: Szkoła sportowa w Grodnie <u>Działania:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• inicjatywa nawiązania współpracy sportowej</li> </ul>	0	0	200



Zespół Szkół Nr 5	2010	Instytucja współpracująca: Miejskie Gimnazjum Grodzieńskie  <u>Działania:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• rozwój więzi kulturalnych oraz międzynarodowych kompetencji międzykulturalnej uczniów i nauczycieli;</li> </ul>	0	0	0
	2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wymiana doświadczeń pracy metodycznej w szkołach, wykorzystanie doświadczeń pracy metodycznej w szkołach, wykorzystanie najnowszych osiągnięć w zakresie kształcenia oraz wychowania młodzieży;</li> <li>• udział we wspólnych projektach (koncerty, seminaria, konferencje, wymiana uczniów i nauczycieli) wsparcie przy organizowaniu wycieczek.</li> </ul>	0	0	0
Zespół Szkół Nr 5	2010	Instytucja współpracująca:	0	0	0
	2011	Miejskie Gimnazjum Grodzieńskie	0	0	0
	2012	<u>Działania:</u>	0	0	0
	2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>• rozwój więzi kulturalnych oraz kompetencji uczniów i nauczycieli;</li> <li>• wymiana doświadczeń pracy metodycznej w szkołach, wykorzystanie doświadczeń pracy metodycznej w szkołach, wykorzystanie najnowszych osiągnięć w zakresie kształcenia oraz wychowania młodzieży;</li> <li>• udział we wspólnych projektach (koncerty, seminaria, konferencje, wymiana uczniów i nauczycieli) wsparcie przy organizowaniu wycieczek.</li> </ul>	0	0	0
V Liceum	2010	Instytucja współpracująca:	0	2 500	1000

Ogólnokształcące	2011	<p>Szkoła Średnia nr 36 w Grodnie</p> <p><u>Działania:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• udział młodzieży w Podlaskich Mistrzostwach w Ortografii;</li> <li>• doskonalenie posługiwania się poprawną polszczyzną;</li> <li>• krzewienie kultury polskiej;</li> <li>• zacieśnienie przyjaźni polsko-białoruskiej;</li> <li>• kultywowanie tradycji kresów wschodnich.</li> </ul>	0	3 000	1000
	2012	<p>Instytucja współpracująca: Szkoła Średnia nr 36 w Grodnie</p> <p><u>Działania:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• udział młodzieży w Podlaskich Mistrzostwach w Ortografii;</li> <li>• doskonalenie posługiwania się poprawną polszczyzną;</li> <li>• krzewienie kultury polskiej;</li> <li>• zacieśnienie przyjaźni polsko-białoruskiej;</li> <li>• kultywowanie tradycji kresów wschodnich.</li> </ul>	0	3 000	800
		<p>Instytucja współpracująca: Szkoła Średnia nr 8 w Wołkowysku</p> <p><u>Działania:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• udział młodzieży w Podlaskich Mistrzostwach w Ortografii;</li> <li>• doskonalenie posługiwania się poprawną polszczyzną;</li> <li>• krzewienie kultury polskiej;</li> <li>• zacieśnienie przyjaźni polsko-białoruskiej;</li> <li>• kultywowanie tradycji kresów wschodnich.</li> </ul>	0	3 000	800
	2013	<p>Instytucja współpracująca: Szkoła Średnia nr 36 w Grodnie</p>	0	3 000	0

		<p><u>Działania:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• udział młodzieży w Podlaskich Mistrzostwach w Ortografii;</li> <li>• doskonalenie posługiwania się poprawną polszczyzną;</li> <li>• krzewienie kultury polskiej;</li> <li>• zacieśnienie przyjaźni polsko-białoruskiej;</li> <li>• kultywowanie tradycji kresów wschodnich.</li> </ul>			
		<p>Instytucja współpracująca: Szkoła Średnia nr 8 w Wołkowysku</p> <p><u>Działania:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• udział młodzieży w Podlaskich Mistrzostwach w Ortografii;</li> <li>• doskonalenie posługiwania się poprawną polszczyzną;</li> <li>• krzewienie kultury polskiej;</li> <li>• zacieśnienie przyjaźni polsko-białoruskiej;</li> <li>• kultywowanie tradycji kresów wschodnich.</li> </ul>	0	3 000	1200
Zespół Szkół Mechanicz-nych	2013	<p>Instytucja współpracująca: Orkiestry z Mińska, Orkiestry z Porzecza (Białoruś)</p> <p><u>Działania:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Międzynarodowy Festiwal Orkiestr Dętych. Celem festiwalu była prezentacja dorobku amatorskich zespołów muzycznych.</li> </ul>	530	0	0
Zespół Szkół Handlowo-Ekonomicz-nych	2010	<p>Instytucja współpracująca: Grodzieński Koledż handlu Białkoopsojuz.</p> <p><u>Działania:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• wymiana doświadczeń dot. szkolnictwa zawodowego;</li> <li>• poznawanie historii i kultury krajów współpracujących ze sobą szkół;</li> <li>• doskonalenie umiejętności</li> </ul>	700	0	0

	2012	<p>posługiwania się językiem obcym (rosyjskim).</p> <p>Instytucja współpracująca: Grodzieński Koledź handlu Białkoopsojuz</p> <p><u>Działania:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• wymiana doświadczeń dot. szkolnictwa zawodowego;</li> <li>• poznawanie historii i kultury krajów współpracujących ze sobą szkół;</li> <li>• doskonalenie umiejętności posługiwania się językiem obcym (rosyjskim).</li> </ul>	893	0	0
Zespół Szkół Gastronomicznych	2013	<p>Instytucja współpracująca: Ministerstwo Edukacji Narodowej; Fundacja na rzecz Pomocy Dzieciom z Grodzieńszczyzny oraz Małobrzostowickie Liceum Zawodowe Przemysłu Przetwórczego w Murowanej na Białorusi</p> <p><u>Działania:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• wizyta młodzieży z Białorusi w Zespole Szkół Gastronomicznych: <ul style="list-style-type: none"> <li>– warsztaty pokazowe z carvingu;</li> <li>– dekorowanie tortów i stołów okolicznościowych;</li> <li>– zwiedzanie zakładów gastronomicznych na terenie Białegostoku;</li> <li>– wycieczka kulturoznawcza po Podlasiu i Białymstoku.</li> </ul> </li> </ul>	0	0	0

	2013	<p>Ministerstwo Edukacji Narodowej; Fundacja na rzecz Pomocy Dzieciom z Grodzieńszczyzny; Małobrzostowickie Liceum Zawodowe Przemysłu Przetwórczego w Murowanej na Białorusi</p> <p><u>Działania:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>wizyta uczniów Zespołu Szkół Gastronomicznych w Białymstoku w Małobrzostowickim Liceum Zawodowym Przemysłu Przetwórczego w Murowanej na Białorusi;</li> <li>zwiedzanie szkoły, największej piekarni w Grodnie, zabytków w Grodnie, w Nieświeży, Miry, Nowogródka;</li> <li>pobyty w Teatrze Dramatycznym i ZOO</li> </ul>	0	0	0
	2013	<p>Ministerstwo Edukacji Narodowej; Fundacja na rzecz Pomocy Dzieciom z Grodzieńszczyzny; Małobrzostowickie Liceum Zawodowe Przemysłu Przetwórczego w Murowanej na Białorusi</p> <p><u>Działania:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>konkurs kulinarny w Zespole Szkół Gastronomicznych w Białymstoku podsumowującej projekt. Temat konkursu – Potrawy kuchni regionalnej i tradycyjnej</li> </ul>	300	0	0
Zespół Szkół Ogólnokształcących	2013	<p>Szkoła Muzyczna w Mińsku,; Szkoła Muzyczna w Porzeczu.</p> <p><u>Działania:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>festiwal orkiestr dętych</li> </ul>	4 611	0	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów udostępnionych przez Departament Edukacji Urzędu Miejskiego w Białymstoku, udostępniona autorowi i w jego zasobach (kopia).

## Załącznik 8

### Problemy placówek Miasta Białegostoku, które prowadziły współpracę międzynarodową w zakresie edukacji ze stroną białoruską w latach 2010-2013

Placówka	Rok	Instytucja współpracująca/ Działania:	Problemy/trudności, które wystąpiły w finansowaniu wspólnych przedsięwzięć
Przedszkole Samorządowe Nr 52	2010	<p>Instytucja współpracująca: Przedszkole nr 44 w Rydze (Łotwa), Przedszkole nr 39 „Jarzębinka”, Przedszkole „Dzięcioł” w Rydze (Łotwa), Przedszkole nr 18 w Grodnie (Białoruś), Przedszkole „Kołakolczyk w Grodnie (Białoruś).</p> <p><u>Działania:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• realizacja wspólnego projektu „Po obu stronach tęczy”,</li> <li>• udział dzieci w międzynarodowym konkursie plastycznym „ Z Kubusiem Puchatkiem przez świat” IV edycja.</li> </ul>	Realizacja ze środków prywatnych
	2011	<p>Instytucja współpracująca: Przedszkole nr 44 w Rydze (Łotwa), Przedszkole nr 39 „Jarzębinka”, Przedszkole „Dzięcioł” w Rydze (Łotwa), Przedszkole nr 18 w Grodnie (Białoruś), Przedszkole „Kołakolczyk w Grodnie (Białoruś).</p> <p><u>Działania:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• realizacja wspólnego projektu „Po obu stronach tęczy”;</li> <li>• wizyta robocza;</li> <li>• udział dzieci w międzynarodowym konkursie plastycznym „ Z Kubusiem Puchatkiem przez świat” V edycja</li> </ul>	Brak problemów
	2012	<p>Instytucja współpracująca: Przedszkole nr 44 w Rydze (Łotwa), Przedszkole nr 39 „Jarzębinka”, Przedszkole „Dzięcioł” w Rydze (Łotwa), Przedszkole nr 18 w Grodnie (Białoruś), Przedszkole „Kołakolczyk w Grodnie (Białoruś).</p> <p><u>Działania:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• realizacja wspólnego projektu „Po obu stronach tęczy”,</li> </ul>	Brak problemów

		<ul style="list-style-type: none"> <li>wizyta robocza;</li> <li>udział dzieci w międzynarodowym konkursie plastycznym „Z Kubusiem Puchatkiem przez świat” VI edycja</li> </ul>	
	2013	<p>Instytucja współpracująca: Przedszkole nr 44 w Rydze (Łotwa), Przedszkole nr 39 „Jarzębinka”, Przedszkole „Dzięcioł” w Rydze (Łotwa), Przedszkole nr 18 w Grodnie (Białoruś), Przedszkole „Kołakolczyk w Grodnie (Białoruś).</p> <p><u>Działania:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>realizacja wspólnego projektu „Po obu stronach tęczy”;</li> <li>wizyta robocza;</li> <li>udział dzieci w międzynarodowym konkursie plastycznym „Z Kubusiem Puchatkiem przez świat” VII edycja</li> </ul>	Brak problemów
Przedszkole Samorządowe Nr 64	2013	<p>Instytucja współpracująca: Wspólnota Polska</p> <p><u>Działania:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>praktyki studenckie, studenci z Białorusi</li> </ul>	Brak problemów
Szkoła Podstawowa Nr 28	2013	<p>Instytucja współpracująca: Oddział Związku Polaków na Białorusi</p> <p><u>Działania:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>występ chóru szkolnego na Festiwalu Poloneza w Słonimiu</li> </ul>	Brak problemów
Szkoła Podstawowa Nr 34	2010	<p>Instytucja współpracująca: Szkoła sportowa w Grodnie</p> <p><u>Działania:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>inicjatywa nawiązania współpracy sportowej</li> </ul>	Problemy w otrzymaniu wizy polskiej dla strony białoruskiej i wizy białoruskiej dla strony polskiej
Zespół Szkół Nr 5	2011	<p>Instytucja współpracująca: Miejskie Gimnazjum Grodzieńskie</p> <p><u>Działania:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>rozwój więzi kulturalnych oraz międzynarodowych kompetencji międzykulturalnej uczniów i nauczycieli;</li> <li>wymiana doświadczeń pracy metodycznej w szkołach, wykorzystanie doświadczeń pracy</li> </ul>	Brak problemów

		<p>metodycznej w szkołach, wykorzystanie najnowszych osiągnięć w zakresie kształcenia oraz wychowania młodzieży,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• udział we wspólnych projektach (koncerty, seminaria, konferencje, wymiana uczniów i nauczycieli) wsparcie przy organizowaniu wycieczek.</li> </ul>	
	2012	<p>Instytucja współpracująca: Miejskie Gimnazjum Grodzieńskie</p> <p><u>Działania:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• rozwój więzi kulturalnych oraz międzynarodowych kompetencji uczniów i nauczycieli;</li> <li>• wymiana doświadczeń pracy metodycznej w szkołach, wykorzystanie doświadczeń pracy metodycznej w szkołach, wykorzystanie najnowszych osiągnięć w zakresie kształcenia oraz wychowania młodzieży,</li> <li>• udział we wspólnych projektach (koncerty, seminaria, konferencje, wymiana uczniów i nauczycieli) wsparcie przy organizowaniu wycieczek.</li> </ul>	Brak problemów
	2013	<p>Instytucja współpracująca: Miejskie Gimnazjum Grodzieńskie</p> <p><u>Działania:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• rozwój więzi kulturalnych oraz międzynarodowych kompetencji uczniów i nauczycieli;</li> <li>• wymiana doświadczeń pracy metodycznej w szkołach, wykorzystanie doświadczeń pracy metodycznej w szkołach, wykorzystanie najnowszych osiągnięć w zakresie kształcenia oraz wychowania młodzieży,</li> <li>• udział we wspólnych projektach (koncerty, seminaria, konferencje, wymiana uczniów i nauczycieli) wsparcie przy organizowaniu wycieczek.</li> </ul>	Brak problemów
V Liceum	2010	Instytucja współpracująca:	Szkoła białoruska



Ogólnokształcące		<p>Szkoła Średnia nr 36 w Grodnie</p> <p><u>Działania:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• udział młodzieży w Podlaskich Mistrzostwach w Ortografii;</li> <li>• doskonalenie posługiwania się poprawną polszczyzną;</li> <li>• krzewienie kultury polskiej;</li> <li>• zacieśnienie przyjaźni polsko-białoruskiej;</li> <li>• kultywowanie tradycji kresów wschodnich.</li> </ul>	nie partycypowała w kosztach
	2011	<p>Institucja współpracująca: Szkoła Średnia nr 36 w Grodnie</p> <p><u>Działania:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• udział młodzieży w Podlaskich Mistrzostwach w Ortografii;</li> <li>• doskonalenie posługiwania się poprawną polszczyzną;</li> <li>• krzewienie kultury polskiej;</li> <li>• zacieśnienie przyjaźni polsko-białoruskiej;</li> <li>• kultywowanie tradycji kresów wschodnich.</li> </ul>	Szkoła białoruska nie partycypowała w kosztach
	2012	<p>Institucja współpracująca: Szkoła Średnia nr 36 w Grodnie</p> <p><u>Działania:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• udział młodzieży w Podlaskich Mistrzostwach w Ortografii;</li> <li>• doskonalenie posługiwania się poprawną polszczyzną;</li> <li>• krzewienie kultury polskiej;</li> <li>• zacieśnienie przyjaźni polsko-białoruskiej;</li> <li>• kultywowanie tradycji kresów wschodnich</li> </ul>	Szkoła białoruska nie partycypowała w kosztach
	<p>Institucja współpracująca: Szkoła Średnia nr 8 w Wołkowysku</p> <p><u>Działania:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• udział młodzieży w Podlaskich Mistrzostwach w Ortografii;</li> <li>• doskonalenie posługiwania się poprawną polszczyzną;</li> <li>• krzewienie kultury polskiej;</li> </ul>		

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• zacieśnienie przyjaźni polsko-białoruskiej;</li> <li>• kultywowanie tradycji kresów wschodnich.</li> </ul>	
	2013	<p>Instytucja współpracująca: Szkoła Średnia nr 36 w Grodnie</p> <p><u>Działania:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• udział młodzieży w Podlaskich Mistrzostwach w Ortografii;</li> <li>• doskonalenie posługiwania się poprawną polszczyzną;</li> <li>• krzewienie kultury polskiej;</li> <li>• zacieśnienie przyjaźni polsko-białoruskiej;</li> <li>• kultywowanie tradycji kresów wschodnich</li> </ul>	Brak problemów

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów udostępnionych przez Departament Edukacji Urzędu Miejskiego w Białymstoku, udostępniona autorowi i w jego zasobach (kopia).

## Wykaz tabel

Tabela 1. Wykaz wybranych euroregionów w Europie Zachodniej .....	23
Tabela 2. Państwa Europy Zachodniej tworzące euroregiony .....	25
Tabela 3. Organy wybranych euroregionów w Europie Zachodniej.....	26
Tabela 4. Podmioty współpracy transgranicznej z wybranych euroregionów Europy Zachodniej.....	27
Tabela 5. Fundusze strukturalne, spójnościowe oraz strukturalne i inwestycyjne.....	42
Tabela 6. Adresaci Europejskiej Polityki Sąsiedztwa .....	44
Tabela 7. Przykłady umów polsko-białoruskich regulujących obszary współpracy transgranicznej .....	52
Tabela 8. Polskie przejścia graniczne na granicy polsko-białoruskiej.....	59
Tabela 9. Euroregiony na terenie Polski .....	70
Tabela 10. Wybrane związki bliźniacze miasta Białystok .....	81
Tabela 11. Europejskie organizacje/institucje i właściwe regulacje prawne współpracy transgranicznej .....	129
Tabela 12. Podstawowe informacje charakteryzujące Białystok i Grodno.....	161
Tabela 13. Liczba studentów z Białorusi studiujących na Uniwersytecie w Białymstoku od roku akademickiego 2007/2008 do 2017/2018 .....	177
Tabela 14. Podstawowe unijne dokumenty wtórne kluczowe dla międzynarodowej współpracy samorządowej .....	203
Tabela 15. Kompetencje Prezydenta i Parlamentu Republiki Białoruś oraz Prezydenta i Parlamentu Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie polityki zagranicznej.....	215
Tabela 16. Charakterystyka trzech poziomów terytorialnych systemu Rad w Republice Białoruś .....	219
Tabela 17. Główne źródła finansowania współpracy międzynarodowej samorządu.....	277
Tabela 18. Międzynarodowe zewnętrzne środki finansowania bilateralnej współpracy transgranicznej .....	286
Tabela 19. Główne różnice między Phare CBC a Interreg IIIA .....	293
Tabela 20. Priorytety i działania w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013 .....	294
Tabela 21. Wykaz projektów realizowanych w partnerstwie organizacji z Grodna i Białegostoku w ramach Programu Współpracy Transgranicznej .....	297

Tabela 22. Priorytety i działania w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2014-2020 .....	300
Tabela 23. Cele i priorytety Programu Polska – Białoruś – Ukraina na lata 2014-2020 w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa.....	302
Tabela 24. Zasady systemu finansów podsektora samorządowego .....	311
Tabela 25. Bariery na poziomie instytucjonalnym oraz metody ich pokonywania .....	325
Tabela 26. Bariery instytucjonalne współpracy transgranicznej z Białorusią wśród gmin prowadzących współpracę z tym krajem .....	326
Tabela 27. Bariery przedmiotowe współpracy transgranicznej z Białorusią wśród gmin prowadzących współpracę z tym krajem .....	329
Tabela 28. Trudności proceduralne związane z realizacją projektu w ramach Programu Współpracy Transgranicznej.....	333
Tabela 29. Bariery współpracy transgranicznej i metody ich pokonywania.....	334
Tabela 30. Bariery finansowe współpracy transgranicznej z Białorusią wśród gmin prowadzących współpracę z tym krajem .....	340

## Wykaz rysunków

Rysunek 1. Terytorialne podmioty współpracy transgranicznej .....	15
Rysunek 2. Podział regionów ze względu na usytuowanie w stosunku do granic kraju .....	16
Rysunek 3. Współpraca transgraniczna w węższym i szerszym znaczeniu.....	51
Rysunek 4. Podstawowa struktura zespołu koordynatorów w projekcie polsko-białorusko-ukraińskim.....	315