

Formy współpracy międzynarodowej lokalnych jednostek samorządu terytorialnego

I. Zagadnienia teoretyczne¹

1. Wprowadzenie

Aktywność jednostek samorządu terytorialnego na arenie międzynarodowej stanowi odzwierciedlenie szerszego zjawiska ostatnich dziesięcioleci, przejawiającego się wzrostem intensywności, zakresu oraz liczby uczestników stosunków międzynarodowych, których złożoności towarzyszy decentralizacja². Coraz częstsze kontakty zagraniczne samorządów są wyrazem zmian zachodzących w działaniach władz lokalnych i regionalnych, stanowiących w Europie efekt procesów globalizacyjnych w obrębie gospodarki oraz intensyfikacji integracji politycznej. Inicjowanie oraz rozwijanie relacji międzynarodowych staje się współcześnie coraz częściej istotnym składnikiem sprawnego zarządzania jednostką samorządową³. Wśród przyczyn wzrostu zainteresowania samorządów współdziałaniem z partnerami zagranicznymi oraz partycypacją w organizacjach o charakterze międzynarodowym wymienia się integrację strukturalną, stanowiącą reakcję samorządów na pojawienie się struktur ponadnarodowych oraz inte-

¹ Część pierwszą opracował Ł. Buczkowski.

² A. Skorupska, *Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego na podstawie badań* [w:] *Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego*, red. A. Skorupska, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2005, s. 11 oraz R. Kuźniar, *Stosunki międzynarodowe – istota, uwarunkowania, badanie* [w:] *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, red. E. Haliżak, R. Kuźniar, Warszawa 2001, s. 17 i n. (pozycję podaję za A. Skorupską).

³ P. Swianiewicz, *Kontakty międzynarodowe samorządów*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 10, s. 7.

grację funkcjonalną, wyrażającą się w chęci zaspokajania przez samorządy własnych potrzeb w ramach współpracy zagranicznej⁴. W ujęciu szczegółowym do wyznaczników integracji funkcjonalnej zaliczyć można: zmiany w gospodarce implikujące międzynarodowy kontekst lokalnej polityki ekonomicznej, zmiany kulturowe w społeczeństwach oraz przekształcenia w modelu działania władz samorządowych, zaś wśród czynników mieszczących się w pojęciu integracji strukturalnej wskazać należy wzrost znaczenia samorządów regionalnych, predestynowanych do podejmowania działań w skali międzynarodowej w większym stopniu niż władze lokalne oraz procesy integracji europejskiej, związane z możliwością korzystania przez samorządy z finansowania określonych działań z funduszy europejskich⁵. Z badań poświęconych rodzajom kontaktów zagranicznych utrzymywanych przez polskie samorządy⁶ wynika, że najczęstszymi przyczynami współpracy międzynarodowej są: a) stworzenie możliwości wymiany międzynarodowej dla mieszkańców j.s.t (78%); b) promocja j.s.t. na arenie międzynarodowej (75%); c) przeniesienie dobrych praktyk z zagranicznych jednostek samorządowych na grunt lokalny (70%); d) możliwość ubiegania się o fundusze z programów polskich, europejskich i międzynarodowych (57%); e) rozwój wiedzy i kompetencji urzędników jednostki samorządowej oraz urzędników z jednostki partnerskiej w wyniku stałej wymiany (51%); f) prestiż (24%); g) dążenie do uzyskania wpływu na decyzje dotyczące samorządów podejmowane przez instytucje UE (11%); h) zachęta ze strony polskiej administracji (w tym centralnej) 6%. Celem artykułu jest po pierwsze przybliżenie prawnych podstaw podejmowania współpracy międzynarodowej⁷ przez

⁴ T. Kaczmarek, *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Poznań 2005, s. 279.

⁵ *Ibidem*.

⁶ B. Nitschke, [http://lubuskie.pl/uploads/pliki/wspolpraca_zagraniczna/B%20Nitschke%20%20Podstawy%20i%20formy%20wsp%20C3%B3%C5%82pacy%20mi%20C4%99dzynarodowej%20jst%20\(2\).pdf](http://lubuskie.pl/uploads/pliki/wspolpraca_zagraniczna/B%20Nitschke%20%20Podstawy%20i%20formy%20wsp%20C3%B3%C5%82pacy%20mi%20C4%99dzynarodowej%20jst%20(2).pdf).

⁷ Na temat kategoryzacji form współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego zob. T. Kaczmarek, *op. cit.*, s. 283. Autor dokonuje czy-

jednostki samorządowe, stanowiących przedmiot unormowania źródeł prawa krajowego, międzynarodowego publicznego oraz unijnego (dla większej przejrzystości wywodów wskazane grupy przepisów zostaną przeanalizowane oddzielnie)⁸; po drugie zaś zaprezentowanie – stanowiących wynik badań empirycznych – danych dotyczących stopnia aktywności jednostek samorządu terytorialnego województwa podkarpackiego w podejmowaniu współpracy zagranicznej, a także form i narzędzi jej realizacji.

2. Prawne podstawy współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego w źródłach prawa krajowego

Mając na uwadze hierarchiczny układ aktów normatywnych, na czoło krajowej regulacji omawianego zagadnienia wysunąć należy art. 172 ust. 2 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.⁹, zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego wyposażone zostały w prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw¹⁰. Realizacja tego prawa uznawana jest za przejaw wynikającej z preambuły Ustawy

telnej prezentacji kryteriów współpracy transgranicznej, odnoszącej się do współdziałania jednostek przedzielonych granicą państwową oraz stanowiącej pojęcie szersze współpracy zagranicznej. Szeroko na temat doktrynalnych podziałów podejmowanej współpracy piszą również: S. Dołzbłasz, A. Raczyk, *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*, Warszawa 2010.

⁸ Jedyne odstępstwo od tego założenia podyktowane zostało funkcjonalnym związkiem norm prawa krajowego z prawem Unii Europejskiej, nakazującym łączne rozpatrzenie unijnych i krajowych podstaw podejmowania przez jednostki samorządu terytorialnego kooperacji w ramach europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT). Zob. uwagi w dalszej części opracowania.

⁹ Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.

¹⁰ W literaturze przedmiotu z okresu bezpośrednio po uchwaleniu Ustawy Zasadniczej podkreślano, że treść art. 172 ust. 2 Konstytucji stanowi wyłom w dotychczasowym ustawodawstwie, przełamujący obawy o integralność państwa. Zob. w szczególności Z. Niewiadomski [w:] *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, red. Z. Niewiadomski, Bydgoszcz–Warszawa 2001, s. 50.

Zasadniczej „potrzeby współpracy z innymi krajami”¹¹, nabierającej szczególnego znaczenia w świetle preferowanej przez Trybunał Konstytucyjny wykładni ustawodawstwa uwzględniającej konstytucyjną zasadę przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwami¹². Uregulowanie szczegółowych zasad podejmowania współpracy międzynarodowej przez jednostki samorządowe Konstytucja powierza ustawie (art. 172 ust. 3). Tożsame postanowienia zawierają ustrojowe ustawy samorządowe: art. 84a ustawy o samorządzie gminnym¹³, art. 75a ustawy o samorządzie powiatowym¹⁴ oraz art. 76 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa¹⁵. Dodatkowo zwrócić należy uwagę na występujące na gruncie ustaw ustrojowych zróżnicowanie pozostałych przepisów odnoszących się do dyskutowanej problematyki: u.s.g., określając zadania własne gminy, służące zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty¹⁶, jako jedno z nich wskazuje współpracę ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw (art. 7 ust. 1 pkt 20), zaś w art. 18 ust. 2, formułującym katalog spraw należących do wyłącznej właściwości rady gminy, upoważnia organ stanowiący do podejmowania uchwał – w uznawanych za zadania organizacyjne o charakterze zewnętrznym¹⁷ – sprawach współpracy międzynarodowej oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych

¹¹ P. Sarnecki, *Uwagi do art. 172 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2003, s. 1.

¹² Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2003 r., sygn. akt K 11/03, Dz. U. 2003, nr 98, poz. 904.

¹³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz. U. 2013, poz. 594 ze zm. (dalej: u.s.g.).

¹⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz. U. 2013, poz. 595 ze zm. (dalej: u.s.p.).

¹⁵ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jedn. Dz. U. 2013, poz. 596 ze zm. (dalej: u.s.w.).

¹⁶ Szerzej na temat pojęcia zadań własnych gmin, w tym prób wskazania cech pozwalających zaliczyć poszczególne zadania do kategorii własnych lub zleconych zob. np. T. Moll [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2010, s. 109 i n.

¹⁷ *Ibidem*, s. 264.

i regionalnych¹⁸ (pkt 12a przywołanego przepisu); u.s.p. z kolei – poza wskazanym powyżej art. 75a, stanowiącym konsekwencję postanowień konstytucyjnych, do współpracy międzynarodowej podejmowanej przez powiaty odnosi się w art. 12 pkt 9a, na mocy którego – podobnie jak ma to miejsce w przypadku ustawy gminnej – wydawanie stosownych uchwał zastrzeżone jest dla rady powiatu¹⁹. Zdecydowanie najszerszy zakres regulacji zagadnień związanych z aktywnością jednostki samorządowej na arenie międzynarodowej zaobserwować można w ustawie o samorządzie województwa: z treści art. 12 ust. 2 wynika możliwość podejmowania przez województwo współpracy z organami międzynarodowymi i regionami innych – zwłaszcza sąsiednich – państw²⁰ w procesie formułowania strategii województwa oraz realizacji polityki jego rozwoju (co przesądza, iż współpracę zagraniczną uznać należy za istotny element wykonywania podstawowych zadań województwa²¹); stosownie do postanowień art. 18 pkt 13

¹⁸ W doktrynie prawa administracyjnego podkreśla się, że podejmowanie współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw stanowi uprawnienie jednostek samorządu terytorialnego, ale już nie jednostek pomocniczych gmin. Zob. T. Moll, *op. cit.*, s. 287 oraz wskazany przez Autora wyrok WSA w Krakowie z 11 maja 2004 r., III Sa/Kr 61/04, LEX nr 138349.

¹⁹ Wskazane uprawnienie rady powiatu wprowadzono do u.s.p. ustawą z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, Dz. U. 2000, nr 12, poz. 136 ze zm. Por. Cz. Martysz [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2007, s. 130.

²⁰ W literaturze przedmiotu wskazuje się, że współpraca ta może mieć na celu objęcie strategią rozwoju województwa także współpracy międzyregionalnej. Zob. R. Cybulska [w:] *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012, s. 141.

²¹ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011, s. 440. Autor ten zwraca uwagę, iż eksponując rolę współpracy międzynarodowej województw, ustawa stara się – naturalnie w granicach konstytucyjnej zasady państwa jednolitego – uwypuklić tendencję do kształtowania się Europy regionów oraz rozwoju regionalnej współpracy transgranicznej. Zob. także M. Kołodziejski, K. Szmigiel, *Międzynarodowa współpraca transgraniczna i międzyregionalna w kontekście polityki regionalnej państwa na lata 2007–2013*, Centrum Rozwoju Lokalnego, Warszawa 2004, s. 7. Autorzy wska-

i 14 u.s.w. do wyłącznej właściwości sejmiku województwa należy uchwalanie *Priorytetów współpracy zagranicznej województwa* oraz podejmowanie uchwał w sprawach uczestnictwa²² w międzynarodowych zrzeszeniach regionalnych, a także innych formach współpracy regionalnej²³, zaś z art. 41 ust. 2 pkt 5 ustawy wynika upoważnienie zarządu województwa do organizowania współpracy ze strukturami samorządu regionalnego w innych państwach oraz z międzynarodowymi zrzeszeniami regionalnymi. Zasadnicze znaczenie z punktu widzenia omawianych aspektów działalności województwa samorządowego należy jednak przypisać regulacjom zawartym w rozdziale 6. u.s.w., zatytułowanym *Współpraca zagraniczna*. Trzy składające się nań artykuły (75–77) formułują podstawy podejmowania przez województwo współpracy międzynarodowej – przede wszystkim precyzują zakres przedmiotowy uchwalanych przez sejmik *Priorytetów współpracy zagranicznej województwa*, które określać muszą główne cele współpracy²⁴, priorytety geograficzne przyszłego współdziałania oraz zamierzenia dotyczące przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń o charakterze regionalnym²⁵. Uchwała, o której mowa, spełniać musi dwa warunki: po pierwsze może zostać podjęta (podobnie jak inicjatywy zagraniczne województwa, w szczególności zaś projekty umów o współpracy regionalnej) wyłącznie

zują, iż z dyspozycji art. 12 ust. 2 u.s.w. wynika nie tylko zachęta do podejmowania przez województwa współpracy zagranicznej, lecz także potrzeba włączenia partnerów z innych państw w proces rozwoju regionalnego Polski.

²² Należy przyjąć, że chodzi tu o wszelkiego rodzaju uchwały związane z partycypacją jednostki samorządowej w określonym zrzeszeniu, a nie tylko dotyczące przystąpienia do niego. Pogląd taki wyraża m.in. K. Bandarzewski [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005, s. 163.

²³ Zob. R. Cybulska, *op. cit.*, s. 198.

²⁴ Jako przykładowe cele współpracy zagranicznej podejmowanej przez województwa wskazuje się np. kształtowanie zrównoważonego rozwoju ekonomicznego, wyrównanie poziomu rozwoju województw do regionów europejskich czy wzrost konkurencyjności gospodarczej. Zob. K. Bandarzewski, *op. cit.*, s. 366.

²⁵ A. Skorupska, *op. cit.*, s. 14.

za zgodą Ministra Spraw Zagranicznych²⁶, po drugie zaś obowiązuje w stosunku do niej podwyższenie wymaganej dla uchwalenia aktu większości głosów – ustawa odchodzi w tym przypadku od ogólnej, wynikającej z art. 19 ust. 1 zasady podejmowania uchwał przez sejmik zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu organu stanowiącego²⁷, na rzecz obstrzeżenia wyrażającego się w konieczności uzyskania bezwzględnej większości głosów ustawowego składu sejmiku²⁸. Współpraca międzynarodowa podejmowana przez województwo nie może wykraczać poza ramy przyznanych mu kompetencji i wykonywanych zadań, przy jednoczesnym warunku niesprzeczności podejmowanych działań z prawem krajowym, polityką zagraniczną oraz międzynarodowymi zobowiązaniami państwa. Zasady uczestnictwa i reprezentacji województwa w międzynarodowych instytucjach regionalnych wynikać muszą z porozumienia zawartego przez ogólnokrajowe organizacje zrzeszające jednostki samorządowe, uwzględniającego powyższe zastrzeżenia.

Przywołane powyżej postanowienia ustaw ustrojowych odnoszą się do zagadnień związanych z podejmowaniem przez jednostki samorządu terytorialnego współpracy międzynarodowej w sposób bardzo ogólny – aktem regulującym warunki aktywno-

²⁶ H. Zięba-Załucka, *Współpraca międzynarodowa samorządów*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 1-2, s. 65.

²⁷ Zgodnie z art. 16 ust. 3 u.s.w., ustawowy skład sejmiku województwa liczy 30 radnych dla województw o liczbie mieszkańców nieprzekraczającej 2 mln; kolejne 3 mandaty przypadają na każde rozpoczęte 500 000 mieszkańców.

²⁸ Uchwałę ws. *Priorytetów współpracy zagranicznej województwa* oraz zawarte umowy o współpracy regionalnej marszałek województwa przesyła ministrowi właściwemu ds. zagranicznych oraz ministrowi właściwemu ds. administracji publicznej (art. 77 ust. 3 u.s.w.). W odniesieniu do Ministra Spraw Zagranicznych wydaje się to rozwiązanie niezasadne, ponieważ minister, jako organ wyrażający zgodę (lub odmawiający jej wyrażenia) na uchwalenie Priorytetów lub zawarcie umowy, posiada już wiedzę w omawianych kwestiach. Dodatkowym problem w realizacji wskazanego obowiązku jest brak określenia przez ustawę terminu na dostarczenie dokumentów przez marszałka województwa. Zob. R. Cybulska, *op. cit.*, s. 586.

ści samorządu w omawianym zakresie²⁹ stała się ustawa z 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych³⁰. Ustawa precyzuje, iż poprzez zrzeszenia, w których partycypować mogą jednostki samorządowe, należy rozumieć organizacje, związki i stowarzyszenia powoływane przez społeczności lokalne co najmniej dwóch państw, zgodnie z przepisami ich prawa wewnętrznego³¹. Co szczególnie istotne, przystąpienie do zrzeszenia o charakterze międzynarodowym³² nie może wiązać się z przekazaniem przez jednostkę samorządu terytorialnego na rzecz zrzeszenia lub któregośkolwiek z jego członków wykonywania zadań publicznych realizowanych przez tę jednostkę³³, należącej do niej nieruchomości ani praw na dob-

²⁹ Należy zauważyć, iż regulacja ustawowa odnosi się wyłącznie do art. 172 ust. 2 część pierwsza, tj. do przystępowania do zrzeszeń o charakterze międzynarodowym, nie zaś do określenia zasad podejmowania współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Por. np. R. Kusiak-Winter, *Uwagi o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Przegląd Prawa i Administracji LIII, Wrocław 2003, s. 59 oraz R. Sowiński, *Udział polskich samorządów w zrzeszeniach międzynarodowych*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 7, s. 32.

³⁰ Dz. U. 2000, nr 91, poz. 1009 ze zm. (dalej: ustawa wrześniowa). W doktrynie wskazuje się, że uchwalenie ustawy wrześniowej stanowiło znaczące ułatwienie dla jednostek samorządowych w zakresie podejmowania współpracy zagranicznej, zwłaszcza na szczeblu lokalnym. Do czasu jej przyjęcia, gminy dla realizacji ww. celu tworzyły najczęściej związki celowe lub stowarzyszenia. Zob. A. Skorupska, *op. cit.*, s. 14.

³¹ Stosownie do postanowień art. 2 ust. 1 cytowanego aktu, jednostki samorządu terytorialnego mogą przystępować do zrzeszeń wyłącznie w granicach swych zadań, działając zgodnie z polskim prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa oraz jego zobowiązaniami międzynarodowymi. Rozwiązanie to jest analogiczne z treścią przywołanego już powyżej art. 76 ust. 1 u.s.w.

³² Przystąpienie województw do międzynarodowych zrzeszeń następuje zgodnie z uchwalonymi przez sejmik województwa *Priorytetami współpracy zagranicznej*.

³³ Krytycznie na temat wskazanego ograniczenia wypowiada się część przedstawicieli nauki prawa administracyjnego. Zob. np. R. Sowiński, *Ustawowa regulacja udziału jednostek samorządu terytorialnego w międzynarodowych*

rach niematerialnych przysługujących jednostce³⁴. W celu akcesji j.s.t. do zrzeszenia³⁵ konieczne jest podjęcie przez jej organ stanowiący uchwały w sprawie przystąpienia, wymagającej bezwzględnej większości głosów rady gminy, rady powiatu lub sejmiku województwa³⁶ – przyjęty akt uzyskuje moc obowiązującą dopiero po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw zagranicznych, któremu uchwała jest przekazywana przez jednostkę samorządową za pośrednictwem wojewody, dołączającego swoją opinię³⁷. Na organie stanowiącym ciąży ponadto obowiązek przekazania właściwemu ministrowi statutu zrzeszenia, do którego zamierza przystąpić jednostka samorządu terytorialnego (lub innego dokumentu, na którym opiera się działalność zrzeszenia), listy jego uczestników oraz tłumaczenia wskazanych dokumentów na język polski. Sejmik województwa dołącza dodatkowo *Priorytety współpracy zagranicznej województwa*³⁸. Zagadnieniem budzącym wątpliwości w doktrynie prawa administracyjnego jest tryb wyrażania przez ministra właściwego do spraw zagranicznych zgody na przystąpienie j.s.t. do zrzeszenia międzynarodowego: zgodnie z art. 4 ust. 5 ustawy, minister zgodę taką wyraża (lub

zrzeszeniach społeczności lokalnych, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 7–8, s. 34. Autor postuluje dopuszczenie umiędzynarodowienia wykonywania zadań publicznych, argumentując, że przekazanie zadania do realizacji innemu podmiotowi ani nie zmienia lokalizacji zadania, ani też nie wpływa na odpowiedzialność za jego wykonanie.

³⁴ Przystępując do zrzeszenia, jednostki samorządu terytorialnego nie mogą tego uczynić w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych pozostających we władztwie państwa – przekazanie realizacji tego rodzaju zadań na zewnątrz stanowiłoby „(...) wyzbycie się konstytucyjnie chronionej suwerenności państwowej (...)”. Zob. Z. Niewiadomski, *op. cit.*, s. 50.

³⁵ Gminy i powiaty uczestniczyć będą zasadniczo w zrzeszeniach społeczności lokalnych, chyba że statut zrzeszenia regionalnego będzie zezwalał również na uczestnictwo jednostek lokalnych. Por. K. Bandarzewski [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, Warszawa 2004, s. 505.

³⁶ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 267.

³⁷ R. Cybulska [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, *op. cit.*, s. 841.

³⁸ A. Skorupska, *op. cit.*, s. 13.

odmawia jej wyrażenia) w drodze decyzji administracyjnej, z czego wynika, iż jednostce przysługują uprawnienia przewidziane w *Kodeksie postępowania administracyjnego* oraz – w razie wystąpienia takiej potrzeby – z przepisów dotyczących sądownictwa administracyjnego³⁹. Taka forma wyrażania zgody nie wydaje się szczególnie trafna, skoro w omawianym przypadku nie dochodzi do rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy z zakresu administracji publicznej⁴⁰. Minister może cofnąć zgodę na przystąpienie do zrzeszenia w przypadku pojawienia się rozbieżności pomiędzy celami polityki zagranicznej państwa a polityką realizowaną przez zrzeszenie⁴¹. Naruszenie przedstawionych powyżej zasad skutkuje nieważnością podjętych czynności z mocy prawa.

Stosownie do postanowień art. 6 omawianego aktu, organ wykonawczy jednostki samorządowej zobowiązany jest do niezwłocznego przedłożenia informacji o przystąpieniu do zrzeszenia wraz z dokumentem świadczącym o członkostwie (przetłumaczonym na język polski przez tłumacza przysięgłego) właściwemu terytorialnie wojewodzie, ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej, ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego oraz ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych⁴² – w ostatnim z wymienionych przypadków obowiązek informacyjny (podobnie jak to już zasygnalizowano powyżej w odniesieniu do przepisu art. 77 ust. 3 u.s.w.) uznać można za swoiste *superfluum* ustawowe: minister spraw zagranicznych posiada już

³⁹ H. Izdebski, *op. cit.*, s. 443.

⁴⁰ Pogląd taki wyraża m.in. J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 267. Autor wskazuje, że zgoda wyrażana przez ministra nosi cechy aktu nadzoru, jednakże nie może być za taki uznana z racji niezaliczenia ministrów do organów nadzorczych w stosunku do samorządu terytorialnego.

⁴¹ Cz. Martysz, *op. cit.*, s. 516.

⁴² Obowiązek przedstawienia powyższych informacji dotyczy również przypadku wystąpienia ze zrzeszenia przez jednostkę samorządową lub jego rozwiązania.

przecież w przedmiotowej kwestii wiedzę jako organ wyrażający zgodę na przystąpienie jednostki do zrzeszenia⁴³.

Zabezpieczeniem przed uczestnictwem jednostki samorządu terytorialnego w zrzeszeniu międzynarodowym na zasadach sprzecznych z przewidzianymi w ustawie jest wymóg podjęcia przez organ stanowiący jednostki uchwały dotyczącej jej dalszego członkostwa w zrzeszeniu w przypadku zmiany celów lub podstaw działania danego zrzeszenia. W razie wystąpienia takiej sytuacji, odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy formułujące warunki konieczne do spełnienia w procesie przystąpienia lub współtworzenia przez j.s.t. zrzeszenia, z tym zastrzeżeniem, że organy administracji rządowej dokonują określonych w ustawie czynności w terminie 14 dni. Rozwinięciem wskazanego mechanizmu ochronnego jest zastrzeżenie, zgodnie z którym w okresie oczekiwania na wyrażenie zgody co do dalszego uczestnictwa jednostki samorządowej w zrzeszeniu, na wniosek ministra właściwego do spraw zagranicznych jednostka nie podejmuje czynności w zrzeszeniu. Konsekwencją niewyrażenia zgody przez ministra jest obowiązek wystąpienia przez jednostkę ze zrzeszenia w trybie wynikającym z jego statutu lub innego dokumentu regulującego działalność zrzeszenia⁴⁴.

⁴³ Należy zauważyć, że warunki przewidziane w ustawie dla przystąpienia jednostki samorządu terytorialnego do zrzeszenia międzynarodowego obowiązują również w przypadku współtworzenia zrzeszenia przez jednostkę (art. 8 ustawy wrześnieowej).

⁴⁴ Postanowienia omawianego art. 10 ustawy znalazły zastosowanie także w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego, które przystąpiły do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych przed dniem wejścia w życie ustawy wrześnieowej, z tą odrębnością, że na jednostki te został nałożony obowiązek przedłożenia ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych informacji dotyczących statutów zrzeszeń lub innych dokumentów regulujących zasady ich działania w terminie 1 miesiąca od daty wejścia w życie ustawy. Minister Spraw Zagranicznych w odniesieniu do tej grupy jednostek zobligowany był wydać decyzję w sprawie udzielenia lub odmowy udzielenia zgody na członkostwo w zrzeszeniu w terminie 7 miesięcy od dnia wejścia ustawy w życie. Wykaz j.s.t., które przystąpiły do zrzeszeń międzynarodowych przed uzyskaniem przez ustawę mocy obowiązującej, ogłosić miał

Do ministra właściwego w sprawach administracji publicznej należy ogłoszenie w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski”, w formie obwieszczenia, wykazu jednostek samorządu terytorialnego, które w poprzednim roku kalendarzowym przystąpiły do zrzeszenia, współtworzyły zrzeszenie lub z niego wystąpiły oraz wykazu rozwiązanych zrzeszeń, do których jednostki należały.

3. Źródła prawa międzynarodowego publicznego regulujące podstawy współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego

Wśród źródeł prawa międzynarodowego określających podstawy i ramy współpracy jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami zewnętrznymi wymienić należy w szczególności dokumenty Rady Europy⁴⁵: Europejską Konwencję Ramową o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi, sporządzoną w Madrycie 21 maja 1980 r.⁴⁶ oraz Europejską Kartę Samorządu Lokalnego, sporządzoną 15 października 1985 r. w Strasburgu⁴⁷.

w „Monitorze Polskim” minister właściwy do spraw administracji publicznej – wykonanie tego obowiązku nastąpiło w drodze obwieszczenia z 4 października 2001 r. (M.P. 2001, nr 35, poz. 569).

⁴⁵ Zob. S. Malarski, *Wybrane problemy współpracy polskich samorządów terytorialnych z partnerami krajowymi i zagranicznymi oraz współpracy transgranicznej* [w:] *Prawne problemy samorządu terytorialnego*, pod red. B. M. Ćwiertniak, Sosnowiec 2013, s. 65.

⁴⁶ Dz. U. 1993, nr 61, poz. 287. Konwencja została ratyfikowana przez Prezydenta RP 19 marca 1993 r., zaś uzyskała moc obowiązującą na gruncie polskiego prawa 20 czerwca 1993 r. W 1995 r. (9 listopada) został przyjęty Protokół Dodatkowy do Konwencji, potwierdzający prawo władz i wspólnot terytorialnych do podejmowania współpracy transgranicznej, zaś 5 maja uchwalono Protokół nr 2, dotyczący współpracy międzyterytorialnej – żaden z nich nie został do tej pory ratyfikowany przez Polskę.

⁴⁷ Dz. U. 1994, nr 124, poz. 607. Polska ratyfikowała Kartę (jako jedno z niewielu państw w całości) 22 listopada 1993 r. Akt początkowo nosił nazwę Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, jednak w drodze obwieszczenia Ministra Spraw Zagranicznych z 22 sierpnia 2006 r. (Dz. U. 2006, nr 154, poz. 1107) została ona sprostowana na Europejską Kartę Samorządu Lokalnego. Szczegółowe uwagi na temat błędów w polskim tłumaczeniu EKSL formu-

Przyczyny oraz cel wydania pierwszego z przywołanych aktów określone zostały w jego preambule⁴⁸, z której wynika m.in., że Konwencja stanowi środek realizacji celu Rady Europy, wyrażającego się w tworzeniu ściślejszych związków pomiędzy państwami członkowskimi Rady oraz we wspieraniu ich współpracy⁴⁹. Zasadnicze znaczenie przypisano w tym zakresie współpracy między wspólnotami i władzami terytorialnymi obszarów przygranicznych⁵⁰ w sprawach rozwoju regionów, miast i wsi, ochrony środowiska, poprawy infrastruktury publicznej i usług dla ludności oraz wzajemnej pomocy w razie wystąpienia nieszczęść i katastrof⁵¹. Podkreślono równocześnie – opierając się na dotychczasowych doświadczeniach – rolę podejmowanej przez wskazane podmioty współpracy w skutecznej realizacji swoich celów, w tym poprawy stanu i rozwoju terenów przygranicznych⁵². Państwa-Strony Konwencji przyjęły na siebie obowiązek podjęcia działań ułatwiających i wspierających nawiązywanie pomiędzy wspólnotami i władzami terytorialnymi współpracy transgranicznej⁵³, ro-

je T. Szewc, *Uwagi w sprawie tłumaczenia Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 11, s. 3–28. Ten sam Autor dokonuje prezentacji szczegółowych postanowień Karty oraz przedstawia interesujące stanowisko nt. miejsca EKSL w polskim porządku prawnym – zob. T. Szewc, *Charakterystyka Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 1–2, s. 132–139; *idem*, *Uwagi w sprawie ratyfikacji Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 9.

⁴⁸ Zob. A. Skorupska, *op. cit.*, s. 15.

⁴⁹ Zgodnie z art. 10 Konwencji, po jej wejściu w życie (nastąpiło to 22 XII 1981 r.), Komitet Ministrów Rady Europy może zaprosić do przystąpienia do Konwencji każde państwo europejskie niebędące członkiem Rady Europy w drodze jednogłosego postanowienia, wymagającego zgody wszystkich państw, które ratyfikowały dokument.

⁵⁰ Zob. szerzej na ten temat: H. Izdebski, *op. cit.*, s. 444.

⁵¹ Wśród korzyści płynących ze współpracy transgranicznej nauka wymienia m.in. osiągnięcie efektu synergii zalet współpracujących jednostek oraz zniwelowanie skutków ich niekorzystnego, peryferyjnego położenia. Zob. S. Dołzbłasz, A. Raczyk, *op. cit.*, s. 6.

⁵² S. Malarski, *op. cit.*, s. 69.

⁵³ *Główne podstawy prawnomiędzynarodowe aktywności zagranicznej samorządu terytorialnego w Europie* [w:] *Międzynarodowa współpraca samorządu*

zumianej jako „każde wspólnie podjęte działanie mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi co najmniej dwóch lub większej liczby umawiających się stron, jak również zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych dla realizacji takich zamierzeń” (art. 2 ust. 1 Konwencji)⁵⁴. Ponadto każda ze stron została zobligowana do podjęcia działań mających na celu wyeliminowanie trudności natury prawnej, administracyjnej i technicznej, które mogłyby wpływać niekorzystnie na „rozwój i pomyślną realizację współpracy transgranicznej”⁵⁵. Z przywołanych przypisów wynika, że współpraca transgraniczna w rozumieniu Konwencji Madryckiej nie musi się odnosić wyłącznie do współdziałania wspólnot i władz terytorialnych jednostek przylegających do granicy (współpracy ściśle przygranicznej) – można ją definiować jako proces, w którym wspólnoty lokalne i regionalne oraz władze samorządowe podejmują wysiłki dla rozwiązania określonych problemów, pomimo dzielącej je granicy państwowej⁵⁶.

terytorialnego, red. M. Perkowski, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, z. 12, Białystok 2012, s. 16.

⁵⁴ Jedną z najpowszechniejszych form współpracy transgranicznej stanowią euroregiony: w granicach Polski funkcjonuje obecnie 16 takich jednostek (Bałtyk, Beskidy, Bug, Glacensis, Karpaty, Łyna-Ława, Niemen, Nysa, Pomerania, Pradziad, Pro Europa Viadrina, Puszcza Białowieska, Sprewa-Nysa-Bóbr, Silesia, Śląsk Cieszyński i Tatry. Na temat realizacji celów euroregionalnych zob. szerzej np. R. Foks, *Transgraniczna współpraca gospodarcza a lokalny system komunikowania masowego* [w:] *Samorząd terytorialny w Europie i Polsce. Wybrane aspekty*, red. K. Kociubiński, Toruń 2008, s. 116.

⁵⁵ Szerzej na temat rozumienia powyższego sformułowania oraz pozycji Konwencji Madryckiej w krajowym systemie źródeł prawa zob. T. Szewc, *Status Konwencji Ramowej o Współpracy Transgranicznej w polskim prawie*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 6, s. 37–41.

⁵⁶ Zob. M. Woźniak, *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego w świetle prawa polskiego i standardów międzynarodowych*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 4, s. 13–14. Autorka zwraca uwagę na fakt, iż pojęcie współpracy transgranicznej jest odmiennie rozumiane w Unii Europejskiej, gdzie oznacza: „sąsiedzką współpracę we wszystkich dziedzinach życia, pomiędzy graniczącymi ze sobą obszarami, regionami i/lub władzami komunalnymi lub innymi władzami w regionach przygranicznych”. *Ibidem*, s. 14 oraz M. Zie-

Konwencja Madrycka, wyrażając zachętę dla aktywności w zakresie nawiązywania współpracy transgranicznej, podkreśla znaczenie prawa krajowego w ustanowieniu ram takiej kooperacji: nie może ona wykraczać poza uprawnienia przyznane wspólnotom i władzom terytorialnym⁵⁷ przez prawo wewnętrzne, a Konwencja nie narusza ustalonej w ten sposób właściwości wskazanych podmiotów. Dodatkowo, każdego z sygnatariuszy Konwencji wyposażono w prawo wskazania przedmiotu i formy działania, w stosunku do których postanowienia Konwencji będą ograniczone lub wyłączone.

Podejmując uzgodnienia i zawierając porozumienia służące realizacji celów Konwencji, jej strony mogą uwzględniać – stanowiące załączniki do omawianego aktu – wzory dwu- i wielostronnych porozumień międzypaństwowych, służące ułatwieniu inicjowania współpracy transgranicznej⁵⁸, w każdym przypadku dostosowane do specyficznych warunków każdego z uczestników porozumienia⁵⁹. W zależności od szczebla, na którym ma zostać zawarte porozumienie, załącznik do Konwencji przewiduje dwa rodzaje wzorców: 1) wzory porozumień międzypaństwowych w sprawie współpracy transgranicznej na szczeblu regionalnym i lokalnym, obejmujące: a) wzór porozumienia międzypaństwowego o wspie-

liński, *Współpraca transgraniczna między władzami lokalnymi państw Unii Europejskiej* [w:] *Polska w Unii Europejskiej. Perspektywy, warunki, szanse i zagrożenia*, red. C. Mik, Toruń 1997, s. 227 (pozycję tę podaję za M. Woźniak).

⁵⁷ Pod pojęciem „wspólnot i władz terytorialnych” Konwencja Madrycka rozumie „jednostki, urzędy i organy realizujące zadania lokalne i regionalne oraz uważane za takie przez prawo wewnętrzne każdego z umawiających się państw”. W tak szeroko zakreślonym katalogu mieszczą się zatem zarówno organy administracji rządowej, jak i samorząd terytorialny szczebla lokalnego i regionalnego (przy braku ograniczenia zakresu podmiotowego obowiązywania Konwencji przez Stronę). Zob. szerzej na ten temat: M. Woźniak, *op. cit.*, s. 16.

⁵⁸ Poszczególne wzorce drobiazgowej analizie poddaje J. Sozański, *Zawieranie umów międzynarodowych oraz innych porozumień między wspólnotami i władzami terytorialnymi na podstawie Konwencji Madryckiej z 1980 roku*, „Ius Novum” 2008, nr 4.

⁵⁹ Wzory te mają jedynie charakter instruktażowy i nie posiadają mocy wiążącej dla stron (art. 3 ust. 1 akapit drugi Konwencji).

raniu współpracy transgranicznej, b) wzór porozumienia między państwowego o regionalnych uzgodnieniach transgranicznych, c) wzór porozumienia między państwowego o lokalnych uzgodnieniach transgranicznych, d) wzór porozumienia między państwowego o umownej współpracy transgranicznej między władzami lokalnymi, e) wzór porozumienia między państwowego o organach współpracy transgranicznej władz lokalnych⁶⁰; oraz 2) zarysy porozumień, statutów oraz umów zawieranych przez władze lokalne, w tym: a) zarys porozumienia o utworzeniu grupy do spraw uzgodnień między władzami lokalnymi, b) zarys porozumienia w sprawie koordynacji przy realizacji lokalnych zadań transgranicznych o charakterze publicznym, c) zarys porozumienia o utworzeniu transgranicznych stowarzyszeń prawa prywatnego, d) zarys umowy prawa prywatnego o zagwarantowaniu dostaw i świadczeń między władzami lokalnymi na obszarach przygranicznych, e) umowy prawa publicznego o zagwarantowaniu dostaw i świadczeń między władzami lokalnymi na obszarach przygranicznych, f) zarys porozumienia o utworzeniu organów współpracy transgranicznej między władzami lokalnymi. Podmioty porozumienia mogą wykorzystywać również inne niż wskazane powyżej formy współpracy transgranicznej⁶¹, zaś w odniesieniu do trybu zawierania porozumień Konwencja po raz kolejny eksponuje rolę prawa krajowego umawiających się stron, przewidując konieczność poszanowania ustalonej przez prawo wewnętrzne właściwości w zakresie stosunków międzynarodowych i ogólnej polityki, jak również przepisów dotyczących kontroli i nadzoru sprawowanych nad wspólnotami i władzami terytorialnymi.

⁶⁰ Wyłączną właściwość państw Konwencja przewiduje jedynie w odniesieniu do dwóch pierwszych kategorii porozumień; pozostałe wyznaczają wyłącznie ramy prawne dla zawarcia między wspólnotami lub władzami terytorialnymi porozumień i umów zaliczonych do drugiej kategorii.

⁶¹ Konwencja doprecyzowuje (art. 3 ust. 3 zd. drugie), że jej postanowienia nie mogą być interpretowane jako unieważniające już istniejące porozumienia o współpracy.

Dokumentem regulującym status samorządu terytorialnego w skali międzynarodowej oraz wyznaczającym standardy europejskiej samorządności stała się przywołana powyżej Europejska Karta Samorządu Lokalnego⁶². Akt ten, eksponujący rolę Rady Europy w zacieśnianiu więzów pomiędzy państwami członkowskimi w celu urzeczywistnienia zasad i idei stanowiących ich wspólny dorobek oraz podkreślający znaczenie społeczności lokalnych jako istotnego elementu ustroju demokratycznego⁶³, do podstaw podejmowania współpracy międzynarodowej przez jednostki samorządowe odnosi się w art. 10, regulującym ogólne prawo do zrzeszania się. Zgodnie z postanowieniami Karty, społeczności lokalne⁶⁴ w ramach wykonywania swoich kompetencji, mają prawo do współpracy z innymi społecznościami lokalnymi oraz zrzeszania się z nimi w celu wykonywania zadań stanowiących przedmiot ich wspólnego zainteresowania. Należy przy tym zauważyć, że Karta zakreśla szeroki katalog adresatów swych postanowień, obejmujący wszelkie wspólnoty terytorialne, występujące na terytorium Państw-Stron – współpraca ze wspólnotami funkcjonującymi w innych państwach podejmowana może być wyłącznie na warunkach przewidzianych prawem⁶⁵. EKSL nakła-

⁶² Europejska Karta Samorządu Regionalnego, uzgodniona 5 czerwca 1997 r. podczas Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, przyznaje regionom uprawnienia do podejmowania współpracy transgranicznej zbieżne z unormowaniami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w odniesieniu do wspólnot lokalnych. EKSR nie została ratyfikowana przez Polskę i nie stanowi przedmiotu rozważań niniejszego opracowania. Szerzej na temat postanowień EKSR zob. np. A. Balcerowska, *Regiony w europejskiej przestrzeni prawnej*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 7–8, s. 51–52.

⁶³ S. Dołzbłasz, A. Raczyk, *op. cit.*, s. 9.

⁶⁴ W nauce prawa słusznie zwraca się uwagę na nieprawidłowe polskie tłumaczenie francuskiego określenia „*collectivites locales*” jako „społeczności lokalne”. „Społeczność” jest pojęciem o charakterze socjologicznym, eksponującym więzi społeczne i kulturowe; prawidłowym tłumaczeniem jest w tym przypadku „wspólnota”, oznaczająca związek opierający się na pewnej wspólnej cesze. Zob. T. Szewc, *Uwagi...*, *op. cit.*, s. 4.

⁶⁵ Zob. J. Jańczak, *Transgraniczna i zagraniczna współpraca samorządu gminnego z zachodniej Polsce* [w:] *Polityka regionalna w Polsce jako przestrzeń*

da na każde państwo, które ją przyjęło, obowiązek uznania prawa do przystępowania przez wspólnoty lokalne do stowarzyszeń służących rozwijaniu i ochronie ich wspólnych interesów oraz do międzynarodowych stowarzyszeń społeczności lokalnych⁶⁶. Podkreślić trzeba, iż pomimo ogólnego charakteru EKSL, której nieliczne przepisy odnoszą się wprost do problematyki współpracy międzynarodowej jednostek samorządowych, przestrzeganie jej postanowień w istotny sposób sprzyja podejmowaniu przez samorządy współdziałania z partnerami zagranicznymi – Karta tworzy podstawy prawne takiej współpracy oraz stabilne i ujednolicone standardy jej nawiązywania⁶⁷.

Regulacją odnoszącą się do istoty i celów współpracy transgranicznej jest również Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych⁶⁸. Dokument ten, pomimo iż nie stanowi aktu prawa międzynarodowego, zasługuje na szersze omówienie ze względu na przejrzysty, kompleksowy i przystępny dla odbiorcy sposób ujęcia problematyki podejmowania współpracy transgranicznej oraz jej wieloaspektowego znaczenia dla sąsiadujących państw. W preambule EKRGiT granice nazwano „bliznami historii” – współpraca transgraniczna, obejmująca wszelkie aspekty życia społecznego, gospodarczego i kulturalnego sprzyjać ma niwelowaniu niekorzystnych skutków istnienia owych granic, zaś zrozumienie specyfiki odmienności kulturowej, językowej i ekono-

aktywności samorządu terytorialnego, red. W. Sługocki, Warszawa 2009, s. 78. Wydaje się, że trafniejsze byłoby określenie, iż współpraca wspólnot lokalnych może być podejmowana na warunkach określonych w ustawie – obecne brzmienie polskiej wersji art. 10 ust. 3 EKSL wynika z błędnego przetłumaczenia wyrazu „loi”. Zob. T. Szewc, *Uwagi...*, *op. cit.*, s. 25.

⁶⁶ H. Izdebski, *op. cit.*, s. 439.

⁶⁷ M. Perkowski, *op. cit.*, s. 15.

⁶⁸ Dokument został uchwalony po raz pierwszy 20 listopada 1981 r. w Euregio na pograniczu Niemiec i Holandii podczas spotkania Stowarzyszenia Europejskich Regionów Granicznych jako Europejska Karta Regionów Przygranicznych. Podczas spotkania Stowarzyszenia w Szczecinie 1 grudnia 1995 r. przyjęto ją ponownie pod obecną nazwą, dostosowując jej postanowienia do obecnych europejskich warunków politycznych. Ostatnia zmiana regulacji nastąpiła 7 października 2004 r.

micznej sąsiednich krajów przyczynia się do budowy partnerskich, opartych na zaufaniu kontaktów⁶⁹. W świetle występujących w praktyce problemów we wzajemnych relacjach, współpracę transgraniczną uznano za konieczność, jako instrument służący urzeczywistnianiu zasad prawa międzynarodowego na obszarach pogranicza: współpraca podejmowana przez wspólnoty lokalne i regionalne, władze terytorialne oraz partnerów społecznych wspiera pokój, wolność, bezpieczeństwo, przestrzeganie praw człowieka oraz ochronę mniejszości etnicznych i narodowych – w ten sposób regiony graniczne i transgraniczne stanowią pomost w procesie jednoczenia się Europy.

Jako tło pożądanej aktywności w zakresie współpracy transgranicznej Karta wskazuje aspekty natury historycznej (podział europejskich wspólnot regionalnych na skutek konfliktów zbrojnych XIX i XX w.), politycznej (występujące od końca lat 80. XX wieku procesy związane m.in. z przesunięciem funkcji granic wewnętrznych na granicę zewnętrzną Unii Europejskiej, a tym samym na granice zewnętrzne z państwami trzecimi; dążenie do nawiązywania ponad tymi granicami kontaktów politycznych, gospodarczych i intelektualnych; powstanie nowych granic wewnętrznych zwłaszcza w Europie Wschodniej i w basenie Morza Śródziemnego w związku z przystąpieniem do UE nowych członków) oraz gospodarcze (nierównowaga koncentracji gospodarki pomiędzy regionami centralnymi i pozostałymi)⁷⁰.

W EKRGiT celnie wskazano, iż oczekiwania społeczne w odniesieniu do regionów granicznych i transgranicznych często odno-

⁶⁹ S. Dołzbłasz, A. Raczyk, *op. cit.*, s. 9.

⁷⁰ Twórcy EKRGiT, podkreślając zmniejszenie się roli współczesnych granic jako separatorów państw narodowych, zauważają, iż w dalszym ciągu występują istotne, utrudniające współpracę, różnice o charakterze gospodarczym, prawnym i społecznym w obrębie granic poszerzonej Unii Europejskiej oraz na zewnętrznych granicach UE z krajami Europy Wschodniej oraz basenu Morza Śródziemnego, które w zasadniczym stopniu dotyczą terenów przygranicznych. Dopiero wyeliminowanie wskazanych przeszkód umożliwi tym obszarom – często działającym jak strefy hamujące – pełny udział w integracji europejskiej.

szą się do potrzeby rozwiązania problemów, za które regiony te nie są bezpośrednio odpowiedzialne. Jako przykłady wymagających partnerskiego współdziałania różnic pomiędzy sąsiadującymi krajami Karta wymienia m.in.: a) różne struktury i kompetencje administracji; b) trudności w rozwoju kooperacji małych i średnich firm; c) odmienne regulacje w zakresie przepisów podatkowych i socjalnych, przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przepisów z zakresu ochrony środowiska i gospodarki odpadami; d) różne systemy komunikacyjne, nieuwzględniające wymagań transgranicznego ruchu wewnętrznego; e) niespójność rynków pracy, struktury wynagrodzeń i systemów opieki socjalnej na granicach zewnętrznych, grożące powstawaniem konfliktów i niepokoju społecznego; f) utratę poczucia bezpieczeństwa na skutek otwarcia granic; g) wzrost transgranicznego ruchu turystycznego w konflikcie z ochroną przyrody; h) istnienie stereotypów, uprzedzeń, braku empatii oraz zrozumienia dla odmienności sąsiada. Za najistotniejszy cel współpracy transgranicznej w Europie uznano podjęcie wysiłków zmierzających do usunięcia występujących pomiędzy regionami granicznymi barier i trudności – nie poprzez tworzenie dodatkowych struktur administracyjnych, lecz głównie w drodze działań wspólnot i władz terytorialnych. Poszukiwanie rozwiązań problemów transgranicznych nie może być rozumiane jako próba przesuwania granic lub pozbawiania państwa jego suwerenności – ma ono jedynie na celu ułatwienie mieszkańcom terenów przygranicznych podejmowania skutecznego współdziałania we wszystkich dziedzinach życia. W ujęciu szczegółowym współpraca transgraniczna służyć ma przede wszystkim: poprawie infrastruktury terenów przygranicznych, niwelującej skutki ich peryferyjnego położenia (projekty rozbudowy infrastruktury komunikacyjnej muszą być realizowane z równoprawnym udziałem zainteresowanych rejonów granicznych i transgranicznych); wspieraniu atrakcyjności regionów i wspólnego rozwoju gospodarczego, nakierowanego na zmniejszenie dysproporcji ekonomicznej pomiędzy obszarami oraz spłycenie różnic rozwojowych wynikających

z granicznego położenia konkretnych rejonów; rozwijaniu transgranicznej ochrony środowiska; wspieraniu współpracy kulturalnej, mającej na celu budowanie zaufania między partnerami oraz inspirowanie wzajemnych kontaktów oraz wdrożeniu – dla sprawniejszego rozwiązywania problemów rejonów transgranicznych – zasad partnerstwa i subsydiarności przez udoskonalenie procesu uzgodnień oraz szerokie współdziałanie lokalnych, regionalnych, państwowych i europejskich ośrodków decyzyjnych⁷¹. Nie sposób nie podzielić opinii twórców EKRGiT, zgodnie z którą współpraca transgraniczna, przynosząca wymierne korzyści o charakterze politycznym, instytucjonalnym, społeczno-ekonomicznym i kulturalnym, jest we współczesnej Europie nieodzowna, nie tylko jako instrument służący eliminowaniu konfliktów i barier natury psychologicznej, ale przede wszystkim jako środek równoważenia istniejących pomiędzy partnerami różnic.

4. Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego na gruncie prawa Unii Europejskiej

W rozbudowane możliwości nawiązywania współpracy międzynarodowej wyposażone są jednostki samorządu terytorialnego państw członkowskich Unii Europejskiej. Jeden z celów unijnej polityki spójności stanowi Europejska Współpraca Terytorialna, nakierowana na wspieranie i realizację projektów o charakterze międzynarodowym na terenie UE, przyczyniających się do rozwoju gospodarczego obszarów objętych pomocą oraz służących integracji i współpracy ponad granicami. W latach 2007–2013 zasadnicze znaczenie dla podmiotów zainteresowanych podjęciem współdziałania przypisać należy postanowieniom Rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylającego Rozporządzenie (WE) nr 1783/1999⁷². Stosownie do art. 6 omawianego aktu, priorytetami Europejskiej Współpracy Terytorialnej ustanowiono: a) rozwój transgranicznej

⁷¹ M. Kołodziejcki, K. Szmigiel, *op. cit.*, s. 9.

⁷² Dz. Urz. UE L 210, s. 1.

działalności o charakterze gospodarczym, społecznym i środowiskowym poprzez wspólne strategie na rzecz zrównoważonego rozwoju terytorialnego; b) ustanowienie i rozwój współpracy transnarodowej poprzez finansowanie sieci i działań sprzyjających rozwojowi oraz c) wzmocnienie polityki regionalnej przez wspieranie współpracy międzyregionalnej⁷³. W latach 2007–2013 polskie podmioty uczestniczyły w 10 programach EWT: 7 transgranicznych (Polska (województwo lubuskie) – Brandenburgia; Meklemburgia/Pomorze Przednie – Brandenburgia – Polska (województwo zachodniopomorskie); Saksonia – Polska; Czechy – Polska; Polska – Słowacja; Litwa – Polska oraz Południowy Bałtyk (Polska–Szwecja–Dania–Litwa–Niemcy); 2 transnarodowych (Program Regionu Morza Bałtyckiego i Program dla Europy Środkowej); zaś w ramach współpracy międzyregionalnej – w programie INTERREG IVC. W perspektywie lat 2014–2020 za najistotniejszy dla dyskutowanej problematyki uznać należy pakiet Rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady z 17 grudnia 2013 r., określających warunki uczestnictwa w programach współpracy oraz zasady ich finansowania: nr 1299/2013 w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska Współpraca Terytorialna”⁷⁴; nr 1301/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia Rozporządzenia nr 1080/2006⁷⁵ oraz nr 1303 ustanawiającego 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 Eu-

⁷³ Por. S. Dołzbłasz, A. Raczyk, *op. cit.*, s. 118.

⁷⁴ Dz. Urz. UE L 346, s. 259.

⁷⁵ Dz. Urz. UE L 347, s. 287.

ropejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006. Obecnie trwają prace nad projektami współpracy z udziałem strony polskiej na lata 2014–2020⁷⁶: 22 sierpnia 2014 r. zakończyły się prace nad Programem Współpracy INTERREG Polska–Saksonia, zaś 22 września br. złożono do Komisji Europejskiej w celu dokonania oceny zgodności z prawem, w tym w szczególności z przepisami dotyczącymi EFRR, 3 projekty współpracy transgranicznej (Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka, Polska – Saksonia i Republika Czeska – Rzeczpospolita Polska)⁷⁷.

W ramach współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej, podmioty uczestniczące w programach mogą tworzyć sformalizowane grupy o charakterze ponadgranicznym, służące przezwyciężaniu trudności wynikających ze zderzenia odmiennych systemów prawnych⁷⁸. Akty regulujące zasady tworzenia takich struktur, tj. Rozporządzenie WE nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej⁷⁹, istotnie znowelizowane Rozporządzeniem nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.⁸⁰

⁷⁶ Należy zwrócić uwagę na związek zachodzący między programami EWT realizowanymi z udziałem Polski a Umową Partnerstwa, zatwierdzoną przez Komisję Europejską 23 maja 2014 r. Umowa w Rozdziale 3.3.4. *Współpraca terytorialna oraz strategię makroregionalne* określa cele i najistotniejsze obszary tematyczne współpracy prowadzonej w ramach programów EWT z udziałem polskich podmiotów.

⁷⁷ Realizacja projektów powinna rozpocząć się od 2015 r., po ich zatwierdzeniu przez Komisję Europejską. Aktualny stan prac nad poszczególnymi projektami dostępny na Portalu Funduszy Europejskich: http://www.ewt.gov.pl/2014_2020/Strony/glowna.aspx?strona=1&zakladka=2.

⁷⁸ [Http://www.ewt.gov.pl/wstepdofunduszyeuropejskich/strony/euwt.aspx](http://www.ewt.gov.pl/wstepdofunduszyeuropejskich/strony/euwt.aspx). Zob. także S. Dołzbłasz, A. Raczyk, *op. cit.*, s. 133.

⁷⁹ Dz. Urz. UE L 210, s. 19 (dalej: Rozporządzenie nr 1082).

⁸⁰ 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 L347/307. Zgodnie z posta-

oraz wykonującą jego postanowienia ustawą z dnia 7 listopada 2008 r. (moc obowiązującą uzyskała 9 stycznia 2009 r.) o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej⁸¹ należy rozpatrywać łącznie ze względu na zachodzący pomiędzy nimi związek funkcjonalny.

W preambule do Rozporządzenia nr 1082⁸² podkreślono, że dla zapewnienia harmonijnego rozwoju całej Wspólnoty (w związku z tym, iż Traktat z Lizbony⁸³ dodał do polityki spójności wymiar terytorialny i zastąpił „Wspólnotę” terminem „Unia”, na mocy nowelizacji wprowadzono zmiany w tym zakresie do treści Rozporządzenia, nieobejmujące jednak wstępu) oraz zwiększenia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, konieczne stało się podjęcie środków zmierzających do poprawy warunków realizacji działań związanych ze współpracą terytorialną, w tym w szczególności niwelujących problemy napotymane w podejmowaniu takiej współpracy przez państwa członkowskie, a zwłaszcza przez władze regionalne i lokalne⁸⁴. Należy przy tym zauważyć, iż twórcy omawianego aktu, dostrzegając dorobek Rady Europy w zakresie kształtowania instytucji umożliwiających transgraniczną współpracę władz terytorialnych zastrzegli, iż celem Rozporządzenia nie było obejście wypracowanych wcześniej regulacji⁸⁵, a stworzenie instrumentu współdziałania umożliwiają-

nowieniem art. 3, rozporządzenie nr 1302 jest stosowane od 22 czerwca 2014 r. – wszelkie uwagi zawarte w pracy odnoszą się do stanu prawnego po nowelizacji.

⁸¹ Dz. U. 2008, nr 218, poz. 1390 ze zm.

⁸² Szczegółowo na temat prac nad projektem Rozporządzenia nr 1082 pisze A. Bussmann, *Europejskie Ugrupowanie Współpracy Transgranicznej – nowy instrument europejski mający na celu wspieranie współpracy transgranicznej samorządów terytorialnych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 3052, Przegląd Prawa i Administracji LXXVII, Wrocław 2008, s. 45 i n.

⁸³ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie w dniu 13 grudnia 2007 r., Dz. Urz. UE C 306.

⁸⁴ Zob. H. Izdebski, *op. cit.*, s. 446.

⁸⁵ W szczególności należy mieć tu na uwadze postanowienia Konwencji Madryckiej.

cego przewyciężenie przeszkód w nawiązywaniu współpracy – Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT).

Zgodnie ze stanem prawnym wynikającym ze zmian wprowadzonych do Rozporządzenia w 2013 r., celem EUWT jest wspieranie i ułatwianie współpracy terytorialnej, w tym co najmniej jednego z jej komponentów: współpracy transgranicznej, transnarodowej lub międzyregionalnej⁸⁶ pomiędzy jego członkami, którymi – zgodnie z art. 3 mogą być⁸⁷: a) państwa członkowskie lub władze na szczeblu krajowym; b) władze regionalne; c) władze lokalne; d) przedsiębiorstwa publiczne w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit b) dyrektywy 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady⁸⁸ lub podmioty prawa publicznego w rozumieniu art. 1 ust. 9 akapit drugi dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady⁸⁹; e) przedsiębiorstwa, którym powierzono realizację usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym zgodnie z krajowym lub unijnym prawem właściwym; oraz f) krajowe, regionalne lub lokalne władze albo podmioty lub przedsiębiorstwa równoważne ze wskazanymi powyżej, pochodzące z państw trze-

⁸⁶ Zob. R. Kuligowski, *Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej a współpraca zagraniczna jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Międzynarodowa współpraca...*, *op. cit.*, s. 47.

⁸⁷ Na temat dyskusji w sprawie zakresu podmiotowego EUWT prowadzonej przed przyjęciem Rozporządzenia nr 1082 zob. A. Busmann, *op. cit.*, s. 47.

⁸⁸ Dyrektywa precyzuje, iż chodzi tu o przedsiębiorstwa, na które instytucje zamawiające mogą wywierać bezpośrednio lub pośrednio dominujący wpływ na mocy ich prawa własności, udziału finansowego we wspomnianych przedsiębiorstwach lub poprzez zasady określające ich działanie.

⁸⁹ Podmiotami tymi są: a) ustanowione w szczególnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym, które nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego; b) posiadające osobowość prawną; c) finansowane w przeważającej części przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego lub inne podmioty prawa publicznego; albo takie, których zarząd podlega nadzorowi ze strony tych podmiotów; albo takie, w których ponad połowa członków organu administrującego, zarządzającego lub nadzorczego została wyznaczona przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego lub inne podmioty prawa publicznego.

cich⁹⁰. Rozporządzenie, dopuszczając udział podmiotów pochodzących spoza Unii Europejskiej, wprowadza jednak zastrzeżenie, że w skład EUWT mogą wchodzić członkowie znajdujący się na terytorium co najmniej dwóch państw członkowskich oraz z co najmniej jednego państwa trzeciego sąsiadującego z przynajmniej jednym krajem członkowskim UE, o ile państwa te realizują wspólnie programy wspierane przez Unię lub prowadzą działania w ramach współpracy terytorialnej. Od zasady, zgodnie z którą europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej składa się z członków znajdujących się na terytorium przynajmniej dwóch państw członkowskich, przewidziane są dwa odstępstwa: po pierwsze, w skład EUWT mogą wchodzić członkowie znajdujący się na terytorium tylko jednego państwa członkowskiego oraz co najmniej jednego państwa trzeciego sąsiadującego z państwem członkowskim, jeśli państwo należące do UE uzna takie ugrupowanie za zgodne z zakresem swej współpracy terytorialnej w aspekcie współpracy transgranicznej, transnarodowej lub stosunków dwustronnych z tym państwem trzecim; po drugie, w skład EUWT wchodzić mogą członkowie z tylko jednego kraju wchodzącego w skład UE i z co najmniej jednego kraju lub terytorium zamorskiego – z udziałem lub bez udziału państw trzecich⁹¹.

Zagadnienia odnoszące się do trybu utworzenia europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej uregulowano w art. 4 Rozporządzenia. Utworzenie EUWT ma charakter dobrowolny i następuje z inicjatywy jego przyszłych członków⁹² – każdy z nich zobowiązany jest do zawiadomienia właściwego dla siebie państwa członkowskiego o zamiarze uczestnictwa w EUWT oraz do

⁹⁰ Członkami EUWT mogą być również stowarzyszenia, w skład których wchodzi podmioty należące do jednej lub kilku spośród wskazanych powyżej kategorii.

⁹¹ Niedopuszczalne jest jednak utworzenie EUWT wyłącznie z podmiotów znajdujących się na terytorium jednego państwa członkowskiego i kraju lub terytorium zamorskiego powiązanego z tym państwem (art. 3a ust. 6 Rozporządzenia).

⁹² S. Dołzbłasz, A. Raczyk, *op. cit.*, s. 135.

przesłania projektu konwencji⁹³ oraz statutu⁹⁴, na podstawie których będzie prowadzona działalność ugrupowania. Po otrzymaniu zawiadomienia, państwo członkowskie zatwierdza uczestnictwo w EUWT oraz konwencję ugrupowania w terminie 6 miesięcy od daty złożenia zawiadomienia⁹⁵. Rozporządzenie wprowadza instytucję tzw. zgody milczącej, przewidując w treści znowelizowanego

⁹³ Konwencja musi zostać przyjęta jednogłośnie przez wszystkich członków ugrupowania. Dokument ten określa: a) nazwę EUWT oraz jego siedzibę statutową; b) zasięg terytorialny działalności ugrupowania; c) cel i zadania EUWT; d) okres jego funkcjonowania i warunki rozwiązania; e) wykaz członków; f) wykaz organów EUWT oraz ich kompetencje (zgodnie z art. 10 Rozporządzenia EUWT musi posiadać przynajmniej zgromadzenie oraz dyrektora, zaś statut określać może dodatkowe organy ze wskazaniem ich uprawnień); g) właściwe prawo unijne i prawo krajowe państwa członkowskiego, w którym ugrupowanie ma siedzibę statutową, do celów wykładni i egzekwowania konwencji; h) właściwe prawo unijne i prawo krajowe państwa członkowskiego, w którym działają organy EUWT; i) uzgodnienia dotyczące zaangażowania członków z państw trzecich; j) właściwe prawo unijne i prawo krajowe bezpośrednio dotyczące działalności EUWT prowadzonej w ramach działań wyszczególnionych w konwencji; k) przepisy mające zastosowanie do personelu EUWT; l) regulacje dotyczące odpowiedzialności EUWT i jego członków; ł) ustalenia dotyczące wzajemnego uznawania, w tym w odniesieniu do kontroli finansowej zarządzania środkami publicznymi; m) procedury przyjmowania statutu i wprowadzania zmian do konwencji. Wszelkie zmiany do konwencji (lub statutu) EUWT zgłasza państwu członkowskim, których prawu podlegają jego członkowie – zmiany takie podlegają zatwierdzeniu przez wszystkie zainteresowane państwa członkowskie. Jedynie w przypadku zmiany konwencji związanej z przystąpieniem do EUWT nowego członka z państwa, które uprzednio już zatwierdziło konwencję, obowiązek zatwierdzenia zmiany spoczywa jedynie na tym kraju członkowskim.

⁹⁴ Statut, którego przyjęcie również wymaga jednomyślności członków EUWT, zawiera co najmniej regulacje dotyczące: a) sposobu działania i kompetencji organów ugrupowania oraz liczby członków przedstawicieli w odpowiednich organach, b) procedur podejmowania decyzji, c) języka lub języków roboczych, d) sposobu funkcjonowania EUWT, e) procedur zarządzania personelem i rekrutacji, f) członkowskich wkładów finansowych, g) przepisów odnoszących się do rachunkowości i budżetu członków ugrupowania, h) wyznaczenia niezależnego zewnętrznego audytora sprawozdania finansowego EUWT, i) procedur wprowadzania zmian do statutu.

⁹⁵ *Pro. A. Bussmann, op. cit., s. 48.*

gruntownie art. 4 ust. 3, iż brak sprzeciwu ze strony państwa członkowskiego UE we wskazanym powyżej terminie skutkuje domniemaniem zatwierdzenia członkostwa – rozwiązanie to nie znajduje zastosowania jedynie w odniesieniu do państwa członkowskiego, na terenie którego znajdować się ma siedziba statutowa EUWT⁹⁶ – w takim przypadku konieczne jest formalne zatwierdzenie konwencji ugrupowania. Odmowa wyrażenia zgody nastąpić może w przypadku uznania przez państwo członkowskie, że uczestnictwo w EUWT lub konwencja ugrupowania są niezgodne z postanowieniami Rozporządzenia nr 1082, innymi przepisami prawa unijnego dotyczącymi działalności EUWT, przepisami krajowymi dotyczącymi kompetencji i uprawnień przyszłego członka, bądź też stwierdzenia, że statut ugrupowania jest niezgodny z konwencją albo że uczestnictwo w EUWT jest nieuzasadnione z punktu widzenia interesu publicznego lub porządku publicznego tego państwa⁹⁷.

Należy zauważyć, iż jakkolwiek określone w konwencji EUWT, realizowane przez ugrupowanie zadania, mogą – stosownie do treści art. 7 ust. 3 Rozporządzenia nr 1082 – polegać na podejmowaniu działań służących ułatwianiu i wspieraniu współpracy terytorialnej swych członków bez względu na to, czy EUWT uzyskuje w tym zakresie środki finansowe ze strony Unii Europejskiej⁹⁸, to zasadnicze znaczenie przypisuje się wykonywaniu zadań związanych z realizacją programów współpracy lub operacji wspieranych przez UE za pośrednictwem Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego lub Funduszu Spójności⁹⁹. Omawiana regulacja przyznaje państwom członkowskim prawo do ograniczenia zakresu zadań, które mogą

⁹⁶ Siedziba statutowa EUWT musi znajdować się na terytorium państwa członkowskiego, którego prawu podlega co najmniej jeden z członków ugrupowania.

⁹⁷ R. Kuligowski, *op. cit.*, s. 49.

⁹⁸ H. Izdebski, *op. cit.*, s. 446.

⁹⁹ Na temat pierwotnego brzmienia omawianej regulacji zob. A. Bussmann, *op. cit.*, s. 49.

być wykonywane przez EUWT bez dofinansowania unijnego. Dodatkowo zadania powierzone EUWT przez jego członków nie mogą dotyczyć realizacji uprawnień wynikających z prawa publicznego oraz obowiązków, które mają na celu ochronę interesów państwa lub innych organów publicznych¹⁰⁰. Wyróżnić można cztery typy zadań realizowanych przez EUWT: a) pełnienie roli Instytucji Zarządzającej lub Wspólnego Sekretariatu Technicznego w programach Europejskiej Współpracy Terytorialnej, b) realizację programów współfinansowanych ze środków programów EWT (w ramach wszystkich trzech komponentów: współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej), c) podejmowanie innych form współpracy poza systemem finansowania przez UE oraz d) prowadzenie przedsięwzięć dotyczących współpracy terytorialnej finansowanych ze środków UE innych niż EWT¹⁰¹.

Rozporządzenie nr 1082 przewiduje, iż w przypadku prowadzenia przez EUWT działalności sprzecznej z przepisami państwa członkowskiego, dotyczącymi ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego, zdrowia lub moralności publicznej lub naruszającej interes publiczny państwa członkowskiego, właściwy organ tego państwa może zakazać ugrupowaniu prowadzenia działalności na swoim terytorium lub żądać wystąpienia z EUWT tych członków, którzy zostali utworzeni na podstawie jego prawa. Co warte podkreślenia, powyższe uprawnienia nie mogą – w zamyśle twórców regulacji – stanowić środka ograniczającego podejmowanie współpracy terytorialnej: z tego względu rozstrzygnięcia właściwego organu państwa członkowskiego podlegać powinny kontroli niezależnego organu sądowego.

¹⁰⁰ Na mocy nowelizacji Rozporządzenia nr 1082 dokonanej w grudniu 2013 r. wprowadzono jednak możliwość określenia przez zgromadzenie EUWT – zgodnie z przepisami prawa unijnego i krajowego – zasad i warunków korzystania z elementu infrastruktury zarządzanego przez EUWT lub zasad i warunków świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym, w tym opłat wnoszonych przez użytkowników. Zob. art. 7 ust. 4 akapit drugi Rozporządzenia.

¹⁰¹ [Http://www.ewt.gov.pl/wstepdofunduszyeuropejskich/strony/euwt.aspx](http://www.ewt.gov.pl/wstepdofunduszyeuropejskich/strony/euwt.aspx).

Niezależnie od przewidzianych przez konwencję warunków rozwiązania EUWT, w razie stwierdzenia przez właściwy organ państwa członkowskiego, na terytorium którego znajduje się siedziba statutowa EUWT, iż ugrupowanie nie realizuje wynikającego z postanowień Rozporządzenia celu w postaci ułatwiania i wspierania współpracy terytorialnej z myślą o wzmocnieniu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unii Europejskiej, nie wykonuje zadań powierzonych mu przez członków lub działa poza zakresem przyznanych zadań, organ ten uprawniony jest do rozwiązania EUWT¹⁰². Przepisy Rozporządzenia nr 1082 przewidują możliwość wyznaczenia europejskiemu ugrupowaniu współpracy terytorialnej, którego sprawa dotyczy, terminu na wyeliminowanie ustalonych uchybień – bezskuteczny upływ terminu skutkuje rozwiązaniem EUWT.

Na państwa członkowskie nałożony został obowiązek wydania przepisów umożliwiających skuteczne wykonywanie Rozporządzenia, które podlegają przedłożeniu Komisji Europejskiej¹⁰³. Realizacja powyższej powinności przez polskiego ustawodawcę nastąpiła na gruncie przywołanej już ustawy z 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej. Postanowień tego aktu nie sposób analizować w oderwaniu od prac ukie-
runkowanych na jego dostosowanie do zmian wprowadzonych do Rozporządzenia nr 1082 w grudniu 2013 r., w związku z czym obok prezentacji aktualnego (jeszcze) stanu prawnego, przedstawione zostaną najistotniejsze założenia rządowego projektu nowelizacji, znajdującego się obecnie na etapie uzgodnień. Mając na uwadze fakt, iż członkami EUWT mogą zostać rozmaite podmioty, a przedmiot opracowania nakazuje skoncentrować się na proble-

¹⁰² Decyzja właściwego organu państwa członkowskiego zapada na wniosek podmiotu posiadającego w sprawie „uzasadniony interes” (art. 14 ust. 1 Rozporządzenia). O wnioskach dotyczących rozwiązania EUWT organ państwa członkowskiego, na terytorium którego znajduje się siedziba statutowa ugrupowania, informuje wszystkie państwa członkowskie, zgodnie z prawem których utworzeni zostali członkowie EUWT.

¹⁰³ Komisja Europejska przekazuje tekst przepisów innym państwom członkowskim oraz Komitetowi Regionów.

matyce samorządowej, wszelkie uwagi dotyczące szczegółowych postanowień regulacji ustawowej ograniczone zostaną do przepisów odnoszących się do udziału w EUWT jednostek samorządu terytorialnego¹⁰⁴.

Co do zasady, jednostka samorządu terytorialnego przystępuje do europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej w drodze uchwały podjętej przez jej organ stanowiący bezwzględną większością ustawowego składu¹⁰⁵. Uchwała taka wchodzi w życie po uzyskaniu zgody, wyrażonej w drodze decyzji, przez ministra właściwego do spraw zagranicznych, działającego w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego¹⁰⁶. Decyzja wydawana jest w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania uchwały organu j.s.t. Projektowane na skutek nowelizacji Rozporządzenia nr 1082 zmiany w ustawie przewidują rozszerzenie omawianego przepisu o wymóg akceptacji przez Ministra Spraw Zagranicznych konwencji ugrupowania oraz wydłużenie terminu na wydanie stosownej decyzji administracyjnej do 6 miesięcy. Minister Spraw Zagranicznych nadal będzie – w zamierzeniu projektodawców – konsultował decyzję z wymienionymi powyżej ministrami, których zobowiązano do przedstawienia opinii w ciągu 21 dni. Dodatkowo, projektuje się możliwość zasięgnięcia przez MSZ opinii innych niż wskazanych dotychczas w ustawie szefów resortów, jeżeli będzie to uzasadnione planowanym charakterem działań EUWT.

¹⁰⁴ Z dotychczasowych doświadczeń wynika, że członkami EUWT są głównie jednostki samorządu terytorialnego oraz ich stowarzyszenia. Zob. uwagi zawarte w *Projekcie założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej*, dokument wewnętrzny Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju z czerwca 2014 r., dostęp: <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//1/225100/225101/225102/dokument116455.pdf>. Dotychczas z udziałem polskich podmiotów funkcjonują: EUWT Tatry z o.o., EUWT TRITIA z o.o. oraz Środkowoeuropejski Korytarz Transportowy EUWT z o.o.

¹⁰⁵ H. Izdebski, *op. cit.*, s. 447.

¹⁰⁶ R. Kuligowski, *op. cit.*, s. 50.

Ugrupowania współpracy terytorialnej mające siedzibę statutową na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, muszą uzyskać wpis do Rejestru Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej, prowadzonego przez ministra właściwego do spraw zagranicznych – z chwilą uzyskania wpisu EUWT nabywa osobowość prawną. W projekcie zmian proponuje się określenie danych podlegających wpisowi do rejestru, obejmujących m.in.: nazwę EUWT, liczbę członków, cel i zadania oraz okres, na jaki powołano ugrupowanie. Wydaje się to rozwiązanie zbędne, ponieważ informacje te zawarte są – z mocy Rozporządzenia nr 1082 – w konwencji EUWT.

Do zgłoszenia do rejestru, dokonywanego przez osobę upoważnioną przez członków ugrupowania, należy dołączyć: a) konwencję i statut ugrupowania, b) uchwały członków ugrupowania o przyjęciu statutu (z tego punktu chcą zrezygnować autorzy rządowego projektu zmian w ustawie), c) upoważnienie do dokonywania czynności związanych z wpisaniem ugrupowania do rejestru oraz d) zgody na przystąpienie każdego z członków do EUWT, wyrażone w trybie przewidzianym przez omówione powyżej przepisy Rozporządzenia nr 1082. W przypadku wystąpienia braków w przedłożonym zgłoszeniu, minister właściwy do spraw zagranicznych wzywa osobę upoważnioną do ich usunięcia w terminie 14 dni od dnia otrzymania wezwania – bezskuteczny upływ terminu wywołuje skutek w postaci odmowy wpisu do rejestru. Wszelkie rozstrzygnięcia związane z prowadzeniem rejestru, takie jak wpis lub odmowa wpisu, zmiany w rejestrze lub wykreślenie ugrupowania z rejestru, minister właściwy do spraw zagranicznych podejmuje w drodze decyzji.

Przepisem, który już na etapie uzgodnień międzyresortowych projektowanej nowelizacji ustawy z 2008 r. budzi wątpliwości, jest art. 12 regulacji, który w obecnym stanie prawnym przewiduje określenie przez statut zasad likwidacji ugrupowania w przy-

padkach: a) rozwiązania EUWT uchwałą jego członków¹⁰⁷, b) wykreślenia ugrupowania mającego siedzibę statutową na terytorium RP z rejestru w następstwie prowadzenia przez ugrupowanie działalności sprzecznej z interesem publicznym państwa członkowskiego, c) wykreślenia ugrupowania z rejestru jako konsekwencji niewykonywania zadań, działania poza zakresem zadań powierzonych przez członków lub w przypadku, gdy EUWT nie realizuje swego podstawowego celu w postaci ułatwiania i wspierania współpracy terytorialnej¹⁰⁸. Założenia projektu zmian dotychczasowej regulacji przewidują uchylenie omawianego przepisu, z powodu braku podstaw do wprowadzania dodatkowych, niewymienionych w przepisach UE, warunków określających sprawy konieczne do zawarcia w statucie EUWT¹⁰⁹. Rozpatrując celowość takiej zmiany, należy mieć na uwadze, iż art. 9 ust. 2 Rozporządzenia nr 1082, określając zakres spraw podlegających regulacji statutowej, posługuje się sformułowaniem „co najmniej”; formułuje katalog otwarty, dlatego też trudno znaleźć podstawę dla wyłączenia ze statutu zasad likwidacji ugrupowania¹¹⁰.

Prawodawca krajowy skorzystał z przewidzianej w przepisach Rozporządzenia nr 1082 możliwości wprowadzenia ograniczenia

¹⁰⁷ W przypadku rozwiązania EUWT na skutek podjęcia uchwały przez jego członków lub w razie wystąpienia członka z ugrupowania, stosowne informacje do rejestru przekazuje dyrektor EUWT.

¹⁰⁸ Minister właściwy do spraw zagranicznych jako organ nadzorujący EUWT wykonuje czynności związane z wykreśleniem z rejestru ugrupowań mających siedzibę statutową na terytorium RP (wykreślenie ugrupowania z rejestru powoduje konieczność wyznaczenia likwidatora przez organ nadzorujący), natomiast w odniesieniu do pozostałych ugrupowań, prowadzenie przez nie działalności sprzecznej z interesem publicznym państwa polskiego skutkować będzie uchyleniem zgody na członkostwo w EUWT określonego podmiotu.

¹⁰⁹ *Projekt założeń...*, *op. cit.*, s. 6.

¹¹⁰ Należy mieć na uwadze, że prace nad ostatecznym kształtem projektu nowelizacji ustawy o EUWT są w toku, a do *Projektu założeń...* wpłynęły już pisma z uwagami ze strony Ministra Finansów (UE4/0310/EUWT/PJO/2014/63116), Ministra Spraw Zagranicznych (sygn. BDG.0240.764.2014/5) oraz Rządowego Centrum Legislacji (RCL.DPŚII-58-17/14), kwestionujące zasadność niektórych proponowanych rozwiązań oraz postulujące wprowadzenie innych.

zadań, które europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej mogą wykonywać bez dofinansowania ze strony UE: stosownie do postanowień art. 16 ustawy, działalność EUWT mającego siedzibę statutową na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, prowadzona bez wkładu finansowego Unii, dotyczyć może jedynie zadań wynikających z art. 6 Rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 podejmowanych w ramach realizacji trzech priorytetów Europejskiej Współpracy Terytorialnej¹¹¹. W związku z uchynieniem przywołanego aktu prawa unijnego nr 1301/2013 z 17 grudnia 2013 r., konieczne będzie dostosowanie do obecnego stanu prawnego odnośnych regulacji prawa krajowego: projekt rządowy przewiduje zamieszczenie w treści art. 16 odwołania do art. 7 Rozporządzenia PE i Rady nr 1299/2013.

Wśród najistotniejszych – z punktu widzenia niniejszego opracowania – przepisów ustawy z 7 listopada 2008 r. wskazać należy art. 19 ust. 2, zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego oraz samorządowe osoby prawne nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania EUWT, którego są członkami. W sprawach nieuregulowanych prawem unijnym i postanowieniami ustawy o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej stosowane są odpowiednio przepisy o stowarzyszeniach.

Na zakończenie ogólnej prezentacji prawnych podstaw aktywności jednostek samorządowych w ramach współdziałania z partnerami zagranicznymi należy zauważyć, że w latach 2007–2013 narzędziem finansowym Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, mającym na celu wspieranie reform politycznych, społecznych i gospo-

¹¹¹ Celem regulacji było ograniczenie działalności ugrupowań wyłącznie do współpracy terytorialnej i sprawowanie kontroli nad podmiotami niezależnymi finansowo od UE. Por. wypowiedź K. Hetmana, Biuletyn Sejmowy nr 1257/VI kad., s. 16–17. Uznać należy, iż praktyka stosowania powyższej regulacji wskazuje na jej zbędność, zwłaszcza w aspekcie poszerzenia kręgu potencjalnych uczestników EUWT. Wskazuje się również, że pomimo dość szerokiego zakresu przedmiotowego art. 6 Rozporządzenia nr 1082, wprowadzenie omawianych ograniczeń stanowi wyraz utrzymywania się swoistej nieufności ustawodawcy do podejmowania przez j.s.t. zinstytucjonalizowanej współpracy. Por. H. Izdebski, *op. cit.*, s. 449.

darczych¹¹² w krajach partnerskich UE oraz współpracy transgranicznej i międzyregionalnej był Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa, utworzony Rozporządzeniem (WE) NR 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r., określającym przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa¹¹³. W szczególnych postanowieniach Rozporządzenia określone zostały obszary współpracy objęte pomocą unijną, do których zaliczono m.in.: wzmocnienie skuteczności administracji publicznej, promowanie zrównoważonego rozwoju we wszystkich aspektach, wspieranie dialogu politycznego, ochronę praw człowieka, rozwój i integrację społeczną, wspieranie budowy społeczeństwa obywatelskiego oraz procesu demokratyzacji, zapewnienie skutecznego i bezpiecznego sprawowania kontroli nad granicami. W ramach problematyki stanowiącej przedmiot niniejszego artykułu, za szczególnie istotne trzeba uznać współfinansowanie w ramach ENPI¹¹⁴ działań podejmowanych na rzecz rozwoju regionalnego i lokalnego, ukierunkowanych na zredukowanie występujących pomiędzy partnerami dysproporcji i zmierzających do zwiększenia potencjału rozwojowego, związanych z promowaniem regionalnej i subregionalnej współpracy i integracji (w uzasadnionych przypadkach również z krajami niewymienionymi w załączniku do Rozporządzenia jako kraje partnerskie¹¹⁵), a także realizowanych w ramach

¹¹² Zob. J. Taczyńska, *Współpraca polskich jednostek samorządu terytorialnego z władzami regionalnymi i lokalnymi oraz innymi podmiotami z państw objętych inicjatywą Partnerstwa Wschodniego*, Projekt systemowy „Dobre prawo – sprawne rządzenie”, Łódź 2013, s. 15.

¹¹³ Dz. Urz. UE L 310, s. 1. (dalej ENPI). Krajami partnerskimi, zgodnie z załącznikiem do Rozporządzenia 1638/2006, ustanowiono: Algierię, Armenię, Azerbejdżan, Białoruś, Federację Rosyjską, Egipt, Gruzję, Izrael, Jordanię, Autonomię Palestyńską, Libię, Liban, Maroko, Mołdawię, Syrię, Tunezję i Ukrainę.

¹¹⁴ Na obsługę Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa UE przeznaczyla w latach 2007–2013 12 mld euro.

¹¹⁵ Art. 27 Rozporządzenia nr 1638/2006 przewidywał, że w celu „zapewnienia spójności i skuteczności pomocy wspólnotowej” Komisja Europejska mogła zdecydować o objęciu pomocą świadczoną na podstawie tego aktu

wspólnych inicjatyw lokalnych programów współpracy transgranicznej, mających na celu stworzenie warunków zrównoważonego rozwoju gospodarczego, społecznego i środowiskowego w regionach przygranicznych oraz zintegrowanego rozwoju terytorialnego na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej.

Pomoc unijna w powyższym zakresie realizowana była poprzez krajowe lub wielokrajowe programy odnoszące się do współpracy regionalnej lub subregionalnej pomiędzy dwoma krajami partnerskimi lub ich większą liczbą, w której uczestniczyć mogły również państwa członkowskie; programy współpracy transgranicznej¹¹⁶ obejmujące współpracę między jednym lub kilkoma państwami członkowskimi z jednej strony oraz jednym lub większą liczbą krajów partnerskich z drugiej strony, realizowane w regionach położonych przy ich wspólnej części granicy zewnętrznej EU, jak również poprzez wspólne programy operacyjne w ramach współpracy transgranicznej¹¹⁷. Zagadnieniu współpracy transgranicznej poświęcono odrębny tytuł (III) Rozporządzenia, zawierający wyczerpujące unormowanie warunków

również inne niż wymienione w załączniku kraje trzecie, o ile realizowany z ich udziałem projekt miał charakter globalny, regionalny lub transgraniczny.

¹¹⁶ Strategia współpracy transgranicznej (*Cross Border Cooperation – CBC*) została oparta na 4 zasadniczych celach: a) promowaniu rozwoju społecznego i gospodarczego na obszarach przygranicznych, b) określaniu wspólnych przedsięwzięć, c) zapewnianiu bezpiecznych granic oraz d) zachęcaniu społeczeństw do podejmowania współpracy. W ramach powyższych celów utworzono dwa rodzaje programów: dotyczący granic lądowych między dwoma lub więcej państwami posiadającymi wspólną granicę (lub krótkie przejście morskie) oraz wielostronne programy w obrębie basenu morskiego. W latach 2007–2013 sformułowano 13 programów współpracy transgranicznej dla południowych i wschodnich granic UE o łącznej wysokości przekraczającej 950 mln euro. Zob. J. Taczyńska, *op. cit.*, s. 19.

¹¹⁷ Zgodnie z postanowieniami art. 6 ust. 2 Rozporządzenia, programy wielokrajowe mogły obejmować środki w ramach współpracy transregionalnej, którą dla potrzeb omawianego aktu określono jako „współpracę między państwami członkowskimi a krajami partnerskimi, podejmującą wspólne wyzwania, w celu osiągnięcia wspólnych korzyści i podejmowaną w jakimkolwiek miejscu na terytorium państw członkowskich i krajów partnerskich”.

kwalifikowalności do programów współpracy i zasad zarządzania nimi. W perspektywie finansowania przypadającej na lata 2007–2013 Polska uczestniczyła w dwóch programach transgranicznych w ramach ENPI: Polska – Białoruś – Ukraina oraz Litwa – Polska – Rosja.

W 2011 r. Komisja Europejska zaproponowała utworzenie nowego instrumentu finansowego, zmierzającego do usprawnienia realizacji celów Europejskiej Polityki Sąsiedztwa: rozszerzenia obszaru wolności, demokracji i poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz praworządności. Propozycje Komisji zmierzały w kierunku ułatwienia obsługi realizowanych programów oraz zwiększenia nacisku na współpracę transgraniczną pomiędzy państwami członkowskimi UE i krajami partnerskimi, motywowanymi wnioskami z przeprowadzonego w 2011 r. przeglądu strategicznego EPS. Efektem prowadzonych prac legislacyjnych stało się Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 232/2014 z 11 marca 2014 r. ustanawiające Europejski Instrument Sąsiedztwa¹¹⁸, które obowiązywać będzie do 31 grudnia 2020 r.

Przeprowadzona powyżej analiza wskazuje, iż jednostki samorządu terytorialnego wyposażone zostały w szerokie możliwości podejmowania współpracy o charakterze międzynarodowym – taka forma współdziałania jawi się jako atrakcyjna i często występująca postać aktywności, inicjowana w większości przypadków przez władze samorządowe z przyczyn pragmatycznych lub wizyjnych¹¹⁹. Z badań przeprowadzonych w skali ogólnopolskiej wynika, że współpracę zagraniczną prowadzi niemal 3/4 jednostek samorządu terytorialnego (72%), w tym 85% województw, 86% powiatów, 95% miast i 52% gmin wiejskich – 28% samorzą-

¹¹⁸ Dz. Urz. UE L 77, s. 27.

¹¹⁹ Zob. J. Jańczak, *op. cit.*, s. 83. Autor zauważa, że mieszkańcy danej jednostki samorządowej są częściej beneficjentami określonych form współpracy, niż ich inicjatorami – tym niemniej stworzone przez władze samorządowe ramy współpracy międzynarodowej dają możliwość zaangażowania się członkom wspólnoty, stanowiąc probierz ich aktywności.

dów nie podjęto współdziałania z podmiotami zewnętrznymi¹²⁰. Wśród najczęściej spotykanych form kontaktów zagranicznych polskich samorządów należy wymienić: a) sformalizowane relacje władz samorządowych z władzami jednostki zagranicznej, wśród których za najpopularniejsze uznać należy oparte na zawartych umowach związki miast i gmin bliźniaczych oraz uczestnictwo w euroregionach; b) udział j.s.t. w międzynarodowych zrzeszeniach społeczności lokalnych i regionalnych; c) wspólną realizację projektów (w tym finansowanych ze środków unijnych)¹²¹. Mając na uwadze korzyści wynikające z podejmowanego współdziałania – zarówno te wyrażające się w sferze ekonomicznej, związane z niwelowaniem różnic w rozwoju gospodarczym występujących między partnerami, jak i trudne do przecenienia efekty w zakresie tworzenia przyjaznych relacji pomiędzy mieszkańcami współpracujących jednostek, służące przełamywaniu stereotypów i budowaniu wzajemnego zaufania, należy dążyć do aktywizacji tych samorządów, które do tej pory nie zaangażowały się w żadną z form współpracy zagranicznej¹²².

¹²⁰ B. Nitschke, [http://lubuskie.pl/uploads/pliki/wspolpraca_zagraniczna/B%20Nitschke%20%20Podstawy%20i%20formy%20wsp%3%B3%C5%82pracy%20mi%4%99dzynarodowej%20jst%20\(2\).pdf](http://lubuskie.pl/uploads/pliki/wspolpraca_zagraniczna/B%20Nitschke%20%20Podstawy%20i%20formy%20wsp%3%B3%C5%82pracy%20mi%4%99dzynarodowej%20jst%20(2).pdf).

¹²¹ *Ibidem* oraz P. Swianiewicz, *op. cit.*, s. 9.

¹²² Największa niechęć do nawiązywania współpracy zagranicznej daje się zaobserwować w gminach o charakterze rolniczym – ich władze często argumentują, że nie mają wiele do zaoferowania potencjalnym partnerom. Świadczy to o nieumiejętności dostrzeżenia swoich atutów, takich jak walory krajobrazowe, agroturystyka czy produkcja zdrowej żywności. Zob. Z. Strzelecki, *Współpraca gmin bliźniaczych – komentarz [w:] Współpraca..., op. cit.*, s. 90.

II. Wyniki badań¹²³

1. Wprowadzenie

W badaniu zbierano informacje dotyczące doświadczeń ze współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego¹²⁴. Obserwacji poddano faktyczny wymiar współpracujących j.s.t., formy i przykłady współpracy, związane z nią korzyści oraz ogólną ocenę zdobytych doświadczeń, koncentrowano się przy tym bardziej na przedmiocie współpracy niż jej podmiotach. Skupiono się na aktywności gmin i powiatów z terenu województwa podkarpackiego. Celem badań nie było zweryfikowanie konkretnej hipotezy, ale zgromadzenie danych związanych z faktami. Uzyskane informacje traktowane były głównie w sposób ilościowy i tylko częściowo w sposób jakościowy (np. odnośnie do realnych przejawów współpracy międzynarodowej), co oznacza, że na potrzeby niniejszego raportu dokonano głównie pomiaru częstości udzielanych odpowiedzi z pominięciem analizy porównawczej między badanymi j.s.t., a także statystyki korelacyjnej. Starano się również nie wysuwać kategoriycznych i daleko idących wniosków, bogaty materiał badawczy potraktowano faktograficznie, redukując dane do tych najistotniejszych. Próbowano ustalić, jak przebiega faktyczna kooperacja polskich j.s.t. z zewnętrznymi podmiotami, głównie z zagranicznym samorządem terytorialnym – ankietą nie ograniczała się jednak do kontaktów z podmiotami publicznymi.

2. Badanie

Grupa badawcza składała się z 77 j.s.t. z terenu województwa podkarpackiego, w tym z 11 na szczeblu powiatowym i 66 na szczeblu gminnym. Narzędziem badawczym była autorska ankietą składająca się z 15 pytań o charakterze mieszanym. Odpowiedzi mogły być udzielane w formie otwartej – przez wpisanie odpowiedniej treści, jak i zamkniętej – przez zaznaczenie najbardziej pasujących odpowiedzi z wyborem jednokrotnym bądź wielo-

¹²³ Część drugą opracował L. J. Żukowski.

¹²⁴ Dalej określanych skrótem j.s.t.

krotnym. Badania ankietowe przeprowadzono na przełomie sierpnia i września 2014 roku. Przed wysłaniem ankiet w porozumieniu ze współpracującymi gminami i powiatami powołano przedstawicieli każdej j.s.t. Przedstawiciele zobowiązali się poczynić starania, by ankiety zostały rzetelnie wypełnione przez wyznaczonych pracowników urzędu, których wiedza i kompetencje pozwolą na pełne zaprezentowanie aktywności związanej ze współpracą międzynarodową.

3. Współpraca międzynarodowa

Pierwsze pytanie ankiety miało charakter zamknięty i brzmiało: „czy jednostka samorządu terytorialnego prowadzi współpracę międzynarodową?” Na tak postawione pytanie zdecydowana większość, bo aż 74% badanych j.s.t. (w tym wszystkie badane powiaty) odpowiedziało twierdząco. Brak aktywności w formie współpracy międzynarodowej zadeklarowało 26% badanych j.s.t. Wynik przedstawia wykres 1.

Podobnie prezentują się wyniki dla samych gmin z pominięciem powiatów (każdy z 11 badanych powiatów odpowiedział twierdząco na pytanie o współpracę). Wynik dla gmin przedstawia wykres 2.

W badaniu brały udział 44 gminy wiejskie, 16 gmin wiejsko-miejskich i 6 gmin miejskich (łącznie 66 gmin). Szeroko pojętą współpracę międzynarodową prowadzi 66% badanych gmin wiejskich, 69% gmin wiejsko-miejskich i 100% gmin miejskich. Uzyskane wyniki są zbliżone do wyników innych badań¹²⁵. Wynik przedstawia wykres 3.

Na podstawie uzyskanych odpowiedzi można stwierdzić, że współpraca międzynarodowa jest powszechną formą aktywności samorządu terytorialnego na analizowanych szczeblach, tj. gminnym i powiatowym. Brak współpracy dotyczył ok. ¼ badanych j.s.t. z wyłączeniem powiatów (wszystkie badane powiaty dekla-

¹²⁵ A. Skorupska, *Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego na podstawie badań* [w:] *Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego*, red. A. Skorupska, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2005, s. 17.

rowały, że współpracują międzynarodowo). Uwidacznia się także relacja między typem gminy a faktycznym prowadzeniem współpracy międzynarodowej, najczęściej współpracują gminy miejskie, nieco rzadziej wiejsko-miejskie, a najrzadziej gminy wiejskie.

Mając na uwadze usytuowanie województwa podkarpackiego na granicy Polski i Unii Europejskiej odsetek niewspółpracujących gmin może dziwić. Teren, na jakim znajdowały się badane j.s.t., czyli południowo-wschodnia część Polski jest regionem, którego usytuowanie stwarza dogodne warunki do nawiązywania kontaktów międzynarodowych, szczególnie na szczeblu samorządów terytorialnych. Zahamowanie aktywności międzynarodowej j.s.t. niewątpliwie łączy się z istnieniem określonych czynników. Z tą problematyką wiązała się treść kolejnego pytania ankiety.

4. Przyczyny braku współpracy

Drugie pytanie dotyczyło powodów braku współpracy międzynarodowej, do wyboru było pięć możliwych odpowiedzi (uwzględniających wybór wielokrotny), tj.: a) brak adekwatnych form współpracy, b) niedostateczny poziom informacji o formach współpracy, c) trudności formalne związane z nawiązaniem współpracy, d) koncentracja na bieżących potrzebach wspólnoty uniemożliwia nawiązanie współpracy oraz e) inne, z prośbą o krótką charakterystykę powodów. Możliwy był wybór wielokrotny. Jako najczęstszy powód braku współpracy międzynarodowej była wymieniana koncentracja na bieżących potrzebach wspólnoty, które uniemożliwiają nawiązanie współpracy (65% wskazań), następnie wymieniano brak adekwatnych form współpracy (35%), trudności formalne z nawiązaniem współpracy (25%) oraz niedostateczny poziom informacji o współpracy (10%).

Na podstawie uzyskanych wyników można wysunąć wniosek, że większość badanych j.s.t. prowadzi współpracę międzynarodową, natomiast brak takiej aktywności jest najczęściej powodowany koncentracją na bieżących potrzebach wspólnoty. Wynik przedstawia tabela 1.

Bazując na uzyskanych wynikach trudno jednoznacznie orzec, jaka kategoria potrzeb i ich natężenie ilościowe uniemożliwia prowadzenie współpracy międzynarodowej. Można postawić tezę, że są to najprawdopodobniej potrzeby pilne i wymagające zaawansowanego działania w celu ich realizacji, niweczące wolę angażowania się w dodatkowe aktywności, do jakich w tym wypadku zaliczałyby się współpraca międzynarodowa. Warto byłoby rozwinąć treść ankiety o dodatkowe pytania, które pomogłyby sprecyzować i dokładniej uzasadnić brak współpracy. Niewątpliwie kwestia ta jest potencjalnym polem dla dalszych badań. Logicznym kierunkiem dociekań staje się także analiza sytuacji ekonomicznej j.s.t., która może wpływać dodatnio lub ujemnie na możliwości kooperacji z zagranicznymi samorządami terytorialnymi¹²⁶.

Liczna część wskazań, bo aż 35% dotyczyła krytycznej oceny możliwych form współpracy. Oznacza to, że badane j.s.t. nie odnalazły adekwatnych form i narzędzi współpracy. Trudno wyrokować, czy powodem takiego stanu rzeczy jest słaby przepływ informacji dotyczący form współpracy, na tę przeszkodę wskazywała 1 na 10 badanych j.s.t. co może sugerować, że poziom informacji nie jest „słabym ogniwem”. Wydaje się, że najbardziej prawdopodobna jest krytyczna ocena użyteczności takiej współpracy. Skoro jako powód braku współpracy zdecydowanie dominuje koncentracja na bieżących potrzebach i brak adekwatnych form kooperacji, to nasuwa się wniosek, że władze j.s.t. uznają, że ewentualna aktywność na arenie międzynarodowej nie przyniesie wymiernych korzyści tak w sferze realizacji potrzeb, jak i ogólnego dobrobytu wspólnoty. Wniosek ten należy jednak traktować jako indywidualnie postawioną hipotezę, która wymaga weryfikacji w formie dalszych badań. Należy pamiętać, że brak współpracy dotyczył wyłącznie badanych gmin – z wyłączeniem powiatów.

Co do zasady w dalszej części raportu wartości procentowe i obliczenia dotyczące konkretnych pytań ankiety dotyczyć będą

¹²⁶ Problematyka ta była ujęta w badaniach z 2005 r., zob. A. Skorupska, *Współpraca...*, *op. cit.*, s. 23.

56 j.s.t., które współpracują międzynarodowo. Jeśli dany wynik będzie się odnosił do łącznej liczby 77 badanych j.s.t., będzie on wyraźnie określany jako dotyczący „ogółu badanych”.

5. Formuła prowadzenia współpracy międzynarodowej

Trzecie pytanie ankiety miało charakter zamknięty i dotyczyło formuły prowadzenia współpracy międzynarodowej, do wyboru były trzy opcje, tj. formuła: a) głównie nieformalna z pominięciem instrumentów prawnych, b) głównie formalna z wykorzystaniem instrumentów prawnych oraz c) mieszana, zawierająca elementy współpracy formalnej i nieformalnej. Zgodnie z deklaracjami przeniesionymi na ankietę najczęstszą formułą współpracy okazała się współpraca mieszana (56% wskazań), współpraca formalna oparta o wykorzystywanie instrumentów prawnych uzyskała 25% wskazań, a nieformalna – 19%. Jak wykazano w badaniach na przykładzie gmin, najczęstszą formą aktywności międzynarodowej j.s.t. różnych krajów jest umowa o współpracy partnerskiej¹²⁷. Pozostałe wymieniane formy, to listy intencyjne, porozumienia i współpraca niesformalizowana. Na potrzeby prowadzonych badań nie konkretyzowano każdej z trzech opcji współpracy, tj. formalnej, mieszanej i nieformalnej. Założono, że współpraca formalna charakteryzuje się zastosowaniem instrumentów prawnych, a nieformalna jest w pełni niesformalizowana. Współpraca mieszana łączy w sobie dowolne elementy obu formuł. Wynik przedstawia tabela 2.

Nasuwa się wniosek, że j.s.t. zdecydowanie preferują elastyczne metody komunikacji i interakcji z zagranicznymi podmiotami, najmniej wykorzystana jest nieformalna metoda współpracy. Do typowo prawnych instrumentów współpracy odsyłały inne pytania ankiety i wyniki te także potwierdzają preferencję mieszania trybów formalnych i nieformalnych. Wynik przedstawia tabela 3.

Różnica w szczeblu samorządu terytorialnego istotnie wpływa na organizację współpracy międzynarodowej, dla powiatów ma ona zdecydowanie charakter formalny z mniejszym udziałem

¹²⁷ A. Skorupska, *Współpraca...*, op. cit., s. 29.

formuły mieszanej. Natomiast dla gmin dominuje formuła mieszana z rzadszym udziałem współpracy nieformalnej i najmniej preferowaną drogą formalną.

Należy zauważyć, że określone formuły współpracy nie dają się trafnie przełożyć na typ podmiotów, z którymi jest ona realizowana (tj. podmioty publiczne czy prywatne). Pytanie odnoszące się do współpracy międzynarodowej pomiędzy dwiema lub więcej j.s.t. jest przedmiotem odrębnej analizy. Jednak przegląd większości szczegółowych odpowiedzi pozwala postawić tezę, że najczęściej współpraca (formalna, nieformalna i mieszana) odbywała się między dwiema wspólnotami lokalnymi i ich władzami. Założenie to można poprzeć danymi pochodzącymi z odpowiedzi na kolejne pytanie. Warto dodać, że 5 j.s.t., które zadeklarowały współpracę międzynarodową nie udzieliło odpowiedzi na omawiane pytanie dotyczące formuły prowadzenia współpracy międzynarodowej.

6. Formy współpracy

Czwarte pytanie ankiety dotyczyło konkretnych przejawów współpracy. Ankietowani mogli wybrać dowolną liczbę przykładowo zamieszczonych form, a także określić szczegółowo te, które nie zostały ujęte w pytaniu ankiety. Wśród opcji znalazły się: a) wstępne działania i negocjacje w zakresie współpracy międzynarodowej, b) cykliczne prezentacje wzajemnego dorobku i osiągnięć, c) konferencje i kongresy, d) organizacja wspólnych cyklicznych oraz jednorazowych przedsięwzięć międzynarodowych, e) udział w targach turystycznych, gospodarczych i inwestycyjnych, f) organizacja misji gospodarczych poza granicami, g) powoływanie forów przedsiębiorców, h) powoływanie zagranicznych misji, i) współdziałanie z placówkami dyplomatycznymi w kraju i za granicą, j) współdziałanie z działającymi w Polsce zagranicznymi instytucjami kultury, k) współdziałanie z instytucjami polskimi za granicą, l) współdziałanie z mediami, m) opracowywanie ramowych, wieloletnich programów współpracy oraz n) inne.

Najczęściej wymieniane formy współpracy międzynarodowej to organizacja wspólnych cyklicznych oraz jednorazowych przedsięwzięć międzynarodowych (60% wskazań), cykliczne prezenta-

cje wzajemnego dorobku i osiągnięć (54% wskazań) oraz wspólne konferencje i kongresy (49% wskazań). Na czwartym miejscu pod względem częstości wskazań znalazło się wstępne prowadzenie negocjacji odnośnie do planowanej współpracy (32% wskazań). Jedna czwarta wskazań, czyli 25% wiązała się z opcją udziału w targach turystycznych, gospodarczych i inwestycyjnych.

Warto przyjrzeć się szczegółowym formom współpracy, które zostały określone w ankiecie jako „inne” (23% wskazań). Zdecydowanie najczęściej wymieniano sport i kulturę jako przedmiot współpracy z zagraniczną jednostką samorządu terytorialnego. Odnośnie do sportu wskazywano na wspólną organizację imprez, natomiast współpraca oparta o kulturę przejawiała się m.in. w formie wymiany zespołów folklorystycznych czy wspólnej organizacji wydarzeń kulturalnych. Rzadziej wymieniano wymianę doświadczeń z zakresu oświaty (np. z zakresu szkolnictwa zawodowego, wymianę młodzieży szkolnej, wspólne projekty) oraz aktywność zmierzającą do poprawy infrastruktury turystycznej. W udzielanych odpowiedziach j.s.t. nie precyzowały dokładniejszych przejawów konkretnych aktywności.

Wracając do kwestii poruszonej w poprzednim podpunkcie (typ podmiotu współpracy – publiczny czy prywatny), najwyższy odsetek wskazań dotyczący wspólnej organizacji cyklicznych i jednorazowych przedsięwzięć oraz prezentacji własnego dorobku może być poparciem tezy o dominacji współpracy pomiędzy dwiema j.s.t. nad współpracą z podmiotami prywatnymi. Szczególnie prezentacje „własnego dorobku”, czyli dorobku wypracowanego zarówno przez aktywność polskiej, jak i zagranicznej wspólnoty samorządowej i jej władz może świadczyć o relacji podmiotów publicznych. Jednak z punktu widzenia badań i analizy wyników założenie to nie jest kluczowe. Podstawową kwestią jest fakt współpracy polskiej j.s.t. z zagranicznym podmiotem w ustalonej formie.

Warto zauważyć, że wszystkie z przykładowo wymienionych form współpracy zostały wskazane jako przejaw międzynarodowej aktywności j.s.t., żadna z propozycji ankiety nie została pomi-

nięta jako nierealizowana, co może sugerować trafny dobór propozycji odpowiedzi. Szczegółowy wynik przedstawia tabela 4.

Analizując deklarowane przejawy współpracy, można zauważyć, że dominują wydarzenia jednorazowe, oparte o prezentacje wzajemnego dorobku, nierzadko też organizowane w formie kongresów i konferencji. Oczywiście na podstawie uzyskanych odpowiedzi nie można twierdzić, że najczęstszą formą jednorazowych działań jest np. organizacja kongresów, forma konstrukcji ankiety nie daje takich możliwości. Nie sposób przypisać, które jednorazowe aktywności są realizowane częściej, a które rzadziej. Można jednak postawić tezę, że przejawiane formy współpracy międzynarodowej mają często charakter nietrwały, temporalny i incydentalny. Niewątpliwie teza ta wymaga rozwinięcia w bardziej szczegółowym badaniu.

Badane j.s.t. są również aktywne w działaniach nakierowanych na planowanie i negocjowanie niepodjętej jeszcze współpracy. Część z badanych gmin i powiatów angażuje się w nawiązywanie kontaktów z zagranicznymi samorządami, co uzasadnia tezę o wzroście odsetka współpracy międzynarodowej w niedalekiej przyszłości. Dokładniejsza analiza wyników wykazała, że tylko gminy określiły wstępne działania i negocjacje jako jedyny wymiar aktywności międzynarodowej, a konkretniej 4 z 46 badanych gmin, które udzieliły odpowiedzi twierdzącej na pytanie o współpracę (zob. wykres 2). Pozostałe badane j.s.t. wymieniały ten przejaw aktywności jako jeden z kilku faktycznie urzeczywistnianych. Tak więc 9% badanych gmin, które określiły się jako prowadzące współpracę międzynarodową jedynie ją planują i negocjują, co może mieć wpływ na jakościową ocenę realnej aktywności. Planowana współpraca dotyczyła różnych krajów. Jedna z 4 omawianych gmin planowała i negocjowała współpracę z 8 krajami, tj. Chinami, Ukrainą, Bułgarią, Gruzją, Belgią, Węgrami, Hiszpanią i Rumunią. Jest to istotny fakt z uwagi na realny wymiar kooperujących państw. Inne pytanie ankiety wiązało się z określeniem nazw krajów współpracy. Chiny, Bułgaria, Hiszpania, Belgia oraz Rumunia uzyskały po jednym wskazaniu w całej grupie badaw-

czej. Wskazania tego dokonała omawiana gmina, która jedynie planowała i negocjowała ewentualną współpracę z 8 krajami. Pozostałe trzy gminy, które wskazały jako przejaw współpracy wyłącznie planowanie i negocjowanie wskazały tylko jeden kraj, tj.: Niemcy, Ukrainę oraz Słowację (każda po jednym).

Warto zauważyć, że „jedynie planujące gminy” wskazywały na konkretne korzyści wynikające z kontaktów z zagranicznymi podmiotami, tj. rozwój kapitału ludzkiego (1 wskazanie) oraz promocja regionu (3 wskazania). Wydaje się, że zadeklarowane korzyści są racjonalnymi i prawdopodobnymi efektami, które można uzyskać na etapie wstępnych działań w przedmiocie podjęcia współpracy międzynarodowej. W ramach planów i negocjacji, licznie wskazywano na opracowywanie ramowych, wieloletnich programów współpracy. Potwierdza to założenie, że w przyszłości odsetek współpracujących międzynarodowo j.s.t. może ulec zwiększeniu. Mając na uwadze procent wskazań przejawów współpracy, które skoncentrowane są na planowaniu, negocjowaniu czy opracowywaniu konkretnych programów, można założyć, że odsetek współpracujących j.s.t. wzrośnie w ciągu najbliższych lat. Założenie to wymagałoby weryfikacji w celu ustalenia faktycznego przełożenia planów współpracy na realizację hipotetycznych zamierzeń. Gdyby potraktować wskazania dotyczące planowania łącznie, tj. te dotyczące wstępnych działań i negocjacji oraz opracowywania wieloletnich ramowych programów współpracy (dwie niezależne możliwe odpowiedzi w ankiecie), to łączna liczba wskazań wynosiłaby 28, co w przeliczeniu na ilość współpracujących międzynarodowo j.s.t. dałoby wynik 49%. To niewątpliwie wysoki odsetek przejawów współpracy zorientowanych na szeroko pojęte planowanie.

16% wskazań uzyskała współpraca z zagranicznymi mediami, która raczej nie leży w sferze współpracy pomiędzy wspólnotami lokalnymi, o ile media te nie są ich własnością. Założenie to wypadłoby traktować z dużą ostrożnością przy przeprowadzaniu dodatkowej analizy dotyczącej tego, z jakimi dokładnie podmiotami odbywa się określona współpraca. Niemniej współpraca z me-

diami może przekładać się na wysoki odsetek korzyści w sferze promocji danej j.s.t.

Zgodnie z odpowiedziami dotyczącymi innych form współpracy liczny odsetek wskazań (między 11% a 12%) uzyskały odpowiedzi skupione wokół kultury oraz kontaktów z polskimi instytucjami z zagraniczną siedzibą. Jak wspomniano wcześniej, współpraca na tle kulturalnym była także często opisywana jako „inna” forma współpracy.

Instrukcja omawianego pytania zawierała prośbę o połączenie konkretnej aktywności z nazwą współpracującego państwa („Proszę wskazać, z jakimi państwami są realizowane wybrane formy współpracy” np. „podpunkt a z państwem X”), niestety żadna z badanych j.s.t. nie przypisała adekwatnych treści do nazw krajów. Ustalenie relacji konkretnych przejawów współpracy z właściwym państwem wymagałoby dodatkowych badań, które mogłyby przyczynić się do poszerzenia wiedzy w tym zakresie.

7. Państwa współpracy

Kolejne, piąte pytanie ankiety, dotyczyło nazw państw, na których obszarze działają podmioty współpracy zagranicznej. Nie chodziło przy tym o wskazanie organów tych państw jako podmiotów współpracy, tylko o zakreślenie obszaru pochodzenia ewentualnych podmiotów kooperacji. Pytanie to miało charakter otwarty i umożliwiało wpisanie dowolnych treści. Brak szczegółowej instrukcji dotyczącej tego punktu sprawił, że w treść ankiety wpisywano jedynie nazwy państw z pominięciem bardziej skonkretyzowanych nazw i rodzajów podmiotów. Celowo zachowano ogólną formułę omawianego pytania z uwagi na metodologię analizy wyników. Systematyka podmiotów sprowadzająca się do nazw państw, z których pochodzą podmioty zewnętrzne wydaje się czytelniejsza niż ta odnosząca się do konkretnych nazw partnerów ze wskazaniem ich charakteru. Spłylenie analizy jest w tym wypadku korzystne. Jak podniesiono we wstępie, w badaniu koncentrowano się bardziej na przedmiocie współpracy niż jej podmiocie. W związku z powyższym analiza danych oparta zosta-

ła wyłącznie o nazwy państw, z którymi jest realizowana współpraca międzynarodowa.

Ogólnie wymieniono 21 różnych państw, na terenie których prowadzona jest współpraca międzynarodowa. Najwięcej, bo aż 16 wymienianych państw (76% z ogółu wskazywanych), należało do Unii Europejskiej, 5 nie było państwami członkowskimi (4% z ogółu wskazanych). Nasuwa się wniosek, że zdecydowanie preferowana jest współpraca z krajami z terenu Unii Europejskiej. Jako państwa współpracujące ogółem wymieniono 5 z 7 państw granicznych Polski, z pominięciem Rosji i Białorusi – należy dodać, że współpraca z Białorusią była kilkakrotnie deklarowana w innym pytaniu ankiety w formie współpracy transgranicznej. Najdalej wysuniętym państwem, z którym deklarowano współpracę była Chińska Republika Ludowa. Należy jednak przypomnieć, że gmina, która wskazała na współpracę z tym krajem, realnie ją tylko planuje. Szczegółowe wyniki przedstawia tabela 5.

Zdecydowanie preferowana jest współpraca z sąsiadującymi państwami, Ukraina i Słowacja uzyskały równo po 44,2% wskazań. Uwidacznia się również zasadność stereotypu o polsko-węgierskiej przyjaźni, na współpracę z tym krajem wskazywało 17 j.s.t., co daje 22,1% ogólnych wskazań, więcej niż z sąsiadującymi Niemcami (13% wskazań). Mając na uwadze położenie geograficzne badanych j.s.t. wynik ten nie powinien dziwić (południowy-wschód Polski).

Patrząc całościowo, liczba wskazań państw była wysoka i jej wartość bezwzględna wynosiła 125 pozycji, co statystycznie sugeruje, że jedna j.s.t. współpracuje z więcej niż jednym państwem (konkretnie z abstrakcyjną liczbą 1,6 państwa). Należy pamiętać, że jedna z badanych gmin określająca swoją współpracę tylko w formie powziętych planów wskazała jednocześnie aż 8 państw jako podmiot owych przedsięwzięć. Przeliczenie ilości wskazanych państw na jedną badaną j.s.t. nie przynosi większych implikacji praktycznych. Aby dowiedzieć się więcej o różnicach między badanymi j.s.t. a ilością państw, z którymi współpracują, podzielono badane j.s.t. wedle następującej reguły: 1) j.s.t. współpracujące

z 1 państwem, 2) j.s.t współpracujące z 2 do 4 państw oraz 3) j.s.t. współpracujące z 5 i więcej państwami.

Zgodnie z powziętym podziałem można ustalić, że: 42% j.s.t. wymienia jedno państwo jako obszar współpracy, 47% j.s.t. wymienia od 2 do 4 państw, a 11% wymienia 5 i więcej. Regułę obrazowo przedstawia tabela 6.

Na podstawie przeprowadzonego podziału uwidacznia się realniejszy obraz kontaktów międzynarodowych. Najczęściej współpraca międzynarodowa ma charakter otwarty, czyli skoncentrowany na kilku państwach (od 2 do 4), jednak istotniejszy wydaje się wynik uzyskany przy obliczeniu procentów skumulowanych. Aż 89% analizowanych j.s.t. prowadzi współpracę w zakresie od 1 do 4 państw. Szeroka współpraca, realizowana z 5 i więcej krajami dotyczy tylko 11% analizowanych j.s.t. Uzasadnia to postawienie wniosku o umiarkowanym doborze ilości państw, z których wywodzą się konkretne podmioty współpracy. Praktyka ta wydaje się racjonalna, efektywna współpraca powinna się koncentrować na jakości, a nie na ilości stron partnerskich. Wynik obrazowo przedstawia wykres 4.

Ogólna liczba badanych j.s.t. wskazujących konkretny kraj lub kraje była różna od liczby deklaracji współpracy międzynarodowej. Jak wykazano w analizie pierwszego pytania ankiety, liczba współpracujących j.s.t. wynosiła 57, natomiast liczba j.s.t. wskazujących kraje to 56. Różnica wynika z faktu wskazania jednego kraju współpracy przez j.s.t., która odpowiedziała przecząco na pierwsze pytanie ankiety („nie prowadzi się współpracy międzynarodowej”) i wskazała Słowację jako kraj współpracy. Dodatkowo dwie j.s.t. nie udzieliły odpowiedzi na pytanie dotyczące nazw krajów, przy jednoczesnej pozytywnej odpowiedzi na pytanie o prowadzenie współpracy. Ustalając procent analizowanych j.s.t. brano pod uwagę jedynie te, które odpowiedziały twierdząco na pierwsze pytanie ankiety dotyczące deklaracji współpracy i wskazały jednocześnie konkretne kraje, czyli analizowano odpowiedzi 55 j.s.t. spełniających założony warunek.

8. Ocena współpracy międzynarodowej

Szóste pytanie odwoływało się do oceny dotychczasowej współpracy międzynarodowej. Zasadność ewaluacji realizowanych form aktywności opiera się na celowości zadań. Efektywna kooperacja powinna przynosić więcej korzyści niż strat, stan przed nawiązaniem współpracy powinien cechować się niższą oceną niż stan osiągnięty po jej zakończeniu. W pytaniu ankiety odwoływano się do określenia przydatności, założono, że określenie to będzie czytelne dla badanych. Zjawiska przydatne są tu rozumiane jako synonim efektywności, przynoszą więcej skutków pozytywnych niż negatywnych, więcej zysków niż strat. Pytanie brzmiało: „czy dotychczasowa współpraca międzynarodowa: a) nie była przydatna, b) była mało przydatna, c) była przydatna umiarkowanie, d) była przydatna, e) była bardzo przydatna”. Konstrukcja pytania umożliwiła dokonanie gradacji odpowiedzi oraz ocenę współpracy na pięciopunktowej skali (tzw. skali Likerta). Opcje odpowiedzi mogły zostać przyporządkowane do określonych ocen ilościowych, tj.: a – 1, b – 2, c – 3, d – 4, e – 5. Zabieg ten pozwolił również ustanowić średnią ocenę współpracy dla badanych j.s.t. przy założeniu, że: 1 – oznacza ocenę zdecydowanie negatywną, 2 – ocenę negatywną, 3 – ocenę umiarkowaną, ani pozytywną, ani negatywną, 4 – ocenę pozytywną oraz 5 – ocenę zdecydowanie pozytywną.

Najwięcej wskazań uzyskała odpowiedź, że współpraca międzynarodowa „była przydatna” (63%), jako „umiarkowanie przydatną” oceniło ją 18% analizowanych j.s.t., jako „bardzo przydatną” – 13% oraz jako „nieprzydatną” – 5% i „bardzo mało przydatną” – 1%. Wynik przedstawia tabela 7.

Analizując procent skumulowany uwidacznia się odsetek analizowanych j.s.t., które oceniły współpracę międzynarodową jako przydatną bądź bardzo przydatną, czyli 76% ocenia ją pozytywnie lub zdecydowanie pozytywnie. Co równie istotne, 94% analizowanych j.s.t. nie ocenia współpracy międzynarodowej negatywnie. Na podstawie takich wyników można wysunąć wnioski o mocno pozytywnym wydźwięku kooperacji z zagranicznymi podmiotami.

Współpraca międzynarodowa j.s.t. jest niewątpliwie przydatną aktywnością.

Zmiana skali porządkowej na skalę ilościową umożliwia obliczenie średniej oceny dla prowadzonej współpracy międzynarodowej. Zastosowano rangownie zgodnie z regułą: nie była przydatna – 1, była mało przydatna – 2, była przydatna umiarkowanie – 3, była przydatna – 4, była bardzo przydatna – 5. Uzyskana średnia ocena dla wszystkich współpracujących j.s.t. wynosi 3,8. Wynik przedstawia wykres 5.

Warto przedstawić rozróżnienie ocen z uwagi na typ j.s.t. Stosowny wynik dla gmin i powiatów przedstawia tabela 8. Jak widać na podstawie przedstawionej tabeli wyniki dla gmin i powiatów są zbieżne. Dla obu rodzajów j.s.t. dominuje ocena pozytywna, zauważalna różnica dotyczy ocen negatywnych i zdecydowanie pozytywnych. Można wysunąć wniosek, że powiaty oceniają prowadzoną współpracę międzynarodową pozytywniej od gmin, nie jest to jednak różnica zasadnicza. Wynik obrazowo przedstawia także wykres 6.

W odpowiedziach na omawiane pytanie ankiety również zmieniła się ogólna liczba analizowanych j.s.t., z ogółu 57 współpracujących międzynarodowo, dwie j.s.t. (gminy) nie udzieliły odpowiedzi na pytanie ewaluacyjne, dodatkowo jedna, która odpowiedziała przecząco na pierwsze pytanie o współpracę, negatywnie oceniła przydatność planowanej kooperacji ze Słowacją. W analizowanych częstościach i średnich odnośnie do omawianego pytania brano pod uwagę 56 j.s.t. (55 realnie współpracujących i 1 określającą się jako niewspółpracującą). Podstawą doboru analizowanych j.s.t. była dokonana ocena współpracy poprzez odpowiedź na pytanie nr 6 ankiety.

9. Obszary korzyści współpracy międzynarodowej

Kolejne pytanie ankiety miało także charakter ewaluacyjny, tym razem jednak proszono o wskazanie konkretnych obszarów, w których powstały realne korzyści wynikające ze współpracy międzynarodowej. Wśród możliwego wyboru znalazły się następujące obszary: a) rozwój kapitału ludzkiego, b) promocja regio-

nu, c) kontakty z polonią zamieszkałą poza granicami kraju, d) poprawa bezpieczeństwa publicznego, e) wizerunek jednostki samorządu terytorialnego, f) sytuacja ekonomiczna jednostki samorządu terytorialnego, g) sytuacja ekonomiczna mieszkańców wspólnoty, h) poziom ochrony środowiska oraz i) inne. W pytaniu tym przewidziano wybór wielokrotny.

Najwyższą liczbę wskazań uzyskała odpowiedź związana z korzyściami w sferze promocji regionu (84%), kolejną korzyścią pod względem ilości wskazań była poprawa wizerunku j.s.t. (63%). Korzyści te łączą się w spójny obraz: zarówno promocja, jak i wizerunek j.s.t. są wzajemnie sprzężone – działania na arenie międzynarodowej niewątpliwie przyczyniają się do pozytywnych efektów w tych dwu obszarach. Równy po 35% wskazań dotyczyło zarówno realnych korzyści w obszarze kontaktów z polonią zamieszkałą poza granicami kraju, jak i rozwoju kapitału ludzkiego. Oznacza to, że współpraca międzynarodowa przynosi wymierne zyski społeczne. Co istotne, wszystkie z wymienionych w ankiecie możliwych korzyści znalazły potwierdzenie w deklaracjach badanych j.s.t. Sugeruje to trafny dobór obszarów, które zyskują na zagranicznej aktywności i kooperacji. Szczegółowy wynik przedstawia wykres 7.

Jak można zaobserwować na podstawie wykresu ilustrującego obszary korzyści, ok. 1/5 wskazań dotyczyła sfery ochrony środowiska. Mniej wskazań wiązało się z obszarami bezpieczeństwa publicznego oraz sytuacją ekonomiczną j.s.t. i samych mieszkańców wspólnoty lokalnej. Jak wykazały wyniki prowadzonych badań sfera ekonomiczna zyskuje raczej rzadko i nie występują istotne różnice między mieniem komunalnym i prywatnym.

Ankietowani korzystali kilkakrotnie z opcji precyzowania formy „inne”. Wśród deklarowanych obszarów korzyści, nie ujętych w treści ankiety znalazły się: sport, edukacja, wycieczki młodzież, wspólna realizacja projektów. Z wyjątkiem sportu i edukacji, na które wskazano dwukrotnie, pozostałe formy zostały wpisane jednokrotnie w treść wypełnianej ankiety.

Podobnie jak w przypadku oceny ilości wskazanych państw współpracy, także tu zasadne jest podzielenie korzyści na określone grupy. Interesujące jest, czy dzięki współpracy międzynarodowej najczęściej zyskuje jeden, kilka czy wiele obszarów. Ogólna liczba wskazań obszarów korzyści wynosiła 148, co w przeliczeniu na ilość współpracujących j.s.t. (57) daje mało mówiący wynik średnio 2,6 obszarów korzyści na jedną współpracującą j.s.t. Aby ustalić realniejszy obraz ilości korzyści, dokonano analogicznego podziału jak w obliczeniach dotyczących pytania o państwa współpracy, zgodnie z regułą: 1) j.s.t. wskazujące na 1 korzyść, 2) j.s.t. wskazujące od 2 do 4 korzyści oraz 3) j.s.t. wskazujące na 5 i więcej korzyści.

Zgodnie z powyższym podziałem można ustalić, że: 32% j.s.t. wskazuje na jedną korzyść, 59% j.s.t. wskazuje na 2 do 4 korzyści, oraz 9% badanych j.s.t. wskazuje na 5 i więcej korzyści. Regułę obrazowo przedstawia tabela 9.

Na podstawie przegrupowania wyników wyraźnie widać, że zdecydowana większość badanych j.s.t., które prowadzą współpracę międzynarodową zyskuje w kilku obszarach, tj. od 2 do 4. Obliczając procent skumulowany można ustalić, że 91% badanych j.s.t. wskazuje mniej niż 5 korzyści wynikających ze współpracy międzynarodowej. Pozytywnie wypada ocenić fakt korzystnych efektów kooperacji z zagranicznymi podmiotami na kilku obszarach. Wynik ten jest zgodny z pozytywną oceną przydatności współpracy.

Wykres 8 przedstawia, jaki procent skumulowany badanych j.s.t. mieści się w danej grupie ilości wskazanych korzyści, tj. 1, od 2 do 4 lub 5 < deklarowanej liczbie korzyści.

10. Współpraca w formie zrzeszeń międzynarodowych społeczności lokalnych regionalnych

Kolejne pytanie ankiety dotyczyło form współpracy międzynarodowej regulowanych w ustawie z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regio-

nalnych¹²⁸. Ustalenie zakresu współpracujących j.s.t. byłoby możliwe także na podstawie treści obwieszczeń ministra właściwego do spraw administracji publicznej, który na mocy art. 9 ustawy o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych ogłasza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, w drodze obwieszczenia, wykaz jednostek samorządu terytorialnego, które w poprzednim roku kalendarzowym przystąpiły do zrzeszenia, współtworzyły zrzeszenie lub z niego wystąpiły, oraz wykaz rozwiązanych zrzeszeń, do których jednostki te należały, wraz ze wskazaniem tych zrzeszeń. Z uwagi na możliwą dynamikę form współpracy oraz aktualność danych postanowiono zachować pytanie o aktywność badanych j.s.t. dotyczącą udziału w zrzeszeniach. Starano się również uzyskać dane, które wykraczają poza lekturę stosownych obwieszczeń.

W ankiecie pytano wprost, do jakiej formy zrzeszenia przystąpiły dana gmina bądź powiat. Do wyboru były cztery odpowiedzi z prośbą o podanie nazwy, należało zaznaczyć właściwą formę, tj.: organizację, związek lub stowarzyszenie. Dodatkowo była możliwość wyboru odpowiedzi „do żadnej z wymienionych form” lub „istnieją aktualnie plany przystąpienia do jednej z wymienionych form zrzeszenia”. W pytaniu przewidziano wybór wielokrotny, jednak nie wykorzystywano tej możliwości. Należy dodać, że nie wszystkie badane j.s.t. udzielały odpowiedzi na to pytanie. Z ogółu 57 współpracujących międzynarodowo jedynie 46 badanych j.s.t. określiło swoją aktywność w formie zrzeszeń. Można założyć, że brak odpowiedzi jest jednocześnie deklaracją braku uczestnictwa w zrzeszeniach.

Najczęściej badane j.s.t. deklarowały, że nie przystąpiły do żadnej formy zrzeszenia, ta opcja odpowiedzi była wskazana przez 79% ogółu badanych j.s.t. (czyli odnośnie do wszystkich 77 j.s.t.). Kolejna pod kątem ilości wskazań była odpowiedź potwierdzająca uczestnictwo w stowarzyszeniach – taką deklarację złoży-

¹²⁸ Dz. U. z 2000 r., nr 91, poz. 1009 ze zm.

ło 18% z 56 współpracujących międzynarodowo, czyli 10 badanych j.s.t. (5 gmin i 5 powiatów). Planowanie przyszłego i ewentualnego wstąpienia do międzynarodowego zrzeszenia zadeklarowało jedynie 3% wskazujących gmin i powiatów. Wynik dla ogółu współpracujących międzynarodowo j.s.t. ilustruje wykres 9. Odmienne przedstawia się sytuacja współpracy w formie zrzeszeń z rozróżnieniem na gminy i powiaty. Stosowną relację przedstawia wykres 10.

Analizując przedstawione wyniki, można stwierdzić, że zdecydowana większość, bo aż 79% badanych j.s.t. nie prowadzi współpracy międzynarodowej w formie zrzeszeń. Jeśli aktywność ta jest podejmowana, to tylko w formie stowarzyszenia. Wszystkie wskazania uczestnictwa w stowarzyszeniach dotyczyły uczestnictwa w stowarzyszeniu Euroregion Karpacki. Żadna z badanych j.s.t. nie zrzesza się w ramach innych form, tj. organizacji, związków czy stowarzyszeń. 55% badanych powiatów i 85% badanych gmin nie deklaruje uczestnictwa w zrzeszeniach. Ewentualne plany przystąpienia do takiej formy współpracy deklaruje jedynie 4% badanych gmin i 0% badanych powiatów.

Ustalano również, jakie działania są przedmiotem zawartego zrzeszenia. Do wyboru były następujące możliwości odpowiedzi: a) promocja, b) wyrażanie postulatów, c) wymiana doświadczeń i informacji (tzw. *benchmarking*), d) wypracowywanie wspólnych standardów działania, e) prowadzenie szkoleń, stażów, wymian, nauki języka obcego, f) tworzenie pozytywnego wizerunku gminy, g) wymiana kulturalna, h) rozwój kapitału ludzkiego oraz i) inne. Możliwy był wybór wielokrotny. Z 10 gmin i powiatów, które uczestniczą w stowarzyszeniu Euroregion Karpacki najczęściej jako przedmiot uczestnictwa wskazywano na promocję (70%), tworzenie pozytywnego wizerunku gminy (60%) oraz prowadzenie szkoleń, stażów, wymian, nauki języka obcego (50%). Wynik przedstawia poniżej tabela 10.

W ankiecie pytano również o ewentualne cofnięcie zgody na przystąpienie do zrzeszenia na skutek pojawienia się rozbieżności pomiędzy celami polityki zagranicznej państwa a polityką zrze-

szenia oraz o odmowę zgody na przystąpienie do zrzeszenia. Zarówno cofnięcie zgody, jak i odmowa leżą w kompetencji właściwego ministra do spraw zagranicznych. Jedna z badanych j.s.t. odpowiedziała twierdząco na pytania dotyczące cofnięcia zgody na uczestnictwo i odmowy przystąpienia do zrzeszenia, nie wskazano jednak, jakie zrzeszenie bądź zrzeszenia były przedmiotem negatywnych decyzji ministra.

11. Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej

W badaniu zbierano także dane dotyczące współpracy w ramach Europejskiej Wspólnoty Terytorialnej¹²⁹. Udział w takich programach zadeklarowało 13 z 57 współpracujących międzynarodowo gmin i powiatów, czyli 23%. Wszystkie wskazania dotyczyły uczestnictwa w Programie Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka 2007–2013. Udział w tym programie zadeklarowały 4 powiaty oraz 9 gmin z wszystkich j.s.t. współpracujących międzynarodowo.

Spośród 13 j.s.t. współpracujących w ramach programów EWT, kilka współpracuje także w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa. Udział w Programie Sąsiedztwa Polska – Białoruś – Ukraina INTERREG IIIA/Tacis CBC 2004–2006 zadeklarowały 1 gmina oraz 1 powiat. W ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska–Białoruś–Ukraina 2007–2013 współpracowały 2 gminy¹³⁰. Warto dodać, że j.s.t. współpracujące w ramach Programu Sąsiedztwa Polska–Białoruś–Ukraina za lata 2006–2007 nie zadeklarowały uczestnictwa w jego kontynuacji w latach 2007–2013. Analogicznie gminy i powiat uczestniczące w Programie Współpracy Transgranicznej Polska–Białoruś–Ukraina 2007–2013 nie współpracowały w ramach wcześniejszego Programu Sąsiedztwa Polska–Białoruś–Ukraina za lata 2006–2007.

¹²⁹ Dalej określanej skrótem EWT.

¹³⁰ W ankiecie nie pytano o szczegóły tych form współpracy, jakim jest udział w programach, stosowną redukcję wymuszała objętość narzędzia badawczego.

12. Wnioski końcowe

Podsumowując uzyskane wyniki, warto przedstawić główne wnioski dotyczące przeprowadzonych badań:

1. Współpraca międzynarodowa jest powszechną formą aktywności samorządu terytorialnego na analizowanych szczeblach, tj. gminnym i powiatowym. Brak współpracy dotyczył ok. ¼ badanych j.s.t. z wyłączeniem powiatów (wszystkie badane powiaty deklarowały, że współpracują międzynarodowo). Brak takiej aktywności jest najczęściej powodowany koncentracją na bieżących potrzebach wspólnoty. Warto byłoby rozwinąć badania, które pomogłyby dokładniej uzasadnić brak współpracy międzynarodowej.

2. Spośród badanych gmin najczęściej współpracują gminy miejskie, rzadziej wiejsko-miejskie i wiejskie.

3. J.s.t. zdecydowanie preferują elastyczne metody komunikacji i interakcji z zagranicznymi podmiotami, najmniej wykorzystana jest nieformalna metoda współpracy. Biorąc pod uwagę procent wskazań na formalną i mieszaną formułę współpracy międzynarodowej można stwierdzić, że 76% badanych i współpracujących gmin i 100% badanych i współpracujących powiatów aktywnie korzysta z instrumentów prawnych w ramach kontaktów międzynarodowych.

4. Różnica w szczeblu samorządu gminnego istotnie wpływa na organizację współpracy międzynarodowej – dla powiatów ma ona zdecydowanie charakter typowo formalny, natomiast w gminach dominuje formuła mieszana, następnie współpraca nieformalna. Najmniej preferowana jest formuła typowo formalna.

5. Najczęściej wymieniane formy współpracy międzynarodowej to organizacja wspólnych cyklicznych oraz jednorazowych przedsięwzięć międzynarodowych (60% wskazań), cykliczne prezentacje wzajemnego dorobku i osiągnięć (54% wskazań) oraz wspólne konferencje i kongresy (49% wskazań). Na czwartym miejscu pod względem częstości wskazań znalazło się wstępne prowadzenie negocjacji odnośnie do planowanej współpracy (32% wskazań). Jedna czwarta wskazań, czyli 25% wiązała się

z możliwością udziału w targach turystycznych, gospodarczych i inwestycyjnych.

6. Mając na uwadze procent wskazań przejawów współpracy, które skoncentrowane są na planowaniu, negocjowaniu czy opracowywaniu konkretnych programów, można założyć, że odsetek współpracujących j.s.t. wzrośnie w ciągu najbliższych lat. Założenie to wymagałoby weryfikacji w celu ustalenia faktycznego przełożenia planów współpracy na realizację hipotetycznych zamierzeń.

7. Ogólnie wymieniono 21 różnych państw, na terenie których prowadzona jest współpraca międzynarodowa. Najwięcej, bo aż 16 wymienianych państw, należało do Unii Europejskiej, 5 nie było państwami członkowskimi. Jako państwa żywej i realnej współpracy wymieniono 5 z 7 państw granicznych Polski, z pominięciem Rosji i Białorusi (Białoruś była wymieniona przez 4 badane j.s.t. jako partner Programu Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina).

8. Zdecydowanie preferowana jest współpraca z sąsiadującymi państwami, Ukraina i Słowacja uzyskały równo po 44,2% wskazań.

9. Najczęściej współpraca międzynarodowa miała charakter otwarty, czyli skoncentrowany na kilku państwach (od 2 do 4). Aż 89% analizowanych j.s.t. prowadzi współpracę w zakresie od 1 do 4 państw. Szeroka współpraca, realizowana z 5 i więcej krajami dotyczy 11% analizowanych j.s.t. Uzasadnia to postawienie wniosku o umiarkowanym doborze ilości państw, z których wywodzą się konkretne podmioty współpracy.

10. Prowadzona współpraca międzynarodowa jest oceniana zdecydowanie pozytywnie przez badane gminy i powiaty. Najwięcej wskazań uzyskała odpowiedź, że współpraca międzynarodowa „była przydatna” (63%), jako umiarkowanie przydatną oceniło ją 18% analizowanych j.s.t., jako bardzo przydatną 13% oraz jako nie przydatną 5% i bardzo mało przydatną 1%. Dla gmin i powiatów dominuje ocena pozytywna, zauważalna różnica dotyczy ocen negatywnych i zdecydowanie pozytywnych. Można wysunąć

wniosek, że powiaty oceniają prowadzoną współpracę międzynarodową pozytywniej od gmin, nie jest to jednak różnica zasadnicza.

11. Badane samorządy wskazują liczne korzyści wynikające z prowadzonej współpracy międzynarodowej. Najwyższą liczbę wskazań uzyskała opcja odpowiedzi związana z korzyściami w sferze promocji regionu (84%), kolejną korzyścią pod względem ilości wskazań była poprawa wizerunku j.s.t. (63%). Korzyści te łączą się w spójny obraz – zarówno promocja, jak i wizerunek j.s.t. są wzajemnie sprzężone. Działania na arenie międzynarodowej niewątpliwie przyczyniają się do pozytywnych efektów w tych dwu obszarach. Równo po 35% wskazań dotyczyło realnych korzyści w obszarze kontaktów z polonią zamieszkałą poza granicami kraju oraz rozwoju kapitału ludzkiego. W ponad połowie analizowanych przypadków dzięki współpracy międzynarodowej zyskuje kilka obszarów funkcjonowania wspólnoty i jej władz.

12. Słabo wykorzystaną formą współpracy jest szeroko pojęte zrzeszanie się. Najczęściej badane j.s.t. deklarowały, że nie przystąpiły do żadnej formy zrzeszenia. Ta odpowiedź była wskazana przez 79% ogółu badanych gmin i powiatów (czyli wszystkich 77 j.s.t.), 18% j.s.t. z 57, które współpracują międzynarodowo, deklaruje uczestnictwo w stowarzyszeniu Euroregion Karpacki, a konkretnie 5 gmin i 5 powiatów. Ewentualne plany przystąpienia do takiej formy współpracy deklaruje jedynie 4% badanych gmin i 0% badanych powiatów. Jako przedmiot uczestnictwa wskazywano na promocję (70%), tworzenie pozytywnego wizerunku gminy (60%) oraz powadzenie szkoleń, stażów, wymian, nauki języka obcego (50%).

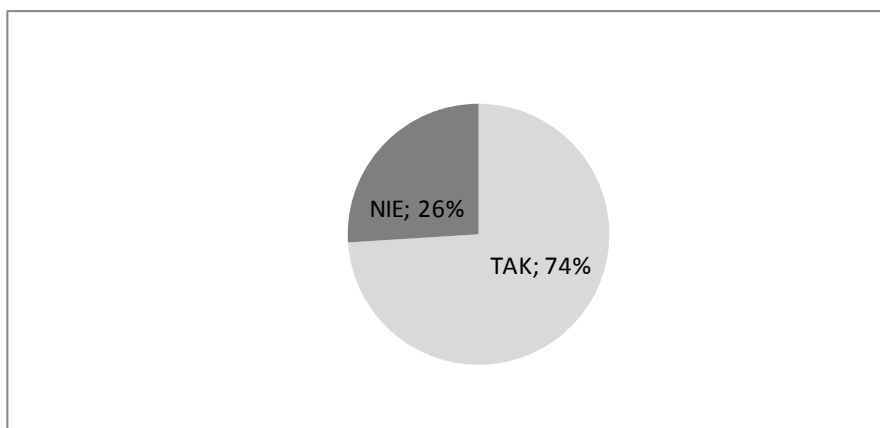
13. Współpracę w ramach EWT zadeklarowało 13 z 57 współpracujących międzynarodowo gmin i powiatów, czyli 23%. Wszystkie wskazania dotyczyły uczestnictwa w Programie Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka 2007–2013. Udział w tym programie zadeklarowały 4 powiaty oraz 9 gmin z wszystkich j.s.t. współpracujących międzynarodowo. Spośród 13 j.s.t. współpracujących w ramach programów

EWT, kilka współpracuje także w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa. Udział w Programie Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina INTERREG IIIA/Tacis CBC 2004-2006 zadeklarowały 1 gmina oraz 1 powiat. W ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska-Białoruś-Ukraina 2007-2013 współpracowały 2 gminy.

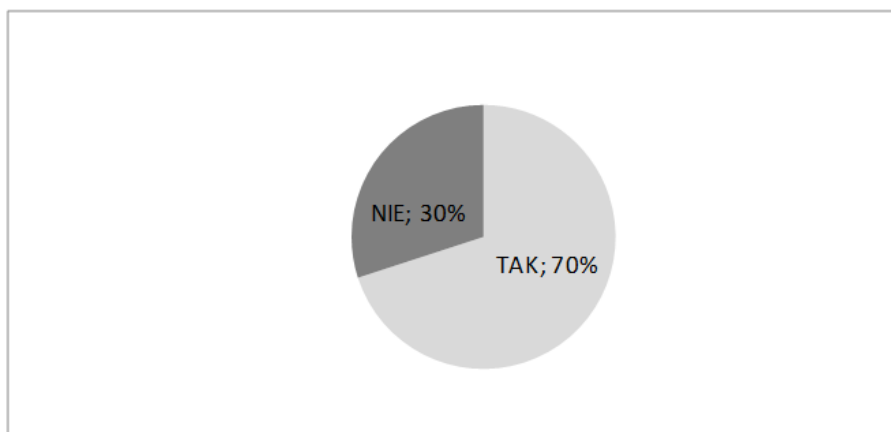
14. Przedmiot współpracy międzynarodowej gmin i powiatów województwa podkarpackiego jest szeroki i dotyczy wielu sfer funkcjonowania wspólnot lokalnych i ich władz. Prowadzona współpraca jest efektywna w ocenie badanych j.s.t. Reasumując, można stwierdzić, że badane doświadczenia samorządów w zakresie współpracy międzynarodowej są pozytywne. Wypracowane korzyści i zrealizowane cele napawają optymizmem w perspektywie przyszłych aktywności, tak w drodze kontynuacji współpracy, jak i przełamania bierności.

13. Tabele i wykresy

Wykres 1. Odpowiedź na pytanie dotyczące prowadzenia współpracy międzynarodowej przez j.s.t.



Wykres 2. Odpowiedź na pytanie dotyczące prowadzenia współpracy międzynarodowej przez gminy



Wykres 3.

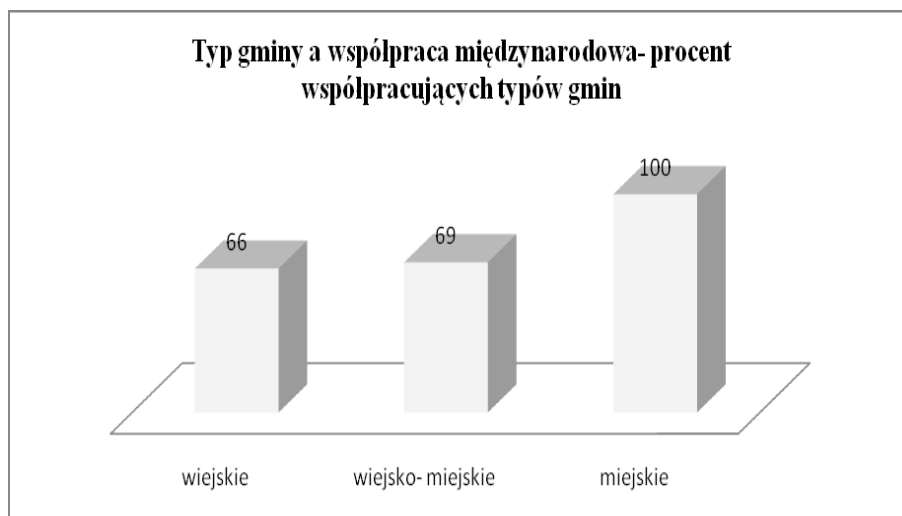


Tabela 1.

Powód braku współpracy międzynarodowej	Procent wskazań
Brak adekwatnych form współpracy	35%
Niedostateczny poziom informacji o formach współpracy	10%
Trudności formalne związane z nawiązaniem współpracy	25%
Koncentracja na bieżących potrzebach wspólnoty uniemożliwia nawiązanie współpracy	65%

Wartości procentowe nie sumują się do 100, ponieważ można było wybrać więcej niż jedną odpowiedź.

Tabela 2.

Formuła prowadzenia współpracy	Procent wskazań
Nieformalna	19%
Formalna	25%
Mieszana	56%

Tabela 3. Wyniki odróżniające gminy i powiaty z uwagi na formułę współpracy

J.s.t.	Forma	Częstość wskazań
Gmina	Nieformalna	24%
	Formalna	14%
	Mieszana	62%
Powiat	Nieformalna	0%
	Formalna	64%
	Mieszana	36%

Tabela 4.

Konkretne przejawy współpracy międzynarodowej	
Pytanie ankiety zawierające daną formę	% wskazań
a) wstępne działania i negocjacje w zakresie współpracy międzynarodowej	32%
b) cykliczne prezentacje wzajemnego dorobku i osiągnięć	54%
c) konferencje i kongresy	49%
d) organizacja wspólnych cyklicznych oraz jednorazowych przedsięwzięć międzynarodowych	60%
e) udział w targach turystycznych, gospodarczych i inwestycyjnych	25%
f) organizacja misji gospodarczych poza granicami	2%
g) powoływanie forów przedsiębiorców	2%
h) powoływanie zagranicznych misji	4%
i) współdziałanie z placówkami dyplomatycznymi w kraju i za granicą	4%
j) współdziałanie z działającymi w Polsce zagranicznymi instytucjami kultury	11%
k) współdziałanie z instytucjami polskimi za granicą	12%
l) współdziałanie z mediami	16%
m) opracowywanie ramowych, wieloletnich programów współpracy	18%
n) inne	23%

Wartości procentowe nie sumują się do 100, ponieważ można było wybrać więcej niż jedną odpowiedź.

Tabela 5.

Państwa współpracy międzynarodowej polskich jednostek samorządu terytorialnego				
Nazwa państwa	Liczba wskazań	Procent wskazań	Państwo UE	Państwo graniczne
1. Anglia	1,3%	1	Tak	Nie
2. Austria	5,2%	4	Tak	Nie
3. Belgia	1,3%	1	Tak	Nie
4. Bułgaria	1,3%	1	Tak	Nie
5. Chiny	1,3%	1	Nie	Nie
6. Chorwacja	1,3%	1	Tak	Nie
7. Czechy	3%	2	Tak	Tak
8. Francja	5,2%	4	Tak	Nie
9. Gruzja	3,9%	3	Nie	Nie
10. Hiszpania	1,3%	1	Tak	Nie
11. Irlandia	1,3%	1	Tak	Nie
12. Litwa	1,3%	1	Tak	Tak
13. Niemcy	13%	10	Tak	Tak
14. Norwegia	1,3%	1	Nie	Nie
15. Rumunia	1,3%	1	Tak	Nie
16. Słowacja	44,2%	34	Tak	Tak
17. Szwajcaria	5,2%	4	Nie	Nie

18.	Szwecja	1,3%	1	Tak	Nie
19.	Ukraina	44,2%	34	Nie	Tak
20.	Węgry	22,1%	17	Tak	Nie
21.	Włochy	2,6%	2	Tak	Nie

Wartości procentowe nie sumują się do 100, ponieważ można było wybrać więcej niż jedną odpowiedź.

Tabela 6.

Ilość państw	1	2-4	5<
Procent wskazań	42%	47%	11%
Procent skumulowany	42%	89%	100%

Wykres 4.

Poniższy wykres przedstawia, jaki procent skumulowany badanych j.s.t. mieści się w danej grupie, tj. 1, 2 do 4 lub 5< deklarowanej ilości państw współpracy

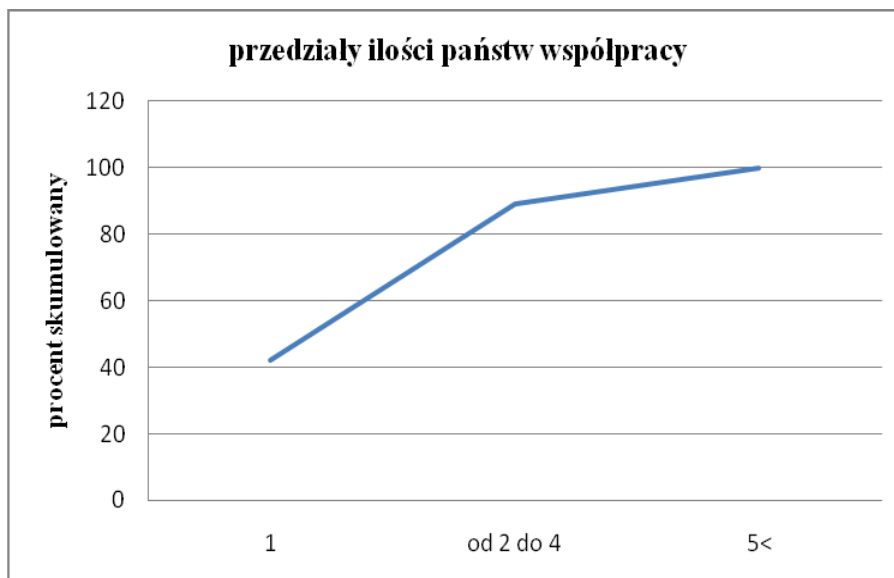


Tabela 7.

Ocena	Bardzo przydatna	Przydatna	Umiarkowanie przydatna	Nie przydatna	Mało przydatna
Procent wskazań	13%	63%	18%	5%	1%
Procent skumulowany	13%	76%	94%	99%	100%

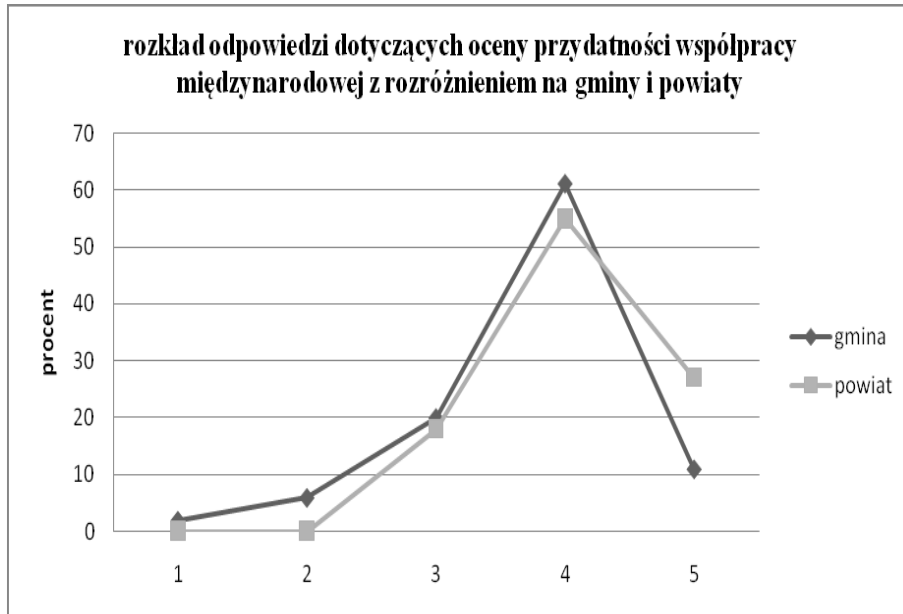
Tabela 8. Ocena przydatności współpracy z rozróżnieniem na gminy i powiaty

Ocena	Bardzo przydatna	Przydatna	Umiarkowanie przydatna	Nie przydatna	Mało przydatna
Gmina	11%	61%	20%	6%	2%
Powiat	27%	55%	18%	0%	0%

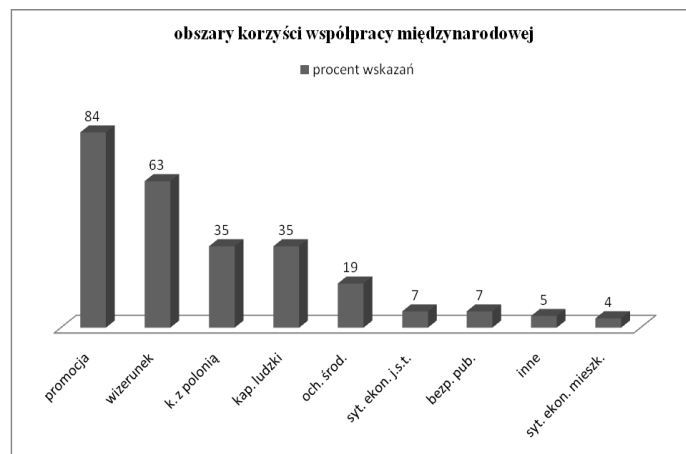
Wykres 5.



Wykres 6.



Wykres 7.

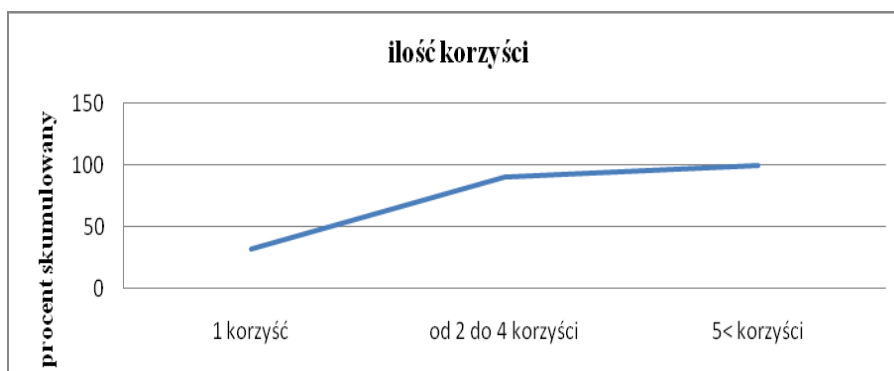


Wartości procentowe nie sumują się do 100, ponieważ można było wybrać więcej niż jedną odpowiedź.

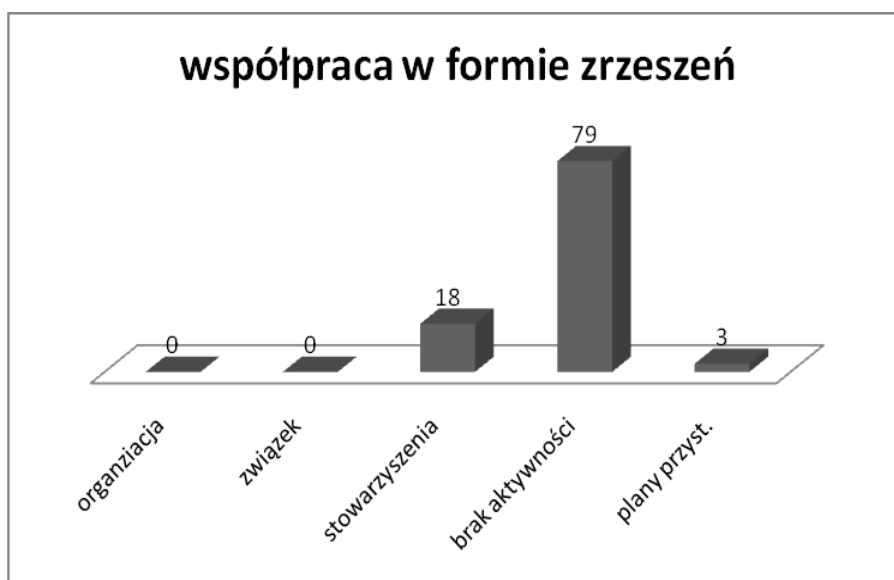
Tabela 9.

Ilość korzyści	1	2-4	5<
Procent wskazań	32%	59%	9%
Procent skumulowany	32%	91%	100%

Wykres 8.



Wykres 9. Wartości liczbowe odpowiadają procentowi wskazań



Wykres 10.

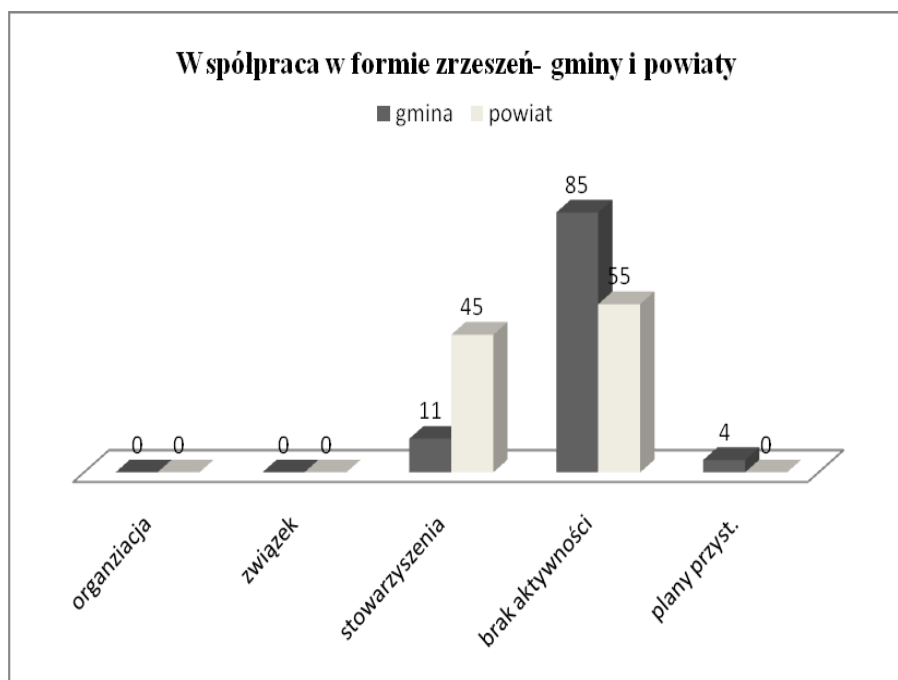


Tabela 10.

Przedmiot zrzeszenia	Procent wskazań
a) promocja	70
b) wyrażanie postulatów	10
c) wymiana doświadczeń i informacji (tzw. <i>benchmarking</i>)	40
d) wypracowywanie wspólnych standardów działania	30
e) prowadzenie szkoleń, stażów, wymian, nauki języka obcego	50
f) tworzenie pozytywnego wizerunku gminy	60
g) wymiana kulturalna	30
h) rozwój kapitału ludzkiego	40

Wartości procentowe nie sumują się do 100, ponieważ można było wybrać więcej niż jedną odpowiedź.

ABSTRACT

Forms of international cooperation of local government units

The activity of local government units in the international arena is a reflection of a wider phenomenon of the last decades, manifesting itself in an increase in the intensity, the scope, and the number of participants in the international relations whose complexity is accompanied by decentralization. Some more frequent foreign contacts of local governments reflect changes in the activities of local and regional authorities, which are in Europe an effect of the globalization processes within the economy and the intensification of the political integration. Initiating and developing international relations today is becoming an increasingly important component of the efficient management of the local government unit. Among the reasons for the increased interest of local governments in the interaction with foreign partners and in the participation in organizations of an international character are mentioned the structural integrity, being a response of local governments to the emergence of some transnational structures and the functional integration, expressing a desire to meet by local governments of their own needs in the framework of the international cooperation.

In a detailed approach, the determinants of the functional integration include some changes in the economy implying the international context of the local economic policy, some cultural changes in the societies, and a transformation of the model of the local government activities. Whereas among the factors covered by the term of the structural integration it should be indicated the growing importance of the regional governments, predestined to taking actions on an international scale to a greater extent than the local authorities, and the European integration processes, associated with the possibility of financing by local governments of certain activities with the European funds.

The research on the types of foreign contacts maintained by the Polish local governments shows that the most common causes of the international cooperation are: a) the creation of an international exchange opportunities for the residents of local government units (78%), b) the international promotion of local government units (75%), c) the transfer of good practices of foreign local government units to the local ground (70%), d) the opportunity to apply for funding from the Polish, European and international programs (57%), e) the development of knowledge and skills of the local government officials and the officials from the partner unit as a result of the continuous exchange (51%), f) the prestige (24%), g) the attempt to gain some influence on the decisions concerning the local government, taken by the EU institutions (11%); h) the encouragement from the Polish administration (including central) 6%.

The purpose of this article is, firstly, the approximation of the legal grounds for undertaking the international cooperation by local government units, which are subject to normalization of the domestic, public international and the EU law sources (for a greater clarity of the arguments, the specified set of the rules will be analyzed separately), and, secondly, the presentation – as the result of the empirical studies – of the data concerning the degree of the local government unit activity at the local level in undertaking the international cooperation, as well as the forms and the tools of their implementation.