

MIĘDZYNARODOWE POROZUMIENIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ŚWIEŹLE PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

Konrad Wnorowski

**PIERWSZA NAGRODA W KONKURSIE
„SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO” W 2023 R.**



Wolters Kluwer

MIĘDZYNARODOWE POROZUMIENIA SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO W ŚWIETLE PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

Konrad Wnorowski



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2024

SERIA **MONOGRAFIE**

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez Wydział Prawa
Uniwersytetu w Białymstoku

Publikacja otrzymała pierwszą nagrodę w XX edycji
Konkursu im. Profesora Michała Kuleszy miesięcznika
„Samorząd Terytorialny”

Stan prawny na 2 stycznia 2024 r.

Recenzent
Prof. zw. dr hab. Bogdan Dolnicki

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne
Katarzyna Rybczyńska

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2024

ISBN 978-83-8358-318-1
ISSN 897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. +48 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	7
----------------------------	----------

Wstęp	11
--------------------	-----------

Rozdział I

Polskie jednostki samorządu terytorialnego

we współczesnych stosunkach międzynarodowych	19
---	-----------

1.1. Samorząd terytorialny we współczesnych stosunkach międzynarodowych z perspektywy Polski	19
1.2. Polskie jednostki samorządu terytorialnego	30
1.3. Podstawy prawne aktywności polskich jednostek samorządu terytorialnego we współczesnych stosunkach międzynarodowych	56
1.4. Formy aktywności polskich jednostek samorządu terytorialnego we współczesnych stosunkach międzynarodowych	82
1.5. Procedury aktywności polskich jednostek samorządu terytorialnego we współczesnych stosunkach międzynarodowych	98

Rozdział II

Status prawny polskich jednostek samorządu terytorialnego

we współczesnych stosunkach międzynarodowych	125
---	------------

2.1. Identyfikacja zdolności prawnomiędzynarodowej polskich jednostek samorządu terytorialnego	125
--	-----

2.2. Identyfikacja zdolności do czynności prawnomiędzynarodowych polskich jednostek samorządu terytorialnego	144
2.3. Specyfika podmiotowości prawnej polskich jednostek samorządu terytorialnego we współczesnych stosunkach międzynarodowych	159

Rozdział III

Porozumienia międzynarodowe polskich jednostek

samorządu terytorialnego	167
3.1. Współczesne porozumienia międzynarodowe	167
3.2. Praktyka zawierania porozumień międzynarodowych przez polskie jednostki samorządu terytorialnego	183
3.3. Specyfika międzynarodowych porozumień polskich jednostek samorządu terytorialnego	200
3.4. Charakter prawny międzynarodowych porozumień polskich jednostek samorządu terytorialnego	208
3.5. Perspektywy międzynarodowych porozumień polskich jednostek samorządu terytorialnego	220

Podsumowanie	227
---------------------------	------------

Bibliografia	241
---------------------------	------------

Akty prawne	255
--------------------------	------------

Orzecznictwo	265
---------------------------	------------

Netografia	267
-------------------------	------------

Spis tabel	269
-------------------------	------------

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

EKSL	– Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.)
EKSR	– Europejska Karta Samorządu Regionalnego uchwalona w Strasburgu w dniach 3–5.06.1997 r.
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.)
KNZ	– Karta Narodów Zjednoczonych, podpisana w San Francisco dnia 26.06.1945 r. (Dz.U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
konwencja madrycka	– Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, sporządzona w Madrycie dnia 21.05.1980 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 287)
KWPT	– Konwencja wiedeńska o prawie traktatów, sporządzona w Wiedniu dnia 23.05.1969 r. (Dz.U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439)
Statut MTS	– Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (Dz.U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90 ze zm.)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 47)
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 13)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

- | | | |
|--------|---|--|
| u.s.p. | – | ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.) |
| u.s.w. | – | ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.) |

Czasopisma i publikatory

- | | | |
|-------------------|---|--|
| Annales UMCS | – | Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska |
| AUWr. PPIA | – | Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji |
| AUWr. | – | Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo |
| BSP | – | Białostockie Studia Prawnicze |
| CBOSA | – | Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, http://orzeczenia.nsa.gov.pl |
| Dz.U. | – | Dziennik Ustaw |
| Dz.Urz. MAiC | – | Dziennik Urzędowy Ministra Administracji i Cyfryzacji |
| Dz.Urz. UE | – | Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej |
| Dz.Urz. WE | – | Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich |
| Dz.Urz. Woj. Maz. | – | Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego |
| ICJ Reports | – | International Court of Justice Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders |
| LEX | – | System Informacji Prawnej LEX |
| M.P. | – | Monitor Polski |
| ONSA | – | Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego |
| OSNKW | – | Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa |
| OTK | – | Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego |
| OTK-A | – | Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A |
| OwSS | – | Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych |
| PiP | – | Państwo i Prawo |
| RPEiS | – | Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny |
| ST | – | Samorząd Terytorialny |

Inne

- | | | |
|-------|---|--|
| CEPLI | – | Europejska Konfederacja Władz Lokalnych Szczegła Pośredniego (ang. European Confederation of Local Intermediate Authorities) |
|-------|---|--|

CIVEX	– Komisja Obywatelstwa, Sprawowania Rządów, Spraw Instytucjonalnych i Zewnętrznych (ang. Commission for Citizenship, Governance, Institutional and External Affairs)
CLRAE	– Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (ang. Congress of Local and Regional Authorities)
COTER	– Komisja Polityki Spójności Terytorialnej i Budżetu Unii Europejskiej (ang. Commission for Territorial Cohesion Policy and EU Budget)
ECON	– Komisja Polityki Gospodarczej (ang. Commission for Economic Policy)
EFRR	– Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
ENI	– Europejski Instrument Sąsiedztwa (ang. European Neighbourhood Instrument)
ENVE	– Komisja Środowiska, Zmiany Klimatu i Energii (ang. Commission for the Environment, Climate-change and Energy)
EUWT	– Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej
ICT	– technologie informacyjne i komunikacyjne (ang. information and communication technologies)
JST	– jednostki samorządu terytorialnego
KBWE	– Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie
KE	– Komisja Europejska
KR	– Komitet Regionów Unii Europejskiej
KWLiR	– Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych
MSZ	– Ministerstwo Spraw Zagranicznych
MTS	– Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości
NAT	– Komisja Zasobów Naturalnych (ang. Commission for Natural Resources)
NGO	– organizacja pozarządowa (ang. non-governmental organization)
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
NUTS	– Klasyfikacja Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (ang. Nomenclature of Territorial Units for Statistics)
OECD	– Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. Organisation for Economic Cooperation and Development)
ONZ	– Organizacja Narodów Zjednoczonych (ang. United Nations)
RFN	– Republika Federalnych Niemiec
RP	– Rzeczpospolita Polska

SEDEC	– Komisja Polityki Społecznej, Edukacji, Zatrudnienia, Badań Naukowych i Kultury (ang. Commission for Social Policy, Education, Employment, Research and Culture)
SERG	– Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UE	– Unia Europejska
WE	– Wspólnoty Europejskie
ZSRR	– Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich

WSTĘP

Stosunki międzynarodowe cechuje dynamizm zachodzących w ich ramach procesów. Z jednej strony ciągle zwiększa się ich zakres przedmiotowy, ale, co ważne, krąg podmiotów biorących w nich udział także ulega faktycznemu rozszerzeniu. Taki stan rzeczy zyskuje aprobatę lub milczącą zgodę głównych aktorów areny międzynarodowej, czyli państw i organizacji międzynarodowych. Faktycznymi uczestnikami międzynarodowego obrotu prawnego często stają się podmioty realizujące swe działania na poziomie krajowym, które nie posiadają, klasycznie rozumianej, podmiotowości prawnomiędzynarodowej. Przykładem tego typu sytuacji jest aktywność polskich jednostek samorządu terytorialnego w stosunkach międzynarodowych, która pozornie wydaje się bezproblemowa. Pomimo że ich działalność w sferze międzynarodowej jest niekwestionowana, to status prawnomiędzynarodowy samorządów lokalnych i regionalnych budzi wiele kontrowersji, a ich aktywność powoduje problemy, uwypukla deficyty oraz determinuje wiele wątpliwości natury prawnej, co przekłada się na całokształt międzynarodowego obrotu prawnego. Praktyka aktywności międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego również generuje wiele problemów wynikających nie tylko z deficytu regulacji prawnych, ale także z braku jednolitego podejścia do zagadnienia przez doktrynę, przedstawicieli władz szczebla międzynarodowego i krajowego oraz samych zainteresowanych, czyli samorządów. Dodatkowo przyczyną zmierzania się z tematem były osobiste doświadczenia autora, który początkowo współpracował z samorządami jako dyrektor biura poselskiego, następnie podjął pracę w biurze prawnym Starostwa Powiatowego w Białymstoku, a w dalszej kolejności pełnił funkcję doradcy Marszałka Województwa Podlaskiego, między innymi do spraw współpracy zagranicznej. Praktyczna styczność

z tematem zawierania międzynarodowych porozumień przez samorządy zaowocowała pierwszymi publikacjami dotyczącymi międzynarodowej współpracy realizowanej przez samorządy¹. Analiza działalności praktyków i osiągnięć doktryny w kontekście ujmowania międzynarodowych porozumień zawieranych przez samorządy uwidoczniła wiele trudności związanych z określeniem istoty porozumień z perspektywy prawnej, a próby ich zidentyfikowania nie skończyły się wówczas sukcesem, pomimo uzyskiwania odpowiedzi z polskich ministerstw i Biura Analiz Sejmowych, a także z organów Unii Europejskiej. W doktrynie stwierdzono także obiektywny brak materiałów na ten temat, a większość odniesień dotyczących omawianych porozumień traktowało je raczej z perspektywy administracyjnoprawnej. Argumentem przemawiającym za podjęciem tematu międzynarodowych porozumień polskich samorządów jest z jednej strony obiektywne wyzwanie, w obliczu którego stoją międzynarodowy, europejski oraz polski system prawny, a także konieczność naukowych poszukiwań w tym zakresie, z drugiej zaś strony – subiektywne zainteresowanie autora. Ponadto brak na rynku monografii poświęconej wprost analizie tytułowego zagadnienia (choć wiele opracowań i prac odnoszących się w mniejszym lub większym stopniu do powyższej problematyki autor zidentyfikował i w odpowiednim stopniu naukowo wykorzystał). Próby uzyskania jednoznacznej odpowiedzi dotyczącej charakteru prawnego zawieranych przez polskie samorządy międzynarodowych porozumień, oparte na przeglądzie doktryny, również nie zakończyły się sukcesem, co stanowiło ostateczną przyczynę poświęcenia temu zagadnieniu niniejszej monografii.

Niewątpliwie współpraca między jednostkami terytorialnymi różnych państw cechuje się dynamiką rozwoju szczególnie w okresie dwóch ostatnich dekad XX wieku. Polskie jednostki samorządu terytorialnego szczególnie ożywioną aktywność międzynarodową prowadzą od momentu wejścia Polski do Unii Europejskiej. W doktrynie podkreśla

¹ K. Wnorowski, *Powiat białostocki w stosunkach międzynarodowych*, BSP 2012/12, s. 197–207; *idem*, *Prawne aspekty aktywności międzynarodowej polskich samorządów w kontekście prowadzonej przez Radę Ministrów polityki zagranicznej RP* [w:] *Umiejętność narodowe krajoznawstwo obrotu prawnego*, t. 1, red. M. Perkowski, W. Zoń, Białystok 2016, s. 177–193.

się ów fakt, pisząc o „szerokim froncie współpracy interkomunalnej w Europie”, „o eksplozji euroregionalnej”, „o Europie kooperacji regionów, miast i gmin”². Właśnie dlatego współpracę zagraniczną realizowaną z poziomu lokalnego czy regionalnego często nazywa się „małą integracją” lub „integracją w mikroskali”, a patrząc szerzej – międzynarodowe aktywności samorządów określane są mianem współpracy międzynarodowej lub zagranicznej³. Na potrzeby niniejszej publikacji pojęcie „transgraniczne” rozumiane jest zgodnie z interpretacją zawartą w konwencji madryckiej z 21.05.1980 r.⁴ jako szeroki zakres międzynarodowej aktywności rządowych i samorządowych władz terytorialnych szczebla lokalnego i regionalnego⁵. Z perspektywy autora naturalnym priorytetem (predystynowanym do rzetelnego rozważenia poziomu krajowego) jest oczywiście kasus polskich samorządów, które aktywnie uczestniczą w międzynarodowym obrocie prawnym, co jest konsekwencją możliwości oraz zobowiązań politycznych i prawnych (*pacta sunt servanda*). Warto podkreślić, że determinanty międzynarodowej współpracy samorządów oraz innych korporacji terytorialnych wynikają z ogólnej sytuacji politycznej, gospodarczej i społecznej na kontynencie europejskim oraz mają źródło w uwarunkowaniach krajowych, co jest związane z procesami decentralizacji administracji publicznej i obranymi strategiami rozwoju lokalnego i regionalnego.

Zasadne było przedstawienie polskich jednostek samorządu terytorialnego w kontekście współczesnych stosunków międzynarodowych. Podjęto próbę umiejscowienia polskich samorządów w niejednolitej strukturze współczesnej przestrzeni międzynarodowej współpracy, co w dobie globalizacji oraz zwiększania liczby płaszczyzn kooperacji ma kluczowe znaczenie dla niniejszych rozważań. Punktem wyjścia była klasyfikacja samorządów oparta na polskim porządku prawnym. Oprócz

² T. Kaczmarek, *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Poznań 2005, s. 266.

³ T. Kaczmarek, *Struktury...*, s. 267–274.

⁴ Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, sporządzona w Madrycie dnia 21.05.1980 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 287).

⁵ Zob. <https://www.gov.pl/web/mswia/wspolpraca-transgraniczna> (dostęp: 11.02.2021 r.).

tego szczególną uwagę zwrócono na podstawy prawne umożliwiające polskim jednostkom samorządu terytorialnego aktywność w sferze międzynarodowej. W wyniku prowadzonych rozważań ustalono, że w stosunku do współpracy międzynarodowej polskich samorządów szczególną rolę odgrywają regulacje prawa międzynarodowego, europejskiego i krajowego, ale od momentu wejścia Polski do Unii Europejskiej tendencja zaczęła się zmieniać, gdyż dominującą rolę w tym zakresie zaczęły odgrywać regulacje unijne. Wcześniej do omawianej problematyki odnosiły się głównie konwencje międzynarodowe (m.in. konwencja madrycka, Europejska Karta Samorządu Lokalnego). Analiza podstaw prawnych umożliwiła wskazanie możliwych form i procedur aktywności międzynarodowej podejmowanej przez polskie samorządy. Ma to znaczenie z perspektywy głównych problemów badawczych poruszanych w niniejszym opracowaniu, gdyż to regulacje prawne legitymizują między innymi zawieranie międzynarodowych porozumień przez jednostki samorządu terytorialnego.

W monografii podjęto próbę określenia statusu prawnego polskich samorządów we współczesnych stosunkach międzynarodowych oraz próbę identyfikacji zdolności prawnomiędzynarodowej i zdolności do czynności prawnomiędzynarodowych polskich jednostek samorządu terytorialnego. Pomimo że podmiotowość prawnomiędzynarodowa była już tematem szerokich rozważań doktryny, to stwierdzono obiektywny deficyt stanowisk odnoszących się do podmiotowości prawnomiędzynarodowej części składowych państw. W literaturze przedmiotu (głównie spoza Polski) od dawna wskazywano na emancypacyjne działania rozmaitych podmiotów, którym z biegiem czasu przyznawano uprawnienia tożsame z uprawnieniami dla podmiotów prawa międzynarodowego. W kontekście przedstawionego dynamizmu współczesnych stosunków międzynarodowych, działania te nabrały szczególnego znaczenia⁶. Doktryna przede wszystkim wskazała, że istnieje grupa podmiotów o niejednorodnym statusie prawnomiędzynarodowym, które sklasyfikowano jako *sui generis*, a ich katalog do dziś pozostaje otwarty.

⁶ Przykładem tego typu podmiotów są osoby prawne prawa wewnętrznego.

Kluczowym elementem monografii są rozważania dotyczące międzynarodowych porozumień zawieranych przez polskie samorządy terytorialne. Dokonany ogląd praktyki w tym zakresie umożliwia wskazanie ich rodzajów oraz specyfiki. Interesująca wydaje się praktyka zawierania tych porozumień, która niejako pozostawiona jest „sama sobie”, można bowiem stwierdzić, że brak aktualnych i adekwatnych wzorców czy też modelowych szkiców tego typu dokumentów pomimo regulacji prawnych uprawniających samorządy do ich zawierania⁷. Dodatkowo procedury zawierania omawianych porozumień także są niejednorodne, gdyż uzależniane są od doraźnie przyjmowanego modelu działania decydentów. W trakcie prac związanych z niniejszą publikacją autor, za pośrednictwem parlamentarzystów, uzyskał stanowiska Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Biura Analiz Sejmowych, które były ze sobą sprzeczne co do charakteru prawnego omawianych porozumień. Stanowiło to cenny materiał do rozważań. Uzyskana analiza prawna Biura Analiz Parlamentu Europejskiego w kwestii charakteru prawnego międzynarodowych porozumień zawieranych przez samorządy również nie była jednoznaczna. Powyższe rozważania pozwoliły zmierzyć się z pytaniem badawczym: jaki charakter prawny posiadają międzynarodowe porozumienia zawierane przez samorządy? Na początku autor skłaniał się ku tezie, że należy je traktować wyłącznie z perspektywy prawa krajowego. Próba weryfikującej odpowiedzi będzie tu również okazją do wysunięcia odpowiednich postulatów na przyszłość. Tak zarysowana naukowa rama publikacji podlega wszakże pewnemu uszczegółowieniu.

W związku z powyższym za główne cele prowadzonych badań należy uznać uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania:

⁷ Konwencja madrycka w załącznikach zawiera zarysy porozumień skierowanych do władz lokalnych i regionalnych, ale należy stwierdzić, że nie w pełni przystają one do bieżących potrzeb i działań realizowanych przez samorządy. Jednakże należy je traktować jako swego rodzaju „drogowskazy” w zawieraniu międzynarodowych porozumień przez samorządy, co potwierdza praktyka (więcej w podrozdziale 3.3). Z drugiej strony w praktyce samorządowej wyżej wymienione wzorce porozumień nie są na ogół wykorzystywane wprost (a jedynie *de facto*), a przełamaniem impasu może być stworzenie nowych wzorców – adekwatnych do realiów (wykorzystując ich cechę nowości, co każdorazowo oznacza szansę na entuzjastyczne „nowe otwarcie”).

1. Czy samorządy posiadają taką samą zdolność prawnomiędzynarodową i zdolność do czynności prawnomiędzynarodowych, jaką posiadają inne podmioty prawa międzynarodowego?
2. Czy współpraca międzynarodowa samorządów regulowana jest przez prywatne czy publiczne prawo międzynarodowe?
3. Czy deficyt regulacji prawnych i mechanizmów modelowania międzynarodowych porozumień zawieranych przez samorządy wpływa na ich charakter prawny?
4. Czy międzynarodowe porozumienia zawierane przez samorządy są umowami międzynarodowymi?
5. Czy brak określenia w prawie i doktrynie charakteru prawnego międzynarodowych porozumień zawieranych przez samorządy utrudnia lub uniemożliwia ich zawieranie oraz realizację?

Na potrzeby niniejszej publikacji przyjęto następujące hipotezy:

1. Samorządy nie posiadają takiej samej zdolności prawnomiędzynarodowej i zdolności do czynności prawnomiędzynarodowych, jaką posiadają inne podmioty prawa międzynarodowego.
2. Współpraca międzynarodowa samorządów regulowana jest zarówno przez prywatne, jak i publiczne prawo międzynarodowe.
3. Deficyt regulacji prawnych i mechanizmów modelowania międzynarodowych porozumień zawieranych przez samorządy wpływa na ich charakter prawny.
4. Międzynarodowe porozumienia zawierane przez samorządy posiadają charakter *sui generis* względem umów międzynarodowych.
5. Brak określenia w prawie i doktrynie charakteru prawnego międzynarodowych porozumień zawieranych przez samorządy utrudnia, ale nie uniemożliwia ich zawierania oraz realizacji.

W toku badań wykorzystano następujące metody badawcze: historyczną, dogmatyczną oraz statystyczną.

W monografii wykorzystano bibliografię obejmującą część źródłową, złożoną z aktów prawa (międzynarodowego, organizacji międzynarodowych, zwłaszcza Unii Europejskiej i Rady Europy oraz krajowego, zwłaszcza polskiego), dokumentów niewiążących i orzecznictwa (mię-

dzynarodowego i krajowego), a także literaturę (krajową i zagraniczną) oraz opracowania popularnonaukowe (niezbędne w obliczu dynamiki i specyfiki tytułowego zagadnienia).

Z perspektywy autora szczególnie przydatne okazały się opracowania: Kazimierza Jóskowiaka, Karola Karskiego, Joanny Lemańskiej, Barbary Mielnik, Cezarego Mika, Macieja Perkowskiego i Anny Wyrozumskiej – z uwagi na częściową zbieżność przedmiotową i (niekiedy względną) aktualność ich treści. Autor pragnie podziękować wszystkim, którzy „przetarli szlak” badań nad prawnymi aspektami międzynarodowej współpracy samorządów, co zwolniło go z pogłębionych rozważań wielu kwestii (jak choćby podmiotowości prawnomiędzynarodowej – znakomicie opracowanej przez Karola Karskiego, Barbarę Mielnik i Macieja Perkowskiego – czy też umów międzynarodowych szeroko rozpatrzonych przez Annę Wyrozumską). Podziękowania za wszelkie wsparcie należą się również Władzom Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Osób i grup osób, którym winien jestem wdzięczność, jest oczywiście więcej. Wszystkim serdecznie dziękuję.

Rozdział I

POLSKIE JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO WE WSPÓŁCZESNYCH STOSUNKACH MIĘDZYNARODOWYCH

1.1. Samorząd terytorialny we współczesnych stosunkach międzynarodowych z perspektywy Polski

Sposób interpretacji (wąski czy szeroki) istoty współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na arenie międzynarodowej zależy od zakresu i liczby uczestników stosunków międzynarodowych, stanowiących efekt procesów globalizacyjnych w obrębie gospodarki oraz intensyfikacji integracji politycznej. W dyskusjach naukowych wśród przyczyn wzrostu zainteresowania samorządów współdziałaniem z partnerami zagranicznymi wymienia się integrację strukturalną i integrację funkcjonalną. Pierwsza z nich stanowi reakcję samorządów na pojawienie się struktur ponadnarodowych, a druga wyraża się w chęci zaspokajania przez samorządy własnych potrzeb w ramach współpracy zagranicznej¹.

¹ J. Blicharz, *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w formach zrzeszeń krajowych i międzynarodowych. Komentarz do ustawy o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych*, Wrocław 2017, s. 32.

Jednym z istotnych celów rozwijania relacji międzynarodowych jest sprawne zarządzanie jednostką samorządową przez wymianę doświadczeń, jak i pozyskiwanie środków finansowych, technicznych czy personalnych, co sprzyja zwiększeniu jakości świadczonych usług publicznych na rzecz społeczeństwa w jego lokalnym (gminnym oraz powiatowym), a także regionalnym (wojewódzkim) wymiarze. Cel ten koncentruje się na trzech priorytetach: współpracy transgranicznej, współpracy transnarodowej, współpracy międzyregionalnej².

Współpraca jednostek samorządu terytorialnego stanowi ważny aspekt ich funkcjonowania. Potrzeba współpracy międzysamorządowej, w tym tej o charakterze międzynarodowym, wynika z nasilenia procesów, takich jak: kryzys finansów publicznych, rosnące dysfunkcje samorządu terytorialnego (w tym stosunkowo szeroka decentralizacja przy niewystarczającym zapewnieniu środków do wykonywania zadań publicznych), procesy demograficzne, problemy środowiskowe, procesy suburbanizacji, wzrost oczekiwań co do jakości świadczonych usług publicznych, rosnące znaczenie obszarów funkcjonalnych oraz konkurencja globalna³.

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. Priorytetami Europejskiej Współpracy Terytorialnej są:

- rozwój transgranicznej działalności o charakterze gospodarczym, społecznym i środowiskowym poprzez wspólne strategie na rzecz zrównoważonego rozwoju terytorialnego;

² M. Karpiuk, *Członkostwo jednostki samorządu terytorialnego w europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej* [w:] *Wybrane aspekty współpracy transgranicznej polskich samorządów w kontekście przemian prawa Unii Europejskiej*, red. M. Ganczar, I. Wieczorek, Łódź 2016, s. 53.

³ A. Perska, *Czynniki kształtujące międzysamorządową współpracę samorządów gminnych w Polsce*, Poznań 2016, s. 3.

- ustanowienie i rozwój współpracy transnarodowej poprzez finansowanie sieci i działań sprzyjających rozwojowi;
- wzmocnienie polityki regionalnej przez wspieranie współpracy międzyregionalnej⁴.

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 prawnych⁵.

Współpraca polskich samorządów ze społecznościami regionalnymi innych państw musi być prowadzona zgodnie z prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami, w granicach zadań i kompetencji województwa⁶. Ponadto polskie jednostki samorządu terytorialnego uczestniczą w działalności międzynarodowych instytucji oraz są w nich reprezentowane na zasadach określonych w porozumieniu zawartym przez ogólnokrajowe organizacje zrzeszające jednostki samorządu terytorialnego⁷. Podstawy prawne, formy i procedury dotyczące owej współpracy zostały opisane w kolejnym rozdziale.

Pojęcie współpracy transgranicznej może być definiowane wielorako. Ma to związek z jej szerokim zakresem merytorycznym. Może ona bowiem przebiegać na wielu szczeblach podziału terytorialnego i dotyczyć wielu dziedzin rozwoju społeczno-gospodarczego. Państwa, a także regiony Unii Europejskiej traktują współpracę transgraniczną jako jedną ze sposobności poszerzenia kontaktów społeczno-gospodarczych. W tym mieści się też możliwość pogłębienia kontaktów społeczności lokalnych, promocji regionu, pozyskania inwestorów zagranicznych, a także wykorzystania doświadczeń międzynarodowych organizacji współpracy regionalnej dla przyspieszenia procesów rozwojowych na

⁴ S. Dołzbłasz, A. Raczyk, *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*, Warszawa 2010, s. 118.

⁵ S. Dołzbłasz, A. Raczyk, *Współpraca...*, s. 133.

⁶ Art. 76 ust. 1 u.s.w.

⁷ Art. 76 ust. 2 u.s.w.

danym obszarze. Współpraca transgraniczna jest jedną z odmian współpracy terytorialnej⁸.

Do cech charakterystycznych i najważniejszych zadań współpracy transgranicznej należy budowanie sieci powiązań na szczeblu lokalnym i regionalnym. Dzięki nim tworzy się stała kooperacja w zakresie gospodarki, a także występuje wzrost wzajemnego zaufania sąsiadów przez znoszenie barier o charakterze oświatowym, kulturowym, socjalnym. Uwzględniając założenia europejskich programów transgranicznych, powinno zmierzać się do wyrównywania potencjałów rozwojowych. Nie chodzi natomiast o proste ujednolicanie obszarów pogranicza. Współpraca transgraniczna jest działaniem niewątpliwie złożonym i zróżnicowanym. Jej swoisty charakter determinowany jest przede wszystkim miejscem występowania, czyli warunkami społecznymi, jakie panują na danym obszarze terytorialnym. Do jej podstawowych zalet należy fakt, że społeczności lokalne mają możliwość poznania europejskich standardów w zakresie funkcjonowania społeczności lokalnych i regionalnych oraz budowania stosunków międzynarodowych⁹.

Akcent we współpracy transgranicznej na poziomie samorządowym położony jest na cele i przedmiot tej współpracy. Dodatkową cechą jest też skala przedsięwzięć w ramach regionu – współpracę transgraniczną (niezależnie od formy instytucjonalnej) tworzy się z myślą o długim horyzoncie czasowym i wielu aspektach działalności. W zależności od poziomu rozwoju współpracujących obszarów przygranicznych wyróżnia się:

- „piękne siostry” (*beautiful sisters*) – bogate regiony współpracujące w dziedzinie kultury;
- „grube banany” (*fat bananas*) – bogate regiony współpracujące w dziedzinie promocji i rozwoju gospodarczego;
- „trzęsącą się galaretkę” (*shaky umbrellas*) – słabą współpracę często inicjowaną odgórnie przez państwo;

⁸ E. Szadkowska, *Pojęcie współpracy transgranicznej* [w:] *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne*, red. M. Perkowski, Białystok 2010, s. 14.

⁹ Zob. szerzej R. Kusiak-Winter, *Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2011, s. 50–53.

- „brzydkie kaczątko” (*ugly ducklings*) – związki słabych ekonomicznie regionów o charakterze peryferyjnym¹⁰.

Warto wskazać na euroregiony, które są przykładem samorządowego zrzeszania międzynarodowego i równocześnie stanowią przykład współpracy transgranicznej¹¹. Małgorzata Rulińska określa euroregion jako najwyższą formę organizacyjną współpracy transgranicznej¹². Choć brak oficjalnej definicji prawnej euroregionu, sformułowane w literaturze definicje odnoszą się do dwóch jego aspektów – wymiaru terytorialnego i funkcjonalnego¹³. Jest to spójne z opinią z 17.01.2007 r. sporządzoną przez Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny w sprawie euroregionów, na podstawie której można przyjąć, że euroregion jest „stałą strukturą współpracy transgranicznej między bezpośrednio sąsiadującymi ze sobą władzami jednostek lokalnych i regionalnych usytuowanych wzdłuż wspólnych granic państwowych”¹⁴. Głównym założeniem działań realizowanych przez członków euroregionu jest wspieranie rozwoju regionalnego, w tym wymiana doświadczeń i informacji dotyczących prawie wszystkich dziedzin (m.in. gospodarki, infrastruktury, handlu, turystyki, ochrony zdrowia, działalności socjalnej)¹⁵. Pionierskie zrzeszenie tego typu – EUREGIO – zostało powołane w 1958 r. w ramach współpracy niemieckiej i holenderskiej, a pierwszy euroregion z udziałem polskich gmin – Euroregion Nysa – powstał w 1991 r. (jako pierwszy euroregion w Europie Środkowo-

¹⁰ H. Dumala, *Rodzaje i formy struktur współpracy międzyterytorialnej w Europie* [w:] *Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych. Europa bez granic – nowa jakość przestrzeni*, red. S. Dołzbłasz, A. Raczyk, „Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego” 2008/4, s. 33.

¹¹ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności* Podstawy ustroju i działalności, Warszawa 2014, s. 445.

¹² M. Rulińska, *Współpraca pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014, s. 10.

¹³ P. Łazutka, *Specyfika euroregionów polsko-niemieckiego pogranicza w porównaniu do euroregionów na wschodniej granicy Polski* [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012, s. 404.

¹⁴ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z 17.01.2007 r. w sprawie euroregionów (2007/C 256/23).

¹⁵ K. Kentnowska, *Rozwój form współpracy samorządów na poziomie międzynarodowym* [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012, s. 243.

-Wschodniej)¹⁶. Z punktu widzenia formalnoprawnego euroregion nie stanowi odrębnej, samodzielnej organizacji, która posiada osobowość prawną, a jest jedynie dobrowolną wspólnotą interesów gmin i powiatów oraz ich organizacji¹⁷.

Należy podkreślić, że podejmowaniu współpracy międzynarodowej przez samorządy przyświecały rozmaite cele, których realizacja miała przynosić wymierne efekty (tabela 1).

Tabela 1. Funkcje i cele zagranicznej współpracy samorządowej

Funkcje współpracy	Cele współpracy	Przedmiot współpracy
tranzytowe	rozwiązywanie problemów tranzytowych w ruchu osobowym i towarowym	współpraca związana z tranzytem towarów, logistyką, kontrolą graniczną, migracjami ludności, ochroną granic
infrastrukturalne	poprawa infrastruktury publicznej	realizacja wspólnych inwestycji
ekologiczne	poprawa stanu środowiska naturalnego	współpraca w dziedzinie monitoringu ekologicznego i planów ochrony środowiska
gospodarcze	poprawa sytuacji gospodarczej w obszarze podniesienia konkurencyjności gospodarki	wymiana gospodarcza, umowy handlowe, porozumienia techniczne, wspólna polityka dotycząca rynku pracy, wspieranie przedsiębiorczości
promocyjne	promocja danego samorządu na forum międzynarodowym	przyciąganie kapitału i inwestycji z zewnątrz

¹⁶ *Euroregiony na granicach Polski*, red. M. Czekaj, Wrocław 2007, s. 16.

¹⁷ J. Korczak, *Ewolucja form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na forum międzynarodowym [w:] Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, red. J. Sługocki, Bydgoszcz 2009, s. 338.

Funkcje współpracy	Cele współpracy	Przedmiot współpracy
lobbingowo-dyplomatyczne	umacnianie pozycji we współzawodnictwie na poziomie międzynarodowym	oddziaływanie na organizacje międzynarodowe w celu osiągnięcia korzystnych rozwiązań
finansowe	pozyskiwanie funduszy zewnętrznych	wspólne ubieganie się o środki pomocowe głównie ze źródeł Unii Europejskiej
socjalne	uprawnienie działalności konkretnych organów	współpraca na polu oświaty, ochrony zdrowia, bezpieczeństwa publicznego
planistyczne	prowadzenie jednolitej polityki przestrzennej i strategii rozwoju	wspólne ustalenia w zakresie zagospodarowania przestrzennego i strategii rozwoju społeczno-gospodarczego
pomocowe	pomoc w sytuacjach kryzysowych	udzielanie pomocy osobowej, materialnej i finansowej na wypadek klęsk żywiołowych i katastrof
kulturowe	współpraca kulturalna, edukacyjna, w dziedzinie sportu i rekreacji	wspólne inicjatywy oświatowe, naukowe i kulturalne wspólne imprezy artystyczne, sportowe, wymiana młodzieży

Źródło: opracowanie H. Szczechowicz na podstawie: T. Kaczmarek, *Struktury...*, s. 284¹⁸.

Jak twierdzi Adam Jarosz: „Działania zagraniczne samorządów określa się pojęciem dyplomacji samorządowej, co najlepiej pokazuje ich inten-

¹⁸ H. Szczechowicz, *Istota i znaczenie międzynarodowej współpracy jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Zbliżenia Cywilizacyjne” 2013/9, s. 274–275.

sywność i doniosłość. Samorządy współpracują z partnerami zagranicznymi w różnych formach, co rozpatrywać można w trzech wymiarach:

- współpracy dwu- lub wielostronnej z konkretnymi partnerami,
- uczestniczenia w zrzeszeniach samorządowych,
- współpracy transgranicznej¹⁹.

Podmioty pozapaństwowe, w tym samorządy, przyczyniają się także do wzrostu dynamiki i złożoności życia międzynarodowego. Obok tradycyjnych stosunków międzypaństwowych powstaje bowiem skomplikowana sieć kontaktów i więzi między państwami a podmiotami pozapaństwowymi oraz między tymi ostatnimi (np. w ramach tzw. procesu ottawskiego w latach 1996–1997 partnerami państw były organizacje pozarządowe, koordynujące swoje działania, tworzące silną grupę nacisku na rzecz likwidacji min przeciwpiechotnych; organizacje ekologiczne uczestniczą jako obserwatorzy w pracach komisji międzyrządowych nadzorujących przestrzeganie porozumień z dziedziny ochrony środowiska). To zagęszczenie oddziaływań powoduje, że każdy z podmiotów, podejmując działania międzynarodowe, musi uwzględniać coraz więcej zagranicznych adresatów. Pluralizm uczestników stosunków międzynarodowych komplikuje życie międzynarodowe także dlatego, że różne podmioty przenoszą na płaszczyznę międzynarodową wiele spraw i problemów wewnętrznych. W ten sposób przemieszcza się wiele konfliktów, sporów, napięć, sojuszy i solidarności²⁰.

Zdaniem niektórych badaczy, rozwój uczestników niepaństwowych stanowi wyzwanie dla państwa oraz odzwierciedla jego erozję. Tezę tę jednak trudno zaakceptować z kilku powodów. Po pierwsze, wiele podmiotów, które dla celów klasyfikacyjnych przedstawia się jako niepaństwowe, jest powiązanych z państwami i służy realizacji ich polityk zagranicznych, na przykład fundacje niemieckich partii politycznych są otwarcie uznawane za instrument polityki zagranicznej RFN; rządy

¹⁹ A. Jarosz, *Rola współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego w promowaniu Polski za granicą*, „Ekspertyzy i opracowania” 2016/22, www.nist.gov.pl (dostęp: 15.01.2021 r.).

²⁰ *The New International Relations. Theory and Practice*, red. M.C. Smouts, London 2001, s. 7–14.

państw liberalnych w szerokim zakresie finansują działalność organizacji pozarządowych, głównie działających w obszarze rozwoju społeczno-gospodarczego, wspierania demokracji i praw człowieka, wskutek czego stają się one kontraktorami państw; część przedsiębiorstw jest współwłasnością lub w całości należy do państw²¹.

Należy też zwrócić uwagę, że zdecydowana większość podmiotów niepaństwowych nie podważa istnienia państwa, nie dąży do jego zastąpienia, ale współpracuje z państwami i ich organizacjami, uzupełnia ich aktywność i próbuje korygować ją w korzystnym dla siebie kierunku. Uczestnicy pozapaństwowi działają ponadto w warunkach prawnych i rzeczowych stworzonych przez państwa, często korzystają z pomocy państwa, a bez wyraźnej (np. organizacje międzyrządowe) lub milczącej (np. podmioty pochodzenia krajowego) zgody państw działalność większości z nich nie byłaby w ogóle możliwa. Warto w tym kontekście podkreślić rolę państwa w zapewnianiu bezpieczeństwa, które jest podstawowym warunkiem kształtowania się i aktywności prawie wszystkich podmiotów niepaństwowych²².

Kwestionowanie tezy o erozji państwa nie oznacza, że w wyniku wyżej opisanych zmian nie zmieniły się relacje między państwami a pozostałymi uczestnikami. Wzrosło niewątpliwie znaczenie podmiotów pozapaństwowych oraz poszerzył się zakres pełnionych przez nie ról. Jednak państwo utrzymało swój prymat jako podstawowa struktura porządku międzynarodowego, która nie ma sukcesora. Inaczej mówiąc, państwa w stosunkach międzynarodowych przestają być jedynymi znaczącymi uczestnikami, ale nadal są uczestnikami centralnymi, podstawowymi i najważniejszymi²³.

Warto podkreślić, że w doktrynie prawa międzynarodowego od pewnego czasu intensywnie dyskutuje się o statusie podmiotów innych niż

²¹ M. Perkowski, E. Szadkowska, *Umieędzynarodowienie organizacji pozarządowych we współczesnym prawie międzynarodowym*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2013/11, s. 94–95.

²² M. Perkowski, E. Szadkowska, *Umieędzynarodowienie...*, s. 95–96.

²³ M. Perkowski, E. Szadkowska, *Umieędzynarodowienie...*, s. 96.