

Hanna Szczechowicz

Istota i znaczenie międzynarodowej współpracy jednostek samorządu terytorialnego

Ostatnie dwie dekady XX w. to dynamiczny rozwój współpracy między jednostkami terytorialnymi różnych krajów. Mówi się o „szerokim froncie współpracy interkomunalnej w Europie”, „o eksplozji euro-regionalnej”, „o Europie kooperacji regionów, miast i gmin”¹. Współpracę zagraniczną na poziomie regionalnym i lokalnym nazywa się często „małą integracją” lub „integracją w mikroskali”².

Współdziałanie samorządów wykraczające poza granice państwowe i innych jednostek administracji terytorialnej określa się także mianem współpracy międzyterytorialnej (transgranicznej) lub zagranicznej³.

Przyczyny zagranicznej współpracy samorządów i innych korporacji terytorialnych administracji publicznej tkwią zarówno w ogólnej sytuacji politycznej i społeczno-gospodarczej na kontynencie, jak i w uwarunkowaniach wewnętrznych, szczególnie związanych z procesami decentralizacji administracji publicznej i przyjętymi strategiami rozwoju regionalnego i lokalnego.

Przyczyny podejmowania współpracy przez jednostki terytorialne według Tomasza Kaczmarka, mają zarówno charakter:

- 1) podmiotowy,
- 2) przedmiotowy.

Przyczyny podmiotowe wynikają z pozycji prawno-ustrojowej jednostki terytorialnej jej statusu administracyjnego, zakresu działań i kompetencji, potencjału gospodarczego i społecznego, a także cech przestrzennych, takich jak:

¹ T. Kaczmarek, *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Poznań 2005, s. 266.

² Ibidem, s. 274.

³ Ibidem, s. 267–268.

- 1) powierzchnia,
- 2) zaludnienie,
- 3) warunki naturalne i położenie geograficzne.
Zakres współpracy określają takie czynniki, jak:
 - 1) rozmieszczenie ludności;
 - 2) układ sieci komunikacyjnej, infrastruktury komunalnej;
 - 3) lokalizacja miejsc pracy;
 - 4) rodzaj świadczonych usług i związana z tym mobilność mieszkańców;
 - 5) tradycje współpracy;
 - 6) otwartość mieszkańców;
 - 7) aktywność władz samorządowych.

Przedmiotowe przyczyny współpracy znajdują odzwierciedlenie w przedmiocie wspólnych działań, realizowanych zadań publicznych, które wykraczają poza ramy sztywnych struktur administracyjnych. Pojawiają się jako zadania nowe wymagające stosownych do sytuacji rozwiązań.

Współpraca jednostek samorządu terytorialnego w ujęciu przedmiotowym oznacza konieczność sprostania pewnym zadaniom w zakresie administracji publicznej. Mogą to być zadania, które wykraczają poza ramy terytorialne jednej, a nawet kilku jednostek z uwagi na:

- 1) uwarunkowania przyrodnicze (parki krajobrazowe, rezerваты, zlewnie rzek, regiony turystyczne);
- 2) techniczne związane z budową autostrad, sieci internetowej, telewizji kablowej;
- 3) sytuacje nadzwyczajne w obliczu katastrof, klęsk żywiołowych powodzi.

W sytuacji kooperacji gwarantują bardziej skuteczne świadczenie usług⁴.

W kontekście uwarunkowań wewnętrznych można mówić o integracji funkcjonalnej związanej z użyteczną potrzebą współdziałania samorządów z partnerami zagranicznymi w celu rozwiązywania własnych problemów lokalnych i regionalnych oraz podniesienia konkurencyjności na poziomie krajowym i międzynarodowym⁵.

Formy integracji strukturalnej i funkcjonalnej na poziomie ponadnarodowym, krajowym i regionalnym, lokalnym⁶:

1. Rada Europy. Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych

⁴ Ibidem.

⁵ Ibidem, s. 268.

⁶ Ibidem, s. 269.

- 1) poziom ponadnarodowy:
 - a) wsparcie legislacyjne,
 - b) międzynarodowe konwencje;
 - 2) poziom krajowy i regionalny – dwustronne umowy o współpracy przygranicznej;
 - 3) poziom lokalny – przygraniczne formy współpracy:
 - a) euroregiony,
 - b) euromiasta.
2. Unia Europejska. Komitet Regionów
- 1) poziom ponadnarodowy:
 - a) wsparcie finansowe,
 - b) programy pomocowe UE;
 - 2) poziom krajowy i regionalny – interregionalne porozumienia (partnerstwo i sieci regionów);
 - 3) poziom lokalny – interkomunalne partnerstwo (*twinning*).
3. Paneuropejskie związki i organizacje międzynarodowe
- 1) poziom podstawowy:
 - a. wsparcie organizacyjne,
 - b. międzynarodowy lobbing;
 - 2) poziom krajowy i regionalny – współpraca zagraniczna krajowych i regionalnych związków samorządowych;
 - 3) poziom lokalny – sieć miast (*multitwinning*).

Organy przedstawicielskie jednostek terytorialnych przy organizacjach europejskich

Pierwszą instytucją tego typu była **Komisja ds. Gmin i Regionów Europy** – organ doradczy powstały przy Radzie Europy w 1952 r. Przemianowany w 1972 r. na **Konferencję Władz Lokalnych i Regionalnych Europy**. Jest to grupa ekspertów do spraw samorządności, która w 1994 r. została przekształcona w **Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy**. Stał się on trzecim obok Komitetu Ministrów i Zgromadzenia Parlamentarnego organem Rady Europy. Kongres pełnił funkcje konsultacyjne, a w jego dwóch izbach Władz Lokalnych i Regionów zasiadają deputowani reprezentujący interesy różnego rodzaju jednostek terytorialnych z krajów członkowskich. Od 2000 r. są to wyłącznie re-

prezentanci samorządów krajowych wybieranych w wyborach powszechnych⁷. Podstawowe cele działalności Kongresu to:

- 1) ochrona politycznej, administracyjnej oraz finansowej autonomii władz lokalnych i regionalnych;
- 2) zachęcanie państw do efektywnego rozwijania demokracji lokalnej i stosowania zasady pomocniczości (subsydiarności);
- 3) reprezentowanie na forum międzynarodowym stanowiska społeczności lokalnych i regionalnych;
- 4) przekładanie Komitetowi Ministrów i Zgromadzeniu Parlamentarnemu Rady Europy propozycji legislacyjnych dotyczących samorządności lokalnej i regionalnej;
- 5) monitorowanie wprowadzenia w życie konwencji prawnomiędzynarodowych i kontrolowanie ich przestrzegania;
- 6) promowanie zagranicznej współpracy samorządów terytorialnych;
- 7) ścisła współpraca z instytucjami Unii Europejskiej w celu zapewnienia komplementarności działań⁸.

Komitet Regionów (powstały 1994 r.) jest drugim obok Komitetu Ekonomiczno-Społecznego organem doradczym w strukturach Unii Europejskiej. Nie ma on kompetencji decyzyjnych, w wielu wypadkach istotnych dla rozwoju regionalnego i lokalnego⁹. Komitet jest powoływany przez Radę UE na cztery lata. Jego członków delegują poszczególne kraje, w proporcji do ich wielkości i znaczenia polityczno-gospodarczego w Unii. Organ reprezentujący interesy władz regionalnych i lokalnych składa się z 317 członków. Polskę w Komitecie Regionów reprezentuje 21 delegatów: 17 z województw i 4 przedstawiciele krajowych stowarzyszeń samorządowych, przy 24 miejscach dla takich krajów, jak Niemcy, Francja czy Włochy¹⁰.

Według regulacji zawartych w traktacie amsterdamskim Komitet Regionów udziela konsultacji głównym organom Unii w zakresie takich spraw, jak:

- 1) budowa sieci transeuropejskich;
- 2) polityka regionalna;
- 3) zatrudnienie, polityka społeczna;
- 4) edukacja i sprawy młodzieży;

⁷ Ibidem, s. 270.

⁸ Ibidem.

⁹ Ibidem, s. 271.

¹⁰ Ibidem.

5) kultura i ochrona zdrowia¹¹.

Inne funkcje konsultacyjne i eksperckie Komitetu Regionów (tzw. niemandatowe) dotyczą:

- 1) spraw, w zakresie których kompetencje pozostają w gestii społeczności lokalnych i regionalnych;
- 2) decyzji podejmowanych przez organy Unii pozostające w bezpośrednim związku z funkcjonowaniem administracji terytorialnej;
- 3) działań wspólnotowych, które mogą mieć wpływ na poszczególne regiony¹².

Komitet Regionów w odróżnieniu od Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy nie ma generalnej klauzuli kompetencyjnej i ma mniejsze możliwości oddziaływania na sytuację samorządów europejskich.

Poza organami Rady Europy i Unii Europejskiej na kontynencie działają liczne stowarzyszenia, zrzeszające i reprezentujące rozmaite szczeble terytorialnych władz publicznych, o własnej strukturze i organach. Do najważniejszych organizacji należą:

- 1) Rada Gmin i Regionów Europejskich (Conseil des Communes et Région de l'Europe – CCRE),
- 2) Zgromadzenie Regionów Europejskich (l'Assemblée des Région d'Europe-ARE),
- 3) Stowarzyszenie Europejskich Regionów Przygranicznych (Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen – AGEG),
- 4) Europejskie Stowarzyszenie Miast Metropolitalnych (European Association of metropolita Cites – EAMC),
- 5) Światowy Związek Miast Partnerskich (Fédération Mondiale des Cités Unies et Villes Jumelées – FMDU),
- 6) Europejskie Stowarzyszenie Dużych Miast (EUROCITES)¹³.

Inne organizacje to:

- 1) Konferencja Peryferyjnych Regionów Nadmorskich (CRPM),
- 2) Unia Regionów Stołecznych Wspólnoty Europejskiej (URCCE),
- 3) Regiony Europejskie o Tradycjach Przemysłowych (RETI)¹⁴.

Celem tych organizacji i stowarzyszeń jest:

¹¹ Ibidem.

¹² Ibidem.

¹³ Ibidem, s. 272.

¹⁴ Ibidem.

- 1) dążenie do wzmocnienia pozycji władz terytorialnych wobec organów nadrzędnych (instytucji europejskich, a także rządów krajowych);
- 2) prowadzenie wspólnych projektów i badań, działania na rzecz rozwoju regionalnego i lokalnego.

Organizacje i stowarzyszenia są forum wymiany doświadczeń i dają szansę ich zaistnienia na arenie międzynarodowej, które w działaniach jednostkowych zwłaszcza w wypadku słabszych ekonomicznie regionów lub jednostek lokalnych nie mogłoby mieć miejsca. Członkostwo w organizacjach międzynarodowych to kanał przepływu międzynarodowej komunikacji, który kształtuje świadomość wspólnych interesów społeczności regionalnych i lokalnych oraz korzyści płynących ze wspólnych przedsięwzięć¹⁵.

Zakres problemowy współpracy jednostek samorządu terytorialnego jest szeroki. Dotyczy on sfery zadaniowo-kompetencyjnej, mieszczącej się w zakresie działania jednostek terytorialnych, zarówno w odniesieniu do zadań obligatoryjnych, jak i fakultatywnych, zadań własnych oraz zadań zleconych w zakresie trzech podstawowych sfer:

- 1) współdziałania na polu zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców w zakresie gospodarki komunalnej, szkolnictwa, służby zdrowia, opieki socjalnej, komunikacji, bezpieczeństwa publicznego, ochrony środowiska, kultury, sportu, turystyki i rekreacji;
- 2) współpracy w dziedzinie rozwoju gospodarczego, podnoszenia konkurencyjności gospodarki, lokalizacji inwestycji, promocji, planowania strategicznego, przestrzennego itp.;
- 3) integracji w celu ochrony interesów społeczności lokalnych, obrony praw samorządu terytorialnego, lobbingu na forum regionalnym, krajowym i międzynarodowym¹⁶.

Kontakty międzynarodowe samorządowych wspólnot lokalnych regulują konwencje, które umożliwiają uzyskanie przez samorządy terytorialne podmiotowości prawnomiędzynarodowej¹⁷. Jednym z pierwszych aktów prawa międzynarodowego określającego zasady współpracy transgranicznej jest **Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi** podpisana 21 maja 1980 r. w Madrycie, zwana konwencją madrycką.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ibidem, s. 235.

¹⁷ A. Balcerowska, *Regiony w europejskiej przestrzeni prawnej*, Samorząd Terytorialny 1997, nr 7–8, s. 47.

Następnie należy wymienić: **Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego z 1985 r.** (ratyfikowaną przez większość krajów europejskich), **Europejską Kartę Samorządu Regionalnego z 1997 r.** (będącą w fazie uzgadniania)¹⁸, **Europejską Kartę Regionów Przygranicznych i Transgranicznych** (powstała w 1981 r., zmodyfikowana została w 1995 r.)¹⁹.

Konwencję madrycką do 2003 r. ratyfikowało 25 państw, a podpisało 8 dalszych. W preambule konwencji stwierdza się, że celem Rady Europy jest stworzenie „ściślejszych powiązań między jej członkami oraz wspieranie współpracy między nimi”. Cel ten powinien zostać osiągnięty „przez zawieranie porozumień w dziedzinie administracji” między władzami terytorialnymi obszarów przygranicznych. W myśl konwencji (art. 2) za współpracę transgraniczną uważa się „każde wspólne działanie mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami terytorialnymi dwóch lub więcej umawiających się stron”²⁰.

Zakres i forma współpracy transgranicznej regionów zależy od ich położenia geograficznego. Stosując to kryterium, można wyróżnić cztery rodzaje regionów:

- 1) transgraniczne, których obszar przekracza jedną lub więcej granic państwa;
- 2) przygraniczne – jedna z granic jest granicą państwową;
- 3) wewnętrzne – mają związek z regionami położonymi w obrębie danego państwa;
- 4) regiony nadmorskie, które mogą być zarówno regionami transgranicznymi, jak i przygranicznymi²¹.

W myśl konwencji madryckiej współpraca transgraniczna powinna się opierać na wypracowanych przez Radę Europy wzorach dwustronnych i wielostronnych porozumień międzypaństwowych, które mają ułatwiać współpracę między jednostkami terytorialnymi²². Konwencja madrycka, tak jak Europejska Karta Samorządu Lokalnego wskazują na szczegółowe regulacje wewnętrzne współpracy międzyterytorialnej,

¹⁸ T. Kaczmarek, op.cit., s. 270.

¹⁹ A.K. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009, s. 51–52; M. Kołodziejcki, K. Śmigiel, *Międzynarodowa współpraca transgraniczna i międzyregionalna w kontekście polityki regionalnej państwa w latach 2007–2013*, Warszawa 2004, s. 9.

²⁰ T. Kaczmarek, op.cit., s. 279.

²¹ J. Wojnicki, *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Pułtusk 2003, s. 115.

²² T. Kaczmarek, op.cit., s. 279.

w tym na umowy międzypaństwowe określające charakter tej wspólnoty²³. W załączniku do konwencji podane są klauzule ogólne porozumień międzypaństwowych. Wymienia się następujące wzory porozumień międzypaństwowych dotyczących:

- 1) wspierania współpracy transgranicznej,
- 2) regionalnych uzgodnień transgranicznych,
- 3) lokalnych uzgodnień transgranicznych,
- 4) umownej współpracy transgranicznej między władzami lokalnymi,
- 5) organach współpracy transgranicznej władz lokalnych.

Na wzorach tych dokumentów opiera się wiele umów dwustronnych regulujących współpracę państw europejskich, np. między:

- 1) Francją a Włochami (1993),
- 2) Francją i Hiszpanią (1995),
- 3) Finlandią a Rosją (1995),
- 4) Litwą i Białorusią (1998)²⁴.

Polska ratyfikowała konwencję madrycką, podpisała również szereg dokumentów o współpracy transgranicznej o charakterze umowy bądź porozumienia. W tych dokumentach pojawiają się odniesienia do konwencji madryckiej, między innymi deklaracje wspierania współpracy regionalnej i przygranicznej.

Współpraca zagraniczna jednostek terytorialnych może przybierać postać związków dwustronnych (bilateralnych) między regionami lub jednostkami lokalnymi dwóch państw bądź postać umów i porozumień wielostronnych (multilateralnych)²⁵.

Tab. 1. Bilateralne umowy z udziałem Polski w zakresie współpracy transgranicznej i międzyregionalnej

Umowa/porozumienie	Rok podpisania
Wymiana not o utworzeniu polsko-niemieckiej komisji międzynarodowej do spraw współpracy regionalnej i przygranicznej Traktat o dobrym sąsiedztwie i współpracy między Rzeczpospolitą Polską i Republiką Federalną Niemiec	1991
Porozumienie między Rządem RP a Rządem Republiki Białoruś o głównych zasadach współpracy transgranicznej	1992
Umowa między Rządem RP a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy transgranicznej	1992

²³ Ibidem, s. 279–280.

²⁴ Ibidem, s. 280.

²⁵ Ibidem.

Traktat o dobrym sąsiedztwie i współpracy między Rzeczypospolitą Polską i Republiką Litewską	1992
Porozumienie między Rządem RP a Rządem Republiki Estonii o współpracy regionalnej	1992
Porozumienie między Rządem RP a Rządem Republiki Łotewskiej o współpracy regionalnej	1992
Porozumienie między Rządem RP a Rządem Republiki Gruzji o współpracy regionalnej	1992
Porozumienie między Rządem RP a Rządem Ukrainy o współpracy międzyterytorialnej	1993
Porozumienie między Rządem RP a Rządem Republiki Czeskiej o współpracy transgranicznej	1994
Porozumienie między Rządem RP a Rządem Republiki Słowackiej o współpracy transgranicznej	1994

Zródło: T. Kaczmarek, *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Poznań 2005, s. 281.

Katalog międzypaństwowych umów dotyczących współpracy przygranicznej między jednostkami lokalnymi i regionalnymi uzupełniają umowy międzyrządowe o współpracy przygranicznej w różnych sprecyzowanych dziedzinach życia społeczno-gospodarczego:

- 1) ochrony środowiska,
- 2) planowania przestrzennego,
- 3) zapobiegania katastrofom,
- 4) zatrudniania,
- 5) służby zdrowia,
- 6) turystyki.

Przykładem może być umowa o publicznej służbie zdrowia między Szwecją a Norwegią z 1993 r., umowa o zaopatrzeniu w wodę między Słowenią a Chorwacją z 1996 r., umowa o zapobieganiu i pomocy w przypadku katastrof między Austrią i Słowacją z 1996 r.²⁶

Podstawowe znaczenie dla współpracy międzyterytorialnej ma **Europejska Karta Samorządu Lokalnego**²⁷. Reguluje ona zasady współdziałania jednostek w rozwiązywaniu spraw lokalnych przy uwzględnieniu odmienności każdego państwa. Polska ratyfikowała Europejską Kartę Samorządu Lokalnego w 1993 r.²⁸, Litwa w 1999 r.²⁹

²⁶ Ibidem, s. 282.

²⁷ T. Szewc, *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, Bydgoszcz–Katowice 2006, s. 11.

²⁸ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, DzU z 1994 r. Nr 142, poz. 607 uchwalona 15 października 1985 r. w Strasburgu. Polska ratyfikowała tę umowę międzynarodową w 1993 r. Weszła ona w życie 1 marca 1994 r. W trakcie ratyfikacji nieprawidłowo-

Zgodnie z przepisem art. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego samorząd terytorialny jest formą zaspokojenia zbiorowych potrzeb, realizowany przez określoną społeczność oraz jej przedstawicieli. „Samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych w granicach określonych prawem do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”³⁰. Złożoność i zróżnicowanie zadań publicznych określonych przez ustawodawcę widać wyraźnie w procesie ich realizacji. Powierzone zadania wymagają dużego nakładu pracy i zaangażowania administracji samorządowej oraz odpowiednich zasobów finansowych dostosowanych do zakresu uprawnień przyznanych przez prawo.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego w art. 10 przyznaje społecznościom lokalnym w ramach ich uprawnień prawo do współpracy i zrzeszania się z innymi społecznościami w celu realizacji zadań, które stanowią przedmiot ich wspólnego zainteresowania (pkt 1). Prawo społeczności lokalnych do przystąpienia w celu ochrony i rozwijania wspólnych interesów oraz prawo do przystępowania do międzynarodowego stowarzyszenia społeczności lokalnych będzie uznane w każdym państwie sygnatariuszy Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (pkt 2), a zasady współpracy powinny być uregulowane w prawie krajowym (pkt 3).

Europejska Karta Samorządu Lokalnego wskazuje na konieczność uwzględnienia w ustawodawstwie krajów, w których istnieje samorząd terytorialny, rozwiązań służących nawiązywaniu współpracy między społecznościami lokalnymi w celu ochrony i rozwijania zadań leżących w ich wspólnym interesie³¹. Europejską Kartę Samorządu Lokalnego do 2003 r. ratyfikowały 34 państwa należące do Rady Europy, a podpisały 4 dalsze, na ogółem 44 członków tej organizacji.

Europejska Karta Samorządu Regionalnego wskazuje na uprawnienia władz regionalnych do nawiązywania współpracy zagranicznej. Art. 8 pkt 1 karty wskazuje, że interregionalna współpraca i relacje transgraniczne powinny być regulowane prawem wewnętrznym i zobowiązaniami międzynarodowymi państwa. W art. 8 pkt 2 pisze się o prawie do

wo przetłumaczono jej tytuł, który powinien brzmieć: Europejska Karta Samorządu Lokalnego, co sprostowano w 2006 r. na mocy obwieszczenia Ministra Spraw Zagranicznych z 12 sierpnia 2006 r. DzU Nr 154, poz. 1107.

²⁹ K.J. Helnarska, *Ewolucja samorządu terytorialnego w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Toruń 2012, s. 171.

³⁰ Art. 3 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

³¹ Art. 10 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2008, s. 78.

tworzenia przez współpracujące regiony własnych organów wykonawczych w zgodzie z narodowym i międzynarodowym systemem prawnym. Art. 10 karty wskazuje na prawo do partycypacji regionu w sprawach europejskich i międzynarodowych poprzez prawo do reprezentacji w instytucjach europejskich (pkt 1) i uczestnictwo w negocjacjach dotyczących polityki międzynarodowej w sprawach fundamentalnych dla regionów (pkt 2 i 3)³².

Europejska Karta Regionów Przygranicznych i Transgranicznych określa zasady współpracy przygranicznej jednostek terytorialnych, kładzie nacisk na współpracę w zakresie infrastruktury społecznej, gospodarczej i kulturalnej regionów³³. U źródeł współpracy obszarów przygranicznych leży specyfika ich położenia i problemów z tym związanych, takich jak:

- 1) peryferyjne usytuowanie względem centrów decyzyjnych, gospodarczych i kulturalnych;
- 2) słabiej rozbudowana infrastruktura transportowa;
- 3) na ogół mniejsza gęstość sieci osadniczej i zaludnienia;
- 4) zdominowanie gospodarki przez funkcje tranzytowe;
- 5) problemy na rynku pracy;
- 7) odmienność systemów prawnych, ekonomicznych;
- 8) administracyjnych, technologii itp.;
- 9) rozwój szarej strefy, charakterystycznych dla obszarów przygranicznych;
- 10) bariery psychospołeczne, językowe, różnice kulturowe³⁴.

Rozwój i zakres współpracy transgranicznej zależy od położenia geograficznego regionów. Celem współpracy transgranicznej jest pomoc w łagodzeniu istnienia granic, a także przezwycięzenie problemów przygranicznych na obrzeżach państw oraz poprawa warunków życiowych osiadłej tam ludności³⁵.

Obszary przygraniczne w swoim rozwoju niejednokrotnie przechodzą długą drogę, np. pogranicze polsko-niemieckie od obszarów konfliktowych, zacofanych do obszarów innowacyjnych i dynamicznie rozwijających się. Charakter ewolucji stosunków społeczności przygranicznych w powojennej Europie niejednokrotnie odbywał się na linii: wrogość–

³² Art. 8 i 10 Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego.

³³ A. K. Piasecki, op.cit., s. 51–52; M. Kołodziejski, K. Śmigiel, op.cit., s. 9.

³⁴ T. Kaczmarek, op.cit., s. 275.

³⁵ W. Malendowski, M. Ratajczak, *Euroregiony pierwszy krok do integracji europejskiej*, Wrocław 1998, s. 26.

konflikty–rywalizacja–koegzystencja–współpraca–kooperacja–harmonia–integracja³⁶.

Współpraca transgraniczna miast, gmin i regionów na zachodzie Europy rozwija się dzięki wielowiekowym kontaktom i wymianie doświadczeń oraz w niezmiennych od lat systemach politycznych i gospodarczych, co pozwoliło im wyrównywać różnice ekonomiczne. Inne uwarunkowania, w tym przede wszystkim historyczne, towarzyszyły podjętej w latach 90. XX w. współpracy przygranicznej między krajami Unii Europejskiej a państwami Europy Środkowo-Wschodniej w obszarze integracji komunikacyjnej³⁷.

Tab. 2. Najważniejsze wydarzenia polityczne dotyczące stosunków granicznych Polski i Litwy

Wydarzenie	Data
Sejm Polski uznaje niepodległą Litwę i nienaruszalność granic	11 marca 1990 r.
Odnowienie stosunków dyplomatycznych Polski i Litwy	2 września 1991 r.
Deklaracja przyjacielskich stosunkach i współpracy	13 stycznia 1992r.
Traktat opolsko-litewskich stosunkach między państwowych	24 kwietnia 1994 r.
Wstąpienie Polski i Litwy do NATO i utworzenie polsko-litewskiego batalionu LITPOLBAT	wiosna 1999 r.
Wejście Polski i Litwy do UE	1 maja 2004 r.

Źródło: W. Misiak, *Teorie granic i metody badań obszarów przygranicznych*, [w:] *Pogranicze polsko-litewskie aktywizacja współpracy*, Warszawa 2002, s. 29–30.

Tab. 3. Najważniejsze regulacje stosunków granicznych Polski i Litwy

Regulacje	Data
Demontaż fortyfikacji granicznych z okresu ZSRR	1990 r.
Umowa o ruchu bezwizowym	2 grudnia 1993 r.
Potwierdzenie nienaruszalności granic	26 kwietnia 1994 r.
Ustawa o zwalczaniu przestępczości zorganizowanej	1 grudnia 1994 r.
Umowa o wolnym handlu	1996 r.
Obustrzenia w ruchu osobowym	1998 r.
Wejście do strefy Schengen	2008 r.

Źródło: W. Misiak, *Teorie granic i metody badań obszarów przygranicznych*, [w:] *Pogranicze polsko-litewskie aktywizacja współpracy*, Warszawa 2002, s. 29–30.

³⁶ T. Kaczmarek, op.cit., s. 275.

³⁷ Ibidem, s. 276.

Układ w Schengen podpisany w 1985 r. w Luksemburgu przez Belgię, Francję, Holandię, Luksemburg i RFN znosi kontrolę osób między państwami członkowskimi układu, a w zamian za to wzmacnia współpracę w zakresie bezpieczeństwa i polityki azylowej. Dotyczy współpracy przygranicznej³⁸.

Warunkiem niezbędnym sprzyjającym współpracy jest wytworzenie się więzi wzajemnej sympatii między społecznościami różnych państw i regionów, wzajemne poszanowanie, zaufanie oraz wspólnota interesów i wartości. W ujęciu teorii komunikacyjnej według Tomasza Kaczmarka wspólnota terytorialna zakłada istnienie stabilnej podstawy społecznych, gospodarczych i kulturalnych więzi między poszczególnymi państwami, narodami. Istotne są więzi oparte na poczuciu partnerstwa.

Warunkiem integracji jest:

- 1) położenie geograficzne;
- 2) komunikacja;
- 3) mobilność osób;
- 4) wielość i równowaga wzajemnych kontaktów;
- 5) przepływ towarów, usług, ludzi, informacji;
- 6) stopień współpracy³⁹.

Współpraca międzyterytorialna ma charakter na ogół fakultatywny i występuje jako możliwość, dyrektywa (zalecenie ustawowe), a nie jako obowiązek, znajduje się w sferze wewnętrznych rozstrzygnięć jednostek terytorialnych. Decyzja o podejmowaniu współpracy należy do władztwa organizacyjnego gminy lub regionu. Jednostki samorządu terytorialnego w wielu krajach mogą być zobligowane ustawowo do zawierania związków i porozumień terytorialnych.

Klasyfikacje form współpracy zagranicznej jednostek terytorialnych można przedstawić, opierając się na następujących kryteriach:

- 1) terytorialne – z uwagi na geograficzny zasięg współpracy;
- 2) prawno-administracyjne – z uwagi na formę prawną współpracy, zakres kompetencji i sposób jej realizacji;
- 3) funkcjonalne – według dziedzin i zagadnień, jakie współpraca obejmuje⁴⁰.

Ze względu na zasięg terytorialny współpracę międzyterytorialną można podzielić na dwa rodzaje:

³⁸ www.wikipedia.org/Uklad_z_Schengen, data dostępu: 29 kwietnia 2013 r.

³⁹ T. Kaczmarek, *op.cit.*, s. 276.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 283.

- 1) przygraniczną (transgraniczną), której istotą jest sąsiedzkie położenie jednostek terytorialnych; w wypadku większych jednostek, jak związki gmin lub regiony przygraniczne, można mówić o pojęciu euroregionów;
- 2) zagraniczną (ponadgraniczną) między jednostkami terytorialnymi – z uwagi na wielkość regionu powstaje współpraca interregionalna (miast i gmin) oraz współpraca interkomunalna (niegraniczących dwu lub więcej jednostek terytorialnych krajów)⁴¹.

Współpracę jednostek niegraniczących ze sobą można podzielić na:

- 1) partnerstwo (*twinning*) regionów, miast i gmin;
- 2) multipartnerstwo (*multitwinning*), sieci współpracy (networks) regionów, miast i gmin⁴².

Tab. 4. Funkcje i cele zagranicznej współpracy międzyterytorialnej

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 komunalnej	Wspólne inwestycje infrastrukturalne
Ekologiczne	Realizacja zadań w zakresie poprawy 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 obszaru na forum międzynarodowym	Przyciąganie kapitału i inwestycji z zewnątrz
Lobbingsowo-dyplomatyczne	Umocnienie pozycji we współzawodnictwie europejskim	Oddziaływanie na organizacje międzynarodowe w celu osiągnięcia korzystnych rozwiązań
Finansowe	Pozyskanie funduszy na rozwój społeczno-gospodarczy	Wspólne ubieganie się o środki pomocowe głównie ze źródeł UE
Socjalne	Uprawienie działalności służb specjalnych	Współpraca na polu oświaty, ochrony zdrowia, bezpieczeństwa publicznego

⁴¹ Ibidem.

⁴² Ibidem.

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: T. Kaczmarek, *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Poznań 2005, s. 284.

Warto podkreślić, że współdziałanie międzyterytorialne ma ponadstuletnią tradycję. Najstarsza forma współpracy między gminami powstała we Francji w 1890 r. Były to syndykaty gmin (*syndicat de communes*), oddolnie tworzone związki jednostek komunalnych mające osobowość prawną, zawiązywane w celu wspólnego wykonywania zadania administracyjnego. Od tego czasu można mówić o rozwoju różnych form związków międzyterytorialnych w krajach europejskich.

Współdziałanie jednostek terytorialno-administracyjnych realizowane jest w wielu krajach europejskich. Ze względu na charakter współpracy międzygminnej w Europie wyróżnia się cztery grupy państw:

- 1) kraje o długiej tradycji dobrowolnej kooperacji preferujące współpracę instytucjonalną: Francja, Hiszpania, Belgia;
- 2) kraje, w których współdziałanie jest jednym z etapów reformy gminnej lub ją uzupełnia: Niemcy, Wielka Brytania, kraje skandynawskie, w których podejmowane są działania mające na celu powiększenie jednostek lokalnych;
- 3) kraje, które nie zmodyfikowały znacząco swoich struktur lokalnych i współpraca interkomunalna w nich pozostaje w zarodku: Grecja, Portugalia, Włochy;
- 4) kraje młodej demokracji z Europy Środkowo-Wschodniej, gdzie współpraca międzygminna rozwija się bardzo powoli, między innymi z powodu braku tradycji w zakresie współpracy interkomunalnej⁴³.

Współpraca interkomunalna rozwinięta jest najbardziej w państwach o rozdrobnionej strukturze gminnej. W przypadku małych jednostek lokalnych są one skazane na współpracę w realizowaniu często podstawowych zadań gminnych, takich jak:

⁴³ Ibidem, s. 241.

- 1) gospodarka zasobami,
- 2) zaopatrzenie ludności w media,
- 3) ochrona zdrowia,
- 4) edukacja,
- 5) planowanie przestrzenne.

W takiej sytuacji znajduje się znaczna część gmin w Szwajcarii i we Francji.

Polska jest przykładem kraju, gdzie współdziałanie terytorialne przeciera sobie dopiero drogę. Wśród przyczyn tego stanu wymienić należy: krótki okres samorządności gmin, brak tradycji współpracy jednostek lokalnych zaniechanej w latach 1950–1990, a także nieufność wobec instytucji współpracy.

Doświadczenia wielu związków komunalnych są na ogół pozytywne i należy się spodziewać, że różne formy współpracy będą wypierać zjawisko konkurencyjności gmin. Polskie gminy zainteresowane są przynależnością do związków i porozumień gmin euroregionalnych, do których należy ponad 25% ogółu jednostek lokalnych w Polsce. Na obszarach przygranicznych dużą popularnością cieszy się:

- 1) integracja,
- 2) promocja,
- 3) zabieganie o środki finansowe z UE,
- 4) inwestycje i projekty transgraniczne na obszarach przygranicznych⁴⁴.

W ramach porozumień i związków komunalnych realizowane są klasyczne zadania lokalne związane z rozwojem infrastruktury i zaopatrzeniem w media, szczególnie w takich dziedzinach, jak:

- 1) gospodarka wodna,
- 2) gospodarka odpadami,
- 3) transport publiczny.

Skala i tempo współczesnych procesów urbanizacyjnych stwarzają zapotrzebowanie na współdziałanie w ramach wielu dziedzin życia społecznego i gospodarczego. Główne tendencje w relacjach między miastami a ich otoczeniem są wynikiem:

- 1) zmniejszania się liczby ludności miast na rzecz terenów podmiejskich;
- 2) wzrostu mobilności przestrzennej między miejscem pracy, zamieszkania i usług;

⁴⁴ Ibidem, s. 248.

- 3) wzrostu znaczenia komunikacji publicznej umożliwiającej sprawne podróżowanie na terenach zurbanizowanych;
- 4) rozwoju telekomunikacji elektronicznej;
- 5) podnoszenia atrakcyjności regionów miejskich poprzez realizację wspólnych dla miasta i otoczenia koncepcji ekorozwoju;
- 6) dekoncentracji funkcji centralnych miast, zwłaszcza handlowych, rekreacyjnych, kulturalnych;
- 7) emigracji podatników poza miasto;
- 8) utraty dochodów miejskich w związku z osiedlaniem się podmiotów gospodarczych poza granicami miasta⁴⁵.

Dynamicznie rozwijające się formy współpracy międzyterytorialnej to sieci miast. Pojęcie „sieć” wywodzi się z ekonomii i zasadniczo dotyczy form organizacji przestrzennej gospodarki lub przemysłu. Obok dosłownego znaczenia dotyczącego układów liniowych, np. infrastruktury, ma również sens metaforyczny, odnoszący się do zbioru relacji i powiązań⁴⁶.

W koncepcji sieciowej organizacji podstawowe znaczenie mają relacje współpracy, która przybiera charakter formalny lub nieformalny. Podmiotami sieci są między innymi jednostki terytorialne:

- 1) gminy,
- 2) miasta,
- 3) regiony, powiązane relacjami współpracy, wymiany informacji, świadczenia usług itp.; tworzą one sieci organizacyjne o charakterze zwartym lub rozproszonym i zasięgu lokalnym lub szerszym międzyterytorialnym, regionalnym, krajowym, a nawet międzynarodowym.

Koncepcja sieci szczególnie rozwijana jest na obszarach zurbanizowanych głównie w krajach Europy Zachodniej. Kooperacja miast nie jest zjawiskiem nowym. Świadczenie usług komunalnych, wspólne użytkowanie infrastruktury technicznej i społecznej, zintegrowane planowanie przestrzenne, wspólne projekty rozwoju – to niektóre z elementów współpracy jednostek terytorialnych na terenach zurbanizowanych.

Rozwój procesów urbanizacyjnych rodzi nowe pola współpracy miast i osiągania z niej wzajemnych korzyści. Konkurencyjne w przestrzeni jednostki terytorialne coraz częściej wybierają drogę współpracy w dziedzinie:

- 1) marketingu,

⁴⁵ Ibidem, s. 248–249.

⁴⁶ T. Strykiewicz, *Adaptacja przestrzenna przemysłu w Polsce w warunkach transformacji*, Poznań 1999, s. 50; T. Kaczmarek, op.cit., s. 260.

- 2) promocji,
- 3) inwestycji,
- 4) spraw społecznych.

Najlepsze efekty usieciowienia zachodzą w procesie współpracy miast dużych liczących kilkadziesiąt tysięcy mieszkańców, położonych w bliskim sąsiedztwie do 20 kilometrów. O powodzeniu współpracy decyduje:

- 1) dobrowolność członkostwa,
- 2) równowaga potencjałów między miastami,
- 3) zaangażowanie,
- 4) stworzenie warunków do długotrwałej współpracy,
- 5) włączenie do współpracy innych partnerów publicznych (instytucji, fundacji, stowarzyszeń) oraz prywatnych przedsiębiorstw, izb gospodarczych, zawodowych itp.

Sieci miast przyjmują różnorodne formy organizacyjne i prawne. Są to związki celowe, stowarzyszenia, wspólnoty projektowe⁴⁷. Kooperacja miast w ujęciu sieciowym przebiega na ogół na trzech płaszczyznach:

- 1) polityczno-administracyjnej, na której rady miasta burmistrzowie, radni, dyrektorzy administracyjni formułują pola współpracy, jej zakres i desygnują odpowiednie środki organizacyjne, finansowe itp.;
- 2) projektowej, na której opracowane są tematy i projekty współpracy, pozyskiwani są partnerzy zewnętrzni spoza sfery administracji publicznej do ich realizacji;
- 3) roboczo-tematycznej, na której uszczegóławiane i realizowane są konkretne przedsięwzięcia i inicjatywy współpracy, np.:
 - a) wspólny plan rozwoju przestrzennego,
 - b) regionalny rozwój gospodarczy,
 - c) transport publiczny,
 - d) turystyka miejska,
 - e) techniki informacyjne w administracji,
 - f) promocja międzynarodowa itp.⁴⁸

Sieci tematyczne dotyczą różnych sfer życia gospodarczego i społecznego, ochrony środowiska czy komunikacji. Początek kooperacji może być zainicjowany poprzez :

- 1) opracowanie i realizację projektu budowy sieci ścieżek rowerowych,
- 2) wspólny projekt kulturalny,

⁴⁷ Ibidem, s. 260–261.

⁴⁸ Ibidem, s. 262.

- 3) organizację wspólnych imprez kulturalnych i sportowych,
- 4) inicjatywy gospodarcze,
- 5) współdziałanie urzędów administracyjnych.

Mechanizmy działania polityki regionalnej prowadzonej przez Unię Europejską, do której w 2004 r. przystąpiły Polska i Litwa, sprzyjają podejmowaniu przez samorządy międzynarodowej aktywności. Uprawnienia jednostek samorządu terytorialnego w zakresie polityki regionalnej wynikają z międzynarodowych multilateralnych i bilateralnych umów międzynarodowych oraz z prawa wewnętrznego⁴⁹.

Konstytucja RP w art. 172 stanowi, że jednostka samorządu terytorialnego ma prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw⁵⁰.

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych⁵¹, która weszła w życie 29 stycznia 2001 r., określa m.in., że jednostki samorządu terytorialnego mogą przystępować do zrzeszeń i uczestniczyć w nich w granicach swoich zadań i kompetencji, działając zgodnie z polskim prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami.

Województwa przystępują do zrzeszeń zgodnie z „Priorytetami współpracy zagranicznej województwa”, uchwalonymi w trybie określonym w przepisach o samorządzie województwa. Ustawa reguluje jeden z obszarów wskazanych w konstytucji dotyczący możliwości przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń, ale nie precyzuje zasad bezpośredniej współpracy polskich jednostek samorządu terytorialnego z partnerami zagranicznymi. Uczyniły to ratyfikowane przez Polskę konwencje międzynarodowe⁵².

Na Litwie od 1995 r. ustanowiony został jednoszczeblowy samorząd terytorialny na szczeblu gminy⁵³. Litwa administracyjnie dzieli się na 44

⁴⁹ W.T. Modzelewski, A. Żukowski, *Polski samorząd w stosunkach międzynarodowych. Zarys problematyki*, [w:] *Samorząd Terytorialny. Studium politologiczne*, red. J. Marszałek-Kawa, Toruń 2007, s. 11.

⁵⁰ Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. DzU z 1997 r. Nr 78, poz. 483, art. 172.

⁵¹ DzU z 2000 r. Nr 91, poz. 1009, z późn. zm.

⁵² W.T. Modzelewski, A. Żukowski, op.cit., s. 12.

⁵³ K.J. Helnarska, op.cit., s. 171.

okręgi i 11 miast. Polska od 1998 r. dzieli się na 2489 gmin, 380 powiatów i 16 województw⁵⁴.

Przyjęte w Polsce ustawy o samorządzie gminnym⁵⁵, samorządzie powiatowym⁵⁶, samorządzie województwa⁵⁷ i ustawa o administracji samorządowej w województwie⁵⁸ oraz związane z nimi reformy samorządowa oraz podziału administracyjnego⁵⁹ kraju stworzyły możliwości do otwarcia nowego etapu w rozwoju kontaktów transgranicznych. Powstałe województwa samorządowo-rządowe stały się podmiotami regionalnymi, zdolnymi do prowadzenia swojej polityki rozwojowej⁶⁰.

W połowie 2004 r. polskie samorzady wojewódzkie podpisały 178 dokumentów o współpracy z jednostkami samorządowymi i administracyjnymi z innych państw. Najwięcej umów podpisano z:

- 1) jednostkami administracyjnymi z Ukrainy – 24,
- 2) regionami włoskimi – 19,
- 3) landami niemieckimi – 18,
- 4) regionami szwedzkimi – 17,
- 5) regionami rosyjskimi – 16,
- 6) regionami francuskimi – 14.

Porozumienia o współpracy zostały formalizowane z jednostkami administracyjnymi m.in. z Czech, Słowacji, Danii, Austrii, Węgier, Hiszpanii, Białorusi, Belgii, Holandii, Wielkiej Brytanii, Finlandii, Litwy, Chin, Jugosławii, Kanady, Korei Południowej, RPA, Estonii, Rumunii, Grecji⁶¹. Zakres i formy intensywności współpracy transgranicznej

⁵⁴ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, DzU z 1998 r. Nr 96, poz. 603, z późn. zm.; K.J. Helnarska, op.cit., s. 173.

⁵⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1999 r. o samorządzie gminnym, DzU z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.

⁵⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, DzU. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z późn. zm.

⁵⁷ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, DzU z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.

⁵⁸ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, DzU z 2001 r. Nr 80, poz. 872, z późn. zm.

⁵⁹ Ustawa z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, DzU z 1998 r. Nr 96, poz. 603, z późn. zm.

⁶⁰ E. Kulesza, *Podstawy prawne i kierunki polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej na poziomie lokalnym i regionalnym*, [w:] *Polsko-rosyjska współpraca transgraniczna*, Olsztyn 2004, s. 17–18.

⁶¹ W.T. Modzelewski, A. Żukowski, op.cit., s. 32.

oprócz uwarunkowań zewnętrznych zależą w dużej mierze od inicjatyw społeczności lokalnych i ich samorządów⁶².

W Europie mamy około 10 tysięcy związków partnerskich pomiędzy samorządami, w tym ponad 7 tysięcy w ramach państw członkowskich Unii Europejskiej. Największy odsetek gmin posiadających umowy partnerskie występuje w państwach skandynawskich w: Szwecji (ponad 90% gmin ma kontakty międzynarodowe), Danii (84%), Finlandii (81%). Na dalszych miejscach znalazły się Belgia (67%) i Holandia (59%)⁶³.

W liczbach bezwzględnych z racji dużej liczby gmin najwięcej partnerów z zagranicy mieli Francuzi (2837) i Niemcy (2455). Współpraca obejmuje wiele dziedzin życia społecznego, przede wszystkim kulturę i wymianę młodzieży⁶⁴.

W Polsce można odnotować około 1300 umów o współpracy partnerskiej na poziomie lokalnym. Obejmują one szeroki zakres problemów. Zasadniczym obszarem współpracy pozostaje ruch graniczny i jego uregulowanie, problemy infrastruktury komunalnej, w tym m.in.:

- 1) wspólna komunikacja miejska,
- 2) parkingi,
- 3) zaopatrzenie w gaz,
- 4) zaopatrzenie w wodę, prąd, energię cieplną,
- 5) budowa oczyszczalni ścieków,
- 6) utylizacja odpadów,
- 7) płaszczyzna społeczna dotycząca rozwoju nauki, oświaty, kultury, sportu,
- 8) płaszczyzna gospodarcza w zakresie handlu i usług⁶⁵.

Współpraca transgraniczna ma bardzo zróżnicowany charakter, od spontanicznych kontaktów kulturowych do ścisłej współpracy w wąskich specjalistycznych dziedzinach polegających na realizacji projektów, konferencji naukowych, spotkań panelowych na temat problemów związanych z polityką gospodarką, historią i kulturą współpracujących ze sobą państw.

Obecnie ponad 40% polskich gmin ma gminę partnerską z zagranicy, a odsetek takich gmin wzrasta w miarę zbliżania się do granicy pań-

⁶² R. Radek, *Współpraca gmin i miast na pograniczu polsko-niemieckim*, [w:] *Samorząd miejski. Zadania, instytucje, formy*, red. S. Wróbel, Poznań 2008, s. 156.

⁶³ K. Hałas, A. Porowski, *Miasta i gminy bliźniacze*, Warszawa 2003, s. 5.

⁶⁴ A. Brzozowska, *Związki bliźniacze: współpraca międzynarodowa samorządów lokalnych*, Poznań 1998, s. 9.

⁶⁵ S. Ciok, *Pogranicze polsko-niemieckie. Problemy współpracy transgranicznej*, Wrocław 2004, s. 114.

stwowej. W powiatach przygranicznych 5% gmin ma partnera, natomiast w przypadku gmin przygranicznych kontakty partnerskie utrzymuje 2/3 gmin. Kontakty partnerskie mają częściej gminy pogranicza południowego i zachodniego niż pogranicza wschodniego. W podziale na województwa najczęściej gmin z partnerami jest wśród gmin z województw przygranicznych, np. w województwie lubuskim i dolnośląskim ponad 70% gmin ma partnera w innym kraju, a w województwie kujawsko-pomorskim tylko ponad 30%⁶⁶.

Z przeprowadzonych badań wynika, że 60% porozumień gmin przygranicznych z pogranicza zachodniego, a w 1/3 porozumień gmin przygranicznych z pogranicza południowego i wschodniego partnerów znajduje w Niemczech. Dopiero na kolejnym miejscu uplasowały się gminy czeskie (południowy pas pogranicza) i gminy litewskie (wschodni pas pogranicza)⁶⁷.

Polskie gminy chętnie nawiązują współpracę z gminami francuskimi. Francja jest drugim krajem pod względem liczby kontaktów bliźniaczych z całej Polski i trzecim partnerem dla gmin z pogranicza. W inicjowaniu współpracy dużą rolę odgrywa Wspólnota Francuskiej Polonii. Duże zainteresowanie współpracą z Polską wykazują także Wspólnoty Polaków m.in. w Rosji, Rumunii, na Litwie, Łotwie, Białorusi.

Współpraca gmin przygranicznych na południu kraju najczęściej odnosi się do sfery kultury i wymiany pomiędzy szkołami, organizacjami konkursów i zawodów sportowych. W gminach pogranicza wschodniego współpraca najczęściej dotyczy wymiany kulturalnej młodzieży. Podejmowane działania przez samorządy partnerskie służą:

- 1) wymianie doświadczeń pomiędzy przedstawicielami samorządów;
- 2) współpracy gospodarczej;
- 3) udziałowi w konferencjach, seminariach;
- 4) ochronie środowiska, w tym parków narodowych i krajobrazowych;
- 5) promocji na targach krajowych i międzynarodowych.

Współpraca transgraniczna odegrała ważną rolę w przygotowaniu przyjęć kolejnych państw do Unii Europejskiej. Po rozszerzeniu w 2007 r. zachowała swoje znaczenie w procesie tworzenia atmosfery sprzyjającej zbliżeniu i nawiązywaniu kontaktów pomiędzy wspólnotami lokalnymi

⁶⁶ A. Żelazo, *Współpraca międzynarodowa gmin przygranicznych*, [w:] *Polskie pogranicze a polityka zagraniczna u progu XXI w.*, red. R. Stemplowski, A. Żelazo, Warszawa 2002, s. 448.

⁶⁷ Ibidem, s. 451–455; A. Sadowski, *Od miast przygranicznych do miast pogranicza*, [w:] *Wybrane aspekty współpracy euroregionalnej*, red. J. Bukowska, Białystok 2000.

państw UE oraz krajów sąsiednich. W rejonach realizacji programów unijnych rosło poparcie dla współpracy międzynarodowej, reform demokratycznych i wolnorynkowych.

Elementem kontaktów samorządów terytorialnych z różnych państw jest współpraca euroregionalna. W formie instytucjonalnej realizuje ją ponad 60 regionów. Cechują się wyższym stopniem instytucjonalizacji struktur współpracy transgranicznej przejawiającej się między innymi:

- 1) powołaniem rad, sekretariatów i grup roboczych;
- 2) powiązaniem z wyspecjalizowanymi krajowymi i zagranicznymi organami;
- 3) pierwszeństwem inicjatyw lokalnych;
- 4) swobodnym ruchem towarowym i osobowym;
- 5) dobrze zorganizowaną siecią komunikacji kolejowej i drogowej związanych z nimi przejść granicznych.

Pełne zrealizowanie tych postulatów np. w zakresie swobodnego przepływu towarów i osób jest możliwy jedynie wtedy, gdy wszyscy uczestnicy takich porozumień będą członkami Unii Europejskiej.

Według ogólnej definicji Rady Europy euroregion to transgraniczna struktura założona przez władze lokalne lub regionalne, położone na obszarze granicznym z ich odpowiednikami po drugiej stronie granicy państwowej. Cechy euroregionu to:

- 1) położenie przygraniczne na terytorium co najmniej dwóch państw;
- 2) określony geograficzny obszar, obejmujący przygraniczne tereny dwu lub więcej państw;
- 3) zwartość terytorialna, sąsiedztwo gwarantujące swobodny przepływ towarów, osób i komunikację społeczną;
- 4) dobrowolność uczestnictwa, która wynika z zasady władztwa organizacyjnego jednostek samorządowych;
- 5) mniej lub bardziej sformalizowany charakter (najczęściej stowarzyszeń, wspólnot lub związków komunalnych);
- 6) instytucjonalizacja, czyli wyposażenie we własne organy, kierownicze, stanowiące i kontrolne oraz własny aparat urzędniczy;
- 7) własny budżet lub środki finansowe, kierowane na działalność euroregionu;
- 8) w miarę szerokie obejmujące kilka dziedzin pole współpracy gospodarczej, społecznej i kulturalnej, na ogół niewykraczające poza ustawowe kompetencje samorządów w poszczególnych krajach⁶⁸.

⁶⁸ T. Kaczmarek, *op.cit.*, s. 286.

Od strony prawno-administracyjnej euroregion jest porozumieniem między jednostkami terytorialnymi i ich stowarzyszeniami w krajach sąsiadujących. Jego utworzenie następuje z chwilą podpisania umowy, która w swej treści zawiera: strony euroregionu, jego nazwę, cele i organy, źródła finansowania i sposób podejmowania decyzji.

Euroregiony jako związki transgraniczne mogą powołać własne organy (rady, zgromadzenia, komitety, sekretariaty, komisje itp.), w skład których wchodzi reprezentanci władz samorządowych, grup społecznych, podmiotów gospodarczych itp., działający w imieniu jednostek członkowskich.

Euroregiony tworzą zarówno podstawowe jednostki administracyjne miasta, gminy oraz jednostki pośrednie, hrabstwa, powiaty, rejony, a nawet prowincje i regiony. Status prawny euroregionów jest bardzo zróżnicowany, co wiąże się z charakterem współpracy, jak i położeniem geograficzno-politycznym w granicach UE, na granicach UE i poza granicami UE. Są to:

- 1) stowarzyszenia krajowe bez osobowości prawnej,
- 2) stowarzyszenia *non profit* prawa prywatnego,
- 3) fundacje,
- 4) związki publiczno-prawne⁶⁹.

Idea euroregionów i wspólnotowe prawo gospodarcze gwarantuje swobodny przepływ towarów i pracowników. Bez takich gwarancji współpraca euroregionalna nie może w pełni się rozwijać. Taka sytuacja istnieje w stosunku do Polski i jej wschodnich sąsiadów, Ukrainy i Białorusi. Pełna współpraca obszarów przygranicznych tych państw, jak i ich samych będzie możliwa dopiero wtedy, kiedy Białoruś i Ukraina zostaną przyjęte do Unii Europejskiej.

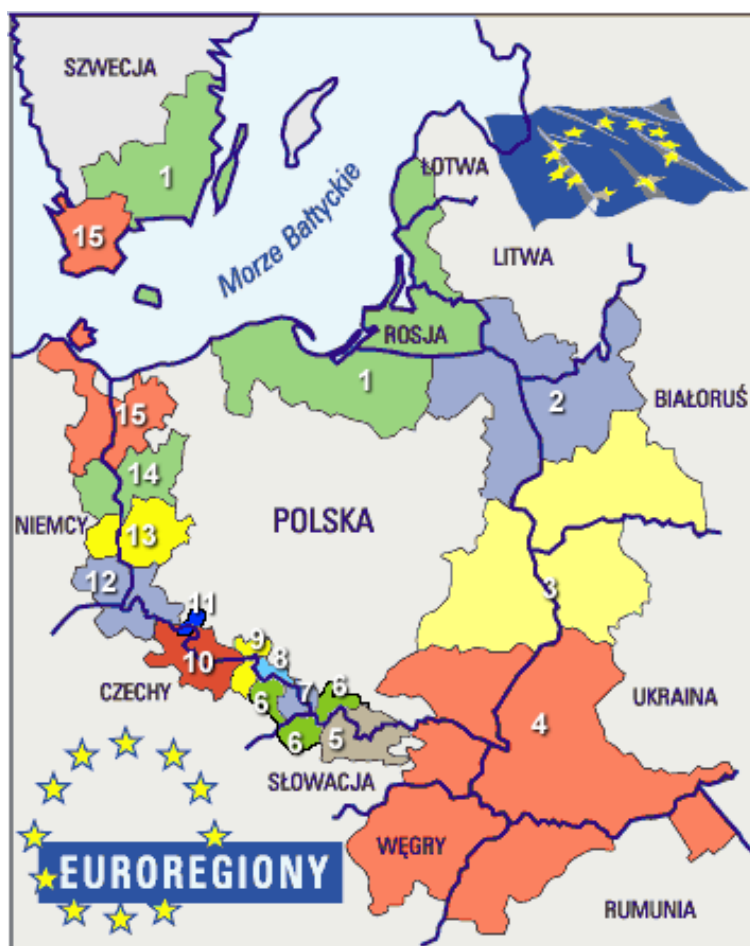
Od początku lat 90. z udziałem Polski powstało 18 euroregionów. Współpraca ta obejmuje 13 państw i jest prowadzona ze wszystkimi krajami sąsiadującymi z Polską⁷⁰. Ułatwiają one prowadzenie europejskiej

⁶⁹ Ibidem, s. 286–287.

⁷⁰ 18 euroregionów z polskim udziałem Nysa (1991 r., Polska–Niemcy–Czechy), Karpacki (1993 r., Polska–Słowacja–Ukraina–Węgry–Rumunia), Sprawa–Nysa–Bóbr (1993 r., Polska–Niemcy), Pro Europa Viadrina (1993 r., Polska–Niemcy), Tatry (1994 r., Polska–Słowacja), Bug (1995 r., Polska–Ukraina–Białoruś), Pomerania (1995 r., Polska–Niemcy–Szwecja), Głacensis (1996 r., Polska–Czechy), Niemen (1997 r., Polska–Litwa–Białoruś–Rosja), Pradziad (1997 r., Polska–Czechy), Bałtyk (1998 r., Polska–Rosja–Litwa–Łotwa–Szwecja–Dania), Śląsk Cieszyński (1998 r., Polska–Czechy), Silesia (1999 r., Polska–Czechy), Beskidy (2000 r., Polska–Czechy–Słowacja), Dobra-

polityki zagospodarowania przestrzennego. Realizują w praktyce politykę spójności, a także sprzyjają budowie podstaw wzajemnego zaufania i współpracy między wspólnotami lokalnymi, instytucjami samorządowymi oraz unijnymi.

Rys. Euroregiony w Polsce



1– Bałtyk, 2– Niemen, 3– Bug, 4– Karpaty, 5– Tatry, 6– Beskidy, 7– Śląsk Cieszyński, 8– Silesia, 9– Pradziad, 10– Glacensis, 11– Dobrawa, 12– Nysa, 13– Sprewa–Nysa–Bóbr, 14– Viadrina, 15– Pomerania.

Źródło: www. Unia Europejska. Europa. Euroregiony, data dostępu: 22 kwietnia 2012 r.

wa (2001 r., Polska–Czechy), Puszcza Białowieska (2002 r., Polska–Białoruś), Szeszupa (2003 r., Polska–Litwa–Rosja–Szwecja), Łyna–Ława (2003 r., Polska–Rosja).

Współpraca Polski, Litwy i Białorusi jest realizowana w ramach **Euroregionu Niemen**, który powstał na zasadzie trójstronnego porozumienia między Polską, Litwą oraz Białorusią 6 czerwca 1997 r. Główną jego ideą było zacieśnienie współpracy regionów, które łączyła podobna historia i tradycja. Inicjatywa utworzenia euroregionu pojawiła się na początku 1995 r. w Deklaracji II Bałtyckiego Forum Gospodarczego. W listopadzie 1995 r. podpisano porozumienie o utworzeniu Biura Euroregionu Niemen. 6 czerwca 1997 r. w Augustowie „Porozumienie o utworzeniu Związku Transgranicznego Euroregion Niemen” podpisali przedstawiciele strony polskiej, białoruskiej i litewskiej. 4 kwietnia 2002 r. w Białymstoku przyjęto w skład Związku obwód kaliningradzki Federacji Rosyjskiej. Władzami Euroregionu Niemen są: Prezydium Rady, Sekretariat, Komisja Rewizyjna (organ kontrolny)⁷¹.

W ramach Euroregionu Niemen istnieje pięć grup roboczych:

- 1) gospodarcza,
- 2) turystyczna,
- 3) ds. ochrony środowiska,
- 4) ds. społecznych,
- 5) ds. gospodarki przestrzennej.

W skład Euroregionu Niemen wchodzi:

- 4) ze strony polskiej Stowarzyszenie Euroregion Niemen, obejmujące samorządy lokalne z rejonu województwa podlaskiego i warmińsko-mazurskiego;
- 5) ze strony litewskiej członkostwo zadeklarowały rejony Alytus, Mariampol, Wilno;
- 6) ze strony białoruskiej obwód grodzieński;
- 7) ze strony rosyjskiej rejony Czerniachowsk, Gusiew, Oziorsk, Krasnoznamiensk, Niestierow (obwód kaliningradzki)⁷².

Należy podkreślić, że częścią Związku Transgranicznego Euroregion Niemen jest Stowarzyszenie Euroregion Niemen po stronie polskiej, które ma osobowość prawną. Swoimi działaniami obejmuje obszar Polski, a w szczególności obszar Euroregionu Niemen. Członkiem Stowarzyszenia może być każdy samorząd terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej i organizacje pozarządowe prowadzące działalność na terenie Polski, które na mocy uchwały właściwych organów wyraziły wolę przystąpienia do Stowarzyszenia⁷³.

⁷¹ www.Euroregion_Niemen, data dostępu: 22 kwietnia 2012 r.

⁷² Ibidem.

⁷³ Ibidem.

Euroregion Bałtyk powstał na zasadzie porozumienia 6 krajów: Danii, Łotwy, Litwy, Polski, Rosji i Szwecji w 1998 r. Prace organizacyjne zmierzające do utworzenia Euroregionu rozpoczęto w czasie międzynarodowej konferencji odbywającej się w dniach 28 lutego–1 marca 1997 r. w Malborku, na której został powołany Komitet Organizacyjny.

Zadaniem Komitetu było stworzenie fundamentów przyszłego Euroregionu pod nazwą Jantar, którą później zmieniono na Bałtyk, aby podkreślić wspólne dziedzictwo kulturowe i historyczne oraz położenie geograficzne regionów członkowskich. Po wielu konsultacjach 22 lutego 1998 r. w Malborku podpisano umowę o utworzeniu Regionu Bałtyk, którą sygnowali reprezentanci 6 krajów: Hrabstwa Bornholm z Danii, miasta i regionu Liepaja z Łotwy, obwodu Kłajpedy oraz miast Kłajpeda, Palanga i Neringa, gmin Kłajpeda, Kretynga, Situle i Skoudes z Litwy, Stowarzyszenia Gmin RP Euroregionu Bałtyk, województw: elbląskiego, gdańskiego, olsztyńskiego, słupskiego z Polski, Stowarzyszenia Gmin Obwodu Kaliningradzkiego z Rosji, Stowarzyszenia Władz Lokalnych Blelinge, Rady Hrabstwa Blelinge, Rady Administracyjnej Hrabstwa Blelinge, Stowarzyszenia Władz Lokalnych Hrabstwa Kronoberg i Rady Hrabstwa Kronoberg ze Szwecji⁷⁴.

Celem działalności Euroregionu Bałtyk jest dążenie do poprawy warunków życia ludzi zamieszkujących jego obszar, promocja kontaktów i współpracy społeczności lokalnych oraz zrównoważony rozwój regionu⁷⁵.

Podsumowanie

Współpraca międzynarodowa społeczności lokalnych ma umocowanie prawne w wymiarze międzynarodowym, europejskim i krajowym. Prowadzona jest w szerokim zakresie poprzez organizacje i stowarzyszenia. Ma wymiar regionalny oraz lokalny i daje:

- 1) większe możliwości rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych gmin i regionów,
- 2) wspólne wykonywanie zadań w porozumieniu z innymi jednostkami,

⁷⁴ R. Koszyk-Białobrzaska, R. Kisiel, *Euroregionalna współpraca i integracja na przykładzie euroregionu Bałtyk*, Olsztyn 2008, s. 77; www.wikipediaEuroregion.pl, data dostępu: 29 kwietnia 2013 r.

⁷⁵ www.wikipediaEuroregion.pl, data dostępu: 29 kwietnia 2013 r.

- 3) pozwala na bardziej skuteczne rozwiązanie problemów wymagających dużych nakładów organizacyjnych i finansowych.

Międzynarodowa współpraca jednostek samorządu terytorialnego spełnia ważną funkcję w pozyskiwaniu środków i realizacji wspólnych zadań na rzecz poprawy warunków życia społeczności lokalnej, prowadzi do wymiany doświadczeń oraz poszukiwania takich rozwiązań, które mogą znaleźć zastosowanie w różnych warunkach, przyczyniając się do poprawy jakości działania instytucji administracyjnych.

Współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz działanie w międzynarodowych zrzeszeniach coraz częściej traktowane są nie tylko jako prawo, ale i obowiązek samorządów terytorialnych. Korzyści z takiej współpracy należy rozpatrywać nie tylko w kontekście wymiany technicznej, ekonomicznej czy społecznej, ale także w idei rozpowszechniania i utrwalania wspólnych wartości samorządowych.

Abstract

The cooperation of self-government bodies with their foreign partners is a very important and current issue. It is being taken in order to solve own local and regional problems and to raise the competitiveness on the national and international level. Coping with objectives faced in the civil service is the sentence of the process being carried out by representative organs of regional units of European organizations. It is regarding the task and competence sphere resulting from the duty of the execution of own and commissioned duties indispensable for correct functioning of local community.