

Polskie województwa w stosunkach międzynarodowych – prawo i praktyka

Prof. dr hab. Maciej Perkowski

Kierownik Katedry Prawa Międzynarodowego Publicznego i Europejskiego,
Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku

Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, wskutek czego każda aktywność publiczna musi mieć swe podstawy prawne¹. Tytułowa działalność polskich województw w stosunkach międzynarodowych nie jest tu bynajmniej wyjątkiem. Potwierdza to (w kolejnych postanowieniach) sama ustawa zasadnicza.

Konstytucja RP a aktywność międzynarodowa województw, czyli podstawa

Art. 3 (Konstytucji) definiuje Polskę jako państwo unitarne, wykluczając w ten sposób istnienie w jej obrębie autonomicznych jednostek terytorialnych, a Polskę czyniąc jednolitym podmiotem prawa, także w stosunkach międzynarodowych. Tym samym niemożliwe wydaje się niezależne, odrębne funkcjonowanie w tej sferze jednostek samorządu terytorialnego, w tym województw. Wszelka zaś aktywność zagraniczna województw musi być podporządkowana wytycznym polityki zagranicznej państwa. Cezary Mik wskazuje, że konstrukcja ta obejmuje istotną treść ustrojowo-normatywną, która odnosi się do każdego elementu państwa, to jest: wspólnoty ludzkiej, terytorium, na którym jest ona stale osiadła oraz władzy

państwowej. Jednolitość państwa oznacza, że współtworząca ją wspólnota jest wyodrębniona jako jednolita grupa ludzka, wedle kryterium obywatelstwa polskiego – wspólnego i jedyne dla obywateli polskich (nie może istnieć inne obywatelstwo niż ogólnopolskie). Cezary Mik sugeruje, aby art. 3 Konstytucji kojarzyć w tym względzie z art. 1, wedle którego Polska jest wspólnym dobrem wszystkich obywateli (a nie np. mieszkańców). Nie stanowi uszczerbku dla owej zasady instytucja obywatelstwa Unii Europejskiej, wprowadzonego Traktatem z Maastricht z 7 lutego 1992 roku, gdyż jest ono rozwiązaniem specyficznym, stanowiącym niejako dodatek do obywatelstwa państw członkowskich, nie zastępując obywatelstwa krajowego, lecz do niego dołączając (art. 9 Traktatu o Unii Europejskiej)². Konstytucyjnie Polska jest zatem państwem jednolitym terytorialnie, w odróżnieniu od państw federalnych (m.in.: Stany Zjednoczone, Kanada, Argentyna, a w Europie: Niemcy, Austria, Belgia i Szwajcaria) i zregionalizowanych (np.: Hiszpania i Włochy)³, zaś wyodrębnione terytorialne jednostki podziału administracyjnego nie dysponują władztwem suwerennym, ani formalną autonomią (jak w okresie międzywojennym województwo śląskie,

1 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 (sprost. Dz. U. z 2001 r. nr 28, poz. 319, zm. Dz. U. z 2006 r. nr 200, poz. 1471), art. 2. Por.: C. Mik, *Status władz regionalnych i lokalnych państw członkowskich Unii Europejskiej w świetle prawa wspólnotowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, nr 2, s. 222.

2 C. Mik, *Opinia w sprawie prawnych aspektów aktywności międzynarodowej województw, zawieranych przez nie umów i porozumień oraz kompetencji Ministra Spraw Zagranicznych i Ministra Spraw Wewnętrznych*, BAS-WA-PEiM-371/13, Warszawa 2013, s. 2. Por.: M. Łyżnicka-Sanczenko, M. Szumarska, M. Podbielski, *Międzynarodowa aktywność województwa podlaskiego*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, s. 173.

3 Por.: T. Parteka, *Regiony i system terytorialny*, (w:) *Regiony*, Z. Brodecki (red.), Warszawa 2005, s. 66-67.

dysonujące autonomią na podstawie statutu z 15 lipca 1920 r.)⁴. Władztwo państwowe nie jest więc rozdzielone między władzę centralną i władze regionalne, lecz ma kształt jednolity, co skutkuje wyłącznością władzy państwowej, chyba że inaczej stanowi Konstytucja (m.in. w kontekście art. 90, art. 117). Władze regionalne nie są oczywiście konkurentem władzy centralnej, ani nie mogą być tak traktowane przez władzę centralną⁵. Konstytucja (w artykule 15) opiera ustrój terytorialny RP na zasadzie decentralizacji władzy publicznej, według podziału terytorialnego ukształtowanego z uwzględnieniem więzi społecznych, gospodarczych lub kulturowych i zapewniającego jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych w zakresie, który nie skutkuje naruszenia zasady jednolitości państwa i dobra wspólnego (art. 3 i 1 Konstytucji)⁶. W Polsce samorząd terytorialny (w tym wojewódzki) wykonuje wszelkie zadania publiczne, niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych (art. 163 Konstytucji), w tym zadania własne, służące zaspokojeniu potrzeb wspólnoty samorządowej (art. 166 ust. 1) i zadania zlecone, które ustawodawca może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego (ust. 2). Choć Konstytucja RP nie czyni województw podstawowymi jednostkami samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 1 lokuje tu gminy), to jednak przyznaje im (jak i pozostałym jednostkom samorządu terytorialnego) własną osobowość prawną i ochronę

sądową jej realizacji (art. 165). Należy tu wyraźnie podkreślić, że to do Rady Ministrów należy kompetencja prowadzenia polityki zagranicznej RP (art. 146 ust. 1), a także sprawowanie ogólnego kierownictwa w stosunkach z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi, zawieranie umów międzynarodowych wymagających ratyfikacji oraz zatwierdzenie i wypowiedzenie innych umów międzynarodowych (ust. 3 punkty 9 i 10)⁷. Konstytucja nie zawiera podstawy do samodzielnego podejmowania i utrzymywania przez województwa stosunków z podmiotami prawa międzynarodowego, w szczególności z państwami trzecimi i z organizacjami międzynarodowymi, aczkolwiek równocześnie nie zamyka im drogi do stosunków międzynarodowych. Artykułu 172 Konstytucji stanowi, że: „jednostka samorządu terytorialnego ma prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw”. Prawa województw (i innych jednostek samorządu terytorialnego) wyartykułowane w art. 172 rozumiane są jako publiczne prawa podmiotowe jednostek samorządowych mieszczące się w zakresie zasady samodzielności, o której mowa w konstytucyjnym art. 165, przez co podlegają ochronie sądowej⁸. Jest to faktyczne legislacyjne odzwierciedlenie treści artykułu 10 ust. 2 i 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego⁹. Konstytucja nakazuje polskiemu prawodawcy ustawowo określić zasady działalności zagranicznej, której dotyczy art. 172¹⁰, co trafnie wyjaśnił Janusz Szymański, argumentując, że ten przepis nie nadaje się do bezpośredniego stosowania, a przynajmniej budzi to poważne wątpliwości¹¹.

4 Por.: P. Bałbys, *Ruch Autonomii Śląska – w stronę nowoczesnego ruchu regionalnego*, [w:] *WieloPolska regionalna? Regionalizm w Polsce a polityka strukturalna Unii Europejskiej*, pod red. K. Bondyry, M. S. Szczepańskiego, P. Śliwy, Poznań 2008; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 38-39; S. Czarnow, *Współpraca zagraniczna województw*, „Państwo i Prawo” 2000, s. 59-60; A. Ławniczak w komentarzu do art. 3 Konstytucji, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, pod red. J. Bocia, Wrocław 1998, s. 21; C. Mik, *Opinia w sprawie prawnych ...*, s. 3; P. Sarnecki w komentarzu do art. 5 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2007; R. Sowiński, *Ustawowa regulacja udziału samorządu terytorialnego w międzynarodowych zrzeszeniach społeczności lokalnych*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 7-8, s. 34.

5 Zob.: A. Błaś w komentarzu do art. 3, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej... op. cit.*, s. 20; C. Mik, *Opinia w sprawie prawnych ...*, s. 3-4; P. Sarnecki w komentarzu do art. 3 Konstytucji... op. cit., pkt 1 i 3.

6 Trybunał Konstytucyjny stwierdził w wyroku dotyczącym likwidacji gmin warszawskich z 18 lutego 2003 r. (K 24/02), że „Polska nie jest federacją jednostek samorządu terytorialnego, a pozycję ustrojową tych jednostek należy określać wyważając konsekwencje poszczególnych wartości konstytucyjnych i zasad ustrojowych oraz analizując zachodzące między nimi interferencje”. Por.: wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zmiany sposobu ustalania wyników wyborów samorządowych – blokowanie list z 3 listopada 2006 r. (K 31/06). Tak C. Mik, *Opinia w sprawie prawnych ...*, s. 4-5. Zob. też: B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej... op. cit.*, s. 108; P. Sarnecki w komentarzu do art. 15 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2005, pkt 3-4.

7 C. Mik, *Opinia w sprawie prawnych ...*, s. 5-7. Por.: P. Sarnecki w komentarzu do art. 163 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz... op. cit.*, pkt 2.

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

9 Dz.U. 1994 Nr 124 poz. 607, z modyf., które wprowadza Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędów (zasadniczo polegającego na wprowadzeniu określenia „lokalny” zamiast „terytorialny”).

10 Por.: M. Perkowski, *Polskie województwa w stosunkach międzynarodowych*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 2, s. 106-107.

11 J. Szymański, *Podstawy prawne współpracy transgranicznej i regionalnej Polski ze wschodnimi sąsiadami*, Suwałki 2002 (maszynopis udostępniony przez autora, w związku z brakiem egzemplarzy drukowanych), s. 45.

Ustawowe ujęcie aktywności międzynarodowej polskich województw, czyli konkretyzacja

Na podstawie przywoływanego już art. 15 Konstytucji ustawa z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa¹² wyodrębniła z dniem 1 stycznia 1999 r. trzy szczeble jednostek terytorialnych: gminy, powiaty oraz województwa. Szesnaście województw zostało wyszczególnionych *explicite*, a ustawodawca wyszczególnił też gminy wchodzące w ich skład (art. 2, załącznik). Szczegółowe zasady organizacji i działania samorządu województwa określiła zaś ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹³, której rozdział 6 zatytułowany *Współpraca zagraniczna* wskazuje w swych postanowieniach, że województwa prowadzą współpracę zagraniczną na podstawie uchwalonych przez sejmik województwa (bezwzględna większość głosów ustawowego składu) *Priorytetów współpracy zagranicznej województwa*, w których określone zostają: główne cele współpracy zagranicznej, priorytety geograficzne przyszłej współpracy, zamierzenia, dotyczące przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych.

Ustawa o samorządzie województwa w art.1 przedstawia województwo jako tworzoną z mocy prawa przez mieszkańców województwa regionalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Koresponduje to wprost z art. 16 Konstytucji RP, wskazującym, że ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową, odzwierciedlając tą zasadę na poziomie województwa samorządowego. Wojewódzka (regionalna) wspólnota samorządowa jest podmiotem zbiorowym – korporacyjnym, jednak utożsamianym z odpowiednim terytorium. W odróżnieniu od samorządów zawodowych czy gospodarczych – kluczowym atutem samorządu województwa (oraz pozostałych szczebli samorządu terytorialnego) jest terytorium, tj. wyodrębniony obszar geograficzny w granicach Rzeczypospolitej Polskiej, umożliwiający decentralizację władzy, zdolność do wykonywania zadań samorządowych (art. 15 Konstytucji RP), możliwość zachowania więzi historycznych, społecznych i gospodarczych między mieszkańcami oraz świadomość wspólnoty. Terytorium ma tu postać pojęcia publicznoprawnego określającego przynależność mieszkańców, a zarazem jednostki wyznaczającej zasięg obszarowy realizowanych przez nią zadań publicznych. Ustawa nie zawiera definicji legalnej „mieszkańców województwa”, ani nie kreuje tu szczególnego statusu ustrojowego (poza prawem podej-

mowania rozstrzygnięć oraz prawem do konsultacji)¹⁴. Trzeba wszakże podkreślić, że konstytucyjna zasada samorządu terytorialnego gwarantuje obywatelom udział w realizowaniu władzy właśnie poprzez konstrukcję ustroju władztwa lokalnego umożliwiającą im realne decydowanie o sprawach lokalnych (albo realny wpływ na nie). Andrzej Szewc w składzie regionalnej wspólnoty samorządowej akceptuje wyłącznie osoby fizyczne, pozostawiając poza wspólnotą jednostki organizacyjne, choćby dysponowały one osobowością prawną. Stosuje przy tym kryterium miejsca zamieszkania (w rozumieniu kodeksu cywilnego/KC), które osoba posiada w danej chwili tylko jedno (art. 25-28 KC)¹⁵. Inna koncepcja kryterium przynależności do zasobu „mieszkańców województwa” wiąże się z identyfikacją osób mogących podejmować rozstrzygnięcia w drodze powszechnego głosowania jako mieszkańcy województwa oraz udziału w referendum. Koncepcja ta wydaje się nietrafna, albowiem można sobie hipotetycznie wyobrazić, że mieszkańcem regionalnej wspólnoty samorządowej będzie osoba pozbawiona praw publicznych obejmujących czynne i bierne prawa wyborcze do organu władzy publicznej oraz prawo do pełnienia funkcji w organach i instytucjach samorządu terytorialnego (art. 40 § 1 kodeksu karnego/KK). Ponadto, wykluczenie z grona „mieszkańców województwa” osób niepełnoletnich także skłania do zastrzeżeń. Rację ma Jan Boć, wskazujący, że mamy tu do czynienia z fikcją prawną, a w istocie obciążenie określonym obowiązkiem wszystkich obywateli nie jest jednocześnie obciążeniem wspólnoty samorządowej, ponieważ wszyscy mieszkańcy nie muszą mieć jednego wspólnego interesu, a w całym porządku prawnym, poza mylną regulacją art. 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, nie ma ani jednego przepisu, który wspólnocie samorządowej coś przyznawałby lub czymś ją obciążał¹⁶.

Wedle ustawy (art. 76) – prowadzenie współpracy województwa ze społecznościami regionalnymi innych państw musi następować w zgodzie z prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami, w granicach zadań i kompetencji województwa. W konsekwencji – priorytety współpracy zagranicznej województwa, projekty umów o współpracy zagranicznej oraz umowy o przystąpieniu do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych muszą zostać zaakceptowane przez ministra spraw zagranicznych. W ten sposób polityka zagraniczna pozostaje w kompetencji rządu, a samorząd wojewódzki pro-

14 Por.: P. Uziębło, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2007.

15 A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008.

16 Patrz: *Powiat*, pod red. J. Bocią, Wrocław 2001, s. 22-23.

12 Dz. U. z 1998 r., nr 96, poz. 603, ze zm.

13 Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590, ze zm.

wadzi jedynie współpracę zagraniczną¹⁷. Joanna Lemańska zauważa, że ustawa o samorządzie województwa w sposób wyraźny zawężyła możliwość współpracy zagranicznej województw jedynie do szczebla regionalnego. Odbywać się może ona w ramach współpracy województwa ze społecznościami regionalnymi innych państw¹⁸. Ograniczenie to wydaje się skupiać na relacjach bilateralnych, pozostając *de facto* bezskuteczne wobec relacji wielostronnych, zwłaszcza zorganizowanych (np. w ramach euroregionów). Na tym tle rysuje się problem zróżnicowania struktury samorządowej Polski i Litwy (w wyniku reformy administracyjnej na Litwie brakuje odpowiednika polskiego województwa).

Warto zauważyć, że przy formułowaniu strategii rozwoju województwa i realizacji polityki rozwoju (art. 12 ustawy), samorząd województwa współpracuje m.in. z organizacjami międzynarodowymi i regionami innych państw, zwłaszcza sąsiednich. Organizowanie tej współpracy ustawa wlicza do zadań zarządu województwa (art. 41), dodając tu także organizowanie współpracy ze strukturami samorządu regionalnego w innych krajach i z międzynarodowymi zrzeszeniami regionalnymi. Ustawa (art. 76 ust. 2) stwierdza również, że województwo uczestniczy w działalności międzynarodowych instytucji regionalnych oraz jest w nich reprezentowane na zasadach określonych w porozumieniu zawartym przez ogólnokrajowe organizacje zrzeszające jednostki samorządu terytorialnego¹⁹. Chodzi tu o drugie z praw wskazanych w art. 172 Konstytucji, jednakże ustawa ujmuje współpracę zagraniczną szeroko, włączając doń także uczestnictwo w działalności międzynarodowych instytucji regionalnych oraz przystępowanie do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych²⁰. Ustawa wyłącza do osobnej regulacji zagadnienie akcesji do zrzeszeń międzynarodowych. Z kolei zasady udziału w działalności instytucji międzynarodowych mają określać porozumienia zawarte przez ogólnokrajowe organizacje zrzeszające jednostki samorządu terytorialnego (art. 76 ust. 2). W praktyce chodzi tu o Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej. Cezary Mik słusznie wskazuje, że

regulacja ustawowa dotyczy jedynie bardzo ogólnych ram współpracy zagranicznej województw, a w szczególności zasad (art. 76 ust. 1) oraz trybu (art. 75-77, zwłaszcza art. 77) jej podejmowania²¹. W odniesieniu do pierwszego z uprawnień wymienionych w art. 172 Konstytucji RP *lex specialis* jest ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, które definiuje jako organizacje, związki i stowarzyszenia powoływane przez społeczności lokalne, co najmniej dwóch państw, zgodnie z ich prawem wewnętrznym. Ustawa wskazuje, że – jak już było mowa – województwa mogą przystępować do międzynarodowych zrzeszeń jedynie w granicach posiadanych kompetencji i w zgodzie z obowiązującym prawem wewnętrznym, a w szczególności po zatwierdzeniu stosownej uchwały przez Ministra Spraw Zagranicznych²². Nie bez znaczenia dla tytułowej problematyki jest także ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów²³, a pośrednio – wiele innych uregulowań, których omówienie wykracza ponad założenia tego opracowania, zwłaszcza, że współpraca zagraniczna województw (jak każda – w zasadzie – współpraca w stosunkach międzynarodowych) obramowana jest wiążącym Polskę prawem międzynarodowym²⁴. Ponadto należy mieć na uwadze dokumenty strategiczne, które niejednokrotnie stanowią punkt wyjścia dla regionalnych programów operacyjnych, kolejnych uchwał, czy wniosków o przystąpienie do zrzeszeń. Pomocniczą rolę pełni zaś właściwe przedmiotowo orzecznictwo. Ciekawym przykładem może być tu argumentacja Trybunału Konstytucyjnego RP²⁵, który sformułował uprawnienie do nieskrępowanego tworzenia wspólnoty samorządowej, wskazując, że nie tylko społecznościom lokalnym, jako zbiorowości przepis prawa nadaje podmiotowość w sensie polityczno-socjologicznym (niezależnie od istniejących struktur organizacyjnych), ale daje również mieszkańcom prawo do niezakłóconego pozostawania w istniejących strukturach terytorialno-politycznych,

17 Praktyka w tym względzie zbliża się już do 15-lecia. Uchwałę z tytułowaną „Priorytety współpracy zagranicznej województwa” w czerwcu 1999 roku, jako pierwsze województwo w Polsce przyjął samorząd województwa dolnośląskiego. Ministerstwo Spraw Zagranicznych zaakceptowało ją nie zgłaszając żadnych uwag. Por.: M. Perkowski, *Polskie województwa...*, s. 107.

18 J. Lemańska, *Koncepcja samorządu województwa na tle porównawczym*, Kraków 2006, s. 242.

19 M. Perkowski, *Polskie województwa...* op. cit., s. 107.

20 Por. komentarze do ustawy: A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa...* op. cit., s. 507 i n.; *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2012, s. 583 i n.; *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, pod red. P. Drembkowskiego, Warszawa 2020, s. 358 i n. oraz ekspertyzę: C. Mik, *Opinia w sprawie prawnych...*, s. 8.

21 C. Mik, *Opinia w sprawie prawnych...*, s. 8-9.

22 Dz. U. z 2000 r., nr 91, poz. 1009, ze zm. M. Perkowski, *Polskie województwa...*, nr 2, s. 107-108. Zdaniem R. Kusiak-Winter, *Uwagi o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2003, nr 2486, s. 63-65 – wymienione zasady ustawowe mają charakter deklaratoryjny, gdyż wynikają z całości norm systemu prawnego RP. Por.: C. Mik, *Opinia w sprawie prawnych...*, s. 9-10.

23 Dz. U. z 2005 r., nr 90, poz. 759, art. 19 i 20. Por.: C. Mik, *Opinia w sprawie prawnych...*, s. 13.

24 Na ten temat: M. Perkowski, *Międzynarodowa współpraca województw w prawie i praktyce*, Białystok 2013, s. 53 i n.

25 Orzecznictwo TK było już wzmiankowane przy okazji omawiania podstaw konstytucyjnych tytułowej problematyki.

jeśli tylko godzą się na nią, bo respektują wykształcone, zwykle w dłuższym okresie, więzi łączące mieszkańców²⁶. Ponadto TK wskazał, że „Granice decentralizacji wyznaczone są przede wszystkim przez zasadę jednolitości Rzeczypospolitej”. W powołanym wyroku TK stwierdził również, że „Zasada samodzielności gminy (art. 165 Konstytucji) nie może być absolutyzowana w drodze jednostronnej interpretacji tej zasady, dokonywanej w oderwaniu od innych zasad ustrojowych, a w szczególności od zasady jednolitości państwa (art. 3 Konstytucji) i zasady dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji). Polska nie jest federacją jednostek samorządu terytorialnego, a pozycję ustrojową tych jednostek należy określać wyważając konsekwencje poszczególnych wartości konstytucyjnych i zasad ustrojowych oraz analizując zachodzące między nimi interferencje²⁷. Co istotne – aktualność wydaje się zachowywać także uchwała TK z 27 września 1994 r., według której: „Jednostki samorządu terytorialnego (...) wykonując zadania publiczne uczestniczą, w zakresie określonym przez ustawodawcę, w sprawowaniu władzy państwowej (...)”²⁸.

Status prawny polskich województw w stosunkach międzynarodowych, czyli potencjał

Aktualny status prawny polskich województw w stosunkach międzynarodowych określa je jako podmioty prawa polskiego (osoby prawne prawa krajowego), które poprzez swe działania włączają się w określone procedury międzynarodowe, a przez to budują swój status międzynarodowy. Ich podmiotowość prawnomiędzynarodowa można identyfikować *in statu nascendi*²⁹. Składa się to na złożony proces towarzyszący od lat międzynarodowemu obrotowi prawnemu, polegający na równoległym (obok „hard law”) rozwoju jego „miękkiej” sfery („soft law”). Wskutek tego unormowaniom wiążącym towarzyszy wzrastająca liczba dokumentów niewiązących, a podmiotom prawa międzynarodowego przybywa towarzystwa rozmaitych „aktorów”, „beneficjentów” itp. form pośrednich. Nie jest to, bynajmniej, sytuacja właściwa. Grozi ona bowiem

ewentualnym ukształtowaniem się alternatywnego „quasi-porządku”, osłabiającego prawo w jego „czystej” postaci. Można przeciwdziałać temu procesowi poprzez zrównoważony postęp prawotwórstwa, obejmujący identyfikację i analizę przemian w praktyce obrotu prawnego, a następnie podejmowanie działań korygujących praktykę albo stan prawny (poprzez jego rzetelne uaktualnianie)³⁰. Należy wskazać, że województwa są specyficzną kategorią osób prawnych, inną niż przedsiębiorstwa i NGOs-y. Mają jednak swoje cele, zadania i specyfikę, która determinuje podstawy przedmiotowe potencjalnej podmiotowości prawnomiędzynarodowej. Województwo samorządowe jest przy tym wspólnotą o charakterze regionalnym. Pojęciem jednostki samorządu regionalnego posługuje się Konstytucja RP (art. 164 ust. 2)³¹. Charakter regionalny determinuje zakres zadań wspólnych dla osób tworzących tego rodzaju wspólnotę. Utworzenie regionów i powierzenie im części zadań publicznych musi być rozważane w ujęciu efektywności i racjonalności w realizacji tych zadań (których wykonywanie na niższym poziomie byłoby tym samym niezasadne). Istotnym wyróżnikiem (owych zadań) jest tu współpraca zagraniczna, zwłaszcza z innymi jednostkami samorządu terytorialnego odpowiadającymi polskimi województwom (które można określić jako regiony)³².

Niezależnie od niuansów prawnych i towarzyszących im dylematów teoretycznych, polskie województwa wpisują się w formułę regionu europejskiego *sensu largo*. Najbliżej im do postaci regionu w ramach państwa unitarnej (np. Francji), ale nie można bezwzględnie wykluczyć postępu regionalizacji w Polsce. Niemal na pewno można zaś

30 Brak rzetelności prowadzi zaś do patologicznego zjawiska, które metaforycznie można określić jako „fawelizacja prawa”. Zachodzi ono wówczas, gdy władza wykonawcza napotyka bariery prawne w toku realizacji swych celów egzekutywnych, zamiast uszanować prawo i poszukać sposobu ich osiągnięcia w obowiązującym stanie prawnym, wszczyna legislację i „produkuje odrębnie” wycinkowe regulacje prawne (nowelizując, kodyfikując itd.) „pod bieżące potrzeby”. W ten sposób prawo traci cechy systemowe, staje się niespójne i nieprzewidywalne (o pewności prawa można zapomnieć), a do prawa w jego klasycznej postaci ma się tak, jak fawele z Rio de Janeiro do solidnej architektury miejskiej.

31 J. Szymański twierdzi, że istnienie regionalnego szczebla zasadniczego podziału terytorialnego kraju jest obligatoryjne w świetle art. 164 ust. 2 Konstytucji. *Idem*, *Podstawy prawne współpracy transgranicznej...* op. cit., s. 25.

32 B. Banaszak określa region, jako zazwyczaj najwyższą jednostkę terytorialnego podziału państwa, stanowiącą najczęściej wyodrębniony geograficznie obszar o silnych więzach historycznych, kulturalnych, gospodarczych, społecznych i często etnicznych, w ramach którego prowadzona jest z punktu widzenia społeczności regionu samodzielna polityka gospodarcza, społeczna i kulturalna, zabezpieczająca wspólnotę interesów społeczności danego obszaru. *Idem*, *Konstytucja RP. Komentarz...* op. cit.; por.: S. Wrzosek, *System: Administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji*, Lublin 2008, s. 123-152.

26 Wyrok TK z 26 lutego 2003 r., K 30/02, Legalis.

27 Wyrok TK z 18 lutego 2003 r., K 24/02, Legalis.

28 Patrz: uchwała TK z 27 września 1994 r., W 10/93.

29 Na temat podmiotowości prawa międzynarodowego patrz np.: C. Brölmann, J. Nijman, *Legal personality as a fundamental concept of international law* (Amsterdam Law School Legal Studies Research Paper No. 2016-43, Amsterdam Center for International Law No. 2016-17); J. d'Aspremont & S. Singh (red.), *Concepts for International Law Contributions to Disciplinary Thought*, Edward Elgar Publishing, London 2017.

wykluczyć w Polsce model federacyjny, niezależnie od tego, jak silne będą polskie regiony w stosunkach międzynarodowych. Jako regiony europejskie polskie województwa w prawie Unii Europejskiej (poprzez relacje z Komisją Europejską, Komitetem Regionów i szereg innych atrybutów) podlegają funkcjonalnemu upodmiotowieniu. Stopniowo rozszerzają swoje członkostwo w międzynarodowych zrzeszeniach samorządowych, co stanowi istotny czynnik ich umiędzynarodowienia oraz faktycznego zróżnicowania względem władz państwowych w aktywności na forum międzynarodowym. Polskie województwa realizują ponadto cały szereg formalnych i nieformalnych czynności prawnych w stosunkach międzynarodowych, a zwłaszcza zawierają porozumienia (których charakter prawny budzi wzbudza uzasadnione kontrowersje³³) oraz realizują projekty międzynarodowe. Problemy powoduje ewentualna odpowiedzialność prawna województw, w związku z ich aktywnością międzynarodową, bo w dłuższej perspektywie ani wyręczenie ich w tym przez państwo (MSZ), ani unikanie odpowiedzialności nie sprzyja współpracy międzynarodowej. Należałoby ją porządkująco uregulować, a przynajmniej instrukcyjnie zarysować. Warto przy tym rekomendować sposoby rozwiązywania sporów, które prowadzą do ustalenia odpowiedzialności (choćby poprzez odesłanie). Te i inne zabiegi projakościowe (zabezpieczenie kadrowe, finansowe, organizacyjne, wirtualne) zapewniają wertykalny rozwój międzynarodowej współpracy województw. Rozwój horyzontalny następuje w zasadzie nieustannie, jednak w dążeniu do doskonalenia i pogłębiania istniejącej współpracy – jest mało racjonalnym podejściem (do zarządzania zasobami osób i usług). Gdy bowiem zdamy sobie sprawę, czym jest międzynarodowa współpraca województw (prawidłowo realizowana współpraca międzynarodowa województw stanowi realny obszar ich upodmiotowienia, gdyż na forum krajowym podlegają one zwykle politycznemu zawłaszczeniu i często stają się kontynuacją / powieleniem państwa), łatwo zrozumiemy, że realizowana równoległe i w zgodzie z polityką zagraniczną państwa wzmacnia (owa współpraca) podmiotowość województw jako taką. Właściwym podejściem wydaje się tu założenie o nierywalizowaniu województw z państwem, przy jednoczesnym wzajemnym uzupełnianiu się, ku zaspokojeniu potrzeb regionalnych, a zarazem osiągnięciu celów państwowych, czyli zastosowanie zasady subsydiarności w stosunkach zagranicznych państwa i województw (które mogą rozwijać swą aktywność podmiotową w stosunkach międzynarodowych, bez uszczerbku dla podmiotowości Rzeczypospolitej Polskiej). Upodmiotowione

w stosunkach międzynarodowych województwo samorządowe staje się w ten sposób efektywnym europejskim regionem w dojrzałym europejskim państwie³⁴.

Praktyka, czyli jak potencjał jest wykorzystywany...

Relacje państwa i regionu wobec terytorium można przyrównać do relacji właściciela i użytkownika nieruchomości, na której ten ostatni (odpłatnie) prowadzi działalność zarobkową, podnosząc tym samym jej wartość. Jeśli owa działalność funkcjonuje dobrze – właściciel nieruchomości na tym korzysta, w dodatku progresywnie. Jeśli zaś funkcjonuje źle – właściciel traci (nawet jeśli nie od razu, to ostatecznie... także traci). Przed pięciu laty stwierdziłem, że „W polityce zagranicznej państwa zbyt mało miejsca poświęca się współpracy międzynarodowej regionów, a szkoda. Trudno oczekiwać, że regiony bez polityki w zakresie współpracy międzynarodowej będą ją realizowały systematycznie, perspektywicznie i podmiotowo. Niezrozumiałe jest, dlaczego państwo – zawłaszczając całość polityki zagranicznej, wskazując województwom zasadność współpracy międzynarodowej – samo w swej polityce zagranicznej nie kładzie dostatecznego nacisku na aktywność regionów na forum międzynarodowym oraz nie uszczegóławia i nie konkretyzuje swej praktyki pod kątem regionów. [...] Wydaje się, że optymalny byłby model, gdzie przygotowanie polityki zagranicznej państwa byłoby poprzedzone przygotowaniem polityki zagranicznej regionów (oddolnie, ale w określonych normach i praktykach), które następnie byłoby wspólnie (w układzie rząd – regiony) dyskutowane, weryfikowane i przełożonyby się na fragment polityki zagranicznej państwa w odniesieniu do regionu”³⁵. Wedle Igora Ksenicza doza optymizmu widoczna (wg IK) w tytule mojego tekstu, wynikająca (w jego ocenie) z początkowych doświadczeń funkcjonowania wymiaru samorządowego i obywatelskiego polskiej polityki zagranicznej, nie wydaje się uzasadniona, zważywszy na wydarzenia, które nastąpiły po 2015 roku³⁶. Nie wdając się w głębszą polemikę z cytowanym Autorem – chciałbym zauważyć z jednej strony, że mój wywód nie był

34 Na koniec można wyrazić ambiwalencję w związku z sytuacją, że utrzymująca się aktualność postulatów i wniosków, które przedstawiłem w 2013 roku w tym akurat obszarze nie napawa mnie satysfakcją... Por. M. Perkowski, *Międzynarodowa współpraca...* op. cit.

35 M. Perkowski, *Ustępująca ambiwalencja władzy wykonawczej, czyli współpraca zagraniczna polskich regionów a polityka zagraniczna państwa*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, z. 20/B, s. 43-44.

36 I. Ksenicz, *Ku modelowi polskiej paradyplomacji*, „Sprawy Międzynarodowe” 2020, tom 73, nr 3, s. 237-238.

33 M. Perkowski, K. Wnorowski, *Międzynarodowa współpraca województw a źródła prawa międzynarodowego*, [w:] *Z problematyki źródeł prawa międzynarodowego*, pod red. B. Mielnik, Wrocław 2017.

nacechowany optymizmem, lecz stanowił postulat naukowy wobec praktyki (co stosuje sam Igor Ksenicz w cytowanym artykule³⁷). Z drugiej strony – niezależnie od bieżącej sytuacji w praktyce – ów postulat się nie zdezaktualizował, gdyż ma charakter strategiczny. Zakładam, że w doskonaleniu tak skomplikowanej kwestii, jak współpraca zagraniczna regionów należy wykazać się cierpliwością, pozytywistyczną postawą i stronić od skrajnego wnioskowania (do czego zachęcam przywołanego Autora).

Igor Ksenicz w cytowanym tu swoim niedawnym artykule przedstawił funkcjonowanie wzajemnych relacji aktywności zagranicznej samorządu terytorialnego oraz polityki zagranicznej państwa w ciągu ostatniej dekady³⁸, poczynając od uruchomienia mechanizmu wymiaru samorządowego i obywatelskiego w 2012 roku, poprzez jego założenia w odniesieniu do polityki zagranicznej (promocja, pogłębienie debaty przedmiotowej i zabezpieczenie merytoryczne)³⁹ oraz funkcjonalne instrumentarium (współpraca instytucjonalna⁴⁰, wsparcie finansowe⁴¹ oraz komunikacja społeczna⁴²). Autor akcentuje pozytywne implikacje omawianego procesu, skutkujące znaczącą poprawę komunikacji pomiędzy MSZ a jednostkami samorządu terytorialnego (przede wszystkim udrożnienie procedur wydawania zgód ministra na inicjatywy zagraniczne województw i przystępowanie j.s.t. do zrzeszeń międzynarodowych)⁴³. Ten proces Igor Ksenicz nazywa – pierwszym podejściem do instytucjonalizacji współpracy administracji rządowej i samorządowej w zakresie polityki

zagranicznej⁴⁴. Z przejściem władzy (a zarazem kierownictwa MSZ) przez Zjednoczoną Prawicę w 2015 roku cytowany Autor wiąże postępujący regres tego procesu. Uzasadnia, że choć w 2016 roku Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego (który określa jako „rządowy think tank”) opublikował raport pt. „Współpraca międzynarodowa miast polskich”, który miał stanowić element diagnozy na rzecz opracowania „całościowego modelu współpracy międzynarodowej miast polskich” i posłużyć wypracowaniu „strategii wdrożeniowej”⁴⁵, to do dziś ani ów model, ani strategia nie zostały opracowane, a MSZ *de facto* wygasza (formalnie nie kończąc) inicjatywę wymiaru samorządowego i obywatelskiego polskiej polityki zagranicznej⁴⁶. Podkreśla też, że autorzy raportu NIST, na podstawie sondażowego badania jednostek samorządu terytorialnego, sformułowali wniosek, że „praktycznie nie funkcjonuje trwała współpraca na linii Ministerstwo Spraw Zagranicznych – polskie samorządy”, jednak w jego ocenie współpraca instytucjonalna zamarła dopiero po zmianie rządu w 2015 roku⁴⁷.

Hipoteza Igora Ksenicza, którą poddał on wstępnej weryfikacji, zakłada, że rezygnacja z mechanizmu wymiaru samorządowego i obywatelskiego polskiej polityki zagranicznej wpływa negatywnie na rozwój polskiej paradyplomacji i realizację polskiej polityki zagranicznej w ogóle, a artykuł ma stanowić przyczynek oraz teoretyczną podstawę do dalszych badań nad docelowym modelem polskiej paradyplomacji. Cytowany Autor prezentuje podejście interesujące, a jego wydzwięk odnośnie do współpracy zagranicznej polskich województw (to zagadnienie interesuje nas w tym opracowaniu szczególnie) skłania do refleksji ku weryfikacji stanu rzeczy.

37 Tamże, s. 247, gdzie Autor zdaje się postulować, aby: „Tematy, których rząd nie chce podejmować na arenie międzynarodowej (np. polityka klimatyczna, polityka migracyjna, ochrona mniejszości), mogłyby – za zgodą władz centralnych – zostać zagospodarowane właśnie przez j.s.t. Rząd podzieliłby się w pewien sposób z samorządem odpowiedzialnością za politykę zagraniczną.” Jest to, skądinąd, interesująca koncepcja, niezależnie od jej aktualnego skorelowania z praktyką.

38 I. Ksenicz, *Ku modelowi polskiej paradyplomacji*, „Sprawy Międzynarodowe” 2020, tom 73, nr 3, s. 243-244. Opracowanie to, w związku z aktualnością, wielowątkowością i przedmiotowymi odniesieniami warto przytoczyć tu szerzej.

39 *Samorządowy i obywatelski wymiar polskiej polityki zagranicznej w działaniach Ministerstwa Spraw Zagranicznych*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2016, s. 7.

40 Zarówno w ramach gremiów oficjalnych, takich jak Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego (jej Zespół ds. Międzynarodowych) oraz Konwent Marszałków, jak i nieoficjalnych, takich jak Stała Ogólnopolska Konferencja Współpracy Międzynarodowej Samorządów (coroczne konferencje organizowane przez samorządy województw w latach 2012–2015, w których – oprócz samorządowców – uczestniczyli przedstawiciele administracji rządowej i eksperci. Inicjatorem sokwms było województwo wielkopolskie) oraz spotkań roboczych z korporacjami samorządowymi;

41 Coroczne otwarte konkursy ofert dla j.s.t.

42 Głównie sieć Regionalnych Ośrodków Debaty Międzynarodowej. Por.: *Samorządowy... op. cit.*, s. 44–53.

43 I. Ksenicz, *Ku modelowi... op. cit.*, s. 243-244.

44 Tamże, s. 231-232.

45 M. Szewczak, M. Ganczar, P. Jaszczuk, *Raport badawczy na temat „Współpraca międzynarodowa miast polskich”*, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, Łódź 2016, s. 2, dostępny w Internecie (dostęp: 9 lipca 2021): <https://www.nist.gov.pl/index/pobierz-plik/id/1530>. Por.: I. Ksenicz, *Ku modelowi... op. cit.*, s. 231-232.

46 I. Ksenicz, *Ku modelowi... op. cit.*, s. 232.

47 M. Szewczak, M. Ganczar, P. Jaszczuk, *Raport... op. cit.*, s. 21 i 24. Por.: I. Ksenicz, *Ku modelowi... op. cit.*, s. 245.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że na temat współpracy międzynarodowej polskich województw napisano wiele⁴⁸. Dominują tu ujęcia wyważone i „cierpliwe” wobec ewolucji przedmiotowego zagadnienia. Przykładowo według Aleksandry Trzcilińskiej-Polus: „W literaturze przedmiotu znaleźć można zdania, że aktywność międzynarodowa województw tworzy ważną wartość dodaną działalności dyplomatycznej, realizowanej w środowisku międzynarodowym przez władzę centralną państwa. Jest to bowiem trudna do przecenienia dyplomacja oddolna”⁴⁹. Pogląd ten podziela Bernadetta Nitschke-Szram⁵⁰. Trudno się z tym nie zgodzić. Należy jednak pamiętać, że aktywność międzynarodowa województw ma swoje mniej lub bardziej intensywne okresy, podobnie jak odnośna kooperacja państwowo-samorządowa. Określone przekształcenia organizacyjne, czy polityczne, ani owej aktywności nie tworzą, ani jej nie likwidują. Owszem – bez wątpienia wpływają na ową aktywność, sprzyjając jej lub ją utrudniając, ale nie jest to specjalnie wyjątkowy problem w stosunkach międzynarodowych, gdzie w relacjach państw, czy organizacji międzynarodowych także stosunki bywają sinusoidalne. Bezspornie aktywność międzynarodowa polskich województw funkcjonuje trwale, ma swą specyfikę i rolę, a bieżąca polityka zagraniczna RP nawiązuje do niej w stopniu zróżnicowanym.

W 2016 roku Ministerstwo Spraw Zagranicznych odpowiadając na interpelację poselską wskazywało, że: „Z uwagi na liczbę podmiotów samorządowych i wynikającą stąd liczbę inicjatyw z zakresu współpracy międzynarodowej przez nie realizowanych, nie ma możliwości stworzenia systemu bezpośredniej wymiany informacji na ten temat pomiędzy ministerstwem a samorządami. Z tego względu ministerstwo rozwija i zacieśnia współpracę w formie bezpośredniej z samorządami regionalnymi, zaś z samorządami szczebla powiatowego i gminnego za pośrednictwem gremiów i organizacji skupiających samorzady. (...) Ministerstwo Spraw Zagranicznych

współpracuje z samorządami w zakresie ich aktywności międzynarodowej na zasadach partnerskich. (...) Przedstawiciele kierownictwa MSZ uczestniczą też w spotkaniach Konwentu Marszałków oraz Zgromadzeń Ogólnych Związku Województw RP. (...) Co najmniej dwa razy w roku organizowane są spotkania z przedstawicielami Urzędów Marszałkowskich i korporacji samorządowych skupionych w KWRZiS na szczeblu dyrektorów odpowiedzialnych za współpracę międzynarodową. Spotkania służą wymianie informacji w sprawach bieżących, prezentacji działań międzynarodowych urzędów i organizacji samorządowych, priorytetów komunikacyjnych i kierunków polityki zagranicznej. W spotkaniach biorą udział także przedstawiciele poszczególnych komórek MSZ lub innych instytucji zaangażowanych w sprawy międzynarodowe. (...) W ramach działań mających na celu rozwój współpracy międzynarodowej i wymiany doświadczeń samorządów, MSZ wspiera też od strony merytorycznej i organizacyjnej realizowane przez samorzady przedsięwzięcia o charakterze konferencji, seminariów i warsztatów dotyczące wybranych zagadnień horyzontalnych (np. bezpieczeństwo energetyczne, pozyskiwanie energii z nowych źródeł, ochrona środowiska) lub regionalnych (np. Forum Regionów Polska-Chiny, Forum Regionów Polska-Chorwacja, współpraca samorządów regionu Morza Bałtyckiego), które są okazją do prezentacji stanowiska MSZ w zakresie wybranych obszarów polskiej polityki zagranicznej”⁵¹.

Swoisty prymat polskich województw (na tle pozostałych szczebli jednostek samorządu terytorialnego) w zakresie kooperacji z państwem ma też swoje konsekwencje w postaci ograniczających zobowiązań. Jak wskazuje Biuro Analiz Sejmowych w opinii prawnej stanowiącej odpowiedź na zapytanie poselskie⁵²: „Przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie obligują do uzyskania zgody ministra spraw zagranicznych ani innego organu centralnego władzy wykonawczej na podjęcie uchwały przez radę gminy lub radę powiatu w sprawach współpracy (w tym – zawarcia umowy o współpracy) z ich odpowiednikiem z innego państwa. Upředniej zgody wymagają natomiast inicjatywy zagraniczne województwa w postaci projektów umów o współpracy regionalnej (art. 77 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa). (...) Minister Spraw Zagranicznych obowiązany jest wydać zgodę, jeśli planowana przez województwo współpraca odpowiada warunkom określonym w art. 76 ustawy o samorządzie województwa, tj. mieści się w granicach zadań i kompetencji

48 Przykładowo W. T. Modzelewski, *Paradyplomacja regionów. Studium województw Polski Wschodniej*, Uniwersytet Wamiński-Mazurski w Olsztynie, Olsztyn 2016; Ł. Buczkowski, L. Żukowski, *Formy współpracy międzynarodowej lokalnych jednostek samorządu terytorialnego, [w:] 10 lat doświadczeń polskiego samorządu terytorialnego w Unii Europejskiej*, red. E. Feret, P. Niemczuk, Wyższa Szkoła Prawa i Administracji, Rzeszów-Przemysł 2014; M. Perkowski, *Międzynarodowa współpraca województw w prawie i praktyce*, Temida 2, Białystok 2013; *Międzynarodowa współpraca samorządu terytorialnego* (numer tematyczny zawierający wszechstronny zbiór artykułów w zakresie przedmiotowej problematyki), „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12; ostatnio: I. Ksenicz, *Ku modelowi... op. cit.*

49 A. Trzcilińska-Polus, *Samorządowy wymiar polityki zagranicznej regionów (na przykładzie Śląska Opolskiego)*, „Pogranicze. Polish Borderlands Studies”, 2015, t. 3, nr 2, s. 123.

50 B. Nitschke-Szram, *Międzynarodowa współpraca samorządów*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2017, s. 9.

51 Odpowiedź MSZ na interpelację nr 446 Posła Jacka Żalka z 1 lutego 2016 r., SM.2113.6.2016 / 5.

52 B. Bińkowska-Artowicz, *Opinia prawna w sprawie zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnej jednostek samorządu terytorialnego w ujęciu prawa polskiego oraz międzynarodowego*, BAS-WAP-1640/21, Warszawa, 4 sierpnia 2021 r.

województwa oraz pozostaje w zgodzie zarówno z prawem wewnętrznym państwa, jak też jego polityką zagraniczną i zobowiązaniami międzynarodowymi⁵³. (...) Z kolei (...) wymóg uzyskania zgody oznacza, że bez akceptacji tego ministra nie jest możliwe skuteczne podjęcie uchwały w sprawie nawiązania współpracy międzyregionalnej. Zgoda obejmuje nie tylko samo zawarcie porozumienia, ale również jego treść⁵⁴.

W ocenie MSZ „obecny stan prawny regulujący współpracę pomiędzy ministrem właściwym do spraw zagranicznych a jednostkami samorządu terytorialnego wydaje się być satysfakcjonujący. Reguły dotyczące współpracy w zakresie podejmowania przez j.s.t. działań o charakterze międzynarodowym są co do zasady zbliżone do przepisów obowiązujących w większości państw członkowskich Unii Europejskiej”⁵⁵. A’propos tej ostatniej – wydaje się, że funkcjonowanie w ramach unijnej polityki spójności (zwłaszcza poprzez zarządzanie programami regionalnymi i absorpcje innych środków UE), a także aktywność na forach (np. Komitetu Regionów) i wokół instytucji unijnych (przedstawicielstwa w Brukseli) na tyle absorbują aktywność polskich województw, że ich pozostała aktywność zagraniczna może wydawać się znikoma lub gasnąca. Okazuje się, że „nie ma tego złego, co by na dobre nie wyszło, gdyż (jak podają analitycy Parlamentu Europejskiego): „Regarding cooperation among regions/localities, the Commission, in its May 2018 *impact assessment* regarding the proposal for a mechanism to resolve obstacles in cross-border situations, identified **‘increasing interregional cooperation** and overcoming obstacles to cross-border interactions of people and firms’ among the key challenges for EU cohesion policy beyond 2020”⁵⁶. Zatem pogłoski o wygasaniu aktywności zagranicznej polskich regionów wydają się zdecydowanie przedwczesne... Jako proces dynamiczny na pewno jeszcze nieraz zaskoczy obserwatorów oraz wzbudzi zainteresowanie Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego.

53 Por.: S. Czarnow, *Współpraca zagraniczna województw*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 11, s. 54; P. Szejna, *Komentarz do art. 77*, w: P. Szejna, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, SIP LEX 2012.

54 Patrz: Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 4 czerwca 2001 r., PN II 0911-3/14/01.

55 Odpowiedź MSZ na interpelację nr 446 Posła Jacka Żalka z 1 lutego 2016 r., SM.2113.6.2016 / 5.

56 L. Tilindyte, Ch. van Lierop, *The role and status of local governments in international law and international relations*, personal Tailored Analysis for Karol Karski – Member of the European Parliament, European Parliamentary Research Service (tekst udostępniony autorowi).

Bibliografia

Literatura

- „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12 (numer tematyczny *Międzynarodowa współpraca samorządu terytorialnego* pod red. M. Perkowskiego).
- Bałbys P., *Ruch Autonomii Śląska – w stronę nowoczesnego ruchu regionalnego*, [w:] *WieloPolska regionalna? Regionalizm w Polsce a polityka strukturalna Unii Europejskiej*, pod red. K. Bondyry, M. S. Szczepańskiego, P. Śliwy, Poznań 2008.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Bińkowska-Artowicz B., *Opinia prawna w sprawie zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnej jednostek samorządu terytorialnego w ujęciu prawa polskiego oraz międzynarodowego*, BAS-WAP-1640/21, Warszawa, 4 sierpnia 2021 r.
- Brölmann C., Nijman J., *Legal personality as a fundamental concept of international law* (Amsterdam Law School Legal Studies Research Paper No. 2016-43, Amsterdam Center for International Law No. 2016-17).
- Buczkowski Ł., Żukowski L., *Formy współpracy międzynarodowej lokalnych jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *10 lat doświadczeń polskiego samorządu terytorialnego w Unii Europejskiej*, red. E. Feret, P. Niemczuk, Wyższa Szkoła Prawa i Administracji, Rzeszów–Przemysł 2014.
- Czarnow S., *Współpraca zagraniczna województw*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 11.
- d’Aspremont J. & Singh S. (red.), *Concepts for International Law Contributions to Disciplinary Thought*, Edward Elgar Publishing, London 2017.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2007;
- Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, pod red. J. Bocia, Wrocław 1998.
- Ksenicz I., *Ku modelowi polskiej paradyplomacji*, „Sprawy Międzynarodowe” 2020, tom 73, nr 3.
- Kusiak-Winter R., *Uwagi o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2003, nr 2486.
- Lemańska J., *Koncepcja samorządu województwa na tle porównawczym*, Kraków 2006..
- Łyżnicka-Sanczenko M., Szumarska M., Podbielski M., *Międzynarodowa aktywność województwa podlaskiego*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012.
- Malinowska A., *Współpraca zagraniczna samorządu województwa – zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 7-8.
- Mik C., *Opinia w sprawie prawnych aspektów aktywności międzynarodowej województw, zawieranych przez nie umów i porozumień oraz kompetencji Ministra Spraw Zagranicz-*

- nych i Ministra Spraw Wewnętrznych, BAS-WA-PEIM-371/13, Warszawa 2013.
- Mik C., *Status władz regionalnych i lokalnych państw członkowskich Unii Europejskiej w świetle prawa wspólnotowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, nr 2.
- Modzelewski, *Paradyplomacja regionów. Studium województw Polski Wschodniej*, Uniwersytet Wamiński-Mazurski W. T. w Olsztynie, Olsztyn 2016.
- Nitschke-Szram B., *Międzynarodowa współpraca samorządów*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2017.
- Parteka T., *Regiony i system terytorialny*, (w:) *Regiony*, Z. Brodecki (red.), Warszawa 2005.
- Perkowski M., *Międzynarodowa współpraca województw w prawie i praktyce*, Temida 2, Białystok 2013.
- Perkowski M., *Polskie województwa w stosunkach międzynarodowych*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 2.
- Perkowski M., *Ustępująca ambiwalencja władzy wykonawczej, czyli współpraca zagraniczna polskich regionów a polityka zagraniczna państwa*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, z. 20/B.
- Perkowski M., Wnorowski K., *Międzynarodowa współpraca województw a źródła prawa międzynarodowego*, [w:] *Z problematyki źródeł prawa międzynarodowego*, pod red. B. Mielnik, Wrocław 2017.
- Powiat*, pod red. J. Bocia, Wrocław 2001.
- Samorządowy i obywatelski wymiar polskiej polityki zagranicznej w działaniach Ministerstwa Spraw Zagranicznych*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2016.
- Sowiński R., *Ustawowa regulacja udziału samorządu terytorialnego w międzynarodowych zrzeszeniach społeczności lokalnych*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 7-8.
- Szewc A., *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Szewczak M., Ganczar M., Jaszczuk P., *Raport badawczy na temat „Współpraca międzynarodowa miast polskich”*, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, Łódź 2016, s. 2, dostępny w Internecie (dostęp: 9 lipca 2021): <https://www.nist.gov.pl/index/pobierzplik/id/1530>.
- Sztejna P., *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, SIP LEX 2012.
- Szymański J., *Podstawy prawne współpracy transgranicznej i regionalnej Polski ze wschodnimi sąsiadami*, Suwałki 2002 (maszynopis udostępniony przez autora, w związku z brakiem egzemplarzy drukowanych).
- Tilindyte L., Lierop Ch. van, *The role and status of local governments in international law and international relations*, personal Tailored Analysis for Karol Karski – Member of the European Parliament, European Parliamentary Research Service (tekst udostępniony autorowi).
- Trzcielińska-Polus A., *Samorządowy wymiar polityki zagranicznej regionów (na przykładzie Śląska Opolskiego)*, „Pogranicze. Polish Borderlands Studies, 2015, t. 3, nr 2.
- Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2012.
- Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, pod red. P. Drebnkowskiego, Warszawa 2020.
- Uziębło P., *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Wrzosek S., *System: Administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji*, Lublin 2008.

Akty prawne, orzecznictwo i dokumenty

- Europejska Karta Samorządu Lokalnego, Dz.U. 1994 Nr 124 poz. 607
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 (sprost. Dz. U. z 2001 r. nr 28, poz. 319, zm. Dz. U. z 2006 r. nr 200, poz. 1471),.
- Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu, Dz.U. 2006 r., nr 154, poz. 1107
- Odpowiedź MSZ na interpelację nr 446 Posła Jacka Żalka z 1 lutego 2016 r., SM.2113.6.2016 / 5.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 4 czerwca 2001 r., PN II 0911-3/14/01.
- ^Uchwała TK z 27 września 1994 r., W 10/93.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, Dz. U. z 2000 r., nr 91, poz. 1009, ze zm.
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz. U. z 1998 r., nr 96, poz. 603, ze zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590, ze zm.
- Ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów, Dz. U. z 2005 r., nr 90, poz. 759.
- Wyrok TK z 18 lutego 2003 r., K 24/02, Legalis.
- Wyrok TK z 26 lutego 2003 r., K 30/02, Legalis.
- Wyrok TK z 3 listopada 2006 r., K 31/06, Legalis.



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl