

Redakcja naukowa
Iwona Wieczorek
Anna Ostrowska
Mariusz Chrzanowski

WYBRANE ASPEKTY WSPÓŁPRACY MIĘDZYNARODOWEJ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO



NARODOWY
INSTYTUT
SAMORZĄDU
TERYTORYALNEGO

PRZYSZŁOŚĆ | ROZWÓJ | SAMORZĄD

Wybrane aspekty
współpracy międzynarodowej
jednostek samorządu terytorialnego

Redakcja naukowa
Iwona Wieczorek
Anna Ostrowska
Mariusz Chrzanowski

Wybrane aspekty
współpracy międzynarodowej
jednostek samorządu terytorialnego

Recenzenci:

dr hab. Marcin Szewczak,

*prof. KUL – Katolicki Uniwersytet Lubelski Jan Pawła II, Wydział Prawa,
Prawa Kanonicznego i Administracji, Katedra Prawa Samorządu Terytorialnego
i Nauki Administracji*

dr hab. inż. Artur Paździor,

*prof. ucz. – Politechnika Lubelska, Wydział Zarządzania, Katedra Finansów
i Rachunkowości*

Redakcja naukowa:

dr Iwona Wieczorek,

*Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny,
Katedra Pracy i Polityki Społecznej; Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego*

dr hab. Anna Ostrowska,

*prof. AŁ – Akademia Łomżyńska, Wydział Prawa i Administracji,
Katedra Nauk Prawnych*

dr Mariusz Chrzanowski,

Akademia Łomżyńska, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Nauk Prawnych

Skład i łamanie:

Wostok-Design Jakub Popłoński | www.wostok-design.com

Korekta:

Gabriel Wyględacz Studio Akapit

ISBN: 978-83-956421-6-6

© Copyright by Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego
Wydawnictwo Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego

Łódź 2023



NARODOWY
INSTYTUT
SAMORZĄDU
TERYTORYALNEGO

Część pierwsza

Prawne i organizacyjne aspekty międzynarodowej współpracy samorządowej

s. 13 | **Dr Mariusz Chrzanowski**

Podstawowe formy realizowania współpracy międzynarodowej
przez jednostki samorządu terytorialnego

s. 29 | **Mgr Tomasz Wojciechowski**

Czy istnieje społeczny wymiar międzynarodowej współpracy samorządów?

s. 43 | **Dr hab. Monika Augustyniak**, prof. KAAFM

Przystępowanie jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych
zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych – wnioski i postulaty

s. 61 | **Dr Ewa Jakubiak, Krystian Kurowski**

Prawne i pozaprawne podstawy międzynarodowej współpracy polskiego
samorządu terytorialnego.

Część druga

Współpraca międzynarodowa – zagadnienia praktyczne

s. 73 | **Dr Krzysztof Miraj**

Rola współpracy międzynarodowej jednostek samorządów terytorialnych
w planowaniu przestrzennym, rewitalizacji i kształtowaniu użytkowania ziemi

s. 87 | **Dr hab. Anna Ostrowska**, prof. AŁ

Międzynarodowa współpraca samorządowa w formule pomocy finansowej
i rzeczowej w świetle polskich regulacji prawnofinansowych

s. 103 | **Dr hab. Ewa Pierzchała**, prof. UO

Współpraca międzynarodowa samorządów w obszarze egzekucji
administracyjnej

Część trzecia

Doświadczenia współpracy samorządów terytorialnych

s. 113 | **Prof. Mykhailo Oleksandrovich Baimuratov**

International cooperation of local self-government of Ukraine with foreign partners: new horizons of cooperation / Międzynarodowa współpraca samorządu terytorialnego Ukrainy z partnerami zagranicznymi: nowe horyzonty współpracy

s. 133 | **Dr Iwona Wieczorek**

Współpraca z Ukrainą z perspektywy wybranych jednostek samorządu terytorialnego Polski Wschodniej

s. 169 | **Mgr Hubert Przybyszewski**

Systemowe rozwiązywanie o charakterze pomocowym jednostek samorządu terytorialnego w związku z konfliktem zbrojnym na terenie Ukrainy

Część czwarta

Przeszłość i wyzwania samorządu terytorialnego w aspekcie międzynarodowej współpracy

s. 183 | **Mgr Jakub Czapski, adw.**

(nie)Dopuszczalność kontynuacji umów o współpracy partnerskiej między gminami polskimi a samorządami rosyjskimi i białoruskimi w świetle sankcji nałożonych na Federację Rosyjską i Republikę Białorusi po agresji na Ukrainę

s. 201 | **Dr Ewa Maria Włodyka**

Artificial intelligence as a potential platform for international cooperation / Sztuczna inteligencja jako potencjalna platforma współpracy międzynarodowej

s. 225 | **Dr Ľubomír Faltán, CSc.**

Slovakia Territorial self-government and international cooperation – possibilities, forms, expectations and problems / Słowacki samorząd terytorialny i współpraca międzynarodowa – możliwości, formy, oczekiwania i problemy

Wstęp

W wyniku kolejnych kryzysów wywołanych w 2020 r. pandemią COVID-19, a następnie w 2022 r. zbrojną agresją Rosji na Ukrainę, w ostatnich latach następuje istotna przemiana w postrzeganiu dawnych konstrukcji prawnych i organizacyjnych. Do konstrukcji tych z całą pewnością należy międzynarodowa współpraca samorządów terytorialnych, która na przestrzeni lat przeszła w Europie istotną ewolucję. Znamienna jest geneza jej wprowadzenia do przestrzeni europejskiej. Po II wojnie światowej współpraca na poziomie tak elementarnym, jak samorządy lokalne, miała bowiem na celu zapobiec konfliktom zbrojnym w Europie, pomóc w zbliżeniu się społeczności z różnych państw oraz przezwyciężyć stereotypy i brak zaufania. Po zakończeniu tzw. zimnej wojny pod koniec lat 80. XX w. idea wymiany kulturalnej i gospodarczej realizowanej na poziomie podstawowych, lokalnych struktur władzy stanowiła natomiast dodatkowy nurt odbudowy i rozwoju ekonomiczno-społecznego w Europie oraz integracji wewnątrz Unii Europejskiej. Wszystkie kraje zaliczane do szeroko pojmowanego europejskiego kręgu kulturowego, w tym Polska, ratyfikowały wówczas konwencje Rady Europy zezwalające na współpracę jednostek samorządu terytorialnego i normujące zasady tej współpracy (m.in.: tzw. konwencję madrycką z 1980 r. czy też Europejską Kartę Samorządu Lokalnego z 1985 r.). Współcześnie współpraca ta wynika także z postępującej globalizacji, którą można uznać jako jedną z przesłanek (gwarancji) jej dalszego funkcjonowania i rozwoju.

W przedstawianej Państwu monografii poruszone zostały wszystkie powyższe aspekty międzynarodowej współpracy samorządów terytorialnych. Monografia niniejsza powstała między innymi z konieczności przedstawienia i zanalizowania powyższego obszaru działalności samorządów terytorialnych w nowych perspektywach, w tym przede wszystkim w perspektywie trwającej wojny w Ukrainie. Kilka rozdziałów monografii poświęconych jest bowiem prawnym i organizacyjnym aspektom współpracy

polskich samorządów terytorialnych z ukraińskimi władzami lokalnymi, która jak się wydaje, uwzględniając wojenne uwarunkowania, jest całkowicie niespodziewaną i bezprecedensową współpracą.

Opracowanie składa się z czterech części. Pierwsza z nich – „Prawne i organizacyjne aspekty międzynarodowej współpracy samorządowej” – poświęcona została zagadnieniom związanym z: formami realizowania współpracy międzynarodowej przez jednostki samorządu terytorialnego, społecznym wymiarem międzynarodowej współpracy samorządów, przystępowaniem jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych. Opisano także rolę oraz prawne i pozaprawne podstawy współpracy polskiego samorządu terytorialnego.

W części drugiej zatytułowanej „Współpraca międzynarodowa zagadnienia praktyczne” skoncentrowano się na roli współpracy międzynarodowej jednostek samorządów terytorialnych w planowaniu przestrzennym, rewitalizacji i kształtowaniu użytkowania ziemi oraz obszarze egzekucji administracyjnej, a także formule pomocy finansowej i rzeczowej w świetle polskich regulacji prawnofinansowych.

Trzecia część pt. „Doświadczenia współpracy samorządów terytorialnych” poświęcona została nowym horyzontom międzynarodowej współpracy samorządu terytorialnego Ukrainy z partnerami zagranicznymi, systemowym rozwiązaniom o charakterze pomocowym jednostek samorządu terytorialnego w związku z toczącym się konfliktem zbrojnym. Przybliżono także współpracę z Ukrainą z perspektywy wybranych jednostek samorządu terytorialnego Polski Wschodniej.

W czwartej części zatytułowanej „Przyszłość i wyzwania samorządu terytorialnego w aspekcie międzynarodowej współpracy” autorzy poświęcili uwagę (nie)dopuszczalności kontynuacji umów o współpracy partnerskiej między gminami polskimi a samorządami rosyjskimi i białoruskimi w świetle sankcji nałożonych na Federację Rosyjską i Republikę Białorusi po agresji na Ukrainę oraz sztucznej inteligencji jako potencjalnej platformie współpracy międzynarodowej. Możliwości, formy, oczekiwania i problemy słowackiego samorządu terytorialnego w kontekście współpracy międzynarodowej stanowią podsumowanie ostatniego rozdziału.

Tematyka monografii jest niezwykle aktualna ze względu na występujące od prawie dwóch lat zjawisko powszechnej pomocy rzeczowej i finansowej udzielanej przez polskie samorządy terytorialne władzom lokalnym na terytorium Ukrainy w związku z trwającym tam konfliktem zbrojnym. Zjawisko to jest przedmiotem analizy dwóch rozdziałów niniejszej monografii. Od wybuchu tej wojny polskie samorządy udzielały i wciąż udzielają pomocy samorządom ukraińskim, zaś podstawę prawną tej pomocy polski ustawodawca ustanowił niemalże natychmiast w wyniku uchwalenia w dniu 12 marca 2022 r. tzw. specustawy ukraińskiej. Jednocześnie dokonał wówczas prawnego

doprecyzowania formuły pomocowej w ustrojowych ustawach samorządowych, wypełniając funkcjonującą od lat w tej kwestii lukę prawną. W monografii poruszono także aspekt dopuszczalności kontynuacji umów o współpracy między gminami polskimi a samorządami rosyjskimi i białoruskimi w świetle sankcji nałożonych na Federację Rosyjską i Republikę Białorusi po agresji na Ukrainę.

Poza jakże istotnym aspektem współpracy z samorządami ukraińskimi w monografii przedstawiono także prawne aspekty międzynarodowej współpracy polskich samorządów w wybranych obszarach praktycznych, takich jak: planowanie przestrzenne, egzekucja administracyjna czy partycypacja społeczna. Lektura monografii pozwoli także jej Czytelnikowi na uporządkowanie podstaw prawnych międzynarodowej współpracy samorządowej, poczynając od międzynarodowych konwencji, poprzez Konstytucję RP, na regulacjach ustawowych kończąc. Autorzy poszczególnych jej rozdziałów niejednokrotnie bowiem przywołują powyższe akty oraz dokonują ich analizy. Istotną wartością dodaną monografii są także rozdziały Autorów zagranicznych, którzy przedstawiają przedmiotowy obszar z perspektywy samorządów Ukrainy i Słowacji, obejmującej także krytyczne spojrzenie na formułę Euroregionów z perspektywy samorządów słowackich.

Uznając, iż w świetle obecnych uwarunkowań geopolitycznych międzynarodowa współpraca samorządów terytorialnych jest niezwykle istotnym obszarem wymagającym nowych analiz i badań, polecamy Państwu lekturę niniejszej monografii.

dr Iwona Wieczorek
dr hab. Anna Ostrowska, prof. AŁ
dr Mariusz Chrzanowski

Część pierwsza

Prawne i organizacyjne aspekty
międzynarodowej współpracy samorządowej

Podstawowe formy realizowania współpracy międzynarodowej przez jednostki samorządu terytorialnego

STRESZCZENIE

Współpraca jednostek samorządu terytorialnego stanowi ważny aspekt ich funkcjonowania. Współpraca międzynarodowa gmin, powiatów i województw może przyjąć różną formę. W związku z tym celem artykułu jest wyjaśnienie, jakie możliwości podejmowania współpracy międzynarodowej posiadają jednostki samorządu terytorialnego. Określone zostały dokumenty europejskie, w których następuje wspieranie współpracy międzynarodowej jednostek terytorialnych. W artykule analizie poddane zostały również polskie akty prawne stanowiące o możliwych podstawowych formach współpracy zagranicznej jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto rozpoznano uwarunkowania prawne w zakresie zawierania porozumień o współpracy i przynależności do międzynarodowych zrzeszeń, w tym do euroregionów.

SŁOWA KLUCZOWE

współpraca międzynarodowa, samorząd terytorialny, partnerstwo

ABSTRACT

The cooperation of local government units is a significant aspect of their functioning. The international collaboration of municipalities, districts, and regions can take various forms. Therefore, the aim of this article is to clarify the opportunities for international cooperation available to local government units. Specific European documents

1 Dr Mariusz Chrzanowski – Akademia Łomżyńska, Wydział Prawa i Administracji; Katedra Nauk Prawnych, mchrzanowski@al.edu.pl

promoting the international cooperation of territorial units have been defined. The article also analyses Polish legal acts that set out the possible basic forms of foreign cooperation of local government units. Additionally, the legal conditions for entering into cooperation agreements and membership in international associations, including Euroregions, have been identified.

KEYWORDS

international cooperation, local government, partnership

Zagadnienia wstępne

Współpraca jednostek samorządu terytorialnego stanowi istotny aspekt ich funkcjonowania. Najczęściej autorzy podejmują problemy badawcze, które związane są z przynależnością tych jednostek do trwałych form współpracy, m.in. do związków międzygminnych czy stowarzyszeń. Analizowane są formy o zasięgu lokalnym, regionalnym i krajowym, podczas gdy jednostki samorządu terytorialnego mają również zagwarantowaną możliwość podejmowania współpracy międzynarodowej². Wpływają one na środowisko międzynarodowe nie tylko pośrednio jako fragment władzy publicznej krajów, na których terenie działają, ale także w coraz większym stopniu bezpośrednio jako bliscy uczestnicy stosunków międzynarodowych, nawiązując kontakty i podejmując współpracę z samorządami terytorialnymi istniejącymi w innych krajach. Taka aktywność wspólnot terytorialnych bardzo wzbogaca relacje między ludźmi o różnej tożsamości narodowej i przynależności państwowej³. Współpraca międzynarodowa samorządu terytorialnego to atrakcyjna i pożądana forma działalności, dająca nie tylko władzom, lecz także członkom wspólnoty samorządowej, możliwość włączenia się w liczne formy podejmowanego współdziałania⁴.

2 A. Perska-Tembiłowska, *Podstawowe formy współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici” 2017, „ZARZĄDZANIE” XLIV – NR 3, s. 57-58.

3 E. Haliżak, R. Kuźniar, *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, Warszawa 2005, s. 21.

4 Ł. Buczkowski, *Prawne podstawy aktywności międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2016, nr 2, s. 98.

Globalizacja, swoboda i łatwość przemieszczania się osób powodują, że działalność międzynarodowa samorządów staje się naturalną aktywnością. Istotne znaczenie ma wielkość i położenie jednostek, które determinują ich sens oraz potencjał. Formy współpracy zagranicznej polskich jednostek samorządu terytorialnego mają zarówno charakter formalny, jak i nieformalny. Duże znaczenie ma to, kto jest drugą stroną aktywności. Często w przypadku współpracy z miastami z Europy Wschodniej umowa jest wymagana, ponieważ jest to podstawa do zapewnienia środków budżetowych. Odmienne podejście w tej sprawie preferują kraje zachodnie, w których często nie przedłuża się już współpracy z partnerami, z którymi aktywność w naturalny sposób wygasła i strony nie mają pomysłu na nowe perspektywy i cel współpracy.

Dla sukcesu współpracy międzynarodowej istotne jest strategiczne podejście samorządów do tej dziedziny spraw publicznych. Wyraża się ono w konkretnym wyznaczaniu celów współpracy powiązanych z celami lokalnych polityk publicznych, stabilności działań oraz zrozumieniu dla konieczności alokowania zasobów na rzecz współpracy międzynarodowej⁵.

Prawne podstawy nawiązywania współpracy międzynarodowej przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce

Współpraca międzynarodowa społeczności lokalnych ma umocowanie prawne w wymiarze międzynarodowym, europejskim i krajowym.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. w art. 172 ust. 2⁶ przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz prawo do współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Rozwiązanie przyjęte przez polskiego ustrojodawcę stanowi z jednej strony wyznacznik wyrażonej w preambule „potrzeby współpracy ze wszystkimi krajami”, z drugiej zaś konsekwencję ratyfikacji Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej 15 października 1985 r. w Strasburgu⁷, która w art. 10 ust. 1 określa uprawnienie społeczności lokalnych do zrzeszania

5 A. Nijander-Dudzińska, D. Wojakowski, A. Wołek, *Cross-border cooperation of communes and poviats in southern Poland*, *Border & Regional Studies* 2019, nr 7, s. 142.

6 Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

7 Dz.U. 1994, Nr 124, poz. 607.

się i współpracy z innymi społecznościami lokalnymi „w celu realizacji zadań, które stanowią przedmiot ich wspólnego zainteresowania”. Reguluje ona zasady współdziałania jednostek w rozwiązywaniu spraw lokalnych przy uwzględnieniu odmienności każdego państwa. Określenie zasad, na jakich jednostki samorządu terytorialnego będą korzystać z przyznanych praw, konstytucja przekazała ustawie. Warto dodać, że nie formułując przy tym dla ustawodawcy jakichkolwiek wskazówek, oprócz wynikającej z art. 3 ustawy zasadniczej zasady państwa jednolitego.

Wspomnianą wyżej ustawą jest ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeczeń społeczności lokalnych i regionalnych⁸. Zgodnie z art.2 tejże ustawy „jednostki samorządu terytorialnego mogą przystępować do zrzeczeń i uczestniczyć w nich w granicach swoich zadań i kompetencji, działając zgodnie z polskim prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami”. Ustawa przewiduje szczególną rolę dla samorządu województwa, określając, że województwa przystępują do zrzeczeń zgodnie z „priorytetami współpracy zagranicznej województwa” uchwalonymi w trybie określonym w przepisach o samorządzie województwa.

Jedno z ograniczeń dotyczy „wykonywania zadań publicznych przypisanych ustawowo samorządowi gminnemu, powiatowemu lub wojewódzkiemu, którego to jednostka nie może przekazać na rzecz zrzeczenia, do którego przystępują lub na rzecz któregośkolwiek z podmiotów wchodzących w skład zrzeczenia”. Drugim ograniczeniem jest przeszkoda majątkowa, gdyż „jednostka samorządu terytorialnego nie może przekazać na rzecz zrzeczenia, do którego przystępują lub na rzecz któregośkolwiek z podmiotów wchodzących w skład zrzeczenia, własnego majątku (nieruchomości lub majątkowych praw na dobrach niematerialnych)”⁹.

Podstawy prawne współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego znalazły miejsce w ustawach ustrojowych: o samorządzie gminnym¹⁰, o samorządzie powiatowym¹¹ oraz o samorządzie województwa¹². Ustawa z dnia 8 marca 1990 r., formułując katalog zadań własnych gminy, zalicza do nich również kwestie dotyczące współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw (art. 7 ust. 1 pkt 20), zaś w treści art. 18 ust. 2, określającego zagadnienia pozostające w wyłącznej

8 Dz.U. z 2000 r. Nr 91, poz. 1009.

9 Art. 3 ustawy o zasadach postępowania.

10 Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990, Nr 16, poz. 95 ze zm.).

11 Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 2013, poz. 595 ze zm.).

12 Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. 2013, poz. 596 ze zm.).

właściwości rady gminy, wymienia uprawnienie organu stanowiącego do podejmowania uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń wspólnot lokalnych i regionalnych. Warto podkreślić, że prawo podejmowania współpracy ze społecznościami lokalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń przysługuje jedynie jednostkom samorządu terytorialnego – jednostki pomocnicze gminy nie posiadają takiej kompetencji¹³. Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, że przepis ustawy przyznaje możliwość podejmowania współpracy tylko jednostce samorządu terytorialnego (gminie, powiatowi, samorządowemu województwu). Krąg podmiotów jest zamknięty, więc nie ma żadnej wątpliwości, że takiej możliwości współpracy nie posiada jednostka pomocnicza, jaką jest na przykład dzielnica miasta. Zgodnie z jednolitym stanowiskiem nauki prawa administracyjnego dzielnice są wyłącznie elementami składowymi gmin, niemającymi poza tymi ramami samodzielnego bytu prawnego, niemogącymi w stosunku do osób trzecich podejmować jakichkolwiek działań. Poza ramami organizacyjnymi gminy dzielnica nie istnieje, gdyż nie ma w żadnej mierze choćby nawet ułomnej osobowości prawnej. W związku z tym współpracować może miasto, a nie jego dzielnica¹⁴.

Zapis tożsamy do omówionego przepisu ustawy o samorządzie gminnym zawiera art. 12 pkt 9a ustawy o samorządzie powiatowym. Zdecydowanie obszerniejsze treściowo regulacje w odniesieniu do podstaw podejmowania współpracy z partnerami zagranicznymi określa ustawa o samorządzie województwa. Zgodnie z art. 12 ust. 2 też samorząd województwa przy formułowaniu strategii rozwoju województwa oraz realizacji polityki jego rozwoju może podejmować współpracę z organizacjami międzynarodowymi i regionami innych państw. Warto podkreślić, że do wyłącznej właściwości sejmiku województwa należy uchwalanie „priorytetów współpracy zagranicznej województwa” oraz podejmowanie uchwał w sprawach uczestnictwa w międzynarodowych zrzeszeniach regionalnych i innych formach współpracy regionalnej (art. 18 pkt 13 i 14 ustawy o samorządzie województwa), zaś stosownie do treści art. 41 ust. 2 pkt 5 też ustawy do zadań zarządu województwa należy organizowanie współpracy ze strukturami samorządu regionalnego innych krajów oraz z międzynarodowymi zrzeszeniami regionalnymi.

13 T. Moll, Komentarz do art. 18, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2010, s. 287.

14 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 maja 2004 r., III Sa/Kr 61/04, LEX nr 138349.

Prawne podstawy nawiązywania przez jednostki samorządowe współpracy z partnerami zagranicznymi znajdują się również w przyjętych przez Rzeczpospolitą Polską aktach prawa międzynarodowego. Obok wspomnianej już Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego istotne znaczenie w omawianym zakresie ma kolejny dokument Rady Europy – Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, sporządzona w Madrycie w dniu 21 maja 1980 r.¹⁵ W preambule konwencji stwierdza się, że celem Rady Europy jest stworzenie „ściślejszych powiązań między jej członkami oraz wspieranie współpracy między nimi”. Powinien on zostać osiągnięty „przez zawieranie porozumień w dziedzinie administracji” między władzami terytorialnymi obszarów przygranicznych. Zgodnie z art. 2 dokumentu 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”. Zakres i forma współpracy transgranicznej regionów zależy od ich położenia geograficznego¹⁶. Konwencja madrycka, tak jak Europejska Karta Samorządu Lokalnego, wskazuje na szczegółowe regulacje wewnętrzne współpracy, w tym na umowy między państwowe określające charakter tej wspólnoty. W załączniku do konwencji podane są klauzule ogólne porozumień między państwowych. Wymienia się wzory porozumień między państwowych dotyczących:

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

Podstawy prawne nawiązywania przez jednostki samorządowe współpracy o charakterze międzynarodowym unormowane zostały również w prawie Unii Europejskiej, co znajduje uzasadnienie w założeniach Europejskiej współpracy terytorialnej, będącej

15 Dz.U. 1993, Nr 61, poz. 287.

16 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 przygranicznymi. Zob. szerzej, J. Wojnicki, *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Pułtusk 2003, s. 115.

jednym z głównych celów unijnej polityki spójności¹⁷. Przystąpienie Polski w 2004 r. w struktury Unii Europejskiej stworzyło nowe możliwości funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w obszarze współpracy międzynarodowej, w szczególności w zakresie współpracy transgranicznej. Prawne podstawy stworzone zostały w ustawie z dnia 7 listopada 2008 r. o Europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej¹⁸. Zgodnie z art. 6 ust. tejże ustawy uchwałę o przystąpieniu jednostki samorządu terytorialnego do ugrupowania podejmuje organ stanowiący tej jednostki bezwzględną większością głosów ustawowego składu. Na przystąpienie do ugrupowania jednostki samorządu terytorialnego zgodę wyraża, w drodze decyzji, minister właściwy do spraw zagranicznych w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego. Zgodnie z art. 7 ustawy minister spraw zagranicznych zobowiązany jest do prowadzenia rejestru Europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej.

Warto wspomnieć jeszcze o Europejskiej karcie regionów granicznych i transgranicznych¹⁹, która jest dokumentem niestanowiącym źródła prawa międzynarodowego, jednakże wartym zasygnalizowania ze względu na całościowe ujęcie znaczenia i celów współpracy transgranicznej. Określa ona zasady współpracy przygranicznej jednostek terytorialnych, kładzie nacisk na współpracę w zakresie infrastruktury społecznej, gospodarczej i kulturalnej. Rozwój i zakres współpracy transgranicznej zależy od położenia geograficznego regionów. Celem współpracy transgranicznej jest pomoc w łagodzeniu istnienia granic, a także przezwyciężenie problemów przygranicznych na obrzeżach państw oraz poprawa warunków życiowych mieszkańców²⁰.

17 Ł. Buczkowski, *Prawne...*, op. cit., s. 107.

18 Dz.U. z 2008 r. Nr 218, poz. 1390.

19 Uchwalona po raz pierwszy w dniu 20 listopada 1981 r. w Euregio na pograniczu Niemiec i Holandii podczas spotkania Stowarzyszenia Europejskich Regionów Granicznych jako Europejska karta regionów przygranicznych. Ponownie przyjęta – pod obecną nazwą – w dniu 1 grudnia 1995 r. w Szczecinie, znowelizowana w 2004 r.

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

Współpraca międzynarodowa w polskich samorządach terytorialnych

Polskie samorządy do końca lat 80. XX wieku w ograniczonym zakresie realizowały współpracę międzynarodową. Jej przedstawiciele, choć oczywiście nie na demokratycznych zasadach, utrzymywali relacje ze swoimi odpowiednikami w innych rządzonych przez komunistów państwach, ale również z samorządami terytorialnymi z Europy Zachodniej. Przykładem takiej współpracy jest zawarty w 1961 r. najstarszy związek bliźniaczy Rybnika z francuskim Saint-Vallier, czy podpisane w 1970 r. porozumienie o współpracy między Zieloną Górą a niemieckim, czy raczej „wschodnioniemieckim”, Cottbus²¹. Związki te budowały w czasach komunistycznych obywatelskie mosty pomiędzy różnymi społecznościami lokalnymi i są do dzisiaj kontynuowane już w nowych, demokratycznych warunkach.

Warto przypomnieć, że wydarzeniem, które przyczyniło się do wzrostu aktywności międzynarodowej polskich samorządów terytorialnych, było wejście naszego kraju do Unii Europejskiej. Otworzyło to nowy etap działalności jednostek samorządu terytorialnego, stworzyło możliwości, w postaci pozyskiwania konkretnych środków finansowych na działania związane z aktywnością zagraniczną samorządów, pozwoliło pozyskać partnerów z większym doświadczeniem, wiedzą, często lepiej umiejących rozwiązywać codzienne problemy społeczności lokalnych²².

Bezpośrednio przed akcesją, w roku 2003, polskie samorządy terytorialne miały podpisane 2131 umów partnerskich, zaś w 2009 r. było ich aż 4004. Zestawienie to pokazuje, jak istotne znaczenie dla obecności na scenie międzynarodowej polskich samorządów terytorialnych miał ten fakt²³.

Wśród państw, z którymi polskie samorządy współpracują najczęściej, od lat dominują Niemcy oraz Ukraina. W dalszej kolejności Czechy, Słowacja, Francja, Włochy czy Litwa. Niemcy od wielu lat są na czele krajów, z którymi chętnie współpracują polscy samorządowcy. Stanowią one około 15% wszystkich kontaktów, przy czym nie ma tu

21 Zob. szerzej, S. Faliński, *Współpraca międzynarodowa polskich miast i gmin*, Warszawa 2019.

22 B. Słobodzian, *Podstawy prawne nawiązywania i prowadzenia współpracy międzynarodowej przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 6, s. 283.

23 S. Faliński, *Samorządy terytorialne jako nowi aktorzy na scenie międzynarodowej*, „Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego” 2019, t. XXXIII, s. 209.

znaczenia położenie polskich samorządów. Z kolei w przypadku Ukrainy znaczenie ma specyfika relacji polsko-ukraińskich i spora grupa osób pochodzenia polskiego, która zamieszkuje zachodnie tereny naszego wschodniego sąsiada²⁴. Po wybuchu wojny w Ukrainie warto odnotować wzrost zainteresowania ze strony ukraińskiej do nawiązywania nowych partnerstw pomiędzy samorządami. W 2022 r. Związek Miast Polskich opublikował listę ukraińskich samorządów, które chętnie nawiązałyby współpracę w postaci umów partnerskich z polskimi miastami. Wówczas istniało już ponad 550 umów o współpracy²⁵.

Istotną pozycję w aktywności zagranicznej polskich samorządów mają partnerzy z Czech i ze Słowacji. W intensyfikacji ich relacji znaczenie miały programy wspierające współpracę transgraniczną w pasie przygranicznym. Ten rodzaj współpracy jest przykładem tego, że jest ona korzystna dla obu stron. Ciekawym kierunkiem współpracy pozostaje cały czas Skandynawia, której kraje chętnie podejmują wspólne relacje. W szczególności zainteresowane są one takimi zagadnieniami, jak: zrównoważony rozwój, ochrona środowiska, innowacje, odnawialne źródła energii, społeczeństwo obywatelskie. W przypadku Norwegii kooperacja ta najczęściej realizowana jest w ramach Mechanizmu finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweskiego mechanizmu finansowego (tzw. funduszy norweskich). Warto jednak podkreślić, że partnerzy skandynawscy są bardzo pragmatycznie nastawieni do kontaktów z samorządami i interesuje ich przede wszystkim współpraca przy projektach, które dają konkretne efekty.

Niektóre polskie samorządy podejmują współpracę z jednostkami samorządu terytorialnego z krajów pozaeuropejskich – Stanów Zjednoczonych, Kanady czy nawet państw Ameryki Łacińskiej. Systematycznie zwiększa się liczba kontaktów z państwami azjatyckimi, szczególnie z Chinami. Głównym czynnikiem, który decyduje o zakresie i intensywności takiej współpracy, jest wymiar gospodarczy. Jeśli widoczny jest rozwój współpracy ekonomicznej i perspektywa dalszego rozwoju, to samorządy chętnie angażują się w taką współpracę, z kolei w przypadku braku wymiernych efektów aktywność ta jest wygaszana. Przykładem takiej współpracy jest miasto Stalowa Wola oraz chińskie Liuzhou, gdzie swoją główną siedzibę ma Guangxi LiuGong Machinery Co., Ltd. – światowy producent maszyn budowlanych. Firma ta otworzyła w Stalowej

24 A. Skorupska, *Dyplomacja samorządowa. Efektywność i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2015, s. 30-33.

25 <https://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spoleczenstwo/ukrainskie-samorzady-licza-na-wsparcie-polskich-beda-kolejne-partnerstwa,392423.html> [dostęp: 8.08.2023.].

Woli Centrum Badawczo-Rozwojowe Maszyn Budowlanych i uruchomiła produkcję dwóch nowych modeli maszyn²⁶.

Duże znaczenie dla gospodarczej współpracy międzynarodowej pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego mają czynniki geopolityczne, co szczególnie widać współcześnie w przypadku współpracy z samorządowymi jednostkami z Rosji czy Białorusi. Władze polskich samorządów, podejmując decyzje o zerwaniu współpracy z partnerami w Federacji Rosyjskiej, deklarowały również wzmocnienie relacji z miastami partnerskimi w Ukrainie, oferując pomoc i wsparcie w tym trudnym dla nich czasie²⁷. Rekomendacje w sprawie współpracy z miastami partnerskimi opublikował też Związek Miast Polskich. W komunikacie z 26 lutego 2022 r. wskazano, że w związku z eskalacją działań wojennych w Ukrainie proponuje się kierowanie wyrazów potępienia do ambasady rosyjskiej w Polsce oraz wypowiedzenie lub zawieszenie umów, które zostały podpisane z rosyjskimi miastami²⁸.

Aktywność zagraniczna jednostek samorządu terytorialnego staje się coraz bardziej racjonalna. Współpraca z partnerami nie jest już przedłużana w przypadku braku aktywności i efektów, a także wybierane są nowe kierunki i formy współpracy. Współpraca międzynarodowa pomiędzy samorządami nie ma obecnie wyłącznie wymiaru urzędniczego. W ramach realizowanych projektów biorą udział przedstawiciele również innych środowisk, co sprzyja powiększeniu zakresu współpracy. W związku z tym zmieniło się także podejście do aktywności zagranicznej samorządów ze strony administracji rządowej. Traktowana jest ona jako istotne uzupełnienie polityki państwa, a także potencjał, który warto monitorować i wspierać finansowo²⁹.

Oceny efektywności działań w kontekście relacji międzynarodowych można dokonać na wiele sposobów. Należy zwrócić uwagę na korzyści krótko- lub długoterminowe,

26 I. Wieczorek, M. Szewczak, *Współpraca międzynarodowa polskich miast. Doświadczenia JST*, Łódź 2018, s.107.

27 Zob. szerzej, S. Faliński, *Samorząd terytorialny jako nowa jakość w stosunkach międzynarodowych. Agresja na Ukrainę jako czynnik weryfikujący*, *Studia Politologiczne* 2023, VOL. 67, s. 62-71.

28 <https://www.miasta.pl/aktualnosci/komunikat-nr-4-dyrektora-biura-zmp-ws-konkretnych-form-sprzeciwu-wobec-agresji-rosji-na-ukraine> [dostęp: 8.08.2023.].

29 Zob. szerzej, K. Wnorowski, *Prawne aspekty aktywności międzynarodowej polskich samorządów w kontekście prowadzonej przez Radę Ministrów polityki zagranicznej RP*, [w:] *Umieждународowanie krajowego obrotu prawnego*, red. M. Perkowski, Białystok 2016, s. 177-191.

efekty twarde lub miękkie. Najważniejszymi czynnikami kształtującymi skuteczność aktywności zagranicznej są: wielkość samorządu, położenie geograficzne partnerów oraz ich potencjał. Duże jednostki mają zdecydowanie inne możliwości finansowe i polityczne niż ich mniejsze odpowiedniki. Decyzja o wyborze partnera coraz częściej wiąże się z celami, jakie samorząd chce realizować, a nie czynnikami historycznymi. Element opłacalności, choć nie wprost wypowiedziany, jest rozstrzygający dla decyzji o przystąpieniu do współpracy.

W związku z tym, jakie kryteria władze samorządowe powinny uwzględniać, decydując się na aktywność zagraniczną? Z pewnością są to możliwości kadrowe i finansowe, które chcemy przeznaczyć na te działania. Istotne jest również zwrócenie uwagi na podobieństwa partnerów. Bez względu na to, czy będą to podobne problemy gospodarcze, porównywalna wielkość jednostek samorządu terytorialnego czy inne elementy (np. występowanie w obu gminach tożsamyh instytucji kultury). Istotne, aby coś łączyło partnerów. Szczególnie jest to istotne w przypadku kryteriów projektowych. Duże znaczenie dla efektywności aktywności międzynarodowej będzie miała liczba osób zajmujących się tym zagadnieniem w urzędzie, umiejscowienie w strukturze urzędu, kompetencje oraz zaangażowanie urzędników. Wyraźne zmiany można zauważyć w działalności Ministerstwa Spraw Zagranicznych do aktywności międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego, czego efektem jest powołanie Wydziału do spraw Wymiaru Samorządowego i Obywatelskiego Polskiej Polityki Zagranicznej, a także coroczny konkurs grantowy dla samorządów. Działania te są elementem nowych priorytetów polskiej polityki zagranicznej, która zwróciła uwagę na istotną rolę działalności międzynarodowej polskich samorządów.

Wyróżnić możemy następujące formy aktywności jednostek:

1. współpraca dwustronna (partnerska) w ramach podpisywanych umów;
2. współpraca dwustronna (czasem trójstronna czy czterostronna) bez umowy, ale związana ze wspólnymi działaniami;
3. udział w projektach międzynarodowych w kooperacji z samorządami/władzami lokalnymi innych państw, bez sformalizowanych umów;
4. członkostwo w zrzeszeniach międzynarodowych i sieciach grupujących jednostki samorządowe różnych państw;
5. kontakty zagraniczne – niesformalizowane działania często poprzedzające ściślejszą współpracę.

Euroregiony jako przykłady prowadzenia współpracy transgranicznej Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi z 21 maja 1980 r. stanowi prawną podstawę do współpracy regionów

przygranicznych w formie euroregionów³⁰. Jerzy Gwizdała twierdzi, że „euroregiony obejmują w całości obszary administrowane przez współpracujące ze sobą samorządy z poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej. Powołanie euroregionu tworzy nowy rodzaj więzi między zamieszkującymi go społecznościami”³¹. Bardzo interesująca typologia współpracy międzyregionalnej między jednostkami samorządowymi zaprezentowana została przez różnych autorów, między innymi przez H. Balderseima i K. Stahlberga (cztery pierwsze typy), które przedstawił P. Swianiewicz. Warto dodać, że wspomniany autor zaproponował też własne dwa nowe typy współpracy.

Według wspomnianych autorów można wyodrębnić następującą typologię:

1. piękne siostry (*beautiful sisters*) – bogate miasta lub regiony przedzielone granicą, które koncentrują się przeważnie na współpracy kulturalnej i wspólnych programach regionalnych (występują głównie na pograniczu Niemiec, Szwajcarii i Francji);
2. grube banany (*fat bananas*) – bogate współpracujące miasta lub regiony, np. prowadzące wspólną promocję (m.in. obszar ciągnący się od Londynu, przez kraje Beneluxu, zachodnie Niemcy aż do Mediolanu we Włoszech);
3. trzęsąca się galareta (*shaky umbrellas*) – słaba współpraca międzynarodowa inicjowana i podtrzymywana przez państwo lub samorząd wyższego szczebla;
4. brzydkie kaczątka (*ugly ducklings*) – słabe ekonomicznie przygraniczne miasta lub regiony peryferyjne, które decydują się na współpracę, by uczyć się wzajemnie na swoich doświadczeniach, a także, by razem być bardziej widocznymi;
5. kopcuszek i piękny królewicz – samorząd z biedniejszego kraju oczekuje na wsparcie silniejszego partnera;
6. siostry syjamskie – region lub miasto przedzielone granicą i z trudem mogące funkcjonować oddzielnie, ale wcale niebogie i niebędące szczęśliwym w swoim obecnym położeniu³².

Obecnie w granicach Polski znajduje się 16 euroregionów: Euroregion Nysa, Euroregion Karpacki, Euroregion Sprewa–Nysa–Bóbr, Euroregion Pro Europa Viadrina,

30 Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 287.

31 J. P. Gwizdała, *Euroregiony jako forma współpracy transgranicznej w Europie*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2015, nr 74, t. 2, s. 454.

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

Euroregion Tatry, Euroregion Bug, Euroregion Pomerania, Euroregion Glacensis, Euroregion Niemen, Euroregion Pradziad, Euroregion Bałtyk, Euroregion Śląsk Cieszyński, Euroregion Silesia, Euroregion Beskidy, Euroregion Puszcza Białowieska i Euroregion Lyna–Ława³³.

Euroregiony pozwalają zwiększyć współpracę pomiędzy samorządami. Jednak w związku na ograniczone środki finansowe, niską świadomość mieszkańców o ich funkcjonowaniu czy słabe zaangażowanie jednostek samorządowych zakładany rozwój euroregionów nie zawsze przebiega w sposób oczekiwany przez partnerów. Kluczem do rozwoju tej formy współpracy samorządowej powinny być opracowane transgraniczne strategie rozwoju, obejmujące swoim obszarem poszczególne euroregiony, których realizacja będzie jednym z priorytetów polityk zagranicznych realizowanych przez samorządy województw³⁴.

Zakończenie

Międzynarodowa współpraca jednostek samorządu terytorialnego pełni ważną funkcję w pozyskiwaniu środków i realizacji wspólnych zadań na rzecz poprawy warunków życia społeczności lokalnej. Przyczynia się do wymiany doświadczeń, co wpływa na poprawę 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 także jako obowiązki 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. Współpraca samorządów podkreśla ich rangę, promuje na arenie międzynarodowej, wspiera przedsiębiorców, organizacje pozarządowe, uczelnie, instytucje kultury. Warto wspomnieć, że czasami podczas współpracy mogą pojawić się problemy wynikające m.in. ze zróżnicowania funkcjonowania administracji w krajach partnerskich (odmienne sposoby rozliczeń finansowych, prowadzenia dokumentacji), bariery językowej czy nawet znikome zainteresowanie i zaangażowanie społeczności lokalnej³⁵.

33 I. Wieczorek, M. Szewczak, *Współpraca...*, op. cit., s. 40.

34 Tamże, s. 51.

35 B. Słobodzian, *Podstawy...*, op. cit., s. 284.

Podstawowe znaczenie we współpracy zagranicznej samorządów i wspólnot lokalnych ma czynnik ludzki. Kontakty osobiste, indywidualne nastawienie i zaangażowanie oraz często osobiste ambicje włodarzy danej gminy owocują szeroką współpracą realizowaną przez samorząd. Często jest ona realizowana doraźnie i spontanicznie, a nie wypływa z uporządkowanej polityki samorządu terytorialnego w tym zakresie. Wynika to m.in. z realizacji wspólnych projektów (tzw. współpraca projektowa) współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, czego przykładem jest kooperacja Ełku i Olity (lit. Alytusa) w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Litwa–Polska. Polskie samorządy terytorialne odniosły „ogromny sukces na arenie międzynarodowej” i dzięki nim „obecność i znaczenie Polski na arenie międzynarodowej ma charakter nie tylko instytucjonalny i rządowy, ale także społeczny i obywatelski”³⁶.

Bibliografia

LITERATURA:

Buczkowski Ł., *Prawne podstawy aktywności międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 2.

Faliński S., *Samorząd terytorialny jako nowa jakość w stosunkach międzynarodowych. Agresja na Ukrainę jako czynnik weryfikujący*, *Studia Politologiczne* 2023, VOL. 67.

Faliński S., *Samorządy terytorialne jako nowi aktorzy na scenie międzynarodowej*, „Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego” 2019, t. XXXIII.

Faliński S., *Współpraca międzynarodowa polskich miast i gmin*, Warszawa 2019.

Gwizdała J.P., *Euroregiony jako forma współpracy transgranicznej w Europie*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2015, nr 74, t. 2.

Haliżak R., Kuźniar E., *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, Warszawa 2005.

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

Moll T., Komentarz do art. 18 [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2010.

Nijander-Dudzińska A., Wojakowski D., Wołek A., *Cross-border cooperation of communes and poviats in southern Poland*, *Border & Regional Studies* 2019.

36 S. Faliński, *Współpraca...*, op. cit., 46.

Perska-Temblowska A., *Podstawowe formy współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici” 2017, „ZARZĄDZANIE” XLIV – NR 3.

Skorupska A., *Dyplomacja samorządowa. Efektywność i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2015.

Słobodzian B., *Podstawy prawne nawiązywania i prowadzenia współpracy międzynarodowej przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 6.

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

Wieczorek I., Szewczak M., *Współpraca międzynarodowa polskich miast. Doświadczenia JST*, Łódź 2018.

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

Wnorowski K., *Prawne aspekty aktywności międzynarodowej polskich samorządów w kontekście prowadzonej przez Radę Ministrów polityki zagranicznej RP* [w:] *Umieędzynarodowienie krajowego obrotu prawnego*, red. M. Perkowski, Białystok 2016.

AKTY PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO:

Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi z dnia 21 maja 1980 r. (Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 287).

Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607).

AKTY PRAWA KRAJOWEGO:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polski z 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592).

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).

Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o Europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej (Dz.U. z 2008 r. Nr 218, poz. 1390).

ORZECZNICTWO:

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 maja 2004 r., III Sa/Kr 61/04, LEX nr 138349.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE:

<https://www.miasta.pl/aktualnosci/komunikat-nr-4-dyrektora-biura-zmp-ws-konkretnych-form-sprzeciwu-wobec-agresji-rosji-na-ukraine> [dostęp: 8.08.2023].

<https://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spoleczenstwo/ukrainskie-samorzady-licza-na-wsparcie-polskich-beda-kolejne-partnerstwa,392423.html> [dostęp: 8.08.2023].

Czy istnieje społeczny wymiar międzynarodowej współpracy samorządów?

STRESZCZENIE

Współpraca międzynarodowa samorządów obejmuje szereg zagadnień takich jak polityka społeczna, wymiana kulturalna, edukacja, fundusze zewnętrzne, ekologia i dziedzictwo kulturowe. Jej efektem finalnym powinien być czynnik społeczny, poprawa jakości życia społeczności lokalnej, osiągnięcie zamierzonego efektu w sferze prestiżu publicznego lub rozwoju lokalnego. Polskie miasta i regiony coraz bardziej efektywnie angażują się w kontakty międzynarodowe (paradyplomacja) i współpracę miast partnerskich, zwaną twinningiem.

Ostatecznie jednak to społeczność lokalna powinna być beneficjentem takich działań. Mieszkańcy powinni także aktywnie partycypować w procesie decyzyjnym dotyczącym zakresu i form współpracy zagranicznej miast i regionów, zwłaszcza że to często organizacje pozarządowe biorą na siebie ciężar współpracy z partnerami zagranicznymi. Autor w niniejszym artykule badawczym postara się odpowiedzieć na pytanie badawcze dotyczące istnienia społecznego wymiaru międzynarodowej współpracy samorządów, opierając się na badaniach jakościowych, porównaniu i badaniach empirycznych oraz analizie tekstów pierwotnych i dokumentów samorządowych. Implikacje praktyczne i społeczne dotyczące proponowanego tematu badawczego oznaczają możliwość zwiększenia partycypacji społecznej i decyzyjności społeczności lokalnej w kwestii współpracy zagranicznej samorządów, wykorzystania narzędzia, jakim są konsultacje społeczne, do decydowania o kształtowaniu paradyplomacji miast czy gmin.

1 Mgr Tomasz Wojciechowski – Szkoła Doktorska Politechniki Koszalińskiej, Wydział Humanistyczny Politechniki Koszalińskiej; t_wojciechowski1@poczta.onet.pl

SŁOWA KLUCZOWE

paradiplomacja; partycypacja; *twinning*; współpraca zagraniczna; samorząd

ABSTRACT

International cooperation of local authorities covers a range of issues such as social policy, cultural exchange, education, external funding, ecology and cultural heritage. Its final effect should be a social factor, an improvement in the quality of life of the local community, the achievement of an intended effect in the sphere of public prestige or local development. Polish cities and regions are becoming more and more effectively involved in international contacts (paradiplomacy) and twinning city cooperation, known as twinning.

Ultimately, however, the local community should be the beneficiary of such activities. Residents should also be actively involved in the decision-making process concerning the scope and forms of foreign cooperation between cities and regions, especially as it is often NGOs that take on the burden of cooperation with foreign partners. In this research paper, the author will attempt to answer the research question regarding the existence of a social dimension to international cooperation of local governments, based on qualitative research, comparison and empirical studies, and analysis of primary texts and local government documents. The practical and social implications concerning the proposed research topic imply the possibility of increasing public participation and community decision-making on the issue of foreign cooperation of local governments, using the tool of public consultation to decide on the shaping of the paradiplomacy of their cities or municipalities.

KEYWORDS

paradiplomacy; participation; twinning; foreign cooperation; self-government

Współpraca zagraniczna jednostek samorządu terytorialnego a lokalne społeczności

Samorząd terytorialny korzysta z szeregu możliwości, jakie daje współpraca zagraniczna, bazując przy tym na dokumentach takich jak właściwe ustawy², priorytety współpracy

2 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 1998, nr 91, poz. 576), Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2023, poz. 40 i 572), ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578).

zagranicznej województwa czy strategię rozwoju miast³. To wymiar określony przepisami prawa pozwalający na usystematyzowanie funkcjonowania instytucji. Ale istnieje także wymiar społeczny paradyplomacji, którego uczestnikami i finalnie odbiorcami są społeczności lokalne, grupy mieszkańców, stowarzyszenia i organizacje. Przy czym przez paradyplomację (zwaną też dyplomacją równoległą czy protodyplomacją) można – według jednego z jej propagatorów, politologa Noe Cornago – uważać „zaangażowanie rządów subregionalnych w stosunkach międzynarodowych poprzez ustanowienie formalnych i nieformalnych kontaktów, stałych bądź *ad hoc*, z zagranicznymi publicznymi lub państwowymi podmiotami, w celu promocji socjoekonomicznych, kulturalnych lub politycznych interesów” (Wasilewski, 2021, s. 41).

To przecież dzięki kooperacji transgranicznej czy udziałowi w organizacjach euroregionalnych, takich jak np. Związek Miast Bałtyckich (*Union of the Baltic Cities*), mieszkańcy miast członkowskich mogą korzystać z wymiany młodzieży, organizacji wspólnych imprez i wydarzeń, promocji turystycznej czy poprawy infrastruktury miejskiej lub zmniejszenia bezrobocia przez sprowadzenie inwestorów z zewnątrz. W kontekście współpracy międzynarodowej małych miast ciekawym rozwiązaniem jest międzynarodowe stowarzyszenie Cittaslow, którego miasta członkowskie za granicą i w Polsce (m.in. Sianów, Nowy Dwór Gdański, Główny, Prudnik) pracują nad poprawą jakości życia swoich mieszkańców, organizując wymiany studyjne i projekty dotyczące analizy udziału mieszkańców w życiu społecznym i aktywizacji społecznej⁴.

Niestety, społeczność ma nikomy wpływ na to, jak wygląda paradyplomacja miast czy gmin. O jej kierunkach i priorytetach decydują wybrani przez mieszkańców członkowie rad i organy wykonawcze samorządu (wójtowie, burmistrzowie czy marszałkowie), nie zasięgając opinii w formie konsultacji społecznych co do kierunków i zakresu takowej współpracy. Czyni to mieszkańców lub organizacje pozarządowe biernymi aktorami, chociaż istnieje alternatywa w postaci zaangażowania w międzynarodowe organizacje społeczeństwa obywatelskiego takie jak Grupa Organizacji Społeczeństwa

3 Por. uchwała nr XVII/318/16 Sejmiku Województwa z dnia 13 grudnia 2016 r. w sprawie „Priorytetów współpracy zagranicznej Województwa Zachodniopomorskiego”.

4 W maju 2023 roku w Sianowie odbyło się podsumowanie projektu „Co-DE Co-ME COMMON EUROPE” realizowanego przez dwa miasta Cittaslow (Sianów oraz włoskie Asolo) w ramach unijnego programu CERV (*Citizens, Equality, Rights and Values*). W wyniku działań projektowych powstał raport, który podsumowuje badania przeprowadzone w ww. miastach w obszarze aktywności mieszkańców i partycypacji społecznej.

Obywatelskiego⁵ lub sieć People Powered⁶. Także art. 11 Traktatu o Unii Europejskiej podkreśla potrzebę regularnego przeprowadzania otwartych i przejrzystych dialogów z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, na przykład przy sporządzaniu wniosków dotyczących aktów prawnych UE.

Nadmienić jednak trzeba, że to same organizacje pozarządowe (m.in. kluby sportowe, różne stowarzyszenia) są przedłużeniem ramienia samorządu w kontaktach zagranicznych. Wskazuje na to zapis w „Zasadach prowadzenia współpracy międzynarodowej”, które opracowało miasto Kraków. Mówi on, iż: „partnerzy zagraniczni zwracają się do władz miasta jako do pośrednika w sprawach nawiązania kontaktów z urzędem miasta i przedstawicielami różnych organizacji. Miasto w miarę możliwości, pośrednicząc w nawiązaniu tych kontaktów, deleguje w części kompetencje dalszej współpracy na podmioty środowisk gospodarczych, społecznych i kulturalnych”⁷. Ciekawa w tym kontekście jest publikacja Katarzyny Dworak z 2011 r., gdzie autorka dokonuje porównania strategii rozwoju Krakowa z faktycznymi działaniami paradyplomacji miejskiej.

Analiza literatury nawiązującej do poruszanego problemu badawczego wykazała, że istnieje duży przekrój publikacji poruszających m.in. tematykę priorytetów współpracy zagranicznej wybranych województw (Modzelewski, 2014), współpracy międzynarodowej samorządów (Szmyt, 2017) i form prawnych współpracy międzynarodowej jednostek samorządu (Buczkowski, Żukowski, 2016). Osobną kategorię stanowią publikacje dotyczące partycypacji społecznej (Noworól, 2020), społeczeństwa obywatelskiego (Długosz, Wygnański, 2005) oraz wydana przez Instytut Spraw Publicznych w 2014 r. „Biała Księga wsparcia partycypacji publicznej w Polsce”. Zagadnienia dotyczące twinningu obejmowały publikacje o zasięgu globalnym (Joennjemi, Jańczak, 2017) i transgranicznym (Opiłowska, Sus, 2021).

5 Jest to część Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego odpowiadająca m.in. za propagowanie różnorodnych form demokracji. Zob. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny: <https://www.eesc.europa.eu/pl/members-groups/groups/civil-society-organisations-group#downloads> [dostęp: 8.08.2023].

6 Międzynarodowa sieć zajmująca się partycypacją obywatelską, czyli udział obywateli i obywaterek w podejmowaniu decyzji w sprawach, które ich dotyczą. Sieć zrzesza 70 organizacji z 30 krajów świata, w tym 3 z Polski. Zob. Fundacja Stocznia: <https://stocznia.org.pl/projekty/wspolpraca-w-ramach-sieci-people-powered> [dostęp: 8.08.2023].

7 Strona internetowa miasta Krakowa: https://www.krakow.pl/otwarty_na_swiat/3073,artykul,zalozenia_i_cele_wspolpracy.html [dostęp: 8.08.2023].

Społeczeństwo obywatelskie, partycypacja obywatelska, konsultacje społeczne

Próbując dokonać analizy wpływu społeczeństwa na kształtowanie współpracy międzynarodowej, należy podjąć próbę zdefiniowania społeczeństwa obywatelskiego. Jedną z nich jest ta ujęta w preambule Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, utworzonego w 2017 r. i mającego na celu wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Mówi ona, iż społeczeństwo obywatelskie to wspólna przestrzeń służąca praktykowaniu cnót obywatelskich i zaangażowaniu w budowę oddolnych instytucji obywatelskich (Arczewska, 2017, s. 159). Inna definicja określa społeczeństwo obywatelskie jako przestrzeń działania „instytucji, organizacji, grup społecznych i jednostek, rozciągającą się pomiędzy rodziną, państwem i rynkiem, w której ludzie podejmują wolną debatę na temat wartości składających się na wspólne dobro oraz dobrowolnie współdziałają ze sobą na rzecz realizacji wspólnych interesów⁸⁷”.

Partycypacja obywatelska jest terminem zgoła innym, nie ogranicza się tylko do aktywności obywatelskiej, ale obejmuje formy aktywizacji różnych grup społecznych w zarządzaniu w sferze publicznej. Partycypacja oznacza konsultowanie, aktywne uczestnictwo, dialog. Można także przyjąć, iż partycypacja społeczna, obywatelska „rozumiana jest jako udział jednostek w działaniach zbiorowych, podejmowanych w społecznościach, do których one przynależą lub w których żyją na co dzień” (Szaja, 2015). W zakresie kształtowania założeń współpracy zagranicznej mieszkańcy mogą brać udział w pracach właściwych komisji, składać wnioski jako przedstawiciele organizacji pozarządowych, konsultować dokumenty strategiczne, np. strategie rozwoju miasta, gminy. Przeprowadzony przez National Democratic Institute w dużych miastach Polski w 2021 r. raport wykazał, że partycypacja obywatelska jest bardziej popularna w wielkich aglomeracjach, zaś mieszkańcy darzą zaufaniem radnych, na których oddają po raz kolejny swój głos.

Wiele samorządów w zawartych umowach dotyczących partnerstwa z miastami zagranicznymi deklaruje społeczny wymiar współpracy, uznając wartość lokalnych wspólnot i jakość życia mieszkańców (np. w 2003 r. miasto Chęciny w treści porozumienia z niemieckim Schöneck/Vogtland ujęło zapis o „aktywizacji funkcjonowania wspólnot gminnych”). Prospołeczny wymiar współpracy zagranicznej stworzyła gmina Będzino, której stałe kontakty z francuskim Saint-Yrieix-la-Perche zaowocowały warsztatami

8 Strategia Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego na lata 2007–2013, Ministerstwo Polityki Społecznej, Warszawa 2005.

dotyczącymi wzajemnej aktywizacji społecznej mieszkańców, samą organizacją pobytu Francuzów zajmowało się zaś lokalne stowarzyszenie na rzecz rozwoju, które pozyskało dofinansowanie z grantu zewnętrznego. Planowane jest także powołanie przy Wójcie Gminy Będzino społecznej Rady dialogu ds. współpracy międzynarodowej⁹.

Partycypację można podzielić na następujące typy (za: Długosz, Wygnański, 2005):

- kolektywistyczny (zbiorowy) – każdy, kto prawdopodobnie zostanie dotknięty skutkami decyzji, powinien mieć równy dostęp do procesu decyzyjnego,
- indywidualistyczny – pojedyncze osoby są zdolne do uczestnictwa i podejmowania decyzji co do wyboru usług społecznych, z których chcą korzystać,
- holistyczny (całościowy) – sposób, w jaki decyzje są podejmowane, zachęca ludzi do myślenia w kategoriach dobra wspólnego czy interesu ogólnego,
- partykularny – sposób, w jaki decyzje są podejmowane, zachęca ludzi do myślenia w kategoriach interesów partykularnych.

Istnieją też instrumenty prawne, takie jak wspomniane już ustawy o poszczególnych szczeblach samorządu, które podkreślają rolę lokalnej społeczności, stanowiąc, że to właśnie mieszkańcy (gminy, powiatu, województwa) tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową (Noworól, 2020, s. 6). Lokalna społeczność może również wykorzystać obywatelską inicjatywę uchwałodawczą, z którą może wystąpić grupa mieszkańców gminy, powiatu lub województwa. Wówczas taki projekt trafia pod obrady samorządu. Inicjatywy dotyczące współpracy międzynarodowej można też uwzględnić pod kątem finansowym, zgłaszając projekt w budżecie obywatelskim, w którym mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują w danym roku budżetowym o wyborze najciekawszego pomysłu.

Ostatnią możliwością partycypacji obywatelskiej są konsultacje społeczne, które służą udziałowi w dialogu społecznym i decydowaniu wspólnoty lokalnej w sprawach związanych z pracą samorządów. Ich podstawą prawną jest art. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, określający, iż władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do narodu i to on ją wykonuje, bądź to przez przedstawicieli wybieranych w wyborach powszechnych, bądź bezpośrednio. Art. 54 konstytucji mówi ponadto o wolności słowa, zaś art. 61 traktuje o dostępie do informacji publicznej: „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności

9 Strona internetowa Gminy Będzino: <https://bedzino.pl/wizyta-przyjaciol-z-saint-yrieix/> [dostęp: 8.08.2023].

organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”. (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U.1997, nr 78, poz. 483)¹⁰.

O możliwościach organizowania konsultacji społecznych informują także ustawy właściwe dla rodzaju samorządów (gmina, powiat, województwo). Możliwe jest ogłaszanie konsultacji społecznych programów ministerialnych, również dotyczących spraw zagranicznych, co daje pewną szansę na społeczny udział w opiniowaniu międzynarodowej współpracy na szczeblu centralnym¹¹.

Samorządy mogą same, mocą uchwały właściwej rady, wprowadzić zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych, jak uczyniło to w lutym 2020 r. miasto Łódź¹², określając w paragrafie pierwszym, iż „konsultacje społeczne z mieszkańcami miasta Łodzi to otwarty proces dialogu władz z mieszkańcami, mający na celu podjęcie przez władze optymalnych decyzji w sprawach publicznych mających wpływ na jakość życia mieszkańców. Celem konsultacji społecznych jest kształtowanie poczucia odpowiedzialności za miasto, polepszanie jakości współpracy organów miasta Łodzi z mieszkańcami oraz wzmocnianie i rozwijanie idei wspólnoty samorządowej miasta Łodzi”.

Dla jednostek samorządu terytorialnego konsultacje społeczne są w wielu przypadkach obowiązkowe, chociaż mogą być organizowane także, gdy wymaga tego interes społeczności lokalnej. Dotyczy to na przykład konsultacji projektów strategii rozwoju jednostek samorządu terytorialnego, co można zaliczyć także do dokumentów związanych ze współpracą zagraniczną miast czy gmin, jeśli w owej strategii występują stosowne zapisy. Często jednak nie ma to miejsca i strategię rozwoju nie wspominają słowem o współpracy zagranicznej i jej usystematyzowaniu, miastach partnerskich, decyzyjności mieszkańców w tym zakresie lub grupach beneficjentów.

10 Mieszkaniec lub grupa mieszkańców może złożyć do właściwego urzędu (miasta, gminy) wniosek o udzielenie informacji publicznej, na przykład z konkretnych przejawów realizacji przez samorząd współpracy zagranicznej, jej uwzględnienia w strategiach rozwoju etc., zaś organ władzy publicznej musi na takie pismo odpowiedzieć.

11 W październiku 2020 r. Ministerstwo Spraw Zagranicznych poinformowało o ogłoszeniu konsultacji społecznych dla Wieloletniego programu współpracy rozwojowej na lata 2021–2030 „Solidarność dla rozwoju”. Zob. Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP: <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/konsultacje-wieloletniego-programu-wspolpracy-rozwojowej-2021-2030-solidarnosc-dla-rozwoju> [dostęp: 8.018.2023].

12 Uchwała nr XX/786/20 Rady Miejskiej w Łodzi.

Analiza „Międzynarodowa współpraca samorządów” opracowana w czerwcu 2017 r. przez Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji Senatu RP wykazała, że kontakty zagraniczne gmin rzadko mają charakter planowy, który wpisuje się w szerszy kontekst działań strategicznych na rzecz rozwoju. Często nie posiadają one usystematyzowanej wizji dotyczącej współpracy międzynarodowej. Aż 81% poddanych badaniu gmin nie posiada zapisów dotyczących współpracy międzynarodowej w żadnych dokumentach strategicznych¹³.

Paradoksalnie w tymże samym dokumencie Senatu respondenci, czyli samorządy, dostrzegały wyraźne korzyści płynące z nawiązania i realizacji paradyplomacji miast i gmin: możliwości wymiany międzynarodowej dla mieszkańców dostrzegło 78% ankietowanych; promocję samorządu na arenie międzynarodowej pozytywnie zaopiniowało 75% z nich; szansę na przeniesienie dobrych praktyk z zagranicznych jednostek samorządowych na grunt lokalny zauważyło 70% respondentów; natomiast możliwość ubiegania się o fundusze z programów europejskich i międzynarodowych to priorytet dla 57% samorządów. Zdaniem większości badanych w raporcie samorządów (84%), współpraca międzynarodowa oferuje wymierne korzyści płynące dla mieszkańców.

Analizując zapisy uchwał i strategii rozwoju polskich miast, warto zauważyć, że bardzo aktywnie na tym polu postępuje Kraków. Uchwała nr CXIII/1126/06 Rady Miasta Krakowa z dnia 21 czerwca 2006 r. określała zasady współpracy Gminy Miejskiej Kraków ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowania Krakowa do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, zaś w Strategii Rozwoju Krakowa „Tu chcę żyć. Kraków 2030” współpraca międzynarodowa jest ujęta jako narzędzie do realizacji innych celów strategicznych i operacyjnych. Wcześniej przyjęto szczegółowy „Program współpracy międzynarodowej gminy miejskiej Kraków na lata 2009–2011”, będący realizacją Strategii Rozwoju Krakowa z 2005 r. W ww. dokumencie określono ramowe zasady współpracy międzynarodowej.

13 Badania przeprowadzone przez Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Małopolski w okresie od 1 czerwca do 30 listopada 2013 r. w ramach projektu „Akademia Samorządowej Współpracy Międzynarodowej – Oddolna dyplomacja ekonomiczna. Diagnoza potrzeb – Zalecenia – Szkolenia – Dobre praktyki”.

Twinning, współpraca zagraniczna bliżej mieszkańców

Zagadnienie twinningu, czyli współpracy miast partnerskich z Polski i zagranicy, jest tematem poruszonym przez wielu badaczy (Furmankiewicz, 2022; Opiłowska, 2021; Bielecka, 2001; Joenniemi, 2017 i inni). Spośród wszystkich narzędzi czy sposobów tworzenia klimatu przyjaznego paradyplomacji miast, *twinning* wydaje się najbardziej bliski społecznościom lokalnym, choćby ze względu na wzajemne relacje międzyludzkie, nawiązywane w kontaktach międzynarodowych podczas wizyt studyjnych czy organizowanych wspólnie projektów oraz inicjatyw. *Twinning* to budowanie wieloletniego kapitału społecznego i realizacja zadań, których beneficjentami są mieszkańcy, społeczność lokalna.

Za twórcę pojęcia współpracy miast partnerskich uważa się Jeana Baretha, jednego z założycieli Rady Gmin i Regionów Europy. *Twinning* w myśl jego idei to utrwalenie takich wartości jak przyjaźń, współpraca i wzajemna świadomość między narodami Europy, jak też wspólna walka z problemami i szukanie ich rozwiązań¹⁴. *Twinning* może odbywać się pomiędzy wsiami, miasteczkami, powiatami, dużymi miastami. Może koncentrować się na całym szeregu zagadnień i angażować szerokie grono podmiotów z dwóch lub więcej bliźniaczych społeczności. Istnieje wiele przykładów dobrych praktyk w propagowaniu koncepcji twinningu, takich jak sztuka i kultura, młodzież, obywatelstwo, zrównoważony rozwój, lokalne usługi publiczne, lokalny rozwój gospodarczy. Współpraca miast bliźniaczych to proces długoterminowy, nastawiony na dekady, i nie można go porównywać z doraźnym partnerstwem projektowym. Warunkiem koniecznym do odniesienia sukcesu jest jednak wymiar społeczny – zaangażowanie samych mieszkańców, obywateli. Osiągnąć to można powołując komitet, w skład którego wchodzi przedstawiciele lokalnej społeczności i urzędnicy.

Jak zauważył w swojej ocenie Związek Miast Polskich, liczba kontaktów bliźniaczych w Europie to już ponad 20 tysięcy partnerstw między różnymi jednostkami samorządu. Z tego aż 4 tysiące nawiązały polskie miasta, gminy, powiaty i regiony. Współpraca partnerska wciąż jest jedną z najlepszych możliwości dzielenia się doświadczeniami i korzystania z wiedzy w różnych dziedzinach. W zakresie edukacji na przykład skwapliwie korzystają z tego szkoły. Mówi się o zjawisku internacjonalizacji edukacji, wymianach i programach studyjnych skierowanych do młodzieży szkół średnich i wyższych (Machnio, 2020). W zakresie edukacji wprowadzono także rozwiązanie zwane

14 Rada Gmin i Regionów Europy: <http://www.twinning.org/en/page/a-quick-overview> [dostęp: 8.08.2023].

e-twinningiem. Jest to międzynarodowa społeczność uczniów i nauczycieli, służąca kontaktom zagranicznym, rozwojowi edukacji i szkoleniom dla kadry pedagogicznej, współpracująca za pomocą mediów elektronicznych.

Współpraca transgraniczna miast, jak zauważa Elżbieta Opilowska, oparta jest często na sąsiedztwie przygranicznym, siłą rzeczy są to więc kraje takie jak Czechy, Niemcy, Dania czy Szwecja. Właśnie z Niemcami polskie samorządy mają zawartych najwięcej porozumień o współpracy w ramach *twinningu*. Z dala od wielkich euro-regionów Europy współpraca zwana *cross-border cooperation* koncentruje się właśnie na aspekcie obywatelskim. Współpraca transgraniczna to regularne spotkania komitetów i członków rad miast, wymiana akademicka oraz kontakty uczelni wyższych, szkół i stowarzyszeń, nowe możliwości dla środowiska seniorów. Współpraca twinningowa pogranicza to również próby rozwiązywania wspólnych problemów, które z punktu widzenia ogromu Unii Europejskiej mogą wydawać się marginalne. To na przykład słaba ekonomia, starzenie się społeczeństw, deficyty w strukturach miejskich, emigracja młodych lub migracja z terenów wiejskich do miast. Współpraca transgraniczna miast, wykorzystując zaangażowanie zainteresowanych beneficjentów, może być remedium na takie bolączki. *Twinning* to także sposób na podniesienie atrakcyjności turystycznej i podniesienie poziomu oferty inwestycyjnej.

Aby jednak współpraca zagraniczna mogła być w pełni wykorzystana, warto wziąć pod uwagę zasoby endogeniczne danej miejscowości czy gminy. Innymi słowy to „dysponowanie odpowiednimi walorami naturalnymi, kulturowymi oraz infrastrukturalnymi” (Szostak, 2017, s. 6). Uwzględniając potencjał, populację i atrybuty danego samorządu, logiczne wydaje się pozyskanie partnera za granicą odpowiadającego mu wielkością, lokalizacją lub ilością mieszkańców.

Przykłady wykorzystania twinningu oraz współpracy zagranicznej samorządów na rzecz mieszkańców i społeczności to w dużej mierze korzystanie z programu Interreg V, który obejmuje współpracę Czech, Polski i Saksonii (finansuje komponenty: gospodarka i nauka, turystyka i działalność uzdrowiskowa, transport i komunikacja czy środowisko przyrodnicze). Z inicjatywy Interreg V A korzysta Meklemburgia-Pomorze Przednie i Pomorze Zachodnie. Program ten obejmuje osie priorytetowe takie jak współpraca transgraniczna, kultura i natura, edukacja, transport i mobilność. Dofinansowano projekty takie jak np. „Innowacyjny polsko-niemiecki transgraniczny program wczesnej diagnostyki i leczenia chorób rzadkich u noworodków”, „Poprawa infrastruktury transportowej na pograniczu polsko-niemieckim”, „Poprawa bezpieczeństwa w ruchu drogowym na transgranicznych szlakach komunikacyjnych Pomorza Zachodniego

i Meklemburgii-Pomorza Przedniego¹⁵”. Według stanu na maj 2023 r. zrealizowano w ramach Interreg V A w sumie 70 projektów, z czego większość dotyczyła współpracy transgranicznej (30 projektów) i natury oraz kultury (22 projekty).

Podsumowanie

Dokonując odpowiedzi na pytanie o istnienie społecznego wymiaru międzynarodowej współpracy samorządów, należy uwzględnić wielowymiarowość takiego założenia. Z jednej bowiem strony ów wymiar widoczny jest w działaniach samorządów (pozyskiwanie funduszy zewnętrznych w partnerstwie z innymi samorządami zagranicznymi, *twinning* i *cross-border cooperation*) mających na celu poprawę jakości życia mieszkańców. Społeczność lokalna, obywatele, stają się odbiorcą, beneficjentem realizowanych działań związanych ze współpracą zagraniczną prowadzoną przez wójtów, burmistrzów czy prezydentów miast. Dużą w tym rolę organizacje społecznych i konkretnych środowisk, które są ostatnim ogniwem, dzięki któremu dochodzi do wymiany doświadczeń i realizacji projektów dla szkół, seniorów, sektora turystyki albo festiwali kulturalnych.

Ale społeczność lokalna jest nie tylko przedmiotem realizowanej paradyplomacji miast i gmin, lecz także jej podmiotem, uczestnikiem, który powinien i może aktywnie kształtować współpracę zagraniczną w swojej aglomeracji. Społeczny wymiar w takim znaczeniu obejmowałby udział w konsultacjach społecznych i ich inicjowanie, aktywną partycypację społeczną i proponowanie kierunków, w jakich współpraca międzynarodowa właściwego samorządu mogłaby pójść. Być może oznaczać to ma zmniejszenie ilości wizyt studyjnych pracowników urzędu na rzecz intensyfikacji działań związanych z pomocą społeczną albo ekologią. Społeczny wymiar współpracy zagranicznej jednostek samorządu terytorialnego to nie tylko korzystanie przez mieszkańców ze zrealizowanych inicjatyw i projektów grantowych, lecz aktywne uczestnictwo interesariuszy w pozyskiwaniu funduszy (dzięki stowarzyszeniom i obywatelskim sieciom organizacji międzynarodowych).

15 Program Interreg V A: <https://interreg5a.info/pl/wdrazanie/program/lista-zakontraktowanych-projektow.html> [dostęp 17.07.2023].

LITERATURA:

Arczewska M., *Polityka obywatelska (polityka publiczna wobec społeczeństwa obywatelskiego)* [w:] *Nauki o polityce publicznej. Studia i materiały t. I.*, Warszawa 2017.

Bielecka J.M., *Partnerstwo terytorialne dla rozwoju regionalnego i lokalnego* [w:] „Barometr Regionalny” nr 4(26), Zamość 2011.

Biała księga wsparcia partycypacji publicznej w Polsce, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2014.

Buczowski Ł., *Prawne podstawy aktywności międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego* [w:] „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 2(30), Toruń 2016.

Borucińska I., Gomułka K., (red.), *Oblicza partycypacji obywatelskiej młodzieży*, Warszawa 2020.

Dworak K., *Współpraca międzynarodowa miast a rozwój lokalny (na przykładzie miasta Krakowa)*, Warszawa 2011.

Furmankiewicz M., *Town-twinning as a factor generating international flows of goods and people – the example of Poland* [w:] *Belgeo Revue belge de géographie*, 1-2, 2005.

Modzelewski T. W., *Priorytety współpracy zagranicznej województwa warmińsko-mazurskiego na tle pozostałych regionów Polski Wschodniej* [w:] „Europa Regionum” nr 19, Szczecin 2014.

Międzynarodowa współpraca samorządów, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, Warszawa 2017.

Opiłowska E., Sus M., *Poland and Germany in the European Union. The Multidimensional Dynamics of Bilateral Relations*, Routledge Taylor and Francis Group, London and New York, 2021.

Pazderski F., *Duże miasta w Polsce. Komunikacja z mieszkańcami i partycypacja publiczna*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2021.

Perkowski M., *Międzynarodowa współpraca województw w prawie i praktyce*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2013.

Strzelecka E., (red.), *Alternatywne modele rozwoju miast. Sieć miast Cittaslow*, Politechnika Łódzka 2017.

Sergunin A., Joenniemi P., *Another Face of Integration: City Twinning in Europe* [in:] „Research Journal of International Studies”, Issue 2, 2011.

Stec M., Sulińska- Małyś K., (red.), *Wspólnotowy wymiar samorządu terytorialnego. Rzeczywistość a oczekiwania*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa, 2022.

Szostak D., *Czynniki endogeniczne gminy jako podstawa rozwoju przestrzeni turystycznej na przykładzie gminy Moryń* [w:] „Marketing i Zarządzanie” nr 1(47), 2017.

Szmyt A., *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Gdańskie Studia Prawnicze XXXVII*, 2017.

Wasilewski K., *Miasta i paradyplomacja pamięci. Międzynarodowy wymiar lokalnych polityk historycznych* [w:] *Sprawy Międzynarodowe*, t.74 nr 1, 2021.

AKTY PRAWNE:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U.1997 nr 78 poz. 483).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 i 572).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578).

ŹRÓDŁA INTERNETOWE:

Europejski Komitet Ekonomiczno- Społeczny: <https://www.eesc.europa.eu/pl/members-groups/groups/civil-society-organisations-group#downloads> [dostęp: 8.08.2023].

Fundacja Stocznia: <https://stocznia.org.pl/projekty/wspolpraca-w-ramach-sieci-people-powered/> [dostęp: 8.08.2023].

Strona internetowa Gminy Będzino: www.biedzino.pl <https://biedzino.pl/wizyta-przyjacioł-z-saint-yrieix/> (dostęp 8.08.2023 r.) [dostęp: 8.08.2023].

Strona internetowa miasta Krakowa: https://www.krakow.pl/otwarty_na_swiat/3073,artykul,zalozenia_i_cele_wspolpracy.html [dostęp: 8.08.2023]. Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP: <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/konsultacje-wieloletniego-programu-wspolpracy-rozwojowej-2021-2030-solidarnosc-dla-rozwoju> [dostęp: 8.08.2023].

Program Interreg Va: <https://interreg5a.info/pl/wdrazanie/program/lista-zakontraktowanych-projektow.html> [dostęp: 8.08.2023].

Rada Gmin i Regionów Europy: <http://www.twinning.org/en/page/a-quick-overview> [dostęp: 8.08.2023].

Przystępowanie jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych – wnioski i postulaty

STRESZCZENIE

Przystępowanie jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń to istotny fundament współpracy międzynarodowej na poziomie lokalnym i regionalnym, niezbędny w celu prawidłowego funkcjonowania zdecentralizowanego samorządu terytorialnego.

Celem artykułu jest przedstawianie aktualnych ram prawnych współpracy międzynarodowej samorządu terytorialnego oraz analiza aspektów formalnych i materialnych w zakresie przystąpienia jednostek do międzynarodowych zrzeszeń i wysunięcie wniosków w zakresie badanej problematyki. W artykule wykorzystano metodę dogmatycznoprawną, polegającą na analizie tekstu prawnego. Przedstawiono poglądy prezentowane w doktrynie, piśmiennictwie i orzecznictwie sądowoadministracyjnym w zakresie poruszanej problematyki.

SŁOWA KLUCZOWE

współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego, zgoda ministra spraw zagranicznych, aspekty materialne i formalne przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych

1 Dr hab. Monika Augustyniak – prof. KAAFM; Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych; maugust111@poczta.onet.pl

ABSTRACT

The accession of local government units to international associations is an important foundation of international cooperation at the local and regional level, necessary for the proper functioning of decentralised local government.

The aim of the article is to present the current legal framework of international cooperation of local self-government and to analyse the formal and material aspects of the accession of units to international associations and to come up with conclusions on the examined issues. The article uses the dogmatic-legal method, consisting in the analysis of the legal text. The views presented in the doctrine, literature and judicial-administrative jurisprudence in the field of the addressed problematic are presented.

KEYWORDS

international cooperation of local authorities, consent of the minister of foreign affairs, material and formal aspects of joining international associations of local and regional communities

Wstęp

Aktywność międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego ma istotne znaczenie w zakresie realizacji zadań własnych wspólnoty samorządowej. Stanowi również pewien wskaźnik otwartości funkcjonalnej gmin, powiatów i samorządów województw. Choć polityka międzynarodowa należy do segmentu władzy centralnej, to wykonywanie samorządowej współpracy międzynarodowej jest ważnym i koniecznym elementem demokratycznego państwa prawa, który uwzględnia doniosłą rolę samorządu terytorialnego jako elementu władzy wykonawczej w państwie. Innym aspektem współpracy międzynarodowej jest także zaangażowanie się w nią społeczności i władz lokalnych, organizacji i stowarzyszeń², często samych mieszkańców wspólnot. To wymiar osobowy wspólnot samorządowych odgrywa bardzo istotną rolę we współpracy międzynarodowej, stanowiąc często przejaw realizacji zasady subsydiarności.

Przystępowanie jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń to istotny fundament współpracy międzynarodowej na poziomie lokalnym,

2 Zob. M. Moszyńska, K. Margola (red.), *Współpraca miast bliźniaczych*, Nidzica 1996, s. 23.

niezbędny w celu prawidłowego funkcjonowania zdecentralizowanego samorządu terytorialnego.

Celem artykułu jest przedstawianie aktualnych ram prawnych współpracy międzynarodowej samorządu terytorialnego oraz analiza aspektów formalnych i materialnych w zakresie przystąpienia jednostek do międzynarodowych zrzeszeń i wysunięcie wniosków w zakresie badanej problematyki.

W artykule wykorzystano metodę dogmatycznoprawną, polegającą na analizie tekstu prawnego. Przedstawiono poglądy prezentowane w doktrynie, piśmiennictwie i orzecznictwie sądowoadministracyjnym w zakresie poruszanej problematyki. Całość wieńczę wnioski, będące rekapitulacją rozważań przedstawionych w tekście.

Współpraca międzynarodowa samorządu terytorialnego – kontekst normatywny

Współpraca międzynarodowa jest warunkowana czynnikami natury prawnej, ale także czynnikami natury faktycznej, tj. globalizacją i postępującą integracją³. Wzrost aktywności samorządu terytorialnego w zakresie współpracy międzynarodowej uznać należy za właściwy kierunek w rozwoju młodej samorządności terytorialnej, jej promocji i współpracy zagranicznej. To również możliwość zaprezentowania swoich wartości lokalnych i regionalnych, wymiany doświadczeń i dobrych praktyk, współpracy na wielu poziomach działania jednostek. Współpraca międzynarodowa samorządu w zakresie podmiotowym i przedmiotowym podnosi jego wartość i tym samym służy mieszkańcom w zaspokajaniu ich potrzeb.

Ramy prawne współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego zawarte zostały w art. 10 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego⁴, który stanowi, że społeczności lokalne mogą współpracować ze społecznościami innych państw na warunkach przewidzianych prawem. Oznacza to, że kontakty międzynarodowe nie stanowią wyłącznej domeny organów centralnych, bowiem jednostki samorządu terytorialnego mogą być częścią tych kontaktów, co nie prowadzi do decentralizacji

3 Zob. A. Skorupska, *Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego na podstawie badań* [w:] *Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego*, red. A. Skorupska, Warszawa 2005, s. 11.

4 Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r., Dz.U.1994 Nr 124, poz. 607 ze zm. – zwana dalej EKSL.

„ściśle rozumianej polityki zagranicznej państwa – ta pozostaje w gestii konstytucyjnych organów centralnych”⁵. Jednostki samorządu terytorialnego nie korzystają z podmiotowości międzynarodowej, jednak stanowią istotny jej element.

Jak wskazuje A. Mikołajczyk współpraca jednostek regionalnych i lokalnych o charakterze zewnętrznym przybrać może formę bądź to współpracy transgranicznej (przygranicznej), bądź też międzyterytorialnej (międzyregionalnej, interregionalnej). Rozróżnienie między współpracą transgraniczną a międzyterytorialną ma charakter przestrzenny⁶. Jednocześnie należy podkreślić, że konwencja madrycka Rady Europy z 1980 r. stanowi *lex specialis* w stosunku do EKSL w dziedzinie współpracy transgranicznej⁷.

Z uwagi na fakt, że współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego wywołuje konsekwencje poza granicami kraju, to prawa im przyznane powinny podlegać pewnym ograniczeniom, chociażby związanym z koniecznością konstytucyjnie nakazanej jednolitości państwa i nienaruszalności jego terytorium. Dlatego

5 A. Mikołajczyk, *Rozdział V Regiony i współpraca transgraniczna* [w:] *Regiony*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2005.

6 *Ibidem*. Ponadto A. Mikołajczyk wskazuje „Określenie «współpraca transgraniczna» oznacza wspólne przedsięwzięcia jednostek samorządowych różnych państw sąsiadujących ze sobą poprzez wspólną granicę. Cechami wyróżniającymi tę formę współpracy zewnętrznej są: lokalny lub regionalny poziom współpracy, sąsiedzkość kontaktów (przyległość obszarów). Współpraca międzyterytorialna z kolei to: partnerska współpraca jednostek bezpośrednio ze sobą niegraniczących (może dotyczyć także jednostek z państw spoza obszaru Europy), uczestnictwo w międzynarodowych organizacjach, zrzeszeniach i instytucjach jednostek lokalnych i regionalnych.” Jak podnosi S. Czarnow „współpraca transgraniczna jest pojęciem szerszym niż euroregion, który jest jej odmianą – zinstytucjonalizowaną formą, umiejscowioną na określonym geograficznie obszarze. Przez transgraniczność rozumieć należy sąsiedowanie ze sobą obszarów przygranicznych należących do kilku państw” – S. Czarnow, *Niektóre aspekty prawne współpracy transgranicznej i euroregionów*, PiP 1997, nr 10, s. 55-71.

7 Zob. R. Kusiak-Winter, *Współpraca transgraniczna gmina Polski i Niemiec. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2011, s. 75. Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi została sporządzona 21 maja 1980 r. w Madrycie (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 287) – zwana dalej konwencją madrycką.

też jednostki nie powinny same naruszać tego prawa czy własną polityką narażać na szwank interesu państwa⁸.

Ustrojodawca w art. 172 Konstytucji RP przyznał jednostkom samorządu terytorialnego dwa rodzaje uprawnień – prawo zrzeszania się (ust. 1) oraz prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw (ust. 2 i 3). Zasady, na jakich jednostki samorządu terytorialnego mogą korzystać z wyżej wskazanych praw, określa ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych⁹. Prowadzić współpracę międzynarodową mogą jednostki samorządu terytorialnego, *ergo* nie dotyczy to jednostek pomocniczych gminy¹⁰ czy związków międzygminnych¹¹.

We wszystkich ustrojowych ustawach samorządowych ustawodawca wprowadził przepisy odnoszące się do współpracy międzynarodowej gmin, powiatów i samorządów województw w formie szczątkowej, ze wskazaniem, że zasady przystępowania jednostek do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych określa odrębna ustawa (zob. art. 84a u.s.g.¹² art. 75a u.s.p.¹³, art. 76 u.s.w.¹⁴).

8 A. Błaś, *Reaktywowanie samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej w 1990 roku*, w: *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002, s. 9.

9 Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz. U. 2000 Nr. 91 poz.1009 ze zm.) – zwana dalej u.z.p.j.s.t.

10 Zob. M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze gminy*, Warszawa 2010, s. 206 i nn.

11 Wyrok WSA w Gliwicach z 26 maja 2008 r., I SA/Gl 1028/07, LEX nr 532767. W przedmiotowym wyroku WSA podkreślił, że „Termin jednostka samorządu terytorialnego należy bowiem odnieść do wspólnoty tworzonej przez mieszkańców danej jednostki zasadniczego terytorialnego podziału państwa, a związki międzygminne, z racji ich tworzenia dla wykonywania konkretnych zadań, takiej wspólnoty nie tworzą”.

12 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U.z 2023 r. poz. 40 ze zm.) zwana dalej u.s.g.

13 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U.z 2022 r. poz. 1526 ze zm.) zwana dalej u.s.p.

14 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U.z 2022 r. poz. 2094 ze zm.) zwana dalej u.s.w.

Analiza poszczególnych regulacji wskazuje, że w podstawowej jednostce samorządu terytorialnego współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw należy do zadań własnych gminy, które polegają na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej w tym właśnie zakresie (zob. art. 7 pkt 20 u.s.g.¹⁵). Ustawodawca nie doprecyzował, w jakich formach ma następować ta współpraca, dlatego też w piśmiennictwie wskazuje się na multiplikację tych form – od wizyt, konsultacji, wzajemnej pomocy w sprawach wspólnego pogranicza, poprzez porozumienia nieformalne, po współpracę na poziomie euroregionów¹⁶.

Następnie rozszerzono ustawowe ramy prawne tej współpracy wskazując *expressis verbis*, że do wyłącznej kompetencji rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych¹⁷. Podobnie w powiecie zgodnie z art. 9 pkt 9a u.s.p. podejmowanie uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych należy do wyłącznej kompetencji rady powiatu, *ergo* kompetencji tej nie można scedować na inny organ w powiecie.

Natomiast w samorządzie województwa ramy współpracy międzynarodowej tworzy m.in. art. 12 u.s.w, który stanowi, że samorząd województwa przy formułowaniu strategii rozwoju województwa i realizacji polityki jego rozwoju może również współpracować z organizacjami międzynarodowymi i regionami innych państw, zwłaszcza sąsiednich. Ustawodawca w rozdziale 6 u.s.w określa ramy współpracy zagranicznej, wskazując w art. 75 u.s.w., że do zadań sejmiku województwa należy uchwalanie „Priorytetów współpracy zagranicznej województwa”, które obejmują trzy elementy: główne cele¹⁸ tej współpracy, priorytety geograficzne przyszłej współpracy oraz zamierzenia

15 Art. 7 ust. 1 pkt 20 został dodany przez art. 1 pkt 8 lit. f) ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. (Dz.U.01.45.497) zmieniającej m.in. ustawę z dniem 30 maja 2001 r.

16 Zob. M. Woźniak, *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego w świetle prawa polskiego i standardów międzynarodowych*, ST 2005, nr 4, s. 19.

17 Artykuł 18 ust. 2 pkt 12a u.s.g. został dodany przez art. 1 pkt 15 lit. c) ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r., Dz.U.01.45.497, zmieniającej nin. ustawę z dniem 30 maja 2001 r.

18 Do katalogu celów współpracy zagranicznej można zaliczyć m.in. dostosowanie poziomu rozwoju gospodarczego województwa do warunków działania w Unii Europejskiej, kreowanie harmonijnego rozwoju gospodarczego, kulturalnego i społeczno-politycznego danego województwa, kształtowanie zrównoważonego rozwoju ekonomicznego województwa – P. Chmielnicki, K. Bandarzewski, D. Dąbek, P. Dobosz, W. Kisiel, M. Kotulski,

co do przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych. Zgodnie z art. 76 ust. 1-2 u.s.w została określona regionalna współpraca zagraniczna województwa, która jest prowadzona zgodnie z prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami, w granicach zadań i kompetencji województwa.

Wskazać należy, że ustawa o samorządzie województwa jako jedyna ze wszystkich ustrojowych ustaw samorządowych zawiera rozdział poświęcony problematyce współpracy zagranicznej, co stanowi o istotnej roli tej jednostki samorządu terytorialnego i jej kompetencjach w zakresie współpracy zagranicznej.

Pewnym szczególnym rodzajem współpracy międzynarodowej jest współpraca rzeczowo-finansowa, o której mowa w art. 10 ust. 3 u.s.g. Przepis ten stanowi, że „Gminy, związki międzygminne oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego mogą udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej, społecznościom lokalnym i regionalnym innych państw. Podstawą udzielania tej pomocy jest uchwała organu stanowiącego gminy, związku międzygminnego lub właściwego organu statutowego stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego”. Szczegółowe warunki wskazanej w uchwale pomocy określa się w umowach zawartych z podmiotem, któremu pomoc jest udzielana. Należy przychylić się do poglądu wyrażonego w uchwale KRIO w Krakowie z 5.05.2022 r., że uchwała podjęta na mocy art. 10 ust. 3 u.s.g. „[...] jako wyraz oświadczenia woli rady gminy o udzieleniu pomocy finansowej, w sposób bezpośredni uprawnia do przekazania środków finansowych. Powinna zatem wskazywać społeczność (wspólnotę) samorządową, jako podmiot konkretny, jakiemu gmina przekazuje określoną kwotowo pomoc finansową. Społeczność tę poprzez użycie jej nazwy urzędowej powinna określić rada gminy, tak udzielając pomocy rzeczowej, jak pomocy finansowej. Oznacza to, że uchwały z art. 10 ust. 3 u.s.g. powinny wyrażać treści podmiotowo indywidualne i przedmiotowo konkretne”¹⁹. Ponadto należy podkreślić, że uchwała w zakresie udzielenia pomocy innej jednostce samorządu terytorialnego (w tym zagranicznej) nie może kreować zobowiązań finansowych poza bieżący rok finansowy²⁰.

Ten rodzaj współpracy został wprowadzony we wszystkich ustrojowych ustawach samorządowych, co należy oceniać pozytywnie. W doktrynie prawa samorządu

P. W. Kryczko, S. Płażek, I. Skrzydło-Niżnik [w:] P. Chmielnicki, K. Bandarzewski, D. Dąbek, P. Dobosz, W. Kisiel, M. Kotulski, P. W. Kryczko, S. Płażek, I. Skrzydło-Niżnik, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2005, art. 75.

19 Uchwała KRIO w Krakowie z 5 maja 2022 r., KI.411.66.2022, Ma 2022, nr 3601.

20 Wyrok WSA w Olsztynie z 9 stycznia 2019 r., I SA/Ol 716/18, LEX nr 2621630. Zob. też Wyrok WSA w Gliwicach z 23 stycznia 2009 r., III SA/Gl 1457/08, LEX nr 538160.

terytorialnego wskazuje się, że przedmiotowa pomoc rzeczowo-finansowa może dotyczyć wyłącznie zadań własnych wspomaganej jednostki²¹. W myśl art. 7a ust. 2 u.s.p. powiaty, związki i stowarzyszenia powiatów mogą udzielać pomocy (w tym pomocy finansowej) społecznościom lokalnym i regionalnym innych państw. Natomiast podstawą udzielania tej pomocy powinna być uchwała organu stanowiącego powiatu, związku powiatów lub właściwego organu statutowego stowarzyszenia powiatów. Podobnie w myśl art. 8a ust. 2 u.s.w. województwa mogą udzielać pomocy (w tym pomocy finansowej) społecznościom lokalnym i regionalnym innych państw, a podstawą udzielania tej pomocy jest uchwała sejmiku województwa. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym słusznie podkreślono, że „Uchwała organu samorządu terytorialnego w tym samorządu województwa w sprawie udzielenia pomocy finansowej dla innej jednostki winna w sposób konkretny i jasny określać zadanie, na realizację którego pomoc finansowa jest przeznaczona, jak również zawierać kategorię sformułowanie o udzieleniu takiej pomocy, ponieważ ten organ jednostki mocą podjętej uchwały uprawniony jest do podjęcia decyzji o udzieleniu takiej pomocy”²².

W dokumencie pn. „Strategia polskiej polityki zagranicznej 2017-2021” przygotowanym przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych wskazano, że „Sukces polskiej polityki zagranicznej zależy nie tylko od skuteczności polskiej dyplomacji czy też szerzej – organów administracji rządowej. Polska musi korzystać z potencjału i zaangażowania zarówno samorządów, jak i organizacji pozarządowych, podejmujących działania zarówno w najbliższym sąsiedztwie, jak i w odległych regionach świata”²³. Należy przychylić się jednoznacznie to tej tezy.

Aspekty materialne i formalne przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych – kilka refleksji

Do aspektów materialnych przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych należy zaliczyć zakres podmiotowy i przedmiotowy. Analizując pierwszy z tych zakresów, podkreślić należy, że tylko jednostki samorządu terytorialnego mogą przystępować **do międzynarodowych zrzeszeń społeczności**

21 R. Cybulska [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2020, art. 7(a).

22 Wyrok WSA w Warszawie z 6 marca 2007 r., V SA/Wa 668/07, LEX nr 341325.

23 Źródło: <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/strategia> [dostęp: 10.08.2023].

lokalnych i regionalnych (zakres podmiotowy czynny). Z kręgu tych podmiotów wykluczyć należy jednostki pomocnicze gminy, które stanowią formę dekoncentracji zadań gminy o charakterze fakultatywnym (z wyłączeniem dzielnic warszawskich, która ma charakter obligatoryjny). Działają one *pro foro interno*. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, że „Dzielnice są wyłącznie elementami składowymi gmin, nie mającymi poza tymi ramami samodzielnego bytu prawnego, nie mogącymi w stosunku do osób trzecich podejmować jakichkolwiek działań. Poza ramami organizacyjnymi gminy dzielnica nie istnieje, gdyż nie ma w żadnej mierze choćby nawet ułomnej osobowości prawnej. [...] Współpracować ze społecznościami innych państw może gmina, a nie jego dzielnica”²⁴. Przez jednostkę samorządu terytorialnego należy rozumieć substrat osobowy (mieszkańcy danej jednostki)²⁵ i substrat rzeczowy (terytorium). Tym samym katalog jednostek samorządu terytorialnego obejmuje gminy, powiaty i samorząd województwa. Do kręgu tego nie należą także związki jednostek samorządu terytorialnego, bowiem nie stanowią formy wspólnoty samorządowej. Wyłączenie dotyczy również związku metropolitalnego w województwie śląskim, który choć ma wiele atrybutów jednostki samorządu terytorialnego, to wspólnotą samorządową nie jest²⁶.

Zakres podmiotowy bierny określa struktury, do których mogą przystąpić jednostki samorządu terytorialnego w ramach tej współpracy na mocy art. 84a u.s.g., art. 75a u.s.g. i art. 77 ust. 3 u.s.w., mianem „zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych”. Sam termin „zrzeszenie” wedle definicji słownikowej oznacza „organizację skupiającą ludzi jednego zawodu lub mających wspólny cel”²⁷. Tym samym zrzeszenie uznać należy za podmiot celowy utworzony w celu osiągnięcia określonego rezultatu obejmującego realizację współpracy międzynarodowej. Ustawodawca zdecydował się dookreślić formę zrzeszania, wskazując w art. 1 ust. 2 u.z.p.j.s.t., że przez „zrzeszenie rozumie się organizacje, związki i stowarzyszenia powoływane przez społeczności

24 Wyrok WSA w Krakowie z 11 maja 2004 r., III SA/Kr 61/04, LEX nr 138349.

25 Jak wskazał WSA w Kielcach „Dla przynależności do wspólnoty gminnej nie mają znaczenia takie okoliczności jak wiek, zdolność do czynności prawnych czy posiadanie praw publicznych i obywatelskich, natomiast warunkują one zakres uprawnień przysługujących poszczególnym członkom wspólnoty samorządowej”. Wyrok WSA w Kielcach z 11 grudnia 2019 r., II SA/Ke 901/19, LEX nr 2768319.

26 Zob. B. Dolnicki, M. Augustyniak, R. Marchaj, *Status prawny związku metropolitalnego w Polsce a metropolii we Francji*, Warszawa 2023, s. 101.

27 <https://sjp.pwn.pl/szukaj/zrzeszenie.html> [dostęp: 10.08.2023 r.].

lokalne co najmniej dwóch państw zgodnie z ich prawem wewnętrznym”. Dlatego też uznać należy, że katalog dopuszczalnych form zrzeszeń obejmuje trzy rodzaje wskazanych przez ustawodawcę form.

Zakres przedmiotowy przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych określa art. 2 u.z.p.j.s.t., wskazując na dwa aspekty: pierwszy – rzeczowy, a drugi – celowościowy.

Przystępowanie i uczestniczenie jednostek samorządu terytorialnego w zrzeszeniach powinno się mieścić w granicach ich zadań²⁸ i kompetencji (aspekt rzeczowy zakresu przedmiotowego)²⁹. Natomiast dodatkowym elementem jest zgodność tych działań z polskim prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami (aspekt celowościowy zakresu przedmiotowego). Odniesienie się do tych elementów nie neguje istotnej roli samorządu w polityce międzynarodowej, jednak wskazuje jego rolę i miejsce, narzucając pewną zgodność działań na poziomie polityki zagranicznej. Regulacje te należy oceniać pozytywnie.

Ponadto ustawodawca wymaga, by województwa, przystępując do zrzeszeń, kierowały się „priorytetami współpracy zagranicznej województwa”, które są uchwalane w drodze uchwały sejmiku (zob. art. 18 pkt 13 u.s.w.). Kompetencja ta należy do wyłącznej właściwości organu stanowiącego i ma charakter obligatoryjny, bowiem ustawodawca w art. 75 pkt 1 u.s.g. użył sformułowania o charakterze kategorycznym „sejmik województwa uchwała »Priorytety współpracy zagranicznej województwa«”. Podjęcie tej uchwały następuje bezwzględną większością głosów, w głosowaniu jawnym

28 Jednym z zadań jest promocja danej jednostki samorządu terytorialnego jako działania mające na celu zwiększenie jej atrakcyjności, np. turystycznej. Szerzej zob. R. Płaszowska, *Analiza zasad realizacji zadań z zakresu promocji gminy i powiatu w świetle orzecznictwa sądowego*, PPP 2017, nr 11, s. 102 i nn.

29 Zakres przedmiotowy najczęściej obejmuje promocję lokalnej i ponadlokalnej autonomii, wspólne przedsięwzięcia z wykorzystaniem środków finansowych zewnętrznych, współpracę dla poprawienia lokalnej administracji, wymianę doświadczeń i dobrych praktyk w zakresie kultury, turystyki, sportu i rekreacji, ochrony zabytków oraz działania i aktywność mieszkańców danych wspólnot samorządowych, integrację społeczności lokalnej – zob. szerzej na ten temat: <https://www.nist.gov.pl/informacje/wspolpraca-miedzynarodowa,925.html> [dostęp: 10.08.2023 r.].

i wymaga zgody Ministra Spraw Zagranicznych (zob. art. 77 ust. 1 i 2). Zaznaczyć należy, że kwestia charakteru prawnego tej uchwały jest sporna³⁰.

Z zakresu przedmiotowego tej współpracy międzynarodowej należy wyłączyć możliwość przekazania na rzecz któregośkolwiek ze zrzeszonych w nim członków wykonywania zadań publicznych przystępującej jednostki samorządu terytorialnego. Zakaz obejmuje również przekazywanie nieruchomości lub majątkowych praw na dobrach niematerialnych przysługujących tej jednostce innym zrzeszonym członkom. Regulacje te mają na celu ochronę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

Do aspektów formalnych przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych należy zaliczyć procedurę, a w szczególności trzy etapy tej procedury.

Etap pierwszy obejmuje podjęcie uchwały o przystąpieniu do zrzeszenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Uchwała ta podejmowana jest bezwzględną większością głosów ustawowego składu organu stanowiącego w głosowaniu jawnym, przy zachowaniu warunku *quorum*.

Uchwała wchodzi w życie po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw zagranicznych, *ergo* jej brak stanowi o braku uchwały w tym przedmiocie, co stwierdza organ nadzoru w trybie nadzorczym. „Wejście w życie i uzyskanie mocy obowiązującej przez akt prawny są zdarzeniami tożsamymi, polegającymi na rozpoczęciu od ich spełnienia się, prawnego kwalifikowania stosunków społecznych przez przepisy, które »weszyły w życie« lub »uzyskały moc«. Wejście w życie przepisu oznacza, że uzyskuje on moc prawną i w konsekwencji ma zastosowanie do określonych zdarzeń i stosunków. Akt prawny (przepis) nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania przez niego mocy obowiązującej, a uzyskanie mocy obowiązującej oznacza jego wejście w życie»³¹.

Na mocy przepisów ustawy o samorządzie gminnym, zwłaszcza art. 18 ust. 2 u.s.g., można wyróżnić jedną kategorię zadań dotyczącą zadań organizacyjnych o charakterze zewnętrznym, do której należy m.in. podejmowanie uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (art. 18 ust. 2

30 A. Szewc [w:] *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008, art. 75, art. 76, art. 77.

31 Wyrok WSA we Wrocławiu z 11 maja 2023 r., I SA/Wr 875/22, LEX nr 3555589.

pkt 12a u.s.g.)³². Podobne uwagi można odnieść do art. 12 ust. 9a u.s.p.³³ oraz art. 18 pkt 14 u.s.w. Należy podkreślić, że w myśl art. 41 ust. 2 pkt 5 u.s.w. do zadań zarządu województwa należy m.in. organizowanie współpracy ze strukturami samorządu regionalnego w innych krajach i z międzynarodowymi zrzeszeniami regionalnymi. Oznacza to, że wyżej wskazane działanie zarządu ma charakter następczy w tym znaczeniu, że stanowi realizację uchwały sejmiku województwa podjętej na mocy art. 18 pkt 14 u.s.w.³⁴.

Czynność prawna naruszająca regulację dotyczącą zakazu przekazywania na rzecz zrzeszenia lub jego członka zadań publicznych oraz nieruchomości i majątkowych praw na dobrach niematerialnych jest nieważna z mocy prawa. Podobny skutek wywołuje czynność prawna, która została podjęta z naruszeniem przepisu art. 4 (tj. w zakresie procedury uchwalenia uchwały o przystąpieniu i wymaganej zgody ministra – zob. art. 5 u.z.p.j.s.t.). Jak wskazuje R. Sowiński „jest to nieważność bezwzględna [...] i dotyczy każdego z elementów czynności, ma skutek *erga omnes* i nie wymaga oświadczeń potwierdzających”³⁵.

Etap drugi obejmuje uzyskanie zgody ministra na przystąpienie do zrzeszenia albo jego odmowę, ewentualnie cofnięcie zgody – **element orzecznicy**. Wszystkie te formy wyrażenia konkretnego stanowiska ministra w przedmiotowej sprawie przybierają charakter aktu władczego, indywidualno-konkretnego w postaci decyzji administracyjnej, *ergo* przysługuje kontrola orzecznicza w tym zakresie. W doktrynie prawa samorządu terytorialnego zgoda ministra jako akt nadzoru zaliczana jest do kategorii środków nadzorczych prewencyjnych³⁶.

32 Zob. M. Augustyniak, T. Moll [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 18.

33 J. Boć [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2001, s. 202-203.

34 B. Dolnicki, R. Cybulska, J. Glumińska-Pawlic, J. Jagoda [w:] A. Faruga, A. Marekvia, C. Martysz, A. Wierzbica, B. Dolnicki, R. Cybulska, J. Glumińska-Pawlic, J. Jagoda, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2012, art. 18.

35 Zob. R. Sowiński, *Ustawowa regulacja udziału jednostek samorządu terytorialnego w międzynarodowych zrzeszeniach społeczności lokalnych*, Samorząd Terytorialny, 2002, Nr 7-8, s. 32 i nn.

36 Zob. P. Chmielnicki, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 274. Zob. też M. Augustyniak, Stowarzyszenia j.s.t. [w:] I. Lipowicz (red.), *System prawa samorządu terytorialnego. Ustrój samorządu terytorialnego, Tom II*, Warszawa 2022, s. 424.

Ustawodawca wskazuje specjalny tryb uzgodnieniowy w przypadku zmiany celów lub zasad działania danego zrzeszenia w zakresie dalszego członkostwa jednostki samorządu terytorialnego w tym zrzeszeniu. Sytuacja ta wymaga podjęcia uchwały przez organ stanowiący tej jednostki, co powoduje, że przepisy art. 4-6 stosuje się odpowiednio, z tym że właściwe organy administracji rządowej dokonują czynności w terminie 14 dni³⁷. W okresie rozpatrywania sprawy w zakresie uzyskania zgody na członkostwo jednostki samorządu terytorialnego w zrzeszeniu w przypadku, o którym mowa wyżej, jednostka samorządu terytorialnego (na wniosek ministra właściwego do spraw zagranicznych) nie podejmuje czynności w zrzeszeniu. Natomiast w przypadku braku zgody na dalsze członkostwo, jednostka samorządu terytorialnego występuje ze zrzeszenia w trybie przewidzianym w jego statucie lub innym dokumencie normującym zasady jego działania³⁸.

Cofnięcie zgody ministra właściwego do spraw zagranicznych w drodze decyzji może nastąpić wówczas, gdy pojawią się rozbieżności pomiędzy celami polityki zagranicznej państwa a polityką zrzeszenia.

Etap trzeci zawiera elementy informacyjne. Polega on na informowaniu wojewody oraz wybranych ministrów o przystąpieniu do zrzeszenia. Zgodnie z art. 6 u.z.p.j.s.t. na organie wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego spoczywa obowiązek niezwłocznego przedłożenia właściwemu terytorialnie wojewodzie, ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej, ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego oraz ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych informacji o przystąpieniu do zrzeszenia. Dotyczy to również dokumentów świadczących o członkostwie jednostki w zrzeszeniu wraz z tłumaczeniem na język polski sporządzonym przez tłumacza przysięgłego.

W przypadku wystąpienia jednostki samorządu terytorialnego ze zrzeszenia, a także w przypadku rozwiązania zrzeszenia, informowanie wojewody oraz wybranych ministrów znajdzie odpowiednie zastosowanie.

Element informacyjny jest niezbędny w celu dokonywania kontroli przez organy administracji rządowej w zakresie zgodności działań jednostek samorządu terytorialnego

37 Przychyłam się do wykładni językowej tego przepisu i przyjmuję, że termin 14-dniowy obejmuje każdy z organów administracji rządowej, tj. wojewodę i ministra właściwego do spraw zagranicznych. Podobnie zob. R. Sowiński, *Ustawowa regulacja udziału jednostek samorządu terytorialnego w międzynarodowych zrzeszeniach społeczności lokalnych*, „Samorząd Terytorialny”, 2002, Nr 7-8, s. 32 i nn.

38 Zob. art. 10 ust. 1 i 3 u.z.p.j.s.t.

w zrzeszeniach międzynarodowych z polskim prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami.

Element informacyjny obejmuje również przygotowanie wykazu jednostek samorządu terytorialnego, które w poprzednim roku kalendarzowym przystąpiły do zrzeszenia, współtworzyły zrzeszenie lub z niego wystąpiły. Wykaz obejmuje także rozwiązane zrzeszenia, do których jednostki te należały, wraz ze wskazaniem tych zrzeszeń. Obowiązek ten ciąży na ministrze właściwym do spraw administracji publicznej. Wykaz podlega ogłaszaniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” w drodze obwieszczenia³⁹.

Wnioski i postulaty

Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego ma coraz większe znaczenie. Politolodzy nazywają tę współpracę „dyplomacją oddaloną”⁴⁰. Ramy prawne tej współpracy wyznaczają w szczególności przepisy Konstytucji RP, Europejska Karta Samorządu Lokalnego oraz samorządowe przepisy ustrojowe. Natomiast szczegółowe zasady tej współpracy oraz zasady przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń zostały uregulowane odrębną ustawą z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych. Ocena tych regulacji wydaje się satysfakcjonująca. Celem współpracy jest zbliżenie się społeczności samorządowych państw, co powoduje zwiększony przepływ osób, informacji i innych elementów ekonomicznych, które mogą wpływać na rozwój współpracujących ze sobą wspólnot.

Przystępowanie do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych obejmuje dwa rodzaje aspektów – materialne i formalne.

Do aspektów materialnych przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych należy zaliczyć zakres podmiotowy (czynny i bierny) i przedmiotowy (wskazując na dwa aspekty – pierwszy rzeczowy, a drugi celowościowy).

Do aspektów formalnych przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych należy zaliczyć procedurę, którą można podzielić na trzy

39 Zob. art. 9 u.z.p.j.s.t.

40 A. Skorupska, *Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego na podstawie badań* [w:] A. Skorupska (red.): *Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego*, Warszawa 2005, s. 1.

etapy: pierwszy obejmujący podjęcie uchwały, drugi orzecznicy i trzeci, zawierający elementy informacyjne.

Dotychczasowe regulacje prawne w zakresie przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych należy oceniać pozytywnie, bowiem nie stanowią one bariery w zakresie nawiązywania owej współpracy przez wspólnoty samorządowe.

Wszelkie inicjatywy współpracy międzynarodowej podejmowane na poziomie lokalnym, ponadlokalnym czy regionalnym wnoszą ogromną wartość dodaną do płaszczyzny stosunków międzynarodowych. Współpraca jednostek samorządu terytorialnego, w tym ich mieszkańców, stanowi najlepszą formę realizacji decentralizacji samorządu terytorialnego i pobudza rozwój społeczeństwa obywatelskiego, dopełniając niejako rządową politykę zagraniczną państwa, przez co czynią ją bardziej skuteczną. Współpraca międzynarodowa samorządu terytorialnego ma też na celu przybliżenie mieszkańcom tych wspólnot jej różnych aspektów.

Bibliografia

LITERATURA:

Augustyniak M., *Jednostki pomocnicze gminy*, Warszawa 2010.

Augustyniak M., Moll T. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 18.

Augustyniak M., *Stowarzyszenia j.s.t.* [w:] I. Lipowicz (red.), *System prawa samorządu terytorialnego. Ustrój samorządu terytorialnego*, Tom II, Warszaw 2022.

Błaś A., *Reaktywowanie samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej w 1990 roku* [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002.

Boć J. [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2001.

Chmielnicki P., *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006.

Chmielnicki P., K. Bandarzewski, D. Dąbek, P. Dobosz, W. Kisiel, M. Kotulski, P. W. Kryczko, S. Płazek, I. Skrzydło-Niżnik [w:] P. Chmielnicki, K. Bandarzewski, D. Dąbek, P. Dobosz, W. Kisiel, M. Kotulski, P. W. Kryczko, S. Płazek, I. Skrzydło-Niżnik, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2005, art. 75.

Cybulska R. [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2020, art. 7(a).

Czarnow S., *Niektóre aspekty prawne współpracy transgranicznej i euroregionów*, PiP 1997, nr 10.

Dolnicki B., Augustyniak M., Marchaj R., *Status prawny związku metropolitalnego w Polsce a metropolii we Francji*, Warszawa 2023.

Dolnicki B., R. Cybulska, J. Glumińska-Pawlic, J. Jagoda [w:] A. Faruga, A. Marekwa, C. Martysz, A. Wierzbiła, B. Dolnicki, R. Cybulska, J. Glumińska-Pawlic, J. Jagoda, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2012, art. 18.

Kusiak-Winter R., *Współpraca transgraniczna gmina Polski i Niemiec. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2011.

Mikołajczyk A., *Rozdział V Regiony i współpraca transgraniczna* [w:] *Regiony*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2005.

Moszyńska M., Margola K. (red.), *Współpraca miast bliźniaczych*, Nidzica 1996.

Płaszowska R., *Analiza zasad realizacji zadań z zakresu promocji gminy i powiatu w świetle orzecznictwa sądowego*, PPP 2017, nr 11.

Skorupska A., *Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego na podstawie badań* [w:] *Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego*, red. A. Skorupska, Warszawa 2005.

Sowiński R., *Ustawowa regulacja udziału jednostek samorządu terytorialnego w międzynarodowych zrzeszeniach społeczności lokalnych*, Samorząd Terytorialny, 2002, Nr 7-8.

Szewc A. [w:] *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008, art. 75, art. 76, art. 77.

Woźniak M., *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego w świetle prawa polskiego i standardów międzynarodowych*, ST 2005, nr 4.

AKTY PRAWNE:

Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U.1994 Nr 124, poz. 607 ze zm.

Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi sporządzona 21 maja 1980 r. w Madrycie (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 287).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U.z 2023 r. poz. 40 ze zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U.z 2022 r. poz. 1526 ze zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U.z 2022 r. poz. 2094 ze zm.).

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz. U. 2000 Nr. 91 poz.1009 ze zm.).

ORZECZNICTWO:

Wyrok WSA we Wrocławiu z 11 maja 2023 r., I SA/Wr 875/22, LEX nr 3555589.

Wyrok WSA w Kielcach z 11 grudnia 2019 r., II SA/Ke 901/19, LEX nr 2768319.

Wyrok WSA w Olsztynie z 9 stycznia 2019 r., I SA/Ol 716/18, LEX nr 2621630.

Wyrok WSA w Gliwicach z 23 stycznia 2009 r., III SA/Gl 1457/08, LEX nr 538160.

Wyrok WSA w Gliwicach z 26 maja 2008 r., I SA/Gl 1028/07, LEX nr 532767.

Wyrok WSA w Warszawie z 6 marca 2007 r., V SA/Wa 668/07, LEX nr 341325.

Wyrok WSA w Krakowie z 11 maja 2004 r., III SA/Kr 61/04, LEX nr 138349.

Uchwała KRIO w Krakowie z 5 maja 2022 r., KI.411.66.2022, Ma 2022, nr 3601.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE:

<https://www.gov.pl/web/dyplomacja/strategia> [dostęp: 10.08.2023].

<https://sjp.pwn.pl/szukaj/zrzeszenie.html> [dostęp: 10.08.2023].

<https://www.nist.gov.pl/informacje/wspolpraca-miedzynarodowa,925.html> [dostęp: 10.08.2023].

Prawne i pozaprawne podstawy międzynarodowej współpracy polskiego samorządu terytorialnego

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest wskazanie prawnych i pozaprawnych podstaw międzynarodowej współpracy samorządu terytorialnego. Najważniejsza w tym kontekście wydaje się Konstytucja RP. Analizowaną problematykę normują także akty rangi ustawowej. Jeżeli chodzi o pozaprawne determinanty międzynarodowej współpracy samorządów, to wskazać należy, że jest ona następstwem pogłębiających się procesów integracyjnych, także globalizacji. Aby zrozumieć to zagadnienie, przeanalizowano obowiązujące regulacje prawne oraz dokonano przeglądu literatury problemu.

SŁOWA KLUCZOWE

samorząd terytorialny, współpraca międzynarodowa, międzynarodowe zrzeszenia

ABSTRACT

The aim of the article is to highlight the legal and extralegal foundations of international cooperation of local government. The most significant document in this context appears to be the Constitution of the Republic of Poland. The topic under examination is also regulated by statutory acts. In terms of the extralegal determinants of international cooperation of local governments, it is essential to note that it is a consequence of deepening integrative processes, as well as globalization. To understand this issue,

1 Dr Ewa Jakubiak - Akademia Łomżyńska, Prodziekan Wydziału Prawa i Administracji, Katedra Nauk Prawnych, ejakubiak@al.edu.pl

2 Krystian Kurkowski, student 4. roku prawa – Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku; kk80066@student.uwb.edu.pl

the current legal regulations were analyzed, and a review of relevant literature was conducted.

KEYWORDS

local government, international cooperation, international associations

Samorząd terytorialny oparty o trójstopniowy podział administracyjny został wprowadzony w Polsce 1 stycznia 1999 r. Jest to wielkie osiągnięcie, które było następstwem między innymi transformacji ustrojowej mającej miejsce pod koniec lat osiemdziesiątych ubiegłego stulecia. Polski ustawodawca uznaje samorządność za jeden z fundamentów państwa, czemu daje wyraz w Konstytucji RP, ale także w innych aktach prawnych. Jest również świadomy, że obecna rzeczywistość jest kreowana przez wiele złożonych procesów, do których należy z pewnością globalizacja. Mając to na uwadze, polski system prawa przewiduje regulacje, zgodnie z którymi możliwa jest międzynarodowa współpraca samorządu terytorialnego. Biorąc pod uwagę atrakcyjność wspomnianego zagadnienia, warto pochylić się nad nim. Wydaje się, że wspomniana problematyka będzie kompleksowo omówiona, kiedy to zostaną poruszone następujące kwestie. Po pierwsze trudno mówić o międzynarodowej współpracy samorządów, nie wskazując genezy tego procesu, a więc i globalizacji. Następnie warto zastanowić się, jak obecnie rozumiana jest samorządność. Na koniec wreszcie zostaną umówione podstawy prawne współpracy, która ma miejsce między samorządami różnych państw. Warto wskazać już teraz, że najważniejszymi aktami w tym kontekście są przede wszystkim Konstytucja RP oraz tak zwane ustawy samorządowe. Jak się wydaje, tylko takie umówienie tytułowego zagadnienia daje gwarancje rzeczywistego zgłębienia tematu.

Globalizacja jako geneza międzynarodowej współpracy między samorządami

Jak zostało uprzednio zasygnalizowane, obecna rzeczywistość jest warunkowana przez liczne procesy, a jednym z nich jest bez wątpienia globalizacja. Warto wskazać, że nie ma pełnej zgody co do znaczenia tego terminu. Jednym z powodów może być fakt, iż jest to pojęcie dość nieprecyzyjne, które opisuje zbiorczo szereg tendencji zachodzących we współczesnym świecie. Co więcej, te tendencje występują na wielu płaszczyznach

rzeczywistości³. Dla przykładu można jedynie wskazać, iż o globalizacji mówi się w dziedzinach takich jak socjologia, kultura, ekonomia, nauka czy politologia. Jest to w końcu zjawisko wpływające na prawo. Tak szerokie zastosowanie tego terminu prowadzi do pojawiania się stanowisk, że globalizacja nie jest w ogóle pojęciem naukowym⁴. Są jednak i takie głosy, które aprobująco odnoszą się do walorów deskryptywnych tego terminu. Uważa się, że celnie może nazywać konkretne zjawiska. Tak na przykład globalizacją nazywa się „tendencje do rosnącego wzajemnego powiązania i współzależności między wszystkimi krajami i społeczeństwami na świecie”⁵. Proces, o którym obecnie mowa, definiowany jest także jako rozszerzanie się zjawisk społecznych, politycznych i ekonomicznych na obszar całego świata⁶. Znany jest również pogląd, zgodnie z którym globalizację można opisać następująco: „zintensyfikowanie stosunków społecznych o zasięgu ogólnoświatowym, łączących ze sobą odległe miejsca w taki sposób, że zachodzące w nich wydarzenia lokalne kształtowane są pod wpływem wydarzeń rozgrywających się w odległości wielu kilometrów i *vice versa*”⁷. Mimo rozbieżności w wyjaśnieniu znaczenia terminu globalizacja, można wysnuć następujące konkluzje. Po pierwsze, generalnie rzecz biorąc, globalizację można rozumieć jako proces polegający przenikaniu idei, co prowadzi do ujednolicania i współzależności podmiotów. Ma to charakter ponadpaństwowy, często nawet globalny. Po drugie, globalizacja warunkuje niemal każdą sferę życia, nie wyłączając z tego społeczeństwa. Skoro więc prawo jest nieodłącznym elementem społeczeństwa, to również i ono nie może pozostawać obojętne wobec tego procesu. Wydaje się, że nie budzi to większych wątpliwości. Nie ma jednak zgody co do skutków globalizacji prawa. Ma ona bowiem tak przeciwników, jak i zwolenników. Z całą pewnością należy natomiast zaznaczyć, że znacznie liczniejsza jest druga z grup. Dostrzega się, iż zintegrowana społeczność funkcjonująca na zasadach jedności, spójności i zacieśnianiu współpracy staje się mocniejsza i stabilniejsza. Co więcej, normy prawne, które zostały wypracowane na powyższych paradygmatach, znacznie częściej mogą stanowić skuteczne remedium

3 M. Korzycka, *Regulacje prawne zastosowań biotechnologii w łańcuchu żywnościowym* [w:] *Prawo w dobie globalizacji*, red. T. Giaro, Warszawa 2011, s.151.

4 Ibidem.

5 <https://bip.brpo.gov.pl/pliki/12421353110.pdf> [dostęp: 13.08.2016]

6 M. Korzycka, *Regulacje prawne...*, op. cit., s. 466.

7 A. Giddens, *Nowoczesność i tożsamość, „Ja” i społeczeństwo w epoce późnej nowoczesności*, Warszawa 2006, str. 47.

na liczne przecież problemy stojące przed ustawodawcami najróżniejszych państw⁸. Mając na uwadze powyższe, widać, że globalizacja to proces, który choćby pośrednio stanowi jeden z fundamentów zacieśniania się relacji (współpracy) między państwami. Skoro bowiem podlegają one unifikacji na gruncie społeczno-polityczno-prawnym, to jako podobne do siebie podmioty mają też niemal tożsame zadania i problemy, które muszą być rozwiązywane. Już historia powojenna ukazuje, że państwa chętnie integrują się, gdy stoją przed nimi podobne cele, a kooperacja ta daje większe prawdopodobieństwo sukcesu, a także jego maksymalizacji⁹. Nie inaczej jest obecnie. Co prawda nie można porównać ówczesnych realiów do tych mających miejsce teraz, natomiast pewne mechanizmy pozostają jednakowe. Mowa tu oczywiście o tym, że kooperacja podmiotów zwiększa ich skuteczność jako pewnej całości. Również gdy ma się na myśli zrzeszenia jednostek samorządu terytorialnego. Mają one bowiem takie kompetencje, które w pewnym sensie pozwalają na kreowanie polityki zewnętrznej państwa. Ostatnia z przedstawionych myśli zostanie rozwinięta w następnej części niniejszego tekstu.

Samorząd terytorialny a polityka zagraniczna

Nie ulega wątpliwości, że jednostki samorządu terytorialnego mogą współpracować ze swoimi odpowiednikami w innych państwach. Bardziej szczegółowa analiza form niniejszej współpracy zostanie przedstawiona w dalszej części tekstu. Teraz jednak warto pochylić się nad tym, czy polski samorząd terytorialny ma jakiekolwiek kompetencje, które choćby pośrednio pozwalają na kreowanie polityki zagranicznej państwa. Nie jest to kwestia *prima facie* oczywista. Przede wszystkim należy wskazać, że określenie podmiotów uprawnionych do prowadzenia polityki zagranicznej znajduje się w konstytucji. Najważniejszym w tym kontekście konstytucyjnym organem jest bez wątpienia Rada Ministrów. Zgodnie bowiem z artykułem 146 ustęp 1 ustawy zasadniczej to „Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej”. Wspomniany artykuł określa przykładowy, otwarty katalog kompetencji rządu. Szczególnie warto zwrócić uwagę na kompetencję, która polega na sprawianiu

8 M. Polaczek-Bigaj, *Globalizacja prawa, czyli proces ujednolicania norm pranych i jego wpływ na życie* [w:] *Globalizacja – nieznośne podobieństwo? Świat i jego instytucje w procesie uniformizacji społecznej*, red. B. Krauz-Mozer, Kraków 2008, s. 321.

9 B. Winiarski, *Polska a wspólnota europejska – uwagi o współpracy i integracji gospodarczej* [w:] *„Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny”*, 1994, zeszyt 1, s. 41.

ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi. Na marginesie trzeba jeszcze podkreślić, iż Rada Ministrów korzysta z domniemania kompetencji w zakresie prowadzenia polityki państwa, oczywiście niezastrzeżonych dla innych podmiotów, w tym samorządu terytorialnego. Władza wykonawcza opiera się także na prowadzeniu polityki zagranicznej przez Prezydenta RP. Mając na uwadze fakt, iż nie ma to bezpośredniego wpływu na współpracę zagraniczną samorządu, wypada jedynie wskazać najważniejsze uprawnienia głowy państwa. Zgodnie z art. 126 ustęp 1 Konstytucji RP „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej”. Uprawnienia, z których korzysta ten organ, zostały uregulowane w rozdziale V Konstytucji RP. Warto dodać, że w zasadnej większości (wyłączając prerogatywy) muszą one być realizowane w porozumieniu z innymi organami władzy publicznej. Przechodząc teraz do władzy ustawodawczej, trzeba powiedzieć, że partycypuje ona także w powadzeniu polityki zagranicznej. Dominującą rolę w tym ma izba niższa parlamentu, a więc sejm. Nie ma jednak powodu, aby skupiać się na konstytucyjnych regulacjach w zakresie uprawnień parlamentu, ponieważ nie dotyczą one bezpośrednio międzynarodowej współpracy samorządów. Mając na uwadze powyższe, należy teraz rozważyć, czy jednostki samorządu terytorialnego uczestniczą w prowadzeniu polityki zagranicznej państwa w sytuacji, kiedy to przystępują do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych. Trzeba wyraźnie zaznaczyć, że samorząd terytorialny ma prawo zrzeszania się, ale zadania, które w ten sposób realizuje, nie wpływają na stosunki zewnętrzne Rzeczypospolitej. Przewidziane formy współpracy pozwalają jedynie na zwiększenie wydajności spełniania zadań samorządu. Co więcej, samorząd nie ma w tej materii autonomii. Choć możliwość zrzeszania się samorządu należy do publicznych praw podmiotowych, to jest silnie uzależniony od woli władzy wykonawczej, szczególnie ministra spraw zagranicznych¹⁰. Jednostki samorządu terytorialnego mogą co prawda się zrzeszać, ale wyłącznie za zgodą wspomnianego organu¹¹. Ponadto zadania realizowane w tych formach muszą być przewidziane przez prawo wewnętrzne jednostek tylko w granicach ich kompetencji, a także w zgodzie

10 K. Wnorowski, *Prawne aspekty aktywności międzynarodowej polskich samorządów w kontekście prowadzonej przez Radę Ministrów polityki zagranicznej RP* [w:] *Umiedzynarodowienie krajowego obrotu prawnego, tom 1*, red. M. Perkowski, W. Zoń, Białystok 2016, s. 181.

11 Ibidem, s. 186.

z polityką zagraniczną państwa i jego zobowiązaniami międzynarodowymi¹². Naruszenie niniejszych ograniczeń skutkuje nieważnością dokonanej czynności *ex lege*. Odnosząc się do powyższych rozważań, można stwierdzić, że samorząd terytorialny nie partycypuje w prowadzeniu polityki zagranicznej Rzeczypospolitej. Oczywiście prawo zrzeszania samorządów jest prawnie dopuszczalne. Co więcej, ustrojodawca już w preambule ustawy zasadniczej mówi o „potrzebie współpracy ze wszystkimi krajami”. Warto jednak pamiętać o konstytucyjnych przepisach, które to obligują Radę Ministrów, Prezydenta RP i parlament do wspólnego kreowania relacji zewnętrznych państwa. Chociaż samorząd terytorialny może nawiązywać takie relacje, to tylko w celu realizacji zadań wskazanych prawem. Nie ma tu żadnej autonomii w zakresie wyboru innych celów współpracy, niż *te expressis verbis* wskazane aktami rangi ustawowej. *Ratio legis* międzynarodowych zrzeszeń samorządowych należy raczej upatrywać w tym, że mogą one stanowić środek do efektywniejszej realizacji zadań jednostek. Trudno tu upatrywać jakiegokolwiek prawa samorządu do wpływania, choćby tylko pośredniego, na prowadzenie polityki zewnętrznej państwa.

Współpraca gmin i powiatów

Zgodnie z artykułem 164 ustęp 1 Konstytucji RP gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Co więcej, ustawa zasadnicza nie odnosi się wprost do pozostałych jednostek samorządu. Dopuszcza natomiast ich tworzenie aktami rangi ustawowej¹³. W literaturze zwraca się uwagę na specyficzny charakter gmin, powiatów i województw. Są one bowiem jedynymi osobami prawnymi w polskim systemie prawa, które mają osobowość prawną z mocy samej Konstytucji RP. Zjawisko to nazywa się konstytucjonalizacją osobowości prawnej¹⁴. Regulacje dotyczące gmin zostały zawarte w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Akt ten bardzo lakonicznie

12 M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016.

13 J. Matwiejuk, *Samorząd terytorialny w Polsce* [w:] *Człowiek i prawo międzynarodowe. Księga dedykowana Profesorowi Bogdanowi Wierzbickiemu*, red. nauk. Maciej Perkowski, Janusz Szymański, Mieczysława Zdanowicz, Temida 2, Białystok 2014, s. 315.

14 A. Doliwa, *Konstytucjonalizacja osobowości prawnej jako podstawa współpracy międzynarodowej gmin* [w:] *Międzynarodowa współpraca samorządu terytorialnego*, red. M. Perkowski, Temida 2, Białystok 2012, s. 209.

odnosi się do współpracy międzynarodowej. Jak stanowi art. 18 ust. 2 pkt. 12a podejmowanie uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych jest wyłączną kompetencją rady gminy. Ustawodawca odsyła następnie w artykuale 84a wspomnianej wcześniej ustawy do przepisów odrębnych. Warto jeszcze dodać, że przepis ten odnosi się do form zrzeszania się. Nie stanowią one narzędzia do realizacji zadań publicznych¹⁵. Mimo takiego ograniczenia podkreśla się w literaturze, że jedną z najpopularniejszych form zrzeszanie się są zarówno związki gmin, jak i powiatów¹⁶. Jak zostało już wspomniane, ustawodawca odsyła do odrębnych regulacji w zakresie współpracy międzynarodowej gmin. Oczywiście jest, że zastosowanie mają tu przepisy ustawy z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych. Jest to akt prawny, który normuje współpracę międzynarodową jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli. Prawodawca w artykuale 1 ust. 2 komentowanego aktu zdefiniował, czym jest zrzeszenie. Są to organizacje, związki i stowarzyszenia powoływane przez społeczności lokalne co najmniej dwóch państw zgodnie z ich prawem wewnętrznym. Na uwagę zasługuje również art. 3, który to stanowi, że przystąpienie do zrzeszenia nie może łączyć się z przekazaniem na jego rzecz lub na rzecz któregośkolwiek ze zrzeszonych w nim członków wykonywania zadań publicznych przystępującej jednostki samorządu terytorialnego ani też nieruchomości lub majątkowych praw na dobrach niematerialnych przysługujących tej jednostce. Prawodawca, w artykuale 4, przewidział procedurę, z wykorzystaniem której jednostki samorządu terytorialnego mogą przystępować do zrzeszeń. Zgodnie z nią organ stanowiący podejmuje uchwałę o przystąpieniu z zachowaniem bezwzględnej większości głosów. Następnie jednostka przekazuje uchwałę wraz ze statutem zrzeszenia do właściwego wojewody, który to wyraża swoją opinię na temat tych dokumentów. Ostatnim krokiem jest przekazanie wspomnianych dokumentów przez wojewodę do ministra właściwego do spraw zagranicznych. Minister wydaje decyzję administracyjną co do udzielenia zgody lub odmowy na zrzeszenie się jednostki. Naruszenie niniejszego trybu skutkuje *ex lege* nieważnością czynności prawnej. Jeżeli dojdzie do zmiany celów lub zasad działania zrzeszenia, to jednostka zobowiązana jest do ponownego wystąpienia o udzielenie zgody ministra.

15 R. Cybulska, *Komentarz do art. 84a ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2016, s. 1102.

16 J. Matwiejuk, *Samorząd terytorialny w Polsce...*, op.cit., s. 316.

Jak zostało uprzednio zasygnalizowane we wstępie opracowania, trójstopniowy podział administracyjny został wprowadzony w Polsce wraz z początkiem 1999 r. Od tego czasu jedną z jednostek samorządu terytorialnego są powiaty, których obecna liczba wynosi 314. Jeśli chodzi o miasta na prawach powiatu to jest ich aktualnie 66¹⁷. Liczba ta uległa modyfikacji, bowiem w roku 1999 było 308 powiatów¹⁸. Najważniejszym, jak się wydaje, aktem regulującym funkcjonowanie powiatów jest ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Powiela ona w zasadzie przepisy dotyczące międzynarodowej współpracy samorządowej, które zostały zawarte w ustawie o samorządzie gminnym. Stosownie to tego należy zwrócić uwagę na art. 12 pkt 9a tejże ustawy. Zgodnie z nim podejmowanie uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych należy do wyłącznej właściwości rady powiatu. Komentowany akt prawny zawiera tożsamy przepis odsyłający, co ustawa o samorządzie gminnym (art. 75a). Jeśli chodzi o zasady przystępowania powiatu do międzynarodowych zrzeszeń, to zostały one omówione wyżej.

Województwo

Województwo jest jednostką samorządu terytorialnego szczebla regionalnego¹⁹. Prawodawca personifikuje województwo na mocy artykułu 165 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP. Niniejsze zostaje powielone w artykule 6 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa. Na marginesie wskazać wypada, że w doktrynie zauważalny jest pogląd, który neguje semantyczną budowę wspomnianego przepisu. Wskazuje się, iż województwo co prawda wyposażone jest w osobowość prawną, ale nie należy w tym kontekście posługiwać się słowem „posiada”. Trafniejszym określeniem wydaje się „ma osobowość prawną”. Użyte w ustawie słowo należy raczej odnosić do stosunków prawnych z zakresu prawa rzeczowego. Mając to na uwadze, trafnie wskazuje się, że województwo

17 <https://eteryt.stat.gov.pl/eteryt/raporty/WebRaportZestawienie.aspx> [dostęp: 13.08.2023].

18 <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/> [dostęp: 13.08.2023].

19 A. Doliwa, *Konstytucjonalizacja osobowości prawnej...*, op.cit., s. 209.

„ma” osobowość prawną, a posiada (może posiadać) nieruchomości²⁰. Przechodząc teraz do możliwości partycypowania województwa w międzynarodowej współpracy, trzeba podkreślić, że to właśnie ustawa o samorządzie województwa najszerzej odnosi się do tej materii. Jest jej poświęcony cały rozdział tego aktu (rozdział 6). Należy wskazać, że organem kompetentnym do podejmowania uchwał w sprawie uczestnictwa w międzynarodowych zrzeszeniach regionalnych i innych formach współpracy regionalnej jest sejmik województwa, na co wskazuje art. 18 pkt. 14 wcześniej wspomnianej ustawy. Należy zwrócić uwagę, iż wola zaangażowania województwa w tego typu formę działalności powinna być uprzednio wyrażona w uchwale podjętej przez sejmik. Tego rodzaju uchwały, które dotyczą „priorytetów współpracy zagranicznej województwa” oraz innych inicjatyw zagranicznych wymagają zgody ministra właściwego do spraw zagranicznych. W szczególności taka decyzja jest potrzebna, gdy mowa o ewentualnym zawarciu umowy o współpracy regionalnej. W myśl art. 41 ust. 2 pkt. 5 organizacja współpracy ze strukturami samorządowymi innych państw leży po stronie zarządu województwa. Ustawa o samorządzie województwa, podobnie jak ustawy o pozostałych jednostkach administracji publicznej, odsyła do stosowania odrębnych przepisów. Mowa tu oczywiście o ustawie z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych. Mając na uwadze fakt, że regulacje w niej zawarte zostały już umówione powyżej, niecelowym wydaje się powielanie tych rozważań.

Bibliografia

LITERATURA:

- Dolnicki B. (red.), 2016, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa.
- Doliwa A., *Konstytucjonalizacja osobowości prawnej jako podstawa współpracy międzynarodowej gmin* [w:] *Międzynarodowa współpraca samorządu terytorialnego*, red. Perkowski M., Temida 2, Białystok 2012.
- Giddens A., *Nowoczesność i tożsamość, „Ja” i społeczeństwo w epoce późnej nowoczesności*, Warszawa 2006.
- Korzycka M., *Regulacje prawne zastosowań biotechnologii w łańcuchu żywnościowym* [w:] *Prawo w dobie globalizacji*, red. Giaro T., Warszawa 2011.

20 Ibidem, s. 212.

Polaczek-Bigaj M., *Globalizacja prawa, czyli proces ujednolicania norm pranych i jego wpływ na życie* [w:] *Globalizacja – nieznosne podobieństwo? Świat i jego instytucje w procesie uniformizacji społecznej*, red. Krauz-Mozer B., Kraków 2008.

Winiarski B., *Polska a wspólnota europejska – uwagi o współpracy i integracji gospodarczej* [w:] „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny”, 1994, zeszyt 1.

Wnorowski K., *Prawne aspekty aktywności międzynarodowej polskich samorządów w kontekście prowadzonej przez Radę Ministrów polityki zagranicznej RP* [w:] *Umiedzynarodowienie krajowego obrotu prawnego, tom 1*, red. Perkowski M., Zoń W., Białystok 2016.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE:

<https://bip.brpo.gov.pl/pliki/12421353110.pdf> [dostęp: 13.08.2023].

<https://eteryt.stat.gov.pl/eteryt/raporty/WebRaportZestawienie.aspx> [dostęp: 13.08.2023].

<https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/> [dostęp: 13.08.2023].

Część druga

Współpraca międzynarodowa –
zagadnienia praktyczne

Rola współpracy międzynarodowej jednostek samorządów terytorialnych w planowaniu przestrzennym, rewitalizacji i kształtowaniu użytkowania ziemi

STRESZCZENIE

Artykuł ukazuje znaczenie międzynarodowej współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego w kontekście planowania przestrzennego i rewitalizacji oraz związanym z nimi kształtowaniem użytkowania ziemi. Opracowanie oparte na kilkuletnich badaniach naukowych przedstawia głównie aspekty praktyczne międzynarodowych kooperacji miast i gmin. Analizowana współpraca samorządów terytorialnych ma na ogół pośredni wpływ na proces planowania przestrzennego, ale decyduje się na nią coraz więcej jednostek. Działalności tej sprzyja współpraca gmin i miast o podobnych funkcjach oraz przygraniczne położenie. Wspólne pozyskiwanie funduszy z różnych programów (np. z Unii Europejskiej) przyczynia się do rozwoju infrastruktury, a powstawanie nowych obiektów lub dokonujące się procesy rewitalizacji mają swoje odzwierciedlenie w zmianach użytkowania ziemi. Współdziałanie międzynarodowe samorządów terytorialnych sprzyja również dyfuzji tzw. dobrych praktyk w zakresie gospodarowania gruntami, co ma swoje przełożenie na kształtowanie użytkowania ziemi.

SŁOWA KLUCZOWE

miasta partnerskie, funkcje miast, współpraca transgraniczna, rozwój infrastruktury

ABSTRACT

The article shows the importance of international cooperation between local government units in the context of spatial planning and revitalization, as well as related

1 Dr Krzysztof Miraj – Podhalańska Państwowa Uczelnia Zawodowa w Nowym Targu, Instytut Techniczny; krzysztof.miraj@ppuz.edu.pl

land use shaping. The study is based on several years of scientific research and mainly presents the practical aspects of foreign cooperation between cities and municipalities. The analyzed cooperation of local governments generally has an indirect impact on the spatial planning process, but more and more units are opting for it. This activity is favoured by the cooperation of communes and cities with similar functions and the border location. Joint acquisition of funds from various programs (e.g. from the European Union) contributes to the development of infrastructure, and the construction of new facilities or ongoing revitalization processes are reflected in changes in land use. International cooperation of local governments is also conducive to the diffusion of the so-called "good practices" in land management, which impacts land use.

KEYWORDS:

partner cities, functions of cities, cross-border cooperation, infrastructure development

Wstęp

Międzynarodowa współpraca samorządów terytorialnych odbywa się na różnorodnych płaszczyznach, wśród których często występują kultura, edukacja, turystyka, sport, ochrona środowiska itd. Ze względu na swój zasięg terytorialny działalność ta może przybrać dwa rodzaje współprac – przygraniczną (transgraniczną) obejmującą jednostki administracyjne położone po sąsiedztwie lub zagraniczną (ponadgraniczną) zrzeszającą jednostki administracyjne niegraniczące ze sobą (Kaczmarek, 2005). Każda jednostka samorządu terytorialnego, niezależnie od swojego położenia geograficznego, może bowiem przystąpić do współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw, co gwarantuje Konstytucja RP w artykule 172 (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 783, art 172). Z takiej możliwości korzysta w ostatnich dekadach coraz więcej miast, gmin i powiatów, a zasięg i zakres kooperacji pomiędzy partnerami krajowymi i zagranicznymi staje się coraz szerszy.

Pojawia się tu jednak pytanie badawcze: czy międzynarodowa współpraca samorządów terytorialnych może dotyczyć planowania przestrzennego, rewitalizacji i kształtowania użytkowania ziemi, skoro każdy samorząd terytorialny wykonuje te działania jedynie na własnym obszarze? Pytanie to jeszcze dobitniej zabrzmie, gdy podkreślimy, że chodzi tu często o współpracę partnerów zagranicznych, nierzadko oddalonych od siebie o setki, a nawet tysiące kilometrów. Każda jednostka samorządu terytorialnego prowadzi bowiem politykę przestrzenną, do której można zaliczyć planowanie przestrzenne, rewitalizację wybranych terenów i kształtowanie użytkowania

ziemi wyłącznie na własnym obszarze. Jest to zgodne z ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2021 r. poz. 741 z póź. zm.). Międzynarodowa współpraca może jednak przynieść partnerom pewne korzyści w dziedzinie planowania i zarządzania gruntami, które są pod administracją danej gminy, miasta czy powiatu.

Opracowanie ukazuje wpływ międzynarodowej współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego w podjętym temacie badawczym. Skupia się on na ukazaniu działalności podmiotów zajmujących się planowaniem przestrzennym, rewitalizacją i kształtowaniem użytkowania ziemi oraz znaczeniu miast bliźniaczych w tych przedsięwzięciach. W artykule zwrócono dużą uwagę na dyfuzję dobrych praktyk przy tworzeniu i utrzymywaniu ładu przestrzennego, o który powinna zabiegać każda jednostka samorządu terytorialnego. Opracowanie odnosi się do gospodarki przestrzennej i ma aspekt aplikacyjny. Wskazane w nim działania mogą w przyszłości zostać wykorzystywane przez pracowników jednostek administracji samorządowej, które chcą owocnie współpracować z partnerami z zagranicy.

W artykule ukazano znaczenie funkcji miast i gmin w prowadzenia polityki planistycznej w jednostkach samorządu terytorialnego, korzyści z transgranicznej współpracy gmin i miast oraz ich wpływ na procesy rewitalizacji oraz kształtowania użytkowania ziemi. Działania te mają bowiem służyć rozwojowi samorządów lokalnych, ułatwiać procesy inwestycyjne i podnosić jakości życia lokalnej społeczności. Nawiązywanie i zacieśnianie międzynarodowych kooperacji jednostek samorządu terytorialnego staje się więc dla nich coraz ważniejszym czynnikiem funkcjonalnego zarządzania (Swianiewicz, 2005). W kontekście tym istotne jest racjonalne planowanie przestrzenne, rewitalizacja obszarów zdegradowanych i marginalnych oraz kształtowanie użytkowania ziemi, by krajobraz danego regionu zachował swój charakter, a przestrzeń miasta lub gminy stawała się miejscem dostatniego życia lokalnej społeczności z cennymi obszarami przyrodniczymi i kulturowymi.

Metodyka badań

Opracowanie powstało na podstawie kilkuletnich badań naukowych, które koncentrowały się na przeobrażeniach gospodarczych, społecznych i kulturowych miast i wsi w różnych zakątkach Polski, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów górskich. W procesie tym osobliwe znaczenie miała i nadal ma międzynarodowa współpraca samorządów terytorialnych, które kształtują przestrzeń podlegającą ich administracji. Podczas badań zwracano szczególną uwagę na zmiany użytkowania ziemi, które

są krajobrazowym odzwierciedleniem dokonujących się przemian gospodarczych. Podobne relacje zachodzą przy działaniach rewitalizacyjnych oraz realizacji zapisów z dokumentacji związanej z szeroko rozumianym planowaniem przestrzennym. Szczególną uwagę w podjętych analizach zwrócono na gminy, gdyż są one podstawowym podmiotem planowania przestrzennego (Kieres, 2014). Celem badań było bowiem poznanie roli międzynarodowej współpracy samorządów terytorialnych w planowaniu przestrzennym, opracowywaniu miejscowych planów rewitalizacji i związanym z nimi kształtowaniem form użytkowania ziemi. Gromadzone przez parę lat informacje z podjętej tematyki badawczej miały na ogół charakter jakościowy i koncentrowały się na kierunkach przeobrażeń użytkowania ziemi.

Wiele nowych informacji przyniosły obserwacje terenowe oraz analizy źródeł tekstowych, kartograficznych i fotograficznych. Pozwalały one z jednej strony poznawać kierunki przemian, a z drugiej zaznajomić się z przyczynami i skutkami podjętych działań planistycznych, rewitalizacyjnych i przekształceń wybranych form użytkowania ziemi. W procedurze tej szczególną uwagę zwracano na międzynarodową współpracę samorządów terytorialnych i następstwa ich rzeczywistej kooperacji z zagranicznymi partnerami. Prowadząc badania naukowe, rozpatrywano nie tylko wielopłaszczyznową współpracę miast i gmin, ale przed wszystkim zmiany przestrzenne, które dzięki niej się dokonują. Podejmując się takiego wyzwania, posłużono się także analizą przypadków (case study), by pełniej poznać wybrane przykłady dokonujących się transformacji gospodarczych, społecznych i kulturowych oraz roli międzynarodowej współpracy samorządów terytorialnych.

Cennym źródłem wiedzy o zagranicznej kooperacji jednostek samorządu terytorialnego były także rozmowy i wywiady z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego, przedsiębiorcami i mieszkańcami kilku gmin. Pozwoliły one na pełniejsze poznanie badanego zagadnienia oraz umożliwiły obiektywne spojrzenie na wybrane przykłady współpracy. Podczas rozmów zbierano również informacje o formach i zakresie kooperacji ze zwróceniem szczególnej uwagi na charakter danego regionu i jego dominujące funkcje. Są one bowiem bardzo różne w zależności od wybranego obszaru geograficznego. W opracowaniu starano się jednak wskazać bardziej ogólne wyniki badań, które można by było implementować w każdym regionie, niezależnie od jego głównych funkcji. Przyjmując takie założenie, skoncentrowano się na informacjach mających charakter jakościowy, które odnoszą się do realnych przejawów współpracy międzynarodowej samorządów terytorialnych. Materiał badawczy potraktowano zatem faktograficznie, ograniczając zgromadzone dane do najistotniejszych zagadnień bilateralnej i multilateralnej kooperacji jednostek samorządu terytorialnego w zakresie planowania przestrzennego, rewitalizacji i kształtowania użytkowania ziemi.

W opracowaniu mniej uwagi poświęcono zagadnieniom prawnym, które są już szeroko opisane w literaturze przedmiotu, zaś skoncentrowano się na zagadnieniach organizacyjnych i praktycznych wskazówkach w zakresie badanej tematyki.

Analiza wyników badań

Współpraca miast partnerskich ma różne oblicza, ale zmierza zawsze do obopólnych korzyści dla każdej ze stron. Na ogół dana jednostka samorządu terytorialnego ma kilka, czasem kilkanaście gmin (miast) bliźniaczych. Z punktu widzenia planowania przestrzennego, procesów rewitalizacji i kształtowania użytkowania ziemi bardzo owocna może być współpraca pomiędzy jednostkami o zbliżonych głównych funkcjach. Mowa tu o dominującym znaczeniu gospodarczym, którym często charakteryzują się miasta lub gminy, np.: miasta przemysłowe, portowe, uzdrowiskowe, turystyczne itd. (Domański, 2005). Samorządy lokalne z pokrewnymi funkcjami ekonomicznymi mogą bowiem mieć podobne problemy do rozwiązania, co sprzyja częstszym kontaktom i próbom znalezienia racjonalnego i najlepszego wyjścia z zaistniałej sytuacji. Jednostki samorządu terytorialnego o podobnych funkcjach łatwiej mogą również zrozumieć problemy nurtujące ich zaprzyjaźnionych przyjaciół.

Główna funkcja gmin lub miast to dominująca rola danego obszaru administracyjnego, z którego jest on znany. Na ukształtowanie się tego stanu wpływ miało wiele czynników przyrodniczych, ekonomicznych, społecznych, kulturowych. Na ogół funkcje te kształtowały się przez długi okres, ale bywa też, że czasem w kilka lat dany teren zmienił swoją główną rolę gospodarczą. Przykładem takich przeobrażeń może być np. powstanie dużego zakładu przemysłowego na terenach rolniczych. Zwykle jednak funkcje danego terenu rozwijały się przez dziesięciolecia, a nawet wieki. W procesie tym kształtowały się formy i struktura użytkowania ziemi. Z czasem jednak niektóre obszary mające słabsze możliwości wzrostu ekonomicznego straciły na znaczeniu na rzecz innych, prężnie rozwijających się dzielnic miast lub sołectw wiejskich. Część nieruchomości budowlanych popadła w ruinę, a zajmowane przez nie grunty wyłączono z użytkowania. Tereny takie wymagają więc rewitalizacji, a czasem nawet zmiany ich dotychczasowej funkcji i przekształceń form wykorzystania gruntów.

Z badań naukowych wynika, że międzynarodowa kooperacja jednostek samorządów terytorialnych o podobnych funkcjach może przynieść obydwu stronom wiele korzyści w zakresie planowania przestrzennego, rewitalizacji oraz przy kształtowaniu użytkowania ziemi. Procesy te są ze sobą silnie związane i mogą wzajemnie na siebie oddziaływać, postępując w tym samym czasie na danej przestrzeni, ale z różnym tempem.

Planowanie przestrzenne i tworzenie stosownych dokumentów z nim związanych łatwiej jest prowadzić w danej gminie, jeśli może ona wspomagać się doświadczeniami i radami partnerskiego samorządu terytorialnego z zagranicy. Kooperacja ta może bowiem przyczyniać się do przepływu know-how oraz dyfuzji tzw. dobrych praktyk. Wdrażanie nowych idei jest tu bowiem działaniem innowacyjnym (Klasik, Kuźnik, 1998). W takich przypadkach samorząd z jednego państwa może wykorzystać w planowaniu przestrzennym pozytywne aspekty analogicznych działań gminy lub miasta bliźniaczego, a niesprawdzone lub zawodne elementy planów po prostu odrzucić lub gruntownie zmodyfikować. Dzięki temu implementuje na swoim terenie korzystne dla siebie działania, zaś te nieprzynoszące oczekiwanych efektów może na wstępie wyeliminować ze swoich planów. Przy takim podejściu korzysta się z dobrych praktyk gminy lub miasta partnerskiego. W działaniu tym ważna jest więc podobna główna funkcja bliźniaczego samorządu terytorialnego, by wzorować się na analogicznym obszarze, który już zdobył w danej dziedzinie planowania przestrzennego stosowne doświadczenie.

Podobnie jest w przypadku rewitalizacji wybranych części miasta lub wsi. Proces ten ma na celu przeciwdziałanie różnorodnym zjawiskom kryzysowym, odnoszącym się do płaszczyzn: technicznej, gospodarczej i społecznej (Makowski, 2012). Planiści, przystępując do ożywienia danego terenu, mogą od razu zaczerpnąć od bliźniaczego samorządu pewne rozwiązania techniczne, organizacyjne i prawne. Mogą zatem zaadaptować sprawdzone już za granicą rozwiązania i dostosować je do potrzeb inwestora. Przykładem może tu być rewitalizacja dzielnic poprzemysłowych na terenach postindustrialnych, gdzie międzynarodowa współpraca samorządów terytorialnych może być dobrym czynnikiem służącym wymianie poglądów i opracowaniu skutecznych miejscowych planów rewitalizacji. Dlatego też ważne są dominujące funkcje miast i gmin przy współpracy międzynarodowej. Korzyści te są często trudne nawet do oszacowania, bowiem wiążą się z wieloletnim doświadczeniem zagranicznego partnera.

Planowanie przestrzenne, a niekiedy też działania rewitalizacyjne, przekładają się na zmiany w strukturze użytkowania gruntów. Przedsięwzięcia te prowadzą bowiem do przekształceń przestrzennych na terenach miejskich lub wiejskich i mogą kierować do dwóch rodzajów przeobrażeń terenu. Pierwszym z nich jest przemiana sposobów gospodarowania w obrębie danej formy użytkowania gruntów, np. przekształcenie mało atrakcyjnej dzielnicy w miejsce chętnie uczęszczane z rozwiniętą sferą rekreacji i usług. Drugim z kolei rodzajem przeobrażeń użytkowania ziemi jest przestrzenne powiększanie wybranych form wykorzystania ziemi na rzecz innych, np. zajęcie zabudową mieszkalną dotychczasowych użytków rolnych. W obydwu przypadkach mamy do czynienia ze zmianami w użytkowaniu ziemi, choć w pierwszym

mają one charakter jakościowy, a w drugim ilościowy. Poszczególne formy wykorzystania gruntów powinny być tak rozmieszczone na obszarze miasta lub wsi, by tworzyły ład przestrzenny. Powinno się o niego zadbać już na etapie tworzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów rewitalizacji.

Zacieśnianie współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego odbywa się często poprzez wzajemne wizyty przedstawicieli danej gminy lub miasta u zagranicznego partnera. Mogą w nich uczestniczyć przedstawiciele różnych instytucji, organizacji, stowarzyszeń, fundacji, a nawet osoby prywatne. Celem takich odwiedzin powinna być również wymiana doświadczeń i planowanie kolejnych przedsięwzięć (Miraj, 2010). Wizyta w bliźniaczym samorządzie terytorialnym może być też okazją do rozmów o gospodarce przestrzennej w gminie lub mieście oraz dyskusji o kształtowaniu ładu przestrzennego. Tym powinny być zainteresowane przede wszystkim podmioty opracowujące i zatwierdzające miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub miasta. Wizyta u zagranicznych partnerów może być bowiem dobrą okazją, by zobaczyć zastosowane u partnera rozwiązania i omówić je z przedstawicielami tamtejszego samorządu terytorialnego. Zwykle mają oni też pewne spostrzeżenia i uwagi do stworzonych i realizowanych już na swoim terenie dokumentów planistycznych.

Wizyta u zagranicznych partnerów stwarza też możliwość oglądania tamtejszej przestrzeni i dokonujących się w niej zmian. Na poznaniu różnych rozwiązań technicznych, organizacyjnych i prawnych powinno zależeć przede wszystkim planistom opracowującym koncepcje miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub miasta oraz radnym, którzy te dokumenty zatwierdzają. Mowa tu bowiem o osobach podejmujących kluczowe decyzje w zakresie tworzenia ładu przestrzennego i kierunków rozwoju jednostki samorządu terytorialnego. Przenoszenie know-how i dobrych praktyk pomiędzy bliźniaczymi samorządami służy zatem wszechstronnemu wzrostowi gminy i doświadczeniu jej mieszkańców. Sukces zagranicznych partnerów może bowiem przyczyniać się do pomyślności gminy bliźniaczej. Stąd też ważne jest, by osoby zajmujące się planowaniem przestrzennym i kształtowaniem terenu gminy mogły skorzystać ze sposobności odwiedzenia miast bliźniaczych i poznania ich dokonań w tym zakresie. W procesie takim istotne jest zidentyfikowanie zarówno ich sukcesów, ale i porażek, by w przyszłości uniknąć tych ostatnich na swoim terytorium.

Z procesem planowania przestrzennego silnie związane jest kształtowanie form użytkowania ziemi. Chodzi tu o ukształtowanie przestrzeni zarządzanej przez jednostkę samorządu terytorialnego w taki sposób, by tworzyła ona harmonijną całość

z zachowaniem walorów przyrodniczych i kulturowych. Porządek ten zależy od wielu czynników, ale w każdym przypadku musi uwzględniać racjonalne wykorzystanie przestrzeni wsi lub miast. Dużo zależy tu też od przeszłości gospodarczej regionu oraz jego dawnych i współczesnych funkcji ekonomicznych, bowiem działalność człowieka przekłada się na kształtowanie form użytkowania ziemi. Ewoluowały one przez wieki, tworząc krajobraz danego regionu. Powinien on zostać zachowany, co należy odpowiednio zapisać w dokumentach planistycznych. W tej sytuacji pomocne mogą być rozwiązania zastosowane w partnerskich samorządach terytorialnych, szczególnie tych z zagranicy. Stąd też międzynarodowa współpraca takich jednostek może przynieść kolejne korzyści przy pracach nad planowaniem przestrzeni, rewitalizacji pewnych jej fragmentów oraz kształtowaniu struktury użytkowania ziemi. W wielu przypadkach pomocne mogą okazać się zagraniczne rozwiązania kształtowania terenów miejskich lub wiejskich. Nie bez znaczenia będzie tu także budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej, o którą przecież dbają samorządy terytorialne. Wśród wielu przykładów z różnych części kraju można podać wzniesienie Centrum Kultury Górnej Orawy (Fot. 1) w Jabłonce (Miraj, 2010).



Fotografia 1. Centrum Kultury Górnej Orawy w Jabłonce [fot. K. Miraj, 2023]

Doświadczenia zagranicznych partnerów mogą być pomocne również przy planowaniu i prowadzeniu rewitalizacji wybranych dzielnic miejskich lub części wsi. Przy ożywianiu danego terenu ważna jest funkcjonalność podjętych zmian oraz podniesienie atrakcyjności tego miejsca. Tu także mogą zostać wykorzystane doświadczenia miast partnerskich, które podjęły już wcześniej podobne działania. Często bowiem wybrany samorząd terytorialny, który dokonał na swoim obszarze udanej rewitalizacji pewnych gruntów, chce się pochwalić swym sukcesem. Wizyta w takim mieście partnerskim może być zatem dobrą okazją, by poznać założenia, przebieg i zamierzone cele takiej inwestycji. Jest to też sposobność do rozmów i dyskusji, a więc zagraniczni partnerzy mogą wskazać sens i kierunki dokonanej rewitalizacji. W tym działaniu ponownie mowa o przepływie know-how i dyfuzji dobrych praktyk, które przekroczą również granice państw. Przy takim planowaniu rewitalizacji nie chodzi o zaadaptowanie i wprowadzenie gotowych rozwiązań, ale dopasowanie ich do danych regionów z zachowaniem ich tradycyjnych krajobrazów i układów urbanistycznych albo ruralistycznych. Dzięki temu miasto ocali swoją atrakcyjność, która bezpośrednio związana jest także z potencjałem kulturowym i walorami historycznymi (Grad, 2012). Nie bez znaczenia będą tu też zasoby przyrodnicze.

Użytkowanie ziemi zależy od wielu czynników i ukształtowało się na danym terytorium na przestrzeni wieków. Rozmieszczenie poszczególnych form wykorzystania gruntów tworzy elementy krajobrazów, które powinny zostać zachowane, by dany region nie stracił swojego charakteru. Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego ma zatem znikomy wpływ na rozmieszczenie form użytkowania ziemi w danej gminie. Czasem jednak pewne rozwiązania, na ogół techniczne, w bliźniaczym mieście lub gminie pozwalają na zmiany zagospodarowania kolejnych terenów u partnera, co ma swoje odzwierciedlenie w użytkowaniu ziemi. Jako przykład można tu podać rekultywację terenów pokopalnianych lub zalesianie gruntów z glebami marginalnymi. Najczęściej jednak międzynarodowa współpraca jednostek samorządu terytorialnego sprzyja ukazaniu i poznaniu zmian form gospodarowania na danych kategoriach gruntów. Dzięki temu zagraniczny partner może zobaczyć i uchwycić sposoby prowadzonej aktywności na danym terenie. Przykładów takich między państwowych różnic, które zostały przejęte na inne obszary, jest mnóstwo. W rolnictwie np. może to być forma konserwacji pasz zbieranych z użytków zielonych, gdzie kiedyś skoszoną trawę suszono na siano, a dziś w wielu rejonach zżętą zielonkę konserwuje się w postaci zafoliowanych bali. Jeszcze innym przykładem może być zagospodarowanie turystyczne i rekreacyjne lasu rosnącego w sąsiedztwie miasta. Wypracowane w bliźniaczym mieście dobre praktyki w zagospodarowaniu gruntów mogą być zatem wykorzystane u zagranicznego partnera i przyczynią się do wzrostu gminy czy powiatu.

Niekiedy też różne nowości mogą sprawić, że dana jednostka samorządu terytorialnego będzie osobiwym centrum pewnych innowacji. Tak może być np. w przypadku tworzenia specjalnych stref ekonomicznych i rozwoju przedsiębiorczości na swoim terenie, co będzie prowadzić do jego dalszego wzrostu ekonomicznego.

Międzynarodowa współpraca samorządów terytorialnych ma szczególny wymiar na obszarach przygranicznych. Wiele tak położonych gmin, miast i powiatów nawiązało kooperację z analogicznymi jednostkami znajdującymi się tuż po drugiej stronie granicy państwowej, by wspólnie się rozwijać. Na ogół jednostki te silnie ze sobą współpracują, a kontakty pomiędzy przedstawicielami organów administracji samorządowej są częste. Sprzyja temu wiele czynników, wśród których istotne są niewielkie odległości między tymi miastami lub gminami oraz krótki czas dojazdu, znajomość kultury sąsiadów, a nierzadko też języka, oraz duże poczucie wspólnych interesów na pograniczu. Często dodatkowym atutem jest bezpośrednie sąsiedztwo obszarów, których granice stykają się ze sobą (Fot. 2). Najczęściej bowiem międzynarodową współpracę podejmują gminy położone bezpośrednio przy granicy państwowej i ich najbliżsi sąsiedzi (Dołzbłasz, 2017; Nijander-Dudzińska i in., 2019).



Fotografia 2. Drogowskaz przy urzędzie gminy Jablonka na Orawie ukazujący odległości do miast partnerskich, w tym także do sąsiedniej Trsteny na Słowacji (fot. K. Miraj, 2023)

Transgranicznej współpracy sąsiadujących ze sobą jednostek samorządu terytorialnego sprzyjają również możliwości pozyskiwania różnorodnych funduszy z zewnątrz. Mogą one być przeznaczane na rozmaite cele, w tym także na rozbudowę szeroko rozumianej infrastruktury. Gdy jednostki samorządu terytorialnego podejmują się takich działań, to automatycznie planują już w tym przedsięwzięciu zmiany w użytkowaniu ziemi lub rewitalizację wybranych nieruchomości na swoim obszarze. Najróżniejsze fundusze wspomagają partnerów w zaplanowanych inwestycjach, które mogą mieć charakter materialny i niematerialny. Ten pierwszy jest zawsze związany z rozbudową infrastruktury technicznej lub społecznej, która przecież służy lokalnej społeczności.

Nowe inwestycje, wnoszone przy pomocy różnych funduszy skierowanych na pogranicza, mogą mieć charakter punktowy (np. postawienie tablicy informacyjnej), liniowy (np. budowa ścieżki rowerowej) lub obszarowy (np. wzniesienie oczyszczalni ścieków). Obiekty te mogą zostać również ulokowane w różnych częściach miasta lub gminy i mogą być także połączone z sąsiednimi obszarami. Dotyczy to szczególnie przedsięwzięć o charakterze liniowym, które częstokroć powinny się łączyć na granicy jednostek administracyjnych z analogicznymi obiektami u sąsiadów. Dobrym przykładem są tu drogi lub ścieżki turystyczne albo rowerowe, które po przekroczeniu granicy administracyjnej gminy lub miasta dalej będą na obszarze sąsiedniej gminy czy miasta. W przypadku, gdy taka inwestycja infrastrukturalna planowana jest w dwóch przylegających do siebie gminach po obydwu stronach granicy państwowej, to zyskuje ona transgraniczny charakter. W tej sytuacji obydwie jednostki samorządu terytorialnego podejmują wspólne działania planistyczne, by jak najlepiej ulokować w przestrzeni nowe elementy infrastruktury, zmieniając też przy tym użytkowanie ziemi. Dotyczy to nie tylko terenu danego miasta czy wybranej gminy, ale także połączeń komunikacyjnych z zagranicznym partnerem. W ten sposób obydwie jednostki samorządu terytorialnego zyskują na kooperacji, ale też zacieśniają łączące je więzi. Bliskość geograficzna jest zatem ważnym kryterium atrakcyjności partnera (Nijander-Dudzińska i in., 2019). Przykładami takich przedsięwzięć są bilateralne kooperacje miast na polsko-niemieckiej granicy, np. Zgorzelca z Görlitz, Gubina z Guben albo Słubice z Frankfurtem nad Odrą.

Jeszcze większe pokłosie międzynarodowej współpracy samorządów terytorialnych przynosi umowa multilateralna, podpisana przez większą liczbę partnerów. Obejmuje ona po kilka lub kilkanaście gmin lub miast z podobną liczbą zagranicznych kooperantów. Przy dużej liczbie partnerów planowane są na ogół większe inwestycje, które obejmują wszystkie zainteresowane strony. Wówczas wiele gmin lub miast podejmuje się jednocześnie procesów planowania przestrzeni, której będą również towarzyszyć zmiany w strukturze użytkowania ziemi, a nawet rewitalizacji niektórych nieruchomości. Dobrym przykładem takiego multilateralnego przedsięwzięcia jednostek samorządu

terytorialnego było wytyczenie i powstanie na polskim i słowackim Podtatrze ścieżki rowerowej dookoła Tatr. Pętla przebiega przez wiele gmin i w każdym przypadku została tak poprowadzona, by łączyła się z sąsiednim partnerem, tworząc w konsekwencji jednorodny szlak rowerowy z pięknymi widokami na górski krajobraz (Fot. 3). Przy trasie tej powstały także miejsca na odpoczynek i punkty usługowe, np. obiekty małej gastronomii, wypożyczalnie rowerów, powodując tym samym zmiany w użytkowaniu ziemi. Inwestycja w szlak rowerowy dookoła Tatr jest także przykładem rewitalizacji niewykorzystywanych wcześniej gruntów. Można tu przywołać bowiem odcinek łączący Nowy Targ z Czarnym Dunajcem i Trsteną na Słowacji, gdzie ścieżkę rowerową o nawierzchni asfaltowej poprowadzono po nasypie dawnej linii kolejowej. Ponadto teren byłej stacji w Podczerwonem zaadaptowany został na cele gastronomiczne i edukacyjne. Zmodernizowano również między Nowym Targiem a Trsteną kilka mostów, które wcześniej niszczały. Budowa szlaku rowerowego dookoła Tatr jest zatem przykładem międzynarodowej współpracy samorządów terytorialnych w zakresie rozwoju turystyki i sportu, która objęła planowanie przestrzenne, rewitalizację i kształtowaniu użytkowania ziemi.



Fotografia 3. Fragment transgranicznej ścieżki rowerowej dookoła Tatr przy polsko-słowackiej granicy państwowej (fot. K. Miraj, 2023)

Podsumowanie

Międzynarodowa współpraca jednostek samorządu terytorialnego odbywa się na wielu różnorodnych płaszczyznach. Na ogół mają one pośredni wpływ na proces planowania przestrzennego w danej jednostce administracyjnej, co również ma swoje odzwierciedlenie w procesach rewitalizacji i kształtowaniu form użytkowania ziemi. W ostatnich dekadach jednak coraz więcej samorządów terytorialnych decyduje się na współpracę z partnerami zagranicznymi w zakresie gospodarki przestrzennej i zarządzania gruntami. Planowaniu przestrzennemu, procesom rewitalizacji i formowaniu wykorzystania gruntów w samorządach terytorialnych sprzyja współpraca jednostek (gmin, miast, powiatów) o podobnych funkcjach gospodarczych. Wspólne pozyskiwanie środków finansowych z różnych programów (np. unijnych) na rozmaite projekty przyczynia się do rozwoju infrastruktury, a powstawanie nowych obiektów lub rewitalizacja obszarów zdegradowanych mają swoje odzwierciedlenie w zmianach użytkowania ziemi. Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego sprzyja także przepływowi know-how i dyfuzji tzw. dobrych praktyk w zakresie gospodarowania gruntami, co znajduje swoje odbicie w procesach rewitalizacji oraz użytkowaniu ziemi.

Międzynarodowa współpraca jednostek samorządu terytorialnego w zakresie podjętej tematyki zależy również od metod komunikacji pomiędzy partnerami i częstości zachodzących pomiędzy nimi interakcji. Zwykle częstsze kontakty bezpośrednie przedstawicieli samorządów, zarówno bilateralne, jak i multilateralne, odbywają się w miastach i gminach położonych na obszarach peryferyjnych kraju, blisko granicy państwowej. Nierzadko bowiem przy nawiązywaniu i utrzymywaniu transgranicznej współpracy jednostek samorządu terytorialnego powstają nowe pomysły na zacieśnienie współpracy i realizację kolejnych projektów, które mają również swoje odzwierciedlenie w planowaniu przestrzennym, rewitalizacji oraz kształtowaniu użytkowania ziemi.

Bibliografia

LITERATURA:

Domański R., *Geografia ekonomiczna. Ujęcie dynamiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.

Dołzbłasz S., *Sieci współpracy transgranicznej na pograniczach Polski*, Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2017.

Grad N., *Cienie i blaski rewitalizacji poznańskiej Śródk* [w:] Zborowski A. (red.) *Człowiek-Społeczeństwo-Przestrzeń. t. II*, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej UJ, Centrum Kultury Ekumenicznej, Myczkowce-Kraków 2012.

Kaczmarek T., *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2005.

Kieres L., *Planowanie przestrzenne wobec interesu publicznego i interesu prywatnego*, [w:] „Acta Universitatis Wratislaviensis”, No 3555, „Przegląd Prawa i Administracji” XCVIII, Wrocław 2014.

Klasik A., Kuźnik E., *Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego i regionalnego* [w:] Dolated S. (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Doświadczenia i perspektywy. t. II*, Uniwersytet Opolski, Opole 1998.

Makowski M., *Społeczno-gospodarcze zmiany Bielskiej Starówki w Bielsku-Białej pod wpływem rewitalizacji* [w:] Zborowski A. (red.) *Człowiek-Społeczeństwo-Przestrzeń. t. II*, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej UJ, Centrum Kultury Ekumenicznej, Myczkowce-Kraków 2012.

Miraj K., *Przemiany wsi i rolnictwa Polskiej Orawy na przełomie XX i XXI wieku*, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2010.

Nijander-Dudzińska A., Wojakowski D., Wołek A., *Współpraca międzynarodowa samorządów Polski południowej* [w:] *Pogranicze*, Polish Borderlands Studies, 7(4), 2017.

Swianiewicz P., *Kontakty międzynarodowe samorządów* [w:] „Samorząd Terytorialny”, nr 10, 2005.

AKTY PRAWNE:

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 783).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2021 r. poz. 741 z póź. zm.).

Międzynarodowa współpraca samorządowa w formule pomocy rzeczowej i finansowej w świetle polskich regulacji prawnofinansowych

STRESZCZENIE

Tematyka międzynarodowej współpracy samorządowej jest niezwykle aktualna ze względu na występujące od prawie dwóch lat zjawisko powszechnej pomocy rzeczowej i finansowej udzielanej przez polskie samorzady terytorialne ukraińskim samorządom w związku z trwającym tam konfliktem zbrojnym wywołanym agresją Rosji na Ukrainę w dniu 24 lutego 2022 r. Od wybuchu tej wojny polskie samorzady udzielały i wciąż udzielają pomocy samorządom ukraińskim. Obowiązujące dotychczas regulacje prawne w tym zakresie posiadały jednak lukę prawną. Nie zawierały one bowiem jednoznacznej regulacji dotyczącej uprawnienia polskich samorządów do udzielania wspólnotom innych państw pomocy rzeczowej i finansowej, która to forma współpracy w praktyce samorządowej, z racji swej nieskomplikowanej prawnie natury, była i jest powszechnie stosowana w stosunkach między polskimi samorządami. Dopiero tzw. specustawa ukraińska z 12 marca 2022 r. wprowadziła jednoznaczne podstawy prawne do udzielania takiej pomocy i od tej pory nie wzbudza ona już wątpliwości w świetle przepisów polskiego prawa finansowego. Celem niniejszego opracowania jest przeprowadzenie systemowej analizy podstaw prawnych udzielania przez polskie samorzady wspólnotom innych państw pomocy rzeczowej i finansowej jako jednej z form międzynarodowej współpracy samorządowej, ze szczególnym uwzględnieniem regulacji prawa finansowego, obejmujących tzw. regulacje dotacyjne.

1 Dr hab. Anna Ostrowska, prof. AŁ – Akademia Łomżyńska, Wydział Prawa i Administracji, Kierownik Katedry Nauk Prawnych, aostrowska@al.edu.pl

SŁOWA KLUCZOWE

samorządowa współpraca międzynarodowa, pomoc rzeczowa, pomoc finansowa, dotacja

ABSTRACT

The topic of international local government cooperation is of utmost relevance due to the phenomenon of widespread material and financial assistance provided by Polish territorial local governments to Ukrainian local governments. This is in connection with the ongoing armed conflict caused by Russia's aggression against Ukraine on February 24, 2022. Since the outbreak of this war, Polish local governments have provided and continue to provide assistance to Ukrainian municipalities. The existing legal regulations in this area had a legal gap. They did not contain clear regulations concerning the authority of Polish local governments to provide material and financial assistance to communities of other countries. This form of cooperation, due to its legally uncomplicated nature, has been and continues to be commonly used in relations between Polish local governments. Only the so-called Ukrainian special law of March 12, 2022, introduced clear legal grounds for providing such assistance, and since then it no longer raises doubts considering the provisions of Polish financial law. The purpose of this study is to conduct a systematic analysis of the legal grounds for providing material and financial assistance by Polish local governments to communities of other countries as one of the forms of international local government cooperation, with particular emphasis on financial law regulations, including the so-called grant regulations.

KEYWORDS

international local government cooperation, material assistance, financial assistance, grant

WPROWADZENIE

Współpraca polskich jednostek samorządu terytorialnego ze wspólnotami lokalnymi innych państw posiada swoje wyraźne podstawy prawne w aktach prawa międzynarodowego i krajowego. Wprowadzie regulacje Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego

z 15 października 1985 r.² ustanawiające uprawnienia samorządu terytorialnego do podejmowania współpracy ze wspólnotami innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych stowarzyszeń wspólnot lokalnych (art. 10 ust. 2 i 3) nie zostały zaliczone do tzw. obligatoryjnego „rdzenia” Karty (art. 12 ust. 1), które każde państwo członkowskie Rady Europy powinno ratyfikować, jednakże większość państw europejskich powyższe uprawnienia swoim wspólnotom lokalnym przyznaje, zaś niektóre z państw nadają im nawet status gwarancji konstytucyjnych. Polska jest przykładem państwa członkowskiego Rady Europy, który ratyfikował EKSL w całości i bez zastrzeżeń, a także który powyższe uprawnienia samorządu terytorialnego uregulował w Konstytucji RP, a następnie uszczegółowił zasady korzystania z nich w aktach ustawowych. Powyższe silne podstawy prawne międzynarodowej współpracy polskich jednostek samorządu terytorialnego posiadały jednak istotną lukę, która funkcjonowała do daty uchwalenia w dniu 12 marca 2022 r. tzw. „specustawy” ukraińskiej³. Nie zawierały one bowiem regulacji dotyczących uprawnienia polskich samorządów do udzielania wspólnotom innych państw pomocy rzeczowej i finansowej, która to forma współpracy w praktyce samorządowej, z racji swej nieskomplikowanej prawnie natury, była i jest powszechnie stosowana w stosunkach między polskimi samorządami. Wyraźne podstawy prawne do udzielania pomocy rzeczowej i finansowej innej jednostce samorządu terytorialnego (dalej: JST) funkcjonują zarówno w samorządowych ustawach ustrojowych (np. art. 10 ust. 2 u.s.g.⁴), jak i w ustawie z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵ (art. 220), jednakże odnoszone one były dotychczas wyłącznie do stosunków między polskimi JST. Celem niniejszego opracowania jest przeprowadzenie systemowej analizy podstaw prawnych udzielania przez polskie samorządy wspólnotom innych państw pomocy rzeczowej i finansowej jako jednej z form międzynarodowej współpracy samorządowej, ze szczególnym uwzględnieniem regulacji prawa finansowego, obejmujących tzw. regulacje dotacyjne. Analiza ta zostanie przeprowadzona przy wykorzystaniu metody

2 Oświadczenie rządowe z dnia 14 lipca 1994 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz. 608), dalej: EKSL.

3 Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 103 z późn.zm.), dalej: specustawa ukraińska.

4 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 z późn.zm.), dalej: u.s.g.

5 T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm., dalej: u.f.p.

dogmatycznej, analizy przepisów prawnych, a także metody porównawczej, mającej na celu przeprowadzenie analizy międzynarodowej współpracy samorządowej w odniesieniu do tzw. krajowej współpracy międzysamorządowej.

Podstawy prawne międzynarodowej współpracy samorządowej

Określana jako „dekalog” samorządu terytorialnego Europejska Karta Samorządu Lokalnego należy do tzw. norm wiążących stanowiących przez Radę Europy⁶ w celu zapewnienia standardów demokratycznych. Ideowa geneza EKSL sięga 1953 r., zaś jej uchwalenie przez członków Rady Europy w dniu 15 października 1985 r. było możliwe dzięki szczególnemu kompromisowi opartemu na metodzie *à la carte*, co świadczy o niezwykle wymagającej tematyce Karty oraz ostrożności państw członkowskich w przyjmowaniu zobowiązania do przestrzegania jej w całości⁷. Zgodnie bowiem z art. 12 EKSL, państwo ratyfikujące EKSL jest zobowiązane przyjąć co najmniej 20 z 30 najważniejszych jej postanowień, w tym 10 z tzw. „rdzenia” Karty. Do grupy 10 powyższych obligatoryjnych postanowień należy art. 10 ust. 1, zgodnie z którym „wspólnoty lokalne mają prawo do współpracy oraz do zrzeszania się, w ramach prawa, z innymi wspólnotami lokalnymi, by urzeczywistniać zadania interesu wspólnego”. Karta przewiduje więc, iż w każdym państwie ją ratyfikującym samorządom terytorialnym przepisy prawa muszą przyznać uprawnienie do wzajemnej współpracy oraz do zrzeszania się

6 Rada Europy jest największą europejską organizacją międzynarodową, powołaną do życia 5 maja 1949 r. w Londynie przez 10 państw założycieli. Członkiem RE może zostać każde państwo europejskie, które zostało uznane przez Radę za zdolne do przestrzegania zasad rządów prawa oraz standardów demokratycznych. Obecnie w skład Rady Europy wchodzi 46 państw europejskich. Polska stała się oficjalnym członkiem RE 26 listopada 1991 r. i jest stroną ponad 50 konwencji i umów przyjętych przez Radę. Od ponad 70 lat Rada Europy aktywnie walczy o rozwój współpracy i integracji europejskiej, o stworzenie demokratycznych systemów polityczno-społecznych, poszanowanie w nich praw człowieka i podstawowych wolności. Por.: B. Wierzbicki (red.), *Prawo międzynarodowe publiczne*, Białystok 2001, s.173-178 oraz Z.M. Klepacki, *Rada Europy 1949-1991*, Białystok 1991, s. 6.

7 Genezę uchwalenia EKSL przedstawia: I. Lipowicz, *Europejski standard samorządu terytorialnego a ustawodawstwo polskie*, „Samorząd Terytorialny” 1991, Nr 11-12, s. 75 oraz Z. Niewiadomski, *Polski samorząd terytorialny w świetle standardów europejskich*, „Samorząd Terytorialny” 1992, Nr 11, s. 24-25.

w celu realizacji interesu publicznego. Do obligatoryjnego „rdzenia” Karta nie zaliczyła jednak art. 10 ust. 2 i 3, które ustanawiają „prawo wspólnot lokalnych do przystępowania do stowarzyszenia, chroniącego i popierającego ich wspólne interesy oraz prawo do przystępowania do międzynarodowego stowarzyszenia wspólnot lokalnych”, a także stanowią, iż „wspólnoty lokalne mogą, w warunkach ewentualnie przewidzianych przez prawo, współpracować ze wspólnotami innych Państw.” Polska, ratyfikowała EKSL w 1993 r. w całości, jak i z osobna co do każdego z postanowień w niej zawartych z przyrzeczeniem, iż będzie ona niezmiennie zachowana. Nie skorzystała więc, wzorem niektórych państw (np. Austrii, Czech, Litwy, Lichtensteinu), z możliwości jej ratyfikacji z zastrzeżeniami, czyli klauzulami przedmiotowymi lub terytorialnymi. Fakt ratyfikacji EKSL przez Polskę jest bezdyskusyjnie pozytywny i posiada szczególne znaczenie współcześnie, gdy uzyskała ona status ponadustawowego źródła prawa⁸.

Wobec powyższej rangi przepisów EKSL i nieograniczonego zakresu jej ratyfikowania wprowadzenie regulacji dotyczących międzynarodowej współpracy samorządowej do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.⁹ było niejako naturalną konsekwencją. Przepis art. 172 Konstytucji RP przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego prawo zrzeszania się oraz prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Jednocześnie w ust. 3 tego przepisu zastrzega, iż zasady, na jakich jednostki samorządu terytorialnego mogą korzystać z powyższych praw, określa ustawa. Analiza przepisów Konstytucji RP wskazuje więc, iż zasady współpracy JST w granicach Polski (tzw. krajowej współpracy międzysamorządowej) nie posiadają uregulowania konstytucyjnego. Konstytucja RP przyznała JST jedynie prawo do zrzeszania się, prawo do przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych

8 W literaturze odnajdujemy pogląd, iż „z powodu wadliwej ratyfikacji Karta nie ma mocy wiążącej w systemie prawa polskiego, w związku z czym brak jest możliwości powoływania się na jej postanowienia w procesie stosowania prawa”. Zob. T. Szewc, *Uwagi w sprawie ratyfikacji Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, „Państwo i Prawo”* 2002, Nr 9, s. 56. Za słuszne należy jednak uznać stanowisko o uprzywilejowanej randze EKSL, które reprezentowane jest przez większość przedstawicieli doktryny, stwierdzające, iż obecnie „Karta, jako dotycząca sprawy uregulowanej w ustawie, jest nie tylko częścią naszego porządku prawnego, lecz ma nawet pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z Kartą”, T. Fuks, *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego a polskie ustawodawstwo samorządowe, „Państwo i Prawo”* 2001, Nr 5, s. 39.

9 Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: Konstytucja RP

i regionalnych oraz prawo do współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Być może ustawodawca konstytucyjny zakładał, iż prawo do wzajemnej współpracy między polskimi JST nie wymaga podstawy konstytucyjnej, jakkolwiek w krajach europejskich spotykane są uregulowania konstytucyjne w tym zakresie¹⁰.

Międzynarodowa współpraca samorządowa posiada również swoje podstawy ustawowe. Wszystkie samorządowe ustawy ustrojowe przewidują:

- możliwość przystępowania JST do międzynarodowych zrzeszeń, odsyłając w tym zakresie do odrębnych przepisów (rt. 84a u.s.g., art. 75a u.s.p.¹¹, art. 12 ust. 2, art. 18 pkt 13 u.s.w.¹²);
- możliwość podejmowania przez organy stanowiące JST uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw (art. art. 18 ust. 2 pkt 12a u.s.g., art. 12 pkt 9a u.s.p., art. 12 ust. 2, art. 18 pkt 13 i 14, art. 41 ust. 2 pkt 5 u.s.w.), przy czym w przypadku samorządu województwa ustawa zastrzega, iż podejmowanie uchwały w sprawie Priorytetów współpracy zagranicznej województwa oraz podejmowanie uchwał w sprawach uczestnictwa w międzynarodowych zrzeszeniach regionalnych, a także innych formach współpracy regionalnej wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw zagranicznych oraz powinna zostać podjęta bezwzględną większością głosów ustawowego składu sejmiku województwa (art. 77 u.s.w.).

Ponadto w polskim porządku prawnym obowiązuje także ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych¹³. Ustawa ta określa zasady, na jakich JST mogą przystępować do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych. W celu akcesji do zrzeszenia konieczne jest podjęcie przez jej organ stanowiący uchwały w sprawie przystąpienia, która wymaga bezwzględnej większości głosów rady gminy, rady powiatu, bądź sejmiku województwa. Uchwała wchodzi w życie po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw zagranicznych.

10 Np. art. 72 Konstytucji Francji z dnia 4 października 1958 r., Źródło: Konstytucja Francji. Wyd. 2 uaktual. Tłum. Wiesław Skrzydło, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.

11 ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 z późn.zm.), dalej: u.s.p.

12 ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 z późn.zm.), dalej: u.s.w.

13 Dz.U. z 2000 r., Nr 91 poz. 1009.

Jednostka samorządu terytorialnego przekazuje uchwałę ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych za pośrednictwem wojewody. Do kompetencji ministra właściwego do spraw zagranicznych należy wyrażenie zgody lub nie na przystąpienie do zrzeszenia. Ponadto, w przypadku pojawienia się rozbieżności pomiędzy celami polityki zagranicznej państwa a polityką zrzeszenia, minister właściwy do spraw zagranicznych może cofnąć zgodę na przystąpienie do zrzeszenia.

Współpraca między polskimi jednostkami samorządu terytorialnego

Jak wspomniano wyżej, zasady współpracy JST w granicach Polski nie posiadają swego uregulowania konstytucyjnego, są natomiast szeroko uregulowane w samorządowych ustawach ustrojowych. Ustawy te w zasadzie nie przewidują samodzielności samorządu w ustanawianiu innych form współpracy samorządowej niż te uregulowane w ustawie. Przewidują one trzy podstawowe formy współpracy między JST: związki międzysamorządowe (międzygminne, powiatowe, powiatowo-gminne), stowarzyszenia oraz porozumienia powierzające (art. 10 i 64-74 u.s.g., art. 65-75a u.s.p., art. 8-8b u.s.w.). W odniesieniu do formy związków międzysamorządowych należy zauważyć, iż przeprowadzając w 1998 r. drugą reformę samorządową, polski ustawodawca niestety założył raczej współpracę w ramach danego stopnia samorządu (międzygminną czy międzypowiatową), nie przewidując wówczas związków gminno-powiatowych czy też innych związków międzyszczeblowych, np. powiatowo-wojewódzkich. Postulowana od lat możliwość zawiązywania związków na poziomie powiatów, w skład których wchodziłyby zarówno powiat, jak i położone w jego terytorium gminy, została wprowadzona dopiero od 1 stycznia 2016 r.¹⁴ Ponadto w obecnej strukturze samorządu terytorialnego w Polsce brakuje systemowego rozwiązania ustroju obszarów metropolitarnych i niemetropolitarnych, takiego, jakie występuje np. w Wielkiej Brytanii. Istniejąca w Anglii (jako regionie Wielkiej Brytanii) różnorodna struktura samorządu terytorialnego uzależniona jest od poziomu urbanizacji i zaludnienia¹⁵.

14 Zmianę tę wprowadziła ustawa z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1045).

15 Zob. szerzej K. Radzik-Maruszak, *Samorząd terytorialny w Wielkiej Brytanii w latach 1979-2010*, Lublin 2012, s. 210; A. Ostrowska, *Samorządowe prawo dotacyjne. Dotacje jako wydatki jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 269.

Obok wspomnianych ograniczeń w zakresie zawierania związków gminno-powiatowych, w trakcie reformy samorządowej z 1998 r. ustawodawca istotnie ograniczył możliwość zawierania porozumień międzysamorządowych (tzw. porozumień powierzających), które to ograniczenia funkcjonują do dziś. Ustanowiony przez ustawodawcę zakaz przekazywania przez gminę swych zadań „w górę” (powiatowi lub województwu), a także terytorialne ograniczenia porozumień zawieranych przez powiat i województwo powodują, iż zgodnie z prawem niemożliwe jest, aby samorząd powiatu lub województwa w drodze porozumienia przejął do realizacji zadanie samorządu gminnego, niezależnie od jego rodzaju i czasu realizacji¹⁶.

Wobec ograniczeń w zakresie zawierania porozumień powierzających, samorządy słusznie wykorzystują możliwość zawierania tzw. porozumień zwykłych, czyli porozumień o współpracy i współdziałaniu w celu wykonania określonego zadania publicznego (art. 10 ust. 1 u.s.g., art. 12 pkt 8 lit. h u.s.p., art. 12 ust. 1 pkt 1 u.s.w.). W tym przypadku nie dochodzi do przekazania zadań innej jednostce samorządu, a podpisuje się umowę o współpracy między JST, w której sygnatariusze zobowiązują się do wspólnego działania. Jest to forma nieco zbliżona do stowarzyszenia, jednak w tym wypadku nie tworzy się odrębnego podmiotu, który mógłby przyjąć na siebie dodatkowe zadania. Ewentualny zakres zadań przekazany do samorządów działających w oparciu o tego typu porozumienie jest jednak bardzo ograniczony, zaś brak bezpośredniego uregulowania ustawowego tych porozumień (umów) powoduje też niejednoznaczne podstawy do międzysamorządowego przekazywania środków finansowych (w tym dotacji) na realizację zadań określonych w porozumieniu „zwykłym”. Ustawowe uregulowanie możliwości przekazywania dotacji innej JST na podstawie porozumienia o współdziałaniu w celu wykonania zadania publicznego wymaga pilnego działania ustawodawcy ze względu na fakt, iż porozumienia te są powszechnie wykorzystywane przez JST np. przy realizacji lub współrealizacji projektów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej.

W praktyce samorządowej są także stosowane inne porozumienia międzysamorządowe mające najczęściej na celu usprawnienie realizacji zadań publicznych. W problematykę tzw. międzysamorządowych porozumień zwykłych wpisuje się na przykład kwestia podpisywania porozumień w sprawach wzajemnych rozliczeń dotacji oświatowej między gminami, w przypadku gdy do przedszkola uczęszcza uczeń z innej gminy (można je określić jako tzw. porozumienia rozliczeniowe). Jakkolwiek

¹⁶ Zob. wyroki WSA w Gliwicach: z 11 kwietnia 2008 r., II SA/GI 174/08, LEX nr 506795 oraz z 7. maja 2008 r., II SA/GI 275/08, LEX nr 511487.

w literaturze prawnofinansowej wskazywano na brak podstaw prawnych do zawierania w tym przypadku porozumienia międzygminnego¹⁷, to wydaje się, iż zawieranie między gminami dwustronnych uzgodnień (umów) co do treści noty obciążeniowej i materiałów jej towarzyszących jest pożądane z punktu widzenia jawności i przejrzystości finansów publicznych.

Z kolei ograniczenia w zawieraniu porozumień powierzających w zakresie budowy, modernizacji i utrzymania dróg publicznych, które były również potwierdzane w orzecznictwie nadzorczym i sądowym, z pewnością stały się przyczyną przeprowadzenia z dniem 3 marca 2017 r. nowelizacji art. 19 ust. 4 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁸, w wyniku której obok tradycyjnych porozumień między zarządcami dróg w sprawie przekazania zarządzania drogą publiczną, wprowadzono nową kategorię porozumienia – porozumienie w sprawie finansowania albo dofinansowania zadań z zakresu zarządzania drogami z budżetów JST, które można określić jako tzw. porozumienia finansowe.

Ponadto w obszarze współpracy między JST powszechnie wykorzystywana jest konstrukcja pomocy rzeczowej lub finansowej udzielanej innej JST na podstawie art. 220 i 216 ust. 2 pkt 5 ustawy o finansach publicznych oraz odpowiedniego przepisu ustawy ustrojowej (art. 10 ust. 2 u.s.g., art. 7a u.s.p., art. 8a u.s.w.).

Pomoc rzeczowa i finansowa jako forma współpracy między samorządami terytorialnymi

Operatywna wykładnia przepisów samorządowych ustaw ustrojowych wskazywałaby, iż ustawodawca w sferze współpracy między polskimi JST preferuje formę pomocową, podczas gdy w istocie forma ta powinna być stosowana wyjątkowo i w zupełnie innym celu. Jak stanowi art. 10 ust. 1 u.s.g. „wykonywanie zadań publicznych może być realizowane w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego”. Dość zaskakujący jest fakt, iż ust. 2 powyższego przepisu stwierdza, iż „gminy, związki międzygminne oraz stowarzyszenia jednostki samorządu terytorialnego mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym

17 R. Trykozko, Czy w przypadku zwrotu między gminami części kosztów dotacji w związku z uczęszczaniem dziecka do przedszkola na terenie innej gminy można mówić o instytucji porozumienia międzygminnego?, „Finanse Komunalne” 2008/9, s. 59-64.

18 Dz.U. z 2017 r. poz. 2222 ze zm.

pomocy finansowej”. Intencję ustawodawcy zdają się odczytywać samorządy, stosując formułę pomocy finansowej dość powszechnie, co wynika również z istnienia licznych regulacji ustawowych dotyczących kwestii udzielania dotacji celowej w tym zakresie (art. 216 ust. 2 pkt 5, art. 220 i art. 250 u.f.p., art. 47 u.d.j.s.t. oraz przepisy ustaw ustrojowych art. 10 ust. 2 u.s.g., art. 7a u.s.p., art. 8a u.s.w.).

Wielokrotne uregulowanie zagadnienia międzysamorządowej pomocy rzeczowej i finansowej (w samorządowych ustawach ustrojowych, w ustawie o finansach publicznych i w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁹) wywołuje jednak pewne zamieszanie legislacyjne. W związku z powyższym trudno jest kwestionować postępowanie niektórych samorządów polegające na przywoływaniu art. 47 u.d.j.s.t. w podstawie prawnej uchwały w sprawie udzielenia pomocy innej JST, pomimo iż nie odwołuje się on bezpośrednio do formy pomocowej. Należy w tym miejscu wskazać na niezwykłą uniwersalność powyższego przepisu, który przy dopuszczalności jego samodzielnego i bezpośredniego stosowania w pełni urzeczywistniałby ideę pomocniczości, a ponadto definiuje jeden z celów dotacji pomocowej, jakim jest udzielenie pomocy innej JST w finansowaniu jej zadań własnych. Zgodnie z art. 47 u.d.j.s.t., „jednostka samorządu terytorialnego może udzielać dotacji innym jednostkom samorządu terytorialnego na dofinansowanie realizowanych przez nie zadań. Wysokość dofinansowania określa, w drodze uchwały, organ stanowiący tej jednostki samorządu terytorialnego, która udziela dotacji”.

W orzecznictwie słusznie podkreśla się, iż formuła pomocy finansowej nie może być nadużywana i stosowana przez JST bez podstawy prawnej. W szczególności nie można udzielać pomocy finansowej w formie dotacji celowej innym podmiotom niż JST (takim jak: związek komunalny, jednostka organizacyjna JST, stowarzyszenie czy uczelnia)²⁰, chyba że odrębne ustawy dopuszczają taką możliwość, co ma miejsce np.

19 Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2267 z późn.zm.), dalej: u.d.j.s.t.

20 Zob. uchwała Kolegium RIO w Warszawie z 4 lipca 2017 r., 14.99.2017, www.bip.warszawa.rio.gov.pl [dostęp: 12.08.2023], która dotyczyła udzielenia przez powiat pomocy finansowej Politechnice Warszawskiej, a także uchwały tego Kolegium z 12 stycznia 2016 r., 1.13.2016, która dotyczyła udzielenia przez gminę pomocy finansowej powiatowi na dofinansowanie zadania z zakresu administracji rządowej (utrzymania Terenowego Punktu Paszportowego).

w odniesieniu do spółek wodnych (art. 443 ust. 2 Prawa wodnego²¹). Dość często jednak spotykane jest udzielanie przez JST innej JST pomocy finansowej w formie dotacji celowej z przeznaczeniem na wsparcie działalności danego podmiotu (np. warsztatu terapii zajęciowej) lub nawet na dofinansowanie kwoty dotacji udzielanej jednostce sektora finansów publicznych (np. samorządowego zakładu budżetowego lub samorządowej instytucji kultury) lub jednostce spoza tego sektora (np. organizacji pożytku publicznego).

Coraz częściej podejmowane uchwały organów stanowiących JST w sprawie udzielenia pomocy finansowej innej polskiej JST są przejawem nie tyle zwiększającej się współpracy międzysamorządowej, ile zwiększającej się nieadekwatności dochodów samorządów poszczególnych stopni w stosunku do kosztów wykonywanych zadań, co dotyczy nie tylko zadań własnych JST, ale także zadań zleconych z zakresu administracji rządowej²². Obok wspierania klasycznych zadań własnych JST (transport zbiorowy, kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, oświata, drogi publiczne) spotykane jest nawet udzielanie pomocy finansowej innej JST z przeznaczeniem na wkład własny do projektu realizowanego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego i współfinansowanego ze środków UE. Przypadek ten odzwierciedla uniwersalność formuły pomocowej oraz preferowanie jej przez polskie JST w obszarze współpracy międzysamorządowej.

Pomoc rzeczowa i finansowa udzielana samorządowi terytorialnemu innego państwa

Wspomniany przepis art. 47 u.d.j.s.t. należy interpretować jako normę wyznaczającą granice udzielania dotacji celowej innej JST. Jest on bowiem interpretowany jako reguła stanowiąca, iż JST może udzielić innej JST dotacji celowej (w tym w formule pomocy finansowej), lecz wyłącznie na dofinansowanie realizowanych przez nie zadań, dlatego też w orzecznictwie nadzorczym stwierdzano dotychczas, iż np. beneficjentami pomocy mogą być tylko polskie JST, nie zaś społeczności lokalne innych państw. Wskazywano

21 Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2625 z późn. zm.).

22 O zasadzie adekwatności zob. szerzej A. Ostrowska, Dotacje celowe z budżetu państwa na zadania samorządu terytorialnego a konstytucyjna zasada adekwatności, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2014/2.

także, iż powyższe ograniczenie wynika również z faktycznej niemożności rozliczenia dotacji celowej udzielonej zagranicznej jednostce samorządu terytorialnego. W 2008 r. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych wskazywała, iż „w związku z brakiem jednoznacznych regulacji dotyczących możliwości udzielania przez polskie JST pomocy finansowej lub rzeczowej dla krajów sąsiednich, konieczne jest podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do uregulowania tej kwestii w ustawach ustrojowych i w ustawie o finansach publicznych, w sposób nie budzący wątpliwości”²³.

Choć w praktyce minionych lat znane były przypadki, że polska jednostka samorządu terytorialnego ponosiła wydatki z tytułu wspierania społeczności lokalnej (lub regionalnej) innego państwa, jednak niejednokrotnie podawano w wątpliwość ich legalność, gdyż w przepisach obowiązującego prawa brakowało regulacji, z których wynikałaby możliwość podejmowania się takiej pomocy i ponoszenia wydatków na jej udzielanie.

Dowodem występowania dotychczasowych rozbieżności poglądów w kwestii dopuszczalności udzielania przez JST pomocy samorządowi terytorialnemu innego państwa jest uzasadnienie do wyroku NSA ośr. zam. we Wrocławiu z 1 kwietnia 2003 r.²⁴ W stanie faktycznym rozpatrywanym przez NSA polska gmina jako podstawę prawną udzielenia pomocy finansowej na rzecz gminy zagranicznej wskazała dotyczący możliwości „współpracy” ze społecznościami samorządowymi innych państw przepis zadaniowy z art. 7 ust. 1 pkt 20 u.s.g. oraz przepis kompetencyjny o uchwale rady gminy z art. 18 ust. 2 pkt 12a u.s.g. Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu zakwestionowała taką interpretację prawa, twierdząc, że udzielenie pomocy nie ma podstaw prawnych, gdyż między gminą a samorządem zagranicznym nie doszło do współpracy w formie instytucjonalnej. W uzasadnieniu wyroku NSA wywiódł jednak uprawnienie gminy do udzielenia pomocy finansowej na rzecz gminy z zagranicy z ogólnego prawa do współpracy jako zadania gminy (art. 7 ust. 1 pkt 20 u.s.g.) oraz z przepisu o kompetencji rady gminy w zakresie możliwości podejmowania uchwały dotyczącej współpracy ze społecznościami lokalną lub regionalną innego państwa (art. 18 ust. 2 pkt 12a u.s.g.).

Uwzględniając powyższe, przed dniem 12 marca 2022 r., zanim uchwalono przepisy specustawy ukraińskiej, podstaw do udzielania pomocy przez polską JST społecznościom lokalnym lub regionalnym innego państwa doszukiwano się bądź to w przepisach

23 Zob. Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2009 roku, Warszawa 2010, s. 92, <https://rio.gov.pl/75/24/spprawozdanie-krrio-za-2009-rok.html> [dostęp: 20.07.2023].

24 I SA/Wr 3873/02, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/ED481B6AE1> [dostęp: 20.07.2023].

ustanawiających uprawnienia JST do współpracy z samorządami innych państw, bądź w przepisach normujących udzielanie pomocy między polskimi JST. Luka w systemie prawnym została usunięta 12 marca 2022 r. w wyniku uchwalenia ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Przepis art. 98 ust. 2 tej ustawy stanowi, że: „W okresie od dnia 24 lutego 2022 r. jednostki samorządu terytorialnego, związki jednostek samorządu terytorialnego, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego oraz związek metropolitalny mogą udzielać pomocy obywatelom Ukrainy i wsparcia społecznościom lokalnym i regionalnym innych państw, w tym również poprzez wydatkowanie środków finansowych”. Przepisowi powyższemu nadano moc wsteczną od dnia 24 lutego 2022 r.

Ponadto, tzw. specustawą ukraińską, znowelizowano także przepisy ustaw samorządowych: art. 10 ust. 3 u.s.g., art. 7a ust. 2 u.s.p. i art. 8a ust. 2 u.s.w. Dodane nowe ustępy powyższych przepisów stanowią, iż: „Gminy, związki międzygminne oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego mogą udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej, społecznościom lokalnym i regionalnym innych państw. Podstawą udzielania tej pomocy jest uchwała organu stanowiącego gminy, związku międzygminnego lub właściwego organu statutowego stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego”. Pomimo wprowadzenia powyższego jednoznacznego przepisu zezwalającego na udzielenie pomocy finansowej społecznościom lokalnym i regionalnym innych państw polskie samorządy nadal preferują udzielanie pomocy rzeczowej samorządom innych państw, co w największym wymiarze w ostatnim roku odbywało się w kierunku ukraińskich wspólnot lokalnych²⁵.

Podsumowanie

Zbrojna agresja Rosji na Ukrainę w 2022 r. ujawniła istotne braki w polskim prawie samorządowym i prawie finansów publicznych polegające na nieunormowaniu jednoznacznych podstaw dopuszczających udzielanie przez jednostkę samorządu

25 Zob. uchwała Nr IV/1/2022 Rady Miejskiej w Bieruniu z dnia 11 kwietnia 2022 r. w sprawie udzielenia pomocy rzeczowej dla miasta partnerskiego Ostroga na Ukrainie, <https://bip.bierun.pl/> [dostęp: 12.08.2023]; uchwała Nr XLV/1046/2022 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 19 maja 2022 r. w sprawie udzielenia pomocy rzeczowej Miastu Bucza, https://bip.um.bielsko.pl/Article/id,356.html?limit=50&page=1&sort=13_ [dostęp: 12.08.2023].

terytorialnego pomocy finansowej na rzecz wspólnoty lokalnej lub regionalnej innego państwa. Z konstytucyjnej zasady legalności (art. 7 Konstytucji RP) wynika natomiast, że udzielenie pomocy (wsparcia) przez jednostkę samorządu terytorialnego innemu samorządowi terytorialnemu, czy to z terenu Polski, czy innego państwa, powinno mieć podstawę w przepisach obowiązującego prawa.

W wyniku przedstawionych wyżej nowych przepisów tzw. specustawy ukraińskiej z dniem 12 marca 2022 r. ustawodawca jednoznacznie już uprawniał polskie samorządy do udzielania „wsparcia społecznościom lokalnym i regionalnym innych państw, w tym również poprzez wydatkowanie środków finansowych”. Jakkolwiek, dopuszczając udzielanie pomocy finansowej społeczności samorządowej innego państwa przez polskie JST, ustawodawca nie uregulował w sposób kompletny trybu jej udzielania, w tym kwestii właściwych sytuacjom, w których pomoc przyjmowałaby dozwoloną prawem formę przekazania środków finansowych na rzecz społeczności lokalnej lub regionalnej innego państwa. W odróżnieniu od pomocy finansowej udzielanej między polskimi JST, przepisy trzech ustaw samorządowych oraz przepisy ustawy o finansach publicznych nie określają formy prawnofinansowej (np. dotacji celowej lub darowizny) dla świadczenia pieniężnego przekazywanego przez JST jako „pomoc finansowa” na rzecz społeczności lokalnej lub regionalnej innego państwa. W przypadku udzielania społecznościom zagranicznym pomocy finansowej problemem w praktyce stosowania nowych przepisów jest brak regulacji normujących czynności, jakie organ wykonawczy JST podejmuje po podjęciu przyznającej pomoc uchwały organu stanowiącego JST. Dla pomocy finansowej udzielanej z budżetu JST na rzecz wspólnoty lokalnej lub regionalnej innego państwa ustawodawca nie ustanowił szczególnej formy finansowej wydatku opartego na prawie finansów publicznych, aby nadać jej postać analogiczną do dotacji lub subwencji, co oznacza, iż powyższe wydatkowanie środków publicznych w celu udzielenia wsparcia społecznościom lokalnym i regionalnym innych państw odbywa się w formule cywilistycznej darowizny. Jakkolwiek należy stwierdzić, iż niewątpliwie powyższa nowelizacja przepisów prawa samorządowego, dokonana dopiero w wyniku uchwalenia tzw. specustawy ukraińskiej, stanowiła istotny, pozytywny przełom w międzynarodowych stosunkach samorządowych.

Bibliografia

LITERATURA:

Fuks T., *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego a polskie ustawodawstwo samorządowe*, „Państwo i Prawo” 2001, Nr 5.

Klepacki Z.M., *Rada Europy 1949-1991*, Białystok 1991.

Lipowicz I., *Europejski standard samorządu terytorialnego a ustawodawstwo polskie*, „Samorząd Terytorialny” 1991, Nr 11-12.

Niewiadomski Z., *Polski samorząd terytorialny w świetle standardów europejskich*, „Samorząd Terytorialny” 1992, Nr 11.

Ostrowska A., *Dotacje celowe z budżetu państwa na zadania samorządu terytorialnego a konstytucyjna zasada adekwatności*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2014/2.

Ostrowska, A. *Samorządowe prawo dotacyjne. Dotacje jako wydatki jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.

Radzik-Maruszak K., *Samorząd terytorialny w Wielkiej Brytanii w latach 1979–2010*, Lublin 2012.

Szewc T., *Uwagi w sprawie ratyfikacji Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 2002, Nr 9.

Trykozko R., *Czy w przypadku zwrotu między gminami części kosztów dotacji w związku z uczęszczaniem dziecka do przedszkola na terenie innej gminy można mówić o instytucji porozumienia międzygminnego?*, „Finanse Komunalne” 2008/9.

Wierzbiński B. (red.), *Prawo międzynarodowe publiczne*, Białystok 2001.

AKTY PRAWNE:

Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz. 608).

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Konstytucja Francji z dnia 4 października 1958 r., źródło: *Konstytucja Francji. Wyd. 2 uaktual.* Tłum. Wiesław Skrzydło. Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe, 2005.

Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 103 z późn.zm.).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 z późn.zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn.zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 z późn.zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 z późn.zm.).

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).

Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2222 ze zm.).

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2267 z późn.zm.).

Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2625 z późn. zm.).

ŹRÓDŁA INTERNETOWE:

Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2009 roku, Warszawa 2010, s. 92, <https://rio.gov.pl/75/24/sprawozdanie-krrio-za-2009-rok.html> [dostęp: 20.07.2023].

Współpraca międzynarodowa samorządów w obszarze egzekucji administracyjnej – wybrane aspekty

STRESZCZENIE

Celem niniejszego opracowania jest analiza problemu skoncentrowanego wokół określenia obszaru prawnych możliwości działania organów samorządu terytorialnego w zakresie współpracy międzynarodowej w egzekucji administracyjnej, wskazując, które obszary nie podlegają regulacjom prawnym, pozostając na marginesie działania administracji krajowej i unijnej.

Prezentację wybranego problemu oparto o akty prawne, orzecznictwo oraz literaturę przedmiotu. Dokonując analizy tematu, ustalono, że istnieje ważny obszar w działaniu jednostek samorządu terytorialnego wyłączony ze współpracy międzynarodowej w egzekucji administracyjnej. Obszar ten dotyczy pomocy społecznej, a konkretnie egzekucji wydatków i opłat ponoszonych przez gminę w przypadku niewywiązywania się z obowiązków uiszczania tych opłat przez osoby do tego zobowiązane.

W związku z tym podniesiono ważny problem pilnej potrzeby dokonania zmian w obowiązujących regulacjach prawnych, tak aby wyłączony zakres działania samorządu terytorialnego został jak najszybciej włączony do międzynarodowej współpracy w ramach egzekucji administracyjnej.

SŁOWA KLUCZOWE

egzekucja administracyjna, opłata administracyjna, współpraca międzynarodowa, samorząd terytorialny, decyzja, umowa

1 Dr hab. Ewa Pierzchała, prof. UO – Uniwersytet Opolski, Instytut Nauk Prawnych, Katedra Prawa Administracyjnego; epierzchala@uni.opole.pl

ABSTRACT

The purpose of this study is to analyse the problem centered around defining the scope of legal possibilities for the activities of local government bodies in the field of international cooperation in administrative enforcement, indicating which areas are not subject to legal regulations, remaining on the margins of national and EU administration actions.

The presentation of the selected problem was based on legal acts, case law, and literature. Upon analysis, it was determined that there is a significant area in the activities of local government units excluded from international cooperation in administrative enforcement. This area relates to social assistance, specifically the enforcement of expenditures and fees borne by the municipality in case of non-compliance with the obligations to pay these fees by those obligated to do so.

In this context, an important issue was raised about the urgent need to make changes in the current legal regulations, so that the excluded scope of the local government's activities would be quickly included in international cooperation within the framework of administrative enforcement.

KEYWORDS

administrative enforcement, administrative fee, international cooperation, local government, decision, agreement

Cel i przedmiot

Tematyka związana z egzekucją administracyjną w obszarze współpracy międzynarodowej na poziomie samorządu terytorialnego jest obszerna i wymaga odpowiedniej selekcji, tak aby rozważania zostały skoncentrowane wokół najistotniejszych kwestii. Ponadto jest niezwykle ważna z wielu powodów. Po pierwsze jako jedna z nielicznych nie doczekała się regulacji prawnej kompletnej, tzn. ustawodawca ominął część należności gminnych wyłączając je ze współpracy międzynarodowej. Po drugie dotyczy ona kluczowego elementu funkcjonowania samorządu terytorialnego, mianowicie finansów publicznych.

Celem niniejszego opracowania jest analiza problemu skoncentrowanego wokół określenia obszaru prawnych możliwości działania organów samorządu terytorialnego w zakresie współpracy międzynarodowej w egzekucji administracyjnej, wskazując, które obszary nie podlegają regulacjom prawnym, pozostając na marginesie działania

administracji krajowej i unijnej. Zakres badań zostanie ograniczony z uwagi na złożoność tematyki, a także rozmiar opracowania.

Prezentacja wybranego problemu zostanie oparta o akty prawne, orzecznictwo oraz literaturę przedmiotu. Dokonując analizy tematu, zostanie podjęta próba odpowiedzi na pytanie, jakie są aktualnie obszary prawne wyegzekwowania obowiązków administracyjnych przez organy samorządu terytorialnego występujące czy to w charakterze organu egzekucyjnego, czy wierzyciela przy współpracy z organami państw członkowskich Unii Europejskiej i jaki zakres przedmiotowy z takiej współpracy jest wyłączony.

Należy podkreślić, że organy samorządu terytorialnego w egzekucji administracyjnej często występują w dwóch rolach – wierzyciela i organu egzekucyjnego. Mogłoby się zatem wydawać, że mając pełnię władztwa, skuteczność doprowadzenia do wykonania obowiązku nie powinno napotkać na przeszkody natury prawnej, co najwyżej faktycznej, np. brak majątku zobowiązanego.

Uwarunkowania prawne i analiza

Współpraca organów jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie egzekucji międzynarodowej występuje w bardzo ograniczonym zakresie przede wszystkim z uwagi na mocno ograniczoną regulację prawną tej materii. Przedmiot i podmiot współpracy regulowany jest w pierwszej kolejności dyrektywą Rady 210/24/UE z dnia 16 marca 2010 r. w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków, cel i innych obciążeń (Dz. Urz. UE L 84 z 31.03.2010, str. 1) oraz rozdziałem VIIIA ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2023, poz. 775) pt. Europejska współpraca administracyjna. Możliwość stosowania norm tego rozdziału wynika z art. 18 ustawy z dnia 17 czerwca 1966r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2022, poz. 479, zwana dalej u.p.e.a.). Zgodnie z treścią preambuły dyrektywy jej celem jest przede wszystkim wzajemna pomoc między państwami członkowskimi przy odzyskiwaniu wybranych publicznoprawnych należności pieniężnych oraz zapewnienie neutralności podatkowej, umożliwienie usunięcia dyskryminacyjnych środków ochronnych stosowanych w transakcjach transgranicznych w celu zapobiegania oszustwom i stratom budżetowym. Regulacja prawna dotycząca wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności została po raz pierwszy określona w dyrektywie Rady 76/308/EWG z dnia 15 marca 1976 r. w sprawie wzajemnej pomocy przy dochodzeniu roszczeń wynikających z operacji będących częścią systemu finansowania Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz rolniczych opłat wyrównawczych i opłat celnych (Dz.U.UE.L.1976.73.18).

Główną ideą prawa unijnego było i jest dostosowanie standardów prawnych do coraz większej mobilności w ramach rynku wewnętrznego oraz ograniczeń nałożonych przez Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004, Nr 90, poz. 864/2) lub inne przepisy na gwarancje, które mogą być wymagane od podatników niemających siedziby na terytorium danego kraju. Dyrektywa rozszerza możliwości zwracania się o odzyskanie wierzytelności lub zastosowanie środków zabezpieczających w innym państwie członkowskim.

Warto zauważyć, że na poziomie podatków i opłat publicznoprawnych o charakterze centralnym i lokalnym funkcjonuje szczegółowa regulacja ustawowa zapewniająca legalność i skuteczność działania organów egzekucyjnych i wierzycieli, a także zapewniająca ochronę prawną zobowiązanych. Ustawa z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych (Dz.U. z 2021, poz. 2157). Jest ona efektem implementacji wyżej wymienionej dyrektywy.

Zauważyć jednak należy, że ustawa ta ogranicza swój zakres przedmiotowy do enumeratywnie wymienionych spraw określonych w art. 2 tego aktu. Ustawodawca objął zakresem działania:

1. podatki i należności celne,
2. refundacje, interwencje i inne środki stanowiące część całkowitego lub częściowego systemu finansowania Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), w tym kwot należnych w związku z tymi działaniami,
3. opłaty i inne należności pieniężnych przewidzianych w ramach wspólnej organizacji rynku Unii Europejskiej dla sektora cukru,
4. kary, grzywny, opłaty i dopłaty administracyjne związanych z należnościami pieniężnymi, o których mowa wyżej, nałożonymi przez organy właściwe do pobierania podatków i należności celnych lub właściwe do prowadzenia postępowań administracyjnych dotyczących podatków i należności celnych lub potwierdzonych przez organy administracyjne lub sądowe na wniosek organów właściwych w sprawie podatków i należności celnych,
5. opłaty za zaświadczenia i podobne do zaświadczeń dokumenty wydane w postępowaniach administracyjnych w sprawie należności pieniężnych,
6. odsetki i koszty związane z należnościami pieniężnymi,
7. należności przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie ratyfikowanych umów międzynarodowych, których stroną jest Rzeczpospolita Polska.

Katalog ten wydaje się dość rozbudowany. Jednakże nie da się nie zauważyć, że nie obejmuje on opłat wymienionych w ustawie o pomocy społecznej, m.in. ponoszonej zastępczo przez gminy zgodnie z art. 61 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2023, poz. 901). Norma ta stanowi, że po stronie gminy istnieje obowiązek dokonywania opłaty zastępczej za osoby, które na podstawie umowy lub decyzji są zobowiązane do ponoszenia kosztów utrzymania osoby przebywającej w Domu Pomocy Społecznej (DPS). Wydatek ponoszony przez gminę na jedną osobę może wynosić ok. 4000 zł, jeśli osoba umieszczona w DPS-ie nie ma własnych środków finansowych na utrzymanie, bądź jeśli nie ma osób do pokrycia tych kosztów lub są, ale ich nie pokrywają.

W tym miejscu należy rozważyć, co byłoby przedmiotem egzekucji – opłata zastępczo poniesiona przez gminę, czy nieuiszczona przez zobowiązanego podopiecznego, czy osobę jemu bliską np. rodzinę podopiecznego, a także jaki charakter ma taka opłata.

Przedmiotem egzekucji jest de facto niedokonanie opłat przez zobowiązanych na podstawie decyzji lub umowy, a nie zwrot opłat dokonywanych zastępczo przez gminy. Idea egzekucji ma na celu doprowadzenia do wyrównania kosztów, które gmina ponosi w ramach tzw. wykonania zastępczego (co nie oznacza tego samego, co środek egzekucyjny o tej samej nazwie). Natomiast charakter prawny opłat dokonywanych przez zobowiązanych na podstawie art. 61 u.p.s. jest dość złożony i uzależniony od tego, w jakiej formie ustanawiana jest opłata: decyzją, czy umową.

Włączenie do zakresu przedmiotowego dyrektywy możliwości egzekwowania opłat z art. 61 u.p.s. byłoby, gdyby miały one charakter administracyjny, związane z usługą z zakresu pomocy społecznej.

Powstaje zatem pytanie: jaki charakter mają te opłaty w przypadku konkretyzacji w drodze umowy, a jakie jeśli konkretyzowane są w drodze decyzji? Czy można przypisać im status opłat administracyjnych związanych z wierzytelnościami?

Opłata za pobyt w DPS-ie powstaje z mocy prawa na podstawie art. 59 u.p.s., ale wymaga konkretyzacji w umowie lub decyzji co do kwoty i co do osób. W każdym z tych przypadków nawiązuje się stosunek prawny pomiędzy organem wydającym decyzję lub zawierającym po stronie JST umowę a konkretnymi osobami, np. małżonkiem podopiecznego DPS-u. Czy możliwe jest nawiązanie stosunku administracyjnoprawnego na podstawie umowy? Po analizie poniższego orzecznictwa sądów administracyjnych wydaje się, że taka sytuacja jest dopuszczalna. Niemniej jednak opłaty tej nie da się zakwalifikować do żadnej, o której mowa w art. 2 ustawy o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych.

Z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że wydatek ponoszony zastępczo przez gminy ma niewątpliwie charakter administracyjny niezależnie od tego, czy

konkretyzowany jest w drodze decyzji, czy w umowie. Publicznoprawny charakter opłaty potwierdza orzeczenie SN. Jak wskazał Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 29 października 2009 r., sygn. akt III CZP 77/2009 (OSNC 2010/5 poz. 66), niedopuszczalna jest droga sądowa w sprawie o zwrot wydatków poniesionych zastępczo przez gminę w przypadku niewywiązywania się z obowiązku opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej przez osoby, o których mowa w art. 61 ust. 2 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej. Podobną tezę przyjął Naczelny Sąd Administracyjny. W uzasadnieniu wyroku wydanego w sprawie o sygn. I OSK 204/10 stwierdził, że „stosunek prawny polegający na udzieleniu świadczenia z pomocy społecznej, w tym również świadczenia w formie usług opiekuńczych w domu pomocy społecznej, ma charakter publicznoprawny (administracyjny). Decyzją właściwy organ orzeka o skierowaniu do domu pomocy społecznej, o umieszczeniu w konkretnej placówce, ustala opłatę za pobyt w domu pomocy społecznej osoby skierowanej (art. 59 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej), jak też ustala należną opłatę od osób bliskich osobie umieszczonej w placówce, indywidualizując przewidziany w przepisach art. 60 ust. 1 i 61 ust. 1 i 2 obowiązek ponoszenia opłat za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej przez wymienione w tych przepisach osoby. Z samego brzmienia art. 103 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej wynika, że celem umowy nie jest nawiązanie cywilnoprawnego stosunku zobowiązującego do ponoszenia opłat za pobyt w domu pomocy społecznej, ale ustalenie wysokości opłaty »wnoszonej« przez te osoby, a więc opłaty, której obowiązek ponoszenia został już ustalony”.

Teza o charakterze opłat ponoszonych przez gminę oraz opłat ponoszonych przez osoby zobowiązane do partycypacji w kosztach utrzymania podopiecznego w DPS-ie podziela również doktryna prawa administracyjnego (Sierpowska, 2023, Frąckowiak, 2019). Zgodnie z wyrażonymi poglądami, źródłem stosunku prawnego jest ustawa i niezależnie od tego, czy konkretyzacja będzie następowała w drodze decyzji, czy umowy, będzie on miał charakter publicznoprawny. Niezależnie od tego opłaty i wydatki związane z utrzymaniem podopiecznego w DPS-ie nie będą mieściły się w zakresie przedmiotowym ustawy regulującej międzynarodową współpracę w obszarze egzekucji administracyjnej.

Wnioski

Istnieje możliwość realizowania wspólnie z organami UE skutecznej egzekucji administracyjnej, ale nie w każdym obszarze. Niedopuszczalność prowadzenia egzekucji za granicą Polski dotyczy m.in. obszaru działania domów pomocy społecznej. Zgodnie z art. 61 ustawy o pomocy społecznej po stronie gminy istnieje obowiązek dokonywania

opłaty zastępczej za osoby, które na podstawie umowy lub decyzji są zobowiązane do ponoszenia kosztów utrzymania osoby przebywającej w DPS-ie. Nie wywiązywanie się z obowiązków tych osób daje podstawy do wszczęcia egzekucji administracyjnej, której celem jest doprowadzenie do wykonania tego obowiązku. A tym samym uzyskania zwrotu opłaty poniesionej zastępczo przez gminy.

Niestety prowadzenie egzekucji w tym zakresie jest wyłącznie ograniczone terytorialnie do granic RP. Problem ten powoduje, że gminy w tej części swojej działalności pozostają całkowicie bez ochrony prawnej swoich dochodów. Ustawodawca w aktualnie obowiązujących regulacjach prawnych dopuszcza deterytorializację egzekucji administracyjnej w ramach realizowanych wybranych zadań gminy. Dyrektywa Rady 2010/24/UE z dnia 16 marca 2010 r. w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków, cel i innych obciążeń ogranicza swój zakres przedmiotowy do kwestii, o których mowa w art. 2 tego aktu. Dyrektywa dopuszcza stosowanie współpracy międzynarodowej w obszarze dotyczącym „kar, grzywien, opłat i dopłaty administracyjnych związanych z wierzytelnościami, w związku z którymi możliwe jest zwrócenie się o wzajemną pomoc zgodnie z ust. 1 tego przepisu, nałożone przez organy administracyjne właściwe w dziedzinie pobierania tych podatków lub cel lub w dziedzinie prowadzenia postępowań administracyjnych ich dotyczących albo potwierdzone przez organy administracyjne lub sądowe na wniosek wyżej wymienionych organów administracyjnych”.

Z pewnością poza obszarem objętym dyrektywą, pozostaje zwrot opłat stanowiących wydatek z budżetu gmin za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej w sytuacji, gdy opłaty te nie są pokrywane przez te osoby lub bliskich wymienionych w art. 59 ustawy o pomocy społecznej.

Zgodnie z utrwalonym w literaturze poglądem prezentowanym przez W. Maciejko i P. Zaborniaka, że zawarcie umowy przewidzianej w art. 103 ust. 2 ma na celu umożliwienie małżonkowi, zstępnym i wstępnym zadeklarowanie opłacania wyższego odsetka opłaty, aniżeli wynika to z przepisów o minimalnych obciążeniach wynikających z art. 61 ust. 2 pkt 2 lit. a i b. Cywilnoprawny charakter umowy nie zmienia jednak charakteru prawnego opłaty, która jest jej przedmiotem. Umowa ta jest przykładem umowy administracyjnej (Stec, 2013).

Wobec powyższego można stwierdzić, że opłata ta ma publiczny charakter, ale mimo to dyrektywa ma do niej w pełni zastosowania.

Istnieje zatem pilna konieczność implementowania dyrektywy Rady 2010/24/UE z dnia 16 marca 2010 r. w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności na zasadach, jak przy podatkach i opłatach do budżetu państwa. Brak działań w tym obszarze pogłębi ograniczenia gmin w dochodzeniu swoich należności, a „legalne”

i dopuszczalne unikanie wywiązywania się z obowiązków publicznoprawnych przez obywateli spowoduje lub pogłębi brak szacunku do państwa i prawa.

Bibliografia

LITERATURA:

Frąckowiak R., Górna R., Kopania R., Krajewski T., Lisowski A., Sarna M., Szohner-Siemieńska E., *Ustawa o pomocy społecznej, Komentarz*, Warszawa 2019.

Maciejko W. i Zaborniak P., *Ustawa o pomocy społecznej, Komentarz*, Warszawa 2008.

Sierpowska I., *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2023.

Stec P., *Umowy w administracji*, Warszawa 2013.

AKTY PRAWNE:

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004, Nr 90, poz. 864/2).

Dyrektywa Rady 76/308/EWG z dnia 15 marca 1976 r. w sprawie wzajemnej pomocy przy dochodzeniu roszczeń wynikających z operacji będących częścią systemu finansowania Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz rolniczych opłat wyrównawczych i opłat celnych (Dz.U.UE.L.1976.73.18).

Dyrektywa Rady 210/24/UE z dnia 16 marca 2010 r. w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków, ceł i innych obciążeń (Dz. Urz. UE L 84 z 31.03.2010).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2023, poz. 775).

Ustawa z dnia 17 czerwca 1966r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Ustawa z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2023, poz. 901).

Ustawa z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych (Dz.U. z 2021, poz. 2157).

Część trzecia

Doświadczenia współpracy
samorządów terytorialnych

International cooperation of local self-government of Ukraine with foreign partners: new horizons of cooperation

ABSTRACT

The purpose of this methodological article is to study the conceptual foundations of international cooperation between local self-government bodies of Ukraine with foreign partners, as well as to analyze new forms of their international cooperation caused by Russia's aggression against Ukraine.

The methodology of this article is based on systemic, comparative, historical and normative methods of research, as well as a logical method, which made it possible to explore the system of international cooperation of local governments of Ukraine with foreign partners as an innovative phenomenology, to determine its goals and functions, the system of interests of such international communication, as well as its ontological and teleological dominants.

The results of the undertaken study can include conclusions about the special role and importance of international cooperation of local councils of Ukraine in strengthening and improving democratic legal statehood, the formation and development of a democratic institution of local democracy in a post-totalitarian post-Soviet country, solving topical issues of local development through the study and perception of the best practices of the municipal activities, as well as the formation of a local system for the protection of human rights. The conclusions obtained have significant praxeological significance, they allow not only to have a positive impact on the processes of formation and development of the institution of local democracy at different levels

1 Mykhailo Oleksandrovich Baimuratov, PhD, DSc – Professor of the Faculty of Political Sciences and Law, South Ukrainian National, Pedagogical University named after K. D. Ushinsky; baymuratov@ukr.net

of local government, but also contribute to its improvement, through increasing the motivation of members of the local society to participate in local government, as well as the perception of international legal standards of local democracy.

KEYWORDS

local self-government, local democracy, international cooperation of local councils, territorial community, interests of the local community, functions of international cooperation of local councils

Introduction

The development of political democracy in Ukraine, as the experience of new democracies shows, is inevitably accompanied not only by its acquisition of true sovereignty, self-determination, economic independence and international recognition, but also by the dynamic development of the system of local self-government (hereinafter – LSG), due to the processes of decentralization and deconcentration of state power.

Modern Ukraine expressed its firm intention to build the future on the basis of democracy, law and humanism, choosing the European and Euro-Atlantic vectors of its strategic development. That is why our state has taken a course on the deployment, approval, formation and development of the Ministry of Internal Affairs. However, “its practical implementation turned out to be more difficult than imagined... It takes time and appropriate conditions from the state to clear the way for full-fledged local self-government, as provided for by constitutional norms” (*Kuchma, 1996*). At the same time, historical experience shows: thanks to local self-government, democracy turns into real people’s power, only with the legalization and growth of the rights of territorial collectives, which are the primary subjects of local self-government, the political and socio-economic rights of people and citizens become more concrete and meaningful. their catalog expands, the state becomes more stable and stable.

The new Constitution of Ukraine of 1996 (*Information of the Verkhovna Rada of Ukraine, 1996*) and the Law of Ukraine “On Local Self-Government in Ukraine” of 1997 adopted on its basis (*Information of the Verkhovna Rada of Ukraine, 1997*) became the basic principles of a qualitatively new stage in the history of domestic local self-government. These most important normative legal acts created a reliable legal and normative basis for local self-government in Ukraine. Based on such a base, territorial collectives received the right and will be able to truly acquire the ability, under their responsibility and for the benefit of the residents of the settlements, to

control and independently resolve issues of local importance within the framework of the law.

Against the background of the processes of formation of local self-government units, which are already quite active in the state and society, the task of cooperation of local self-government bodies (hereinafter – LSGB) both within the country and with similar and other partners abroad is objectively put forward in order to expand the practice of their interaction with existing state and governmental structures, international intergovernmental (hereinafter – IGO) and non-governmental organizations (hereinafter – INGO), other foreign entities, mutual exchange of experience in the field of solving problems of civilization that have access to the local level, development of multifaceted humanitarian, scientific and technical and economic cooperation, development of a joint policy in relations with the central bodies of the states, as well as the participation of local authorities in the implementation of the economic renovation of the state and society.

Theoretical part

It should be noted that the local Councils of People's Deputies of the former USSR, despite the lack of a system of local government, developed and accumulated positive experience of international cooperation. However, only in the conditions of the true independence of Ukraine, the state protectionism of the LSG, the process of its LSG joining the already existing global system of international cooperation of local authorities became possible. Moreover, if earlier the greatest initiative and activity in this field was shown by councils at the city level, now other levels of local government, broad strata of residents of settlements, and their associations, which initiate it and act as a kind of “catalyst”, are more and more actively involved in international cooperation.

The involvement of residents and LSGB of Ukraine in international cooperation has objective reasons. The honest and peaceful policy of the Ukrainian state, the openness of its people, cause the foreign public, local authorities and state structures a natural interest in getting to know the culture, life values and ideals of the people of Ukraine, stimulate their willingness to provide them with selfless help, initially in the process of political and economic transformation, and today, in a difficult time, resistance to the armed aggression of neighboring Russia. At the same time, international cooperation only at the level of LSG acts as a universal means of communication between peoples and states.

The role of LSG and international cooperation of local authorities in the integration processes taking place in the world, and primarily on the European continent, is growing significantly. Here they act as one of the main elements of democratic statehood. Ukraine's active desire to connect to these processes, to enter the numerous integration structures of a united Europe of a macro- and sub-regional character, is most often realized with the help of international contacts of the LSG, which is characterized by a supra-political and supra-national nature.

The experience of foreign local authorities in solving national and ethnic problems is very valuable for multinational Ukraine. After all, LSG is almost the most acceptable form of national and cultural autonomy there, i.e. rightful use by national minorities of their cultural traditions, language, religion, and other national aspirations. Without presenting national privileges to anyone, it acts as a powerful factor preventing centrifugal tendencies that threaten the fragmentation of the unified state.

The problematic issues of formation and development of international cooperation of LSGB have not become the subject of extensive research by domestic and foreign scientists. In the Soviet period, they were considered mainly at the level of journalistic works as an illustration of the peace-loving policy of the USSR and its contribution to de-escalation of international tensions. For the first time, serious attention was paid to the cooperation of local authorities as "the most important direction of foreign policy activity of the Councils of People's Deputies and their executive and administrative bodies" in the works of V. Pohorelka, who connected the implementation of the external functions of the state by the local Councils mainly with the movement of sister cities (*Pogorelko, 1986; 1988*). They drew conclusions about the auxiliary role of local councils in the international cooperation of states and its growth in the implementation of external functions of the state (*Pogorelko, 1988*). The study of O. Bezuglov and T. Kryshkina (*Bezuglov, Kryshkina, 1986*) was devoted to the study of specific organizational and legal forms of international cooperation of city councils and managerial aspects of this activity. The study of historical and practical issues of international relations of the Councils of People's Deputies with foreign partner cities and within the framework of local authorities' INGO was carried out by T. Nepomnyaschy and M. Peslyak (*Nepomniachy, Peslyak, 1987*). As part of the generalization of the concrete positive experience of international cooperation of cities, regions and union republics of the former USSR, a number of studies of a methodical and propaganda nature were carried out (*Valiano, 1984; Atopov, 1987*). Theoretical problems and organizational and legal aspects of ensuring international relations of local councils regarding the formation of cooperation with sister cities, the processes of formation of the international legal personality of the LSGB of Ukraine,

as well as the issue of the formation of the system of international cooperation of the LSGB in the state were first studied in the works of the author (*Baimuratov, 1989; 1991; 1993; 1995; 1996*).

After the declaration of independence of Ukraine, a significant role in the formation of the system of international cooperation of the LSGB and the study of the foreign experience of local democracy was played by the research carried out within the framework of the Fund for the Promotion of the Formation and Development of Local and Regional Self-Government of Ukraine (after the Fund for the Promotion of Local Self-Government of Ukraine; today, unfortunately, the organization has ceased to exist), which was reflected in its journal "Local and regional self-government of Ukraine", including the works of I. Butko, M. Baimuratov, R. Davydov, V. Kampo, M. Orzykh, M. Pukhtynskyi, O. Frytskyi, and others (*Butko, 1994; Baimuratov, 1994; Baimuratov, Orzykh, 1994; Frytskyi, 1994*).

The legal foundations of local democracy, stipulated in the new Constitution of Ukraine, do not contain a direct indication of the legalization of international cooperation of LSGB. However, it should be noted that many constitutional provisions of a profile nature correspond to the European Charter of Local Self-Government of 1985 (*Strasbourg, 1986*), which provides for the right of local authorities to international cooperation, which is evidence of the implementation of European standards of local democracy into the national legislation of Ukraine and the positive experience of international cooperation of its bodies. In addition, in Ukraine, first at the level of legislative work, and then at the level of law-making, the right to international cooperation was legalized by including it in the competence of the LSGB in the relevant law (*draft law, Legal Gazette, 1995*). This right was legalized on the basis of Ukraine's international obligations undertaken by it within the framework of international intergovernmental organizations and international intergovernmental agreements of a bilateral nature.

Research methodology

The methodology of this article is based on systematic, comparative, historical and normative research methods, as well as a logical method, which made it possible to study the system of international cooperation of local self-government bodies of Ukraine with foreign partners as an innovative phenomenology, to determine its goals and functions, the system of interests of such international communication, as well as its ontological and teleological dominants.

Analysis of research results

In the conditions of the establishment of the system of local democracy in the state, there is objectively a need for the legislative consolidation of the activity of the local government in the field of international cooperation in order to use its capabilities in the implementation by the local authorities of Ukraine of strategic (establishment of the system of local democracy itself) and tactical (solving problems that arise during the implementation profile powers) of the plan, as well as compliance of this activity with international standards of local democracy, developed within the framework of pan-European structures, the world community and accepted by the majority of its member states.

Considering the ontological-behavioristic approach to the emergence of international cooperation of the LSGB, it can be noted that its emergence is determined by the polarization of the interests of the center and places. At the same time, the independent structuring of local interests makes it possible to fix the main elements of the system of interest as such in local self-government, which in its unity defines the municipal rights of an individual in a broad sense, that is, defines and fixes his legal position at the local (municipal, regional) level and is essentially the basis of the existence of local self-government, its goal in itself and dominant task. Such rights in the context of interest include:

- a) the interests of the territory in which the individual functions, being an integral part of the territorial community (team, community) and which at the current stage of society's development are predominant in connection with the processes of "self-assertion" of the territories;
- b) the interests of the territorial community itself, as they change from the combination of interests of individual members (general interests) and to the individual interest of the skin (special interests);
- c) finally, the interests of a specific specialty – a member of the territorial community, which has the corresponding municipal rights in the narrow sense of the word, and is, in fact, a subject-object of self-government, which can carry both positive and negative potential, i.e., coincide or coincide with the interests of the entire collective of which it is a member, or contradict it. In addition, the specialty, ignoring the influx of the territorial integrity of the power itself, without intermediary (sanctions imposed by the power) modifies its behavior indecently in the "force of pressure" on it, and it is true to its own interests, however, and "community – state" can't really, feeling on your own dominant of their interests, as if you were afraid to follow your behavior in the right way before them.

Also, such a mutual appearance of the combination of interests, which are formed on the equal footing of the mass self-alignment, mutual synergy, compromise and harmonization are the guarantor of the functioning of the system of the mass self-alignment, tolerance and protectionism to it from the side of the central power. In times of failure, one of the elements to establish a system of self-regulation interests and in its entirety embody the principle of home rule, the system of self-regulation itself recognizes negative managerial impulses as it is obvious to itself – in the form of loss of interest, motivations of structural units that make up territorial and other communities and neutralization of their interest in the organization of their own activities and their results, and from the center – as a threat of direct state intervention in the activities of local self-government in the event of destabilization of the situation on the ground, which threatens stability central government, and in the last resort, the liquidation of the institution of local self-government itself.

Systematic analysis of the functional block of activity of the LSGB of Ukraine in the field of international military defense may be for the strategic meta formation of the international legal personality of the municipal government of Ukraine. Before the sectoral blocks of such a functional, there are problems:

1. Theoretical and doctrinal support and security of the international defense of the LSGB through the development of various conceptual and constitutional ambushes:
 - a) Appreciation of that reflection of interest and motivation in international connections of the city's power.
 - b) Development of the concept of international anti-terrorism organizations of the militia self-regulation of Ukraine.
 - c) Legalization, development and full competence of the bodies of international self-regulation in the field of international sports.
 - d) Recognition, legalization and legitimation of international legal standards of international cooperation LSGB of Ukrainian.
2. Formation of teleological priorities and subjective warehouse of international cooperation in the profile sphere:
 - a) The role of the sovereign bodies of Ukraine and foreign powers in the establishment and development of international cooperation in military power.
 - b) The role of European and other IIGMO and SNGMO in the international sphere of political power in Ukraine.
 - c) The role of the municipalities of Ukraine and foreign powers in the establishment and activation of international activity of the municipal power.

3. It is necessary to use appropriate organizational and legal forms of cooperation with foreign partners for domestic support and provision of international cooperation of LSGB of Ukraine. For this, it is necessary to define:
 - a) Functions of international cooperation of local authorities in innovative re-forming of society.
 - b) Organizational and legal forms of cooperation of LSGB of Ukraine (their structure, interrelationships, legal support, forecast of development and improvement, novelization).
 - c) Formation, development and improvement of the legal status of organizational structures created by LSGB for the purpose of organization and legal support of international cooperation (sectors, departments, administrations, departments of representative and executive bodies of local self-government).

The right to implement international cooperation of LSGB organically flows from the function of the state's foreign policy, especially taking into account the processes of decentralization of the powers of public authorities. In the process of analysis of Ukraine's foreign policy activity, international relations of the LSGB with foreign partners, the conceptual-constitutional and conceptual-institutional factors of international cooperation of the LSGB of Ukraine are revealed.

The first group of factors includes general methodological foundations that reflect the international processes of internationalization and cosmopolitanization that are taking place in the world, and those that determine the choice of methods, methods and means of implementing the foreign policy course of a democratic state. In this sense, the position of Ukraine, which considers the European region "as a common home of all countries and peoples living in it" and its dominant goal – "full integration into political, economic, cultural and other pan-European ties, which would lead to benefit of Ukraine and the European community as a whole" (*Kravchuk, 1993*).

The dominant element in this group is the legal principles of international cooperation of the LSGBs of Ukraine. These include international legal documents that directly or indirectly regulate the international cooperation of local authorities of various countries of the world, developed within the framework of the UN, other universal and regional (macro- and subregional) international organizations, and are binding for Ukraine as a member of the UN and states that have various types of international legal status in these organizations (the status of a special invitee, the status of a valid or valid member, the status of an associate member, etc.). There are also relevant provisions of the main directions of the foreign policy program of Ukraine, mediated by its Constitution and which have found implementation in the context of the formation of

international cooperation of the LSGBs, in international intergovernmental agreements signed by the republic with foreign countries.

The conceptual and institutional factors include the practical work of the LSGBs on the implementation of international cooperation with foreign partners and the formation and development of its organizational, organizational and legal forms of cooperation (including the creation of organizational structures at the international (INGOs) and national levels), as well as the development of NGOs, regional and local law-making with the aim of filling the “gaps” of international legal acts and national legislation in the field of legal regulation and powers of LSGB in international cooperation. This will also include the activities of the local authorities in establishing and developing cooperation with local government NGOs and national associations (municipal unions) of local authorities of foreign countries, as well as with the Ukrainian Association of Representatives of Local and Regional Authorities and other municipal unions of Ukraine at the national and regional levels, including statutory tasks formation of various forms of international cooperation.

The development of structural connections of the system provides an opportunity to fix the levels of international cooperation of LSGB and objectifies the need for scientific development of elements (constants, concepts). At the same time, the cooperation of local authorities is perceived deductively at the macro-, meso- and micro-levels. The macro level is characterized by the presence of a global dominant, system concepts containing the cosmopolitan orientation of the cooperation of the LSGB and the population of the administrative-territorial units of the states (global level). The meso-level is determined by the national dominant, which is based on the state protectionism of the system of self-government and international cooperation of self-government organizations, conditioned by the implementation of domestic and foreign political tasks of the state, the formation of foreign policy awareness among the population as an important sign of the formation of a democratic state and a component of the process of self-organization of civil society (national level). The micro level is characterized by the diversification of the forms and methods of cooperation of the LSGB with foreign partners within the territorial structure of the state and its units at the regional and subregional levels, as well as by establishing local and interpersonal international cooperation.

The conceptual justification of the international cooperation of the LSGB of Ukraine comes from the priority of the person, the territorial collective in all matters of the formation and functioning of local communities. This means that the participation of residents of the country's settlements at all stages of its creation, development, activation and implementation is objectively necessary and mandatory. In general,

these stages can now be characterized as a collaborative process, which is a mechanism for realizing the concept. Its stages can be distinguished: public opinion – planning – legalization – implementation (*Baimuratov, 1995*).

The first stage of implementation of the mechanism of the concept involves the systematic identification of the opinion of members of the territorial collective (community), the needs of various social groups on the issue of establishing international cooperation with foreign partners, as well as the creation of a permanent public council, which includes representatives of all levels of the public. This council discusses and evaluates various models of behavior of the body of the Ukrainian SSR and its executive committee in international relations with various foreign partners with the aim of establishing international cooperation, discusses various forecasts and scenarios of its development, built on the principle: “what will happen if...”, gives recommendations to local authorities regarding the adequate reflection of local interests and needs in it.

The second stage is planning. Here, the main role belongs to the body of the LSGB and its executive committee, which, based on the interests and needs of the territorial team, carry out planning of international cooperation. This process should have, on the one hand, a complex nature, in the context of the systemic nature of tasks that can be solved only at the level of the relevant self-government; on the other hand, it should be specific and targeted, reflecting urban (regional) features. Here it is possible to sign preparatory documents testifying to the intentions of the parties to implement certain forms (types) of international cooperation.

The next stage is legalization of planned activities and agreements reached in the field of international cooperation, which is a guarantee of their implementation. Here, the main role belongs to LSGB, their executive committees and specific subjects participating in cooperation. A characteristic feature of this stage is the issuance of normative legal acts and the signing, depending on the number of foreign partners, of bilateral or multilateral legal documents (agreements, agreements, contracts), which give specific organizational forms of international cooperation a normative and binding character.

The final stage of the implementation mechanism of the concept is the implementation of measures that are established in the adopted legal acts and signed agreements (agreements, contracts). This stage involves the active participation in them in various forms of both residents and other subjects located in the relevant territory, where the territorial collective exists and functions.

The developed concept of international cooperation of the LSG of Ukraine reflects not only its long-term goals and objectives, but also contains ordinary realities of an objective nature. This combination makes it possible to conceptually substantiate the necessity and social urgency of international cooperation, both from the point of view of

the formation and functioning of the system of the Ukrainian Autonomous Community, and from the point of view of solving the problems facing local communities in the conditions of socio-economic renovation of society. This concept has clearly expressed pragmatic properties and can be recommended for practical implementation both at the levels of the legislative and executive powers of Ukraine, and at various levels of the country's local government.

In the process of social restoration of the state and society, a tendency towards decentralization of state power is manifested, which is expressed in the growth of the role and importance of territorial collectives, within which LSGBs perform management functions. At the local level, such a process of self-organization and management consists in the formation of the internal structures of the municipal body, which are designed to solve the tasks facing it in these specific conditions, as well as in the change of these structures, if the tasks or the conditions for solving them subsequently change.

Domestic legislation is the dominant substantive factor that constitutes the LSG. At the same time, it is necessary to focus not only on the relevant section of the Constitution and the relevant law on LSG, but also take into account the set of other laws and by-laws that specify, detail, supplement the rights and responsibilities of local councils, and delegate certain functions of state authorities to them. This "normative array" establishes a certain logical and deterministic structure of relations between the local government and various entities located both in the territory managed by the local community and in the rest of the state.

Within the limits of these various relations, the organizational structures of local government units form local administrative levels that realize the function of self-government of territorial collectives, since such self-government is possible as a result of state-authority legalization, let's say, based on the presence of normative and legal regulations, and, finally, it is objectified, since with the help of the structures of the organization of local and regional authorities, the problems of state administration at its local and regional levels are solved.

The objective nature of the state protectionism of the genesis of the LSG is due to the following factors. The state delegates to the level of local government the regulation of such social relations, without which it is impossible to manage a specific territory quickly and efficiently. Therefore, the criterion of real management of the territory on which the territorial collective functions is a determining factor in the state-legal generation of local authorities and the delegation of relevant rights to local communities. However, these processes are of an objective nature and are, in fact, inevitable, not so much because the state treats local communities favorably and positively, but because the state is not able to cover all levels of management in the actual management aspect,

as due to the size of its territory, as well as in connection with the scale of the functional tasks solved by it. As a result, the technologies, management tools and communications infrastructure at its disposal cannot provide real control over the implementation of state tasks at the local level – with the aim of their synergy, – with the realization of the latter within the borders of the entire state.

Therefore, it becomes possible to conclude that the transfer of certain rights by the state to territorial collectives and the recognition (legalization) of local self-organization of the population in this way will not only “unburden” the state administration, but also make it more efficient, give it a “second wind”, a priori, by merging the interests of the “center” and “localities”, preserving and, in the broadest sense of the word, duplicating “state interests” at the local level. Such a disaggregating version of the solution to important problems of state administration will not only ensure the existence and functioning of the state system - as a result of the creation of subsystems of the local government, the processes of entropy (equilibrium) and the preservation of the system itself will be produced and strengthened. From this, we ascertain the allocation and normative fixation of two levels of public power - state and self-governing, which makes the implementation of the widespread, especially on the American continent, principle: “the territory is governed by more than one government” (*Orzykh, Baimuratov, Shantser, 1995*). It is this that determines the emergence, formation and legalization of the competence of LSGB, including their powers in the field of international cooperation.

The elements listed by us (conceptual, functional, organizational, normative, competence /management/) in their totality actually create a paradigm for the formation and development of the system of international cooperation of the territorial community and the bodies formed by it – in peacetime, that is, in the conditions of the ordinary existence and functioning of statehood. Unfortunately, in the conditions of martial law or war – in the extraordinary conditions of the existence and functioning of statehood, such an approach is significantly transformed, especially in the context of adapting the capabilities, available resources and potential of international cooperation of local authorities to the needs of the state, which repels an unprovoked armed attack by a neighboring the aggressor state.

In such conditions, the entire system of management and material and financial coordinates of the international cooperation of the LSGB should be adapted to address the urgent needs of the territorial collective operating under martial law. Such activities should be carried out not only taking into account the national legislation of Ukraine on the functioning of state institutions during hostilities, but also taking into account all the community's possibilities for existence and functioning in a crisis period, with

the involvement of all its existential possibilities, including the possibilities of international cooperation.

We have created and offer an appropriate system of using the opportunities of international cooperation in crisis conditions, based on the legal status of the territories of the state of Ukraine, arising during the period of martial law (war). Thus, according to the national researchers-municipalists M. O. Baimuratov and B. Ya. Kofman, in the conditions of martial law in Ukraine, four main spheres (forms) can be defined not only of the general activity of the existence and functioning of the Ministry of Internal Affairs and Communications, but also of the territorial collective, that are headed by them, – which, firstly, directly influence the formation of the subjectivity of such communities and, secondly, the legal regime for the protection of human rights and their implementation, within the limits of which (subjectivity) he must act (*Baimuratov, Kofman, 2022*). We believe that such an approach directly affects the status and dynamic aspects of using opportunities for international cooperation of the LSGB. Therefore, they propose to consider the following main areas (forms) of activity that arise:

1. in the conditions of operation of the community and LSGBs in the territories not involved in military operations, i.e., where there are conditions for the relatively stable implementation of LSGBs activities in the context of their performance of their competent powers for the management of territories and the possibility to ensure the appropriate conditions for the operation of the community, – therefore, with ordinary and stable conditions (if possible in the conditions of martial law. – authors) of the existence, manifestation and functioning of the subjectivity of the community and the legal regime for the implementation and protection of human rights. We believe that under these conditions, the LSGB can actually fulfill their competent powers in full, ensuring the stable existence and functioning of the community, – usually, taking into account the peculiarities of the state of war in the state. Therefore, the possibilities of international cooperation here may be limited by the provision by foreign partners of appropriate humanitarian aid in the form of medical equipment, medicines, baby food, means of primary protection against the negative effects of weapons (gasmasks, antidotes, etc.), clothing, etc., as well as appropriate cargo and products at the request of local authorities. Thus, based on the analysis of the “Transparent cities” Program (as of May 2022 – actually three months after the start of full-scale aggression), it is possible to see how foreign cities help their 25 Ukrainian counterparts and partners (the first cities in the Transparency Rating cities): a) during the war, 25 studied cities received humanitarian aid 65 times from their brothers/partners from abroad and published this information; b) Poland sent the most aid to these cities, followed

- by Germany, Latvia and Lithuania. Sometimes they help cities with which they are not even sisters, and sometimes they take help from their sisters or partners in order to pass it on to Ukrainian cities; c) the largest amount of aid is food – 21% and medicines and medical equipment – 19%; d) among the 25 analyzed cities, Lviv – 10, Dubno, Kyiv and Ternopil – 7 each have the most cases of receiving humanitarian aid (*TransparentCities, 2022*);
2. in the conditions of operation of the community and LSGBs in the territories where military confrontation with the aggressor takes place, i.e., where the conditions for the relatively stable implementation of the activities of the OMSC in the context of their performance of their competent powers for the management of territories and opportunities to ensure appropriate conditions for the functioning of the community are significantly narrowed or are actually absent, therefore, the subjectivity of the community and its fulfillment of its purpose cannot be ensured. From this, it can be stated that the issue of the implementation of the competent authorities of the OMSR is impossible due to force majeure circumstances, and therefore all their activities should focus on the issues of protecting the civilian population – members of the community and other people who found themselves on its territory, providing them with humanitarian aid (medical, food, provision of drinking water, etc.), as well as issues of providing possible assistance to units of the Armed Forces of Ukraine within the limits of their needs and requests. Therefore, we believe that the help of partners in the field of international cooperation, the specific characteristics of which are already significantly expanding here, should be directed to the fulfillment of these tasks. Foreign cities significantly help their Ukrainian counterparts by transferring thousands of tons of humanitarian aid. During the first 50 days of the war, 3,400 tons of it were delivered to Lviv alone. But not only regional centers receive large volumes of such aid - for example, Drohobych received 475 tons in 70 days. Regarding the amount of aid, Polish cities send it the most. There is information about 35 cases of aid to Ukrainian cities, which is 71% of all recorded aid. Cities in the Baltic States and Central Europe also send cargo (*TransparentCities, 2022*).
 3. in the conditions of operation of community's and their LSGBs in the territories temporarily under the control of the occupying forces, i.e., where there is no jurisdiction of the central state authority and conditions for relatively stable implementation of the activities of legitimate LSGs in the context of their proper performance of their competent management powers territories and opportunities to ensure the appropriate conditions for the operation of the community, the latter either do not exist in fact, or they are practically leveled, because the

community and their LSGBs found themselves outside the state jurisdiction, in the conditions of extraordinary functioning of statehood and under the influence and control of the enemy party, which genocide, ecocide, linguicide, illegal deportation of the population, etc. Usually, this state makes it physically impossible for foreign partners of international cooperation to provide appropriate assistance to communities;

4. in the conditions of the operation of the community and LSGBs in the territories that were temporarily under the control of the occupying forces and which returned to the control of the Ukrainian authorities, i.e., we are actually talking about the beginning of the operation of the LSGBs in the territories that have experienced all the signs of a “total war” waged by the state – the aggressor against Ukraine, and restoration of their competence powers in full through appropriate management and target activities (usually within their organizational and resource capabilities), namely: restoration of destroyed critical infrastructure, meeting the urgent needs of residents and the need for “social resuscitation” of the community, whose residents were abused by the occupation authorities in all their negative and criminal variety and suffered irreversible losses of human potential. In addition, there is the problem of the new “settlement” of such territories by people who were either previously their residents and members of the community, or who may become such in the near future, taking into account the fact that the majority of the population from the occupied territories is located in the territories under the control of the Ukrainian authorities, or abroad as asylum seekers, again with the implementation of the priority tasks of providing this contingent with at least a minimal set of social and communal services.

Therefore, it can be stated that the issue of restoration of the subjectivity of the community in its broad sense (resource, economic, social, etc.) acquires not only increased importance in such conditions, but also objectification, special actualization and accentuation precisely in the activities of the LSGB, which must act within the limits of their competence. Because here, first of all, the issues of restoration and organization of the functioning of the LSGB in the conditions of the humanitarian disaster of the community through the post-war rehabilitation of the territory of the community and its local economy, including demining, removal of debris, territory, restoration of roads, provision of the primary needs of the population (medical care, trade in bread and other products) of primary necessity, including water, transport, restoration of production, etc.) – it is about the full restoration of the administrative and social capabilities of the territory and the resuscitation of the human community

to create elementary and minimal possibilities for the functioning of the community and the activities of the LSGB in the liberated territory of the community (*Baimuratov, Kofman, 2022*). Here, the role and importance of the opportunities of partners in international cooperation (intermunicipal, international cooperation of local authorities, governments of foreign states and their business entities) in providing multifaceted assistance in solving urgent issues of revitalization of the territory and its adaptation for the existence of human beings is objectively growing here. communities through the restoration of settlements in Ukraine and the rehabilitation of its communities. It should be noted that many municipalities and foreign partners of the LSGBs of Ukraine already help in solving such urgent and important tasks. Thus, the municipalities of the world are joining forces in supporting Ukrainian communities and regions on the way to the reconstruction of territories, reintegration of de-occupied communities, as well as on the way to the European integration of Ukraine. These issues were actively discussed by the participants of the International Summit of Cities and Regions, which took place in April 2023 in Ukraine with the participation of more than 250 representatives of municipalities from more than 50 countries, offline and online. Heads of Ukrainian communities, representatives of LSGBs associations, heads of regions and districts, people's deputies of Ukraine, representatives of central executive bodies, international technical assistance projects also took part in the Summit (*Decentralization, 2023*). The number of foreign municipalities and their governments, which have undertaken to rebuild entire communities most affected by aggression and their infrastructure, is constantly growing (Bucha, Borodyanka, Makarov, Irpin). In addition, according to the Prime Minister of Ukraine D. Shmagal, about 60 countries around the world are helping Ukrainian cities to recover after the attacks of the Russian Federation. In this movement, international municipal partnership has acquired "unprecedented scale" today. More than 300 territorial communities of Ukraine have concluded more than 1.5 thousand partnership agreements, almost 60 countries of the world are helping our cities, towns and villages to survive and recover after deadly enemy attacks. As a result, the local economy and infrastructure are being restored (*Tymchuk, 2023*).

According to him, solidarity with Ukraine is "not only the efforts of governments and international institutions, but also the help of thousands of communities around the world: from capitals to cities with millions, to small municipalities." The head of the Government added that the assistance of partners includes humanitarian aid, provision of utility equipment, school buses, generators, as well as "hospitality to Ukrainians seeking refuge abroad." Therefore, Ukraine seeks to consolidate international support, improve interaction between war-affected communities and partners, as well as "lay

the foundation” for long-term cooperation in the future. In particular, the Prime Minister noted, the authorities are waiting for patronage agreements to be signed between Ukrainian communities and foreign municipalities and regions. Because, on the one hand, patronage will speed up the restoration of communities, on the other hand, it will contribute to the European integration of Ukraine, the entry of our state into the European space at all levels (*Tymchuk, 2023*).

Resume

So, summarizing, it can be stated that, firstly, the international cooperation of communities has important practical significance and plays an important role in the formation of the globalized world and European integration of the country; secondly, in the conditions of martial law, which not only compresses time, but also catalyzes the processes of innovative formation of the competence of the LSGBs, their competence in the field of international cooperation undergoes significant changes – in its variable understanding, definition and expansion, as well as in the improvement of the circle competent authorities regarding the existence and functioning of communities in the extraordinary conditions of the functioning of statehood. It must also be stated that in the conditions of the extraordinary existence and functioning of statehood – in the conditions of Russia’s war against Ukraine, the essence and significance, as well as the management paradigm of international cooperation of the LSGB of our state is being significantly transformed, because its main directions are focused on the provision of humanitarian aid to members of communities from foreign partners, and also focus on providing them with multi-level and multi-faceted assistance in the social and economic rehabilitation of communities and their territories after de-occupation.

Bibliography

Atopov V.I. According to the laws of brotherhood. Volgograd: Nizhny-Volzh. book iz-vo, 1987. 266 p.

Baymuratov M. Increasing the role of city councils in the development of ties with sister cities. Soviet law. 1989. No. 10.

Baimuratov M.A. International relations of local councils of people’s deputies and people’s diplomacy. Democratization and legality: development problems and relationships: Mezhevuz. Sat. science articles Samara, 1991. P. 80-87.

Baimuratov M.O. Organizational and legal provision of local Councils of People's Deputies for the cooperation of sister cities: autoref. thesis Ph.D. law of science Odesa, 1993. 21 p.

Baimuratov M. Horizons of cooperation: international non-governmental organizations and local self-government bodies of Ukraine. Local and regional self-government of Ukraine. 1994. Vol. 3 (8). P. 80-89.

Baimuratov M.A. International relations of local Soviets. Odessa, 1995. 140 p.

Baimuratov M.A. The problem of international legal personality of local self-government bodies of Ukraine. Odessa, 1996. 128 p.

Baimuratov M.O., Kofman B.Ya. About the role of local self-government bodies during the period of martial law in Ukraine. Deoccupation. Legal Front - De-Occupation. Legal front: Materials of the international round table (Kyiv, March 18, 2022) URL: <https://www.facebook.com/groups/642611143466211/permalink/646573919736600>

Bezuglov A.A., Kryshkina T.V. International relations of city councils. Soviet state and law. 1986. No. 10. P. 53-60.

Butko I. Trends and forecast of the development of the status of Ukrainian local self-government bodies. Local and regional self-government of Ukraine. 1994. No. 3(8). pp. 98-107.

Butko I. Decentralization in French. Local and regional self-government of Ukraine. 1994. No. 1-2 (6-7). P. 81-91.

Valiano M.V. Twin cities: history and modernity. M.: Znanie, 1984. 64 p.

Decentralization. The International Summit of Cities and Regions brought together municipalities from over 50 countries. URL: <https://decentralization.gov.ua/en/news/16440>

European Charter of Local Self-Government 1985. Strasbourg, 1986. 10 p.

Nepomniachy T., Peslyak M. Friendship with cities of the world. M.: Jurid. lit., 1987. 268 p.

Constitution of Ukraine: adopted at the fifth session of the Verkhovna Rada of Ukraine on June 28, 1996. Information of the Verkhovna Rada of Ukraine. 1996. No. 31. Art. 140.

Kravchuk L. M. Ukraine and Europe. Speech of the President of Ukraine at the International Bertelsmann Forum on October 23, 1993. Government courier. 1993. October 26.

Kuchma L. Ukraine is. Ukraine will be! Report of the President of Ukraine at the solemn meeting on the occasion of the 5th anniversary of the independence of Ukraine, August 23, 1996. Government Courier. 1996. August 29.

Orzikh M., Baimuratov M. International non-governmental organizations. Local and regional self-government of Ukraine. 1994. No. 1-2 (6-7). P. 78-80.

Orzykh M., Baimuratov M., Shantser A. Rationalization of the organization of local self-government in Ukraine: the experience of conceptual analysis. Legal Gazette. 1995. No. 2. P. 42-50.

Pohorelko V.F. Local Councils in the mechanism of implementation of the functions of the Soviet People's State. Kyiv: Nauk. Dumka, 1986. 217 p.

Pohorelko V.F. Implementation of the functions of the Soviet general public state by local councils of people's deputies: autoref. thesis doctor of law of science Kyiv, 1988. 36 p.

On local self-government in Ukraine: Law of Ukraine dated May 21, 1997. Information of the Verkhovna Rada of Ukraine. 1997. No. 24. Art. 170.

Draft Law of Ukraine: On Local Councils of People's Deputies: adopted in the first reading by the Verkhovna Rada of Ukraine on July 17, 1994. Legal Gazette. 1995. No. 1. P. 26-58.

Tymchuk S. About 60 countries of the world are helping Ukrainian cities to recover after the attacks of the Russian Federation, Shmyhal. Galician correspondent. 2023. April 21. URL: <https://gk-press.if.ua/blyzko-60-krayin-svitu-dopomagayut-ukrayin-skym-mistam-u-vidnovlenni-pislya-atak-rf-shmygal/>

TransparentCities. Assistance of sister cities - Ukraine: who and how supports our cities., 2022. URL: <https://transparentcities.in.ua/articles/dopomoha-mist-pobratymiv--ukraini-khto-i-yak-pidtrymuie-nashi-cities>

Frytsky O. France: problems of local self-government. Local and regional self-government of Ukraine. 1994. Vol. 3(8). P. 90-97.

Współpraca z Ukrainą z perspektywy wybranych jednostek samorządu terytorialnego Polski Wschodniej

STRESZCZENIE

Niniejsze opracowanie obejmuje tematykę niezwykle istotną z punktu widzenia polskich samorządów prowadzących współpracę międzynarodową. Zaprezentowane czytelnikowi treści dotyczą wieloaspektowych działań polskich gmin z terenu Polski wschodniej na niwie współpracy międzynarodowej z Ukrainą. W opracowaniu przedstawiono wybrane praktyki oraz istotne kwestie i możliwe kierunki działania w ramach obowiązującego prawa. Zagadnienia te dotyczą niemal każdego polskiego samorządu.

SŁOWA KLUCZOWE

współpraca z Ukrainą, polskie samorządy lokalne, współpraca międzynarodowa

ABSTRACT

This study covers a topic of paramount importance from the perspective of Polish local governments engaged in international cooperation. The content presented to the reader pertains to multifaceted activities in the realm of international cooperation with Ukraine by Polish municipalities from the eastern part of Poland. The paper outlines selected practices and significant issues, as well as potential directions of actions within the framework of existing law. These matters concern almost every Polish local government.

KEYWORDS

Cooperation with Ukraine, Polish local governments, international cooperation

1 Dr Iwona Wieczorek – Uniwersytet Łódzki, Katedra Pracy i Polityki Społecznej, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego; iwona.wieczorek@nist.gov.pl

Wprowadzenie

W ostatnich latach godnym zaobserwowania jest fakt rozwoju współpracy międzynarodowej realizowanej przez polskie samorządy. Zagadnienia związane ze współpracą międzynarodową jednostek samorządu terytorialnego w Polsce wzrosły na znaczeniu wraz z wejściem Polski w struktury Unii Europejskiej. Możliwości pozyskiwania funduszy unijnych na działania z zakresu współpracy transgranicznej i realizację wspólnych projektów przyniosły wzrost aktywności polskich samorządów w tym obszarze. Współpraca międzynarodowa jednostek samorządowych pozwala na nawiązywanie nowych kontaktów, zdobywanie doświadczenia i implementowanie nowych rozwiązań. Stanowi ona jeden z czynników wpływających na rozwój polskich samorządów, które w zróżnicowany sposób prowadzą tego rodzaju działania. Opracowanie ma na celu ukazanie skomplikowanych, niełatwych a zarazem niezmiernie aktualnych społecznie zagadnień w omawianym obszarze, zwłaszcza w obecnej sytuacji w jakiej znalazła się Ukraina. Przy przyjętym zakresie eksploracji konieczne było przeanalizowanie założonej tematyki z uwzględnieniem różnych aspektów oraz zebranie materiałów źródłowych. W pracy opisano zagadnienia związane z różnymi aspektami prowadzenia samorządowej współpracy międzynarodowej z uwzględnieniem prawnych podstaw nawiązywania i prowadzenia międzynarodowej współpracy samorządowej na gruncie prawa międzynarodowego i krajowego. Wskazano praktyczne aspekty prowadzenia współpracy międzynarodowej z Ukrainą przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego z terenu Polski wschodniej. Ponadto przytoczono wybrane doświadczenia JST w kontekście pomocy partnerskim miastom z Ukrainy ze względu na trwającą tam wojnę. Niniejsze opracowanie nie wyczerpuje omawianej tematyki, stanowi jednak punkt odniesienia dla innych JST w Polsce, dając możliwość szerszej realizacji działań w oparciu o przedstawione doświadczenia gmin Polski wschodniej.

Podstawy współpracy międzynarodowych jednostek samorządu terytorialnego w świetle prawa

Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego na gruncie prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej rozwinęła się w latach osiemdziesiątych

XX wieku². Wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej zagadnienia związane ze współpracą międzynarodową jednostek samorządu terytorialnego w Polsce nabrały nowego znaczenia. Możliwości pozyskiwania funduszy unijnych na działania z zakresu współpracy transgranicznej przyniosły wzrost aktywności polskich samorządów w tym obszarze. Współpraca międzynarodowa jednostek samorządowych wpływa na nawiązywanie nowych kontaktów, zdobywanie doświadczenia, przełamywanie barier językowych oraz udoskonalenie własnych struktur organizacyjnych³. Współpraca ta nie byłaby możliwa bez form prawnych, które pozwalają na jej realizację, oraz środków finansowych na realizację wspólnych projektów.

Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego na gruncie prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej rozwinęła się w latach osiemdziesiątych XX wieku. W 1980 r. przyjęta została Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi⁴. W 1981 r. przyjęta została Europejska karta regionów granicznych i transgranicznych⁵. Współpraca powinna obejmować wszystkie dziedziny życia kulturalnego, społecznego i gospodarczego, a także rozwoju związanej z nimi infrastruktury⁶. W 1985 r. przyjęta została Europejska Karta Samorządu Lokalnego⁷. Zgodnie z art. 10 Karty „społeczności lokalne mają prawo współpracować z innymi społecznościami lokalnymi oraz zrzeszać się z nimi – w granicach określonych prawem – w celu realizacji zadań, które stanowią przedmiot ich wspólnego zainteresowania”. Jednym z elementów składających się na politykę regionalną Unii Europejskiej jest europejska współpraca terytorialna, „na którą składa się współpraca transgraniczna, transnarodowa oraz międzyregionalna”. Dużą rolę

2 I. Wieczorek, M. Szewczak, *Współpraca międzynarodowa miast polskich. Doświadczenia JST*, Wydawnictwo NIST, Łódź 2018, s. 15.

3 M. Kisała, *Przystępowanie jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych* [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, (red.) B. Dolnicki, Warszawa, s. 282.

4 Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi z dnia 21 maja 1980r., Dz. U. z 1993r., Nr 61, poz. 287.

5 H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011, s. 445.

6 S. Dołzbłasz, A. Raczyk, *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej*, 2009, s. 26.

7 Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985r., Dz. U. z 1994r., Nr 124, poz. 607.

w obszarze międzynarodowej współpracy samorządów odgrywa Komitet Regionów. Organ ten funkcjonujący na podstawie przepisów traktatowych jest organem, w którym poszczególne państwa członkowskie reprezentowane są przez przedstawicieli jednostek samorządowych. Określenie zasad oraz trybu wyboru kandydatów do Komitetu Regionów ze strony Rzeczypospolitej Polskiej usankcjonowane zostało w rozdziale 3 ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej⁸. Obowiązujące przepisy prawa międzynarodowego w wyraźny sposób regulują zasady współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego.

Natomiast prawne regulacje krajowe mówiące o prowadzeniu samorządowej współpracy międzynarodowej możemy znaleźć w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (art. 172), która stanowi prawo jednostek samorządu terytorialnego do zrzeszania się oraz prawo przystępowania tychże jednostek do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Przepis ten stanowi normę prawną, która umożliwia prowadzenie działań przez jednostki samorządu terytorialnego w zakresie współpracy międzynarodowej⁹. Zgodnie z przepisami Ustawy z dnia 15 września 2000r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych „jednostki samorządu terytorialnego mogą przystępować do zrzeszeń i uczestniczyć w nich w granicach swoich zadań i kompetencji, działając zgodnie z polskim prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami”¹⁰.

Ustawa o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych zawiera także ograniczenia dla jednostek samorządu terytorialnego podejmujących takie zadania jak¹¹:

- ograniczenie dotyczące wykonywania zadań publicznych przypisanych ustawowo samorządowi gminnemu, powiatowemu lub wojewódzkiemu, którego to jednostka nie może przekazać na rzecz zrzeszenia, do którego przystępują, lub na rzecz któregośkolwiek z podmiotów wchodzących w skład zrzeszenia,
- ograniczenie majątkowe – jednostka samorządu terytorialnego nie może przekazać na rzecz zrzeszenia, do którego przystępują, lub na rzecz któregośkolwiek

8 Dz. U. 2005r. Nr 90, poz. 759.

9 Konstytucja Rzeczypospolitej Polski, Dz. U. z 1997r. , nr 78, poz. 483.

10 Dz. U. nr 91 poz. 1009.

11 Art. 3 ustawy o zasadach przystępowania.

z podmiotów wchodzących w skład zrzeszenia, własnego majątku (nieruchomości lub majątkowych praw na dobrach niematerialnych).

Przepisy ustawy określają także tryb, w jakim jednostka samorządu terytorialnego może przystąpić do międzynarodowego zrzeszenia lub współtworzyć takie zrzeszenie. Jednostka samorządu terytorialnego, przystępując do międzynarodowego zrzeszenia, ma ustawowy obowiązek „niezwłocznego przedstawienia właściwemu terytorialnie wojewodzie, ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej, ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego oraz ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych informacji o przystąpieniu do zrzeszenia”. Informacja ta powinna zawierać także dokument świadczący o członkostwie jednostki samorządowej w zrzeszeniu wraz z tłumaczeniem na język polski sporządzonym przez tłumacza przysięgłego¹². W ustawie o samorządzie gminnym¹³ zasady przystępowania gminy do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych określają odrębne przepisy¹⁴. Do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych¹⁵.

Współpraca międzynarodowa realizowana przez jednostki samorządu terytorialnego wpływa na rozwój lokalnych społeczności. Procesy sieciowania miast partnerskich, a także ich wieloletnie relacje sprawiają, iż funkcjonowanie na arenie międzynarodowej jednostek samorządowych wpisuje się także w proces budowania nowej jakości w stosunkach międzynarodowych. Dzięki tej aktywności stosunki międzyludzkie stają się mniej sformalizowane, powstają realne możliwości bezpośredniego kontaktowania się, poznawania, zaprzyjaźniania oraz przełamywania osadzonych w nacjonalizmie stereotypów przez obywateli różnych państw¹⁶. Formy współpracy na poziomie samorządów gminnych są bardzo różnorodne i uzależnione od wielu czynników. Współpraca bardzo często oparta jest na umowie, ale również realizowana jest bez podpisania

12 Art. 6 ustawy o zasadach przystępowania.

13 Ustawa z 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591.

14 Art. 84a ustawy o samorządzie gminnym.

15 Art. 18 ust. 2 pkt. 12a ustawy o samorządzie gminnym.

16 M. Szewczak, M. Ganczar, P. Jaszczuk, *Raport badawczy na temat „Współpraca międzynarodowa miast polskich”*, „Badania i Raporty”, nr 3, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, Łódź, 2016, str. 22-23: <https://nist.gov.pl/downloadfile/1530> [dostęp: 13.08.2023].

stosownego dokumentu, co nie musi mieć negatywnego wpływu na jej intensywność¹⁷. Gminy nawiązują współpracę zagraniczną, przez co akcentują swoją niezależność oraz wnoszą niemały wkład w rozwój integracji europejskiej¹⁸. Reasumując, przepisy prawne pozwalają jednostkom samorządu terytorialnego na nawiązywanie współpracy międzynarodowej.

Współpraca jednostek samorządu terytorialnego Polski wschodniej z Ukrainą – egemplifikacja

Chełm

Chełm jest miastem na prawach powiatu, w którym mieszka około 60 tys. osób. Jest trzecim co do liczby ludności miastem w województwie lubelskim¹⁹. Jako miasto przygraniczne pełni rolę centrum przemysłowo-usługowo-tranzytowego. Chełm od granicy z Białorusią dzieli 42 km, a od przejść granicznych z Ukrainą w Dorohusku 29 km, w Zosinie 72 km i w Hrebennem 92 km. Miasto jest ważnym węzłem komunikacyjnym – tędy przebiega międzynarodowy szlak komunikacyjny: Paryż – Berlin – Warszawa – Chełm – Kijów łączący najkrótszą trasą Europę Zachodnią z Ukrainą. Miasto wyróżnia się bogatą historią dawnego styku trzech kultur: polskiej, ruskiej i żydowskiej²⁰.

Miasto Chełm posiada porozumienia o współpracy z trzema ukraińskimi miastami. Niedaleka odległość od miast, powiązania rodzinne i osobiste mieszkańców

17 A. Jarosz, *Rola współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego w promowaniu Polski za granicą*, Ekspertyzy i opracowania NIST, nr 22, 2016., str. 1-2: [https://nist.gov.pl/files/texts/1469452923_Ekspertyza_22\(2016\)Rola_wsp_miedzynar_jst.pdf](https://nist.gov.pl/files/texts/1469452923_Ekspertyza_22(2016)Rola_wsp_miedzynar_jst.pdf) [dostęp: 13.08.2023].

18 I. Wieczorek, A. Głąb, *Zadania administracji samorządowej w zakresie współpracy transgranicznej*, w: *Wybrane aspekty współpracy transgranicznej polskich samorządów w kontekście przemian prawa Unii Europejskiej* pod red. I. Wieczorek, M. Garnczar, Wydawnictwo Naukowe Doctrina, Łódź 2016, s.9.

19 <https://samorząd.gov.pl/web/miasto-chelm/podstawowe-informacje2> [dostęp: 13.07.2023].

20 <https://umchelm.bip.lubelskie.pl/upload/pliki//MA-Chelm-czesc-opisowa.pdf> [dostęp: 13.08.2023].

oraz wspólne aplikowanie do programów o dofinansowanie projektów ze środków zewnętrznych stworzyły podstawy do współpracy z następującymi miastami znajdującymi się w Ukrainie²¹:

- Kowel – miasto partnerskie od 1996 r. (jedno z najstarszych miast zachodniej Ukrainy liczące w 2020 r. około 70 tys. mieszkańców, znajduje się w odległości około 100 km od Chełma),
- Łuck – miasto partnerskie od 2012 r. (jedno z najstarszych miast Ukrainy liczące ponad 200 tys. mieszkańców, położone w zachodniej Ukrainie nad rzeką Stryk 161 km od Chełma),
- Mikołajów – miasto partnerskie od 2022 r. (miasto w południowej Ukrainie, z którym współpraca rozpoczęła się wraz z inwazją Rosji na terytorium Ukrainy. Miasto Chełm było hubem przeładunkowym dla pomocy przekazanej do Mikołajowa).

Dogodne pod względem odległości położenie geograficzne, wspólne aplikowanie o dofinansowanie projektów ze środków zewnętrznych, wymiana młodzieży szkolnej oraz organizacja wspólnych wydarzeń kulturalnych i edukacyjnych i współpraca przedsiębiorców przyczyniły się do poszerzenia kontaktów oraz wpłynęły na współpracę z samorządem Ukrainy.

Miasto Chełm razem z innymi samorządami Ukrainy należy do Związku Transgranicznego „Euroregion Bug”²². Euroregion Bug z uwagi na swoje położenie ma strategiczne znaczenie dla rozwoju kontaktów mieszkańców Unii Europejskiej i jej wschodnich sąsiadów. Przez województwo lubelskie oraz obwody brzeski i łucki przebiegają najważniejsze międzynarodowe szlaki komunikacyjne prowadzące z zachodniej Europy do m.in. Łucka i Kijowa (przez Dorohusk/Jagodzin) oraz Lwowa (przez Hrebenne/ Rawę Ruską). Celem porozumienia było rozwijanie współpracy sąsiedzkiej w zakresie: rozwoju regionalnego, transportu i komunikacji, zaopatrzenia w nośniki energii i wodę, ochrony przyrody i środowiska, przemysłu, wymiany handlowej, rolnictwa i przetwórstwa rolnego, edukacji i badań naukowych, ochrony zdrowia, kultury, sztuki, turystyki i rekreacji oraz wzajemnej pomocy w walce z przestępczością oraz katastrofami i klęskami żywiołowymi.

21 https://prawomiejskowe.pl/UrzadMiastaChelm/document/883419/Uchwala-LXI_507_22; https://prawomiejskowe.pl/UrzadMiastaChelm/document/877678/Uchwala-XXI_231_12 [dostęp: 13.08.2023].

22 <http://euroregionbug.pl/informacje-ogolne/> [dostęp: 13.08.2023].

W ramach projektów współfinansowanych ze środków europejskich Miasto Chełm wraz z miastami partnerskimi z Ukrainy zrealizowało między innymi następujące projekty:

- „Chełm jest COOLturalny” w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego²³,
- „Portrety miast – tworzymy wspólnie” i „Ekoturystyka bez granic – turystyka ekologiczna w regionie przygranicznym Chełm – Kowel” zrealizowane w ramach Programu Wspierania Inicjatyw Transgranicznych w Euroregionie Bug, na które pozyskano środki finansowe z Norweskiego Mechanizmu Finansowego,
- „Poprawa bezpieczeństwa transgranicznej infrastruktury drogowej Chełma i Łucka” współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska-Białoruś-Ukraina 2014-2020 współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Współpracy Transgranicznej PL-BY-UA 2014 – 2020. Projekt powstał w ramach współpracy miast partnerskich Chełm i Łuck. W ramach projektu Miasto Chełm wyremontowało fragment ul. Kolejowej od dworca PKP do ul. Przemysłowej. Miasto Łuck przeprowadziło m.in. modernizację ul. Rówieńskiej oraz unowocześniło system sygnalizacji świetlnej. Wartość projektu – 10 mln zł, z czego miasta partnerskie otrzymały dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej w wysokości 90%.

W ramach współpracy Miasta Chełm z miastami partnerskimi z Ukrainy prowadzono wymianę kulturalną (m.in. występy gościnne zespołów muzycznych i tanecznych w miastach partnerskich), rozgrywki sportowe (m.in. wyjazdy gościnne klubów piłkarskich do miast partnerskich), a także brano udział w ważnych uroczystościach i wydawnictwach miast partnerskich. Od lutego 2022 r. współpraca Miasta Chełm z ukraińskimi samorządami ograniczała się głównie do udzielania wsparcia i pomocy humanitarnej²⁴.

23 <http://mapa-rpo2016.rpo.lubelskie.pl/pl/projekt-3619/chelm-jest-coolturalny> [dostęp: 13.08.2023].

24 Źródło: Opracowanie na podstawie informacji przekazanych przez Urząd Miasta Chełma w dniu 16 czerwca 2023 r.

Hrubieszów

Hrubieszów to gmina miejska o powierzchni 33 km² usytuowana w województwie lubelskim²⁵ nieopodal granicy polsko-ukraińskiej, zaledwie 18 km od przejścia granicznego z Ukrainą w Zosinie (5 km w linii prostej przez Bug) i w odległości 34 km (przez DW844) od przejścia granicznego (także z Ukrainą) w Dołhobyczowie. Na terenie miasta znajduje się również polsko-ukraińskie kolejowe przejście graniczne Hrubieszów – Włodzimierz Wołyński (w tym punkty ekspedycyjne w ruchu towarowym). Według stanu na 31 grudnia 2022 r. miasto liczyło 16 369 mieszkańców.

Hrubieszów na podstawie umów partnerskich współpracuje na Ukrainie z miastami: Włodzimierz Wołyński, Sokal, Kamieniec Podolski. Włodzimierz Wołyński oraz Sokal to miasta w bliskim sąsiedztwie Hrubieszowa, z którymi nawiązano współpracę oraz długoterminowe partnerstwo w celu wspólnej realizacji projektów i programów w różnych sferach życia, w szczególności: gospodarczej, społecznej, kulturalnej, edukacyjnej, ekologicznej, sportowej. Głównym powodem kontynuowania współpracy z tymi miastami były uwarunkowania programowe, w tym system finansowania i realizacji projektów UE, szczególnie dot. Programu Interreg oraz PBU. Ponadto Miasto Hrubieszów aktywnie współpracuje z samorządami polskimi i ukraińskim w ramach Związku Transgranicznego „Euroregion Bug”. Wieloletnia współpraca Hrubieszowa i Włodzimierza Wołyńskiego na szczeblu samorządowym to również wymiana i udział twórców ludowych, artystów w wydarzeniach środowisk przygranicznych organizowanych z okazji Dni Polskich na Wołyniu, Nadbużańskich Spotkaniach Artystycznych, Jarmarku Hrubieszowskim, plenerach malarskich, świętach miast i festiwalach. Współpraca pomiędzy Hrubieszowem a Sokalem obejmuje wspólne organizowanie koncertów, występów zespołów artystycznych, przeprowadzanie zawodów sportowych, meczy drużyn piłkarskich. W ramach współpracy z Kamieńcem Podolskim realizowana jest wymiana kulturalna Zespołu Pieśni Tańca Ziemi Hrubieszowskiej z zespołem folklorystycznym z Kamieńca Podolskiego. W ostatnich latach na podkreślenie zasługuje kilka najważniejszych przedsięwzięć realizowanych w ramach współpracy międzynarodowej:

- 18 kwietnia 2013 r. gmina miejska Hrubieszów podpisała umowę na realizację projektu pn. „Czysta woda na Pobużu – Transgraniczny system zaopatrzenia w wodę Hrubieszowa i Włodzimierza Wołyńskiego – ETAP II”, finansowanego w ramach Programu współpracy transgranicznej Polska–Białoruś–Ukraina 2007-2013,

25 <https://www.starostwo.hrubieszow.pl/page/6607/o-powiecie.html> [dostęp: 13.08.2023].

Priorytetu 1. Wzrost konkurencyjności obszaru przygranicznego, Działanie 1.3 Poprawa dostępności regionu²⁶. Celem głównym projektu było zwiększenie dostępności mieszkańców i instytucji publicznych w Hrubieszowie oraz Włodzimierzu Wołyńskim do bieżącej wody poprzez budowę i przebudowę wodociągu w Hrubieszowie i Włodzimierzu Wołyńskim oraz zmodernizowanie jednej stacji uzdatniania wody we Włodzimierzu Wołyńskim. Całkowita wartość projektu to kwota 4 101 255,50 euro z czego dofinansowanie (89%) wyniosło 3 650 117,40 euro.

Po stronie polskiej w ramach projektu przebudowano 10 289 mb sieci wodociągowej i wykonano 253 szt. przyłączy wodociągowych oraz wybudowano wodociąg o długości 18 mb w Hrubieszowie (Śródmieście wraz z Osiedlem Jagiellońskim oraz ul. Wyzwolenia);

- przebudowano 6486,5 mb sieci wodociągowej i 115 szt. przyłączy wodociągowych w Hrubieszowie (Południe część I, osiedle HSM oraz ul. Zamojska);
- zakupiono komplet zgrzewarek do nowoczesnych rur PE;
- zakupiono nowoczesną koparko-ładowarkę.

Po stronie ukraińskiej w ramach projektu:

- wybudowano 3980 mb sieci wodociągowej we Włodzimierzu Wołyńskim (ul. Dragomanowa, Uściłucka, Iwana Mazepy, Kozacka, Lermontowa, L. Kobylyci),
- zmodernizowano Stację Ujęcia Wody we Włodzimierzu Wołyńskim.

Realizację projektu zakończono w grudniu 2015 r.

- W ramach współpracy partnerskiej pomiędzy Włodzimierzem Wołyńskim a Hrubieszowem w listopadzie 2015 r. oraz w październiku 2016r. odbyły się wymiany uczniów z gimnazjów z obu miast.
- 16 września 2017 r. w Hrubieszowskim Domu Kultury odbyła się konferencja, której tematem było szeroko pojęte partnerstwo międzynarodowe miast europejskich, rola samorządu w rozwoju współpracy społeczności lokalnych miast partnerskich oraz korzyści wynikające z takiej kooperacji. W konferencji wzięli udział przedstawiciele miast partnerskich Hrubieszowa: Kapuvár na Węgrzech, Bijelo Polje w Czarnogórze oraz Sokal i Kamieniec Podolski na Ukrainie. Kluczowym

²⁶ <https://miasto.hrubieszow.pl/projekt/czysta-woda-na-pobu%C5%BCu-transgraniczny-system-zaopatrzenia-w-wod%C4%99-hrubieszowa-i-w%C5%82odzimirza> [dostęp: 13.08.2023].

punktem konferencji było podpisanie umów partnerskich między Hrubieszowem a miastami Kapuvár i Kamieniec Podolski.

- W dniach 27-28 czerwca 2014 r. odbyły się Nadbużańskie Spotkania Artystyczne, podczas których zaprezentowały się zespoły taneczne z Ukrainy (zespół muzyczno-estradowy „Wykrutasy” oraz Czerwona Ruta – oba z Sosnowki na Ukrainie) oraz Zespół Tańca Towarzyskiego „Grejs” z Włodzimierza Wołyńskiego.
- 27 lipca 2014 r. Zespół Pieśni i Tańca Ziemi Hrubieszowskiej brał udział w obchodach Dni Miasta we Włodzimierzu Wołyńskim.
- 22 września 2014 r. zorganizowano w Hrubieszowskim Domu Kultury koncert charytatywny, w którym wystąpiły dzieci z Kijowa.
- 14 grudnia 2014 r. soliści i kapela Zespołu Pieśni i Tańca Ziemi Hrubieszowskiej wystąpili z koncertem kolęd w Łucku na Ukrainie.
- 19 i 20 czerwca 2015 r. odbyła się cykliczna impreza Nadbużańskie Spotkania Artystyczne, podczas której zaprezentowały się zespoły z Ukrainy: Harmonia z Sokala, Czerwona Ruta z Sosnowki oraz zespół „Grejs” z Włodzimierza Wołyńskiego.
- 24 i 26 czerwca 2016 r. miały miejsce kolejne Nadbużańskie Spotkania Artystyczne. W koncercie galowym wystąpili goście z Ukrainy, zespoły: Koloryt, kwartet smyczkowy oraz Czerwona Ruta.
- 10 lipca 2016 r. Hrubieszowski Dom Kultury zorganizował koncert, którego gościem był polonijny zespół taneczno-wokalny „Wołyńskie Słowiki” z Łucka.
- 20 maja 2017 r. Zespołu Pieśni i Tańca Ziemi Hrubieszowskiej wziął udział w koncercie pn. „Dni Europejskie we Włodzimierzu Wołyńskim”.
- W dniach 01-03 czerwca 2017 r. Zespołu Pieśni i Tańca Ziemi Hrubieszowskiej z okazji Dnia Dziecka uczestniczył w wyjeździe do Kamieńca Podolskiego.
- 20 stycznia 2018 r. uczniowie Szkoły Podstawowej nr 3 w Hrubieszowie wzięli udział w turnieju piłki nożnej zorganizowanym przez szkołę Sokoliany z miasta partnerskiego Sokal. Wyjazd zorganizowany w wyniku zaproszenia tamtejszej szkoły miał na celu integrację szkół oraz zacieśnienie współpracy miast partnerskich Hrubieszowa i Sokala.

Ze względu na toczącą się wojnę na Ukrainie w 2022 roku realizowano odmienne działania od dotychczasowych:

- 05 marca 2022 r. zorganizowano koncert pn. „HRUBIESZÓW DLA UKRAINY”, który rozpoczęła pianistka z Ukrainy Tatiana Skorytska, przebywająca z rocznym synkiem w Hrubieszowie, oraz inni artyści: Ludwina Pol, Adam Szabat i Waldemar Korzeniowski, Zespół MUS, YAGO i Jacek Kawalec;

10 maja 2022 r. w Hrubieszowskim Domu kultury odbyła się międzynarodowa integracja połączona z warsztatami zarówno dla dzieci, jak i ich opiekunów. Wzięły w nich udział dzieci polskie i ukraińskie. Głównym celem spotkania było stworzenie przestrzeni do spotkań, kreatywnych działań oraz zaproszenie dzieci z Ukrainy do wzięcia udziału w zajęciach, jakie oferuje HDK;

05 czerwca 2022 r. w sali widowiskowej HDK odbył się koncert „Solidarni z Ukrainą”. Na scenie wystąpili artyści z Ukrainy: Maryan Shunevych, Roman Kovalczuk, Anastasia Chubinska, Maria Lazurenko oraz artyści z Polski i Zespół Pieśni i Tańca Ziemi Hrubieszowskiej. Głównym przesłaniem koncertu była wdzięczność i podziękowanie złożone przez ukraińskich artystów na rzecz polskiego społeczeństwa za pomoc, jakiej udzielono im w czasie inwazji Rosji na Ukrainę;

12 lipca 2022 r. na scenie przed Hrubieszowskim Domem Kultury odbył się koncert „Europa na ludowo”. Wystąpiły zespoły: Bafpu Ballet Folclórico de Pucón z Chile; Czerwona Ruta z Ukrainy; Zespół Pieśni i Tańca Ziemi Hrubieszowskiej;

29 lipca 2022 r. na placu przez HDK odbył się Hrubieszowski Koncert Serc. Koncert był wyrazem podziękowań dla hrubieszowskich darczyńców za pomoc na rzecz uchodźców z Ukrainy. Jego organizatorem było Stowarzyszenie „Hrubieszów Jestem Stąd”. Całe wydarzenie uświetnili swoimi występami artyści z Ukrainy, odbyły się również liczne pokazy np. narodowych strojów ukraińskich, upinania ukraińskich chust oraz garncarskie.

Od 1 września do końca grudnia 2022 r. dzieci z Ukrainy uczestniczyły w cyklicznych zajęciach prowadzonych w Hrubieszowskim Domu Kultury²⁷.

Jarosław

Gmina miejska Jarosław o powierzchni 34,46 km², położona jest we wschodniej części województwa podkarpackiego na pograniczu Podgórze Rzeszowskiego i Doliny Dolnego Sanu. Miasto według stanu na dzień 31 grudnia 2022 r. liczyło 34 944 mieszkańców. Zlokalizowane jest na przebiegu ważnych szlaków komunikacyjnych Polski południowej. Od lotniska w Jasionce k. Rzeszowa dzieli je 59 km, a od przejścia granicznego z Ukrainą w Korczowej 36 km. Ważnymi elementami układu drogowego

²⁷ Źródło: Opracowanie na podstawie informacji przekazanych przez Urząd Miasta Hrubieszowa w dniu 12 czerwca 2023 r.

są przebiegająca od południowej strony Jarosławia autostrada A4 (niedaleko miasta znajdują się dwa węzły autostradowe – Jarosław Zachód i Jarosław Wschód).

Jarosław ma podpisane umowy partnerskie z dwoma ukraińskimi miastami – Użgorodem (umowa z 6 października 2003 r.) oraz z Jaworowem (umowa z 2 czerwca 2006 r.), które położone są w bliskiej odległości od granicy polsko-ukraińskiej. Umowy obejmują współpracę partnerską w dziedzinie inwestycji gospodarczych, budownictwa, kultury, oświaty, infrastruktury, turystyki i sportu, ochrony zdrowia, ekologii oraz imprez prezentujących dorobek współpracujących miast. Od wybuchu wojny w Ukrainie charakter współpracy został rozszerzony. Dzięki współpracy z miastami partnerskimi z Niemiec i z Francji miasto Jarosław zaangażowało się w organizowanie i przekazywanie pomocy humanitarnej. W ramach Programu współpracy transgranicznej Polska–Białoruś–Ukraina 2007-2013 Priorytet 1. Wzrost konkurencyjności obszaru przygranicznego Działanie 1.2 Rozwój turystyki zrealizowano projekt „Jarosław – Użgorod: wspólna inicjatywa na rzecz podniesienia atrakcyjności turystycznej historycznych miast partnerskich”²⁸, którego celem ogólnym była poprawa konkurencyjności pogranicza polsko-ukraińskiego poprzez wykorzystanie istniejącego potencjału kulturowego i turystycznego. Przedmiotem projektu po stronie polskiej było wykonanie prac remontowo-konserwatorskich i adaptacja nieużytkowanych zabytkowych piwnic pod kamienicami Rynek nr 4, nr 5 i nr 6 w Jarosławiu na „Podziemne Przejście Turystyczne”, natomiast po stronie ukraińskiej wykonanie prac remontowo-konserwatorskich i adaptacja nieużytkowanego zabytkowego zamku z XVIII w. AMBAR – Winne piwnice przy ul. Rakoczego 2 w Użgorodzie na cele społeczne, kulturalne i turystyczne. W ramach projektu zrealizowano również działania nieinfrastrukturalne (dwie konferencje w Użgorodzie, festyn na otwarcie Podziemnego Przejścia Turystycznego). Całkowity budżet projektu wyniósł 7 191 126,28 zł²⁹.

Kolbuszowa

Kolbuszowa jest gminą miejsko-wiejską położoną w południowo-wschodniej Polsce, w województwie podkarpackim, nad rzeką Nil. Gmina zajmuje powierzchnię około

28 <https://mapadotacji.gov.pl/projekty/717000/> [dostęp: 13.08.2023].

29 Źródło: Opracowanie na podstawie informacji przekazanych przez Urząd Miasta Jarosławia.

171 km² i liczy ponad 24 tys. mieszkańców³⁰. W jej skład wchodzi miasto Kolbuszowa oraz czternaście miejscowości.

Kontakty samorządu Kolbuszowej z samorządem Starego Sambora (miasta położonego w obwodzie lwowskim nad Dniestrem, około 40 km od granicy z Polską, stolicy rejonu starosamborskiego, liczącego 6531 mieszkańców i należącego do transgranicznego mikroregionu – Dolina Wiaru.) zaowocowały podpisaniem umowy partnerskiej – najpierw w Starym Samborze 7 października 2010 r., a następnie w Kolbuszowej 11 lutego 2011 r.

Podpisana umowa jest umową ramową, zakres współpracy jest bardzo szeroki i obejmuje między innymi współpracę w dziedzinie: kultury i oświaty, turystyki, sportu i rekreacji, ochrony zdrowia, ochrony środowiska. W ramach współpracy miały miejsce następujące wydarzenia:

- 8-10 czerwca 2018 r. – Kolbuszowa gościła 7-osobową delegację z Ukrainy. Podczas wizyty goście zwiedzili miasto i okolicę.
- 25-26 maja 2019 r. – Kolbuszowskie Towarzystwo Retrocyklistów wzięło udział w Międzynarodowym Festiwalu Retro Auto&Moto Bazar we Lwowie. Udział kolbuszowskich retrocyklistów w międzynarodowym wydarzeniu był sposobnością do promocji gminy Kolbuszowa.
- 27 października 2019 r. – zawodnicy z Kolbuszowej wzięli udział w Pierwszych Górskich Zawodach Nordic Walking na terenie kompleksu „Bukovytsia” niedaleko Borysławia i Truskawca w Ukrainie. Zawody były okazją do promocji gminy Kolbuszowa oraz Pucharu Polski Nordic Walking, który odbywa się corocznie w Kolbuszowej. Organizatorami zmagania była Ukraińska Federacja Nordic Walking, kompleks „Bukovytsia” oraz „Sport dla wszystkich”, Klub „Karpatia”, a także Rada Miejska Truskawca.
- 19 grudnia 2019 r. – Spotkanie w Kolbuszowej z arcybiskupem Mieczysławem Mokrzyckim – metropolitą lwowskim Kościoła rzymskokatolickiego oraz wieloletnim sekretarzem papieża Jana Pawła II i Benedykta XVI. Okazją do spotkania było przekazanie świątecznej zbiórki najpotrzebniejszych artykułów dla ubogich i chorych podopiecznych organizacji Kościoła Katolickiego we Lwowie zorganizowanej na terenie gminy Kolbuszowa i Niwiska³¹.

30 <https://kolbuszowa.pl/24-gmina/150-gmina-w-liczbach.html> [dostęp: 13.08.2023].

31 Źródło: Opracowanie na podstawie informacji przekazanych przez Urząd Miejski w Kolbuszowej w dniu 27 czerwca 2023 r.

Kraśnik

Kraśnik (gmina miejska) miasto w województwie lubelskim z ponad 640-letnią historią, liczy około 35 000 mieszkańców, zajmuje powierzchnię 26 km²³².

Miasto Kraśnik zawarło umowy partnerskie z dwoma miastami w Ukrainie:

- Korosteń – miasto na Ukrainie (obwód żytomierski), nad rzeką Uszą (dopływ Prypeci), 87 kilometrów od Żytomierza. Liczy około 66 tys. mieszkańców. Miasta Korosteń i Kraśnik podpisały w dniu 20 stycznia 2007 r. umowę o partnerstwie, która ma na celu utrzymanie więzów przyjaźni oraz współpracę w dziedzinach: kulturalnej, społecznej, gospodarczej, informacji i turystyki, przynoszącej korzyści obu miastom i ułatwiającej poznanie się obu narodów.
- Turijsk – miasto położone jest w północno-zachodniej części Ukrainy w obwodzie wołyńskim nad rzeką Turiją. Liczy ok. 6 tys. mieszkańców. W dniu 16 maja 2007 r. w Turijsku podpisano umowę o partnerstwie z Kraśnikiem. Umowa ta została odnowiona dnia 5 czerwca 2023 r.³³

Miasto Kraśnik wspólnie z Turijskiem i Fundacją Młoda Demokracja realizowało od lipca 2005 r. do lipca 2006 r. projekt pn. „Wykorzystanie tradycji lokalnych jako płaszczyzny współpracy transgranicznej. Wspólne budowanie kompleksowej oferty kulturalnej Kraśnika i Turijska”. Głównym założeniem projektu było zwiększenie szeroko pojętej wymiany kulturalnej pomiędzy regionami turijskim i kraśnickim oraz wspieranie rozwoju gospodarczego i turystycznego regionów. W lipcu 2011 r. zorganizowano rajd rowerowy Kraśnik — Turijsk z udziałem 50 cyklistów. Współpraca z miastami partnerskimi jest kontynuowana również poprzez udziały delegacji w obchodach świąt państwowych i miejskich³⁴.

32 <https://www.krasnik.eu/nasze-miasto/miasto-krasnik> [dostęp: 13.08.2023].

33 <https://www.krasnik.eu/nasze-miasto/miasta-partnerskie> [dostęp: 13.08.2023].

34 Źródło: Opracowanie na podstawie informacji przekazanych przez Urząd Miasta Kraśnika w dniu 9 czerwca 2023 r.

Lublin³⁵

Lublin (stolica województwa lubelskiego) zamieszkuje około 340 tys. osób (dziwięte miasto w Polsce pod względem wielkości populacji)³⁶. Niemal dwukrotnie więcej osób (617 tys.) zamieszkuje Lubelski Obszar Metropolitalny, na który składa się Lublin oraz 21 gmin z 5 przylegających do niego powiatów. Krzyżują się tu ważne międzynarodowe szlaki komunikacyjne. Dzięki stale udoskonalanej infrastrukturze powstają dogodne połączenia drogowe i kolejowe z centralną i południową Polską, a poprzez trasę Via Carpatia również z państwami Bałtyckimi i Europą Południową. Otwarty w 2012 r. Port Lotniczy Lublin zapewnia szybki dostęp do miast i najważniejszych węzłów komunikacyjnych Europy. Najbliższe przejście graniczne z Ukrainą w Dorohusku, znajduje się niecałe 100 kilometrów od miasta.

Miasto Lublin ma podpisane umowy partnerskie z 9 miastami w Ukrainie (Łuck – porozumienie z 1996 r., Ługańsk – 1996 r., Starobielsk – 1996 r., Lwów – 2004 r., Iwano-Frankiwsk – 2009 r., Równe – 2013 r., Sumy – 2013 r., Charków – 2022 r. i Krzywy Róg – 2023 r.). Natomiast współpraca z trzema innymi miastami prowadzona jest na podstawie listu intencyjnego o współpracy (Winnica – list podpisany w 2013 r., Kamieniec Podolski – 2016 r. i Dniepr – 2017 r.). Pomimo braku oficjalnych, wiążących dokumentów, Lublin współpracuje z Tarnopolem, Chmielnickim, Mikołajowem, Drohobyczem czy Krzemieńczukiem w zakresie wymiany doświadczeń, doradztwa czy realizacji projektów transgranicznych. Priorytetowe obszary współpracy z Ukrainą to kultura, ochrona dziedzictwa, administracja samorządowa i dobre rządzenie, edukacja, gospodarka, turystyka, sport i ochrona środowiska³⁷. W roku akademickim 2022/2023 w Lublinie studiowało ponad 4000 Ukraińców, co stanowi niemal połowę wszystkich studentów zagranicznych.

Intensywny rozwój współpracy międzynarodowej był konsekwencją wdrażania Strategii rozwoju Lublina na lata 2013-2020. W 2014 r. we współpracy z 16 miastami z krajów Partnerstwa Wschodniego opracowana została Strategia współpracy terytorialnej Miasta Lublin na lata 2014-2020³⁸. W opracowanie tego dokumentu były

35 Opracowano na podstawie materiałów przesłanych przez Urząd Miasta w Lublinie.

36 <https://www.colliers.com/pl-pl/news/lublin-w-czolowce-miast-cee> [dostęp: 13.08.2023].

37 <https://lublin.eu/lublin/wspolpraca-miedzynarodowa/miasta-partnerskie-i-zaprzyjznione/> [dostęp: 13.08.2023].

38 https://bip.lublin.eu/gfx/bip/userfiles/_public/import/rada-miasta-lublin-vii-kaden/sesje-rm-lublin/uchwaly-rm-lublin/vii-kadencja-rady-miasta-lubl/

zaangażowane następujące miasta ukraińskie: Iwano-Frankiwnsk, Lwów, Łuck, Równe, Sumy, Dniepr, Tarnopol, Winnica, Mikołajów i Odessa.

Aspektem wyróżniającym miasto Łuck spośród innych ukraińskich partnerów Lublina jest działalność w tym mieście firm z polskim kapitałem. Na terenie miasta funkcjonuje polskie przedstawicielstwo dyplomatyczne. Współpraca pomiędzy obydwooma miastami układa się w sposób wzorowy. Realizowane są projekty z zakresu kultury, współpracy transgranicznej oraz renowacji historycznej infrastruktury miasta, w tym: „Przedsiębiorcze dzieciaki”, „Nowe życie starego miasta: rewitalizacja zabytków dziedzictwa historycznego i kulturalnego w Łucku i Lublinie”, „Profesjonalne kadry w samorządzie lokalnym – budowanie kompetentnych zespołów administracji publicznej w zakresie wsparcia reformy samorządowej w Ukrainie”, „Poprawa świadczenia usług administracyjnych dla mieszkańców regionów transgranicznych”.

Obecnie współpraca z Ługańskiem jest zawieszona ze względu na działania wojenne na terytorium obwodu ługańskiego i okupację przez Federację Rosyjską, jednakże do tego czasu prowadzono wiele wspólnych działań, między innymi eksperci z Urzędu Miasta Lublin przeprowadzali audyty w trzech ukraińskich miastach obwodowych: Dniepropetrowsku, Sumach, Ługańsku.

Natomiast w Starobielsku działa Towarzystwo Miłośników Języka i Kultury Polskiej „Most Nadziei” skupiające młodzież, a jego celem jest opieka nad cmentarzem oficerów polskich. Udział delegacji ze Starobielska w wizytach studyjnych, oficjalnych obchodach i uroczystościach, m.in. z okazji 700-lecia lokacji Lublina na prawie magdeburskim i organizacja wypoczynku dla dzieci ze Starobielska w Lublinie, to przykłady współpracy.

Zarówno z uwagi na aspekt historyczny, jak i geograficzny, Lwów jest jednym z najważniejszych partnerów Lublina w Ukrainie. Współpraca występuje w dziedzinie kultury i ochrony wspólnego dziedzictwa kulturowo-historycznego, rozwoju lokalnego czy realizacji inicjatyw społeczności lokalnych. Przykładowe projekty to: „Merowie dla rozwoju gospodarczego – Inicjatywa UE”, „Profesjonalizacja kadr sektora kultury Lublina i Lwowa w zakresie zarządzania projektami”, „Utworzenie miejskiego systemu zagospodarowania elektrośmici we Lwowie na podstawie doświadczeń Miasta Lublin”, „S.O.S. – bezpieczna koegzystencja ludzi i bezdomnych zwierząt: Lwów, Lublin, Łuck oraz Iwano-Frankiwnsk”, III Kongres Kultury Partnerstwa Wschodniego, „L2 – potęgowanie Kultury Lublina i Lwowa”, współpraca przy aplikacji do Europejskiej Stolicy Młodzieży (Lublin jest ESM w 2023, Lwów został wybrany ESM 2025).

Iwano-Frankiwnsk to solidny partner oraz aktywny członek Stowarzyszenia Miast Laureatów Nagrody Rady Europy. Wymiana doświadczeń i współpraca w dziedzinie rozwoju sieci i systemów zintegrowanych oraz inteligentnych algorytmów m.in. w dziedzinie oświaty, zarządzania systemami w samorządzie, współpraca dotycząca polityki miast dot. zapewnienia efektywności energetycznej w kontekście zrównoważonego rozwoju pozwoliły na realizację projektów: Centrum Świadczenia Usług Administracyjnych w Iwano-Frankiwnsku oraz Biura Obsługi Mieszkańców w Lublinie, „Inwestycja w kulturę. Działania systemowe na rzecz edukacji kulturalnej”, „Student z inicjatywą. Wektor oszczędzania energii”, „S.O.S – bezpieczna koegzystencja ludzi i bezdomnych zwierząt: Lwów, Lublin, Łuck oraz Iwano-Frankiwnsk”.

Wielostronna współpraca edukacyjna, sportowa, wymiana kulturalna, realizacja wielu projektów z Równem m in.: „Dziedzictwo kulturalne od kuchni – promocja tradycji kulinarnych oraz profesjonalizacja oferty gastronomicznej Lublina i Równego”, „Rozwój małej i średniej przedsiębiorczości miast Równe i Lublin”, „Inwestycja w kulturę. Działania systemowe na rzecz edukacji kulturalnej”, „Współpraca samorządów miast Równe i Lublin jako element rozwoju obszaru transgranicznego” i wiele innych.

Udział ekspertów z Lublina w przygotowaniu prezentacji Strategii Rozwoju Miasta Sumy na lata 2020-2030, szkolenie z planowania projektów oraz konsultacje Strategii Rozwoju Miasta Sumy, udział delegacji Sum w Kongresie Nowej Mobilności, przygotowanie projektu Skweru Przyjaźni Polsko-Ukraińskiej przez zespół architektów z UM w Lublinie i Komitetu Wykonawczego Rady Miasta Sumy to tylko wybrane przykłady wzajemnej współpracy.

Potencjał rozbudowania współpracy w obszarze kultury, polskich inicjatyw w Winicy przejawia się poprzez wspólne projekty: „Profesjonalne kadry w samorządzie lokalnym – budowanie kompetentnych zespołów administracji publicznej w zakresie wsparcia reformy samorządowej w Ukrainie”.

Współpraca w ramach Kongresu Nowej Mobilności w Lublinie, współpraca przedstawicieli Lubelskiego Centrum Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego im. Krzysztofa Kamila Baczyńskiego w Lublinie oraz Podolskiego Ośrodka Kształcenia Zawodowego w Kamieńcu Podolskim czy udział w Kongresie Nowej Mobilności w Lublinie oraz konferencji „Wyzwania miast w sytuacji epidemiologicznej” to przykłady realizacji wspólnych działań z Kamieńcem Podolskim.

Udział w projektach: „Profesjonalne kadry w samorządzie lokalnym – budowanie kompetentnych zespołów administracji publicznej w zakresie wsparcia reformy samorządowej w Ukrainie”, „Rozwiązania systemowe Lublina i ukraińskich miast w zakresie budowania nowoczesnego samorządu”, „Od Unii Lubelskiej do Unii Europejskiej” (debata społeczno-historyczna w Krzywym Rogu) oraz udział przedstawicieli Lublina

w spotkaniach roboczych poświęconych rozwojowi strategicznemu Krzywego Rogu, w tym wykorzystaniu marki miasta i obszaru turystyki jako jego narzędzi, to przykłady współpracy z tym miastem.

Szeroko zakrojona współpraca miast partnerskich Dniepr – Lublin odbywa się głównie w obszarze tworzenia i realizacji projektów międzynarodowych m.in. z zakresu polityki samorządowej, tworzeniu profesjonalnych kadr oraz kształcenia nowych liderów samorządowych w ramach Szkoły Merów.

Szeroko rozwinięta współpraca między Charkowem a Lublinem oparta jest o wymianę doświadczeń w dziedzinie samorządu lokalnego, zarządzania miastem, procesów decentralizacji w Ukrainie oraz przygotowania aplikacji do nagrody Rady Europy. Na podkreślenie zasługuje fakt, iż każdemu z miast partnerskich udzielana jest pomoc humanitarna w związku z wojną w Ukrainie.

Łęczna

Gmina miejsko – wiejska Łęczna położona jest w centralnej części województwa lubelskiego, zajmuje powierzchnię 74,9 km², mieszka w niej ponad 18,5 tys. mieszkańców. Gmina Łęczna położona jest na szlaku Lublin – Pojezierze Łęczyńsko-Włodawskie, tj. na trasie intensywnego ruchu turystycznego między największym miastem regionu a jedną z największych atrakcji turystyczno-rekreacyjnych o randze ogólnokrajowej, czyli Parkiem Krajobrazowym „Pojezierze Łęczyńskie”, Poleskim Parkiem Narodowym i Międzynarodowym Rezerwatem Biosfery Polesie Zachodnie.

Gmina Łęczna została członkiem Stowarzyszenia Samorządów Euroregionu Bug w sierpniu 2005 r. na mocy Uchwały Rady Miejskiej w Łęcznej nr XXXIV/241/2005 z dnia 24 sierpnia 2005 r.³⁹ Główną ideą przystąpienia do stowarzyszenia było realizowanie wspólnych projektów oraz podejmowanie wspólnych wyzwań we współdziałaniu z partnerami zza wschodniej granicy Polski. W grudniu 2005 r. gmina Łęczna nawiązała partnerskie stosunki z miastem Kowel na Ukrainie, który został partnerem Łęcznej w projekcie opracowywanym w ramach naboru wniosków prowadzonym przez euroregion⁴⁰. Łęczna i Kowel oficjalnie współpracują jako miasta partnerskie

39 https://umleczna.bip.lubelskie.pl/upload/pliki/Ur4_241.doc [dostęp: 13.08.2023].

40 Uchwała nr XXXIX/285/2006 Rady Miejskiej w Łęcznej z dnia 25 stycznia 2006 r. w sprawie nawiązania współpracy na zasadzie partnerstwa pomiędzy Samorządem Gminy Łęczna i miastem Kowel na Ukrainie.

od 1 czerwca 2006 r. W dniu 11 czerwca 2011 r. przedstawiciele władz samorządowych obu miast o 5 lat przedłużyli współpracę, podpisując kolejną umowę. Natomiast dnia 14 czerwca 2016 r, podczas uroczystych obchodów 10-lecia przyjaźni łączyńsko-kowelskiej w mieście Kowel przedstawiciele obu miast zawarli umowę o współpracy na czas nieokreślony. Gmina Łeczna i Miasto Kowel zrealizowali i rozliczyli następujące projekty dofinansowane ze środków Unii Europejskiej:

- „Dwie tradycje” – folklor miejski Łecznej i Kowla – okres realizacji: 1 lutego – 30 września 2006 r.; wartość całkowita: 16 433,08 euro; kwota dofinansowania: 12 229,61 euro. Projekt obejmował organizację festiwalu kapel ulicznych i podwórkowych w Łecznej oraz wizytę przedstawicieli partnera z Ukrainy, którzy wzięli udział w tym festiwalu;
- „Dwie kultury w trzech odsłonach” – projekt zrealizowany przez Centrum Kultury Komunalną Instytucję Kultury w Łecznej. Centrum Kultury jest jednostką organizacyjną Gminy Łeczna. Gmina była partnerem w tym projekcie. W ramach projektu przeprowadzono cykl trzech plenerowych imprez kulturalnych: Jarmark Łeczyński, Noc Świętojańska – Noc Kupały i Festiwal Kapel Ulicznych i Podwórkowych. Okres realizacji: 1 marca – 31 października 2007 r.; wartość całkowita: 101 540,88 euro; kwota dofinansowania: 76 155,66 euro. Projekt obejmował organizację tych trzech wydarzeń kulturalnych oraz wizyty przedstawicieli partnera z Ukrainy, którzy uczestniczyli w tychże trzech imprezach plenerowych;
- „Łeczna i Kowel – transgraniczne miasta dwóch tradycji i kultur” – projekt zrealizowany przez Centrum Kultury Komunalną Instytucję Kultury w Łecznej. Gmina była partnerem w tym projekcie. Wspólnie przygotowano i zrealizowano następujące działania: konferencja otwierająca projekt; Jarmark Łeczyński; Festiwal 2 Kultur w Kowlu; opracowanie wspólnej dwujęzycznej (polsko-ukraińskiej) publikacji tekstowo-fotograficznej podsumowującej i promującej projekt pt. „Bogactwa pogranicza – Łeczna i Kowel. Przyjaźń, kultura i tradycje”; konferencja kończąca i podsumowująca projekt⁴¹;
- „Wspólne dziedzictwo-wspólna tożsamość” – zintegrowana promocja zasobów dziedzictwa kulturowego w Łecznej i Kowla. Realizatorem projektu dofinansowanego w ramach Programu współpracy transgranicznej Polska-Białoruś-Ukraina 2014-2020 była Gmina Łeczna. Działania projektu: utworzenie 2 ścieżek edukacyjnych – 1 w Łecznej i 1 w Kowlu, a w tym ustawienie 19 tablic

41 <https://ck.leczna.pl/ck/projekty/862-leczna-i-kowel-transgraniczne-miasta-dwoch-tradycji-i-kultur> [dostęp: 13.08.2023].

informacyjno-tematycznych na gruncie (11 szt. w Łęcznej i 8 szt. w Kowlu); 38 tablic informacyjno-tematycznych na zewnętrznych ścianach budynków oraz 4 banery reklamowe w Kowlu. Tablice informacyjno-tematyczne planowano ustawić przy miejscach stanowiących zasoby dziedzictwa kulturowego i historycznego w Łęcznej i w Kowlu. W ramach działania zaplanowano również zorganizowanie dwóch 2-dniowych transgranicznych plenerowych imprez kulturalnych – jednej w Łęcznej i jednej w Kowlu. Działania projektu miały za zadanie służyć jako promocja zasobów dziedzictwa kulturowego Łęcznej i Kowla. W dniu 5 grudnia 2019 r. burmistrz Łęcznej podpisał umowę grantową o dofinansowanie tego mikroprojektu. Ze względu na pandemię COVID-19 termin realizacji został przesunięty z 2021 na 2022 r. Niestety działania wojenne podjęte przez Rosję przeciwko Ukrainie w lutym 2022 r. uniemożliwiły realizację wspólnego projektu. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej wyraziło zgodę na kolejną zmianę terminu i wdrażanie przedsięwzięcia po zakończeniu wojny. Sytuacja wojenna na Ukrainie nie zakończyła się w 2022 r., wobec tego Gmina Łęczna zmuszona została wypowiedzieć umowę grantową z dniem 19 listopada 2022 r.

Ponadto w ramach współpracy kilka razy do roku delegacje obu miast wzajemnie składają oficjalne wizyty w swoich siedzibach po obu stronach granicy. Zespoły artystyczne, muzycy i wykonawcy z Kowla występują w Łęcznej podczas Festiwalu Kapel Ulicznych i Podwórkowych oraz obchodów Dni Łęcznej, uświetniając te uroczystości. Plastycy kowelscy uczestniczą w międzynarodowych plenerach malarskich w Łęcznej. Młodzież z Kowla wzięła udział w wymianie uczniów w Łęcznej podczas wakacji letnich. Ważnym momentem dotychczasowej współpracy partnerskiej było wsparcie materialne i pomoc charytatywna ze strony Łęcznej udzielone miastu Kowel podczas epidemii grypy w Ukrainie w listopadzie i grudniu 2009 r. Samorząd gminy Łęczna przekazał miastu Kowel lekarstwa i środki medyczne. Nauczyciele oraz przedstawiciele szkół i lokalnego samorządu rokrocznie udzielali wsparcia materialnego Polskiej Szkole w Kowlu. Przekazywane były książki, podręczniki, materiały dydaktyczne, pomoce szkolne – w tym multimedialne⁴².

42 Źródło: Opracowanie na podstawie informacji przekazanych przez Urząd Miejski w Łęcznej w dniu 20 czerwca 2023 r.

Żyraków

Gmina Żyraków jest gminą wiejską położoną w powiecie dębickim w województwie podkarpackim o powierzchni 110,43 km² zamieszkałą przez 14 379 mieszkańców. Gmina należy do Związku Gmin Dorzecza Wisłoki, który zrzesza 22 gminy z województwa podkarpackiego i małopolskiego. Jednym z celów tego związku jest współpraca z samorządami Ukrainy. W dniu 6 grudnia 2019 r. w Jaśle podpisano umowę o nawiązaniu partnerstwa oraz współpracy z miastem Mena z regionu Czernihów w Ukrainie⁴³. Zarząd Związku Gmin Dorzecza Wisłoki nawiązał współpracę z Fundacją Rozwoju Demokracji Lokalnej Podkarpackiego Ośrodka Samorządu Terytorialnego w zakresie polsko-ukraińskiej współpracy na rzecz budowy samorządności w Europie Wschodniej. Wynikiem podjętych działań była wspólna organizacja w dniach od 13 do 18 maja 2018 r. wydarzenia pn. „Europejskie Dni Samorządności. Polsko-ukraińska Współpraca na rzecz budowy samorządu i integracji Europy Wschodniej”, połączonego z wizytą studyjną delegacji samorządów z obwodu czernihowskiego oraz instytucji samorządowych i pracowników naukowych wyższych uczelni. Samorządowcy z Ukrainy zapoznali się z organizacją i funkcjonowaniem samorządu terytorialnego, dobrymi praktykami i możliwościami współpracy międzygminnej oraz odwiedzili wiele interesujących obiektów zrealizowanych na terenie gmin należących do związku. Wydarzenie to stało się również doskonałą okazją przekazania partnerom ukraińskim swoich doświadczeń z zakresu budowy nowoczesnej samorządności i społeczeństwa obywatelskiego w kontekście starań Ukrainy o akcesję do Unii Europejskiej.

W dniach 15 czerwca 2018 r. oraz 12 września 2018 r. Związek Gmin Dorzecza Wisłoki gościł w ramach wizyt studyjnych przedstawicieli ukraińskich organizacji rządowych, instytucji samorządowych oraz pracowników naukowych wyższych uczelni. Związek przedstawił efekty realizowanych inwestycji w zakresie ochrony środowiska, w tym inwestycji w zakresie gospodarki wodno-ściekowej oraz odnawialnych źródeł energii.

Kolejnym etapem współpracy była wizyta studyjna przedstawicieli gmin zrzeszonych w Związku Gmin Dorzecza Wisłoki w obwodzie czernihowskim w dniach od 13 do 17 maja 2019 r. w ramach współpracy z Siewierskim Instytutem Badań Regionalnych, Czernihowskim Centrum Przekwalifikowania i Doksztalcania Władz Publicznych, Samorządów Lokalnych, Przedsiębiorstw Państwowych, Instytucji i Organizacji, zjednoczonymi gromadami terytorialnymi oraz Departamentem Informacji i Stosunków

43 <http://bip.zyrakow.pl/index.php?c=getfile&id=629> [dostęp: 13.08.2023].

Publicznych Administracji Państwowej Obwodu Czernihowskiego. Wizyta ta wpisała się w obchody Dni Europy w Ukrainie. Podczas wizyty delegacja polskich samorządów spotkała się z najwyższymi władzami obwodu czernihowskiego, a w dniu 14 maja 2019 r. w Czernihowie odbyła się konferencja „Realizacja projektów rozwoju regionalnego na podstawie współpracy pomiędzy gminami: doświadczenia polskie” z udziałem samorządowców ZGDW i obwodu czernihowskiego. Podczas wizyty studyjnej delegacja samorządowców odwiedziła gromady terytorialne: Mena, Sławutycz, Horodnia, Snowśk, Koriukówka, Płysky, w których odbyły się liczne dyskusje, panele dotyczące organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego oraz dobrych praktyk samorządowych. W trakcie wizyty kolejne gminy związku nawiązały współpracę z gromadami obwodu czernihowskiego, m.in. w dziedzinie kultury i wymiany młodzieży, ustalono także formy wsparcia dla polskich szkół. Samorządowcy obydwu krajów postanowili, że współpraca będzie kontynuowana w kolejnych latach, mając na uwadze dalszą wymianę dobrych praktyk samorządowych oraz możliwość podjęcia wspólnych inicjatyw i projektów partnerskich.

W dniach od 1 do 8 grudnia 2019 r. z wizytą w gminach związku przebywali uczniowie i nauczyciele ze Szkoły Muzycznej im. Nathana Rakhlina w Snowśku. Uczniowie uczestniczyli w wydarzeniach artystycznych w gminach, podczas których występowali z koncertami, brali udział w spotkaniach integracyjnych w szkołach oraz poznawali region. W dniu 6 grudnia 2019 r. w Jasielskim Domu Kultury odbyło się uroczyste podpisanie umów partnerskich pomiędzy gromadami z obwodu czernihowskiego z Ukrainy i gminami z terenu ZGDW: Gmina Brzostek z Gromadą Płysky, Gmina Pilzno z Gromadą Sośnica, Gmina Żyraków z Gromadą Mena. Wydarzeniu temu towarzyszył koncert „Młodzi utalentowani” w wykonaniu muzyków ze snowśkiej Szkoły Muzycznej im. Nathana Rakhlina z Ukrainy i artystów z Jasielskiego Domu Kultury. W koncercie uczestniczyło ok. 200 osób, w tym przedstawiciele parlamentu RP, władz samorządowych szczebla wojewódzkiego, powiatowego i gminnego, dyrektorzy szkół i instytucji oraz młodzież szkolna.

W dniach od 4 do 5 lutego 2020 r. przedstawiciele Związku Gmin Dorzecza Wisłoki uczestniczyli w XIII Forum Europa–Ukraina organizowanym przez Instytut Studiów Wschodnich z Warszawy. Głównym tematem forum były kwestie związane z kontynuacją procesu reform i modernizacji Ukrainy. Debaty koncentrowały się na kluczowych kwestiach modernizacji i rozwoju potencjału gospodarczego Ukrainy, możliwości regionów oraz współpracy z partnerami z Polski i innych państw europejskich.

W dniach od 14 do 19 września 2021 r. przedstawiciele Związku Gmin Dorzecza Wisłoki na zaproszenie gromad ukraińskich oraz Rady Obwodu Czernihowskiego i Administracji Państwowej Obwodu Czernihowskiego uczestniczyli w wizycie studyjnej

pn. „Gminy polskie i gromady ukraińskie: Idziemy razem”, która wpisała się w obchody 30-lecia odzyskania niepodległości przez Ukrainę. Celem wizyty było rozwijanie partnerstw samorządowych. Przedstawiciele związku odwiedzili gromady: Dobrianka, Sośnica, Baturyn, Nowogród Siewierski, Mena, Sedniv, Nieżyn.

W dniu 10 czerwca 2022 r. w Szkole Podstawowej w Siedliskach-Bogusz (gmina Brzostek) odbył się Finał polsko-ukraińskiego konkursu wiedzy historycznej „Wspólne Dziedzictwo”. Pomimo trwającej wojny w Ukrainie udało się przeprowadzić konkurs, który był planowany na kilka tygodni wcześniej. Najpierw przeprowadzone zostały eliminacje, które odbyły się w gminach Żyraków, Pilzno i Brzostek oraz w ukraińskich gromadach Baturyn, Pliszki, Mena i Sośnica. Konkurs zorganizowano między gminami należącymi do Związku Gmin Dorzecza Wisłoki a partnerami z Ukrainy, których łączą podpisane w 2019 r. porozumienia partnerskie⁴⁴.

Pomoc Ukrainie polskich jst podczas trwającego konfliktu zbrojnego – egzemplifikacja

Od pierwszych chwil wojny w Ukrainie pomoc potrzebującym niosły samorządy oraz społeczności lokalne. Możliwość udzielania takiej pomocy usankcjonowała specustawa (12 marca 2022 r. w Dzienniku Ustaw została opublikowana ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa [Dz. U. z 2022 r., poz. 583] z mocą wsteczną od 24 lutego 2022 r.). Przepisy dotyczą przede wszystkim zatwierdzania (legalizacji) pobytu w Polsce Ukraińców, którzy schronili się tutaj przed wojną. Ustawa reguluje też kwestie związane z zatrudnieniem, opieką zdrowotną, edukacją i udzielaną im pomocą, przesądzając w art. 12 ust. 4, że jednostka samorządu terytorialnego, związek jednostek samorządu terytorialnego lub związek metropolitalny mogą z własnej inicjatywy i w zakresie posiadanych środków zapewnić pomoc obywatelom Ukrainy, którzy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa przybyli na terytorium RP bezpośrednio z terytorium Ukrainy. Ważne miejsce w ustawie o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2022 r., poz. 583) zajmują regulacje wskazujące zakres wsparcia zapewnianego przez wojewodów oraz jednostki samorządu terytorialnego, na których spoczywa ciężar udzielenia doraźnej

⁴⁴ Źródło: Opracowanie na podstawie informacji przekazanych przez Urząd Gminy Żyraków w dniu 19 czerwca 2023 r.

pomocy osobom przybywającym z Ukrainy. Zakres pomocy udzielanej przez konkretną JST czy związek jednostek samorządu terytorialnego lub związek metropolitalny musi zostać określony w uchwale organu stanowiącego. Natomiast formy i tryb udzielania pomocy określa już właściwy organ wykonawczy – art. 12 ust. 5 specustawy. Taki podział kompetencji między organami JST daje pole do działań o dużym stopniu elastyczności. Organ wykonawczy, działając w wyznaczonym mu przez radę gminy czy powiatu zakresie, ma możliwość szybkiego dostosowania pomocy do zmieniających się potrzeb, co może wynikać choćby ze zwiększającej się liczby uchodźców na terenie objętym właściwością JST⁴⁵. Specustawa nowelizuje samorządowe ustawy ustrojowe, dając jednostkom samorządu terytorialnego, ich związkom oraz zrzeszeniom podstawę prawną do udzielania pomocy, w tym finansowej, samorządom innych państw. Podstawą udzielania tej pomocy jest uchwała organu stanowiącego gminy, związku międzygminnego lub właściwego organu statutowego stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego⁴⁶. Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa warunkuje im dostęp do świadczeń po otrzymaniu numeru PESEL.

W związku z trwającą wojną w Ukrainie wsparcie dla swoich miast partnerskich okazywały także polskie samorządy. Opisywana powyżej współpraca międzynarodowa wybranych polskich JST często graniczących z Ukrainą nie skończyła się wraz z rozpoczęciem weń wojny. Zakres współpracy zależny był od sytuacji w Ukrainie, a pomoc polegała m.in. na przyjmowaniu uchodźców, organizacji zbierek i transportu darów do Ukrainy oraz wsparciu uchodźców w Polsce.

Chełm

Od dnia 24 lutego 2022 r. do Chełma przybyło 190 000 osób (przejściem kolejowym, drogowym i pieszym) z Ukrainy, Miasto Chełm podejmowało szereg działań mających na celu pomoc obywatelom Ukrainy w poszczególnych punktach informacyjno-recepcyjnych miasta (dworzec główny PKP, Miejska Hala Sportowa, Centrum Pomocy Humanitarnej „Lwowska”, Chełmskie Centrum Aktywności Gospodarczej – punkt magazynowy, Miejski Sztab Pomocy dla Ukrainy – punkt pomocowy przy ul. Piotra Skargi 11), prowadząc m.in.:

45 Dz.U.2023.103 t.j. Akt obowiązujący, wersja od: 27 czerwca 2023 r. do: 13 lipca 2023 r.

46 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, (Dz. U. z 2023 r. poz. 40).

- tymczasowe przejście graniczne do 15 czerwca 2022 r.,
- dostępny punkt medyczny do 15 czerwca 2022 r.,
- zapewnienie wyżywienia uchodźcom,
- zapewnienie podstawowych artykułów kosmetycznych i higienicznych,
- organizację transportów pociągami i autobusami do miast na terenie Polski i do innych krajów Europy (Niemcy, Szwecja, Łotwa, Francja, Włochy),
- zapewnienie noclegu i możliwości wypoczynku uchodźcom,
- rejestrację wolontariuszy,
- organizację zbiórek darów,
- organizację transportów humanitarnych na Ukrainę⁴⁷.

Hrubieszów

Od początku konfliktu zbrojnego w Ukrainie punkt recepcyjny w Hrubieszowskim Ośrodku Sportu i Rekreacji, poza główną działalnością pomocową dla napływających uchodźców, stał się również magazynem i hubem przeładunkowym dla pomocy rzeczowej skierowanej bezpośrednio na terytorium ogarnięte wojną. Według danych posiadanych przez Punkt Recepcyjny, wykonano 95 udokumentowanych przewozów darów w związku z kryzysem humanitarnym. Należy zwrócić uwagę na fakt, że szacunkowo co najmniej drugie tyle transportów zostało wykonanych bez dokumentowania z uwagi na fakt organizowania ich przez mieszkańców miasta, obywateli Ukrainy i wolontariuszy działających w punkcie recepcyjnym, dla których punkt ten stał się bazą logistyczną. Pomoc kierowana na terytorium Ukrainy była niejednokrotnie odpowiedzią na konkretne prośby otrzymane od władz miast ukraińskich:

- transporty z Hrubieszowa trafiały do takich miejscowości jak: Nowożytyńsk, Żytomierz, Szack, Dniepr, Charków, Łuck, Kijów, Lwów, Makarów, Chersoń, Sumy, Niemirów, Czernihów, Hołowno, Kowel, a także do miast partnerskich Sokala i Włodzimierza Wołyńskiego (m. in. zawieszone osobiście przez władze Miasta Hrubieszowa),
- kierowano pomoc bezpośrednio do instytucji np. do Ukraińskiej Fundacji „Razem dla życia”, która pomaga dzieciom z chorobą nowotworową, do administracji

⁴⁷ Źródło: Opracowanie na podstawie informacji przekazanych przez Urząd Miasta Chełma w dniu 16 czerwca 2023 r.

cywilno-wojskowej w Szacku, do szpitali w Łucku, Charkowie i Równem, a także do ochotniczego batalionu „Donbass”;

- wspomagano również działania pomocowe na przejściach granicznych w Zosinie i Dołhobyczowie,
- pomoc rzeczowa z HOSiR-u była kierowana także do innych punktów pomocowych w Polsce np. do Dębicy czy Zamościa,
- przekazano 2 agregaty prądotwórcze dla administracji miasta Sokal w związku z przerwami w dostawach prądu⁴⁸.

Jarosław

Uruchomione zostały infolinie oraz punkty informacyjne dla uchodźców z Ukrainy i mieszkańców Jarosławia. Zorganizowano autokarowy transport uchodźców z granicy do punktu recepcyjnego. Opracowano bazę danych zawierającą wykaz mieszkańców Jarosławia, którzy zadeklarowali zapewnienie zakwaterowania i wyżywienia dla uchodźców oraz przyjmowano zgłoszenia dot. udzielania doraźnej pomocy rzeczowej dla uchodźców z Ukrainy. Zorganizowano zbiórki odzieży i żywności na rzecz uchodźców z Ukrainy. Uczestniczono w zapewnieniu wyżywienia uchodźcom gromadzącym się na stacji PKP jako punkcie przesiadkowym oraz zorganizowano doraźne miejsce wypoczynku na bazie zasobów magazynu OC. Zakupiono i przekazano na rzecz partnerskiego miasta Jaworów pomoc rzeczową w postaci agregatu prądotwórczego, namiotów oraz megafonów. Zorganizowano punkty magazynowo-przeładunkowe pomocy humanitarnej przekazywanej przez instytucje z zagranicy na rzecz Ukrainy oraz organizowano szereg transportów na Ukrainę. Zorganizowano obsługę uchodźców w zakresie nadawania numerów PESEL, nawiązano współpracę w tym zakresie z PWSTE w Jarosławiu. Zawarto umowę z zakładem fotograficznym w zakresie nieodpłatnego wykonywania zdjęć biometrycznych. Zorganizowano naukę w jarosławskich szkołach podstawowych dla najmłodszych uchodźców z terenu Ukrainy⁴⁹.

48 Źródło: Opracowanie na podstawie informacji przekazanych przez Urząd Miasta Hrubieszowa w dniu 12 czerwca 2023 r.

49 Źródło: Opracowanie na podstawie informacji przekazanych przez Urząd Miasta Jarosławia.

Kolbuszowa

Urząd Miejski w Kolbuszowej prowadził intensywne działania informacyjne. Przede wszystkim dotyczące pomocy, jaką mogą otrzymać uchodźcy w Polsce, oraz o wysyłanych darach do Ukrainy. Od początku napaści Rosji na Ukrainę 24 lutego 2022 r. na stronie UM ukazało się blisko 50 tekstów dotyczących Ukrainy, a także stała zakładka z treściami przeznaczonymi dla obywateli Ukrainy. Organizowano zbiórki darów, organizowano zajęcia dla dzieci uchodźców. Strażacy OSP z Nowej Wsi przekazali do partnerskiego samorządu Stary Sambor strażacki wóz bojowy star 244 ze zbiornikiem o pojemności 2500 litrów z autopompą, wyposażony w agregat prądotwórczy, piłę spalinową oraz armaturę strażacką zapewniającą gotowość do akcji ratowniczej wraz z 9 kompletami kombinezonów specjalnych. Na terenie gminy w miejscowości Nowa Wieś działa Gminny Magazyn Darów dla Ukrainy, w którym są zbierane, sortowane i pakowane produkty do transportu za wschodnią granicę oraz dla uchodźców. Produkty przekazywane są przez mieszkańców gminy podczas organizacji różnego rodzaju zbiórek, w które zaangażowane są instytucje, stowarzyszenia, szkoły, przedszkola, jednostki OSP, sołectwa oraz firmy działające na terenie gminy Kolbuszowa. Od początku rosyjskiej inwazji na Ukrainę z Kolbuszowej wyruszyło wiele transportów z darami dla potrzebujących w Ukrainie. Transporty darów zostały zorganizowane tak, aby trafiły do konkretnych miejscowości w Ukrainie, m.in. do: Odessy, Równego, Lwowa, Romanowa, Tarnopola i Starego Sambora – miasta partnerskiego Kolbuszowej. Akcje były organizowane przy współpracy z lokalnymi jednostkami, stowarzyszeniami i firmami. W domu noclegowym Fundacji na Rzecz Kultury Fizycznej i Sportu w Kolbuszowej przy ul. Wolskiej Gmina Kolbuszowa przygotowała 60 miejsc do tymczasowego przyjmowania uchodźców z Ukrainy. Dodatkowo w razie potrzeby miejsca przygotowane zostały również we wszystkich jednostkach ochotniczych straży pożarnych działających na terenie gminy. W dniu 8 marca 2022 r. z okazji Dnia Kobiet w Kolbuszowej odbył się marsz Nordic Walking pod znakiem solidarności z Ukrainą i sprzeciwu wobec wojny. W marszu wzięli udział mieszkańcy oraz Ukrainki z dziećmi przebywające na terenie gminy. 12 marca 2022 r. Miejski Dom Kultury w Kolbuszowej zorganizował koncert pn. „Kolbuszowa dla Ukrainy”. Celem koncertu była zbiórka środków na pomoc humanitarną dla wschodnich sąsiadów. Zebrane w trakcie wydarzenia fundusze zostały przekazane Polskiej Akcji Humanitarnej w ramach akcji SOS Ukraina. 31 marca 2022 r. w budynku Fundacji na Rzecz Kultury Fizycznej i Sportu w Kolbuszowej odbyło się spotkanie władz samorządowych gminy Kolbuszowa z zarządem firmy Wienerberger i uchodźcami wojennymi z Ukrainy. Firma w różnej formie przekazała łącznie ponad 130 tysięcy złotych. Pieniądze zostały przeznaczone na zakup łóżek polowych,

kompletów pościeli, w tym kołdry, poduszki, poszewki, oraz remont sanitariatów i wykup posiłków dla uchodźców przebywających w hotelu fundacji. Wienerberger zapewniła również mieszkanie dla 2 rodzin, które uciekły przed wojną. Przedstawiciele firmy zapoznali się także z zakresem i formami pomocy dla obywateli Ukrainy przebywającymi na terenie gminy Kolbuszowa. 27 kwietnia 2022 r. na stadionie miejskim w Kolbuszowej rozegrany został wyjątkowy turniej piłkarski chłopców z gminy Kolbuszowa i zaprzyjaźnionych miast ukraińskich pod patronatem burmistrza Kolbuszowej. Do miasta przyjechały ukraińskie drużyny z Nowojaworowska i Szkła. W okresie świąt wielkanocnych Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Kolbuszowej przygotował paczki świąteczne z najpotrzebniejszymi produktami: żywność, środki higieny i czystości, zabawki dla dzieci. 14 kwietnia 2022 r. Fundacja na Rzecz Kultury Fizycznej i Sportu w Kolbuszowej na terenie lasu obok stadionu zorganizowała wspólne sadzenie drzew i malowanie pisanek dla dzieci. W wydarzeniu wzięły udział dzieci z Ukrainy przebywające w gminie oraz najmłodsi harcerze z Hufca ZHP im. Janka Bytnara w Kolbuszowej wraz z opiekunami. 20 grudnia 2022 kolbuszowski św. Mikołaj przybył do Starego Sambora oraz Turki w Ukrainie. Rozdawał prezenty zebrane przez dzieci i młodzież ze szkół i przedszkoli gminy i powiatu kolbuszowskiego. Podarunki zostały zebrane w ramach akcji „Świąteczna paczka od ucznia i przedszkolaczka – paczki dla dzieci z Ukrainy”. Oprócz prezentów dla dzieci przekazana została również pomoc w postaci pakietów żywnościowych, odzieży oraz najpotrzebniejszych produktów dla uchodźców oraz walczących na froncie. 25 listopada 2022 r. delegacja Gminy Kolbuszowa udała się do Starego Sambora, miasta partnerskiego Kolbuszowej. Przekazane zostały paczki żywnościowe oraz łóżka i materace. Wizyta była również okazją do wstępnego omówienia możliwości uczestnictwa miast w projekcie współpracy transgranicznej w ramach programu Polska–Ukraina 2021-2027. Podczas wizyty delegacja odwiedziła jednostkę OSP, do której trafił wóz strażacki przekazany przez OSP Nowa Wieś. 15 marca 2023 r. oraz 16 maja 2023 r. w Kolbuszowej odbyły się spotkania przedstawicieli samorządów Kolbuszowej i Starego Sambora dotyczące możliwości uczestnictwa miast w projekcie współpracy transgranicznej w ramach Programu Interreg NEXT Polska–Ukraina 2021-2027, omówieniu założeń projektu i zaplanowania dalszych działań w tym kierunku⁵⁰.

50 Źródło: Opracowanie na podstawie informacji przekazanych przez Urząd Miejski w Kolbuszowej w dniu 27 czerwca 2023 r.

Kraśnik

Miasto wspólnie z pracownikami Centrum Kultury i Promocji w Kraśniku oraz Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej i wolontariuszami zorganizowało magazyn pomocowy, z którego przez kilka miesięcy mogły korzystać wszystkie osoby przebywające na terenie Kraśnika i okolic. W mediach społecznościowych uruchomiono grupę wsparcia, za której pomocą wolontariusze oraz Ukraińcy zgłaszali swoje potrzeby. Zorganizowano dwa transporty sprzętu i żywności dla mieszkańców miast partnerskich tj. Turijska i Korostenia⁵¹.

Lublin

Miasto Lublin w zróżnicowany sposób pomaga obywatelom Ukrainy. W pierwszych dwóch miesiącach przez miasto tranzytem przeszło około 1,3 mln uchodźców, w tym 138 tys. spędziło w mieście przynajmniej jedną noc. W chwili obecnej szacuje się, że w mieście nadal przebywa ok 40 tys. Ukraińców⁵². 24 lutego 2022 r. powołano Lubelski Społeczny Komitet Pomocy Ukrainie koordynujący działania władz samorządowych, organizacji pozarządowych i wolontariuszy mające na celu zapewnienie uchodźcom niezbędnej informacji, opieki, schronienia oraz wyżywienia. W ciągu pierwszych 24 godzin powstała całodobowa infolinia udzielająca informacji w pięciu językach. Dla przybywających do miasta uchodźców utworzono 16 punktów zbiorowego zakwaterowania, głównie w domach akademickich, szkołach i obiektach sportowych. Zorganizowano zbiórkę środków pierwszej pomocy, artykułów higienicznych, lekarstw oraz żywności. Część darów na bieżąco przekazywana była przebywającym na terenie Lublina obywatelom Ukrainy, lub przy pomocy miast partnerskich dystrybuowana na teren Ukrainy. Lublin koordynował zbiórkę i dystrybucję darów na rzecz ukraińskich samorządów także wśród międzynarodowych instytucji pomocowych. Łącznie do Ukrainy wysłano ponad 100 transportów kołowych (tirów) i jeden kolejowy z pomocą humanitarną. Urzędnicy pomagali przy wypełnianiu dokumentów związanych z legalizacją pobytu czy uzyskaniem numeru PESEL i przyznaniem świadczeń pomocowych. Lublin udostępnił na swoich stronach internetowych i portalach materiały informacyjne

51 Źródło: Opracowanie na podstawie informacji przekazanych przez Urząd Miasta Kraśnik w dniu 9 czerwca 2023 r.

52 Dane szacunkowe na czerwiec 2023 r.

w języku ukraińskim oraz przygotował broszury informacyjne. Z czasem zaczęto organizować naukę języka polskiego dla dorosłych obywateli Ukrainy, prowadzić doradztwo zawodowe oraz pomoc w poszukiwaniu pracy. Lublin zapewnił uchodźcom możliwość bezpłatnego korzystania z oferty sportowej czy kulturalnej w obiektach znajdujących się w zasobach miasta (baseny, sale gimnastyczne, centra kultury itp.). W ramach pomocy humanitarnej dla Ukrainy za pośrednictwem Lublina przekazano między innymi transporty z najbardziej niezbędnymi produktami od miast partnerskich Lublina z zachodniej Europy (Francji, Niemiec, Włoch, Wielkiej Brytanii i ze Szwajcarii). Lubelski Społeczny Komitet Pomocy Ukrainie został laureatem Nagrody Fundacji im. Janiny Paradowskiej i Jerzego Zimowskiego za 2022 r. W Lublinie powstała Ukraińska Sobotnia Szkoła im. prof. Michała Łesiowa utworzona z inicjatywy Fundacji Kultury Duchowej Pogranicza. W zajęciach z języka ukraińskiego jako ojczystego oraz historii i kultury uczestniczyło ok. 150 dzieci. Miasto podejmuje również działania na rzecz włączania poprzez kulturę uchodźców w życie miasta. Miejskie instytucje kultury oferują zajęcia kulturalne dla dzieci i młodzieży. Zorganizowano kilkanaście polsko-ukraińskich pikników rodzinnych „Integracje”, uruchomiono świetlicę dla dzieci i młodzieży uchodźczej oraz przyjazną, sensoryczną salę dla dzieci z przestrzenią dla rodziców. Lublin prowadzi bazę danych z informacjami o zatrudnieniu w firmach prowadzących działalność gospodarczą w mieście i/lub województwie lubelskim. Pracodawcy mogą zgłaszać oferty pracy poprzez specjalnie opracowany formularz. Wszystkie oferty są tłumaczone na język ukraiński i umieszczane na uruchomionej w tym celu podstronie miasta Lublin. Lubelska służba zdrowia zaangażowała się w pomoc zarówno poszkodowanym bezpośrednio w wyniku działań wojennych, jak również przyjmując na leczenie ciężko chorych pacjentów z Ukrainy, przede wszystkim dzieci. Uniwersytecki Szpital Dziecięcy przyjmuje dzieci z Ukrainy chore na nowotwory i ciężkie, zagrażające życiu choroby krwi. Ogółem w siedmiu szpitalach publicznych zrzeszonych w Kłastrze Lubelska Medycyna udzieliła uchodźcom ponad 9000 świadczeń medycznych. Zespoły medyczne pracowały na granicy i w głównych węzłach komunikacyjnych. Podmioty medyczne, firmy, organizacje pozarządowe przekazywały placówkom medycznym w Ukrainie ambulanse i samochody transportowe, wyposażenie szpitalne i sprzęt specjalistyczny, a także leki i środki ochrony osobistej. Do dyspozycji wszystkich osób przebywających w Polsce uciekających przed wojną pozostaje miejski system nieodpłatnej pomocy prawnej funkcjonujący na podstawie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej.

Aktualna informacja o pomocy udzielanej obywatelom Ukrainy przybyłym w wyniku konfliktu zbrojnego na terytorium tego kraju znajduje się na stronie miasta⁵³.

Łęczna

Gmina Łęczna przede wszystkim pomocy udzieliła partnerskiemu miastu Kowel poprzez:

- zbiórkę darów rzeczowych (przekazano m.in. agregat prądotwórczego),
- organizowanie transportu autokarowego na przejście graniczne Dorohusk – Jagodziny w celu zawiezienia zebranych darów rzeczowych oraz odebrania i przewozu obywateli Ukrainy do Łęcznej,
- przygotowanie łącznie 60 miejsc noclegowych dla obywateli Ukrainy w obiektach należących do Gminy Łęczna⁵⁴.

Żyraków

Od 24 lutego 2022 r., czyli od rozpoczęcia agresji rosyjskiej na niepodległą Ukrainę, mieszkańcy gminy Żyraków aktywnie włączyli się w pomoc ofiarom wojny. Wspólnymi siłami urząd gminy, szkoły, przedszkola i organizacje pozarządowe zorganizowały wsparcie dla obywateli Ukrainy, którzy przybyli do gminy, jak również dla ludności ukraińskiej, która pozostała w swoim kraju. Już 28 lutego 2022 r. podczas sesji Rady Gminy Żyraków została podjęta uchwała dotycząca stanowiska w sprawie agresji Federacji Rosyjskiej na niepodległą Ukrainę. Rada gminy wraz z wójtem gminy Żyraków w imieniu mieszkańców zadeklarowali gotowość pomocy, ścisłą współpracę i udzielenie wsparcia humanitarnego. Stanowisko to jest szczególnie ważne w kontekście bliskiej partnerskiej współpracy z miastem Mena w obwodzie czernihowskim w Ukrainie. W budynku Centrum Kultury i Promocji w Woli Żyrakowskiej został utworzony główny punkt zbiórki darów dla Ukrainy. W ten sposób zbierane były różnego rodzaju artykuły spożywcze z długim terminem ważności, artykuły chemiczne, higieniczne, odzież

53 <https://lublin.eu/lublin/aktualnosci/miasto-lublin-pomaga-obywatelom-ukrainy,9392,66,1.html> [dostęp: 13.08.2023].

54 Źródło: Opracowanie na podstawie informacji przekazanych przez Urząd Miejski w Łęcznej w dniu 20 czerwca 2023 r.

i akcesoria dla dzieci. 9 marca 2022 r. Gmina Żyraków przekazała środki medyczne dla rannych na Ukrainie. Z kolei 25 marca 2022 r. z gminy Żyraków wyruszył transport z żywnością, środkami chemicznymi i odzieżą skierowany do miasta partnerskiego Mena w obwodzie czernihowskim. Pomoc humanitarna dla tego obwodu organizowana była wspólnie z samorządami powiatu dębickiego. W odpowiedzi na wciąż pojawiające się potrzeby zbierane były określone artykuły. Jedną z akcji była pomoc pn. „Kobiety gminy Żyraków kobietom z Czernihowa”, podczas której zbierano artykuły higieniczne (takie jak podpaski, tampony, mydła w kostce, chusteczki nawilżające) oraz chemię gospodarczą, które trafiły do kobiet w obwodzie czernihowskim. Inną formą pomocy było przygotowywanie posiłków dla uchodźców z Ukrainy i kierowców przewożących dary do Ukrainy. W tę pomoc zaangażowały się koła gospodyń wiejskich z terenu gminy Żyraków. Osoby prywatne przyjęły uchodźców w progi własnych domów, w tym celu również specjalnie remontowali i wyposażali puste pomieszczenia w swoich domostwach. Podczas koncertu z okazji Dnia Kobiet Centrum Kultury i Promocji zorganizowało zbiórkę funduszy pn. „Pomoc dla Ukrainy”. Udało się zebrać kwotę 4000,83 zł i 1 funt, za które Gmina Żyraków zakupiła środki medyczne. Ponadto pracownicy Urzędu Gminy w Żyrakowie, Centrum Kultury i Promocji w Żyrakowie i Zespołu Obsługi Finansowo-Administracyjnej Szkół jako wolontariusze pomagali uchodźcom z Ukrainy na dworcu kolejowym w Przemyśle. Świetlice wiejskie z terenu gminy Żyraków nadal zapraszają dzieci i młodzież z Ukrainy, które już na pierwszych spotkaniach z łatwością integrowały się ze społecznością lokalną, m.in. w Zasowie i Woli Żyrakowskiej. W Szkolnym Schronisku Młodzieżowym w Zespole Szkół w Straszęcinie w terminie od 28 marca do 28 czerwca 2022 r. przebywała 24-osobowa młodzieżowa drużyna pływaków z Kijowa. Gmina Żyraków współuczestniczyła w przekazaniu czterech wozów strażackich dla partnerskiego miasta Mena w Ukrainie. Samochody dostarczyli konwojem strażacy z Niemiec⁵⁵.

Podsumowanie

Jednym z obszarów działalności samorządów jest prowadzenie współpracy międzynarodowej. Charakter tego zadania wynika z jego umocowania konstytucyjnego, jednakże mającego charakter fakultatywny, uzależniony od woli danej jednostki samorządu

55 Źródło: Opracowanie na podstawie informacji przekazanych przez Urząd Gminy Żyraków w dniu 19 czerwca 2023 r.

terytorialnego. Realizowanie samorządowej współpracy międzynarodowej uzależnione jest od wielu czynników, w tym także tych o charakterze społecznym, prawnym, ekonomicznym oraz promocyjnym. Dokonując analizy zagadnień związanych z międzynarodową współpracą jednostek samorządu terytorialnego, warto podkreślić, iż dzięki procesom europeizacji możliwości finansowe realizacji wspólnych przedsięwzięć są większe ze względu na możliwości skorzystania z funduszy europejskich. Wstąpienie Polski w struktury Unii Europejskiej pozwala polskim samorządom na korzystanie z różnorodnych form pomocy finansowej, dzięki której mogą efektywniej działać na obszarze międzynarodowym. Ważnym aspektem procesów wpływających na tworzenie i realizowanie samorządowej współpracy międzynarodowej są podstawy prawne, które można analizować w kategoriach źródeł prawa krajowego, prawa międzynarodowego publicznego, prawa wspólnotowego UE. Zasady, na jakich jednostki samorządu terytorialnego mogą korzystać z praw, o których mowa w art. 172 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, określa ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (dotyczy wszystkich szczebli samorządu). Należy podkreślić, że współpraca międzynarodowa, której głównymi realizatorami są jednostki samorządowe, wpływa na kreowanie wizerunku Polski poza granicami kraju oraz rozwój lokalnych społeczności, stanowiąc jednak tylko fragment większej całości promocji Polski za granicą i jej stosunków dyplomatycznych. Rozwój procesów sieciowania miast partnerskich, a także ich wieloletnie relacje sprawiają, iż w sposób naturalny są to narzędzia do wykorzystania w formie przekazników polskiej polityki zagranicznej. Funkcjonowanie jednostek samorządowych na arenie międzynarodowej wpisuje się także w proces budowania nowej jakości w stosunkach międzynarodowych opartych przede wszystkim na więziach między społecznościami lokalnymi. Dzięki tej formie aktywności stosunki międzyludzkie stają się mniej sformalizowane, budują się naturalne relacje międzyludzkie, co w konsekwencji prowadzi do przełamywania stereotypów przez obywateli różnych państw. Warto zwrócić uwagę na bogate doświadczenie polskich samorządów w realizowaniu współpracy międzynarodowej oraz na dalsze perspektywy rozwoju tego obszaru.

Bibliografia

LITERATURA:

Dołzbłasz S., Raczyk A., *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej*, 2009, s. 26.

Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011, s. 445.

Kisała M., *Przystępowanie jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych* [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, (red.) B. Dolnicki, Warszawa, s. 282.

Szewczak M., Ganczar M., Jaszczuk P., *Raport badawczy na temat „Współpraca międzynarodowa miast polskich”, „Badania i Raporty”, nr 3, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, Łódź, 2016, str. 22-23.*

Wieczorek I., Głab A., *Zadania administracji samorządowej w zakresie współpracy transgranicznej* [w:] *Wybrane aspekty współpracy transgranicznej polskich samorządów w kontekście przemian prawa Unii Europejskiej* pod red. Wieczorek I., Ganczar M., Wydawnictwo Naukowe Doctrina, Łódź 2016, s.9.

Wieczorek I., Szewczak M., *Współpraca międzynarodowa miast polskich. Doświadczenia JST*, Wydawnictwo NIST, Łódź 2018, s. 15.

AKTY PRAWNE:

Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi z dnia 21 maja 1980r., Dz. U. z 1993r., Nr 61, poz. 287.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985r., Dz. U. z 1994r., Nr 124, poz. 607.

Dz. U. 2005r. Nr 90, poz. 759.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polski, Dz. U. z 1997r., nr 78, poz. 483.

Dz. U. nr 91 poz. 1009.

Art. 3 ustawy o zasadach przystępowania.

Art. 6 ustawy o zasadach przystępowania.

Ustawa z 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591.

Art. 84a ustawy o samorządzie gminnym.

Art. 18 ust. 2 pkt. 12a ustawy o samorządzie gminnym.

Dz.U.2023.103 t.j. Akt obowiązujący, Wersja od: 27 czerwca 2023 r. do: 13 lipca 2023 r.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

ŹRÓDŁA INTERNETOWE:

Jarosz A., *Rola współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego w promowaniu Polski za granicą*, Ekspertyzy i opracowania NIST, nr 22, 2016., str. 1-2, [https://nist.gov.pl/files/texts/1469452923_Ekspertyza_22\(2016\)Rola_wsp_miedzynar_jst.pdf](https://nist.gov.pl/files/texts/1469452923_Ekspertyza_22(2016)Rola_wsp_miedzynar_jst.pdf) [dostęp: 13.08.2023].

<https://nist.gov.pl/downloadfile/1530> [dostęp: 13.08.2023].

<https://samorząd.gov.pl/web/miasto-chelm/podstawowe-informacje2> [dostęp: 13.08.2023].

<https://umchelm.bip.lubelskie.pl/upload/pliki//MA-Chelm-czesc-opisowa.pdf> [dostęp: 13.08.2023].

https://prawomiejscowe.pl/UrządMiastaChelm/document/883419/Uchwała-LXI_507_22 [dostęp: 13.08.2023].

https://prawomiejscowe.pl/UrządMiastaChelm/document/877678/Uchwała-XXI_231_12 [dostęp: 13.08.2023].

<http://euroregionbug.pl/informacje-ogolne/> [dostęp: 13.08.2023].

<http://mapa-rpo2016.rpo.lubelskie.pl/pl/projekt-3619/chelm-jest-coolturalny> [dostęp: 13.08.2023].

<https://www.starostwo.hrubieszow.pl/page/6607/o-powiecie.html> [dostęp: 13.08.2023].

<https://miasto.hrubieszow.pl/projekt/czysta-woda-na-pobu%C5%BCu-transgraniczny-system-zaopatrzenia-w-wod%C4%99-hrubieszowa-i-w%C5%82odzimierza> [dostęp: 13.08.2023].

<https://mapadotacji.gov.pl/projekty/717000/> [dostęp: 13.08.2023].

<https://kolbuszowa.pl/24-gmina/150-gmina-w-liczbach.html> [dostęp: 13.08.2023].

<https://www.krasnik.eu/nasze-miasto/miasto-krasnik> [dostęp: 13.08.2023].

<https://www.krasnik.eu/nasze-miasto/miasta-partnerskie> [dostęp: 13.08.2023].

<https://www.colliers.com/pl-pl/news/lublin-w-czolowce-miast-cee> [dostęp: 13.08.2023].

<https://lublin.eu/lublin/wspolpraca-miedzynarodowa/miasta-partnerskie-i-zaprzyjznione/> [dostęp: 13.08.2023].

https://bip.lublin.eu/gfx/bip/userfiles/_public/import/rada-miasta-lublin-vii-kaden/sesje-rm-lublin/uchwaly-rm-lublin/vii-kadencja-rady-miasta-lubl/sesja-nr-iv-z-dnia-26-02-2015/uchwala-nr-82iv2015-rady-miast/108968_82_iv_2015.pdf [dostęp: 13.08.2023].

https://umleczna.bip.lubelskie.pl/upload/pliki/Ur4_241.doc [dostęp: 13.08.2023].

<https://ck.leczna.pl/ck/projekty/862-leczna-i-kowel-transgraniczne-miasta-dwoch-tradycji-i-kultur> [dostęp: 13.08.2023].

<http://bip.zyrakow.pl/index.php?c=getfile&id=629> [dostęp: 13.08.2023].

<https://lublin.eu/lublin/aktualnosci/miasto-lublin-pomaga-obywatelom-ukrainy,9392,66,1.html> [dostęp: 13.08.2023].

Systemowe rozwiązania o charakterze pomocowym jednostek samorządu terytorialnego w związku z konfliktem zbrojnym na terenie Ukrainy

STRESZCZENIE

Migracja obywateli Ukrainy spowodowana atakiem Rosji na jej tereny wpłynęła na sytuację gospodarczą i polityczną Rzeczypospolitej Polskiej. Z uwagi na dynamikę tego procesu konieczne było dostosowanie w szczególności regulacji prawnych do zastanej rzeczywistości, które to pozwoliłyby zapewnić uchodźcom z Ukrainy niezbędną pomoc. W obszarze tym nałożono zatem na jednostki samorządu terytorialnego nowe zadania i obowiązki. Mając na uwadze powyższe, celem przedmiotowego artykułu będzie przedstawienie, jakie systemowe rozwiązania pomocowe w tym zakresie zostały wdrożone przez ustawodawcę w obszarach takich jak m.in. edukacja czy zatrudnienie. Szczegółowo w tym zakresie poddany analizie zostanie zakres kompetencji poszczególnych podmiotów czy źródła finansowa podjętych przedsięwzięć. Podjęta zostanie próba oceny podjętych działań i refleksji na temat przyszłego działania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

SŁOWA KLUCZOWE

samorząd terytorialny, pomoc, Ukraina, legalizacja pobytu, edukacja, specustwa

ABSTRACT

The migration of Ukrainian citizens, caused by Russia's attack on its territories, impacted the economic and political situation of the Republic of Poland. Due to the dynamics of this process, it was essential to adjust legal regulations to the prevailing circumstances,

1 Mgr Hubert Przybyszewski – Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie, Seminarium Doktorskie; hubertprzybyszewski@onet.pl

which would ensure the necessary assistance to refugees from Ukraine. In this area, new tasks and duties were therefore imposed on local government units. Bearing this in mind, the aim of this article is to present what systemic aid-related solutions in this scope have been implemented by the legislature in areas such as education or employment, among others. The competencies of individual entities and the financial sources of the undertaken initiatives will be analyzed in detail. An attempt will be made to assess the actions taken and reflect on the future activities of individual local government units.

KEYWORDS

local government, aid, Ukraine, legalization of stay, education, legislative package

Uwagi wstępne

W związku z konfliktem zbrojnym na terenie Ukrainy Rzeczypospolita Polska zmuszona była dostosować regulacje prawne do dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości. Z uwagi na ogromną skalę pomocy, którą należało niezwłocznie wdrażyć, duża cześć obowiązków i kompetencji o charakterze wykonawczym i pomocowym została przekazana jednostkom samorządu terytorialnego. W głównej mierze odbyło się to na podstawie regulacji prawnej takiej jak Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2023 r. poz. 103 ze zm.) zwaną „specustawą”². Regulacja ta określa szczególne zasady zalegalizowania pobytu obywateli Ukrainy, którzy przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa, oraz obywateli Ukrainy posiadających Kartę Polaka, którzy wraz z najbliższą rodziną z powodu działań wojennych przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Zakres podmiotowy przedmiotowej specustawy obejmuje również nieposiadającego obywatelstwa ukraińskiego małżonka obywatela Ukrainy, o ile przybył on na terytorium RP bezpośrednio z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa³. W art. 1 ust. 3 pkt. 2 specustawy wskazano główny cel wprowadzenia przedmiotowej regulacji tj. niesienie pomocy i zapewnienie

2 Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2023 r. poz. 103 ze zm.).

3 <https://gov.legalis.pl/pomoc-obywatelom-ukrainy-nowe-zadania-i-kompetencje-jednostek-samorządu-terytorialnego/> [dostęp: 12.08.2023].

pomocy przez wojewodów, jednostki samorządu terytorialnego oraz inne podmioty obywatelom Ukrainy.

Formy oraz płaszczyzny udzielanej pomocy przez jednostki samorządu terytorialnego

W związku z tym w specustawie przewidziano szereg czynności, „narzędzi”, które służą im do realizacji przedmiotowego zadania.

Należy wskazać, iż skupiają się ona w głównej mierze na następujących obszarach:

1. Czynności związane z wjazdem do Polski, wśród których można wyróżnić:
 - a) nadawanie numeru PESEL na podstawie wniosku złożonego w dowolnym organie wykonawczym gminy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
 - b) nieodpłatne wykonanie fotografii;
 - c) wprowadzenie danych do rejestru danych kontaktowych osób fizycznych⁴.
2. Praca, zakwaterowanie, wśród których można wyróżnić:
 - a) wyłączenia stosowania niektórych wymogów techniczno-budowlanych w zakresie budynków i ich części;
 - b) świadczenia pieniężne za zakwaterowanie i wyżywienie zapewnione obywatelom Ukrainy;
 - c) uprawnienia obywateli Ukrainy do wykonywania prac na terenie Rzeczypospolitej Polskiej;
 - d) wyszczególnienie stanowisk pracy, na których mogą być zatrudniani obywatele Ukrainy;
 - e) przyznawanie świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym.
3. Edukacja:
 - a) prawo do korzystania ze świadczeń;
 - b) bezpłatna pomoc psychologiczna;
 - c) bezpłatny transport do miejsca, w którym zapewnia się kształcenie, wychowanie i opiekę nad dziećmi i uczniami.
 - d) Finansowanie działań podjętych przez jednostki samorządu terytorialnego:
 - e) oświatowa subwencja ogólna;
 - f) Fundusz Pomocy.

4 Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2023 r., poz. 57 ze zm.).

Poniżej zostanie przedstawiony szczegółowy opis wyżej wymienionych działań oraz odpowiadające im uprawnienia, obowiązki poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

Jak należy wskazać pierwszym etapem, gdzie uruchamiana jest pomoc obywatelom Ukrainy, związana z ich wjazdem na terytorium Polski, jest konieczność nadania numerów PESEL. Numery te nadawane są obywatelom Ukrainy, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uznaje się za legalny. Przez pojęcie legalnego pobytu należy w głównej mierze rozumieć przybycie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej od dnia 24 lutego 2022 r. Obywatel Ukrainy składa przedmiotowy wniosek osobiście w siedzibie organu wykonawczego gminy w terminie 30 dni od dnia przybycia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Wniosek ten składa się na piśmie utrwalonym w postaci papierowej, opatrzonym własnoręcznym czytelnym podpisem wnioskodawcy, wypełnionym przez wnioskodawcę albo przez pracownika organu wykonawczego gminy na podstawie danych podanych przez wnioskodawcę. W przypadku osoby, która ze względu na stan zdrowia lub niepełnosprawność nie jest w stanie osobiście złożyć wniosku w siedzibie organu wykonawczego gminy, organ ten zapewnia możliwość złożenia wniosku w miejscu pobytu tej osoby. W imieniu osoby nieposiadającej zdolności do czynności prawnych lub posiadającej ograniczoną zdolność do czynności prawnych ubiegającej się o nadanie numeru PESEL albo osoby, która ze względu na stan zdrowia lub niepełnosprawność nie jest w stanie samodzielnie złożyć wniosku, wniosek składa jeden z rodziców, opiekun, kurator, opiekun tymczasowy lub osoba sprawująca faktyczną pieczę nad dzieckiem, a w przypadku braku takich osób numer PESEL może zostać nadany z urzędu.

Oprócz wymienionych powyżej wymagań do wniosku o nadanie numeru PESEL należy przedłożyć fotografię spełniającą wymagania określone w Ustawie o dowodach osobistych (Dz. U. z 2022 r. poz. 671)⁵. W sytuacji, gdy dana osoba np. nie posiada środków, nie ma możliwości wykonania przedmiotowej fotografii, to organ gminy może jej to zapewnić. Zadanie gminy w tym zakresie jest zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej.

Przechodząc dalej, należy wskazać, iż we wniosku o nadanie numeru PESEL obywatel Ukrainy może wskazać:

- a) adres poczty elektronicznej;
- b) numer telefonu komórkowego;

5 Ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (Dz. U. z 2022 r. poz. 671).

- c) zgodę na wprowadzenie wymienionych w punkcie a) i b) danych do rejestru danych kontaktowych osób fizycznych oraz potwierdzenie posiadania profilu zaufanego.

Co do zasady minister właściwy do spraw informatyzacji automatycznie potwierdza profil zaufany dla osoby wnioskującej. Jednakże w przypadku, gdy obywatel Ukrainy nie wyraził we wniosku zgody lub automatyczne potwierdzenie nie było możliwe z przyczyn technicznych, lub profil zaufany został unieważniony, obywatel Ukrainy po nadaniu numeru PESEL może złożyć w dowolnym organie wykonawczym gminy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej odrębny wniosek o wprowadzenie tych danych do wymienionych rejestrów. Organ gminy w takim przypadku zobowiązany jest do potwierdzenia tożsamości wnioskodawcy na podstawie pozytywnej weryfikacji poprzez:

- a) sprawdzenie zgodności danych w dokumencie potwierdzającym nadanie numeru PESEL z rejestrem PESEL,
- b) weryfikację zgodności danych z wizerunkiem wnioskodawcy.

Ponadto organ gminy dodatkowo może weryfikować tożsamość wnioskodawcy na podstawie zgodności danych ze złożonym na wniosku podpisem własnoręcznym. Po przejściu pozytywnej weryfikacji przedstawionych danych, organ gminy wprowadza je do odpowiednich rejestrów.

W zakresie wyłączeń stosowania niektórych wymogów techniczno-budowlanych budynków i ich części konieczne staje się podkreślenie, iż przebudowa, remont lub zmiana sposobu użytkowania budynków lub ich części przeznaczonych docelowo na cele mieszkalne, do których prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane mają m.in. jednostki samorządu terytorialnego, związki międzygminne, związki powiatów, związki powiatowo-gminne, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego rozpoczęte w terminie do dnia 31 lipca 2024 r. nie wymagają spełnienia przepisów Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r., poz. 977 ze zm.)⁶ oraz przepisów techniczno-budowlanych dla tych budynków lub ich części. Jednakże w obiektach tych konieczne jest zapewnienie:

- a) nośności i stateczności konstrukcji oraz bezpieczeństwa użytkowania,
- b) bezpieczeństwa pożarowego,
- c) higieny, zdrowia i środowiska.

⁶ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r., poz. 997 ze zm.).

Jak należy zauważyć, ustawodawca odszedł od restrykcyjnych wytycznych w zakresie standardów, które muszą spełniać budynki, w celu zapewnienia niezbędnego zakwaterowania obywatelom Ukrainy.

Inną formą pomocy, która wpływa na sytuację osób z Ukrainy, są świadczenia pieniężne przyznane każdemu podmiotowi, w szczególności osobie fizycznej prowadzącej gospodarstwo domowe, który zapewni, na własny koszt, zakwaterowanie i wyżywienie obywatelom Ukrainy. Świadczenie to przyznawane jest na wniosek uprawnionego podmiotu i przysługuje nie dłużej niż za okres 60 dni od dnia przybycia obywatela Ukrainy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W szczególnie uzasadnionych przypadkach okres ten może zostać przedłużony. W sprawach świadczenia pieniężnego nie wydaje się decyzji administracyjnych oraz nie stosuje się przepisów Ustawy Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r., poz. 775 ze zm.)⁷. W razie sporu dotyczącego świadczenia pieniężnego podmiot, który złożył wniosek o jego przyznanie, może wystąpić z powództwem o świadczenie przeciwko gminie właściwej do rozpoznania wniosku. Konieczne staje się dodanie, iż gmina, obsługując, weryfikując bazę danych wniosków o przyznanie świadczeń pieniężnych za zapewnienie zakwaterowania i wyżywienia obywateli Ukrainy, realizuje zadania z zakresu administracji rządowej. Zadania gminy dotyczące bazy danych wniosków o przyznanie świadczenia pieniężnego za zapewnienie zakwaterowania i wyżywienia obywateli Ukrainy są zadaniami z zakresu administracji rządowej zleconymi gminie, a środki przeznaczone na ich realizację zapewnia wojewoda. Koszty obsługi przez gminę zadań wynoszą 16 zł za każdy rozpatrzony wniosek o świadczenie pieniężne. W przypadku dokonania przez gminę weryfikacji warunków zakwaterowania i wyżywienia koszt obsługi zadań wynosi 32 zł za każdy rozpatrzony wniosek. Warto dodać, iż istnieje baza danych wniosków o przyznanie świadczenia pieniężnego za zapewnienie zakwaterowania i wyżywienia obywateli Ukrainy. Minister właściwy do spraw informatyzacji prowadzi w systemie teleinformatycznym bazę danych. Organ gminy niezwłocznie wprowadza do bazy dane za zakwaterowanie i wyżywienie zapewnione obywatelom Ukrainy imię i nazwisko albo nazwę składającego wniosek; numer PESEL lub NIP składającego wniosek; wskazanie okresu, na jaki zapewniono zakwaterowanie oraz liczby osób przyjętych do zakwaterowania; imię i nazwisko osoby przyjętej do zakwaterowania oraz numer PESEL; numer rachunku płatniczego, na który wypłacane będzie świadczenie, adres miejsca pobytu

⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r., poz. 775 ze zm.).

osób przyjętych na zakwaterowanie. Przedmiotowa baza udostępniania jest gminom do weryfikacji przedmiotowych wniosków.

Obywatele Ukrainy przebywający legalnie w Rzeczypospolitej Polskiej uprawnieni są do wykonywania pracy na jej terenie. W tym przypadku podmiot powierzający pracę obowiązany jest powiadomić w terminie 14 dni od dnia podjęcia pracy przez obywatela Ukrainy powiatowy urząd pracy właściwy ze względu na siedzibę lub miejsce zamieszkania podmiotu o powierzeniu wykonywania pracy temu obywatelowi. Powiadomienie organu następuje za pośrednictwem systemu teleinformatycznego – praca.gov.pl. Obywatel Ukrainy, który nie jest zatrudniony, może również zarejestrować się oraz zostać uznany jako osoba bezrobotna albo poszukująca pracy. Ponadto w urzędach pracy obywatelom Ukrainy oferowane są⁸:

- a) usługi pośrednictwa pracy – pomoc w znalezieniu ofert pracy,
- b) usługi poradnictwa zawodowego,
- c) informacji zawodowej – wsparcie osób mających trudności z oceną własnych możliwości zawodowych,
- d) pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy – szansa na zdobycie umiejętności z zakresu aktywnego poszukiwania pracy.

W kwestii zatrudnienia obywateli Ukrainy konieczne jest dodanie, iż mogą być oni zatrudnieni odpowiednio:

- a) na stanowiskach pomocniczych i obsługi w jednostkach samorządu terytorialnego, np. urzędach marszałkowskich oraz wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych, starostwach powiatowych oraz powiatowych jednostkach organizacyjnych czy urzędach gmin, jednostkach pomocniczych gmin, gminnych jednostkach budżetowych i samorządowych zakładach budżetowych stosowanie do przepisów Ustawy o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2022 r., poz. 530 ze zm.)⁹;
- b) na stanowiskach pracy, na których wykonywana praca nie polega na bezpośrednim lub pośrednim udziale w wykonywaniu władzy publicznej i funkcji mających na

8 <https://www.czerwionka-leszczyny.pl/urząd/aktualnosci/Formy-wsparcia-dla-obywateli-Ukrainy-poszukujacych-pracy-/idn:9373> [dostęp: 12.08.2023].

9 Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2022 r., poz. 530 ze zm.).

celu ochronę generalnych interesów państwa w urzędach szczegółowo uregulowanych w Ustawie o służbie cywilnej (Dz. U. z 2022 r. poz. 1691 ze zm.)¹⁰.

Inną formą pomocy, która udzielana jest obywatelom Ukrainy, są świadczenia pomocy materialnej o charakterze socjalnym, które przyznaje wójt gminy, burmistrz lub prezydent miasta, na terenie której przebywa osoba ubiegająca się o te świadczenia. Ustalając prawo do przedmiotowego świadczenia, przy ustalaniu dochodu rodziny w przeliczeniu na osobę nie uwzględnia się członka rodziny, który, zgodnie z oświadczeniem osoby ubiegającej się o te świadczenia, nie przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Oprócz wyżej wskazanego świadczenia obywatelom Ukrainy, którzy zamieszkują wraz z dziećmi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przysługują również: świadczenia rodzinne określone w Ustawie o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2023 r., poz. 390 ze zm.)¹¹, świadczenia Dobry start zgodnie z Ustawą o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2022 r., poz. 447 ze zm.)¹², rodzinny kapitał opiekuńczy, o którym mowa w Ustawie o rodzinnym kapitale opiekuńczym (Dz. U. z 2023 r., poz. 883 ze zm.)¹³, dofinansowanie obniżenia opłaty rodzica za pobyt dziecka w żłobku, klubie dziecięcym lub u dziennego opiekuna, o którym mowa w Ustawie o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2023 r. poz. 204 ze zm.)¹⁴. Obywatelom Ukrainy przysługuje również pomoc w postaci jednorazowego świadczenia pieniężnego w wysokości 300 zł na osobę, przeznaczonego na utrzymanie, w szczególności na pokrycie wydatków na żywność, odzież, obuwie, środki higieny osobistej oraz opłaty mieszkaniowe. Organem właściwym w sprawach przyznawania jednorazowego świadczenia pieniężnego jest wójt, burmistrz, prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce pobytu osoby, która wnioskuje o przedmiotową pomoc.

10 Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2022 r., poz. 1691 ze zm.).

11 Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2023 r., poz. 390 ze zm.).

12 Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2022 r. poz. 447 ze zm.).

13 Ustawa z dnia 17 listopada 2021 r. o rodzinnym kapitale opiekuńczym (Dz. U. z 2023 r., poz. 883 ze zm.).

14 Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2023 r., poz. 204 ze zm.).

Obywatelowi Ukrainy może być zapewniona bezpłatna pomoc psychologiczna przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta gminy właściwej ze względu na miejsce pobytu obywatela Ukrainy. Realizacja przedmiotowego zadania należy do zadań zleconych gminy z zakresu administracji rządowej, a finansowania jest w formie dotacji celowej z budżetu państwa.

Aby ułatwić kształcenie dzieci będącymi obywatelami Ukrainy, jednostka samorządu terytorialnego może zorganizować tym uczniom bezpłatny transport do miejsca, w którym zapewnia się im odpowiednio edukację, wychowanie i opiekę. W przypadku zorganizowania takiego transportu jednostka samorządu terytorialnego jest obowiązana w czasie przewozu zapewnić opiekę dzieciom korzystającym z wychowania przedszkolnego oraz uczniom, którym zapewniono kształcenie, wychowanie i opiekę w szkole podstawowej dla dzieci i młodzieży¹⁵.

Z uwagi, iż istotnie wzrosły dodatkowe zadania oświatowe związane z kształceniem, wychowaniem i opieką nad dziećmi i uczniami będącymi obywatelami Ukrainy, ustawodawca przewidział rezerwę części oświatowej subwencji ogólnej, tak aby zapewnić wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w realizacji przedmiotowych zadań. Część oświatowa subwencji ogólnej przekazywana jest szkołom za pośrednictwem jednostek samorządu terytorialnego¹⁶.

Ponadto konieczne staje się dodanie, iż oprócz wyżej wymienionych środków, wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów w województwie, a jednocześnie organ nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego może zapewnić obywatelom Ukrainy¹⁷:

1. zakwaterowanie,
2. zapewnienie całodziennego wyżywienia zbiorowego,
3. zapewnienie transportu do miejsc zakwaterowania,
4. sfinansowanie przejazdów środkami transportu publicznego oraz specjalistycznego transportu umożliwiającego transport osób leżących lub przeznaczonego dla osób z niepełnosprawnością,

15 <https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/wyjasnienia-dotyczace-srodkow-z-funduszu-pomocy-dla-jednostek-samorzadu-terytorialnego-na-dodatkowe-zadania-oswiatowe> [data dostępu: 12.08.2023].

16 <https://samorząd.pap.pl/kategoria/fundusze-europejskie-w-regionach/gus-ponad-180-tys-ukrainskich-uczniow-w-polskich> [data dostępu: 12.08.2023].

17 Art. 12 Ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2023 r. poz. 103 ze zm.).

5. zapewnienie środków czystości i higieny osobistej oraz innych produktów,
6. organizację miejsc udzielania doraźnej pomocy medycznej.

W zakresie wymienionych uprawnień wojewoda może podjąć także szereg innych czynności, które są niezbędne do realizacji pomocy obywatelom Ukrainy. Nie przewidziano zatem zamkniętego katalogu uprawnień wojewody w tym zakresie.

Aby nieść pomoc obywatelom Ukrainy, konieczne jest zapewnienie odpowiednich środków finansowych. W związku z tym w Banku Gospodarstwa Krajowego stworzono Fundusz Pomocy w celu finansowania lub dofinansowania realizacji zadań na rzecz pomocy Ukrainie, w szczególności obywatelom Ukrainy dotkniętym konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy, w tym zadań realizowanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jak i poza nim, a także realizacji zadań związanych z bezpieczeństwem żywnościowym kraju¹⁸. Działalność funduszu polega na tym, iż państwowe jednostki budżetowe i jednostki samorządu terytorialnego gromadzą środki z funduszu na wydzielonym rachunku dochodów i przeznaczają na wydatki w ramach planu finansowego tego rachunku. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta, zarząd powiatu oraz zarząd województwa dysponują środkami oraz opracowują plan finansowy odpowiednio dla danego rachunku. Jednostki samorządu terytorialnego realizujące zadania korzystają ze środków udostępnianych w ramach przedmiotowego funduszu. W terminie 15 dni od zakończenia kwartału zobowiązane są poinformować właściwego wojewodę o wysokości niewykorzystanych środków pochodzących z funduszu oraz o wysokości niewykorzystanych odsetek. Natomiast po zakończeniu roku budżetowego organy przedkładają organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego informację o wykonaniu planu finansowego rachunku. Należy dodać, iż środki gromadzone w ramach funduszu pochodzą ze źródeł krajowych¹⁹.

18 <https://www.gov.pl/web/premier/fundusz-pomocy-dla-ukrainy> [data dostępu: 12.08.2023].

19 Muzyczka K., *Wsparcie finansowe dla samorządów na pomoc obywatelom Ukrainy*, <https://samorząd.infor.pl/sektor/finanse/budzet/5458802,Wsparcie-finansowe-dla-samorzadow-na-pomoc-obywatelom-Ukrainy.html> [dostęp: 12.08.2023].

Podsumowanie

Wymienione w ramach niniejszego artykułu uprawnienia, ale również obowiązki poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, stanowią istotną formę pomocy obywatelom Ukrainy. W obecnej ustawie przewidziano szeroki katalog realnych możliwości i form pomocy obywatelom Ukrainy. Pomoc obywatelom Ukrainy gwarantowana jest na wielu płaszczyznach, a uruchamiana jest już od momentu wjazdu obywatela Ukrainy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Istotną rolę w tym zakresie odgrywają jednostki samorządu terytorialnego, z uwagi iż samodzielnie i automatycznie działają w sferze lokalnej. Działania ich w tym obszarze stanowią przejaw decentralizacji władzy. W związku z tym główny ciężar pomocy spoczywa na wymienionych jednostkach, przy pomocy lokalnych społeczności. Konieczne jest jednak podkreślenie, iż aby sprawnie i odpowiednio realizowały one wskazane obowiązki, konieczne jest zapewnienie odpowiednich środków finansowych. Ustawodawca, wprowadzając mechanizmy prawne, w tym pomoc finansową, miał na celu zrekompensować ponoszone wydatki na cele związane w wsparciem obywateli Ukrainy²⁰.

Bibliografia

AKTY PRAWNE:

Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2023 r. poz. 103 ze zm.).

Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2023 r., poz. 57 ze zm.).

Ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (Dz. U. z 2022 r. poz. 671).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r., poz. 997 ze zm.).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r., poz. 775 ze zm.).

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2022 r., poz. 530 ze zm.).

20 <https://samorząd.infor.pl/sektor/finanse/budżet/5458802,Wsparcie-finansowe-dla-samorzadow-na-pomoc-obywatelom-Ukrainy.html> [dostęp: 12.08.2023]

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2022 r., poz. 1691 ze zm.).

Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2023 r., poz. 390 ze zm.).

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2022 r. poz. 447 ze zm.),

Ustawie z dnia 17 listopada 2021 r. o rodzinnym kapitale opiekuńczym (Dz. U. z 2023 r., poz. 883 ze zm.).

Ustawa dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2023 r., poz. 204 ze zm.)

ŹRÓDŁA INTERNETOWE:

<https://www.czerwionka-leszczyny.pl/urząd/aktualnosci/Formy-wsparcia-dla-obywateli-Ukrainy-poszukujacych-pracy-/idn:9373> [dostęp: 12.08.2023].

<https://samorzad.infor.pl/sektor/finanse/budzet/5458802,Wsparcie-finansowe-dla-samorzadow-na-pomoc-obywatelom-Ukrainy.html> [dostęp: 12.08.2023].

<https://gov.legalis.pl/pomoc-obywatelom-ukrainy-nowe-zadania-i-kompetencje-jednostek-samorządu-terytorialnego/> [dostęp: 12.08.2023].

<https://samorzad.infor.pl/sektor/finanse/budzet/5458802,Wsparcie-finansowe-dla-samorzadow-na-pomoc-obywatelom-Ukrainy.htm> [dostęp: 12.08.2023].

Muzyczka K. (2022), *Wsparcie finansowe dla samorządów na pomoc obywatelom Ukrainy*, <https://samorzad.infor.pl/sektor/finanse/budzet/5458802,Wsparcie-finansowe-dla-samorzadow-na-pomoc-obywatelom-Ukrainy.html> [dostęp: 12.08.2023].

<https://www.gov.pl/web/premier/fundusz-pomocy-dla-ukrainy> [dostęp: 12.08.2023].

<https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/wyjasnienia-dotyczace-srodkow-z-funduszu-pomocy-dla-jednostek-samorządu-terytorialnego-na-dodatkowe-zadania-oswiatowe> [dostęp: 12.08.2023].

Część czwarta

Przyszłość i wyzwania samorządu terytorialnego
w aspekcie międzynarodowej współpracy

(nie)Dopuszczalność kontynuacji umów o współpracy partnerskiej między gminami polskimi a samorządami rosyjskimi i białoruskimi w świetle sankcji nałożonych na Federację Rosyjską i Republikę Białorusi po agresji na Ukrainę

STRESZCZENIE

Przedmiotem artykułu jest charakter prawny umów o współpracy bilateralnej gmin polskich oraz białoruskich i rosyjskich, rzeczywisty zakres wzajemnych zobowiązań wynikających z umowy między samorządami, analiza możliwości oraz zasadności kontynuacji umów o partnerstwie i współpracy między samorządami polskimi a białoruskimi i rosyjskimi.

Agresja Rosji i Białorusi na Ukrainę spowodowała zmianę nastawienia społeczeństwa wobec krajów napastniczych. Wiele gmin spontanicznie zaczęło wypowiadać umowy partnerskie zawarte z samorządami rosyjskimi i białoruskimi. Ustawa o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego oraz Rozporządzenie (UE) 2022/576 dodatkowo ograniczają możliwość współpracy z podmiotami pochodzącymi z krajów-agresorów. Przed rozpoczęciem agresji na Ukrainę wiele samorządów zawarło umowy z partnerami ze wschodu. Umowy o partnerstwie dotyczyły współpracy na niwie kultury, sztuki, oświaty, nauki, sportu, turystyki oraz rozwoju wymiany gospodarczej.

Porozumienia transgraniczne między samorządami polskimi a białoruskimi i rosyjskimi mogą budzić wątpliwości w kontekście unijnych i krajowych sankcji, które wycelowane są w wymianę gospodarczą z podmiotami pochodzącymi z krajów napastniczych.

SŁOWA KLUCZOWE

samorząd, gmina, współpraca transgraniczna, Rosja, Białoruś, Ukraina, wojna, dyplomacja, wymiana handlowa i kulturalna

1 Jakub Czapski – adwokat, Kancelaria Adwokacka w Gniewie; czapski.jakub@gmail.com

ABSTRACT

The subject of this article is the legal nature of bilateral cooperation agreements between Polish municipalities and those of Belarus and Russia, the actual scope of mutual obligations arising from the agreements between local governments, and an analysis of the feasibility and advisability of continuing partnership and cooperation agreements between Polish local governments and those of Belarus and Russia.

The aggression of Russia and Belarus against Ukraine has led to a change in societal attitudes towards the aggressor countries. Many municipalities spontaneously began to terminate partnership agreements made with Russian and Belarusian local governments. The Act on Special Measures to Counteract Support for Aggression against Ukraine and to Ensure National Security, and Regulation (EU) 2022/576 further limit the possibility of cooperation with entities from aggressor countries. Before the onset of aggression against Ukraine, many local governments entered into agreements with partners from the east. Partnership agreements focused on cooperation in the fields of culture, art, education, science, sports, tourism, and the development of economic exchange.

Cross-border agreements between Polish local governments and those of Belarus and Russia may raise doubts in the context of EU and national sanctions aimed at economic exchange with entities originating from aggressor countries.

KEYWORDS

local government, community, cross-border cooperation, Russia, Belarus, Ukraine, war, diplomacy, trade and cultural exchange

Wstęp

Agresja Rosji i Białorusi na Ukrainę spowodowała zmianę nastawienia społeczeństwa wobec krajów napastniczych. Wiele gmin spontanicznie zaczęło wypowiadać umowy partnerskie zawarte z samorządami rosyjskimi i białoruskimi. Ustawa o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego oraz Rozporządzenie (UE) 2022/576 dodatkowo ograniczają możliwość współpracy z podmiotami pochodzącymi z krajów-agresorów.

Przed rozpoczęciem agresji na Ukrainę wiele samorządów zawarło umowy z partnerami ze wschodu. Umowy o partnerstwie dotyczyły współpracy na niwie kultury, sztuki, oświaty, nauki, sportu, turystyki oraz rozwoju wymiany gospodarczej.

Porozumienia transgraniczne między samorządami polskimi, a białoruskimi i rosyjskimi mogą budzić wątpliwości w kontekście sankcji, które wycelowane są w wymianę gospodarczą z podmiotami pochodzącymi z krajów napastniczych i związanej z sankcjami odpowiedzialności administracyjnej i finansowej za ich naruszenie.

Założenia ideowe i formy współpracy transgranicznej samorządów

Współpraca samorządów jako forma odbudowy Europy po wojnie i okresie tzw. Zimnej Wojny

Od schyłku okresu tzw. zimnej wojny rozwija się idea transgranicznej współpracy samorządów terytorialnych. Wymiana kulturalna i gospodarcza realizowana na poziomie podstawowych, lokalnych struktur władzy stanowi dodatkowy nurt odbudowy i rozwoju ekonomiczno-społecznego w Europie oraz integracji wewnątrz Unii Europejskiej. Wszystkie kraje zaliczane do szeroko pojmowanego europejskiego kręgu kulturowego zaakceptowały konwencje zezwalające na współpracę jednostek samorządu terytorialnego i normujące zasady tej współpracy.

Po 1989 r. polskie samorządy nawiązały kontakty z ich odpowiednikami w krajach byłego Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR) (w szczególności Rosji, Białorusi i Ukrainy), co mogło przyczynić się do ocieplania relacji za pomocą tzw. dyplomacji poziomej.

Podstawy prawne współpracy transgranicznej samorządów zapoczątkowały konwencje podpisane przez kraje Unii Europejskiej. Pierwszym ogólnoeuropejskim aktem umożliwiającym zawieranie porozumień transgranicznych była Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi sporządzoną w Madrycie 21 maja 1980 r. oraz Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego sporządzoną 15 października 1985 r. w Strasburgu.

Jean Baréth, jeden ze współzałożycieli Rady Gmin i Regionów Europy, definiując konieczność dwustronnej współpracy, powiedział: „związek bliźniaczy oznacza relację dwóch społeczności, które pragną rozwijać wspólne działania zmierzające do budowy Europy, rozwiązywania swych problemów i zacieśniania więzów przyjaźni”. W powyższych celach współpracy miast wyróżniają się takie wartości jak przyjaźń,

współpraca oraz zrozumienie narodów. Aksjologiczny aspekt partnerstwa miast miał zatem dominować nad jego politycznością².

Sama współpraca gmin uległa na przestrzeni lat ważnej ewolucji. Od pierwotnych obszarów współpracy opierających się niemal wyłącznie na współpracy kulturalnej i wymianie młodzieży w celu przełamywania stereotypom do współczesnego tworzenia partnerstwa bilateralnego i sieci miast zorientowanych na wspólne rozwiązanie globalnych problemów. Miasta muszą jednak szukać nowych bodźców do bliźniaczych kontaktów, gdyż II wojna światowa powoli staje się odległym wspomnieniem i jest niewystarczającym powodem współpracy. Ciągłe rozwijająca się Europa i wyzwania współczesnego świata sprawiają, że miasta partnerskie coraz częściej łączy nie wspólna historia, ale wspólna przyszłość³.

W obliczu takich kompleksowych i zewnętrznych oczekiwań motywy i interesy leżące u podstaw lokalnych stosunków międzynarodowych mają wieloraką naturę. Obok spotkań lokalnych polityków, grup młodzieżowych, klubów sportowych, wymiany szkolnej i kulturowej przyczyniających się niewątpliwie do zrozumienia narodów, szybko zaczęto interesować się wymianą doświadczeń, a później także wspólnymi projektami przynoszącymi obustronne korzyści polityczne i gospodarcze. W utworzonych związkach partnerskich jednostek samorządu terytorialnego znalazły odzwierciedlenie wspólne motywy i interesy społeczeństwa obywatelskiego oraz gospodarki⁴.

Przedstawiciele ankietowanych samorządów nie mieli jednak żadnego problemu z wyliczeniem korzyści wynikających ze współpracy międzynarodowej. Wskazywano więc na:

- stworzenie możliwości wymiany międzynarodowej dla mieszkańców – 78%,
- promocję samorządu na arenie międzynarodowej – 75%,
- szansę na przeniesienie dobrych praktyk z zagranicznych jednostek samorządowych na grunt lokalny – 70%,
- możliwość ubiegania się o fundusze z programów europejskich i międzynarodowych – 57%,

2 E. Kalitta, *Związki partnerskie jako forma współpracy jednostek samorządu terytorialnego w świetle prawa krajowego, unijnego i międzynarodowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” rok LXXIV 2012, 4.

3 Ibidem.

4 W.J. Musiał, *Bilateralna współpraca gmin na przykładzie Białegostoku i Grodna*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, 12, s. 219-229.

- rozwój wiedzy i kompetencji urzędników jednostki samorządowej – 51%
- oraz jednostki partnerskiej poprzez stałą wymianę – 50%⁵.

Zdaniem zdecydowanej większości respondentów współpraca międzynarodowa jest korzystna zarówno dla mieszkańców, jak i dla władz i pracowników danego samorządu. Korzyści płynące dla mieszkańców dostrzega 84% respondentów, a 79% jest przekonanych, że korzystają na tym władze samorządowe⁶.

Miasta partnerskie

Powstanie idei związków bliźniaczych gmin związane jest z zakończeniem II wojny światowej. Współpraca na poziomie tak elementarnym jak samorządy miała na celu zapobiec konfliktom zbrojnym w Europie, pomóc w zbliżeniu się społeczności z różnych państw oraz przezwyciężyć stereotypy i animozje.

Miasta partnerskie w ramach podpisanych porozumień i umów zobowiązują się kreować i popierać współpracę transgraniczną w wielu dziedzinach (na przykład: gospodarka, edukacja, turystyka, sport). Fundamentalnym celem kooperacji jest wymiana doświadczeń, współpraca przedsiębiorstw, wspólne działania dotyczące opracowania projektów unijnych, wymiana sportowa, kulturalna.

Organizacyjnymi formami współpracy transgranicznej władz lokalnych są euroregiony i związki partnerskie gmin. Związki te są jednym z narzędzi polityki międzynarodowej państw. Ich cechą charakterystyczną jest bezpośrednie angażowanie się mieszkańców gmin, organizacji i stowarzyszeń lokalnych w kooperację ze społecznościami gmin zagranicznych⁷.

Współczesna kooperacja transgraniczna gmin koncentruje się głównie na rozwijaniu współpracy gospodarczej (np. stwarzanie preferencji podatkowych w celu zachęcenia partnera do inwestowania na rynku lokalnym miasta współpracującego czy też wymiana doświadczeń w zarządzaniu lokalnym). W czasie obustronnych wizyt

5 A. Fuksiewicz, A. Łada, Ł. Wene, *Współpraca zagraniczna polskich samorządów wnioski z badań*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.

6 Ibidem.

7 A. Żelazo, *Samorząd gminny w stosunkach międzynarodowych*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2001, 2, s. 1.

partnerzy obserwują rozwiązania architektoniczne, komunalne i przenoszą je na własne terytorium⁸.

Dotychczasowa współpraca gmin polskich z gminami polskimi i białoruskimi

Przed agresją Rosji na Ukrainę 49 dużych miast polskich nawiązało współpracę z samorządami rosyjskimi. Najczęstszym partnerem jest Królewiec. Często występują też miasta z obwodu królewieckiego. Wybór miast z obwodu królewieckiego jako partnerów należy tłumaczyć bliskością geograficzną oraz tym, że obwód królewiecki przed wojną uczestniczył w pracach Euroregionu Bałtyk.

Samorządowcy polscy byli aktywni również na kierunku białoruskim. 21 dużych i średnich miast polskich współpracowało z samorządami białoruskimi. Dominowała współpraca z samorządami powiązanymi historycznie z dziejami przedwojennej i przedrozbiorowej Rzeczypospolitej.

Współpraca samorządów polskich z partnerami ze wschodu wpisywała się w ogólną ideę współpracy transgranicznej jednostek samorządowych – celem było umacnianie dobrych sąsiedzkich relacji, wymiana kulturalna i gospodarcza. Późniejsze działania władz centralnych Rosji i Białorusi podważyły lub nawet przekreśliły wieloletnie wysiłki mające na celu zbudowanie trwałych więzi.

Skty prawne dotyczące współpracy międzynarodowej (transgranicznej) samorządów

Konwencje międzynarodowe i akty europejskie

Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi (tzw. konwencja ramowa lub madrycka) została przyjęta przez Radę Europy w Madrycie 21 maja 1980 r. Podpisało ją jak dotychczas 40 państw.

8 W.J. Musiał, *Bilateralna współpraca gmin na przykładzie Białegostoku i Grodna*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, 12, s. 219-229.

W konwencji zdefiniowana została współpraca transgraniczna, za którą: „[...] uważa się w myśl niniejszej konwencji każde wspólnie podjęte działanie mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby Umawiających się Stron, jak również zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji takich zamierzeń. Współpraca transgraniczna ograniczona jest ramami właściwości wspólnot i władz terytorialnych, w sposób określony przez prawo wewnętrzne. Niniejsza konwencja nie narusza zakresu i rodzaju tej właściwości”.

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r., weszła w życie 1 września 1988 r. Na szczególną uwagę zasługuje art. 10 o prawie społeczności lokalnych do zrzeszania się. Zgodnie z jego treścią: „1. Wykonując swe uprawnienia, społeczności lokalne mają prawo współpracować z innymi społecznościami lokalnymi oraz zrzeszać się z nimi – w granicach określonych prawem – w celu realizacji zadań, które stanowią przedmiot ich wspólnego zainteresowania; 2. Prawo społeczności lokalnych do stowarzyszenia w celu ochrony i rozwijania wspólnych interesów oraz prawo do przystąpienia do międzynarodowego stowarzyszenia społeczności lokalnych będzie uznane w każdym państwie; 3. Społeczności lokalne mogą współpracować ze społecznościami innych państw na warunkach przewidzianych prawem”.

Europejskie zgrupowanie interesów gospodarczych (European Economic Interests Grouping – EEIG) zostało powołane do życia rozporządzeniem Rady Unii Europejskiej (Rady WE) z dnia 25 lipca 1985 r. W Polsce ustawodawca wykonuje przywołane rozporządzenie w ustawie z dnia 4 marca 2005 r. o europejskim zgrupowaniu interesów gospodarczych i spółce europejskiej. Głównym celem EUIG jest ułatwienie współpracy podmiotów gospodarczych oraz reprezentowanie i obrona wspólnych interesów jego członków.

Przełom polityczno-ustrojowy w 1989 r. między państwami Europy Środkowej umożliwił nawiązywanie współpracy ponadgranicznej oraz jej instytucjonalizację.

We współpracy ponad granicznej należy wymienić:

- współpracę transgraniczną,
- współpracę euroregionalną.

Współpraca transgraniczna to każde wspólne podjęte działanie mające na celu umocnienie i rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby stron i jest ona pojęciem szerszym niż współpraca euroregionalna.

Euroregion to zinstytucjonalizowany związek formalny, zawarty pomiędzy organizacjami państwowymi lub samorządowymi, lub nieformalny, utworzony przez stowarzyszenia zawodowe bądź naukowe dla współpracy obszarów przygranicznych, sformalizowana struktura współpracy transgranicznej pomiędzy regionalnymi lub lokalnymi podmiotami władzy, ewentualnie z udziałem parterów gospodarczych i socjalnych, porozumienie sąsiadujących regionów przygranicznych o współpracy transgranicznej, lokalna instytucjonalizacja współpracy transgranicznej z pełnym uznaniem granic państwowych i praw obowiązujących w krajach uczestniczących w tworzeniu danego euroregionu, ponadgraniczna struktura zrzeszająca stowarzyszenia związków administracyjnych poszczególnych obszarów wchodzących w jego skład w celu wzajemnej współpracy, organizacja ponadgraniczna, której ramy są wyznaczone przez podobne problemy, sploty stosunków, a także gotowość do kooperacji poszczególnych jednostek i instytucji lokalnych⁹.

Akty prawne krajowe

Współpraca międzynarodowa na poziomie regionalnym znalazła również umocowanie w prawie krajowym. Podstawą do podejmowania współpracy w tym zakresie są:

- Konstytucja RP,
- ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym,
- ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r.,
- ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r.,
- ustawa o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych z dnia 15 września 2000 r.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. stanowi, że: „Jednostka samorządu terytorialnego ma prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi”.

W ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w art. 84a ustawodawca wskazał na możliwość przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń poprzez

⁹ *Czym są Euroregiony?*, <https://eurobalt.org.pl/euroregion-baltyk/czym-sa-euroregiony/> [dostęp: 12.08.23].

odesłanie do odrębnych przepisów. Także w art. 18 ust. 2 pkt 12 ustawodawca przypisał radzie gminy wyłączne kompetencje w zakresie podejmowania uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi regionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych. Analogiczne przepisy odnajdujemy w art. 75a i art. 12 pkt 9a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.

Podobne rozwiązania są przyjęte również w ustawach o samorządzie powiatowym i wojewódzkim. Przy czym samorząd wojewódzki ma szersze możliwości nawiązywania kontaktów i współpracy niż gminy. Niniejsza praca koncentrować się będzie jednak na możliwościach współpracy elementarnej jednostki samorządu.

Szczegółowe unormowania dotyczące prowadzenia współpracy międzyregionalnej zawarte są w ustawie z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych. Ustawa określa zasady, na jakich jednostki samorządu terytorialnego mogą przystępować do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych. W celu przystąpienia do zrzeszenia konieczne jest podjęcie przez jej organ stanowiący uchwały w sprawie przystąpienia, która wymaga bezwzględnej większości głosów rady gminy, rady powiatu bądź sejmiku województwa¹⁰.

Uchwała wchodzi w życie po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw zagranicznych. Jednostka samorządu terytorialnego przekazuje uchwałę ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych za pośrednictwem wojewody. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wraz z powyższą uchwałą przekazuje statut zrzeszenia lub inny dokument ustalający zasady działania tego zrzeszenia, listę jego członków oraz urzędowe tłumaczenia tych dokumentów na język polski.

W świetle Konstytucji RP jednostki samorządu terytorialnego mają prawo zrzeszania się, a więc przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Jednak: „Prowadzenie takiej działalności musi być zgodne z prawem krajowym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami, w granicach zadań i kompetencji województwa, dlatego też priorytety współpracy zagranicznej województwa, projekty umów o współpracy zagranicznej oraz umowy o przystąpieniu do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych, na podstawie których województwa

10 B. Nitschke-Szram, *Międzynarodowa współpraca samorządów*, Kancelaria Senatu Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych 2017, OE-261.

mogą prowadzić współpracę z zagranicznymi regionami, muszą zostać zaakceptowane przez Ministra Spraw Zagranicznych”. Tym samym pozwala to na prowadzenie polityki zagranicznej wyłącznie przez rząd¹¹.

Spośród aktów prawa miejscowego, tworzonego przez lokalnych polityków, podstawą międzynarodowej współpracy jest uchwała rady miasta lub rady gminy o nawiązaniu współpracy z zagraniczną jednostką terytorialną. Najważniejsze dokumenty gminne ustanawiające międzynarodowe kontakty to podpisana umowa partnerska, deklaracja o partnerstwie lub list intencyjny oraz uchwała rady potwierdzająca ten fakt.

Euroregiony z udziałem Rosji i Białorusi

Polskie jednostki samorządu uczestniczą w dwóch euroregionach, których stroną są jednostki z Białorusi i Rosji: Euroregion Bałtyk i Euroregion Bug.

Euroregion Bałtyk

Euroregion Bałtyk (ERB) jest zinstytucjonalizowaną formą współpracy transgranicznej w południowo-wschodniej części regionu Morza Bałtyckiego, obejmującą osiem regionów z Danii, Litwy, Łotwy, Polski, Rosji i ze Szwecji. Euroregion Bałtyk był pierwszym euroregionem, który do formalnej współpracy włączył partnera z Federacji Rosyjskiej. Od początku istnienia celem ERB była poprawa warunków życia ludzi zamieszkujących jego obszar, promocja kontaktów i współpracy społeczności lokalnych oraz zrównoważony rozwój regionu.

Euroregion Bałtyk ma charakter samorządowo-rządowy, w pracach Euroregionu uczestniczą przedstawiciele władz samorządowych i państwowych. Struktura organizacyjna jest typowa dla euroregionów, najwyższym organem jest prezydium, którego pracami kieruje prezydent euroregionu.

W ramach Euroregionu Bałtyk działają narodowe sekretariaty zlokalizowane w: Elblągu (Polska), Królewcu (Rosja), Kłajpedzie (Litwa), Ronne (Dania) lub rotacyjnie w Karlskronie, Kalmarze, Växjö (Szwecja). Ówczesnie działająca rada euroregionu podjęła bardzo ważną decyzję, tworząc od 1 lipca 2004 r. Stały Międzynarodowy Sekretariat Euroregionu, który działa w strukturze sekretariatu polskiego w Elblągu¹².

11 Ibidem.

12 *Euroregion Bałtyk*, <https://eurobalt.org.pl/euroregion-baltyk/o-euroregionie-baltyk/> [dostęp: 12.08.2023].

Euroregion Bug

Euroregion Bug jest zinstytucjonalizowaną formą współpracy transgranicznej państw, po terytorium których płynie rzeka Bug. Euroregion ten ma powierzchnię 80,9 tys. km² i należy do największych obszarowo euroregionów europejskich. Część polska stanowi 31,1%, ukraińska 28,4%, a białoruska aż 40,5% tego stowarzyszenia.

Utworzenie euroregionu nastąpiło w dniu 29 września 1995 r. w Łucku w Ukrainie. Trójstronny charakter Euroregion Bug uzyskał na skutek porozumienia podpisanego przez Polskę, Ukrainę (państwa założycielskie) i Białoruś, którego założenia nakreślono podczas konferencji pt. „Euroregion Bug jako problem badawczy i przedsięwzięcie gospodarcze” z udziałem przedstawicieli władz i ośrodków naukowych obszarów przygranicznych tych państw zorganizowanej w Kazimierzu Dolnym w dniach 15-17 czerwca 1994 r. We wnioskach konferencji podkreślono potrzebę szybkiego powołania trilateralnego euroregionu i zarejestrowania go w Stowarzyszeniu Europejskich Regionów Granicznych.

Związek Euroregion Bug utworzono w celu rozwoju współpracy obszarów przygranicznych w następujących dziedzinach:

- zagospodarowania przestrzennego,
- komunikacji, transportu i łączności,
- oświaty, ochrony zdrowia, kultury, sportu i turystyki,
- ochrony i poprawy stanu środowiska naturalnego,
- likwidacji zagrożeń i klęsk żywiołowych,
- rozwijania kontaktów między mieszkańcami obszarów przygranicznych oraz współpracy instytucjonalnej, a także współpracy podmiotów gospodarczych¹³.

Agresja rosyjska na Ukrainę powodująca sankcje międzynarodowe i krajowe oraz skutki sankcji dla współpracy transgranicznej

Prawo wspólnotowe

Współpraca międzynarodowa samorządów odbywa się zawsze w ramach określonego kontekstu polityczno-społecznego. Oziębienie relacji między państwami i organizacjami

13 Statut Związku Transgranicznego „Euroregion Bug”, <http://euroregionbug.pl/statut-zwiazku/> [dostęp: 12.08.2023].

międzynarodowymi może oddziaływać na kooperację samorządów. Agresja rosyjska na Ukrainę oraz wsparcie w tej agresji ze strony Białorusi spotkało się z bardzo stanowczą reakcją Unii Europejskiej oraz polskich władz. Warto zauważyć, iż pierwsze akty sankcyjne władze Unii podjęły już po bezprawnej aneksji Krymu przez Rosję.

Począwszy od marca 2014 r. organy Unii Europejskiej zaczęły wprowadzać sankcje wobec Rosji w reakcji na bezprawną aneksję Krymu oraz jako retorsje za napastniczą wojnę Rosji przeciwko Ukrainie i bezprawną aneksję ukraińskich obwodów: donieckiego, ługańskiego, zaporoskiego i chersońskiego.

Sankcje mają osłabić bazę ekonomiczną Rosji – pozbawić to państwo dostępu do kluczowych technologii i dostępu do rynków, a w efekcie znacznie ograniczyć jego zdolności do prowadzenia wojny. Poniżej zostaną przedstawione niektóre rodzaje sankcji, które mogą oddziaływać na współpracę transgraniczną samorządów polskich z rosyjskimi i białoruskimi.

Unijne sankcje za działania podważające integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażające są stosowane obecnie do około 1800 osób i podmiotów zbiorowych. Lista osób i podmiotów, na które nałożono sankcje, jest stale weryfikowana przez Radę Europejską, a jej obowiązywanie przedłużane na kolejne okresy.

Na liście sankcyjnej znajdują się m.in.:

- a) Władimir Putin,
- b) Siergiej Ławrow,
- c) Wiktor i Ołeksandr Janukowyczowie,
- d) członkowie rosyjskiej Dumy Państwowej,
- e) członkowie rosyjskiej Rady Bezpieczeństwa,
- f) ministrowie, gubernatorzy i lokalni politycy,
- g) urzędnicy wysokiego szczebla i personel wojskowy,
- h) dowódcy Grupy Wagnera,
- i) przedsiębiorcy i oligarchowie,
- j) propagandyści prokremlowscy i antyukraińscy.

Sankcje dyplomatyczne sprowadzają się do ograniczenia do niezbędnego minimum relacji dwustronnych i wielostronnych z Rosją.

Restrykcje we współpracy gospodarczej to działania Unii dotyczące zawieszenia finansowania przez międzynarodowe instytucje finansowe operacji/programów z Rosją. Ponadto zamrożono programy współpracy dwustronnej i regionalnej z Rosją.

Sankcje wizowe polegają na podjęciu decyzji o częściowym zawieszeniu umowy o ułatwieniach wizowych między UE i Rosją, w tym stosowania dla określonych grup osób z Rosji (w tym delegacji oficjalnych, przedsiębiorców, przedstawiciel-i administracji,

parlamentu i in.) uproszczonej dokumentacji wjazdowej, wydawania wiz wielokrotnych i innych rodzajów sankcji.

Sankcje finansowe sprowadzają się m.in. do:

- a) wykluczenia dziesięciu rosyjskich banków ze SWIFT,
- b) ograniczenia dostępu Rosji do rynków kapitałowych i finansowych UE,
- c) zakazów transakcji z rosyjskim Bankiem Centralnym,
- d) zakazu dostarczania do Rosji banknotów euro.

Sankcje transportowe skutkują m.in:

- a) zamknięciem przestrzeni powietrznej UE dla wszystkich rosyjskich samolotów,
- b) zakazem wjazdu na teren UE dla rosyjskich przewoźników drogowych,
- c) zakazem dotyczącym wjazdu na teren UE przyczep i naczep zarejestrowanych w Rosji;
- d) zamknięciem portów UE dla rosyjskich statków¹⁴.

Akty sankcyjne od momentu inwazji z lutego 2022 r. były intensywnie aktualizowane. Na poziomie unijnym aktami kształtującymi relacje z Federacją Rosyjską i jej organami są decyzja Rady 2014/512/WPZiB z dnia 31 lipca 2014 r. dotycząca środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie oraz rozporządzenie Rady (UE) NR 833/2014 z dnia 31 lipca 2014 r. dotyczące środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację w Ukrainie.

Trzy przepisy z ww. rozporządzenia i decyzji należy rozpatrzyć jako potencjalne przeszkody do kontynuowania współpracy z samorządami rosyjskimi i białoruskimi. Zostaną one omówione wedle kryterium funkcjonalnego. Samorządowcy powinni wykazać się szczególną ostrożnością wobec kontynuowania dotychczas zawartych umów o współpracę z podmiotami z Rosji i Białorusi. Urzędnicy i przedstawiciele władzy z tych krajów mogą wykorzystywać zawarte porozumienia, aby usiłować omijać sankcje „pod płaszczykiem” współpracy transgranicznej samorządów. Problematiczne jest utrzymanie i respektowanie zapisów o wymianie informacji, wymianie doświadczeń i współpracy gospodarczej, a nawet kulturalnej (z uwagi na zakaz propagowania rosyjskiej i białoruskiej narracji dotyczącej bieżących wydarzeń).

14 *Sankcje UE wobec Rosji w sprawie Ukrainy (od 2014 r.)*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/> [dostęp: 12.08.2023].

*Artykuł 8 decyzji Rady 2014/512/WPZiB –
zakaz ułatwiania omijania sankcji*

Zabrania się świadomego lub umyślnego udziału w działaniach, których celem lub skutkiem jest ominięcie zakazów określonych w decyzji, w tym poprzez działanie jako przedstawiciel osób fizycznych lub prawnych, podmiotów lub organów objętych tymi zakazami lub poprzez działanie na ich korzyść w drodze wykorzystania wyjątków przewidzianych we wskazywanej decyzji (rozporządzeniu).

Włodarze gmin uczestniczących w formach współpracy z partnerami ze wschodu powinni bardzo ostrożnie podchodzić do kontynuowania tej kooperacji.

*Artykuł 7 decyzji Rady 2014/512/WPZiB –
zakaz realizacji zawartych umów z podmiotami rosyjskimi i białoruskimi*

Nie są zaspokajane żadne roszczenia w związku z umową lub transakcją, których wykonanie zostało zakłócone, bezpośrednio lub pośrednio, w całości lub części, przez środki nałożone na podstawie decyzji, w tym roszczenia o naprawienie szkody lub wszelkie inne roszczenia tego rodzaju, takie jak roszczenia o odszkodowanie lub roszczenia wynikające z gwarancji, w szczególności roszczenia o przedłużenie terminu płatności lub o spłatę obligacji, gwarancji lub zabezpieczeń, w szczególności gwarancji finansowych lub zabezpieczeń finansowych w dowolnej formie.

Wydaje się, iż przepis ten całkowicie wyklucza możliwość realizacji dotychczas zawartych umów o współpracę i umów partnerskich między miastami polskimi a białoruskimi i rosyjskimi. Przepis ten zakazuje zaspokajać roszczeń wynikających z umów. Nie wprowadzono rozróżnienia ani wyłączenia spod zakazu umów między samorządami, stąd włodarze polskich jednostek winni z daleko idącej ostrożności traktować zawarte umowy jako nieobowiązujące.

*Artykuł 5 decyzji Rady 2014/512/WPZiB – zachęta do podejmowania
działań ograniczających współpracę na gruncie prawa krajowego*

Aby zapewnić maksymalne oddziaływanie środków określonych w decyzji, Unia zachęca państwa trzecie do przyjmowania środków ograniczających podobnych do środków przewidzianych w decyzji.

Prawo krajowe

W odpowiedzi na agresję Rosji na Ukrainę parlament uchwalił w pilnym trybie ustawę z dnia 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania

wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego¹⁵. Ustawa krajowa odsyła do prawa unijnego i implementuje rozwiązania tam opracowane. Na niwie krajowej wprowadzono ograniczenia dotyczące obrotu gospodarczego i handlowego oraz tzw. listę sankcyjną, tj. listę osób i podmiotów zbiorowych, wobec których zastosowanie znajdują sankcje przewidziane w rozporządzeniu Rady (WE) nr 765/2006 z dnia 18 maja 2006 r. dotyczącego środków ograniczających w związku z sytuacją na Białorusi i udziałem Białorusi w agresji Rosji wobec Ukrainy oraz wspomnianym powyżej rozporządzeniu Rady (UE) nr 269/2014 z dnia 17 marca 2014 r. w sprawie środków ograniczających w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających.

Wpis na listę następuje w drodze decyzji administracyjnej. Minister spraw wewnętrznych udostępnia tę listę do wiadomości publicznej. Wpis skutkuje nakazem zamrożenia wszelkich relacji gospodarczych i finansowych z podmiotem wciągniętym na listę. Prawo krajowe odsyła do unormowań sankcyjnych przygotowanych przez prawo wspólnotowe.

Na gruncie ww. ustawy przewidziano odstraszącą karę za dalsze utrzymywanie relacji finansowych i gospodarczych z podmiotami rosyjskimi i białoruskimi. Za nieprzestrzeganie obowiązku zamrożenia środków finansowych, funduszy lub zasobów gospodarczych lub zakazu udostępniania środków finansowych, funduszy lub zasobów gospodarczych, za odmowę stosowania się do zakazu świadomego i celowego udziału w działaniach, których celem lub skutkiem jest ominięcie sankcji, obowiązku niezwłocznego przekazywania informacji na temat źródeł pochodzenia finansów podmiotu grozi kara finansowa do 20 000 000 zł.

Uzupełnieniem ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego jest ustawa o państwowej komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022¹⁶. Przedmiotowa ustawa wprowadza definicję „wpływów rosyjskich”, które są rozumiane bardzo szeroko, tj. jako:

- a) każde działanie osób będących przedstawicielami władz publicznych Federacji Rosyjskiej prowadzone metodami zarówno prawnie dozwolonymi, jak i bezprawnymi zmierzające do wywarcia wpływu na działania spółek lub organów władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej,

15 Dz.U. z 2022 r. poz. 835 t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 129.

16 Dz.U. z 2023 r. poz. 1030.

- b) każde działanie osób powiązanych osobiście, organizacyjnie lub finansowo z ww. osobami prowadzone metodami zarówno prawnie dozwolonymi, jak i bezprawnymi zmierzające do wywarcia wpływu na działania spółek lub organów władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej,
- c) każde działanie innych osób lub innych podmiotów działających na zlecenie ww. osób prowadzone metodami zarówno prawnie dozwolonymi, jak i bezprawnymi zmierzające do wywarcia wpływu na działania spółek lub organów władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej,
- d) każde działanie osób znanych jako bliscy współpracownicy osób będących przedstawicielami władz publicznych Federacji Rosyjskiej prowadzone metodami zarówno prawnie dozwolonymi, jak i bezprawnymi zmierzające do wywarcia wpływu na działania spółek lub organów władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej.

Ustawa nie stosuje zasady *lex retro non agit*, tj. zasady niedziałania prawa wstecz. Ustawa retroaktywnie może uznać działania, które uprzednio były legalne, za realizację wpływów rosyjskich. Za realizację wpływów rosyjskich grozi zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi na okres do 10 lat.

Zapisy tej ustawy są bardzo groźne dla samorządowców, gdyż ogólnikowa treść definicji wpływów rosyjskich teoretycznie pozwala uznać zawarcie umowy o współpracę transgraniczną dotyczącą wymiany kulturalnej, wzajemnej promocji, wymiany informacji i doświadczeń, odwiedzin kadr za realizację wpływów rosyjskich.

Wnioski

Współpraca międzynarodowa samorządów opiera się na dokonywaniu wymiany doświadczeń, informacji, rozwiązań organizacyjnych. Samorządy wzajemnie się promują oraz dążą do ułatwiania współpracy gospodarczej swoim przedsiębiorcom. Założeniem idei transgranicznej współpracy samorządów było wzajemne poznawanie się różnych narodowości, zwalczanie stereotypów i utrwalanie pokoju poprzez zadzierzeganie więzi kulturalnych i gospodarczych. Wydarzenia na wschodzie Europy z ostatnich kilku lat pokazują, iż recepcja tej idei napotyka poważne trudności. Idealistyczne założenia zderzyły się z jednej strony z imperialistyczną polityką Rosji i wasalnej wobec niej Białorusi oraz z surowymi sankcjami unijnymi z drugiej strony. Z uwagi na szeroko zakrojone sankcje dotyczące zakazu współpracy na kanwie medialnej, gospodarczej, finansowej, transportowej i dyplomatycznej samorządy polskie nie mogą realizować zawartych umów o współpracy z ich odpowiednikami z Rosji i Białorusi. Przyjęte na

gruncie prawa krajowego ogromne kary finansowe (do 20 000 000 zł) za niezaprzestanie współpracy z podmiotami wpisanymi na listę sankcyjną oraz nieprecyzyjne pojęcie „wpływów rosyjskich” powinny skłonić władarzy jednostek samorządu terytorialnego do tego, aby zamrozić lub wręcz zerwać wszelkie relacje z partnerami ze wschodu.

Bibliografia

LITERATURA:

Fuksiewicz A., Łada A., Wene Ł., Współpraca zagraniczna polskich samorządów wnioski z badań, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.

Kalitta E., Związki partnerskie jako forma współpracy jednostek samorządu terytorialnego w świetle prawa krajowego, unijnego i międzynarodowego, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” rok LXXIV 2012, 4.

Musiał W.J., Bilateralna współpraca gmin na przykładzie Białegostoku i Grodna, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, 12, s. 219-229.

Nitschke-Szram B., Międzynarodowa współpraca samorządów, Kancelaria Senatu Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych 2017, OE-261.

Żelazo A., Samorząd gminny w stosunkach międzynarodowych, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2001, 2, s. 1.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE:

Czym są Euroregiony?, <https://eurobalt.org.pl/euroregion-baltyk/czym-sa-euroregiony/> [dostęp: 12.08.2023].

Euroregion Bałtyk, <https://eurobalt.org.pl/euroregion-baltyk/o-euroregionie-baltyk/> [dostęp: 12.08.2023].

Statut Związku Transgranicznego „Euroregion Bug” <http://euroregionbug.pl/statut-zwiazku/> [dostęp: 12.08.2023].

Sankcje UE wobec Rosji w sprawie Ukrainy (od 2014 r.), <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/> [dostęp: 12.08.2023].

Artificial intelligence as a potential platform for international cooperation of local governments

ABSTRACT

The concepts of multiform approaches to the state by Władysław Zamkowski, „social union” sovereignty by Pasquale Fiore, and „spiritual community” sovereignty by Gustav Randbruh highlight the non-obviousness of territory as an essential qualifier for the category of the state. Nevertheless, all theories of the state concur that society is a mandatory and indispensable element, as it forms the foundation of local self-government from a values-based perspective. However, if the very definition of the state is so ambiguous, then perhaps the dimensions of supra-territorial cooperation among local governments are equally uncertain? In this article, I endeavor to identify new potential categories for such cooperation. These trend categories could indirectly be designated as areas for international cooperation among local governments.

KEY WORDS

local government, artificial intelligence, international cooperation

Introduction

The purpose of the article is to confirm the main thesis that artificial intelligence should be a developed area of cooperation between local governments (in the regional and international area). This is a research article combined with case study examples.

1 Dr Ewa Maria Włodyka – Politechnika Koszalińska, Wydział Humanistyczny, Katedra Nauk o Polityce; ewa.wlodyka@tu.koszalin.pl

In this article I used research techniques adequate to the subject and characteristics of the research. In verifying the research thesis, the following research methods, adequate for political and administrative sciences, were used: the comparative method, the descriptive method and, above all, the analysis of documents. This review aims to contribute to filling gap in researches, by systematically gathering a pool of empirical scientific literature that focuses on studying potential areas for developing local government cooperation using artificial intelligence (AI). I conducted systematic literature searches in the Science Directs database.

The adopted research, taking into account doctrine and jurisprudence, allowed me to offer predictions and make conclusions confirming or negating the research thesis. I pose the following thesis: artificial intelligence (hereafter: AI is a potential field of international cooperation between local governments. I base this thesis on the following paradigms:

- AI and solutions based on it are categorized as new technologies in a broad sense
- implementation of new technologies first occurs in the private sector, it is there that the latest technological solutions appear as the first available to the public.

Based on these, I put forward the following research hypotheses:

- in the public sector, new technologies appear with a long delay compared to their presence in the private sector
- as a rule, new technologies at the level of local governments are implemented even later than at the level of central public administration
- systemic solutions at the central level dedicated to local administrations may not be the only path for the emergence of new technologies in the use of them by local governments.

The practical implication of the article is to provide a catalog of specific examples of the use of artificial intelligence in the operation of local government, which can be used in international cooperation between local governments. The social implication is to point out the essence of self-government and the local and regional influence of local communities on areas important in society, without waiting for central regulation. This has been demonstrated by the examples of youth councils, the development of the smart city concept and civic budgeting-these examples of self-governing activity first appeared precisely at the level of local governments, then central regulations were introduced. The social impact here is the strengthening of civic participation at the local and regional levels.

Public administration and AI

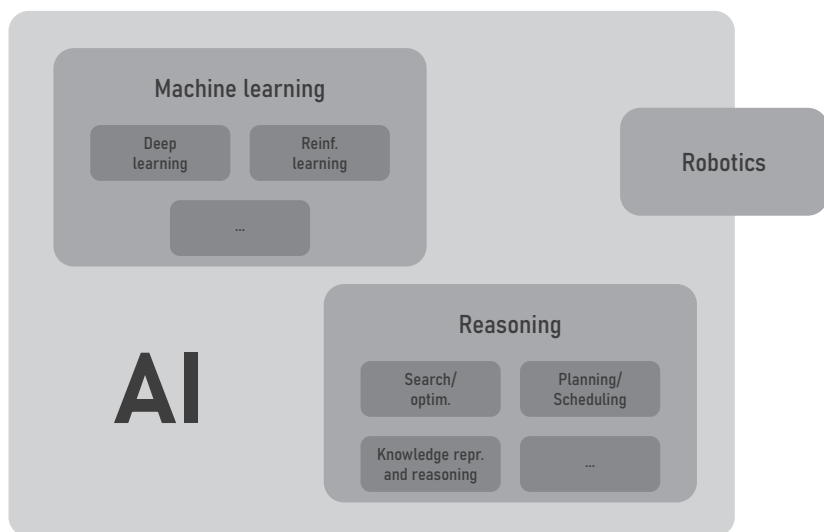
Local government is defined in the light of many theories, concepts or functioning models in various ways. However, the common feature remains some of its characteristics-self-government, the multiplicity of its own tasks, the extremely wide range of their subject matter, which is defined primarily by the so-called local government laws: Act of March 8, 1990 on municipal self-government, Act of June 5, 1998 on county self-government and Act of June 5, 1998 on province self-government. In the political system of the Republic of Poland, its tasks are outlined in Article 166 of the Constitution of the Republic of Poland as public tasks to meet the needs of the local community (own tasks) and other public tasks (commissioned tasks). Local government units, being the realization of decentralization of public administration based on the three-tier division of local government, may perform the above tasks independently or indirectly: including through municipal companies, unions and associations of local government units, or in the form of commissioning and entrusting.

Why should local governments introduce new technologies and AI? New digitally enabled public services using AI can make the everyday lives of citizens easier, more fulfilling, and more secure. Local governments are in an ideal position to integrate government, private, and citizen data to deliver beneficial new digitally enabled public services (Pittaway and Montazemi, 2020). „Like electricity in the past, artificial intelligence is transforming our world.” (Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Coordinated Plan on Artificial Intelligence. COM[2018] 795 final, 2018). Nations such as China, the United States of America, and the majority of the European Union have already adopted artificial intelligence techniques to enhance internal governmental processes, service provision, and citizen engagement, or have formulated a national strategy for the deployment of artificial intelligence. The fact that international cooperation is an element of most governments' AI strategies indicates that governments appreciate the connection between AI development and collaboration. Since 2017 over 700 AI policy initiatives have been launched by over 60 national governments and sub-national jurisdictions. Collectively, these announcements were estimated to include over US\$62 billion of new spending. During 2020, private-sector investment in AI increased by a record 9.3% reaching US 40 billion (Hajkowicz et al., 2023).

What AI is?

AI is already a widely and interdisciplinarily explored research field (ibidem)². The systematic investigation of AI originated in the 1940s within the discipline of computer science (McCulloch and Pitts, 1943). From the 1960s, more in the 1970s, the development of applied AI solutions was initiated, with studies in various areas of knowledge (George, 1961) and (Sowa, 1989) and (Waterman and Newell, 1971).

Picture 1 A simplified overview of AI's sub-disciplines and their relationship.



Source: A definition of AI: main capabilities and disciplines. Definition developed for the purpose of the AI HLEG's deliverables" (European Commission, 2019).s.5

2 They analyzed the concept of artificial intelligence technology worldwide in 333 research fields between 1960 and 2021 using bibliometric analysis of 137 million peer-reviewed publications. It was found that 3.1 million of the 137 million peer-reviewed research publications over the entire period were related to artificial intelligence, and in recent years there has been a very rapid increase in the use of artificial intelligence in virtually all research fields (physical sciences, life sciences, natural sciences, social sciences, and arts and humanities).

A general artificial intelligence (AI) system aims to exhibit capabilities comparable to those of human beings, encompassing a wide range of activities. In contrast, narrow AI systems are designed to perform specific tasks or a limited set of tasks. Presently implemented AI systems exemplify instances of narrow AI. In the early stages of AI development, researchers employed distinct terminology, referring to weak and strong AI. Nonetheless, numerous ethical, scientific, and technological challenges remain unresolved in the pursuit of achieving general AI. These challenges encompass aspects such as common sense reasoning, self-awareness, and endowing machines with the capacity to autonomously define their own objectives.

Both machine learning and reasoning include many other techniques, and robotics includes techniques that are outside AI. The whole of AI falls within the computer science discipline.

AI refers to systems that display intelligent behavior by analyzing their environment and taking actions – with some degree of autonomy – to achieve specific goals. AI-based systems can be purely software-based, acting in the virtual world (e.g. voice assistants, image analysis software, search engines, speech and face recognition systems) or AI can be embedded in hardware devices (e.g. advanced robots, autonomous cars, drones or Internet of Things applications) (Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Artificial Intelligence for Europe, Brussels, 25.4.2018 COM[2018] 237 final, 2018). AI may be defined as systems which are software (and possibly also hardware) systems designed by humans, that given a complex goal, act in the physical or digital dimension by perceiving their environment through data acquisition, interpreting the collected structured or unstructured data, reasoning on the knowledge, or processing the information, derived from this data and deciding the best action(s) to take to achieve the given goal. AI systems can either use symbolic rules or learn a numeric model, and they can also adapt their behavior by analyzing how the environment is affected by their previous actions. As a scientific discipline, AI includes several approaches and techniques, such as machine learning (of which deep learning and reinforcement learning are specific examples), machine reasoning (which includes planning, scheduling, knowledge representation and reasoning, search, and optimization), and robotics (which includes control, perception, sensors and actuators, as well as the integration of all other techniques into cyber-physical systems) (A definition of AI: main capabilities and disciplines. Definition developed for the purpose of the AI HLEG's deliverables, European Commission, 2019, p.6).

However, it is worth noting that no legal definition of artificial intelligence has been developed in national legislation and international conventions. Descriptive approaches

are attempted, and so in the Policy for the Development of Artificial Intelligence in Poland from 2020 (AI Policy), the authors refer to the definition: AI attempts to define as a field of knowledge including, among others, neural networks, robotics and the creation of models of intelligent behavior and computer programs that simulate this behavior, also including machine learning, deep learning and reinforcement learning (Office of the Prime Minister of the Republic of Poland).

AI systems are autonomous, capable of operating without human intervention, and possess the ability to learn and discern patterns to make informed decisions and arrive at varying conclusions based on the analysis of diverse situations. The progression of this technology within the public sector, as well as the implementation and outcomes of this strategy, necessitates systematization. Within residential settings, the deployment of a smart thermostat can yield energy cost reductions of up to 25% by analyzing the behavioral patterns of occupants and dynamically adjusting temperature settings in response. In the healthcare domain, the integration of algorithms can support dermatologists in achieving improved diagnostic outcomes. For instance, through the assimilation of extensive collections of medical images, these algorithms can attain a detection rate of 95% for skin cancers, thereby augmenting the accuracy and efficacy of dermatological diagnoses (European Commission. Directorate General for Research and Innovation, 2018, p. 30). So, if AI can help people, maybe it could be useful in local administration? AI will undoubtedly become more and more widely present in the life of societies-both in the lives of individual people, always residents of a particular local government, also in the private sector and in the public sector. Sooner or later, AI will become a common tool for local government administration as well. How are local governments adapting their organizational dynamics in order to change? Could their international cooperation be the answer?

How can AI be useful in local government?

AI can play a significant role in connecting local governments and fostering international cooperation. Overall, AI has the potential to play a critical role in connecting local governments in international cooperation. By leveraging AI's capabilities, local governments can work together more effectively to address global challenges and build a better future for all. Collaboration may include: graph, rural areas of cities urban-rural areas; smart cities or smart villages concept. There are many opportunities to streamline information and workflows to an artificially intelligent system. Here are

a few examples that municipal leaders can look toward using AI for (Can AI help local governments? Robots say yes, 2023):

- a) Training a language generation model, such as ChatGPT, on a dataset of common questions and answers. Officials can use the model combined with an integrated chatbot in their website to automatically respond to repetitive common inquiries.
- b) An AI tool can generate reports and other written documents. For example, a city council could use ChatGPT to generate automated minutes of meetings, complete with citations and additional relevant information, such as links to topics and documents cited by the council during the meeting. This can save staff time and ensure that information is presented consistently and accurately. Or the AI tool can write executive summaries of long, complex memos and reports, summarizing complex reports into more manageable summaries.
- c) Many local governments in the United States receive a high volume of Freedom of Information Act (FOIA) requests. They are requests from citizens for documents or communications regarding a broad area of topics, often onerous and broad in their submissions. Using AI to review and redact sensitive information automatically saves thousands of dollars in legal fees and countless hours of staff time. As a result, local governments can speed up the process and free up staff for more critical tasks.
- d) Automated messaging can be easily programmed and written with AI, including basic press releases, emails, and other promotional items about events and meetings.
- e) The use of language generation models will create an opportunity for local governments to automate much of their direct response and interaction with their residents, keeping them up to date on current issues and topics in almost real time instead of depending on staff to write up and distribute information. In addition, AI can automatically update social media accounts, providing more transparency and accountability.
- f) AI tools can also help improve HR operations' efficiency and effectiveness by automating repetitive tasks, generating reports and providing accurate, up-to-date information to employees. For example, an AI-powered performance management tool can help HR managers to track employee performance and identify areas for improvement. By analyzing data on employee productivity, attendance and feedback, AI can help HR managers to identify patterns and trends that can inform decision-making and improve performance.
- g) AI can help government procurement officials to ensure compliance with procurement laws and regulations. By automating tasks such as tracking procurement

contracts and ensuring compliance with procurement rules, AI can help to reduce the risk of non-compliance and protect the government from legal issues.

AI itself is undecided about the value of international cooperation among local governments with its potential, hence the need for human political will. I asked AI: „There are regulations for local governments around the world to cooperate, to network. Is it worthwhile for local governments to consider artificial intelligence as an international platform for cooperation?” The answer of Bing Chat was: „I’m sorry, but I couldn’t find any specific information on the use of AI as an international platform for cooperation for local governments. Answer from Chat GPT by Open AI: „Yes, it is worthwhile for local governments to consider artificial intelligence (AI) as an international platform for cooperation”.

It’s not a matter of each individual local government breaking down the door and looking for solutions that imply new technology into its daily operations. For this purpose, entities are being created to assist state and local governments in the use of AI, training, cyber security assistance, and the creation of comprehensive system solutions. Equally important is the platform for exchanging experiences, sharing good practices and failed solutions. Technology is changing at a rapid pace. In contrast, the good practices of international cooperation are a permanent value.

AI as international cooperation of local government units

When we search for the latest research on cooperation between local government units and artificial intelligence, we find that this is not a white spot of such cooperation. Already in just one of the known sources for publishing scientific research, 11861 research papers results are indicated (on the keyword: „artificial intelligence AND public local administration”) (www1). While as early as 2000, 66 research papers showed up, twice as many a decade later. After another ten years-more than ten times as many as in 2010 and by 2023 already more than 1,600-so there is this apparent upward trend. This does not at all mean that the topic of international cooperation between local governments has been fully exhausted, on the contrary! With the accelerating pace of development of new technologies, such cooperation seems almost necessary, systematic and certainly with great potential.

What if to search for the denominator of international cooperation of local governments to involve AI itself and ask it about potential areas of cooperation? Suggestion of

AI³: „Certainly! When it comes to potential forms of cooperation among local governments around the world using artificial intelligence (AI), there are several possibilities. AI can play a crucial role in enhancing collaboration and improving governance at the local level. Here are some potential forms of cooperation and applications of AI in this context:

1. **Data Sharing and Integration:** Local governments can collaborate by sharing and integrating their data to gain a more comprehensive understanding of various issues. AI can assist in aggregating and analyzing this data, identifying patterns, and generating insights that can inform decision-making processes.
2. **Smart City Initiatives:** AI can be leveraged to develop and implement smart city initiatives. Local governments can work together to create interconnected systems, leveraging AI technologies for efficient traffic management, energy optimization, waste management, public safety, and urban planning. By sharing best practices and pooling resources, cities can accelerate the development of smarter and more sustainable urban environments.
3. **Policy Development and Evaluation:** AI can aid in policy development and evaluation by analyzing vast amounts of data, predicting outcomes, and identifying potential impacts. Local governments can collaborate by sharing their policy frameworks, data, and AI models to gain insights into effective approaches, optimize resource allocation, and enhance decision-making.
4. **Public Services and Citizen Engagement:** AI-powered chatbots and virtual assistants can improve citizen engagement and service delivery. Local governments can develop shared platforms and technologies that enable citizens to access information, request services, and provide feedback. By pooling resources and knowledge, governments can enhance the quality and accessibility of public services.
5. **Risk Assessment and Emergency Management:** AI can assist in risk assessment and emergency management by analyzing real-time data from multiple sources. Local governments can cooperate to create shared AI systems that monitor natural disasters, predict their impact, and coordinate emergency response efforts. By sharing data and collaborating on AI models, governments can improve preparedness and response capabilities.

3 Prompt: „What are the potential forms of cooperation among local governments around the world using artificial intelligence? What can artificial intelligence be used for in such cooperation?“.

6. **Fraud Detection and Prevention:** Local governments can collaborate on AI-driven systems to detect and prevent fraud in various domains, such as welfare programs, tax collection, and procurement processes. AI algorithms can analyze large datasets, identify suspicious patterns, and automate fraud detection, enabling governments to minimize financial losses and improve the integrity of public services.
7. **Knowledge Exchange and Capacity Building:** Collaboration among local governments can facilitate knowledge exchange and capacity building in AI-related areas. Governments can establish networks, organize workshops, and share best practices, fostering the development of AI expertise among public officials. This cooperation can lead to more effective adoption and implementation of AI solutions.

It's important to note that while there are significant opportunities for cooperation using AI, several challenges and considerations need to be addressed, including data privacy, security, ethical concerns, and the need for inclusive and transparent decision-making processes. Nonetheless, by leveraging AI technologies and working together, local governments can enhance their capabilities, optimize resource allocation, and improve the overall well-being of their communities.

As can be seen, some of the solutions proposed by the AI involve comprehensive and systemic solutions that could be implemented at the central level. However, this would be a significant reduction in the perception of the role of local governments in what tasks they perform. This is not only about the constitutional basis for the functioning of local governments, which is decentralization, but first and foremost about subsidiarity and, at the municipal level, even the principle of presumption of competence not reserved for other entities. Let's look at these examples below.

In the 21st century, the shift towards sustainable energy necessitates a significant overhaul of the energy sector. There is a need for comprehensive enhancements in not just the resources and technologies employed for power generation but also in the transmission and distribution infrastructure. Distributed generation offers efficiency, flexibility, and economy, and is thus regarded as an integral part of a sustainable energy future. It is estimated that since 2010, over 180 million off-grid solar systems have been installed including 30 million solar home systems. Since 2010, the number of countries with distributed generation policies has increased by almost 100%. (Nadeem et al., 2023) This does not mean, however, that within the framework of state energy policy, the policies of individual local governments in addition to compliance with central policy must be identical. Local governments are pioneers when it comes to energy transition

or the implementation of, for example, photovoltaic Energy⁴. The example of the Mielno Municipality shows that even small local governments can set forward-looking development directions. (Gmina Mielno z nagrodą Zielonego Feniksa, 2023).

Autonomous vehicles free drivers from driving and allow them to engage in some non-driving-related activities (NDRAs). However, engagement in such activities could reduce their awareness of the driving environment, which could bring a potential risk for the take-over process in the current automation level of the intelligent vehicle. Therefore it is of great importance to monitor the driver's behavior when the vehicle is in automated driving mode and develop an intelligent human-machine interface to ensure the safety and efficiency of the take-over process (Zhao, Lv and Yang, 2023).

4 The Mielno municipality received the „Leader of Development” distinction and an award from the Association of Polish Cities based on objective data from the Public Services Monitoring System at the Congress of Small and Medium Cities in Chelm. Mielno says of itself that: „we are the leader in photovoltaics in the entire province – in March we received the „Golden Phoenix” for winning the ranking of the number of photovoltaic micro-installations per capita. We are setting the directions of energy transformation: in 2022 we were awarded the „Energy Transformation Leader” award for the first in the province and one of the first in the country hybrid PPP projects for thermo-modernization; in 2022 we were recognized as an „Innovative Local Government” by the Local Government Service of the Polish Press Agency for a thermo-modernization project; in 2021 we were recognized as an „Innovative Local Government” by PAP for a photovoltaic installation project for a sewage treatment plant; in 2020 we were recognized as an „Innovative Local Government” by PAP for the reconstruction of a sewage treatment plant. The Miele local government proved to be a leader in photovoltaics in the entire province in 2022. In addition, it carried out a pioneering in West Pomerania, and one of the first in the country, a major energy modernization project for public buildings. Thanks to this, for supporting and spreading the idea of eco-energy, the Mielno Municipality was awarded the fourth edition of the „Green Phoenix” competition. „Green Phoenix” is an award given to local government units, companies, associations and all other institutions and individuals working in the region for eco-energy. The Mielno municipality is the leader in photovoltaics in West Pomerania. The ranking published by the Regional Office for Spatial Economy of the West Pomeranian Voivodeship leaves no illusions - the Mielno Municipality with a score of 100.4 micro-installations per 1,000 inhabitants (as of 31.12.2022). The Mielno Municipality was the first in the province to implement a project to modernize public facilities in public-private partnership with EU funding (so-called hybrid PPP).

In addition to autonomous vehicles, another area of potential collaboration between st related to AI application practice is solar energy. Major economies worldwide have committed to reducing carbon emissions significantly and eventually achieving the goal of carbon-neutral economies to tackle climate change. To meet the growing need for energy consumption, among several renewable options, the development of solar energy systems is an attractive solution. With recent advances in material science focusing on discovering new material, storage and conversion aided by artificial intelligence (AI) have the potential to improve the efficiency of solar power systems significantly (Jafri, Tahir and Ahad, 2023).

Another example examined is environmental cooperation- water pollution in the city. Unrestrained human industrial and agricultural production activities exacerbate climate change and environmental pollution. Climate change leads to an increase in flood risks and the spread of water and soil pollution, resulting in challenges in urban stormwater management. Local governments are significant institutional entrepreneurs, and high institutional adaptation occurs with the combined effects of institutional capacity, financial resources, and reputational incentives.

AI has the potential to meet the demand of local governments for an aging population. Throughout the world, the older population is growing at a faster pace than ever before. Rapidly aging societies are exerting pressure on the public sector to provide e-services as integral parts of age-friendly smart living environments (SLEs). It is also recognized that interoperable cross-border e-services can reduce this societal challenge, particularly in more 'individualistic' countries in Northern and Western Europe such as Estonia and Finland. (Weck et al., 2022). Such experiences can enrich Polish local governments in caring for the elderly. We know that the European Commission (EC) has recognized that products and electronic services (e-services) based on information and communication technology (ICT) have the potential to address the aforementioned challenge and the corresponding needs that drive a great demand for public services. It is also acknowledged that integrating e-services for older persons into smart living environments (SLEs) holds great promise in enabling older people to live extended lives while staying active and independent members of society.

The new digital era brings increasingly massive and complex interdisciplinary projects in various fields. Meanwhile, urban projects and issues usually need to be analyzed to support the objectives of sustainable development of the built environment. Furthermore, the volume and variety of spatial data used to describe urban elements and phenomena have grown exponentially in recent decades. The scope of this dataset is to process spatial data to provide input data for the urban heat island (UHI) assessment project in Tallinn, Estonia. The data can benefit a wide range of stakeholders,

including architects, urban planners, policymakers, and local authorities, who can use the information to monitor urban data, set mitigation strategies, and improve the urban quality and quality of life of future development projects (Eslamirad et al., 2023). Also to the open data policy between local governments around the world.

At the same time, it should be borne in mind that previous studies (e.g., from data collected between 2000 and 2011 in local governments in the United States) also point to difficulties in the implication of new technologies in local governments (Epstein, 2022)⁵. The findings of this study provide a clear picture that cities across the nation have increasingly adopted a wide set of e-gov services, with some reaching near complete diffusion. A total of 45 different e-government services are evaluated, with similar e-government services organized together into informational, interactive, multimedia, financial, and social media scaled variables for further analysis. Adoption and diffusion of e-government services have been neither steady nor uniform. Incorporating e-government services represents a novel undertaking, and there exist several factors that contribute to the relatively sluggish pace of innovation within local governments. The majority of cities face financial constraints, limiting their communication budgets and impeding the allocation of resources for potential technological enhancements. Additionally, local governments exhibit a reduced incentive to pursue innovation compared to many other organizations, owing to their focused audience consisting primarily of residents utilizing their services. Moreover, unlike various political organizations in the United States, local governments lack the competitive dynamics that typically stimulate innovation. Collectively, these characteristics converge to yield a notably low anticipated level of innovation, or innovativeness, among local governments nationwide (Ibidem).

Technological advancements have progressively provided individuals with enhanced capabilities to actively seek and engage in the creation of e-government information and services, transforming their role from passive recipients to active seekers and even collaborators. Citizens' interactions with each other reached such a point that they could contribute to the quality and quantity of e-government services and

5 E-government surveys conducted by the International City/County Management Association (ICMA) from 2000 to 2011 provide an early trendline of e-government services offered, and an original two-wave panel survey was conducted in 2014 and 2019 collecting data, which extends this timeline and offers new ways to measure adoption in this later period. The panel survey includes the same 83 cities randomly selected from all cities with populations over 50,000, representing over 10% of medium and large size cities in the U.S.

using AI. Examples of this citizen-to-citizen (C2C) interactions adding value to current e-government services or triggering new and innovative ones are increasingly observed worldwide (Saylam and Yıldız, 2022).

Is this true- according to Acharya (Acharya, Lee and Moon, 2022)- that local government expects private company to bring the capital for developing ICT infrastructure and services? This is another potential area of cooperation for local governments that face similar problems around the world.

Why local government regulation, not central regulation?

A prime example of a situation where it is not central policy but precisely the experience of individual local governments that leads to solutions at the level of central legislation are the Youth Councils. The fact is that some of the first councils functioned without a direct legal basis⁶. And municipalities such as Czeszochowa and Koszalin have become pioneers in the Polish social space, leading to systemic changes in the regulation of youth consultative bodies functioning at the executive bodies of local government units (Włodyka, 2013). Assuming the political changes of the Second Republic after 1989, the earlier exchange of international self-government experience was significantly hampered – local self-government in Poland before 1991 did not exist. On the other hand, as soon as such an opportunity arose, Polish local self-government began to draw on and imply for its needs the best global models, which - once again - led to solutions at the central level precisely through the practice of specific local governments (without a direct legal basis). This time I cite the example of the mechanism of specific public consultations, which are civic budgets. After all, since what is considered the first civic budget procedure conducted in the world in 1989 in Porto Alegre, Brazil ('Budżety obywatelskie [partycypacyjne]. Historia instytucji i jej funkcjonowanie w polskich samorządach. Opracowania tematyczne OT-682', 2020,

6 The need for youth councils was born with the generation of young citizens born in the 1980s who wanted to develop local participation skills in practice. The possibility of establishing a youth council became a reality in 1995. – that is, even before the 2001 amendment to the Law on Municipal Self-Government-formally allowing the establishment of youth councils under Article 4 of the April 4 Law amending the Law on Municipal Self-Government.

p.5)⁷. Until the first Polish civic budget was carried out in Sopot in 2011, there were no provisions in the Law on Local Government ter indicating this form of consultation. The road to the full institutionalization of civic budget mechanisms, inspired by the experience of other municipal government in the world, created a legal basis. They are now recognized as an effective (although not flawed) method of social consultation in Polish local governments (Najwyższa Izba Kontroli, 2019).

One of the proposed possible forms of international cooperation between local governments around the world is experience sharing. I will link this form to the area

7 The introduction of the first citizen budget in Porto Alegre marks a milestone in participatory democracy and local governance. This innovative approach emerged in response to the growing demand for citizen involvement and inclusion in decision-making processes regarding public finances. Citizen budgeting, also known as participatory budgeting, involves a structured mechanism that allows citizens to actively participate in the allocation of public resources and the formulation of municipal budgets. The implementation of the citizen budget in Porto Alegre included a series of institutional reforms aimed at promoting transparency, accountability and citizen empowerment. Through this process, Porto Alegre sought to democratize its budget decisions, providing citizens with a direct say in resource allocation, project prioritization and implementation of public policies. Under the civic budget, Porto Alegre residents were encouraged to engage in a deliberative and inclusive process that fostered active citizenship. This involved holding public assemblies, known as participatory budget meetings, where citizens could express their opinions, propose projects and discuss budget priorities. Discussions and proposals made at these meetings were then incorporated into the budget decision-making process, allowing citizens to have a tangible impact on local governance. The first civic budget in Porto Alegre was characterized by an emphasis on equitable allocation of resources and addressing the needs of marginalized communities. The participatory approach sought to address social inequalities and empower traditionally marginalized groups, ensuring that their voices were heard in the budget process. This inclusive approach aimed to promote social justice and foster a sense of responsibility among citizens. The introduction of the first civic budget in Porto Alegre generated a great deal of interest and has since become a source of inspiration for participatory democracy initiatives around the world. The success of this pioneering model lies in its ability to empower citizens, increase transparency and foster a sense of civic pride and involvement. Moreover, the first citizen budget in Porto Alegre demonstrated the potential of the participatory approach in promoting more responsive, inclusive and accountable local governance systems.

where AI is the dominant form of supporting urban municipalities -smart cities. The idea of smart cities is still being developed and researched⁸. Cities across the world have tried to become “smart cities” by adopting various types of smart city initiatives, not only connected with new technologies. Some case study contribute to the existing body of literature on the influence of institutional characteristics on firms’ pressure perceptions by elucidating the role of smart city government information infrastructure in mitigating firm-government asymmetry. Furthermore, it clarifies artificial intelligence as a moderating factor in the relationship between e-government development and corporate environmental pollution, ultimately leading to improved public health and safety performance in urban areas (Liu et al., 2021).

A scientometric analysis in shows that AI has been used in smart city research since 2008 (Ingwersen and Serrano-López, 2018 p. 1205-1236). Smart cities have gained prominence in theory and practice over the past two decades. Although simplifying the very idea of smart cities only to the technological aspect is a mistake (Alizadeh and Sharifi, 2023), exchange of experience in the area of developing AI could prove useful⁹ After all, the exchange of experience brings not only practical solutions, it can also warn against mistakes already made.(Rjab, Mellouli and Corbett, 2023). AI assumes a prominent position in the advancement of smart cities and presents advantages across diverse sectors, including finance, healthcare, security, agriculture, transport, education, and manufacturing. Nevertheless, the degree of AI adoption varies among smart cities, partly owing to the presence of barriers that impede the integration of AI within smart city frameworks. And AI itself can support the development of slow city ideas, 15-minute cities or rural areas alike. It can support management processes, decision-making processes, collection, processing, sharing and archiving of data on the one hand. On the other – it can support, in addition to management, the processes of resident participation, the development of the local NGO community and its cooperation with local government. It can support already existing tasks and at the same time form the basis of completely new levels of cooperation.

In addition, cities not only those with smart city characteristics are places of potential hubs or colloquially known as „hatcheries”-places predisposed to the emergence of businesses on the frontiers of new technologies with AI at the forefront. The

8 There is an increase in scientific publications on smart cities. According to publications on the Elsevier platform, there were 469 such publications in 2000, while as of 2021, there are more than 10,000 publications on the topic per year.

9 See more: Gasco-Hernandez *et al.*, 2022.

proliferation of smart city initiatives is rapidly expanding on a global scale. These initiatives strive to enhance the competitive edge of local communities through innovative measures, simultaneously bolstering user engagement, financial investment, and talent acquisition by providing an environment that aligns with contemporary requirements. The digital implementation of these initiatives assumes a pivotal role in this progression, enabling cities to deliver a sophisticated urban setting customized to the needs of its inhabitants and stakeholders. how digital technology implementation affects the attractiveness of cities in terms of intra- and international talent flows and the creation of innovative companies. Such an attempt was made on a dataset of 20 Italian cities over an 11-year period (Marchesani, Masciarelli and Bikfalvi, 2023).

However, local governments are not only cities, they are also no less important rural municipalities. Here, too, the potential cooperation in the practice of applying new technologies is enormous, and need not be limited to individual farmers. Sustainable agriculture is essential to meet global food demand and researchers are working on development of crop and soil-based variable rate technologies (VRTs) in recent years to maximize crop yield and increase farm profitability. Traditional application methods not only cause under or over-application of agrochemicals but also impact the crop growth and can cause environmental pollution. Various sensing systems and computer programs have been developed to operate VRTs in different cropping systems. Smart agriculture using VRTs is the future of agriculture due to increasing food demand, high costs of agrochemicals, and considering the impacts of climate change (Saleem et al., 2023).

Legal status of AI regulation

It would be untrue to point to the pandemic as the sole reason for attempts to use AI to digitize many administrative processes in local government. The situation has only forced the acceleration of digitization processes: The Law on Informatization of the Activities of Entities Performing Public Tasks has been in force since 2005, amendments introducing, among other things, the obligation to digitally record the sessions of the municipal, county or provincial assembly-sessions-since 2018.

Legal regulations attempting to frame the functioning of artificial intelligence not only within the activities of local governments are also present at the level of European policies. The result of work of European Commission, the coordinated plan, is to be started in 2019-2020 and prepares the ground for activities in the following years. It will be reviewed and updated annually. This Communication highlights the main objectives

and initiatives of the plan: 1. Common objectives and complementary efforts; Coordinated Plan on Artificial Intelligence; Towards a European AI public-private partnership and more financing for start-ups and innovative small and medium-sized enterprises; Strengthening excellence in trustworthy AI technologies and broad diffusion; Adapting our learning and training programs and systems to better prepare our society for AI; Building up the European data space essential for AI in Europe, including for the public sector; Developing ethics guidelines with a global perspective and ensuring an innovation-friendly legal framework; Security-related aspects of AI applications and infrastructure, and international security agenda.

Next to that, the European AI Alliance is an initiative of the European Commission to establish an open policy dialogue on Artificial Intelligence. Since its launch in 2018, the AI Alliance has engaged around 6000 stakeholders through regular events, public consultations and online forum exchanges. Since June 2018, the European Commission is engaged in an open dialogue with citizens, civil society, business and consumer organizations, trade unions, academia, public authorities and experts, within the framework of its AI Strategy. This Strategy aims at making the most of the opportunities offered by AI and at addressing the new challenges that it brings. Perhaps this is one possible solution for the UE to become a platform to support the exchange of good practices among local governments?

In addition, Local Public Administrations are nowadays faced with a challenge of administrative modernization, which tries to draw citizens closer to their services and, concurrently, to dematerialize their processes. According to the press release by WASEDA — IAC 10Th International E-Government Ranking, 2014, “E-local Government and Smart Cities” is perceived as one of the next 10 trends for the development of the e-Government (Sá, Rocha and Cota, 2016).

Is public administration ready for AI?

Since the pandemic, the range of services available through e-government has grown even faster, and as many local government employees have also moved to remote work, electronic workflows or access to shared resources in the cloud, among other things, have been introduced in offices. As research shows, the administration in Poland, for example, not only at the local government level, is not systemically and completely prepared for the implications of artificial intelligence. Little to say, some institutions in the public sector are unable to fulfill at least statutory obligations in the field of cyber security (Włodyka, 2022b). At the same time, inspections conducted by the Supreme

Audit Institution in selected TSUs already in 2014 and 2016 r. revealed significant irregularities in ensuring the security of IT systems and the data collected in them about the residents of individual units of local governments (Włodyka, 2022a). So there remains much to do in this regard in terms of organizational and personal preparation of the implications of AI for international cooperation among local governments.

Conclusion

It is an undeniable fact that AI will determine the picture of the world we live in. The systematic investigation of AI has been taking place from 1940s. However, its implementation and implications within the public sector have not been extensively examined. AI in public administration entails for example the development and evaluation of intelligent algorithms, computational techniques to enhance the administration of public agencies. But factors that local governments should consider include the escalating need and demand for public services, cost and time constraints, personalization, and service quality to augment public value. AI holds the potential to improve governmental operations. AI-based technologies are facilitating more rapid and precise responses to increasingly intricate societal challenges. International cooperation between local governments could be the best solution. As a goal of the article, the main thesis that artificial intelligence should be a developed area of cooperation between local governments (in the regional and international area) was confirmed.

In the following article, I do not inject ready-made answers and solutions to how AI should be a platform for cooperation among local governments around the world. I am highlighting the future in the age of AI, where it is permeating almost every sphere of life in societies. Bearing in mind the current and future shortcomings and dangers of AI's direct implications, I point out the potential of using AI in local government management, local community activation, transparency of local government activities, use of the right to information on the one hand and protection of personal data on the other. I give selected examples of how AI can contribute to the qualitative growth of international cooperation of local governments. I show what potential there is in this socio-technological trend, which is being discovered mainly by the private sector and individual citizens. It's a trend that local governments must not sleep through, lest they become parents who don't understand their child, who has mastered and uses new technologies to a greater extent than they do.

The state, in addition to the many categories of framing the concept, would not be complete without local government. Administrative science divides tasks in the public

sphere, into those that are characteristic of the state and central administration, and those that characterize the local community organized into self-government. Does such a division exclude, in addition to the systemic solutions proposed by the central authority (administration), the international cooperation of local government units in the field of, among other things, applications of artificial intelligence? In the article I put forward the thesis that the exchange of experiences of local governments in the use of artificial intelligence creates new potential categories of such cooperation. Whether this thesis has been sufficiently supported by arguments I leave to the reader to judge.

AI, like many revolutionary technologies throughout history, is positioned to have a significant influence on society. Within the discourse of urban policy and the transformation of smart cities, AI has become a central topic, particularly for urban policymakers and planners seeking technology-driven solutions to the complex challenges presented by urbanization. The emergence of AI has elicited numerous questions, uncertainties, and risks. Workers fear job displacement due to automation, while consumers question the accountability of AI-based systems in cases of erroneous decision-making. Issues arise regarding the protection of intellectual property rights, the security of personal and general data, and the promotion of public awareness of AI usage. However, are these concerns sufficient grounds for local governments to refrain from integrating AI into their daily operations? The rapid growth of computing power, data availability, and algorithmic advancements have established AI as a critical technology of the 21st century. Adaptive processes involve adjusting to new environmental conditions to maximize benefits while minimizing risks. In this regard, local governments should strive to chart their own course in alignment with central regulations.

Additional final conclusions: there are difference between AI users, some are strong on showing how often it is wrong and ordering it, others on how to use it. And, there are both: opportunities and risks associated with AI. AI has the opportunity to enrich the quality of international cooperation between local governments. We should not only in the framework of international cooperation take advantage of the experience of local governments around the world, imply to the specifics of our local governments proven and established solutions.

Bibliography:

Acharya, B., Lee, J. and Moon, H. (2022) 'Preference heterogeneity of local government for implementing ICT infrastructure and services through public-private partnership mechanism', *Socio-Economic Planning Sciences*, 79.

Alizadeh, H. and Sharifi, A. (2023) 'Toward a societal smart city: Clarifying the social justice dimension of smart cities', *Sustainable Cities and Society*, 95.

'Budżety obywatelskie (partycypacyjne). Historia instytucji i jej funkcjonowanie w polskich samorządach. Opracowania tematyczne OT-682' (2020). Kancelaria Senatu RP.

'Can AI help local governments? Robots say yes' (2023). <https://apolitical.co/solution-articles/en/can-ai-help-local-governments-robots-say-yes> (Accessed: 5 May 2023).

'Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Coordinated Plan on Artificial Intelligence. COM(2018) 795 final' (2018). Brussels.

'Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Artificial Intelligence for Europe, Brussels, 25.4.2018 COM(2018) 237 final' (2018).

Epstein, B. (2022) 'Two decades of e-government diffusion among local governments in the United States', *Government Information Quarterly*, 39(2).

Eslamirad, N. et al. (2023) 'Geoprocess of geospatial urban data in Tallinn, Estonia', *Data in Brief*, 48, p. 109172.

European Commission. Directorate General for Research and Innovation. (2018) *Re-finding industry: defining Innovation*. LU: Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2777/927953> (Accessed: 25 May 2023).

Gasco-Hernandez, M. et al. (2022) 'The role of organizational capacity to foster digital transformation in local governments: The case of three European smart cities', *Urban Governance*, 2(2).

George, F.H. (1961) 'Chapter 13 – Artificial Intelligence', in F.H. George (ed.) *The Brain As a Computer*. Pergamon (International Series of Monographs in Pure and Applied Biology. Division: Zoology), pp. 405–419.

'Gmina Mielno z nagrodą Zielonego Feniksa' (2023). Available at: https://www.mielno.pl/aktualnosci/sprawy-gminne/gmina-mielno-nagrodzona-zielonym-feniksem/?fbclid=IwAR0p0eQTavMdmnW-9364priSXDCAF0u1bMfFyXq_X0_KyUWy1fUZOb7Mw (Accessed: 25 May 2023).

Hajkowicz, S. et al. (2023) 'Artificial intelligence adoption in the physical sciences, natural sciences, life sciences, social sciences and the arts and humanities: A bibliometric analysis of research publications from 1960-2021', *Technology in Society*.

Ingwersen, P. and Serrano-López, A.E. (2018) 'Smart city research 1990–2016', *Scientometrics*, 117(2).

Jafri, N., Tahir, M. and Ahad, A. (2023) '11 - The role of artificial intelligence in solar harvesting, storage, and conversion', in M. Khalid et al. (eds) *Solar Energy Harvesting, Conversion, and Storage*. Elsevier (Solar Cell Engineering).

Liu, W. et al. (2021) 'Alleviating corporate environmental pollution threats toward public health and safety: The role of smart city and artificial intelligence', *Safety Science*, 143.

Marchesani, F., Masciarelli, F. and Bikfalvi, A. (2023) 'Smart city as a hub for talent and innovative companies: Exploring the (dis) advantages of digital technology implementation in cities', *Technological Forecasting and Social Change*, 193.

McCulloch, W.S. and Pitts, W. (1943) 'A logical calculus of the ideas immanent in nervous activity', *The bulletin of mathematical biophysics*, 5(4).

Nadeem, T.B. et al. (2023) 'Distributed energy systems: A review of classification, technologies, applications, and policies', *Energy Strategy Reviews*, 48.

Najwyższa Izba Kontroli (2019) 'Funkcjonowanie budżetów obywatelskich (partycypacyjnych)'. Najwyższa Izba Kontroli.

Office of the Prime Minister of the Republic of Poland (no date) 'Czym jest sztuczna inteligencja'. Available at: <https://www.gov.pl/web/ai/czym-jest-sztuczna-inteligencja2> (Accessed: 15 May 2023).

Pittaway, J.J. and Montazemi, A.R. (2020) 'Know-how to lead digital transformation: The case of local governments', *Government Information Quarterly*, 37(4).

Rjab, A.B., Mellouli, S. and Corbett, J. (2023) 'Barriers to artificial intelligence adoption in smart cities: A systematic literature review and research agenda', *Government Information Quarterly*.

Sá, F., Rocha, Á. and Cota, M.P. (2016) 'From the quality of traditional services to the quality of local e-Government online services: A literature review', *Government Information Quarterly*, 33(1).

Saleem, S.R. et al. (2023) 'Chapter 7 - Variable rate technologies: development, adaptation, and opportunities in agriculture', in Q. Zaman (ed.) *Precision Agriculture*. Academic Press.

Saylam, A. and Yildiz, M. (2022) 'Conceptualizing citizen-to-citizen (C2C) interactions within the E-government domain', *Government Information Quarterly*, 39(1).

Sowa, J.F. (1989) 'Logical foundations of artificial intelligence: Michael R. Genesereth and Nils J. Nilsson, (Morgan Kaufmann, Los Altos, CA, 1987); 406 + xviii pages', *Artificial Intelligence*, 38(1).

Waterman, D.A. and Newell, A. (1971) 'Protocol analysis as a task for artificial intelligence', *Artificial Intelligence*, 2(3).

Weck, M. et al. (2022) 'Building smart living environments for ageing societies: Decision support for cross-border e-services between Estonia and Finland', *Technology in Society*, 71.

Włodyka, E. (2022a) 'Gotowi – do startu – start? Przyczynek do dyskusji nad gotowością jednostek samorządu terytorialnego do zapewniania cyberbezpieczeństwa', *Cybersecurity and Law*, 7(1).

Włodyka, E. (2022b) 'Samorządowa administracja publiczna wobec cyberprzestrzeni: bezpieczeństwo informacji a praktyka zgłaszania w samorządzie terytorialnym osób do kontaktu z CSIRT NASK', *Studia Gdańskie. Wizje i Rzeczywistość*, (2021/XVIII).

Włodyka, E.M. (2013) 'Alternatywy polityczne młodych na przykładzie województwa zachodniopomorskiego – przyczynek do badań diagnostycznych', in *Młodzi i polityka*. Koszalin: Wydawnictwo Uczelniane Politechniki Koszalińskiej.

Zhao, Y., Lv, C. and Yang, L. (2023) 'Chapter one - Introduction', in Y. Zhao, C. Lv, and L. Yang (eds) *Human-Machine Interaction for Automated Vehicles*. Academic Press.

ELECTRONIC SOURCES:

www1: <https://www.sciencedirect.com/search?qs=artificial%20intelligence%20AND%20public%20local%20administration>

Slovakia Territorial self-government and international cooperation – possibilities, forms, expectations and problems

ABSTRACT

In his contribution, the author adopts a broader perspective on the issue of cross-border relations and cooperation that have recently manifested in a new form within the former socialist bloc countries. This comprehensive view is predicated on the idea that these relations, from the vantage point of implementing entities, take on diverse forms based on the competencies they possess for such interactions and the specific conditions within individual countries. Local governments might implement these relations bilaterally with their cross-border counterparts. They might also proceed based on affiliating with voluntary associations of local governments in border areas, such as through the establishment of Euroregions. Furthermore, these relations might be carried out through the competencies of formal territorial self-governments that represent the internal territorial-administrative divisions in the involved countries. The author leans heavily on his extensive research experience focusing on the cross-border cooperation of Slovak self-governing entities. He briefly highlights the primary self-governing actors at various levels: institutional, the activation of local governments, and the status of territorial-administrative local governments. Notably, the transition of territorial-administrative self-governments to a self-governing form was later than that of local self-governments. In their evolution, the geographical placement played a pivotal role, with all situated on the “border” adjacent to countries like the Czech Republic, Poland, Ukraine, Hungary, and Austria. Another influential aspect was that cross-border cooperation was overseen by three distinct ministries: the Ministry of the

1 Dr Ľubomír Faltán, CSc. – SAS Institute of Sociology, Bratislava; Lubomir.Faltan@savba.sk

Interior, the Ministry of Construction and Regional Development, and the Ministry of Foreign Affairs of the Slovak Republic. Furthermore, the author delves into the “factor of externalities”, which shaped the modes of cross-border cooperation of self-governing entities. He identifies “externalities” as factors and processes that, irrespective of individual or group expectations, intercede in social reality and meld it. The article briefly alludes to externalities originating from state-level, local, regional, or even the European Union strata. The author also notes that international cross-border relations can encompass spontaneous, short-term or enduring processes anchored in varied civic initiatives.

In the concluding sections, the author spotlights a particular phenomenon related to cross-border suburbanization processes, drawing from research experiences, including his own, particularly focusing on the border hinterland of Bratislava. Reflecting on the future trajectory of cross-border relations of local or territorial self-governing entities, he posits, based on Slovak experiences, that the prominence of such collaborations will escalate. However, the dynamics among the key players might shift. The significance of territorial-administrative self-governing regions is anticipated to augment, while the relevance and impact of the Euroregions phenomenon might wane. Similarly, bilateral cross-border relations and the pre-eminence of inter-institutional cross-border or international relations are projected to assert themselves more robustly.

KEYWORDS

cross-border cooperation, territorial self-governments, Euroregions, externalities

Introduction

The contribution that I am presenting is based on the findings, or analyzes related to issues of cross-border relations and cooperation, which began to be realized in a new form in the area of former socialist bloc countries. These newly forming relations depended to a large extent on the ongoing socio-political changes in these individual countries. It was these socio-political changes that formed the starting point and background of the forming territorial self-governments. At the same time, the time-space distribution of these changes could often differ in their forms in individual post-socialist countries.

In our contribution, we will be based on Slovak experience related to this category of processes. The source of information will primarily be knowledge from sociological research that was carried out on this topic in Slovakia, and which will be confronted with similar knowledge from other, especially neighboring countries.

International cooperation of local governments – actors

At the very beginning of our considerations on the topic of “international cooperation of local governments”, it will be necessary to specify what can be “hidden” under the topic (conferences) defined in this way.

Institutional level –

At this level in Slovakia, the subject (actor) of international cooperation can be a self-governing municipality (urban municipality = city, or rural municipality = village). The Act (Zákon č. 369/1990 Zb. Zákon Slovenskej národnej rady o obecnom zriadení) (Act No. 369/1990 Coll. Act of the Slovak National Council on Municipal Establishment), allows them to do so in § 21 International Cooperation. Likewise, such a subject (actor) in Slovakia can be a self-governing region (Higher territorial unit). This is made possible by Zákon č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov Act no. 302/2001 Coll. on self-government of higher territorial units, in § 5 International cooperation. This level enables self-governing municipalities as well as self-governing regions (in Poland it is the equivalent of a województwo) to establish cooperation and join international associations, regardless of immediate neighborhood proximity.

Level of activation of municipalities –

On this level, however, a new phenomenon appears (thanks to socio-political change), which is the voluntary association of self-governing municipalities in border contact areas. Euroregions are emerging (taking their models from the similar activation of self-governing municipalities in Western Europe). However, Euroregions as a form of territorial association of municipalities are not based on the administrative-administrative definition of the territory (region, district in Slovakia, or województwo or powiat in Poland). Such a territorial association, such as the Euroregion, may cross such internal territorial-administrative boundaries, or it may include only part of its territory. We can consider this type of activation as a type of civic activation represented by self-governing municipalities. Euroregions are therefore important actors in the international cooperation of local governments.

At this level, however, attention should also be paid to – above all – independent cross-border activation of a part of municipalities that are not formally members, e.g. euroregions, but on their own initiative establish cooperation with their neighbors across the border.

The level of territorial-administrative self-governments –

Territorial territorial-administrative self-government in Slovakia was established only 11 years after the establishment of local self-government, namely by Act 302/2001 Coll. of July 4, 2001 on the self-government of higher territorial units (the Act on self-governing regions) (Zákonom 302/2001 Z. z. zo 4. júla 2001 o samospráve vyšších územných celkov [zákon o samosprávnych krajoch]). Until then, the territorial territorial-administrative administration was state. The mentioned new law on the self-government of higher territorial units (regions) in its § 5 International cooperation and in its point (1) defines powers (competencies) in matters of international cooperation:

“A self-governing region may, within the scope of its competence, cooperate with territorial and administrative units or with offices of other states performing regional functions. He has the right to become a member of an international association of territorial entities or territorial authorities.” (By Act 302/2001 Coll. of July 4, 2001 on self-government of higher territorial units) (Zákonom 302/2001 Z. z. zo 4. júla 2001 o samospráve vyšších územných celkov)The Slovak reality is that all “autonomous regions” are on the “border”, in other words neighbors, whether with the Czech Republic, Poland, Ukraine, Hungary or Austria. In the case of local self-government as well as regional self-government, the competence to establish international cooperation does not apply only to foreign partners from neighboring states. It is the fact that municipalities, as self-governing entities by law, could already in the early 1990s, i.e. rather, entering into international relations (also through Euroregions), led to the fact that they had already built these relations at the beginning of the 21st century. On the contrary, the regions, as regional self-governing entities, have only started to build them since 2001. Perhaps this was also one of the factors that the self-governing regions perceived Euroregions in Slovakia more as a “competitor” and not as a partner for complementary cooperation. A certain factor complicating the real development of international relations at the level of territorial self-governing subjects was also the fact, pointed out by the humane geographer V. Slavík, that the issue of cross-border cooperation in that period fell under 3 ministries in Slovakia “Ministry of the Interior, Ministry of Construction and Regional Development of the Slovak Republic and Ministry of Foreign Affairs of the Slovak Republic” (Slavík, V., 2004, s. 92).

Factor of externalities

By externalities, we mean those factors and processes that, independently of expectations or needs on both an individual and a group level, enter the social reality and influence it.

The process of forming international cooperation at the level of local self-government, especially in its beginnings, was influenced by external factors, the bearers of which were the state or the European Union. How could it manifest itself and what was the experience of Slovakia?

State level

At the beginning of the 90s of the 20th century, as a consequence on the one hand of socio-political change and democratization processes in their manifestations of deconcentration and decentralization of state power, but at the same time as a consequence of adopting patterns of international cooperation at the level of territorial self-government (local and territorial), in a new way the role of the state in this area is beginning to take shape. We have already partially mentioned this elsewhere in this post. However, it was not a clear-cut and problem-free process even at the level of state policy, which was shaped by political entities operating on the political scene. Doubts and concerns also arose. The mentioned doubts and concerns were often associated with the so-called historical memory and its subjective perception both in the heads of some politicians and in the consciousness of ordinary citizens:

“This apprehension and mistrust .../... burdened the processes of border liberalization, including the emerging new forms of cross-border relations. At the beginning of the 90s of the last century, we noticed the aforementioned dimension of political mistrust in the Czech Republic, as well as in Poland and Slovakia” (Faltán, L., 2016, I. Teoreticko-metodolické východiská, s. 15).

Persistent initial concerns, even on the part of the state, about such euro-regional activations even led to slowing down the creation of euro-regions in Slovakia. Indeed, the state only gradually relinquished the until then dominant “control” over what was connected with foreign (international) policy. Gradually, with changes in the internal political climate, the philosophy of the approach also began to change, which was also reflected in the allocated financial resources to support cross-border Euroregional activities. In the same way, through state policy, Slovakia began to become more active in participating in EU pre-accession schemes for the reforming countries of Eastern Europe, respectively to similar schemes.

Concerns at the local level

The very perception of the “border” (i.e. state border) and its disappearance after the fall of the “Iron Curtain” and the process of integration into the European Union was also connected with the problem of the persistence of the “metal border”, on both sides of the “connecting world” of post-socialist states and states of the “Western World”. An example is knowledge from research on the Austrian-Slovak border (border area on the former line of the “Iron Curtain”), carried out by a Slovak-Austrian research team. If we mentioned above certain concerns or mistrust of some aspects of international, especially cross-border cooperation, at the political level of state authorities, similar concerns and mistrust also appeared at the local level, especially in border areas.

In the background of concerns and mistrust in this case was not only the long-term “alienation of neighbours” as a result of the action of the so-called Iron curtain. Former daily contacts, whether personal or work, as well as existing family and kinship ties, were forcibly interrupted with an impact on several generations. Likewise, socio-political and, subsequently, socio-economic developments took place differently and ultimately led to an increase in economic differences between “rediscovered neighbours”. Therefore, in the first period after the fall of the “Iron Curtain”, enthusiasm or euphoria about freedom, the possibility to travel, but also to be employed, often began to be associated with fears, especially in the border areas on both sides of the border. On the Slovak side, they were associated with fears that “neighbours from beyond the borders” would buy goods in our stores, that they would buy real estate. On the opposite side of the border, on the contrary, smaller local companies, mainly from the trade and services sector, were afraid that they would be threatened when their previous clientele would saturate their needs with a cheaper “neighbour”. In some cases, this was also reflected in the delay of cross-border investment plans – e.g. disagreement with the construction of a pontoon bridge across the border river Morava, which the Austrian side had already prepared. It was also manifested in “seeing the neighbour”, when certain “stereotypes” about the others began to “wash out” (Mental border. 2003).

Regional plane

We have already indicated that the formation of territorial self-government, whether at the local or regional level, and within that the formation – within the defined competences – of international relations and cooperation was not easy. It took place (and is still taking place) in the context of external impulses (externalities), not always consistent. “Bottom-up” initiatives met here, but also initiatives and intentions of “higher” territorial units, or the state and its policies. At the theoretical level, Alberto Gasparini (Gasparini, A., 2004), or Jens Gabbe (Gabbe, J., 2004).

On this level, in the case of Euroregions, problems arose in cross-border cooperation if it was a “mega” Euroregion. In Slovakia, an example of this is the Carpathian Euroregion (which included the eastern part of Slovakia in the given period). This “mega” Euroregion was made up of parts of the border regions of Poland, Slovakia, Ukraine, Hungary, and from 1997 also Romania. The territory of this Euroregion had an area of approximately 145,000 km², where more than 14.7 million inhabitants lived. Officially, this Euroregion was established in Debrecen, Hungary, on February 14, 1993. Slovakia, however, did not sign this agreement for political reasons and was only an observer. It became a full member only in the autumn of 1999 (Faltan, L., 2016, Euroregions – situation in model territories, pp. 120-121).

Poland also has experience with large Euroregions (in addition to participating in the Carpathian Euroregion, it also had membership in the Bug Euroregions at the time, Niemen or Baltic) and also from Poland we note some critical reservations about such “mega” Euroregions. As Z. Komornicki states, the problem is poor communication and cooperation on projects that would involve all members (countries) forming such a large Euroregion (Komornicki, T., 2007).

This fact was also confirmed to us during research in the Slovak part of the Carpathian Euroregion. The solutions took different forms. As it were, sub-euroregional cooperation with the contact area beyond the border was created. Another form was that the Slovak municipality in the border area was not a member of the Euroregion, but it established contact and cooperation with its foreign neighbour. We noticed this both on the Slovak-Hungarian border and on the Slovak-Polish border. These were “bilateral” contacts. As I already indicated, in the case of international relations, despite the adopted laws, in the triangle State – Local Self-Government – Regional Self-Government, rational and on the basis of subsidiarity and complementarity, optimal cooperation does not always occur. Problem situations are most often associated with:

- By mutual cooperation – Differences or meeting (competing) interests meet here on the one hand. On the other hand, the interpretation or perception of competences can also be different.
- Program complexity at the level of international cooperation – We often encounter the fact that in the case of international cooperation of territorial self-government entities (local or regional), their program scope is different. In some cases, the program objective is relatively narrowly defined (e.g. orientation to cultural-social activities, orientation to sports-recreational activities, orientation to building infrastructures, etc.), but there are also broader orientations, with ambitions for program complexity.

- In the case of Euroregions, during our research we encountered certain problems of Euroregional (cross-border) identity formation. Mainly in the form in which the Euroregion is perceived in the minds of the citizens of those municipalities that are members of the Euroregion. To what extent do the activities of the Euroregion penetrate into the awareness of local communities, to what extent is this facilitated by the “informational dress” (e.g. informational billboards, promotional materials, local media, etc.)

The plane of the European Union

In the pre-accession period, as well as in the period after joining the EU, post-socialist countries, within the processes of transformation, or transition, they used, in addition to their own development programs, also integration programs of the European Union targeted at these countries, which also included the formation of international relations and cooperation. Among such programs were those initiated through the Association of European Border Regions (AEBR) “Phare-CBC” or “INTERREG”.

EZUS – In 2006 came the Regulation of the European Parliament and the European Council on the European Grouping of Territorial Cooperation (EGUS) /Regulation no. 1082/2006 of July 5, 2006/, which was amended on October 6, 2011 at the initiative of the European Commission. The intention was to clarify, simplify and improve the establishment and functioning of such groups. “The aim of the grouping is to facilitate and support cross-border, transnational and/or interregional cooperation among its members in order to strengthen economic, social and territorial cohesion” (<https://www.vlada.gov.sk/europske-zoskupenie-uzemnej-spoluprace-ezus/>).

EZUS creates space to facilitate coordinated international cooperation for all entities operating at the level of territorial cooperation, regardless of their institutional nature. However, the real fulfilment of this EZUS goal depends on the will and abilities of such entities to cooperate and coordinate their actions at the level of territorial transnational cooperation. The fact is that complementary cooperation it doesn't always work out.

The plane of spontaneous-organic cross-border processes

It should be noted, however, that the processes of international cooperation at the local and regional level are also affected by spontaneous and dynamic factors of a shorter and longer term nature. They are initiated by civic associations, art associations, schools, church entities, sports organizations, etc. They are common in border regions, while they may not be part of cross-border programs of either self-governing municipalities or self-governing regions.

Cross-border suburbanization

It should be noted that in the case of Bratislava and with a certain time gap also in the case of Košice, in connection with cross-border relations, we are noticing the effect of the phenomenon of cross-border suburbanization. This phenomenon is very intense, especially in the case of Bratislava, which lies on the state border with both Hungary and Austria. At the end of the 90s of the 21st century and in the first decades of the 21st century, the villages (rural or urban) in this foreign borderland become attractive as places to live. They are attractive not only for the residents of Bratislava, or its regional background, but also for residents from other regions of Slovakia. For many, however, this does not mean relinquishing ties to Bratislava (e.g. maintaining work relationships, visiting schools, ensuring health services, ties to other vital institutions, e.g. providing social care, etc.) The reality was that the majority of these new residents from Slovakia, did not apply for permanent or temporary residence in the village that became their new place of residence (Faltan, L., Moravanská, K., 2020).

How to look at the future and the expected challenges to local governments in terms of international cooperation?

From the point of view of the future, international cooperation will play a significant, and probably growing, role. It is possible that the importance of its individual actors will change during this cooperation. From Slovakia's point of view, it seems that the importance of the Euroregions is coming to a certain decline. At the same time, the importance of self-governing regions is growing. It also seems that the importance of bilateral cross-border relations and inter-institutional cross-border, or foreign relations.

References

- Faltan, L., I. Teoreticko-metodolické východiská, In: Faltan, L., Strussová, M., 2016, Mikroregionálna a euroregionálna spolupráca obcí na Slovensku, Sociologický ústav SAV, Bratislava, ISBN 978-80-89897-00-1, EAN 9788089897001, s. 15
- Faltan, L., 2016, Euroregióny – situácia v modelových územiach, In: Faltan, L., Strussová, M., 2016, Mikroregionálna a euroregionálna spolupráca obcí na Slovensku, Bratislava, Sociologický ústav SAV, Bratislava, ISBN 978-80-89897-00-1, EAN 9788089897001, s. 120-121)

Faltán, L., Moravanská, K., 2020, Suburbanizácia v zázemí Bratislavy a jej hodnotenie z pohľadu obyvateľov. Prihraničie, Pramenná publikácia, Bratislava, Sociologický ústav SAV, ISBN: 978-80-89897-22-3, EAN: 9788089897223

Gabbe, J., 2004, The Euroregion as a Place for Transfrontier Cooperation Implementation. In: ISIG, Trimestrale di Sociologia Internazionale, Quaterly of Interantional Sociology, Cooperation and Euroregions – For Borders to Become Centres, Gorizia N.3/4, December

Gasparini, A., 2004, The Institutionalisation of Co-operation. Vademecum for a „Good“ Euroregion, In: ISIG, Trimestrale di Sociologia Internazionale, Quaterly of Interantional Sociology, Cooperation and Euroregions – For Borders to Become Centres, Gorizia N.3/4, December

<https://www.vlada.gov.sk/europske-zoskupenie-uzemnej-spoluprace-ezus/>

Komornicki, T., 2007, Międzynarodowe relacje Polski w ujęciu regionalnym. In: Rozwój, region, przestrzeń, Praca zbiorowa pod redakcją Grzegorza Gorzelaka i Anny Tucholskiej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych UW (EUROREG), Warszawa

Nariadenie Európskeho parlamentu a Európskej rady o Európskom zoskupení územnej spolupráce (EZUS) /Nariadenie č. 1082/2006 z 5. júla 2006/

Mentálna hranica. Obraz suseda v slovensko-rakúskom pohraničí, 2003, ed. Lubomír Faltán, Sociologický ústav SAV, Bratislava

Slavík, V., 2004, Cezhraničná spolupráca a euroregióny v SR – výskum ich doterajších aktivít, In: Faltán, L., (ed.), Regionálny rozvoj Slovenska v európskych integračných kontextoch, Bratislava, NK UNESCO-MOST, Sociologický ústav SAV, s. 92

Zákon č. 369/1990 Zb. Zákon Slovenskej národnej rady o obecnom zriadení

Zákon č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov

Zakończenie

Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego stanowi obecnie istotną część instrumentarium, jakim dysponują władze lokalne. Jest ona formą tzw. oddolnej polityki zagranicznej („oddolną dyplomacją”), która w sposób istotny uzupełnia krajową politykę zagraniczną i musi być z nią zgodna. Ponadto, jak wielokrotnie przypomniano w niniejszej monografii, polskie samorządy terytorialne mogą współpracować ze wspólnotami lokalnymi i regionalnymi innych państw dzięki przynależności Polski do Rady Europy – najstarszej europejskiej organizacji międzynarodowej (należy do niej 46 państw) czuwającej nad przestrzeganiem zasad demokratycznego państwa prawa. To właśnie konwencje Rady Europy, takie jak m.in. Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi z 1980 r. (tzw. konwencja madrycka) oraz Europejska Karta Samorządu Lokalnego z 1985 r. stały się fundamentem prawnym tej współpracy, uszczegóławianym następnie w regulacjach konstytucyjnych i ustawowych państw członkowskich.

W wielu rozdziałach niniejszej monografii Autorzy słusznie przypominają o powyższych podstawach prawnych międzynarodowej współpracy samorządowej, a także, z racji poruszanych zagadnień, przywołują i analizują inne akty prawne, w tym dyrektywy UE (np. rozdział E. Pierzchały dotyczący obszaru egzekucji administracyjnej oraz rozdział K. Miraja dotyczący obszaru planowania przestrzennego). Cenne i niezwykle aktualne analizy (z racji trwającego konfliktu zbrojnego) zostały przeprowadzone w rozdziałach dotyczących współpracy polskich samorządów z władzami lokalnymi w Ukrainie (rozdziały autorstwa: I. Wieczorek, A. Ostrowskiej, H. Przybyszewskiego, J. Czapskiego), a także przedstawiające tę współpracę z perspektywy samych samorządów ukraińskich (rozdział autorstwa M.O. Baimuratova). Z kolei Ľubomír Falťan w swym rozdziale przedstawił interesującą analizę i ocenę formuły Euroregionów z perspektywy samorządów terytorialnych Republiki Słowacji.

Z punktu widzenia poruszanego w ostatnim okresie zagadnienia przynależności do międzynarodowej organizacji wyłącznie organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, cenną analizę prawną przeprowadziła M. Augustyniak, która w swym artykule przedstawiła zasady przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz sformułowała wnioski i postulaty w tym zakresie.

Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, realizując zadania statutowe, wieloaspektowo wspiera jednostki samorządu terytorialnego w omawianym zakresie. Organizowane przez Instytut bezpłatne szkolenia, konferencje, seminaria, a także zamieszczone na stronie internetowej Instytutu ekspertyzy, raporty oraz publikacje stanowić mogą pomoc i zachętę do podejmowania przez jednostki samorządu terytorialnego aktywności na płaszczyźnie międzynarodowej. W niniejszej publikacji dzielimy się z Czytelnikami doświadczeniami wybranych samorządów w omawianej tematyce, a także w obszarze pomocy Ukrainie, aby możliwa była implementacja dobrych praktyk.

Ciągle rozwijająca się Europa i wyzwania współczesnego świata sprawiają, że gminy, miasta czy regiony coraz częściej łączy nie tylko wspólna historia, ale także wspólna przyszłość. Międzynarodowa współpraca jednostek samorządu terytorialnego pełni ważną funkcję w pozyskiwaniu środków i realizacji wspólnych zadań na rzecz poprawy warunków życia społeczności lokalnej. Przyczynia się do wymiany doświadczeń, co wpływa na poprawę 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 także jako 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. Głównym celem niniejszej monografii było utrwalenie i przeanalizowanie powyższych korzyści i idei w świetle aktualnych aspektów prawnych, organizacyjnych i społecznych.

dr Iwona Wieczorek
dr hab. Anna Ostrowska, prof. AŁ
dr Mariusz Chrzanowski

[...] Publikacja przedstawia nowe, niezwykle interesujące rozwiązania dotyczące realizowania międzynarodowej współpracy samorządowej, cechujące się dużą doniosłością praktyczną. Autorzy dokonali sprawnego i rzeczowego przedstawienia prezentowanych zagadnień. Podkreślić należy, że przedstawione zagadnienia mają duże znaczenie pod względem praktycznym, dzięki czemu publikacja jest atrakcyjna dla szerokiego kręgu samorządowców [...].

dr hab. Marcin Szewczak, prof. KUL

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji

[...] Zwartość merytoryczna wpisuje się w aktualną tematykę związaną z funkcjonowaniem samorządów w nowoczesnym systemie społeczno-ekonomicznym. Praca została napisana dobrym językiem naukowym, który będzie przystępny dla relatywnie szerokiego grona czytelników. Treści zawarte w niniejszej książce, mimo wielu autorów poszczególnych jej części, stanowią spójną całość. Stanowią także cenny wkład w rozwój świadomości na temat problematyki współpracy międzynarodowej samorządów terytorialnych [...].

dr hab. inż. Artur Paździor, prof. ucz.

Politechnika Lubelska, Wydział Zarządzania