

Hanna Szczechowicz

Formy międzynarodowej współpracy jednostek samorządu terytorialnego

Samorząd terytorialny stanowi prawo i zdolność społeczności lokalnych w granicach określonych prawem do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Wykonywanie spraw publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego wymaga właściwych kompetencji władz i administracji samorządowej oraz odpowiednich zasobów środków finansowych dostosowanych do zakresu uprawnień przyznanych przez prawo.

Współpraca międzynarodowa daje jednostkom samorządu terytorialnego większe możliwości realizacji zadań, a tym samym przyczynia się do rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych gmin i regionów. Spełnia ważną rolę z punktu widzenia interesów poszczególnych obywateli. Nie zacierając odrębności rozwiązań poszczególnych partnerów działających często w ramach różnych modeli organizacji państwa i samorządu terytorialnego funkcjonujących w ramach różnych kultur społecznych i prawnych prowadzi do wymiany doświadczeń, a także poszukiwania takich rozwiązań, które mogą znaleźć zastosowanie w różnych warunkach i służą poprawie jakości działania instytucji samorządowych. Rozwiązań takich może być coraz więcej, ponieważ wynika to z ogólnych procesów integracji od globalizacji do umocnienia integracji w skali „dużej” i „małej” Europy¹.

¹ H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, Warszawa 2008, s. 314.

Przyczyny podejmowania współpracy przez jednostki terytorialne według Tomasza Kaczmarka, mają zarówno charakter podmiotowy jak i przedmiotowy. Przyczyny podmiotowe wynikają z pozycji prawno-ustrojowej jednostki terytorialnej jej statusu administracyjnego, zakresu działań i kompetencji, potencjału gospodarczego i społecznego, a także cech przestrzennych takich jak: powierzchnia, zaludnienie, warunki naturalne i położenie geograficzne. Zakres współpracy określają takie czynniki jak: rozmieszczenie ludności, układ sieci komunikacyjnej, infrastruktury komunalnej, lokalizacja miejsc pracy, rodzaj świadczonych usług i związana z tym mobilność mieszkańców. Duże znaczenie w kreowaniu współpracy jednostek samorządu terytorialnego mają historyczne tradycje współpracy, a także otwartość i aktywność władz samorządowych i samych mieszkańców.

Przedmiotowe przyczyny współpracy znajdują odzwierciedlenie w przedmiocie wspólnych działań, realizowanych zadaniach publicznych, które wykraczają poza ramy sztywnych struktur administracyjnych. Pojawiają się jako zadania nowe wymagające stosownych do sytuacji rozwiązań. Współpraca jednostek samorządu terytorialnego w ujęciu przedmiotowym oznacza konieczność sprostania pewnym zadaniom w zakresie administracji publicznej. Mogą to być zadania, które wykraczają poza ramy terytorialne jednej, a nawet kilku jednostek z uwagi na uwarunkowania przyrodnicze, (parki krajobrazowe, rezerваты, zlewnie rzek, regiony turystyczne) oraz techniczne związane z budową autostrad, sieci internetowej. Są szczególnie ważne w sytuacjach nadzwyczajnych w obliczu katastrof, klęsk żywiołowych, powodzi, ponieważ gwarantują szybszą i bardziej skuteczną pomoc².

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

² T. Kaczmarek, *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Poznań 2005, s. 232-234.

- współdziałania na polu zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców w zakresie gospodarki komunalnej, szkolnictwa, służby zdrowia, opieki socjalnej, komunikacji, bezpieczeństwa publicznego, ochrony środowiska, kultury, sportu, turystyki i rekreacji,
- współpracy w dziedzinie rozwoju gospodarczego, podnoszenia konkurencyjności gospodarki, lokalizacji inwestycji, promocji, planowania strategicznego, przestrzennego itp.,
- integracji w celu ochrony interesów społeczności lokalnych, obrony praw samorządu terytorialnego, lobbingu na forum regionalnym, krajowym i międzynarodowym³.

Kontakty międzynarodowe samorządowych wspólnot lokalnych regulują konwencje, które umożliwiają uzyskanie przez samorzady terytorialne podmiotowości prawnomiędzynarodowej⁴. Jednym z pierwszych aktów prawa międzynarodowego określającego zasady współpracy zagranicznej jest Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi podpisana 21 maja 1980 roku w Madrycie zwana Konwencją Madrycką, którą przyjęły 33 państwa. Jej istotą jest zacieśnienie i wspieranie współpracy między państwami jej sygnatariuszami⁵.

W myśl Konwencji za współpracę transgraniczną uważa się każde wspólne działanie polegające na umocnieniu i rozwoju sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami terytorialnymi dwóch lub więcej umawiających się stron.

Cel ten powinien być osiągnięty „poprzez zawieranie porozumień w dziedzinie administracji” między władzami terytorialnymi obszarów przygranicznych⁶. Zakres i forma współpracy transgranicznej regionów zależy od ich położenia geograficznego. Stosując to kryterium można wyróżnić cztery rodzaje regionów:

³ Ibidem, s. 235.

⁴ A. Balcerowska, *Regiony w europejskiej przestrzeni prawnej*, Samorząd Terytorialny” 1997, nr 7-8, s. 47.

⁵ A. K. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009, s. 51-52. M. Kołodziejcki, K. Śmigiel, *Międzynarodowa współpraca transgraniczna i międzyregionalna w kontekście polityki regionalnej państwa w latach 2007-2013*, Warszawa 2004, s. 9.

⁶ Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 287. T. Kaczmarek, op. cit., s. 279.

- transgraniczne, których obszar przekracza jedną lub więcej granic państwa,
- przygraniczne, jedna z granic jest granicą państwową,
- wewnętrzne, mają związek z regionami położonymi w obrębie danego państwa,
- regiony nadmorskie, które mogą być zarówno regionami transgranicznymi jak i przygranicznymi⁷.

Współpraca transgraniczna ograniczona jest ramami właściwości wspólnot i władz terytorialnych w sposób określony przez prawo wewnętrzne. W myśl Konwencji Madryckiej, współpraca transgraniczna powinna opierać się na wypracowanych przez Radę Europy wzorcach dwustronnych i wielostronnych porozumień międzypaństwowych, które mają ułatwiać współpracę między jednostkami terytorialnymi. Zastosowanie Konwencji Madryckiej służy doskonaleniu współpracy transgranicznej między jednostkami terytorialnymi. Możliwości wynikające z Konwencji stwarzają niezbędne przesłanki do rozwiązywania problemów transgranicznych w drodze umów dwu- i wielostronnych. Konwencja Madrycka, tak jak Europejska Karta Samorządu Lokalnego wskazują na szczegółowe regulacje wewnętrzne współpracy a umowy międzypaństwowe określają jej charakter⁸. W załączniku do Konwencji Madryckiej podane są wzory porozumień międzypaństwowych o: wspieraniu współpracy transgranicznej, regionalnych uzgodnieniach transgranicznych, lokalnych uzgodnieniach transgranicznych, umownej współpracy transgranicznej między władzami lokalnymi, organach współpracy transgranicznej władz lokalnych. Zarysy porozumień, statutów oraz umów zawieranych przez władze lokalne obejmują porozumienia: o utworzeniu grupy do spraw uzgodnień między władzami lokalnymi, w sprawie koordynacji przy realizacji lokalnych zadań transgranicznych o charakterze publicznym, o utworzeniu transgranicznych stowarzyszeń prawa prywatnego, o utworzeniu organów współpracy transgranicznej między władzami lokalnymi oraz zarys umowy (prawa prywatnego) o zagwarantowaniu dostaw i świadczeń między władzami lokalnymi na obszarach przygranicznych, umowy (prawa publicznego)

⁷ J. Wojnicki, *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Pułtusk 2003, s. 115.

⁸ T. Kaczmarek, op. cit., s. 279-280.

o zagwarantowaniu dostaw i świadczeń między władzami lokalnymi na obszarach przygranicznych⁹.

Na wzorach tych dokumentów opiera się wiele umów dwustronnych regulujących współpracę państw europejskich, np. między Francją a Włochami (1993) czy Francją i Hiszpanią (1995), Finlandią a Rosją (1995), bądź Litwą i Białorusią (1998). Polska podpisała również szereg dokumentów o współpracy transgranicznej o charakterze umowy bądź porozumienia: Porozumienie między Rządem RP a rządem Republiki Białoruś o głównych zasadach współpracy transgranicznej (1992), Umowa między Rządem RP a rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy transgranicznej (1992), Porozumienie między Rządem Ukrainy o współpracy międzyterytorialnej (1993), Porozumienie między Rządem RP a Rządem Republiki Czeskiej o współpracy transgranicznej (1994), Porozumienie między Rządem RP a Rządem Republiki Słowackiej o współpracy transgranicznej. Z Niemcami oraz Litwą sprawy współpracy transgranicznej i międzyregionalnej regulują traktaty o dobrym sąsiedztwie i współpracy z 1991 oraz 1992 roku. Obszarem współpracy transgranicznej są wszystkie uzgodnione przedsięwzięcia natury społeczno-ekonomicznej, prawno-administracyjnej, naukowo-technicznej i kulturalnej zmierzające do umocnienia i rozwoju stosunków pomiędzy władzami regionalnymi i lokalnymi obu państw¹⁰.

Rozwój współpracy międzyterytorialnej warunkują unormowania prawne, wśród których podstawowe znaczenie posiada Europejska Karta Samorządu Lokalnego przyjęta przez Radę Europy w 1985 r., która w pierwotnym tłumaczeniu w oficjalnych dokumentach do 2006 r., określana była mianem Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego¹¹. Karta uwzględnia zasady współdziałania jednostek w rozwiązywaniu spraw lokalnych przy uwzględnieniu odmienności każdego państwa. Ogólne postanowienia Karty uwzględniają specyfikę samorządu w danym państwie, jego dziedzictwo kulturowe i odrębności zarządu lokalnego. EKSL traktowana jest jako jeden z filarów umów Rady Europy obok Europejskiej Karty Praw Obywatel-

⁹ J. Wojnicki, op. cit., s. 119-120.

¹⁰ T. Kaczmarek, op. cit., s. 280.

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

skich, Europejskiej Karty Praw Socjalnych i Europejskiej Karty Stosunków Kulturalnych. Państwa zgodnie z postanowieniami EKSL mają dużą swobodę przy jej ratyfikacji i realizacji, ponieważ część przepisów ma charakter obligatoryjny, a część postulatyczny. Do jej ratyfikacji niezbędna jest akceptacja 20 dowolnych postanowień z trzydziestu, w tym dziesięć z nich musi pochodzić z czterestu najważniejszych merytorycznie. Stronami EKSL jest 50 państw europejskich, w tym 46 spośród nich dokonało ratyfikacji dokumentu. Polska ratyfikowała EKSL w 1993 r.¹²

Europejska Karta Samorządu Lokalnego w art. 10 przyznaje społecznościom lokalnym w ramach ich uprawnień prawo do współpracy i zrzeszania się z innymi społecznościami w celu realizacji zadań, które stanowią przedmiot ich wspólnego zainteresowania. Prawo to musi być uznane w każdym państwie, które ratyfikowało EKSL, a zasady współpracy powinny być uregulowane w prawie krajowym. EKSL wskazuje na konieczność uwzględnienia w ustawodawstwie krajów, w których istnieje samorząd terytorialny, rozwiązań służących nawiązywaniu współpracy między społecznościami lokalnymi w celu ochrony i rozwijania zadań leżących w ich wspólnym interesie¹³.

W 1994 r., Rada UE przyjęła dyrektywę nr 94/80/WE, w której ustanowiono szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii, mających miejsce zamieszkania w państwach członkowskich, którego nie są obywatelami. W dokumencie tym zdefiniowano wiele pojęć zakresu prawa wyborczego oraz umożliwiono dostęp obywateli UE do systemów wyborczych organów samorządowych państw wspólnoty europejskiej. Wdrożenie tej dyrektywy do krajowego ustawodawstwa Państw Członkowskich wiąże kwestię czynnego i biernego uczestnictwa w życiu społeczności lokalnej¹⁴. „Każdy obywatel Unii ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach

¹² A. K. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009, s. 52.

¹³ Art. 10 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego uchwalona 15 października 1985 r. w Strasburgu. Polska ratyfikowała tę umowę międzynarodową w 1993 r. w wszedł on w życie 1 marca 1994 roku Dz. U. z 1994, Nr 124, poz. 607. W trakcie ratyfikacji nieprawidłowo przetłumaczono jej tytuł, który powinien brzmieć Europejska Karta Samorządu Lokalnego, co sprostowano w 2006 r. na mocy obwieszczenia Ministra Spraw Zagranicznych z 12 sierpnia 2006 r. Dz. U. Nr 154, poz. 1107. H. Izdebski, op. cit., s. 78.

¹⁴ A. K. Piasecki, op. cit., s. 52.

lokalnych w Państwie Członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych zasadach jak obywatele tego Państwa”¹⁵.

W 1997 r. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy pozytywnie zaopiniowało powstanie Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego. EKSR określa uprawnienia władz regionalnych do nawiązywania współpracy zagranicznej. Art. 8 Karty wskazuje, że interregionalna współpraca i relacje transgraniczne powinny być regulowane prawem wewnętrznym i zobowiązaniami międzynarodowymi państwa. Art. 8 mówi o prawie do tworzenia przez współpracujące regiony własnych organów wykonawczych w zgodzie z narodowym i międzynarodowym systemem prawnym. Art.10 Karty stanowi o partycypacji regionu w sprawach europejskich i międzynarodowych poprzez prawo do reprezentacji w instytucjach europejskich (pkt.1) i uczestnictwo w negocjacjach dotyczących polityki międzynarodowej w sprawach fundamentalnych dla regionów (pkt.2 i 3)¹⁶. EKSR tworzy standardy prawne regulacji określających status regionów, uwzględniając ich tożsamość, samodzielność, partnerskie stosunki z państwem i z niższymi jednostkami samorządowymi oraz podmiotowy charakter w relacjach europejskich. EKSR, podobnie jak wcześniej prezentowane akty prawne wymaga ratyfikacji przez państwa członkowskie.

Samorządy terytorialne są zobowiązane do respektowania wielu innych dokumentów prawnych ratyfikowanych przez państwa członkowskie, których realizacja związana jest z kompetencjami samorządu terytorialnego należy do nich: Europejska Karta Społeczna (1961), Europejska Karta Regionalizacji (1988), Europejska Karta Języków Regionalnych i Mniejszościowych (1992), Europejska Karta Obszarów Wiejskich (1996)¹⁷.

Wśród instytucji europejskich reprezentujących samorząd terytorialny różnych szczebli ważną rolę odgrywa powołany Komitet Regionów Unii Europejskiej, który zgodnie z Traktatem z Maastricht z 7 lutego 1992 r., ustanawiającym wspólnotę Europejską jest ciałem doradczym

¹⁵ Art. 40 Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej podpisana 7 grudnia 2000 r. w Nicei.

¹⁶ Art.8, art. 10 Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego . Projekt EKSR zatwierdzony został 5 czerwca 1997 r. przez IV Sesję Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy w Strasburgu. EKSR została przedłożona Kongresowi Ministrów Rady Europy do zatwierdzenia jako Konwencja Rady Europy. Zawiera 28 artykułów poprzedzonych preambułą.

¹⁷ A. K. Piasecki, op. cit., s. 52- 53. T. Szewc, *Samorząd terytorialny w pracach Rady Europy*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1-2, s. 14.

Rady i Komisji w sprawach dotyczących współpracy transgranicznej¹⁸. Komitet tworzy 344 członków delegowanych na cztery lata przez rządy państw członkowskich UE. Są nimi radni, pracownicy samorządowi, przedstawiciele federacji, regionów samorządowych, hrabstw i ich odpowiedników oraz wielkich miast. Zadaniem Komitetu Regionów jest ochrona interesów i współuczestniczenie w procesie integracji europejskiej na zasadzie konsultacji. Jego funkcja polega przede na reprezentowaniu interesów władz lokalnych i regionalnych oraz przedstawieniu skutków regulacji UE na szczeblu lokalnym i regionalnym. Opinie komitetu przedstawiane Radzie i Komisji Europejskiej mają charakter obligatoryjny. Komitet Regionów współpracuje z Komisją Europejską między innymi w zakresie monitorowania terytorialnych polityk europejskich i przeciwdziałania procesom związanym z powstawaniem różnic przestrzennych w procesie integracji. Komisja Europejska jest zobowiązana do zasięgnięcia opinii Komitetu Regionów w sprawach dotyczących władz lokalnych i regionalnych. Organami Komitetu jest: Zgromadzenie Plenarne, Biuro wybierane co dwa lata i komisje. Całością administracji kieruje sekretarz generalny wybierany na pięć lat¹⁹.

Wiodącą instytucją reprezentującą w UE samorząd terytorialny jest Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, którego początki są związane z Konferencją Władz Lokalnych zorganizowaną w 1957 r., przy Radzie Europy. W 1994 r., Konferencję Władz Lokalnych przekształcono w Kongres złożony z Izby Władz Lokalnych i Izby Regionów. W skład Kongresu wchodzi 636 przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych państw członkowskich Rady Europy pochodzący z wyborów powszechnych. Przewodniczący wybierany jest na okres dwóch lat. Kongres ma charakter ciała opiniodawczo-doradcze, umacnia i rozwija współpracę międzynarodową samorządów oraz stoi na straży realizacji międzynarodowego prawa samorządowego²⁰.

Obok instytucji samorządowych istniejących na podstawie traktatów europejskich istnieją organizacje powołane przez jednostki samorządu terytorialnego do reprezentacji własnych interesów w poszczególnych

¹⁸ H. Izdebski, op. cit., s. 319–320.

¹⁹ A. K. Piasecki, op. cit., s. 53., J. Wojnicki, op. cit. 117–118.

²⁰ A. K. Piasecki, op., cit., s. 54.

krajach oraz na forum UE. Najdłuższe tradycje posiada Rada Gmin i Regionów Europejskich z siedzibą w Paryżu, która reprezentuje ponad 100 państw członków – stowarzyszeń miast, gmin i regionów z ponad 30 krajów. Praca Rady koncentruje się przede wszystkim na działalności wspólnot gminnych. Natomiast działalność regionów należy do kompetencji Zgromadzenia Regionów Europejskich z siedzibą w Strasburgu, zrzeszającej ponad 300 regionów europejskich. Głównym zadaniem Zgromadzenia jest dążenie do rozwoju współpracy międzyregionalnej poprzez zwiększenie reprezentacji przedstawicieli regionów w instytucjach ogólnoeuropejskich.

Wśród funkcjonujących organizacji samorządowych dominują stowarzyszenia regionalne zajmujące się upowszechnianiem współpracy wspólnot lokalnych i regionalnych oraz wspieraniem samorządowych instytucji europejskich, są to m.in.: Stowarzyszenie Europejskich Regionów Przegranicznych, Komitet Regionów Łuku Alpejskiego, Stowarzyszenie Regionów Alp Centralnych, Stowarzyszenie Regionów Alp Wschodnich, Wspólnota Robocza Regionów Zachodnioeuropejskich, Wspólnota Robocza Regionów Pirenejskich, Wspólnota Robocza Jury, Rada Jeziora Laterańskiego, Unia Regionów Stołecznych Wspólnoty Europejskiej, które posiadają około 280 regionalnych biur przedstawicielskich z siedzibą w Brukseli²¹.

Współpraca międzyterytorialna ma na ogół charakter fakultatywny i występuje jako możliwość, dyrektywa (zalecenie ustawowe), a nie jako obowiązek, znajduje się w sferze wewnętrznych rozstrzygnięć jednostek terytorialnych. Decyzja o podejmowaniu współpracy należy do władztwa organizacyjnego gminy lub regionu. Jednostki samorządu terytorialnego w wielu krajach mogą być zobligowane ustawowo do zawierania związków i porozumień terytorialnych. Współdziałanie międzyterytorialne we współczesnej postaci ma ponad stuletnie tradycje. Najstarsza forma współpracy między gminami powstała we Francji w 1890 r. Były to syndykaty gmin (*syndicat de communes*), oddolnie tworzone związki jednostek komunalnych mające osobowość prawną, zawiązywane w celu wspólnego wykonywania zadania administracyjnego. Dały one początek dla rozwo-

²¹ Ibidem, s. 55.

ju różnych form związków międzyterytorialnych w krajach europejskich. Z prawno-administracyjnego punktu widzenia, najważniejsze znaczenie dla współpracy międzyterytorialnej ma osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego oraz zasady ich powstania i funkcjonowania. W aspekcie przestrzennym ważny jest także zasięg terytorialny i liczba podmiotów działających w związku. Pod względem przedmiotowym istotne znaczenie ma także liczba i charakter zadań wykonywanych przez związki międzyterytorialne²².

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

1. Kraje o długiej tradycji dobrowolnej kooperacji preferujące współpracę instytucjonalną; Francja, Hiszpania, Belgia.
2. Kraje, w których współdziałanie jest jednym z etapów reformy gminnej lub ją uzupełnia; Niemcy, Wielka Brytania, kraje skandynawskie, w których podejmowane działania mają na celu powiększenie jednostek lokalnych.
3. Kraje, które nie zmodyfikowały znacząco swoich struktur lokalnych i współpraca interkomunalna w nich pozostaje w zarodku; Grecja, Portugalia, Włochy.
4. Kraje młodej demokracji z Europy Środkowo-Wschodniej, gdzie współpraca międzygminna rozwija się bardzo powoli, między innymi z powodu braku tradycji w tym zakresie²³.

Współpraca interkomunalna rozwinięta jest najbardziej w państwach o rozdrobnionej strukturze gminnej. W przypadku małych jednostek lokalnych są one skazane na współpracę w realizowaniu często podstawowych zadań gminnych do, których należy: gospodarka zasobami, zaopatrzenie ludności w media, ochrona zdrowia, edukacja, planowanie przestrzenne. W takiej sytuacji znajduje się znaczna część gmin w Szwajcarii i we Francji. Polska jest przykładem kraju, gdzie współdziałanie terytorialne przeciera sobie dopiero drogę. Na brak doświadczeń w tej dziedziniełożyło się wiele przyczyn m.in. krótki okres samorządności gmin, brak tradycji

²² T. Kaczmarek., op., cit., s. 237-238.

²³ Ibidem, s. 241.

współpracy jednostek lokalnych zaniechany w latach 1950-1990, a także nieufność wobec instytucji współpracy. Doświadczenia wielu związków komunalnych są na ogół pozytywne i należy się spodziewać, że różne formy współpracy będą wypierać zjawisko konkurencyjności gmin. Polskie gminy zainteresowane są przynależnością do związków i porozumień gmin euroregionalnych, do których należy ponad 25% ogółu jednostek lokalnych w Polsce. Wiąże się to bezpośrednio z zabieganiem o środki finansowe z UE na projekty i inwestycje na obszarach przygranicznych²⁴.

W ramach porozumień i związków komunalnych realizowane są klasyczne zadania lokalne związane z rozwojem infrastruktury i zaopatrzeniem w media, szczególnie w takich dziedzinach jak: gospodarka wodna, gospodarka odpadami czy transport publiczny. Główne tendencje w relacjach między miastami a ich otoczeniem wynikają ze zmniejszania się liczby ludności miast na rzecz terenów podmiejskich, wzrostem liczby miejsc pracy poza miastem zarówno w sferze produkcyjnej jak i usługowej, wzrostem mobilności przestrzennej mieszkańców pomiędzy miejscem pracy a miejscem zamieszkania, wzrostem znaczenia komunikacji publicznej umożliwiającej sprawne podróżowanie na terenach zurbanizowanych, rozwojem telekomunikacji elektronicznej i rosnącą madyatyzacją kontaktów interpersonalnych, podnoszeniem atrakcyjności regionów miejskich poprzez realizację wspólnych dla miasta i otoczenia koncepcji ekorozwoju, dekoncentracji funkcji centralnych miast, zwłaszcza handlowych, rekreacyjnych, kulturalnych, emigracji podatników poza miasto, następuje sukcesywny spadek siły nabywczej w miastach i jego wzrost na obrzeżach, zmniejsza się wysokość dochodów miejskich w związku z osiedlaniem się podmiotów gospodarczych poza granicami miasta. Ten dynamiczny rozwój relacji funkcjonalno-przestrzennych między miastem a jego coraz dalszym otoczeniem stwarza przesłanki nie tylko do bardziej intensywnej współpracy między jednostkami komunalnymi, ale także dla rozbudowy prawno-organizacyjnych i mniej lub bardziej zinstytucjonalizowanych form współpracy. Kooperacja miasto-region staje się coraz

²⁴ Ibidem, s. 248.

istotniejszym warunkiem rozwoju społeczno-gospodarczego, w obliczu rosnącej konkurencji miast i regionów²⁵.

Dynamicznie rozwijającymi się formami współpracy międzyterytorialnej są sieci miast. Pojęcie sieci wywodzi się z ekonomii i zasadniczo dotyczy form organizacji przestrzennej gospodarki lub przemysłu. Pojęcie sieci obok dosłownego znaczenia dotyczącego układów liniowych, np. infrastruktury, ma również sens metaforyczny, odnoszący się do zbioru relacji i powiązań²⁶. W koncepcji sieciowej organizacji podstawowe znaczenie mają relacje współpracy, które przybierają charakter formalny lub nieformalny. Podmiotami sieci są między innymi jednostki terytorialne, gminy, miasta i regiony, powiązane relacjami współpracy, wymiany informacji, świadczenia usług itp. Tworzone sieci mają zasięg lokalny, regionalny, krajowy, a nawet międzynarodowy. Koncepcja sieci szczególnie rozwijana jest na obszarach zurbanizowanych głównie w krajach Europy Zachodniej, polega na świadczeniu usług komunalnych, wspólnym użytkowaniu infrastruktury technicznej i społecznej, podejmowaniu wspólnych projektów rozwoju. Rozwój procesów urbanizacyjnych rodzi nowe pola współpracy miast i osiągania wzajemnych korzyści. Konkurencja w przestrzeni jednostki terytorialne coraz częściej wybierają drogę współpracy w dziedzinie inwestycji, promocji i marketingu. Współpraca w kontekście regionalnym staje się niezbędnym elementem polityki wyrównywania różnic w rozwoju społeczno-gospodarczym regionów oraz finansowaniu obiektów publicznych. Najlepsze efekty usieciowienia zachodzą w procesie współpracy miast dużych liczących kilkadziesiąt tysięcy mieszkańców, położonych w bliskim sąsiedztwie do 20 kilometrów. O powodzeniu współpracy decyduje: dobrowolność członkostwa, równowaga potencjałów między miastami, zaangażowanie, stworzenie warunków do długotrwałej współpracy, włączenie do współpracy innych partnerów publicznych (instytucji, fundacji, stowarzyszeń) oraz prywatnych (przedsiębiorstw, izb gospodarczych, zawodowych itp.). Sieci miast przyjmują różnorodne formy organizacyjne i prawne, związki celowe, stowarzyszenia

²⁵ Ibidem, s. 248-249.

²⁶ T. Stryjakiewicz, *Adaptacja przestrzenna przemysłu w Polsce w warunkach transformacji*, Poznań 1999, s. 50. T. Kaczmarek, *op. cit.*, s. 260.

i wspólnoty projektowe²⁷. Kooperacja miast w ujęciu sieciowym przebiega na ogół na trzech płaszczyznach z punktu widzenia legitymizacji działań kooperacyjnych, odpowiedzialności politycznej, kontroli polityki władz lokalnych przez społeczeństwo:

1. Polityczno-administracyjnej, rady jako organy stanowiące i burmistrzowie jako organy wykonawcze oraz dyrektorzy administracyjni formułują pola współpracy, jej zakres i desygnują odpowiednie środki organizacyjne i finansowe, itp.
2. Projektowej, na której opracowane są tematy i projekty współpracy, pozyskiwani są partnerzy zewnętrzni spoza sfery administracji publicznej do ich realizacji.
3. Roboczo-tematycznej, polegającej na realizowaniu konkretnych przedsięwzięć i inicjatyw: wspólny plan rozwoju przestrzennego, regionalny plan rozwoju gospodarczego, projekty z zakresu transportu publicznego, turystyki miejskiej, technik informacyjnych w administracji, promocji międzynarodowej itp.²⁸.

Zasadniczym elementem zawiązującym współpracę jednostek terytorialnych jest wspólny problem do rozwiązania. Sieci tematyczne dotyczą różnych sfer życia gospodarczego i społecznego, ochrony środowiska czy komunikacji. Początek kooperacji może być zainicjowany poprzez współdziałanie urzędów administracyjnych, opracowanie i realizację projektu budowy sieci ścieżek rowerowych, organizację wspólnych imprez kulturalnych i sportowych, podejmowane inicjatywy gospodarcze.

Mechanizmy działania polityki regionalnej prowadzonej przez Unię Europejską sprzyjają podejmowaniu przez samorządy międzynarodowej aktywności i upoważniają je do nawiązywania bezpośrednich kontaktów ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Uprawnienia jednostek samorządu terytorialnego w tej dziedzinie wynikają z międzynarodowych multilateralnych i bilateralnych umów międzynarodowych oraz z polskiego prawa wewnętrznego²⁹. Konstytucja RP w art. 172, stanowi, iż

²⁷ T. Kaczmarek, op. cit., s. 260-261.

²⁸ Ibidem, s. 262.

²⁹ W. T. Modzelewski, A. Żukowski, *Polski samorząd w stosunkach międzynarodowych. Zarys problematyki*, [w:] *Samorząd Terytorialny*. Studium politologiczne, red. J. Marszałek – Kawa, Toruń, 2007, s. 11.

jednostka samorządu terytorialnego ma prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw³⁰. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych³¹, która weszła w życie 29 stycznia 2001 r., określa m.in., iż jednostki samorządu terytorialnego mogą przystępować do zrzeszeń i uczestniczyć w nich w granicach swoich zadań i kompetencji działając zgodnie z polskim prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami. Województwa mogą przystępować do zrzeszeń zgodnie z „Priorytetami współpracy zagranicznej województwa”, uchwalonymi w trybie określonym w przepisach o samorządzie województwa. Ustawa reguluje jeden z obszarów wskazanych w konstytucji dotyczący możliwości przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń, ale nie precyzuje zasad bezpośredniej współpracy polskich jednostek samorządu terytorialnego z partnerami zagranicznymi. Uczyniły to ratyfikowane przez Polskę konwencje międzynarodowe³².

Przyjęte w Polsce ustawy o samorządzie gminnym³³, samorządzie powiatowym³⁴, samorządzie województwa³⁵ i ustawa o administracji samorządowej w województwie³⁶ oraz związane z nimi reformy samorządowe, a także ustawa o podziale administracyjnym kraju³⁷, które stworzyły możliwości do otwarcia nowego etapu w rozwoju kontaktów transgranicznych. Powstałe województwa samorządowo-rządowe stały się podmiotami regionalnymi, zdolnymi do prowadzenia swojej polityki rozwojowej³⁸.

³⁰ Art.172 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. 1997 Nr 78, poz. 483.

³¹ Dz. U. z 2000 r, Nr 91, poz. 1009 z późn. zm.

³² W. T. Modzelewski, A. Żukowski, op. cit., s. 12.

³³ Ustawa z dnia 8 marca 1991 r., o samorządzie gminnym. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591. z późn. zm.

³⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2001 r., NR 142, poz. 1592 z późn. zm.

³⁵ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r., o samorządzie województwa, Dz. U. z 2001., Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.

³⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r., o administracji rządowej w województwie, Dz. U. z 2001 r., Nr 80, poz. 872 z późn. zm.

³⁷ Ustawa z 24 lipca 1998 r., o wprowadzeniu trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz. U. z 1998 r. ,NR 96, poz. 603 z późn. zm.

³⁸ E. Kulesza, *Podstawy prawne i kierunki polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej na poziomie lokalnym i regionalnym* [w:] *Polsko-rosyjska współpraca transgraniczna*, Olsztyn 2004, s. 17-18.

Powiązania transgraniczne na szczeblu centralnym międzypaństwowym i międzynarodowym polegają na zawieraniu odpowiednich traktatów i umów międzynarodowych, które działają nie tylko jako płaszczyzny współpracy, ale także dają podstawy dalszych regulacji i powiązań transgranicznych na niższych szczeblach społeczności lokalnych i regionalnych. Rozwój i zakres współpracy transgranicznej zależy od położenia geograficznego regionów. Zasady tej współpracy zostały określone w zatwierdzonej w Strasburgu w 1997 r. Europejskiej Karcie Regionów Granicznych i Transgranicznych. Celem współpracy transgranicznej jest pomoc w łagodzeniu istnienia granic, a także przezwyciężenie problemów przygranicznych na obrzeżach państw oraz poprawa warunków życiowych osiadłej tam ludności³⁹.

W połowie 2004 r., polskie samorzady wojewódzkie podpisały 178 dokumentów o współpracy z jednostkami samorządowymi i administracyjnymi z innych państw. Najwięcej umów w liczbie 24 podpisano z jednostkami administracyjnymi z Ukrainy, 19 z regionami włoskimi, 18 z landami niemieckimi, 17 z regionami szwedzkimi, 16 z rosyjskimi oraz 14 z francuskimi. Porozumienia o współpracy zostały formalizowane z jednostkami administracyjnymi m.in., z Czech, Słowacji, Danii, Austrii, Węgier, Hiszpanii, Białorusi, Belgii, Holandii, Wielkiej Brytanii, Finlandii, Litwy, Chin, Jugosławii, Kanady, Korei Południowej, RPA, Estonii, Rumunii, Grecji⁴⁰. Zakres i formy intensywności współpracy transgranicznej oprócz uwarunkowań zewnętrznych zależą w dużej mierze od inicjatyw społeczności lokalnych i ich samorządów⁴¹.

W Europie mamy około 10 tys. związków partnerskich pomiędzy samorządami w tym ponad 7 tys. w ramach państw członkowskich Unii Europejskiej. Największy odsetek gmin posiadających umowy partnerskie występuje w państwach skandynawskich w Szwecji (ponad 90% gmin posiada kontakty międzynarodowe), Danii (84%), Finlandii (81%), na dalszych miejscach znalazła się Belgia (67%) i Holandia (59%)⁴². W liczbach bezwzględnych z racji dużej liczby gmin najwięcej partnerów z zagranicy

³⁹ W. Malendowski, M. Ratajczak, *Euroregiony pierwszy krok do integracji europejskiej*, Wrocław 1998, s. 26.

⁴⁰ W. T. Modzelewski, A. Żukowski, op. cit., s. 32.

⁴¹ R. Radek, *Współpraca gmin i miast na pograniczu polsko – niemieckim* [w:] *Samorząd miejski. Zadania, instytucje, formy*, red. S. Wróbel, Poznań 2008, s. 156.

⁴² K. Hałas, A. Porowski, *Miasta i gminy bliźniacze*, Warszawa 2003, s. 5.

mieli Francuzi (2837) i Niemcy (2455). Współpraca obejmuje wiele dziedzin życia społecznego, przede wszystkim kulturę i wymianę młodzieży⁴³. W Polsce można odnotować około 1300 umów o współpracy partnerskiej na poziomie lokalnym i obejmują one szeroki zakres problemów. Zasadniczym obszarem współpracy pozostaje ruch graniczny i jego uregulowanie, problemy infrastruktury komunalnej, w tym m.in. wspólna komunikacja miejska, parkingi, zaopatrzenie w gaz, wodę, prąd, energię ciepłą, oczyszczalnie ścieków, utylizację odpadów; płaszczyzna infrastruktury społecznej dotyczącej rozwoju nauki, oświaty, kultury, sportu oraz płaszczyzna gospodarcza w zakresie handlu i usług⁴⁴. Rozbudowany charakter współpracy w ramach miast partnerskich (miast bliźniaczych) doczekał się w literaturze przedmiotu naukowej systematyki. Ekspersi z tej dziedziny wiedzy piszą o „pięknych siostrach – bogatych miastach przedzielonych granicą; o grubych bananach – zamożnych regionach położonych na obszarach od Londynu przez kraje Beneluksu i zachodnie Niemcy po Mediolan; trzęsących się galaretkach – miastach położonych w obszarze Morza Barentsa współpracujących ze sobą z inicjatywy państwa lub samorządów wyższego szczebla; brzydkich kaczątkach – słabych peryferyjnych miastach i regionach nawiązujących współpracę w celu wymiany doświadczeń i wzmocnienia potencjału; kopcuszkach i pięknych królewiczach-asymetrycznych partnerach pod względem potencjału; siostrach syjamskich-regionach i miastach stanowiących niegdyś wspólną jednostkę administracyjną”⁴⁵.

Współpraca jest ważnym elementem integracji europejskiej. Dzięki niej kształtuje się wśród lokalnej społeczności pogranicza pozytywny obraz sąsiada. Przewyciężane są nieufności i bariery tak charakterystyczne dla stosunków bilateralnych i multilateralnych społeczności granicznych. Współpraca transgraniczna ma bardzo zróżnicowany charakter od spontanicznych kontaktów kulturowych do ścisłej współpracy w wąskich specjalistycznych dziedzinach polegających na realizacji projektów, konferencji naukowych, spotkań panelowych w obszarze problemów związa-

⁴³ A. Brzozowska, *Związki bliźniacze: współpraca międzynarodowa samorządów lokalnych*, Poznań 1998, s. 9.

⁴⁴ S. Ciok, *Pogranicze polsko-niemieckie. Problemy współpracy transgranicznej*, Wrocław 2004, s. 114.

⁴⁵ A. K. Piasecki, op., cit., s. 49. P. Swianiewicz, *Kontakty międzynarodowe samorządów*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 10, s. 10.

nych z polityką, gospodarką, historią i kulturą współpracujących ze sobą państw. Obecnie ponad 40% polskich gmin posiada gminę partnerską z zagranicy. W powiatach przygranicznych 5% gmin ma partnera natomiast w przypadku gmin przygranicznych kontakty partnerskie utrzymuje 2/3 gmin. Kontakty partnerskie mają częściej gminy pogranicza południowego i zachodniego niż pogranicza wschodniego. W podziale na województwa najwięcej gmin z partnerami jest wśród gmin z województw przygranicznych np. w województwie lubuskim i dolnośląskim ponad 70% gmin ma partnera w innym kraju, a w województwie kujawsko-pomorskim tylko ponad 30%⁴⁶. Z przeprowadzonych badań wynika, że 60% porozumień gmin przygranicznych z pogranicza zachodniego a w 1/3 porozumień gmin przygranicznych z pogranicza południowego i wschodniego partnerów znajduje w Niemczech. Dopiero na kolejnym miejscu uplasowały się gminy czeskie (południowy pas pogranicza) i gminy litewskie (wschodni pas pogranicza)⁴⁷. Polskie gminy chętnie nawiązują współpracę z gminami francuskimi. Francja jest drugim krajem pod względem liczby kontaktów bliźniaczych z całej Polski i trzecim partnerem dla gmin z pogranicza. W inicjowaniu współpracy dużą rolę odgrywa Wspólnota Francuskiej Polonii. Duże zainteresowanie współpracą z Polską wykazują także Wspólnoty Polaków m.in. w Rosji, Rumunii, Litwie, Łotwie, na Białorusi.

W obszarze współpracy z gminami z krajów sąsiednich dają się zauważyć trudności wynikające z dysproporcji gospodarczych oraz różnic w strukturach administracyjnych. Polskie gminy po 1990 r. uzyskały osobowość prawną dysponując szerokim zakresem zadań i kompetencji, które umożliwiają nawiązanie współpracy z gminami innych krajów. Nie zawsze jednak po drugiej stronie granicy znajduje się jednostka administracyjna odpowiadająca polskiej gminie, co stanowi istotną barierę we współpracy. Wystarczy porównać liczbę gmin, których na Słowacji jest około 2800⁴⁸ podczas gdy w Polsce na ponad sześciokrotnie większym obszarze gmin jest 2478. Gminy słowackie są niewielkimi jednostkami i z za-

⁴⁶ A. Żelazo, *Współpraca międzynarodowa gmin przygranicznych /w:/ Polskie pogranicze a polityka zagraniczna u progu XXI w.*, red. R. Stemplowski, A. Żelazo, Warszawa 2002, s. 448.

⁴⁷ Ibidem, s. 451–455.

⁴⁸ B. Gomółka, *Współpraca transgraniczna na przykładzie miasta i gminy uzdrowiskowej Muszycy na Sądęczynie* [w:] *Rola granicy i współpracy transgranicznej w rozwoju lokalnym i regionalnym*, red. A. Mync, R. Szula, Warszawa 1999, s. 27.

sady nie obejmują więcej niż jednej miejscowości (w najmniejszej gminie słowackiej mieszka 16 obywateli). Szansą na wzmocnienie wzajemnej współpracy jest wzmocnienie kontaktów pomiędzy gminami w zakresie realizacji wspólnych projektów edukacyjnych, kulturalnych, ekologicznych, turystycznych i gospodarczych. Współpraca gmin przygranicznych na południu kraju najczęściej odnosi się do sfery kultury i wymiany dzieci i młodzieży oraz kadry dydaktycznej pomiędzy szkołami. W gminach pogranicza wschodniego współpraca najczęściej dotyczy wymiany kulturalnej młodzieży. Podejmowane działania przez samorządy partnerskie służą wymianie doświadczeń pomiędzy samorządami a także współpracy gospodarczej, udziału w seminariach i promocji na targach krajowych i międzynarodowych. Współpraca w sferze nauki, kultury traktowana jest jako główna korzyść w kontaktach bliźniaczych. Położone wzdłuż niemal całej długości granicy Polski parki narodowe i krajobrazowe są ważnym elementem współpracy transgranicznej w dziedzinie ochrony środowiska.

Współpraca transgraniczna odegrała ważną rolę w przygotowaniu przyjęć kolejnych państw do Unii Europejskiej. Po ostatnim rozszerzeniu w 2007 roku zachowała swoje znaczenie w procesie tworzenia atmosfery sprzyjającej zbliżeniu i nawiązywaniu kontaktów pomiędzy wspólnotami lokalnymi państw UE oraz krajów sąsiednich. W rejonach realizacji programów unijnych rosło poparcie dla współpracy międzynarodowej, reform demokratycznych i wolnorynkowych. W tym zakresie przygraniczne samorządy terytorialne państw UE przyjęły na siebie zadania z zakresu polityki zagranicznej UE i stworzyły warunki do współpracy międzynarodowej⁴⁹.

Elementem kontaktów samorządów terytorialnych z różnymi państwami jest współpraca euroregionalna. W formie instytucjonalnej realizuje ją ponad 60 regionów. Cechuje się wyższym stopniem instytucjonalizacji struktur współpracy transgranicznej przejawiającej się m.in. powołaniem rad, sekretariatów i grup roboczych, powiązaniem z wyspecjalizowanymi krajowymi i zagranicznymi organami, pierwszeństwem inicjatyw lokalnych, swobodnym ruchem osób, towarów i usług, dobrze zorganizowaną siecią komunikacji kolejowej i drogowej. Pełne zrealizowanie postulatów dotyczących swobodnego przepływu towarów i osób wzdłuż całej polskiej granicy będzie

⁴⁹ A. K. Piasecki, op. cit., s. 50.

możliwe jedynie wtedy, gdy wszyscy uczestnicy zawieranych porozumień będą członkami Unii Europejskiej. Nazwa Euroregion oznacza zarówno wyodrębniony region europejski położony na pograniczu dwóch lub kilku sąsiadujących ze sobą państw, jak i organizację powołaną do koordynacji współpracy na takim obszarze przez strony umowy euroregionalnej i zaakceptowaną przez Unię Europejską, która może wspierać finansowo jego działalność⁵⁰. Według ogólnej definicji Rady Europy euroregion to transgraniczna struktura założona przez władze lokalne lub regionalne, położone na obszarze granicznym z ich odpowiednikami po drugiej stronie granicy państwowej. Cechami wyróżniającymi euroregion jest:

- położenie przygraniczne na terytorium co najmniej dwóch państw
- obszar geograficzny obejmujący przygraniczne tereny dwu- lub więcej państw,
- zwartość terytorialna, sąsiedztwo gwarantujące swobodny przepływ towarów i osób,
- dobrowolność uczestnictwa, która wynika z zasady władztwa organizacyjnego jednostek samorządowych;
- mniej lub bardziej sformalizowany charakter (w formie stowarzyszeń, wspólnot lub związków komunalnych);
- instytucjonalizacja, wyposażenie we własne organy, stanowiące i kontrolne oraz wykonawcze a także aparat urzędniczy;
- własny budżet lub środki finansowe, kierowane na działalność euroregionu;
- szerokie pole współpracy gospodarczej, społecznej i kulturalnej, na ogół nie wykraczające poza ustawowe kompetencje samorządów w poszczególnych krajach⁵¹.

Od strony prawno-administracyjnej euroregion jest porozumieniem między jednostkami terytorialnymi i ich stowarzyszeniami w krajach sąsiadujących. Jego utworzenie następuje z chwilą podpisania umowy, która w swej treści zawiera: strony euroregionu, jego nazwę, cele i organy, źródła finansowania i sposób podejmowania decyzji. Euroregiony jako związki transgraniczne mogą powołać własne organy (rady, zgromadzenia, ko-

⁵⁰ www.Wikipedia.pl Unia Europejska. Europa. Euroregiony. (data wejścia 22.04. 2012).

⁵¹ T. Kaczmarek, op., cit., s. 286.

mitety, sekretariaty, komisje itp.), w skład których wchodzi reprezentanci władz samorządowych, grup społecznych, podmiotów gospodarczych itp., działający w imieniu jednostek członkowskich. Euroregiony tworzą zarówno podstawowe jednostki administracyjne miasta, gminy oraz jednostki pośrednie hrabstwa, powiaty, rejony, a nawet prowincje i regiony. Euroregiony zrzeszają regionalne stowarzyszenia lub związki występujące na pograniczu polsko-niemieckim czy niemiecko-czeskim. Euroregion stanowi często forum współdziałania podmiotów samorządowych jak i rządowych. Status prawny euroregionów jest bardzo zróżnicowany, co wiąże się z charakterem współpracy, jak i położeniem geograficznym w granicach, na granicach i poza granicami UE. Są to stowarzyszenia krajowe bez osobowości prawnej, stowarzyszenia non profit prawa prywatnego, fundacje, związki publiczno-prawne⁵²

Udział polskich władz samorządowych szczebla wojewódzkiego w stowarzyszeniach międzynarodowych sprzyja budowaniu transeuropejskich sieci spójności gospodarczej i społecznej. Umowy partnerskie miast prowadzą się głównie do dziedzin oświaty i kultury. Współpraca samorządów z instytucjami zachodnimi w sprawach funduszy pomocowych przynosi wymierne efekty ekonomiczne mające duże znaczenie nie tylko dla jednej gminy w Polsce ale i dla całego regionu⁵³.

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

Od początku lat dziewięćdziesiątych z udziałem Polski powstało 18 euroregionów. Współpraca ta obejmuje 13 państw i jest prowadzona ze wszystkimi krajami sąsiadującymi z Polską⁵⁴. Ułatwiają one prowadzenie europej-

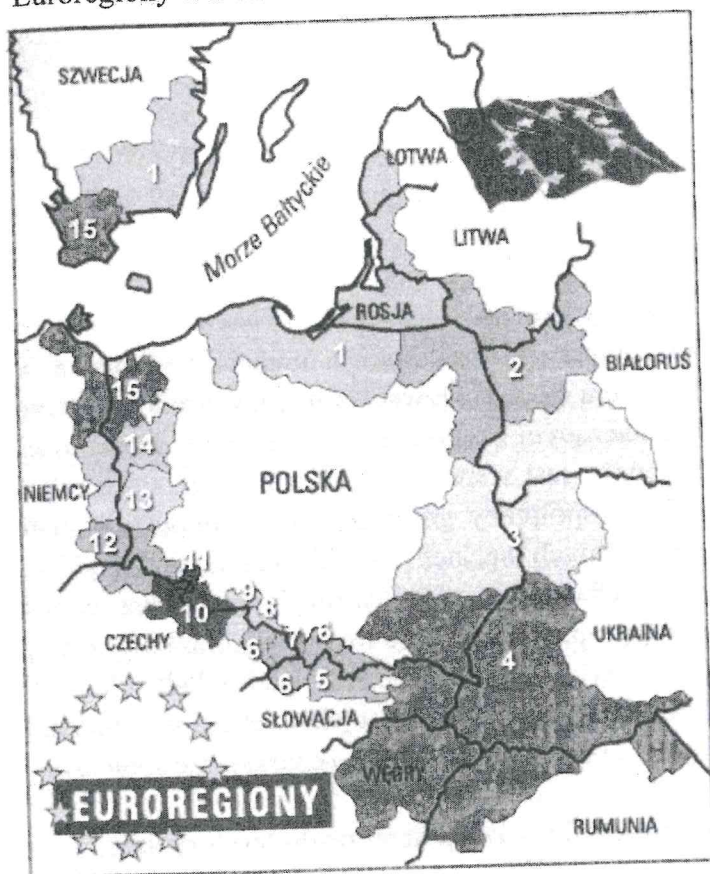
⁵² T. Kaczmarek, op. cit., s. 286-287.

⁵³ W. T. Modzelewski, A. Zukowski, op. cit., s. 15 – 16.

⁵⁴ 18 euroregionów z polskim udziałem Nysa (1991r., Polska-Niemcy- Czechy), Karpacki (1993 r., Polska – Słowacja – Ukraina _ Węgry – Rumunia), Sprawa – Nysa - Bóbr (1993 r., Polska – Niemcy), Pro Europa Viadrina (1993 r., Polska – Niemcy), Tatry (1994 r., Polska- Słowacja), Bug (1995 r., Polska – Ukraina _ Białoruś), Pomerania (1995 r., Polska – Niemcy – Szwecja), Glacensis (1996 r., Polska – Czechy), Niemen (1997 r., Polska _ Litwa – Białoruś _ Rosja),

skiej polityki zagospodarowania przestrzennego, realizują w praktyce politykę spójności, sprzyjają budowie podstaw wzajemnego zaufania i współpracy między wspólnotami lokalnymi, instytucjami samorządowymi oraz unijnymi. Euroregiony są ważnym podmiotem współpracy w newralgicznych obszarach przygranicznych. Dają wspólnotom lokalnym z różnych państw szansę samo-realizacji w ramach ponadnarodowej struktury.

Euroregiony w Polsce



Pradziad (1997 r., Polska – Czechy), Bałtyk (1998 r., Polska – Rosja – Litwa – Łotwa – Szwecja – Dania), Śląsk Cieszyński (1998 r., Polska – Czechy), Silesia (1999 r., Polska – Czechy), Beskidy (2000 r., Polska – Czechy – Słowacja, Dobrawa (2001 r., Polska – Czechy), Puszcza Białowieska (2002 r., Polska – Białoruś), Szeszupa (2003 r., Polska – Litwa – Rosja – Szwecja), Łyna – Ława (2003 r., Polska – Rosja).

1. Bałtyk
2. Niemen
3. Bug
4. Karpaty
5. Tatry
6. Beskidy
7. Śląsk Cieszyński
8. Silesia
9. Pradziad
10. Glacensis
11. Dobrawa
12. Nysa
13. Sprewa – Nysa – Bóbr
14. Viadrina
15. Pomerania⁵⁵.

Współpraca międzynarodowa samorządów terytorialnych obejmuje współpracę transgraniczną, transnarodową i międzyregionalną. Posiada bogate tradycje i opiera się na aktywności międzynarodowej samorządowych jednostek. Znaczącym czynnikiem współpracy społeczności lokalnych z różnych państw jest wspólna przestrzeń wynikająca z położenia geograficznego. We współpracy gmin dominuje kooperacja materialna, natomiast w rozproszonych sieciach współdziałania samorządów współpraca niematerialna. Obecnie współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego przybiera różne formy od kontaktów z ekspertami zagranicznymi, po wizyty studyjne przedstawicieli władz lokalnych, międzynarodowe konferencje i sympozja, projekty, udział w samorządowych sieciach współpracy, a także inne działania o charakterze społeczno-gospodarczo-kulturalnym. Zróżnicowane formy działalności oraz ramy prawne i organizacyjne służące aktywizacji samorządu terytorialnego i wspólnot lokalnych na arenie międzynarodowej umacniają ich pozycję w UE oraz sprzyjają integracji na poziomie lokalnym i regionalnym.

⁵⁵ www.Wikipedia.pl. Unia Europejska. Europa Regiony (d.w. 22.04. 2012 r.).