



Przedsiębiorcza Uczelnia

Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP w Warszawie



**WYŻSZA SZKOŁA PEDAGOGICZNA
TOWARZYSTWA WIEDZY Powszechniej
WYDZIAŁ NAUK SPOŁECZNYCH W WARSZAWIE**

Kierunek: Samorząd Terytorialny

Studia Podyplomowe

ELŻBIETA GRZYB

**FORMY WSPÓŁPRACY MIĘDZYNARODOWEJ JEDNOSTEK
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
NA PRZYKŁADZIE MIASTA CHEŁM**

Praca dyplomowa

napisana pod kierunkiem

dr Marcin Bąkiewicz

Warszawa 2010



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej
w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Spis treści

WSTĘP	3
ROZDZIAŁ I.....	6
1. WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ŚWIETLE STANDARDÓW MIĘDZYNARODOWYCH I USTAWODAWSTWA POLSKIEGO.....	6
1.1. Podstawy prawne współpracy zagranicznej w aktach międzynarodowych	6
1.2. Współpraca zagraniczna w prawie krajowym	11
ROZDZIAŁ II	16
2. WSPÓŁPRACA TRANSGRANICZNA	16
2.1. Pojęcie i istota współpracy transgranicznej.....	16
2.2. Euroregion jako najbardziej zinstytucjonalizowana forma współpracy	21
2.3. Pojęcie i istota międzynarodowej współpracy regionów	25
2.3.1. Priorytety współpracy zagranicznej województw wizją uczestniczenia regionu w życiu międzynarodowym	30
ROZDZIAŁ III.....	36
3. SAMORZĄD TERYTORJALNY WE WSPÓŁPRACYMIĘDZYNARODOWEJ NA POZIOMIE LOKALNYM.....	36
3.1. Uczestnicy współpracy transgranicznej	36
3.2. Współpraca transgraniczna w ujęciu przedmiotowym.	39
3.3. Międzynarodowa współpraca samorządu gmin i miast spoza obszarów granicznych	48
ROZDZIAŁ IV	56
4. DOŚWIADCZENIA I PRAKTYKI WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ MIASTA CHEŁM JAKO MIASTA LEŻĄCEGO NA GOSPODARCZYM SZLAKU MIĘDZY WSCHODEM I ZACHODEM.....	56
Zakończenie	67
Bibliografia	69

WSTĘP

Na fali przemian ustrojowych w Polsce na początku lat dziewięćdziesiątych dwudziestego wieku samorząd terytorialny z dużym zaangażowaniem i spontanicznością włączył się w nurt europejskiej współpracy transgranicznej i regionalnej. Nastąpił żywiołowy wręcz rozwój kontaktów z partnerami zagranicznymi. Wyprzedził on znacznie powstawanie norm prawa wewnętrznego oraz struktur funkcjonalnie skierowanych na prowadzeniu przez samorząd współpracy międzynarodowej.

Rozwój współpracy międzynarodowej samorządu terytorialnego jest z jednej strony znakiem postępującej decentralizacji państw i rozwoju procesu integracji w Europie, z drugiej zaś rezultatem naturalnej potrzeby współdziałania ze środowiskiem międzynarodowym.

Przedmiotem zainteresowań przedstawionych w pracy są zagadnienia związane z międzynarodowym wymiarem aktywności samorządu terytorialnego.

Głównym celem pracy jest próba określenia, na podstawie polskich doświadczeń, międzynarodowego wymiaru samorządu terytorialnego z uwzględnieniem Współpracy transgranicznej, partnerstwa miast i gmin spoza obszarów granicznych, a także gmin i miast pogranicza nieuczestniczących we współpracy transgranicznej oraz współpracy województw na poziomie regionalnym.

Innymi słowy w pracy podjęto próbę spojrzenia na międzynarodowy wymiar samorządu przez pryzmat angażowania się jednostek samorządu terytorialnego we współpracę transgraniczną, partnerstwo gmin i miast nieuczestniczących we współpracy transgranicznej, oraz międzynarodową współpracę regionów. Zwrócono uwagę również na kierunki dalszego rozwoju międzynarodowej aktywności jednostek samorządu terytorialnego, oraz miejsce i rolę we współpracy międzynarodowej oraz w procesie integracji europejskiej.

Przedmiotowa praca nie ma oczywiście charakteru pełnej i wszechstronnej prezentacji międzynarodowej współpracy samorządu terytorialnego a obejmuje jedynie niektóre przykłady będące ilustracją problematyki udziału samorządu terytorialnego w różnych formach współpracy międzynarodowej.

Praca składa się z czterech rozdziałów, w których przedstawiona została międzynarodowa aktywność samorządu terytorialnego na poziomie lokalnym i regionalnym,

jego udział we współpracy transgranicznej, kontakty partnerskie gmin i miast oraz międzynarodową współpracę regionów.

W rozdziale pierwszym przedstawiono międzynarodowy wymiar samorządu terytorialnego w świetle prawa polskiego i standardów międzynarodowych.

Należy stwierdzić, że polski system prawny regulujący udział samorządu terytorialnego we współpracy międzynarodowej w porównaniu do regulacji międzynarodowych jest jeszcze niedostatecznie rozwinięty. W dalszym ciągu dominującą podstawę międzynarodowej aktywności samorządu gminnego stanowią wielostronne umowy międzynarodowe lub bilateralne porozumienia między państwami. W odróżnieniu od poziomu lokalnego, polskie prawo wyraźnie definiuje i regulują współpracę międzynarodową województw.

W drugim rozdziale opisano szereg następujących pojęć odnoszących się do międzynarodowych społeczności lokalnych i regionalnych, takich jak: współpraca transgraniczna, euroregion, region, międzynarodowa współpraca regionów. Punktem wyjścia w zakresie analizy pojęć związanych ze współpracą transgraniczną jest Konwencja Ramowa Rady Europy o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi. Kolejną kwestią poruszaną w tym rozdziale są Euroregiony, uznawane za jedną z najbardziej powszechnych i najbardziej zinstytucjonalizowanych form współpracy transgranicznej. Określenia „współpraca regionalna”, „współpraca międzyregionalna”, „międzynarodowa współpraca regionów” są dość powszechnie stosowane i często określenia te występują zamiennie.

W rozdziale tym ukazano „region” jako podmiot współpracy międzynarodowej oraz omówiono także zagadnienia priorytetów współpracy zagranicznej województw, wskazując na ich znaczenie dla ideologiczno-politycznej wizji uczestnictwa samorządu w życiu międzynarodowym.

Trzeci rozdział pracy poświęcony jest międzynarodowej współpracy samorządu na poziomie lokalnym. W rozdziale tym ukazany został integracyjny wymiar międzynarodowej aktywności samorządu lokalnego w ujęciu podmiotowym jak również przedmiotowym. Pisząc o stronie podmiotowej współpracy, zwrócono uwagę na skalę zaangażowania jednostek samorządu terytorialnego i ich otoczenia społecznego oraz gospodarczego we współpracę międzynarodową. W końcowej części rozdziału omówiono zaangażowanie podmiotowe jednostek samorządu terytorialnego we współpracę transgraniczną oraz

międzynarodowe partnerskie kontakty polskich gmin i miast spoza obszarów granicznych z gminami innych państw.

Rozdział czwarty poświęcono współpracy transgranicznej pomiędzy miastem Chełm a miastem Kowel na Ukrainie, które położone są w obszarze transgranicznym należącym do obszaru Euroregion Bug.

W rozdziale tym opisane zostały pozytywne aspekty współdziałania samorządów na podstawie realizowanych wspólnie projektów oraz genezy nawiązania współpracy.

Do pracy dołączono obszerną bibliografię obejmującą wykaz wykorzystanych książek i artykułów z czasopism naukowych. Częścią bibliografii są również wykorzystane w pracy dokumenty. Praca została oparta na bogatym piśmiennictwie na temat stosunków międzynarodowych, wspólnotowej polityki regionalnej oraz innych polityk Unii Europejskiej mających szczególne odniesienie do szczebla regionalnego i lokalnego państw członkowskich, współpracy transgranicznej i roli regionów w procesie integracji europejskiej.

ROZDZIAŁ I

1. WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ŚWIETLE STANDARDÓW MIĘDZYNARODOWYCH I USTAWODAWSTWA POLSKIEGO

1.1. Podstawy prawne współpracy zagranicznej w aktach międzynarodowych

Ramy prawne dla współpracy transgranicznej, bliźniaczej współpracy gmin i miast z zagranicznymi partnerami zostały zawarte w dokumentach Rady Europy, jeszcze z lat 50-tych, która to zwracała uwagę na regiony i ich możliwości współpracy w ramach integracji europejskiej. Istotnym krokiem w celu określenia fundamentów prawnych współpracy międzynarodowej było przyjęcie 21 maja 1980r. w Madrycie Europejskiej Konwencji Ramowej o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi, zwanej Konwencją Madrycką, ratyfikowaną przez Polskę 10 marca 1993r¹.

Konwencja Madrycka jest podsumowaniem dorobku wielu konferencji międzynarodowych organizowanych w latach 1972-1980 i poświęconych współpracy transgranicznej. Konwencja Madrycka ma charakter otwarty, a to oznacza, że Komitet Ministrów Rady Europy może poprzez jednomyślne postanowienie zaprosić każde państwo europejskie nie będące członkiem Rady Europy do przystąpienia do Konwencji. Zaproszenie to wymaga jednak zgody każdego z państw, które przystąpiło już umowy wielostronnej.

W Konwencji Madryckiej określono prawne i instrumentalne wzorce ram współpracy regionów przygranicznych. Stała się ona fundamentem współpracy transgranicznej² wskazując, że współpraca między władzami lokalnymi i regionalnymi w Europie ułatwia skuteczną realizację ich celów, a w szczególności przyczynia się do poprawy stanu i rozwoju obszarów przygranicznych. Definicja współpracy transgranicznej podana w art. 2 Konwencji Madryckiej traktuje o dwóch zasadniczych formach tego typu współpracy, tj. wymianie informacji i koordynacji kierunków działania oraz zawieraniu porozumień i parym uregulowaniu tej współpracy. Jest ona ograniczona ramami właściwości wspólnot i władz terytorialnych, w sposób określony przez prawo wewnętrzne. Owe wspólnoty i władze terytorialne to uznawane przez prawo wewnętrzne państw jednostki, urzędy i organy realizujące zadania lokalne i regionalne.

1 Ratyfikowana przez Polskę 10 marca 1993r. z mocą obowiązującą od 19 czerwca 1993r. Dz. U. 1993, nr 61, poz. 87. Oświadczenie rządowe o ratyfikacji. Dz. U. Nr 61, poz. 288.

2 Euroregiony – mosty do Europy bez granic. Red. W. Malendowski, M. Ratajczak, Dom Wydawniczy „Eliksa”, Warszawa, 2000, s. 49-50.

W preambule Konwencji stwierdza się, że państwa – sygnatariusze powinny w najszerszym stopniu wspierać współpracę transgraniczną i w ten sposób przyczynić się do postępu gospodarczego i społecznego obszarów przygranicznych oraz umacniania poczucia wspólnoty, które łączy narody i regiony Europy.

W Konwencji dwukrotnie (art. 2 i 3) podkreśla się pierwszeństwo prawa wewnętrznego kraju w stosunku do umów zawieranych przez partnerów współpracy transgranicznej. Przystąpienie Polski do tej Konwencji 19 stycznia 1993r. i jej ratyfikacja przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 10 marca 1993r. unormowało generalnie kwestię legalności działalności zagranicznej polskich władz regionalnych i lokalnych, nie tylko regionów przygranicznych.

Załączniki Konwencji Madryckiej, które nie mają charakteru wiążącego; sformułowano je w celu ułatwienia współpracy między wspólnotami a władzami terytorialnymi. Zawierają wzory i zarysy podstawowych porozumień, statutów i umów, które powinny być dostosowane do szczególnej sytuacji każdego z państw.

System wzorcowych porozumień rozróżnia, w zależności od szczebla, na którym ma być podpisane porozumienie, dwie podstawowe kategorie:

- wzory porozumień międzypaństwowych w sprawie współpracy transgranicznej na szczeblu regionalnym i lokalnym,
- zarysy porozumień, umów i statutów, które mogą posłużyć za podstawę współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami regionalnymi.

Drugim ogólnoeuropejskim dokumentem, który stanowi podstawę prawną wymiaru międzynarodowego jednostek samorządu terytorialnego, jest przyjęta 15 października 1985r. przez Radę Europy Europejska Karta Samorządu Lokalnego³. Karta poza tym, że zawiera zapisy sformułowanych standardów organizacji i funkcjonowania samorządu, stanowi na mocy art. 10 prawo jednostek samorządu lokalnego do wchodzenia w powiązania międzynarodowe. „Społeczności lokalne, wykonując swoje uprawnienia mają prawo współdziałać z innymi społecznościami lokalnymi oraz zrzeszać się z nimi – w granicach określonych prawem – w celu realizacji zadań, które stanowią przedmiot ich wspólnego zainteresowania” (art. 10, pkt. 1). Karta ta jest zbiorem postanowień, a zarazem gwarancji dotyczących statusu i rozwoju lokalnej samorządności. Państwo ratyfikujące Kartę powinno

³ Polska ratyfikowała Europejską Kartę Samorządu Lokalnego w 1993r. z mocą obowiązującą od 1994r. Dz. U. 1994, nr 124, poz. 607. Oświadczenie Rządu o ratyfikacji – Dz. U. Nr 124, poz. 608. W Polsce w trakcie procesu ratyfikowanego nadano Kartie tytuł Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, co wynikało z błędnego i nazbyt dowolnego tłumaczenia.

respektować generalne zasady demokracji lokalnej, w tym prawo zrzeszania się społeczności lokalnych w międzynarodowych związkach i porozumieniach współpracy transgranicznej. Obok Konwencji Madryckiej jest to drugi bardzo ważny europejski akt prawny, określający ramy formalno-prawne oraz formy uczestnictwa społeczności lokalnych w kontekstach międzynarodowych w oparciu o standardy europejskie. W Karcie zapisane jest między innymi prawo społeczności lokalnych do współpracy ze społecznościami lokalnymi innych państw. Polska ratyfikowała Kartę w 1993r. z mocą obowiązującą od 1 marca 1994r.

Postanowienia Karty dotyczące międzynarodowej aktywności samorządu lokalnego, w przeciwieństwie do Konwencji Madryckiej dotyczącej wspólnoty transgranicznej nie warunkują przystępowania i uczestnictwa w międzynarodowych zrzeszeniach prawem wewnętrznym państw⁴. Na mocy zapisów Karty dano jednak przystępującym do Konwencji państwom możliwość wskazania kategorii społeczności lokalnej, do której postanowienia Karty będą stosowane, a do których nie, a prawo społeczności lokalnych do stowarzyszania winno być przez państwa uznane.

Analizując obydwie dokumenty, można powiedzieć, iż zasługą Konwencji Madryckiej jest legalizacja rozwiniętych wcześniej już w Europie interakcji transgranicznych oraz zobligowanie państw – stron Konwencji, do popierania i ułatwiania współpracy transgranicznej między innymi w drodze zawierania bilateralnych umów i porozumień na szczeblu międzypaństwowym lub międzynarodowym.

W Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego natomiast wyznaczono europejski standard międzynarodowego wymiaru społeczności lokalnych. Ma przy tym charakter uniwersalny, będąc wyrazem opowiedzenia się za ogólnym prawem społeczności lokalnych do współpracy z partnerami na poziomie lokalnym w innych państwach bez określania formy tej współpracy (transgraniczna, bliźniacza gmin i miast).

W przypadku współpracy transgranicznej, Konwencja „legalizuje” tę współpracę, a Europejska Karta Samorządu Lokalnego „mówi” o „prawie społeczności lokalnych” do aktywności międzynarodowej.

Reasumując powyższe należy stwierdzić, iż wartość prawna obydwu dokumentów polega między innymi na tym, że:

- stając się prawem wewnętrznym po ich ratyfikowaniu przez Polskę, aż do roku 2000

⁴ H. Izdebski: Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, Wydawnictwo „Lexis Nexis”, Warszawa, 2001, s. 70.

dokumenty te wypełniły lukę istniejącą w krajowym ustawodawstwie samorządowym,

- określiły standard międzynarodowej aktywności samorządu lokalnego,
- postulowane w obu dokumentach rozwiązania stały się impulsem dla władz prawodawczych w poszczególnych państwach (w tym także w Polsce) do konstruowania w prawie wewnętrznym norm pozwalających na traktowanie struktur transgranicznych oraz innych powiązań międzynarodowych na poziomie lokalnym, jako podmiotów, których działalność ma umocowanie prawne i zagwarantowane możliwości realizacji konkretnych zadań⁵.

Konwencja Madrycka oraz Europejska Karta Samorządu Lokalnego (Terytorialnego) nie wyczerpują norm prawnych regulujących kwestię międzynarodowej aktywności samorządu terytorialnego na poziomie lokalnym. Szczególnie w zakresie współpracy transgranicznej możemy odnotować w Europie wiele przykładów uregulowań wielo i dwustronnych.

W tej grupie pominięta została (często występująca w literaturze) Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych, gdyż nie stanowi ona norm prawa międzynarodowego, a jest tylko deklaracją współpracy i swoistego rodzaju kodeksu postępowania we współpracy transgranicznej, opracowana przez Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych, w 1995r. a znowelizowana w 2004r.

Kontynuując idee Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, Rada Europy przedłożyła państwom członkowskim projekt kolejnego dokumentu, tj. Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego (EKSR), przyjętego 5 czerwca 1997r. Europejska Karta Samorządu Regionalnego nie jest jeszcze aktem prawa międzynarodowego. Do chwili obecnej dokument ten nie uzyskał niezbędnego wsparcia ze strony państw członkowskich Rady Europy, ani też aprobaty jej organu stanowiącego, którym jest Komitet Ministrów.

Europejska Karta Samorządu Regionalnego, jako projekt, wskazuje kierunek poszukiwań miejsca i ustrojowej roli regionów we współczesnej Europie. Zawiera wiele wytycznych dotyczących budowy regionalnych wspólnot samorządowych. W myśl postanowień Karty region definiowany jest, jako szczebel administracji publicznej między rządem a samorządem lokalnym, wyposażony w odrębną od państwa i jednostek lokalnych osobowość prawną oraz jako organ stanowiący, wyłaniany w powszechnych wyborach,

⁵ K. Jóskowiak: Samorząd terytorialny w procesie integracji europejskiej. Polskie doświadczenia i wnioski na przyszłość, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice, 2008, s. 82.

własne organy wykonawcze i aparat administracyjny, budżet z własnymi źródłami dochodów, a także duży zakres zadań i kompetencji.

Na mocy Karty przyznaje się regionom w pierwszej kolejności prawo do współpracy międzynarodowej. Granice samodzielności regionów w tej dziedzinie wyznaczone są, podobnie jak to jest w przypadku polskiego samorządu, wieloma zastrzeżeniami, do których należą:

- ograniczenie współpracy do dziedzin pozostających we wspólnych kompetencjach regionów,
- konieczność przestrzegania procedur określonych w prawie wewnętrznym,
- konieczność przestrzegania prawa wewnętrznego i zobowiązań międzynarodowych państwa, tzn. przedsięwzięcia zagraniczne regionów nie mogą stanowić przeszkody w wypełnianiu przez państwo zobowiązań wynikających z wiążących je aktów prawa międzynarodowego.

Dokonując oceny postanowień Karty w zakresie międzynarodowej aktywności regionów, należy uznać, że w odniesieniu do obowiązującego w Polsce prawa regionów do współpracy międzynarodowej Karta w przypadku jej wejścia w życie nie wniesie nic nowego. Proponowane w Karcie rozwiązania funkcjonują już w ustawie o samorządzie województwa. Zupełnie inaczej przedstawia się kwestia propozycji Karty w zakresie udziału regionów w sprawach europejskich i międzynarodowych. Wejście Karty w życie i ewentualne przystąpienie do niej Polski wsparłoby samorząd województwa w jej dążeniach do uzyskania większego wpływu na podejmowane na szczeblu międzynarodowym i ponadnarodowym ustalenia dotyczące regionów.

Europejska Karta Samorządu Regionalnego różni się w sposób zasadniczy od obowiązujących obecnie norm prawa międzynarodowego dotyczących międzynarodowego wymiaru samorządu terytorialnego określonych w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego i Konwencji Madryckiej. Zapisy tych dokumentów miały na celu „legalizację” współpracy międzynarodowej lokalnych i regionalnych społeczności w prawie międzynarodowym. Zarówno w Karcie Samorządu Lokalnego, jak i Konwencji mocno akcentowano we współpracy transgranicznej i międzyregionalnej miejsce i rolę prawa wewnętrznego państw, których jednostki terytorialne wchodziły w powiązania międzynarodowe. Stąd też autorzy Karty nie odnieśli się do form prawnych wspólnoty, do treści kompetencji materialnych ani formalnych wspólnot i władz lokalnych. Europejska Karta Samorządu Regionalnego

przewidują zmianę sytuacji państwa – strony Konwencji, stanowiąc wyraźnie, że państwa mogą określać granice i procedury udziału jednostek regionalnych we współpracy międzynarodowej, ale nie mogą prawa tego całkowicie wyłączyć w odniesieniu do własnych regionów.

Europejska Karta Samorządu Regionalnego, pomimo że pozostaje nadal w sferze projektu, budzi kontrowersje, gdyż przewiduje się w niej istnienie regionów z atrybutami kojarzonymi zazwyczaj z państwem. Ponadto trudno przewidzieć, jak państwa europejskie ustosunkują się do kwestii tak daleko idącej samorządności regionalnej.

1.2. Współpraca zagraniczna w prawie krajowym

Zasady oraz formy międzynarodowej współpracy samorządu terytorialnego uregulowane zostały w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i odpowiednich ustawach oraz ratyfikowanych umowach międzynarodowych.

Najważniejszym aktem prawnym dopuszczającym możliwość współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego jest Konstytucja RP⁶. W jej art. 172 postanowiono:

- jednostki samorządu terytorialnego mają prawo zrzeszania się,
- jednostka samorządu terytorialnego ma prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Zasady, na jakich jednostki samorządu terytorialnego mogą korzystać z praw, o których mowa w ust. 1 i 2 określa ustawa.

Obecnie w Polsce, zarówno na podstawie Konstytucji, ustaw, jak i ratyfikowanych umów międzynarodowych można określić podstawowe zasady współpracy międzynarodowej na szczeblu lokalnym i regionalnym, a także formy tejże współpracy. „Regulacje na szczeblu międzynarodowym mają charakter ogólny i ramowy. Ich implementacja do prawa polskiego rozwiązuje problem ogólnej dopuszczalności prowadzenia współpracy międzynarodowej”⁷. Treść zobowiązań obliguje władze polskie do dopasowania norm prawa wewnętrznego do standardów międzynarodowych w zakresie współpracy lokalnej i regionalnej. W modelu przyjętym w Polsce zakłada się rozwiązywanie powyższych kwestii za pomocą bilateralnych umów międzynarodowych. „Pozwala to na zróżnicowanie interesów i form współpracy

⁶ Dz. U. z 1997r. nr 78, poz. 483.

⁷ W. Toczyński [red.]: Międzynarodowa współpraca regionów. Poradnik, Gdańsk, 1998, s. 62.

w stosunku do partnerów z różnych państw; dopasowania ich do stanu wzajemnych stosunków oraz struktury terytorialnej i kompetencyjnej istniejącej w państwie, gdzie zawierana jest dana umowa⁸.

System źródeł prawa w Polsce określony jest w III Rozdziale Konstytucji RP. Zgodnie z art. 91 ust. 2 ustawy zasadniczej, umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie mają pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Ze względu na to tzw. ustawy samorządowe (o samorządzie gminnym - u.s.g.⁹, o samorządzie powiatowym - u.s.p.¹⁰ i o samorządzie województwa - u.s.w.¹¹) oraz ustawa o zasadach przystępowania jednostek samorządu do międzynarodowych zrzeczeń społeczności lokalnych i regionalnych¹² nie mogą być stosowane wbrew przepisom wcześniej przedstawionych umów międzynarodowych.

Zasady realizowania współpracy międzynarodowej poprzez tworzenie sformalizowanych struktur są uregulowane w ustawie z dnia 15 września 2000r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu do międzynarodowych zrzeczeń społeczności lokalnych i regionalnych. Jednostki samorządu terytorialnego, przystępując do międzynarodowych zrzeczeń, muszą działać zgodnie z polskim prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa oraz jego międzynarodowymi zobowiązaniami (art. 2). Uchwała o przystąpieniu jednostki do zrzeczenia międzynarodowego musi być zatwierdzona przez ministra właściwego do spraw zagranicznych - minister udziela zgody na przystąpienie jednostki do zrzeczenia (art. 3). W przypadku niezgodności działań zrzeczenia międzynarodowego z polityką zagraniczną państwa minister właściwy do spraw zagranicznych może cofnąć zgodę na przystąpienie do zrzeczenia międzynarodowego. W celu rozwoju współpracy transgranicznej gminy, z reguły zawierają umowy, stosownie do przepisów art. 84 u.s.g. oraz odpowiednio art. 5, 9, 10 Prawa o stowarzyszeniach¹³, których skutkiem jest powoływanie stowarzyszeń. Stowarzyszenia te stawać się mogą stronami porozumień tworzących euroregiony. Odpowiednikiem tych stowarzyszeń mogą być utworzone na podstawie art. 64 i nast. u.s.g. związki międzygminne, które również posiadają osobowość prawną i zatem, co wydaje się być oczywiste, mogą być stronami umów czy porozumień. Tych uregulowań niestety nie można uznać za wyczerpujące. Problematyczne na przykład wydaje się przystępowanie do stowarzyszeń

⁸ Por. w. Toczyński [red.]: op. cit., s. 62 i 63.

⁹ Dz. U. z 1996r. Nr 13, poz. 74 ze. zm.

¹⁰ Dz. U. z 1998r. Nr 91, poz. 578 ze. zm.

¹¹ Dz. U. z 1998r. Nr 91, poz. 576 ze. zm.

¹² Dz. U. z 2000r. Nr 91, poz. 1009.

¹³ Dz. U. z 1989r. Nr 20, poz. 104 ze. zm.

gminnych opartych na prawie polskim zagranicznych jednostek samorządu terytorialnego: „Wypada uznać, że w warunkach polskich gmina zagraniczna może być tylko członkiem wspierającym stowarzyszenia (...). Gminy zagraniczne mogą ponadto przystąpić do związku stowarzyszeń, gdyż osoby prawne mogą do niego należeć bez żadnych ograniczeń (art. 22 w zw. z art. 4 Prawa o stowarzyszeniach).

Reforma samorządu terytorialnego wprowadziła dwie nowe samorządowe jednostki podziału administracyjnego: powiat i województwo. W ustawach o samorządzie powiatowym i o samorządzie wojewódzkim powtórzono, ale i rozwinięto rozwiązania dotyczące omawianej materii. Dla przykładu, w art. 12 u.s.p. w ust. 9a wprost przyznano radzie powiatu kompetencje do podejmowania decyzji w sprawie przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych. Przepisy u.s.p., podobnie jak przepisy „ustawy gminnej” regulują sposób przekazywania kompetencji decyzyjnych oraz sposób zawiązywania powiatowych związków, stowarzyszeń i porozumień. Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego może następować nie tylko na płaszczyźnie horyzontalnej, ale i między jednostkami różnego stopnia, tj. między powiatami i gminami. Stowarzyszenia powiatów i gmin stały się podstawą euroregionów. W przypadku województw samorządowych w u.s.w. dopuszczono współpracę z organizacjami międzynarodowymi i regionami innych państw (art. 12 pkt 6). W myśl ustawy sejmik wojewódzki posiada kompetencję do uchwalania „Priorytetów współpracy zagranicznej województwa” i podejmowania uchwał w sprawie uczestnictwa w międzynarodowych zrzeszeniach regionalnych. Współpracy zagranicznej województwa poświęcony został cały Rozdział 6 u.s.w., w którym wskazano na konieczność jej zgodności z prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i zobowiązaniami międzynarodowymi. Podkreślić też należy potrzebę zgody ministra właściwego do spraw zagranicznych na podjęcie przez sejmik uchwał o przyjęciu „Priorytetów współpracy zagranicznej województwa” oraz innych inicjatyw zagranicznych województwa. Dopuszczalne zatem i stosowane w praktyce są porozumienia międzynarodowe tworzące euroregiony, których stronami mogą być województwa.

„Do efektywnego rozwoju wszelkich powiązań transgranicznych niezbędne jest istnienie podstawowych aktów międzynarodowych w postaci wzajemnego uznawania sąsiadów, regulacji form i zasad komunikacji transgranicznej i rozwiniętej infrastruktury granicznej¹⁴.”

Polska posiada uregulowane stosunki graniczne ze wszystkimi sąsiadami. Podstawą dla

¹⁴ W. Malendowski, M. Ratajczak: "Euroregiony. Pierwszy krok do integracji europejskiej", Wrocław 1998, s. 61.

uregulowania tych stosunków są umowy międzyrządowe. Na granicy zachodniej ramy współpracy ponadgranicznej wyznacza Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisany w Bonn 17 czerwca 1991r.¹⁵

Na granicy południowej po 1994r. RP uregulowała stosunki z Republikami Czeską¹⁶ i Słowacką¹⁷ porozumieniami o współpracy transgranicznej oraz umowami o małym ruchu granicznym. Z Ukrainą obopólne stosunki uregulowano umową międzynarodową ze stycznia 1993r.¹⁸ Problem tejże współpracy szeroko został potraktowany w Deklaracji między RP a Republiką Białoruś, podpisanej w październiku 1991r. W art. 6 upoważniono władze regionalne i lokalne do zawierania umów cywilnoprawnych w zakresie współpracy transgranicznej, sformułowanej tu jako „wszystkie przedsięwzięcia” zmierzające „do umocnienia i rozwoju stosunków między władzami lokalnymi i regionalnymi obu Państw.”¹⁹

Podobne problemy porusza również Deklaracja RP z Republiką Litewską, przyjęta w 1992r. Umowę o granicy państwowej zawarto jednak dopiero w marcu 1996r.²⁰ Z Federacją Rosyjską strona polska zawarła Traktat o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy, gdzie w jednym z artykułów Strony zobowiązują się do rozwoju bezpośrednich kontaktów i współpracy między regionami. W umowie o współpracy transgranicznej Strony szczegółowo określają kompetencje administracji regionalnych i lokalnych, przyznając im szeroki zakres dziedzin - z wyłączeniem tych, które są właściwe dla organów centralnych obu państw. Odrębnym dokumentem są uregulowane stosunki RP z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej, gdzie strony między innymi deklarują wymianę informacji dotyczących ustawodawstwa obu państw, wymiany handlowej i funkcjonowania wolnych stref

¹⁵ Dz. U. z 1992r. Nr 14, poz. 56.

¹⁶ Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czeską o wspólnej granicy państwowej, sporządzona w Pradze dnia 17 stycznia 1995r. (Dz. U. z 1996 r. Nr 46, poz. 205) oraz umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czeską o małym ruchu granicznym, sporządzona w Pradze dnia 17 stycznia 1995r. (Dz. U. z 1996 r. Nr 46, poz. 207).

¹⁷ Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Słowacką o wspólnej granicy państwowej, sporządzona w Warszawie dnia 6 lipca 1995r. (Dz. U. z 1996r. Nr 55, poz. 248), umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Słowacką o stosunkach prawnych i współpracy na wspólnej granicy państwowej, sporządzona w Warszawie dnia 6 lipca 1995r. (Dz. U. z 1996r. Nr 55, poz. 250) oraz umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Słowacką o małym ruchu granicznym, sporządzona w Zakopanem dnia 6 grudnia 1996r. (Dz. U. z 1997r. Nr 127, poz. 827).

¹⁸ Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą o stosunkach prawnych na polsko-ukraińskiej granicy państwowej oraz o współpracy i wzajemnej pomocy w sprawach granicznych, sporządzona w Kijowie dnia 12 stycznia 1993r. (Dz. U. z 1994r. Nr 63, poz. 267).

¹⁹ W. Malendowski, M. Ratajczak: op. cit., s. 62.

²⁰ Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Litewską o wspólnej granicy państwowej, stosunkach prawnych na niej obowiązujących oraz o współpracy i wzajemnej pomocy w sprawach granicznych, sporządzona w Wilnie dnia 5 marca 1996r. (Dz. U. z 1999r. Nr 22, poz. 199).

ekonomicznych. Do koordynacji działań i kontaktów z jednostkami terenowymi Regionu Sankt Petersburga upoważniony jest rozporządzeniem Rady Ministrów z 1994r. Pełnomocnik Rządu ds. Współpracy Północno-Wschodnich Województw RP zarówno z Obwodem Kaliningradzkim, jak i Sankt Petersburga.

ROZDZIAŁ II

2. WSPÓLPRACA TRANSGRANICZNA

2.1. Pojęcie i istota współpracy transgranicznej

Pojęcie „współpraca transgraniczna” nie zostało dotąd zdefiniowane w polskim prawodawstwie. Samo sformułowanie pojawiło się po raz pierwszy w akcie prawnym w roku 1996, kiedy to w znowelizowanej ustawie z 22 marca 1990 roku o terenowych organach rządowej administracji ogólnej – obecnie już nieobowiązującej – wojewoda otrzymał uprawnienie do prowadzenia współpracy transgranicznej i międzynarodowej na zasadach określonych przez Ministra Spraw Zagranicznych²¹.

Według glosariusza Unii Europejskiej, współpraca transgraniczna oznacza sąsiedzką współpracę we wszystkich dziedzinach pomiędzy graniczącymi ze sobą a obszarami, regionami i władzami komunalnymi lub władzami w regionach przygranicznych.

Jeszcze inne rozumienie współpracy transgranicznej przyjmuje Marek Zieliński, według którego jest to współpraca pomiędzy władzami lokalnymi dwóch lub więcej sąsiadujących ze sobą państw, których obszary przylegają do granic oddzielających te państwa. Za władze lokalne zaś należy uznać wszelkie władze realizujące zadania o charakterze publicznym znajdujące się na szczeblu niższym niż szczebel centralny państwa²².

„Europejska Konwencja Ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi” zakłada, że współpracę transgraniczną stanowi każde wspólne działanie mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby państw. Współpraca transgraniczna – według Konwencji – ograniczona jest ramami właściwości wspólnot i władz terytorialnych, w sposób określony przez prawo wewnętrzne²³.

Dla istnienia współpracy transgranicznej niezbędne jest harmonijne zespolenie odpowiednich struktur, podmiotów i zasad. W przypadku „Europejskiej Konwencji Ramowej” można mówić o trójelementowej definicji współpracy transgranicznej składającej się z: podmiotów,

²¹ Ustawa z 22 marca 1990r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, Dz.U. Nr21, poz. 123 z późn. zm., nowelizowana 8 sierpnia 1996r. Dz. U. Nr 106, poz. 498.

²² M. Zieliński, *Współpraca transgraniczna między władzami lokalnymi państw Unii Europejskiej.*, W: Polska w Unii Europejskiej. Perspektywy, warunki, szanse i zagrożenia., red. C. Mika, Toruń, Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego Organizacji i Kierownictwa, 1997, s.227.

²³ *Europejska Konwencja Ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi.*, sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980r., Dz. U. 1993, Nr 61, poz. 287.

struktur, zasad. Podmiotami są społeczności lokalne i ich zinstytucjonalizowane struktury (wspólnoty i władze terytorialne). Strukturami współpracy są stowarzyszenia i związki transgraniczne z udziałem wspólnot i władz terytorialnych, a zasadami – zespoły norm określających cechy tych struktur, relacje między strukturami i społecznościami lokalnymi oraz między samymi społecznościami. Pod pojęciem współpracy transgranicznej kryje się również szeroki wachlarz form zagranicznej aktywności państwowych i samorządowych władz szczebla regionalnego i lokalnego, podmiotów gospodarczych, instytucji i organizacji społecznych, współdziałających ze sobą wskutek naturalnego zainteresowania partnerem zagranicznym²⁴.

Podobne rozumienie tego terminu proponuje się również w Europejskiej Karcie Regionów Granicznych i Transgranicznych, wydanej w 1981 roku przez Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych i zmienionej w 1995r. Jako „współpracę transgraniczną” określa się tu współpracę zarówno sąsiedzką – przylegających do siebie regionów granicznych, jak i zagraniczną – władz szczebla regionalnego i lokalnego, organizacji lub instytucji reprezentujących obszary graniczne²⁵.

W pojęciu współpracy transgranicznej decydujące są jej dwa elementy: podmiotowy i przedmiotowy. Z podmiotowego punktu widzenia współpraca transgraniczna oznacza sąsiedzką współpracę władz lokalnych i regionalnych, obejmującą wszystkie dziedziny życia na obszarach ulokowanych wzdłuż granic państwowych. Jej istotnym elementem jest duże zaangażowanie zarówno władz publicznych jak również innych podmiotów – gospodarczych i społecznych, instytucjonalnych i obywatelskich. Zakres przedmiotowy współpracy transgranicznej może i powinien być bardzo szeroki i obejmować rozwiązywanie wszystkich lokalnych problemów życia codziennego pogranicza, drogą oddolnych inicjatyw i strategii rozwoju lokalnego i regionalnego oraz uczestnictwa w inicjatywach i programach Unii Europejskiej.

Idea współpracy transgranicznej polega na tym, że władze i wspólnoty terytorialne pogranicza wspólnie wypracowują i artykułują konkretne działania i priorytety współpracy właściwe dla danych obszarów granicznych. Istota tej współpracy oznacza ciągłą kooperację dwóch lub więcej sąsiadujących obszarów granicznych.

²⁴ W. Gierłowski, *Zza między. Współpraca transgraniczna.*, „Polish – Europe”, 1993, Nr 6, s.36.

²⁵ *Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych oraz materiały informacyjne, dokumentacyjne i metodyczne.*, Warszawa, Wydawnictwo na zlecenie Stowarzyszenia Europejskich Regionów Granicznych, 1996, s.8.

Współpraca transgraniczna wpisuje się w proces „budowania ładu europejskiego” w ujęciu makro, poprzez „budowanie sąsiedztw” kulturowych, politycznych i gospodarczych²⁶. W ujęciu ogólnym sąsiedztwo jest instytucją państwa, społeczeństwa, kultury i gospodarki, jest instytucją państwa we wszystkich jego zorganizowanych działaniach zewnętrznych i wewnętrznych. Sąsiedztwo buduje się także na poziomie regionalnym i lokalnym i nabiera znaczenia tym bardziej, im bardziej ograniczone są na tym poziomie działania państwa. Instytucja sąsiedztwa może być również skutkiem nieformalnych działań środowiskowych oraz tworzenia funkcjonalno – przestrzennych sieci współpracy samorządów lokalnych.

Współpraca transgraniczna, występująca najczęściej w formie euroregionów, jest właśnie dynamiczną (w aspekcie rozwojowym) formą budowania sąsiedztwa i zarazem tworzenia sieci współpracy samorządów lokalnych przez granice. Proces taki znajduje określone pozwolenie prawne. Samorzady terytorialne mogą tworzyć związki komunalne, zawierać porozumienia cywilnoprawne, tworzyć stowarzyszenia i przystępować do międzynarodowych zrzeszeń²⁷.

Współpraca transgraniczna jest szczególnym przypadkiem współpracy międzynarodowej, której charakterystycznymi cechami są sąsiedzkość kontaktów oraz lokalny lub regionalny poziom współdziałania. Nie jest ona polityką zagraniczną państwa i nie zagraża jego integralności terytorialnej. Organizuje ona natomiast współpracę i reguluje stosunki sąsiedzkie między zbiorowościami terytorialnymi na szczeblu lokalnym lub regionalnym. Umowy międzynarodowe o współpracy dwustronnej nie mają na celu realizowania współpracy między organami państwowymi. Ich rolą jest natomiast wskazanie, w jakich warunkach samorzady sąsiadujących państw mogą nawiązać współpracę i jakie są tego konsekwencje w prawie wewnętrznym. Współpraca transgraniczna nie jest też środkiem, za pomocą którego samorzady terytorialne mogą zdobyć kompetencje, których nie mają na mocy prawa krajowego. Nie ma ona też na celu stworzenia nowej formy władz lokalnych o charakterze ponadnarodowym. Władze lokalne mogą zawierać umowy wyłącznie w ramach swoich kompetencji. Poszanowane muszą być demokratyczne procedury w zbiorowości lokalnej. Współpraca musi być nawiązana z poszanowaniem prawa krajowego oraz zobowiązań międzynarodowych państwa.

²⁶ I. Kurczewski, *Pogranicza a polska polityka zagraniczna*, W: Polskie pogranicza a polityka zagraniczna u progu XXI wieku, red. R. Stemplowski, A. Żelazo, Warszawa, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych., 2002, s.433.

²⁷ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP.*, Warszawa, Wydawnictwo C.H. Beck, 2001, s.144-147.

Analizując kontakty transgraniczne w Europie Zachodniej po II wojnie światowej, należy zauważyć, że zmianie uległy nie tylko formy, zasady ale także główne cele współpracy. Zasadniczą przesłanką nawiązania współpracy zaraz po wojnie było zmniejszenie antagonizmów i zbliżeń sąsiadujących narodów. Z czasem dostrzeżono, że współpraca może przynieść także korzyści gospodarcze. W kolejnym etapie zaczęto ją traktować jako „pomost w procesie integracji”. Zależność ta ma charakter dwustronny. Współpraca transgraniczna jest czynnikiem wspierającym integrację, jej rozwój sprzyja kontaktom na pograniczach. Na współpracę transgraniczną wpływają również inne, szersze zjawiska. Rosnąca współzależność, zarówno na poziomie lokalnym, regionalnym jak i państwowym, sprzyja rozwojowi kontaktów w ramach współpracy transgranicznej w ochronie środowiska, transporcie oraz współpracy naukowo – badawczej i bezpieczeństwa międzynarodowego. Zjawisko regionalizacji i współpracy transgranicznej można postrzegać jako reakcję na proces globalizacji. Zwiększony dostęp do informacji z całego świata, zmiany w technologii i gospodarce oraz wzrost konkurencji powodują nie tylko otwarcie na świat, lecz także chęć większej integracji na niższym poziomie – w swoim bliższym otoczeniu. Istotną dla rozwoju kontaktów transgranicznych jest zmiana funkcji granic. Przestały one odgradzać, stając się przede wszystkim granicami administracyjnymi. Charakter granic przekłada się wyraźnie na charakter i intensywność współpracy. Ważnym czynnikiem integrującym jest rozbudowa infrastruktury komunikacyjnej oraz usuwanie przeszkód w przepływie osób, towarów i usług. Łatwość przemieszczania się jest ważna ze względów nie tylko społecznych, lecz także gospodarczych i politycznych. Pomaga w przewyciężaniu historycznych podziałów i staje się elementem stosunków między państwami oraz czynnikiem rozwoju społeczno – gospodarczego, wpływa na rozwój bazy ekonomicznej, tworzenie nowych miejsc pracy i dalszy rozwój współpracy transgranicznej europejskich regionów granicznych. Za taki czynnik uznać trzeba też wzrost znaczenia regionów w Europie, co wynika z postępującego procesu decentralizacji oraz ze wzrostu świadomości i aktywności regionalnej. Wysokie koszty i nieefektywność centralnego zarządzania spowodowały przekazanie kompetencji oraz zadań i środków na niższy poziom. W Unii Europejskiej wprowadzono zasadę subsydiarności, zgodnie z którą przeniesienie kompetencji z poziomu niższego na wyższy następuje tylko wówczas, gdy ten pierwszy nie jest w stanie skutecznie wykonać danego zadania. Z silniejszą pozycją regionów wiąże się szersze zjawisko, tj. wzrost aktywności samorządu terytorialnego w stosunkach międzynarodowych. W sferze formalnoprawnej Unii odzwierciedliło się ono uznaniem regionu z uczestnika stosunków międzynarodowych

w Traktacie z Maastricht w 1992r. i utworzeniem Komitetu Regionów, instytucji unijnej pełniącej funkcje doradcze w sprawach dotyczących regionów.

Konkretne założenia dotyczące rozwoju współpracy transgranicznej finansowo wspierane mogą być przez Unię Europejską za pośrednictwem licznych inicjatyw i programów, w szczególności inicjatywy INTERREG.

W podsumowaniu rozważań o istocie współpracy transgranicznej należy powiedzieć, iż dają się w niej wyróżnić trzy wzajemnie powiązane ze sobą aspekty:²⁸

Administracyjny, współpraca bowiem między przygranicznymi samorządami lokalnymi i regionalnymi pozwala zwiększyć efektywność samorządu lokalnego i regionalnego i tym samym zapewnić społecznościom lepszą jakość życia;

Konstytucyjny, ponieważ prawo do współpracy z innymi społecznościami lokalnymi, krajowymi i zagranicznymi wynika z pojęcia „autonomia” jako konsekwencja zasady subsydiarności;

Polityczny, z uwagi na fakt, że współpraca transgraniczna jest pojmowana jako instrument pokoju; organizując kontakty i współpracę między społecznościami różnych państw, przyczynia się ona do lepszego poznania i zrozumienia na płaszczyźnie międzynarodowej.

Filozofia współpracy transgranicznej wyłania się również z różnorodnych

dokumentów przyjętych przez Radę Europy²⁹, z których wynika, że współpraca transgraniczna jest częścią procesu integracji europejskiej i pozostaje bardzo ważnym składnikiem budowania wspólnotowej świadomości.

²⁸ M. Anderson, *Transfrontier Co – Operation – History and Theory*, In: *Grenzüberschreitenole Zusammenarbeit*, s.78.

²⁹ Należą do nich: „*Europejska Konwencja Ramowa o współpracy transgranicznej między Wspólnotami i władzami terytorialnymi*” podpisana w Madrycie 21 maja 1980r.; „*Europejska Karta Samorządu Terytorialnego*” podpisana w Strasburgu 15 października 1985r.; „*Deklaracja o współpracy transgranicznej*” przyjęta przez Komitet Ministrów Spraw Zagranicznych Rady Europy 6 listopada 1989r. z okazji 40 rocznicy powstania Rady Europy.

2.2. Euroregion jako najbardziej zinstytucjonalizowana forma współpracy

Wśród głównych typów powiązań przestrzennych we współpracy samorządów lokalnych wymienia się m. in. euroregiony³⁰.

Zinstytucjonalizowana współpraca transgraniczna w Europie Zachodniej w ramach euroregionów ma ponad pięćdziesięcioletnią historię. Powstały one w ścisłym związku z procesami integracyjnymi na pograniczach niemiecko – holenderskim, a także niemiecko – francuskim i niemiecko – szwajcarskim. „Pierwszym formalnym związkiem o charakterze euroregionalnym był powołany do życia 15 kwietnia 1958r. na pograniczu holendersko – niemieckim usytuowany między rzekami Ren, Ems i Issel związek EUREGIO³¹. Inicjatywa ta, bardzo trudna w realizacji, dowiodła, że przełamywanie barier w wielopoziomowych kontaktach między narodami jest możliwe i przyczynia się do budowy trwałego ładu opartego na wzajemnym zrozumieniu i tolerancji. W konsekwencji idea tworzenia euroregionalnych porozumień została szybko spopularyzowana. Powstające w Europie Zachodniej euroregiony szybko znalazły oparcie we Wspólnotach Europejskich oraz ich pomoc. Dostrzegły one, że euroregiony mogą być ważnym ogniwem integracji społecznej i gospodarczej wewnątrz kształtującego się wspólnotowego ugrupowania.

Wśród euroregionów utworzonych na granicach Europy Zachodniej przeważają euroregiony o strukturze równoległej, co przejawia się w tym, że osobowość prawną posiadają tylko jego komponenty narodowe, sama zaś struktura transgraniczna powstała w wyniku zawartego porozumienia i osobowości takiej nie posiada. Porozumienia te mogą mieć charakter zarówno nieformalny jak i wiążący (prywatno- lub publicznoprawny). Istnieją również, jak dotąd nieliczne, euroregiony z bardziej skomplikowanym systemem prawnym o jednolitej, transgranicznej osobowości prawnej uznawanej przez prawo krajowe wszystkich uczestniczących w nich stron. Przykładem może być niemiecko – holenderski euroregion Rhine – Waal Regio posiadający jednolitą, transgraniczną osobowość publicznoprawną opartą na prawie publicznym na podstawie holenderskiej ustawy o związkach komunalnych. Przyjęcie takiego rozwiązania możliwe było dzięki specjalnej niemiecko – holenderskiej umowie między państwowej. Dzięki temu rozwiązaniu prawnemu członkami holenderskiego

³⁰ M. Furmankiewicz, *Funkcjonalno – przestrzenne sieci współpracy samorządów lokalnych*, W: Studia Regionalne i Lokalne, 2002, Nr 1, s.58.

³¹ K. Krupa, *Związki euroregionalne jako metoda rozwiązywania konfliktów społecznych w regionach nadgranicznych*, referat wygłoszony na XI Ogólnopolskim Zjeździe Socjologicznym, Rzeszów, 2002.

związku komunalnego są również niemieckie wspólnoty lokalne i regionalne³². Euroregiony z jednolitą transgraniczną osobowością publicznoprawną są rzadkością. Przykład niemiecko – holenderski pokazuje, iż takie formy prawne współpracy transgranicznej wymagają odpowiedniego przyzwolenia państw w ramach porozumień międzypaństwowych. Wśród większości funkcjonujących euroregionów dominuje jednak model mniej skomplikowany prawnie – model równoległej osobowości prawnej.

W Polsce dominującą formą transgranicznych powiązań na granicach Polski są euroregiony. Powstały one w ciągu całego okresu polskiej transformacji politycznej i ustrojowej zarówno w wyniku działań oddolnych, podejmowanych przez władze terytorialne położone po obydwu stronach granic, a także w trzech lub więcej sąsiadujących ze sobą państwach, jak i w wyniku inicjatyw rządowych. Zinstytucjonalizowane związki transgraniczne w formie euroregionów rozwinęły się najwcześniej i najintensywniej na zachodniej granicy Polski³³. Proces ich powstawania przebiegał według niejednorodnych zasad. Na zachodniej i południowej granicy powstawały one w wyniku porozumień i umów zawieranych przez stowarzyszenia i związki samorządowe. W efekcie, do euroregionów przystępowały poszczególne gminy, w następstwie właściwych uchwał rad gminy. Dlatego zasięg tamtejszych euroregionów jest zmienny w czasie. Nieco inaczej proces tworzenia euroregionów wyglądał na granicy wschodniej i północnej, gdzie sygnatariuszami porozumienia byli wojewodowie, co oznaczało włączenie do współpracy całych województw także tych, które nie miały przygranicznego położenia (dawne rzeszowskie, tarnobrzesckie, lubelskie). W wyniku takich procedur, euroregiony w tej części Polski są wyraźnie większe niż te przy pozostałych granicach. Euroregiony na granicy zachodniej tworzyły się w warunkach, kiedy granica polsko – niemiecka była zarazem zewnętrzną granicą Unii a zawarcie układu stowarzyszeniowego Polski z Unią Europejską nadało tej współpracy charakter prekursorski. Czynnikiem, który odgrywał istotną rolę w tworzeniu się takiej formy współpracy była aktywność samych środowisk lokalnych i regionalnych (reprezentowane przez władze samorządowe, władze wojewódzkie, jak również osoby fizyczne).

Euroregiony zlokalizowane na południowej granicy naszego kraju tworzyły się na bazie nowego kształtu politycznego. Granica z Czechami i Słowacją była granicą między państwami stowarzyszonymi z Unią Europejską oraz stanowiła wewnętrzną granicę państw

³² Podobny status mają jeszcze euroregiony niemiecko – holenderskie: Eems – Dollard Regio i EUREGIO. Por. A. Mikołajczyk, *Praktyka funkcjonowania euroregionów w państwach Europy Zachodniej*, W: Regiony, red. Z. Brodecki, Warszawa, Wydawnictwo Prawnicze „Lexis Nexis”, 2005, s.321.

³³ S. Ciok, *Pogranicze zachodnie Polski w perspektywie integracji europejskiej*, W: Studia Regionalne i Lokalne, 2002, Nr 1, s.99.

Grupy Wyszehradzkiej. Rozwój współpracy transgranicznej na tym obszarze wynikał między innymi z długich tradycji współpracy oraz podobnych przeobrażeń systemowych. Na pozostałych granicach Polski współpraca euroregionalna ma nieco mniejszą dynamikę, ze względu na zróżnicowanie gospodarcze na wschodzie i brak ścisłych związków w postaci ładu na granicy północnej.

Reasumując, należy stwierdzić, że w dotychczasowej polskiej praktyce współpracy transgranicznej w formie euroregionów ukształtowały się dwa modele prawno instytucjonalne:³⁴

Samorządowy – polegający na tworzeniu po stronie polskiej, na podstawie Prawa o stowarzyszeniach – celowego związku gmin, który wchodzi w porozumienie z podobnym związkiem po drugiej stronie granicy. Ten typ formalizacji współpracy dominuje na pograniczu zachodnim oraz w większej części pogranicza południowego (dotyczy to takich euroregionów jak: „Pomerania”, „Pro Europa Viadrina”, „Sprewa – Nysa – Bóbr”, „Glacensis”, „Pradziad”, „Silesia”, „Śląsk Cieszyński”, „Beskidy” i „Tatry”);

Administracyjno samorządowy – polegający na tworzeniu przez regionalne i lokalne organy władzy rządowej i samorządowej ponadgranicznego związku międzyregionalnego lub związku transgranicznego. Ten typ euroregionów występuje na pograniczu południowo – wschodnim. Przykładem takiego sposobu instytucjonalizacji współpracy euroregionalnej był proces tworzenia euroregionów: „Karpackiego”, „Bug”, „Niemen” i „Bałtyk”.

Różnica między tymi modelami polega na tym, że odmienny jest pierwszy szczebel w instytucjonalizacji (województwa z równorzędnymi strukturami po drugiej stronie granicy, tj. obwody, okręgi oraz gminy). Odmienny jest też pierwszy krok prowadzący do sformalizowania współpracy.

Dokonując analizy euroregionu w ujęciu terytorialnym, należy spojrzeć na euroregion w trzech wymiarach: organizacyjnym, systemu działania i rzeczowym (przedmiotowym).

W wymiarze organizacyjnym euroregion jest związkiem instytucji i organizacji lokalnych i ewentualnie regionalnych po obu stronach granicy. Jest transgraniczną organizacją mającą stały sekretariat, współpracujących ekspertów, grupy robocze oraz personel administracyjny, a także własne środki finansowe. Euroregion jest podmiotem utworzonym według prawa prywatnego, opartego na krajowych związkach celowych lub fundacjach po obu stronach granicy, stosownie do postanowień prawa wewnętrznego każdego z państw jak również

³⁴ *Euroregiony na granicach Polski 2001*, Wrocław, Urząd Statystyczny, 2001, s.18.

przepisów prawa publicznego, oparty na międzypaństwowych porozumieniach, które regulują również członkostwo w nim władz regionalnych.

W wymiarze systemowym euroregion cechuje współpraca zorientowana na rozwój i wypracowanie strategii z określonymi priorytetami i celami operacyjnymi rozwiązująca problemy mające charakter transgraniczny. Nakierowany jest na nawiązywanie i realizację kontaktów transgranicznych obywateli, polityków, instytucji, gospodarki, partnerów społecznych i uwzględniająca ich udział w programach, projektach i procesach decyzyjnych. Euroregion cechuje partnerska współpraca, zarówno w strukturach pionowych jak i poziomych zmierzająca do ich zbliżenia, realizująca decyzje podejmowane transgranicznie zgodnie z procedurami obowiązującymi po obu stronach granicy. Wyzwalająca własną inicjatywę i wykorzystanie własnych środków jako warunku uzyskania pomocy i wsparcia ze strony innych.

W wymiarze przedmiotowym (rzeczowym) euroregion charakteryzuje współpraca we wszystkich dziedzinach życia społeczno – gospodarczego i kulturalnego, realizująca w praktyce umowy, uzgodnienia i protokoły zawierane w ramach Unii Europejskiej. Wymiar rzeczowy euroregionu charakteryzuje doradztwo, wspieranie i koordynowanie współpracy transgranicznej zwłaszcza w zakresie: rozwoju gospodarczego, turystyki i wypoczynku, transportu i komunikacji, rozwoju rolnictwa, planowania przestrzennego, ochrony środowiska i przyrody, edukacji i kształcenia, kultury i sportu, współpracy socjalnej, służby zdrowia, telekomunikacji, gospodarki odpadami, energii oraz bezpieczeństwa publicznego.

Reasumując, współpraca transgraniczna, najpełniej przejawiająca się w zinstytucjonalizowanej formie euroregionu wpisuje się w całościowy proces integracji europejskiej. Integracja na płaszczyźnie euroregionów funkcjonując, uzupełnia zarazem integrację wspólnotową.

Dzisiaj w warunkach członkostwa naszego państwa w Unii Europejskiej euroregiony są częścią uczestnictwa Polski w rozwijaniu i pogłębianiu integracji europejskiej.

Współpracę transgraniczną w formie euroregionu można zatem określić jako formę współpracy międzynarodowej, która wyróżnia się wyższym stopniem instytucjonalizacji struktur współpracy transgranicznej oraz powoływaniem w związku z tym stowarzyszeń, rad euroregionu, sekretariatów, grup roboczych, komitetów zarządzających, itp.

W sensie funkcjonalnym euroregion należy traktować jako istotny element czy też formę uspołecznienia polityki, dzięki której angażuje i włącza się mieszkańców obszarów

granicznych w stosunki międzynarodowe. Jest formułą, która cywilizuje kontakty transgraniczne, pozwala wzajemnie się poznać, uczy tolerancji, łagodzi lub niweluje antagonizmy. Ma za zadanie również zmienić podejście mieszkańców regionów granicznych do kwestii granic i pojmowania jej nie jako dzielącej, odgradzającej czy izolującej, lecz jako obszar pozytywnej aktywności i sąsiedzkiej integracji. W procesie integracji stanowi formę wyższego stadium organizacyjnego współdziałania transgranicznego. Euroregion może być ważnym instrumentem budowy pozycji i aktywnej roli państw, które mając wzdłuż swoich granic obszary współpracy transgranicznej, pośrednio tworząc warunki do przyjaznego i bezpiecznego sąsiedztwa³⁵.

2.3. Pojęcie i istota międzynarodowej współpracy regionów

W ostatnich latach obserwuje się w Polsce wzrost aktywności regionów w zakresie współpracy międzynarodowej. Przez współpracę międzynarodową regionów rozumie się współpracę z regionami z innych państw, a także udział w międzynarodowych organizacjach zrzeszających regiony. Na wzrost znaczenia tej dziedziny funkcjonowania regionów złożyły się zarówno czynniki wewnętrzne (m. in. Reforma terytorialna kraju, wprowadzenie upodmiotowionych województw z samorządem terytorialnym), jak i zewnętrzne (m. in. Integracja Polski z UE). Ze względu na narodowe uwarunkowania podjęcie problematyki współpracy międzynarodowej polskich regionów – utożsamianych z województwami – wydawało się istotne.

Region jest rozumiany w ujęciu regionu administracyjnego, tj. jednostki podziału terytorialnego kraju bezpośrednio poniżej szczebla centralnego (w Polsce to województwo, a np. we Włoszech to region, a na Ukrainie – obwód). Utożsamianie pojęcia regionu z województwem jest powszechne w literaturze przedmiotu. Takie ujęcie funkcjonuje także w odpowiednich aktach prawnych – Ustawa o samorządzie województwa, Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2001-2006, Narodowy Plan Rozwoju i inne. Przyjęcie takiego ujęcia było też konieczne ze względu na duże zróżnicowanie podziałów terytorialnych w krajach Europy.

Międzynarodowa współpraca transgraniczna i międzyregionalna stanowi istotny element polityki rozwoju polskich województw. Zapewnia przepływ doświadczeń pomiędzy

³⁵ R. Kuźmiar, *Euroregion Karpacki - przesłanki powstania, uwarunkowania współpracy*, „Sprawy Międzynarodowe”, 1994, Nr 3, s. 13.

regionami z różnych państw, a tym samym wspiera działania zmierzające do podniesienia jakości funkcjonowania instytucji samorządowych; ułatwia rozwój turystyki; zapewnia koordynację rozbudowy infrastruktury po dwóch stronach granicy państwowej; prowadzi do kulturowego i edukacyjnego rozwoju regionu; jest narzędziem promocji. Wszystkie te funkcje spełniane przez współpracę międzynarodową regionów sprawiają, że przyczynia się ona także do rozwoju gospodarczego.

Z perspektywy europejskiej instytucje samorządowe są jedynym z aktorów integracji gospodarczej. Współpraca międzynarodowa jest elementem integracji gospodarczej, tym samym można ją uznać za czynnik rozwoju gospodarczego. Współcześnie współpraca międzynarodowa uznawana jest również za czynnik rozwoju ze względu na jej znaczenie jako narzędzia pozyskiwania i wymiany informacji. W tym sensie samorządy regionalne/wojewódzkie nawiązujące kontakty międzynarodowe realizują podstawowy cel integracji europejskiej, jakim jest stymulowanie rozwoju społeczno – gospodarczego.

Z punktu widzenia polskiego systemu samorządowego, rola samorządów wojewódzkich polega na wskazywaniu strategicznych celów rozwoju oraz na koordynowaniu działań pozostałych aktorów regionalnych w dziedzinach będących przedmiotem zainteresowania samorządu. Ta rola predestynuje samorządy regionalne do nawiązywania kontaktów międzynarodowych, które następnie wykorzystywane są przez ich partnerów w regionie dla rozwoju społeczno – gospodarczego. Powiązania powstałe w wyniku tej współpracy kilku szczebli i rodzajów partnerów regionalnych – pozostałych jednostek samorządu terytorialnego, organizacji społecznych, instytucji naukowych, czy przedsiębiorstw – mogą być później wykorzystane również przy realizacji innych wspólnych zadań, najczęściej przy aplikowaniu o finansowanie z funduszy Unii Europejskiej.

Wraz z przystąpieniem Polski do UE, polska wschodnia granica stała się jednocześnie granicą całej Unii. Dlatego też, współpraca z regionami z państw wschodnioeuropejskich nabrała nowego znaczenia. Konieczny jest rozwój współpracy przygranicznej, rozbudowa infrastruktury granicznej, turystycznej i służącej ochronie środowiska, jak również przekazanie polskich doświadczeń regionom wschodnich sąsiadów Polski. Jest to ważny element zapobiegania procesowi marginalizacji wschodnich województw Polski. Rozwój współpracy zagranicznej polskich województw z ich wschodnimi sąsiadami należy uznać za warunek konieczny dla wzrostu ich atrakcyjności inwestycyjnej, przemyślanej rozbudowy infrastruktury transportowej, a w konsekwencji rozwoju gospodarki. Jest on również niezbędnym elementem rozwoju kulturowego i politycznego.

Podstawą prawną prowadzenia współpracy międzynarodowej przez samorządy województw jest art. 172 Konstytucji RP stwierdzający, że „jednostka samorządu terytorialnego ma prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw”. Zapis ten odpowiada art. 10 ust. 2 i 3 ratyfikowanej w 1993 roku Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. Jednocześnie jednak, w tym samym artykule Konstytucji jest zapisane, że zasady takiej działalności powinny zostać określone w ustawie.

Zasady na jakich samorząd województwa może prowadzić współpracę zagraniczną zostały określone w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie województwa³⁶. Podkreślić należy, że o ile w ustawach o samorządzie gminnym oraz o samorządzie powiatowym zawarto jedynie ogólne sformułowania dotyczące współpracy zagranicznej, to ustawa o samorządzie województwa zawiera już szczegółowe regulacje. Zostały one zawarte w Rozdz. 6 ustawy „Współpraca zagraniczna”. Tak, więc współpraca zagraniczna województwa prowadzona jest na podstawie uchwalonych przez sejmik województwa Priorytetów współpracy zagranicznej województwa. Dokument ten, przyjęty bezwzględną większością głosów ustawowego składu sejmiku województwa za zgodą ministra właściwego do spraw zagranicznych, określa główne cele współpracy zagranicznej, priorytety geograficzne przyszłej współpracy, zamierzenia co do przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych.

Ustawa zastrzega, że współpraca województwa ze społecznościami regionalnymi innych państw prowadzona jest zgodnie z prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami, w granicach zadań i kompetencji województwa. Podobnie jak Priorytety współpracy zagranicznej województwa, również projekty umów o współpracy zagranicznej oraz umowy o przystąpieniu do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych muszą zostać zaakceptowane przez ministra właściwego do spraw zagranicznych.

Z art. 41 ustawy o samorządzie województwa wynika, że współpraca zagraniczna jest nie tylko jego prawem, ale też obowiązkiem. Do zadań zarządu województwa należy bowiem organizowanie współpracy ze strukturami samorządu regionalnego w innych krajach i z międzynarodowymi zrzeszeniami regionalnymi. Ustawa podkreśla duże znaczenie tej współpracy dla rozwoju województwa. Art. 12 ustawy mówi bowiem, że samorząd województwa, przy formułowaniu strategii rozwoju województwa i realizacji polityki jego

³⁶ Dz. U. Nr 91, poz. 576.

rozwoju, współpracuje m. in. Z organizacjami międzynarodowymi i regionami innych państw, zwłaszcza sąsiednich. Jest to zapis istotny, który nie tylko zachęca władze województw do prowadzenia współpracy zagranicznej, ale przede wszystkim uznaje potrzebę włączenia partnerów regionalnych z innych państw w procesie rozwoju regionalnego Polski. Podkreślona tu została potrzeba współpracy z sąsiednimi regionami innych państw, których współpraca może mieć fundamentalne znaczenie dla realizacji celów rozwojowych województw.

Zasady przystępowania województw do organizacji międzynarodowych zostały określone przez ustawę z 15 września 2000 roku o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych³⁷. Ustawa ta wprowadziła definicję międzynarodowego zrzeszenia społeczności lokalnych i regionalnych, za które uznaje organizacje, związki i stowarzyszenia powoływane przez społeczności lokalne, co najmniej dwóch państw zgodnie z ich prawem wewnętrznym. Jednostki samorządu terytorialnego (a więc nie tylko województwa, ale również gminy i powiaty) mogą przystępować do takich stowarzyszeń jedynie w granicach swoich kompetencji i w zgodzie z obowiązującym prawem wewnętrznym. Aby zapewnić zgodność działań jednostek samorządu terytorialnego z polityką zagraniczną państwa oraz jego zobowiązaniami międzynarodowymi, uchwała o przystąpieniu do zrzeszenia międzynarodowego musi zostać przedstawiona do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych. Taki zapis ogranicza swobodę samorządu województwa do prowadzenia swojej działalności i nakłada na władze centralne Państwa Polskiego odpowiedzialność za jego współpracę zagraniczną.

Regulacje dotyczące zasad prowadzenia współpracy zagranicznej przez samorząd województwa zawarte są nie tylko w prawie wewnętrznym, ale również w licznych dokumentach międzynarodowych ratyfikowanych przez Polskę. Dotyczy to nie tylko wspomnianej już Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, ale również Europejskiej Konwencji Ramowej o Współpracy Transgranicznej Między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi³⁸ oraz Europejskiej Karty Regionów Granicznych i Transgranicznych.

Głównymi celami współpracy transgranicznej, wymienianymi przez Europejską Kartę Regionów Granicznych i Transgranicznych są: nowa jakość granic (obszary spotkań),

³⁷ Dz. U. Nr 91, poz. 1009.

³⁸ Konwencja Rady Europy Nr 106, Dz. U. Nr 61, poz. 287-288. Należy zwrócić uwagę na fakt, że konwencja dotyczy działań nie tylko samorządu terytorialnego, ale również innych instytucji realizujących zadania lokalne i regionalne.

umacnianie warunków gospodarczych i społeczno – kulturalnych, regiony siłą napędową współpracy transgranicznej, ujednocianie zagospodarowania przestrzennego w Europie, niwelowanie gospodarczych oraz infrastrukturalnych przeszkód i dysproporcji.

Tak jak w hierarchii celów, na samym początku wymienione są cele polityczne tak w hierarchii przedsięwzięć dominują inicjatywy gospodarcze: intensyfikacja trwałego transgranicznego zagospodarowania przestrzennego i polityki regionalnej, infrastruktura i gospodarka, doskonalenie transgranicznej ochrony środowiska i przyrody, rozwiązywanie przygranicznego ruchu osobowego, wspieranie transgranicznej współpracy kulturalnej, środki organizacyjne i prawne.

Punkt trzeci trzeciego rozdziału Europejskiej Karty Regionów Granicznych i Transgranicznych nosi tytuł „Regiony siłą napędową współpracy transgranicznej”, wydaje się, że to sformułowanie i jego miejsce najlepiej oddaje istotę zależności pomiędzy regionem a rozwojem współpracy transgranicznej. W rozdziale tym podkreślone jest znaczenie uwzględniania, we wszystkich dziedzinach współpracy w Europie, odrębności wyrosłych na gruncie regionalnym, potrzeba solidarności z tymi regionalnymi granicznymi i transgranicznymi, które są w szczególny sposób upośledzone³⁹ oraz korzyści, jakie wynikają dla współpracy transgranicznej z wprowadzania idei regionalizacji do konstytucji państw Europy. Regiony przygraniczne i transgraniczne przedstawione są w tym dokumencie jako narzędzie rozwoju Unii Europejskiej, narzędzie wyjątkowe i skuteczne dzięki swojej bliskości do obywateli.

Pogłębienie integracji gospodarczej województwa z otoczeniem, wykorzystanie korzyści płynących z integracji europejskiej i promocja to trzy najważniejsze cele współpracy międzynarodowej polskich samorządów województw. Sposób ich realizacji i miejsce rozmieszczenia akcentu różni się w zależności od województwa.

Pogłębienie integracji gospodarczej związane jest przede wszystkim z pośrednictwem w nawiązywaniu kontaktów gospodarczych, szczególnie handlowych przez podmioty z regionu z podmiotami z zagranicy. Realizacja tego celu odbywa się za pośrednictwem szerokiej gamy instytucji krajowych, regionalnych i zagranicznych.

Pogłębianie integracji gospodarczej, rozumiane jako środek rozwoju gospodarczego wpisuje się w cele dokumentów strategicznych regionów – strategii rozwoju województw i innych dokumentów opracowywanych przez województwa. Przy czym nie zawsze

³⁹ *Europejska Karta Regionów...*, op. cit.

współpraca międzyregionalna uznawana jest za ważny środek realizacji tego celu. Silniejszy nacisk na ten sposób rozwiązywania problemów kładą samorzady mające doświadczenia we współpracy transgranicznej⁴⁰.

Wykorzystanie korzyści płynących z integracji europejskiej odbywa się na dwóch płaszczyznach. Pierwszą jest szeroko rozumiana wymiana doświadczeń w zakresie sprawności instytucjonalnej i w zakresie najbardziej efektywnego rozwiązywania problemów społeczno – gospodarczych pojawiających się w regionie. Drugą, wspólnie z regionem partnerskim realizowane projekty finansowane ze środków Unii Europejskiej.

Trzecim, niezwykle istotnym, celem współpracy jest promocja. W tym zakresie zróżnicowanie na województwa położone przy granicy państwowej i pozostałe jest zdecydowanie mniej widoczny. Wszystkie województwa, i w dokumentach i w działaniach traktują współpracę międzynarodową jako środek promocji gospodarczej, kulturalnej i turystycznej województwa. Przy czym zróżnicowanie przestrzennie jest nacisk kładziony w poszczególnych województwach na wybrany rodzaj promocji.

2.3.1. Priorytety współpracy zagranicznej województw wizją uczestniczenia regionu w życiu międzynarodowym

W przeciwieństwie do współpracy transgranicznej oraz międzynarodowej aktywności jednostek samorządu lokalnego, niezwiązanych z pograniczem, zagadnienie współpracy międzynarodowej na szczeblu regionalnym uznane zostało w polskim prawodawstwie za jedno z zadań samorządu. Jest to wynik decyzji ustawodawcy, który uzależnił możliwość wchodzenia samorządu województwa w powiązania sieciowe z organizacjami międzynarodowymi i regionami innych państw od strategii rozwoju województwa. Województwa jako jednostki terytorialne i zarazem regionalne wspólnoty samorządowe, mają prawo do kreowania polityki rozwoju regionalnego zgodnie z przyjętą strategią oraz określania priorytetów w zakresie współpracy zagranicznej regionu, która to współpraca temu rozwojowi winna sprzyjać.

Ustawa, nadająca samorządowi województwa znaczne uprawnienia we współpracy międzynarodowej, zawiera zatem szczegółowe przepisy dotyczące współpracy

⁴⁰ Poprzez współpracę transgraniczną rozumiane jest wykorzystywanie przygranicznego położenia jednostek samorządu terytorialnego, jak również kontaktowanie się z regionami zagranicznymi położonymi bezpośrednio po drugiej stronie granicy państwa. Termin ten odpowiada współpracy ponadgranicznej w rozumieniu Raportu Spójności Komisji Europejskiej.

z zagranicznymi jednostkami samorządu terytorialnego. Według ustawy współpraca zagraniczna samorządu województwa winna odbywać się w ramach określonej wizji. Podstawowym dokumentem, w którym samorząd określa swoje zamierzenia zagraniczne, jest uchwała sejmiku województwa o nazwie „Priorytety współpracy zagranicznej województwa”. Prawo przyjęcia tego programowego dokumentu należy do wyłącznej właściwości sejmiku województwa, stąd m. in. Ustawowy zapis, że sejmik województwa uchwała je bezwzględną większością głosów składu ustawowego. Sejmik określa w nich główne cele współpracy zagranicznej, priorytety geograficzne przyszłej współpracy oraz zamierzenia co do przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych (art. 75 i art. 77 ust. 2 Ustawy o samorządzie województwa), przy czym czyni to za zgodą ministra spraw zagranicznych. Priorytety współpracy zagranicznej województwa stanowią w istocie deklarację intencji sejmiku województwa jako politycznej reprezentacji regionalnej wspólnoty samorządowej. Nie są one zatem aktami prawa miejscowego. Statusu takiego nie nadano im ustawą o samorządzie województwa⁴¹.

Z lektury przyjętych przez sejmiki województw Priorytetów wynika, że jako główny cel ich aktywności międzynarodowej jawi się członkostwo Polski w Unii Europejskiej oraz powiązanie naszych województw siecią konkretnej współpracy z regionami państw członkowskich oraz państw kandydujących⁴². Współpraca ta miała zapewnić przepływ z Unii do Polski wiedzy na temat tworzenia wspólnych programów i projektów z zagranicznym partnerem, korzystania z międzynarodowych funduszy pomocowych; osiągnięcia korzyści z szerszego otwarcia i współpracy międzynarodowej. Zdawano sobie sprawę z tego, że po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej do zadań i uprawnień samorządów województw należeć będzie m. in. Realizacja programów regionalnych Unii; w ramach umów z rządem w zakresie programów uzgodnionych z Unią Europejską, oraz w ramach umów zawieranych bezpośrednio z dyrekcjami Komisji Europejskich w zakresie programów adresowanych przez Unię Europejską do regionów. Rodziło to konieczność pilnego przystosowania się władz regionalnych i lokalnych do zmienionych warunków.

Kolejnym, niezwykle ważnym, akcentowanym w Priorytetach celem współpracy regionalnej z zagranicą jest podtrzymanie i w miarę potrzeby odnowienie kontaktów

⁴¹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. (art. 18 pkt. 1 i 11) o samorządzie województwa, do aktów prawa miejscowego zalicz tylko: 1). Statut województwa, 2). Uchwały sejmiku dotyczące podatków i opłat lokalnych, 3). Zasady gospodarowania mieniem, 4). Zasady i tryb korzystania z wojewódzkich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

⁴² K. Jośkowiak, *Samorząd terytorialny w procesie integracji europejskiej. Polskie doświadczenia i wnioski na przyszłość*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice, 2008, s.225.

z regionami naszych wschodnich sąsiadów. Po uzyskaniu członkostwa w UE województwa na granicy wschodniej stały się zewnętrzną granicą Unii, a w związku z tym mogą odgrywać ważną rolę w łagodzeniu dysproporcji pomiędzy państwami członkowskimi a wschodnimi sąsiadami Polski.

W przyjętych priorytetach województw podkreśla się powiązanie współpracy z partnerami zagranicznymi i rozwojem regionalnym. Priorytety stanowią ustalenia o trojakim charakterze:

- Konceptyjnym, tj. tworzeniu wizji rozwoju współpracy regionalnej z zagranicą jako całości i poszczególnych składowych wkomponowanych w strategię rozwoju regionu;
- Programowym, tj. określeniu drogi realizacji przyjętej wizji współpracy;
- Projektowym, tj. zespół przedsięwzięć będących operacyjnym wyrazem dyrektyw zawartych w nurcie programowym.

Priorytety przyjęte przez sejmiki województw adresowane są do wszystkich kreatorów rozwoju województwa, a nie tylko do władz samorządowych województwa. W realizacji założeń współpracy zagranicznej województwa jest miejsce, obok władz samorządowych, dla władz lokalnych, regionalnych i zewnętrznych podmiotów gospodarczych, regionalnych i lokalnych agencji rozwoju, izb przemysłowo – handlowych, biur promocji i rozwoju, instytucji wspierania przedsiębiorczości, stowarzyszeń na rzecz rozwoju, związków zawodowych, stowarzyszeń zawodowych, organizacji społecznych, szkół, placówek naukowo – badawczych. Parków technologicznych, instytucji użyteczności publicznej, współpracujących jednostek zagranicznych.

Priorytety współpracy zagranicznej województwa są przede wszystkim dokumentem własnym samorządu województwa, że będzie on realizatorem priorytetów. Jednak priorytety dotyczą bardziej złożonego otoczenia instytucjonalnego, które można określić jako duże grupy jednostek współpracujących: grupa partnerów (np. samorzady gminne i powiatowe) oraz grupa sojuszników (tj. jednostki wspomagające realizację priorytetów różnymi działaniami, np. grupy lobbingu).

Należy przyjąć, że Priorytety, będące wyrazicielem stanowiska władz samorządowych województwa w odniesieniu do współpracy z zagranicą mogą odgrywać wobec podmiotów autonomicznych potrójną rolę: po pierwsze – przekazywać im informacje o zamierzonych kierunkach i sposobach rozwoju międzynarodowej współpracy regionalnej; po drugie – tworzyć programy, do których będą one wpasowywać się ze swoimi działaniami; po trzecie –

formułować przedsięwzięcia podejmowane na poziomie województwa w celu inicjowania i wspierania działalności tych podmiotów. W konsekwencji w Priorytetach ujęte są działania własne samorządu województwa oraz działania stymulowane przez samorząd województwa⁴³.

Priorytetem współpracy zagranicznej województwa dają ponadto: bezpośrednią podstawę do działań organów samorządu województwa w tych dziedzinach i w tym zakresie, które wynikają z kompetencji samorządu; pośrednio oddziałują wobec podmiotów autonomicznych tak, aby podmioty te współuczestniczyły w międzynarodowej współpracy regionalnej, oraz określają zakres uczestnictwa regionu w strukturach europejskich, m. in. Przez tworzenie powiązań z regionami państw członkowskich UE, co może ułatwić przygotowanie się do korzystania w przyszłości z funduszy strukturalnych.

Formułując priorytety współpracy zagranicznej województw, przyjęto, że podstawową zasadą ich kształtowania powinno być optymalne wykorzystanie szeroko rozumianych możliwości wewnętrznych oraz szansa wynikających z uwarunkowań zewnętrznych, tj. otwartość regionów europejskich na współpracę z regionami państw stowarzyszonych ze Wspólnotami Europejskimi. W związku z powyższym należy wymienić następujące przesłanki kształtujące priorytety współpracy zagranicznej województwa:

Pierwsza – nie zaprzepaścić nawiązanych przez województwo wcześniejszych kontaktów zagranicznych (wypracowanych jeszcze w układzie 49 województw, ale dających się przenieść w struktury nowych województw powstałych po 1 stycznia 1999r.);

Druga – wykorzystać posiadane przez województwo możliwości, wynikające z położenia, tradycji, środowiska przyrodniczego, walorów społecznych i gospodarczych;

Trzecia – dać społeczeństwu oraz możliwie największej liczbie podmiotów szansę uczestnictwa we współpracy zagranicznej województwa.

Obowiązek uchwalania przez sejmik województwa priorytetów współpracy zagranicznej czyni z międzynarodowej współpracy regionów działalność planową. Z tego tytułu jej założenia znajdują się w dokumentach i opracowaniach dotyczących polskich regionów.

Planowanie polityki zagranicznej, a także planowanie działań podmiotów życia międzynarodowego ma specyficzny charakter: jest ono dyrektywne w stosunku do organów własnego państwa i samorządu lub innych podmiotów mających obowiązek realizacji planów oraz jest ono zupełnie niewiążące dla innych podmiotów i ich organów. W tym zakresie plan

⁴³ Ibidem, s.227.

polityki zagranicznej ma jedynie charakter prognozy⁴⁴.

Analizując priorytety współpracy zagranicznej województw, można zauważyć, że zachowując wymaganą przez ustawę strukturę wewnętrzną, jednocześnie różnią się one od siebie w zależności od konkretnych wizji, wyobrażeń i planów poszczególnych województw. Zróżnicowania te mają swoje uzasadnienie w uwarunkowaniach geograficznych, historycznych, kulturowych, ekonomicznych i politycznych. Z całościowej analizy przyjętych przez województwo priorytetów dając się jednakowoż wyodrębnić pewne cechy wspólne. Z punktu widzenia celów strategicznych międzynarodowej współpracy regionów dla samorządów województw najważniejsze wydają się dwa elementy: pierwszy – to poszukiwanie międzynarodowej łączności społecznej i kulturowej, drugi z kolei – to tworzenie spójności przestrzennej ze strukturami europejskimi⁴⁵. Wspólnym dążeniem wszystkich województw jest stworzenie silnych województw, będących podmiotami polityki regionalnej o wielkościach i kompetencjach zbliżonych do analogicznych struktur w Unii Europejskiej.

Podstawowym celem współpracy zagranicznej województw jest zmiana wizerunku regionu. Chodzi tu o stworzenie takiego wizerunku województw, który świadczyłby o chęci unowocześnienia gospodarki w regionie oraz wzbudziłby zainteresowanie inwestorów zagranicznych, charakteryzowałby się równoważnym rozwojem, bogatą, różnorodną kulturą i mieszkańcami o wysokich kwalifikacjach. Dzięki aktywności międzynarodowej województwa chcą osiągnąć następujące cele: wszechstronny rozwój, lepsze przygotowanie do korzystania z dobrodziejstw jakie niesie członkostwo Polski w Unii Europejskiej, do funkcjonowania jako region europejski oraz promowanie województwa. W świetle analizy priorytetów współpracy zagranicznej województw widać pewną koncentrację na kwestiach zasadniczych, a mianowicie:

Tworzenie infrastruktury intelektualnej, instytucjonalnej, informacyjnej z partnerami w celu rozwijania współpracy międzynarodowej;

Rozwijanie wspólnych przedsięwzięć infrastrukturalnych, ekologicznych, edukacyjnych i badawczych;

Rozwijanie zdolności absorpcyjnych regionu w zakresie transferu technologii, innowacji,

⁴⁴ Z. I. Pietraś, *podstawy teorii stosunków międzynarodowych*, Lublin, wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie – Skłodowskiej, 1986, s.185

⁴⁵ W. Wojtasik, *międzynarodowa współpraca regionalna województwa śląskiego*, W: *Współpraca transgraniczna i międzyregionalna województwa śląskiego*, red. P. Dobrowolski, Katowice, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2004, s.68.

środków pomocowych i kapitału;

Wzmacnianie instytucji otoczenia przedsiębiorczości poprzez ich udział w sieciach teleinformacyjnych oraz innych produktach informacji biznesowej;

Pozyskiwanie partnerów zagranicznych do wspólnych projektów międzyregionalnych;

Wzmacnianie udziału województwa w organizacjach międzynarodowych o charakterze regionalnym.

Poza bezpośrednią współpracą regionów, inną formą oddziaływania regionów na proces integracyjny są biura informacyjne w Brukseli. Biura informacyjne regionów europejskich w Brukseli zaczęły powstawać już w połowie lat osiemdziesiątych XX wieku⁴⁶.

⁴⁶ A. Balcerowska, *regiony europejskiej przestrzeni prawnej*, W: Samorząd Terytorialny, 1998, Nr 7 – 8, s.63.

ROZDZIAŁ III

3. SAMORZĄD TERYTORIALNY WE WSPÓPRACY MIĘDZYNARODOWEJ NA POZIOMIE LOKALNYM

3.1. Uczestnicy współpracy transgranicznej

Podmiotowy aspekt współpracy transgranicznej zdeterminowany jest różnorodnością statutów prawnych stron uczestniczących w relacjach transgranicznych stron uczestniczących w relacjach transgranicznych, co w konsekwencji powoduje, że w Europie nie ma jednolitego modelu instytucjonalnego i prawnego współpracy transgranicznej.

W międzynarodowej współpracy na poziomie lokalnym występują zarówno zdecentralizowane podmioty samorządowe, jak i na terenie organy administracji samorządowej. Zależy to od krajowych rozwiązań prawnych w zakresie aktualnych struktur administracji terenowej. To z kolei jest źródłem zróżnicowania statutów prawnych stron relacji transgranicznych oraz partnerstwa gmin. Różne na szczeblu lokalnym szczegółowe rozwiązania prawne dotyczące treści podmiotowości prawnej, form organizacyjnych wykonywania zadań o znaczeniu lokalnym, przypisanym w tym celu kompetencji materialnych i formalnych.

Szeroko ujęta podmiotowa formuła współpracy transgranicznej w konwencji madryckiej zdecydowanie ułatwia instytucjonalizacja relacji transgranicznych na granicach Polski. Transgraniczna współpraca instytucjonalna stała się przede wszystkim dziełem władz samorządowych.

Art. 3 ust 4 Konwencji stanowi, iż współpraca transgraniczna to „każde wspólne 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 i przyjęcie porozumień do realizacji tychże zamierzeń”. Określenie „wspólnoty i władze terytorialne dotyczy jednostek, urzędów i instytucji realizujących zadania lokalne i regionalne. Konwencja reguluje ogólne zasady współpracy transgranicznej w odniesieniu do jej podmiotów – samorządów i jednostek władzy lokalnej oraz podstawowe obowiązki państwa w zakresie.⁴⁷

⁴⁷ Por .np. B. Dolwidzi: Czy polskie ustawodawstwo samorządowe odpowiada standardom europejskim? „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 9, s. 15

Społeczność lokalna i regionalna uczestniczy we współpracy międzynarodowej na poziomie lokalnym czy regionalnym głównie w formach zintegrowanych dominuje transgraniczna instytucja euroregionu.

Euroregiony na granicach Polski ukształtowały się według dwóch modeli tj. samorządowego, gdzie utworzenie struktur euroregionu jest efektem działania samorządu lokalnego (gmin i związków gmin), oraz według modelu administracyjno – samorządowego z udziałem administracji rządowej i samorządu.

Dokonując analizy podmiotów współtworzących euroregiony należy stwierdzić, że euroregiony na pograniczu wschodnim i północno – wschodnim powstawały z udziałem województw co skutkowało włączenie do euroregionów całych dawnych województw, a więc i wszystkich gmin z terenu województwa. Dlatego też m. in. członkami Euroregionu „Bug” było 86 % gmin województwa lubelskiego, a Euroregionem „Bałtyk” - 88 % gmin województwa pomorskiego⁴⁸. Z kolei na granicy zachodniej, południowej, gdzie porozumienia o utworzeniu euroregionów zawierały stowarzyszenia i związki celowe gmin, dochodzenie do obecnego stanu ilościowego udziału gmin w euroregionie było procesem rozwojowym.

Jak wynika z analizy lektury o podmiotach tworzących tworzyły euroregiony, oraz podmiotach, które pozostawały członkami euroregionów na koniec 2007 roku⁴⁹ daje się zauważyć znaczne zróżnicowanie stron współpracy transgranicznej – stowarzyszenia komunalne i regionalne, związki celowe, obwody, rejony, województwa.

W ślad za tym mamy do czynienia z różnymi sygnatariuszami porozumień o powołaniu euroregionów. Są nimi przeważnie: przewodniczący stowarzyszeń lub związków celowych, przewodniczący regionów, obwodów, wojewodowie i marszałkowie, członkowie regionalnych fundacji. Zróżnicowani pozostają również członkowie władz statutowych euroregionów zarówno z punktu widzenia poziomu i charakteru prawnego – ustrojowego reprezentowanych władz terytorialnych, jak i w zakresie kompetencji.

Za dokonaniem euroregionów i ich struktur instytucjonalnych stoją ludzie, ich wiedza, kompetencje, wola i determinacja włączania gmin, miast i województw w system międzynarodowych powiązań współpracy społeczności lokalnych i regionalnych.

Szeroki udział przedstawicieli samorządu terytorialnego, rządowej administracji

48 A. Żelazo ; Współpraca międzynarodowa gmin pogranicza w : polskie pogranicza ..., s.447,

49 Str. 139

w województwie, otoczenia społecznego, gospodarczego i kulturalnego w działalności euroregionów realizuje się na wielu płaszczyznach, w szczególności w ramach:

rad gmin i powiatów oraz sejmików województw granicznych;

statutowych organów euroregionów – rady, prezydium, komisje lub grupy robocze;

struktur organizacyjnych wymaganych przepisami regulującymi pozyskiwanie środków finansowych unii Europejskiej.

Liczba władz, komisji, grup roboczych w poszczególnych euroregionach jest bardzo zróżnicowana, uzależniona jest od postanowień zawartych w ich statutach. Czynniki ludzkie wywierają bardzo duży wpływ na praktyczny przebieg współpracy w euroregionach oraz trwałość i jakość powiązań integracyjnych⁵⁰.

Przedmiotem zainteresowań i uprawnień nad gminami i powiatami jest ewentualne uczestnictwo w pracach euroregionu, wysłuchiwanie informacji o udziale gminy w pracach euroregionu i korzyściach dla społeczności lokalnej, postulatów i zadań pod adresem przedstawicieli gmin w organach euroregionu.

W statutowych organach euroregionów, a w szczególności na forum rad, następuje wypracowanie i określenie kierunków działania, przyjmowanie uchwał w sprawach działalności. Prezydium reprezentują euroregiony na zewnątrz, realizują postanowienia rad.

Grupy robocze względnie komisje (w zależności od przyjętych w statutach rozwiązań), w składzie których funkcjonują przedstawiciele podmiotów komunalnych, środowisk społeczno – zawodowych, organizacji fachowych oraz administracji państwowej, wypracowują propozycje i inicjatywy w zakresie różnych dziedzin współpracy przygranicznej.

Sumując kwestię podmiotowości współpracy transgranicznej w formie euroregionów na przykładzie Polski, należy powiedzieć, że w organizowaniu współpracy decydującą rolę odgrywają samorządy terytorialne (gminy, powiaty, województwa). Mają one osobowość prawną i mogą występować zarówno jako podmioty prawa cywilnego jak i podmioty prawa publicznego. Mogą występować w formie grupowej i w ten sposób objąć zakresem współpracy znacznie większe terytorium. Mają prawo tworzyć związek międzykomunalny lub stowarzyszenie. We wszystkich tych konfiguracjach mogą podejmować także współpracę

50 M. Furmankiewicz: Funkcjonalno – przestrzenne sieci współpracy samorządów lokalnych. "Studia Regionalne i Lokalne" 2002, nr 1, s.10

o szerokim zakresie przedmiotowym⁵¹

3.2. Współpraca transgraniczna w ujęciu przedmiotowym.

Zgodnie z postanowieniami zawartymi w Europejskiej Konwencji Ramowej przez „Współpracę transgraniczną” rozumie się „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”.

Dziedziną współpracy transgranicznej może być każde zagadnienie będące przedmiotem zainteresowania społeczności lokalnej i mieszczące się zarazem w kompetencji władz lokalnych i regionalnych, określonych we właściwym prawie krajowym.

Z uwagi na fakt, że porównywalność krajowych kompetencji partnerów transgranicznych nie jest zazwyczaj jednolita, strony współpracy dwu – lub wielostronnej zmuszone są do określenia wspólnych lub podobnych możliwości kompetencyjnych w zakresie rozwiązywania problemów transgranicznych⁵²

Dotychczasowe doświadczenia współpracy transgranicznej wskazują na to, iż koncentruje się ona w szczególności wokół;

- problemów rozwoju regionalnego i planowania przestrzennego;
- rozwoju gospodarczego;
- transportu i infrastruktury;
- turystyki transgranicznej;
- ochrony środowiska;
- współdziałania w sferze społecznej i kulturalnej;
- edukacji i szkolenia⁵³

51 Współpraca transgraniczna Unii Europejskiej ... s.46

52 R. Bednarski: Analiza zasad funkcjonowania współpracy regionalnej państw Unii Europejskiej. ”*Samorząd Terytorialny* 2001, nr 7-8, s.59

53 Por. m. nim. Praktyczny podręcznik współpracy transgranicznej. Wydawnictwa Komisji Europejskiej i Stowarzyszenia Europejskich Regionów Granicznych. Wyd. III, 2000 r. s.11-24

Współpraca w dziedzinie problemów rozwoju regionalnego i planowania przestrzennego.

Doświadczenia w tworzeniu transgranicznych programów rozwoju regionalnego i planowania przestrzennego obszarów granicznych Polski datuje się już od początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku na pograniczu zachodnim i południowym. Stały się one podstawą do opracowania koncepcji rozwoju gospodarczego dla Euroregionu „Nysa”, rozwoju i działania Euroregionu „Sprawa -Nysa – Bóbr” i Euroregionu „ProEuropa Viadrina”. Koncepcje te stały się przykładem solidnej, opartej na rzetelnych podstawach analizy transgranicznej i konkretnych propozycji działań, najbardziej obiecujących dla euroregionów.

Podobną rolę na granicy wschodniej odegrał program - Koncepcja rozwoju Euroregionu „Niemen”, wspierany finansowo przez Komitet Badań Naukowych, obejmującym in. jednolity plan zagospodarowania przestrzennego całego obszaru Euroregionu oraz scenariusze współpracy w różnych dziedzinach życia gospodarczego i społecznego obszaru transgranicznego. Również ze środków Komitetu Badań Naukowych w Euroregionie „Bug” w latach 1994 – 1997 przeprowadzono duży projekt badawczy na potrzeby euroregionu. Jego celem była analiza możliwości współpracy transgranicznej i zaproponowanie konkretnych form rozszerzenia tej współpracy. W ramach projektu powstało kilkadziesiąt opracowań naukowo – badawczych na temat zagadnień gospodarczych, praktycznych, prawnych, ekologicznych, zagospodarowania przestrzennego, politycznych, prawnych, ekologicznych, zagospodarowania przestrzennego, społecznych, demograficznych i kulturalnych⁵⁴. Wśród nich szczególne znaczenie dla rozwoju współpracy transgranicznej mają Strategia rozwoju euroregionu Bug⁵⁵ oraz studium kierunkowe zagospodarowania przestrzennego Euroregion Bug.⁵⁶

Powstanie regionów stało się również impulsem do współpracy w dziedzinie planowania przestrzennego.

Szczególne znaczenie dla międzynarodowej współpracy i planowania przestrzennego pomiędzy państwami sąsiednimi miały umowy rządowe. Po obu stronach granic Polski z Niemcami, Czechami i Słowacją powstało wiele opracowań studialnych nawiązujących do

54 Większość opracowań opublikowano w 16 tomach serii wydawniczej: Regiony, Euroregiony, rozwój regionalny. Red. M. Bałtowski, Lublin: Wydawnictwo „Norbertinum”, 1996 rok.

55 Strategia rozwoju Euroregion Bug, Red. J. Polski, Lublin: Wydawnictwo „Norbertinum”, 1997.

56 J. Dąbski: Studium kierunków zagospodarowania przestrzennego Euroregionu Bug. Lublin: Wydawnictwo Norbertinum”, 1997.

przyszłego zagospodarowania przestrzennego tych obszarów⁵⁷.

W wyniku koordynacji tych prac na szczeblu centralnym powstały:

Studium kierunkowe zagospodarowania przestrzennego obszaru wzdłuż granicy polsko - niemieckiej.

Strategia rozwoju pogranicza polsko – czeskiego.

Studium Koordynacyjne rozwoju polsko – słowackich obszarów granicznych.

Pogranicze północne w zakresie wprowadzenia ładu przestrzennego objęte jest konkretnymi działaniami w ramach programu „VASAB – 2010 – Obszar Morza Bałtyckiego”.

Podobne badania studialne dotyczą również pogranicza wschodniego. W ramach Polsko – Białoruskiej Komisji Gospodarki Przestrzennej powołanej w 1993 roku opracowano Podstawy zagospodarowania przestrzennego regionów przygranicznych Polski i Białorusi w ramach prac Polsko – Litewskiej Komisji Gospodarki Przestrzennej, utworzonej w 1994 roku, wydano Studium zagospodarowania przestrzennego polsko – litewskiego.⁵⁸

Planowanie rozwoju przestrzennego w regionach transgranicznych jest procesem obejmującym wspólne analizy całego regionu jak i przygotowanie wspólnych planów rozwojowych oraz wypracowanie transgranicznych programów i projektów. Podmioty współpracy transgranicznej w celu harmonizacji i koordynacji współpracy planowania przestrzennego na obszarze transgranicznym mogą zawierać w ramach swoich kompetencji dwu – lub wielostronne porozumienia, które mają jednak wyłącznie charakter wyrażania woli stron⁵⁹. Partnerzy transgraniczni mogą sporządzać wspomniane programy studiów, plany i programy rozwoju przestrzennego, dokonywać uzgodnień, ale działania te mają charakter konsultacyjno – koordynacyjny. Zasadniczym ich celem jest harmonizacja planów zagospodarowania przestrzennego, planów i programów rozwoju na obszarze transgranicznym. Wnoszone przez euroregiony własne propozycje rozwoju pogranicza, pozytywnie wpływają i konkretyzują regionalne i narodowe planowanie zagospodarowania

57 Współpraca transgraniczna 1991 – 1999. Jelenia Góra: Stowarzyszenie Gmin Polskich Euroregionu Nysa, 1999, s. 12

58 W. Paczyński: polska – Liwa – Wybrane aspekty rozwoju współpracy gospodarczej. „Polski przegląd dyplomatyczny” 2001, nr 2, s. 139

59 Por. Zarys porozumienia w sprawie koordynacji przy realizacji lokalnych zadań transgranicznych o charakterze publicznym. „Europejska Konwencja Ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi” .Dz. U. 1993, nr 61, poz. 287, załącznik nr 2.2

przestrzennego po obu stronach granicy.

Współpraca transgraniczna w zakresie rozwoju gospodarczego

W odniesieniu do europejskich dysproporcji głównie współpraca transgraniczna przyczynia się – obok spójności terytorialnej – do zmniejszenia nierównowagi gospodarczej i barier w sąsiadujących regionach przygranicznych. Poprzez działania na określonym regionalnie obszarze w ramach partnerskiej współpracy z państwami narodowymi i instytucjami europejskimi.

Podczas gdy transgraniczne elementy infrastruktury częstokroć tylko tworzą podstawowe warunki współpracy gospodarczej, to uzgodniona polityka gospodarcza i polityka rynku pracy musi bezpośrednio transgranicznie wzmacniać rozwój regionalny i gospodarczy.

Regionalna polityka gospodarcza w regionach granicznych i transgranicznych dąży do zmniejszania różnic rozwojowych wynikających z granicznego położenia i wpisywać się w zasadnicze cele polityk narodowych i europejskich (np. polityka rolna, polityka strukturalna, polityka gospodarcza, polityka zagospodarowania przestrzennego, polityka regionalna, polityka społeczna itd.). „Regionalne transgraniczne koncepcje rozwoju” oraz „Programy operacyjne” powinny być opracowywane i uzupełniane przez regiony graniczne i transgraniczne jako podstawa ich wspólnego rozwoju a państwa narodowe i Unia Europejska powinny je współfinansować.

Przy pomocy transgranicznych programów dochodzi do konkretnych działań i projektów, które prowadzą do poprawy transgranicznej kooperacji małych i średnich firm, rozwoju nowych transgranicznych relacji biznesowych producentów i dostawców, eliminowania wynikających z nadgranicznego położenia słabości konkurencyjnych (trudności w prywatnych i publicznych przetargach, bariery administracyjne, dumping socjalny), promocji transgranicznych inicjatyw w zakresie kształcenia zawodu i uznawania państwowych świadectw kwalifikacji drugiego państwa a także do umożliwienia powstania faktycznie transgranicznego rynku pracy, prowadzenia transgranicznych parków przemysłowych/gospodarczych, tworzenia transgranicznych podmiotów oferujących usługi komunalne (np. zaopatrzenie w wodę, gospodarka ściekowa, zagospodarowanie odpadów itd.) oraz transgranicznych usług w służbie zdrowia.

Współpraca w zakresie infrastruktury technicznej

W ścisłym związku z transgraniczną współpracą gospodarczą pozostaje kwestia infrastruktury technicznej sąsiadujących ze sobą obszarów. Integracyjny wymiar przedsięwzięć transgranicznych w zakresie infrastruktury technicznej z udziałem władz lokalnych czy regionalnych można określić jako poprawienie spójności obszaru transgranicznego. W dochodzeniu do transgranicznej spójności infrastrukturalnej, główne punkty ciężkości stanowią:

- synchronizacja inwestycji w infrastrukturę przejść granicznych, układów komunikacyjnych i urzędzeń komunalnych oraz sieci telekomunikacyjnych;
- przygotowanie wspólnych projektów infrastrukturalnych, współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej;
- wspólny lobbing partnerów transgranicznych u krajowych władz centralnych w sprawie decyzji bądź inwestycji transgranicznych wykraczających poza kompetencje podmiotów lokalnych i ich możliwości finansowe.

Szczególnie ważną płaszczyzną współpracy transgranicznej jest ilość i jakość przejść granicznych. W latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku główny przedmiot prac komisji międzynarodowych oraz starań władz lokalnych i organów euroregionów przyczynił się do wzrostu liczby nowo otwartych przejść granicznych, poprawę standardu dróg dojazdowych, budowę nowych terminali odpraw celnych oraz budowę nowych i modernizację starych mostów granicznych.

Wśród inwestycji infrastrukturalnych wyraźnie preferowane są nakłady na ułatwienia komunikacyjne i transportowe w obszarze przygranicznym. Oprócz współpracy w zakresie uprawnień ruchu granicznego i komunikacji bardzo ważną rolę odgrywają działania na rzecz rozwoju infrastruktury komunalnej.

Współdziałanie w sferze społeczno – kulturalnej

Współdziałanie w sferze społeczno – kulturalnej, dotyczy współpracy w zakresie transgranicznej informacji z wykorzystaniem redakcji gazet przygranicznych, rozgłośni radiowych, regionalnych stacji telewizyjnych, wspólnych publikacji, współpracy między instytucjami kulturalnymi, wymiany zespołów artystycznych, a niekiedy tworzenia wspólnych tego typu przedsięwzięć, organizacji imprez masowych, obozów lub kolonii,

współdziałania organizacji społecznych, politycznych, stowarzyszeń, towarzystw, kontaktów między szkołami jak również Kościołami i związkami wyznaniowymi.

Telewizja, radio, prasa mają nieograniczone możliwości, aby nagłaśniać kwestię współpracy i przedstawiać region graniczny jako „wspólną jednostkę kulturalną i ekonomiczną”, jak również dla przejrzystości informować opinię publiczną o różnicach kulturalnych i gospodarczych, redukując w ten sposób bariery psychologiczne.

Omawianie współpracy transgranicznej na łamach prasy informuje jednocześnie czytelnika o sąsiednim regionie granicznym. Działalność prasy w tej dziedzinie przybiera wiele różnych form – regularne publikacje (w dziennikach, dodatkach do gazet lokalnych, informacjach kulturalnych i turystycznych) w regionie granicznym lub formę współpracy dziennikarzy zajmujących się problematyką współpracy transgranicznej w regionie.

W odniesieniu do radia i telewizji, możliwe są dwie opcje. Pierwsza dotyczy zakładania stacji radiowych i telewizyjnych dysponujących własnymi transgranicznymi częstotliwościami. W Polsce funkcjonują programy radiowe i telewizyjne informujące opinię publiczną o nowych wydarzeniach gospodarczych, społecznych i kulturalnych w obszarach granicznych. Inny kierunek polega na istniejących lokalnych i regionalnych stacjach telewizyjnych, prowadzących systematyczną wymianę wiadomości, interesujących społeczności regionu granicznego.

W relacjach transgranicznych odnotować można ogromną liczbę przedsięwzięć podejmowanych przez euroregiony w dziedzinie kultury. Należy tu wymienić opracowania dotyczące kultury i sztuki w euroregionach, koncerty i festiwale teatralne, wspólne wystawy osiągnięć artystów pogranicza, coroczne festyny, warsztaty muzyczne, plenery rzeźbiarskie, targi sztuki ludowej itp. Bogata jest również lista imprez sportowych: biegi sztafetowe, turnieje tenisa i piłki ręcznej, zawody konne i kolarskie.

Trwałym fundamentem budującym związki transgraniczne są dobra kultury. Ich waga i znaczenie dla regionów stymulują wypracowywanie zintegrowanego systemu ochrony dziedzictwa kulturowego w ramach posiadanych przez samorzady uprawnień po obu stronach granic. Najbardziej spektakularne, a jednocześnie najlepiej integrujące społeczeństwa na gruncie wspólnych wartości kulturowych są inicjatywy realizowane w zakresie wspólnego poznawania dóbr kultury i sztuki. W tym nurcie mieści tzw. turystyka kulturalna. W warunkach euroregionów to jeden z najlepszych sposobów wykorzystywania czasu wolnego, ale także uzupełnianie i lustracja posiadanej już wiedzy oraz społeczne

doświadczenie i sposób rozwoju integracyjnej wrażliwości lokalnych społeczności⁶⁰.

Współpraca kulturalna ma do odegrania szczególną rolę w relacjach transgranicznych związaną z przeszłością granic europejskich. Europa stanowi mozaikę granic o niejednorodnym charakterze społeczności zamieszkujących konkretne obszary graniczne. Mamy granice, wzdłuż których mieszka ludność tożsama lub podobna pod względem etnicznym, językowym i kulturowym. Występują granice, gdzie sąsiadujące ze sobą społeczności różnią się kulturowo i etnicznie, a historia ich współzycia nie zawsze przebiega w sposób bezkonfliktowy. Współpraca transgraniczna ma służyć jako instrument zapobiegania konfliktom i współtworzyć warunki do przezwycięzania ksenofobii, nietolerancji, uprzedzeń i stereotypów pomiędzy mieszkańcami.

Działania w rozwoju turystyki transgranicznej

Na znaczenie współpracy transgranicznej w dziedzinie turystyki zwrócono uwagę na poziomie Wspólnot Europejskich. Traktatem o Unii Europejskiej wprowadzono turystykę do polityk wspólnotowych⁶¹. W przeważającej większości regionów granicznych państw członkowskich UE turystyka stała się ważnym komponentem strategii rozwoju oraz stanowi jeden z priorytetów Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG.

Drugim instrumentem stał się uruchomiony decyzją Komisji Europejskiej w 1998 roku program PHARE – CREDO przeznaczony dla regionów granicznych Polski, Czech i Słowacji. Jego celem była promocja stosunków dobrosąsiedzkich, stabilizacja socjalna i rozwój gospodarczy regionów przygranicznych przez finansowanie przedsięwzięć korzystnych dla regionów i społeczności lokalnych. Wśród obszarów współpracy finansowanych przez CREDO znalazł się również rozwój turystyki⁶².

O znaczeniu turystyki w transgranicznym współdziałaniu świadczy zaangażowanie się również Stowarzyszenia Europejskich Regionów Granicznych. Szczególnej wagi nabiera koncepcja współdziałania podmiotów relacji transgranicznych w zakresie wspólnej oferty turystycznej. Środkiem dochodzenia do zintegrowanego transgranicznie produktu turystycznego są m. in. są odpowiednie porozumienia, umowy transgraniczne, które

60 G. Michałowska: Instytucjonalizacja wielostronnej współpracy kultur w Europie. W : Instytucjonalizacja wielostronnej współpracy międzynarodowej w Europie. Red. S. Parzymies, R.Zięba. Warszawa. Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, 2004, s.513

61 Traktat o Unii Europejskiej w: S. Hambura, M. Muszyński: Traktat o Unii Europejskiej z komentarzem. Bielsko – Biała: Wydawnictwo „Studio Sto”, 2001.,s. 17, art.2.

62 K. Jóskowiak: Przegląd współpracy transgranicznej i międzyregionalnej. Wyd. Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 1999. Warszawa 1999, s. 95

stymulują i ułatwiają wzajemną wymianę turystyczną, prowadzą do zbudowania zintegrowanego systemu promującego całość obszaru transgranicznego oraz wymuszają podejmowanie działań umożliwiających swobodne przekraczanie granicy w ruchu turystycznym, m. in. w drodze lobbingu krajowych władz centralnych na rzecz decyzji ułatwiających tzw. mały ruch graniczny, względnie lokalizację, budowę i finansowanie infrastruktury turystycznej⁶³. Wymaga to bowiem zaangażowania i współdziałania wielu instytucji i operatorów sektora turystycznego, w tym władz lokalnych, agencji promocji turystyki, operatorów turystycznych, firm transportowych, podmiotów gospodarczych oraz lokalnej społeczności.

Współpraca w zakresie ochrony środowiska

Współpraca w zakresie ochrony środowiska stanowi jeden z priorytetów działalności euroregionów. Obejmuje ona cztery podstawowe zagadnienia:

- wspólna ochrona obszarów szczególnie cennych przyrodniczo,
- tworzenie specjalnych programów sanacji ekologicznej obszarów o zagrożonym środowisku,
- próby tworzenia euroregionalnych programów ekorozwoju,
- zdobywanie funduszy na inwestycje związane z ochroną środowiska.

Szczególnie ważną dziedziną współpracy w zakresie ochrony środowiska są obszary chronione o charakterze transgranicznym, także obszary położone tylko na terenach Polski, ale o wymiarze międzynarodowym. Wysiłki Polski w ich utrzymanie zyskały uznanie międzynarodowe, w rezultacie czego Polska włączona została do programu Światowej Unii Ochrony Przyrody, działającej w ramach UNESCO. Z tego tytułu utworzono w Polsce kilka rezerwatów biosfery. Wszystkie zlokalizowane są na obszarach przygranicznych, część z nich nosi znamiona transgraniczności. Nabyte tu doświadczenia stanowią obecnie ważny element do współpracy euroregionalnej także dla parków narodowych.

W ramach współpracy transgranicznej zarysowały się działania wskazujące na nowe, bardziej zintegrowane podejście euroregionów do problemów ochrony środowiska na obszarach przygranicznych. Chodzi o tworzenie euroregionalnych programów ekorozwoju. Założeniem ich jest osiągnięcie zrównoważonego rozwoju pod względem ekonomicznym,

⁶³ Współpraca i integracja w turystyce w euroregionie Nysa w perspektywie członkostwa w Unii Europejskiej. Red. A. Rapacz. Wrocław: Akademia Ekonomiczna im. Oskara Langego we Wrocławiu, 2004, s. 220-221

społecznym i kulturowym w ścisłym powiązaniu z racjonalnym wykorzystaniem i zachowaniem szczególnie cennych walorów środowiska naturalnego, oraz ich odtworzeniem tam, gdzie została naruszona równowaga ekologiczna⁶⁴.

W ramach euroregionów mamy do czynienia także z tworzeniem specjalnej sanacji ekologicznej obszarów o zagrożonym środowisku⁶⁵.

Współpraca w zakresie ochrony środowiska ma niewątpliwie charakter transgraniczny i integracyjny. Pomyślny i zrównoważony rozwój relacji transgranicznych wymaga powiązania ochrony środowiska z licznymi aspektami polityki rozwoju transgranicznego, m. in. gospodarką, turystyką, infrastrukturą. Budowanie świadomości środowiska jako wspólnego dobra transgranicznego nosi w sobie dużą wartość integrującą transgraniczne społeczności lokalne.

Współpraca w dziedzinie edukacji, oświaty i szkoleń.

Rozwój edukacji, oświaty i szkoleń odgrywa kluczową rolę w zakresie współpracy transgranicznej oraz pozostaje w bezpośrednim związku z funkcjonowaniem wspólnego rynku pracy. Efektywna współpraca we tej dziedzinie to jeden z najważniejszych celów integracji europejskiej w tych regionach. Jest zagadnienie bardzo złożone i charakteryzuje się wieloma problemami natury praktycznej, których nie da się rozwiązać bez udziału jednostek szczebla krajowego i wspólnotowego. Współpraca ta mieści się w ramach polityk wspólnotowych. Bliskie powiązania kulturowe, wspólny język lub częste przypadki dwujęzyczności sprzyjają rozwojowi współpracy w zakresie rynku pracy. Obejmuje ona:

- wymianę informacji edukacyjnych i szkoleniowych;
- współpracę instytucji edukacyjnych i szkoleniowych po obu stronach granicy;
- wspieranie kontaktów i powiązań w celu osiągnięcia wzajemnego zrozumienia.

Efektom transgranicznego współdziałania jest również współpraca środowisk naukowych i badawczych szkół wyższych.

W ramach współpracy transgranicznej szeroko prowadzona jest również współpraca instytucji oświatowych, szkół średnich i podstawowych.

64 Szerzej na ten temat pisze R. Bednarski: „Polityka Ekologiczna w Euroregionie Sprewa – Nysa – Bóbr.” Europa Regionum” 1996. T.1, s. 205 - 228

65 Por. A. Mickiewicz, B. Mickiewicz, P. Mickiewicz: Transgraniczna współpraca polsko – niemiecka w ochronie środowiska przyrodniczego. Szczecin. Akademia Rolnicza w Szczecinie, 2004, s. 151 - 152

Realizowane formy współpracy transgranicznej w sferze edukacji, oświaty i szkoleń należy ująć je w trzy grupy tj.:

nawiązywanie kontaktów między instytucjami edukacyjnymi, szkoleniowymi, włączając spotkania, wizyty studyjne, wymianę osobową, prace badawcze itp.;

wymiana informacji i osób jako komponenty programów szkoleniowych i edukacyjnych (np. wymiana w celu nauki języka, w dziedzinach specjalistycznych, korzystanie z lepszych i bardziej zaawansowanych rozwiązań partnerów po drugiej stronie granicy);

współpraca między instytucjami edukacyjnymi i szkoleniowymi, która może obejmować opracowywanie programów i kursów współpracy między szkołami, kolegiami i innymi instytucjami.

3.3. Międzynarodowa współpraca samorządu gmin i miast spoza obszarów granicznych

Idea nawiązywania bezpośrednich, stałych kontaktów pomiędzy gminami i miastami powstała krótko po zakończeniu drugiej wojny światowej. Miała wówczas na celu jak najszybsze przełamanie barier pomiędzy narodami i ludźmi, spowodowanych przez wojnę. Dostrzeżono, że wielką rolę w tym przedsięwzięciu mogą odegrać społeczności lokalne, mniej uwikłane w wielką politykę, pragnąc jak najszybciej odbudować materialne i duchowe spustoszenia wojenne i w warunkach trwałego pokoju budować wspólną przyszłość.

Współpraca międzynarodowa samorządu gmin i miast realizuje się na dwóch płaszczyznach: pierwsza – to uczestnictwo gmin we współpracy przygranicznej, głównie w zinstytucjonalizowanej formie euroregionów, w których gminy stanowią część stowarzyszenia lub związku celowego, tworzącego euroregion z podobnym stowarzyszeniem czy związkiem celowym po drugiej stronie granicy; druga – to współpraca między gminami położonymi poza obszarami granicznymi, oparta na formule związków bliźniaczych, zwanych też partnerskimi, odbywająca się na podstawie umów o współpracy, listach intencyjnych lub innego typu porozumieniach w formie pisemnej bądź też w formie kontaktów niesformalizowanych. W partnerskiej współpracy bliźniaczej biorą również udział gminy (miasta) graniczne, które oprócz uczestnictwa w transgranicznych związkach utrzymują jeszcze inne dwustronne kontakty z gminami i miastami za granicą

Mianem związków bliźniaczych określa się kontakty zagraniczne samorządów gmin (miast), których specyfiką jest bezpośrednie zaangażowanie się samorządu i organizacji lokalnych oraz pośrednio mieszkańców gmin we współpracę z gminami zagranicznymi⁶⁶.

W prawie polskim jak również w ustawodawstwie międzynarodowym nie występuje wyraźne zdefiniowanie terminów, takich jak: „kontakty partnerskie”, „współpraca partnerska”, „partnerstwo” oraz „związki bliźniacze”. W literaturze na temat aktywności zagranicznej samorządu gmin stosuje się wspomniane terminy zamiennie⁶⁷

W przeciwieństwie do Współpracy transgranicznej, w której udział jednostek samorządu terytorialnego daje się stosunkowo łatwo ująć statystycznie, kontakty i współpraca zagraniczna gmin spoza obszarów granicznych nie są dotąd w sposób systematyczny monitorowane. Szacunkowych danych na ten temat dostarczają badania ankietowe. Przeprowadzone w 2004 roku z inspiracji i na zlecenie Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych analizy wykazały, że wówczas w międzynarodowym partnerstwie uczestniczyło już ponad 40 % gmin (miast) polskich. Najliczniej powiązane międzynarodowo były gminy typu miejskiego – 88 %, następnie gminy miejsko – wiejskie – 74 % i wiejskie – 40 %⁶⁸.

Największy procent gmin mających partnerów zagranicznych odnotowano w województwach zachodnich. Stwierdzono, że ponad 80% gmin w województwie opolskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim utrzymywało kontakty partnerskie co najmniej z 1. gminą partnerską za granicą. W województwach: pomorskim, lubuskim, śląskim, dolnośląskim i małopolskim, kontakty zagraniczne miało blisko 70% gmin. Z kolei w województwach: mazowieckim, kujawsko – pomorskim i lubelskim z gminami z innych krajów współpracowało zaledwie 21% gmin. Partnerów zagranicznych miała co piąta gmina z województwa łódzkiego i ok. 30% gmin z podkarpackiego i świętokrzyskiego. Badania z 2004 roku wykazały jednocześnie, w porównaniu do roku 2000 w większości województw zwiększyła się liczba gmin współpracujących z partnerami zagranicznymi o co najmniej 13%. Największy, bo o prawie 32% przyrost kontaktów zagranicznych nastąpił w województwach: zachodniopomorskim, wielkopolskim, małopolskim, śląskim i podkarpackim⁶⁹.

66 Związki bliźniacze. Współpraca międzynarodowa samorządów lokalnych Red. A. Brzozowski. Poznań: Wydawnictwo związku Miasta Polskich, 1998, s. 106

67 J. Mikułowski -Pomorski: Międzynarodowa współpraca gmin bliźniaczych. W: Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego. Red. A. Skorupska. Warszawa: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2005, s. 76.

68 A. Skorupska : Współpraca międzynarodowa samorządu ..., s. 17

69 Ibidem, s.18 - 19

Krajem, w którym polskie gminy miały najwięcej partnerów, są Niemcy. Prawie 2/3 gmin współpracujących miało co najmniej 1. partnera w Niemczech. Biorąc pod uwagę wszystkie gminy w Polsce, 28% spośród nich współpracowało z gminami niemieckimi. W sumie gminy z 11. polskich województw – dolnośląskiego, lubuskiego, zachodniopomorskiego, pomorskiego, opolskiego, kujawsko – pomorskiego, warmińsko – mazurskiego, łódzkiego, mazowieckiego, świętokrzyskiego i wielkopolskiego⁷⁰ - utrzymywały partnerskie związki z gminami niemieckimi. Najmniej gmin z partnerstwami w Niemczech było w województwach: małopolskim i lubelskim, odpowiednio 31% i 37% gmin. Charakterystyczna dla związków z gminami niemieckimi była duża liczba gmin polskich, które miały kilka gmin bliźniaczych w Niemczech. Wśród gmin utrzymujących kontakty bliźniacze z gminami w Niemczech 25% miało więcej niż 1. partnera w tym kraju, a 6% - 3 i więcej.

Drugim po Niemczech państwem, z którego gminami polskie jednostki samorządu lokalnego mają nawiązane kontakty partnerskie, jest Ukraina.

W porównaniu z rokiem 2000 w ciągu ostatnich lat nastąpiło wyraźne ożywienie kontaktów polsko – ukraińskich na poziomie lokalnym.

Dzisiaj co piąta gmina polska współpracuje z samorządami Ukrainy.

Najwięcej gmin mających związki partnerskie z gminami ukraińskimi jest w województwach lubelskim i podkarpackim. Drugie miejsce gmin ukraińskich we współpracy zagranicznej z gminami polskimi determinowane jest głównie kontaktami transgranicznymi, o czym świadczy m.in. rozkład kontaktów z Ukraina po stronie polskiej i ich skupienie się na granicach województw lubelskiego i podkarpackiego. Należy zauważyć, że są to województwa o szerokim udziale gmin we współpracy transgranicznej. Z tego też powodu gminy ukraińskie, statystycznie zajmują drugie miejsce w kontaktach zagranicznych polskich gmin.

Dokonując analizy kontaktów partnerskich gmin spoza obszarów granicznych wyłączając gminy graniczne, należy stwierdzić, że polskie gminy (miasta) najwięcej kontaktów partnerskich – po gminach niemieckich – mają z gminami Francji. Kontakty bliźniacze z gminami Francji według danych z 2004 roku) utrzymywało 28% współpracujących polskich gmin, co stanowiło 12% wszystkich gmin w Polsce. Związki

⁷⁰ Według badań przeprowadzonych wśród gmin Wielkopolski, współpraca z gminami niemieckimi stanowi co drugi kontakt międzynarodowy wielkopolskich gmin. Por. M. Formuszewicz: Współpraca samorządu lokalnego..., s.54

z gminami francuskimi to 10% wszystkich związków bliźniaczych. Największy procent gmin współpracujących z gminami tego kraju odnotowano w województwie wielkopolskim⁷¹. Co szósty związek bliźniaczy wielkopolskich gmin dotyczy Francji. Również duży procent gmin województwa lubelskiego i małopolskiego miał związki bliźniacze z gminami z Francji.

Kolejnym państwem w którym wiele polskich gmin znalazło swoich partnerów są Czechy. 16% polskich gmin współpracujących z zagranicą miało kontakty z gminami czeskimi. Związki bliźniacze z gminami w Czechach tworzyły się przede wszystkim w województwach przygranicznych. Najwięcej jest ich w województwach dolnośląskim i śląskim. W obu województwach ponad połowa gmin miała co najmniej jednego partnera w Czechach. W województwie opolskim kontakty z gminami czeskimi sięgały 2/3 gmin.

W województwie śląskim liczba polsko – czeskich związków bliźniaczych przewyższała liczbą kontaktów partnerskich z gminami Republiki Federalnej Niemiec⁷².

Następnymi państwami, z których gminami polski samorząd lokalny współpracował na zasadach związków bliźniaczych, są Litwa i Węgry. Najczęściej partnerami gmin litewskich były gminy z północno – wschodniej Polski. Najwięcej kontaktów partnerskich z gminami litewskimi zaobserwowano w województwie podlaskim. Wśród gmin utrzymujących kontakty zagraniczne połowa miała partnera na Litwie. Było to niewątpliwie związane z obecnością mniejszości litewskiej na Suwalszczyźnie i obecnością jej przedstawicieli we Władzach Samorządowych. Natomiast w kontaktach z Węgrami dominowały gminy z Małopolski, województwa Świętokrzyskiego i lubelskiego⁷³.

W porównaniu z rokiem 2000 w roku 2004 nastąpił wzrost współpracy zagranicznej samorządów gminnych Polski i Włoch. Wśród zagranicznych partnerów polskich gmin 11% stanowiły gminy włoskie. W tym okresie Holandia oraz Dania przesunęły się na dalsze miejsca.

Najwięcej partnerów z Holandii miały gminy Wielkopolski⁷⁴. Z duńskimi samorządami współpracowało najwięcej gmin z województwa zachodniopomorskiego i dolnośląskiego.

Prawie 8% gmin współpracujących miało zawarte umowy partnerstwa z gminami ze Słowacji. Wśród gmin województwa podkarpackiego co trzecie partnerstwo nawiązane było

71 Ibidem.

72 A. Skorupska: współpraca międzynarodowa samorządu..., s. 25

73 Ibidem, s. 26

74 Na 244 związki bliźniacze wielkopolskich gmin, 43 dotyczyło gmin w Holandii. Por. M. Formuszewicz: Współpraca zagraniczna samorządu lokalnego ..., s.54

z gminą słowacką. W Małopolsce 14 % współpracujących gmin miało partnerstwo na Słowacji. W połowie związków ze Słowakami po stronie polskiej uczestniczyły gminy wiejskie⁷⁵

Spośród krajów sąsiednich najmniej partnerstw odnotowano z gminami z Białorusi i Rosji. W roku 2000 z gminami Białorusi współpracowało zaledwie 3 % polskich gmin, mających partnerstwa zagraniczne, a z gminami z Rosji – 6 %⁷⁶. Badania pokazały również zauważalny wzrost liczby związków z partnerami z Rosji i Białorusi. Nie był to wzrost na tak dużą skalę, jak w przypadku wspomnianych państw, świadczy jednak o tendencjach rozwojowych⁷⁷.

Patrząc na polskie gminy (miasta) jako na całość to ilościowo w kontaktach zagranicznych dominują gminy w województwach przygranicznych. Przeważają gminy pogranicza południowego (94 %), a następnie zachodniego (87 %). Przybyło również kontaktów bliźniaczych wśród gmin na pograniczu wschodnim. W odniesieniu do wszystkich polskich pograniczy jest to efekt euroregionów, w których szczególnie liczne zaangażowane są gminy, a także roli członkowska Polski w Unii Europejskiej jako czynnika intensyfikującego⁷⁸

Geografia współpracy polskich gmin polskiej prowadzona była takimi czynnikami, jak: związki historyczne, sąsiedztwo międzynarodowe oraz możliwość znalezienia partnera. Czołowa pozycja Niemiec i Francji w kontaktach międzynarodowych polskich gmin podyktowana była m. in. otwartością gmin Europy Zachodniej na związki z gminami polskimi. Kraje te podjęły się misji wspomaganie demokracji i społeczeństwa obywatelskiego w państwach postkomunistycznych⁷⁹. Kontakty partnerskie z miastami Polski oraz innych państw Europy Środkowej stały się okazją do przekazywania im doświadczeń funkcjonowania samorządów w utrwalonych demokracjach. Natomiast rozwój współpracy polskich gmin z krajami Europy Wschodniej miał ułatwić tamtejszym społecznościom szybsze przemiany w kierunku standardów demokracji lokalnych wykształconych w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

75 A. Żelazo : Samorząd gminny w stosunkach międzynarodowych ..., s. 35

76 Ibidem

77 A. Skorupska: Współpraca międzynarodowa samorządu..., s. 27

78 J. Mikułowski – Pomorski : Międzynarodowa współpraca gmin..., s. 73

79 Z. Strzelecki: Współpraca bliźniacza gmin – komentarz. W: Współpraca międzynarodowa samorządu ..., s.92

Pod względem formalnym kontakty partnerskie były zróżnicowane. Niemal 2/3 współpracujących gmin miały podpisane umowy, które przyjmowały różne nazwy: umowy bliźniacze, partnerskie, umowy o współpracy bądź porozumienia.

Kontakty w przypadku pozostałych gmin partnerskich opierały się na innych formach porozumień, przyjmując postać deklaracji, listów intencyjnych wysyłanych do partnerów, bądź porozumień ustnych..

Zawieranie formalnych umów bardziej powszechne było w związkach partnerskich podejmowanych przez gminy miejskie.

Największy procent związków partnerskich na podstawie podpisanych umów (ponad 70%) miały gminy województw: mazowieckiego, zachodniopomorskiego, opolskiego i warmińsko-mazurskiego, natomiast najmniejszy (ok. 50 %) w województwach: podkarpackim, lubuskim, łódzkim i lubelskim⁸⁰

Jak wynika z przywołanych badań we współpracy zagranicznej gmin położonych poza obszarami granicznymi państw dominowała współpraca na polu kultury i edukacji. W ponad połowie partnerstw gmin wspólne priorytety dotyczyły także turystyki oraz sfery gospodarczej. Przedstawiciele gmin brali udział w seminariach i targach, wymieniali doświadczenia i zakresie inwestycji i prywatyzacji. W ramach współpracy otwierane były przedstawicielstwa oraz „misje gospodarcze „ w gminie partnera. Ponadto gminy współdziałały w kwestiach związanych z ochrona środowiska oraz nauką⁸¹.

We wzajemnych kontaktach ważną rolę odgrywały również „dni miast” i konferencje miast bliźniaczych. Nie była to prezentacja partnera lokalnej społeczności i szansa na nawiązanie nowych kontaktów.

Dzięki spotkaniom poszczególnych grup społecznych, wymianie osobowej, współpracy organizacji gminnych i stowarzyszeń realizowana była idea nierozdzielnie związana z ruchem gmin bliźniaczych a mianowicie zbliżenie społeczeństw różnych państw.

Oceniając efekty współpracy z partnerem lub partnerami zagranicznymi, największe korzyści odnotowano w sferze kultury i nauki. Na szczególną uwagę zasługuje możliwość poznania innych kultur i podejmowania wspólnych przedsięwzięć artystycznych, sprzyjających integracji społecznej. Kontakty z partnerską gminą lub partnerskimi gminami umożliwiły wymianę doświadczeń w zakresie nauczania, z kolei bezpośrednie kontakty

80 A.. Żelazo: Samorząd gminy w stosunkach międzynarodowych ..., s. 34

81 A. Skorupska: Współpraca międzynarodowa samorządu..., s.34

młodych ludzi i wyjazdy do gmin zaprzyjaźnionych stworzyły możliwość wzajemnego poznania się, nawiązania kontaktów prywatnych i nauki języka.

We współpracy międzynarodowej gmin spoza obszarów granicznych, istotne korzyści wynikały z wymiany doświadczeń między organami samorządu. Wspólne szkolenia, staże oraz wymiany pracowników pozwoliły przedstawicielom polskich samorządów poznać sposoby funkcjonowania gmin i zarządzania nimi w innych krajach. Niekiedy gminy opracowywały wspólne projekty. Z perspektywy Polski, jako członka Wspólnot Europejskich, kontakty partnerskie z gminami Krajów Europy Zachodniej służyły dokonywaniu transferu wiedzy w odniesieniu do uwarunkowań funkcjonowania administracji samorządowej w warunkach członkostwa, a także specyfiki unijnej polityki strukturalnej w części skierowanej do społeczności i władz lokalnych.

Dane dotyczące kontaktów międzynarodowych gmin spoza obszarów granicznych wskazują, że ponad połowa gmin w Polsce uczestniczy we współpracy międzynarodowej na poziomie lokalnym. Biorą w niej udział zarówno gminy duże, jak i małe oraz gminy wiejskie.

Współpracę w ramach związków partnerskich można zaliczyć do form integracji europejskiej na poziomie społeczności lokalnych. Angażuje ona zarówno działaczy samorządowych, urzędników, otoczenie społeczno – gospodarcze, jak i zwykłych obywateli. Dzięki różnego typu projektom uczą się oni współpracować na forum międzynarodowym, a w przypadku partnerstw z gminami z krajów członkowskich UE poznają specyfikę funkcjonowania samorządu lokalnego w warunkach członkostwa państwa w Unii Europejskiej. Współpraca społeczności lokalnych poszczególnych krajów prowadzi do lepszego wzajemnego poznania się, przełamywania obaw i negatywnych uprzedzeń oraz do efektywności oraz do efektywnej współpracy podczas rozwiązywania różnych, coraz częściej wspólnych problemów. Dla Polski jest to szczególnie ważne zarówno w odniesieniu do krajów Unii, jak i do krajów sąsiednich pozostających poza strukturami wspólnotowymi.

Kontakty społeczności oraz wymiana organizacji działających w gminie. Kultura stanowi rdzeń klasycznej współpracy partnerskiej. Współpraca kulturalna to przede wszystkim wymiana zespołów, artystów, imprezy kulturalne, a także projekty dotyczące dziedzictwa kulturowego. W szeroko rozumianej dziedzinie kontaktów społeczności lokalnych dominuje forma wymiany i spotkania, w szczególności młodzieży. Współpraca w zakresie kontaktów organizacji obywatelskich działających na terenie gminy – stowarzyszenia kulturalne, straż pożarna, organizacje charytatywne, kluby sportowe i in. - obejmuje działanie samorządu w charakterze animatora tych kontaktów, a niekiedy też

dotowanie wspólnie realizowanych projektów. We współpracy bliźniaczej gmin spoza obszarów granicznych, w przeciwieństwie do realizacji transgranicznych, mniejsze znaczenie mają takie dziedziny jak: gospodarka komunalna, infrastruktura, ekologia i ochrona środowiska, wspieranie przedsiębiorczości.

Zaangażowanie się samorządów gmin we współpracę z partnerami wymusza zmiany w strukturze i funkcjonowanie gmin wpływa na intensyfikację działań promocyjnych gminy i jej umiędzynarodowienie. Pozwala również na dokonanie rozmaitych porównań funkcjonowania samorządu gminnego w Polsce i w Europie

ROZDZIAŁ IV

4. DOŚWIADCZENIA I PRAKTYKI WSPÓŁPRACY

TRANSGRANICZNEJ MIASTA CHEŁM JAKO MIASTA LEŻĄCEGO NA GOSPODARCZYM SZLAKU MIĘDZY WSCHODEM I ZACHODEM

Współpraca transgraniczna to rodzaj współpracy międzynarodowej. Podstawowe założenia współpracy transgranicznej to bliskość kontaktów sąsiedzkich oraz lokalny (lub regionalny) poziom współdziałania. Współpraca transgraniczna jest niezwykle istotna z punktu widzenia kontaktów przygranicznych, bowiem jest podstawowym elementem wspierającym integrację, m.in. sprzyja rozwojowi kontaktów w ramach współpracy transgranicznej w ochronie środowiska, transporcie i w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego.

Współpraca transgraniczna stanowi istotny element polityki rozwoju polskich województw. Zapewnia przepływ doświadczeń pomiędzy regionami z różnych państw, a tym samym wspiera działania zmierzające do podniesienia jakości funkcjonowania instytucji samorządowych; ułatwia rozwój turystyki; zapewnia koordynację rozbudowy infrastruktury po obu stronach granicy państwowej; prowadzi do kulturowego i edukacyjnego rozwoju regionu; jest narzędziem promocji. Wszystkie te funkcje spełniane przez współpracę międzynarodową regionów sprawiają, że przyczynia się ona także do rozwoju gospodarczego.

Miasto Chełm jest drugim co do wielkości miastem w Województwie Lubelskim. Leży na strategicznym szlaku komunikacyjnym systemu korytarzy transportowych, w pobliżu granicy z Ukrainą, na prastarym szlaku handlowym biegnącym z Warszawy przez Lublin i dalej do Kijowa. Jest ważnym węzłem komunikacyjnym. Przez miasto przebiega droga międzynarodowa S-12. Drogowy i kolejowy międzynarodowy szlak tranzytowy, który przebiega przez Chełm łączy Europę Zachodnią ze Wschodem, co stwarza bardzo dobre warunki komunikacyjne. Obecnie miasto zajmuje obszar 35,29 km² i liczy ponad 67 887 mieszkańców. Chełm znajduje się na obszarze Związku Transgranicznego Euroregion Bug, który skupia województwo lubelskie w Polsce, obwód brzeski na Białorusi, obwód wołyński oraz dwa rejony z obwodu lwowskiego na Ukrainie.

Współpraca transgraniczna jest elementem integracji gospodarczej, tym samym można ją uznać za czynnik rozwoju gospodarczego. Współcześnie współpraca transgraniczna uznawana jest również za czynnik rozwoju ze względu na jej znaczenie jako narzędzia pozyskiwania i wymiany informacji. W tym sensie samorządy regionalne nawiązują kontakty międzynarodowe realizują podstawowy cel integracji europejskiej, jakim jest stymulowanie rozwoju społeczno - gospodarczego.

Wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, polska wschodnia granica stała się jednocześnie granicą całej Unii. Dlatego też, współpraca z regionami z państw wschodnioeuropejskich nabrała nowego znaczenia. Konieczny jest rozwój współpracy przygranicznej, rozbudowa infrastruktury granicznej, turystycznej i służącej ochronie środowiska, jak również przekazanie polskich doświadczeń regionom wschodnich sąsiadów Polski. Jest to ważny element zapobiegania procesowi marginalizacji wschodnich województw Polski. Rozwój współpracy zagranicznej polskich województw z ich wschodnimi sąsiadami należy uznać za warunek konieczny dla wzrostu ich atrakcyjności inwestycyjnej, przemyślanej rozbudowy infrastruktury transportowej, a w konsekwencji rozwoju gospodarki. Jest on również niezbędnym elementem rozwoju kulturowego i politycznego.

Zasadniczym celem współpracy transgranicznej jest zniesienie barier wynikających z istnienia granic państwowych.

Oficjalna współpraca miasta Chełm i Kowla datuje się od 1996 roku tj. od podpisania Porozumienia o współpracy miast Chełm w Rzeczypospolitej Polskiej i Kowel na Ukrainie.⁸²

Pomiędzy miastami Chełm i Kowel prowadzona jest współpraca w następujących dziedzinach:

- ochrony środowiska oraz kształtowanie świadomości ekologicznej społeczeństwa;
- gospodarki mieszkaniowo-komunalnej;
- architektury i rozwoju budownictwa;
- ochrony zdrowia i opieki społecznej;
- oświaty i wychowania;
- kultury, sportu i turystyki.

⁸² Uchwała nr XXV/180/96 Rady Miejskiej w Chełmie z dnia 20 marca 1996 r. w sprawie zawarcia porozumienia o współpracy między Rzeczypospolitej Polskiej i Kowel na Ukrainie, Załącznik do uchwały, Porozumienie o współpracy miast Chełm w Rzeczypospolitej Polskiej i Kowel na Ukrainie.

Współpraca ta odbywa się na wielu płaszczyznach i formach m.in.:

-wymiana delegacji organów samorządu lokalnego, przedsiębiorstw, placówek oświatowych, kulturalnych i sportowych,

Współpraca transgraniczna to współpraca sąsiedzka przylegających do siebie regionów graniczących, współpraca władz szczebla regionalnego i lokalnego, organizacji lub instytucji reprezentujących obszary graniczne. Zasadniczym celem współpracy transgranicznej MIASTA CHEŁM jest promocja kultury i turystyki oraz rozwój gospodarczy w regionie przygranicznym.



Rys. Położenie geograficzne Chełma i Kowla

Miasto Chełm i Kowel od 1999 roku realizują wspólne projekty współfinansowane ze środków Unii Europejskiej, w ramach Programu Sąsiedztwa Polska – Białoruś - Ukraina INTERREG IIIA/Tacis CBC 2004-2006. Jubileusz X-lecia podpisania umowy partnerskiej Chełm – Kowel”. W ramach realizacji projektu zorganizowano uroczystości jubileuszowe o charakterze kulturalnym i rozrywkowym, wystawa fotografii i wydawnictw promujących atrakcje turystyczne pogranicza i Międzynarodowe konferencje naukowe na temat aspektów

współpracy transgranicznej.

Dzięki realizacji projektu osiągnięto następujące wskaźniki rezultatów:

- Międzynarodowa konferencja Pt. „Wyzwania współpracy transgranicznej Polska – Ukraina 2006” - w dwudniowej konferencji udział wzięło 100 osób;
- kulturalna impreza w centrum miasta (występy zespołów z Kowla i Chełma) – wzięło udział 15 grup artystycznych, liczba odbiorców wydarzeń wyniosła 5000 osób;
- Międzynarodowy Turniej Miast Partnerskich – w dwudniowym turnieju wzięło udział łącznie 2500 sportowców oraz kibiców;
- Materiały pokonferencyjne – 400 osób, które skorzystały z materiałów pokonferencyjnych;
- Za pośrednictwem publikacji promocyjnych informacja o projekcie dotarła do 3000 osób z obszaru Euroregionu Bug;
- Wystawa fotografii i wydawnictw promujących atrakcje pogranicza – wystawę odwiedziło 200 osób.⁸³

Wyżej wymieniony projekt „Jubileusz X-lecia podpisania umowy partnerskiej Chełm - Kowel” był projektem podsumowującym 10-letnią współpracę pomiędzy Chełmem a Kowlem, a przedsięwzięcia w ramach tego projektu miały sprzyjać dalszej współpracy kulturalnej, turystycznej i gospodarczej między miastami Chełm i Kowel.

Innym projektem transgranicznym był projekt pn. „Polsko-Ukraiński Ośrodek Rozwoju Gospodarczego”- Program Sąsiedztwa Polska – Białoruś – Ukraina INTERREG IIIA. Działanie 2.1 Wzmocnienie instytucjonalnej współpracy transgranicznej oraz podniesienie jakości kapitału ludzkiego⁸⁴, W ramach realizacji projektu zorganizowano trzy międzynarodowe imprezy wystawiennicze a mianowicie:

- Międzynarodowa Wystawa Gospodarcza branży spożywczej, „Wschodnie Inicjatywy Gospodarcze”,

⁸³ Dane Urzędu Miasta Chełm

⁸⁴ Uchwała Nr XLV/530/06 Rady Miasta Chełm z 29 września 2006r. w sprawie uznania za celowe przystąpienie Miasta Chełm do realizacji projektu pt. „Transgraniczne Spotkania Gospodarcze” współfinansowanego ze środków unii Europejskiej z Europejskiego Funduszu Regionalnego w ramach Programu Sąsiedztwa Polska – Białoruś Ukraina INTERREG IIIA/TACIS CBC 2004-2006. Priorytet 2. Rozwój kapitału ludzkiego i instytucjonalnych form współpracy transgranicznej oraz prawa bezpieczeństwa na granicach Unii Europejskiej, Działanie 2.1 Wzmocnienie instytucjonalnej współpracy transgranicznej oraz podniesienie jakości kapitału ludzkiego

- Międzynarodowa Wystawa Gospodarcza branży budowlanej „Wschodnie Inicjatywy Budowlane”,
- Międzynarodowa Wystawa Gospodarcza „Wschodnie Inicjatywy Gospodarcze” – wystawa wielobranżowa.⁸⁵

W ramach przedmiotowego projektu zorganizowano trzydniowe szkolenia na temat:

- „Dopuszczalnych przez prawo ukraińskie form działalności gospodarczej”
- „Statusu cudzoziemca na Ukrainie oraz uzyskanie wymaganych prawem zezwoleń
- związanych z pobytem, handlem oraz prowadzeniem działalności gospodarczej”
- „Ukraińskich regulacji prawnych dotyczące handlu zagranicznego”

W szkoleniach uczestniczyło łącznie 453 osoby.

Ponadto były zorganizowane trzy, jednodniowe seminaria na temat:

- „Wymiany handlowej pomiędzy Polską a Ukrainą”
- „Ukraińskich regulacji prawnych dotyczących handlu zagranicznego,,
- „Zasad organizacyjno-prawnym inwestowania na Ukrainie”

W seminariach uczestniczyło łącznie 103 osoby.

Priorytetowym punktem projektu był Punkt Doradztwa utworzony w Chełmie przy ul. Obłońskiej 20, gdzie odbywały się godziny doradcze: jak założyć działalność gospodarczą na Ukrainie. Z doradztwa skorzystało 99 osób.⁸⁶

W okresie 11-13 kwietnia 2008r. została zorganizowana w Miejskiej Hali Sportowej Międzynarodowa Wystawa Gospodarcza „Wschodnie Inicjatywy Gospodarcze”. Swoją ofertę mieszkańcom zaprezentowało 62 wystawców krajowych i zagranicznych, wystawę zwiedziło około 2500 gości z Polski, Litwy i Ukrainy, rozdano około 280 sztuk katalogów wystawienniczych. W ramach prowadzonej przez Miasto Chełm promocji gospodarczej wydano poradnik dla przedsiębiorców „Vademecum polskiego przedsiębiorcy na Ukrainie”. W publikacji poruszane są kwestie związane ze specyfiką zakładania i prowadzenia

⁸⁵ Zarządzenie Nr 170/07 Prezydenta Miasta Chełm z dnia 06 lipca 2007r. w sprawie szczegółowej procedury realizacji projektu Pt. „Transgraniczne spotkania Gospodarcze” współfinansowanego ze środków Unii Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Programu Sąsiedztwa polska – Białoruś Ukraina INTERREG IIA/TACIS CBC 2004-2006.

⁸⁶ Dane Urzędu Miasta Chełm

działalności gospodarczej na Ukrainie⁸⁷.

Wynikiem tejże współpracy jest wzrost liczby prywatnych podmiotów gospodarczych, głównie w zakresie handlu i usług nastawionych na gości zza granicy. Z upływem czasu współpraca ta nabiera coraz bardziej cech zorganizowanej działalności. Służą temu liczne umowy na szczeblu lokalnym lub regionalnym np. pomiędzy miastami przygranicznymi. W umowach tych przewiduje się współpracę gospodarczą polegającą na: tworzeniu izb przemysłowo- handlowych, pośrednictwie między podmiotami gospodarczymi, współpracy w dziedzinie energetyki, zagospodarowaniu przejść granicznych, rozbudowie i budowie stacji benzynowych, moteli, restauracji.

W dziedzinie kultury, sportu i turystyki zrealizowano projekt pod nazwą „Rozwój turystyki aktywnej w regionie przygranicznym” – Celem przedsięwzięcia było zwiększenie atrakcyjności turystycznej Euroregionu Bug oraz promocja aktywnego wypoczynku jego mieszkańców. Działania tego projektu sprzyjały zacieśnianiu więzi, przełamywaniu barier oraz zapoznaniu się z dorobkiem kulturalnym, sportowym oraz tradycjami aktywnego wypoczynku mieszkańców miast Chełma i Kowla.

W ramach projektu zorganizowano turniej rekreacyjno- sportowy miast pogranicza, oznakowano dwie nowe, turystyczne trasy rowerowe oraz odbył się rajd rowerowy promujący te trasy. Zorganizowano również otwarte spotkania dotyczące turystyki aktywnej w regionie przygranicznym.

W celu zwiększenia atrakcyjności turystycznej Euroregionu Bug zamontowany został w centrum miasta infokiosk, który zapewnia informację na temat lokalizacji obiektów na mapie, pogody, rozkładu jazdy środków transportowych oraz adresów hoteli. W ramach promocji imprez zaplanowanych w projekcie prowadzono akcję informacyjną w radio, jak i w prasie regionalnej, lokalnej i ogólnopolskiej.⁸⁸

W okresie lipiec 2007 – marzec 2008 zrealizowano projekt pod nazwą „Turystyka na pograniczu - szansą rozwoju regionu” z Europejskiego Funduszu Rozwoju Gospodarczego, Z programu Sąsiedztwa PL-BY-UA INTERREG IIIA/ TACIS CBC 2004-2006,

Priorytet 2 Rozwój kapitału ludzkiego i instytucjonalnych form współpracy transgranicznej oraz poprawa bezpieczeństwa na granicach Unii Europejskiej, w ramach realizacji

⁸⁷ Dane Urzędu Miasta Chełm

⁸⁸ Opracowanie własne

przedmiotowego projektu powstało Centrum Informacji Turystyki Transgranicznej, które zakłada stworzenie warunków do powstawania nowych miejsc pracy poprzez gromadzenie i rozpowszechnianie informacji dotyczących atrakcji turystycznych regionu przygranicznego oraz podmiotów gospodarczych działających w tej branży.

Przeprowadzono szkolenia przewodników turystycznych w formie seminarium i wykładów z dziedziny turystyki połączone z podróżą studyjną, którego zadaniem było dostarczenie wiedzy uczestnikom i kształtowanie umiejętności do stworzenia i doskonalenia lokalnych markowych produktów turystycznych oraz zapoznania się z uwarunkowaniami podjęcia działalności gospodarczej w hotelarstwie i turystyce.

W trakcie projektu zorganizowano festiwal kuchni kresowej i produktu regionalnego, który pozwolił na zapoznanie się oraz kultywowanie lokalnych tradycji i obyczajów a także integrację miejscowego środowiska i wspólne działanie w zakresie promowania oryginalnych produktów rolnych oraz żywności lokalnej. Uczestniczyło 1000 osób.⁸⁹

Atrakcją w ramach projektu był zorganizowany spływ kajakowy pn. „Uherką do Bugu“, który pozwolił na propagowanie turystyki kajakowej jako produktu o bardzo modnym i dynamicznie rozwijającym się nurcie wypoczynku aktywnego, co w przyszłości umożliwi powstanie szeregu sieci usług towarzyszących tej formie spędzania czasu oraz odpowiedniej infrastruktury w regionie przygranicznym Polski i Ukrainy.

Dzięki realizacji projektu osiągnięto następujące wskaźniki rezultatów:

- zorganizowano stałą wystawę pn. „Sztuka socrealizmu“, która pozwoliła nawiązać bezpośrednie kontakty pomiędzy partnerami projektu jak i jednostkami działającymi w sferze turystyki oraz wskazała kierunki uatrakcyjniania obiektów turystycznych,
- wykonano oznakowania wodnego szlaku kajakowego, które usprawni przemieszczanie się turystów.
- stworzono podstrony internetowe Centrum Informacji Turystyki Transgranicznej,
- stworzono bazę informacji.
- zakupiono 3. infokioski, które przyczyniły się do bezpośredniego i sprawnego dostępu turystów do oferty turystycznej,
- wydano album regionu przygranicznego prezentującego wielokulturowość

⁸⁹ Dane Urzędu Miasta Chełm

i wieloetniczność,

- wydrukowano mapy szlaków turystycznych, w celu usprawnienia poruszania się turystów w regionie przygranicznym,
- wykonano znaki drogowe dojazdów do głównych punktów turystycznych, które usprawniły przemieszczanie się turystów drogowych,
- opublikowano cykl artykułów prasowych, których zadaniem było informowanie i promocję realizowanych działań projektu oraz walorów turystycznych regionu przygranicznego⁹⁰.

Niezwykle istotna jest współpraca w modernizacji i budowie sieci komunikacyjnych, podniesieniu standardu dróg i mostów. Obok usprawnień w ruchu międzynarodowym ważne są również działania zmierzające do budowy powiązań aby połączyć ze sobą miasta nadgraniczne oraz poprawić spójność obszaru. Przeprowadzone na pograniczu ukraińsko-polskim badania, koncentrują się na poszukiwaniu efektywnych, przykładowych i organizacyjnych rozwiązań w sferze społeczno-politycznej i ekonomicznej współpracy transgranicznej.

Do chwili obecnej współpraca transgraniczna koncentrowała swoją działalność na następujących zagadnieniach współpracy euroregionalnej;

- 1) utworzenie nowych przejść granicznych i modernizacja już istniejących na granicy polsko-ukraińskiej i polsko-białoruskiej.
- 2) wprowadzenie obowiązku wizowego dla obywateli Ukrainy i Białorusi, w związku z akcesją Polski do UE.
- 3) rozszerzenie współpracy bezpośredniej samorządów i spotkań partnerskich organizacji i instytucji;
- 4) działania na rzecz ochrony środowiska:
 - Program „Czysty Bug”,
 - program „Transgraniczne Obszary Chronione” (Międzynarodowy rezerwat Biosfery „Polesie Zachodnie”),
 - Wspólny projekt w zakresie ochrony środowiska i czystości wód granicznych, realizowany w ramach programu TACIS;
- 5) przedsięwzięcia gospodarcze: organizowanie imprez handlowych dla podmiotów gospodarczych ,

⁹⁰ Dane Urzędu Miasta Chełm

- 6) przygotowywanie wspólnych wydawnictw euroregionalnych (biuletyny, foldery, opracowania statystyczne).



Rys. Rozmieszczenie euroregionów

Dzięki Funduszowi Małych Projektów nawiązano na terenie Euroregionu transgraniczne kontakty w wielu sferach a imprezy finansowane ze środków Funduszu umożliwiły mieszkańcom po obu stronach granicy (poprzez bezpośrednie spotkania) wymianę doświadczeń, zniwelowanie uprzedzeń, rozwój struktur transgranicznych oraz działalności kulturalnej i sportowej.

Fundusz Małych Projektów ma także na celu promowanie idei integracji europejskiej wśród społeczności lokalnej. Właśnie tej formie bezzwrotnej pomocy finansowej społeczności lokalne, niekiedy po raz pierwszy, poznają bezpośrednio korzyści płynące z przystąpienia do Unii Europejskiej i z unijnego priorytetu, jakim jest rozwój lokalny.

Fundusz Małych Projektów daje możliwość wsparcia finansowego m.in. współpracy transgranicznej. Przyznana przez Władzę Wdrażającą kwoty zostały rozdysponowane na projekty z różnych dziedzin. Większość projektów obejmowała wymianę kulturalną, sportową, naukową. Były również realizowane i takie, które powoływały centra informacji

i współpracy w wielu dziedzinach, również gospodarczej. Zrealizowano też wiele wydawnictw informacyjno – promocyjnych⁹¹. Wszystkie te działania pozwoliły na zainicjowanie lub rozwijanie współpracy na terenach przygranicznych Polski, Białorusi, Ukrainy. Wiele imprez towarzyszących projektom prezentowały i komentowały regionalne środki masowego przekazu (prasa, radio, telewizja). Dzięki realizacji projektów wzrosła rola i znaczenie współpracy transgranicznej a Sekretariat stał się ośrodkiem informacji i pomocy w realizowaniu i rozliczaniu projektów. Umacnianie dobrosąsiedzkich więzi oraz współpraca różnych organizacji stanowi pomost między Zachodem i Wschodem w odbiorze i przekazywaniu takich wartości jak przyjaźń, tolerancja i poszanowanie dla odmiennej kultury, tradycji i języka. Kontynuacja realizacji projektów z Funduszu Małych Projektów pozwoli na rozszerzenie współpracy transgranicznej w naszym regionie.

Dotychczasowa współpraca ze stroną ukraińską prowadzona była głównie na płaszczyźnie turystyki kulturowej. W celu rozszerzenia współpracy o turystykę ekologiczną niezbędne było zainicjowanie wymiany doświadczeń oraz działań promujących niezwykle cenne walory przyrodnicze występujące w obszarze przygranicznym po obu stronach Bugu, w tym na obszarach leżącego w pobliżu Chełma Poleskiego Parku Narodowego oraz położonego niedaleko Kowla Szackiego Parku Narodowego. W wyniku podjętej współpracy powstał projekt „Ekoturystyka bez granic -turystyka ekologiczna w regionie przygranicznym Chełm- Kowel”, ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweskiego Mechanizmu Finansowego, Priorytet 2.9 Polityka Regionalna i Działania Transgraniczne.⁹² Założeniem projektu jest wymiana informacji i doświadczeń poprzez realizację różnorodnych przedsięwzięć z zakresu transgranicznej turystyki ekologicznej z wykorzystaniem walorów Poleskiego parku Narodowego (Polska) i Szackiego Parku Narodowego (Ukraina) . Realizację projektu zaplanowano na okres 16 miesięcy od podpisania umowy w maju 2009 r. do końca lipca 2010r.

Dodatkowo w 2009 roku Miasto pozyskało środki w ramach osi priorytetowej VII: Kultura, turystyka i współpraca międzynarodowa, działania 7.3: Współpraca międzyregionalna,

91 Sekretariat Strony Polskiej Euroregionu Bug w Chełmie, sprawozdania z realizacji projektów.

92 Uchwała Nr XX/162/08 Rady Miasta Chełm z 3 marca 2008r. w sprawie uznania za celowe przystąpienie miasta Chełm do realizacji projektu Pt. „Ekoturystyka bez granic – turystyka ekologiczna w regionie przygranicznym Chełm - Kowel”, współfinansowanego ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweskiego Mechanizmu Finansowego priorytet 2.9 Polityka Regionalna i Działania Transgraniczne (zmieniona uchwałą Nr XXI/188/08 rady miasta Chełm z 25 kwietnia 2008r.), Zarządzenie Nr 712/09 Prezydenta miasta Chełm z dnia 4 maja 2009r. w sprawie szczegółowej procedury realizacji projektu Pt. „Ekoturystyka bez granic - turystyka ekologiczna w regionie przygranicznym Chełm – Kowel”.

Kategoria I: partnerskie inicjatywy międzynarodowe ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013 na projekt „Jesteśmy razem – młodzi w Europie”, Planowany termin realizacji to 4 stycznia 2010 – 28 lutego 2011.⁹³

Przedmiotowy projekt współpracy międzyregionalnej realizowany będzie przez miasta Chełm, Liepaja (Republika Łotwy) oraz miasto partnerskie Utena (Republika Litwy). Ze względu na położenie geograficzne w regionie nadbałtyckim, możliwe będzie nawiązanie trwałej i efektywnej współpracy międzyregionalnej.

Biorąc pod uwagę ponadlokalny obszar oddziaływania Projektu, niewątpliwie przyczyni się on do promocji i rozwoju współpracy międzyregionalnej Chełma a tym samym Lubelszczyzny.

Projekt ma na celu podniesienie konkurencyjności Miasta Chełm poprzez nawiązanie współpracy międzynarodowej w obszarze środowisk młodzieżowych oraz wykreowanie dla nich interesujących ofert i stworzenie alternatywnych form spędzania wolnego czasu. Organizacja konferencji przy udziale partnerów projektu, pozwoli na przybliżenie szeroko rozumianej kultury hip-hop w Europie jako alternatywnej formy spędzania wolnego czasu oraz przedstawienie historii i elementów składowych budujących kulturę młodzieżową. W ramach projektu uwzględniono zorganizowanie warsztatów szkoleniowo artystycznych. Dodatkowym uzupełnieniem zajęć będą seminaria, które swoją tematyką obejmą między innymi: bezpieczne spędzanie wolnego czasu, historię każdej dziedziny oraz zapoznanie z podstawowymi technikami malarskimi, tanecznymi i tworzeniem muzyki. W ramach Projektu zaplanowano również organizację imprezy plenerowej pod nazwą „Pozytywna kultura młodych Europejczyków – Festiwal”, w której udział weźmie młodzież z państw Unii Europejskiej.

Kolejnym istotnym wydarzeniem jest wizyta studyjna przedstawicieli miasta Chełm oraz grupy młodzieży w miastach uczestniczących w projekcie. Wyjazd umożliwi rozszerzenie współpracy międzyregionalnej na szczeblu władz samorządowych oraz grup młodzieży. Realizacja projektu przyczyni się do: podniesienia atrakcyjności regionu lubelskiego na arenie międzynarodowej oraz rozwoju potencjału ludzkiego poprzez kształtowanie zdrowego i światłego społeczeństwa obywatelskiego.

⁹³ Uchwała Nr XXXIX/356/09 Rady Miasta Chełm z dnia 23 września 2009r. w sprawie przystąpienia Miasta Chełm do realizacji projektu Pt. „jesteśmy razem – młodzi w Europie” współfinansowanego z e środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007 - 2013

Zakończenie

Przedstawione w pracy rozważania pozwalają na dokonanie oceny udziału samorządu terytorialnego w stosunkach międzynarodowych z punktu widzenia jego miejsca i roli w europejskim procesie integracji i współpracy międzynarodowej. Samorząd terytorialny jest bardzo ważnym, liczącym się uczestnikiem stosunków międzynarodowych.

Rolę samorządu terytorialnego we współpracy międzynarodowej możemy poznać, wglębiwszy się w siatkę pojęciową dotyczącą różnych przejawów międzynarodowej aktywności samorządu. Najmniej kontrowersji w sensie pojęciowym budzi kwestia współpracy transgranicznej, Z punktu widzenia wymiaru międzynarodowego samorządu terytorialnego, będącego głównym podmiotem współpracy transgranicznej, istotne znaczenie mają następujące składniki analizowanych definicji :

sąsiedzka współpraca obszarów i władz w regionach przygranicznych,

szeroko zakreślone ramy podmiotów - jednostki, urzędu i organy realizujące zadania lokalne i regionalne,

trzymanie się we współpracy transgranicznej ram właściwości wspólnot i władz terytorialnych, określonych przez prawo wewnętrzne.

W odróżnieniu od relacji transgranicznych we współpracy międzynarodowej kwestia regionów nie jest wcale tak jednoznaczna. Posługiwanie się dość powszechnie w literaturze, oraz w praktyce określeniami: „współpraca regionalna”, „współpraca międzyregionalna”, „międzynarodowa współpraca regionów” może sugerować, że istnieje jeden ukształtowany model regionu, zarówno w sensie teoretycznym, jak i prawnoustrojowym. Różne jest rozumienie pojęcia „region” w poszczególnych naukach, różna jest również pozycja ustrojowa regionu w poszczególnych krajach. W praktyce polityczno - prawnej krajów europejskich występują dość zróżnicowane modele struktur terytorialno – administracyjnych. Nie ma również jednolitego modelu ustrojowego regionu jako instytucji polityczno - prawnej.

Samorząd terytorialny na poziomie regionalnym nie ma jeszcze zbyt długiej tradycji we współczesnej Polsce. Tym niemniej jego wymiar międzynarodowy od początku jego ustanowienia został prawnie wyraźnie nakreślony. Samorząd województwa jako instytucjonalny wymiar regionalnej wspólnoty samorządowej, ma zgodnie z wolą racjonalnego ustawodawcy, wszystkie niezbędne instrumenty pozwalające społeczności

regionalnej na aktywne uczestnictwo w życiu międzynarodowym. Możliwość uchwalania długookresowej strategii współpracy zagranicznej województwa, wchodzenia w porozumienia dwu i wielostronne na poziomie regionalnym oraz prawo do przystępowania do międzynarodowych struktur współpracy regionalnej to wystarczające ramy instytucjonalne współpracy zagranicznej regionalnej wspólnoty.

W Europie ukształtowały się standardy prawne współpracy międzynarodowej samorządu terytorialnego na poziomie lokalnym i regionalnym. Są one przede wszystkim dziełem Rady Europy. W mniejszym stopniu w tworzeniu międzynarodowych norm współpracy transgranicznej i międzynarodowej współpracy regionów uczestniczy Unia Europejska. Pośrednio zaś – drogą artykułowania i promowania interesów społeczności lokalnych i regionalnych w tworzeniu wielostronnych rozwiązań prawnych uczestniczyły organizacje niezależne, pozarządowe organizacje międzynarodowe, skupiające regionalne i lokalne władze terytorialne.

W warunkach polski, z początkiem lat dziewięćdziesiątych XX wieku międzynarodowa działalność jednostek samorządu terytorialnego na szczeblu lokalnym była przez państwo tolerowana, następnie przez wiele lat opierała się wyłącznie na postanowieniach prawa międzynarodowego, a dopiero w roku 2000 do kompetencji rady gminy ustawowo wpisano podejmowanie uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw, wzmacniając w sposób wyraźny jego wymiar międzynarodowy. Znaczące usprawnienia w zakresie współpracy z partnerami zagranicznymi na poziomie regionalnym uzyskał samorząd województwa. Generalnie można powiedzieć, iż wypracowane w Polsce regulacje prawne pozwalające na międzynarodową aktywność samorządu terytorialnego mają charakter rozszerzający suwerenność samorządu na arenie międzynarodowej i odpowiadają duchowi regionalizmu, pojmowanego jako forma przestrzennej dystrybucji władzy na różne poziomy systemu politycznego.

Bibliografia

Wykaz źródeł

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz.U. Z 1997r., Nr 78 poz.483)

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

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach. (Dz. U. Nr 20, poz. 104 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 22 marca 1990r. O terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. Nr 21, poz.123 z późn. zm, znowelizowana 8 sierpnia 1996r. (Dz. U. Nr 106, poz. 498).

Traktat między Rzeczypospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisany w Bonn dnia 17 czerwca 1991 r. (Dz. U. Z 1992r., Nr 14, poz. 56)

Umowa między Rzeczypospolitą Polską a Ukrainą o stosunkach prawnych na polsko-ukraińskiej granicy państwowej oraz współpracy i wzajemnej pomocy w sprawach granicznych, sporządzona w Kijowie dnia 12 stycznia 1993 r.(Dz. U. Z 1994r. Nr 63, poz. 267)

Oświadczenie Rządowe z dnia 1 kwietnia 1993 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Europejskiej konwencji ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, sporządzonej w Madrycie dnia 21 maja 1980 r.(Dz.U. Nr 61, poz 288).

Ratyfikowana Europejska Karta Samorządu Lokalnego w 1993r. Z moca obowiązująca od 1994r. (Dz.. U.Nr 124, poz.607)

Oświadczenie Rządu o ratyfikacji obowiązującej od 1994r (Dz.U. Nr 124, poz. 608)

Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czeską o wspólnej granicy państwowej, sporządzona w Pradze dnia 17 stycznia 1995r.(Dz. U. Z 1996r., Nr 46, poz. 205).

Umowa między Rzeczypospolitą Polską a Republiką Czeską o małym ruchu granicznym, sporządzona w Pradze dnia 17 stycznia 1995 r. (Dz. U. z 1996r., Nr 46, poz. 207).

Umowa między Rzeczypospolitą Polską a Republiką Słowacką o wspólnej granicy państwowej, sporządzona w Warszawie dnia 6 lipca 1995 r. (Dz. U. z 1996r., Nr 55, poz. 248).

Umowa między Rzeczypospolitą Polską a Republiką Słowacką o stosunkach prawnych i współpracy na wspólnej granicy państwowej, sporządzona w Warszawie dnia 6 lipca 1995 r. (Dz. U. z 1996r., Nr 55, poz. 250).

Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 1995 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie terytorialnym.(Dz. U. z 1996r. Nr 13, Poz.74 z późn. zm.).

Umowa między Rzeczypospolitą Polską a Republiką Słowacką o małym ruchu granicznym, sporządzona w Zakopanem dnia 6 grudnia 1996 r. (Dz. U. z 1997r., Nr 127, poz. 827).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. (Dz. U. Nr 91, poz. 576 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.(Dz. U. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.).

Umowa między Rzeczypospolitą Polską a Republiką Litewską o wspólnej granicy państwowej, stosunkach prawnych na niej obowiązujących oraz o współpracy i wzajemnej pomocy w sprawach granicznych, sporządzona w Wilnie dnia 5 marca 1996 r..(Dz. U.z 1999r., Nr 22, poz. 199).

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

Literatura

Pietraś Z.I., *Podstawy teorii stosunków międzynarodowych*, Lublin 1986.

Praca zbiorowa, *Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych oraz materiały informacyjne, dokumentacyjne i metodyczne*, Warszawa 1996.

Bednarski R., *Polityka Ekologiczna W Euroregionie Sprewa – Nysa – Bóbr*, Warszawa, 1996.

- Zieliński M., *Współpraca transgraniczna między władzami lokalnymi państw Unii Europejskiej*, Toruń 1997.
- Polski J., *Strategia rozwoju Euroregion Bug*, Lublin, 1997.
- Dąbski J., *Studium kierunków zagospodarowania przestrzennego Euroregionu Bug*, Lublin, 1997.
- Bałtowski M., *Regiony, Euroregiony, rozwój regionalny*, Lublin 1997.
- Brzozowski A., *Związki Bliźniacze. Współpraca Międzynarodowa samorządów lokalnych*, Poznań, 1998.
- Toczyński W., *Międzynarodowa współpraca regionów*, Gdańsk 1998.
- Malendowski W., Ratajczak M., *Euroregiony. Pierwszy krok do integracji europejskiej*, Wrocław 1998.
- Praca zbiorowa, *Współpraca transgraniczna 1991 – 1999*, Jelenia Góra, 1999.
- Jóskowiak K., *Przegląd współpracy transgranicznej i międzynarodowej*, Warszawa 1999.
- Malendowski W., Ratajczak W., *Euroregiony – mosty do Europy bez granic*, Warszawa 2000.
- Praca zbiorowa, *Praktyczny podręcznik współpracy transgranicznej*, 2000.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001.
- Leoński Z., *Samorząd Terytorialny w RP*, Warszawa 2001.
- Muszyński M., *Traktat o Unii Europejskiej z komentarzem, Bielsko – Biala*, 2001.
- Urząd Statystyczny, *Euroregiony na granicach polski 2001*, Wrocław.
- Kurczewski I., *Pogranicza a polska polityka zagraniczna*, Warszawa 2002.
- Krupa K., *Związki euroregionalne jako metoda rozwiązywania konfliktów społecznych w regionach nadgranicznych*, Rzeszów, 2002.
- Mickiewicz A., Mickiewicz B., Mickiewicz P., *Transgraniczna Współpraca polsko – niemiecka W Ochronie Środowiska Przyrodniczego*, Szczecin 2004.
- Wojtasik W., *Międzynarodowa współpraca regionalna województwa śląskiego*, Katowice 2004.
- Żelazo A., *Współpraca międzynarodowa gmin pogranicza*, Warszawa 2004.
- Rapacz A., *Współpraca i integracja w turystyce w euroregionie Nysa w perspektywie członkowska w Unii Europejskiej* Wrocław, 1004.
- Michałowska G., *Instytucjonalizacja wielostronnej współpracy kultur w Europie*, Warszawa 2004.

Mikołajczyk A., *Praktyka funkcjonowania euroregionów w państwach Europy Zachodniej* Warszawa 2005.

Mikułowski – Pomorski J., *Międzynarodowa Współpraca Gmin Bliźniaczych*, Warszawa, 2005.

Skorupska A., *Współpraca Międzynarodowa samorządu gminnego*, Warszawa 2005,

Jóskowiak K., *Samorząd terytorialny w procesie integracji europejskiej. Polskie doświadczenia i wnioski na przyszłość*, Katowice 2008.

Anderson M., *Transfrontier Co – Operation – History and Theory.*, s.78.

Czasopisma

Gierłowski W., *Zza między. Współpraca transgraniczna*, „Polish – Europe”, 1993, Nr 6.

Kuźmiar R., *Euroregion Karpacki - przesłanki powstania, uwarunkowania współpracy*, „Sprawy Międzynarodowe”, 1994, Nr 3.

Dolwidzi B., Czy polskie ustawodawstwo samorządowe odpowiada standardom europejskim?, „Samorząd Terytorialny” 1994, Nr 9.

Balcerowska A., Regiony europejskiej przestrzeni prawnej, *Samorząd Terytorialny*, Nr 7-8, 1998.

Paczyński W., Polska – Litwa -Wybrane aspekty rozwoju współpracy gospodarczej,” *Polski przegląd dyplomatyczny*”, 2001 Nr 2

Bednarski R., Analiza zasad funkcjonowania współpracy regionalnej państw Unii Europejskiej, „Samorząd Terytorialny” 2001, Nr 7-8.

Furmankiewicz M., *Funkcjonalno – przestrzenne sieci współpracy samorządów lokalnych*, „Studia Regionalne i lokalne” 2002, Nr 1.

Ciolek S., *Pogranicze zachodnie Polski w perspektywie integracji europejskiej*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, Nr 1

Dokumenty

Uchwała Nr XLV/530/06 Rady Miasta Chełm z 29 września 2006r. w sprawie uznania za celowe przystąpienie Miasta Chełm do realizacji projektu pt. „Transgraniczne Spotkania Gospodarcze” współfinansowanego ze środków unii Europejskiej z Europejskiego Funduszu Regionalnego w ramach Programu Sąsiedztwa Polska – Białoruś Ukraina INTERREG IIIA/TACIS CBC 2004-2006. Priorytet 2. Rozwój kapitału ludzkiego i instytucjonalnych form współpracy transgranicznej oraz prawa bezpieczeństwa na

granicach Unii Europejskiej, Działanie 2.1 Wzmocnienie instytucjonalnej współpracy transgranicznej oraz podniesienie jakości kapitału ludzkiego

Zarządzenie Nr 170/07 Prezydenta Miasta Chełm z dnia 06 lipca 2007r. w sprawie szczegółowej procedury realizacji projektu Pt. „Transgraniczne spotkania Gospodarcze” współfinansowanego ze środków Unii Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Programu Sąsiedztwa polska – Białoruś Ukraina INTERREG IIA/TACIS CBC 2004-2006.

Uchwała nr XXV/180/96 Rady Miejskiej w Chełmie z dnia 20 marca 1996 r. w sprawie zawarcia porozumienia o współpracy między Rzeczypospolitą Polską i Kowel na Ukrainie, Załącznik do uchwały, Porozumienie o współpracy miast Chełm w Rzeczypospolitej Polskiej i Kowel na Ukrainie.

Uchwała Nr XX/162/08 Rady Miasta Chełm z 3 marca 2008r. w sprawie uznania za celowe przystąpienie miasta Chełm do realizacji projektu Pt. „Ekoturystyka bez granic – turystyka ekologiczna w regionie przygranicznym Chełm - Kowel”, współfinansowanego ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweskiego Mechanizmu Finansowego priorytet 2.9 Polityka Regionalna i Działania Transgraniczne (zmieniona uchwałą Nr XXI/188/08 rady miasta Chełm z 25 kwietnia 2008r.), Zarządzenie Nr 712/09 Prezydenta miasta Chełm z dnia 4 maja 2009r. w sprawie szczegółowej procedury realizacji projektu Pt. „Ekoturystyka bez granic - turystyka ekologiczna w regionie przygranicznym Chełm – Kowel”.

Uchwała Nr XXXIX/356/09 Rady Miasta Chełm z dnia 23 września 2009r. w sprawie przystąpienia Miasta Chełm do realizacji projektu Pt. „jesteśmy razem – młodzi w Europie” współfinansowanego z e środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007 - 2013