

Idea zjednoczonej Europy przeżywała wznoszenia i porażki, miała swych rzeczników i zdrajców, bojowników i mediatorów. Wpłynęły na nią chrześcijańskie misje i wyprawy krzyżowe, wojny o niepodległość i następstwo tronu, spory dynastyczne i podziały terytorialne, przymierza europejskich władców i napoleońskie roszczenia do hegemonii, traktaty pokojowe w Wersalu, hitlerowska krucjata na rzecz „Nowej Europy”, tworzenie bloków militarnych i połączenie się państw zachodniej Europy w wyniku zimnej wojny. W końcu idea Europy wspólnot stała się historyczną rzeczywistością w „domu europejskim”.

Marie-Louise von Plessen, *Idee Europa: Entwürfe zum „Ewigem Frieden”*, Henschel Verlag, Leipzig 2003, s. 34.

Kazimierz Jóskowiak

Europejska współpraca terytorialna w prawie i polityce

1. Wprowadzenie

Tradycyjna współpraca międzypaństwowa, typowa dla wcześniejszych okresów historycznych, uzupełniana jest współcześnie nową siecią powiązań, między innymi pomiędzy społecznościami lokalnymi oraz regionalnymi w formie współpracy transgranicznej, partnerstwa gmin i miast oraz międzynarodowej współpracy regionów. Międzynarodowa aktywność władz i wspólnot lokalnych i regionalnych jest jednym z ważnych przejawów zmian tradycyjnego modelu stosunków międzynarodowych.

Współczesne otoczenie zewnętrzne państwa stało się tak skomplikowane, że można mówić nawet o regule zagęszczania się środowiska międzynarodowego. Na scenie międzynarodowej państwa nie są już jedynymi podmiotami. System międzynarodowy określany jest jako system wypełniany czy zagospodarowywany przez wielu aktorów.

W związku z tym uczestników stosunków międzynarodowych dzieli się na dwie podstawowe grupy – **państwa i uczestników pozapaństwowych**. Ta druga grupa obejmuje: **1).** narody, **2).** organizacje międzynarodowe i ruchy międzynarodowe, **3).** uczestnicy transnarodowi – przedsiębiorstwa, fundacje, kościoły, **4).** prywatne i terytorialne podmioty krajowe – m.in. partie polityczne, organizacje społeczne, władze i wspólnoty terytorialne.

Państwa są powszechnie uważane za najważniejszych, centralnych uczestników stosunków międzynarodowych. Po pierwsze - dlatego, że są elementarnymi jednostkami środowiska międzynarodowego, będącymi równocześnie najwyżej zorganizowanymi podmiotami zbiorowymi, włączającymi pod swoje zwierzchnictwo wszystkie jednostki i grupy społeczne; **po drugie** – stosunki między państwami są fundamentem całości stosunków międzynarodowych, decydujących o ich charakterze, stanie i rozwoju, **po trzecie** - państwa są najbardziej dynamicznymi i wpływowymi uczestnikami życia

międzynarodowego. Pozostałe podmioty działają w cieniu państw, zazwyczaj za ich pośrednictwem bądź przyzwoleniem milczącym lub wyraźnym.

W Europie Zachodniej po wojnie, a w Polsce i krajach Europy Środkowej po roku 1989 nastąpił żywiołowy wręcz rozwój kontaktów władz i wspólnot terytorialnych z partnerami zagranicznymi. Wyprzedził on znacznie powstawanie norm prawa wewnętrznego oraz międzynarodowego funkcjonalnie skierowanych na prowadzenie przez samorząd terytorialny współpracy międzynarodowej.

Jest rzeczą zrozumiałą, że owo międzynarodowe „pospolite ruszenie” samorządów nie powinno pozostać bez reakcji polityki. W pierwszym okresie rozwoju współpracy terytorialnej, szczególnie współpracy transgranicznej wspólnot i władz terytorialnych pierwszą reakcją polityki było milczące przyzwolenie. W miarę rozwoju współpracy transgranicznej, współpracy bliźniaczej gmin i miast, współpracy regionów **odnotować możemy w trzy zjawiska: po pierwsze** – polityczną akceptację dla zagranicznej aktywności samorządu terytorialnego; **po drugie** – dyplomatyczną ofensywę i aktywność państw na rzecz tworzenia międzynarodowych norm prawnych w zakresie współpracy lokalnej i regionalnej oraz stworzenia dwustronnych, w szczególności sąsiedzkich, międzypaństwowych ram prawnych dla współpracy transgranicznej; **po trzecie** – poszukiwanie form infrastruktury prawnej dla współpracy terytorialnej na obszarze Unii Europejskiej. Co z tego wyszło - jest właśnie przedmiotem niniejszego wystąpienia. W poszukiwaniu odpowiedzi wyróżniłbym cztery nurty:

1. Europejska współpraca terytorialna w pracach Rady Europy.
2. Kształtowanie instrumentów prawnych współpracy terytorialnej we Wspólnotach Europejskich i Unii Europejskiej.
3. Dwustronne i wielostronne porozumienia międzynarodowe w kwestii podstaw prawnych współpracy terytorialnej.

4. Kształtowanie prawa wewnętrznego państw.

2. Rada Europy w procesie budowy podstaw prawnych współpracy transgranicznej pomiędzy wspólnotami i władzami terytorialnymi

Nurt pierwszy w procesie kształtowania międzynarodowych podstaw prawnych dla współpracy wspólnot i władz terytorialnych w Europie stanowi działalność prawodawcza Rady Europy.

2.1 Europejska Konwencja Ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi

Pierwsza próba ustanowienia umowy ramowej o współpracy lokalnych i regionalnych samorządów datuje się z roku 1964. Projekt „Konwencji o europejskiej współpracy samorządów lokalnych”, co prawda przyjęty został przez Zgromadzenie Parlamentarne Europy, ale nie poparty w sposób wymagany w Komitecie Ministrów Rady Europy. Ponowna inicjatywa w tym zakresie podjęta w roku 1975 zakończyła się przyjęciem w lutym 1980 r. tekstu „Europejskiej Konwencji Ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi” i wyłożeniem do podpisu 21 maja 1980 roku w Madrycie.

Konwencja stała się dość szybko podstawą europejskiej współpracy transgranicznej, wskazując, iż współpraca między władzami lokalnymi i regionalnymi w Europie ułatwia skuteczną realizację ich celów, a w szczególności może przyczyniać się do poprawy stanu i rozwoju obszarów przygranicznych.

W Konwencji określono w formie załączników prawne i instrumentalne wzorce ram współpracy regionów przygranicznych. Załączniki nie mają charakteru wiążącego, jednak ich zamierzeniem było ułatwienie współpracy między wspólnotami a władzami terytorialnymi.

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 terytorialnymi. System wzorcowych porozumień międzypaństwowych miał umożliwić państwom nadanie współpracy transgranicznej pewnych, najbardziej korzystnych dla nich ram.

Konwencję Madrycką należy uznać za pierwszy znaczący krok w kierunku prawnego wzmocnienia współpracy terytorialnej w Europie. Państwa – strony Konwencji Ramowej zostały zobowiązane do wspierania transgranicznej współpracy samorządów terytorialnych. Niestety solidnej podstawy prawnej międzynarodowej współpracy terytorialnej władz i wspólnot terytorialnych Konwencja Madrycka nie stanowi. Zawiera ona bardzo ograniczone postanowienia prawnie wiążące. Tym niemniej modele umów międzypaństwowych w zakresie współpracy terytorialnej samorządów stały się ważnym wzorcem dla późniejszych umów międzynarodowych.

2.2 Europejska Karta Samorządu Lokalnego

Drugim ogólnoeuropejskim dokumentem, który stanowi podstawę prawną wymiaru międzynarodowego jednostek samorządu terytorialnego jest przyjęta 15 października 1985 roku przez Radę **Europy Europejska Karta Samorządu Lokalnego**. Karta sformułowała standardy organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego oraz stała się oficjalnym uznaniem prawa do samorządu na poziomie prawa międzynarodowego. Na mocy art. 10 „Społeczności lokalne, wykonując swoje uprawnienia mają prawo współpracować z innymi społecznościami lokalnymi oraz zrzeszać się z nimi – w granicach określonych prawem – w celu realizacji zadań, które stanowią przedmiot ich wspólnego zainteresowania”(art. 10 pkt 1). Społeczności lokalne mogą współpracować ze społecznościami innych państw na warunkach określonych przez prawo, a w szczególności przystępować do stowarzyszeń międzynarodowych (art. 10, pkt 3).

Oceniając obydwie akty praw międzynarodowego publicznego można z dzisiejszej perspektywy powiedzieć, iż **zasługą Konwencji Ramowej** o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi **była legalizacja rozwiniętych wcześniej już w Europie interakcji transgranicznych** oraz zobligowanie państw stron Konwencji - do popierania i ułatwiania współpracy transgranicznej m.in. w drodze zawierania bilateralnych umów i porozumień na szczeblu międzypaństwowym lub międzyrządowym. **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 madrycka „legalizuje” tę współpracę, a Europejska Karta Samorządu Lokalnego „mówi” o „prawie społeczności lokalnych” do aktywności międzynarodowej.

Wartość prawna obydwu dokumentów polega m.in. na tym, że: 1) stając się prawem wewnętrznym po ich ratyfikowaniu przez konkretne państwo, dokumenty te wypełniały lukę istniejącą w krajowych ustawodawstwach samorządowych, 2) określiły standard międzynarodowej aktywności samorządu lokalnego, 3) postulowane w obu dokumentach rozwiązania stały się impulsem dla władz prawodawczych w poszczególnych państwach do konstruowania w prawie wewnętrznym norm pozwalających na traktowanie struktur transgranicznych, jak również i innych powiązań międzynarodowych na poziomie lokalnym, jako podmiotów, których działalność ma umocowanie prawne i zagwarantowane możliwości realizacji konkretnych zadań.

3. Protokoły Dodatkowe do Europejskiej Konwencji Ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi

Kolejnymi krokami dotyczącymi regulacji prawnomiędzynarodowej w sferze współpracy transgranicznej było przyjęcie wypracowane w ramach Rady Europy dokumentów uzupełniających Konwencje Madrycką.

3.1 Pierwszy Protokół Dodatkowy do Konwencji Madryckiej

W rezultacie prac podjętych w ramach Komitetu Ekspertów ds. Współpracy Transgranicznej Rady Europy powstał, przyjęty 9 listopada 1995 r. Protokół Dodatkowy do Europejskiej Konwencji Ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi. W odniesieniu do zakresu normowania, w protokole **podjęto dwie zasadnicze kwestie:** określenie skutków prawnych w porządku prawa krajowego aktów podejmowanych w ramach współpracy transgranicznej oraz prawnego statusu organów współpracy powoływanych na podstawie porozumień transgranicznych.

Zasadnicza funkcja Protokołu oraz konsekwencje wejścia w życie jego postanowień polegają na tym, że do rangi norm prawa międzynarodowego podniesione zostają rozwiązania wzorcowe przewidziane dotychczas w wielu niewiążących prawnie schematach umów, porozumień i statutów zawartych w załączniku do Konwencji Madryckiej. Dotyczy to w szczególności tak istotnych kwestii, jak zasady uznawania w porządkach prawnych państw członkowskich wiążącej mocy prawnej zobowiązań i aktów transgranicznych oraz problemu osobowości prawnej struktur współpracy transgranicznej. W sumie, postanowienia Protokołu zwiększają suwerenność jednostek terytorialnych we współpracy transgranicznej. Do tej pory tylko 24 państwa podpisały Protokół i przeprowadziły procedurę jego ratyfikacji (Albania, Armenia, Austria, Azerbejdżan, Belgia, Bośnia Hercegowina, Bułgaria, Cypr, Francja, Niemcy, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Mołdowa, Monaco, Montenegro, Holandia, Norwegia, Rosja, Słowacja, Słowenia, Szwecja, Szwajcaria, Ukraina). **Pięć państw Protokół podpisało, ale nie**

przeprowadziło procedury ratyfikacyjnej (Gruzja, Islandia, Włochy, Portugalia, Rumunia).

3.2 Drugi Protokół Dodatkowy

Drugi Protokół Dodatkowy Rady Europy z 5 maja 1998 r. do Europejskiej Konwencji Ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi wspiera prawnie międzynarodową współpracę regionów. Dotyczy on współpracy międzyregionalnej (międzyterytorialnej), definiowanej jako skoncentrowane działanie mające na celu rozbudowę współpracy między samorządami dwu lub więcej państw, różniącej się od współpracy transgranicznej między sąsiadującymi przez granicę władzami. W istocie rzeczy Drugi Protokół rozszerza *mutatis mutandis* zastosowanie konwencji madryckiej i pierwszego Protokołu Dodatkowego na współpracę międzyregionalną. Niestety, nie zawiera on żadnych postanowień, które w jakiś specjalny sposób regulowałyby praktyczne problemy współpracy międzyregionalnej. 23 państwa podpisały Protokół i ratyfikowały (Albania, Armenia, Austria, Azerbejdżan, Belgia, Bośnia Hercegowina, Bułgaria, Cypr, Francja, Niemcy, Litwa, Luksemburg, Mołdowa, Monaco, Montenegro, Holandia, Norwegia, Rosja, Słowacja, Słowenia, Szwecja, Szwajcaria, Ukraina), 4 natomiast tylko podpisały (Gruzja, Islandia, Portugalia, Rumunia).

3.3 Trzeci Protokół Dodatkowy

Wszedł w życie 1 marca 2013 r. Przystąpiły do niego Niemcy, Szwajcaria, Słowenia, Ukraina Francja i Cypr. Stanowi podstawę do tworzenia i funkcjonowania trwałych struktur współpracy w formie Związków Współpracy Euroregionalnej, między innymi z udziałem jednostek samorządu terytorialnego.

4. Kształtowanie instrumentów prawnych współpracy terytorialnej we Wspólnotach Europejskich i Unii Europejskiej

Kwestia ustanowienia na poziomie Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej prawnego instrumentu ułatwiającego współpracę wspólnot i władz terytorialnych ma swoją historię. Po raz pierwszy idea związku terytorialnego z ponadgraniczną podmiotowością prawną pojawiła się w związku z reformą polityki regionalnej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej w latach siedemdziesiątych ubiegłego stulecia. W procesie reformowania wspólnotowej polityki regionalnej wzrosło zainteresowanie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej współpracą transgraniczną z udziałem społeczności lokalnych i regionalnych oraz władz terytorialnych. Sprzyjała temu przede wszystkim aktywność Parlamentu Europejskiego.

4.1 Inicjatywy Parlamentu Europejskiego

Na zamówienie Parlamentu przygotowano kilka opracowań na temat możliwych rozwiązań prawnoinstytucjonalnych wzmacniających współpracę terytorialną wspólnot i władz w kontekście reformowanej wówczas polityki regionalnej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Szczególne znaczenie mają raporty Gerlacha, Boota i Potschki.

W Raporcie Horsta Gerlacha z 1976 r., dotyczącym współpracy transgranicznej pojawiła się koncepcja ustanowienia zasad tworzenia stowarzyszeń transgranicznych z osobowością prawną. Chodziło o wprowadzenie do prawa wspólnotowego uregulowań prawnych, które stanowiłyby podstawę tworzenia publicznoprawnych stowarzyszeń transgranicznych, tzw. „Eurozwiązków” (ang. *Euroassociations*).

Propozycje zawarte w Raporcie Boota z 1983 r. były mniej rewolucyjne i ograniczały się do postulatu przystąpienie Wspólnoty Europejskiej *in corpore* do Konwencji Ramowej Rady Europy o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi (tzw. Konwencji Madryckiej) oraz wydanie dyrektywy zobowiązującej władze publiczne państw członkowskich do wzajemnej wymiany informacji i konsultacji na temat podejmowanych działań, które

mogłyby w sposób pośredni lub bezpośredni wpływać na sytuację regionów przygranicznych państw sąsiednich.

Raport Hansa Poetschki z 1986 r. dotyczył współpracy transgranicznej wzdłuż granic wewnętrznych Wspólnoty. Był również okazją do krytyki skierowanej pod adresem Rady za niezdolność do przyjęcia wspólnotowych ram prawnych współpracy transgranicznej pomiędzy lokalnymi i regionalnymi jednostkami terytorialnymi.

W oparciu o koncepcję Horsta Gerlacha, Parlament Europejski **przedłożył projekt Rozporządzenia Rady o tworzeniu transgranicznych związków regionalnych (Eurozwiązków).**

Najważniejsze rozwiązania o charakterze ustrojowym, które znalazły się w projekcie rozporządzenia w sprawie tworzenia transgranicznych związków regionalnych (**eurozwiązków**) **to:**

- umowny charakter porozumienia o utworzeniu eurozwiązku na czas określony lub nieokreślony;
- uznanie eurozwiązków za osoby prawne prawa wspólnotowego, a nie wewnętrznego państw członkowskich Wspólnoty oraz przyznanie im w każdym z państw członkowskich zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych o najszerszym zakresie przyznawanym osobom prawnym na mocy prawa krajowego;
- wyposażenie w kompetencje z zakresu władztwa publicznego.

Na tak daleko idące koncesje na rzecz wspólnot i władz terytorialnych w zakresie transgranicznej współpracy terytorialnej państwa członkowskie nie były wówczas gotowe. Projekt Parlamentu Europejskiego nie znalazł wówczas wymaganego poparcia i upadł.

Brak akceptacji dla projektu eurozwiązków nie oznaczało rezygnacji Parlamentu Europejskiego z dalszych prób wypracowania dla lokalnych i regionalnych jednostek terytorialnych i władz najlepszych prawnych możliwości administracyjnoprawnej koordynacji współpracy transgranicznej w ramach posiadanych kompetencji. Potwierdził to

Parlament Europejski w swoich późniejszych rezolucjach: w rezolucji z dnia 3 maja 1994 dotyczącej Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG II oraz rezolucji z 16 maja 1997 dotyczącej współpracy transgranicznej i międzyregionalnej. **Parlament Europejski:**

- ponownie negatywnie ocenił daleko idący brak prawnych ram ułatwiających współpracę transgraniczną, w szczególności pomiędzy lokalnymi i regionalnymi jednostkami terytorialnymi po obu stronach granicy,
- oraz zwrócił się do państw członkowskich, aby przewyciężyły biurokratyczne i emocjonalne przeszkody we współpracy transgranicznej i międzyregionalnej poprzez ustanowienie wspólnych dla wszystkich państw Unii Europejskiej ram prawnych współpracy terytorialnej.

W przeciwieństwie do aktywności Parlamentu Europejskiego w zakresie przyjęcia jednolitych, wspólnotowych, prawnie wiążących ram współpracy transgranicznej, **Rada i Komisja Europejska** zajmowały w omawianym czasie w tej kwestii dość zachowawczą postawę.

4.2 Stanowisko Rady

Rada podjęła kwestię współpracy transgranicznej tylko na marginesie rozważań na temat Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w związku z potrzebą koordynacji rozwoju regionalnego. W Rozporządzeniu Rady dotyczącym Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego z dnia 19 czerwca 1984 stwierdzono, że **w ramach bilateralnych stosunków państwa członkowskie winny starać się o transgraniczną koordynację rozwoju regionalnego obszarów granicznych i w związku z tym współpracę pomiędzy władzami regionalnymi i lokalnymi należy wspierać**. Mimo i tak wyłącznie postulatywnego charakteru, nie mającego wpływu na ustanowienie prawnych ram współpracy transgranicznej, stwierdzenie to nie pojawiło się w kolejnych aktach prawnych Rady.

4.3 Stanowisko Komisji Europejskiej

Komisja Europejska z kolei stała na stanowisku, że nie jest zadaniem Wspólnoty Europejskiej stanowienie prawnych instrumentów dla współpracy transgranicznej lokalnych i regionalnych jednostek terytorialnych państw członkowskich, a organizacja współpracy terytorialnej wewnątrz państw członkowskich zależy od ich systemów administracyjno-prawnych.

4.4 Rezultaty poszukiwania ram prawnych europejskiej współpracy terytorialnej na poziomie Unii Europejskiej

Na poziomie wspólnotowym udało się jedynie wypracować rozwiązania częściowe w zakresie instrumentów prawnych ułatwiających europejską współpracę terytorialną. Chodzi o unijne instrumenty w formie **prawnej europejskiego ugrupowania interesu gospodarczego** (*European Economic Interest Grouping*) oraz **europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej Pierwszy** - ma ułatwić transgraniczną **współpracę przedsiębiorstw**, **drugi** - współpracę terytorialną władz i wspólnot terytorialnych.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej, pomimo niedoskonałości, przynosi korzyści, w tym między innymi: umożliwia utworzenie jednego podmiotu prawnego i wykorzystanie jednego zbioru przepisów w celu realizacji wspólnych inicjatyw w co najmniej dwóch państwach członkowskich, a także pozwala zainteresowanym podmiotom z co najmniej dwóch państw członkowskich na współpracę w ramach wspólnych inicjatyw bez konieczności zawierania umowy międzynarodowej przez państwa.

5. Rozwiązania bilateralne i wielostronne w zakresie ram prawnych europejskiej współpracy terytorialnej

Trzeci nurt poszukiwań ram prawnych europejskiej współpracy terytorialnej stanowią rozwiązania bilateralne i wielostronne państw. Klarowną podstawę prawną dla publiczno-prawnej współpracy wspólnot i władz terytorialnych stanowią wyłącznie bezpośrednie umowy pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej, a mianowicie: Umowa z dnia 12 września 1986 r. między Belgią, Holandią i Luksemburgiem o współpracy transgranicznej między samorządami terytorialnymi; Umowa pomiędzy Holandią, Republiką Federalną Niemiec oraz Krajami Związkowymi: Dolną Saksonią i Nadrenią - Westfalią zawarta dnia 23 maja 1991 r. w Isselburg-Anholt o współpracy transgranicznej między samorządami terytorialnymi i innymi władzami publicznymi; tzw. Umowa z Karlsruhe podpisana 23 stycznia 1996 r. podpisana przez Niemcy, Francję, Luksemburg, Szwajcarię o współpracy transgranicznej między samorządami terytorialnymi i lokalnymi władzami publicznymi oraz Umowa z dnia 8 marca 1996 r. zawarta w Mainz pomiędzy Krajami Związkowymi Republiki Federalnej Niemiec: Nadrenią-Westfalią i Nadrenią-Palatynatem, Regionem Walonia i Niemiecką Wspólnotą Językową w Belgii o współpracy transgranicznej pomiędzy samorządami terytorialnymi i innymi władzami publicznymi. **Umowy te umożliwiają samorządom terytorialnym oraz innym władzom publicznym państw stron umów, tworzenie związków celowych, wspólnot roboczych oraz zawieranie publiczno-prawnych umów** w zakresie wszystkich obszarów zadaniowych przewidzianych przez prawo krajowe stron – uczestników współpracy transgranicznej.

6. Europejska współpraca terytorialna w prawie krajowym

Polskie ustawodawstwo samorządowe z lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku nie przyniosło żadnych rozwiązań w zakresie usankcjonowania międzynarodowej aktywności samorządu, a współpraca transgraniczna nie znalazła się ani wśród zadań własnych, ani powierzonych gminie. Dopiero w ustawie o samorządzie gminnym z kwietnia 2001 roku do zadań własnych gminy zaliczono „współpracę ze

społecznościami lokalnymi innych państw oraz przystępowanie do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych”. Międzynarodową aktywność samorządu terytorialnego na poziomie regionalnym określono w ustawie z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. Rozwiązania prawne regulujące współpracę międzynarodową samorządu występują prawie krajowym państw unijnych, a także poza unijnymi.

Poważnym jednak problemem dla współpracy terytorialnej są występujące różnice w strukturze władz regionalnych i lokalnych oraz w systemach prawnych państw. W wielu przypadkach uniemożliwia to zawarcie bezpośredniego porozumienia między władzami regionalnymi lub lokalnymi, powoduje trudności w utworzeniu stałego organu współpracy, działającego na podstawie prawa publicznego lub prywatnego. Niektóre ustawodawstwa krajowe są bardziej liberalne, inne bardziej zachowawcze pod względem uznawania kompetencji prawnych władz regionalnych i lokalnych do bezpośrednich inicjatyw w zakresie międzynarodowej współpracy samorządu terytorialnego. W praktyce ograniczenia te, jak również brak w Europie jednolitego instrumentu prawa publicznego w zakresie międzynarodowej współpracy terytorialnej są poważnym wyzwaniem dla przyszłości.

7. Podsumowanie

Czy polityka w sposób prawidłowy zareagowała, reagowała oraz reaguje na oczekiwania i potrzeby wspólnot i władz terytorialnych w zakresie międzynarodowej aktywności i współpracy na poziomie lokalnym i regionalnym ?

Polityka, działaniami państw pozytywnie odniosła się do rozwoju współpracy terytorialnej wspólnot i władz terytorialnych w latach pięćdziesiątych ubiegłego stulecia i następnych: w Europie Zachodniej – widząc w niej możliwość urzeczywistniania integracji europejskiej na poziomie lokalnym i regionalnym, w krajach Europy Środkowej i

Wschodniej – upatrując w we współpracy międzynarodowej poziomu lokalnego i regionalnego, szczególnie jednak lokalnego, szansy na dołączenie do europejskich procesów integracyjnych i włączenie się w rytm życia międzynarodowego. Generalnie, polityka i państwa nie przeszkadzały w nawiązywaniu współpracy terytorialnej społeczności lokalnych i regionalnych, szczególnie współpracy transgranicznej, która dominowała.

Sytuacja w postawie państw uległa nieco zmianie, gdy do poszukiwania międzynarodowych ram prawnych współpracy terytorialnej. Zauważalne stało się zróżnicowane podejście państw do pojawiających się projektów ram prawnych międzynarodowych kontaktów i współpracy wspólnot i władz terytorialnych. Pierwszy projekt Rady Europy z 1964 r. „Konwencja o europejskiej współpracy samorządów lokalnych”, mimo, że został przyjęty przez Zgromadzenie Parlamentarne Europy, nie znalazł poparcia większości państw w Komitecie Ministrów Rady Europy. Kolejny projekt „Konwencja Ramowa o współpracy transgranicznej wspólnot i władz terytorialnych” otrzymał wymagane poparcie państw, ale już z Protokoły Dodatkowe do konwencji, wprowadzając przepisy bardziej wiążące państwa, do dnia dzisiejszego nie zostały podpisane i ratyfikowane przez część państw europejskich, w tym państw unijnych. Wspólnotowe ramy prawne współpracy terytorialnej przyjęto po blisko pięćdziesięciu latach od ustanowienia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Dwustronne umowy międzypaństwowe, które umożliwiałyby samorządom terytorialnym oraz innym władzom publicznym państw stron umów, tworzenie związków celowych, wspólnot roboczych oraz zawieranie publiczno-prawnych umów w zakresie wszystkich obszarów zadaniowych przewidzianych przez prawo krajowe stron – uczestników współpracy transgranicznej – nie stały się powszechnością nawet pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej.

Patrząc z perspektywy na politykę i stanowisko państw w kwestii międzynarodowej współpracy wspólnot i władz terytorialnych, a szczególnie w kwestii międzynarodowych ram prawnych można stwierdzić zróżnicowanie postaw, ostrożność, a może i zachowawczość. Nie zmienia to faktu, iż mimo niedoskonałości rozwiązań prawnych, władze i wspólnoty terytorialne dysponują sporym zakresem swobody w toku tej współpracy, co pozwala traktować je jako odrębnych od państw uczestników życia międzynarodowego.

Granice ingerencji państwa, a ściślej jego prawa wewnętrznego i administracji w międzynarodową współpracę wspólnot i władz terytorialnych wyznaczają jednocześnie granice ich samodzielności w tej współpracy, ale tylko w ujęciu formalnoprawnym. Nadają tej współpracy ramy, ale nie określają praktyki. Jak słusznie zauważa jeden z autorów, „całkowita kontrola struktur społecznych nawet przez państwo totalitarne jest ideałem, a ponadto nie jest ani konieczna, ani pożądana”. Państwo posiada co prawda posiada instrumenty i możliwości, aby tworzyć bariery formalnoprawne, zakazy i ograniczenia, nie może jednak całkowicie pozbawić ludzi myślenia, dążenia do realizacji swoich celów, interesów czy pragnień.