



Książka *Współpraca międzynarodowa polskich miast i gmin* składa się z dwóch części. W pierwszej Stanisław Faliński prezentuje genezę, ewolucję i kształt współpracy międzynarodowej wspólnot terytorialnych, pisząc m.in. o kooperacji greckich miast-państw (np. o Związku Morskim), o późniejszych hanzach, miastach siostrzanych w Stanach Zjednoczonych (*sister cities*) i europejskim ruchu miast bliźniaczych (*twinning*). Słusznie zauważa, że współpraca samorządów stała się jedną z form odbudowywania pozytywnych powiązań i związków między zwaśnionymi narodami i społecznościami, np. na pograniczu niemiecko-francuskim. Jest traktowana jako sposób nawiązywania przyjacielskich relacji, zapewnienia pokoju, będąc elementem składowym europejskich procesów integracyjnych. Autor prezentuje także skrótowo przykłady europejskich organizacji zrzeszających samorządy terytorialne (Radę Gmin i Regionów Europy, Stowarzyszenie Europejskich Regionów Przygranicznych), rolę Rady Europy i Unii Europejskiej we współpracy samorządów oraz europejskie nagrody przyznawane za tę współpracę.

Również w części pierwszej pisze o uwarunkowaniach prawnych, ewolucji, kierunkach geograficznych oraz skali współpracy międzynarodowej polskich samorządów terytorialnych. Korzysta z wyników wybranych badań ogólnopolskich: Związku Miast Polskich z 2009 r., Instytutu Spraw Publicznych z 2012 r. oraz Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych (PISM) z 2014 r. Porusza ponadto problem współpracy transgranicznej, utożsamiając ją jedynie ze związkami transgranicznymi: euroregionami i Europejskimi Ugrupowaniami Współpracy Terytorialnej. Jest to zbyt daleko idące uproszczenie, poza bowiem zinstytucjonalizowaną współpracą wielostronną można przecież prowadzić np. współpracę dwustronną w wymiarze transgranicznym, czyli współpracę sąsiedzką między podmiotami ulokowanymi po obu stronach państwowej granicy. Jej przykładem jest choćby kooperacja miast podzielonych (np. Gubin – Guben, Zgorzelec – Görlitz) oraz regionów przygranicznych (np. województwa warmińsko-mazurskiego i obwodu kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej).

W drugiej części książki dokonano analizy wyników badań własnych losowo wybranych samorządów terytorialnych, będących przykładowymi reprezentantami poszczególnych rodzajów jednostek samorządu terytorialnego: gmin wiejskich, gmin miejsko-wiejskich, gmin miejskich na prawach powiatu i największych miast polskich. Podstawą źródłową tej części są zatem: dokumenty wytworzone przez badane samorządy, wywiady przeprowadzone z przedstawicielami omawianych wspólnot terytorialnych (wójtami, burmistrzami, prezydentem miasta, urzędnikami samorządowymi i radnymi) oraz źródła internetowe, tj. analiza stron internetowych samorządów. Pogłębione badania dotyczą pięciu jednostek samorządowych: Gizalek (gminy wiejskiej), Olecka (gminy miejsko-wiejskiej), Węgrowa (gminy miejskiej), Płocka (miasta na prawach powiatu) oraz Warszawy (stolicy i największego miasta w Polsce). Ukazano zatem, osadzone w specyfice konkretnej gminy czy konkretnego miasta, przyczyny i mechanizmy nawiązywania współpracy między samorządami terytorialnymi, jej genezę (często sięgającą okresu sprzed 1989 r.), przejawy współpracy partnerskiej oraz działań zagranicznych różnych podmiotów, np. szkół czy instytucji kultury. Poddano analizie zapisy poszczególnych porozumień partnerskich, a w sytuacji zakończenia współpracy – wskazano tego przyczyny.

Na przykład dowiadujemy się, że gmina Gizalek (województwo wielkopolskie) ma podpisanych 12 umów partnerskich z samorządami z Austrii, Belgii, Chorwacji, Francji, Niemiec, ze Słowacji, z Węgier i Ukrainy. Część z nich jest nadal aktywna, część martwa – i tak jednak liczba partnerstw jest zaskakująco duża jak na gminę wiejską. W świetle badań ogólnopolskich tego typu gminy, m.in. ze względu na ograniczone środki, z reguły prowadzą szczątkową współpracę zagraniczną lub nie realizują jej wcale (Skorupska 2005). Swoisty „międzynarodowy fenomen” Gizalek

potwierdza uzyskanie prestiżowych wyróżnień Rady Europy: Dyplomu Europy i Flagi Honorowej Europy. Miasto Olecko (województwo warmińsko-mazurskie) podpisało osiem umów partnerskich, gmina Węgrów (województwo mazowieckie) podpisała sześć umów, Płock (województwo mazowieckie) zawarł 14 umów, z kolei Warszawa ma podpisanych aż 35 umów i pod tym względem jest to jeden z liderów w Polsce. Umowy partnerskie mają charakter umów ramowych – określających ogólny charakter współpracy, rzadziej umów celowych – skupiających się na realizacji ściśle określonego zadania. Konkretyzacją woli nawiązania współpracy jest wyszczególnienie w umowie požądanych dziedzin współdziałania.

Autor dokonuje trafnej i popartej przykładami konstatacji, że podstawowe znaczenie we współpracy zagranicznej samorządów i wspólnot lokalnych ma czynnik ludzki. Kontakty osobiste, indywidualne nastawienie i zaangażowanie oraz często osobiste ambicje władarzy danej gminy owocują szeroką współpracą realizowaną przez samorząd. Jednocześnie zauważa, że w zdecydowanej większości wypadków jest ona realizowana doraźnie i spontanicznie, a nie wypływa z uporządkowanej polityki samorządu terytorialnego w tym zakresie. Doraźność współpracy wynika m.in. z realizacji wspólnych projektów (tzw. współpraca projektowa) współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, czego przykładem jest kooperacja Olecka i Kozłowej Rudy (Kozłu Ruda) w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Litwa–Polska. Dokonując uogólnienia, autor podkreśla, że polskie samorządy terytorialne odniosły „ogromny sukces na arenie międzynarodowej” i dzięki nim „obecność i znaczenie Polski na arenie międzynarodowej ma charakter nie tylko instytucjonalny i rządowy, ale także społeczny i obywatelski” (s. 46), z czym należy się zgodzić.

Odnosząc się do całości recenzowanej publikacji, warto sformułować kilka uwag natury ogólnej. Jak czytamy we wstępie, „ambicją autora jest zwrócenie uwagi Czytelników na znaczenie aktywności międzynarodowej samorządów terytorialnych dla współczesnego środowiska międzynarodowego” (s. 10). Cel ten został osiągnięty jedynie w niewielkim stopniu. Nie dokonano np. głębszej analizy (z wykorzystaniem współczesnego dorobku z zakresu teorii stosunków międzynarodowych) roli samorządów terytorialnych jako pozapaństwowych aktorów stosunków międzynarodowych w grupie uczestników subpaństwowych. We wstępie założono, że „praca ta ukazać ma aktualny stan współpracy międzynarodowej samorządów terytorialnych na świecie, dokładnie prezentując tę współpracę w Europie, a najdokładniej w Polsce” (s. 9). Niestety, tak ujętego – swoją drogą bardzo ambitnego – zamierzenia nie udało się zrealizować. Autor nie przywołuje bowiem żadnych aktualnych badań dotyczących skali paradyplomacji na świecie czy w Europie, a w odniesieniu do Polski posługuje się głównie badaniami z 2009 r., więc trudno mówić o ukazaniu najnowszego stanu współpracy. Należy dodać, że brakuje całościowych badań dotyczących analizowanego zjawiska w Polsce, a ostatnie przeprowadzone przez PISM w 2014 r. dotyczyły jedynie próby badawczej obejmującej wszystkie szczeble samorządu (Skorupska 2015). Zostały one pogłębione w 2016 r. jedynie wobec samorządów regionalnych (Skorupska 2016, s. 130–147). Również we wstępie określono, że „współpracy międzynarodowej samorządów terytorialnych jak dotąd nie poświęcono żadnej naukowej monografii” (s. 8). W nauce należy unikać tak jednoznacznych stwierdzeń, sięgając bowiem jedynie do polskiego piśmiennictwa, można podać przykłady co najmniej kilku monografii w całości poświęconych tej problematyce. Kilka z nich autor przywołuje (np. Adriany Skorupskiej, Hanny Dumały, Marka Perkowskiego), ale nie wspomina o monografiach innych badaczy, np. Katarzyny Szmigiel-Rawskiej (Szmigiel 2009), Sylwii Dołzbłasz (Dołzbłasz 2017; Dołzbłasz, Raczyk 2010; Dołzbłasz, Szmigiel-Rawska 2012), Renaty Kusiak-Winter (Kusiak-Winter 2011) czy autora niniejszej recenzji (Modzelewski 2016). Trudno więc zgodzić się z opinią prezentowaną w książce o istniejącym deficycie publikacji naukowych w tym obszarze badawczym, ponieważ wydano co najmniej kilkadziesiąt książek i artykułów na ten temat w Polsce i znacznie więcej na świecie.

Wraz z rozwojem badanej aktywności samorządów rosło zainteresowanie analizą naukową tego procesu. Jednak mimo rozwijających się badań nie wypracowano wspólnych dla tego obszaru badawczego terminów, a dodatkowo niektóre stosowane są niejednolicie. Można stwierdzić, że w literaturze przedmiotu występuje w tym zakresie nieład terminologiczny, który jest także widoczny w recenzowanej publikacji. Dyskusyjne i nie przez wszystkich akceptowane jest stosowane w książce określenie współpraca „międzynarodowa” samorządów. Na przykład Hanna Dumała dowodzi, że skoro samorządy nie mają podmiotowości w świetle prawa międzynarodowego publicznego, ich

działania w otoczeniu międzynarodowym nie są traktowane jako współpraca międzynarodowa *sensu stricto* (Dumała 2012, s. 58). Z kolei Irena Pietrzyk zauważa, że „ze względów semantycznych i doktrynalnych wykraczająca poza granice państwowe współpraca samorządów określana jest w krajach zachodnich mianem współpracy zewnętrznej lub międzyterytorialnej a nie międzynarodowej. Samorzady terytorialne nie są podmiotami prawa międzynarodowego i ich współpraca zagraniczna nie powinna być postrzegana jako alternatywa dla działalności państwowych podmiotów polityki zagranicznej” (Pietrzyk 2006, s. 287). Można przyjąć, że działania samorządów terytorialnych to przejaw współpracy międzynarodowej jedynie w szerokim znaczeniu (*sensu largo*), realizowanej przez pozapaństwowych aktorów stosunków międzynarodowych. Należy jednak podkreślić, że nie jest to równoznaczne z uznaniem samorządów terytorialnych za podmioty prawnomiędzynarodowe<sup>1</sup>, uprawnione do samodzielnego prowadzenia polityki międzynarodowej. Wydaje się, że zdecydowanie lepszymi terminami na określenie ich aktywności są: „współpraca zagraniczna” lub „paradyplomacja” (zob. Modzelewski 2019, s. 15–29).

Pozostając w sferze terminologii, jako błędne należy ocenić posługiwanie się przez autora określeniem „umowa międzynarodowa” w odniesieniu do porozumień/umów podpisywanych przez samorzady, np. „porozumienia międzynarodowe Olecka” (s. 73), „umowa międzynarodowa Węgrowa” (s. 92, 93), „umowy międzynarodowe Warszawy” (s. 123). Należy jeszcze raz podkreślić, że polskie samorzady nie są podmiotami prawa międzynarodowego, a ich aktywność zagraniczna nie podlega bezpośrednio temu prawu. Zawierane przez samorzady umowy z podmiotami z innych państw nie mają charakteru prawnomiędzynarodowego i nie są umowami międzynarodowymi (Kusiak-Winter 2008, s. 327–334). W rozumieniu art. 2 Ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz.U. z 2000 r. Nr 39, poz. 443) umowa taka oznacza „porozumienie między Rzeczpospolitą Polską a innym podmiotem lub podmiotami prawa międzynarodowego, regulowane przez prawo międzynarodowe, niezależnie od tego, czy jest ujęte w jednym dokumencie czy w większej liczbie dokumentów, bez względu na jego nazwę oraz bez względu na to, czy jest zawierane w imieniu państwa, rządu czy ministra kierującego działem administracji rządowej właściwego do spraw, których dotyczy umowa międzynarodowa”. Należałoby w tych sytuacjach użyć trafniejszych określeń, np. umowy międzygminne/międzyregionalne lub międzyterytorialne.

Wreszcie nie do końca trafne jest stosowanie wobec samorządów określenia „polityka zagraniczna”, np. „samorzady terytorialne prowadzą swoją politykę zagraniczną” (s. 29), „gizałkowska polityka zagraniczna” (s. 69). Uwzględniając paradygmat, że polityka zagraniczna jest działalnością najwyższej zorganizowanego podmiotu politycznego, jakim jest państwo, i należy do zewnętrznego kręgu działań państwa (Kukułka 1992, s. 19), określenie to zarezerwowane jest dla aktywności centralnych organów państwa i nie powinno być stosowane wobec samorządów terytorialnych<sup>2</sup>. Odwołując się do podziału spraw zagranicznych państwa (*foreign affairs*) na dwa obszary: politykę zagraniczną (*foreign policy*) oraz stosunki zagraniczne (*foreign relations*) (Warning 2009, s. 23), trzeba przyjąć, że współpraca zagraniczna samorządów mieści się w drugim obszarze. Potwierdza to stanowisko polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, że prowadzenie polityki zagranicznej państwa należy do kompetencji rządu, a minister właściwy do spraw zagranicznych koordynuje m.in. współpracę zagraniczną jednostek samorządu terytorialnego, sprawując tym samym kontrolę nad realizacją zadań z zakresu polityki zagranicznej powierzonych władzom samorządowym (*Odpowiedź na interpelację*).

Podsumowując, zaprezentowana praca Stanisława Falińskiego to kolejna publikacja będąca rezultatem coraz większego zainteresowania ze strony nauki aktywnością zagraniczną samorządów terytorialnych. Stanowi ona oryginalne źródło informacji dla wszystkich zainteresowanych, szczególnie jej druga część, oparta na badaniach własnych autora.

<sup>1</sup> Marek Perkowski pisze jednak, że polskie województwa rozpoczęły upodmiotowienie prawnomiędzynarodowe, budując swój status międzynarodowy, a ich podmiotowość prawnomiędzynarodowa jest *in statu nascendi* (Perkowski 2013, s. 308).

<sup>2</sup> Niekiedy autorzy „osłabiają” jego znaczenie, stosując cudzysłów (np. Lackowska 2015).

## Literatura

- Dolzbłasz S., 2017, *Sieci współpracy transgranicznej na pograniczach Polski*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Dolzbłasz S., Raczyk A., 2010, *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Dolzbłasz S., Szmigiel-Rawska K., 2012, *Trwałość współpracy przygranicznej*, Warszawa: CeDeWu.
- Dumała H., 2012, *Transnarodowe sieci terytorialne w Europie*, Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Kukułka J., 1992, „Polityka zagraniczna a polityka wewnętrzna”, w: J. Kukułka, R. Zięba (red.), *Polityka zagraniczna państwa*, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, s. 13–33.
- Kusiak-Winter R., 2008, „Umowy miast partnerskich”, w: J. Boć, L. Dziewiecka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław: Kolonia Limited, s. 327–334.
- Kusiak-Winter R., 2011, *Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec – studium administracyjno-prawne*, Wrocław: Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.
- Lackowska M., 2015, *Miejska polityka „zagraniczna”. Koncepcja przeskalowania w doświadczeniach polskich miast*, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Modzelewski W.T., 2016, *Paradyplomacja regionów. Studium województw Polski Wschodniej*, Olsztyn: Wydawnictwo INP UWM.
- Modzelewski W.T., 2019, „Dylematy w określaniu aktywności zagranicznej samorządów terytorialnych – kategoria paradyplomacji”, *Samorząd Terytorialny*, nr 3, s. 15–29.
- Odpowiedź na interpelację nr 1772 w sprawie charakteru prawnego współpracy zagranicznej polskich jednostek samorządu terytorialnego*, Odpowiadający: sekretarz stanu w MSZ Jan Dziędziczak, Warszawa, 6.04.2016 r., <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=736FC502> [dostęp: 29.03.2021].
- Perkowski M., 2013, *Międzynarodowa współpraca województw w prawie i praktyce*, Białystok: Temida 2.
- Pietrzyk I., 2006, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Skorupska A. (red.), 2005, *Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego*, Warszawa: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.
- Skorupska A., 2015, *Dyplomacja samorządowa. Efektywność i perspektywy rozwoju*, Warszawa: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.
- Skorupska A., 2016, „Geograficzne kierunki międzynarodowej aktywności polskich województw”, *Sprawy Międzynarodowe*, nr 3, s. 130–147.
- Szmigiel K., 2009, *Regionalne, po co i z kim? Relacje międzynarodowe samorządów województw*, Warszawa: Wydawnictwo Geoprofit.
- Warning M.J., 2009, *Transnational Public Governance. Networks, Law and Legitimacy*, Basingstoke: Palgrave Macmillan UK.

Wojciech Tomasz Modzelewski  
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie  
Instytut Nauk Politycznych