



<https://doi.org/10.48269/2451-0610-ksm-2022-1-006>

Krzysztof Babij

Orientalium ZOO Łódź

Rafał Jaśkowski

dr, Urząd Miejski w Głownie

<https://orcid.org/0000-0003-0204-5985>

Samorządowy wymiar polskiej polityki zagranicznej 2012–2022. Część I: Zarys ogólny

W kwietniu 2022 r. minęło 10 lat od zorganizowanej przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych (MSZ) konferencji na temat samorządowego i obywatelskiego wymiaru polityki zagranicznej. Sternicy polityki zewnętrznej państwa polskiego przyznali wówczas, że w świecie charakteryzującym się nieskrępowanym obiegiem informacji, ludzi i idei instrumenty tradycyjnej dyplomacji stopniowo tracą na znaczeniu. Jak przyznał w inauguracyjnym przemówieniu Radosław Sikorski – minister spraw zagranicznych w latach 2007–2014 – kontakty i inicjatywy na poziomie społeczeństw, jednostek samorządów lokalnych i organizacji społecznych wnoszą ogromną „wartość dodaną” do tego, co określamy mianem stosunków międzynarodowych.

Tematem wspomnianej konferencji było więc zarówno doprecyzowanie podziału zadań między rządem a samorządem, jak i stworzenie regularnego obiegu informacji oraz doświadczeń pomiędzy centralą a instytucjami niepodlegającymi bezpośrednio ministerstwu. Stworzenie swoistej mapy instytucji i sieci współzależności między podmiotami kształtującymi szeroko rozumianą

politykę zagraniczną miało pomóc w lepszym ich współdziałaniu. W dłuższej natomiast perspektywie ambitnym celem organizatorów debaty była pożądana zmiana świadomości elit: choć politykę zagraniczną prowadzi rząd, to jednak inne podmioty mogą mieć na nią istotny wpływ. Wśród wymienionych tu innych podmiotów kluczową rolę odgrywa samorząd terytorialny.

Tematyka niniejszego artykułu dotyczy zagadnienia roli i udziału samorządu w polityce zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej. O wyborze tej problematyki zdecydowało kilka czynników. Przede wszystkim zainteresowania poznawcze autorów, które oscylują wokół sfery związanej z samorządem terytorialnym. Kolejnym czynnikiem była chęć wypełniania pewnej niszy, obejmującej aktywność samorządu terytorialnego w obszarze polityki zewnętrznej państwa, zwłaszcza w perspektywie wydarzeń z ostatnich lat – związanych zarówno z kryzysami uchodźczymi (tego z 2015 r. na granicach Unii Europejskiej [UE], a także z 2021 r. na granicy polsko-białoruskiej oraz zapoczątkowanego 24 lutego 2022 r. po inwazji Rosji na Ukrainę), jak i próbami tworzenia oraz uprawiania „samorządowej dyplomacji”, ukierunkowanej na osiągnięcie określonych celów. Ważnym czynnikiem, przesądzającym o wyborze tematyki, jaka została poruszona w tym artykule, było także przekonanie o potrzebie świeżego spojrzenia na zagadnienia z zakresu polityki zagranicznej państwa z perspektywy pracowników samorządowych, zajmujących się zawodowo komunikacją społeczną i kształtowaniem wizerunku instytucji samorządowych, zarówno w kraju, jak i poza jego granicami.

Tytuł artykułu – *Samorządowy wymiar polityki zagranicznej 2012–2022* – nie wymaga szczegółowych objaśnień, może poza cezurą czasową. Pierwsza data odnosi się do wspomnianej konferencji na temat obywatelskiego i samorządowego wymiaru polityki zagranicznej, która odbyła się 20 kwietnia 2012 r. w Warszawie, druga to rok spinający dziesięcioletnią klamrą okres zainteresowania autorów poruszaną tu tematyką.

Podstawowym celem niniejszego tekstu jest próba zbadania, jak z perspektywy minionej dekady kształtuje się udział samorządu w polityce zagranicznej państwa polskiego. Celem tej pracy jest także próba odpowiedzi na kilka pytań badawczych: Czy istnieją – a jeśli tak to jakie – podstawy prawne do prowadzenia polityki zewnętrznej przez samorządy? Jaką rolę mogą spełniać samorządy w polityce zagranicznej państwa? Czy polityka zagraniczna rządu i samorządu może być sprzeczna? Jakie cele realizować może samorząd terytorialny za pomocą polityki zewnętrznej? W jaki sposób samorząd może prowadzić działania dyplomatyczne? Jak polityka zewnętrzna samorządu wpływa na jego wizerunek w oczach mieszkańców i turystów? Jakie znaczenie ma sieć miast partnerskich? Jaki może być wpływ samorządów na strategiczne kierunki rozwoju UE?

Artykuł składa się z dwóch części. W niniejszym numerze zaprezentowana została część I: *Zarys ogólny*, ukazująca tytułowy problem w szerokiej perspektywie. Część II: *Aktywność międzynarodowa samorządu na przykładzie Łodzi*, która pojawi się w kolejnym numerze, stanowi *case study* odnoszące się do omawianego problemu badawczego. Niniejsza część została podzielona z kolei na dwa ustępy, w pierwszym z nich, zatytułowanym *Prawne uwarunkowania polityki zagranicznej państwa z uwzględnieniem roli samorządu terytorialnego*, scharakteryzowano akty prawne oraz dokumenty programowe, na podstawie których samorząd terytorialny może prowadzić politykę zewnętrzną. Tego rodzaju wprowadzenie wydaje się niezbędne i stanowi w założeniu podstawę do snucia szczegółowych rozważań na temat udziału samorządu w polityce międzynarodowej państwa. Ustęp drugi, *Perspektywa rządowa i samorządowa – harmonijna współpraca czy odmienne wizje aktywności zewnętrznej państwa*, ma na celu przeanalizowanie dywersyfikacji działań w polityce zagranicznej, ze szczególnym uwzględnieniem interesów samorządu terytorialnego. W tym ustępie autorzy starają się ustalić zasady, na jakich samorządy mogą włączyć się w wytyczanie oraz realizację kierunków polityki międzynarodowej państwa, a także przeanalizować określone uwarunkowania, w których interesy samorządu i władz centralnych w polityce zagranicznej mogą okazać się rozbieżne.

Część II obejmie analizę konkretnego samorządu, który stara się prowadzić aktywną politykę międzynarodową. Będą na nią się składać trzy oddzielne fragmenty: *Znaczenie sieci miast partnerskich*; *Wpływ samorządu na strategiczne kierunki rozwoju Unii Europejskiej* oraz *Rozwój „samorządowej dyplomacji” w perspektywie kandydatury Łodzi do organizacji międzynarodowej wystawy Expo 2022*.

Zasadniczym celem artykułu pozostaje jednak przyjrzenie się aktywności samorządów w polityce zagranicznej państwa w aspekcie szeroko rozumianej refleksji nad otoczeniem międzynarodowym Rzeczypospolitej. Tego typu analiza może posłużyć uporządkowaniu wiedzy na temat możliwości, warunków oraz korzyści lub ewentualnych strat prowadzenia elementów polityki zagranicznej przez polskie samorządy.

Prawne uwarunkowania polityki zagranicznej państwa z uwzględnieniem roli samorządu terytorialnego

Aktywność międzynarodowa europejskich samorządów terytorialnych jest obecnie faktem. Współpracę ze swoim odpowiednikami za granicą prowadzą zarówno duże regiony, jak i małe gminy. Zdobywane na tym polu doświadczenia procentują na wszystkich niemal płaszczyznach: od przemysłu, poprzez handel,

badania naukowe, na kulturze i edukacji kończą¹. We współpracy międzynarodową aktywnie włączyły się również polskie samorzady, korzystając z ogromnego wachlarza możliwości, jakie daje współpraca zagraniczna. Aktywność ta nie byłaby możliwa bez odpowiednich regulacji prawnych, zarówno krajowych, jak i międzynarodowych. Jak trafnie zauważył Maciej Perkowski: „współpraca międzynarodowa realizowana przez jednostki samorządu terytorialnego, gdyby była uregulowana tylko w prawie krajowym, nie mogłaby zaistnieć praktycznie. Dla jej urealnienia niezbędne są odpowiednie regulacje międzynarodowe”². Z jednej strony chodzi tu o porozumienia dwustronne, głównie natury dobrosąsiedzkiej lub uszczegółowionej przedmiotowo, z drugiej strony zaś – o porozumienia wielostronne, kreowane zwykle na forum europejskich organizacji międzynarodowych. Dla polskiego samorządu terytorialnego aktualnie kluczowe znaczenie ma ta druga grupa podstaw prawnych. Warto na wstępie przyrzeć się dokumentom stanowiącym kanon, na jakim oparta jest aktywność międzynarodowa polskich samorządów – tego typu wprowadzenie wydaje się niezbędną podstawą, pozwalającą na szczegółowe rozważania na temat roli polskich samorządów w polityce zagranicznej państwa.

Jako pierwszą wśród aktów prawa międzynarodowego należałoby tu wymienić Europejską konwencję ramową o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami Terytorialnymi zawartą w dniu 21 maja 1980 r. w Madrycie (zwaną też konwencją madrycką)³. Konwencja została ratyfikowana przez Polskę dnia 19 stycznia 1993 r., a weszła w życie dnia 16 czerwca 1993 r. Składa się z preambuły, dwunastu artykułów i odpowiedniego załącznika z wzorami dokumentów koniecznych do jej ratyfikacji. Już w preambule zawarta jest idea, jaka legła u podstaw powstania konwencji: państwa, które ją podpisały oraz ratyfikowały, zobowiązują się do szerokiego i silnego wspierania współpracy transgranicznej, co ma stanowić jeden z warunków rozwoju gospodarczego i społecznego terenów przygranicznych⁴. Konwencja zawiera zapisy o respektowaniu prawa każdego z sygnatariuszy, które ma mieć pierwszeństwo przed

¹ R. Jaśkowski, *Samorządowy wymiar współpracy polsko-ukraińskiej na przykładzie województwa łódzkiego*, [w:] *Partnerzy mimo przeszkód. Nowa odstępa w stosunkach polsko-ukraińskich*, red. O. Boryniak, M. Walak, Naukowe Wydawnictwo Piotrkowskie, Piotrków Trybunalski–Iwano-Frankiów 2013, s. 205–206.

² M. Perkowski, *Główne podstawy prawnomiędzynarodowe aktywności zagranicznej samorządu terytorialnego w Europie*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, z. 12, s. 13.

³ Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980 r. (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 287).

⁴ *Ibidem*.

umowami zawieranymi z innymi państwami w kwestiach dotyczących współpracy transgranicznej. Daje też dużą swobodę krajom, które ją ratyfikowały, w przedmiocie zawierania różnych wariantów i form tej współpracy. Twórcy konwencji przewidywali, że transgraniczna współpraca samorządowa w Europie będzie się pogłębiać, a poszczególne rządy same określą, czy władze terytorialne powinny uzyskiwać podobne możliwości jej prowadzenia, jakie ma w swoich prerogatywach władza centralna. Według cytowanego tu Perkowskiego „ten ostatni standard nie wydaje się dziś realny, to jednak przytoczone sformułowanie konwencji wskazuje, że droga doń pozostaje otwarta”⁵. Konwencję do 2022 r. ratyfikowało 38 spośród 47 krajów członkowskich Rady Europy⁶.

Drugim kluczowym dokumentem regulującym współpracę międzynarodową jednostek samorządu terytorialnego jest Europejska karta samorządu terytorialnego z 15 października 1985 r. (EKST)⁷. Z preambuły do tego dokumentu możemy się dowiedzieć, że jego sygnatariusze uznają społeczności lokalne jako jedną z zasadniczych podstaw ustroju demokratycznego, a prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi jest jedną z demokratycznych zasad, wspólnych dla wszystkich państw członkowskich Rady Europy. Strony są też świadome tego, że ochrona i ugruntowanie samorządów w poszczególnych krajach europejskich przyczyniają się do budowy Europy na podstawie zasad demokracji i decentralizacji władzy⁸. Najważniejszym celem powstania EKST było stworzenie europejskiego standardu dla funkcjonowania samorządów terytorialnych. W związku z tym, że jedną z podstawowych zasad prawa międzynarodowego jest przestrzeganie zaciągniętych zobowiązań, państwa sygnatariusze zobowiązały się do wprowadzenia odpowiedniego ustawodawstwa dotyczącego samorządów, bez którego przestrzeganie postanowień EKST byłoby niemożliwe⁹. W głównych ustaleniach tego fundamentalnego dokumentu, oprócz kwestii dotyczących zasad funkcjonowania samorządów, ochrony granic społeczności lokalnych, ograniczenia zasad nadzoru administracyjnego nad działalnością samorządów, ich ochrony prawnej itp., znajduje się zapis o gwarancjach prawnych dotyczących współpracy oraz zrzeczania się z innymi społecznościami lokalnymi w celu realizacji zadań, w tym również

⁵ M. Perkowski, *Główne podstawy...*, op. cit., s. 17.

⁶ *Konwencja madrycka* [hasło], https://pl.wikipedia.org/wiki/Konwencja_Madrycka#cite_note-TKM-2 [dostęp: 9.03.2022].

⁷ Europejska karta samorządu terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607).

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Europejska karta samorządu terytorialnego* [hasło], https://mfiles.pl/pl/index.php/Europejska_Karta_Samorz%C4%85du_Terytorialnego [dostęp: 9.03.2022].

prawo do stowarzyszeń międzynarodowych i współpracy ze społecznościami innych państw. Uprawnienie to zyskało zresztą swoje odzwierciedlenie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, o czym będzie jeszcze mowa. Chociaż EKST ma charakter ogólnikowy, w którym jedynie kilka zapisów odnosi się wprost do współpracy międzynarodowej, to daje ona solidne podstawy oraz wyznacza europejskie standardy dla takiej współpracy i bez wątpienia jej sprzyja. Karta zaczęła obowiązywać od dnia 1 września 1988 r. przez Prezydenta RP została ratyfikowana w całości dnia 22 listopada 1993 r., a weszła w życie dnia 1 marca 1994 r.

Kolejnym dokumentem regulującym współpracę międzynarodową samorządów terytorialnych jest Europejska karta samorządu regionalnego z 5 czerwca 1997 r. (EKSR)¹⁰, będąca swoistym uzupełnieniem opisywanej wyżej EKSR. Karta została przyjęta na IV sesji Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych (Congress of Local and Regional Authorities)¹¹, która odbyła się w dniach 3–5 czerwca 1997 r. w Strasburgu. Warto w tym miejscu poświęcić nieco miejsca temu organowi, którego zadaniem jest m.in. wspieranie współpracy transgranicznej między poszczególnymi regionami a miastami państw członkowskich.

Kongres stanowi organ doradczy Komitetu Ministrów, reprezentującym władze lokalne i regionalne państw Rady Europy. Od 1994 r. kongres jest organem stałym, który zbiera się w Strasburgu dwa razy do roku. Składa się z dwóch izb: Izby Władz Lokalnych oraz Izby Regionów. Jego pracom przewodzi przewodniczący, który jest wybierany na przemian przez obie izby co dwa lata. W ramach kongresu funkcjonują także komisje stałe oraz grupy robocze. Kongres aktualnie liczy 636 członków – w tym połowa (318 osób) to przedstawiciele państw członkowskich, a druga połowa to ich zastępcy. Na Polskę przypadają 24 miejsca (12 dla członków i 12 dla zastępców). Przedstawiciele poszczególnych państw muszą dysponować mandatem, pochodzącym z wyborów samorządowych. Główną rolą kongresu jest promocja demokracji lokalnej i regionalnej, a także wzmacnianie znaczenia samorządów terytorialnych. Oprócz wspomnianego promowania współpracy transgranicznej oraz wszechstronnego dialogu międzykulturowego organ ten zachęca także do decentralizacji i regionalizacji, a także zapewnia udział władz lokalnych i regionalnych w pracach Rady Europy. Jednym z kluczowych zadań kongresu jest także ocena sytuacji demokracji lokalnej w państwach członkowskich, która jest przeprowadzana przez

¹⁰ Europejska karta samorządu regionalnego z 5 czerwca 1997 r., <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/re/1997a.html> [dostęp: 9.03.2022].

¹¹ Congress of Local and Regional Authorities, <https://www.coe.int/en/web/congress> [dostęp: 9.03.2022].

monitoring stanu realizacji założeń Europejskiej karty samorządu regionalnego oraz stanu przestrzegania zasady subsydiarności (pomocniczości)¹².

Wracając do przyjętej przez kongres EKSR, należy przede wszystkim podkreślić, że jej głównym zadaniem pozostaje poszukiwanie wspólnych elementów regionalnych, istniejących w różnych krajach, z jednoczesnym zachowaniem różnic dotyczących szczegółowych rozwiązań ustrojowych oraz funkcjonalnych. Karta tworzy także własną definicję samorządu regionalnego¹³. Wprost o współpracy międzynarodowej mówi art. 8 oraz art. 10 EKSR. Pkt 1 art. 8 brzmi:

w dziedzinach objętych ich kompetencjami regiony powinny być upoważnione do podejmowania współpracy międzyregionalnej lub transgranicznej zgodnie z procedurami nałożonymi przez prawo wewnętrzne. Współpraca ta powinna być prowadzona zgodnie z prawem wewnętrznym i międzynarodowymi zobowiązaniami państwa.

Pkt 2 dotyczy regionów, tworzących część obszaru transgranicznego. W jego myśl regiony te „mogą, z poszanowaniem przepisów wszystkich systemów prawnych, których to dotyczy, i prawa międzynarodowego, utworzyć sobie wspólne organy wykonawcze lub ustawodawcze”. Punkt 3 natomiast stanowi, że „stosunki międzyregionalne i transgraniczne regionów powinny podlegać umowom międzynarodowym w zakresie ich zastosowania”.

Nie mniejsze znaczenie dla samorządowego aspektu współpracy międzynarodowej ma art. 10 EKSR. Reguluje on uczestnictwo regionów w sprawach europejskich i międzynarodowych. Pkt 1 nie pozostawia wątpliwości – „regiony powinny mieć prawo do uczestnictwa lub bycia reprezentowanymi, poprzez ciała przeznaczone specjalnie do tego celu, w działaniach instytucji europejskich”. Co niezwykle ważne z punktu widzenia udziału samorządu terytorialnego w polityce zagranicznej państwa oraz relacji na tym polu między samorządem a władzą centralną (o czym będzie mowa w rozdziale II) – regiony

powinny mieć przynajmniej zapewnione prawo konsultowania przez rządy, gdy państwo negocjuje ostateczny kształt traktatu międzynarodowego lub przyjmuje inne akty prawne w ramach organizacji europejskich, które mogą bezpośrednio wpływać na ich kompetencje lub podstawowe interesy. To samo powinno odnosić się do wprowadzenia przyjętych na szczeblu europejskim przepisów prawa, które mogą znaleźć się w zakresie odpowiedzialności regionów.

¹² Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (CLRAE) w Izbie Władz Lokalnych, www.zpp.pl/arttykul/61-kongres-wladz-lokalnych-i-regionalnych-europy-clrae-w-izbie-wladz-lokalnych [dostęp: 9.03.2022].

¹³ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 195.

Zgodnie z pkt 3 art. 10 EKSR poszczególne rządy „mogą [choć nie muszą – R.J.] włączyć regiony w proces negocjacji, w szczególności przez włączenie przedstawicieli regionu w skład delegacji państwowych”. Karta daje także regionom prawo do promocji i obrony swoich interesów za pomocą biur łącznikowych z innymi regionami lub lokalnymi władzami z organizacjami międzynarodowymi, szczególnie europejskimi¹⁴.

Oprócz Rady Europy zagadnieniem samorządowej współpracy międzynarodowej interesuje się także UE. Różnica polega głównie na tym, że o ile ta pierwsza główny nacisk kładzie na kwestie prawne, to ta druga skupia się raczej na praktyce¹⁵. Samorządowy aspekt współpracy między regionami z różnych krajów porusza pośrednio zarówno Traktat o Unii Europejskiej¹⁶ (TUE), jak i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)¹⁷. Pierwszy z nich na naczelnym miejscu stawia zasadę pomocniczości, zgodnie z którą (ust. 3, art. 5 TUE)

w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii.

Zasada ta oznacza ni mniej ni więcej, że jeśli „cele mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający” przy zaangażowaniu jedynie samorządów terytorialnych, to ani władze państwa, ani tym bardziej instytucje unijne nie powinny podejmować w tym zakresie działań. Dotyczy to oczywiście także podejmowania przez samorządy międzynarodowej współpracy na wielu płaszczyznach.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej bardziej wprost odnosi się do poruszanej przez nas problematyki. W art. 170 TFUE stwierdzono wyraźnie, że w celu umożliwienia wspólnotom regionalnym i lokalnym pełnego czerpania korzyści z ustanowienia obszaru bez granic wewnętrznych: „Unia przyczynia się do ustanowienia i rozwoju sieci transeuropejskich w infrastrukturach transportu”. Ponadto UE dostrzega „potrzebę łączenia wysp, regionów zamkniętych

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ M. Perkowski, *Główne podstawy...*, *op. cit.*, s. 13.

¹⁶ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz.U. z 2009 r., nr 203, poz. 1569).

¹⁷ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz.Urz. UE z 2012 r., C 326/47), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PL>.

i peryferyjnych z centralnymi regionami Unii”. Tego typu zapisy zachęcają poszczególne samorządy regionalne to zawierania porozumień o współpracy i korzystania w całej możliwej rozciągłości z obszaru bez granic wewnętrznych.

Jak wspomniano na wstępie, regulacje międzynarodowe są kluczowe dla urealnienia współpracy zagranicznej między poszczególnymi samorządami, nie byłaby ona jednak możliwa bez odpowiedniego ustawodawstwa krajowego. Najważniejszym aktem prawnym jest tu oczywiście Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Art. 172 polskiej ustawy zasadniczej daje samorządom prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw, na zasadach określonych ustawowo¹⁸. Jest to faktyczne odzwierciedlenie prawne treści art. 10 ust. 2 i 3 EKST. Odpowiednie regulacje w przedmiotowej problematyce znajdują się natomiast w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (u.s.g.)¹⁹, ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (u.s.p.)²⁰ oraz ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (u.s.w.)²¹. Szczegóły dotyczące norm współpracy zagranicznej polskich samorządów reguluje natomiast ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych²².

Pierwsza z ustaw (o samorządzie gminnym) wskazuje społeczności lokalne innych krajów jako jedyne docelowe podmioty podejmowanej przez polski samorząd gminny współpracy międzynarodowej (rozdz. 2 art. 7.1, pkt 20 u.s.g.), a także stanowi, że do wyłącznej właściwości gminy należy podejmowanie uchwał o współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (rozdz. 2, art. 18.2, pkt 12a u.s.g.). Niemal identyczny zapis znajduje się w cyt. ustawie o samorządzie powiatowym: współpraca zagraniczna na poziomie samorządów należy też do wyłącznej właściwości polskich powiatów (rozdz. 3, art. 12, pkt 9a u.s.p.).

¹⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483).

¹⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r., nr 16, poz. 95).

²⁰ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r., nr 91, poz. 578).

²¹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 r., nr 91, poz. 576).

²² Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz.U. z 2000 r., nr 91, poz. 1009).

Cyt. ustawa o samorządzie województwa stanowi tymczasem, że podejmowanie uchwał w sprawie uczestnictwa w międzynarodowych zrzeszeniach regionalnych i innych formach współpracy regionalnej należy do wyłącznej właściwości sejmiku. Współpracy zagranicznej województwa poświęcony jest tu cały rozdział 6 (art. 75–77 u.s.w.). Ustawodawca wskazał wyraźnie, że regiony prowadzą swoją współpracę zagraniczną na podstawie uchwalonego przez sejmik bezwzględną większością głosów ustawowego składu „Priorytety współpracy zagranicznej województwa”²³. Powinny one określać główne cele współpracy zagranicznej, priorytety geograficzne przyszłej współpracy oraz zamierzenia co do przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych. Zgodnie z tą ustawą współpraca z regionami innych państw musi być kompatybilna z prawem wewnętrznym, ogólną polityką zagraniczną państwa oraz jego międzynarodowymi zobowiązaniami. Nie może ona ponadto wykraczać poza zadania i kompetencje województwa. Uchwalone przez sejmik „priorytety” oraz wszelkie umowy o przystąpieniu do międzynarodowych związków regionalnych podlegają akceptacji ministra spraw zagranicznych oraz ministra właściwego do spraw administracji publicznej. W założeniach, jakie przyświecały ustawodawcy – polityka zagraniczna miała pozostawać w kompetencjach rządu, a samorząd wojewódzki miał prowadzić jedynie współpracę zagraniczną²⁴. Jak się okaże w drugiej części tego artykułu, nie jest to wcale takie oczywiste, a różnice między „polityką zagraniczną” a „współpracą zagraniczną” coraz bardziej się zacierają.

Na koniec warto zauważyć, że regulacje dotyczące współpracy międzynarodowej zawarte są także w innych dokumentach, przyjmowanych przez poszczególne samorządy. Można je prześledzić chociażby na przykładzie miasta Krakowa. Interesująca nas problematyka znajduje się tu w uchwale Rady Miasta Krakowa z dnia 13 kwietnia 2005 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Krakowa²⁵; uchwale z dnia 21 czerwca 2006 r. (kiedy to zostały przyjęte zasady współpracy Gminy Miejskiej Kraków z samorządami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz zasady przystępowania Krakowa do międzynarodowych zrzeszeń)²⁶; uchwale z dnia 9 września 2009 r. (zawierającej szczegółowy „Pro-

²³ K. Właźlak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 210.

²⁴ M. Perkowski, *Polskie województwa w stosunkach międzynarodowych*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, z. 12, s. 107.

²⁵ Uchwała nr LXXV/742/05 Rady Miasta Krakowa z dnia 13 kwietnia 2005 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Krakowa, www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwala&query=id%3D16212%26typ%3Du&ga=2.79365270.384394655.1647258098-699063229.1646903885.

²⁶ Uchwała nr CXIII/1126/06 z dnia 21 czerwca 2006 r. w sprawie współpracy Gminy Miejskiej Kraków ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw

gram Współpracy Międzynarodowej Gminy Miejskiej Kraków na lata 2009–2011”)²⁷ czy też w uchwale z dnia 7 lutego 2018 r. w sprawie przyjęcia dokumentu *Strategia rozwoju Krakowa. Tu chcę żyć. Kraków 2030* (gdzie współpraca międzynarodowa jest ujęta jako narzędzie realizacji innych celów strategicznych i operacyjnych miasta)²⁸.

Współpraca zagraniczna polskich samorządów posiada zatem solidne podstawy prawne, zawarte zarówno w prawodawstwie międzynarodowym, jak i krajowym. Samorządy coraz chętniej korzystają z tych uprawnień, wykorzystując w maksymalny sposób możliwości, jakie stawia przed nimi aktywność międzynarodowa. Przystępują do międzynarodowych zrzeszeń, nawiązują relacje partnerskie ze społecznościami samorządowymi innych krajów, promują się za granicami państwa, współpracują w dziedzinie gospodarczej, kulturalnej i naukowej oraz akcentują swoją podmiotowość w relacjach międzynarodowych. Współpraca zagraniczna między samorządami bywa tak zaawansowana, że czasem zaczyna przypominać elementy polityki zagranicznej, jaka wciąż pozostaje domeną władz państwowych. Krzyżowanie się interesów samorządów i władz centralnych w aktywności na arenie międzynarodowej może mieć zarówno pozytywne, jak i negatywne skutki. Może też prowadzić do nieporozumień i konfliktów, zwłaszcza gdy interesy te zaczynają być rozbieżne. Takich przykładów w ostatniej dekadzie nie brakowało.

Perspektywa rządowa i samorządowa – harmonijna współpraca czy odmienne wizje aktywności zewnętrznej państwa

Jak już wspomniano, debatę o roli samorządowego wymiaru polityki zagranicznej w Polsce zainicjowało samo MSZ. Za symboliczny początek tego typu dyskusji można przyjąć start projektu *Rola samorządów w polityce zagranicznej RP*, realizowanego przez Instytut Spraw Publicznych (ISP) we współpracy ze Związkiem Miast Polskich, Związkiem Powiatów Polskich oraz Związkiem

oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwala&query=id%3D16626%26typ%3Du&_ga=2.247033222.384394655.1647258098-699063229.1646903885.

²⁷ Program współpracy międzynarodowej Gminy Miejskiej Kraków, załącznik do uchwały nr LXXX/1033/09 Rady Miasta Krakowa z dnia 9 września 2009 r., www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwala&query=id%3D17908%26typ%3Du&_ga=2.78400662.384394655.1647258098-699063229.1646903885.

²⁸ Uchwała nr XCIV/2449/19 z dnia 7 lutego 2018 r. w sprawie przyjęcia dokumentu „Strategia Rozwoju Krakowa. Tu chcę żyć. Kraków 2030”, www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwala&query=id%3D23155%26typ%3Du&_ga=2.254059914.384394655.1647258098-699063229.1646903885.

Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej. Dofinansowany przez MSZ projekt realizowany był od połowy września do połowy grudnia 2012 r. i składał się z trzech części. Pierwsza obejmowała przygotowanie przez ekspertów ISP ankiet ilościowych i jakościowych oraz przeprowadzenie badań ankietowych. Analiza wyników badania (ilościowego obejmującego wszystkie samorządy i jakościowego, przeprowadzonego w 16 miastach)²⁹ zakończona została publikacją raportu *Polskie samorządy i ich rola w polityce zagranicznej*. Druga część projektu obejmowała zorganizowanie ogólnopolskiej konferencji „Rola samorządów w polityce zagranicznej RP” z udziałem ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego, podczas której zaprezentowano założenia polskiej polityki zagranicznej w kontekście lokalnym i regionalnym oraz prezentację wyników wspomnianego badania. Część trzecia dotyczyła kwestii upowszechnienia wyników badań i promocji projektu³⁰.

Niezwykle interesujące okazały się zarówno wyniki wspomnianego raportu³¹, jak i ogólne wnioski ze wspomnianej konferencji. Warto zatrzymać się na chwilę przy wystąpieniu ówczesnego szefa polskiego MSZ – stanowiło ono bowiem wyraźną zachętę dla samorządów do aktywniejszego zaangażowania się we współpracę zagraniczną. Minister Sikorski poddał w ogóle w wątpliwość, czy tradycyjna dyplomacja mogłaby rościć sobie pretensje do monopolu na stosunki zewnętrzne – w dobie globalizacji, efektu CNN, w dobie otwartych granic, wspólnego rynku pracy czy edukacji. W sytuacji, kiedy mimo oficjalnego przedstawicielstwa Polski przy UE do Brukseli deleguje 16 polskich regionów³².

²⁹ Jak przekazała Agnieszka Łada, kierownik programu Europejskiego w Instytucie Spraw Publicznych, wysłano ponad 400 ankiet do samorządów różnych szczebli i uzyskano ponad 300 pełnych odpowiedzi. Prawie dwie trzecie samorządów zadeklarowało prowadzenie współpracy międzynarodowej. *Vide*: M. Busz-Macherska, *Mało samorządów konsultuje swoje działania z MSZ*, 7.12.2012, www.forumsamorządowe.pl/index.php?action=aktualnosci&start=aktualnosci&ID=1207 [dostęp: 15.03.2022].

³⁰ *Rola samorządów w polityce zagranicznej RP (2012)*, www.isp.org.pl/pl/projekty/rola-samorzadow-w-polityce-zagranicznej-rp-2012 [dostęp: 15.03.2022].

³¹ Warto zauważyć, że zdecydowana większość polskich samorządów nie zwracała się do MSZ z prośbą o jakiegokolwiek informacje lub pomoc w prowadzonej współpracy międzynarodowej. Aż 76 proc. ankietowanych samorządów nie posiadała programu lub strategii rozwoju współpracy międzynarodowej, a zaledwie 14 proc. podejmowało w tej sprawie konsultacje z przedstawicielami administracji centralnej. Ówczesni urzędnicy MSZ zapewniali, że wiele działań samorządów, będących realizacją polskiej polityki międzynarodowej, może liczyć na wsparcie finansowe ze strony ministerstwa. *Vide*: M. Busz-Macherska, *Mało samorządów...*, *op. cit.*

³² W. Hryniewicka-Filipkowska, *Dyplomacja czy delegacja samorządowa za granicą? Charakter zagranicznych biur polskich województw*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, z. 12, s. 135–143.

„Postawa na zasadzie »my – czyli MSZ – wiemy lepiej« byłaby sprzeczna ze zdrowym rozsądkiem”³³ – mówił szef polskiej dyplomacji. Konsekwencją tego – całkiem nowego w Polsce – podejścia do polityki zagranicznej miało być nie tylko przybliżenie polityki zewnętrznej państwa obywatelom, ale także „udroźnienie kanałów współpracy” pomiędzy MSZ a jednostkami samorządu terytorialnego (JST). Konferencja zakończyła się podjęciem deklaracji, w której przedstawiciele gmin wiejskich, miast, powiatów i regionów z satysfakcją przyjęli inicjatywę MSZ uwzględnienia w polskiej polityce zagranicznej wymiaru samorządowego³⁴. Wydawało się, że w polityce zewnętrznej państwa polskiego coraz większe znaczenie będą uzyskiwać aktorzy „subcentralni”, a taka forma aktywności międzynarodowej nazywana jest w literaturze naukowej dyplomacją pluralistyczną, dwuwarstwową lub wielowarstwową. W ogóle teoretyczna koncepcja dyplomacji samorządowej bywa określana jako „subsydiarna forma polityki zagranicznej” dla podkreślenia, że jej celem jest realizowanie pewnych przedsięwzięć samodzielnie, ale na podstawie określonych priorytetów³⁵.

Patrząc z perspektywy dekady, trudno jednoznacznie stwierdzić, czy „kanały zostały udrożnione”. Nagły zwrot w postępującej od 1989 r. stopniowej decentralizacji państwa oraz próby powrotu do centralnego sterowania, jakie można zaobserwować od zmiany politycznej w Polsce w 2015 r., z całą pewnością nie sprzyjały tym tendencjom. Procesy te zostały jednak wywołane i wydaje się, że pogłębiająca się globalizacja, zwiększająca się z każdym rokiem siła i rola miast oraz regionów w każdej niemal sferze życia społecznego nie jest w stanie już ich zatrzymać. Z bardziej zdywersyfikowaną polityką zagraniczną i udziale w niej samorządów wydawała się zresztą zgadzać dyplomacja rządów Prawa i Sprawiedliwości. W 2016 r., gdy funkcję szefa polskiej dyplomacji pełnił Witold Waszczykowski z interesującą interpelacją poselską wystąpił poseł Jacek Żalek. Pytał on głównie o status prawny relacji z zagranicznymi partnerami jednostek samorządu terytorialnego i rolę MSZ w tych procesach. W szczegółowej odpowiedzi MSZ znajduje się taki oto fragment:

³³ R. Sikorski, *Dyplomacja bliska obywatelom*, [w:] *Polska polityka zagraniczna. Perspektywa samorządów i obywateli*, Warszawa 2012, s. 4.

³⁴ W deklaracji samorządowcy wyrazili nadzieję, że kolejne etapy uwzględniania w polskiej polityce zagranicznej wymiaru samorządowego obejmować będą m.in. równorzędne traktowanie partnerów ze wszystkich rodzajów administracji samorządowej, z jednoczesnym poszanowaniem ich specyfiki, potrzeb, aspiracji i zdolności administracyjnej do uczestnictwa w stosunkach międzynarodowych. *Vide*: M. Busz-Macherska, *Malo samorządów...*, *op. cit.*

³⁵ *Racjonalny ustawodawca. Racjonalna administracja*, red. D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Budnik, Białystok 2016, s. 222.

Współcześnie politykę zagraniczną należy bowiem pojmować szerzej niż stosunki między państwami prowadzone na drodze tradycyjnej dyplomacji. Wspieranie aktywności samorządów terytorialnych na forum współpracy zagranicznej ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia realizacji priorytetów polskiej polityki zagranicznej, w szczególności urzeczywistniania strategii polskiej pomocy rozwojowej, promocji Polski za granicą oraz pogłębiania integracji europejskiej w celu umacniania pozycji Polski w Europie i w świecie [...]³⁶.

Skoro zatem wspieranie samorządów w obszarze współpracy zagranicznej zostało uznane za jeden z priorytetów polskiej dyplomacji, to trudno się dziwić rosnącej aktywności jednostek samorządu terytorialnego w tym obszarze. W modelowych okolicznościach, gdy władza centralna współpracuje harmonijnie z samorządami, takie wsparcie w obszarze polityki zagranicznej mogłoby przynosić znakomite efekty, chociażby wizerunkowe. Podział zadań mógłby wyglądać następująco: rząd skupia się na twardych interesach państwa, podczas gdy samorządy kładą większy nacisk na sferę wartości, która w polityce zagranicznej również ma swoje istotne znaczenie. Problem pojawia się jednak wówczas, gdy cele rządu i samorządów zaczynają się wyraźnie rozjeżdżać³⁷. Do tego aspektu jeszcze wrócimy, najpierw jednak warto zatrzymać się na tych aktywnościach samorządu terytorialnego w obszarze współpracy zagranicznej, które uzupełniają bądź wspierają politykę zewnętrzną państwa. Skupmy się zatem na trzech elementach, które zostały zasygnalizowane w odpowiedzi MSZ na interpelację posła Żalka, a więc na pomocy rozwojowej, promocji Polski za granicą oraz szeroko rozumianego umacniania pozycji naszego kraju w Europie i na świecie.

Istnieją różne typy pomocy rozwojowej: pomoc międzynarodowa – udzielana beneficjentom państwa trzeciego; pomoc projektowa – udzielana na konkretny cel (szkolenie, budowę budynku, zakup wyposażenia); pomoc programowa – udzielana w ramach konkretnego sektora wspomagająca rozwiązanie szerszego problemu (np. wsparcie reformy w danym obszarze gospodarki); wsparcie budżetowe – forma wsparcia ogólnej polityki rozwoju danego kraju polegająca na przekazaniu środków bezpośrednio do budżetu danego państwa i wydatkowana jego krajowym systemem finansów publicznych; budżetowe wsparcie sektorowe – połączenie pomocy programowej oraz dofinansowania budżetu dotacją udzieloną zostaje na realizację konkretnej reformy w danym sektorze przez przekazanie środków krajowi partnerskiemu; pomoc żywnościowa – wsparcie polegające na przekazaniu artykułów spożywczych krajom,

³⁶ Odpowiedź na interpelację nr 1772 w sprawie charakteru prawnego współpracy zagranicznej polskich jednostek samorządu terytorialnego, 6.04.2016, www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=736FC502 [dostęp: 15.03.2022].

³⁷ R. Jaśkowski, *Miejski wymiar polityki zagranicznej*, 8.06.2021, <https://liberte.pl/miejski-wymiar-polityki-zagranicznej> [dostęp: 25.03.2022].

w których mieszkańcy mają kłopoty z dostępem do żywności; pomoc wiązana – wykorzystywana przez kraj partnerski na zakup dóbr lub usług państwa dawcy pomocy; pomoc techniczna – wsparcie polegające na wykorzystaniu doświadczenia i wiedzy obywateli państwa dawcy pomocy (urzędników, lekarzy, inżynierów itp.) przy wsparciu rozwoju kraju partnerskiego oraz pomoc w postaci kredytów, pożyczek i umorzeń – wsparcie państwa partnerskiego poprzez udzielenie pomocy finansowej na preferencyjnych warunkach sploty³⁸.

Jakie jest zatem w tym zakresie pole działania dla polskich samorządów różnych szczebli? Od 2012 r. (początek naszych zainteresowań badawczych) w ramach ogłoszonego przez MSZ trzyletniego konkursu *Współpraca z Polonią i Polakami za granicą* samorzady realizowały kilka projektów dotyczących utrzymania i pogłębienia więzi z Polakami zamieszkałymi w krajach ościennych, głównie w zakresie promocji kultury polskiej i wymiany młodzieży³⁹. Według natomiast *Wieloletniego programu współpracy rozwojowej na lata 2016–2020* polska pomoc rozwojowa realizowana była w dwóch grupach państw priorytetowych. Samorzady miały się włączać w pomoc dla pierwszej grupy, obejmującej cztery kraje Partnerstwa Wschodniego (PW) – Białoruś, Gruzję, Mołdawię i Ukrainę, przede wszystkim w zakresie wspierania rozwoju regionalnego, samorządności i zarządzania w administracji publicznej, a także w szeroko rozumianej demokratyzacji tych państw i budowie na ich obszarach społeczeństwa obywatelskiego⁴⁰. Niestety, jak zbadał Polski Instytut Spraw Międzynarodowych ([PISM] dane na koniec 2016 r.), zaangażowanie samorządów w ramach pomocy rozwojowej od 2012 r. obejmowało zaledwie kilkanaście projektów (większość realizowały organizacje pozarządowe)⁴¹. Trudno uznać taką aktywność JST za sukces, tym bardziej że z bogatego doświadczenia polskich samorządów z powodzeniem mogłyby czerpać kraje, które obecnie przechodzą transformację i dążą do zacieśniania kontaktów z UE. Zrealizowano m.in. kilka projektów z partnerami w Gruzji (7), Mołdawii (6), Ukrainy (4) i jeden projekt na Białorusi. W przypadku Gruzji najbardziej zaangażowany był Urząd Miasta Poznania, który prowadził współpracę w zakresie przekazywania wiedzy z dziedziny zarządzania miastem, polityki społecznej, wsparcia dla przedsiębiorczości

³⁸ *Typy pomocy rozwojowej*, www.gov.pl/web/polskapomoc/typy-pomocy-rozwojowej [dostęp: 25.03.2022].

³⁹ Liczba zrealizowanych przez JST projektów wahała się od 2 do 6 rocznie.

⁴⁰ Druga grupa państw priorytetowych (sześć krajów w Afryce, Azji i na Bliskim Wschodzie), które zdefiniowane zostały w tym dokumencie, pozostawała poza zainteresowaniem polskich samorządów.

⁴¹ *Samorzady w projektach pomocy rozwojowej i polonijnych*, 28.06.2016, https://pism.pl/publikacje/Samorz_dy_w_projektach_pomocy_rozwojowej_i_polonijnych [dostęp: 25.03.2022].

czy turystyki. Sejmik Województwa Pomorskiego realizował tymczasem projekt w Mołdawii, a dotyczył on wsparcia dla rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. W tym najbiedniejszym państwie w Europie projekty realizował także Bielsk Podlaski, który zaangażował się m.in. w budowę kanalizacji sanitarnej na jednej z mołdawskich wsi.

Jak podkreślali analitycy PISM, „większość samorządów nie zna takiej formy współpracy lub postrzega ją jako trudną”⁴², a „radni oraz społeczności lokalne oczekują od swoich władz takich działań międzynarodowych, które będą przynosiły korzyści ich gminom czy regionom, choćby w postaci inwestycji”⁴³. Zwracali także uwagę na potrzebę partnerskiej rozmowy z organizatorami konkursów (czy to z MSZ, czy z Senatem RP) oraz konieczność uczestnictwa przedstawicieli JST w Radzie Programowej Współpracy Rozwojowej przy ministrze spraw zagranicznych, a także wskazywali na zasadne dopuszczenie przez Senat samorządów do konkursów polonijnych. W podsumowaniu analiz uznano, że „potrzebne jest większe zaangażowanie samorządów w projekty pomocy rozwojowej”⁴⁴, a ze względu na niewielki ich udział „niewykorzystane pozostają ich rozbudowane sieci kontaktów międzynarodowych, doświadczenie w realizacji projektów z zagranicznymi partnerami i specjalistyczna wiedza”⁴⁵.

Niewiele się od tamtego czasu zmieniło. Wiosną 2021 r. w ogłoszonym przez MSZ otwartym konkursie *Polska pomoc rozwojowa 2021* (wysokość środków na realizację zadań wynosiła 28 mln zł) o datacje mogły się ubiegać jednostki samorządu terytorialnego oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego. Na 50 wylonionych przez ministerstwo ofert jedynie 5 było złożonych przez samorzady. Stowarzyszenie Samorządów Euroregionu „Bug” realizowało projekt *Marka turystyczna szansą wzmocnienia branży turystycznej Gurii oraz Euroregionu Bug* w Gruzji, gmina Tarczyn otrzymała ponad 360 tys. na projekt wsparcia rolników w Mołdawii, województwo podkarpackie realizowało projekt *Gospodarka odpadami – transfer dobrych praktyk z Województwa Podkarpackiego na Zakarpacie* w Ukrainie, podobnie jak Stowarzyszenie Samorządów Euroregion Roztocze, które pokazywało na swoim przykładzie jak chronić dziedzictwo naturalne. Środki na projekt *Utworzenie Laboratorium Zrównoważonego Rozwoju na bazie Szkoły Specjalnej w Zabłociu – Ukraina* otrzymał także Związek Gmin Wiejskich Województwa Podlaskiego⁴⁶. To wszystko.

⁴² *Ibidem.*

⁴³ *Ibidem.*

⁴⁴ *Ibidem.*

⁴⁵ *Ibidem.*

⁴⁶ *Wyniki konkursu „Polska pomoc rozwojowa 2021”, 17.08.2021, www.gov.pl/web/polskapomoc/wyniki-konkursu-polska-pomoc-rozwojowa-2021 [dostęp: 25.03.2022].*

Drugi z elementów, który mógłby przyczynić się do wsparcia przez JST polskiej polityki zagranicznej to – według MSZ – promocja Polski za granicą. W tym aspekcie aktywność samorządów jest nieskończenie większa. Trudno ją nawet oszacować, bo każda forma promocji danego miasta czy regionu poza granicami państwa stanowi jednocześnie promocję kraju, w jakim dany samorząd się znajduje. W samym tylko 2016 r. samorządy wydały na promocję ponad 666 mln zł⁴⁷, z czego część środków wydatkowano na promowanie JST za granicą. Samorządy pozyskują na ten cel również środki z UE. Do 2016 r. Łódź pozyskała z UE ponad 10 mln zł na promocję na całym świecie. Pieniądze te zostały wydane m.in. na wielokrotnie nagradzaną kampanię Łódź pozdrawia czy artykuły w renomowanej prasie. Wydaje się, że środki te zostały wykorzystane w sposób niezwykle efektywny. W 2019 r. Łódź została uznana za jedno z najlepszych i najkorzystniejszych miejsc do odwiedzenia w prestiżowym zestawieniu Lonely Planet Best in Travel, ustępując jedynie Dolinie Południowego Nilu w Egipcie⁴⁸. W 2022 r. Łódź znalazła się natomiast na liście 25 wyróżnionych miejsc *Best of the world 2022 National Geographic*⁴⁹. To wprost oszałamiające sukcesy miasta, które w Polsce nigdy nie było kojarzone z turystyką – wręcz przeciwnie, uznawane było przez dziesięciolecia za metropolię zmagającą się z problemami społecznymi i pozbawioną większych atrakcji. Przykład ten doskonale ilustruje, jak samorząd, promując siebie, jednocześnie wpływa na wizerunek całego kraju. Znalazienie się polskiego miasta w tak prestiżowych zestawieniach bez wątpienia przyczyniło się do postrzegania kraju, jako niezwykle atrakcyjnego, zarówno dla turystów, jak również inwestorów.

Podobną aktywność prowadzą właściwie wszystkie większe polskie miasta i regiony (przykład Łodzi zostanie omówiony szczegółowo w kolejnym numerze). Dolnośląskie promowało się na wystawie Expo w Dubaju⁵⁰, Poznań wydał

⁴⁷ R. Stępowski, *Raport Promocja Miast i Regionów. Sprawdź ile na promocję wydają miasta i województwa*, <http://promocjamiastiregionow.pl/raport-promocja-miast-regionow-sprawdz-promocje-wydaja-miasta-wojewodztwa> [dostęp: 25.03.2022].

⁴⁸ W. Markiewicz, *Lonely Planet Best in Travel. Łódź druga wśród miast, które w 2019 roku warto odwiedzić*, 23.10.2018, <https://uml.lodz.pl/aktualnosci/arttykul/lonely-planet-best-in-travel-lodz-druga-wsrod-miast-ktore-w-2019-roku-warto-odwiedzic-id23908> [dostęp: 25.03.2022].

⁴⁹ *Łódź znalazła się na liście 25 wyróżnionych miejsc „Best Of The World 2022 National Geographic”*, 18.11.2021, www.national-geographic.pl/arttykul/lodz-znalazla-sie-na-liscie-25-wyroznionych-destynacji-best-of-the-world-2022-national-geographic [dostęp: 25.03.2022].

⁵⁰ B. Olejarka, *Dolny Śląsk promuje się na EXPO w Dubaju*, 5.12.2021, <https://wroclaw.se.pl/dolny-slask-promuje-sie-na-expo-w-dubaju-aa-UTsi-8Xb7-4diR.html> [dostęp: 25.03.2022].

300 tys. dolarów na promocję w amerykańskiej stacji CNN⁵¹, województwo lubelskie przeznaczyło ok. 4 mln zł, reklamując się na zagranicznych lotniskach i w BBC⁵², a Gdańsk w Monachium i Brukseli promował się jako światowa stolica bursztynu⁵³. To jedynie kilka przykładów – mogą one jednak wskazywać, że samorządy dużo lepiej potrafią kształtować wizerunek własny oraz kraju niż instytucje centralne. Fiasko, jakim okazały się przedsięwzięcia Polskiej Fundacji Narodowej (zasilanej setkami milionów złotych przez spółki skarbu państwa), mającej w założeniu promować Polskę na świecie, jest tu wystarczającym argumentem za powyższą tezą⁵⁴.

Umacnianie pozycji Polski na świecie, czyli trzeci element, na który wskazało MSZ w odpowiedzi na interpelację posła Żalka, wiąże się pośrednio z promocją naszego kraju za granicą. Trudno natomiast jednoznacznie i obiektywnie stwierdzić, jakie konkretnie działania samorządu mogą sprzyjać „umacnianiu” się pozycji Polski na arenie międzynarodowej. Wydaje się, że samo funkcjonowanie polskiego samorządu (powszechnie chwalone za granicą), przybliżenie władzy publicznej obywatelom, możliwość decydowania przez mieszkańców o losach swoich „małych ojczyzn” samo przez się wpływa na umocnienie się znaczenia naszego kraju w Europie i na świecie. Samorząd ma przecież niebagatelne znaczenie w rozwoju gospodarczym i społecznym każdego demokratycznego państwa. Polska stanowi tu doskonały przykład – reformy samorządowe, jakie zostały wprowadzone w naszym kraju po 1989 r. uznawane są za jeden z największych sukcesów polskich przemian ustrojowych. Co więcej – idea samorządności stała się wręcz naszym produktem eksportowym. Nasz model decentralizacji jest chętnie naśladowany w innych krajach, zwłaszcza w państwach powstałych po upadku ZSRR. Polscy samorządowcy występują tam w roli ekspertów i chętnie dzielą się swoimi doświadczeniami w dziedzinie zarządzania JST (bezsprzecznie wpływa to na umocnienie się pozycji naszego kraju). Doskonałym przykładem jest tu Ukraina. W procesie postępującej za naszą wschodnią

⁵¹ *Poznań promuje się w CNN*, 2.11.2009, www.money.pl/archiwum/wiadomosci_agencyjne/pap/arttykul/poznan;promuje;sie;w;cnn,102,0,553318.html [dostęp: 25.03.2022].

⁵² T. Maciuszczak, *Lubelskie: ofensywa promocyjna za miliony*, 26.09.2015, www.dziennikwschodni.pl/lublin/ofensywa-promocyjna-za-miliony,n,1000168141.html [dostęp: 25.03.2022].

⁵³ R. Pytlos, *Gdańsk promuje się jako światowa stolica bursztynu w Monachium i Brukseli*, 12.02.2018, www.gdansk.pl/urząd-miejski/wiadomosci/gdansk-promuje-sie-jako-swiatowa-stolica-bursztynu-w-monachium-i-brukseli,a,101487 [dostęp: 22.03.2022].

⁵⁴ *Podważenie popelnienia przestępstwa przez zarząd Polskiej Fundacji Narodowej*, Najwyższa Izba Kontroli, 9.04.2021, www.nik.gov.pl/aktualnosci/podejrzenie-popelnienia-przestepstwa-przez-zarząd-polskiej-fundacji-narodowej.html [dostęp: 22.03.2022].

granicą decentralizacji poszczególne gminy w Ukrainie zyskały podobne kompetencje co w Polsce – podmiotowość prawną, majątek i niezależne budżety. Zaczęło to szybko przynosić wymierne efekty, od rozwoju infrastruktury po aktywizowanie się społeczeństwa obywatelskiego. Samorząd ukraiński okazał się ponadto niezwykle kompetentny i sprawny w okolicznościach związanych z bezprecedensową agresją rosyjską, która nastąpiła 24 lutego 2022 r. Mimo wprowadzenia tam stanu wojennego, dającego duże uprawnienia administracji wojskowej, większość kompetencji władz lokalnych pozostała bez zmian. To właśnie samorządy, razem z lokalnymi społecznościami, pomagały władzom centralnym w organizacji cywilnego oporu przeciwko agresorom⁵⁵. Polski przykład stał się inspirujący i wydał niespodziewane owoce, których znaczenie trudno przeceniać. Ta zupełnie nowa – chociaż w swojej istocie tragiczna – okoliczność, w której rola samorządu terytorialnego okazała się kluczowa, powinna stać się wkrótce przedmiotem wnikliwych badań.

Przedstawione powyżej działania JST ewidentnie wpisują się w priorytety polityki zagranicznej państwa – wspierają poszczególne jej elementy, wspomagają osiągnięcie konkretnych celów przez zawodową dyplomację, budują pozytywny wizerunek kraju i umacniają jego pozycję na arenie międzynarodowej. Co jednak, gdy w określonych okolicznościach i uwarunkowaniach, interesy poszczególnych samorządów przestają się pokrywać z polityką zagraniczną państwa? Gdy zamiast uzupełniać i wspierać, przeciwstawiają się aktualnym dążeniom dyplomacji? Kiedy samorządy zupełnie inaczej niż władza centralna pojmują umacnianie pozycji Polski na arenie międzynarodowej? Czy taka sytuacja jest w ogóle dopuszczalna? Jakie skutki może wywołać rozdźwięk między celami, jakie w polityce zewnętrznej zamierzają realizować władze centralne, a odmiennymi dążeniami samorządu terytorialnego?

Odpowiedź na te pytania nie jest prosta. Należy zauważyć, że tego typu sytuacje nie zdarzają się wcale tak rzadko, a w ciągu ostatniej dekady mieliśmy z nimi do czynienia w Polsce wielokrotnie. Problematyka ta nie dotyczy zresztą jedynie naszego kraju⁵⁶. Do podobnego rozdźwięku dochodzi najczęściej (choć

⁵⁵ E. Bendyk, *Ukraina, samorządność źródłem siły*, 16.03.2022, <https://antymatrix.blog.polityka.pl/2022/03/16/ukraina-samorzadnosc-zrodlem-sily> [dostęp: 4.04.2022].

⁵⁶ Liberalny burmistrz Budapesztu, sprzeciwiając się lansowanej przez węgierski rząd budowie chińskiego uniwersytetu, postanowił zmienić nazwy okolicznych ulic, by przypominały o łamaniu przez Chiny praw człowieka. Zapowiedź nazwania ulicy imieniem Dalajlamy, Drogi Męczenników Ujgurskich czy Drogi Wolnego Hongkongu postawiła w niezręcznym położeniu węgierską dyplomację i wzbudziła wściekłość Pekinu. *Vide*: M. Kucharczyk, P. Borowska, V. Maksimov, *Hongkong, Tybet, Ujgurzy: W Budapeszcie zmieniają nazwy ulic. Nie chcą chińskiego uniwersytetu*, 2.06.2021, www.euractiv.com.

to nie jest warunek *sine qua non*), gdy władza centralna wywodzi się z odmiennej opcji politycznej niż – wyłonione w wyniku odmiennych przecież wyborów – władze samorządowe. W Polsce po 2015 r. rządy sprawuje Prawo i Sprawiedliwość, natomiast w zdecydowanej większości wielkich miast u władzy znajduje się opozycja. Te dwa (w dużym uproszczeniu) rywalizujące ze sobą obozy polityczne⁵⁷ reprezentują odmienny światopogląd, inną wizję rozwoju kraju i inaczej identyfikują jego interesy na płaszczyźnie międzynarodowej. Rodzi to pole do konfliktów również na polu polityki zagranicznej, w której to samorząd – jak już wykazano – zdobył określoną podmiotowość i nie zamierza już z niej łatwo zrezygnować. Aby jaśniej zobrazować tę problematykę, posłużymy się konkretnymi przykładami.

Do zadrażnień w obszarze szeroko rozumianej polityki zewnętrznej państwa między polskim samorządem a władzą centralną doszło m.in. w czerwcu 2021 r. Wówczas to przebywająca w Polsce Swiatłana Cichanouska – była kandydatka na prezydenta Białorusi, spotkała się z prezydentem Warszawy Rafałem Trzaskowskim. Jednym z punktów w agendzie tej wizyty było wzięcie udziału przez liderkę białoruskiej opozycji w uroczystości odsłonięcia pomnika Solidarności w Warszawie. Oprócz prezydenta stolicy byli tam obecni także przedstawiciele opozycji polskiej. Wzbudziło to otwartą krytykę wicemarszałka Sejmu Ryszarda Terleckiego, który skomentował to w następujący sposób: jeżeli Cichanouska „chce reklamować antydemokratyczną opozycję w Polsce [to] niech szuka pomocy w Moskwie. [...] My popieramy taką białoruską opozycję, która nie staje po stronie naszych przeciwników”⁵⁸. To z kolei wywołało falę krytycznych komentarzy po stronie (nie tylko zresztą) polityków Platformy Obywatelskiej i innych polskich partii opozycyjnych.

Oprócz kwestii natury czysto politycznej nie da się tu pominąć sfery relacji na linii samorząd–rząd. Prezydent Warszawy okazał się partnerem dla

pl/section/grupa-wyszehradzka/news/dalajlama-wegry-chiny-fudan-tybet-ujgurzy-opozycja-orban [dostęp: 4.04.2022].

⁵⁷ Opozycja jest zróżnicowana, ale w zdecydowanej większości (poza Konfederacją) łączy ją odmienna (bardziej liberalna światopoglądowo i proeuropejska) wizja Polski. Pisząc w 2022 r. o opozycji, mamy przede wszystkim na myśli partie: Platforma Obywatelska (oraz wchodzące wraz z nią do Klubu Parlamentarnego Koalicji Obywatelskiej ugrupowania: Nowoczesna, Inicjatywa Polska, Zieloni), Polskie Stronnictwo Ludowe (oraz wchodzące z nim do Klubu Parlamentarnego Koalicja Polska ugrupowania: Unia Europejskich Demokratów, Konserwatyści), Nowa Lewica oraz Partia Razem (Koalicyjny Klub Polskiej Lewicy), a także Polska 2050. *Vide: Kluby i koła*, www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/kluby.xsp [dostęp: 4.04.2022].

⁵⁸ qm, *Cichanouska spotkała się z Trzaskowskim: Terlecki: To niech szuka pomocy w Moskwie*, 4.06.2021, www.rp.pl/polityka/art100581-cichanouska-spotkala-sie-z-trzaskowskim-terlecki-to-niech-szuka-pomocy-w-moskwie [dostęp: 6.04.2022].

faktycznej (choć nieuznawanej) głowy państwa białoruskiego (dla porządku należy dodać, że Cichanouska spotkała się również z prezydentem Andrzejem Dudą), co wywołało negatywną reakcję ze strony przedstawicieli władz państwa. Co więcej, niezdecydowanie i zaniechanie konkretnych działań ze strony rządu RP w obliczu poważnego kryzysu politycznego w sąsiedniej Białorusi (związanego z masowymi demonstracjami po sfałszowanych wyborach prezydenckich) wykorzystał również samorząd Łodzi. Na wieść o pogarszającej się sytuacji u wschodniego sąsiada Polski władze miasta uruchomiły specjalny projekt dedykowany Białorusinom. Objął on stworzenie specjalnego punktu pierwszego kontaktu, gdzie migranci mogli skorzystać ze wsparcia indywidualnego asystenta. Hanna Zdanowska – prezydent miasta – wprost i to w ich ojczystym języku zachęcała Białorusinów do przyjazdu do Łodzi: „Zapraszamy do Łodzi. Mieszkajcie, pracujcie, zakładajcie rodziny, zostańcie” – zwracał się z kolei do białoruskich migrantów jej zastępca Adam Pustelnik⁵⁹. Były to działania niezgodnione ze stroną rządową, a w ich efekcie zarówno Warszawa, jak i Łódź dały się poznać jako ośrodki prowadzące niejako własną politykę zewnętrzną, zastępując w tych konkretnych sytuacjach władze państwowe.

O ile powyższy przykład można od uznać za zadrażnienie, którego powodem mógł być brak koordynacji działań lub zły przepływ informacji, to przecież znacznie wcześniej doszło do otwartej różnicy zdań między przedstawicielami rządu a wieloma samorządowcami, reprezentującymi głównie wielkie miasta. Miało to miejsce na tle kryzysu uchodźczego zapoczątkowanego w 2015 r. Ogólnie kwestia podejścia do uchodźców (a więc w swej istocie należąca do sfery spraw międzynarodowych) wydaje się wysuwać na pierwsze miejsce w relacjach na linii samorząd–rząd, gdy staramy się zidentyfikować pole ewentualnych konfliktów w obszarze polityki zewnętrznej.

W efekcie m.in. arabskiej wiosny, wojny domowej w Syrii i Libii oraz konfliktu w Libanie doszło wówczas do największego od czasów II wojny światowej kryzysu uchodźczego (skala uchodźstwa po zaatakowaniu Ukrainy przez Rosję w lutym 2022 r. znacznie go jednak przewyższyła). Do UE w samym tylko 2015 r. dotarło ponad 1,2 mln uchodźców (tyle złożono wniosków o azyl). Zdecydowana większość migrantów przybywała do Europy przez Morze Śródziemne, docierając głównie do Grecji i Włoch. Władze tych krajów zwróciły się zatem z apelem do pozostałych członków UE o solidarność w przyjmowaniu uchodźców⁶⁰. Komisja Europejska wydała w związku z tym dwie decyzje

⁵⁹ Łódź zaprasza Białorusinów, 26.05.2021, <https://uml.lodz.pl/aktualnosci/artukul/lodz-zaprasza-bialorusinow-id41021/2021/5/26> [dostęp: 6.04.2022].

⁶⁰ A. Cipras, *Grecja nie radzi sobie z imigrantami*, <http://www.rp.pl/Uchodzcy/308079860-Aleksis-Cipras-Grecja-nie-radzi-sobie-z-imigrantami.html> [dostęp: 7.04.2022].

o obowiązkowej ich relokacji z tych krajów, próbując uniknąć w ten sposób kryzysu humanitarnego⁶¹, a Rada UE ustanowiła w tym zakresie akt prawny, który tę kwestię starał się unormować. Państwa członkowskie pod wpływem presji sytuacji początkowo zgodziły się na relokację, po czym część z nich zaczęła ją kontestować⁶². Wśród nich była Polska: „Nie ma w tej chwili możliwości, aby do Polski byli przyjmowani uchodźcy i nie zgodzimy się na narzucanie jakichkolwiek przymusowych kwot uchodźców przez UE” – stwierdziła w maju 2017 r. premier Beata Szydło⁶³. Stanowisko rządu polskiego w tej kwestii było zatem jasne.

Włodarze kilku wielkich miast uznali jednak tę decyzję ze względów zarówno humanitarnych, etycznych, jak i gospodarczych za co najmniej niefortunną. Dnia 30 czerwca 2017 r. podpisali wspólną deklarację, której wydźwięk był zaprzeczeniem polityki rządu w tej kwestii. Samorządowcy pisali w niej m.in:

Migracje to procesy dynamiczne, powszechne i – jak pokazuje historia świata – nieuniknione, a w kontekście sytuacji społeczno-demograficznej naszego kraju – wręcz korzystne. Polskie duże miasta od wielu lat są otwarte na procesy migracyjne i różnorodność mieszkańców. [...] W celu przyjaznego przyjęcia imigrantów konieczne jest wspólne działanie organów władzy samorządowej i rządowej, służb publicznych, organizacji pozarządowych, kościołów, uczelni wyższych, instytucji kultury oraz organizacji biznesu i rynku pracy. W naszym wspólnym, szeroko rozumianym interesie jest odpowiedzialne i bezpieczne zarządzanie migracjami na poziomie lokalnym tak, aby tworzyć miasta społecznie spójne, minimalizując zagrożenia związane z gettoizacją, separacją, biedą i wykluczeniem nowych mieszkańców⁶⁴.

Samorządowcy zapowiedzieli też „współdziałanie miast poprzez wymianę doświadczeń i dobrych praktyk, w celu zapewnienia wysokiej jakości życia wszystkim mieszkańcom, w duchu solidarności i odpowiedzialności za wspólnotę, którą tworzymy wraz z migrantami”⁶⁵ oraz postanowili powołać specjalny zespół roboczy dla wymiany informacji, wiedzy i doświadczeń, który miał być

⁶¹ 23 września 2020 r. UE zrezygnowała z przymusowej relokacji uchodźców. *Vide*: T. Bielecki, *Unia odchodzi od obowiązkowego rozdzielnika uchodźców*, 23.10.2020, www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1972402,1,unia-odchodzi-od-obowiazkowego-rozdzielnika-uchodzcow.read [dostęp: 7.04.2022].

⁶² Z. Czachór, *The EU external policy and the 2015–2018 refugee relocation system in the light of historical institutionalism*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2021, nr 15, s. 46.

⁶³ Komisja Europejska zagroziła bowiem rozpoczęciem procedury o naruszenie prawa UE, jeśli Polska (a wraz z nią Węgry i Austria) pilnie nie przystąpi do relokacji uchodźców.

⁶⁴ *Deklaracja 12 prezydentów dużych polskich miast: Migrację trzeba wspierać*, 30.06.2017, www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1710710,1,deklaracja-12-prezydentow-duzych-polskich-miast-migracje-trzeba-wspierac.read [dostęp: 7.04.2022].

⁶⁵ *Ibidem*.

„wspierany wiedzą specjalistyczną dwóch kluczowych organizacji: Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji (IOM, International Organization for Migration) oraz Biura Wysokiego Komisarza Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR, United Nations High Commissioner for Refugees)”⁶⁶. Deklarację tę skrytykowali przedstawiciele rządu oraz partii pozostającej u władzy, a ówczesny wojewoda lubelski Przemysław Czarnek uznał ją wręcz za kuriozalną, dodając: „Nie potrzebujemy tej współpracy z samorządami, którą chcą nam narzucić prezydenci miast w tym Krzysztof Żuk, prezydent miasta Lublin, bo my to już robimy w sposób bardzo dobry”⁶⁷.

O ile samorzady dużych polskich miast i regionów (zwłaszcza mówiące jednym głosem), świadome własnego znaczenia i rosnącego wpływu na politykę zewnętrzną państwa, mogą sobie pozwolić na zaakcentowanie własnego (odmiennego od władz centralnych) głosu w kwestii chociażby stosunku do uchodźców, to wydawałoby się, że małe JST nie będą przejawiać tego typu ambicji. Nic bardziej mylnego – nawet niewielkie samorzady, kierując się własnymi interesami, mogą przeciwstawić się oficjalnej polityce zagranicznej państwa. Jako przykład niech posłuży tu casus małej gminy Michałów.

W 2021 r. doszło do kryzysu uchodźczego na granicy polsko-białoruskiej. Został on sztucznie wywołany przez prezydenta Białorusi Aleksandra Łukaszenkę (który władze zdobył w wyniku sfałszowanych wyborów) i – zdaniem wielu ekspertów – miał on charakter wojny hybrydowej. Kryzys rozpoczął się, gdy władze białoruskie uruchomiły kanały przerzutu migrantów przez granicę z UE na terytorium głównie Litwy i Polski. Według Łukaszenki wspieranie nielegalnego transgranicznego przerzutu imigrantów miało być odpowiedzią na unijne sankcje wobec Białorusi. W związku z kryzysem rząd Polski podjął decyzje o wprowadzeniu stanu wyjątkowego na terenie przygranicznym z Białorusią⁶⁸. Straż

⁶⁶ Deklarację podpisali: Tadeusz Truskolaski – Prezydent Miasta Białegostoku, Rafał Bruski – Prezydent Miasta Bydgoszczy, Paweł Adamowicz – Prezydent Miasta Gdańska, Marcin Krupa – Prezydent Miasta Katowice, Jacek Majchrowski – Prezydent Miasta Krakowa, Krzysztof Żuk – Prezydent Miasta Lublin, Hanna Zdanowska – Prezydent Miasta Łodzi, Jacek Jaśkowiak – Prezydent Miasta Poznania, Tadeusz Ferenc – Prezydent Miasta Rzeszowa, Piotr Krzystek – Prezydent Miasta Szczecin, Hanna Gronkiewicz-Waltz – Prezydent M. St. Warszawy oraz Rafał Dutkiewicz – Prezydent Wrocławia. *Vide: ibidem*.

⁶⁷ *Wojewoda o przyjmowaniu uchodźców: „Radni PO się skompromitowali”*, 25.07.2017, <https://arc.lublin.uw.gov.pl/aktualnosci/wojewoda-o-przyjmowaniu-uchod%C5%BAc%C3%B3w-%E2%80%99Radni-po-si%C4%99-skompromitowali%E2%80%9D> [dostęp: 7.04.2022].

⁶⁸ *Belarus-Poland crisis: Human rights of trapped migrants 'paramount'*, 12.11.2021, <https://news.un.org/en/story/2021/11/1105672> [dostęp: 7.04.2022].

Graniczna, wojsko i policja otrzymały wytyczne, by nie dopuścić do nielegalnego przekraczania granicy polskiej przez uchodźców (głównie z Iraku, Afganistanu i krajów Bliskiego Wschodu), co doprowadziło do stosowania nielegalnych działań, określanych jako *pushback* (zawracanie uchodźców bez rozpatrywania wniosków azylowych). Przedstawiciele rządu próbowali jednocześnie przedstawić uchodźców w bardzo niekorzystnym świetle, utożsamiając ich z przestępcami, terrorystami, a nawet dewiantami seksualnymi, mimo że wśród nich było wiele kobiet i dzieci⁶⁹. Sytuacja ta doprowadziła do licznych protestów, a szczególne oburzenie opinii publicznej wywołała sprawa tzw. dzieci przebywających krótko w ośrodku w Michałowie⁷⁰, które wraz z opiekunami zostały odesłane przez polskie służby z powrotem na Białoruś. W wielu polskich miastach odbyły się manifestacje pod hasłem „Gdzie są dzieci z Michałowa?”.

Władze tej niewielkiej gminy – z pobudek humanitarnych i wizerunkowych – postanowiły w związku z tym zareagować i przeciwstawić się oficjalnej narracji władz. Pod koniec października 2021 r. w czasie specjalnie w tym celu zorganizowanej konferencji prasowej burmistrz Michałowa Marek Nazarko i przewodnicząca rady miejskiej Maria Ancipiuk zaapelowali do gmin leżących na polsko-białoruskim pograniczu o współpracę i wspólne działanie na rzecz pomocy uchodźcom. „Bardzo liczymy, że inne samorządy włączą się do naszej inicjatywy i pomogą w dystrybucji środków poprzez organizację u siebie punktów pomocy”⁷¹ – mówił burmistrz Michałowa. Zastrzegł ponadto, że krok ten nie ma kontekstu politycznego, jedynie humanitarny: „Kiedy na naszych terenach są ludzie potrzebujący pomocy, to trzeba im pomóc, po prostu”⁷². Trudno było jednak nie zauważyć, że inicjatywa władz Michałowa wpisywała się w szerszy kontekst polityczny, ponieważ jej wydźwięk całkowicie różnił się z oficjalną polityką państwa. Dostrzegli to natychmiast liczni eksperci – Hanna Machińska, zastępczyni rzecznika praw obywatelskich, stwierdziła jasno: „Dajecie przykład i pokazujecie ludziom w Polsce, że można inaczej się zachowywać. To jest

⁶⁹ M. Chołodowski, *Granica polsko-białoruska. Polskie służby pokazały „ustalenia” na temat „cudzoziemców”. Stan wyjątkowy ma nadal trwać*, 27.09.2021, https://bialystok.wyborcza.pl/bialystok/7,35241,27619852,granica-polsko-bialoruska-polskie-sluzby-pokazaly-ustalenia.html?_ga=2.236733828.402599593.1649321308-250303406.1642570385 [dostęp: 7.04.2022].

⁷⁰ B. Kołodziejczyk, „Gdzie są dzieci z Michałowa”? Na ulicach manifestacje, znicze i zdjęcia, 5.10.2021, <https://wiadomosci.wp.pl/gdzie-sa-dzieci-z-mic,halowa-na-ulicach-manifestacje-znicze-i-zdjecia-6690667957582496a> [dostęp: 7.04.2022].

⁷¹ *Michałowo apeluje do przygranicznych gmin – połączmy siły, by uniknąć śmierci na granicy*, 1.11.2021, <https://michalowo.eu/michalowo-apeluje-do-przygranicznych-gmin-polaczmy-sily-by-uniknac-smierci-na-granicy> [dostęp: 7.04.2022].

⁷² *Ibidem*.

sygnał dla Polaków, że musimy zmienić w Polsce ustawy, musimy pokazać, że nie jesteśmy państwem tak straszliwie wrogim dla innych”⁷³. Na apel Michałowa odpowiedziały na początek gminy Gródek i Sokółka, ale burmistrz przyznawał, że dzwonią do niego przedstawiciele samorządów z całej Polski i chcą przekazywać pieniądze uchwałami⁷⁴. Mały Michałów nie miał zapewne na celu prowadzenia własnej polityki zewnętrznej, ale jego inicjatywa zdecydowanie przeciwstawiła się narracji sprowadzającej uchodźców (a więc żywych, konkretnych ludzi) do roli narzędzi w polityce międzynarodowej. Tego typu postawa miała wkrótce zaprocentować.

Bezprecedensowy w XXI w. atak Rosji na niepodległą Ukrainę 24 lutego 2022 r. nie tylko zdemolował mozolnie budowaną od 1945 r. architekturę bezpieczeństwa w Europie, ale wpłynął też na szereg innych, stałych – wydawałoby się – elementów, składających się na współpracę międzynarodową. Jednym z czynników wywołanych przez wojnę wydaje się spektakularny wzrost roli polskich samorządów w polityce zagranicznej państwa, który dał o sobie znać na przestrzeni zaledwie kilku tygodni. Podział zadań między władzą centralną a samorządową, jaki automatycznie i poniekąd naturalnie wytworzył się podczas tego konfliktu, należy do zjawisk niezwykle interesujących, choć do ich zbadaania potrzebna jest odpowiednia perspektywa czasu. Warto jednak już teraz zasygnalizować pewne tendencje, które ujawniają się przy pobieżnym chociaż spojrzeniu na rolę samorządów w tak nadzwyczajnych przecież okolicznościach. Stosowane w tym rozdziale rozróżnienie, w którym to JST mogą wspierać politykę zagraniczną państwa, lub – w niektórych sytuacjach – przeciwstawiać się oficjalnej narracji oraz celom, jakie państwo zamierza osiągnąć w polityce zewnętrznej, wydaje się tu nie mieć prostego zastosowania. Samorządy zaczęły niejako prowadzić własną parapolitykę zagraniczną wobec konfliktu w Ukrainie, nie oglądając się na władzę centralną i w wielu aspektach pozostawiając ją w tyle.

W związku z wyżej zarysowaną sytuacją narzucają się co najmniej trzy podstawowe spostrzeżenia, których krótkim zasygnalizowaniem zakończymy tę część artykułu. Problematyka ta bowiem jest jeszcze zbyt świeża, by można było pokusić się o bardziej szczegółowe na ten temat rozważania.

Pierwsze z nich jest oczywiście związane z przyjmowaniem uchodźców wojennych z Ukrainy. Samorządy zareagowały tu szybciej niż administracja rządowa, zaraz po pospolicym ruszeniu obywateli. Pierwsi wolontariusze zwracali

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ „Gmina jest od tego, by pomagać”. Władze Michałowa apelują do innych samorządów o współpracę dla uchodźców, 2.11.2021, <https://wiesz.pl/2021/11/02/gmina-jest-od-tego-by-pomagac-wladze-michalowa-apeluja-do-innych-samorzadow-o-wspolprace-dla-uchodzcow> [dostęp: 7.04.2022].

się zresztą o pomoc do władz samorządowych, a te – bez żadnych konkretnych wytycznych ze strony rządu – zaczęły na własną rękę organizować pomoc. Ciężar, jaki od pierwszych dni konfliktu wzięły na siebie samorządy oraz jaki został im później narzucony przez rząd w związku z gigantyczną skalą uchodźstwa wojennego⁷⁵, w zupełnie nowym świetle stawia polski samorząd i jego sprawczość w polityce zewnętrznej. Uchodźcy zaczęli trafiać przede wszystkim do wielkich miast, które w ten sposób zostały obciążone konsekwencjami tej wojny. Zmieniła się dynamika życia w miastach, gwałtownie wzrosła ich populacja, pojawił się problem organizacji szkolnictwa, organizacji ochrony zdrowia, rynku pracy czy chociażby rynku mieszkaniowego. Wielkie polskie miasta, stając na wysokości zadania, zaczęły zyskiwać na rozpoznawalności, mimowolnie kreując pozytywny wizerunek całego kraju na arenie międzynarodowej jako miejsca przyjaznego uchodźcom⁷⁶. Niedawna krytyka Polski, związana z kryzysem uchodźczym na granicy polsko-białoruskiej, została niemal całkowicie zastąpiona pozytywnymi reakcjami światowej opinii publicznej na bezprecedensową pomoc, jaką Polacy zaoferowali uciekającym przed wojną Ukraińcom. Samorządy mają w tym swój ogromny udział.

Drugie spostrzeżenie dotyczy wątku politycznego. Niektórzy samorządowcy, zwłaszcza włodarze wielkich miast, zaczęli dodatkowo zyskiwać na znaczeniu, wyrastając na partnerów nawet dla głów obcych państw. Przykładem może tu być prezydent Warszawy Rafał Trzaskowski, który nie tylko utrzymuje bezpośredni kontakt z wieloma przedstawicielami organizacji międzynarodowych, np. merem Kijowa Witalijem Kliczko, ale także z był jednym z nielicznych osobistości, z którymi spotkał się w czasie wizyty w Polsce prezydent USA Joe Biden⁷⁷. Prezydent Przemyśla Wojciech Bakun zyskał natomiast międzynarodowy rozgłos, gdy wręczył Matteo Salviniemu – włoskiemu politykowi, niekryjącemu swoich sympatii do Putina, koszulkę z wizerunkiem prezydenta Rosji, w której Włoch fotografował się w 2017 r. Warto zauważyć, że ten sam Salvini wraz z przedstawicielami polskiego rządu oraz przywódcami kilkunastu

⁷⁵ Akcja informacyjna, organizacja tymczasowych miejsc dla uchodźców, punktów rejestracji, punktów wypłacania pomocy finansowej zarówno dla uchodźców, jak i osób przyjmujących ich we własnych domach, punktów nadawania numeru PESEL itp.

⁷⁶ *Skuteczna polityka zagraniczna wymaga współpracy z samorządami. Lekcja z rosyjskiej agresji na Ukrainę*, 21.03.2022, <https://nowakonfederacja.pl/skuteczna-polityka-zagraniczna-wymaga-wspolpracy-z-samorzadami-lekcja-z-rosyjskiej-agresji-na-ukraine/?fbclid=IwAR2nK7d6JyWLhy24tQ7JLXXJh3oPJow85WE2uDcsikUtpeqFr3ubv3oF5sA> [dostęp: 8.04.2022].

⁷⁷ A. Wysocki, *Trzaskowski w CNN ujawnił szczegóły rozmów z Bidenem. „Mamy problemy z praworządnością”*, 27.03.2022, <https://natemat.pl/403563,trzaskowski-w-cnn-potkaniu-z-bidenem> [dostęp: 8.04.2022].

prawicowych partii europejskich podpisali w lipcu 2021 r. deklarację, w której zarzucili Europie, że „ogranicza wolność, zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i wspólnot narodowych”⁷⁸. Gest prezydenta Przemysła może być zatem odbierany jako krytyka dotychczasowej polityki zagranicznej prowadzonej przez rząd RP, który starał się zacieśniać więzy z przedstawicielami ugrupowań antyeuropejskich.

Trzecie spostrzeżenie dotyczy samej reakcji polskich samorządowców na agresję Rosji na Ukrainę. Polskie miasta wyraźnie zintensyfikowały relacje z ukraińskimi miastami partnerskimi, oferując i organizując dla nich pomoc humanitarną. Łódź rozpoczęła zbiórkę środków na zakup karetek pogotowia dla partnerskiego Lwowa⁷⁹, Gdańsk organizował zbiórkę środków finansowych i pomocy rzeczowej dla oblężonego przez wojska rosyjskie partnerskiego Mariupola⁸⁰, a prezydent Lublina wystosował apel do miast partnerskich i zaprzyjaźnionych o udzielenie wszelkiej możliwej pomocy szczególnie tym, którzy znajdują się nadal w Ukrainie. W efekcie do Lublina trafiły z całej Europy transporty z najpotrzebniejszymi produktami⁸¹. Zacieśnianiu przez polskie samorządy współpracy z miastami partnerskimi w Ukrainie towarzyszy bezprecedensowe zrywanie relacji partnerskich z miastami rosyjskimi. Wielu ekspertów uważa to za błąd i zaprzepaszczenie szansy na wykorzystanie istniejących kanałów informacyjnych w celu dotarcia do rosyjskich władz i społeczności lokalnych z prawdą na temat wojny. Ich zdaniem przyczyniłoby się to do częściowego przełamania monopolu informacyjnego w Rosji. Eksperti podkreślają również, że kontakty na poziomie miast mogłyby służyć jako swoiste przekazniki, dzięki którym można było zdobyć informacje dotyczące tego, jakie są nastroje na rosyjskiej prowincji. Koordynacją tego typu działań powinno się jednak zająć MSZ, które wciąż w daleko niewystarczającym stopniu wykorzystuje dyplomację samorządową jako jeden z ważnych i coraz bardziej zyskujących na znaczeniu instrumentów prowadzenia polskiej polityki zagranicznej⁸².

⁷⁸ J. Urbańska-Jaworska, *Matteo Salvini w Przemysłu. Od prezydenta Bakuna dostał koszulkę z podobizną Putina. Odrzucił ją*, 8.03.2022, <https://rzeszow.wyborcza.pl/rzeszow/7,34962,28198291,salvini-w-przemyslu-dostal-koszulke-z-podobizna-putina-i-napisem.html> [dostęp: 8.04.2022].

⁷⁹ D. Adamska, *Karetki dla Lwowa*, 14.03.2022, <https://uml.lodz.pl/aktualnosci/artukul/karetki-dla-lwowa-id48320/2022/3/14> [dostęp: 8.04.2022].

⁸⁰ K. Kaługa, *Gdańsk uruchamia pomoc dla Mariupola, swojego miasta partnerskiego*, 2.03.2022, www.rmfm24.pl/regiony/trojmiasto/news-gdansk-uruchamia-pomoc-dla-mariupola-swojego-miasta-partners,nId,5865351#crp_state=1 [dostęp: 8.04.2022].

⁸¹ *Miasto Lublin pomaga obywatelom Ukrainy*, 9.03.2022, <https://lublin.eu/lublin/aktualnosci/miasto-lublin-pomaga-obywatelom-ukrainy,9392,66,1.html> [dostęp: 8.04.2022].

⁸² *Skuteczna polityka..., op. cit.*

Bibliografia

Akty prawne i uchwały

- Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980 r. (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 287).
- Europejska karta samorządu terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607).
- Europejska karta samorządu regionalnego z 5 czerwca 1997 r., <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/re/1997a.html>.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483).
- Program współpracy międzynarodowej Gminy Miejskiej Kraków, załącznik do uchwały nr LXXX/1033/09 Rady Miasta Krakowa z dnia 9 września 2009 r., www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwala&query=id%3D17908%26typ%3Du&_ga=2.78400662.384394655.1647258098-699063229.1646903885.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz.Urz. UE z 2012 r., C 326/47), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PL>.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz.U. z 2009 r., nr 203, poz. 1569).
- Uchwała nr LXXV/742/05 Rady Miasta Krakowa z dnia 13 kwietnia 2005 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Krakowa, www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwala&query=id%3D16212%26typ%3Du&_ga=2.79365270.384394655.1647258098-699063229.1646903885.
- Uchwała nr CXIII/1126/06 z dnia 21 czerwca 2006 r. w sprawie współpracy Gminy Miejskiej Kraków ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwala&query=id%3D16626%26typ%3Du&_ga=2.247033222.384394655.1647258098-699063229.1646903885.
- Uchwała nr XCIV/2449/19 z dnia 7 lutego 2018 r. w sprawie przyjęcia dokumentu „Strategia Rozwoju Krakowa. Tu chcę żyć. Kraków 2030”, www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwala&query=id%3D23155%26typ%3Du&_ga=2.254059914.384394655.1647258098-699063229.1646903885.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r., nr 16, poz. 95).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 r., nr 91, poz. 576).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r., nr 91, poz. 578).
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz.U. z 2000 r., nr 91, poz. 1009).

Literatura

- Adamska D., *Karetki dla Lwowa*, 14.03.2022, <https://uml.lodz.pl/aktualnosci/artykul/karetki-dla-lwowa-id48320/2022/3/14> [dostęp: 8.04.2022].
- Belarus-Poland crisis: Human rights of trapped migrants 'paramount'*, 12.11.2021, <https://news.un.org/en/story/2021/11/1105672> [dostęp: 7.04.2022].
- Bendyk E., *Ukraina, samorządność źródłem siły*, 16.03.2022, <https://antymatrix.blog.polityka.pl/2022/03/16/ukraina-samorzadnosc-zrodlem-sily> [dostęp: 4.04.2022].
- Bielecki T., *Unia odchodzi od obowiązkowego rozdzielnika uchodźców*, 23.10.2020, www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1972402,1,unia-odchodzi-od-obowiazkowego-rozdzielnika-uchodzcow.read [dostęp: 7.04.2022].
- Busz-Macherska M., *Mało samorządów konsultuje swoje działania z MSZ*, 7.12.2012, www.forumsamorzadowe.pl/index.php?action=aktualnosci&start=aktualnosci&ID=1207 [dostęp: 15.03.2022].
- Chotolowski M., *Granica polsko-białoruska. Polskie służby pokazały „ustalenia” na temat „cudzoziemców”. Stan wyjątkowy ma nadal trwać*, 27.09.2021, https://bialystok.wyborcza.pl/bialystok/7,35241,27619852,granica-polsko-bialoruska-polskie-sluzby-pokazaly-ustalenia.html?_ga=2.236733828.402599593.1649321308-250303406.1642570385 [dostęp: 7.04.2022].
- Cipras A., *Grecja nie radzi sobie z imigrantami*, www.rp.pl/Uchodzcy/308079860-Alexis-Cipras-Grecja-nie-radzi-sobie-z-imigrantami.html [dostęp: 7.04.2022].
- Congress of Local and Regional Authorities*, www.coe.int/en/web/congress [dostęp: 9.03.2022].
- Czachór Z., *The EU external policy and the 2015–2018 refugee relocation system in the light of historical institutionalism*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2021, nr 15, s. 41–52.
- Deklaracja 12 prezydentów dużych polskich miast: Migrację trzeba wspierać*, 30.06.2017, www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1710710,1,deklaracja-12-prezydentow-duzych-polskich-miast-migracje-trzeba-wspierac.read [dostęp: 7.04.2022].
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego* [hasło], https://mfiles.pl/pl/index.php/Europejska_Karta_Samorz%C4%85du_Terytorialnego [dostęp: 9.03.2022].
- „Gmina jest od tego, by pomagać”. Władze Michałowa apelują do innych samorządów o współpracę dla uchodźców*, 2.11.2021, <https://wiesz.pl/2021/11/02/gmina-jest-od-tego-by-pomagac-wladze-michalowa-apeluja-do-innych-samorzadow-o-wspolprace-dla-uchodzcow> [dostęp: 7.04.2022].
- Hryniewicka-Filipkowska W., *Dyplomacja czy delegacja samorządowa za granicą? Charakter zagranicznych biur polskich województw*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, z. 12, s. 135–143.
- Jaśkowski R., *Miejski wymiar polityki zagranicznej*, 8.06.2021, <https://liberte.pl/miejski-wymiar-polityki-zagranicznej> [dostęp: 25.03.2022].
- Jaśkowski R., *Samorządowy wymiar współpracy polsko-ukraińskiej na przykładzie województwa łódzkiego*, [w:] *Partnerzy mimo przeszkód. Nowa odłona w stosunkach polsko-ukraińskich*, red. O. Boryniak, M. Walak, Naukowe Wydawnictwo Piotrkowskie, Piotrków Trybunalski–Iwano-Frankiów 2013, s. 205–210.

- Kaługa K., *Gdańsk uruchamia pomoc dla Mariupola, swojego miasta partnerskiego*, 2.03.2022, www.rmf24.pl/regiony/trojmiasto/news-gdansk-uruchamia-pomoc-dla-mariupola-swojego-miasta-partners,nld,5865351#crp_state=1 [dostęp: 8.04.2022].
- Kluby i koła*, www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/kluby.xsp [dostęp: 4.04.2022].
- Kołodziejczyk B., „*Gdzie są dzieci z Michałowa?*” *Na ulicach manifestacje, znicze i zdjęcia*, 5.10.2021, <https://wiadomosci.wp.pl/gdzie-sa-dzieci-z-mic,halowa-na-ulicach-manifestacje-znicze-i-zdjecia-6690667957582496a> [dostęp: 7.04.2022].
- Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (CLRAE) w Izbie Władz Lokalnych*, www.zpp.pl/arttykul/61-kongres-wladz-lokalnych-i-regionalnych-europy-clrae-w-izbie-wladz-lokalnych [dostęp: 9.03.2022].
- Konwencja madrycka* [hasło], https://pl.wikipedia.org/wiki/Konwencja_Madrycka#cite_note-TKM-2 [dostęp: 9.03.2022].
- Kucharczyk M., Borowska P., Makszimov V., *Hongkong, Tybet, Ujgurzy: W Budapeszcie zmieniają nazwy ulic. Nie chcą chińskiego uniwersytetu*, 2.06.2021, www.euractiv.pl/section/grupa-wyszehradzka/news/dalajlama-wegry-chiny-fudan-tybet-ujgurzy-opozycja-orban [dostęp: 4.04.2022].
- Łódź zaprasza Białorusinów*, 26.05.2021, <https://uml.lodz.pl/aktualnosci/arttykul/lodz-zaprasza-bialorusinow-id41021/2021/5/26> [dostęp: 6.04.2022].
- Łódź znalazła się na liście 25 wyróżnionych miejsc „Best Of The World 2022 National Geographic”*, 18.11.2021, www.national-geographic.pl/arttykul/lodz-znalazla-sie-na-liscie-25-wyrozniionych-destynacji-best-of-the-world-2022-national-geographic [dostęp: 25.03.2022].
- Maciuszczak T., *Lubelskie: ofensywa promocyjna za miliony*, 26.09.2015, www.dziennikwschodni.pl/lublin/ofensywa-promocyjna-za-miliony,n,1000168141.html [dostęp: 25.03.2022].
- Markiewicz W., *Lonely Planet Best in Travel. Łódź druga wśród miast, które w 2019 roku warto odwiedzić*, 23.10.2018, <https://uml.lodz.pl/aktualnosci/arttykul/lonely-planet-best-in-travel-lodz-druga-wsrod-miast-ktore-w-2019-roku-warto-odwiedzic-id23908> [dostęp: 25.03.2022].
- Miasto Lublin pomaga obywatelom Ukrainy*, 9.03.2022, <https://lublin.eu/lublin/aktualnosci/miasto-lublin-pomaga-obywatelom-ukrainy,9392,66,1.html> [dostęp: 8.04.2022].
- Odpowiedź na interpelację nr 1772 w sprawie charakteru prawnego współpracy zagranicznej polskich jednostek samorządu terytorialnego, 6.04.2016, www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=736FC502 [dostęp: 15.03.2022].
- Olejarka B., *Dolny Śląsk promuje się na EXPO w Dubaju*, 5.12.2021, <https://wroclaw.se.pl/dolny-slask-promuje-sie-na-expo-w-dubaju-aa-UTsi-8XB7-4diR.html> [dostęp: 25.03.2022].
- Perkowski M., *Główne podstawy prawnomiędzynarodowe aktywności zagranicznej samorządu terytorialnego w Europie*, „*Białostockie Studia Prawnicze*” 2012, z. 12, s. 13–22.
- Perkowski M., *Polskie województwa w stosunkach międzynarodowych*, „*Białostockie Studia Prawnicze*” 2012, z. 12, s. 105–112.
- Podejrzenie popełnienia przestępstwa przez zarząd Polskiej Fundacji Narodowej*, Najwyższa Izba Kontroli, 9.04.2021, www.nik.gov.pl/aktualnosci/podejrzenie-popelnienia-przestepstwa-przez-zarząd-polskiej-fundacji-narodowej.html [dostęp: 22.03.2022].

- Poznań promuje się w CNN*, 2.11.2009, www.money.pl/archiwum/wiadomosci_agencyjne/pap/artikul/poznan;promuje;sie;w;cnn,102,0,553318.html [dostęp: 25.03.2022].
- Pytlos R., *Gdańsk promuje się jako światowa stolica bursztynu w Monachium i Brukseli*, 12.02.2018, www.gdansk.pl/urzad-miejski/wiadomosci/gdansk-promuje-sie-jako-swiatowa-stolica-bursztynu-w-monachium-i-brukseli,a,101487 [dostęp: 22.03.2022].
- qm, *Cichanouska spotkała się z Trzaskowskim: Terlecki: To niech szuka pomocy w Moskwie*, 4.06.2021, www.rp.pl/polityka/art100581-cichanouska-spotkala-sie-z-trzaskowskim-terlecki-to-niech-szuka-pomocy-w-moskwie [dostęp: 6.04.2022].
- Racjonalny ustawodawca. Racjonalna administracja*, red. D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Budnik, Białystok 2016.
- Rola samorządów w polityce zagranicznej RP (2012)*, www.isp.org.pl/pl/projekty/rola-samorzadow-w-polityce-zagranicznej-rp-2012 [dostęp: 15.03.2022].
- Samorzady w projektach pomocy rozwojowej i polonijnych*, 28.06.2016, https://pism.pl/publikacje/Samorz_dy_w_projektach_pomocy_rozwojowej_i_polonijnych [dostęp: 25.03.2022].
- Sikorski R., *Dyplomacja bliska obywatelom*, [w:] *Polska polityka zagraniczna. Perspektywa samorządów i obywateli*, Warszawa 2012, s. 4–7.
- Skuteczna polityka zagraniczna wymaga współpracy z samorządami. Lekcja z rosyjskiej agresji na Ukrainę*, 21.03.2022, <https://nowakonfederacja.pl/skuteczna-polityka-zagraniczna-wymaga-wspolpracy-z-samorzadami-lekcja-z-rosyjskiej-agresji-na-ukraine/?fbclid=IwAR2nK7d6JyWLhy24tQ7JLXXJh3oPJow85WE2uDcsikUtpeqFt3ubv3oF5sA> [dostęp: 8.04.2022].
- Stępowski R., *Raport Promocja Miast i Regionów. Sprawdź ile na promocję wydają miasta i województwa*, <http://promocjamiastiregionow.pl/raport-promocja-miast-regionow-sprawdz-promocje-wydaja-miasta-wojewodztwa> [dostęp: 25.03.2022].
- Typy pomocy rozwojowej*, www.gov.pl/web/polskapomoc/typy-pomocy-rozwojowej [dostęp: 25.03.2022].
- Urbańska-Jaworska J., *Matteo Salvini w Przemyslu. Od prezydenta Bakuna dostał koszulkę z podobizną Putina. Odrzucił ją*, 8.03.2022, <https://rzeszow.wyborcza.pl/rzeszow/7,34962,28198291,salvini-w-przemyslu-dostal-koszulke-z-podobizna-putina-i-napisem.html> [dostęp: 8.04.2022].
- Właźlak K., *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010.
- Wojewoda o przyjmowaniu uchodźców: „Radni PO się skompromitowali”*, Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie, 25.07.2017, <https://arc.lublin.uw.gov.pl/aktualnosci/wojewoda-o-przyjmowaniu-uchodzcow%C5%B4C%C3%B3w-%E2%80%9Eradni-po-si%C4%99-skompromitowali%E2%80%9D> [dostęp: 7.04.2022].
- Wyniki konkursu „Polska pomoc rozwojowa 2021”*, 17.08.2021, www.gov.pl/web/polskapomoc/wyniki-konkursu-polska-pomoc-rozwojowa-2021 [dostęp: 25.03.2022].
- Wysocki A., *Trzaskowski w CNN ujawnił szczegóły rozmów z Bidenem. „Mamy problemy z praworządnością”*, 27.03.2022, <https://natemat.pl/403563,trzaskowski-w-cnn-po-spotkaniu-z-bidenem> [dostęp: 8.04.2022].

Samorządowy wymiar polskiej polityki zagranicznej 2012–2022.

Część I: Zarys ogólny

Tematyka artykułu dotyczy roli i udziału polskiego samorządu terytorialnego w polityce zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2012–2022. Artykuł ten stanowi pierwszą część rozważań na ww. temat. W niniejszej części scharakteryzowano akty prawne oraz dokumenty programowe, na podstawie których samorząd terytorialny może prowadzić politykę zewnętrzną. Tego rodzaju wprowadzenie wydaje się niezbędne i stanowi w założeniu podstawę do snucia szczegółowych rozważań na temat udziału samorządu w polityce międzynarodowej państwa. Następnie autorzy starali się ustalić zasady, na jakich samorządy mogą włączyć się w wytyczanie oraz realizację kierunków polityki międzynarodowej państwa, a także przeanalizować określone uwarunkowania, w których interesy samorządu i władz centralnych w polityce zagranicznej mogą okazać się rozbieżne. Część druga artykułu zostanie poświęcona współpracy międzynarodowej samorządów na przykładzie Łodzi

Słowa kluczowe: samorząd, polityka zagraniczna (po 1989), współpraca międzynarodowa, uchodźcy, miasta partnerskie, Unia Europejska, Expo 2022, Łódź

Local government dimension of Polish foreign policy 2012–2022.

Part I: An overview

The subject of the article concerns the role and participation of the Polish local government in the foreign policy of the Republic of Poland in 2012–2022. In part I of the article describes the legal acts and program documents on the basis of which the local government can pursue its external policy. The goal of part I is to analyze the diversification of activities in foreign policy, with particular emphasis on the interests of local government. The part 2 concentrates on a specific local government (the city of Łódź) that tries to pursue an active international policy. The main goal of the article is to examine the activity of local governments in the foreign policy of the state in the aspect of broadly understood reflection on the international environment of the Republic of Poland. This type of analysis may be used to organize the knowledge about the possibilities, conditions and benefits, or possible losses of conducting elements of foreign policy by Polish local governments.

Key words: local government, foreign policy (after 1989), international cooperation, refugees, twin cities, European Union, Expo 2022, Łódź