

Tomasz Wojciechowski

Szkoła Doktorska Politechniki Koszalińskiej

ORCID: 0000-0002-0675-4474

t_wojciechowski1@poczta.onet.pl

Podstawy prawne paradyplomacji

Streszczenie

Paradyplomacja rozumiana jako forma nawiązywania współpracy zagranicznej prowadzonej przez podmioty subregionalne, w tym regiony i samorządy lokalne, stanowi obecnie uzupełnienie oficjalnej polityki zagranicznej państw narodowych. Jednym z określeń paradyplomacji jest dyplomacja równoległa (*parallel diplomacy*), która doskonale oddaje rolę tej idei w relacjach między miastami oraz regionami Unii Europejskiej, a także dynamikę współpracy transgranicznej i lokalnych społeczności.

Paradyplomacja jest szczególnie powszechna w krajach federalnych Europy Zachodniej, w Ameryce Południowej, Azji oraz w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym podjęcie działań związanych z paradyplomacją na szczeblu administracyjnym wymaga uregulowań prawnych, od właściwych przepisów ustaw po konkretne porozumienia o współpracy. Dotyczy to również prawodawstwa polskiego.

W niniejszym artykule autor, wykorzystując metodę instytucjonalno-prawną oraz badania empiryczne, dokonał analizy podstaw prawnych paradyplomacji prowadzonej przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) w Polsce. Oprócz oficjalnych zapisów zwraca uwagę na działania nieformalne i tymczasowość oraz efektywność zawartych porozumień.

Słowa kluczowe

paradyplomacja, jednostki samorządu terytorialnego, współpraca zagraniczna, samorządy

Wstęp

W dobie globalizacji obserwujemy rozkwit paradyplomacji jako koncepcji uzupełnienia oficjalnej polityki zagranicznej państw. Podejmowanie działań, za którymi nie stoją ministerstwa spraw zagranicznych, ambasady czy dyplomaci, stwarza możliwości do zaangażowania nie tylko władz lokalnych, ale także różnych środowisk naukowych, biznesu, międzynarodowych organizacji i instytucji oraz mniejszych grup, takich jak stowarzyszenia czy fundacje¹.

W Polsce paradyplomacja jako forma nawiązania i kontynuowania relacji z partnerami zagranicznymi prowadzona przez samorządy zaczęła się pojawiać po przeprowadzeniu reformy samorządowej z 1999 roku. Wprowadziła ona trójstopniowy podział administracyjny w Polsce, powstało też wówczas pojęcie jednostki samorządu terytorialnego². Co prawda niektóre miasta miały możliwość współpracy zagranicznej jeszcze za czasów PRL, ale z niej nie skorzystały, inne zaś zostały uhonorowane za współpracę zagraniczną zanim jeszcze staliśmy się członkiem Unii Europejskiej³.

Obecnie jednostki samorządu terytorialnego w Polsce prowadzą ożywioną działalność paradyplomatyczną z jednym partnerem lub wieloma partnerami zagranicznymi. Aktywność ta jest realizowana również poprzez

- 1 Według Macieja Rasia (*Aktywność międzynarodowa regionów (paradyplomacja) w ujęciu teoretycznym*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2016, t. 52, nr 3, s. 192) podmioty subpaństwa mają charakter zbliżony do państw (*a state-like nature*). Właśnie te podmioty, do których zalicza się również regiony jako podstawowe części struktury państwowej, powinny brać aktywny udział w kształtowaniu polityki zagranicznej, wykorzystując paradyplomację.
- 2 Jednostka samorządu terytorialnego (JST) jako pojęcie określające polski samorząd jest związane z wprowadzeniem w 1999 r. reformy obejmującej trójstopniową strukturę samorządu terytorialnego z gminą, powiatem i województwem. Cechują się określonym zakresem swobody i funkcjonowania, mają osobowość prawną i możliwości wykonywania zadań publicznych w ramach zadań własnych. Zob. M. Perkowski *Międzynarodowa współpraca województw w prawie i praktyce*, Białystok 2013, s. 19.
- 3 Współpracę zagraniczną z Bydgoszczą i Olsztynem chciało podjąć angielskie miasto Chelmsford. The National Archive, Londyn, MXS m031/1, sygn. NP/053/2, Pismo ambasady brytyjskiej nr 16311/13/3 z 13 marca 1959 r. Przykładem aktywności paradyplomatycznej poprzedzającej akces Polski do Unii Europejskiej jest Koszalin. Miasto to otrzymało wyróżnienia Rady Europy: w 1998 r. – dyplom, w 1999 r. – Honorową Flagę Rady Europy. Zob. *Miasta partnerskie*, <https://www.koszalin.pl/en/node/389> [dostęp: 4.12.2025].

członkostwo w sieciach transgranicznych, np. w Związku Miast i Gmin Morских. Niemniej jednak zdarzają się samorzady, w których taka współpraca w ogóle nie występuje, np. w powiatach koszalińskim i kołobrzeskim województwa zachodniopomorskiego. W polskiej paradyplomacji dominuje kierunek niemiecki, skandynawski i zachodnioeuropejski, choć po agresji Rosji na Ukrainę w 2022 roku znacząco wzrosła liczba partnerstw twinningowych (bliźniaczych) z miastami ukraińskimi⁴. Należy zaznaczyć, że oprócz obwarowań prawnych określanych właściwymi ustawami polskie samorzady szczebla regionu są zobligowane do zgłaszania do Ministerstwa Spraw Zagranicznych akcesu do organizacji międzynarodowych. Paradyplomacja JST powinna też uwzględniać oficjalną politykę zagraniczną Polski i być z nią spójna. Intensywne i różnorodne działania międzynarodowe pozwalają też województwom na prowadzenie biur regionalnych w Brukseli oraz współpracę z wydzielonymi strukturami szczebla administracji centralnej.

Paradyplomacja – rola i znaczenie

Przyjmuje się, że fundamenty pod nowoczesną dyplomację położył traktat westfalski z 1648 roku. Kończąc wojnę trzydziestoletnią w Europie, oparł on nowoczesną dyplomację na zasadzie suwerenności państw i władców. Pozwoliło to postrzegać dyplomację jako sferę życia publicznego przynależną wyłącznej działalności państwa⁵. Byłoby to jednak pewne uproszczenie, nie można bowiem zapomnieć o starożytności, a zwłaszcza o Grecji, gdzie funkcjonujące wówczas państwa-miasta rządzone przez królów i tyranów prowadziły autonomiczną politykę zagraniczną. Współczesna dyplomacja, określana jako późnowestfalska lub ponowoczesna, ewoluuje w sposób głęboki i – z punktu widzenia państw narodowych – nieodwracalny. Klasyczny model dyplomacji traci swój tradycyjny charakter, co wiąże się z utratą państwowego monopolu

4 T. Wojciechowski, *Paradiplomacy of self governments of Poland and Ukraine in aspect of Russian aggression in 2022*, „Вісник Прикарпатського Університету. Серія Політологія” 2024, nr 17, s. 8.

5 B. Surmacz, *Tendencje ewolucji współczesnej dyplomacji [w:] Poziomy analizy stosunków międzynarodowych*, red. E. Haliżak, M. Pietras, Warszawa 2013, s. 233.

na nawiązywanie kontaktów międzynarodowych i zawieranie umów o współpracy.

Relacje występujące w nieformalnych stosunkach międzynarodowych przenikają systemy polityczne państw, obejmując aktywność administracji samorządowej, sferę ekonomiczną oraz aspekt społeczny współpracy zagranicznej. Pojęcie „paradyplomacja” nie jest definiowane jednoznacznie i występuje pod wieloma nazwami bliskoznacznymi. W literaturze przedmiotu określa się ją dyplomacją subpaństwową (*subnational diplomacy*), samorządową lub regionalną, a także katalityczną (*catalytic diplomacy*) czy wielopoziomową (*multi-level diplomacy*)⁶. Z paradyplomacją nierozzerwalnie jest związane także określenie *soft power*, czyli wywieranie „miękkiego nacisku”, lobbowanie⁷. Wykorzystując to narzędzie, różne grupy interesu, które nie zajmują się profesjonalnie polityką zagraniczną, mogą wywierać wpływ na podejmowanie decyzji w ujęciu geopolitycznym⁸.

Termin „paradyplomacja” pojawił się po raz pierwszy w 1961 roku w opracowaniu historyka Rohana Butlera. Temat ten następnie rozwinęli Ivo Duchacek i Panayotis Soldatos. Koncepcja dyplomacji równoległej podjęta przez nich w 1990 roku była odpowiedzią na zwiększoną aktywność zagraniczną regionów w Europie Zachodniej, obserwowaną w latach 70. i 80. XX wieku. Duchacek zaproponował klasyfikację paradyplomacji według czterech typów relacji międzynarodowych nawiązujących do regionów: protodyplomację, współpracę transgraniczną (*transborder paradiplomacy*), współpracę transregionalną (*transregional and paradiplomatic contacts* – państwa sąsiednie, nie tylko w ujęciu transgranicznym) oraz paradyplomację ogólnoswiatową (*global paradiplomacy*)⁹.

Alexander Kuznetsov wyróżnił jedenaście kategorii aktywności paradyplomacji, m.in.: konstytucyjną, federalistyczną, nacjonalistyczną, stosunków międzynarodowych, studiów granicznych, globalizacyjną, bezpieczeństwa,

6 M. Raś, op. cit., s. 196.

7 S. Nye, jr, *Soft Power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, Warszawa 2007, s. 5–7.

8 *Modern diplomacy in practice*, red. R. Hutchings, J. Suri, Cham, 2019, s. 19.

9 I.D. Duchacek, *The Territorial Dimension of Politics: Within, Among, and Across Nations*, Londyn 1986, s. 240.

gospodarki globalnej oraz środowiskową¹⁰. Postępująca globalizacja powoduje wzrost relacji międzynarodowych oraz rozwój kanałów przepływu informacji, dóbr, usług i kapitału oraz zasobów ludzkich. Badacz ten zdefiniował paradyplomację jako proces uniwersalny, choć w pełni klarowny, co wymagało wypracowania kompromisu pomiędzy tradycyjną dyplomacją a nową formułą stosunków międzynarodowych.

Analizując podstawy prawne paradyplomacji, uwzględniające działalność podmiotów subpaństwowych (*sub-state governments* – SSG), należy przywołać typologię zaproponowaną przez Jorge Schaviona. Wskazuje on na cztery możliwe typy paradyplomacji: wyłączną (gdzie rząd kontroluje całość polityki zagranicznej), konsultacyjną (uwzględniającą rolę SSG), komplementarną (w której SSG uzupełniają oficjalną politykę zagraniczną), inkluzywną (SSG biorą udział w kształtowaniu polityki zagranicznej)¹¹.

Działania uczestników procesu paradyplomacji są ukierunkowane na osiągnięcie określonych celów: od politycznych i prestiżowych po ekonomiczne czy nastawione na rozwój społeczny, edukacyjny i infrastrukturalny. Paradyplomacja jest powszechnie wykorzystywana w wielu państwach, takich jak: Belgia, Stany Zjednoczone Ameryki, Meksyku, Niemcy, Argentyna, Brazylia, Australia, Japonia, Rosja, Turcja, Wielka Brytania, Kanada, Rosja, Południowa Afryka, Indie, a także innych krajach Ameryki Południowej¹².

Paradyplomacja a Unia Europejska i polskie prawodawstwo

Powstanie Unii Europejskiej otworzyło przestrzeń dla różnorodnych działań paradyplomatycznych, wspieranych koncepcją wielopoziomowego sprawowania rządów (*multi-level governance* – MLG)¹³. Proces integracji europejskiej zintensyfikował zaangażowanie władz regionalnych w działania zagraniczne, szczególnie od 1992 roku, gdy zwarto traktat z Maastricht i powstał

10 A.S. Kuznetsov, *Theory and Practice of Paradiplomacy, Subnational Governments in International Affairs*, Londyn 2014, s. 50–51.

11 Ibidem, s. 26.

12 T. Jackson, *Paradiplomacy and political geography: The geopolitics of substate regional diplomacy*, „Geography Compass” 2018, t. 12, s. 6.

13 J. Klikowska-Ciesielska, T. Kamiński, *Paradiplomacy and its Impact on EU Foreign Policy*, „Journal of Contemporary European Research” 2022, t. 18, s. 50.

Komitet Regionów. Innym ważnym dokumentem dotyczącym współpracy na poziomie regionów była przyjęta w 1985 roku w Strasburgu Europejska Karta Samorządu Terytorialnego. Na poziomie międzynarodowym regiony i miasta mają możliwość aktywnego działania poprzez różne gremia, np. Radę Gmin i Regionów Europy CEMR utworzoną w 1951 roku¹⁴.

Współczesna paradyplomacja może być impulsem do rozwoju regionalizmu w Unii Europejskiej, stwarza też szansę na rozwój stosunków międzynarodowych wewnątrz niej. Tworzenie nieformalnych kanałów komunikacji politycznej z partnerami zagranicznymi obejmuje również kraje spoza UE. W ujęciu praktycznym paradyplomacja może sprzyjać osiągnięciu niektórych celów polityki zagranicznej Unii Europejskiej poprzez angażowanie miast i regionów.

W Polsce aktywność jednostek samorządu terytorialnego dotyczącą paradyplomacji określa Konstytucja RP. Ustawa zasadnicza sankcjonuje współpracę zagraniczną samorządów, uwzględniając zasadę samorządności. Jako podmioty uczestniczące w sprawowaniu władzy publicznej, JST wykonuje część zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Zgodnie z ustawą zasadniczą jednostki te mają prawo do przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnej i regionalnej oraz współpracy ze społecznościami innych państw¹⁵.

Działalność paradyplomatyczną JST regulują także ustawy o samorządzie gminnym¹⁶, powiatowym¹⁷ oraz województwa¹⁸, a także ustawa z 15 września 2000 roku o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych¹⁹. Ostatni z wymienionych aktów stanowi, że „JST mogą przystępować do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych i uczestniczyć w nich w granicach swoich zadań i kompetencji, działając zgodnie z polskim prawem

14 Ibidem, s. 52.

15 *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, art. 172, ust. 2.

16 *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, ibidem 1990, nr 16, poz. 95.

17 *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*, ibidem 1998, nr 91, poz. 578.

18 *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*, ibidem poz. 576.

19 *Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych*, ibidem 2000, nr 91, poz. 1009.

wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami”²⁰.

Najpopularniejszą formą współpracy polskich samorządów są sformalizowane relacje władz samorządowych z ich odpowiednikami za granicą, realizowane poprzez umowy o współpracy, członkostwo w związkach miast i gmin. W sferze finansów współpraca ta obejmuje wspólną realizację projektów zarówno „miękkich”, jak i strukturalnych finansowanych ze środków Unii Europejskiej, np. Interreg²¹.

W przypadku gmin podstawy prawne działań paradyplomatycznych wyznacza art. 7 ustawy o samorządzie gminnym. Katalog zadań własnych obejmuje tam zarówno promocję gminy, jak i współpracę ze społecznościami lokalnymi oraz regionalnymi innych państw. Co istotne, cele paradyplomatyczne mogą zostać uwzględnione w dokumentach strategicznych i planistycznych, takich jak strategie rozwoju. W praktyce informacje o planowanej współpracy zagranicznej czy obecnych i przyszłych partnerstwach w strategiach są w nich pomijane²². Podobnie coroczne raporty o stanie gminy rzadko zawierają szczegółowy opis aktualnej aktywności paradyplomatycznej. Z kolei sejmiki województw uchwalają priorytety współpracy zagranicznej dla swojego województwa, które wymagają zatwierdzenia przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych (MSZ)²³.

Zgodnie z oficjalnym stanowiskiem polskiego MSZ prowadzenie polityki zagranicznej państwa należy do kompetencji rządu. Minister spraw

20 Ibidem, art. 2, ust. 1.

21 E. Opilowska, *Leksykon studiów nad granicami i pograniczami. Paradyplomacja*. <https://leksykon.granice.uni.wroc.pl/Artykuly/Paradyplomacja#> [dostęp: 25.09.2025].

22 Inne podejście przyjęło np. miasto Kraków, które ujęło działania paradyplomatyczne w strategii rozwoju, co należy do rzadkości wśród polskich samorządów.

23 W myśl art. 76 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa „[...] współpraca województwa ze społecznościami regionalnymi innych państw prowadzona jest zgodnie z prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami, w granicach zadań i kompetencji województwa. Na podstawie art. 77 ust. 1 tej ustawy priorytety współpracy zagranicznej województwa mogą być uchwalane, a inicjatywy zagraniczne województwa, w tym w szczególności projekty umów o współpracy regionalnej, mogą być podejmowane za zgodą ministra właściwego do spraw zagranicznych”. Zob. *MSZ o prowadzeniu przez samorzady współpracy zagranicznej*, <https://www.miasta.pl/aktualnosci/msz-o-prowadzeniu-przez-samorzady-wspolpracy-zagranicznej> [dostęp: 25.09.2025].

zagranicznych koordynuje współpracę zagraniczną jednostek samorządu terytorialnego, sprawując tym samym kontrolę nad realizacją zadań z zakresu polityki zagranicznej powierzonej władzom samorządowym²⁴. W 2012 roku Ministerstwo Spraw Zagranicznych wprowadziło mechanizm Wymiaru Samorządowego i Obywatelskiego (WSIO) postrzegany jako koncepcja sprzyjająca rozwojowi polskiej paradyplomacji. Obecnie relacje na linii ministerstwo–samorządy bazują na sztywnych, instytucjonalnych procedurach, co nadaje tej współpracy dość chłodny i bardzo sformalizowany charakter²⁵.

Polska jest sygnatariuszem aktów prawa międzynarodowego regulujących współpracę zagraniczną. Europejska Karta Samorządu Lokalnego przyznaje społecznościom lokalnym prawo do nawiązywania kontaktów z ich odpowiednikami z innych państw w celu realizacji „przedmiotów wspólnego zainteresowania”. Natomiast Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych definiuje wspólną działalność transgraniczną, m.in. jako współpracę w obszarach gospodarki, kultury, historii oraz społeczeństwa²⁶. Ważna jest również Europejska Konwencja Ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi (tzw. konwencja ramowa lub madrycka). Dokument ten, sporządzony w Madrycie w maju 1980 roku, Polska ratyfikowała w marcu 1993 roku²⁷. Konwencja w 12 artykułach określa zasady budowania relacji między społecznościami lokalnymi w regionach przygranicznych²⁸.

24 „Wspieranie polskich samorządów terytorialnych w zakresie współpracy zagranicznej ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia realizacji priorytetów polskiej polityki zagranicznej, w tym także pogłębiania integracji europejskiej w celu umacniania pozycji Polski w Europie i w świecie”. Zob. *ibidem*.

25 I. Ksenicz, *Ku modelowi polskiej paradyplomacji*, „Sprawy Międzynarodowe” 2020, t. 73, nr 3, s. 231. Por. *idem*, *Polish Paradiplomacy. Current State and Perspectives*, „Przegląd Politologiczny” 2023, nr 2, s. 52.

26 Ł. Buczkowski, J. Żukowski, *Formy współpracy międzynarodowej lokalnych jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] red. E. Feret, P. Niemczuk, *10 lat doświadczeń polskiego samorządu terytorialnego w Unii Europejskiej*, Rzeszów–Przemyśl 2014, s. 30–31.

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

28 B. Nitschke-Szram, *Międzynarodowa współpraca samorządów*, Warszawa 2017, s. 3.

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że region w państwach UE jest odpowiednikiem polskiego województwa²⁹. Polskie regiony, np. województwo podkarpackie, prowadzą aktywność paradyplomatyczną poprzez budowanie relacji z partnerami zagranicznymi, wykorzystując struktury obszarów regionalnego, samorządowego albo gospodarczego³⁰.

Akcesja Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku zdynamizowała współpracę zagraniczną polskich samorządów. O ile w 2003 roku liczba podpisanych umów o partnerstwie wynosiła 2131, o tyle już w 2009 roku uległa ona niemal podwojeniu³¹. Ze względu na bliskość geograficzną najważniejszymi partnerami dla polskich samorządów stały się Niemcy (odpowiadające za blisko 15% ogólnej aktywności paradyplomatycznej), a także Czechy i Słowacja. Ważną rolę odgrywa również współpraca z Francją, Włochami oraz państwami Beneluksu, w ostatnich zaś latach, zwłaszcza po wybuchu wojny w 2022 roku – z Ukrainą³².

Opracowanie Biura Analiz, Dokumentacji i Korespondencji Senatu RP pt. „Międzynarodowa współpraca samorządów” z czerwca 2017 roku dotyczące badań nad paradyplomacją wykazało, że kontakty zagraniczne gmin rzadko mają charakter planowy, ponad 80% badanych jednostek nie uwzględniło współpracy międzynarodowej w swoich dokumentach strategicznych³³. Ta doraźność relacji wynikała z deficytu długofalowego planowania. Zjawisko to jest aktualne; wiele samorządów utrzymuje porozumienia o charakterze formalnym, gdzie liczba partnerów nie przekłada się na realność współpracy.

- 29 U podstaw reformy samorządowej powołującej województwa samorządowe było założenie, aby uczynić z nich regiony w ich europejskim pojęciu. Zob. M. Perkowski, op. cit., s. 20.
- 30 W.T. Modzelewski, *Priorytety współpracy zagranicznej województwa warmińsko-mazurskiego na tle pozostałych regionów Polski Wschodniej*, „Europa Regionum” 2014, nr 19, s. 35.
- 31 M. Chrzanowski, *Podstawowe formy realizowania współpracy międzynarodowej przez Jednostki Samorządu Terytorialnego*, [w:] *Wybrane aspekty współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego*, red. I. Wieczorek, A. Ostrowska, K. Chrzanowski, Łódź 2023, s. 18–20.
- 32 Ibidem, s. 21.
- 33 Badania przeprowadzone przez Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Małopolski od 1 czerwca do 30 listopada 2013 r. w ramach projektu „Akademia samorządowej współpracy międzynarodowej – oddolna dyplomacja ekonomiczna. Diagnoza potrzeb – zalecenia – szkolenia – dobre praktyki”.

Co więcej, niektóre miasta skandynawskie nawiązują z polskimi partnerami relacje *ad hoc* wyłącznie po to, aby pozyskać fundusze zewnętrzne. Słabość tę pogłębiają niedostatki komunikacji – oficjalne kanały informacyjne wielu polskich samorządów nie przedstawiają informacji o aktualnych i cyklicznych formach współpracy zagranicznej, często są one jedynie incydentalne.

Aktywność jednostek samorządu terytorialnego w zakresie paradyplomacji – według Mariusza Chrzanowskiego – przejawia się w następujących formach:

- współpraca dwustronna (partnerska) bazująca na zawartych umowach,
- współpraca wielostronna, bez wiążących umów, czyli okazjonalna,
- udział w projektach międzynarodowych we współdziałaniu z samorządami innych państw, bez formalnych umów,
- członkostwo w zrzeszeniach międzynarodowych i sieciach skupiających jednostki samorządowe z różnych państw,
- niesformalizowane działania stanowiące często etap poprzedzający ściślejszą współpracę³⁴.

W praktyce zakres działań zależy od struktury administracji i lokalizacji samorządu, a także od posiadanych zasobów endogenicznych, takich jak warunki naturalne, kulturalne i infrastruktura, potencjał rozwojowy i demografia³⁵. Większe możliwości współpracy mają duże ośrodki miejskie oraz urzędy marszałkowskie województw, w których funkcjonują rozbudowane wydziały współpracy zagranicznej. W mniejszych urzędach miast i gmin za współpracę zagraniczną, turystykę i promocję odpowiada jeden pracownik lub referat złożony z kilku lub kilkunastu osób.

Województwa mają prawo do prowadzenia własnych biur regionalnych w Brukseli. Zagraniczne przedstawicielstwa polskich regionów są powoływane na podstawie przepisów ustawy o samorządzie województwa i są formą ich inicjatywy zagranicznej. Biura te funkcjonują jako wojewódzkie jednostki budżetowe, a ich personel podlega zarządowi województwa³⁶. Ich głównym zadaniem jest prowadzenie aktywnej paradyplomacji wobec zagranicznych instytucji i partnerów.

34 M. Chrzanowski, op. cit., s. 23.

35 T. Wojciechowski, *Czy istnieje społeczny wymiar międzynarodowej współpracy samorządów?*, [w:] *Wybrane aspekty współpracy międzynarodowej...*, s. 38.

36 M. Perkowski, op. cit., s. 138–139.

Warto zaznaczyć, że część organizacji zrzeszających polskie samorządy, np. Związek Powiatów Polskich, w ogóle nie prowadzi analiz dotyczących działalności paradyplomatycznej swoich członków. Współpracą zagraniczną jednostek samorządu terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej zajmuje się również Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRiST)³⁷. Jej zadaniem jest m.in. koordynowanie działań samorządów z administracją rządową oraz opiniowanie inicjatyw o charakterze międzynarodowym.

Aktywność zagraniczną podmiotów subpaństwowych można podzielić na kilkanaście kategorii, m.in.: formalną, prakseologiczną, ekonomiczną, mobilizację własnego potencjału, budowanie zaufania oraz promocję własnych interesów. Ważny jest również aspekt wpływowy (w instytucjach międzynarodowych), pozyskiwania środków finansowych oraz emancypacyjny, czyli manifestowanie niezależności wobec władz centralnych, a także budowania tożsamości³⁸.

Współpraca ta najczęściej ma miejsce w relacjach transgranicznych, gdzie bliskość geograficzna sprzyja efektywności współpracy. Aktywność paradyplomatyczna regionów i miast nie byłaby możliwa bez organizacji pozarządowych oraz 16 euroregionów współtworzonych przez polskie samorządy³⁹. Należą do nich euroregiony: Nysa, Karpacki, Sprewa–Nysa–Bóbr, Pro Europa Viadrina, Tatry, Bug, Pomerania, Glacensis, Niemen, Pradziad, Bałtyk, Śląsk Cieszyński, Silesia, Beskidy, Puszcza Białowieska i Łyna–Ława⁴⁰. Ważną rolę odgrywają także organizacje o statusie międzynarodowym, np. Związek Miast Bałtyckich (*Union of the Baltic Cities*), oraz organizacje krajowe, jak Związek Miast i Gmin Morskich.

37 Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego, <https://www.gov.pl/web/kwrilst-mswia> [dostęp:25.09.2025].

38 H. Dumala, *Współpraca zdecentralizowana – forma paradyplomacji i instrument polityki Unii Europejskiej na rzecz rozwoju*, [w:] *Poziomy analizy stosunków międzynarodowych*, red. M.Pietrzak, M. Halinaś, Lublin 2013, s. 432.

39 Euroregiony można zdefiniować jako stowarzyszenia funkcjonujące w obszarach współpracy transgranicznej. Zob. J.M. Bielecka, *Partnerstwo terytorialne dla rozwoju regionalnego i lokalnego*, „Barometr Regionalny” 2011, nr 4, s. 46.

40 M. Szewczak, I. Wieczorek, *Współpraca międzynarodowa polskich miast. Doświadczenia JST*, Łódź 2018, s. 51.

Zakończenie

Powszechność paradyplomacji w stosunkach międzynarodowych i dyplomacji wymusza istnienie odpowiednich przepisów określających zasady uczestnictwa w niej jednostek samorządu terytorialnego. Polskie prawo, traktaty unijne i umowy międzynarodowe definiują rolę i zadania samorządów regionalnych jako podmiotów subpaństwowych. O ile Konstytucja RP i właściwe ustawy wyznaczają podstawy prawne tego działania, o tyle odpowiedzialność za aktywność i formalizację współpracy zagranicznej spoczywa bezpośrednio na samorządach.

Aktywność paradyplomatyczna samorządów jest zróżnicowana. Niektóre JST, współpracując systematycznie z partnerami zagranicznymi, wspólnie osiągają wyznaczone cele. Część samorządów traktuje jednak paradyplomację jako działalność poboczną, prowadzoną w sposób niesystematyczny i często spontaniczny. Taka forma paradyplomacji nie wykorzystuje w pełni swojego potencjału. Umowy o współpracy partnerskiej często pozostają deklaracjami, zwłaszcza wówczas, gdy problemem jest odległość lub brak kontaktów osobistych, co dotyka szczególnie mniejsze samorządy. Martwe porozumienia, niedające korzyści oprócz kurtuazyjnych, są zastępowane umowami ukierunkowanymi na wspólne projekty transgraniczne.

We współpracę zagraniczną często angażują się instytucje i organizacje związane z samorządem oraz trzeci sektor. Ich działania mają charakter nieformalny, gdyż tylko administracja lokalna ma uprawnienia do zawierania wiążących umów i porozumień o współpracy zagranicznej. Poważnym błędem jest pomijanie kierunków tej współpracy w strategiach i innych dokumentach planistycznych miast, gmin czy powiatów.

Działania paradyplomatyczne samorządów muszą być spójne z polityką zagraniczną państwa i wytycznymi Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Zależność tę potwierdziła reakcja na wybuch wojny na Ukrainie w 2022 roku. Polskie samorządy masowo nawiązywały nowe partnerstwa z podmiotami ukraińskimi, jednocześnie zrywając współpracę z miastami rosyjskimi i białoruskimi (np. Szczecin).

Przepisy określają, co samorządom wolno robić za granicą. Zupełnie czym innym jest praktyczna skuteczność tych działań, która wymusza na JST ciągle dostosowywanie się do nowych realiów i pokonywania barier kompetencyjnych.

Bibliografia

- Bielecka M.J., *Partnerstwo terytorialne dla rozwoju regionalnego i lokalnego*, „Barometr Regionalny” 2011, nr 4.
- Buczowski Ł., Żukowski L.J. *Formy współpracy międzynarodowej lokalnych jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *10 lat doświadczeń polskiego samorządu terytorialnego w Unii Europejskiej*, red. E. Feret, P. Niemczuk, Rzeszów–Przemysł 2014.
- Chrzanowski M., *Podstawowe formy realizowania współpracy międzynarodowej przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Wybrane aspekty współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego*, red. I. Wieczorek, A. Ostrowska, K. Chrzanowski, Łódź 2023.
- Duchacek D., I., *The Territorial Dimension of Politics: Within, Among, and Across Nations*, Londyn 1986.
- Dumała H., *Współpraca zdecentralizowana – forma paradyplomacji i instrument polityki Unii Europejskiej na rzecz rozwoju*, [w:] *Poziomy analizy stosunków międzynarodowych*, red. M. Pietrzak, M. Halinaś, Lublin 2013.
- Modern diplomacy in practice*, red. R. Hutchings, J. Suri, Cham 2019.
- Ksenicz I., *Ku modelowi polskiej paradyplomacji*, „Sprawy Międzynarodowe” 2020, nr 3.
- Ksenicz I., *Polish Paradiplomacy. Current State and Perspectives*, „Przegląd Politologiczny” 2023, nr 2.
- Modzelewski T.W., *Priorytety współpracy zagranicznej województwa warmińsko-mazurskiego na tle pozostałych regionów Polski Wschodniej*, „Europa Regionum” 2014, nr 19.
- Nitschke-Szram B., *Międzynarodowa współpraca samorządów*, Warszawa 2017.
- Nye S., jr, *Soft Power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, Warszawa 2007.
- Perkowski M., *Międzynarodowa współpraca województw w prawie i praktyce*, Białystok 2013.
- Raś M., *Aktywność międzynarodowa regionów (paradyplomacja) w ujęciu teoretycznym*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2016, t. 52, nr 3.
- Surmacz B., *Tendencje ewolucji współczesnej dyplomacji*, [w:] *Poziomy analizy stosunków międzynarodowych*, red. E. Haliżak, M. Pietras, Warszawa 2013.
- Szewczak M., Wieczorek I., *Współpraca międzynarodowa polskich miast. Doświadczenia JST*, Łódź 2018.
- Wojciechowski T., *Czy istnieje społeczny wymiar międzynarodowej współpracy samorządów?*, [w:] *Wybrane aspekty współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego*, red. I. Wieczorek, A. Ostrowska, K. Chrzanowski, Łódź 2023.
- Wojciechowski T., *Paradiplomacy of self governments of Poland and Ukraine in aspect of Russian aggression in 2022*, „Вісник Прикарпатського Університету. Серія: Політологія” 2024, nr 17.

Legal basis of paradiplomacy

Abstract

Paradiplomacy, as a form of establishing foreign cooperation carried out by subregional entities, including regions and local governments, currently complements the official foreign policy and diplomacy conducted by nation states. One of the terms used to describe paradiplomacy is parallel diplomacy (i.e. parallel diplomacy), which perfectly reflects the role that this idea plays in relations between cities, regions of the European Union, cross-border cooperation and communities.

Paradiplomacy is particularly common in the federal countries of Western Europe, South America, South America, Asia and the United States of America. However, both within the EU and at national level, undertaking activities related to paradiplomacy at the administrative level requires legal regulations, from relevant statutes to concluded cooperation agreements. This also applies to Polish legislation. In this article, the author uses an institutional and legal approach and empirical research to analyse the legal basis for paradiplomacy carried out by local government units (LGUs) in Poland. In addition to official records, he draws attention to informal and temporary activities and the effectiveness of the agreements concluded.

Key words

paradiplomacy, LGUs, foreign cooperation, local governments