

Krzysztof Ignatowicz\*

## Międzyrządowy wymiar polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej i międzyregionalnej

**Intergovernmental dimension of the Polish-Russian cross-border and interregional cooperation**

**Summary:** This article offers a presentation of the Polish-Russian cross-border and interregional cooperation at the intergovernmental level. To this end, it refers to specific international documents on the basis of which three Polish-Russian institutions have been established to coordinate this area of cooperation. In addition to a conceptual framework outlined, the text includes a short historical outline to help the reader trace the beginnings and development of the Polish-Russian cross-border and interregional cooperation in the adopted approach. When describing the activities of intergovernmental councils and commissions, the author draws attention to their positions in the central administration and their structures, listing specific areas of mutual cooperation. The presentation ends with an attempt to evaluate the activities of the said bodies and the search for new perspectives in the context of the upcoming thirtieth anniversary of the agreement on cross-border cooperation with Russia.

**Keywords:** cross-border cooperation, interregional cooperation, intergovernmental cooperation, intergovernmental councils and commissions, Russian Federation

**Streszczenie:** Autor artykułu podejmuje próbę zaprezentowania polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej i międzyregionalnej na szczeblu międzyrządowym. W tym celu przywołuje konkretne dokumenty międzynarodowe, na podstawie których powołano trzy polsko-rosyjskie instytucje, których zadaniem jest koordynacja tego obszaru współpracy. W tekście oprócz narysowanej siatki pojęciowej znajdziemy krótki rys historyczny pozwalający prześledzić początki i rozwój polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej i międzyregionalnej w wybranym ujęciu. Autor, charakteryzując działalność rad i komisji międzyrządowych, zwraca uwagę na ich umiejscowienie w administracji centralnej, strukturę, a także wymienia konkretne płaszczyzny

\* Krzysztof Ignatowicz – dr, Uniwersytet Warszawski, Polska,  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9142-2852>, e-mail: [km.ignatowicz@uw.edu.pl](mailto:km.ignatowicz@uw.edu.pl).

wzajemnej współpracy. Wywód zakończony jest próbą oceny działalności przedmiotowych gremiów i poszukiwaniem nowych perspektyw w kontekście zbliżającego się trzydziestolecia funkcjonowania umowy o współpracy transgranicznej z Rosją.

**Słowa kluczowe:** współpraca transgraniczna, współpraca międzyregionalna, współpraca międzyrządowa, rady i komisje międzyrządowe, Federacja Rosyjska

## Wprowadzenie

Niniejszy artykuł jest próbą zaprezentowania zinstytucjonalizowanej współpracy transgranicznej na szczeblu międzyrządowym i ma charakter eksplanacyjny<sup>1</sup>. W literaturze przedmiotu mamy przeważnie do czynienia z ujęciem tematu na szczeblu lokalnym, samorządowym – w odniesieniu do współpracy wspólnot lokalnych, miast, gmin czy też województw<sup>2</sup>. Do rzadkości należą publikacje traktujące o regulacjach dotyczących gremiów międzyrządowych oraz prezentujące formy instytucjonalizacji tej współpracy<sup>3</sup>. Wynika to prawdopodobnie zarówno z samego charakteru, jak i z postrzegania współpracy transgranicznej jako inicjatywy z założenia zdecentralizowanej, co w uproszczeniu prowadzi do pomijania międzyrządowego aspektu tej formy współpracy międzynarodowej – a przede wszystkim tak istotnych kwestii, jak koordynacja działań na szczeblu krajowym czy rozstrzyganie sporów utrudniających tę współpracę. W jednym z nielicznych odwołań czytamy, że „rolą gremiów międzyrządowych takich jak komisje i rady jest stymulacja teŝże współpracy, stwarzanie warunków dla jej rozwoju oraz dbanie o jej zgodność z polityką zagraniczną państwa polskiego. Dzięki pracy komisji i rad międzyrządowych możliwe jest

- 1 Prezentowane opinie stanowią indywidualne spostrzeżenia autora poczynione na podstawie obserwacji uczestniczącej, tj. udziału w pracach gremiów koordynujących współpracę transgraniczną, i nie powinny być utożsamiane z oficjalnym stanowiskiem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.
- 2 *Wybrane aspekty współpracy transgranicznej polskich samorządów w kontekście przemian prawa Unii Europejskiej*, red. I.M. Wieczorek, M. Ganczar, Łódź 2016; J.P. Gwizdała, *Euroregiony jako forma współpracy transgranicznej w Europie*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, t. 2, 2015, nr 74; J. Poleszczuk i in., *Samorządowa i obywatelska współpraca transgraniczna w województwie podlaskim*, Białystok 2013; W.T. Modzelewski, *Współpraca samorządów powiatowych*, [w:] *Polsko-rosyjska współpraca transgraniczna – Raport*, red. E. Romanowska, B. Samojłowicz, Olsztyn 2004.
- 3 A. Mikołajczyk, *Stosunki umowne pomiędzy subpaństwowymi podmiotami władzy publicznej różnych państw (współpraca transgraniczna)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1997, z. 3; Ł. Skoczylas, *Aktualna współpraca transgraniczna Rzeczypospolitej Polskiej modelująca aktywność międzynarodową samorządów*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, z. 12.

modelowanie stosunków międzyregionalnych, w tym między jednostkami samorządu terytorialnego i ich odpowiednikami za granicą<sup>24</sup>.

Jedną z przesłanek do napisania niniejszego artykułu była chęć zaprezentowania aktualnego stanu polsko-rosyjskiej współpracy na szczeblu międzyrządowym w kontekście zapisów polskiej *Strategii polityki zagranicznej 2017-2021*, szczególnie fragmentu odnoszącego się do relacji na linii Warszawa–Moskwa: „Izolacja naszego wschodniego sąsiada nie jest jednak i nie będzie celem polityki RP. Wspieramy ideę utrzymania regularnych kanałów dialogu z Rosją”<sup>25</sup>. Stąd próba znalezienia odpowiedzi na pytanie, jak powyższa deklaracja odnosi się do stanu faktycznego<sup>26</sup>. Pośrednim przyczynkiem do powstania niniejszego artykułu było również przyjęcie w październiku 2020 r. nowej *Koncepcji współpracy transgranicznej Federacji Rosyjskiej*<sup>27</sup>.

Jeżeli przyjmiemy, że formalnie Federacja Rosyjska graniczy bezpośrednio z Rzeczpospolitą Polską od 26 grudnia 1991 r., czyli od rozpadu Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, to w 2021 r. mija 30 lat funkcjonowania polsko-rosyjskich kontaktów transgranicznych. Oczywiście trzeba pamiętać o specyficznych uwarunkowaniach tego sąsiedztwa (wcześniej ten sam odcinek granicy państwowej o identycz-

4 Ł. Skoczylas, *Aktualna współpraca transgraniczna Rzeczypospolitej Polskiej modelująca aktywność międzynarodową samorządów*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, z. 12, s. 67, [https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/1978/1/BSP\\_12\\_2012\\_Skoczylas.pdf](https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/1978/1/BSP_12_2012_Skoczylas.pdf) [20.10.2020].

5 *Strategia polityki zagranicznej 2017-2021*, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/strategia> [11.10.2021].

6 Autor ma świadomość, że powrót w relacjach dwustronnych z Rosją do sytuacji *business as usual* w obecnej sytuacji nie jest możliwy, szczególnie w kontekście sankcji nakładanych na Moskwę przez Unię Europejską. Jednak z drugiej strony, prowadzenie dialogu z sąsiadem w odniesieniu do współpracy transgranicznej należy uznać za niezbędne, gdyż na pograniczu występują problemy lokalne wymagające podejmowania określonych działań i poszukiwania rozwiązań. Szerzej nt. stosowania sankcji wobec Rosji, które za założenia nie mają godzić w całość stosunków z Moskwą, a odnosić się głównie do decydentów i wybranych sektorów gospodarki zob. M. Boguszeński, *Realizacja koncepcji sankcji inteligentnych w polityce Unii Europejskiej wobec Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Polska-Rosja. Polityka bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej. Kontynuacja i zmiana*, red. M. Minkina, M. Kaszuba, Siedlce 2016, s. 31-47.

7 Premier FR Michaił Miszustin rozporządzeniem Rządu Federacji Rosyjskiej z 7 października 2020 r. nr 2577-r zatwierdził nową *Koncepcję współpracy transgranicznej Federacji Rosyjskiej* (ros. *Концепция приграничного сотрудничества в Российской Федерации*), <http://static.government.ru/media/files/MnASiQeMZvg94D1jToaVcdAyXzgFpGAC.pdf> [4.12.2020]. Oprócz *Koncepcji* współpraca transgraniczna w Rosji została uregulowana m.in. w *Ustawie federalnej o podstawach współpracy transgranicznej z 2017 r.*, (ros. *Федеральный закон от 26 июля 2017 г. N 179-ФЗ «Об основах приграничного сотрудничества»*).

nym przebiegu był częścią granicy z ZSRR)<sup>8</sup>. O współpracy transgranicznej możemy bowiem mówić jedynie w odniesieniu do rosyjskiej eksklawy – obwodu kaliningradzkiego. Przy czym długość granicy z Federacją Rosyjską wynosi 232,04 km (w tym 22,21 km stanowi długość odcinka rozgraniczającego morze terytorialne Rzeczypospolitej Polskiej i Federacji Rosyjskiej)<sup>9</sup>. W pozostałym zakresie, dotyczącym obszarów Rosji niegraniczących z Polską, będziemy mieć do czynienia ze współpracą międzyregionalną, jak ma to miejsce np. w odniesieniu do regionu Sankt Petersburga.

Granica pełni rolę bariery (geograficznej, ekonomicznej, kulturowej, językowej, socjalnej itd.), a także determinuje przestrzeń kooperacji między sąsiadami w obszarze przygranicznym. Zadaniem państwa jest dążenie do zapewnienia równowagi w tym zakresie, czemu służyć ma przyjęcie odpowiednich regulacji legislacyjnych przez stosowne organy – w tym przypadku na poziomie rządu RP – które odpowiadają za ich implementację oraz konstytuują ramy prawno-instytucjonalne polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej. To na poziomie rządowym tworzone są instrumenty zapewniające regionalnym oraz lokalnym uczestnikom stosunków międzynarodowych swobodę działania o charakterze transgranicznym<sup>10</sup>.

Ewa Czarnkowska, opisująca udział Rosji w procesach transgranicznych, zaproponowała podział bazy prawnej regulującej ten obszar działalności na trzy kategorie dokumentów: 1) koncepcyjne z najważniejszymi ustawami federalnymi; 2) dokumenty międzynarodowe oraz porozumienia; 3) porozumienia o współpracy zawarte na poziomie regionalnym i lokalnym<sup>11</sup>. Kategoryzacja dokonana przez badaczkę wskazuje na trzy wymiary współpracy transgranicznej: wewnętrzny – holistyczny, międzyrządowy i regionalny/lokalny. Na potrzeby ni-

8 Ustalenie, delimitacja i ostateczna demarkacja granicy trwała od 1941 do 1957 r., za: S. Kałuski, *Bliźni historyi. Geografia granic politycznych współczesnego świata*, Warszawa 2017, s. 168. Por. dane dot. delimitacji i demarkacji ww. granicy prezentowane przez Stowarzyszenie Gmin RP Euroregion Bałtyk, <http://eurobalt.org.pl/11-strona,prawo-dotyczace-granic.html> [10.01.2021].

9 Dane ilościowe za: oficjalna strona internetowa Straży Granicznej, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/granica/granice-rp/1910,Granice-RP.html> [29.12.2020].

10 E. Czarnkowska, *Rosja w procesach transgranicznych*, [w:] *Rosja w procesach globalizacji*, red. S. Bieleń, Warszawa 2013, s. 71.

11 *Ibidem*, s. 71-73.

niejszego artykułu autor koncentruje się jedynie na wybranym aspekcie dotyczącym dokumentów międzynarodowych oraz porozumień.

## 1. Aspekty prawne międzyrządowej współpracy transgranicznej

Dokumenty, dzięki którym możliwe było ukonstytuowanie się międzyrządowych instytucji polsko-rosyjskich – stanowiące przedmiot analizy w niniejszej pracy – odnoszą się do jednych z ważniejszych dokumentów systemu prawnego Rady Europy, regulujących współpracę transgraniczną i międzyregionalną na poziomie europejskim. Pierwszym z nich jest *Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980 r.* Co istotne, Polska ratyfikowała ten dokument w 1993 r., a Federacja Rosyjska dopiero w 2002 r.<sup>12</sup>

Drugim punktem odniesienia jest *Europejska Karta Samorządu Lokalnego*<sup>13</sup>, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. W tym przypadku Polska ratyfikowała powołany dokument w 1994 r., a Federacja Rosyjska uczyniła to cztery lata później, tj. w 1998 roku<sup>14</sup>. Oczywiście nie jest to enumeratywny wykaz dokumentów międzynarodowych regulujących ten obszar współpracy, a jedynie powołanie dwóch głównych dokumentów przeważnie przywoływanych w literaturze dotyczącej współpracy transgranicznej i międzyregionalnej<sup>15</sup>.

Na poziomie koncepcyjnym w odniesieniu do polskich i rosyjskich dokumentów opisujących współpracę transgraniczną zarysowuje się

- 12 Przy czym w przypadku Rosji dokument wszedł w życie w 2003 r. Zob. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/106/signatures> [21.11.2020].
- 13 Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu (Dz.U. z 2006 r. nr 154 poz. 1107), <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20061541107/O/D20061107.pdf> [21.11.2020].
- 14 Zob. Федеральный закон от 11.04.1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» [Federal'nyj zakon ot 11.04.1998 g. nr 55-FZ „O ratyfikacji Europejskiej hartii mestnogo samoupravleniâ”], <http://kremlin.ru/acts/bank/12212> [23.02.2021].
- 15 Obok wymienionych dokumentów równo często pojawiają się: *Europejska Karta Regionów Przegranicznych sporządzona uchwalona przez Radę Europy 19 listopada 1981 r.* (od 1995 r. *Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych*) czy *Europejska Karta Samorządu Regionalnego przyjęta w Strasburgu 5 czerwca 1997 przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy.* Szerzej: J. Szymański, *Podstawowe instrumenty prawne współpracy transgranicznej w ramach Rady Europy*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2011, z. 9, s. 90-109; *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne*, red. M. Perkowski, Białystok 2010.

wyraźny dysonans, gdyż po stronie polskiej brakuje odpowiednika dokumentu obejmującego całościowo założenia współpracy transgranicznej ze wszystkimi sąsiadami<sup>16</sup>. Po stronie rosyjskiej takie dokumenty funkcjonują od lat. Pod koniec 2020 r. została przyjęta nowa *Koncepcja współpracy transgranicznej Rosji 2020* – dokument ten praktycznie nie różni się od koncepcji opracowanej na lata 2001-2020. Uwagę natomiast przykuwa fakt pominięcia organizacji społecznych i inicjatyw obywatelskich w wykazie podmiotów współpracy transgranicznej. Relatywnie może to świadczyć o intencjonalnym ograniczeniu możliwości oddolnego inicjowania współpracy i zaangażowania władz lokalnych czy samorządów i może wiązać się ze wzmożeniem kontroli władz centralnych nad współpracą transgraniczną.

Większość dokumentów regulujących polsko-rosyjską współpracę transgraniczną i międzyregionalną wprost odwołuje się do dokumentu, który zapoczątkował relacje dwustronne, tj. podpisanego przez prezydenta Lecha Wałęsę dnia 22 maja 1992 r. w Moskwie traktatu o dobrym sąsiedztwie<sup>17</sup>. Odwołanie do przedmiotowego dokumentu znajdziemy zarówno w umowie z 2 października 1992 r. o współpracy transgranicznej, jak i w dwóch porozumieniach regionalnych<sup>18</sup>.

Reasumując, bazę prawną w odniesieniu do międzyrządowego wymiaru polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej tworzą następujące dokumenty<sup>19</sup>:

- *Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy, sporządzony w Moskwie dnia 22 maja 1992 r.;*

16 Za próbę oddolnego ujęcia tematu można uznać pozycję wydaną przez Urząd Statystyczny w Jeleniej Górze, zob. *Współpraca transgraniczna w Polsce – efekty i możliwości współpracy strony polskiej na przykładzie Euroregionu „Neisse-Nisa-Nysa”*, oprac. T. Borys, Z. Panasiewicz, Jelenia Góra 1996.

17 *Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy, sporządzony w Moskwie dnia 22 maja 1992 r.* (Dz.U. 1993 nr 61 poz. 291). Tadeusz Branecki za początek współpracy polsko-rosyjskiej uważa datę 10 października 1990 r., czyli podpisanie *Deklaracji o przyjaźni i dobrosąsiedzkiej współpracy* przez ministra spraw zagranicznych Krzysztofa Skubiszewskiego podczas wizyty w ZSRR, w której uczestniczyli przedstawiciele RFSRR, zob. T. Branecki, *Podstawy prawne stosunków wzajemnych Polski i Federacji Rosyjskiej*, w: *Rosja między imperium a mocarstwem nowoczesnym*, red. A. Dudek, R. Mazur, Toruń 2010, s. 201-210.

18 Co ciekawe, w tekście dokumentu regulującego relacje z obwodem kaliningradzkim nie znajdziemy odwołania do umowy o współpracy transgranicznej, gdyż jest ona dokumentem późniejszym.

19 Dokumenty dostępne m.in. w Internetowej Bazie Traktatowej MSZ: <https://traktaty.msz.gov.pl>.

- *Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy transgranicznej z dnia 2 października 1992 r.;*
- *Porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy północno-wschodnich województw Rzeczypospolitej Polskiej i Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej z dnia 22 maja 1992 r.;*
- *Porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy regionów Rzeczypospolitej Polskiej z Regionem Sankt Petersburga z dnia 2 października 1992 r.*

## **2. Definicja współpracy transgranicznej *sensu largo* i *sensu stricto***

Na potrzeby niniejszego artykułu przyjmuje się definicję współpracy transgranicznej zapisaną w dokumencie z 1992 r. *Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy transgranicznej*, definiując najważniejsze pojęcia, nakreśliła siatkę pojęciową regulowanego obszaru współpracy międzynarodowej. W myśl tego dokumentu współpraca transgraniczna „oznacza wszystkie uzgodnione przedsięwzięcia natury ekonomicznej, społecznej, prawnej, administracyjnej, technicznej, naukowej, kulturalnej i innej, zmierzające do umocnienia i rozwoju stosunków między władzami regionalnymi i lokalnymi obu Państw, jak również zawarcia stosownych porozumień”, przy czym władze regionalne to „władze terytorialne oraz ich organy, które zgodnie z prawem krajowym każdego z obu państw realizują zadania regionalne”, a władze lokalne to „władze terytorialne oraz ich organy, które zgodnie z prawem krajowym każdego z obu państw realizują zadania lokalne”.

Szerszą definicję znajdziemy na stronach serwisu internetowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, zgodnie z którą współpraca transgraniczna „jest formą współpracy międzynarodowej, której zasadniczym celem jest zniesienie ograniczeń, wynikających z istnienia granic państwowych. Obejmuje ona szerokie spektrum aktywności międzynarodowej rządowych i samorządowych władz terytorialnych szczebla regionalnego i lokalnego. Celem tej współpracy jest przewyższanie stereotypów i uprzedzeń funkcjonujących po obu

stronach granic oraz pokonywanie granicy państwowej jako bariery socjalnej, gospodarczej, infrastrukturalnej i kulturowej. Współpraca transgraniczna i międzyregionalna umacnia dobrosąsiedzkie relacje między krajami, gwarantuje stabilność, oraz zapewnia partnerski i zrównoważony rozwój społeczno-ekonomiczny<sup>20</sup>.

Współpraca transgraniczna ma wielopłaszczyznowy charakter, cechuje ją zróżnicowana forma organizacji i różny stopień formalizacji. Działania transgraniczne tak w Polsce, jak i w pozostałych państwach, w tym należących do Unii Europejskiej, przenikają się na poziomie: lokalnym (np. działalność pozarządowa: stowarzyszenia, działania wspólnot lokalnych), samorządowym (np. międzynarodowy aspekt współpracy miast, gmin, urzędów marszałkowskich, euroregionów) oraz międzyrządowym (np. rady i komisje międzyrządowe). W przypadku Polski różne komponenty współpracy transgranicznej zostały rozlokowane w różnych resortach – np. obsługę programów Interreg nadzoruje Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, a Forum Polsko-Czeskie funkcjonuje przy Ministerstwie Spraw Zagranicznych – jednak to na komisje oraz rady, funkcjonujące w strukturze MSWiA, zostały nałożone rozszerzone uprawnienia (stosownie do zawartych umów i porozumień międzyrządowych) w zakresie koordynacji całej współpracy transgranicznej. Stąd MSWiA realizuje współpracę transgraniczną w ujęciu holistycznym, koordynując jej różne aspekty obejmujące obszary zarówno pozostające w kompetencji resortu spraw wewnętrznych, jak również odnoszące się do właściwości innych ministerstw.

20 Cyt. za: <https://www.gov.pl/web/mswia/wspolpraca-transgraniczna> [11.02.2021]. Jeszcze inną definicję znajdziemy w konwencji madryckiej, która współpracę transgraniczną w art. 2 określa jako „każde wspólnie podjęte działanie mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby Umawiających się stron, jak również zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji takich zamierzeń”, cyt. za: H. Dumala, *Konwencja madrycka – Konwencja z Niamey – europejski wzorzec dla Afryki*, „Pogranicze. Polish Borderlands Studies”, t. 4, 2016, nr 1, s. 32. Szerzej problem dotyczący wielości definicji współpracy transgranicznej i chaosu terminologicznego w swoich pracach podejmują m.in. S. Dołzbłasz, A. Raczyk, *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej*, Warszawa 2010 oraz M. Gięda, *Współpraca transgraniczna prowadzona w Unii Europejskiej na podstawie programów operacyjnych realizowanych w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej*, [w:] *Współpraca transgraniczna w administracji publicznej*, red. R. Kusiak-Winter, Wrocław 2015, s. 122-125, [https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/79064/o8\\_Malgorzata\\_Gieda.pdf](https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/79064/o8_Malgorzata_Gieda.pdf).



### 3. Koordynacja współpracy transgranicznej w Polsce – aspekt instytucjonalny

Współpraca transgraniczna kształtowała się w Polsce po 1989 r. i wywodzi się wprost z traktatów o dobrym sąsiedztwie zawieranych z sąsiadami Polski<sup>21</sup>. Wizja polityki zagranicznej ministra spraw zagranicznych Krzysztofa Skubiszewskiego stworzyła podwaliny pod współpracę na poziomie regionalnym oraz lokalnym w wielu dziedzinach ujętych w poszczególnych traktatach, a kolejne umowy i porozumienia doprecyzowywały zakres współpracy<sup>22</sup>.

Zagadnienia transgraniczne początkowo realizowane były w Centralnym Urzędzie Planowania, następnie w urzędzie obsługującym Prezesa Rady Ministrów. W wyniku reformy centrum administracyjno-gospodarczego z 1997 r. z ówczesnego Urzędu Rady Ministrów przekazane zostały do MSWiA<sup>23</sup>. Temat właściwości resortu jest od czasu do czasu przedmiotem dyskusji, ponieważ równie dobrze zagadnienia te mogłyby znaleźć się w kompetencji Ministerstwa Spraw Zagranicznych czy Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.

Koordynacją polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej i międzyregionalnej zajmował się specjalnie powołany w tym celu Pełnomocnik Rządu RP, który kierował pracami nowo tworzonej instytucji. Początkowo istotna rola opisywanych gremiów międzyrządowych związana była m.in. z otwieraniem przejść granicznych<sup>24</sup> czy regula-

21 Zob. K. Łastawski, *Polityka wschodnia Polski po odzyskaniu niepodległości*, [w:] *Polityka wschodnia...*, s. 27; szerzej: K. Gomółka, *Współpraca transgraniczna Polski z Republiką Ukrainy, Republiką Białorusi i Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2010, s. 25-44.

22 W literaturze funkcjonuje nawet termin „doktryna Skubiszewskiego”, zob. J. Barcz, *Doktryna Skubiszewskiego*, [w:] P. Skubiszewski, J. Stańczyk, Krzysztof Skubiszewski, *Minister Spraw Zagranicznych RP 1989-1993*, Warszawa 2016, s. 31-46.

23 W latach 90. do MSWiA została dodatkowo przekazana współpraca regionalna z Belgią (Flandrią i Walonią), która prowadzona była w MSZ – w ten sposób większość aspektów współpracy transgranicznej i międzyregionalnej znalazła się w tym urzędzie administracji centralnej.

24 Uroczyste otwarcie przejścia granicznego Gołdap-Gusiew było wydarzeniem wieńczącym posiedzenie Rady w Gołdapi, które miało miejsce w dniach 29 czerwca – 1 lipca 1995 r., zob. *Protokół z II posiedzenia Polsko-Rosyjskiej Rady ds. Współpracy Regionów RP z Obwodem Kaliningradzkim FR z dnia 1 lipca 1995 r.* Por. przygotowanie koncepcji ekonomiczno-budowlanej dla drogowych przejść granicznych Perły-Kryłowo i Michałkowo-Żeleznodorożnyj, zob. *Decyzja nr 9 Polsko-Rosyjskiej Rady ds. Współpracy Regionów RP z Obwodem Kaliningradzkim FR w sprawie przejść granicznych z dnia 24 maja 1996 r.* (Załącznik nr 2 do Protokołu z III posiedzenia Polsko-Rosyjskiej Rady ds. Współpracy Regionów RP z Obwodem Kaliningradzkim FR z dnia 24 lipca 1995 r.).

cjami dotyczącymi sektora energetycznego<sup>25</sup>. W dokumentach, które legły u podstaw funkcjonowania Rad i Komisji, znalazły się również zapisy o rozstrzygnięciu sporów<sup>26</sup>.

Dla zrozumienia idei instytucjonalizacji oraz charakteru polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej i międzyregionalnej niezbędne jest odniesienie się do istotnego zagadnienia – ustanowienia, a następnie zniesienia funkcji wyżej wymienionego Pełnomocnika Rządu RP zajmującego się tym obszarem stosunków dwustronnych z Rosją. Realizując Porozumienie z 22 maja 1992 r., mocą Rozporządzenia Rady Ministrów RP z 4 maja 1994 r. został ustanowiony urząd Pełnomocnika Rządu ds. Współpracy Północno-Wschodnich Województw Rzeczypospolitej Polskiej z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej oraz Regionów Rzeczypospolitej Polskiej z Regionem Sankt Petersburga<sup>27</sup>. Par. 2 pkt 1 i 2 Rozporządzenia precyzuje, że do zadań Pełnomocnika należy koordynacja w zakresie programów i działań mających na celu rozwój współpracy województw RP z obwodem kaliningradzkim FR oraz z regionem Sankt Petersburga, sprawowanie nadzoru nad zgodnością realizacji tych programów i działań z postanowieniami Porozumień, na podstawie których je utworzono, jak również współpraca z terenowymi organami administracji rządowej i samorządu terytorialnego w zakresie prowadzonej przez nie współpracy transgranicznej i międzyregionalnej. Pełnomocnik może zapraszać do współpracy przedstawicieli administracji rządowej i samorządowej, a także powoływać stałe lub doraźne zespoły konsultacyjne oraz korzystać z pomocy ekspertów (par. 3), co w połączeniu z umiejscowieniem w Urzędzie Rady Ministrów budowało silną pozycję Pełnomocnika jako koordynatora tej współpracy. Z początkiem XXI w. relatywnie mamy do czynienia

25 Chodzi tu m.in. o decyzję o połączeniu systemów energetycznych obwodu kaliningradzkiego i Polski linią 110kV Braniewo-Mamonowo czy o umacnianie i dalsze rozwijanie kontaktów dot. handlu węglem i koksem, zob. *Decyzja nr 8 Polsko-Rosyjskiej Rady ds. Współpracy Regionów RP z Obwodem Kaliningradzkim FR w sprawie energetyki i wykorzystania Zasobów Paliwowo-Energetycznych z dnia 24 maja 1996 r.* (Załącznik nr 2 do Protokołu z III posiedzenia Polsko-Rosyjskiej Rady ds. Współpracy Regionów RP z Obwodem Kaliningradzkim FR z dnia 24 lipca 1995 r.).

26 Zob. art. 3 ust. 1 i 2. oraz art. 7 ust. 2 *Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy transgranicznej z dnia 2 października 1992 r.*, <https://www.gov.pl/web/mswia/rosja> (18.02.2021 r.).

27 Pełny tekst dokumentu: Dz. U. nr 61 z dnia 20 maja 1994 r., poz. 254 z późn. zm. Por. M. Maszkiewicz, *Między bezpieczeństwem a tożsamością. Rosyjskie, ukraińskie i białoruskie interpretacje idei i koncepcji w polskiej polityce wschodniej (1990-2010)*, Wrocław 2013, s. 230-231.

nia z umniejszeniem roli koordynatora współpracy polsko-rosyjskiej na poziomie transgranicznym.

Mocą rozporządzenia Rady Ministrów z 20 października 2001 r. w sprawie zniesienia niektórych pełnomocników Rządu<sup>28</sup> zlikwidowano funkcję Pełnomocnika Rządu ds. Współpracy Północno-Wschodnich Województw RP z Obwodem Kaliningradzkim FR oraz Regionów RP z Regionem Sankt Petersburga. Ministrowi spraw wewnętrznych i administracji powierzono wykonywanie zadań z zakresu współpracy północno-wschodnich województw Rzeczypospolitej Polskiej z obwodem kaliningradzkim FR oraz regionów RP z regionem Sankt Petersburga<sup>29</sup>.

Rekapitułując, minister spraw wewnętrznych i administracji został jednocześnie Pełnomocnikiem strony polskiej realizującej zadania w ramach przedmiotowych porozumień. Korzystając ze swoich uprawnień, minister decyzją kompetencyjną każdorazowo ceduje koordynację określonych zadań na sekretarza lub podsekretarza stanu w MSWiA<sup>30</sup>. Zatem należy przyjąć, że Pełnomocnikiem strony polskiej właściwym do realizacji wymienionych porozumień jest wskazany przez ministra sekretarz/podsekretarz stanu mianowany na podstawie wyłącznych kompetencji Przewodniczącym polskich części Rad.

Dodatkowo warto zwrócić wagę na fakt, że stosownie do art. 20 ust 1. Ustawy z 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz.U. nr 39 poz. 433) minister kierujący działem administracji rządowej właściwy do spraw, których dotyczy umowa międzynarodowa, jest odpowiedzialny za wykonywanie obowiązków i korzystanie z praw wynikających dla Rzeczypospolitej z tej umowy. Stąd umocowanie polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej w MSWiA wraz

28 Zob. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 października 2001 roku w sprawie zniesienia niektórych pełnomocników Rządu* (Dz.U. nr 122 z dnia 23 października 2001 r., poz. 1330).

29 *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 października 2001 roku w sprawie zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji* (Dz.U. nr 122 z dnia 23 października 2001 r., poz. 1343).

30 Według stanu na 1 marca 2021 r. funkcję tę pełni Bartosz Grodecki, podsekretarz stanu w MSWiA, zob. *Decyzja nr 8 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 marca 2020 r. w sprawie zakresu czynności Sekretarza i Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Dyrektora Generalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji* (Dz.Urz. MSWiA.2020.12), dodatkowo powołany z dniem 31 marca 2020 r. przez ministra spraw wewnętrznych i administracji na Przewodniczącego Rad.

z konsekwencjami koordynacji współpracy transgranicznej i międzyregionalnej.

## **4. Międzyrządowe Rady i Komisje ds. współpracy transgranicznej i międzyregionalnej**

Jak już wspomniano, polsko-rosyjska współpraca transgraniczna ma wielopłaszczyznowy charakter, cechuje ją zróżnicowana forma organizacji i różny stopień formalizacji. Oznacza to, że różne komponenty polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej zostały rozlokowane w różnych resortach. Na przykład *Program Współpracy Transgranicznej Polska–Rosja 2014-2020 i 2021-2027* nadzoruje Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, pełniące rolę instytucji zarządzającej – jednak to na Komisję i Rady, funkcjonujące w strukturze MSWiA, zostały nałożone rozszerzone uprawnienia w zakresie koordynacji całej współpracy transgranicznej. Za całość polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej i międzyregionalnej odpowiadają, powołane przez układające się strony, trzy instytucje międzyrządowe:

- *Polsko-Rosyjska Komisja ds. Współpracy Międzyregionalnej;*
- *Polsko-Rosyjska Rada ds. Współpracy Regionów Rzeczypospolitej Polskiej z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej;*
- *Polsko-Rosyjska Rada ds. Współpracy Regionów Rzeczypospolitej Polskiej z Regionem Sankt Petersburga.*

Dnia 2 października 1992 r. premier Hanna Suchocka w imieniu Rządu RP podpisała *Umowę między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy transgranicznej*, na mocy której powołana została Polsko-Rosyjska Komisja ds. Współpracy Międzyregionalnej. Do zadań Komisji należy ustalanie i koordynacja ogólnych kierunków, programów i form współpracy transgranicznej, wypracowywanie zaleceń w związku z decyzjami przygotowywanymi przez wspólne organy koordynacyjne szczebla regionalnego i lokalnego oraz rozpatrywanie kwestii spornych, utrudniających tę współpracę<sup>31</sup>.

Zaznaczyć należy, że wspomniane Rady i Komisja stanowią obecnie jedyne, mające umocowanie prawne, forum współpracy międzyregio-

31 Par. 2 tiret czwarte Statutu Polsko-Rosyjskiej Komisji ds. Współpracy Międzyregionalnej z dnia 8 grudnia 2010 roku, <https://www.gov.pl/web/mswia/rosja> [18.02.2021].

nalnej z partnerem rosyjskim<sup>32</sup>. O powołanie Komisji strona polska zabiegała 18 lat<sup>33</sup>. W ramach Komisji istnieją grupy robocze, w skład których wchodzi przedstawiciele resortów, urzędów centralnych, terenowej administracji rządowej i samorządowej oraz organizacji pozarządowych. Ostatnie posiedzenie Komisji miało miejsce w 2012 r., co oznacza, że mimo wcześniejszych zabiegów potencjał tego gremium nie jest wykorzystywany.

Współpracę transgraniczną między Polską a Rosją z obwodem kaliningradzkim FR reguluje *Porozumienie między rządem RP a rządem FR o współpracy północno-wschodnich województw RP i obwodu kaliningradzkiego FR* z 22 maja 1992 roku. Na mocy art. 15 pkt 1 Porozumienia, strony zobowiązały się do wyznaczenia Pełnomocników odpowiedzialnych za koordynację programów i działań mających na celu rozwój współpracy północno-wschodnich województw RP z obwodem kaliningradzkim FR. Pełnomocnicy w myśl dokumentu są jednocześnie z urzędu wiceprzewodniczącymi *Polsko-Rosyjskiej Komisji ds. Współpracy Międzyregionalnej* (art. 15 pkt 3). Art. 15 pkt 2 przewiduje, że Pełnomocnicy ustanowią strukturę zapewniającą realizację Porozumienia. Zgodnie z tym zapisem, Pełnomocnicy powołali *Polsko-Rosyjską Radę ds. Współpracy Regionów Rzeczypospolitej Polskiej z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej* i podpisali statut, zgodnie z którym Rada funkcjonuje. Rada jest organem roboczym Pełnomocników: Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i Rady Ministrów – Rządu Federacji Rosyjskiej (art. 1 pkt 2). Przewodniczącymi narodowych części Rady są Pełnomocnicy (art. 3 pkt 9). Ostatnia Rada zebrała się w 2016 r., przy czym można mówić o podjęciu współpracy w ramach jednej z komisji problemowych w 2019 r.<sup>34</sup>

- 32 Odrębną formą współpracy są programy współfinansowane przez Unię Europejską, jak np. *Poland-Russia Cross-border Cooperation Programme 2014-2020*, <https://www.plru.eu/pl> [20.02.2021].
- 33 Utworzenie Polsko-Rosyjskiej Komisji ds. Współpracy Międzyregionalnej strony zadeklarowały, podpisując w 1992 r. *Umowę o współpracy transgranicznej* (art. 7 ust. 1), a pierwsze posiedzenie Komisji odbyło się 8 grudnia 2010 r. w Kaliningradzie, po 18 latach od przyjęcia ww. zobowiązania (wtedy też przyjęto Statut Komisji).
- 34 Chodzi o posiedzenie Komisji ds. Przejść Granicznych, które odbyło się w Kaliningradzie, zob. *Protokół z posiedzenia Komisji ds. Przejść Granicznych Polsko-Rosyjskiej Rady ds. Współpracy Regionów RP i Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej z dn. 10 lipca 2019 r.* Warto zaznaczyć, że w tamtym okresie Ministerstwo Spraw Zagranicznych nie zgłaszało uwag odnośnie do reaktywacji prac przedmiotowej Rady.

Podstawą współpracy polskich regionów z regionem Sankt Petersburga jest *Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy regionów Rzeczypospolitej Polskiej z Regionem Sankt Petersburga*. Na podstawie tego dokumentu w 1992 r. powołana została Rada ds. Współpracy Regionów Rzeczypospolitej Polskiej z Regionem Sankt Petersburga, która działa w oparciu o statut. Podobnie jak w przypadku Porozumienia z obwodem kaliningradzkim FR art. 15 dokumentu przewiduje, że strony wyznaczają swoich Pełnomocników odpowiedzialnych za koordynację programów i działań mających na celu rozwój współpracy regionów RP i regionu Sankt Petersburga oraz sprawujących nadzór nad zgodnością realizacji tych programów i działań z postanowieniami Porozumienia. Pełnomocnicy z urzędu wchodzi w skład Polsko-Rosyjskiej Komisji ds. Współpracy Międzyregionalnej jako jej wiceprzewodniczący (art. 15 pkt 3)<sup>35</sup>. Art. 15 pkt 2 przewiduje, że Pełnomocnicy ustanowią strukturę zapewniającą realizację porozumienia. Zgodnie z tym zapisem Pełnomocnicy powołali wymienioną Radę i podpisali jej statut. W myśl statutu, region Sankt Petersburga oznacza miasto Sankt Petersburg oraz obwód leningradzki FR (art. 1 pkt 1). Rada jest organem roboczym Pełnomocników Rządów Rzeczypospolitej Polskiej i Federacji Rosyjskiej (art. 1 pkt 2). Przewodniczącymi narodowych części są Pełnomocnicy (art. 3 pkt 9), czyli w przypadku strony polskiej wyznaczeni sekretarze/podsekretarze stanu w MSWiA. Ostatnie posiedzenie Rady miało miejsce w 2009 r.

Niestety żadna z instytucji polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej i międzyregionalnej nie jest aktualnie wykorzystywana, a współpraca w tym zakresie została zawieszona. Warto przyrzeć się jednak, jakimi możliwościami oddziaływania dysponują obie strony w przypadku wznowienia aktywnej współpracy.

35 Stan faktyczny wskazuje, że zapis ten można uznać za martwy, ponieważ aktualnie funkcję Przewodniczącego wszystkich 3 gremiów sprawuje ta sama osoba w randze podsekretarza stanu w MSWiA, przez co siłą rzeczy nie może z urzędu zastępować sama siebie.

## 5. Obszary współpracy gremiów międzyrządowych

Opisane wyżej instytucje (Komisja i Rady) składają się z dwóch równoprawnych części narodowych tworzonych na zasadzie parytetu. Ich pracami kierują Przewodniczący. Warto zwrócić uwagę na sposób powołania i legitymizację działań Przewodniczącego tych ciał kolegialnych. Przewodniczącego polskiej części Polsko-Rosyjskiej Komisji ds. Współpracy Międzyregionalnej powołuje Rada Ministrów na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Natomiast powołanie Przewodniczącego Rad jest wyłączną kompetencją Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Ma to związek z ustanowioną na mocy wymienionych Porozumień funkcją Pełnomocnika strony polskiej, odpowiedzialnego za koordynację programów i działań mających na celu rozwój współpracy odpowiednio z okręgiem kaliningradzkim FR i regionem Sankt Petersburga. Po zniesieniu przez Radę Ministrów funkcji Pełnomocnika w 2001 r.<sup>36</sup>, prezes Rady Ministrów w drodze rozporządzenia przekazał wykonywanie zadań w tym zakresie ministrowi spraw wewnętrznych i administracji<sup>37</sup>, o czym była mowa wyżej. Przewodniczący Komisji powołuje swoich zastępców, sekretarza Komisji (ustanawiając Sekretariat) oraz ustala skład narodowej części (mianuje przewodniczących grup roboczych/komisji problemowych). Przewodniczący po stronie partnera zagranicznego, w zależności od miejscowej specyfiki, może być usytuowany w różnych strukturach odpowiadających za współpracę transgraniczną (ministerstwo/ administracja obwodowa).

Przewodniczący nadzorują prace kierowanych przez siebie instytucji przy ścisłej współpracy z Sekretariatem Komisji i Rad. Sekretariaty usytuowane są w Departamencie Spraw Międzynarodowych MSWiA i koordynują prace narodowych części Komisji i Rad oraz utrzymują kontakt ze swoimi odpowiednikami, tj. rosyjską częścią Komisji/ Rad. Przedmiotowe instytucje nie mają wyznaczonego harmonogramu posiedzeń, jednak z reguły spotykają się raz w roku, naprzemiennie na terytorium Polski i Federacji Rosyjskiej (spotkania mogą odbywać się częściej, stosownie do potrzeb)<sup>38</sup>. Posiedzeniom Komisji i Rad

36 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 października 2001 roku...

37 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 października 2001 roku...

38 Co ciekawe, w przypadku Komisji Umowa o współpracy transgranicznej w art. 7 ust. 5 precyzuje, że powinno się to odbywać nie rzadziej niż dwa razy w roku, a w Statucie Komisji w par. 3 ust. 9,

przewodniczą Przewodniczący narodowych części. W posiedzeniach Komisji udział biorą przedstawiciele grup roboczych (w przypadku Komisji) lub komisji problemowych (w przypadku Rad) oraz zaproszeni eksperci. Dokumentem końcowym z posiedzeń Komisji i Rad jest *Protokół* wypracowywany przez Sekretariaty narodowych części we współpracy z grupami roboczymi/ komisjami problemowymi, podpisywany przez Przewodniczących<sup>39</sup>. Podczas posiedzeń omawiana jest aktualna praca grup roboczych/ komisji problemowych, podsumowuje się współpracę w zakresie działalności Komisji/ Rad oraz wyznacza się kierunki dalszych działań. Prace Komisji i Rad w głównej mierze realizowane są przez kontakty dwustronne na poziomie grup roboczych/ komisji problemowych, które powoływane są również na zasadzie parytetu. Przewodniczący Komisji i Rad powołują Przewodniczących narodowych części grup roboczych/ komisji problemowych.

Kluczem do zrozumienia zasad działania tych gremiów jest ich struktura. W ramach Rady z obwodem kaliningradzkim FR funkcjonuje 11 komisji problemowych zajmujących się współpracą w zdefiniowanych obszarach. Są to komisje do spraw: 1) wykorzystania środków unijnych; 2) przejść granicznych; 3) transportu, żeglugi i łączności; 4) rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego; 5) edukacji, nauki, kultury, sportu i turystyki; 6) pracy i polityki socjalnej; 7) ratownictwa i ochrony ludności w warunkach nadzwyczajnych zagrożeń; 8) walki z przestępczością; 9) samorządu terytorialnego; 10) ochrony środowiska i kompleksowego zagospodarowania Zalewu Wiślanego/ Kaliningradzkiego; 11) finansów, przemysłu, handlu i energetyki.

Z kolei w ramach Rady z regionem Sankt Petersburga funkcjonują 4 zespoły problemowe zajmujące się współpracą w następujących obszarach: 1) współpraca gospodarcza i promocja; 2) kultura i edukacja; 3) polityka transportowa i tranzytowa; 4) rolnictwo, przetwórstwo rolno-spożywcze i środki techniczne do produkcji rolnej.

że nie rzadziej niż raz w roku.

39 Odpowiednio par. 3 ust. 12 *Statutu Polsko-Rosyjskiej Komisji ds. Współpracy Międzyregionalnej z dnia 8 grudnia 2010 r.*; cz. IV pkt 22 *Statutu Polsko-Rosyjskiej Rady ds. Współpracy Regionów RP z Obwodem Kaliningradzkim FR z dnia 1 lipca 1994 r.*; cz. IV pkt 22 *Statutu Polsko-Rosyjskiej Rady ds. Współpracy Regionów RP z Regionem Sankt Petersburga z dnia 26 listopada 1996 r.*, <https://www.gov.pl/web/mswia/rosja> [18.02.2021].



Polsko-Rosyjska Komisja ds. Współpracy międzyregionalnej funkcjonuje nieco inaczej. Na posiedzeniach omawiane są różne kwestie, dostosowane do bieżących potrzeb. Dodatkowo każdorazowo składana jest informacja nt. działalności Rady z obwodem kaliningradzkim FR i Rady z regionem Sankt Petersburga. Podczas posiedzeń tego gremium od początku działalności zajmowano się następującymi obszarami:

- *współpraca w dziedzinie walki z przestępczością;*
- *współpraca w zakresie zagospodarowania przejść granicznych na polsko-rosyjskiej granicy państwowej / i optymalizacji działań kontrolnych, w tym celnych;*
- *współpraca gospodarcza regionów/ międzyregionalna i transgraniczna współpraca gospodarczo-handlowa, inwestycyjna, naukowo-techniczna;*
- *współpraca w dziedzinie kultury i dziedzictwa narodowego; współpraca w realizacji Programu Współpracy Transgranicznej „Litwa-Polska-Rosja 2007-2013” w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa/ realizacja projektów strategicznych;*
- *współpraca w dziedzinie zapobiegania klęskom żywiołowym i katastrofom oraz współdziałanie w likwidacji ich skutków; współpraca w dziedzinie ochrony środowiska;*
- *współpraca w dziedzinie transportu;*

omawiano również *stan i perspektywy bazy prawno-traktatowej polsko-rosyjskiej współpracy międzyregionalnej i transgranicznej*<sup>40</sup>.

Biorąc pod uwagę ostatnie 5 lat funkcjonowania tych instytucji, szczególną uwagę należy zwrócić na zagadnienia, które interesowały opinię publiczną po obu stronach granicy. Podczas ostatniego posiedzenia Rady z obwodem kaliningradzkim w 2016 r. najważniejszą kwestią dotyczącą polsko-rosyjskich relacji transgranicznych była *Umowa o małym ruchu granicznym* (MRG). Strona rosyjska zaznaczyła, że decyzja o zawieszeniu obowiązywania przedmiotowej umowy była dla władz obwodu kaliningradzkiego zaskoczeniem. W dokumencie w odniesieniu do decyzji użyto dosłownie określenia „nieoczekiwana”, gdyż umowa ta, zdaniem strony rosyjskiej, jest „jednym z przykładów

40 Zob. *Protokoły z I, II, III posiedzenia Polsko-Rosyjskiej Komisji ds. Współpracy Międzyregionalnej*, <https://www.gov.pl/web/mswia/rosja> [01.12.2020].

najbardziej udanej organizacji uproszczonego systemu przekraczania granicy państwowej<sup>41</sup>. Zwrócono również uwagę na fakt, że umowa ta sprzyjała zbliżeniu mieszkańców pogranicza oraz stymulowała pozostałe dziedziny współpracy, takie jak: handel i gospodarka, wymiana kulturalna, turystyczna oraz służyła rozwojowi wymiany młodzieży i usług medycznych<sup>42</sup>. Trudno nie zgodzić się z argumentami rosyjskiej delegacji. Tym bardziej że korzyści z obowiązywania MRG dla strony polskiej były znaczne, co wielokrotnie podkreślali badacze i przedsiębiorcy ze strefy przygranicznej<sup>43</sup>. Zatem decyzja o zawieszeniu MRG była decyzją motywowaną politycznie, nie ekonomicznie<sup>44</sup>. Wątpliwości w tym zakresie nie rozwiewają także zdawkowe tłumaczenia dotyczące względów bezpieczeństwa<sup>45</sup>. Można również zaryzykować stwierdzenie, że zawieszenie MRG jest formą reperkusji ze strony polskiej związanych z agresywną polityką Moskwy (aneksja Krymu z 2014 r., konflikt na Donbasie).

## 6. Próba oceny i perspektywy współpracy

Pierwszoplanową kwestią, wymagającą podjęcia odpowiednich działań, jest doprowadzenie do wznowienia prac opisywanych gremiów oraz utrzymywanie regularnych kontaktów z rosyjskimi partnerami. W kwestii usprawnienia działalności Rad i Komisji i odmrożenia polsko-rosyjskich relacji pozostaje wiele do zrobienia. Nie bez znaczenia są tu uwarunkowania historyczne i aktualne bariery w kontaktach przygranicznych, jak obowiązek wizowy, trudności komunikacyjne, a przede wszystkim nawarstwiający się stereotypy i uprzedzenia z lat

41 Za: *Protokół z XVI posiedzenia Polsko-Rosyjskiej Rady ds. Współpracy Regionów Rzeczypospolitej Polskiej z Obwodem Kaliningradzkim FR z dnia 5 października 2016 r.*

42 Ibidem.

43 A. Skorupska, *Dyplomacja samorządowa. Efektywność i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2015, s. 36, <https://www.pism.pl/file/b45b34bc-43cd-4504-8d69-df4172ac7521> [15.01.2021].

44 K. Żęgota, *Mały ruch graniczny w kontekście zmieniających się relacji uwarunkowań polsko-rosyjskich*, [w:] *Mały ruch graniczny w warunkach kryzysu w relacjach polsko-rosyjskich*, red. A. Żukowski, M. Chełminiak, W. Kotowicz, K. Żęgota, Olsztyn 2018, s. 52.

45 W przestrzeni publicznej pojawiły się stwierdzenia dotyczące postępującej militaryzacji obwodu kaliningradzkiego oraz zwiększonego zagrożenia infiltracją służb rosyjskich. Zob. *Interpelacja nr 30348 do ministra spraw wewnętrznych i administracji w sprawie przywrócenia małego ruchu granicznego z obwodem kaliningradzkim oraz Odpowiedź na interpelację nr 30348 w sprawie przywrócenia małego ruchu granicznego z obwodem kaliningradzkim*; <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/interpelacja.xsp?typ=INT&nr=30348&view=null> [12.02.2021].

ubiegłych, funkcjonujące w świadomości obu społeczeństw<sup>46</sup>. Oczywiście na stan stosunków wpływają również działania Moskwy, takie jak konflikt na Donbasie, sprawa Siergieja Skripala czy ostatnio skazanie Aleksieja Nawalnego na kolonię karną. Wydawać by się mogło, że wprowadzenie zezwoleń MRG w 2011 r. i intensyfikacja kontaktów na poziomie lokalnych społeczności, lokalnego biznesu było dobrym krokiem w kierunku ich przewycięzania. Niestety, zawieszenie MRG przerwało ten proces.

Jak zauważa profesor Stanisław Bieliń, polska polityka wschodnia zdominowana jest przez antyracjonalizm, emocjonalność, afektywność i działanie na szkodę własnych interesów<sup>47</sup>. Cechuje ją brak jakiegokolwiek inicjatywności na rzecz poprawy stosunków z Rosją, a miejsce rzetelnej diagnozy stosunków polsko-rosyjskich zajęły obsesje antyrosyjskie i strach przed Rosją<sup>48</sup>.

W kontekście tym należy stwierdzić, że możliwości, jakimi dysponują Rady i Komisja – wynikające z szerokiego zakresu kompetencji, płynących z powołanych wyżej porozumień i umów międzyrządowych – nie są w pełni wykorzystywane. W praktyce niepodejmowanie współpracy ze stroną rosyjską od 2016 r. jest swego rodzaju zaniechaniem. Tego rodzaju ciała kolegialne stanowią realną płaszczyznę dla wypracowywania porozumienia. Błędem jest niewykorzystywanie takiego potencjału oddziaływania na poprawę stosunków wzajemnych w obszarze polsko-rosyjskiego pogranicza. Gremia te mogą zdecydowanie silniej oddziaływać na wiele transgranicznych aspektów wzajemnej współpracy w obszarze przygranicznym. Ignorowanie skali mikro może mieć zgubny wpływ na obraz w skali makro, a w efekcie prowadzić do misperpcji i formułowania błędnych ocen całokształ-

46 S. Kałuski, *Blizny historii. Geografia granic politycznych współczesnego świata*, Warszawa 2017, s. 168-170. Szerzej: K. Ignatowicz, *Dziedzictwo historyczne jako wyznacznik postrzegania współczesnej Rosji*, [w:] *Wizerunki międzynarodowe Rosji*, red. S. Bieliń, Warszawa 2011, s. 37-71.

47 *Polityka wschodnia Polski – między fatalizmem geopolitycznym a klątwą niemocy*, red. S. Bieliń, Pułtusk–Warszawa 2019, s. 7. Szerzej: S. Bieliń, *O polskiej polityce wschodniej – aspekty poznawcze i praktyczne*, „Polityka Wschodnia” 2012, nr 1, s. 11-33. Por. A. Dudek, *Koncepcje polskiej polityki wschodniej po rozszerzeniu Unii Europejskiej*, [w:] *Rosja między imperium a mocarstwem nowoczesnym*, red. A. Dudek, R. Mazur, Toruń 2010, s. 272-284; A. Lipatow, *Stereotypy percepcji narodowej albo dlaczego Rosjanie i Polacy nawzajem się nie rozumieją*, [w:] *Stosunki polsko-rosyjskie. Stereotypy, realia, nadzieje*, red. J. Marszałek-Kawa, Z. Karpus, Toruń 2008, s. 104-114. Por. *Pamięć i polityka historyczna w stosunkach polsko-rosyjskich*, red. S. Bieliń, A. Skrzypek, Warszawa 2017, s. 8.

48 *Polityka wschodnia Polski...*, s. 9.

tu stosunków z Rosją. Problemy lokalne mogą zaważyć na całości stosunków z partnerem, urastać do miana konfliktu i generować kolejne animozje. Wcześniej czy później trzeba będzie rozmawiać z sąsiadem, bez względu na sytuację geopolityczną.

Kolejna kwestia dotyczy instrumentarium, którym dysponują – a dokładniej dysponowały – opisywane instytucje. Z analizy protokołów z posiedzeń wynika, że z czasem zaniechano wydawania decyzji podpisywanych przez Przewodniczących obu narodowych części, przez co przedmiotowe gremia pozbawiono w znacznym stopniu istotnego instrumentu oddziaływania. Warto zatem rozważyć możliwość ponownego wydawania wspólnych decyzji. W ostatnim czasie Rady i Komisje zapoznają się bowiem ze sprawozdaniami i stanem faktycznym dotyczącym konkretnych inwestycji.

W obecnej sytuacji należałoby przede wszystkim reaktywować działalność opisanych wyżej gremiów, z uwzględnieniem aktualnej sytuacji związanej z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 i pandemią COVID-19, tj. rozważyć rozszerzenie istniejącego formatu o nowoczesne formy komunikacji elektronicznej, a w dalszej perspektywie dokonać przeglądu współpracy podsumowującej dorobek działalności, zredefiniować cele – czemu sprzyja zbliżający się jubileusz trzydziestolecia funkcjonowania umowy o współpracy transgranicznej z Rosją<sup>49</sup>.

Pozostaje jedynie żywić nadzieję, że mimo wszystko – zgodnie z przytoczonym na wstępie stwierdzeniem zaczerpniętym z aktualnego dokumentu strategicznego dotyczącego polityki zagranicznej – faktyczna, czasowa izolacja rosyjskiego partnera w odniesieniu do działalności opisywanych Rad i Komisji nie jest i nie będzie celem samym w sobie. Jednocześnie należy podkreślić, że aktualność tej deklaracji upływa z końcem 2021 r., a nowa strategia – w momencie powstawania niniejszego artykułu – nie została jeszcze opracowana.

Z drugiej strony w debacie publicznej trzeba postawić pytanie o to, w jaki sposób umiejętnie stymulować inicjatywy lokalne dotyczące polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej, kiedy mamy do czynienia z tak napiętą sytuacją polityczną w relacjach wzajemnych.

49 Jubileusz XXX-lecia podpisania dokumentu przypada w 2022 r.

## Bibliografia

- Bieleń S., *O polskiej polityce wschodniej – aspekty poznawcze i praktyczne*, „Polityka Wschodnia” 2012, nr 1.
- Branecki T., *Podstawy prawne stosunków wzajemnych Polski i Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Rosja między imperium a mocarstwem nowoczesnym*, red. A. Dudek, R. Mazur, Toruń 2010.
- Decyzja nr 8 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 marca 2020 r. w sprawie zakresu czynności Sekretarza i Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Dyrektora Generalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji* (Dz.Urz. MSWiA.2020.12).
- Decyzja nr 8 Polsko-Rosyjskiej Rady ds. Współpracy Regionów RP z Obwodem Kaliningradzkim FR w sprawie energetyki i wykorzystania Zasobów Paliwowo-Energetycznych z dnia 24 maja 1996 r.*
- Decyzja nr 9 Polsko-Rosyjskiej Rady ds. Współpracy Regionów RP z Obwodem Kaliningradzkim FR w sprawie przejść granicznych z dnia 24 maja 1996 r.*
- Dumała H., *Konwencja madrycka – Konwencja z Niamey – europejski wzorzec dla Afryki*, „Pogranicze. Polish Borderlands Studies”, t. 4, 2016, nr 1.
- Federal’nyj zakon ot 11.04.1998 g. nr 55-FZ „O ratyfikacji Europejskiej hartii mestnego samoupravleniâ”, <http://kremlin.ru/acts/bank/12212>.
- Gomółka K., *Współpraca transgraniczna Polski z Republiką Ukrainy, Republiką Białorusi i Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2010.
- Gwizdała J.P., *Euroregiony jako forma współpracy transgranicznej w Europie*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, t. 2, 2015, nr 74.
- Interpelacja nr 30348 do ministra spraw wewnętrznych i administracji w sprawie przywrócenia małego ruchu granicznego z obwodem kaliningradzkim.*
- Kałuski S., *Bliźny historii. Geografia granic politycznych współczesnego świata*, Warszawa 2017.
- Mały ruch graniczny w warunkach kryzysu w relacjach polsko-rosyjskich*, red. A. Żukowski, M. Chełminiak, W. Kotowicz, K. Żęgota, Olsztyn 2018.
- Maszkiewicz M., *Między bezpieczeństwem a tożsamością. Rosyjskie, ukraińskie i białoruskie interpretacje idei i koncepcji w polskiej polityce wschodniej (1990-2010)*, Wrocław 2013.
- Mikołajczyk A., *Stosunki umowne pomiędzy subpaństwowymi podmiotami władzy publicznej różnych państw (współpraca transgraniczna)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1997, z. 3.
- Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu* (Dz.U. z 2006 r. nr 154 poz. 1107).
- Odpowiedź na interpelację nr 30348 w sprawie przywrócenia małego ruchu granicznego z obwodem kaliningradzkim.*
- Pamięć i polityka historyczna w stosunkach polsko-rosyjskich*, red. S. Bieleń, A. Skrzypek, Warszawa 2017.

- Poleszczuk J. i in., *Samorządowa i obywatelska współpraca transgraniczna w województwie podlaskim*, Białystok 2013.
- Polityka wschodnia Polski – między fatalizmem geopolitycznym a klątwą niemocy*, red. S. Bieleń, Pułtusk–Warszawa 2019.
- Polska – Rosja. Polityka bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej. Kontynuacja i zmiana*, red. M. Minkina, M. Kaszuba, Siedlce 2016.
- Polsko-rosyjska współpraca transgraniczna – Raport*, red. E. Romanowska, B. Samojułowicz, Olsztyn 2004.
- Protokołu z III posiedzenia Polsko-Rosyjskiej Rady ds. Współpracy Regionów RP z Obwodem Kaliningradzkim FR z dnia 24 lipca 1995 r.*
- Protokół z I posiedzenia Polsko-Rosyjskiej Komisji ds. Współpracy Międzyregionalnej dn. 8 grudnia 2010 r.*
- Protokół z II posiedzenia Polsko-Rosyjskiej Komisji ds. Współpracy Międzyregionalnej z dn. 29 czerwca 2011 r.*
- Protokół z II posiedzenia Polsko-Rosyjskiej Rady ds. Współpracy Regionów RP z Obwodem Kaliningradzkim FR z dnia 1 lipca 1995 r.*
- Protokół z III posiedzenia Polsko-Rosyjskiej Komisji ds. Współpracy Międzyregionalnej z dn. 5 września 2012 r.*
- Protokół z posiedzenia Komisji ds. Przejść Granicznych Polsko-Rosyjskiej Rady ds. Współpracy Regionów RP i Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej z dn. 10 lipca 2019 r.*
- Protokół z XVI posiedzenia Polsko-Rosyjskiej Rady ds. Współpracy Regionów RP z Obwodem Kaliningradzkim FR z dn. 5 października 2016 r.*
- Rosja między imperium a mocarstwem nowoczesnym*, red. A. Dudek, R. Mazur, Toruń 2010.
- Rosja w procesach globalizacji*, Bieleń S. (red.), Warszawa 2013.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 października 2001 roku w sprawie zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.U. nr 122 z dnia 23 października 2001 r., poz. 1343).*
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 października 2001 roku w sprawie zniesienia niektórych pełnomocników Rządu (Dz.U. nr 122 z dnia 23 października 2001 r., poz. 1330).*
- Rozporządzenie Rządu Federacji Rosyjskiej z dnia 7 października 2020 r. nr 2577-r.*
- Skoczylas Ł., *Aktualna współpraca transgraniczna Rzeczypospolitej Polskiej modelująca aktywność międzynarodową samorządów*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, z. 12.
- Skorupska A., *Dyplomacja Samorządowa. Efektywność i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2015.
- Skubiszewski P., Stańczyk J., Krzysztof Skubiszewski. *Minister Spraw Zagranicznych RP 1989-1993*, Warszawa 2016.
- Statut Polsko-Rosyjskiej Komisji ds. Współpracy Międzyregionalnej z dnia 8 grudnia 2010 r.*
- Statut Polsko-Rosyjskiej Rady ds. Współpracy Regionów RP z Regionem Sankt Petersburga z dnia 26 listopada 1996 r.*

- Statutu Polsko-Rosyjskiej Rady ds. Współpracy Regionów RP z Obwodem Kaliningradzkim FR z dnia 1 lipca 1994 r.*
- Stosunki polsko-rosyjskie. Stereotypy, realia, nadzieje*, red. J. Marszałek-Kawa, Z. Karpus, Toruń 2008.
- Szymański J., *Podstawowe instrumenty prawne współpracy transgranicznej w ramach Rady Europy*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2011.
- Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy, sporządzony w Moskwie dnia 22 maja 1992 r.* (Dz.U. 1993 nr 61 poz. 291).
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy transgranicznej z dnia 2 października 1992 r.*
- Wizerunki międzynarodowe Rosji*, red. S. Bieleń, Warszawa 2011.
- Współpraca transgraniczna w administracji publicznej*, red. R. Kusiak-Winter, Wrocław 2015.
- Współpraca transgraniczna w Polsce – efekty i możliwości współpracy strony polskiej na przykładzie Euroregionu „Neisse-Nisa-Nysa”*, oprac. T. Borys, Z. Panasiewicz Z., Jelenia Góra 1996.
- Współpraca Transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne*, red. M. Perkowski, Białystok 2010.
- Wybrane aspekty współpracy transgranicznej polskich samorządów w kontekście przemian prawa Unii Europejskiej*, red. I.M. Wieczorek, M. Ganczar, Łódź 2016.
- Федеральный закон от 11.04.1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления».