



IGOR KSENICZ

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Instytut Kultury Europejskiej

ORCID: 0000-0002-5286-0040

e-mail: igor.ksenicz@amu.edu.pl

Ku modelowi polskiej paradyplomacji

Towards framework of Polish paradiplomacy

Słowa kluczowe:

paradyplomacja, dyplomacja samorządowa, polska polityka zagraniczna, samorząd terytorialny, ministerstwo spraw zagranicznych

Keywords:

paradiplomacy, local diplomacy, Polish foreign policy, local government, ministry of foreign affairs

Towards framework of Polish paradiplomacy

The aim of the article is to trigger the debate and set the theoretical basis for further research on a framework of Polish paradiplomacy. It is also an invitation to a discussion on desirable vision of local diplomacy, from the perspective of Polish foreign policy. The analysis focuses on the institutional dimension of Polish paradiplomacy, which was shaped into a local and civic dimension of Polish foreign policy (LCD), in 2012. Sources consist mainly of official documents and communications. The author preliminarily verifies a hypothesis stating that the withdrawal of the LCD mechanism after 2015 influences negatively the development of Polish paradiplomacy and the implementation of Polish foreign policy in general. Two aspects of Polish local diplomacy are elaborated: position in priorities of foreign policy and practice. In conclusion, the author shows a possible scenario of development and places Polish paradiplomacy within theoretical frameworks.

Wstęp

Paradyplomacja, dyplomacja samorządowa, współpraca terytorialna – to tylko kilka z wielu terminów opisujących relacje zagraniczne władz subpaństwowych (IRSSG – *international relations of sub-state governments*). W Europie Zachodniej paradyplomacja, czyli dyplomacja równoległa (*paralell diplomacy*)¹, rozwinęła się po II wojnie światowej jako jeden z elementów integracji kontynentu i sposób na przewycięzenie uprzedzeń między zwaśnionymi narodami. Równolegle po drugiej stronie „żelaznej kurtyny” Komunistyczna Partia Związku Radzieckiego i partie satelickie promowały ideę współpracy miast i regionów obozu socjalistycznego. Przejście od odgórnie inspirowanych partnerstw do prawdziwej paradyplomacji w państwach Europy Wschodniej nastąpiło na przełomie lat 80. i 90. XX wieku wraz z upadkiem systemu komunistycznego. Polskie jednostki samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.) bardzo szybko skorzystały z szansy, jaką dała, po pierwsze, dwuetapowa (1990–1999) reforma administracji publicznej oraz, po drugie, zgoda polskiego rządu na zagraniczną aktywność władz lokalnych. W ciągu 20 lat Polska stała się trzecim – po Niemczech i Francji – najaktywniejszym państwem w Europie pod względem IRSSG.

Niniejszy artykuł stanowi próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie o polski model paradyplomacji. Pierwszym podejściem do instytucjonalizacji współpracy administracji rządowej i samorządowej w zakresie polityki zagranicznej był mechanizm wymiaru samorządowego i obywatelskiego polskiej polityki zagranicznej (WSiO) uruchomiony przez MSZ w 2012 roku, w okresie rządów koalicji Platforma Obywatelska – Polskie Stronnictwo Ludowe. Po przejęciu władzy przez Zjednoczoną Prawicę w 2015 roku MSZ wysyłało sygnały świadczące o woli kontynuacji inicjatywy poprzedników. W 2016 roku rządowy think tank Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego opublikował *Raport badawczy na temat „Współpraca międzynarodowa miast polskich”*. Dokument ten miał stanowić element diagnozy na rzecz opracowania „całościowego modelu współpracy międzynarodowej miast polskich”, który posłuży wypracowaniu

1 Na temat pojęcia paradyplomacji zob.: R. van der Pluijm, J. Melissen, *City diplomacy. The expanding role of cities in international politics*, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, The Hague 2007, s. 8–9.

„strategii wdrożeniowej”². Znalazł się w nim m.in. postulat utworzenia „regionalnych ośrodków dyplomacji samorządowej funkcjonujących w ramach struktury organizacyjnej urzędów wojewódzkich”³. Mimo iż od publikacji raportu upłynęło już pięć lat, model i strategia do tej pory nie zostały opracowane. Co więcej, MSZ kierowane kolejno przez Witolda Waszczykowskiego, Jacka Czaputowicza i Zbigniewa Raua formalnie nie zakomunikowało końca inicjatywy WSiO, natomiast sygnały napływające z resortu świadczą o jej wygaszaniu.

Hipoteza, która zostanie poddana wstępnej weryfikacji, zakłada, że rezygnacja z mechanizmu WSiO wpływa negatywnie na rozwój polskiej paradyplomacji i realizację polskiej polityki zagranicznej w ogóle. W zamyśle tekst ma stanowić przyczynek oraz teoretyczną podstawę do dalszych badań nad docelowym modelem polskiej paradyplomacji. Polskie piśmiennictwo poświęcone IRSSG jest bardzo bogate, zarówno w wymiarze teoretycznym, prawnym, jak i przedmiotowym⁴, brakuje w nim jednak opracowań dotyczących modelu relacji między władzami centralnymi a j.s.t. w sprawach międzynarodowych. Intencją autora jest, po pierwsze, by niniejszy tekst zapoczątkował proces wypełniania tej luki, po drugie, by zainteresowani potraktowali ten artykuł jako zaproszenie do dyskusji nad pożądaną z punktu widzenia polskiej polityki zagranicznej wizją dyplomacji samorządowej. Przez zainteresowanych należy rozumieć nie tylko naukowców i ekspertów, ale również – a może przede wszystkim – praktyków – przedstawicieli administracji rządowej i samorządowej.

- 2 M. Szewczak, M. Ganczar, P. Jaszczuk, *Raport badawczy na temat „Współpraca międzynarodowa miast polskich”*, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, Łódź 2016, s. 2, dostępny w internecie [dostęp: 19 VII 2020]: <<https://www.nist.gov.pl/index/pobierzplik/id/1530>>.
- 3 M. Szewczak, M. Ganczar, P. Jaszczuk, *Raport badawczy...*, s. 25.
- 4 Wybrana literatura: W. T. Modzelewski, *Paradyplomacja regionów. Studium województw Polski Wschodniej*, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Wamińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2016; B. Surmacz, *Ewolucja współczesnej dyplomacji. Aktorzy. Struktury. Funkcje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2015 (rozdz. 9, „Dyplomacja” aktorów subpaństwowych, s. 413–463); Ł. Buczkowski, L. Żukowski, *Formy współpracy międzynarodowej lokalnych jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *10 lat doświadczeń polskiego samorządu terytorialnego w Unii Europejskiej*, red. E. Feret, P. Niemczuk, Wyższa Szkoła Prawa i Administracji, Rzeszów–Przemyśl 2014; M. Perkowski, *Międzynarodowa współpraca województw w prawie i praktyce*, Temida 2, Białystok 2013; H. Dumala, *Motywy paradyplomacji*, [w:] *Niepaństwowi uczestnicy stosunków międzynarodowych*, red. A. Pawłowska, Wydawnictwo WSPA, Lublin 2010.

Analiza będzie się koncentrować na instytucjonalnym wymiarze polskiej paradyplomacji, a więc na infrastrukturze współpracy rządu i samorządu w zakresie polityki zagranicznej, w związku z powyższym wykorzystana zostanie metoda instytucjonalno-prawna, uzupełniona analizą danych zastanych – przede wszystkim dokumentów strategicznych i programowych.

Tekst składa się z dwóch zasadniczych części. W pierwszej zaprezentowane zostaną teoretyczne modele paradyplomacji opisane w literaturze przedmiotu. Druga stanowi krytyczny przegląd dokumentów i komunikatów rządowych dotyczących WSiO, który ma pomóc w udzieleniu odpowiedzi na zasadnicze pytanie – o model polskiej paradyplomacji. Bazę źródłową będą stanowić oficjalne dokumenty i komunikaty. Ramy czasowe analizy wyznaczają lata 2012–2020: uruchomienie mechanizmu WSiO i wybuch pandemii COVID-19. Koronawirus odcisnął swoje piętno na wszystkich aspektach życia społecznego, w tym na polityce. W 2020 roku minister spraw zagranicznych po raz pierwszy we współczesnej historii nie przedstawił na forum Sejmu informacji (exposé) na temat zadań polskiej polityki zagranicznej.

Teoretyczne modele paradyplomacji

Paradyplomację uznaje się za element miękkiej siły państwa⁵, co umiejscawia od razu teoretyczną refleksję nad tym zjawiskiem w nurcie neoliberalnym i pluralistycznym. Takie ujęcie dominuje w literaturze od momentu pojawienia się paradyplomacji jako zagadnienia badawczego w latach 70. XX wieku. Jednak jak przekonuje Alexander S. Kuznetsov, relacje międzynarodowe władz subpaństwowych można analizować również z perspektywy realistycznej i konstruktywistycznej. Zgodnie z tą pierwszą „pojawienie się nowych transnarodowych graczy w światowej polityce jest niczym innym jak racjonalną wolą państw narodowych, w szczególności wielkich mocarstw, takich jak Stany Zjednoczone, które w istocie pozwalają aktorom transnarodowym na działania międzynarodowe w celu maksymalizacji korzyści dla własnych interesów narodowych”⁶. Władzami lokalnymi i regionalnymi w relacjach międzynarodowych często posługują się państwa autorytarne. Nieprzypadkowo ważnymi uczestnikami Inicjatywy Pasa

5 Więcej o miejscu IRSSG w dyplomacji publicznej Polski: B. Ociepka, *Poland's new ways of public diplomacy*, Peter Lang Edition, Frankfurt am Main 2017, s. 187–212.

6 A. S. Kuznetsov, *Theory and practice of paradiplomacy. Subnational governments in international affairs*, Routledge, London–New York 2015, s. 73.

i Szlaku są władze prowincji chińskich. Nie były też zbiegiem okoliczności próby ożywienia polsko-rosyjskich i polsko-białoruskich relacji międzyregionalnych w okresach impasu na poziomie międzyrządowym. Ostatni, konstruktywistyczny paradygmat może, zdaniem Kuznetsova, zaofiarować w przyszłości „złoty środek”, który połączy perspektywy liberalną i realistyczną oraz pomoże w krytycznym podsumowaniu postulowanego przez niego modelu eksplanacyjnego paradypłomacji. Kluczowa dla ujęcia konstruktywistycznego jest kategoria struktur przemocy, zaczerpnięta przez Kuznetsova od Alexandra Wendta. Rozumie się przez nią monopol na przemoc, o który aktorzy niepaństwowi spierają się z państwami⁷. Jak na razie zdecydowaną przewagę w tym względzie mają rządy centralne, chociaż przywoływana przez Benjaminą R. Barbera „własna armia” burmistrza Nowego Jorku, który dysponuje 50 tysiącami funkcjonariuszy policji⁸, skłania do przemyśleń.

Jeśli więc paradypłomację postrzega się jako element miękkiej siły państwa, wskazanym jest, aby rząd czuwał nad jej koordynacją w celu realizacji założeń polityki zagranicznej. Ministerstwo Spraw Zagranicznych – czy szerzej administracja rządowa, bo w trybie nadzoru interweniować może również wojewoda – powinno ingerować w sytuacjach, kiedy j.s.t. działają wbrew tym założeniom, pamiętając jednocześnie o gwarancjach swobody prowadzenia współpracy zagranicznej przez te podmioty, wynikających z konstytucji oraz traktatów międzynarodowych ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską.

IRSSG mogą – jak twierdzi John Kincaid – wywołać konflikt między częściami składowymi państwa i centrum⁹, ale mogą też rozszerzyć możliwości ich współpracy. Odnosząc się do państw federalnych, amerykański badacz uważa, że w przypadku ustroju opartego na współpracy i konsultacjach wzorce i nawyki dominujące w polityce wewnętrznej można

7 A. S. Kuznetsov, *Theory and practice...*, s. 75.

8 B. R. Barber, *Gdyby burmistrzowie rządili światem. Dysfunkcyjne kraje, rozkwitające miasta*, Warszawskie Wydawnictwo Literackie MUZA SA, Warszawa 2014, s. 173.

9 J. Kincaid i wymienieni później badacze analizowali państwa związkowe, których części składowe mają zdecydowanie większe kompetencje niż j.s.t. w państwie zdecentralizowanym. Wobec braku modeli teoretycznych dla państw unitarnych w artykule podjęto próbę zastosowania do państw jednolitych takiej samej metodologii jak przy federacjach.

zastosować również do polityki zagranicznej, przy czym z dwoma zastrzeżeniami. Po pierwsze, jeśli przedstawiciele służby dyplomatycznej danego państwa nie zwykli konsultować się i współpracować z władzami regionalnymi, powinni zmienić swoje nastawienie i zachowanie. Po drugie, przedstawiciele władz regionalnych powinni uświadomić sobie, że nie są w pełni niezależnymi uczestnikami polityki zagranicznej, więcej, są przede wszystkim politykami pracującymi dla własnego regionu czy miejscowości i na tym powinni się skupiać. Kincaid zaznacza jednocześnie, że mechanizmy i instytucje służące współpracy między centrum i częściami składowymi państwa, które powołano w celu rozwiązywania problemów polityki wewnętrznej, mogą nie być odpowiednie dla zagadnień obejmujących stosunki międzynarodowe. Stąd też niezbędne jest stworzenie takich mechanizmów i instytucji. Opracowując konkretne rozwiązania, pomocne mogą okazać się następujące pytania:

- 1) Czy konstytucja umożliwi władzom regionalnym (*constituent governments*) odgrywanie uzasadnionych ról dyplomatycznych?
- 2) Czy parlament i rząd centralny, poprzez przedstawicielstwa bezpośrednie i lobbing, odpowiednio reprezentują międzynarodowe interesy władz regionalnych i reagują na ich potrzeby?
- 3) Czy organy centralne dysponują zarówno mechanizmami lub instytucjami konsultacji i wymiany informacji, jak i pomocą techniczną oraz systemem wczesnego ostrzegania dla władz regionalnych?
- 4) Czy odbywa się wymiana personelu administracyjnego między agendami centralnymi i regionalnymi na rzecz promocji wzajemnej wymiany doświadczeń i zrozumienia?
- 5) Czy ambasady i konsulaty posiadają personel, który odpowiada na potrzeby władz regionalnych oraz czy władze regionalne mają możliwość wysyłania personelu do ambasad i konsulatów, jeśli jest to potrzebne i stosowne?
- 6) Czy sprawy władz regionalnych są właściwie reprezentowane w negocjacjach traktatów i umów handlowych oraz w bieżących relacjach z odpowiednimi organizacjami międzynarodowymi?
- 7) Czy trybunał konstytucyjny lub sąd najwyższy interpretuje konstytucję i ustawy w sposób, który uznaje współzależność tworzenia polityki zewnętrznej i wewnętrznej oraz uzasadnione interesy międzynarodowe władz regionalnych?

8) Czy polityka fiskalna zapewnia odpowiednie możliwości finansowe dla uzasadnionej dyplomacji składowej (*constituent diplomacy*)¹⁰?

Teoretycy paradyplomacji zaproponowali kilka modeli relacji między władzami państwowymi i subpaństwowymi w zakresie realizacji polityki zagranicznej. Wspomnieć należy przede wszystkim o pionierach badań nad paradyplomacją, Ivo Duchacku i Panayotis Soldatosie. Ten ostatni wyróżnił cztery modele działań paradyplomatycznych:

1) model kooperacyjno-koordynacyjny – regionalne zaangażowanie w stosunki międzynarodowe koordynowane formalnie lub nieformalnie przez rząd federalny;

2) model kooperacyjno-wspólny – formalne lub nieformalne włączenie dyplomacji składowej w politykę zagraniczną państwa;

3) model równoległo-harmonijny – niezależne działanie władz regionalnych na arenie międzynarodowej przy jednoczesnej harmonizacji ich działań i zgodności z polityką zagraniczną państwa;

4) model równoległo-dysharmonijny – sprzeczność działań zewnętrznych władz regionalnych z polityką władz centralnych.

Pierwsze trzy scenariusze Panayotis Soldatos uznał za służące demokracji i racjonalizacji polityki zagranicznej. Ostatni jest niepożądany, ponieważ może doprowadzić do rozpadu państwa i krwawego konfliktu¹¹. Ivo Duchacek uzupełnił te rozważania o inne potencjalne zagrożenia dla państwa, zauważając, że:

1) kontakty władz subpaństwowych z zagranicznymi ośrodkami władzy politycznej mogą doprowadzić do różnych form ingerencji zewnętrznej;

2) zbyt wiele subpaństwowych inicjatyw zagranicznych może doprowadzić do fragmentacji polityki zagranicznej oraz generować sprzeczne komunikaty przedstawicieli państwa na arenie międzynarodowej;

3) mogą pojawić się obawy związane z egoizmem regionalnym kosztem całego państwa czy innych regionów;

4) mogą pojawić się obawy o brak kompetencji przedstawicieli władz regionalnych na arenie międzynarodowej¹².

10 J. Kincaid, *Roles of constituent governments*, Forum of Federations, Winnipeg 2001, s. 7–9, dostępny w internecie [dostęp: 10 III 2021]: <<http://www.forumfed.org/lib-docs/ForRelCU01/924-FRCU0105-int-kincaid.pdf>>.

11 Za: A. S. Kuznetsov, *Theory...*, s. 64.

12 A. S. Kuznetsov rozwiewa te obawy. Po pierwsze, paradyplomacja będzie raczej rezultatem rozpadu państwa niż jego przyczyną. Po drugie, zainteresowania władz

Inny model, na podstawie konstytucyjnych uprawnień w zakresie spraw zagranicznych, skonstruował Jorge A. Schiavon. Meksykański uczony zastosował dwie zmienne. Pierwszą był poziom włączenia władz subpaństwowych w kreowanie i realizację polityki zagranicznej państwa, drugą – poziom uprawnień przekazanych władzom subpaństwowym w zakresie stosunków międzynarodowych. W oparciu o te zmienne Schiavon wyróżnił cztery typy paradyplomacji, szeregując je od najbardziej restrykcyjnego do najbardziej otwartego:

- 1) ekskluzywny – centralna kontrola kreowania i realizacji polityki zagranicznej oraz brak uprawnień konstytucyjnych władz subpaństwowych w zakresie stosunków międzynarodowych;
- 2) komplementarny – centralna kontrola kreowania i realizacji polityki zagranicznej oraz konstytucyjne uprawnienia władz subpaństwowych w zakresie stosunków międzynarodowych;
- 3) konsultacyjny – udział w kreowaniu i realizacji polityki zagranicznej oraz brak uprawnień konstytucyjnych władz subpaństwowych w zakresie stosunków międzynarodowych;
- 4) inkluzywny – udział w kreowaniu i realizacji polityki zagranicznej oraz konstytucyjne uprawnienia władz subpaństwowych w zakresie stosunków międzynarodowych.

Schiavon przyporządkował również państwa federalne do poszczególnych modeli. Model ekskluzywny występuje, jego zdaniem, w Indiach i putinowskiej Rosji; komplementarny – w Argentynie, Brazylii, Meksyku, Republice Południowej Afryki, Stanach Zjednoczonych, obowiązywał również w Rosji do 2000 roku; konsultacyjny – obecnie nie występuje, historycznie obowiązywał w Belgii do czasu uchwalenia reformy konstytucyjnej w 1993 roku; inkluzywny – w Australii, Belgii, Kanadzie i Niemczech.

Polska literatura przedmiotu o modelu współpracy rząd – samorząd w zakresie polityki zagranicznej wspomina tylko raz. Maciej Perkowski w swoim artykule z 2016 roku uznał, powołując się na opinię prawną sporządzoną przez Andrzeja Szyta dla Biura Analiz Sejmowych¹³, że najlepszym forum rozwiązywania potencjalnych konfliktów między j.st. a rzą-

subpaństwowych na arenie międzynarodowej koncentrują się zazwyczaj na zagadnieniach polityki niskiego i średniego szczebla, rzadko podejmując kwestie bezpieczeństwa narodowego. Zob.: A. S. Kuznetsov, *Theory...*, s. 64–65.

13 A. Szyt, *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, t. XXXVII.

dem na tym tle jest Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego¹⁴ (dalej: KWRiST). Autor stwierdził, że „aktualnie można mówić o sytuacji hybrydalnej, bliższej dualizmowi, choć monizm byłby tu ze wszech miar pożądany. W polityce zagranicznej państwa zbyt mało miejsca poświęca się współpracy międzynarodowej regionów, a szkoda. Trudno oczekiwać, że regiony bez polityki w zakresie współpracy międzynarodowej będą ją realizowały systematycznie, perspektywicznie i podmiotowo. Niezrozumiałe jest, dlaczego państwo – zawłaszczając całość polityki zagranicznej, wskazując województwom zasadność współpracy międzynarodowej – samo w swej polityce zagranicznej nie kładzie dostatecznego nacisku na aktywność regionów na forum międzynarodowym oraz nie uszczegóławia i nie konkretyzuje swej praktyki pod kątem regionów. [...] Wydaje się, że optymalny byłby model, gdzie przygotowania polityki zagranicznej państwa byłyby poprzedzone przygotowaniem polityki zagranicznej regionów (oddolnie, ale w określonych normach i praktykach), które następnie byłyby wspólnie (w układzie rząd – regiony) dyskutowane, weryfikowane i przełożyłyby się na fragment polityki zagranicznej państwa w odniesieniu do regionu”¹⁵. Doza optymizmu widoczna w tytule tekstu Perkowskiego, wynikająca zapewne z początkowych doświadczeń funkcjonowania WSiO, nie wydaje się uzasadniona, zważywszy na wydarzenia, które nastąpiły po 2015 roku.

Paradyplomacja a priorytety polskiej polityki zagranicznej

Polskie ustawodawstwo i ratyfikowane przez RP umowy międzynarodowe gwarantują j.s.t. prawo do aktywności na arenie międzynarodowej. W przypadku współpracy twinningowej gmin i powiatów samodzielność j.s.t. sięga bardzo daleko, co może skutkować nawet działaniami niepożądanymi z perspektywy polskiej polityki zagranicznej. Linie demarkacyjną stanowi właśnie polityka zewnętrzna, której realizatorem jest Rada Ministrów, a w sferę której samorząd terytorialny nie powinien ingerować¹⁶.

14 M. Perkowski, *Ustępująca ambiwalencja władzy wykonawczej, czyli współpraca zagraniczna polskich regionów a polityka zagraniczna państwa*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, z. 20/B, s. 39.

15 M. Perkowski, *Ustępująca ambiwalencja...*, s. 43–44.

16 Wypada zapytać, co jeszcze jest współpracą zagraniczną j.s.t., a co już polityką zagraniczną? Odpowiedzi należy szukać w przepisie art. 166 ust. 1 konstytucji,

Obowiązujący dokument wyznaczający wieloletnie priorytety polskiej polityki zagranicznej wspomina samorząd tylko raz: pojawia się on w rozdziale III, zatytułowanym *Autorytet*¹⁷. Rozdział rozpoczyna się od swoistej deklaracji ideowej: „podstawową przesłanką polskiej polityki zagranicznej jest realizm polityczny, [...] jednak status państwa na arenie międzynarodowej nie opiera się wyłącznie na zdolnościach militarnych czy potencjale gospodarczym. Wyrasta on również z niematerialnego wymiaru polityki zagranicznej, z «miękkiej siły». [...] Czasami owe «miękkie» elementy polityki zagranicznej przesądzą o skuteczności innych jej aspektów, pozwalają osiągnąć więcej mniejszym nakładem środków”¹⁸. Wyraźnie koresponduje to z poglądami Alexandra Kuznetsova na temat realistycznego podejścia do paradyplomacji. Taki postulat w dokumencie strategicznym oznacza,

zgodnie z którym zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez j.s.t. jako zadania własne. Innymi słowy, współpraca zagraniczna j.s.t. jako zadanie własne ma służyć zaspokojeniu potrzeb gminy, powiatu czy województwa. Wykładnię można odnaleźć w orzecznictwie administracji i sądów. W 2000 roku wrocławski ośrodek zamiejscowy Naczelnego Sądu Administracyjnego orzekł w sprawie prapreferendum europejskiego, które chciała zorganizować jedna z dolnośląskich gmin. Sąd stwierdził, że ustawa o samorządzie gminnym „nie umocowuje gminy do prowadzenia polityki zagranicznej i podejmowania działań prawnych (rozstrzygnięć) w zakresie integracji europejskiej. Kompetencje w tym zakresie należą do wyodrębnionego działu administracji rządowej – integracji europejskiej. Problematyka ta ma charakter ogólnopaństwowy, co wyłącza ją z zakresu spraw o charakterze lokalnym” (sygn. II SA/Wr 1060/00, LEX). W 2014 roku wojewoda warmińsko-mazurski rozstrzygał o ważności uchwały rady powiatu, w której radni zajęli „stanowisko w sprawie wsparcia Polaków mieszkających na Litwie, wobec których stosowane są represje polityczne i sankcje finansowe z powodu używania języka polskiego”. W rozstrzygnięciu nadzorczym unieważniającym uchwałę wojewoda orzekł, że „za niedopuszczalny należy uznać przepis uchwały, w którym Rada Powiatu wnioskuje o podjęcie działań wyjaśniających w odniesieniu do represji politycznych i sankcji finansowych stosowanych wobec Polaków mieszkających na Litwie, w tym w rejonie Wileńskim i Solecznickim, wynikających z używania języka polskiego, gdyż przepis [ten] stanowi przejaw prowadzenia przez organ samorządu terytorialnego polityki zagranicznej, a nie działanie służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej” (sygn. PN.4131.47.2014, LEX).

17 Rozdziały (I. *Bezpieczeństwo*, II. *Rozwój*, III. *Autorytet*) odpowiadają priorytetom polityki zewnętrznej. Zob.: *Strategia Polskiej Polityki Zagranicznej 2017–2021*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2017, dostępny w internecie [dostęp: 19 VII 2020]: <<https://www.gov.pl/attachment/8196524f-687b-40e6-aca8-82c53ff8e6db>>.

18 *Strategia Polskiej Polityki...*, s. 21.

że według jego autorów polska dyplomacja samorządowa powinna zależeć od woli rządu i służyć jako instrument polityki zagranicznej wspierający inne jej narzędzia: dyplomatyczne, militarne, gospodarcze i in.

Dalej w strategii można przeczytać, że „sukces polskiej polityki zagranicznej zależy nie tylko od skuteczności polskiej dyplomacji czy też szerzej – organów administracji rządowej. Polska musi korzystać z potencjału i zaangażowania zarówno samorządów, jak i organizacji pozarządowych, podejmujących działania zarówno w najbliższym sąsiedztwie, jak i w odległych regionach świata”¹⁹. Istotny jest kontekst tego komunikatu: jedyna wzmianka o samorządzie pojawia się we fragmencie poświęconym współpracy humanitarnej i rozwojowej, tymczasem zaangażowanie j.s.t. w realizację tej ostatniej jest coraz słabsze²⁰.

Inną wymowę miały zapisy strategii przygotowanej przez poprzedni rząd²¹. We wstępie do *Priorytetów polskiej polityki zagranicznej 2012–2016* znalazły się następujące sformułowania: „część zadań [polityki zagranicznej] leży [...] w kompetencjach innych organów [administracji rządowej], a także władz samorządowych. Ich działania są ściśle powiązane z realizacją polityki gospodarczej, edukacyjnej, z promocją polskiej kultury, sztuki, nauki i osiągnięć technicznych, a także promocją turystyki w Polsce. Przyjęcie niniejszego dokumentu jest zatem istotnym elementem procesu koordynacji współpracy zagranicznej, w tym europejskiej, przez poszczególne urzędy centralne, władze samorządowe i inne organy. W wyniku realizacji całościowego przedsięwzięcia powstanie sprawny system współpracy poszczególnych instytucji na arenie międzynarodowej, co zdecydowanie wpłynie na zwiększenie spójności polskiej polityki zagranicznej”. Rada Ministrów uznała, że „poparcie społeczeństwa jest [...] niezbędne dla skutecznej jej realizacji”²², w czym można dostrzec wolę demokratyzacji i racjonalizacji polityki zewnętrznej, o której pisał Panayotis Soldatos. Kluczową kategorią w dokumencie z 2012 roku była współpraca, której brakuje w obecnie obowiązującej strategii.

19 *Strategia Polskiej Polityki...*, s. 24.

20 Por.: I. Ksenicz, *Polski samorząd terytorialny a współpraca rozwojowa*, [w:] *Współpraca rozwojowa Unii Europejskiej – teoria i praktyka*, red. F. Kaczmarek, A. Jaskulski, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań 2014, s. 75–97.

21 *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2012.

22 *Priorytety polskiej polityki...*, s. 2.

Informacje o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w pierwszym kwartale każdego roku przedstawia minister spraw zagranicznych w swoim sejmowym exposé²³. W 2015 roku w ostatnim wystąpieniu ministra reprezentującego gabinet PO–PSL Grzegorza Schetyny można było usłyszeć o wysiłkach na rzecz koordynacji działań „w sferze budowy konsensusu polskich środowisk politycznych, samorządowych, naukowych i gospodarczych na rzecz globalnych priorytetów polskiej polityki zagranicznej”. Minister informował, że MSZ zintensyfikował „współpracę z samorządami, oferując praktyczną pomoc w tworzeniu strategii współpracy zagranicznej²⁴. Wspieranie zagranicznych inicjatyw samorządowych ma kluczowe znaczenie dla budowy międzynarodowej pozycji miast i regionów, a przede wszystkim dla rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, które często stanowią główne źródło regionalnego wzrostu i tworzą miejsca pracy”. Schetyna zakończył swoje przemówienie stwierdzeniem, że „współczesna polityka zagraniczna staje się dziedziną coraz bardziej wszechstronną i otwartą. Oprócz tradycyjnej dyplomacji coraz większą rolę odgrywa dyplomacja publiczna, oddziaływanie poprzez media, dyplomacja samorządowa, a także zwykłe kontakty międzyludzkie”²⁵.

Zdecydowanie mniej miejsca poświęcił samorządom minister Witold Waszczykowski w pierwszym exposé po przejściu władzy przez Zjednoczoną Prawicę w 2016 roku. Pod koniec swojego wystąpienia zadeklarował, że MSZ

- 23 Analizę exposé do 2014 roku pod kątem dyplomacji samorządowej autor zawarł w publikacji: I. Ksenicz, *Od reformy do reformy? Współpraca władz lokalnych i regionalnych Polski i Ukrainy w latach 1999–2014*, Pracownia Wydawnicza Andrzej Zabrowarny, Zalesie Górne 2018, s. 194–198.
- 24 Chodzi o mechanizm wSiO, który w momencie wygłaszania exposé działał już czwarty rok i przynosił określone rezultaty. Przykładem inicjatywy samorządowej zrealizowanej w ramach wSiO jest projekt Województwa Wielkopolskiego, zob.: *Wielkopolska Sieć Współpracy Zagranicznej (WSWZ)*, Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu, dostępny w internecie [dostęp: 19 VII 2020]: <https://www.umww.pl/wspolpraca_wielkopolska-siec-wspolpracy-zagranicznej-wswz>. Jego zwieńczeniem był raport na temat kontaktów zagranicznych wielkopolskich samorządów lokalnych: A. Skorupska, *Dyplomacja samorządowa – przykład Wielkopolski*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2015, dostępny w internecie [dostęp: 19 VII 2020]: <<https://www.umww.pl/attachments/article/45532/Dyplomacja%20samorządowa%20przyklad%20Wielkopolski.pdf>>.
- 25 *Sprawozdanie stenograficzne z 91. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 23 kwietnia 2015 r. (drugi dzień obrad)*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej Kadencja VII, Warszawa 2015, s. 163–173, dostępny w internecie [dostęp: 19 VII 2020]: <http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter7.nsf/0/07D5239CA45617BCC1257E31000FA59E/%24File/91_b_ksiadzka_bis.pdf>.

„zamierza rozwijać mechanizm wsparcia wymiaru samorządowego i obywatelskiego polskiej polityki zagranicznej. Dzięki niemu poprawia się współpraca między MSZ i regionami, a to z kolei przybliży priorytety polityki zagranicznej społecznościom lokalnym, przyczyniając się do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego”²⁶. Jeszcze mniej traktowało o samorządzie kolejne exposé Witolda Waszczykowskiego: „w coraz większym stopniu angażujemy się we wsparcie działalności międzynarodowej samorządów gospodarczych i terytorialnych. Szczególne miejsce pośród tych działań zajmować będzie poparcie dla starań Łodzi²⁷ o organizację EXPO w 2022 r.”²⁸. Niewiele więcej o paradyplomacji w swoim pierwszym exposé w 2018 roku mówił minister Jacek Czaputowicz: „będziemy rozwijać wymiar samorządowy i obywatelski polskiej polityki zagranicznej, wykorzystując sieć Regionalnych Ośrodków Debaty Międzynarodowej²⁹. Zaangażowanie samorządów w inicjatywy takie jak Jedwabny Szlak czy Trójmorze stanowi ważny element uzupełniający porozumienia międzynarodowe. Wymiar samorządowy nabiera szczególnego znaczenia w związku ze [...] szczytem klimatycznym COP24 w Katowicach”³⁰. Istotne w tej wypowiedzi są dwa elementy. Po pierw-

26 *Pełna treść exposé Witolda Waszczykowskiego*, „Rzeczpospolita” [online], 29 I 2016 [dostęp: 19 VII 2020], dostępny w internecie: <<https://www.rp.pl/Rzad-PiS/160129236-Pelna-tresc-expose-Witolda-Waszczykowskiego.html>>.

27 Łódź została wymieniona nieprzypadkowo, ponieważ jest to okręg wyborczy byłego ministra. W 2010 roku Witold Waszczykowski wystartował w wyborach na prezydenta miasta Łodzi jako kandydat Prawa i Sprawiedliwości. W pierwszej turze zajął dopiero czwarte miejsce.

28 *Exposé ministra Waszczykowskiego*, „Euractiv.pl” [online], 9 II 2017 [dostęp: 19 VII 2020], dostępny w internecie: <https://www.euractiv.pl/section/polityka-zagraniczna-ue/press_release/minister-witold-waszczykowski-o-priorytetach-polskiej-dyplomacji-w-2017-roku/>.

29 Prowadzone przez lokalne organizacje pozarządowe RODMy powstały w 2013 roku na bazie wcześniejszych Regionalnych Centrów Informacji Europejskiej jako jeden z elementów WSIO. Po zmianie rządu w 2015 roku funkcje operatorów RODMów MSZ powierzyło organizacjom, które nie miały doświadczenia w realizacji projektów międzynarodowych, były natomiast zbliżone światopoglądowo do obecnej ekipy rządzącej. Dość powiedzieć, że w Toruniu RODM prowadzi Wyższa Szkoła Kultury Społecznej i Medialnej należąca do holdingu redemptorysty Tadeusza Rydzyskiego, w Poznaniu zaś Fundacja Św. Benedykta kierowana przez Bogusława Kiernickiego, polityka Prawicy Rzeczypospolitej.

30 *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2018 roku*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych [online], 21 III 2018 [dostęp: 19 VII 2020], dostępny w internecie: <<https://www.gov.pl/web/dyplomacja/expose-2018>>.

sze, wynika z niej, że w regionach MSZ preferuje współpracę z podległą sobie siecią RODM³¹ niż z j.st., zwłaszcza dużymi miastami i województwami, które pozostają w opozycji do władz centralnych. Po drugie, przekaz rządu w odniesieniu do polityki klimatycznej jest niespójny. To właśnie samorządy, przede wszystkim metropolie, działają na rzecz ograniczenia emisji CO₂, również w ramach międzynarodowych inicjatyw miast, tymczasem polski rząd zamierza w długiej perspektywie opierać politykę energetyczną państwa na węglu. W ostatniej informacji o zadaniach polskiej polityki zagranicznej (2019) z ust Jacka Czaputowicza słowo „samorząd” nie padło ani razu. Omawiając zadania dyplomacji publicznej, minister wspomniał jedynie o RODMach, które służą „rozpowszechnianiu wiedzy i debacie” na temat „problematyki międzynarodowej” wśród społeczeństwa³².

Wspomniano już, że mechanizm wsiO został uruchomiony w 2012 roku przez rząd PO-PSL³³. Jako element dyplomacji publicznej miał on służyć realizacji trzech podstawowych celów:

- 1) przybliżeniu obywatelom priorytetów polskiej polityki zagranicznej;
- 2) poszerzeniu i zróżnicowaniu zakresu debaty publicznej o polityce zagranicznej;
- 3) wzmocnieniu zaplecza merytorycznego dla polskiej polityki zagranicznej³⁴.

Ich osiągnięciu służyły trzy rodzaje instrumentów:

- 1) współpraca instytucjonalna, zarówno w ramach gremiów oficjalnych, takich jak KWRiST³⁵ oraz Konwent Marszałków, jak i nieoficjalnych, takich jak

- 31 Więcej na temat RODM-ów zob.: B. Ociepka, *Poland's new ways...*, s. 192–195; I. Ksenicz, *Współpraca międzynarodowa miast polskich – wokół raportu Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 1–2, s. 152–154.
- 32 *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2019 roku*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych [online], 14 III 2019 [dostęp: 19 VII 2020], dostępny w internecie: <<https://www.gov.pl/web/dyplomacja/informacja-ministra-spraw-zagranicznych-o-zadaniach-polskiej-polityki-zagranicznej-w-2019-roku>>.
- 33 Więcej na temat wsiO zob.: I. Ksenicz, *Od reformy...*, s. 196–198; I. Ksenicz, *Współpraca...*, s. 153–155.
- 34 *Samorządowy i obywatelski wymiar polskiej polityki zagranicznej w działaniach Ministerstwa Spraw Zagranicznych*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2016, s. 7.
- 35 Zespołem KWRiST właściwym ds. zagranicznych i członkostwa RP w UE jest Zespół ds. Międzynarodowych (wcześniej Zespół ds. Polityki Europejskiej oraz Zespół ds. Przygotowań do Integracji z UE).

Stała Ogólnopolska Konferencja Współpracy Międzynarodowej Samorządów³⁶ (dalej: SOKWMS) oraz spotkań roboczych z korporacjami samorządowymi;

- 2) wsparcie finansowe, czyli coroczne otwarte konkursy ofert dla j.s.t.³⁷;
- 3) narzędzia komunikacyjne, przede wszystkim sieć RODM³⁸.

Za koordynację wSiO odpowiadał utworzony w 2012 roku Wydział Wsparcia Wymiaru Samorządowego i Obywatelskiego Polskiej Polityki Zagranicznej (dalej: Wydział wSiO), najpierw w strukturze Biura Rzecznika Prasowego MSZ, a od 2013 roku jako komórka organizacyjna Departamentu Dyplomacji Publicznej i Kulturalnej MSZ. Analizując wypowiedzi samorządowców zamieszczone w raporcie podsumowującym funkcjonowanie mechanizmu w latach 2012–2015³⁹, trudno nie zauważyć, że wyraźnie odczuwalnym efektem działalności Wydziału wSiO była znacząca poprawa komunikacji pomiędzy MSZ a j.s.t. Udrożnione zostały przede wszystkim procedury wydawania zgód ministra na inicjatywy zagraniczne województw i przystępowanie j.s.t. do zrzeszeń międzynarodowych, za które ten wydział również odpowiadał.

Pomimo zapewnień ministrów Waszczykowski i Czaputowicza ich deklaracje o dalszym wsparciu wSiO nie znajdują potwierdzenia w faktach. Na przełomie lat 2015 i 2016 MSZ przygotowywało się do zmian w relacjach z j.s.t. Świadczy o tym opóźnione ogłoszenie otwartego konkursu ofert na rok 2016. Jesienią tego samego roku Wydział wSiO zlikwidowano, powołując na jego miejsce Referat ds. Społecznego Wymiaru Polskiej Polityki Zagranicznej. Korekta objęła nie tylko nazwę – zniknęły przymiotniki „samorządowy i obywatelski”, zastąpione przez „społeczny”. Zmiana statusu komórki organizacyjnej MSZ wiązała się ze zmniejszeniem jej obsady. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym MSZ⁴⁰ wydział obejmuje

36 Coroczne konferencje organizowane przez samorządy województw w latach 2012–2015, w których – oprócz samorządowców – uczestniczyli przedstawiciele administracji rządowej i eksperci. Inicjatorem SOKWMS było województwo wielkopolskie.

37 Z analizą projektów realizowanych przez j.s.t. w latach 2012–2015 w ramach konkursów można zapoznać się w: *Samorządowy...*, s. 45–51. W 2017 roku procedura konkursowa uległa istotnym zmianom, które ograniczyły samorządom dostęp do środków finansowych oferowanych przez MSZ, zob.: I. Ksenicz, *Współpraca...*, s. 155.

38 *Samorządowy...*, s. 44–53.

39 *Samorządowy...*

40 Regulamin organizacyjny Ministerstwa Spraw Zagranicznych, załącznik do zarządzenia nr 31 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 30 września 2015 r., Dz.Urz. MSZ z 26 V 2017, poz. 31 ze zm.

przynajmniej pięciu pracowników (§ 10 ust. 1), a referat – przynajmniej trzech (§ 11 ust. 3 pkt 1). Wypada przypomnieć wzmiankowany już raport NIST, również z 2016 roku. Jego autorzy, na podstawie sondażowego badania j.s.t., sformułowali wniosek, że „praktycznie nie funkcjonuje trwała współpraca na linii Ministerstwo Spraw Zagranicznych a polskie samorządy”⁴¹. Rzeczywiście, współpraca instytucjonalna zamarła, ale dopiero po zmianie rządu. W 2015 roku swoje ostatnie posiedzenie odbyła SOKMWS. We wrześniu 2017 roku ostatni raz zebrał się Zespół ds. Międzynarodowych KWRiST. Poprzednią tak długą przerwę w jego pracach (2010–2011) odnotowano przed uruchomieniem WSiO. Od 2019 roku (stan na 10 III 2021) nieobsadzone pozostają dwa miejsca (MSZ i MSWiA) po stronie rządowej Zespołu.

W lutym 2017 roku zakładka „Wymiar samorządowy” na stronie internetowej MSZ zmieniła nazwę na „Wymiar społeczny”. Witryna resortu uruchomiona w 2019 roku nie zawiera żadnej wzmianki o wymiarze samorządowym. Wśród obszarów polityki zagranicznej wymieniona jest dyplomacja publiczna, jednak jej opis zupełnie pomija IRSSG⁴². Wyodrębniono natomiast na stronie MSZ zakładkę: „Regionalne Ośrodki Debaty Międzynarodowej”⁴³.

Wnioski

Jaki model polskiej paradyplomacji wylania się z powyższych rozważań? Przede wszystkim należy odnotować, że dla rządu Zjednoczonej Prawicy paradyplomacja ma marginalne znaczenie⁴⁴, a WSiO jest stopniowo wygaszany, o czym przekonuje analiza dokumentów strategicznych oraz rocznych informacji na temat zadań polskiej polityki zagranicznej. Swojej funkcji nie wykonuje KWRiST i przedmiotowy Zespół ds. Międzynarodowych,

41 Jednocześnie w zasadniczym tekście raportu ani razu nie pojawia się WSiO, mimo że autorzy skopiowali do niego odpowiedź jednego z respondentów, który postulował „utrzymanie w strukturze Ministerstwa Spraw Zagranicznych wydziału wymiaru samorządowego i obywatelskiego w Departamencie Dyplomacji Publicznej i Kulturalnej (zlikwidowany we wrześniu 2016)”. Zob.: M. Szewczak, M. Ganczar, P. Jaszczuk, *Raport...*, s. 21 i 24.

42 *Dyplomacja publiczna*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, dostępny w internecie [dostęp: 19 VII 2020]: <<https://www.gov.pl/web/dyplomacja/dyplomacja-publiczna>>.

43 *Regionalne Ośrodki Debaty Międzynarodowej*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, dostępny w internecie [dostęp: 19 VII 2020]: <<https://www.gov.pl/web/dyplomacja/rodm>>.

44 Gwoli sprawiedliwości, przez długi czas nie dostrzegały jej również poprzednie rządy.

którego prace są praktycznie zamrożone. Brak wydzielonego dla j.s.t. komponentu w otwartych konkursach ofert prowadzonych przez MSZ oznacza rywalizację o środki z organizacjami pozarządowymi, co stoi w sprzeczności z zadaniami postawionymi przed WSiO w 2012 roku. Działalność RODMów wymaga osobnych badań, natomiast wątpliwości wywołuje już sam dobór ich operatorów. Dodając do tego zignorowanie propozycji stworzenia modelu współpracy międzynarodowej miast, nasuwa się wniosek, że obecny rząd nie ma sprecyzowanych planów wobec dyplomacji samorządowej.

Trudno jest przyporządkować polską paradyplomację w dzisiejszym stanie do któregoś z zaproponowanych przez Soldatosa schematów. J.s.t. w naszym państwie, zwłaszcza gminy i powiaty, mają dużą swobodę w prowadzeniu współpracy zagranicznej, gwarantowaną przez konstytucję i traktaty międzynarodowe. Nadzór ze strony rządu ogranicza się do międzynarodowych inicjatyw województw oraz przystępowania j.s.t. do sieci międzynarodowych, co jest zresztą zrozumiałe, biorąc pod uwagę łączną liczbę blisko trzech tysięcy j.s.t. w Polsce. Centralny nadzór nad tysiącami zagranicznych partnerstw samorządów jest technicznie niemożliwy. Po zmianie władzy w 2015 roku wstrzymana została koordynacja dyplomacji samorządowej ze strony MSZ, zainicjowana trzy lata wcześniej. Pamiętając zapisy obowiązującej *Strategii...* oraz uwzględniając centralistyczne aspiracje obecnej koalicji rządzącej⁴⁵, można spodziewać się działań w kierunku modelu kooperacyjno-wspólnego. Powołując się na Jorge Schiavona, współczesny stan polskiej paradyplomacji najbliższy jest modelowi komplementarnemu: MSZ wyłączył samorzady z procesu kreowania polityki zagranicznej przy zachowaniu ich konstytucyjnych uprawnień do aktywności zewnętrznej. Z zagrożeń, o których wspominał Ivo Duchacek, realny wydaje się jedynie sprzeczny przekaz polskich j.s.t. i rządu na arenie międzynarodowej, paradoksalnie można jednak upatrywać w tym szansy dla polskiej paradyplomacji.

45 Więcej na temat recentralizacji w Polsce po 2015 roku zob.: D. Sześciłło, *Recydywa centralizmu? Zmiany w polityce państwa wobec samorządu po 2015 roku*, Fundacja Batorego, Warszawa 2018, dostępny w internecie [dostęp: 22 VII 2020]: <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2019/05/D_Szescilo-Recydywa-centralizmu.pdf>; D. Sześciłło, *Samorząd-centrum. Bilans po trzydziestu latach od odrodzenia i pięciu latach nowego centralizmu*, Fundacja Batorego, Warszawa 2020, dostępny w internecie [dostęp: 22 VII 2020]: <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/06/Rzad_Samorzad_analiza.pdf>.

Strategia... wspomina, że „obraz Polski za granicą powinien być zakorzeniony w tradycji i jednocześnie otwarty na nowoczesność w jej najważniejszych przejawach”; o wartościach przyświecających polskiej polityce zagranicznej autorzy strategii piszą w następujący sposób: „nawiązując do najświetniejszych tradycji Rzeczypospolitej Obojga Narodów, duże znaczenie będziemy przywiązywać zwłaszcza do wolności myśli i sumienia oraz dialogu międzyreligijnego jako sposobu budowania pokojowych relacji między wspólnotami religijnymi, zapobiegania ekstremizmowi, nietolerancji i terroryzmowi”⁴⁶. Innymi słowy, rząd zamierza dbać o dialog międzyreligijny za granicą, gdy tymczasem są z nim problemy w Polsce, by wspomnieć tylko losy uchwał Sejmu i Senatu w sprawie upamiętnienia 500-lecia reformacji⁴⁷ czy dopuszczenie do głównego nurtu dyskusji publicznej środowiska *Ordo Iuris*.

Co wynika z tego dla paradyplomacji? Tematy, których rząd nie chce podejmować na arenie międzynarodowej (np. polityka klimatyczna, polityka migracyjna, ochrona mniejszości), mogłyby – za zgodą władz centralnych – zostać zagospodarowane właśnie przez j.s.t. Rząd podzieliłby się w pewien sposób z samorządem odpowiedzialnością za politykę zagraniczną. Wyniki cyklu wyborczego w latach 2019–2020 potwierdzają utrwalenie podziału na Polskę wielkomięską, liberalną i kosmopolityczną, i Polskę prowincjonalną, konserwatywną i tradycjonalistyczną. W obecnej sytuacji rząd realizuje politykę zagraniczną, z którą zgadza się jedynie połowa Polaków, tymczasem jej wyznacznikiem powinna być racja stanu określana przez interesy całego społeczeństwa, a nie jego części.

Jeszcze w 2015 roku Adriana Skorupska pisała w raporcie przygotowanym na zlecenie MSZ: „samorządy w coraz większym stopniu wpisują się w priorytety polityki zagranicznej państwa, stają się częścią dyplomacji publicznej i mogą być traktowane jako ważne narzędzie tej polityki. [...] Im lepsza będzie współpraca czy koordynacja działań różnych podmiotów,

46 *Strategia...*, s. 21–22.

47 Pierwsza miała zostać przyjęta przez aklamację, jednak z uwagi na protest jednej z posłanek klubu Prawa i Sprawiedliwości nie przegłosowano jej w ogóle. Uchwała senacka upamiętniająca „500-lecie obecności protestantów”, a nie „500 lat reformacji”, rozczarowała środowisko Kościołów protestanckich w Polsce. Zob.: *Uchwała Senatu*, Kościół Ewangelicko-Augsburski w RP, 6 II 2017 [dostęp: 18 III 2021], dostępny w internecie: <http://luter2017.pl/uchwala-senatu/>.

tym większe będą korzyści nie tylko dla samorządów i społeczności lokalnych, ale też dla Polski. Samorządowy wymiar w MSZ, włączanie jednostek terytorialnych do kampanii «marka POLSKA» wyraźnie pokazują tendencje. Samorządy są zainteresowane współpracą, oczekują dialogu i chcą w miarę swoich możliwości współtworzyć wizerunek Polski i rozwijać kontakty gospodarcze⁴⁸. Raport przygotowany przez MSZ w 2016 roku, podsumowujący realizację mechanizmu WSIO w latach 2012–2015, symbolicznie zakończył pierwszy etap jego funkcjonowania. Późniejszy brak zainteresowania paradyplomacją pozwala przypuszczać, że rząd Zjednoczonej Prawicy nie będzie kontynuował wdrażania wymiaru samorządowego i obywatelskiego polskiej polityki zagranicznej.

Bibliografia

- Barber B. R., *Gdyby burmistrzowie rządziли światem. Dysfunkcyjne kraje, rozkwitające miasta*, Warszawskie Wydawnictwo Literackie MUZA SA, Warszawa 2014.
- Buczkowski Ł., Żukowski L., *Formy współpracy międzynarodowej lokalnych jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *10 lat doświadczeń polskiego samorządu terytorialnego w Unii Europejskiej*, red. E. Feret, P. Niemczuk, Wyższa Szkoła Prawa i Administracji, Rzeszów–Przemyśl 2014.
- Dumała H., *Motywy paradyplomacji*, [w:] *Niepaństwowi uczestnicy stosunków międzynarodowych*, red. A. Pawłowska, Wydawnictwo WSPA, Lublin 2010.
- Dyplomacja publiczna*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, dostępny w internecie [dostęp: 19 VII 2020]: <<https://www.gov.pl/web/dyplomacja/dyplomacja-publiczna>>.
- Exposé ministra Waszczykowskiego*, „Euractiv.pl” [online], 9 II 2017 [dostęp: 19 VII 2020], dostępny w internecie: <https://www.euractiv.pl/section/polityka-zagraniczna-ue/press_release/minister-witold-waszczykowski-o-priorytetach-polskiej-dyplomacji-w-2017-roku/>.
- Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2018 roku*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych [online], 21 III 2018 [dostęp: 19 VII 2020], dostępny w internecie: <<https://www.gov.pl/web/dyplomacja/expose-2018>>.
- Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2019 roku*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, 14 III 2019 [dostęp: 19 VII 2020], dostępny w internecie: <<https://www.gov.pl/web/dyplomacja/informacja-ministra-spraw-zagranicznych-o-zadaniach-polskiej-polityki-zagranicznej-w-2019-roku>>.

48 A. Skorupska, *Dyplomacja samorządowa. Efektywność i perspektywy rozwoju*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2015, s. 76.

- Kincaid J., *Roles of Constituent Governments*, Forum of Federations, Winnipeg 2001, dostępny w internecie [dostęp: 10 III 2021]: <<http://www.forumfed.org/libdocs/ForRelCU01/924-FRCU0105-int-kincaid.pdf>>.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.
- Ksenicz I., *Od reformy do reformy? Współpraca władz lokalnych i regionalnych Polski i Ukrainy w latach 1999–2014*, Pracownia Wydawnicza Andrzej Zabrowarny, Zalesie Górne 2018.
- Ksenicz I., *Polski samorząd terytorialny a współpraca rozwojowa*, [w:] *Współpraca rozwojowa Unii Europejskiej – teoria i praktyka*, red. F. Kaczmarek, A. Jaskulski, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań 2014.
- Ksenicz I., *Współpraca międzynarodowa miast polskich – wokół raportu Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego, „Samorząd Terytorialny”* 2018, nr 1–2.
- Kuznetsov A. S., *Theory and practice of paradiplomacy. Subnational governments in international affairs*, Routledge, London–New York 2015.
- Modzelewski W. T., *Paradyplomacja regionów. Studium województw Polski Wschodniej*, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Wamińskiego-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2016.
- Ociepka B., *Poland's new ways of public diplomacy*, Peter Lang Edition, Frankfurt am Main 2017.
- Pelna treść exposé Witolda Waszczykowskiego, „Rzeczpospolita”* [online], 29 I 2016 [dostęp: 19 VII 2020], dostępny w internecie: <<https://www.rp.pl/Rzad-Pis/160129236-Pelna-tresc-expose-Witolda-Waszczykowskiego.html>>.
- Perkowski M., *Międzynarodowa współpraca województw w prawie i praktyce*, Temida 2, Białystok 2013.
- Perkowski M., *Ustępująca ambiwalencja władzy wykonawczej, czyli współpraca zagraniczna polskich regionów a polityka zagraniczna państwa*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, z. 20/B.
- Plujim R. van der, Melissen J., *City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics*, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, The Hague 2007.
- Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2012.
- Regionalne Ośrodki Debaty Międzynarodowej*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, dostępny w internecie [dostęp: 19 VII 2020]: <<https://www.gov.pl/web/dyplomacja/rodm>>.
- Regulamin organizacyjny Ministerstwa Spraw Zagranicznych, załącznik do zarządzenia nr 31 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 30 września 2015 r., Dz.Urz. MSZ z 26 V 2017, poz. 31 ze zm.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 17 lutego 2014 r., PN.4131.47.2014, LEX.

- Samorządowy i obywatelski wymiar polskiej polityki zagranicznej w działaniach Ministerstwa Spraw Zagranicznych*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2016.
- Skorupska A., *Dyplomacja samorządowa. Efektywność i perspektywy rozwoju*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2015.
- Skorupska A., *Dyplomacja samorządowa – przykład Wielkopolski*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2015, dostępny w internecie [dostęp: 19 VII 2020]: <<https://www.umww.pl/attachments/article/45532/Dyplomacja%20samorzadowa%20przyklad%20Wielkopolski.pdf>>.
- Sprawozdanie stenograficzne z 91. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 23 kwietnia 2015 r. (drugi dzień obrad)*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej Kadencja VII, Warszawa 2015, dostępny w internecie [dostęp: 19 VII 2020]: <http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter7.nsf/o/07D5239CA45617BCC1257E31000FA59E/%24File/91_b_ksiazka_bis.pdf>.
- Strategia Polskiej Polityki Zagranicznej 2017–2021*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2017, dostępny w internecie [dostęp: 19 VII 2020]: <<https://www.gov.pl/attachment/8196524f-687b-40e6-aca8-82c53ff8e6db>>.
- Surmacz B., *Ewolucja współczesnej dyplomacji. Aktorzy. Struktury. Funkcje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2015.
- Sześciłło D., *Recydywa centralizmu? Zmiany w polityce państwa wobec samorządu po 2015 roku*, Fundacja Batorego, Warszawa 2018, dostępny w internecie [dostęp: 22 VII 2020]: <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2019/05/D_Szescilo-Recydywa-centralizmu.pdf>.
- Sześciłło D., *Samorząd-centrum. Bilans po trzydziestu latach od odrodzenia i pięciu latach nowego centralizmu*, Fundacja Batorego, Warszawa 2020, dostępny w internecie [dostęp: 22 VII 2020]: <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/06/Rzad_Samorzad_analiza.pdf>.
- Szewczak M., Ganczar M., Jaszczuk P., *Raport badawczy na temat „Współpraca międzynarodowa miast polskich”*, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, Łódź 2016, dostępny w internecie [dostęp: 19 VII 2020]: <<https://www.nist.gov.pl/index/pobierzplik/id/1530>>.
- Szmyt A., *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, t. XXXVII.
- Uchwała Senatu*, Kościół Ewangelicko-Augsburski w RP, 6 II 2017 [dostęp: 18 III 2021], dostępny w internecie: <<http://luter2017.pl/uchwala-senatu/>>.
- Wielkopolska Sieć Współpracy Zagranicznej (WSWZ)*, Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu, dostępny w internecie [dostęp: 19 VII 2020]: <https://www.umww.pl/wspolpraca_wielkopolska-siec-wspolpracy-zagranicznej-wswz>.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) we Wrocławiu z dnia 2 czerwca 2000 r., II SA/Wr 1060/00, LEX.