

Współpraca transgraniczna na obszarze województwa śląskiego w pracach polsko-czeskiej międzyrządowej komisji do spraw współpracy transgranicznej

Współpraca transgraniczna

Zmiany polityczno-ekonomiczne, które zaszły w Polsce po 1989 roku, stanowiły bazę dla rozwoju nowych form współpracy transgranicznej. Po okresie politycznej izolacji, skutkującej brakiem ożywionych kontaktów, lata dziewięćdziesiąte dwudziestego wieku bardzo szybko nadały nową jakość, zarówno zakresowi współpracy transgranicznej jak i nowym formom jej instytucjonalizacji. Pierwotnie wydawać by się mogło, iż materia współpracy przygranicznej po okresie jej ograniczania, wymagałaby powolnego odtwarzania, rozwijania i dojrzewania. Tymczasem nastąpiło niezwykle przyspieszenie. Dotyczy ono zarówno inicjowania współpracy na szczeblu administracji centralnej, jak i tworzenia sformalizowanych struktur obejmujących stosunkowo duże regiony przygraniczne dwóch lub więcej państw. Biorąc pod uwagę obszar, charakter powiązań, struktury organizacyjne oraz zakres działania, omawiane formy współpracy mogą się znacznie od siebie różnić.

Biorąc pod uwagę ciągłą ewolucję praktycznego modelu współpracy transgranicznej w Polsce, a także jakościowe różnice występujące pomiędzy wschodnią, południową i zachodnią granicą w zakresie możliwości inicjowania i realizowania kontaktów, dotychczasowy stan współpracy transgranicznej można scharakteryzować przez wymienienie następujących cech:

* Dr nauk humanistycznych, Wydział Nauk Społecznych Uniwersytetu Śląskiego.

- zasada pomocniczości i wynikająca z niej właściwa pozycja władz lokalnych we współpracy
- rozwój zarówno samorządowego, jak i rządowo-samorządowego modelu współpracy (uwzględniającego miejscowe uwarunkowania oraz specyfikę partnera zagranicznego)
- dążenia do zapobiegania asymetrii współpracy, oraz zachowania zasad parytetu i consensusu w podejmowaniu decyzji, w strukturach współpracy transgranicznej
- starania o sprostanie wyzwaniom w dziedzinie współpracy transgranicznej, ze szczególnym uwzględnieniem problemów ochrony środowiska, a także współpracy gospodarczej (w tym kwestię transgranicznego przepływu siły roboczej).

Model zdecentralizowanej współpracy, w tym również w formie euroregionów, powinien stanowić o kierunku współdziałania z sąsiadami i wspólnym układaniu bilateralnych kontaktów na zasadzie realizacji wspólnych celów. Zachowanie zasady parytetu zarówno w zakresie procedur decyzyjnych, jak i oczekiwanych korzyści jest podstawową formą zabezpieczania interesów stron, pozwalając zarazem na kształtowanie dobrosąsiedzkich stosunków¹.

Szczególne znaczenie dla współpracy transgranicznej miała reforma podziału administracyjnego kraju, która stworzyła nowy stan w funkcjonowaniu państwa zarówno w stosunkach wewnętrznych, jak i zewnętrznych. W jej wyniku ukształtowany został nowy podmiot współpracy transgranicznej i międzyregionalnej – samorząd wojewódzki. Sejmik województwa na mocy regulacji ustawowych określa główne cele współpracy zagranicznej województw, priorytety przyszłych działań, oraz plany w zakresie uczestnictwa w instytucjach regionalnych. Nowa konstrukcja prawno-ustrojowa województw z wyodrębnionym samorządem wojewódzkim i rządową administracją umożliwia powstanie silnych regionów. Ich szerokie kompetencje pozwalają na stwierdzenie, iż nowe województwa są zbliżone w ramach możliwych porównań do podobnych podmiotów w Unii Europejskiej. Dodając do tego możliwości podjęcia współpracy transgranicznej przez inne instytucje samorządowe, należy stwierdzić iż istnieje w tym względzie szerokie pole aktywności, którego zagospodarowanie jest uzależnione od przejawianej inicjatywności².

¹ Andrzej Skrzydło, *Współpraca transgraniczna*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 1998, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 1999, s.124-125.

² Szerzej na ten temat w: W. Wojtasik, *Procesy instytucjonalizacji międzynarodowej*.

Nawiązywanie kontaktów lokalnych i regionalnych w układzie transgranicznym jest częścią składową europejskich procesów integracji politycznej i gospodarczej. Ma to bezpośredni związek z odejściem od tradycyjnego pojęcia linii granicznej, jako końca własnego obszaru i początku terytorium obcego, na rzecz sprowadzenia roli granicy do znaczenia czysto administracyjnego.³ Współpraca transgraniczna Polski z państwami sąsiedzkimi podlega regulacjom prawnym, których źródła bardzo często sięgają do europejskich dokumentów i doświadczeń z tego zakresu. Kierowanie się przez polską stronę standardami i procedurami wypracowanymi w państwach europejskich jest z jednej strony wynikiem akceptacji ogólnych norm, z drugiej zaś stanowi dowód postępujących procesów ujednolicania podejmowanej współpracy transgranicznej. Unifikacja procedur inicjowania współpracy i realizacji konkretnych projektów pozwala na korzystanie z wypracowanych i sprawdzonych wzorców, będąc zarazem płaszczyzną odniesienia dla nowopodejmowanych działań. Intencją ustawodawcy w przypadku kreowania współpracy transgranicznej było wytyczenie jedynie ogólnych ram, pozostawiając inicjatorom przyjęcie szczegółowych rozwiązań, dostosowanych do jednostkowych uwarunkowań.⁴

Przyjęte przez Polskę rozwiązania prawne, wskazały instytucje właściwe dla podejmowania współpracy transgranicznej, poprzez upodmiotowienie struktur regionalnych i lokalnych, oraz umożliwiły tworzenie związków międzyregionalnych (takich jak np. euroregiony) i wspólnych organów skupiających jednostki samorządowe położone przy granicy państwa. Najważniejsza, ogólna regulacja prawna stanowi, iż charakter nadrzędny względem postanowień porozumień transgranicznych ma jurysdykcja państwa, a więc wszystkie zawierane porozumienia lokalne i regionalne nie mogą być sprzeczne z wewnętrznym prawem państwowym. Euroregiony i inne związki ponadgraniczne nie stanowią zgodnie z przytoczonymi założeniami struktur ponadpaństwowych, z wydzieloną autonomią spod narodowych jurysdykcji, administracji czy kontroli.⁵

wej współpracy regionów oraz współpracy transgranicznej w perspektywie integracji Polski z Unią Europejską, w: Kulturowe i polityczno-społeczne aspekty integracji europejskiej, Bielsko-Biała 2002, s. 67-80.

³ T. Borys, Z. Panasewicz, *Współpraca transgraniczna w Polsce*, Jelenia Góra 1996, s. 6-7.

⁴ W. Wojtasik, *Podstawy prawne współpracy transgranicznej w Polsce*, w: *Rozwój Euroregionu Beskidy. Doświadczenia-oczekiwania-perspektywy*, Bielsko-Biała/Żylinia 2003, s. 262-263

⁵ W. Malendowski, M. Ratajczak, *Euroregiony. Polski krok do integracji*, Wrocław 2000, s. 67.

Polska granica z Republiką Czeską jest pod kilkoma względami mocno zróżnicowana. Pod względem ukształtowania terenu są to przede wszystkim góry (Sudety i Beskidy). Społeczność mieszkająca po stronie polskiej jest w przeważającej części jednolita narodowo, ale na odcinku należącym głównie do województwa opolskiego oraz częściowo śląskiego zamieszkuje także mniejszość niemiecka. Zachodnia część obszarów granicznych zamieszkiwana jest przez Polaków przesiedlonych na te tereny po wojnie. Wschodni odcinek granicy, w tym zwłaszcza Śląsk Cieszyński, jest geograficznie odmienny. Granica nie przebiega górami, ale w terenie raczej łatwo dostępnym (doliny rzeki Olzy i Odry). Przede wszystkim zaś ludność terenów przygranicznych jest tam zakorzeniona od długiego czasu (po stronie czeskiej ponadto żyje mniejszość polska). Wiele osób po obu stronach granicy jest spokrewnionych, spowinowaconych, a nawet posiada grunty po przeciwnej stronie granicy. Teren górski skłania do podejmowania bardzo ścisłej współpracy, często dosłownie sąsiedzkiej, obejmującej gminy graniczne, które są gospodarczo powiązane. Możliwości, a nawet potrzeby takiej współpracy są ogromne i coraz bardziej uświadomione. Predysponowane do takiej współpracy są mniejsze jednostki organizacyjne, przede wszystkim instytucje samorządowe. Teren Śląska Cieszyńskiego pozwala już dziś na znacznie szerszą współpracę zarówno ze względu na ukształtowanie terenu, jak i powiązania międzyludzkie i rodzinne, które nie ograniczały się do wąskiego pasa przygranicznego. w związku z tym uprawnionym wydaje się przyjąć, iż na granicy czesko-polskiej istnieją dwa wyróżniające się obszary:

- sudecki, który po stronie polskiej obejmuje województwo dolnośląskie oraz fragmentarycznie opolskie
- śląski, obejmujący po stronie polskiej część województwa opolskiego oraz województwo śląskie⁶

Szybki rozwój współpracy transgranicznej sprawił, iż zaczęły się pojawiać problemy w ramach koordynacji w tej dziedzinie na szczeblu administracji państwa. Zjawisko to było poniekąd pochodną dużej aktywności środowisk samorządowych i regionalnych w projektowaniu i inicjowaniu związków z obszarami po drugiej stronie granicy. W strukturach Ministerstwa Spraw Zagranicznych rolę koordynatora w dziedzinie współpracy transgranicznej pełnił Samodzielny Wydział Współpracy Transgranicznej. Funkcje zewnętrzne Wydziału Współpracy Transgranicznej wynikają z ustawowych

⁶ Henryk Goik, *Współpraca przygraniczna*, w: „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 1992, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 1993, s. 37

kompetencji ministra spraw zagranicznych określonych w ustawie o Urzędzie Ministra Spraw Zagranicznych z 29 maja 1974 r. i dotyczą prawnych, międzynarodowych i politycznych aspektów współpracy transgranicznej i międzyregionalnej. Szczegółowy katalog jego kompetencji obejmuje wszystkie działania związane z opracowaniem założeń współpracy transgranicznej i międzyregionalnej z państwami, z którymi są zawierane umowy o współpracy w tej dziedzinie. Rolą Ministerstwa Spraw Zagranicznych jest również opiniowanie, konsultowanie i nadzorowanie zgodności działań podmiotów współpracy transgranicznej na szczeblu lokalnym, z celami i zasadami polityki zagranicznej Polski. Samodzielny Wydział Współpracy Transgranicznej zajmował się promocją współpracy transgranicznej, w tym rozwoju euroregionów oraz wspieraniem bezpośrednich kontaktów mieszkańców obszarów przygranicznych. Ważną funkcją były kontakty ze środowiskami naukowymi oraz udział w licznych konferencjach naukowych poświęconych współpracy transgranicznej. Powstanie i działalność Wydziału Współpracy Transgranicznej było skutkiem dostrzeżenia przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych rosnącej roli współpracy transgranicznej, zwracając jednocześnie uwagę na potrzeby koordynacji tej problematyki na szczeblu centralnym.

W wyniku uzgodnień międzyresortowych w Urzędzie Rady Ministrów 1 grudnia 1993 roku powstało Biuro do Spraw Współpracy Transgranicznej. Istota jego działalności odnosiła się do koordynacji współpracy pomiędzy instytucjami odpowiedzialnymi za współpracę transgraniczną. Do szczegółowych zadań należało wykonywanie, koordynowanie oraz nadzorowanie prac dotyczących współpracy transgranicznej i międzyregionalnej. Biuro rozpatrywało problemy zagospodarowania obszarów granicy państwowej, a także uczestniczyło w realizacji umów międzynarodowych poprzez monitorowanie prac komisji międzyrządowych⁷.

Polsko – Czeska Komisja Międzyrządowa do spraw Współpracy Transgranicznej

Polsko – Czeska Komisja Międzyrządowa do spraw Współpracy Transgranicznej została utworzona na podstawie podpisanego Porozumienia pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej o współpracy transgranicznej z 8 września 1994 roku. Celem podpisanego

⁷ Bogdan Wrzochalski, *Współpraca transgraniczna Polski*, w: „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 1993-94, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 1995, s. 88

porozumienia było tworzenie sprzyjających warunków dla nawiązywania kontaktów pomiędzy regionami, województwami, powiatami, miastami i gminami, w szczególności na obszarach przygranicznych obu państw. Zgodnie z artykułem 4 Porozumienia, zakres przedmiotowy postulowanego rozwoju współpracy odnosi się do następujących dziedzin:

- planowanie i gospodarka przestrzenna
- gospodarka komunalna
- ochrona i kształtowanie środowiska
- transport i łączność
- graniczny ruch osobowy i towarowy
- handel i usługi
- rolnictwo i przemysł rolno-spożywczy
- oświata i nauka, w tym nauczanie języka polskiego i czeskiego odpowiednio w państwie sąsiednim
- ochrona zdrowia
- kultura i sztuka
- kontakty i wymiana dzieci i młodzieży
- turystyka, rekreacja i sport
- walka z przestępczością
- wzajemna pomoc na wypadek katastrof i klęsk żywiołowych
- inne dziedziny wspólnego zainteresowania

Na mocy Porozumienia każda ze stron może określić część terytorium swojego państwa, przedmiot i formy współpracy, co do których szczegółowe zapisy nie będą miały zastosowania. Zapis ten wskazuje na istnienie pewnej klauzuli bezpieczeństwa, która chroni interesy poszczególnych stron w przypadku wystąpienia niepożądanych zjawisk w przyszłości. Jest to również związane z czasem obowiązywania Porozumienia; zostało ono zawarte na okres dziesięciu lat i jest automatycznie przedłużane na okres pięcioletni, jeżeli żadna ze stron nie wypowie go na sześć miesięcy przed końcem okresu obowiązywania.

Polsko-Czeska Komisja Międzyrządowa do spraw Współpracy Transgranicznej została ustanowiona w celu badania i rozwiązywania problemów władz regionalnych i lokalnych obu państw, oraz wspierania kontaktów pomiędzy państwowymi i niepaństwowymi podmiotami na obszarach po obu stronach granicy polsko-czeskiej. Do głównych zadań Komisji należy ustalanie ogólnych kierunków i form oraz koordynacja programów współpracy transgranicznej, wypracowanie zaleceń w związku z decyzjami przygotowywanymi przez wspólne organy koordynacyjne szczebla regio-

nalnego i lokalnego oraz rozpatrywanie kwestii spornych utrudniających współpracę (artykuł 7 Porozumienia)⁸. Decyzja o powołaniu Komisji była z jednej strony wyrazem dostrzeżenia doniosłości problematyki związanej z współpracą transgraniczną, z drugiej zaś kolejnym etapem instytucjonalizacji kontaktów bilateralnych.

Działalność Komisji nie może naruszać uprawnień władz regionalnych i lokalnych w zakresie norm prawnych Polski i Czech i opiera się na zatwierdzonym przez obie strony statucie. Wśród głównych, założonych kierunków pracy należy wymienić przede wszystkim określanie podstawowych założeń współpracy transgranicznej, opracowanie wspólnych projektów działania mających na celu dalszy rozwój współpracy pomiędzy władzami lokalnymi i regionalnymi, administracją i organami samorządu terytorialnego. Koordynacja współpracy transgranicznej odnosi się tak do nadzoru nad realizowanymi projektami, jak i inicjowania nowych, wspólnych zamierzeń, oraz kontroli ich zgodności z postanowieniami wynikającymi z treści Porozumienia.⁹ Poza tym Komisja rozpatruje propozycje organów administracji państwowej szczebla regionalnego i lokalnego oraz samorządu terytorialnego w zakresie charakteru i form przewidywanej współpracy. Jest to o tyle ważne, iż pozwala na monitorowanie i wprowadzanie ewentualnych korekt w realizowanych projektach. Tworzenie sprzyjającego środowiska dla projektowanych działań i wzajemnie korzystnego współdziałania gospodarczego, rozwoju przedsiębiorczości, działalności gospodarczej, polega na opracowywaniu przez Komisję propozycji odnoszących się do postulowanych warunków prawnych, ekonomicznych, finansowych i handlowych. Przewidywane zmiany mają za zadanie próbę projektowania długoterminowych trendów w zakresie wzajemnej współpracy, a także bieżące reagowanie na pojawiające się problemy, które utrudniają kontakty i przeszkadzają w realizacji wspólnych projektów. Wzajemne kontakty instytucji administracyjnych i organów władz regionalnych i lokalnych odbywają się w dynamicznie zmieniających się warunkach, co implikuje pojawianie się przeszkód i kwestii spornych, które wymagają rozwiązania na drodze konsultacji. Komisja wydaje się być najlepszym forum dla wypracowywania satysfakcjonujących obie strony kompromisów.

⁸ Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej o współpracy transgranicznej, w: „Biuletyn pogranicza polsko-czeskiego” 1995, nr 1, s. 25-28.

⁹ Polsko-Czeska Komisja Międzyrządowa do spraw Współpracy Transgranicznej, „Biuletyn pogranicza polsko – czeskiego” 1995, nr 2, s. 12-13.

Organizacja prac Komisji i jej skład odnoszą się do ogólnie akceptowanej zasady parytetu, która zakłada wzajemną równowagę obu stron w procesie podejmowania decyzji, oraz prac grup roboczych, które są tworzone dla rozwiązywania konkretnych problemów. Składa się ona z dwu równoprawnych narodowych części: polskiej i czeskiej, której współprzewodniczą przewodniczący części narodowych. Są oni mianowani przez odpowiednio Rząd Rzeczypospolitej Polskiej i Rząd Republiki Czeskiej. Poza przewodnictwem w pracach Komisji, współprzewodniczący mianują odpowiednio swoich zastępców, przewodniczących utworzonych grup roboczych, sekretarza wykonawczego i członków. Współprzewodniczący informują na bieżąco również drugą stronę o zmianach personalnych, które zachodzą w narodowych częściach. Dla realizacji celów, które stawiane są przed Komisją, powołuje ona grupy robocze, które składają się z części narodowych i informują regularnie i na bieżąco o swoich pracach przewodniczących obu narodowych części. Sekretarze wykonawczy zapewniają ciągłość prac części narodowych Komisji, poprzez organizację ich działań, przygotowanie materiałów na posiedzenia, wzajemną współpracę między sobą wraz ze spotkaniami między posiedzeniami, jeżeli zachodzi taka konieczność.

Posiedzenia Komisji zwoływane są przez przewodniczących części narodowych w drodze wzajemnych uzgodnień. Na posiedzeniach rozpatrywana jest tematyka wyodrębniona i uzgodniona przez przewodniczących, w procesie wcześniejszych konsultacji. Nie został wypracowany stały model posiedzeń; odbywają się one stosownie do zaistniałych potrzeb, jednak nie rzadziej niż raz do roku. Miejscem spotkań jest naprzemienne terytorium Czech i Polski. Posiedzeniom przewodniczy zawsze przewodniczący tej części narodowej, na terytorium której odbywają się obrady. Przed spotkaniem obie strony wymieniają się tekstami projektów protokołów, ostatecznie ustalając porządek obrad. Sprawy organizacyjne i uzgadnianie projektów dokumentów leży w gestii sekretarzy wykonawczych. Na posiedzenia mogą być przez obie strony zapraszani eksperci i obserwatorzy, których liczba jest wcześniej uzgodniona. w przypadku zaistnienia takiej konieczności, Komisja posiada możliwość powołania rzeczoznawców z Polski i Czech, dla zbadania występujących w toku prac problemów i kwestii spornych. Decyzje podejmowane są w oparciu o zasadę konsensusu i wchodzą w życie z dniem ich podpisania przez przewodniczących części narodowych. w przypadku konieczności zatwierdzenia postanowień przez organy administracji centralnej jednej ze stron, wchodzą one w życie z dniem powiadomienia o takim zatwierdzeniu.

Działania Komisji opierają się na wyodrębnieniu grup roboczych, których zadaniem jest opracowywanie i realizacja wytycznych, które wynikają z podpisanego Porozumienia o Współpracy Transgranicznej. Grupy robocze stanowią integralne części Komisji i w praktyce decydują o przedmiocie jej prac oraz wskazują główne obszary zainteresowania w ramach projektowanej współpracy transgranicznej. Aktywizacja współpracy przy pomocy grup roboczych stanowi integralną część działań związanych z pogłębianiem i racjonalizacją kontaktów polsko-czeskich. Komisja składa się z następujących grup roboczych:¹⁰

- Grupa robocza ds. migracji siły roboczej, ubezpieczeń społecznych oraz ochrony zdrowia
- Grupa robocza ds. ochrony środowiska
- Grupa robocza ds. przeciwdziałania katastrofom, awariom i klęskom żywiołowym oraz zwalczania ich skutków
- Grupa robocza ds. gospodarki i handlu
- Grupa robocza ds. edukacji i wymiany młodzieży
- Grupa robocza ds. rozwoju kulturalnego
- Grupa robocza ds. samorządu terytorialnego
- Grupa robocza ds. transportu i przekraczania granicy
- Grupa robocza ds. rozwoju regionu pogranicza
- Grupa robocza ds. rolnictwa i przemysłu rolno spożywczego

Grupa robocza ds. migracji siły roboczej, ubezpieczeń społecznych oraz ochrony zdrowia jest forum wymiany informacji i projektowania konkretnych działań, szczególnie z zakresu współpracy instytucjonalnej. Do głównych zadań należą prace związane z polityką zatrudnienia, w szczególności zaś problematyka strategii przeciwdziałania bezrobociu, przekwalifikowania bezrobotnych i zatrudniania cudzoziemców. Konkretyzacja działań na tej płaszczyźnie odnosi się do promowania współpracy urzędów pracy po obu stronach granicy, poprzez wymianę informacji o wolnych miejscach pracy i sytuacji na rynku pracy na obszarze pogranicza. Grupa robocza inicjuje również organizowanie spotkań i seminariów z udziałem polskich i czeskich specjalistów, zajmujących się problematyką zabezpieczeń społecznych, ochrony sanitarno – epidemiologicznej, oraz orzecznictwem dotyczącym niezdolności do pracy.

Grupa robocza ds. ochrony środowiska zajmuje się promowaniem współpracy w zakresie projektowania i realizacji przedsięwzięć ekologicznych,

¹⁰ Protokół z V posiedzenia Polsko – Czeskiej Komisji Międzyrządowej do Spraw Współpracy Transgranicznej, „Biuletyn pogranicza polsko-czeskiego” 2000, nr 1, s. 3-13

oraz monitoringu zanieczyszczeń. Szczegółowy katalog podejmowanych działań obejmuje ochronę powietrza, szczególnie w zakresie zmniejszania emisji zanieczyszczeń w pasie transgranicznym, ochronę przyrody, wzajemne informowanie w przypadku wystąpienia nadzwyczajnych zagrożeń, gospodarkę odpadami, współpracy w zakresie ochrony przeciwpowodziowej. Poza wyżej wymienionymi płaszczyznami, Grupa robocza stanowi miejsce wymiany informacji na temat harmonizacji prawa z zakresu ochrony środowiska, w perspektywie integracji Polski i Czech z Unią Europejską, oraz pomaga w przygotowaniu poszczególnych regionów przygranicznych do pełnienia roli regionów europejskich. Efekty prac grupy roboczej są wykorzystywane w działaniach innych instytucji promujących współpracę bilateralną, wśród których należy wymienić Polsko – Czeską Komisję ds. współpracy w dziedzinie ochrony środowiska, Komisję ds. współpracy na wodach granicznych, Program Czarny Trójkąt i Międzynarodową Komisję ochrony Odry przed zanieczyszczeniem.

Grupa robocza ds. przeciwdziałania katastrofom, awariom i klęskom żywiołowym oraz zwalczania ich skutków zajmuje się inicjowaniem współpracy, która ma opracowywać i wdrażać procedury niezbędne w przypadku wystąpienia negatywnych zjawisk o charakterze losowym. Jej członkowie brali udział w przygotowaniu i negocjowaniu tekstu umowy międzypaństwowej o wzajemnej pomocy podczas katastrof i klęsk żywiołowych. Przedmiotowy zakres prac Grupy roboczej obejmuje wdrożenie procedur współpracy służb ratowniczych obu krajów, współpracę z wojewodami w zakresie podpisywania i realizacji porozumień międzywojewódzkich, określających zasady bezpośredniej wymiany informacji ratowniczych i o zagrożeniach, inspirowanie nawiązywania bezpośrednich kontaktów władz samorządowych służących przedstawianiu korzyści wynikających ze wspólnego zwalczania zagrożeń, oraz kontrolę procesów współpracy w odniesieniu do jej wpływu na stan bezpieczeństwa społeczności i środowiska obu krajów. Wspólne doświadczenia wynikające choćby z przeciwdziałania występowaniu zjawisk hydrodynamicznych i likwidacji ich skutków wskazują, iż promowanie wzajemnych kontaktów w tej materii jest nie tylko korzystne, ale wydaje się być nieodzownym dla zapewnienia najwyższego poziomu bezpieczeństwa.

Grupa robocza ds. gospodarki i handlu zajmuje się inicjowaniem kontaktów polsko – czeskich z zakresu działalności ekonomicznej oraz wypracowywaniem takich rozwiązań, które powinny sprzyjać intensyfikacji wymiany handlowej. W omawianym zakresie realizowana jest strategia polegająca na wspieraniu kontaktów i inicjatyw gospodarczych promujących

regiony przygraniczne oraz wspieraniu istniejących i nowopowstających izb gospodarczych, euroregionów i innych instytucji działających na rzecz rozwoju współpracy gospodarczej. Intensyfikacja współpracy powinna być osiągana poprzez stopniowe znoszenie i likwidację barier w handlu, a także kontynuowanie stałej wymiany informacji w dziedzinie gospodarki i handlu, jako elementów procesów stowarzyszeniowych i przyszłej integracji Polski i Czech z Unią Europejską, z uwzględnieniem roli regionów w tych procesach. Celowi temu powinna służyć również inicjatywa poszerzania kontaktów z prasą regionalną, przede wszystkim w odniesieniu do informowania o zmianach przepisów prawnych dotyczących współpracy handlowej i gospodarczej.

Grupa robocza ds. edukacji i wymiany młodzieży stanowi platformę nawiązywania współpracy pomiędzy instytucjami odpowiedzialnymi za szkolnictwo po obu stronach granicy, oraz miejsce projektowania i realizacji odpowiedniego instrumentarium dla wspólnego rozwoju edukacji. Główną troską członków grupy jest osiągnięcie stanu permanentnej współpracy pomiędzy różnymi organami, szczególnie w związku z istnieniem systemu polskiego szkolnictwa na terenie Republiki Czeskiej, którego adresatem jest mniejszość polska na Zaolziu. Grupa inicjuje wzajemne kontakty pomiędzy środowiskami i ośrodkami naukowymi, poprzez organizację spotkań i sympozjów, realizację wspólnych projektów naukowo – badawczych. Szczególnie cenne w tym zakresie wydają się być inicjatywy zbliżające do siebie ośrodki naukowe znajdujące się w pasie przygranicznym, co winno w przyszłości skutkować szerszym występowaniem wspólnych projektów edukacyjnych.

Celem istnienia Grupy roboczej ds. rozwoju kulturalnego jest wspieranie istniejących i inicjowanie nowych przedsięwzięć, których skutkiem jest wymiana kulturalna i wzajemne zwiększanie wiedzy na temat kultury po drugiej stronie granicy. Grupa wspiera wymianę informacji o najważniejszych wydarzeniach kulturalnych mających miejsce w regionach przygranicznych, promuje rozwój współpracy bezpośredniej pomiędzy instytucjami kulturalnymi, monitoruje i stara się rozwiązywać główne problemy pojawiające się w ramach wspólnych kontaktów podmiotów kultury w obszarze przygranicznym. Dalekosiężnym celem działania Grupy jest promocja ochrony dziedzictwa kulturowego, do którego powinna się przyczynić bezpośrednia współpraca instytucji samorządu terytorialnego. Jego realizacja odbywa się na poprzez organizowanie w układzie regionalnym seminariów poświęconych problematyce wzajemnego poznania dorobku kulturowego obszarów transgranicznych.

Grupa robocza ds. samorządu terytorialnego jest miejscem instytucjonalnej współpracy organów samorządu terytorialnego różnego szczebla po polskiej i czeskiej stronie. Celem jej funkcjonowania jest kojarzenie partnerów z obu krajów, w zakresie możliwości spójnego zagospodarowania obszarów nadgranicznych. Szczególnie ważne w tym względzie jest uzyskanie wysokiego stopnia koordynacji działań podejmowanych dla budowy i unowocześnienia infrastruktury transgranicznej. Ma to związek z wzajemnym nie przystawianiem niektórych rozwiązań występujących po obu stronach granicy, które są realną przeszkodą przy zagospodarowywaniu obszarów nadgranicznych. Struktury samorządowe przywiązują dużą wagę do procesów instytucjonalizacji współpracy transgranicznej, mających swoją najwyższą formę w postaci euroregionów. Promocja i rozwój euroregionów jest jednym z priorytetów Grupy roboczej ds. samorządu terytorialnego. Jej rola jest szczególnie ważna ze względu na dużą aktywność środowisk samorządowych, przede wszystkim jako podmiotów współpracy euroregionalnej¹¹.

Grupa robocza ds. transportu i przekraczania granicy zajmuje się problematyką związaną z funkcjonowaniem infrastruktury granicznej oraz wspólnym zagospodarowywaniem obiektów granicznych. W orbicie jej zainteresowań leży również dostosowanie przepustowości infrastruktury granicznej do przewidywanego natężenia ruchu granicznego. Grupa ocenia stan dróg dojazdowych do przejść granicznych i formułuje oceny co do ich kondycji oraz wnioskuje o ewentualne poprawienie istniejącego stanu. Zajmuje się również oceną stanu infrastruktury funkcjonujących przejść granicznych oraz wnioskuje w uzasadnionych przypadkach o ich rekategoryzację, lub sugeruje niezbędne zmiany w ich funkcjonowaniu. Grupa robocza dokonuje również bieżącego omówienia różnic w interpretacji umów i przepisów w sprawie przekraczania granicy oraz wyraża swoje sugestie w zakresie ich wzajemnej implementacji po obu stronach granicy.

Grupa robocza ds. rozwoju regionu pogranicza była podstawowym forum konsultacyjnym w pracach prowadzonych nad aktualizacją Strategii Rozwoju Pogranicza Polsko-Czeskiego, który jest głównym dokumentem planistycznym regulującym formalny kierunek działań rozwojowych. Członkowie Grupy biorą udział w naradach i konferencjach, również w spotkaniach konsultacyjnych służb planistycznych szczebla regionalnego. Spotkania ta-

¹¹ W. Wojtasik, *Modele współpracy euroregionalnej na pograniczu polsko-czeskim w: Monitoring transhranicznej spolupracie a jej barier v Euroregione Beskydy*, Zilinska Univerzita, Žylina 2003, s. 159-160.

kie służą wymianie informacji dotyczących zamierzeń planistycznych, oraz stanowią element koordynujący działania z tego zakresu po obu stronach granicy. Zakładanym celem funkcjonowania Grupy roboczej ds. rozwoju regionu pogranicza jest uzyskanie zbieżności prowadzonych działań po obu stronach granicy na płaszczyźnie celów, oraz koordynacja realizowanych wspólnie przedsięwzięć.

Grupa robocza ds. rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego stawia sobie za cel aktywizację działań z zakresu wymiany handlowej produktami rolnymi i spożywczymi, współpracy odpowiednich służb weterynaryjnych i fitosanitarnych (łącznie ze zwiększeniem tego typu punktów na przejściach granicznych) oraz promocje agroturystyki i turystyki wiejskiej. W obszarze jej zainteresowań leży również ostateczne uregulowanie kwestii stosunków własności gruntów rolnych, leżących w polsko-czeskim pasie przygranicznym. Długoterminowymi celami współpracy w zakresie rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego jest rozszerzenie kontaktów instytucji naukowych, zrzeszeń hodowców i rolników zajmujących się produkcją rolną oraz doradztwem rolniczym. Szczególną płaszczyzną zainteresowań Grupy jest promocja naturalnej produkcji rolnej oraz artykułów spożywczych wytwarzanych zgodnie z normami ekologicznymi.

Współpraca transgraniczna na obszarze województwa śląskiego

Podstawowym dokumentem regulującym zakres przewidywanych działań w ramach współpracy transgranicznej jest „Studium koordynacyjne rozwoju pogranicza polsko-czeskiego”. Pierwotnie zostało opracowane w latach 1991 – 1993 przez polski Centralny Urząd Planowania i Ministerstwo Gospodarki Republiki Czeskiej. Jego obecna forma jest wynikiem kilkuletniej pracy polskiej i czeskiej grupy ekspertów oraz członków i współpracowników Polsko-Czeskiej Międzyrządowej Komisji ds. Współpracy Transgranicznej, którzy na mocy porozumienia dokonali kompleksowej aktualizacji tego dokumentu. Realizacja zapisów dotyczących współpracy odbywa się w głównej mierze w toku prac Komisji, jednocześnie wytyczając strategiczne cele działania Grup roboczych funkcjonujących w jej ramach.¹²

Studium koordynacyjne określa główne kierunki rozwoju współpracy polsko-czeskiej, również na obszarze województwa śląskiego. w ramach Studium koordynacyjnego dokonano przedmiotowego wyodrębnienia po-

¹² „Studium koordynacyjne pogranicza polsko-czeskiego”, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych – Biuro Rozwoju Regionalnego w Katowicach, Katowice 1997.

stulowanych terenów współpracy, które na obszarze województwa śląskiego obejmują:

- region beskidzki, obejmujący tereny skupione wokół Bielska-Białej w Polsce i miejscowości Frydek-Mistek w Czechach
- region katowicko-ostrowski
- region raciborsko-opawski

Specyfika regionu beskidzkiego polega na możliwości podjęcia szerszej współpracy, poprzez jej rozszerzenie na stronę słowacką. Znalazło to swój realny wymiar w powstaniu Euroregionu Beskidy, którego obszar obejmuje tereny Polski, Czech i Słowacji. Kierunki współpracy transgranicznej w przypadku tego regionu wskazują na potrzebę wypracowania koncepcji zrównoważonego rozwoju, gdyż cechuje się on nierównomiernym zagospodarowaniem oraz różnymi funkcjami w ujęciu państwowym. Poza tym w obrębie Śląska Cieszyńskiego pożyteczną byłaby dalsza współpraca na płaszczyźnie identyfikacji różnorodnych powiązań społecznych i kulturalnych, w związku ze skomplikowaną historią i występowaniem polskiej mniejszości narodowej w Czechach. Szczególne znaczenie na obszarze regionu beskidzkiego przypisywane jest zintegrowanemu rozwojowi sieci komunikacyjnych po obu stronach granicy, ze względu na przewidywany intensywny wzrost przewozów pasażerskich i towarowych. Działania w tym względzie obejmują przebudowę terminalu drogowego w rejonie Cieszyna, zwiększenie przepustowości ciągu komunikacyjnego Bielsko-Biała – Cieszyn – Hranice, szersze powiązanie rejonu Cieszyna i Frydka-Mistka z istniejącymi już krajowymi ciągami komunikacyjnymi, oraz rozwiązanie przestrzennych problemów Cieszyna i Czeskiego Cieszyna. Ekologia i turystyka są jednymi z głównych dziedzin, którymi objęte są projekty współpracy. Region beskidzki charakteryzuje się posiadaniem szerokiego wachlarza atrakcji turystycznych, które jednak wymagają zagospodarowania i promocji. Ilustracją tego typu działań jest powstanie projektu powiązań przestrzennych w obszarze masywu górskiego Czantoria, który jest najwyższym granicznym szczytem Beskidu Śląskiego. Wymaga on odpowiedniego zagospodarowania po obu stronach granicy. Ochrona przyrody jest realizowana poprzez wyodrębnienie terenów o wyjątkowym charakterze, czego przykładem może być program ochrony walorów faunistycznych Pogórza Cieszyńskiego, które cechuje duże nagromadzenie endemicznych i zagrożonych wyginięciem gatunków fauny, występujących po obu stronach granicy.

Region katowicko-ostrowski jest najbardziej rozległym obszarem współpracy na granicy polsko-czeskiej, na terenie województwa śląskiego.

Polsko – Czeska Międzyrządowa Komisja ds. Współpracy Transgranicznej stara się wykorzystać potencjał ekonomiczny występujący po obu stronach granicy, co jest szczególnie ważne, biorąc pod uwagę stopień rozwoju przemysłowego tego regionu. Do ciekawych inicjatyw należy projekt powiązania ekonomicznego działalności związanej z występowaniem złóż węgla kamiennego w zagłębiach rybnickim i ostrawskim. Chodzi tutaj o możliwość wspólnego wykorzystania złóż metanu, oraz podziemnego zagazowania węgla. Jest to alternatywna propozycja względem obecnie funkcjonującego modelu eksploatacji złóż, która może stanowić jeden z elementów restrukturyzacji branży górniczej. Zmniejszenie uciążliwości ekologicznej związanej z przemysłem wydobywczym jest celem realizacji programu wspólnego odprowadzania słonych wód kopalnianych, który jest problemem obciążającym wzajemne stosunki, oraz mających wpływ na stan czystości wód, przede wszystkim Odry. Realizacja programu powinna przynieść ograniczenie poziomu zrztu słonych wód. Na podobnej płaszczyźnie funkcjonuje program, którego celem jest zbadanie możliwości szerszego wykorzystania wyrobisk kopalnianych do składowania odpadów. Strona polska, mająca większe doświadczenie w tego typu działalności, zadeklarowała udostępnienie technologii składowania odpadów.

Rozwój powiązań komunikacyjnych w regionie katowicko-ostrawskim jest postrzegany przede wszystkim poprzez pryzmat lokalizacji przebiegu autostrady A1/D47 oraz budowy niezbędnej infrastruktury technicznej w rejonie granicy. Realizacja tego projektu ma fundamentalne znaczenie z punktu widzenia włączenia tego regionu w sieć europejskich autostrad, które w założeniach powinno stać się katalizatorem przyspieszającym rozwój. Kolejnym projektem współpracy transgranicznej z zakresu komunikacji, była propozycja wykorzystania lotniska Ostrava – Mosnov. Jednak ze względu na konkurencyjność tego lotniska względem innych w regionie, szanse na nawiązanie współpracy w tym zakresie od początku określano jako niskie.

Region raciborsko-opawski posiada nieco odmienną charakterystykę w stosunku do dwóch wymienionych wcześniej. Wynika ona z niższego poziomu zagospodarowania przemysłowego, wysokiego potencjału produkcji rolno-spożywczej, oraz słabego stopnia powiązań komunikacyjnych pomiędzy obszarami leżącymi po obu stronach granicy. Oczekiwane kierunki rozwoju współpracy wewnątrz regionu raciborsko-opawskiego zakładają intensyfikację współpracy w przemyśle rolno-spożywczym, tak w zakresie wymiany doświadczeń, jak i realizacji konkretnych przedsięwzięć. Podobne

zamierzenia są dotyczą pobudzenia wzajemnej współpracy na płaszczyźnie eksploatacji złóż mineralnych, które występują na obszarze tego regionu.

Rozwój powiązań komunikacyjnych ma fundamentalne znaczenie przy oczekiwanej intensyfikacji kontaktów dwustronnych. Celem realizowanych działań jest odtworzenie naturalnych więzi komunikacyjnych pomiędzy Raciborzem i Opawą, które to miasta są naturalnymi centrami współpracy o znaczeniu regionalnym. Konkretnie zamierzenia dotyczą stworzenia nowych i rozwoju istniejących przejść granicznych, wspólnego projektowania infrastruktury komunikacyjnej, oraz odtworzenie połączenia kolejowego Racibórz – Opava. Poprawa jakości połączeń komunikacyjnych stanowi warunek niezbędny do intensyfikacji kontaktów gospodarczych i kulturalnych.

Region raciborsko-opawski posiada walory turystyczno- uzdrowiskowe, które wymagają jednakże infrastrukturalnego zagospodarowania i promocji. Wspólnie realizowanym projektem jest zagospodarowanie obiektów Janskich Lazni, w celu stworzenia ośrodka uzdrowiskowo-rekreacyjnego. Chodzi tutaj o tereny rozciągające się wzdłuż rzeki Moravica, w powiecie Opava, które po zaopatrzeniu w niezbędną infrastrukturę i uzupełnienie sieci usług turystycznych, mogą stać się miejscem wypoczynku i rehabilitacji.

Poza zaprezentowanym powyżej ujęciem regionalnym, Polsko – Czeska Międzyrządowa Komisja ds. Współpracy Transgranicznej inicjuje i koordynuje realizację projektów wykraczających poza wąskie struktury terytorialne, które jednak w znacznej części odnoszą się do terenu pogranicza na obszarze województwa śląskiego. Projekty takie posiadają walor kompleksowości, pozwalając na szerokie ujęcie problematyki zagospodarowania pogranicza polsko – czeskiego, będąc zarazem podstawą kierunkowych kontaktów z zakresu współpracy transgranicznej. Ujęcie ponadregionalne przyczynia się do wypracowania spójnego modelu zagospodarowania obszarów granicznych, mając jednocześnie na względzie specyfikę i charakter poszczególnych obszarów, która wynika z różnego stopnia rozwoju przemysłowego, uwarunkowań geograficznych, demograficznych i innych.

Programy ponadregionalne szczególną uwagę poświęcają problematyce ekologii i ochrony środowiska. Przykładem tego typu działań jest powstanie i realizacja koncepcji systemowej likwidacji źródeł zanieczyszczeń w dorzeczych rzek granicznych. Celem jego realizacji jest osiągnięcie podstawowego stopnia czystości wód, umożliwiającej jej wykorzystanie w produkcji rolnej, rekreacji i jako źródła wody pitnej na obszarze dorzeczy tych rzek. Program zakłada również wspólne utworzenie systemu monitoringu i ostrzega-

nia przed zanieczyszczeniami wód, który byłby integralną częścią projektu ochrony przeciwpowodziowej. Na terenie województwa śląskiego projekt obejmuje swoim zakresem przede wszystkim dorzecza Odry i Olzy, które pełnią funkcję transgranicznych cieków wodnych. Trudności w realizacji programu likwidacji źródeł zanieczyszczeń rzek granicznych mogą wynikać z dotychczasowych uprzedzeń w kontaktach dwustronnych, które są efektem braku koordynacji zrzutów wód ze zbiorników retencyjnych w przypadku zagrożenia powodziowego, oraz częstym zanieczyszczaniem rzek przez stronę czeską.

Drugi obszar szczególnego zainteresowania Komisji dotyczy problematyki związanej z komunikacją i transportem. w przypadku województwa śląskiego zaowocowało to opracowanie studium transportowo-logistycznego Górnego Śląska i Północnych Moraw. Jego celem jest stworzenie spójnej koncepcji układu transportowo-logistycznego w obszarze, który jest silnie zurbanizowany i przebiegają przez niego szlaki komunikacyjne o znaczeniu europejskim. Studium zakłada stworzenie zintegrowanego systemu komunikacyjnego po obu stronach granicy, ze szczególnym uwzględnieniem połączenia systemów autostradowych A1/D47 w rejonie Gorzyczki – Vernovice i budowy niezbędnej infrastruktury, rewitalizację przepustowości przejść granicznych, między innymi w zakresie budowy nowego mostu granicznego Chałupki – Bohumin i platformy dla samochodów ciężarowych po czeskiej stronie przejścia granicznego Cieszyn Boguszowice – Chotebuz.¹³ Prowadzone są również konsultacje na temat możliwości rozwoju kombinowanego transportu pomiędzy Polską i Czechami. Celem działań prowadzonych w tym zakresie jest zbadanie możliwości realizacji koncepcji transportu hybrydowego (kolejowo – drogowego), który ograniczyłby ruch kołowy, przyczyniając się również do zmniejszenia emisji spalin (czynnik ekologiczny).

Całościowy opis przewidywanego rozwoju Górnego Śląska i Północnych Moraw, w opracowywanie którego zaangażowana była Polsko – Czeska Komisja Międzyrządowa ds. Współpracy Transgranicznej, stanowi strategiczna wizja rozwoju tego regionu do 2005 roku. Duże znaczenie przypisywane współpracy Górnego Śląska i Północnych Moraw wynika z potencjału tych obszarów i ich wpływu na systemy gospodarcze Polski i Czech. Wysoki stopień zurbanizowania, oraz widoczne zróżnicowanie przestrzenne jest czynnikiem utrudniającym wypracowanie spójnej koncepcji wykorzystania moż-

¹³ *Protokół spotkania Grupy Roboczej ds. Transportu i Przekraczania Granicy powołanej w ramach Polsko – Czeskiej Komisji Międzyrządowej ds. Współpracy Transgranicznej*, w: „Biuletyn pogranicza polsko – czeskiego” 2000, nr 3, s. 6-7.

liwości tkwiących w podjęciu szerokiej współpracy transgranicznej na tym obszarze. Jednak ze względu na pokrywanie się planowanych kierunków rozwoju, a także borykanie się z podobnymi problemami po obu stronach granicy, zarówno strona polska jak i czeska widzą konieczność intensyfikacji współpracy w zakresie budowania i rozwoju struktur transgranicznych. Mają być one elementem katalizującym rozwój w perspektywie integracji obu państw z Unią Europejską, a także pomagać w stawaniu się nowoczesnymi regionami europejskimi.

