

2.3. Scenariusz „Lokalna współpraca przygraniczna na przykładzie Polski i Niemiec”

Renata Kusiak-Winter*

Adresaci:

uczniowie liceum lub technikum, studenci studiów wyższych i doktoranckich.

Przedmiot dydaktyczny:

szkoły średnie: przedmiot rozwijający wiedzę o państwie i społeczeństwie lub podobny,

uczelnie wyższe: seminaria dyplomowe – magisterskie lub licencjackie, zajęcia dla doktorantów, nauka o administracji, inne przedmioty, na których wykładana jest wiedza w zakresie nauk administracyjnych oraz integracji europejskiej.

Cele zajęć:

rozwijanie wiedzy na temat znaczenia administracji publicznej na poziomie lokalnym (władzy publicznej na poziomie lokalnym) w kontekście integracji europejskiej.

Jakie kompetencje i jaką wiedzę rozwijać będą zajęcia/lekcja:

na przykładzie współpracy społeczności lokalnych położonych w bezpośredniej bliskości granicy państwowej uczniowie poznają codzienne i praktyczne przejawy integracji europejskiej (wzajemne poznawanie się, edukacja, kultura, planowanie przestrzenne, infrastruktura komunalna). Interaktywny sposób prowadzenia lekcji polegający na stałym zadawaniu pytań i nieudzielaniu gotowych odpowiedzi zagwarantuje, że uczniowie nabędą stosownych kompetencji w zakresie samodzielnego myślenia i uczenia się. W procesie edukacji językowej zostaną ukształtowane kompetencje w zakresie rozumienia języka prawnego (na przykładzie analizy norm prawnych zawartych w Konstytucji RP i w ustawach). Ponadto lekcja ma na celu kształtowanie takich postaw, jak m.in. otwartość na bogactwo i różnice społeczne i kulturowe na pograniczu.⁴¹

Materiały bazowe:

wyciągi z przepisów prawnych, przykładowe umowy o współpracy transgranicznej.

* Uniwersytet Wrocławski, ORCID: 0000-0002-8202-1360.

⁴¹ Zalecenie Rady Unii Europejskiej z dnia 22 maja 2018 r. w sprawie kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie.

2.3.1. Wprowadzenie dla nauczyciela/wykładowcy

Jeśli spytamy młodych ludzi, z czym im się kojarzy Unia Europejska, to najczęściej ich odpowiedzi oscylują wokół praktycznych aspektów integracji, takich jak wspólnota gospodarcza, otwarte granice czy swoboda poruszania, osiedlania się i zatrudnienia, mniej zaś z podstawowymi wartościami, które są uznawane za fundament jej funkcjonowania, przede wszystkim demokracją, wolnością słowa czy wspólnymi wartościami kulturowymi⁴². Jednak, co pokazały dramatyczne wydarzenia ostatnich miesięcy (zbrojna napaść na Rosji na Ukrainę), to właśnie solidarność, poszanowanie zasad demokracji oraz obrona wspólnych wartości mają egzystencjalne znaczenie w sytuacjach kryzysowych i decydują o przyszłości naszego kontynentu.

W związku z tym niezmiernie ważna jest edukacja na temat wszelkich form współpracy oraz współuczestnictwa społeczności lokalnych i pojedynczych osób w życiu publicznym w różnych kontekstach znaczeniowych i geograficznych. Ważne jest uzmysłowienie znaczenia komunikacji, dialogu i uświadamiania młodym ludziom, że to oni sami przez swoje postawy i zachowania mają realny wpływ na wzmacnianie demokracji i kształtowanie przyszłości naszego kontynentu. Mówi o tym Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 marca 2019 r. w sprawie budowania zdolności UE do zapobiegania konfliktom i mediacji (2018/2159(INI))⁴³, zwłaszcza treść punktu Q. Rezolucji, który stanowi o konieczności zapewnienia i wspierania aktywnego i konstruktywnego udziału społeczeństwa obywatelskiego i podmiotów lokalnych, w tym m.in. młodzieży, w promowaniu i ułatwianiu budowania zdolności i zaufania w zakresie mediacji, dialogu i pojednania. Nie ulega wątpliwości, że stopień zaangażowania społeczeństwa zależy od poziomu edukacji zainicjowanej już we wczesnych latach szkolnej drogi dzieci i młodzieży.

Zaproponowany poniżej konspekt zajęć w sposób szczególny podkreśla wartość poznawania się oraz dialogu wśród społeczności lokalnych usytuowanych po obu stronach granicy państwowej. Granice są niekiedy określane mianem „blizn historii”⁴⁴, zapisanych w zbiorowej pamięci osób wypędzonych i ludności napływowej i to właśnie pogranicze jest swoistym laboratorium,

⁴² Tak wynika z badań nie tylko przeprowadzonych w projekcie GANESA, lecz także z wcześniejszych np. Fundacji TUI „Młoda Europa 2017” przeprowadzonych na reprezentatywnej grupie 6 tys. osób w wieku 16–26 lat w takich krajach, jak Niemcy, Francja, Polska, Hiszpania, Włochy, Wielka Brytania i Grecja; zob.: *Junges Europa 2017. Die Jugendstudie der TUI Stiftung. Was junge Europäer über Europa denken. Eine Studie von YouGov im Auftrag der TUI Stiftung*, s. 31 i n., <https://www.tui-stiftung.de/wp-content/uploads/2017/05/Alle-Ergebnisse-der-Studie.pdf> [dostęp: 29.05.2022].

⁴³ Dz. Urz. UE z dnia 21 stycznia 2021 r. Nr C 23/16.

⁴⁴ Kałuski S., *Blizny historii. Geografia granic politycznych współczesnego świata*, Warszawa 2017.

papierkiem lakmusowym udanej integracji lub też pielęgnowania wzajemnych resentymentów i uprzedzeń. Jak wynika z punktu 17 ww. Rezolucji, istnieje potrzeba „eliminowania pierwotnych przyczyn konfliktów i osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju”. Wydaje się, że zwłaszcza na pograniczu należy zadbać o takie rozwiązania instytucjonalne i funkcjonalne, które zagwarantują systemowe budowanie rzeczywistej współpracy opartej na zaufaniu. Wymóg ten jest aktualny również w odniesieniu do podwójnych miast polsko-niemieckich, które przed wojną stanowiły jeden organizm miejski, a obecnie – w dobie integracji europejskiej – są na najlepszej drodze nie tylko do wyeliminowania dysproporcji rozwoju gospodarczego, ale również do budowania poczucia tożsamości oraz wspólnoty interesów lokalnych czy to w wymiarze społecznym czy kulturowym.⁴⁵

2.3.2. Konspekt zajęć

Przebieg lekcji

1. Część pierwsza lekcji – wprowadzenie

Punktem wyjścia do rozważań jest podstawowa uwaga, że współpraca przekraczająca granice suwerennego państwa nie jest wyłącznie domeną prezydenta, rządu, ministrów czy wysoko postawionych urzędników państwowych, ale jest również ważnym aspektem funkcjonowania władz regionalnych i lokalnych w zjednoczonej Europie. W tym miejscu może zostać skierowana do uczestników zajęć prośba o dokonanie identyfikacji władz lokalnych oraz regionalnych - czy uczniowie wiedzą, o jakie władze chodzi i są w stanie podać przykłady. Jest to ważne, ponieważ dyskurs publiczny został w większości zdominowany debatami na temat działań władz centralnych, natomiast jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiaty i województwa), które stanowią władzę usytuowaną najbliżej obywatela, są mniej widoczne dla przeciętnego obywatela.⁴⁶ W tym miejscu należy poczynić bardzo ważną uwagę, a mianowicie, jaki jest cel współpracy zagranicznej gmin, powiatów i województw. Uczniowie powinni mieć świadomość, że w przeciwieństwie do

⁴⁵ Kusiak-Winter R., *Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec – studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2011.

⁴⁶ W celu uzmysłowienia skali i znaczenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce warto w tym miejscu zapytać uczniów, ile aktualnie mamy w Polsce województw, powiatów i gmin. Zestawienie gmin, powiatów i województw z uwzględnieniem ich funkcji jako jednostek podziału terytorialnego (stan 1.01.2020); zob.: Korczak J., Lisowski P., Ostapski A., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Wrocław 2020, s. 219; dostęp elektroniczny: https://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/107234/PDF/Ustroj_samorządu_terytorialnego_w_Polsce_1.pdf.

obywateli, którzy dzięki członkostwu Polski w Unii Europejskiej mają zagwarantowane prawo swobodnego przemieszczania się i robienia wszystkiego, co nie jest prawem zabronione w krajach UE, to władze publiczne (w tym gmina, powiat, województwo) mogą robić wszystko to, na co prawo im wyraźnie zezwala (tzw. zasada praworządności)⁴⁷.

W przypadku władz lokalnych prawo zezwala gminom na działanie tylko i wyłącznie w jednym celu: aby realizować zadania publiczne, czyli przede wszystkim zaspokajać zbiorowe potrzeby mieszkańców. Pytając uczniów, jak sądzą, co należy przykładowo do katalogu takich zbiorowych potrzeb, można spróbować pobudzić ich wyobraźnię i poprosić, aby opisali, jak zaczyna się dla nich dzień – że po przebudzeniu robią poranną toaletę, korzystając z miejskich wodociągów i kanalizacji, a potem jedzą śniadanie i wyrzucają do kosza tzw. odpady komunalne, jadą do szkoły (prowadzonej przez powiat lub gminę) środkami komunikacji miejskiej, korzystając z dróg gminnych lub powiatowych itp., itd. Nie bez powodu mówi się, że administracja towarzyszy człowiekowi od kołyski aż po grób, bo rodzimy się w szpitalu (najczęściej powiatowym lub wojewódzkim), a jesteśmy chowani na cmentarzu komunalnym (gdy zmarły nie posiadał ani pieniędzy, ani rodziny, to ustawa nakłada na gminę obowiązek zorganizowania stosownego pochówku).

2. Część druga lekcji – przedstawienie obszarów lokalnej współpracy transgranicznej

Dla lepszego zrozumienia przesłanek podejmowania współpracy władz lokalnych położonych w bezpośredniej bliskości granicy państwowej należy postawić pytanie o przebieg granicy polsko-niemieckiej i zastanowić się, w których przypadkach taka współpraca będzie szczególnie pożądana i potrzebna oraz z czego to wynika. Chodzi tu o przypadek tzw. podwójnych miast polsko-niemieckich. Nazwa tych miast jest niejednokrotnie bardzo podobna – również w sensie etymologicznym⁴⁸ – i wskazuje, że przed wojną był to jeden organizm

⁴⁷ Aby zilustrować zasady praworządności, warto przytoczyć uczniom zasadę stanowiącą o tym, że niedopuszczalne jest działanie organów władzy publicznej bez podstawy prawnej albo wykraczające poza jej granice (art. 7 Konstytucji RP: Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa). Chodzi tu zatem również o władzę ustawodawczą (Sejm i Senat) oraz sądowniczą RP.

⁴⁸ Przykładem jest nie tylko niemal identycznie brzmiąca nazwa Guben i Gubin, lecz także Zgorzelec i Görlitz, przy czym istnieją wspólne korzenie etymologiczne nazwy pochodzącej od słowiańskiego czasownika „goreti” (gorzeć, palić, płonąć). W Polsce szlacheckiej ten nadnyski gród określano mianem Gerlicz, Gierlicz, Gorlic, a w XIX w. popularne były spolszczenia tej nazwy (Gorlice, Zgórzelec, Zgorzelica, Gorlicz – najczęściej jednak Zgorzelec); zob.: *Słownik etymologiczny nazw geograficznych Polski*, Warszawa 2003, s. 277. Obecnie nazwy wszystkich miejscowości w Saksonii, które kończą się na „-itz” (tak jak Görlitz), wskazują na ich słowiańskie korzenie.

miejski spełniający rozliczne funkcje wobec miejscowej ludności i obecnie wiele argumentów przemawia za tym, by współpraca transgraniczna była ważnym instrumentem ułatwiania i polepszania jakości życia mieszkańców po obu stronach granicy państwowej.

W dalszej kolejności uczniowie przystępują do pracy w 3-4 osobowych grupach i analizują wspólnie art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (załącznik nr 1), starając się podawać po jednym przykładzie ze swojego miasta do każdego z typów zadań wymienionych w ww. artykule. Następnie uczniowie tworzą tabelę i zastanawiają się wspólnie (odnotowując przypadki zdań odrębnych poszczególnych członków zespołu), które z ww. zadań powinny lub nie powinny stać się przedmiotem lokalnej współpracy transgranicznej, korzystając z pięciostopniowej skali ocen (karta pracy nr 1) i uzasadniając, dlaczego. Przykładem takiego zadania, które w aktualnym stanie prawnym nie może być realizowane we współpracy, jest chociażby udzielanie świadczeń z zakresu pomocy społecznej (art. 7 ust. 1 pkt 6, 6a, 16), ponieważ chodzi tu o redystrybucję publicznych środków pieniężnych z budżetu centralnego i jego zastosowanie powodowałoby masową turystykę socjalną, polegającą na ucieczce obywateli UE wyłącznie do krajów, w których są wypłacane najwyższe świadczenia socjalne. Przykładem zadania, które zdecydowanie powinno być realizowane we współpracy transgranicznej, jest chociażby zadanie nr 4 (zapewnienie lokalnego transportu zbiorowego w miastach usytuowanych po dwóch stronach granicy, które stanowią jeden organizm miejski⁴⁹). Przykładem zadania o dwoistej naturze jest zadanie wymienione w art. 7 ust. 1 pkt 1, czyli sprawy ładu przestrzennego. Z jednej bowiem strony gmina w sposób władczy decyduje o sposobach zagospodarowania przestrzeni na swoim terytorium (tzw. władztwo planistyczne gminy) i w tym znaczeniu gmina z Polski nie ma prawnych instrumentów, by władczo narzucać sposób zagospodarowania terenów innej gminy (również gminy sąsiedniej w Polsce), a tym bardziej w Niemczech. Z drugiej jednak strony istnieje pilna konieczność wzajemnego udzielania informacji, komunikacji, koordynacji, uzgodnień w zakresie zagospodarowania i planowania przestrzennego.

W dalszej kolejności prosimy, by uczniowie zastanowili się w grupie, jakie są sposoby i instrumenty aktywizowania mieszkańców lokalnych społeczności, zwłaszcza dzieci i młodzieży, przy realizacji wspólnych lokalnych zadań publicznych.

⁴⁹ Wszystkie „podwójne miasta” (miasta przedzielone granicą państwową) mają systemy połączeń komunikacji miejskiej. W przypadku Guben-Gubin w szczególności warto zapoznać się z projektem: „GUB E-BUS – wspólna mobilność transgraniczna w Euromieście Gubin-Guben” zrealizowanym w 2019 r.; zob.: <https://zielonagora.naszemiasto.pl/gubengubin-bezgranicznie-polaczone/ar/c7-7405312> [dostęp: 29.05.2022].

Literatura pozwalająca uzyskać szersze spojrzenie na problem

Zalecenie Rady Unii Europejskiej z dnia 22 maja 2018 r. w sprawie kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0604\(01\)&from=en](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0604(01)&from=en).

Fundacja TUI, *Junges Europa* 2017. *Die Jugendstudie der TUI Stiftung. Was junge Europäer über Europa denken. Eine Studie von YouGov im Auftrag der TUI Stiftung*, <https://www.tui-stiftung.de/wp-content/uploads/2017/05/Alle-Ergebnisse-der-Studie.pdf>.

Kałuski S., *Blizny historii. Geografia granic politycznych współczesnego świata*, Warszawa 2017.

Korczak J., Lisowski P., Ostapski A., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Wrocław 2020, dostęp elektroniczny: https://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/107234/PDF/Ustroj_samorzadu_terytorialnego_w_Polsce_I.pdf.

Kusiak-Winter R., *Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec – studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2011.

Słownik etymologiczny nazw geograficznych Polski, Warszawa 2003.