

# Istota współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na gruncie prawa krajowego i międzynarodowego

## Abstrakt

Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w formach zrzeszeń krajowych i międzynarodowych służy wymianie doświadczeń oraz implementacji dobrych praktyk oraz tworzy ich wizerunek jako kreatywnych, otwartych na rozwój.

## Słowa kluczowe

samorząd terytorialny, jednostka samorządu terytorialnego, współdziałanie, zrzeszenie, zrzeszenie międzynarodowe.

## Wstęp

Pojęciem-kluczem do podejmowania ustaleń jest pojęcie *współdziałania*. Mimo że nie jest to pojęcie obce, to jednak określenie jego celów, obszarów i form budzi wiele wątpliwości. Nie brak też rozbieżności. Ponadto szereg elementów współdziałania – w szczególności w znaczeniu prawnym – nie jest rozwiązanych.

Istota współdziałania, oceniając ją z teoretycznego punktu widzenia, nie uległa zasadniczej zmianie. Trzeba jednak stwierdzić, że w praktyce (zarówno dawnej, jak i aktualnej) charakter tej instytucji nie rysuje się dostatecznie jasno, że zamazywane są kryteria rozdziału między współpracą a współdziałaniem. Na instytucję współdziałania można spojrzeć z różnych punktów widzenia: ekonomicznego, prakseologicznego lub prawnego. Przykładowo, z punktu widzenia ekonomicznego chodzi tu o uzyskanie efektów gospodarczych poprzez współdziałanie różnych podmiotów<sup>1</sup>. Z kolei w ujęciu prakseologicznym współdziałanie oznacza racjonalizację działań. Należy jednakże zaznaczyć, iż pojęcie to zostało wprowadzone, by odróżnić kooperację w sensie pozytywnym (współdziałanie) oraz kooperację negatywną (walkę), dla których wyróżnikiem jest zgodność bądź niezgodność celów podmiotów kooperujących<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Chodzi tu przede wszystkim o podejmowanie działań wzajemnie zgodnych i uzupełniających się oraz mających pozytywne znaczenie z punktu widzenia ich wpływu na realizację celów przedsiębiorstwa – zob. B. Kaczmarek, *Współdziałanie przedsiębiorstw w gospodarce rynkowej*, Łódź 2000, s. 22. Mianem współdziałania określa się też formę powiązań występujących między przedsiębiorstwami, służącą do koordynacji ich działalności gospodarczej, która prowadzi do realizacji złożonych celów produkcyjnych, dystrybucyjnych, rozwojowych itp. – zob. A. Sosnowska, *Współdziałanie jednostek gospodarczych w przemyśle*, Warszawa 1987, s. 17.

<sup>2</sup> Zdaniem T. Kotarbińskiego współdziałanie oznacza sytuację, w której dwa podmioty znajdują się w stosunku do siebie w takim układzie, że co najmniej jeden z nich przeszkadza lub pomaga drugiemu – T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław 1973, s. 93.

Wskazać należy także na próby określenia współdziałania w znaczeniu ogólnym i ekonomiczno-organizacyjnym. W znaczeniu ogólnym oznacza „przyczynianie się do czegoś”, „współpracę z kims”. Natomiast w znaczeniu organizacyjno-ekonomicznym dotyczy różnego rodzaju związków tworzonych między jednostkami lub grupami społecznymi, które dążą w tym samym czasie do realizacji wspólnego celu lub wzajemnie umożliwiają sobie osiągnięcie celów rozbieżnych<sup>3</sup>.

Podobnie przedstawia się problem definiowania współdziałania w nauce prawa administracyjnego. Pojęcie to łączy się z działaniem zmierzającym do realizacji celów tożsamyh lub zgodnych<sup>4</sup>. Jednocześnie zwraca się uwagę, iż „współdziałanie” jest więzią łączącą podmioty niezależne<sup>5</sup>. Przy czym istotne i charakterystyczne dla pojęcia współdziałania jest uzupełnienie, że zakłada ono dobrowolność jego istnienia oraz równą sytuację prawną podmiotów współdziałających, jak i równocześnie to, że nie ma tu stosunku nadrzędności i podległości organizacyjnej. Warto przy tym dodać, iż istnienie takiego stosunku prowadziło do zmiany natury współdziałania i przekształcenia go w nadzór lub inne formy nadrzędności<sup>6</sup>.

Obok pojęcia współdziałania występuje równoległe pojęcie współpracy. Związek występowania ich w praktyce jest dosyć bliski, stąd pojawiają się i trudności w pojęciowym, wyraźnym ich rozdzieleniu. Tymczasem teoretycznie rzecz biorąc, te dwie pary pojęć wyrastają z różnych płaszczyzn stosunków prawnych i wobec tego wyrażają je normy prawne o różnej treści. Jakkolwiek problem współdziałania i współpracy odgrywał w całokształcie problemów administracji istotną rolę, czego dowodem jest zainteresowanie nauki tymi zagadnieniami, to jednak nie jest to zresztą równoznaczne z ich bezspornością. Zdania w tym zakresie były podzielone, większość jednak teoretyków stoi na stanowisku konieczności wyraźnego rozróżnienia tych pojęć. Tak np. współpracę postrzega się jako element szerszego pojęcia, jakim jest współdziałanie. Upraszczając znacznie problem, można by powiedzieć, że współpraca jest jedną z form współdziałania, w której wspólne wykonywanie czynności i działań przez określone podmioty ma prowadzić do osiągnięcia zamierzonego celu, z którym podmioty te się identyfikują.

Należy przy tym zaznaczyć, że przy badaniu instytucji współdziałania w aspekcie prawnym, następuje zacieranie granic między tą instytucją a pojęciem współpracy, co nie zawsze ułatwia wybór elementów konstrukcyjnych szukanego pojęcia, tym bardziej,

<sup>3</sup> B. Kaczmarek, *op. cit.*, s. 5.

<sup>4</sup> Zob. B. Jaworska-Dębska, *Współdziałanie organów samorządu terytorialnego przy wydawaniu decyzji administracyjnych*, [w:] A. Jamróz (red.), *Prawo. Administracja. Obywatele*, Białystok 1997, s. 111.

<sup>5</sup> Zob. R. Michalska-Badziak, *Podmioty administrujące*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000, s. 204. Należy też zwrócić uwagę, iż przepisy prawa materialnego w wielu przypadkach przewidują obowiązek współdziałania dwóch lub więcej organów administracji publicznej w procesie wydawania decyzji. W literaturze zwraca się uwagę na to, że przyczyną ustanowienia obowiązku takiego współdziałania jest „przecinanie się zakresów działania dwóch lub kilku podmiotów (pionów organizacyjnych)”, mające na celu włączenie większej liczby organów do decydowania o rozwiązaniu konkretnego zagadnienia – zob. S. Biernat, *Działania wspólne w administracji państwowej*, Ossolineum 1979, s. 38 i 83. Zob. też J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. VI, Warszawa 2004, s. 483.

<sup>6</sup> Zob. Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 190.

jeżeli stan prawny nie spełnia należycie stawianych mu wymagań. Nadal bowiem pod pojęciem współdziałania trzeba będzie rozumieć różne treści, a to samo już zmusza do szukania kryteriów ściślejszych i do ustalenia dalszych „wewnętrznych” różnic między nim a pojęciem współpracy. Wiąże się to z potrzebą ujednoczenia terminologii stosowanej zarówno w nauce, jak i przede wszystkim w aktach prawnych.

Pojęcie współdziałania nie było i nie jest nadal definiowane wprost w aktach prawnych. Występuje natomiast coraz częściej w przepisach prawnych, ale na ogół nie samodzielnie, lecz w powiązaniu z jakimś określeniem, mniej lub bardziej ogólnym, jak np. nakaz współdziałania władz publicznych, sformułowany w preambule Konstytucji RP z 1997 r., obowiązek współdziałania państwa z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi dla dobra człowieka i dobra wspólnego (art. 25 ust. 3 Konstytucji RP), współdziałanie między jednostkami samorządu terytorialnego przy realizacji zadań publicznych (art. 10 ust. 1 u.s.g.)<sup>7</sup>, obowiązek współdziałania organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego z Kościołem Katolickim i innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi (art. 1 ust. 3 u.w.t.p.a.)<sup>8</sup>.

Z punktu widzenia prawa za obszar współdziałania należy uznać materię określoną w przepisach, które wyznaczając wprost określony cel częściowy (np. współdziałanie w realizacji zadań publicznych), nakładają obowiązek jego osiągnięcia ogólnie na władze publiczne<sup>9</sup>. Należy jednocześnie zaznaczyć, iż o współdziałaniu może być mowa jedynie wówczas, gdy sprecyzowane zostaną wspólne cele działania wielu podmiotów (wspólnota celów podmiotów współdziałających). Współdziałanie dotyczy zarówno relacji między organami należącymi do różnych władz, jak i relacji między tymi władzami a strukturami społeczeństwa obywatelskiego, a więc z podmiotami niepublicznymi<sup>10</sup>.

Najogólniej można by przyjąć, że istota współdziałania wyraża się w wielopodmiotowym działaniu i wzajemnej pomocy w realizacji wspólnych celów. Natomiast współpraca jako forma dobrowolnego współdziałania oznacza wspólną pracę, skoordynowane wykonywanie zadań częściowych, które wynikają z podziału pracy<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1875). Zob. też w kwestii określenia gminy oraz powiatu jako form samorządu terytorialnego: J. Jeżewski, *Komentarz do art. 164*, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998, s. 257.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2017 r., poz. 1875).

<sup>9</sup> Por. W. Brzozowski, *Współdziałanie władz publicznych*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 2, s. 11.

<sup>10</sup> Zob. S. Nitecki, *Udział podmiotów niepublicznych w realizacji zadań pomocy społecznej*, „Roczniki Administracji i Prawa. Teoria i Praktyka” 2012, Rok XII, s. 109 i n. oraz S. Nitecki, *Umowa jako forma współdziałania organu administracji z adresatem jej działania na przykładzie pomocy społecznej*, [w:] B.M. Ćwiertniak (red.), *Aktualne zagadnienia prawa pracy i polityki socjalnej*, t. 1, Sosnowiec 2012.

<sup>11</sup> Por. E. Bogacz-Wojtanowska, *Zdolności organizacyjne a współdziałanie organizacji pozarządowych*, Kraków 2013 s. 32 i n.

## 1. Istota współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na gruncie prawa krajowego

W strukturach samorządowych szczególnego znaczenia nabiera współdziałanie w formach prawa publicznego (administracyjnego) oraz prywatnego (cywilnego). Stosowanie form prawa publicznego w świetle ustaw samorządowych jest niezbędne, gdy współdziałanie odbywa się w sposób przewidziany w rozdziale 7 ustawy o samorządzie gminnym, tj., gdy tworzy się związki i porozumienia gminne, czy w rozdziale 9, gdy przewidziano tworzenie stowarzyszenia gmin na podstawie prawa o stowarzyszeniach<sup>12</sup>. Artykuł 8 ust. 2 i ust. 2a ustawy o samorządzie gminnym traktuje o porozumieniach gminy z organami administracji rządowej oraz jednostkami samorządu terytorialnego. Natomiast z art. 9 ust. 1 cyt. ustawy wynika, iż formą współdziałania przy wykonywaniu zadań mogą też być umowy. Dotyczą one sfery prawa prywatnego<sup>13</sup>.

Również w świetle przepisów ustawy o samorządzie powiatowym<sup>14</sup> (rozdział 7) możliwe jest współdziałanie w formie związków powiatów i związków powiatowo-gminnych oraz stowarzyszeń i porozumień powiatów. Owo współdziałanie dotyczy wykonywania zadań publicznych. Ponadto powiat może zawierać porozumienia z organami administracji rządowej oraz jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego, a także z województwem, na którego obszarze znajduje się terytorium powiatu (art. 5 ust. 1 i 2). Inną formą współdziałania przy wykonywaniu zadań mogą też być umowy, które zawiera powiat z innymi podmiotami (art. 6 ust. 1 u.s.p.).

Z kolei w trybie art. 8 ust. 3 w zw. z art. 8 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa<sup>15</sup> do porozumień zawartych przez samorządowe województwo z innymi województwami oraz jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa należy odpowiednio stosować przepisy zawarte w u.s.g. Natomiast art. 8b cyt. ustawy stanowi o stowarzyszeniach województw. Współdziałanie przy wykonywaniu zadań publicznych może się odbywać także w formach prawa prywatnego. Wynika to z treści art. 8 ust. 1 u.s.w., który stanowi o możliwości zawierania przez województwo umów z innymi podmiotami. Na tym szczeblu samorządu pojawia się też inna forma współdziałania – współpraca zagraniczna, zwłaszcza ze społecznościami regionów innych państw (art. 75-77 u.s.w.).

Współdziałaniem w strukturach samorządowych jest też udzielanie wzajemnej pomocy, w tym finansowej przez gminy, związki międzygminne oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego (art. 10 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym), a także przez powiaty, związki i stowarzyszenia powiatów (art. 7a ustawy o samorządzie powiatowym). Dotyczy to również udzielania wzajemnej pomocy przez województwa

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2015 r. poz. 1393 z późn. zm.).

<sup>13</sup> Zob. też w kwestii wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej w drodze umowy – T. Kowowski, *Prywatyzacja zarządzania majątkiem publicznym, prywatyzacja majątkowa, prywatyzacja zadań publicznych i prywatyzacja wykonania zadań publicznych*, [w:] J. Blicharz (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012, s. 55 i n.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1868).

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 486 z późn. zm.).

bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego (art. 8a ustawy o samorządzie województwa). Owo udzielanie pomocy może mieć też charakter finansowy.

Współdziałanie w formach prawa publicznego może się odbywać w inny sposób, niż przewidują ustawy samorządowe (np. złożenie wyjaśnień lub zeznań osoby w toczącym się postępowaniu przed organami samorządu jednej gminy przez organy innej gminy będzie swoistą formą współdziałania uregulowaną przez art. 52 k.p.a.<sup>16</sup>).

Należy jednocześnie zaznaczyć, iż formą współdziałania w samorządzie terytorialnym jest związek metropolitalny wprowadzony ustawą z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim<sup>17</sup>. Artykuł 14 ust. 1 pkt 2 stanowi o możliwości zawierania przez ten podmiot porozumień z jednostkami samorządu terytorialnego, a także związkami jednostek samorządu terytorialnego, jak również z organami administracji rządowej w procesie wykonywania zadań publicznych. Ponadto związek metropolitalny może tworzyć stowarzyszenia z jednostkami samorządu terytorialnego (art. 15 ust. 1).

Trzeba też wspomnieć, iż nowe, publicznoprawne formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego zakłada prezydencki projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>18</sup>. Są to m.in.: zespół współpracy terytorialnej oraz konwent delegatów samorządu lokalnego w województwie (konwent wojewódzki). Jednym z istotnych argumentów przemawiających za takim rozwiązaniem było dążenie do zapewnienia wspólnych działań mających na celu rozwój lokalny lub regionalny w zakresie działania

---

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257). Szerzej na temat tzw. pomocy prawnej – zob. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Warszawa 2004, s. 314.

<sup>17</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 730. W trybie art. 1 ust. 2 ustawy związek metropolitalny jest zrzeczeniem gmin województwa śląskiego, charakteryzujących się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, położonych na obszarze spójnym pod względem przestrzennym, który zamieszkuje co najmniej 2 000 000 mieszkańców. Z kolei w prawie francuskim metropolie to zakłady publiczne współdziałania międzygminnego grupujące kilka gmin, tworzone w celu poprawy konkurencyjności obszaru i wzmocnienia jego spójności terytorialnej. Metropolie służyc mają budowaniu wielkich struktur przestrzenno-funkcjonalnych jako ośrodków wzrostu – zob.: L. Zacharko, *Nowe formy współdziałania międzygminnego w modelu francuskim (la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales)*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 154.

<sup>18</sup> W dniu 30 sierpnia 2013 r. do Sejmu wpłynął prezydencki projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw (druk 1699). Projekt ustawy został skierowany do sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, która w celu jego rozpatrzenia powołała w dniu 10 lipca 2014 r. podkomisję nadzwyczajną – do tego czasu odbyło się wyłącznie wysłuchanie publiczne z udziałem zainteresowanych środowisk. Jej dwa pierwsze posiedzenia odbyły się w lipcu 2014 r., po czym nastąpiła wielomiesięczna przerwa w pracach. Sprawy nabrały przyspieszenia od lutego 2015 r. – od tego czasu odbyło się 10 posiedzeń, podczas których dokonano istotnych zmian w procedowanym projekcie oraz przyjęto sprawozdanie końcowe. Stało się ono podstawą do przyjęcia przez sejmową Komisję Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w dniu 4 sierpnia 2015 r. sprawozdania o przedstawionym przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekcie ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw (druk 3796) zawierającego wniosek o uchwalenie przez Sejm przedmiotowej ustawy, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/62B1AD6E02AC3441C1257E9D00270C0E/%24File/3796.pdf> [dostęp 02.02.2018].

jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności w sprawach: ochrony zdrowia, pomocy społecznej, oświaty, transportu zbiorowego i dróg publicznych, bezpieczeństwa i porządku publicznego, usuwania odpadów i ochrony środowiska<sup>19</sup>. Chociaż można projektodawcy zarzucić, że niektóre przepisy art. 7<sup>20</sup>, są dość chaotycznie skonstruowane i zawierają wiele ogólnikowych postanowień, to jednak oczywistym jest, że w sumie przesądzają ostatecznie o tym, że mechanizm współdziałania jednostek samorządu terytorialnego zdaje się koniecznym dla rozwoju lokalnego i regionalnego w różnych dziedzinach i wobec podejmowania różnych, na różnych płaszczyznach programów rozwoju. I w tym tkwi jego podstawowe znaczenie.

## 2. Istota współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na gruncie prawa międzynarodowego

To, w jaki sposób interpretuje się (wąsko czy szeroko) istotę współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na gruncie prawa międzynarodowego, zależy od zakresu i liczby uczestników stosunków międzynarodowych, stanowiących efekt procesów globalizacyjnych w obrębie gospodarki oraz intensyfikacji integracji politycznej. W dyskusjach naukowych wśród przyczyn wzrostu zainteresowania samorządów współdziałaniem z partnerami zagranicznymi wymienia się integrację strukturalną i integrację funkcjonalną. Pierwsza z nich stanowi reakcję samorządów na pojawienie się struktur ponadnarodowych, natomiast druga wyraża się w chęci zaspokajania przez samorządy własnych potrzeb w ramach współpracy zagranicznej<sup>21</sup>. Niewątpliwie jednym z istotnych celów rozwijania relacji międzynarodowych jest sprawne zarządzanie jednostką samorządową poprzez wymianę doświadczeń, jak i pozyskiwanie środków finansowych, technicznych czy personalnych, co sprzyja polepszeniu jakości świadczonych usług publicznych na rzecz społeczeństwa w jego lokalnym (gminnym oraz powiatowym), a także regionalnym (wojewódzkim) wymiarze<sup>22</sup>. Cel ten koncentruje się na trzech priorytetach: współpracy transgranicznej, współpracy transnarodowej, współpracy międzyregionalnej.

Wśród źródeł prawa międzynarodowego normujących problematykę współdziałania jednostek samorządu terytorialnego z samorządem innych państw wskazać należy w szczególności Europejską Konwencję Ramową o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi (tzw. Konwencję Ramową lub Madrycką),

<sup>19</sup> Zob. art. 2 projektu ustawy.

<sup>20</sup> Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 2 projektu ustawy zadaniem Zespołu może być także „koordynowanie realizacji określonych zadań publicznych przez swoich członków”. Z kolei w trybie art. 7. ust. 1. cyt. projektu – wykonywanie zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 2, wymaga uprzedniego przyjęcia programu dotyczącego sposobu zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców zamieszkujących na obszarze zespołu. W projekcie nie określono jednak sankcji związanych z nieprzestrzeganiem tych zapisów oraz nie rozstrzygnięto charakteru, jaki ma mieć przedmiotowy program.

<sup>21</sup> Ł. Buczkowski, L.J. Żukowski, *Formy współpracy międzynarodowej lokalnych jednostek samorządu terytorialnego*, <http://www.wspia.eu/file/18697/05-Buczkowski+Żukowski.pdf> [02.02.2018].

<sup>22</sup> Szerzej: M. Karpiuk, *Członkostwo jednostki samorządu terytorialnego w europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej*, [w:] M. Ganczar, I. Wieczorek (red.), *Wybrane aspekty współpracy transgranicznej polskich samorządów w kontekście przemian prawa Unii Europejskiej*, Łódź 2016, s. 53.

sporządzoną w Madrycie 21 maja 1980<sup>23</sup> oraz Europejską Kartę Samorządu Lokalnego, sporządzoną 15 października 1985 r. w Strasburgu<sup>24</sup>.

W preambule konwencji stwierdza się, że „celem Rady Europy jest stworzenie ściślejszych powiązań między jej członkami oraz wspieranie współpracy między nimi”. Realizacja tego celu jest możliwa do osiągnięcia w szczególności „przez zawieranie porozumień w dziedzinie administracji”. Podkreśla się też znaczenie, jakie przy dążeniu do tego celu może mieć współpraca organów obszarów przygranicznych w takich dziedzinach jak: rozwój regionów, miast i wsi, ochrona środowiska, poprawa infrastruktury publicznej oraz usług dla ludności, a także wzajemna pomoc w razie nieszczęść i katastrof. Współdziałanie to ma się przyczynić do umocnienia poczucia wspólnoty, które jednoczy narody Europy. W myśl Konwencji (art. 2 ust. 1) za współpracę transgraniczną uważa się „każde wspólnie podjęte działanie mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby umawiających się stron, jak również zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji takich zamierzeń”<sup>25</sup>. Dodajmy, iż współpraca transgraniczna jest specyficznym rodzajem współpracy międzynarodowej charakteryzującej się współdziałaniem na poziomie lokalnym lub regionalnym. Stanowi istotny element europejskiej polityki rozwoju regionów<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 287. Europejska Konwencja Ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi (tzw. Konwencja Ramowa lub Madrycka) została przyjęta przez radę Europy w Madrycie 21 maja 1980 r. Podpisało ją jak dotychczas 40 państw. Polska podpisała ją 19 stycznia 1993 r., ratyfikowała ją 19 marca 1993 r. W Polsce weszła w życie w dniu 20 czerwca 1993 r. W załączniku do Konwencji znajdują się wzory i zarysy porozumień, statutów i umów – mających ułatwić współpracę między wspólnotami i władzami terytorialnymi. Uzupełnienie Konwencji Madryckiej stanowią: Protokół Dodatkowy (ETS nr 159), przyjęty w Strasburgu 5 maja 1998 r.; Protokół nr 2 w sprawie współpracy międzyterytorialnej (ETS nr 169) oraz Protokół nr 3 w sprawie ugrupowań współpracy euroregionalnej (ETS nr 206).

<sup>24</sup> Dz. U. z 1994, Nr 124, poz. 607. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r., weszła w życie 1 września 1988 r. Polska przystąpiła do niej 19 lutego 1993 r., a ratyfikowała ją 22 listopada 1993 r. Weszła ona natomiast w życie 1 marca 1994 r.

<sup>25</sup> W doktrynie wskazuje się, iż „współpraca transgraniczna” z Konwencji Madryckiej oraz „współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw” z art. 172 ust. 2 Konstytucji to pojęcia zbliżone, ale nie tożsame. Tak np. określenie użyte w art. 2 konwencji odnosi się do „sąsiedzkich kontaktów, zakładających występowanie bliżej niesprecyzowanej bliskości granicy państwowej i związanej z nią wspólnoty interesów. Natomiast zapisana w konstytucji „współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw” jest pojęciem szerszym, obejmującym wszelkie przypadki współpracy, niezależnie od geograficznego usytuowania kooperujących jednostek, a więc również i tych pochodzących z głębi kraju – zob.: R. Kusiak-Winter, *Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2011, s. 26.

<sup>26</sup> M. Lechwar, *Instytucjonalne podstawy europejskiej współpracy transgranicznej*, [http://www.univ.rzeszow.pl/nauka/konferencje/rl\\_most/02-Lechwar.pdf](http://www.univ.rzeszow.pl/nauka/konferencje/rl_most/02-Lechwar.pdf) [dostęp 20.10.2017]. Szczególnie istotną dla kształtowania współpracy transgranicznej była umowa ustanawiająca Beneluks w 1948 r., stanowiąca pierwszą próbą zniesienia podziałów między granicami państwowymi. W 1958 r. utworzono Euregio, obejmujący holenderski obszar Enschede i niemiecki obszar Gronau. Wkrótce potem – wówczas jeszcze poza Wspólnotą Europejską – powstały rozmaite inicjatywy w Skandynawii, w regionach Oresund, Północnym Kalotte i Kvarken, które obejmują obszary należące do Danii, Finlandii, Norwegii i Szwecji. W latach 1975-1985 utworzono szereg roboczych związków między regionami różnych państw (np. roboczy związek Jury i roboczy związek Pirenejów), które miały jednak ograniczony zakres działania. Znaczący wzrost regionalnej

W kontekście postanowień Konwencji należy zwrócić uwagę przede wszystkim na trzy zagadnienia. Pierwsze z nich dotyczy zakresu i formy współpracy transgranicznej regionów. Stosując to kryterium, można wyróżnić cztery rodzaje regionów, a mianowicie rejony transgraniczne, których obszar przekracza jedną lub więcej granic państwa oraz przygraniczne, gdzie jedna z granic jest granicą państwową, a także wewnętrzne, które mają związek z regionami położonymi w obrębie danego państwa, jak również regiony nadmorskie, które mogą być zarówno regionami transgranicznymi, jak i przygranicznymi<sup>27</sup>. Drugie dotyczy określenia „wspólnoty i władze terytorialne”, które ma bardzo szeroki charakter, gdyż obejmuje swoim zakresem jednostki, urzędy i organy realizujące zadania lokalne i regionalne oraz uważane za takie przez prawo wewnętrzne każdego państwa. Natomiast trzecie wskazuje, iż prawo wewnętrzne ma pierwszeństwo w stosunku do umów zawieranych przez współpracujących partnerów<sup>28</sup>. Wynika to z treści art. 1 Konwencji, zgodnie z którym strony zobowiązują się: „[...] ułatwiać i wspierać współpracę transgraniczną wspólnot i władz terytorialnych podlegających jej właściwości ze wspólnotami i władzami terytorialnymi podlegającymi właściwości innej Umawiającej się Strony”.

Stosownie do postanowień Konwencji współpraca transgraniczna powinna się opierać na wypracowanych przez Radę Europy wzorach dwustronnych i wielostronnych porozumień międzypaństwowych dotyczących m.in.: wspierania współpracy transgranicznej oraz regionalnych i lokalnych uzgodnień transgranicznych, umownej współpracy transgranicznej między władzami lokalnymi, a także organach współpracy transgranicznej władz lokalnych<sup>29</sup>. Porozumienia te mają ułatwiać współpracę między jednostkami terytorialnymi<sup>30</sup>.

---

współpracy transgranicznej i tworzenie euroregionów nastąpił od 1990 r. Spośród czynników, które przyczyniły się do tego procesu, należy wymienić m.in.: coraz większą decentralizację i regionalizację państw europejskich oraz częstsze podejmowanie współpracy transgranicznej, a także roli regionów w systemie rządów instytucji europejskich, jak również uruchomienie wspólnotowych inicjatyw w zakresie współpracy transgranicznej, takich jak Interreg – zob.: Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego Dnia 17 stycznia 2007 r. w sprawie euroregionów (2007/C 256/23), Dz. Urz. U.E. C 256/131, 27.10.2007.

<sup>27</sup> Zob. J. Wojnicki, *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Pułtusk 2003, s. 115.

<sup>28</sup> B. Nitschke-Szram, *Międzynarodowa współpraca samorządów*, „Opinie i Ekspertyzy” OE-261, Warszawa 2017, s. 3.

<sup>29</sup> Zob. szerzej: H. Szczechowicz, *Istota i znaczenie międzynarodowej współpracy jednostek samorządu terytorialnego*, [http://wyd.edu.pl/images/Zeszyty\\_naukowe/IX.HannaSzczechowicz.pdf](http://wyd.edu.pl/images/Zeszyty_naukowe/IX.HannaSzczechowicz.pdf) [dostęp 02.02.2018], s. 267 oraz Ł. Buczkowski, L.J. Żukowski, *op. cit.*, s. 27. W załączniku do Konwencji znajdują się wzory i zarysy porozumień, statutów i umów – mających ułatwić współpracę między wspólnotami i władzami terytorialnymi. Uzupełnienie Konwencji Madryckiej stanowią: Protokół Dodatkowy (ETS nr 159), przyjęty w Strasburgu 5 maja 1998 r.; Protokół nr 2 w sprawie współpracy międzyterytorialnej (ETS nr 169) oraz Protokół nr 3 w sprawie ugrupowań współpracy euroregionalnej (ETS nr 206) – zob. też: H. Dumala, *Transnarodowe sieci terytorialne w Europie*, Lublin 2012, s. 120. Zwraca się też uwagę, iż proponowane modele prawne współpracy to: porozumienia międzypaństwowe; porozumienia na szczeblu lokalnym i regionalnym typu *gentlemen's agreements*; umowy na szczeblu regionalnym i lokalnym zawierające prywatno- lub publicznoprawne zobowiązania prawnie wiążące – zob.: W. Jastrzębska, *Rola euroregionów i współpracy transgranicznej w procesie integracji europejskiej*, [w:] M.G. Woźniak (red.), *Spójność ekonomiczna a modernizacja regionów transgranicznych*, Rzeszów 2008, s. 99.

<sup>30</sup> W załączniku do Konwencji znajdują się wzory i zarysy porozumień, statutów i umów – mających ułatwić współpracę między wspólnotami i władzami terytorialnymi. Uzupełnienie Konwencji Madryckiej



Innym dokumentem, w treści którego możemy odnaleźć elementy dotyczące współdziałania jednostek samorządowych w ramach zrzeszeń, jest Europejska Karta Samorządu Lokalnego. Zgodnie z postanowieniami EKSL, społeczności lokalne w ramach wykonywania swoich kompetencji mają prawo do współpracy z innymi społecznościami lokalnymi oraz zrzeszania się z nimi w celu wykonywania zadań stanowiących przedmiot ich wspólnego zainteresowania. Jednocześnie Karta nakłada na każde państwo, które ją przyjęło, obowiązek uznania prawa do przystępowania przez wspólnoty lokalne do stowarzyszeń służących rozwijaniu i ochronie ich wspólnych interesów oraz do międzynarodowych stowarzyszeń społeczności lokalnych<sup>31</sup>.

Regulacją odnoszącą się do zasad współpracy przygranicznej jednostek terytorialnych w zakresie infrastruktury społecznej, gospodarczej i kulturalnej regionów jest też Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych, która, choć nie jest aktem prawa międzynarodowego<sup>32</sup>, to jednak determinuje kluczowe zagadnienia dotyczące współpracy transgranicznej. W myśl postanowień Karty współpraca ta nie powinna ograniczać się do sfery ekonomii i infrastruktury, ale winna rozciągać się na sferę kulturalną i społeczną, w celu osiągnięcia harmonijnego rozwoju zainteresowanych regionów<sup>33</sup>.

Na uprawnienia władz regionalnych do nawiązywania współpracy zagranicznej wskazuje również Europejska Karta Samorządu Regionalnego<sup>34</sup>. Według zapisów Karty region to podmiot samorządowy prowadzący własną politykę i współpracę międzynarodową. Zgodnie z zaleceniami Karty, zakres samorządności regionalnej powinien być określony tylko przez konstytucję, statuty regionów lub przepisy prawa wewnętrznego lub międzynarodowego (art. 2). Przepisy Karty wskazują też na podejmowanie przez regiony współpracy międzyregionalnej lub transgranicznej zgodnie z procedurami nałożonymi przez prawo wewnętrzne i zobowiązaniami międzynarodowymi państwa (art. 8). Natomiast art. 10 Karty wskazuje na prawo do partycypacji regionu w sprawach europejskich i międzynarodowych poprzez prawo do reprezentacji w instytucjach

---

stanowią: Protokół Dodatkowy (ETS nr 159), przyjęty w Strasburgu 5 maja 1998 r.; Protokół nr 2 w sprawie współpracy międzyterytorialnej (ETS nr 169) oraz Protokół nr 3 w sprawie ugrupowań współpracy euroregionalnej (ETS nr 206) – H. Dumala, *Transnarodowe sieci terytorialne w Europie*, Lublin 2012, s. 120.

<sup>31</sup> Szerzej: H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011, s. 439.

<sup>32</sup> W roku 1981 w dniu 20 listopada Rada Europy uchwaliła Europejską Kartę Regionów Przygranicznych 18, która 1 grudnia 1995 r. zmieniła swoją nazwę na Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych – zob. J. Korczak, *Ewolucja form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na forum międzynarodowym*, [w:] J. Sługocki (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, Bydgoszcz 2009, s. 3.

<sup>33</sup> J. Sługocki, *Koncepcja regionu i zadań samorządu województwa w Polsce na tle europejskim*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, LXIII, z. 4, s. 11.

<sup>34</sup> Europejska Karta Samorządu Regionalnego została przyjęta na IV Sesji Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych, która odbywała się w dniach 3-5 czerwca 1997 r. w Strasburgu. Karta nie została ratyfikowana przez Polskę, zatem nie może być stosowana bezpośrednio przez polskie jednostki samorządu terytorialnego, ale może stanowić punkt odniesienia dla realizowanych i projektowanych w przyszłości porozumień i innych form współpracy między polskimi i jednostkami samorządu innych państw, w tym także transgranicznej – zob. w tej sprawie: J. Korczak, *op. cit.*, s. 3.

europijskich i uczestnictwo w negocjacjach dotyczących polityki międzynarodowej w sprawach fundamentalnych dla regionów<sup>35</sup>.

Jeden z celów unijnej polityki spójności stanowi Europejska Współpraca Terytorialna, nakierowana na wspieranie i realizację projektów o charakterze międzynarodowym na terenie UE, przyczyniających się do rozwoju gospodarczego obszarów objętych pomocą oraz służących integracji i współpracy ponad granicami<sup>36</sup>. Adresatem polityki spójności są wszystkie regiony i miasta w Unii Europejskiej, a jej celem jest wspieranie zatrudnienia, konkurencyjności przedsiębiorstw, wzrostu gospodarczego i zrównoważonego rozwoju, a także podniesienie jakości życia obywateli<sup>37</sup>. Zasadniczym narzędziem współpracy i spójności terytorialnej jest europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej<sup>38</sup>. EUWT (European Grouping of Territorial Cooperation – EGTC) jest instrumentem prawnym pozwalającym na tworzenie sformalizowanych grup współpracy przez podmioty, przede wszystkim o charakterze publicznym, z różnych państw członkowskich UE. Zostało utworzone Rozporządzeniem (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej z dnia 5 lipca 2006 r.<sup>39</sup>, a znowelizowane w 2013 r.<sup>40</sup>

Celem EUWT jest wspieranie w szczególności współpracy transgranicznej, transnarodowej lub międzyregionalnej między jego członkami. Zgodnie ze zmienionymi przepisami rozporządzenia nr 1302/2013 w ugrupowaniach mogą uczestniczyć oprócz państw członkowskich, władz regionalnych i lokalnych, także przedsiębiorstwa publiczne lub przedsiębiorstwa, którym powierzono wykonywanie usług w interesie ogólnym. Dodatkowo wprowadzono zmianę polegającą na dodaniu, w art. 3 ust. 1 lit. a) udziału w EUWT również władz na szczeblu krajowym.

Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT) jest osobą prawną powołaną do ułatwiania i upowszechniania współpracy terytorialnej oraz wzmacnianiu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unii. Kwestie EUWT w prawie polskim reguluje ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej. Oprócz prawa unijnego i krajowego ustawodawstwa, ugrupowanie działa w oparciu o konwencję (nie chodzi tu o umowę międzynarodową w rozumieniu prawa traktatów czy polskiej ustawy o umowach międzynarodowych) zawartą jednogłośnie przez jego członków oraz wypracowany na jej podstawie statut<sup>41</sup>. Członkami EUWT są:

<sup>35</sup> H. Szczechowicz, *op. cit.*, s. 271.

<sup>36</sup> Ł. Buczkowski, L.J. Żukowski, *op. cit.*, s. 33.

<sup>37</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/basic/basic\\_2014\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2014_pl.pdf) [dostęp 02.02.2018].

<sup>38</sup> EUWT – podmiot utworzony i działający na podstawie rozporządzenia 1082/2006 z późn. zm. oraz mających zastosowanie przepisów krajowych; instrument współpracy na szczeblu wspólnotowym umożliwiający współdziałającym ugrupowaniom wdrażanie projektów współpracy terytorialnej współfinansowanych przez UE lub realizowanie działań w zakresie współpracy terytorialnej z inicjatywy państw członkowskich.

<sup>39</sup> Dz. Urz. U.E. L 210/19 z 31.07.2006 s. 19.

<sup>40</sup> Dnia 17 grudnia 2013 r. przyjęto rozporządzenia (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1302/2013 zmieniające rozporządzenie 1082/2006 o EUWT (Dz. Urz. U.E. L 347/303 z 20.12.2013).

<sup>41</sup> Zob. M. Ofiarska, *Współpraca gospodarcza i finansowa jednostek samorządu terytorialnego z organami lokalnymi państw sąsiednich*, [w:] C. Kosikowski, J.M. Salachna (red.), *Finanse samorządowe – 580 pytań i odpowiedzi: wzory uchwał, deklaracji, decyzji, umów*, Warszawa 2012, s. 231.

państwa członkowskie, władze regionalne, władze lokalne oraz podmioty prawa publicznego w rozumieniu art. 1 ust. 9 akapit drugi dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usług<sup>42</sup>. Warto podkreślić, że współpracujące podmioty mogą jedynie podejmować działania należące do zadań i kompetencji wyznaczonych im przez prawo krajowe. Z zakresu działalności EUWT zostały wyłączone zadania polegające na ochronie ogólnych interesów państwa lub ochronie ogólnych interesów innych organów publicznych, takich jak uprawnienia policyjne i regulacyjne, wymiar sprawiedliwości i polityka zagraniczna<sup>43</sup>. Zwrócić należy jeszcze uwagę, iż możliwość tworzenia zrzeszeń jednostek samorządu terytorialnego w formie EUWT z jednej strony stymuluje procesy decentralizacyjne, z drugiej – sprzyja rozwojowi idei europejskiej przestrzeni administracyjnej<sup>44</sup>. Jednocześnie dzięki wymianie doświadczeń oraz pozyskiwaniu środków finansowych, technicznych czy personalnych sprzyja też zwiększeniu jakości świadczonych usług publicznych na rzecz społeczeństwa w jego lokalnym i regionalnym wymiarze<sup>45</sup>.

Zasady prowadzenia aktywności międzynarodowej jednostek samorządowych określa również ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych<sup>46</sup>. Uchwalenie tej ustawy było związane z realizacją obowiązku wynikającego z art. 10 ust. 2 EKSL, który nakazywał uznanie w każdym państwie ratyfikującym Kartę prawa społeczności lokalnych do przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń<sup>47</sup>. Prawo do zrzeszania się jednostek samorządu terytorialnego i przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze

---

<sup>42</sup> Podmioty prawa publicznego w rozumieniu art. 1 ust. 9 akapit drugi dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r., (Dz. Urz. UE L 134 z 30 kwietnia 2004 r.) to podmioty: ustanowione w szczególnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym, które nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego; posiadające osobowość prawną; finansowane w przeważającej części przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego lub inne podmioty prawa publicznego; albo takie, których zarząd podlega nadzorowi ze strony tych podmiotów; albo takie, w których ponad połowa członków organu administrującego, zarządzającego lub nadzorczego została wyznaczona przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego lub inne podmioty prawa publicznego.

<sup>43</sup> Por. art. 7 ust. 4 rozporządzenia 1082/2006.

<sup>44</sup> Zob.: J. Supernat, *Europejska przestrzeń administracyjna (zagadnienia wybrane)*, [w:] Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waliński, K. Wojtczak (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005, s. 78-86. W doktrynie zwraca się uwagę na tzw. administrowanie sieciowe (udział administracji publicznej w strukturach sieciowych) – zob.: A. Chrisidu-Budnik, *Administracja publiczna w strukturze sieciowej*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 70-73. Także: J. Supernat, *Administrowanie przez sieć*, [w:] A.M. Sosnowski (red.), *Administracja publiczna – obywatel, społeczeństwo, państwo*, Wrocław 2006, s. 129-135. Udział ten może być analizowany z dwóch płaszczyzn: pierwsza, wskazująca na rolę administracji publicznej w strukturach sieciowych; druga ukazująca administrację jako organizację poszukującą właściwych uwarunkowań dla swoich działań, determinującą wybór władz publicznych między organizacją zbudowaną pionowo a organizacją sieciową.

<sup>45</sup> Zob. M. Karpiuk, *op. cit.*, s. 53-54.

<sup>46</sup> Dz. U. z 2000 r. Nr 91, poz. 1009, z 2002 r. Nr 113, poz. 984.

<sup>47</sup> Zob. też: K. Bandarzewski, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 273.

społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw gwarantuje także art. 172 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.

Przyczyny zagranicznej współpracy jednostek samorządu terytorialnego stanowią z jednej strony odpowiedź na globalizację, która prowadzi do zróżnicowanych zmian w lokalnych społecznościach, gospodarkach, wzorcach kulturowych, lokalnej przyrodzie i w miejscowym łańdże przestrzennym, z drugiej zaś – na jej odwrotność, czyli glokalizację, która odnosi się do adaptacji globalnych produktów i usług do wymogów lokalnych. W literaturze zwraca się uwagę, iż glokalizacja jest próbą odpowiedzi społeczności lokalnych, regionalnych i państwa na międzynarodowe procesy integracyjne, jak również próbę ochrony lokalności i dostrzeżenia jej niewykorzystanych uprzednio potencjałów społecznych, politycznych, gospodarczych, kulturowych i przyrodniczych<sup>48</sup>. Można powiedzieć, iż działalność polskich jednostek samorządowych w zrzeszeniach międzynarodowych jest jednym z instrumentów kreowania harmonijnego rozwoju gospodarczego, kulturalnego i społeczno-politycznego z partnerami zagranicznymi oraz stanowi sprostanie wyzwaniom, jakie stawia przed Polską członkostwo w Unii Europejskiej i problemy globalizacji<sup>49</sup>.

Współdziałanie polskich samorządów w zrzeszeniach międzynarodowych może przyjmować formę klasycznych stowarzyszeń skupiających jedynie samorządy bądź szerszych zrzeszeń międzynarodowych łączących obok jednostek samorządowych także organizacje pozarządowe oraz prywatnych przedsiębiorców. Przykładem takiego stowarzyszenia jest Zgromadzenie Regionów Europy<sup>50</sup>. Problem różnorodności zrzeszeń międzynarodowych, oceniając go z punktu widzenia zasięgu i położenia geograficznego należących do nich członków, powoduje, że trudno jest znaleźć podstawowe kryterium, pozwalające na ich jednoznaczne przyporządkowanie. Niemniej jednak wśród reprezentantów polskich samorządów podejmujących działalność na forum międzynarodowym można wyodrębnić np.: stowarzyszenia „lokalne” (np. Związek Miast „Mały Trójkąt” Bogatynia – Zittau – Hradec nad Nysą, Związek Miast Bałtyckich); stowarzyszenia bilateralne, angażujące do współpracy dwa kraje (np. France–Pologne Pour L’Europe); stowarzyszenia typowo europejskie (np. Porozumienia Miast Sanktuariów Europy Shrinnes of Europe, Eurocities); stowarzyszenia okołoeuropejskie, obejmujące również kraje ościenne lub aspirujące do bycia członkiem Unii Europejskiej (np. Stowarzyszenie Miast Laureatów Nagrody Europy); stowarzyszenia ogólnoświatowe, zazwyczaj dość wąsko sprofilowane (np. Stowarzyszenie Miast Orędowników Pokoju)<sup>51</sup>.

<sup>48</sup> K. Kuciński, *Glokalizacja jako indygenizacja globalizacji*, „Rocznik Żyrardowski”, 2011, Tom IX, s. 17. Także w tej sprawie: A. Klimczuk, *Raport Desk Research: samorządowa i obywatelska współpraca transgraniczna w województwie podlaskim. Przegląd literatury i dokumentów strategicznych*, Białystok 2013, s. 8.

<sup>49</sup> Por. H. Dumala, *Wpływ akcesji Polski do Unii Europejskiej na „Priorytety współpracy zagranicznej województw”*, „Teki Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych” 2016, nr 11/2, s. 112-113.

<sup>50</sup> M. Oramus, *Aktywność polskich jednostek samorządu terytorialnego w zrzeszeniach międzynarodowych*, „Zarządzanie Publiczne” 2015, nr 4(34), s. 89.

<sup>51</sup> M. Furmankiewicz, *Funkcjonalno-przestrzenne sieci współpracy samorządów lokalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 1(8), s. 88-89.

Wypada również wspomnieć, że polskie samorządy lokalne w coraz większym zakresie uczestniczą w różnych typach współpracy międzynarodowej. Większość z nich jest członkiem Nowej Hanzy (Nowa Liga Hanzeatycka – The New Hanseatic League), nawiązującej do hanz historycznych<sup>52</sup>. Podejmują też działalność z takimi organizacjami jak: Stowarzyszenie Europejskich Miast Kultury (Association of European Cities of Culture, AECC) – Kraków, Sieć Europejskich Miast i Regionów dla Nowych Rozwiązań Transportowych POLIS (European Cities and Regions Networking for New Transport Solutions) – Białystok. Nadto niektóre z nich należą do organizacji o zasięgu światowym (np. Organizacji Miast Dziedzictwa Światowego czy Międzynarodowego Stowarzyszenia Miast Orędowników Pokoju). Są to zrzeszenia o profilu społeczno-kulturowym. Inne światowe organizacje podejmują działalność w rozwiązywaniu konkretnych problemów lokalnych (np. zagadnień komunalnych). Można tu wskazać: Stowarzyszenie Miast i Regionów dla Recyclingu (Association of Cities and Regions for Recycling, ACRR), Sieć Miast dla Rowerzystów (Cities for Cyclist Network, CCN) i Dialog Miast Globalnych (Global Cities Dialogue, GDC) – Gdańsk, czy społecznych – Międzynarodowe Stowarzyszenie Miast Edukacyjnych (International Association of Educating Cities, IAEC) – Katowice<sup>53</sup>.

Można powiedzieć, iż współdziałanie jednostek samorządowych na forum krajowym, jak i międzynarodowym prowadzi do zwiększenia i poprawy jakości świadczonych usług publicznych na rzecz społeczeństwa w jego lokalnym i regionalnym wymiarze, a także służy wymianie doświadczeń oraz implementacji dobrych praktyk oraz tworzy ich wizerunek jako kreatywnych, otwartych na rozwój.

## **The essence of cooperation of self-government units under national and international law**

### **Abstract**

The cooperation of self-government units in the form of national and international associations serves the exchange of experiences and implementation of good practices. It also creates the image of those units as being creative and open for development.

### **Key words**

territorial self-government, entity of territorial self-government, collaboration, association, international association.

**Prof. zw. dr hab. Jolanta Blicharz** – profesor zw. w Zakładzie Prawa Administracyjnego Instytutu Nauk Administracyjnych na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

---

<sup>52</sup> Zob. szerzej: M. Furmankiewicz, *op. cit.*, s. 298-301.

<sup>53</sup> M. Furmankiewicz, *op. cit.*, s. 301-302

## Literatura

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Warszawa 2004
- Biernat S., *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław 1979
- Bogacz-Wojtanowska E., *Zdolności organizacyjne a współdziałanie organizacji pozarządowych*, Kraków 2013
- Buczkowski Ł., Żukowski L.J., *Formy współpracy międzynarodowej lokalnych jednostek samorządu terytorialnego*, <http://www.wspia.eu/file/18697/05-Buczkowski+Żukowski.pdf> [dostęp 02.02.2018]
- Brzozowski W., *Współdziałanie władz publicznych*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 2
- Chmielnicki P. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010
- Chrisidu-Budnik A., *Administracja publiczna w strukturze sieciowej*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, Wrocław 2009
- Dumała H., *Transnarodowe sieci terytorialne w Europie*, Lublin 2012
- Dumała H., *Wpływ akcesji Polski do Unii Europejskiej na „Priorytety współpracy zagranicznej województw”*, „TeKa Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych” 2016, nr 11/2
- Furmankiewicz M., *Funkcjonalno-przestrzenne sieci współpracy samorządów lokalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 1(8)
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011
- Jastrzębska W., *Rola euroregionów i współpracy transgranicznej w procesie integracji europejskiej*, [w:] M.G. Woźniak (red.), *Spójność ekonomiczna a modernizacja regionów transgranicznych*, Rzeszów 2008
- Jaworska-Dębska B., *Współdziałanie organów samorządu terytorialnego przy wydawaniu decyzji administracyjnych*, [w:] A. Jamróz (red.), *Prawo. Administracja. Obywatele*, Białystok 1997
- Jeżewski J., *Komentarz do art. 164*, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998
- Kaczmarek B., *Współdziałanie przedsiębiorstw w gospodarce rynkowej*, Łódź 2000
- Karpiuk M., *Członkostwo jednostki samorządu terytorialnego w europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej*, [w:] M. Ganczar, I. Wieczorek (red.), *Wybrane aspekty współpracy transgranicznej polskich samorządów w kontekście przemian prawa Unii Europejskiej*, Łódź 2016
- Klimeczuk A., *Raport Desk Research: samorządowa i obywatelska współpraca transgraniczna w województwie podlaskim, Przegląd literatury i dokumentów strategicznych*, Białystok 2013
- Kocowski T., *Prywatyzacja zarządzania majątkiem publicznym, prywatyzacja majątkowa, prywatyzacja zadań publicznych i prywatyzacja wykonania zadań publicznych*, [w:] J. Blicharz (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012
- Korczak J., *Ewolucja form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na forum międzynarodowym*, [w:] J. Sługocki (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, Bydgoszcz 2009

- Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław 1973
- Kuciński K., *Globalizacja jako indygenizacja globalizacji*, „Rocznik Żyrardowski” 2011, Tom IX
- Kusiak-Winter R., *Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec. Studium administracyjno-prawne*, Wrocław 2011
- Lechwar M., *Instytucjonalne podstawy europejskiej współpracy transgranicznej*, [http://www.univ.rzeszow.pl/nauka/konferencje/rl\\_most/02-Lechwar.pdf](http://www.univ.rzeszow.pl/nauka/konferencje/rl_most/02-Lechwar.pdf) [dostęp 02.02.2018]
- Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004
- Michalska-Badziak R., *Podmioty administrujące*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000
- Nitecki S., *Udział podmiotów niepublicznych w realizacji zadań pomocy społecznej*, „Roczniki Administracji i Prawa. Teoria i Praktyka” 2012, Rok XII
- Nitecki S., *Umowa jako forma współdziałania organu administracji z adresatem jej działania na przykładzie pomocy społecznej*, [w:] B.M. Ćwiertniak (red.), *Aktualne zagadnienia prawa pracy i polityki socjalnej*, t. 1, Sosnowiec 2012
- Nitschke-Szram B., *Międzynarodowa współpraca samorządów*, „Opinie i Ekspertyzy” OE-261, Warszawa 2017
- Ofiarska M., *Współpraca gospodarcza i finansowa jednostek samorządu terytorialnego z organami lokalnymi państw sąsiednich*, [w:] C. Kosikowski, J.M. Salachna (red.), *Finanse samorządowe – 580 pytań i odpowiedzi: wzory uchwał, deklaracji, decyzji, umów*, Warszawa 2012
- Oramus M., *Aktywność polskich jednostek samorządu terytorialnego w zreszeniach międzynarodowych*, „Zarządzanie Publiczne” 2015, nr 4(34)
- Sługocki J., *Koncepcja regionu i zadań samorządu województwa w Polsce na tle europejskim*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, LXIII, z. 4
- Sosnowska A., *Współdziałanie jednostek gospodarczych w przemyśle*, Warszawa 1987
- Supernat J., *Administrowanie przez sieć*, [w:] A.M. Sosnowski (red.), *Administracja publiczna – obywatel, społeczeństwo, państwo*, Wrocław 2006
- Supernat J., *Europejska przestrzeń administracyjna (zagadnienia wybrane)*, [w:] Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005
- Szzechowicz H., *Istota i znaczenie międzynarodowej współpracy jednostek samorządu terytorialnego* [http://wyd.edu.pl/images/Zeszyty\\_naukowe/IX.HannaSzzechowicz.pdf](http://wyd.edu.pl/images/Zeszyty_naukowe/IX.HannaSzzechowicz.pdf) [dostęp 02.02.2018]
- Wojnicki J., *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Pułtusk 2003
- Zacharko L., *Nowe formy współdziałania międzygminnego w modelu francuskim (la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales)*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012

