

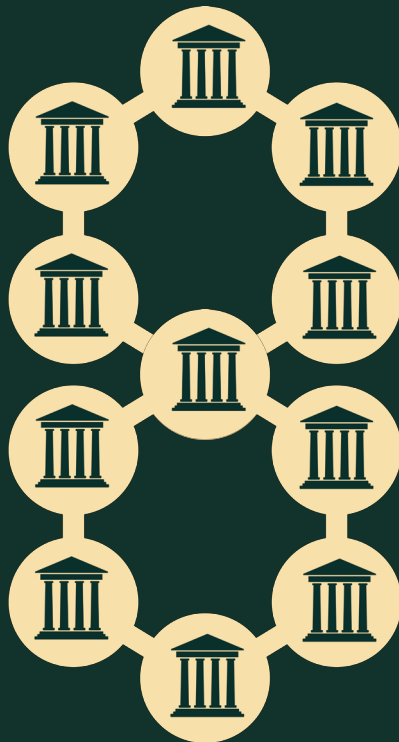


Uniwersytet
Wrocławski

Jolanta Blicharz

Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w formach zrzeszeń krajowych i międzynarodowych

Komentarz do ustawy o zasadach przystępowania
jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń
społeczności lokalnych i regionalnych



Wrocław 2017

100-LECIE
SĄDU
NAJWYŻSZEGO
I SĄDOWNICTWA
POWSZECHNEGO
1917 - 2017



Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w formach zrzeszeń krajowych i międzynarodowych

**Komentarz do ustawy o zasadach
przystępowania jednostek samorządu
terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń
społeczności lokalnych i regionalnych**

Prace Naukowe
Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytetu Wrocławskiego

Seria: **e-Monografie**

Nr 105

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/92607>

Jolanta Blicharz

prof. zw. dr hab. nauk prawnych,
Uniwersytet Wrocławski

Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w formach zrzeszeń krajowych i międzynarodowych

**Komentarz do ustawy o zasadach
przystępowania jednostek samorządu
terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń
społeczności lokalnych i regionalnych**

Wrocław 2017

Kolegium Redakcyjne

prof. dr hab. Leonard Górnicki – przewodniczący

dr Julian Jezioro – zastępca przewodniczącego

mgr Aleksandra Dorywała – sekretarz

mgr Bożena Górna – członek

mgr Tadeusz Juchniewicz – członek

Recenzent: *dr hab. Stanisław Nitecki, prof. UO*

© Copyright by Jolanta Blicharz

Korekta: *Joanna Kokocińska*

Projekt i wykonanie okładki: *Andrzej Malenda*

Skład i opracowanie techniczne: *Aleksandra Kumasza* eBooki.com.pl

Druk: *Drukarnia Beta-druk*, www.betadruk.pl

Wydawca

E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

ISBN 978-83-65431-80-6 (druk)

ISBN 978-83-65431-81-3 (online)

Spis treści

Wykaz ważniejszych skrótów	11
Wstęp	15
CZĘŚĆ I. PRAWNE PODSTAWY WSPÓLDZIAŁANIA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W FORMACH ZRZESENŃ KRAJOWYCH I MIĘDZYNARODOWYCH	
1. Istota współdziałania w aspekcie teoretycznym i prawnym	19
2. Konstytucyjne i ustawowe podstawy prawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w formach zrzeczeń krajowych i międzynarodowych.....	27
3. Źródła prawa międzynarodowego publicznego regulujące podstawy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w formach zrzeczeń międzynarodowych	32
4. Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego na gruncie prawa Unii Europejskiej	39
CZĘŚĆ II. WSPÓLDZIAŁANIE W FORMACH KRAJOWYCH STOWARZYSZEŃ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO	
1. Status prawny stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego	49
1.1. Uwagi ogólne.....	49
1.2. Stowarzyszenia komunalne a jednostki samorządu terytorialnego.....	50
1.3. W kwestii odrębności stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego od organizacji pozarządowych...	55
1.4. Stosunki zachodzące w sferze zewnętrznej i wewnątrzorganizacyjnej stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego.....	67

CZĘŚĆ III. WSPÓLDZIAŁANIE POLSKICH SAMORZĄDÓW W FORMACH ZRZESZEŃ MIĘDZYNARODOWYCH

1. Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w formie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej.. 79
2. Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w formie międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych 83
 - 2.1. Uwagi ogólne..... 83
 - 2.2. Komentarz do ustawy z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych 89

CZĘŚĆ IV. WYBRANE AKTY PRAWNE

Rzeczpospolita Polska

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483) (Wyciąg) 127
2. Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej (Dz. U. z 2008 r. Nr 218, poz. 1390 z późn. zm.) (Wyciąg)..... 128
3. Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 9 lutego 2016 r. w sprawie Rejestru Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej (Dz. U. z 2016 r., poz. 199)..... 139
4. Obwieszczenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 7 października 2016 r. w sprawie wykazu jednostek samorządu terytorialnego, które przystąpiły do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych w okresie od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 31 grudnia 2015 r., oraz wykazu jednostek samorządu terytorialnego, które wystąpiły z międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych w okresie od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 31 grudnia 2015 r (M.P. z 2016 r., poz. 998)..... 141

Umowy międzynarodowe RP

1. Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej Między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi sporządzona w Madrycie 21 maja 1980 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 287) 142
2. Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 (Dz. U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607) (Wyciąg) 149

Prawo Wspólnot Europejskich

1. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) (Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006) (Wyciąg) 151
 2. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania (Dz. Urz. UE L 347/303 z 20.12.2013 r.) 163
- Bibliografia 183

Wykaz ważniejszych skrótów

Źródła prawa

- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.
- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 380).
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1257).
- p.o.s. – ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 210).
- u.d.p.p.w. – ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1817).
- u.e.u.w.t. – ustawa z 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej (Dz. U. z 2008 r., Nr 218, poz. 1390 ze zm.).
- u.f.p. – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 2077).
- u.g.n. – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 2147).
- u.p.j.s.m.z. – ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach postępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz. U. Nr 91, poz. 1009 z późn. zm.).

- u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1875).
- u.s.p. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1868).
- u.s.w. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 486 z późn. zm.).
- u.w.t.p.a. – ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 487).

Organy orzekające

- TSUE – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
- SN – Sąd Najwyższy
- TK – Trybunał Konstytucyjny
- WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny

Czasopisma

- AUMCS – „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”
- ZNPŚ – „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej”
- ZNUE – „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego”
- PiP – „Państwo i Prawo”
- RPEiS – „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”
- ST – „Samorząd Terytorialny”
- ZP – „Zeszyty Prawnicze”

Orzecznictwo

- ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

OTK ZU – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy

Publikatory

Dz. Urz. UE – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej

Dz. U. – Dziennik Ustaw

M. P. – Monitor Polski

Inne

CBOSA – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych

EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

EFS – Europejski Fundusz Społeczny

EIS – Europejski Instrument Sąsiedztwa

EKSL – Europejska Karta Samorządu Lokalnego

ETPCz – Europejski Trybunał Praw Człowieka

EUWT – Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej

j.s.t. – jednostki samorządu terytorialnego

KRS – Krajowy Rejestr Sądowy

Rada UE – Rada Unii Europejskiej

TK – Trybunał Konstytucyjny

UE – Unia Europejska

Wstęp

Jednym z istotnych elementów decydujących o sprawności i efektywności działalności jednostek samorządu terytorialnego jest niewątpliwie ich współdziałanie w formie zrzeszeń krajowych i międzynarodowych. Współdziałanie to oznacza głębokie zmiany, i to nie tylko w strukturach oraz funkcjonowaniu administracji samorządowej, ale także – co znacznie rzadziej się podnosi – w dziedzinie gospodarczej i sposobie oddziaływania na rozwój stosunków społeczno-gospodarczych.

Decydującą rolę w kształtowaniu instytucji współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w zrzeszeniach międzynarodowych odegrała akcesja Polski do struktur Unii Europejskiej oraz procesy związane z europeizacją prawa administracyjnego, które wyznaczyły nowy kierunek działania samorządu terytorialnego, m.in. w obszarze współpracy zagranicznej ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Obecnie, przy widocznym narastaniu potrzeb nakreślenia strategii rozwoju wspólnot samorządowych w różnych dziedzinach i wobec podejmowania różnych, na różnych płaszczyznach programów rozwoju, zdaje się konieczne współdziałanie z zagranicznymi jednostkami samorządowymi. Tak więc, choć w powyższym zakresie poczyniono już krok naprzód, czego dowodem są szczegółowe unormowania dotyczące prowadzenia współpracy zagranicznej, zawarte w ustawie z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, to jednak odczuwa się brak odpowiednich uregulowań, np. w kwestii celów i zakresu oraz zasad bezpośredniej współpracy, jak również statusu prawnego zrzeszeń.

Elementy te wyznaczają pozycję polskiego samorządu terytorialnego, jego oddziaływanie na procesy społeczno-gospodarcze m.in. w obszarze współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego. Z drugiej strony, powinien być zachowany umiar co do zakresu i głębokości regulacji prawnych, tak aby nie sformalizować nadmiernie procesów rozwoju tej współpracy.

Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w formie zrzeczeń krajowych i międzynarodowych jest kluczowym zagadnieniem dla istoty nowej struktury administracji publicznej. Materia ta wymaga rozległych badań. W ramach krótkiego opracowania można jedynie omówić kilka wybranych problemów oraz ogólnie – z prawnego punktu widzenia – je zarysować.

Pragnę wyrazić wdzięczność tym wszystkim, którzy przyczynili się do powstania niniejszej publikacji i nadania jej kształtu ostatecznego. Pozwolę sobie zatem podziękować Panu prof. dr. hab. Stanisławowi Niteckiemu za trud włożony w przygotowanie recenzji wydawniczej. Wyrazy szczerych podziękowań przekazuję również Pani mgr Aleksandrze Dorywale i Pani mgr Joannie Kokocińskiej za wnikliwą i troskliwą pieczę nad techniczną stroną przygotowania książki do druku.

Część I

Prawne podstawy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w formach zrzeszeń krajowych i międzynarodowych

1. Istota współdziałania w aspekcie teoretycznym i prawnym

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 podmiotów¹. 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 rozróznicznikiem jest zgodność bądź niezgodność celów podmiotów kooperujących².

¹ 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.

² 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 współdziałanie to „przyczynianie się do czegoś”, „współpraca z kimś”. 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 rozbieżnych³.

Podobnie przedstawia się problem definiowania współdziałania w nauce prawa administracyjnego. Pojęcie to łączy się z działaniem zmierzającym do realizacji celów tożsamyh lub zgodnych⁴. Jednocześnie zwraca się uwagę, iż „współdziałanie” jest więzią łączącą podmioty niezależne⁵. Istotne przy tym 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 prowadziłyby do zmiany natury współdziałania i przekształcenia go w nadzór lub inne formy nadrzędności⁶.

³ B. Kaczmarek, *op. cit.*, s. 5.

⁴ Zob. B. Jaworska-Dębska, *Współdziałanie organów samorządu terytorialnego przy wydawaniu decyzji administracyjnych*, [w:] *Prawo. Administracja. Obywatele*, Białystok 1997, s. 111.

⁵ 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*, Wrocław 1979, s. 38 i 83. Zob. też J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. VI, Warszawa 2004, s. 483.

⁶ Zob. Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 190.

Obok pojęcia współdziałania występuje równolegle 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 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, 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 przeprowadzania 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.)⁷, 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.)⁸.

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 publiczne⁹. 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 niepublicznymi¹⁰.

Najogólniej można by przyjąć, że istota współdziałania wyraża się w wielopodmiotowym działaniu i wzajemnej pomocy w realizacji wspólnych celów. Natomiast współpraca jako forma dobrowolnego

⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1875).

⁸ Ustawa z dnia z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1875).

⁹ Por. W. Brzozowski, *Współdziałanie władz publicznych*, PiP 2010, nr 2, s. 11.

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

współdziałania – oznacza wspólną pracę, skoordynowane wykonywanie zadań cząstkowych, które wynikają z podziału pracy¹¹.

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 rozdziale 9, gdy przewidziano tworzenie stowarzyszenia gmin na podstawie prawa o stowarzyszeniach¹². Artykuł 8 ust. 2 i ust. 2a u.s.g. traktuje natomiast o porozumieniach gminy z organami administracji rządowej oraz jednostkami samorządu terytorialnego. Natomiast z art. 9 ust. 1 u.s.g. wynika, iż formą współdziałania przy wykonywaniu zadań mogą też być umowy. Dotyczą one sfery prawa prywatnego¹³.

Również w ustawie o samorządzie powiatowym¹⁴ (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

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

¹² Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 210).

¹³ Zob. też w kwestii wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej w drodze umowy – T. Kocowski, *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.

¹⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1868).

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 związku z art. 8 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa¹⁵ 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 cytowanej 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 u.s.g.), a także przez powiaty, związki i stowarzyszenia powiatów (art. 7a u.s.p.). Dotyczy to również udzielania wzajemnej pomocy przez województwa bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego (art. 8a u.s.w.). 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 swobodną formą współdziałania uregulowaną przez art. 52 k.p.a.¹⁶).

¹⁵ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 486 z późn. zm.).

¹⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1257). Szerzej na temat tzw. pomocy prawnej zob. B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 314.

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 śląskim¹⁷. 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 ustaw¹⁸.

¹⁷ Dz. U. z 2017 r., poz. 730. W trybie art. 1 ust. 2 ustawy związek metropolitalny jest zrzeszeniem 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 mln 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 służą 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.

¹⁸ W dniu 30 sierpnia 2013 roku 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 roku podkomisję nadzwyczajną – do tego czasu odbyło się wyłącznie wysłuchanie publiczne z udziałem zainteresowanych środowisk. Jej dwa pierwsze posiedzenia odbyły się w lipcu 2014 roku, po czym nastąpiła wielomiesięczna przerwa w pracach. Sprawy nabrały przyspieszenia od lutego 2015 roku – 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

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 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 środowiska¹⁹. Chociaż można projektodawcy zarzucić, że niektóre przepisy art. 7²⁰ są dość chaotycznie skonstruowane i zawierają wiele ogólnikowych postanowień, to jednak oczywiste jest, że w sumie przesądzą 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.

Regionalnej w dniu 4 sierpnia 2015 roku 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: 20.09.2017].

¹⁹ Zob. art. 2 projektu ustawy

²⁰ 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 cytowanego 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 jednakże sankcji związanych z nieprzestrzeganiem tych zapisów oraz nie rozstrzygnięto charakteru, jaki ma mieć przedmiotowy program.

2. Konstytucyjne i ustawowe podstawy prawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w formach zrzeszeń krajowych i międzynarodowych

Zasadnicze znaczenie dla określenia podstaw prawnych współdziałania jednostek samorządu terytorialnego z samorządem innych państw ma Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r.²¹ Wynika to z tego, że Konstytucja stworzyła ogólne ramy dla szczegółowych rozwiązań prawnych, ustalając podstawowe zasady prawne ustroju oraz wytyczając główne cele i kierunki działania samodzielnych i wyposażonych w osobowość prawną jednostek administracji samorządowej w sferze ustrojowej, materialnej i proceduralnej. Ma to istotne znaczenie zarówno dla kształtowania treści poszczególnych aktów prawnych, jak i dla kierunków przeobrażeń instytucji samorządu terytorialnego według nowoczesnych i europejskich standardów.

Obowiązująca ustawa zasadnicza sprawy współdziałania j.s.t. w zrzeszeniach traktuje dość szeroko: nie tylko jako prawo zrzeszania się jednostek samorządowych wszystkich szczebli, ale także jako „prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw” (art. 172 Konstytucji RP). Z kolei, jeżeli chodzi o zasady korzystania z prawa, o jakim mowa w art. 172 ust. 1 Konstytucji, to określają je ustawy. Jeśli chodzi o współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego z samorządem innych państw, decydujące założenia zawarte są w rozdziale I Konstytucji, a w szczególności oparcie ustroju terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej na zasadzie

²¹ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

decentralizacji władzy publicznej²² i samorządu²³. Zasadę podmiotowości i samodzielności wyrażają art. 15 ust. 1 i art. 16 ust. 2 Konstytucji RP²⁴, w myśl których ustroj terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej, a w sprawowaniu władzy publicznej uczestniczy samorząd terytorialny. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Instytucji samorządu terytorialnego Konstytucja RP przypisuje szczególną rolę, czemu daje wyraz w rozdziale VII zatytułowanym „Samorząd terytorialny”. Obejmuje swym zakresem zasady jego działania oraz przydzielone mu zadania publiczne. Jednocześnie Konstytucja określa

²² Zasada decentralizacji władzy publicznej była przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 28 czerwca 1994 r. w sprawie K 14/93 (OTK z 1994 r., cz. I, poz. 13) Trybunał stwierdził, iż udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy nie może być rozumiany w ten sposób, że może on podejmować działania zawsze, gdy uzna to za stosowne, biorąc za kryterium tylko to, że dana kwestia dotyczy spraw lokalnych („samorząd wykonuje część administracji publicznej nie zastrzeżonej ustawowo do kompetencji administracji rządowej”). Wynika z tego, że Trybunał Konstytucyjny nie absolutyzuje zasady decentralizacji. W innym orzeczeniu (wyrok z dnia 23 października 1995 r., K 7/95, OTK z 1995 r., cz. II, poz. 31) Trybunał stwierdził jednorodność zadań publicznych samorządu terytorialnego i państwa, z jednoczesnym brakiem materialnego kryterium jednoznacznego rozróżnienia zadań samorządu terytorialnego i administracji rządowej. W sprawie K 38/97 (OTK z 1998 r., nr 3/18, poz. 31) Trybunał zauważył obecność zasady decentralizacji w organizacji i ustroju całego państwa, a nie tylko samorządu terytorialnego. Opierając się na wyżej wymienionych orzeczeniach, widać jasno, że zasada decentralizacji władzy publicznej jest nie tylko gwarantowana konstytucyjnie, ale również chroniona przez Trybunał Konstytucyjny w szerokim zakresie, co pociąga za sobą jej konkretyzację w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego.

²³ Artykuł 15 Konstytucji brzmi: „1. Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. 2. Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniającą jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa”.

²⁴ Art. 16.1. Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. 2. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

prawo przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw (art. 172 ust. 1 i ust. 2). Udział w zrzeszeniach międzynarodowych i współpracy międzynarodowej jednostek samorządowych jest jednym z przejawów sformułowanej w preambule Konstytucji „potrzeby współpracy ze wszystkimi krajami”²⁵, przy czym decydujące znaczenie tego udziału wynika z ustalonej przez Trybunał Konstytucyjny „zasady przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwami”²⁶.

Ze względu na swój ogólny, ramowy charakter Konstytucja nie daje całkowitego obrazu współdziałania jednostek samorządu terytorialnego z samorządem innych państw. Na podstawie tego tylko aktu nie można określić form i zakresu współdziałania j.s.t. ze strukturami samorządu lokalnego w innych państwach oraz z międzynarodowymi zrzeszeniami regionalnymi. Uregulowanie szczegółowych zasad podejmowania współpracy międzynarodowej przez jednostki samorządowe Konstytucja powierza ustawie (art. 172 ust. 3).

Podstawą prawną współdziałania w ramach stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego są przepisy ustawy o samorządzie gminnym (art. 84), ustawy o samorządzie powiatowym (art. 75), ustawy o samorządzie województwa (art. 8b) oraz ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach²⁷. Wyróżnione akty prawne stwarzają możliwość zrzeszania się jednostek samorządu terytorialnego

²⁵ Zob. P. Sarnecki, *Uwagi do art. 172*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003, s. 1.

²⁶ W wyroku z dnia 25 maja 2003 r., K 11/03, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wykładnia obowiązującego ustawodawstwa powinna uwzględniać konstytucyjną zasadę przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwami (por. Preambuła oraz art. 9 Konstytucji). Konstytucyjnie poprawne i preferowane jest takie interpretowanie prawa, które służy realizacji wskazanej zasady konstytucyjnej – OTK z 2003 r., seria A, nr 5, poz. 43.

²⁷ Tekst jedn.: Dz. U. z. 2017 r., poz. 210.

zarówno tego samego szczebla (np. gmin z innymi gminami), jak i jednostek samorządowych różnych szczebli (np. gmin z powiatami i województwami). Ze względu na formę mogą to być zarówno stowarzyszenia jednorodne (lokalne i regionalne), jak i mieszane.

Wskazując na zakres stosowania ustrojowych ustaw samorządowych, należy wyraźnie podkreślić, że ustawy te nie regulują całokształtu problematyki międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, stanowią tylko część systemu prawnego, kształtującego współdziałanie samorządu ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Można by wskazać następujące kwestie, które regulowane są normami tych ustaw:

- 1) Zagadnienie współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw jako należące do kategorii zadań własnych gminy, służących zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty (art. 7 ust. 1 pkt 20 u.s.g.). Jednocześnie przepisy ustawy o samorządzie gminnym określają, iż do wyłącznej właściwości rady gminy należy m.in. podejmowanie uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (art. 18 ust. 2 pkt 12a u.s.g.). Podobnie jak ma to miejsce w przypadku ustawy gminnej, podejmowanie stosownych uchwał w sprawach współpracy międzynarodowej należy do wyłącznej właściwości rady powiatu (art. 12 pkt 9a u.s.p.).
- 2) Bardziej rozbudowane przepisy dotyczące współpracy z organizacjami międzynarodowymi i regionami innych państw zawiera ustawa o samorządzie województwa. Przewiduje ona m.in., iż do wyłącznej właściwości sejmiku województwa należy uchwalanie „priorytetów współpracy zagranicznej województwa” oraz podejmowanie uchwał w sprawie uczestnictwa

w międzynarodowych zrzeszeniach regionalnych i innych formach współpracy regionalnej (art. 18 pkt 13 i 14). Z kolei z art. 41 ust. 2 pkt 5 ustawy wynika upoważnienie zarządu województwa do organizowania współpracy ze strukturami samorządu regionalnego w innych państwach oraz z międzynarodowymi zrzeszeniami regionalnymi. Uchwalane przez sejmik „priorytety współpracy zagranicznej województwa” winny ustalać cele współpracy, zakres przestrzenny (priorytety geograficzne) i zamierzenia co do przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych (art. 75). Mają też być zgodne z prawem polskim, polityką zagraniczną państwa, międzynarodowymi zobowiązaniami państwa i mieścić się w granicach zadań i kompetencji ustawowych województwa (art. 76 ust. 1). Nadto uchwały sejmiku o współpracy oraz zawarte umowy o współpracy przesyła się do ministra właściwego do spraw zagranicznych oraz ministra właściwego do spraw administracji publicznej (art. 77 ust. 3). Natomiast projekty umów o współpracy regionalnej, wymagają uprzedniej zgody ministra właściwego do spraw zagranicznych (jest to swego rodzaju nadzór wstępny).

- 3) W ścisłym powiązaniu z art. 172 ust. 3 Konstytucji pozostają przepisy art. 84a u.s.g., art. 75a u.s.p. oraz art. 76 ust. 3 u.s.w., w świetle których zasady przystępowania gmin, powiatów i województw do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych określają odrębne przepisy. Zasady, na jakich jednostki samorządu terytorialnego mogą przystępować do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych zawarte są w ustawie z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych²⁸.

²⁸ Dz. U. z 2000 r. Nr 91, poz. 1009; z 2002 r. Nr 113, poz. 984.

Wyróżniona ustawa daje ogólne wskazania dotyczące współpracy, odnoszące się do wszystkich szczebli samorządu terytorialnego w Polsce. Chodzi tu o dyrektywę zgodności działania z polskim prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną i zobowiązaniami międzynarodowymi Polski. Ogólnie rzecz ujmując, jednostki samorządu terytorialnego mogą przystępować do międzynarodowych zrzeczeń w zakresie swych zadań i kompetencji. O przystąpieniu do zrzeczenia potrzebna jest uchwała organu stanowiącego jednostki samorządowej, która wymaga zgody ministra właściwego do spraw zagranicznych, wyrażonej w formie decyzji administracyjnej.

3. Źródła prawa międzynarodowego publicznego regulujące podstawy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w formach zrzeczeń międzynarodowych

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 zagranicznej²⁹. Niewątpliwie,

²⁹ Ł. Buczkowski, L. J. Żukowski, *Formy współpracy międzynarodowej lokalnych jednostek samorządu terytorialnego*, <http://www.wspia.eu/file/18697/05-Buczowski+Żukowski.pdf>. [dostęp: 30.08.2017].

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 zwiększeniu jakości świadczonych usług publicznych na rzecz społeczeństwa w jego lokalnym (gminnym oraz powiatowym), a także regionalnym (wojewódzkim) wymiarze³⁰. Cel ten koncentruje się na trzech priorytetach: współpracy transgranicznej, współpracy transnarodowej, współpracy międzyregionalnej.

Jakkolwiek rozważanie kwestii definicyjnych nie jest celem niniejszego opracowania, to jednak istotne zdaje się ustalenie pewnych elementów wyróżnionych pojęć, tym bardziej że w niektórych kwestiach można się odwołać do regulacji prawnych. I tak za współpracę transgraniczną uznaje się wspólne przedsięwzięcia jednostek samorządowych, organizacji społecznych różnych państw sąsiadujących ze sobą³¹. Jeśli chodzi o współpracę transnarodową to jest ona prowadzona przez jednostki terytorialne oraz innych aktorów szczebla lokalnego i regionalnego na większych obszarach, takich jak obszar Morza Bałtyckiego, obszar alpejski, obszar Europy Centralnej³². Natomiast współpraca międzyregionalna występuje między jednostkami terytorialnymi oraz innymi aktorami szczebla lokalnego i regionalnego z obszarami, które ze sobą nie sąsiadują przez granicę państwową i nie tworzą też większego, regionalnego obszaru współpracy (jak we współpracy transnarodowej)³³.

³⁰ Szerzej: M. Karpiuk, *Członkostwo jednostki samorządu terytorialnego w europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej*, [w:] *Wybrane aspekty współpracy transgranicznej polskich samorządów w kontekście przemian prawa Unii Europejskiej*, Łódź 2016, s. 53.

³¹ M. Szewczak, *Formy współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie promocji Polski za granicą*, „Ekspertyzy i opracowania” 2016, nr 23, s. 3.

³² S. Dołzbłasz, A. Raczyk, *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*, Warszawa 2010, s. 14.

³³ *Ibidem*.

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), sporządzoną w Madrycie 21 maja 1980 r.³⁴ oraz Europejską Kartę Samorządu Lokalnego, sporządzoną 15 października 1985 r. w Strasburgu³⁵.

W preambule konwencji stwierdza się, że „celem Rady Europy jest stworzenie ścislejszych 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

³⁴ 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 19 marca 1993 r. W Polsce weszła w życie 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).

³⁵ Dz. U. z 1994 r. 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 w życie 1 marca 1994 r.

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”³⁶. Dodajmy, iż współpraca transgraniczna jest specyficznym rodzajem współpracy międzynarodowej charakteryzującej się współdziałaniem na poziomie lokalnym lub regionalnym. Stanowi istotny element europejskiej polityki rozwoju regionów³⁷.

³⁶ 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.

³⁷ M. Lechwar, *Instytucjonalne podstawy europejskiej współpracy transgranicznej*, http://www.univ.rzeszow.pl/nauka/konferencje/rl_most/02-Lechwar.pdf [dostęp: 20.10.2017]. Szczególnie istotna dla kształtowania współpracy transgranicznej była umowa ustanawiająca Beneluks w 1948 r., będąca 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, Północnego 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 jednakże ograniczony zakres działania. Znaczący wzrost regionalnej współpracy transgranicznej i tworzenie euroregionów nastąpiły 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 rolę regionów w systemie rządów instytucji europejskich, jak również uruchomienie wspólnotowych inicjatyw w zakresie współpracy transgranicznej, takich jak Interreg – zob.: Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z dnia 17 stycznia 2007 r. w sprawie euroregionów, (2007/C 256/23), Dz. Urz. UE C 256/131 z 27.10.2007 r.

Warto przy tym dodać, iż euroregiony to stałe struktury współpracy transgranicznej między bezpośrednio sąsiadującymi ze sobą władzami jednostek lokalnych i regionalnych usytuowanych wzdłuż wspólnych granic państwowych³⁸. Stanowią one rodzaj stowarzyszenia władz lokalnych i regionalnych znajdujących się po obu stronach granicy państwowej. W niektórych wypadkach są to podmioty podlegające prawu prywatnemu, oparte na organizacjach nienastawionych na zys lub fundacjach działających po obu stronach granicy zgodnie z właściwymi systemami prawa krajowego. W innych zaś to podmioty podlegające prawu publicznemu, oparte na umowach międzypaństwowych i odpowiedzialne m.in. za zaangażowanie władz lokalnych i regionalnych oraz współpracę między nimi. Euroregiony są często definiowane nie tylko poprzez swój zasięg geograficzny czy polityczno-administracyjny – przejawiają również wspólne cechy gospodarcze, społeczne lub kulturowe³⁹. Zgodnie z polskim prawem wewnętrznym należy je uznać za międzynarodowe zrzeszenie społeczności lokalnych, zaś członkostwo w nim następuje po udzieleniu zgody właściwego ministra⁴⁰.

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

³⁸ Do określania różnych euroregionów stosuje się rozmaite terminy, jak np. euroregion, euroregion, region europejski, wielki region, regio – zob. Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z dnia 17 stycznia 2007 r. w sprawie euroregionów...

³⁹ Zob. *ibidem*.

⁴⁰ R. Kusiak-Winter, *Współpraca transgraniczna gmin...*, s. 193.

mogą być zarówno regionami transgranicznymi, jak i przygranicznymi⁴¹. Drugie zagadnienie 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 partnerów⁴². 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 lokalnych⁴³. Porozumienia te mają ułatwiać współpracę między jednostkami terytorialnymi.

⁴¹ Zob. J. Wojnicki, *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Pułtusk 2003, s. 115.

⁴² B. Nitschke-Szram, *Międzynarodowa współpraca samorządów*, Opinie i ekspertyzy OE-261, Warszawa 2017, s. 3.

⁴³ Zob. szerzej: H. Szczechowicz, *Istota i znaczenie międzynarodowej współpracy jednostek samorządu terytorialnego*, http://wyd.edu.pl/images/Zeszyty_naukowe/IX.HannaSzczechowicz.pdf, s. 267 [dostęp: 20.08.2017] 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 roku; 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. Dumała, *Transnarodowe sieci terytorialne w Europie*, Lublin 2012, s. 120. Zwraca się też uwagę, iż proponowane modele prawne współpracy to: – porozumienia międzypaństwowe; – porozumienia na

Innym dokumentem, w którego treści 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 lokalnych⁴⁴.

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 międzynarodowego⁴⁵, to jednak determinuje kluczowe zagadnienia dotyczące współpracy transgranicznej, która nie powinna ograniczać się do sfery ekonomii i infrastruktury, ale winna rozciągać się na sferę kulturalną i społeczną, w celu osiągnięcia harmonijnego rozwoju zainteresowanych regionów⁴⁶.

szczeblu lokalnym i regionalnym typu *gentleman'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:] *Spójność ekonomiczna a modernizacja regionów transgranicznych*, (red.) M.G. Woźniak, Rzeszów 2008, s. 99.

⁴⁴ Szerzej: H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011, s. 439.

⁴⁵ W roku 1981 w dniu 20 listopada Rada Europy uchwaliła Europejską Kartę Regionów Przygranicznych, 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.

⁴⁶ J. Sługocki, *Koncepcja regionu i zadań samorządu województwa w Polsce na tle europejskim*, RPEiS 2001, nr LXIII, z. 4, s. 11.

Na uprawnienia władz regionalnych do nawiązywania współpracy zagranicznej wskazuje również Europejska Karta Samorządu Regionalnego⁴⁷. 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 europejskich i uczestnictwo w negocjacjach dotyczących polityki międzynarodowej w sprawach fundamentalnych dla regionów⁴⁸.

4. Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego na gruncie prawa Unii Europejskiej

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 granicami⁴⁹. Adresatem polityki

⁴⁷ 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 jednostkami samorządu i innych państw, w tym także transgranicznej – zob. w tej sprawie: J. Korczak, *op. cit.*, s. 3.

⁴⁸ H. Szczechowicz, *op. cit.*, s. 271.

⁴⁹ Ł. Buczkowski, L.J. Żukowski, *op. cit.*, s. 33.

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 obywateli⁵⁰. Zasadniczym narzędziem współpracy i spójności terytorialnej jest europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej⁵¹. 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 (EUWT)⁵², a znowelizowane w 2013 roku⁵³.

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.

⁵⁰ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2014_pl.pdf [dostęp: 30.08.2017].

⁵¹ 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.

⁵² Dz. Urz. UE L 210/19 z 31.07.2006 r.

⁵³ Dnia 17 grudnia 2013 r. przyjęto rozporządzenia (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1302/2013 zmieniające rozporządzenie 1082/2006 o EUWT – Dz. Urz. UE L 347/303 z 20.12.2013 r.

Wypada w tym miejscu zaznaczyć, iż przed wejściem w życie rozporządzenia nr 1302/2013 członkami EUWT mogły być podmioty z państw członkowskich Unii Europejskiej. Obecnie do ugrupowań mogą też przystępować podmioty z państw trzecich albo krajów lub terytoriów zamorskich (KTZ). Warunkiem jest, by państwo posiadało wspólną granicę lądową z przynajmniej jednym z państw członkowskich UE lub też kwalifikowało się do wspólnego transgranicznego lub transnarodowego programu europejskiej współpracy terytorialnej, lub innego programu współpracy transgranicznej, transmorskiej, lub w ramach basenu jednego morza, w tym również jeżeli są one rozdzielone wodami międzynarodowymi (art. 3a ust. 1).

Ugrupowania wyposażone są w osobowość prawną, a w konsekwencji również w pełną zdolność do czynności prawnych. Z treści art. 1 ust. 4 rozporządzenia nr 1082/2006 wynika, iż w każdym z państw członkowskich EUWT posiada zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych o najszerszym zakresie przyznawanym osobom prawnym na mocy prawa krajowego tego państwa członkowskiego. Podkreśla się również, że ma ono w szczególności nabywać lub zbywać mienie ruchome i nieruchome oraz zatrudniać pracowników i występować jako strona w postępowaniu sądowym. Jednocześnie rozporządzenie nr 1302/2013 zmieniające EUWT nakłada obowiązek opublikowania w dzienniku urzędowym lub zarejestrowania zarówno konwencji, jak i statutu w państwie siedziby EUWT. Obowiązek ten dotyczy również ich zmian.

W trybie art. 7 znowelizowanego rozporządzenia można wyodrębnić następujące typy zadań, która mogą być realizowane przez EUWT. Dotyczą one przede wszystkim realizacji programów i projektów współfinansowanych ze środków EFRR, EFS i Funduszu Spójności (jako instytucji zarządzających lub instytucji odpowiedzialnych za realizację części programu) oraz realizacji działań bez finansowego wkładu ze środków UE (w tym przypadku zakres zadań może być

ograniczony przez państwa członkowskie, do tych, które mieszczą się w ramach priorytetów inwestycyjnych zawartych w rozporządzeniu EFRR)⁵⁴.

W związku z wejściem w życie przepisów rozporządzenia, państwa członkowskie zostały zobligowane do dostosowania krajowych regulacji dotyczących europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej (EUWT) do standardów zagwarantowanych na poziomie znowelizowanego rozporządzenia UE⁵⁵. Trzeba też zaznaczyć, iż realizacja powyższej powinności przez polskiego ustawodawcę nastąpiła na gruncie znowelizowanej ustawy z 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej⁵⁶, która jest aktem uzupełniającym rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r.⁵⁷ W świetle przepisów ustawy w ramach europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej samorządy, władze państwowe i instytucje przez nie powołane (np. stowarzyszenia) z państw członkowskich UE, mogą realizować wspólne przedsięwzięcie o charakterze ponadnarodowym. W każdym EUWT uczestniczą partnerzy z co najmniej dwóch krajów. Zgodę na przystąpienie do EUWT wydaje Rada Ministrów (w przypadku członkostwa Polski i władz państwowych), zaś dla pozostałych podmiotów – minister właściwy do spraw zagranicznych w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego (art. 4 i art. 6 u.e.u.w.t.).

⁵⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna” (Dz. Urz. UE L 347/259 z 20.12.2013 r., s. 259). Także w tej sprawie: *Komentarz do rozporządzeń unijnych dla polityki spójności na lata 2014–2020*, Warszawa 2015, s. 308.

⁵⁵ Art. 16 Rozporządzenia nr 1302/2013.

⁵⁶ Dz. U. Nr 218, poz. 1390 z późn. zm.

⁵⁷ Dz. U. z 2008 r. Nr 218, poz. 1390 ze zm.

Tytułem przykładu można wskazać na pierwsze Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej TRITIA z ograniczoną odpowiedzialnością (EUWT TRITIA), które zostało utworzone na obszarze województwa śląskiego i opolskiego, Kraju Morawsko-Śląskiego i Samorządowego Kraju Żylińskiego. Ugrupowanie zostało powołane celem wspierania współpracy terytorialnej poprzez realizację projektów lub programów terytorialnych w trzech obszarach, a mianowicie: ułatwiania codziennego życia obywatelom obszaru ugrupowania, utworzenia transgranicznej spójności na poziomie całego obszaru oraz realizacji projektów w celu wspólnego strategicznego rozwoju⁵⁸. W tym samym roku, również na granicy południowej, powstało EUWT TATRY. Celem ugrupowania jest rozwój, ułatwianie i upowszechnianie polsko-słowackiej współpracy transgranicznej po polskiej i słowackiej stronie Tatr⁵⁹. Można też wskazać na Środkowoeuropejski Korytarz Transportowy Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej, które powołano w 2014 r. W skład ugrupowania wchodzi: województwo opolskie i dolnośląskie, Komitat Karlovačka, Komitat Varaždin oraz Komitat Primorje-Gorski Korytarz Republiki Chorwackiej. Celem ugrupowania jest m.in. wspieranie w sposób zrównoważony rozwoju gospodarki zaangażowanych regionów oraz działanie na rzecz wzmacniania kompatybilności infrastruktury transportowej, zapewnianie wsparcia i warunków rozwoju intermodalnych

⁵⁸ B. Nitschke-Szram, *op. cit.*, Opinie. Ekspertyzy, OE- 261, Warszawa, s. 6.

⁵⁹ Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej TATRY z ograniczoną odpowiedzialnością zostało utworzone 14 sierpnia 2013 roku przez Związek Euroregion „Tatry” z polskiej strony i Stowarzyszenie Region „Tatry” ze strony słowackiej. Zakres realizowanych zadań jest bardzo szeroki i dotyczy: wspierania i poprawy wspólnej ochrony zasobów naturalnych i kulturowych, wspierania powiązań pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi, poprawy dostępu do usług i sieci transnarodowych, wspierania przedsiębiorczości oraz propagowania współpracy prawnej i administracyjnej – zob. B. Nitschke-Szram, *op. cit.*, s. 6–7.

połączeń transportowych i tym samym rozpowszechnianie rozwiązań przyjaznych środowisku⁶⁰.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż instrumentem finansowania rozwoju regionalnego sąsiadujących obszarów przygranicznych i współpracy między nimi oraz harmonijnej integracji terytorialnej w całej Unii i z państwami sąsiadującymi, w całym europejskim sąsiedztwie, jest Europejski Instrument Sąsiedztwa (ENI) ustanowiony rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 232/2014⁶¹. Wsparcie w ramach ENI, zgodnie z uaktualnioną polityką sąsiedztwa wdrożoną w 2011 r., skupia się m.in. na: wspieraniu procesów reform politycznych, gospodarczych i społecznych w krajach sąsiadujących z Unią Europejską oraz integracji regionalnej, w tym na współpracy transgranicznej.

Nadto, dla wspierania unijnych strategii partnerstwa na rzecz współpracy dwustronnej, regionalnej i międzyregionalnej, poprzez propagowanie dialogu politycznego i opracowanie wspólnego podejścia do wyzwań globalnych i reakcji na te wyzwania – ustanowiono Instrument Partnerstwa na rzecz Współpracy z Państwami Trzecimi⁶². W ramach instrumentu partnerstwa finansowane są m.in. działania związane z wdrażaniem międzynarodowego wymiaru strategii „Europa 2020”, poprzez m.in. rozwijanie dialogu politycznego i współpracy z odpowiednimi państwami trzecimi, z uwzględnieniem wszystkich

⁶⁰ Por. A. Męcza, *Europejskie Ugrupowanie Wspólnoty Terytorialnej w Polsce – wstępna ocena*, [w:] E. Sobczak, D. Głuszczyk, M. Obrębalski (red.), *Gospodarka regionalna w teorii i praktyce*, Wrocław 2015, s. 66–69. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 232/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające Europejski Instrument Sąsiedztwa, Dz. Urz. UE L 77/27 z 15.03.2014 r.

⁶¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 232/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające Europejski Instrument Sąsiedztwa, Dz. Urz. UE L 77/27 z 15.03.2014 r.

⁶² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 234/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające Instrument Partnerstwa na rzecz Współpracy z Państwami Trzecimi, Dz. Urz. UE L 77/77 z 15.03.2014 r.

obszarów wchodzących w zakres strategii „Europa 2020” oraz propagowanie wewnętrznych polityk Unii z kluczowymi krajami partnerskimi i wspieranie konwergencji regulacyjnej w tym zakresie.

Reasumując, można powiedzieć, że działania administracji samorządowej w obszarze współpracy międzynarodowej, zwłaszcza w ramach Unii Europejskiej polegają na wprowadzeniu nowych form współpracy (np. EUWT), jak i zintensyfikowaniu obecnie istniejących (głównie euroregionów).

Część II

Współdziałanie w formach krajowych stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego

1. Status prawny stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego

1.1. Uwagi ogólne

Problematyka stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego ma różne wymiary, a realizacja przyjętych założeń przebiega na wielu płaszczyznach oraz w różnym zakresie podmiotowym i przedmiotowym. Podobnie, jak złożony jest sam problem, tak i zróżnicowane są kwestie prawne, i to zarówno o charakterze ustrojowo-organizacyjnym (chodzi o rodzaje stowarzyszeń komunalnych, ich zadania), jak i materialno-prawnym (chodzi o wybór dziedzin – zakresu spraw i sposobu ich załatwiania przez wyróżnione podmioty). W różnym stopniu znajdują one wyraz w aktach prawnych.

Kwestią sporną jest problem, czy ta forma organizacyjno-prawna oznacza wyłączenie z zakresu podmiotów administracji publicznej i czy wobec tego można by posługiwać się rozróżnieniem: podmioty administracji publicznej a inne podmioty (np. stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego) – w znaczeniu tradycyjnym.

Podjęte kwestie wydają się istotne, bowiem z formalnoprawnego punktu widzenia sprawa charakteru prawnego stowarzyszeń komunalnych nie jest rozstrzygnięta. Ze względów teoretycznych, opierając się nadto na obowiązującym ustawodawstwie, nie byłoby uzasadnione pominięcie tych instytucji w całokształcie działalności samorządu terytorialnego. Służą one bowiem w szczególny sposób wspieraniu jego idei na tak ważnym odcinku, jakim jest wykonywanie zadań publicznych. Nie może to oczywiście oznaczać równorzędnego ich traktowania z jednostkami samorządu terytorialnego jako samodzielnymi podmiotami administracji.

1.2. Stowarzyszenia komunalne a jednostki samorządu terytorialnego

Dla określenia charakteru prawnego stowarzyszeń komunalnych ważne jest rozstrzygnięcie pomiędzy dwoma różniącymi się dość zasadniczo poglądami: czy działalność tych podmiotów mieści się w sferze działalności samorządu terytorialnego, czy też ich celem jest rozwiązywanie własnych spraw.

W celu dokonania ustaleń teoretycznych należałoby podnieść przede wszystkim problem osobowości prawnej w znaczeniu nadanym mu w obowiązującym prawie, a także wpływ tejże osobowości na kształtowanie pozycji prawnej stowarzyszeń komunalnych. Nie można nie docenić tej formy wyodrębnienia prawnego w sferze działalności samorządu terytorialnego, przy czym posłużenie się kryterium osobowości prawnej, eliminuje możliwość rozważania na jednej płaszczyźnie pojęciowej stowarzyszeń komunalnych i jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotów administracji.

Nie podlega dyskusji, że stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego i jednostki samorządu terytorialnego, posiadają osobowość prawną⁶³. Wynika to z obowiązującej u.p.s. (art. 8 ust. 1) w związku z art. 84 ust. 3 u.s.g i art. 75 ust. 2 u.s.p. oraz art. 8b ust. 2 u.s.w. Natomiast w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów, województw samorządowych) – wynika to jednoznacznie z Konstytucji RP (art. 165)⁶⁴ i z przepisów ustaw ustrojowych (art. 2 ust. 2 u.s.g.) i (art. 2 ust. 1 pkt 2 u.s.p.) oraz (art. 6 ust. 2 u.s.w.). Problem jednak w tym, że osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego to podmiotowość szczególnej osoby prawnej w zakresie

⁶³ W ujęciu prawnym osoba prawna jest tworem, który przez normy prawne został wyposażony w zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych.

⁶⁴ W myśl art. 165 Konstytucji RP, jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną; przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe, a samodzielność tych jednostek podlega ochronie sądowej.

norm prawnych prawa publicznego i prywatnego. Z faktu, iż korporacje te wykonują zadania samodzielnie – w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność – przypisujemy im przymiot podmiotowości publicznoprawnej, odrębnej od państwa⁶⁵. Jakkolwiek ustawodawstwo polskie nie wprowadza wprost pojęcia osobowości publicznoprawnej i nie przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego osobowości prawa publicznego, to jednak uznanie publicznoprawnego charakteru samorządu terytorialnego pociąga za sobą wiele istotnych konsekwencji. Do najważniejszych z nich należałoby zaliczyć: udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP), przynależność „mieszkańców wspólnoty” do danej jednostki samorządu terytorialnego powstaje *ipso iure* (tym samym nie można mówić o członkostwie w samorządzie, można natomiast być członkiem organu samorządu), powołanie samorządu w celu wykonywania zadań publicznych (art. 163 Konstytucji) i ustaw samorządowych (art. 6 i 7 u.s.g., art. 2 u.s.p., art. 2 ust. 2 u.s.w.), dysponowanie tymi samymi prawnymi środkami działania, co administracja państwa. Z powyższego wynika jednoznacznie, że samorząd terytorialny został z mocy prawa wyposażony w szczególne atrybuty – atrybuty władzy publicznej⁶⁶. Niezależnie od tego jednostki samorządu terytorialnego są wyposażone w osobowość prawną niezbędną do samodzielnego występowania w stosunkach cywilnoprawnych. Cywilistyczne rozumienie osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego jest niewątpliwie uzasadnione przede wszystkim odrębnością majątkową jednostek samorządowych (mienie komunalne) i samodzielnością finansową (własny budżet i niezależna gospodarka finansowa), oraz potrzebą występowania w obrocie prawnym we własnym imieniu.

⁶⁵ Zob. T. Rabska, *Pozycja samorządu terytorialnego w Konstytucji*, ST 1995, nr 5, s. 43.

⁶⁶ *Ibidem*, s. 45.

Natomiast, co do kryterium osobowości prawnej stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego (komunalnych) przyjmuje się, iż byt tych instytucji opiera się na prawie prywatnym. Pozostają bowiem w zarządzie prywatnoprawnym. Z tego też względu nie należą do kategorii podmiotów administracji publicznej⁶⁷. Tak np. w odróżnieniu od związków samorządowych nie są powołane do wykonywania funkcji administracji publicznej, a zwłaszcza stanowienia aktów władczych⁶⁸.

Należałoby to jednakże uzupełnić, ponieważ różnica między stowarzyszeniami komunalnymi a jednostkami samorządu terytorialnego nie leży w przeciwstawności ich celów, lecz w odmienności sposobu ich realizacji. Zgodnie z art. 10 ust. 1 u.s.g. wykonywanie zadań publicznych może być realizowane w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego. W oparciu o powyższy przepis jedną z form współpracy jednostek samorządu terytorialnego (obok związków komunalnych i porozumień międzygminnych), są stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego. Z faktu, iż wspieranie i upowszechnianie idei samorządności (art. 7 ust. 1 pkt 17 u.s.g.) stanowi przykład zadania własnego gmin, należałoby uznać, że zadanie to gmina może realizować przez stowarzyszenie gmin (art. 84 ust. 1 u.s.g.) lub samodzielnie⁶⁹.

Pozostaje jeszcze jednak zasadnicza kwestia – o charakterze już dyskusyjnym – dotycząca ograniczonego zrzeszania się gmin tylko w celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów (art. 84 ust. 1 u.s.g.). Tak ogólnie i szeroko zakreślone cele mają charakter uniwersalny⁷⁰. Można się więc zastanawiać, jaki

⁶⁷ Por. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 144.

⁶⁸ Zob. Z. Leoński, *op. cit.*, Warszawa 2004, s. 194.

⁶⁹ K. Bandarzewski [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LexisNexis, 2013, s. 235.

⁷⁰ W aspekcie celów, jakie przyświecać mają gminom dla tworzenia stowarzyszeń w oparciu o delegację zawartą w art. 4 ust. 1 u.s.g., wypowiedział się m.in. sąd

mają sens prawny i jakie pociągają za sobą skutki. Ze względu na swą ogólnikowość dopuszczają z jednej strony dużą swobodę samorządu w wyznaczaniu rozwoju gminy i bliższym decydowaniu o kierunkach zamierzeń i działań⁷¹. Z drugiej zaś, jeżeli chodzi o cel stowarzyszeń na poziomie powiatu i województwa, to nie został on sprecyzowany. Wydaje się jednak, że nie można ograniczyć celu „wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów” jedynie do stowarzyszeń gmin. Z faktu, iż zarówno powiaty (art. 75 ust. 1 u.s.p.), jak i województwa (art. 8b ust. 1 u.s.w.) mogą tworzyć stowarzyszenia łącznie z gminami, konieczne jest przyjęcie takiego kierunku ich działalności, który byłby zgodny z wprowadzonymi wcześniej celami wynikającymi z ustawy o samorządzie gminnym. Będzie to miało decydujące znaczenie dla ich właściwego, merytorycznie uzasadnionego powiązania, a następnie bezkolizyjnej realizacji zamierzonych celów. Ważne jest również to, aby wszystkie przepisy ustaw samorządowych dążyły do realizacji wspólnych zasad i do uwiarygodnienia podmiotowości stowarzyszeń (gmin, powiatów i województw) w prowadzeniu i realizowaniu idei samorządności lokalnej i regionalnej. Dobrze przygotowane przepisy zapewniłyby tak bardzo potrzebną w tej dziedzinie przejrzystość zasad postępowania.

Jakkolwiek drugi ze wskazanych celów stowarzyszeń gmin, jakim jest obrona wspólnych interesów, nie został uregulowany zbyt precyzyjnie, to jednak w odniesieniu do powyższego w literaturze wskazuje się, że „obrona wspólnych interesów przez stowarzyszenie gmin

administracyjny, wskazując, że przepis ten formułuje cele stowarzyszeń w sposób ogólny. Zarówno wspieranie idei samorządu terytorialnego, jak i obrona wspólnych interesów zawierają w sobie „obszerną i bogatą treść” – wyrok NSA z dnia 17 października 2008 r., I OSK 483/08, LEX nr 523249.

⁷¹ Jak wyjaśniono w uzasadnieniu uchwały SN z dnia 30 kwietnia 1993 r. (III CZP 48/93, OSNC 1993/11/200), stowarzyszenia gmin mają służyć dwóm celom. Pierwszy z nich, którym jest wspieranie idei samorządu terytorialnego, może być uznany za wspólny dla wszystkich gmin. Ten cel może łączyć w zasadzie nieograniczoną liczbę gmin i skłaniać je do utworzenia jednego stowarzyszenia.

powinna obejmować uprawnienie (a nawet obowiązek) wypowiedzania się stowarzyszenia w sprawach publicznych dotyczących obrony wspólnych interesów gmin⁷². Przy czym działania podejmowane przez stowarzyszenia gmin polegające na obronie wspólnych interesów swoich członków mogą polegać m.in.: na możliwości wypowiedzania się w przedmiocie projektowanych aktów normatywnych związanych z działalnością gmin, a także na prezentowaniu stanowisk w środkach masowego przekazu, jak również podejmowaniu działań informacyjnych, czy konstruowaniu opinii w zakresie obrony interesów gmin⁷³. Jednocześnie podmioty te mogą podejmować aktywne działania lobbingowe zmierzające do zmiany przepisów stanowiących podstawę prawną działań jednostek samorządu terytorialnego.

Na tym więc etapie stowarzyszenia gmin należałoby traktować jako gminne osoby prawne, realizujące cele samorządu terytorialnego⁷⁴. Ta więc forma organizacyjno-prawna będzie na ogół uzupełnieniem działalności samorządu terytorialnego, formą rozwijającą się, ale bez szczególnych tendencji do wypierania czy zastępowania jednostek samorządu terytorialnego. Nieprzypadkowo więc szczególne zastosowanie ma charakter celów określonych w art. 84 u.s.g. Splatają się tu w wyraźny sposób interesy jednostek samorządu terytorialnego. Przepis ten stanowi istotny wyjątek od tworzenia stowarzyszeń przez osoby fizyczne, a to z tego względu, iż wskazane cele tworzenia stowarzyszeń gmin należy traktować jako wyczerpujące⁷⁵. Należy jednocześnie zaznaczyć, iż do takich stowarzyszeń należy stosować „odpowiednio”, a więc z odpowiednimi modyfikacjami lub wcale, przepisy p.o.s. Wobec istniejącej wątpliwości, czy rzeczywiście wszystkie przepisy tej

⁷² P. Chmielnicki, P. Dobosz [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym...*, s. 235.

⁷³ K. Bandarzewski [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym...*, s. 845.

⁷⁴ Por. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 353.

⁷⁵ Zob. A. Kidyba, *Prawo handlowe*, Warszawa 2006, s. 705.

ustawy mogą być stosowane odpowiednio, wydaje się, że część przepisów powinna być stosowana wprost (tak np. nadzór nad stowarzyszeniami powinien być sprawowany wyłącznie na podstawie p.o.s.), natomiast wszędzie tam, gdzie występuje specyfika stowarzyszenia gmin, powinna być stosowana odpowiednio⁷⁶ (np. kryterium celów stowarzyszeń gmin).

1.3. W kwestii odrębności stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego od organizacji pozarządowych

We współczesnej doktrynie pojęcie stowarzyszenia jednostki samorządu terytorialnego utożsamiane jest niekiedy z pojęciem stowarzyszenia (jako organizacji pozarządowej) w rozumieniu art. 2 ust. 1 p.o.s., jako dobrowolnego, samorządowego, trwałego zrzeszenia o celach niezarobkowych⁷⁷. Argumentacja takiego stanowiska nie jest w pełni przekonująca: opiera się na przyjęciu, iż do stowarzyszeń tworzonych przez wskazane jednostki samorządowe stosuje się postanowienia prawa o stowarzyszeniach, a wobec stowarzyszeń tych jednostek prowadzących działalność pożytku publicznego ustawę z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁷⁸.

Odmienność dwóch form organizacyjnych (stowarzyszenia jako organizacji pozarządowej) i stowarzyszenia jednostki samorządu terytorialnego nie ulega dyskusji. Jednakże ten wyłącznie fakt nie stoi jeszcze na przeszkodzie do zaliczenia obu rodzajów form organizacyjnych do wspólnego układu podmiotów prowadzących działalność społeczną użyteczną w sferze realizacji zadań określonych w u.d.p.p.w. (art. 3

⁷⁶ Zob. *ibidem*.

⁷⁷ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 1393.

⁷⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1817.

ust. 3, pkt 2). Jakkolwiek stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego służą w szczególności sposobowi realizacji zadań pożytku publicznego, to jednak nie może to oczywiście oznaczać równorzędnego ich traktowania z organizacjami pozarządowymi.

W sensie prawnym nie wydaje się dostatecznie uzasadnione utożsamianie pojęcia stowarzyszenia jednostki samorządu terytorialnego z zakresem pojęcia organizacji pozarządowej. Zachodzić może obawa nieuchwycenia cech specyficznych dla tego typu podmiotów. Skrajną byłaby też tendencja przypisywania każdemu podmiotowi, który wykonuje działalność pożytku publicznego w sferze zadań publicznych określonych w u.d.p.p.w., statusu organizacji pozarządowej.

Tak np. kryterium samorządności⁷⁹ na gruncie art. 2 ust. 2 p.o.s. daje dużą dowolność celów ogólnospołecznych realizowanych przez stowarzyszenie. Natomiast co do kryterium celów stowarzyszeń gmin (art. 84 ust. 1 u.s.g.) przepis ten stanowi *lex specialis*, jeśli chodzi o możliwość udziału gminy w stowarzyszeniu i ma prymat pierwszeństwa przed regulacją zawartą w ustawie Prawo o stowarzyszeniach.

Z tych więc względów wydaje się celowe, aby przy ustalaniu charakteru prawnego stowarzyszeń komunalnych wziąć pod uwagę następujące kwestie:

1. W trybie art. 3 ust. 2 u.d.p.p.w. organizacjami pozarządowymi są osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną), niebędące jednostkami sektora finansów publicznych (w rozumieniu ustawy o finansach publicznych) i niedziałające w celu osiągnięcia zysku, czyli m.in.: fundacje i stowarzyszenia. Oparcie prawnej definicji organizacji

⁷⁹ Jakkolwiek cecha samorządności odzwierciedla pewien zakres autonomii wewnętrznej stowarzyszenia, określoną sferę nie podlegającą ingerencji organów państwowych w trybie poleceń, czy dyrektyw – zob. L. Wiśniewski, *Model prawny stowarzyszeń*, Warszawa 1974, s. 7 – to jednak wyszczególnienie tej cechy przez ustawodawcę przydaje stowarzyszeniu status samodzielnej i niezależnej organizacji w określaniu swoich celów, programów działania, czy struktur organizacyjnych.

pozarządowych na koncepcji odrębności tych podmiotów od jednostek sektora finansów publicznych ma przede wszystkim znaczenie z punktu widzenia braku powiązań organizacyjnych i finansowych wyróżnionych organizacji z jednostkami tego sektora. Za organizacje pozarządowe można uważać te podmioty, które nie wchodzą w zakres pojęciowy podmiotów państwowych, w tym rządowych, i podmiotów samorządowych. Ponadto, odnosząc się do zagadnienia możliwości dotowania zadań zleczanych przez jednostki samorządu terytorialnego organizacjom pozarządowym (art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e, art. 151 ust. 1 i art. 221 u.f.p.), można powiedzieć, że są to „podmioty stojące na zewnątrz samorządu terytorialnego, to znaczy nie powiązane z samorządem organizacyjnie ani kapitałowo”⁸⁰.

Zwrócić należy jeszcze uwagę, że zakres podmiotowy sektora finansów w świetle art. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸¹ jest rozległy i zróżnicowany⁸². Szczególnie sporne w literaturze jest zagadnienie statusu samorządowych osób prawnych. Trudności teoretyczne w tym zakresie pogłębia stan ustawodawstwa. Trudno bowiem pojęcie samorządowych osób prawnych konstruować

⁸⁰ Zob. K. Sawicka, *Dotacje z budżetu gminy jako szczególna forma wydatków publicznych*, [w:] R. Mastalski (red.), *Księga Jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza: studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*, Wrocław 2001, s. 18.

⁸¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 2077.

⁸² Sektor ten tworzą m.in.: organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały; jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki; związki metropolitalne; jednostki budżetowe; samorządowe zakłady budżetowe; agencje wykonawcze; instytucje gospodarki budżetowej; państwowe fundusze celowe; Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego; Narodowy Fundusz Zdrowia; samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej; uczelnie publiczne; Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne; państwowe i samorządowe instytucje kultury; inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.

wyłącznie na podstawie kryterium normatywnego (ustawa o samorządzie powiatowym⁸³ i o samorządzie województwa⁸⁴), czy na podstawie kryterium podmiotu tworzącego osobę prawną (ustawa o gospodarce nieruchomościami⁸⁵). Wskazane regulacje prawne nie tylko nie wyjaśniają istoty samorządowych osób prawnych, ale dają możliwość bardzo różnej interpretacji, bo zupełnie inne ma znaczenie i inne pociąga za sobą skutki sposób definiowania powiatowej i wojewódzkiej osoby prawnej poprzez odniesienie wyłącznej kompetencji jednostki samorządu terytorialnego do tworzenia danego podmiotu (art. 46 ust. 2 u.s.p. i art. 47 ust. 2 u.s.w.), a inne definiowanie samorządowych osób prawnych, oparte na kryterium organu tworzącego osobę prawną (art. 4 pkt 9a u.g.n.)⁸⁶. Należy również wziąć pod uwagę i ten fakt, że jakkolwiek ustawa o samorządzie gminnym nie definiuje pojęcia gminnej osoby prawnej, to jednak stanowi, że może ona prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie (art. 9 ust. 2 u.s.g.)⁸⁷. Charakterystyczny jest zwłaszcza ten fakt, że kategoria gminnych osób prawnych może obejmować zróżnicowane pod względem

⁸³ Art. 46. 2. „Powiatowymi osobami prawnymi, poza powiatem, są samorządowe jednostki organizacyjne, którym ustawy przyznają wprost taki status, oraz te osoby prawne, które mogą być tworzone na podstawie odrębnych ustaw wyłącznie przez powiat”.

⁸⁴ Art. 47. 2. „Wojewódzkimi osobami prawnymi, poza województwem, są samorządowe jednostki organizacyjne, którym ustawy przyznają wprost taki status, oraz te osoby prawne, które mogą być tworzone na podstawie odrębnych ustaw wyłącznie przez województwo”.

⁸⁵ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 2147).

⁸⁶ Zgodnie z art. 4 pkt 9 a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 1774 z późn. zm.) „ilekroć w ustawie jest mowa o samorządowej osobie prawnej – należy przez to rozumieć osoby prawne powoływane lub tworzone przez organy jednostek samorządu terytorialnego”.

⁸⁷ Art. 9. 2. „Gmina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie”.

charakteru prawnego podmioty. Wynika to z treści art. 43 u.s.g., zgodnie z którym mieniem komunalnym (gminnym) są własność oraz inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków, a także mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw. Powyższe rozwiązanie nie ogranicza kategorii gminnych osób prawnych wyłącznie do gmin i związków międzygminnych, akcentuje tym samym możliwość istnienia poza wskazanymi podmiotami również innych samorządowych osób prawnych. Co więcej, gminne osoby prawne, jak sama nazwa wskazuje, muszą posiadać przyznaną w sposób wyraźny przez przepisy prawa osobowość prawną. Będą to na przykład stowarzyszenia gmin⁸⁸, które podlegają obowiązkowi rejestracji w Krajowym Rejestrze Sądowym. Z chwilą wpisania do rejestru stowarzyszenie gmin uzyskuje osobowość prawną.

Nasuwa się bowiem jeszcze pytanie, czy są samorządowymi osobami prawnymi stowarzyszenia powiatów i województw. Na pytanie to trudno znaleźć jednoznaczną odpowiedź, albowiem sam termin „samorządowe osoby prawne”, jakkolwiek używany w ustawie o samorządzie powiatowym i w ustawie o samorządzie województwa, nie posiada definicji, która zyskałaby powszechną akceptację. W definicjach zawartych w art. 46 ust. 2 u.s.p. i art. 47 ust. 2 u.s.w. wskazano, iż powiatową (wojewódzką) osobą prawną, poza powiatem (województwem), są samorządowe jednostki organizacyjne, którym ustawy przyznają wprost taki status, oraz te osoby prawne, które mogą być tworzone na podstawie odrębnych ustaw wyłącznie przez powiat (województwo)⁸⁹. Wyklucza to możliwość zakwalifikowania jako samorządowych osób prawnych

⁸⁸ Zob. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, s. 353.

⁸⁹ W literaturze wskazuje się na dwie możliwości kreowania tzw. samorządowych osób prawnych. Pierwsza polega na ich utworzeniu w drodze ustawy, która nadaje im wskazany status prawny. Druga wskazuje na dopuszczalność ich utworzenia wyłącznie przez powiaty i województwa na podstawie szczególnych przepisów (np. stowarzyszenia powiatów, województw) – por. T. Maciejewski, J. Gierszewski (red.), *Z problemów administracji. Administracja publiczna*, Chojnice 2010, s. 144.

stowarzyszeń powiatów (województw), gdyż są one utworzone przez powiaty (województwa), a nie powiat (województwo), jak stanowią wyróżnione przepisy. Spieranie się co do tego jest daremne. W każdym razie pewne jest, że w rozumieniu art. 4 pkt 9a u.g.n. samorządowymi osobami prawnymi są podmioty powołane lub tworzone przez organy jednostek samorządu terytorialnego, tzn. utworzone przez radę (sejmik) wójta (burmistrza, prezydenta lub zarząd jednostki samorządu terytorialnego). Przemawia to nie przeciwko, lecz wręcz za koniecznością rozszerzenia zakresu pojęciowego samorządowych osób prawnych również do stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego.

Nie można wszak zaprzeczyć, że w obowiązującym ustawodawstwie istnieje zróżnicowanie zakresu pojęć: samorządowych osób prawnych i stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego. Tak np. jeżeli bowiem sięgniemy do art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych⁹⁰, to zauważymy, że w przepisie tym wymieniono obok stowarzyszeń gmin, stowarzyszeń powiatów oraz stowarzyszeń gmin i powiatów – samorządowe jednostki organizacyjne, w tym samorządowe osoby prawne, z czego wynika, że wskazany przepis nie zalicza ich do samorządowych osób prawnych. Do odmiennego wniosku prowadzi natomiast analiza art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁹¹. W świetle wyróżnionego przepisu Najwyższa Izba Kontroli może kontrolować działalność organów samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych i innych samorządowych jednostek organizacyjnych. Nie do pomyślenia jest wszak uznanie, iż wszelkiego rodzaju związki, stowarzyszenia i tym podobne zrzeszenia jednostek samorządu terytorialnego są wyłączone spod kontrolnych kompetencji NIK⁹².

⁹⁰ Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 561.

⁹¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

⁹² Por. A. Szewc, *O pojęciu „jednostka organizacyjna” w polskim prawie samorządu terytorialnego*, RPEiS 2005, z. 3, s. 110.

2. Na zróżnicowaną pozycję prawną stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego wobec stowarzyszeń powszechnych jako organizacji pozarządowych wpływają także inne jeszcze czynniki. Chodzi bowiem przede wszystkim o to, iż stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego muszą posiadać osobowość prawną. Tworzenie tzw. stowarzyszeń komunalnych „zwykłych” jest niedopuszczalne, bez względu na to, jakim celom miałyby służyć. Kolejnym argumentem przemawiającym za odrębnością stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego od stowarzyszeń osób fizycznych są uregulowania przyjęte w art. 220 ust. 1 u.f.p. Z przepisu art. 220 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, wynika, że z budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być udzielona innym jednostkom samorządu terytorialnego pomoc finansowa w formie dotacji celowej lub pomoc rzeczowa. Jednocześnie przepisy samorządowych ustaw ustrojowych enumeratywnie wymieniają podmioty uprawnione do otrzymania pomocy. I tak w trybie art. 10 ust. 2 u.s.g., art. 7a u.s.p.⁹³ gminy, związki międzygminne oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego oraz powiaty, związki lub stowarzyszenia powiatów mogą sobie wzajemnie lub innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej. Natomiast przepis art. 8a u.s.w.⁹⁴ stanowi, że województwa samorządowe mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej. Tak więc w świetle wyróżnionych przepisów nie może być udzielona pomoc rzeczowa dla podmiotu niezaliczanego do sektora finansów publicznych i niedziałającego w celu osiągnięcia zysku, co przemawia za koniecznością wyodrębnienia stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego od organizacji pozarządowych.

⁹³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1868).

⁹⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 486 z późn. zm.).

W powyższym kontekście duże znaczenie ma również kwestia nabycia członkostwa zwykłego w stowarzyszeniach jednostek samorządu terytorialnego. Zarówno nabycie, jak i utrata członkostwa w tych stowarzyszeniach następuje na mocy uchwały Zarządu, podejmowanej na skutek woli jednostki samorządu terytorialnego wyrażonej w formie uchwały rady gminy (art. 18 ust. 2 pkt 12 u.s.g.), rady powiatu (art. 12 pkt 8 lit. f u.s.p.) lub sejmiku województwa (art. 18 pkt 18 u.s.w.). Wypada też zaznaczyć, że uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w przedmiocie utworzenia, jak też przystąpienia do istniejącego stowarzyszenia komunalnego podlegają nadzorowi wojewody w trybie ustaw samorządowych (art. 85 u.s.g. w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 12, art. 76 u.s.p. w zw. z art. 12 pkt 8 lit. f, art. 78 u.s.w. w zw. z art. 18 pkt 18). Z tego względu trudno istotę tych instytucji prawnych wydzielić z całokształtu relacji między nimi a jednostkami samorządu terytorialnego. Przesądza to i o zadaniach stowarzyszeń, i ich charakterze prawnym.

Z drugiej jednakże strony nie można negować tego faktu, że przepisy prawne określające strukturę organizacyjną stowarzyszeń komunalnych zawarte są w prawie o stowarzyszeniach. Zgodnie z art. 84 ust. 2–3 u.s.g. organizację, zadania i tryb pracy stowarzyszenia utworzonego przez gminy określa jego statut. Stosownie do treści art. 10 ust. 1 p.o.s. powinien on określać w szczególności: nazwę stowarzyszenia, odróżniającą je od innych stowarzyszeń, organizacji i instytucji; teren działania i siedzibę stowarzyszenia; cele i sposoby ich realizacji; sposób nabywania i utraty członkostwa, przyczyny utraty członkostwa oraz prawa i obowiązki członków; władze stowarzyszenia, tryb dokonywania ich wyboru, uzupełniania składu oraz ich kompetencje; możliwość otrzymywania przez członków zarządu wynagrodzenia za czynności wykonywane w związku z pełnioną funkcją; sposób reprezentowania stowarzyszenia, w szczególności sposób zaciągania zobowiązań majątkowych, a także warunki ważności uchwał

władz stowarzyszenia; sposób uzyskiwania środków finansowych oraz ustanawiania składek członkowskich; zasady dokonywania zmian statutu oraz sposób rozwiązania się stowarzyszenia. Statut może przewidywać tworzenie terenowych jednostek organizacyjnych stowarzyszenia (art. 10a p.o.s.). Ze względów teoretycznych, opierając się nadto na obowiązującym ustawodawstwie, należy przyjąć, iż w przypadku stowarzyszeń komunalnych, dotyczyć to będzie przede wszystkim tych jednostek organizacyjnych, które mogą uzyskać osobowość prawną.

Dla dokonania ustaleń teoretycznych należałoby również podnieść kwestię członkostwa w stowarzyszeniach komunalnych. Wątpliwości wywołała zwłaszcza kwestia uczestnictwa jednostek samorządu terytorialnego w stowarzyszeniach osób fizycznych w charakterze członków wspierających. W tym zakresie panowały w orzecznictwie sądowym i doktrynie dość daleko idące rozbieżności. Tak np. WSA w wyroku z dnia 5 czerwca 2008 r. (sygn. akt II SA/Rz 266/08) wykluczył możliwość przystąpienia gminy jako członka wspierającego do stowarzyszenia działającego na podstawie p.o.s. i niemającego charakteru stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego⁹⁵. Odmienne stanowisko prezentowano w doktrynie, zwracając uwagę, iż jednostki samorządu terytorialnego mogą przystępować do stowarzyszeń osób fizycznych w charakterze członków wspierających, czy też do związków stowarzyszeń⁹⁶.

⁹⁵ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 5 czerwca 2008 r. (II SA/Rz 266/08), LEX nr 511465. Kwestia interpretacji art. 84 ust. 1 była przedmiotem także innych rozważań w orzecznictwie – m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 marca 2004 r., II SA/Wr 2638/03, niepublikowany, wyroki WSA w Rzeszowie – z dnia 25 stycznia 2006 r., II SA/Rz 524/05 i z dnia 27 listopada 2007 r., II SA/Rz 536/07, niepublikowany, gdzie sądy zaaprobowaly pogląd, iż możliwość zrzeszania się gmin ograniczona jest z woli ustawodawcy tylko do zrzeszania się z innymi jednostkami samorządu terytorialnego – <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/8FC63E08EF> [dostęp: 30.08.2017].

⁹⁶ Zob. w tej kwestii: P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje*, Warszawa 2008, s. 224. Także: K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, P. Dobosz, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mańczyński, S. Płatek, *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2004, s. 500; Z. Godecki, *Stowarzyszenia gmin*, ST 1993, nr 1–2, s. 77 i n.; R. Hauser,

Ogólnie rzecz biorąc, w aktualnym stanie prawnym brak jest przepisu, który zakazywałby jednostkom samorządu terytorialnego, jako osobom prawnym, przystępowania do już istniejących stowarzyszeń w charakterze członka wspierającego. Możliwość taką daje art. 10 ust. 3 p.o.s., zgodnie z którym osoba prawna może być tylko wspierającym członkiem stowarzyszenia⁹⁷. Kwestią sporną pozostaje jednak definicja członka wspierającego, albowiem żaden przepis nie wyjaśnia, jaka jest różnica między członkiem zwykłym (rzeczywistym) a członkiem wspierającym. Jakkolwiek sama nazwa „członkowie wspierający” mogłaby sugerować specjalne wspieranie stowarzyszenia, polegające także na wspieraniu materialnym, dodatkowo ponad to, co czynią członkowie zwykli⁹⁸, to jednak może też wynikać np. z prawa ich udziału z głosem doradczym w pracach stowarzyszenia, czy regularnego otrzymywania informacji o jego działalności. Tak więc postanowienia statutu decydują o uzyskaniu statusu członka zwykłego lub członka wspierającego oraz o ich prawach i obowiązkach. Wynika to z założenia, iż statut od chwili zarejestrowania powinien być traktowany jako zbiór przepisów regulujących stosunki wewnętrzne stowarzyszenia⁹⁹.

Istotne i charakterystyczne dla stowarzyszeń komunalnych jest uzupełnienie, iż założycielami i członkami zwykłymi (rzeczywistymi) mogą być gminy, powiaty i samorządowe województwa. Natomiast członkiem wspierającym takich stowarzyszeń może być polska i zagraniczna osoba prawna lub fizyczna, która zadeklaruje udział w realizacji ich celów. Należy jednocześnie zaznaczyć, iż w odróżnieniu od stowarzyszeń powszechnych (jako organizacji pozarządowych) członkami władz

Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 693.

⁹⁷ Pogląd ten potwierdza wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 lipca 2016 r. (II SA/Po 317/16).

⁹⁸ A. Kidyba, *op. cit.*, s. 706.

⁹⁹ J. Blicharz, *Pozycja prawna stowarzyszeń. Studium prawnoadministracyjne*, Wrocław 1990, s. 36.

stowarzyszeń mogą być tylko członkowie organów jednostek samorządu terytorialnego, ich zastępcy a także członkowie rad (sejmików). Wyboru członka rzeczywistego dokonuje Zarząd Stowarzyszenia w drodze uchwały na podstawie uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Znajduje to wyraz w uregulowaniach zawartych w art. 18 ust. 2 pkt 12 u.s.g, art. 12 pkt 8 lit. f u.s.p., art. 18 pkt 18 u.s.w. oraz art. 16 ust. 1 p.o.s., zgodnie z którym „sąd rejestrowy wydaje postanowienie o wpisie stowarzyszenia do Krajowego Rejestru Sądowego po stwierdzeniu, że jego statut jest zgodny z przepisami prawa i założyciele spełniają wymagania określone ustawą”. Należy w tym miejscu stwierdzić, że nie chodzi tu tylko o zgodność z przepisami samego prawa o stowarzyszeniach, ale z przepisami innych ustaw (w tym samorządowych).

Z problematyką stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego łączy się nadto wiele problemów dodatkowych, uzupełniających, jak np. zagadnienie przeznaczenia majątku tych instytucji po ich likwidacji¹⁰⁰. Ponieważ nie podlegało dotąd dyskusji, że stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego jest konstrukcją prawną, służącą przede wszystkim wspólnej reprezentacji interesów tych jednostek samorządowych, oraz że na realizację tego celu wydziela ono odpowiedni majątek (w wyniku podjętej uchwały organów tych jednostek jako członków założycieli i członków rzeczywistych), należałoby konsekwentnie wyciągnąć dalszy wniosek, że po likwidacji stowarzyszenia majątek ten przechodzi na własność poszczególnych członków, po zaspokojeniu wszelkich zobowiązań i roszczeń wierzycieli.

¹⁰⁰ Zgodnie z art. 33 ust. 1 ust. 2 p.o.s. majątek stowarzyszenia powstaje ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, dochodów z własnej działalności, dochodów z majątku stowarzyszenia oraz z ofiarności publicznej. Poza tym stowarzyszenie, z zachowaniem obowiązujących przepisów, może przyjmować darowizny, spadki i zapisy oraz korzystać z ofiarności publicznej. Z kolei w trybie art. 38 p.o.s. majątek zlikwidowanego stowarzyszenia przeznacza się na cel określony w statucie lub w uchwale walnego zebrania członków (zebrania delegatów) o likwidacji stowarzyszenia. W razie braku postanowienia statutu lub uchwały w tej sprawie, sąd orzeka o przeznaczeniu majątku na określony cel społeczny.

Jednakże tutaj odczuwa się jeszcze pewne niedociągnięcia zarówno w przepisach prawnych, praktyce, jak i ustaleniach teoretycznych. Dotyczy to zwłaszcza zapisu art. 38 p.o.s., w świetle którego w razie braku postanowienia statutu lub uchwały w tej sprawie, sąd orzeka o przeznaczeniu majątku na określony cel społeczny. Trzeba też zaznaczyć, że pojęcie „celu społecznego” daje możliwość bardzo różnej interpretacji, albowiem jak pisze M. Wyrzykowski: „[...] jego treść jest ciągle zmieniającą się kompozycją i balansem różnorodnych wartości określonego społeczeństwa w określonym czasie...”¹⁰¹. Sądzę, że w przypadku stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, uzasadnione będzie dążenie do utrzymania dość wąskiego pojęcia celu społecznego, jako tego, dla którego realizacji założono stowarzyszenie¹⁰². Rozwiązanie takie jest celowe ze względu na cele tej instytucji prawnej wskazane w u.s.g. jako wyczerpujące.

Biorąc to wszystko pod uwagę, należy przyjąć, że mimo stałej dyskusyjności charakteru prawnego stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego, bezsporny jest fakt, iż stanowią one tę formę organizacyjno-prawną, która jest na ogół uzupełnieniem działalności samorządu terytorialnego. Służą one bowiem w szczególny sposób wspieraniu jego idei na tak ważnym odcinku, jakim jest wykonywanie zadań publicznych. Równocześnie sam termin „stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego” posiada określoną treść prawną i nie można go – bez bliższego zbadania treści – traktować jako równoznacznego z organizacją pozarządową.

¹⁰¹ M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 209.

¹⁰² Interpretując cytowany przepis pozytywnie, przez „cele” należy rozumieć te cele, dla których realizacji założono stowarzyszenie – por. W. Czapiński, *Prawo o stowarzyszeniach z komentarzami*, Warszawa 1935, s. 53–54. Także w tej sprawie: J. Blicharz, *Komentarze do ustaw: o zmianie imion i nazwisk, prawo o stowarzyszeniach*, Wrocław 1997, s. 96.

1.4. Stosunki zachodzące w sferze zewnętrznej i wewnątrzorganizacyjnej stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego

Stojąc na stanowisku, że stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego stanowią istotny element sektora komunalnego (samorządowe osoby prawne, realizujące cele samorządu terytorialnego), należy niewątpliwie podnieść zagadnienie stosunków zachodzących w sferze zewnętrznej między tymi podmiotami a organami nadzorczymi oraz wewnątrzorganizacyjnej (tj. relacji między organami a stowarzyszeniem lub organami a członkami stowarzyszenia), które regulowane są normami zawartymi w aktach organizacyjnych stowarzyszenia (w statucie, uchwałach i postanowieniach władz statutowych)¹⁰³.

Z analizy prawa o stowarzyszeniach wynika, że tylko przepisy artykułów 6, 8, 11, 12, 16–17, 21–22, 25–26, 28–32, 36–37 dotyczą sfery zewnętrznej stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego. Przepis art. 10 określa, jakie elementy formalne powinien zawierać statut, bez precyzowania ich treści. Pozostałe wymienione przepisy regulują pewne zagadnienia życia wewnętrznego stowarzyszeń. Są to zagadnienia dotyczące kształtowania własnej struktury i stosunków wewnętrznych, pozwalających na zachowanie odrębności organizacyjnej i autonomii zewnętrznej stowarzyszeń. Wkroczenie organów nadzorczych w wewnętrzną sferę działalności stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego powinno opierać się na konkretnych przepisach prawa. W obowiązującym systemie prawnym możliwość ingerencji organu nadzoru (wojewody właściwego ze względu na siedzibę stowarzyszenia jednostki samorządu terytorialnego) może nastąpić tylko w wyjątkowych przypadkach (art. 26, 28, 29, 30, 31 p.o.s.). Dowodzi to, iż nie można mówić o generalnym upoważnieniu organów

¹⁰³ Zob. w kwestii uprawnień do tworzenia statutów, jak i zakresu regulacji statutowej – A. Miruć, *Obywatelska inicjatywa uchwalodawcza*, ST 2010, nr 1–2, s. 31–38.

nadzorczych do rozstrzygnięcia spraw wewnętrznych stowarzyszeń. Samorządność stowarzyszeń zagwarantowana w przepisach prawa uniemożliwia bezpośrednią ingerencję organu nadzoru w indywidualnej sprawie o charakterze wewnątrzorganizacyjnym za organ stowarzyszenia. Tak więc, organ nadzoru nie może zmienić rozstrzygnięć, czy uchwał organów stowarzyszenia, nawet jeżeli są one wyraźnie sprzeczne ze statutem lub prawem. Może natomiast zastosować przewidziane prawem środki nadzoru, np. wystąpić o usunięcie istniejących nieprawidłowości w określonym terminie lub udzielić ostrzeżenia władzom stowarzyszenia (art. 28 p.o.s.). W toku działalności stowarzyszenia organ nadzorujący ma uprawnienia, które sprowadzają się do: a) dostarczenia przez zarząd, w wyznaczonym terminie, uchwał walnego zebrania członków, b) żądania od władz stowarzyszenia niezbędnych wyjaśnień (art. 25 ust. 2 p.o.s.).

Zwrócić jeszcze należy uwagę, że nadzór nad stowarzyszeniami jednostek samorządu terytorialnego ma charakter szczególny. Owa szczególność wynika z tego, iż sprawują go zarówno sądy rejestrowe, jak i wojewoda (w przypadku stowarzyszeń osób fizycznych – sprawuje go starosta właściwy ze względu na siedzibę stowarzyszenia). Dodajmy przy tym, iż w kompetencje do stosowania środków nadzorczych o charakterze władczym ustawodawca wyposażył właśnie sądy. Mogą one na wniosek wojewody (starosty) właściwego ze względu na siedzibę stowarzyszenia lub prokuratora a) udzielić upomnienia władzom stowarzyszenia, b) uchylić niezgodną z prawem lub statutem uchwałę stowarzyszenia lub c) rozwiązać stowarzyszenie, jeżeli jego działalność wykazuje rażące lub uporczywe naruszenie prawa albo postanowień statutu i nie ma warunków do przywrócenia działalności zgodnej z prawem lub statutem (art. 39 p.o.s.).

Również w fazie rejestracji nowo zakładanego stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego (także stowarzyszenia osób fizycznych), sąd rejestrowy wydaje postanowienie o jego wpisie do

Krajowego Rejestru Sądowego po stwierdzeniu, że statut jest zgodny z przepisami prawa i założyciele spełniają wymagania określone ustawą (art. 16 ust. 1). Jeżeli zaś stowarzyszenie nie spełnia warunków określonych w przepisach prawa, sąd rejestrowy oddala wniosek o jego wpis do Krajowego Rejestru Sądowego (art. 16 ust. 3). Znowelizowana p.o.s. nie określa, na czym polega tzw. „niespełnienie” przez stowarzyszenie warunków określonych w przepisach prawa, i ocena tego należy każdorazowo do sądu rozpoznającego sprawę. Wydaje się jednak, że dotyczyć to będzie sytuacji, gdy działalność stowarzyszenia jest sprzeczna z prawem lub statut nie zawiera zapisów, których zamieszczenie jest obligatoryjne. Tak np. weryfikacja statutu (w przypadku stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego), oznacza, że sąd rozpatrzył statut tak pod względem celowości istnienia danego podmiotu (zgodności jego celów z przepisami prawa samorządowego), jak i niesprzeczności projektu statutu z prawem o stowarzyszeniach.

Analizując kwestię stosunków zachodzących w sferze zewnętrznej stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego (tj. między tymi podmiotami a organami nadzorczymi), najogólniej można przyjąć, iż mimo istnienia tych samych norm, tzn. gwarantujących podejmowanie tych samych środków nadzorczych uzależnionych od rodzaju i stopnia stwierdzonych nieprawidłowości w działalności stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego, jak i stowarzyszeń osób fizycznych (powszechnych), w aktualnej praktyce realizacji uprawnień nadzorczych podstawowe znaczenie ma wybór celu tych podmiotów. I tak w odniesieniu do stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego cel nie może oznaczać bezwzględnej samodzielności (odrębności) od regulacji przyjętej w prawie samorządowym, zarówno na etapie ich tworzenia, w toku działalności, jak i w przypadku zmiany statutu. Wynika to ze szczególnego powiązania tych stowarzyszeń z samorządem terytorialnym. Chodzi zatem o pojęcie stowarzyszenia w znaczeniu ścisłym

w odróżnieniu od pojęcia, które można by określić jako organizację społeczną (pozarządową), samodzielnie stanowiącą o swoich celach.

Dokonując koniecznego uogólnienia, można powiedzieć, iż w przypadku istnienia norm równoległych, tzn. gwarantujących to samo prawo do zrzeszania się osób prawnych zarówno w p.o.s., jak i np. w u.s.g. większe znaczenie ma u.s.g. W odniesieniu do norm zawartych tylko w p.o.s. nie daje się zauważyć jednolitych zasad zrzeszania się osób prawnych (np. gmin), a więc zasad korzystania z prawa, o jakim mowa w art. 172 ust. 1 Konstytucji RP, a które określa sama ustawa o samorządzie gminnym. Ustawodawca zwykły ma pewien zakres swobody w ramach wyznaczonych przez konstytucję w decydowaniu o tym, jakie cele zamierza osiągnąć za pomocą ustanowionych przez siebie regulacji. Ustawodawca ma więc wprawdzie nie nieograniczoną, ale daleko idącą swobodę w wyborze i wartościowaniu celów stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego, co wyraża się zwłaszcza w tym, iż decyzja co do tego, które interesy mają pierwszeństwo, ma charakter polityczny i podejmowana jest przez demokratycznie legitymowaną większość. Ustawodawca ma też swobodę wyboru co do zastosowanych przez siebie środków nadzorczych nad działalnością wyróżnionych stowarzyszeń. Chodzi o to, czy określone podmioty przestrzegają granic ustalonych w normach dotyczących ich prawa do zrzeszania się, np. służą osiągnięciu założonego w u.s.g. celu oraz jego merytorycznemu uzasadnieniu. Z kolei w odniesieniu do norm zawartych w p.o.s. daje się zauważyć brak ograniczeń w zakresie formułowania przez stowarzyszenie własnych celów. Można zatem przyjąć, iż każde stowarzyszenie może być wpisane do KRS, jeżeli deklarowane w jego statucie cele są zgodne z przepisami prawa. Z powyższego wynika, że istnieją prawne formy powiązań stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego w ramach samorządu terytorialnego. Te wzajemne zależności nie są jednak jednolite dla wszystkich podmiotów, które można objąć pojęciem prawnym „stowarzyszenia”.

Należy jeszcze wskazać na próby ujmowania stosunków zachodzących w sferze wewnątrzorganizacyjnej stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego. Dyskusje wywołały tu poglądy w kwestii charakteru prawnego norm statutowych regulujących tego typu stosunki. Pierwszy z nich opiera się na założeniu, że normy zawarte w akcie organizacyjnym (statucie) są normami prawnymi, zaś statut rozumiany jest jako akt prawny – źródło prawa przedmiotowego¹⁰⁴. Drugi traktuje statut stowarzyszenia jako umowę, która zostaje zawarta w momencie zakładania stowarzyszenia (złożenie wzajemnych oświadczeń woli założycieli)¹⁰⁵. Wyrażany jest też pogląd o statucie jako akcie normatywnym zawierającym normy organizacyjne, określane jako normy społeczne, ustanowione na zasadzie autonomii¹⁰⁶. Należałoby jeszcze wskazać na próbę innego ujmowania statutu, a mianowicie, iż w momencie jego tworzenia jest umową, natomiast od momentu wpisania do rejestru, czyli od chwili nabycia osobowości prawnej przez stowarzyszenie, staje się aktem normatywnym¹⁰⁷.

¹⁰⁴ Por. M. Wierzbowski, *Akty normatywne organizacji spółdzielczych*, Warszawa 1977, s. 57.

¹⁰⁵ Zob. szerzej: M. Miemieć, *Pojęcie statutu w nauce prawa*, Wrocław 1975, s. 163. Również w świetle wyroku SN z dnia 8 kwietnia 2003 r., IV CKN 39/01, Legalis. SN stwierdził, że statut stowarzyszenia jest umową cywilnoprawną zawieraną pomiędzy stowarzyszeniem a jego członkami, a także między członkami stowarzyszenia. Przystąpienie do stowarzyszenia wiąże się z zawarciem umowy na warunkach określonych w statucie. Sąd Najwyższy wskazał też w uzasadnieniu tego wyroku, że dopuszczalne jest roszczenie odszkodowawcze (na podstawie art. 471 KC) w razie naruszenia postanowień statutu stowarzyszenia. Jednocześnie w uchwale z dnia 6 stycznia 2005 r. SN stwierdził, że oświadczenia stron (członków stowarzyszenia i stowarzyszenia) są zrównane w skutkach z oświadczeniami woli w rozumieniu prawa cywilnego. Zarówno przystąpienie do stowarzyszenia, jak i wystąpienie z niego odbywa się na podstawie oświadczenia woli prowadzącego odpowiednio do nawiązania bądź rozwiązania umowy – zob. uchwała SN z dnia 6 stycznia 2005 r., III CZP 75/04, M.P. z 2005 r., Nr 3, s. 164.

¹⁰⁶ Zob. M. Wach, *Status ułomnych osób prawnych w polskim prawie cywilnym*, Warszawa 2008, s. 53–54.

¹⁰⁷ Por. B. Błażejczak, *Lokatorskie prawo do spółdzielczego lokalu mieszkalnego*, Poznań 1979, s. 59 oraz L. Stecki, *Prawo spółdzielcze*, Warszawa 1979, s. 29. Także w tej kwestii: R. Longchamps de Berier, *Studia nad istotą osoby prawniczej*, Lwów 1911, s. 178.

Na tym tle powstaje jednak szereg istotnych problemów prawnych. Kwestią zasadniczą jest pytanie, czy do uznania normy statutowej za normę prawną wystarcza sam fakt wyraźnej „aprobaty” tej normy przez właściwy organ lub sąd. Wydaje się, iż ranga i treść prawa wymaga szczególnego postępowania prawotwórczego, w którym zespala się kontrolę poprawnego zestawienia treści społecznej z formą prawną, ze sposobem jej wyrażania¹⁰⁸. Z kolei przyjęcie statutu stowarzyszenia jako umowy jest również dyskusyjne, albowiem rodzi możliwość jej zmiany wbrew wyraźnie okazanej woli członka, kiedy głosuje on przeciwko zmianom statutu lub w ogóle na ten temat się nie wypowiada¹⁰⁹.

Niewątpliwie statuty stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego stanowią podstawę prawnoinstytucjonalną istnienia i funkcjonowania tych podmiotów. Normy statutowe określają cel stowarzyszeń, ich funkcje i ramy instytucjonalno-prawne. W konsekwencji zarówno konstytucja, jak i ustawy samorządowe, a także prawo o stowarzyszeniach tworzą jedynie pewne zręby związane z funkcjonowaniem tych podmiotów w Polsce. Natomiast rzeczywiste ich ukształtowanie w ramach danego stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego dokonywane jest na poziomie jego statutu.

Jakkolwiek ustalenia doktrynalne w kwestii charakteru prawnego statutu mogą mieć niewątpliwie znaczenie praktyczne, jak i odegrać określoną rolę z punktu widzenia mechanizmu tworzenia norm statutowych przez określone podmioty, to jednak nie rozwiązują problemów związanych z charakterem norm regulujących stosunki wewnątrzorganizacyjne w stowarzyszeniach jednostek samorządu terytorialnego (między organami stowarzyszenia a jego członkami). Można powiedzieć, iż elementy prawne zrzeszania się jednostek samorządu terytorialnego oraz nadzór nad nimi wynikają z norm powszechnie

¹⁰⁸ J. Bafia, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1984, s. 160.

¹⁰⁹ Zob. M. Wierzbowski, *Rozstrzyganie spraw wynikających z członkostwa w stowarzyszeniach*, PiP 1973, z. 11, s. 65.

obowiązujących (ustaw samorządowych i p.o.s.), zaś cechy organizacyjne z obowiązującego wewnątrz stowarzyszenia statutu. Z punktu widzenia wewnętrznej organizacji stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego szczególne znaczenie ma tutaj określenie: sposobu nabywania i utraty członkostwa, praw i obowiązków członków, organów stowarzyszenia, w tym organów jego reprezentujących na zewnątrz oraz uprawnionych do zaciągania zobowiązań majątkowych, ich kompetencje oraz czas trwania ich kadencji, trybu dokonywania wyboru organów stowarzyszenia i uzupełniania składów tych organów. Jednocześnie trzeba zaznaczyć, iż postanowienia statutu, w tym również odnoszące się do sfery organizacyjnej, muszą znajdować swoje zastosowanie w praktyce funkcjonowania każdego z tych stowarzyszeń. A zatem, jeżeli stowarzyszenie poprzestaje na wpisie do KRS, choć niesprzecznego z prawem statutu, w rzeczywistości opierając swą działalność na innej, niezgodnej z prawem albo postanowieniami statutu, musi się liczyć z zastosowaniem wobec niego środków nadzoru represyjnego, które koncentrują się nie na analizie postanowień aktów normujących jego działalność, lecz na ocenie rzeczywistej działalności.

Dla dokonania ustaleń teoretycznych w kwestii charakteru norm regulujących stosunki wewnątrzorganizacyjne w stowarzyszeniach jednostek samorządu terytorialnego, należałoby w pierwszej kolejności podnieść zagadnienie możliwości egzekwowania przyznaných przez statut praw jego członków wobec organów stowarzyszeń. Kwestią zasadniczą jest odpowiedź na pytanie: czy członkowie mogą egzekwować swoje prawa tylko na drodze organizacyjnej, czy przysługuje im także droga sądowa. Przełom w pojmowaniu charakteru członkostwa nastąpił, jak sądzę, przede wszystkim w stanowisku Sądu Najwyższego, wyrażonym w uchwale z dnia 6 stycznia 2005 r., zgodnie z którym „roszczenie członka stowarzyszenia o ochronę jego członkostwa przed niezgodnym z prawem lub statutem wykreśleniem ze stowarzyszenia

podlega rozpoznaniu na drodze sądowej”¹¹⁰. W orzeczeniu tym SN uznał cywilny charakter członkostwa. Jednocześnie podkreślił, iż takie rozwiązanie jest zgodne z Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikającego zeń prawa do sądu, a także stanowi realizację art. 45 Konstytucji, według którego każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez uzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Co prawda, we wskazanym wyżej orzeczeniu SN odniósł się do charakteru członkostwa w stowarzyszeniach powszechnych, niemniej jednak, dopuszczając możliwość zgłoszenia przez członka stowarzyszenia roszczenia o ochronę jego członkostwa na drodze sądowej, w trybie procesowym, uczynił tym samym wyłom co do zasady nie ingerowania w działalność stowarzyszenia. Nie kwestionując znaczenia i ważnej roli, jaką spełniło orzecznictwo SN w promowaniu ochrony praw członków stowarzyszenia na drodze sądowej, nie można jednak tracić z pola widzenia faktu, że przyjęcie powyższego stanowiska w jakimś stopniu stanowi zarazem dopuszczenie ingerencji sądów – w braku wyraźnych unormowań szczególnych – w sprawy działalności organizacyjnej stowarzyszeń. Z faktu, iż ustawa Prawo o stowarzyszeniach nie zawiera delegacji do stosowania odpowiednio przepisów innych ustaw, nie oznacza, że Sąd może odpowiednio stosować przepisy innych ustaw regulujących byt, organizację i sposób działania innych osób prawnych (np. spółdzielni), choćby były one w swej specyfice bardzo zbliżone do stowarzyszenia. Podobnie, gdyby przyjąć, iż przedmiotem regulacji wewnątrzorganizacyjnych w stowarzyszeniach są normy prawa administracyjnego, prowadziłyby to do uznania spraw wynikających ze stosunku członkostwa za sprawy z zakresu administracji publicznej. Organ nadzoru mógłby wkraczać w sprawy wewnętrzne stowarzyszenia w każdym przypadku naruszenia statutu, a to

¹¹⁰ Uchwała SN z dnia 6 stycznia 2005 r., III CZP 75/04, OSN Izba Cywilna 2005/11/188.

na podstawie art. 25 p.o.s. Nie bez znaczenia dla określenia charakteru norm regulujących stosunki wewnątrzorganizacyjne w stowarzyszeniach jest regulacja zawarta w art. 29 ust. 1 pkt 2 p.o.s. zawężająca możliwości uchylenia uchwały organu stowarzyszenia (także dotyczącej kształtowania jej składu osobowego), niezgodnej z prawem lub statutem do działań podejmowanych przez sąd wyłącznie w postępowaniu nieprocesowym, na wniosek organu nadzoru lub prokuratora. Oznacza to, iż ingerencja sądu w działalność stowarzyszenia (dotyczy to również stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego), powinna mieć wyjątkowy charakter i powinna uwzględniać autonomiczny i samorządny charakter danego stowarzyszenia.

Z tych więc względów wydaje się celowe, aby przy ustalaniu zakresu uprawnień członków stowarzyszenia odwoływać się do kryterium formalnych powiązań organizacyjnych. Można się przy tych ustaleniach odwołać do przepisów prawnych, które na ogół dość jasno określają, iż zarówno przyjmowanie w poczet członków danego stowarzyszenia, jak i pozbawianie członkostwa są kwestiami wewnętrznymi stowarzyszenia, regulowanymi jego prawem wewnętrznym (statutem) – art. 10 ust. 1 pkt 4 p.o.s. W sytuacji, gdy statut wprost nie przewiduje możliwości odwołania się przez członka stowarzyszenia od decyzji lub uchwał zarządu lub innego organu stowarzyszenia poza walnym zebraniem członków, to należy domniemywać taką kompetencję walnego zebrania członków z art. 11 ust. 1 p.o.s. Oznacza to, iż każda uchwała lub decyzja organów stowarzyszenia może zostać uchylona lub zmieniona przez walne zebranie członków. Zatem członkowie mogą egzekwować swoje prawa przyznane im przez statut (np. możliwość zaskarżania uchwał lub decyzji organów stowarzyszenia niższego rzędu) tylko na drodze organizacyjnej.

Część III

Współdziałanie polskich samorządów w formach zrzeszeń międzynarodowych

1. Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w formie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej

Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego między sobą oraz z innymi podmiotami może przybierać różne formy: zrzeszenia krajowego (stowarzyszenie, związek), europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej, czy międzynarodowego zrzeszenia społeczności lokalnych i regionalnych¹¹¹.

Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT) jest osobą prawną powołaną do ułatwiania i upowszechniania współpracy terytorialnej oraz wzmacniania spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unii. Zasady tworzenia i funkcjonowania EUWT zostały określone na gruncie rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT), znowelizowanego rozporządzeniem 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. 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 statut¹¹².

Członkami EUWT są: państwa członkowskie, władze regionalne, władze lokalne oraz podmioty prawa publicznego w rozumieniu

¹¹¹ Por. M. Karpiuk, *op. cit.*, 2016, s. 50.

¹¹² 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.

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 usługi¹¹³.

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 zagraniczna¹¹⁴.

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 administracyjnej¹¹⁵. Jednocześnie dzięki wymianie doświadczeń oraz pozyskiwaniu środków finansowych, technicznych czy personalnych sprzyja też zwiększeniu jakości świadczonych usług

¹¹³ 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 30.04.2004 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.

¹¹⁴ Por. art. 7 ust. 4 rozporządzenia 1082/2006.

¹¹⁵ Zob.: J. Supernat, *Europejska przestrzeń administracyjna (zagadnienia wybrane)*, [w:] Z. Janku (et al. 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:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, red. J. Supernat, 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.

publicznych na rzecz społeczeństwa w jego lokalnym i regionalnym wymiarze¹¹⁶.

Stosownie do przepisów u.e.u.w.t. uchwałę o przystąpieniu jednostki samorządu terytorialnego do europejskiego ugrupowania wspólnoty terytorialnej podejmuje organ stanowiący tej jednostki bezwzględną większością głosów (art. 5 ust. 1). Uchwała o przystąpieniu do ugrupowania jednostki samorządu terytorialnego wchodzi w życie po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw zagranicznych (art. 5 ust. 2 u.e.u.w.t.). Trzeba też zaznaczyć, że zgoda na przystąpienie j.s.t. jest podjęta w drodze decyzji w uzgodnieniu z innymi ministrami, tj. z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego (art. 6 ust. 1 u.e.u.w.t.).

Zgodnie z art. 4 ust. 4 rozporządzenia nr 1082/2006 o EUWT czas na wydanie zgody wynosi sześć miesięcy. Jeśli państwo członkowskie, które otrzymało powiadomienie, nie zgłosi sprzeciwu w tym terminie, uczestnictwo przyszłego członka uważa się za zatwierdzone (nie dotyczy to jednak przypadku, gdy wniosek dotyczy tworzącego się ugrupowania, którego siedziba statutowa ma się znajdować na terytorium RP)¹¹⁷.

Ugrupowanie mające siedzibę statutową na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej podlega wpisowi do rejestru europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej prowadzonego przez ministra właściwego do spraw zagranicznych, który skutkuje przyznaniem danemu EUWT osobowości prawnej (art. 7 i art. 8 u.e.u.w.t.). Jeśli zaś chodzi o nadzór nad każdym ugrupowaniem mającym siedzibę statutową w Polsce oraz nad podmiotami z Polski będącymi członkami EUWT

¹¹⁶ Zob. M. Karpiuk, *op. cit.*, s. 53–54.

¹¹⁷ Art. 6 ust. 4 u.e.u. w związku z art. 4 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) (Dz. Urz. UE L 210/19 z 31.07.2006 r., s. 19 z późn. zm.).

mającymi siedzibę statutową poza krajem – to sprawuje go minister właściwy do spraw zagranicznych (art. 20 i art. 21 ust. 1 i 2. u.e.u.w.t.)¹¹⁸.

Szczególnie sporne w literaturze jest zagadnienie osobowości prawnej EUWT. Warto przypomnieć, iż zgodnie z art. 1 ust. 3 rozporządzenia nr 1082/2006¹¹⁹ EUWT posiada osobowość prawną. Natomiast art. 1 ust. 4 rozporządzenia precyzuje, że w każdym z państw członkowskich EUWT ma zdolność do czynności prawnych w najszerszym zakresie przyznawanym osobom prawnym na mocy prawa krajowego tego państwa członkowskiego. W dyskusjach naukowych daje to podstawę do wyróżnienia zarówno ponadkrajowego, europejskiego charakteru osobowości prawnej EUWT (art. 1 ust. 3), jak i osobowości prawa krajowego (art. 1 ust. 4). Jednocześnie zdaniem niektórych autorów regulacją przesądzającą o europejskim charakterze osobowości prawnej EUWT jest art. 2 ust. 1, lit. a), b), c) rozporządzenia, ustanawiający hierarchię prawa właściwego, któremu podlegają organy EUWT, a więc w pierwszej kolejności przepisom rozporządzenia, następnie konwencji oraz na samym końcu przepisom prawa krajowego¹²⁰.

Niewątpliwie EUWT jest konstrukcją ściśle związaną z porządkiem prawnym. Jego byt uzależniony jest od prawa, począwszy od momentu powołania. Jest to w zasadzie podmiot ściśle sformalizowany. Nie wystarczy więc dla określenia jego podmiotowości odwoływać się do treści art. 2 ust. 1 rozporządzenia. Z drugiej jednakże strony EUWT

¹¹⁸ Zob. też: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 186.

¹¹⁹ Rozporządzenie nr 1082/2006 z dnia 5 lipca 2006 roku w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT). Rozporządzenie nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku zmieniające rozporządzenie nr 1082/2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania jest stosowane od dnia 22.06.2014 r. Dz. Urz. UE L 347/303 z 20.12.2013 r.

¹²⁰ Por.: A. Bussmann, *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT) – przełom we współpracy transgranicznej w Unii Europejskiej*, ST 2008, nr 10, s. 7–15.

nie jest wprost zdefiniowane w przepisach rozporządzenia i u.e.u.w.t., a elementy prawne zawarte w tych przepisach i określające jego podmiotowość, nie są łatwo uchwytnie.

W przypadku EUWT tworzonych z siedzibą na terytorium Polski obowiązują następujące regulacje: ustawa o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej oraz rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 9 lutego 2016 r. w sprawie Rejestru Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej¹²¹. EUWT posiada osobowość prawną (nie jest to osobowość prawa międzynarodowego, lecz prawa krajowego)¹²² od momentu wpisania do rejestru lub oficjalnej publikacji w państwie członkowskim, na którego terenie ma znajdować się jego siedziba. Skutkuje to pełną zdolnością do czynności prawnych w sferze krajowej. Może ono, w szczególności, nabywać lub zbywać mienie ruchome i nieruchome oraz zatrudniać pracowników i występować jako strona w postępowaniu sądowym (art. 5 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 4 rozporządzenia).

2. Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w formie międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych

2.1. Uwagi ogólne

Zasady prowadzenia aktywności międzynarodowej określa ustawa o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych.

¹²¹ Dz. U. z 2016 r., poz. 199. Zob. w tej sprawie: M. Perkowski, W. Zoń, *Uwarunkowania powstania i rozwoju mechanizmu Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT) na północno-wschodnim pograniczu Polski*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2017, nr 1 (85), s. 121–122.

¹²² Por.: C. Mik, *Opinia w sprawie prawnych aspektów aktywności międzynarodowej województw, zawieranych przez nie umów i porozumień oraz kompetencji Ministra Spraw Zagranicznych i Ministra Spraw Wewnętrznych*, ZP 2013, nr 2(38), s. 198.

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 zrzeszeń¹²³. Prawo do zrzeszania się jednostek samorządu terytorialnego i przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw gwarantuje także art. 172 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku.

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 próbą ochrony lokalności i dostrzeżenia jej niewykorzystanych uprzednio potencjałów społecznych, politycznych, gospodarczych, kulturowych i przyrodniczych¹²⁴.

Jeśli spoglądać na historyczne uwarunkowania współczesnych międzynarodowych zrzeszeń samorządu terytorialnego, to wypadnie uznać, że ich początki sięgają starożytności. Pierwszymi związkami miast były greckie *polis*, które w okresach kryzysu zawierały doraźne sojusze dla zwiększenia ekspansji handlowej lub wspólnej obrony przed najeźdźcami. Przykładami takich porozumień były Związek Peloponeski

¹²³ Zob. też: K. Bandarzewski, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, (red.) P. Chmielnicki, Warszawa 2010, s. 273.

¹²⁴ K. Kuciński, *Glokalizacja jako indygenizacja globalizacji*, „Rocznik Żyrardowski”, 2011, t. 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.

i Ateński Związek Morski¹²⁵. Natomiast w okresie średniowiecza istniały hanzy, z których najprężniej działającą była hanza niemiecka, która w szczytowym okresie łączyła 160 miast, między innymi mieszczan Lubecki, Strzałowa, Elbląga, Hamburga, Brugii, Londynu, Gdańska, Krakowa, Torunia i Nowogrodu. Ich delegaci spotykali się na wspólnych zjazdach, wpływając na losy niemal całej Europy¹²⁶.

Pierwowzorów współczesnych miast partnerskich należy się doszukiwać w związkach gmin i miast północnej Francji i południowej Anglii. Tworzono je po zakończeniu I wojny światowej jako czynnik niwelujący przepaść między narodami. Jednak do rozwoju ruchu miast partnerskich przyczyniły się tragiczne wydarzenia II wojny światowej¹²⁷. Pierwszym związkiem partnerskim pomiędzy miastami, który powstał w 1950 r. było partnerstwo niemiecko-francuskie pomiędzy miastami Ludwigshafen i Montbéliard¹²⁸. Konsekwencją tego wydarzenia było utworzenie w 1951 r. przez pięćdziesiąt europejskich gmin Rady Gmin Europy¹²⁹. Organizacja ta została założona w 1951 roku w Genewie, zaś jej podstawowym celem jest propagowanie i ułatwianie

¹²⁵ M. Furmankiewicz, *Polskie samorzędy gminne w organizacjach międzynarodowych*, [w:] *Człowiek, region, państwo w procesie globalizacji, regionalizacji oraz integracji*, red. G. Rdzanek, E. Stadtmuller, Wrocław 2004, s. 298.

¹²⁶ J. Szewczyk, *Zagraniczne związki partnerskie polskich samorządów miast, powiatów i województw*, „Prace Geograficzne” 2007, z. 117, s. 259. W literaturze wskazuje się, iż najstarszą organizacją o zasięgu globalnym, opartą na nowoczesnych regułach, jest Międzynarodowa Unia Władz Lokalnych (International Union of the Local Authorities, IULA), która powstała w 1913 r. w Ghent (Belgia), aktualnie z centralą w Hadze (Holandia). Jej celem jest promocja lokalnej autonomii, współpraca dla poprawienia lokalnej administracji, badania obejmujące działania i aktywność władz lokalnych, opiekę społeczną obywateli, promocja idei współpracy lokalnych społeczności w sprawach cywilnych oraz nawiązywanie i rozwój międzynarodowego partnerstwa (związków) gmin – Ch. F. Alger, *The future of democracy and global governance depends on widespread public knowledge about local links to the world*, „Cities” 1999, Vol. 16, No. 3, s. 195–206.

¹²⁷ Zob. szerzej: E. Kalitta, *Rola miast partnerskich w budowaniu przyjaźni między narodami. Przykład Chojnic*, ST 2008, nr 12, s. 52.

¹²⁸ J. Korczak, *op. cit.*, s. 2.

¹²⁹ J. Szewczyk, *op. cit.*, s. 260.

nawiązywania współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego z różnych krajów Europy¹³⁰. W drugiej połowie lat 50. XX w. nastąpił ruch miast bliźniaczych, który rozprzestrzenił się w całej Europie Zachodniej od Wielkiej Brytanii przez Holandię, Francję, Belgię, Niemcy aż po Włochy na południu¹³¹.

Warto przy tym zaznaczyć, iż na tle licznych związków partnerskich zaczęły powstawać bardziej zorganizowane i sformalizowane formy współdziałania w postaci związków i porozumień komunalnych przyjmujących nazwę euroregionów, jak np. Euregio z 1958 r. utworzony przez miasta Enschede i Granau, RheinWaal z 1973, czy Euregio Maas-Rhein z 1974 (Aachen, Lüttich, Maastricht), a także Ems Dollart Region (EDR – holenderskie prowincje Griningen i Drenthe, niemiecka Fryzja, Ostfryzja, Emsland i Cloppenburg) z 1977¹³².

Właściwa współpraca partnerska, oparta na spontanicznej aktywności społeczności lokalnych, rozpoczęła się na przełomie lat 80. i 90. XX w., w okresie transformacji ustrojowej państw Europy Środkowej i Wschodniej. Zmiany w relacjach z innymi państwami pozwoliły na rozwój kontaktów zagranicznych polskich samorządów terytorialnych z samorządami innych państw. 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 globalizacji¹³³.

¹³⁰ J. Ruszkowski, E. Górnicz, M. Żurek, *Leksykon integracji europejskiej*, Warszawa 2003, s. 304.

¹³¹ J. Szewczyk, *op. cit.*, s. 260.

¹³² J. Korczak, *op. cit.*, s. 2.

¹³³ Por. H. Dumała, *Wpływ akcesji Polski do Unii Europejskiej na „Priorytety współpracy zagranicznej województw”*, „Teki Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych” – OL PAN, 2016, nr 11/2, s. 112–113.

Współdziałanie polskich samorządów w zrzeszeniach międzynarodowych może przyjmować formę klasycznych stowarzyszeń skupiających jedynie samorzady bądź szerszych zrzeszeń międzynarodowych łączących obok jednostek samorządowych także organizacje pozarządowe oraz prywatnych przedsiębiorców. Przykładem takiego stowarzyszenia jest Zgromadzenie Regionów Europy¹³⁴. 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 Trójką” Bogatynia – Zittau – Hradek 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 Shrines of Europe, Eurocities); stowarzyszenia okołoeuropejskie, obejmujące również kraje ościenne lub aspirujące do bycia członkiem Unii Europejskiej (np. Stowarzyszenie Miast Laureatów Nagrody Europy); stowarzyszenia ogólnowiatowe, zazwyczaj dość wąsko sprofilowane (np. Stowarzyszenie Miast Orędowników Pokoju)¹³⁵.

Wypada również wspomnieć, że polskie samorzady lokalne w coraz większym zakresie uczestniczą w różnych typach współpracy międzynarodowej. Większość z nich jest członkiem Nowej Hanzj (Nowa Liga Hanzeatycka – The New Hanseatic League), nawiązującej do hanz historycznych¹³⁶. Podejmują też działalność z takimi organizacjami jak: Stowarzyszenie Europejskich Miast Kultury (Association of

¹³⁴ M. Oramus, *Aktywność polskich jednostek samorządu terytorialnego w zrzeszeniach międzynarodowych*, „Zarządzanie Publiczne” 2015, nr 4 (34), s. 89.

¹³⁵ *Ibidem*, s. 88–89.

¹³⁶ Zob. szerzej: M. Furmankiewicz, *Polskie samorzady gminne...*, s. 298–301.

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. Organizacja 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) – Katowice¹³⁷.

Można powiedzieć, iż działalność polskich jednostek samorządowych na forum międzynarodowym służy wymianie doświadczeń i implementacji dobrych praktyk oraz tworzy ich wizerunek jako kreatywnych, otwartych na rozwój.

¹³⁷ *Ibidem*, s. 301–302.

**2.2. Komentarz do ustawy z dnia 15 września 2000 r.
o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych**

KOMENTARZ DO USTAWY

Ustawa

z dnia 15 września 2000 r.

**o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego
do międzynarodowych zrzeszeń
społeczności lokalnych i regionalnych**

(Dz. U. z 2000 r. Nr 91, poz. 1009, z 2002 r. Nr 113, poz. 984)

Art. 1. 1. Ustawa określa zasady, na jakich jednostki samorządu terytorialnego mogą przystępować do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, zwanych dalej „zrzeszeniami”.

2. Przez zrzeszenia, o których mowa w ust. 1, rozumie się organizacje, związki i stowarzyszenia powoływane przez społeczności lokalne co najmniej dwóch państw zgodnie z ich prawem wewnętrznym.

W art. 1 komentowanej ustawy należy zwrócić uwagę przede wszystkim na dwa zagadnienia. Pierwsze dotyczy prawa jednostek samorządowych do przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych. Drugie – statusu tych zrzeszeń.

Przypomnijmy w tym miejscu, że Konstytucja wymienia dwa uprawnienia jednostek samorządu terytorialnego: prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz prawo współpracy ze społecznościami lokalnymi

i regionalnymi innymi państw (art. 172 ust. 2). Prawa te uważane są za publiczne prawa podmiotowe jednostek samorządowych, które mieszczą się w zakresie zasady samodzielności, o której mowa w art. 165 Konstytucji. W efekcie podlegają one ochronie sądowej¹³⁸. Zgodnie z Konstytucją zasady korzystania z tych praw ma określać ustawa (art. 172 ust. 3).

W odniesieniu do pierwszego z wymienionych uprawnień szczególności korzystania ustala komentowana ustawa, do której odsyłają też odpowiednie przepisy ustaw samorządowych (84a u.s.g., art. 75a u.s.p. oraz art. 76 ust. 3 u.s.w.). Natomiast do drugiego z praw odnosi się jednoznacznie tylko ustawa o samorządzie województwa, która określa współpracę zagraniczną szeroko, włączając w nią opracowywanie „priorytetów współpracy zagranicznej województwa” (art. 75), udział w działalności międzynarodowych instytucji regionalnych oraz przystępowanie do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (art. 76 ust. 2 i ust. 3), a także uchwalanie „Priorytetów współpracy zagranicznej województwa” i zawieranie umów o współpracy regionalnej (art. 77). Z kolei zasady udziału w działalności międzynarodowych instytucji regionalnych mają określać porozumienia zawarte przez ogólnokrajowe organizacje zrzeszające jednostki samorządu terytorialnego (art. 76 ust. 2 u.s.w.)¹³⁹.

¹³⁸ A. Malinowska, *Współpraca zagraniczna samorządu województwa – zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 7–8, s. 135. Także w tej sprawie: C. Mik, *op. cit.*, s. 194. W doktrynie zwraca się uwagę, iż samodzielność jednostki samorządu terytorialnego nie podlega ochronie sądowej jako jedynie możliwość, ale przede wszystkim jako zasada, którą jednostka samorządu terytorialnego ma obowiązek chronić, gdy ta zasada zostanie w jakikolwiek sposób naruszona – zob.: A. Błaś, *Reaktywowanie samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej w 1990*, [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Kolonia Limited 2002, s. 29. Także: A. Błaś, *Problemy działań administracji państwowej w świetle koncepcji demokratycznego państwa prawa*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1993, nr XXX, s. 7.

¹³⁹ Zob. też: C. Mik, *op. cit.*, s. 194 oraz komentarze do ustawy: A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 507 i n.; B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 583 i n.

Jednocześnie z treści art. 76 ust. 1 u.s.w. wynika, iż współpraca województwa ze społecznościami regionalnymi innych państw prowadzona jest zgodnie z prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami, w granicach zadań i kompetencji województwa. Odbywa się to zgodnie z *Priorytetami współpracy zagranicznej województwa*, uchwalanymi przez sejmik województwa za zgodą ministra właściwego do spraw zagranicznych (priorytety mają m.in. ustalać zamierzenia dotyczące przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych)¹⁴⁰.

Jeżeli chodzi o zakres pojęcia międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, to zgodnie z treścią art. 1 ust. 2 komentowanej ustawy obejmuje on: organizacje, związki i stowarzyszenia powoływane przez społeczności lokalne co najmniej dwóch państw, zgodnie z ich prawem wewnętrznym. Ustawa nie zawiera definicji wyróżnionych pojęć, niemniej jednak, zrzeszenia te nie są organizacjami międzynarodowymi. Jakkolwiek nie ma legalnej definicji organizacji międzynarodowej, to jednak powszechnie uważa się, że ich członkami muszą być państwa¹⁴¹. Natomiast członkami zrzeszeń międzynarodowych są polskie gminy, powiaty i województwa. Zgodnie z powszechnie uznaną regułą prawa zwyczajowego, państwo jest jedynym podmiotem prawa międzynarodowego, którego podmiotowość jest domniemana, a zatem wszelkie ograniczenia w tej materii należałoby wykazać, udowodnić¹⁴². Państwo działa w stosunkach międzynarodowych, w szczególności zawierając umowy międzynarodowe. Co prawda, w prawie międzynarodowym brak jest aktu regulującego treść podmiotowości międzynarodowej, jak i określającego, kto jest podmiotem tego prawa¹⁴³,

¹⁴⁰ Por. C. Mik, *op. cit.*, s. 194.

¹⁴¹ *Ibidem*, s. 200.

¹⁴² *Ibidem*, s. 192.

¹⁴³ Trzeba też zaznaczyć, iż w Konwencji wiedeńskiej z 1969 r. o prawie traktatów umieszczono po raz pierwszy pojęcie podmiotu międzynarodowego „innego niż państwo”, a mówiącego o stosunku konwencji do umów zawieranych między państwami

to jednak sens podmiotowości prawnomiędzynarodowej sprowadza się do tego, aby dysponować zdolnością do posiadania praw i obowiązków międzynarodowych w płaszczyźnie prawa międzynarodowego. Choć prawo międzynarodowe nie określa, kto jest jego podmiotem, to jednak regułą stanowi paradygmat podmiotowości podmiotów państwowych¹⁴⁴.

Odnosząc te uwagi do Polski i sytuacji gmin, powiatów oraz województw, należy podkreślić, że Polska jako państwo jednolite pozostaje wyłącznym i jednolitym podmiotem prawa międzynarodowego¹⁴⁵. Chociaż jednostki samorządu terytorialnego stanowią ogniwo władzy publicznej w Polsce, to jednak nie są podmiotami prawa międzynarodowego. Wprawdzie jednostkom samorządu terytorialnego została przyznana osobowość prawna (art. 165 ust. 1 Konstytucji), to jednak nie ma ona charakteru prawnomiędzynarodowego, ale krajowy. Zachowuje znaczenie tak w sferze krajowego prawa publicznego, jak i prywatnego. Brak podmiotowości prawnomiędzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego oznacza, że nie są one uprawnione do udziału w obrocie prawnomiędzynarodowym. Jakkolwiek Konstytucja nie zezwala im na samodzielne podejmowanie i utrzymywanie stosunków z podmiotami prawa międzynarodowego, w szczególności z państwami trzecimi i z organizacjami międzynarodowymi, to jednak nie oznacza, że nie mogą one w ogóle podejmować jakiegokolwiek aktywności międzynarodowej¹⁴⁶. W tym kontekście podstawowe znaczenie ma art. 172 Konstytucji, przyznający prawo jednostkom samorządowym do zrzeszania się.

a innymi podmiotami prawa międzynarodowego oraz między tymi podmiotami prawa międzynarodowego – zob.: T. Olejarz, *Podmiotowość Stolicy Apostolskiej w stosunkach międzynarodowych*, AUMCS „Polonia”, vol. XVI, sectio K, 2009, s. 73.

¹⁴⁴ T. Olejarz, *op. cit.*, s. 73.

¹⁴⁵ Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 1999, s. 13. Zob. też A. Błaś, *Komentarz do art. 3 Konstytucji*, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 20.

¹⁴⁶ Szerzej C. Mik, *op. cit.*, s. 193.

W trybie art. 1 komentowanej ustawy międzynarodowe zrzeszenia (organizacje, związki i stowarzyszenia), do których jednostki samorządu mogą przystępować, nie są organizacjami międzynarodowymi w rozumieniu prawa międzynarodowego i Konstytucji RP (art. 89 i art. 90). Jakkolwiek z treści art. 1 komentowanej ustawy nie wynika, jak należy rozumieć pojęcie „związki” (wątpliwości budzi też termin „organizacje”), to jednak należy uznać, że nie chodzi tu o związki komunalne tworzone w trybie przepisów u.s.g. i u.s.p. Wynika to z treści art. 3 komentowanej ustawy, gdzie pojęciu temu ustawodawca nadał inne znaczenie.

Niewątpliwie wyróżnione zrzeszenia mają status organizacji prawa krajowego, są poddane prawu krajowemu państw, których strony porozumienia są elementem¹⁴⁷.

Wśród samorządowych zrzeszeń międzynarodowych wskazać można euroregiony jako formy organizacyjne współpracy transgranicznej. W literaturze przyjmuje się, iż termin ten odnosi się zarówno do wyodrębnionego regionu europejskiego, położonego na pograniczu dwóch lub kilku sąsiadujących ze sobą państw, jak i organizacji powołanej do koordynacji współpracy na takim obszarze przez strony umowy euroregionalnej i zaakceptowanej przez Unię Europejską, która może wspierać finansowo jej działalność. Euroregiony nie posiadają osobowości prawnej, a zasady ich funkcjonowania określa prawo krajowe każdego członka¹⁴⁸.

Podstawę, jak i zakres kompetencji poszczególnych euroregionów określają ich statuty powstałe na mocy umów dwu- i wielostronnych między państwami sąsiedzkimi, których zakres w dużym stopniu opiera się na podstawowych traktatach międzynarodowych dotyczących

¹⁴⁷ Por. *ibidem*, s. 202.

¹⁴⁸ 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. 37.

współpracy regionalnej¹⁴⁹. Trzeba też dodać, iż w załącznikach do konwencji ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi zawarto wzory porozumień międzypaństwowych w sprawie współpracy transgranicznej na szczeblu regionalnym i lokalnym, a także zarysy porozumień, umów i statutów, które mogą stanowić podstawę współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami regionalnymi¹⁵⁰. Tak np. załącznik nr 1 Konwencji zawiera wzory porozumień międzypaństwowych oraz wzory porozumień, statutów oraz umów zawieranych przez władze lokalne. Proponowane modele prawne współpracy to: porozumienia międzypaństwowe; porozumienia na szczeblu lokalnym i regionalnym typu *gentelman's agreements* oraz umowy na szczeblu regionalnym i lokalnym zawierające prywatno-lub publicznoprawne zobowiązania prawnie wiążące¹⁵¹.

Od strony prawno-administracyjnej euroregion jest porozumieniem między jednostkami terytorialnymi i ich stowarzyszeniami w krajach sąsiadujących. Jego utworzenie następuje z chwilą podpisania umowy, która w swej treści zawiera m.in.: strony euroregionu, jego nazwę, cele i organy, źródła finansowania i sposób podejmowania decyzji¹⁵². Dla przykładu, można wskazać euroregion Śląsk Cieszyński – Těšínské Slezsko powstały na podstawie umowy o regionalnej współpracy. Członkami Euroregionu są: ze strony polskiej Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza” z siedzibą w Cieszynie, ze strony czeskiej – Regionalne Stowarzyszenie Współpracy Czesko-Polskiej Śląska Cieszyńskiego z siedzibą w Czeskim Cieszynie¹⁵³.

¹⁴⁹ P. Marcinkowska, *Kompetencje regionów europejskich (euroregionów) w współpracy międzynarodowej*, <http://ptsm.edu.pl/wp-content/uploads/publikacje/poziomy-analzy-stosunkow-miedzynarodowych/Marcinkowska.pdf> [dostęp: 15.09.2017].

¹⁵⁰ H. Izdebski, *op. cit.*, s. 444–445.

¹⁵¹ K. Potulska, J. Potulski, *Współpraca transgraniczna. Podstawy prawne i formy istnienia euroregionów na granicach Polski*, www.2p.pl/nn/samorzad/raporty/euroreg.html [dostęp 18.11.2007].

¹⁵² H. Szczechowicz, *op. cit.*

¹⁵³ <http://bip.wisla.pl/statut-euroregionu> [dostęp: 29.08.2017].

Z prawnego punktu widzenia powstawanie euroregionów przebiega dwuetapowo. W pierwszej kolejności j.s.t. pochodzące z jednego państwa, powołują euroregion krajowy jako organizację wyposażoną w osobowość prawną, taką jak np. stowarzyszenie j.s.t., które działa na podstawie prawa wewnętrznego tego państwa, do którego przynależą jednostki członkowskie. Etap drugi polega na zawarciu przez euroregiony krajowe porozumienia o utworzeniu euroregionu transgranicznego, którego członkami nie są już poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, ale ich krajowe zrzeszenia¹⁵⁴. Euroregiony mogą powołać własne organy (rady, zgromadzenia, komitety, sekretariaty, komisje itp.)¹⁵⁵.

Głównym celem działań większości euroregionów jest wspieranie rozwoju w obszarach pogranicznych, a zwłaszcza w takich dziedzinach działania, jak m.in. gospodarka, infrastruktura, handel, turystyka, ochrona zdrowia, problemy ekologiczne i ochrona środowiska, współpraca przy zapobieganiu i likwidacji następstw klęsk żywiołowych, działalność socjalna.

Art. 2. 1. Jednostki samorządu terytorialnego mogą przystępować do zrzeszeń i uczestniczyć w nich w granicach swoich zadań i kompetencji, działając zgodnie z polskim prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami.

2. Województwa przystępują do zrzeszeń zgodnie z „Priorytetami współpracy zagranicznej województwa”, uchwalonymi w trybie określonym w przepisach o samorządzie województwa.

¹⁵⁴ P. Łazutka, *Euroregion a europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej – analiza prawno porównawcza*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 2012, nr 270, s. 82–83.

¹⁵⁵ H. Szczehowicz, *op. cit.*

Z faktu, że jednostki samorządu terytorialnego realizują zadania publiczne z mocy ustawy i przysługuje im szereg kompetencji w istotnych dla danego zakresu sprawach, wynika, iż cel i przedmiot międzynarodowego zrzeczenia musi dotyczyć zgodności działania tych jednostek w granicach przyznanych im zadań i kompetencji¹⁵⁶.

Warto w tym miejscu podnieść, iż międzynarodowe zrzeczenie wspólnot lokalnych regionalnych (np. euroregion) nie ma charakteru eksterytorialnego i nie stanowi również jednej administracyjnej całości. Tworzące je jednostki samorządowe nie przenoszą na tę formę współpracy swoich kompetencji. Na mocy zawartego porozumienia podmioty te nie stają się ogniwem władzy publicznej w Polsce. Nie dochodzi więc do wyłączenia terytorium objętego współpracą spod kompetencji państwa. Z tego względu podmioty, które uczestniczą w tej współpracy, nie przestają podlegać swojemu prawu krajowemu. Ono bowiem reguluje możliwość zawierania takich umów i możliwy zakres współpracy¹⁵⁷.

Warunkiem realizacji współpracy międzynarodowej przez j.s.t. jest jej zgodność z polskim prawem wewnętrznym. Chodzi tu niewątpliwie o zgodność z polskim prawem krajowym, przede wszystkim z konstytucyjnymi źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Jakkolwiek ustrojodawca nie definiuje terminu „prawo powszechnie obowiązujące”, to jednak należy je uznać za pojęcie zastane, a więc znane i ugruntowane zarówno w doktrynie, jak i praktyce¹⁵⁸. Zgodnie z utrwalonym poglądem są to normy prawne, które mogą być adresowane do

¹⁵⁶ Zdaniem R. Kusiak-Winter wymienione zasady ustawowe mają charakter deklaratoryjny, gdyż wynikają z całości norm systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej – zob.: R. Kusiak-Winter, *Uwagi o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeczeń społeczności lokalnych i regionalnych*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2003, nr 53, s. 64 i n.

¹⁵⁷ Por. M. Olszewski, *Współpraca regionów*, Centrum Informacji Europejskiej Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, <http://www.cie.gov.pl> [dostęp: 18.08.2017].

¹⁵⁸ Zob. wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., K 25/99, Dz. U. 2000 r. Nr 53, poz. 648. W kwestii źródeł prawa zob. też: Raszevska-Skałecka R., *Miejsce statutu*

każdego podmiotu: obywateli, ich organizacji, osób prawnych oraz wszelkich innych podmiotów, i które mogą kształtować ich sytuacje prawne, tzn. wyznaczać obowiązki, przyznawać uprawnienia, udzielać upoważnień. Innymi słowy, są to regulacje prawne, które adresowane są powszechnie, czyli zawierają normy prawne obejmujące swą dyspozycją (i sankcją) wszystkie podmioty, do których na obszarze Polski odnosi się ich hipoteza¹⁵⁹. W tekście ustawy zasadniczej zostały *expressis verbis* wyliczone rodzaje aktów należące do źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Są to: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia, akty prawa miejscowego (art. 87) oraz rozporządzenia z mocą ustawy (art. 234)¹⁶⁰.

Trzeba też zaznaczyć, iż Konstytucja umieszcza wśród źródeł prawa także uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów, odmawiając im jednak mocy powszechnie obowiązującej i zastrzegając, że mają one charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe organowi, który wydał dany akt (art. 93 ust. 1). W innym miejscu Konstytucja mówi o zarządzeniach Prezydenta RP (art. 142 ust. 1).

i regulaminu zakładu administracyjnego w systemie źródeł prawa. Wybrane kwestie, „Przegląd Prawa i Administracji” 2008, nr LXXVII, s. 261 i n.

¹⁵⁹ Zob. też: M. Olszówka, *Konstytucyjny paradygmat aktu prawa wewnętrznego*, „Ius Novum” 2013, nr 2, s. 94.

¹⁶⁰ Do źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sensie przedmiotowym zalicza się także prawo stanowione przez organizację międzynarodową, jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej tę organizację (art. 91 ust. 3). Jakkolwiek w doktrynie istnieje spór odnośnie do traktowania kategorii aktów można do źródeł norm prawnych powszechnie obowiązujących, skoro ustrojodawca nie wypowiedział tego wprost (Konstytucja nie zawiera sformułowania, że owo prawo ma charakter powszechnie obowiązujący), to jednak przyjmuje się, iż przepis ustawy zasadniczej wyraźnie określający pozycję tego rodzaju aktów w systemie prawa powszechnie obowiązującego nie pozostawia wątpliwości co do przyznania *implicitie* wspomnianemu prawu skuteczności *erga omnes* na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – zob. w tej sprawie: K. Działocha, *Komentarz do art. 91 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001, s. 125, oraz T. Jaroszyński, *Rozporządzenie Unii Europejskiej jako składnik systemu prawa obowiązującego w Polsce*, Warszawa 2011, s. 247–356.

Jednocześnie w trybie art. 93 ustrojodawca wskazał bezwzględnie wiążące cechy każdego aktu prawa wewnętrznego, a mianowicie: a) ma on charakter wewnętrzny, b) wyłącznym adresatem jest jednostka organizacyjnie (hierarchicznie, ustrojowo, funkcjonalnie) podległa, c) ma ustawową podstawę prawną, d) zakaz stosowania wobec podmiotów niepodlegających organizacyjnie oraz e) zgodność z prawem powszechnie obowiązującym, a więc z każdym aktem należącym do tej kategorii, w tym z prawem miejscowym (na obszarze jego obowiązywania)¹⁶¹.

Jeżeli chodzi o akty prawa miejscowego stanowione przez organy samorządu terytorialnego to powszechnie akceptowane jest stanowisko, zgodnie z którym akty te mogą mieć charakter wykonawczy (tj. realizować upoważnienie ustawowe), porządkowy lub ustrojowo-organizacyjny (np. statut gminy)¹⁶². Warto przy tym zaznaczyć, iż w odniesieniu do tych źródeł prawa ustrojodawca nie zdecydował się na ich enumeratywne wyliczenie¹⁶³, stanowiąc, iż zasady i tryb ich wydawania określa ustawa (art. 94 zdanie drugie).

¹⁶¹ M. Olszówka, *op. cit.*, s. 97–98.

¹⁶² Zob.: T. Szewc, *Problem kwalifikacji prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3, s. 47. Trzeba też dodać, iż Konstytucja nie definiuje pojęcia aktu prawa miejscowego – zob. J. Ciapała, *Zagadnienia określenia prawnych form aktów prawa miejscowego i ich publikacji*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 2, s. 85. W kwestii aktów prawa miejscowego zob. też: A. Błaś, J. Boć [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2001, s. 87 i n.; D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 160 i n.; B. Dolnicki, *Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego*, ST 2004, nr 5, s. 12 i n.; M. Kulesza, *Źródła prawa i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji*, PiP 1998, z. 2, s. 17; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2002, s. 112 i n.; P. Sarnecki, *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 57 i n. P. Lisowski i A. Ostapski, dzielą pojęcie „akt prawa miejscowego” na cztery sformułowania: akt prawa, akt normatywny, źródło prawa, źródło powszechnie obowiązującego prawa – zob.: P. Lisowski, A. Ostapski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez terenowe organy administracji rządowej*, Wrocław 2008, s. 13.

¹⁶³ M. Olszówka, *op. cit.*, s. 114.

Zgodnie z treścią art. 94 Konstytucji przepisy prawa miejscowego mogą być ustanowione wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Upoważnienie dla organu samorządu terytorialnego do wydania przepisów prawa miejscowego musi wynikać zatem z ustawy. Tak więc w akcie rangi ustawowej zawarte musi być upoważnienie dla lokalnego prawodawstwa, czyli tzw. delegacja. Szczegółowe upoważnienie ustawowe określa materię, która może być przedmiotem regulacji w drodze aktu prawa miejscowego i organy kompetencyjne do jego wydania¹⁶⁴. Warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jest również jego stosowne ogłoszenie.

Zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie podkreśla się, że do stwierdzenia powszechnej mocy wiążącej aktu pochodzącego od organu administracji terenowej konieczne jest ustalenie jego przymiotu prawotwórczego w drodze analizy aktu pod kątem jego cech materialnych (przez zamieszczenie w akcie co najmniej jednej normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym)¹⁶⁵ i formalnych. W pierwszym

¹⁶⁴ Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 grudnia 2009 r., IV SA/Po 745/09.

¹⁶⁵ W praktyce, odróżnienie prawa miejscowego od wewnętrznego stanowionego przez organy samorządu terytorialnego może przysporzyć wiele trudności. Tak np. jeżeli przyjmiemy, iż kryteriami powszechnego obowiązywania są generalność (adresatem jest nieokreślony krąg osób) i abstrakcyjność (wskazanie powtarzalnych sytuacji, w których przepis ma zastosowanie choćby jednej normy o charakterze generalnym i choćby jednej normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym), to istnieją sytuacje, w których akt prawny nie jest abstrakcyjny i zarazem nie jest generalny, a pomimo to posiada powszechną moc wiążącą – zob.: J. Ciapała, *Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 3, s.35 oraz T. Szewc, *op. cit.* s. 52. Aktami prawa miejscowego pozbawionymi cechy generalności są przepisy wydawane w sprawach ustrojowo-organizacyjnych – zob.: A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 270 i n.; Wskazać tu można art. 40 ust. 2 u.s.g. przesądzający, że w drodze prawa miejscowego określa się m.in. wewnętrzny urząd gminy oraz jednostek pomocniczych, organizację urzędów i instytucji gminnych, zasady zarządu mieniem gminy, czy zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Nadto, w literaturze wskazuje się, iż o powszechnym obowiązywaniu każdego aktu normatywnego przesądza abstrakcyjny, ogólny sposób określenia adresata zawartej w tym akcie normy prawnej – zob.: P. Dobosz, *Quasi-akty prawa miejscowego*, [w:] S. Dolata (red.), *Problemy prawne działalności samorządu terytorialnego*, Opole 2002, s. 135. W konsekwencji

przypadku kryteriami powszechnego obowiązywania są generalność (rodzajowe oznaczenie adresata) i abstrakcyjność (wskazanie powtarzalnych sytuacji, w których przepis ma zastosowanie)¹⁶⁶. Zaś w drugim musi istnieć wyraźne upoważnienie ustawowe do uregulowania określonej materii przez organ administracji oraz akt taki powinien być należycie ogłoszony¹⁶⁷.

Przyjęte wyżej ustalenia mają znaczenie z punktu widzenia określenia charakteru prawnego priorytetów współpracy zagranicznej uchwalanych przez organy samorządu województwa, stosownie do treści art. 2 ust. 2 komentowanej ustawy. W doktrynie prezentowane są dość zróżnicowane poglądy w tej kwestii. Z jednej strony wskazuje się na charakter tych uchwał jako aktów prawa miejscowego¹⁶⁸, z drugiej zaś na ich wewnętrzny charakter¹⁶⁹.

Zgodnie z treścią art. 18 pkt 13 u.s.w. w związku z art. 75 u.s.w. uchwalanie priorytetów współpracy zagranicznej województwa należy do wyłącznej właściwości sejmiku województwa w tym zakresie. Dokumenty te określają główne cele współpracy zagranicznej, jej preferencje

można przyjąć, iż do stwierdzenia mocy wiążącej przepisu wystarczające jest to, że będzie on bądź generalny, bądź abstrakcyjny – zob.: T. Szewc, *op. cit.* s. 53. Znajduje to wyraz w orzecznictwie sądowym. Tak np. w wyroku z dnia 4 kwietnia 2008 r., II OSK 102/0834, NSA stwierdził, iż „decydujące znaczenie dla uznania uchwały za akt prawa miejscowego ma jej normatywny charakter, co ma związek z abstrakcyjnością norm prawnych w niej zawartych. Abstrakcyjność normy prawnej oznacza, że wyznacza ona rodzaj postępowania, jakie może się zdarzyć w nieokreślonej liczbie przypadków. A zatem nie może ona być reglamentacją jednorazową, niepowtarzalną, a wprost przeciwnie obejmuje nieograniczoną ilość najróżniejszych przypadków” – Legalis 2011. Trzeba też zaznaczyć, iż samo nazwanie jakiegoś aktu administracji rządowej rozporządzeniem, a aktu organu samorządu terytorialnego uchwałą itp., nie wystarcza do przyjęcia, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego – zob.: wyrok WSA Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 7 grudnia 2006, III SA/Lu 430/06, Legalis 2011.

¹⁶⁶ T. Szewc, *op. cit.* s. 52.

¹⁶⁷ *Ibidem*, s. 49.

¹⁶⁸ Zob. K. Bandarzewski, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, P. Chmielnicki (red.), Warszawa 2010, s. 365–366.

¹⁶⁹ R. Klyszcz, *Ustawy o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa. Komentarz*, Wrocław 1999, s. 104.

geograficzne oraz zamierzenia co do przystąpienia do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych. Są one uchwalane bezwzględną większością głosów ustawowego składu sejmiku województwa (art. 77 ust. 2 u.s.w.). Zarówno priorytety współpracy zagranicznej województwa, jak i projekty umów o współpracy zagranicznej oraz umowy o przystąpieniu do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych, na podstawie których województwa mogą prowadzić współpracę z zagranicznymi regionami, muszą zostać zaakceptowane przez Ministra Spraw Zagranicznych (art. 77 ust. 1 u.s.w.).

Jakkolwiek przepisy ustawy o samorządzie województwa nie zawierają definicji legalnej aktów prawa miejscowego, to jednak stosownie do treści art. 89 ust. 1 u.s.w. prawo stanowienia aktów obowiązujących na obszarze województwa lub jego części przysługuje sejmikowi województwa. Jednocześnie akty te są wydawane na podstawie upoważnień udzielonych w ustawach i w ich granicach (art. 89 ust. 1 u.s.w.). Należy również wziąć pod uwagę i ten fakt, że w trybie art. 18 pkt 1 u.s.w. do aktów prawa miejscowego stanowionych przez sejmik województwa, należą w szczególności: statut województwa, zasady gospodarowania mieniem wojewódzkim oraz zasady i tryb korzystania z wojewódzkich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Natomiast w pkt 13 cytowany artykuł przewiduje uchwalanie „Priorytetów współpracy zagranicznej województwa”, co oznacza ich rozgraniczenie od przepisów miejscowych. Uchwały te nie należą też do żadnej kategorii aktów, ujętych w art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, publikowanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym¹⁷⁰.

Można zatem przyjąć, iż priorytety współpracy zagranicznej województwa są tzw. aktami kierownictwa wewnętrznego, albowiem

¹⁷⁰ Tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 190, poz. 1606 z późn. zm.

wiążą jedynie podmioty znajdujące się w strukturze organizacyjnej, w której akty zostały wydane.

Odnosząc się do treści art. 2 ust. 1 komentowanej ustawy, należy zwrócić uwagę, iż realizowanie współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego na podstawie obowiązujących aktów prawnych musi odbywać się w zgodzie z przyjętą przez rząd polityką zagraniczną. W szczególności „Priorytety współpracy zagranicznej województwa” muszą być kompatybilne z polityką rządową. Stąd też minister właściwy do spraw zagranicznych nadzoruje podpisywane i zawierane umowy o współpracy regionalnej¹⁷¹. Jednocześnie trzeba zaznaczyć, iż do Rady Ministrów należy kompetencja prowadzenia polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej (art. 146 ust. 1 Konstytucji), a także sprawowanie ogólnego kierownictwa w stosunkach z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi, zawieranie umów międzynarodowych wymagających ratyfikacji, oraz zatwierdzanie i wypowiedzanie innych umów międzynarodowych (art. 146 ust. 4 pkt 9 i pkt 10)¹⁷².

W tym miejscu zwrócić należy jeszcze uwagę, iż umowy o współpracy regionalnej, o których mowa w art. 77 u.s.w. nie są umowami międzynarodowymi. Wynika to z treści art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych¹⁷³, zgodnie z którym „umowa międzynarodowa oznacza porozumienie między Rzeczpospolitą Polską a innym podmiotem lub podmiotami prawa międzynarodowego, regulowane przez prawo międzynarodowe, niezależnie od tego, czy jest ujęte w jednym dokumencie czy w większej liczbie dokumentów, bez względu na jego nazwę oraz bez względu na to, czy jest zawierane w imieniu państwa, rządu czy ministra kierującego działem administracji rządowej właściwego do spraw, których dotyczy umowa międzynarodowa”.

¹⁷¹ Zob. M. Szewczak, *op. cit.*, s. 11.

¹⁷² C. Mik, *op. cit.*, s.193.

¹⁷³ Dz. U. z 2000 r. Nr 39, poz. 443, ze zm.

Na tej podstawie można przyjąć, że po pierwsze, umową międzynarodową jest tylko takie porozumienie, którego stroną jest Polska jako państwo jednolite, a nie jej jednostki terytorialne. Po drugie, umowa jest zawarta z innym podmiotem prawa międzynarodowego oraz po trzecie, jest poddana prawu międzynarodowemu¹⁷⁴. W konsekwencji umowy te nie są umowami międzynarodowymi zatwierdzanymi przez Radę Ministrów w rozumieniu art. 146 ust. 4 pkt 10 Konstytucji i ustawy o umowach międzynarodowych (art. 12 ust. 3) oraz jako niepodlegające ratyfikacji nie są też prawem powszechnie obowiązującym w trybie art. 87 ust. 1 Konstytucji¹⁷⁵. W doktrynie przyjmuje się, iż umowy o współpracy regionalnej stanowią kategorię umów transgranicznych, do których stosuje się prawo krajowe stron. Mają one charakter publicznoprawny (ich członkami są województwa)¹⁷⁶.

Realizowanie współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego musi odbywać się także w zgodzie z międzynarodowymi zobowiązaniami państwa (art. 2 ust. 1 komentowanej ustawy). Oprócz Konstytucji i ustaw kształt aktywności międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego określa również wiążące Polskę prawo międzynarodowe. Wskazać tu można przede wszystkim na umowy międzynarodowe ratyfikowane przez Polskę. Wśród nich należy wymienić w pierwszym rzędzie Europejską konwencję ramową o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi z 21 maja 1980 r. (tzw. konwencja madrycka) oraz Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego z 15 października 1985 r. Ponadto, międzynarodowe zobowiązania, o których mowa w art. 76 ust. 1 u.s.w. i art. 2 ust. 1 komentowanej ustawy, obejmują każdy rodzaj umowy międzynarodowej, niezależnie od sposobu jej ratyfikacji bądź zatwierdzenia¹⁷⁷.

¹⁷⁴ C. Mik, *op. cit.*, s. 199.

¹⁷⁵ Szerzej: *ibidem*, s. 200.

¹⁷⁶ Por. *ibidem*.

¹⁷⁷ K. Bandarzewski, *op. cit.*, s. 369.

Art. 3. Przystąpienie do zrzeszenia nie może łączyć się z przekazaniem na jego rzecz lub na rzecz któregokolwiek ze zrzeszonych w nim członków wykonywania zadań publicznych przysługującej jednostki samorządu terytorialnego ani też nieruchomości lub majątkowych praw na dobrach niematerialnych przysługujących tej jednostce.

Jednostkom samorządu terytorialnego przysługuje prawo do zrzeszania się w granicach ich zadań i kompetencji (tj. przekazanych odpowiednio do właściwości gmin, powiatów i województw). Jednostki te nie mogą przekazać na rzecz zrzeszenia lub na rzecz któregokolwiek ze zrzeszonych w nim członków wykonywania zadań publicznych. Nie jest więc dopuszczalne całkowite „wyzbycie się” zadania publicznego przez członka zrzeszenia, jak ma to miejsce w przypadku członkostwa w związku międzygminnym, którego istotą jest obligatoryjne przekazanie na rzecz związku praw i obowiązków związanych z jego wykonywaniem¹⁷⁸. Należy również wziąć pod uwagę i ten fakt, że w świetle art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. organami j.s.t. są także organy związków gmin i związków powiatów. Co ważniejsze, w ramach zadań przekazywanych związkowi mogą się także mieścić kompetencje, które polegają na stosowaniu form władczych. W tym zakresie istnieje możliwość przekazywania rozstrzygania w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej.

Ponieważ nie podlegało dotąd dyskusji, że zrzeszenie międzynarodowe jest konstrukcją prawną odmienną od związku gmin (powiatów), należałoby konsekwentnie wyciągnąć dalszy wniosek, że rozstrzyganie indywidualnych spraw obywateli polskich i kształtowanie ich praw podmiotowych należy do tych podmiotów, które zostały przez prawo pozytywne uznane. Takie stwierdzenia wynikają z Konstytucji i ustaw.

¹⁷⁸ Zob. C. Kosikowski, J. M. Salachna (red.), *op. cit.*, s. 56.

Warto też podkreślić, iż zaangażowanie we współpracę międzynarodową wspólnot samorządowych służy przepływowi wiedzy i wymianie doświadczeń w zakresie polityki, kultury i gospodarki, przez co stanowi pożyteczny instrument realizacji zadań publicznych¹⁷⁹.

Przystąpienie do zrzeszenia nie może łączyć się także z przekazaniem nieruchomości lub majątkowych praw na dobrach niematerialnych przysługujących jednostce samorządu terytorialnego. Nie ulega wątpliwości, że nieruchomości stanowią najistotniejszy składnik mienia jednostek samorządu terytorialnego. W trybie art. 44 k.c.¹⁸⁰ mieniem jest własność i inne prawa majątkowe. Do tej definicji nawiązuje ustawodawca przy definiowaniu pojęcia mienia poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Przykładowo, mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw (art. 43 u.s.g.). Z kolei mieniem powiatu jest własność i inne prawa majątkowe nabyte przez powiat lub inne powiatowe osoby prawne (art. 46 ust. 1 u.s.p.). Natomiast mieniem województwa jest własność i inne prawa majątkowe nabyte przez województwo lub inne wojewódzkie osoby prawne (art. 47 ust. 1 u.s.w.). Jakkolwiek poszczególne kategorie mienia cechuje pluralizm podmiotowy (jest to mienie zarówno odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego, jak i mienie innych gminnych, powiatowych i wojewódzkich samorządowych osób prawnych), to jednak temu pluralizmowi podmiotów mienia samorządowego towarzyszy separacja w zakresie odpowiedzialności za zobowiązania jednej samorządowej osoby prawnej przez drugą¹⁸¹. Tak np. z treści art. 49 ust. 1 u.s.g. wynika, że gmina

¹⁷⁹ Zob. A. Doliwa, *Konstytucjonalizacja osobowości prawnej jako podstawa współpracy międzynarodowej gmin*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, s. 217.

¹⁸⁰ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964, Dz. U. z 2016 r., poz. 380.

¹⁸¹ Zob. A. Cisek, *Skutki reformy ustrojowej państwa w zakresie gospodarki nieruchomościami stanowiącymi własność jednostek samorządu terytorialnego*, „Rejent” 1999, nr 2 (94), s. 181–182.

nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania innych gminnych osób prawnych, a te nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania gminy. Analogiczne rozwiązania przyjęto w ustawie o u.s.p. (art. 49)¹⁸² oraz u.s.w. (art. 60)¹⁸³.

Jednocześnie w ustawach samorządowych znalazło się zastrzeżenie, iż do wyłącznej kompetencji rady (gminy, powiatu) i sejmiku województwa należy określenie zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na okres dłuższy niż 3 lata (art. 18 ust. 2 pkt 9a u.s.g., art. 12 pkt 8a u.s.p., art. 18 pkt 19a u.s.w.).

Podstawowym aktem prawnym określającym zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego jest ustawa o gospodarce nieruchomościami. W trybie art. 4 pkt 1 u.g.n. nieruchomością gruntową jest grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności. Definicja ta jest podobna do definicji legalnej nieruchomości zawartej w art. 46 § 1 k.c., zgodnie z którą są to części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Z kolei jeżeli chodzi o zasób nieruchomości, to obejmuje on nieruchomości skarbowe i samorządowe, które nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste oraz będące przedmiotem użytkowania wieczystego (art. 4 pkt 2 u.g.n.). Jednocześnie zbywanie i nabywanie nieruchomości zostało zdefiniowane

¹⁸² Art. 49. Powiat nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania innych powiatowych osób prawnych, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Inne powiatowe osoby prawne nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania powiatu.

¹⁸³ Art. 60. Województwo nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania innych wojewódzkich osób prawnych, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Inne wojewódzkie osoby prawne nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania województwa.

w art. 4 pkt 3b u.g.n. jako dokonywanie czynności prawnych, na podstawie których następuje: przeniesienie własności nieruchomości lub przeniesienie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej albo oddanie jej w użytkowanie wieczyste. Obrót nieruchomościami samorządowymi ma charakter cywilnoprawny. Wynika to z art. 13 u.g.n., który wymienia różne czynności prawne: sprzedaż, zamianę, zrzeczenie się, oddanie w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenie, obciążanie ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszenie nieruchomości jako wkładów niepieniężnych (aportów) do spółek, przekazywane jako majątek tworzonych fundacji, darowiznę, nieodpłatne przekazanie partnerowi prywatnemu lub spółce, o której mowa w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym¹⁸⁴ na czas realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

Trzeba też zaznaczyć, iż samodzielność j.s.t. w obszarze wykonywania uprawnień majątkowych podlega znacznemu zawężeniu i nie może być w żaden sposób porównywana z samodzielnością przysługującą w tym zakresie podmiotom prywatnym¹⁸⁵. Wynika to z publiczno-prawnego charakteru tych podmiotów oraz przeznaczenia mienia, którym dysponują, na zaspokojenie potrzeb odpowiedniej wspólnoty lokalnej bądź regionalnej¹⁸⁶. Jednocześnie społeczno-gospodarcze

¹⁸⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 1834

¹⁸⁵ Zob. A. Zołotar, *Cywilnoprawne formy gospodarowania nieruchomościami jednostek samorządu terytorialnego*, http://www.ksiegarnia.beck.pl/pdf/gospodarowanie_nieruchomosciami_fragment.pdf [dostęp: 24.07.2017].

¹⁸⁶ Szczegółne unormowania u.g.n. dotyczące obrotu nieruchomościami podyktowane są tym, że mienie to ma służyć przede wszystkim celom publicznym – zob. w tej sprawie: Uchwała NSA z dnia 27 lipca 2009 r. (I OPS 1/2009, ONSA i WSA 2009/5/85). Ograniczeniem jest wprowadzenie w ustawie jako zasady sprzedawania lub oddawania w użytkowanie wieczyste tych nieruchomości w drodze przetargu. Przetarg bowiem, jako jeden ze sposobów zawierania umowy, zapewnia udział według jednolitych reguł postępowania wszystkim zainteresowanym zawarciem umowy, oraz wybór najkorzystniejszej oferty spośród ofert zgłoszonych przez uczestników postępowania przetargowego.

przeznaczenie własności nieruchomości przysługujące j.s.t. jest ściśle powiązane z realizacją przez nie zadań publicznych. Dodatkowo, art. 12 u.g.n. stanowi, że organy wykonawcze działające za jednostkę samorządu terytorialnego, są zobowiązane do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki – co oznacza, że są obowiązane prowadzić zarząd nieruchomościami nie tylko zgodnie z literalnie obowiązującymi przepisami, ale również mieć na względzie zasady celowości, gospodarności, szeroko rozumianej dbałości o swój majątek, z którego czerpią środki niezbędne dla realizacji licznych zadań publicznych zleconych przez ustawy.

Z powyższego wynika, iż przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego własności i innych praw majątkowych winno służyć przede wszystkim wykonywaniu przydzielonych im zadań publicznych. Z drugiej jednak strony komentowany art. 3 ustawy nie stanowi zakazu przekazywania środków na podjęcie działalności i realizację celów zrzeszenia, określonych w statucie lub w innym dokumencie¹⁸⁷.

Warto przy tym dodać, iż w aktach założycielskich niektórych zrzeszeń (np. euroregionów), działalność tych podmiotów finansowana jest ze składek wnoszonych przez strony członkowskie. Środki finansowe mogą też pochodzić z dotacji, darowizn i spadków. Liczne nakłady finansowe płyną także ze strony Unii Europejskiej, która uruchomiła Inicjatywę Wspólnotową INTERREG, czy program PHARE, przeznaczony dla terenów przygranicznych na granicach zewnętrznych i wewnętrznych UE¹⁸⁸.

Art. 4. 1. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę o przystąpieniu do zrzeszenia bezwzględną większością głosów ustawowego składu.

¹⁸⁷ Zob. C. Kosikowski, J. M. Salachna, *op. cit.*, s. 56.

¹⁸⁸ Zob. P. Łazutka, *op. cit.*, s. 87.

2. Uchwała, o której mowa w ust. 1, wchodzi w życie po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw zagranicznych.

3. Jednostka samorządu terytorialnego przekazuje uchwałę ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych za pośrednictwem wojewody, dołączając swoją opinię.

4. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wraz z uchwałą, o której mowa w ust. 1, przekazuje statut zrzeszenia, do którego zamierza wstąpić, lub inny dokument ustalający zasady działania tego zrzeszenia, listę jego członków oraz urzędowe tłumaczenie tych dokumentów na język polski. Sejmik województwa przedstawia także „Priorytety współpracy zagranicznej województwa”.

5. Minister właściwy do spraw zagranicznych wyraża zgodę na przystąpienie do zrzeszenia lub odmawia takiej zgody w drodze decyzji administracyjnej.

W komentowanym artykule uregulowano procedurę przystępowania j.s.t. do międzynarodowego zrzeszenia oraz jego współtworzenia, a także wystąpienia j.s.t. ze zrzeszenia, jak również jego rozwiązania. Są to procesy sformalizowane, które podlegają określonym ograniczeniom¹⁸⁹. Przede wszystkim powinno to następować zgodnie z zasadami prawa polskiego, polityką zagraniczną oraz z poszanowaniem międzynarodowych zobowiązań¹⁹⁰.

Prawo wewnętrzne państwa powinno rozstrzygać, jakie jednostki mogą przystępować do międzynarodowych zrzeszeń. Ponadto statut

¹⁸⁹ Zob. też R. Kusiak-Winter, *Uwagi o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2003, nr 53, s. 64 i n.

¹⁹⁰ Na temat wzrastającej roli jednostek samorządowych w kreowaniu współpracy międzynarodowej zob. też – L. Kieres, *Rozwój samorządności w krajach Europy Środkowej i Wschodniej z perspektywy Rady Europy*, ST 1997, nr 10, s. 52.

organizacyjny międzynarodowego zrzeszenia powinien określać, jakie społeczności (lokalne czy regionalne) mogą w nich uczestniczyć¹⁹¹.

Zasadniczym wymogiem przystąpienia j.s.t. do zrzeszenia jest podjęcie stosownej uchwały przez organ stanowiący tej jednostki (radę gminy, radę powiatu, sejmik województwa). Uchwała ta podjęta jest bezwzględną większością głosów, a następnie przekazywana do ministra właściwego do spraw zagranicznych wraz z kompletem dokumentów, tj. statutem lub innym dokumentem określającym zasady działania zrzeszenia, i listą jego członków. Wszystkie przedłożone dokumenty powinny być przetłumaczone na język polski. Przystąpienie województwa do międzynarodowego zrzeszenia wymaga także uchwalonych przez sejmik województwa – w trybie określonym w u.s.w. – priorytetów współpracy zagranicznej województwa, określających główne cele i priorytety geograficzne prowadzenia współpracy zagranicznej województwa.

Dokumenty przekazywane są ministrowi za pośrednictwem wojewody, który dołącza swoją opinię w sprawie. Minister właściwy do spraw zagranicznych sprawdza przedłożone mu dokumenty pod względem legalności, tj. zgodności z powszechnie obowiązującym prawem, polityką zagraniczną państwa i międzynarodowymi zobowiązaniami Polski. Do kompetencji ministra właściwego do spraw zagranicznych przynależy wyrażenie zgody lub nie na przystąpienie do zrzeszenia. Odbywa się to w drodze decyzji administracyjnej. Ponadto, w przypadku rozbieżności pomiędzy polityką zagraniczną państwa a polityką zrzeszenia, minister może odmówić zgody na członkostwo jednostki samorządu terytorialnego w takim zrzeszeniu. Od decyzji ministra służy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, który jest rozpatrywany przez organ, który wydał zaskarżoną decyzję (art. 127 § 3 k.p.a.). Trzeba też zaznaczyć, iż w trybie art. 52 § 3 znowelizowanej

¹⁹¹ Zob. C. Kosikowski, J. M. Salachna, *op. cit.*, s. 56.

ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁹² jeżeli stronie przysługuje prawo do zwrócenia się do organu, który wydał decyzję z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, strona może wnieść skargę na tę decyzję bez skorzystania z tego prawa. Tym samym wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 127 k.p.a. staje się wnioskiem fakultatywnym – strona może z niego skorzystać i spróbować uzyskać korzystne dla siebie rozstrzygnięcie jeszcze w postępowaniu administracyjnym, przy ponownej analizie sprawy przez organ, albo też pominąć ten etap i od razu zaskarżyć decyzję do sądu administracyjnego).

Należy jeszcze zwrócić uwagę, iż kompetencje ministra właściwego do spraw zagranicznych, dotyczące wyrażania lub odmawiania zgody na członkostwo jednostki samorządu terytorialnego w zrzeszeniach, mają charakter nadzorczy, ponieważ od zgody ministra zależy skuteczność uchwały podjętej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego o przystąpieniu do międzynarodowego zrzeszenia społeczności lokalnych lub regionalnych¹⁹³.

Trzeba też zaznaczyć, iż przyznane ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych kompetencje nadzorcze nie tylko ograniczają samodzielność samorządu terytorialnego, ale też

rozszerzają krąg organów nadzoru wyznaczony przez Konstytucję¹⁹⁴. Stosownie do art. 171 ust. 1 ustawy zasadniczej działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. W Konstytucji wskazane zostały także organy nadzoru nad samorządem. Art. 171 ust. 2 zalicza do nich: Prezesa Rady Ministrów, wojewodów, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe. Nadto, w ust. 3 art. 171 Konstytucja przewiduje szczególny

¹⁹² Tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm.

¹⁹³ Por. P. Łazutka, *op. cit.*, s. 84.

¹⁹⁴ Por. A. Matan, *Nadzór nad samorządem terytorialnym a jego samodzielność*, „Zeszyty Myszkowskie” 2015, nr 2, s. 90.

środek nadzoru, jakim jest rozwiązanie organu stanowiącego j.s.t. Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego jeżeli organ ten rażąco narusza Konstytucję lub ustawy.

W rezultacie takiego unormowania mamy sytuację, w której kompletność ustalenia organów nadzoru weryfikacyjnego (art. 171 Konstytucji) nie odpowiada kompletności tej listy organów na gruncie obowiązującego ustawodawstwa (art. 4 ust. 5 komentowanej ustawy).

Art. 5. Czynność prawna naruszająca przepis art. 3 lub podjęta z naruszeniem przepisu art. 4 jest nieważna z mocy prawa.

W świetle komentowanego przepisu zarówno czynność prawna naruszająca ograniczenia wynikające z art. 3 (np. przekazanie na rzecz zrzeczenia lub na rzecz któregośkolwiek ze zrzeszonych w nim członków wykonywania zadań publicznych danej j.s.t. bądź nieruchomości lub majątkowych praw na dobrach niematerialnych przysługujących tej jednostce), jak również czynność prawna naruszająca ograniczenia wynikające z art. 4 (tj. trybu postępowania w przedmiocie przystąpienia j.s.t. do zrzeczenia)¹⁹⁵ jest nieważna z mocy prawa.

Podstawą stwierdzenia nieważności takich czynności jest zatem uznanie, że doszło do istotnego naruszenia prawa. Zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że są to takiego rodzaju naruszenia prawa, jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały¹⁹⁶.

¹⁹⁵ Dotyczy to także uchwał w przypadku współtworzenia zrzeczenia, do których stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące przystąpienia j.s.t. do zrzeczenia (art. 8).

¹⁹⁶ Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także – przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał – por.:

Jednocześnie przesłanki zgodności z prawem uchwał organów j.s.t. są określone w art. 91 u.s.g., art. 79 u.s.p., art. 82 u.s.w. Według tych przepisów uchwały organów j.s.t. sprzeczne z prawem są nieważne. Wynika z tego, że każda uchwała organu j.s.t. dotknięta istotnymi wadami prawnymi jest nieważna *ex lege*, jednak dla utraty mocy prawnej konieczne jest wydanie aktu deklaratoryjnego potwierdzającego nieważność uchwały. Jednocześnie stwierdzenie nieważności uchwały organu j.s.t. powoduje, że akt ten traci moc wiążącą od chwili jego podjęcia (*ex tunc*)¹⁹⁷. Taka uchwała nie może być podstawą do podejmowania dalszych działań, a jeżeli wywołała już określone konsekwencje – uważa się je za niebyłe.

Warto przy tym zaznaczyć, iż organ nadzoru w trybie przepisów ustaw samorządowych może stwierdzić nieważność uchwały organu j.s.t. we własnym zakresie tylko w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały. Po upływie tego terminu organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Jednocześnie przepis art. 147 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁹⁸ wskazuje, że uwzględniając skargę na uchwałę, sąd stwierdza nieważność uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że został wydany z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Art. 6. Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego niezwłocznie przedkłada właściwemu terytorialnie wojewodzie, ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej, ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego oraz ministrowi

M. Stahl Z. Kmieciak, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny*, ST 2001, z. 1–2, s. 101–102.

¹⁹⁷ Zob. szerzej: U. Lasek, *Unieważnienie uchwały intencyjnej o likwidacji szkoły*, <http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/uniewaznienie-uchwaly-intencyjnej-o-likwidacji-szkoly/> [dostęp: 06.11.2017].

¹⁹⁸ Tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1369, 1370

właściwemu do spraw zagranicznych informację o przystąpieniu do zrzeczenia wraz z dokumentem świadczącym o członkostwie jednostki w zrzeczeniu, z tłumaczeniem na język polski sporządzonym przez tłumacza przysięgłego.

Przepis ten można uznać za swoiste *superfluum* ustawowe, albowiem treść art. 4 ust. 3 wskazuje, iż uchwała j.s.t. o przystąpieniu do zrzeczenia przekazywana jest ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych za pośrednictwem wojewody, który dołącza również swoją opinię. Tak więc właściwy terytorialnie wojewoda, jak również minister wyrażający zgodę na przystąpienie jednostki do zrzeczenia posiadają już wiedzę w przedmiotowej kwestii¹⁹⁹. Natomiast z treści art. 6 wynika, że obowiązkiem organu wykonawczego jednostki samorządowej jest niezwłoczne przedłożenie informacji o przystąpieniu do zrzeczenia zarówno właściwemu terytorialnie wojewodzie, ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej, ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego, jak i ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych wraz z dokumentem świadczącym o członkostwie jednostki w zrzeczeniu, z tłumaczeniem na język polski sporządzonym przez tłumacza przysięgłego. Nawiązując do treści art. 4 ust. 3, wydaje się również w pełni uzasadnione dołączenie opinii wojewody w danej sprawie.

Art. 7. Przepis art. 6 stosuje się odpowiednio w przypadku wystąpienia jednostki samorządu terytorialnego ze zrzeczenia, a także w przypadku rozwiązania zrzeczenia.

Przede wszystkim trzeba zaznaczyć, iż zasady rozwiązywania zrzeczenia międzynarodowego (np. euroregionu) zawarte są w umowie założycielskiej lub statucie utworzonego podmiotu. W oparciu o statuty niektórych euroregionów można przyjąć, iż zostaje on rozwiązany w przypadku jednomyślnej decyzji wszystkich stron (np. jeżeli cele

¹⁹⁹ Zob. też: Ł. Buczkowski, L.J. Żukowski, *op. cit.*

i zadania, dla jakich został powołany nie są realizowane, albo jeżeli w euroregionie pozostanie tylko jedna strona)²⁰⁰. Wystąpienie z euroregionu strona powinna ogłosić radzie euroregionu jako najwyższemu organowi, co najmniej na 6 miesięcy przed planowanym wystąpieniem. W razie rozwiązania euroregionu jego majątek, tj. środki trwałe i obrotowe (aktywa i pasywa) stanowiące wspólną własność dzieli się między wszystkie strony proporcjonalnie do ich wkładu²⁰¹.

Zarówno w przypadku uczestnictwa i przystępowania, jak i współtworzenia zrzeszenia międzynarodowego organy stanowiące j.s.t. są zobligowane do podjęcia uchwały w danym zakresie bezwzględna większością głosów ustawowego składu (zob. art. 4 i art. 8 komentowanej ustawy). Wydaje się zatem zasadne, aby uchwała o wystąpieniu, czy rozwiązaniu zrzeszenia była podjęta bezwzględna większością głosów. Jednocześnie na organie wykonawczym j.s.t. ciąży obowiązek przekazania właściwemu terytorialnie wojewodzie, ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej, ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego oraz ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych informacji dotyczącej wystąpienia j.s.t. z danego zrzeszenia, jak i jego rozwiązania wraz z dołączoną w tym zakresie dokumentacją (np. uchwałą podjętą przez organ statutowy zrzeszenia w przedmiocie jego rozwiązania). Dokumenty te powinny być dostarczone z tłumaczeniem na język polski sporządzonym przez tłumacza przysięgłego.

²⁰⁰ Zob. np. Statut Związku Transgranicznego Euroregion „EUROREGION NIEMEN-NEMUNAS-HEMAH”, <http://www.niemen.org.pl/spf/i/file/Statuty%20i%20regulaminy/Statut%20Euroregionu.pdf> [dostęp: 10.09.2017].

²⁰¹ Zob. Umowa o współpracy regionalnej pod nazwą: EUROREGION ŚLĄSK CIESZYŃSKI - TĚŠÍŇSKÉ SLEZSKO zawarta w dniu 22 kwietnia 1998 r. w Cieszynie pomiędzy: STRONĄ POLSKĄ reprezentowaną przez: Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza” z siedzibą w Cieszynie (Sdružení rozvoje a regionální spolupráce „Olza” ze sídlem w Cieszynie) a STRONĄ CZESKĄ reprezentowaną przez: Regionálne Stowarzyszenie Współpracy Czesko-Polskiej Śląska Cieszyńskiego z siedzibą w Czeskim Cieszynie (Regionální sdružení česko - polské spolupráce Těšínského Slezska Se sídlem v Českém Těšíně), http://www.euregio-teschinensis.eu/wp-content/uploads/2012/01/smlouva_o_regionalni_spolupraci_pl.pdf

Jest to istotne z uwagi na to, iż do ministra właściwego w sprawach administracji publicznej należy ogłoszenie, w formie obwieszczenia, wykazu jednostek samorządu terytorialnego, które przystąpiły do zrzeszenia, współtworzyły zrzeszenie lub z niego wystąpiły oraz wykazu rozwiązanych zrzeszeń, do których jednostki należały (zob. art. 9 komentowanej ustawy).

Art. 8. Przepisy art. 2-6 stosuje się odpowiednio w przypadku współtworzenia zrzeszenia przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Umocowanie poszczególnych jednostek samorządowych, które współtworzą zrzeszenie, do współdziałania wynika z ich systemów prawnych. Z tego względu umowa o współtworzeniu zrzeszenia nie może być sprzeczna z treścią odpowiednich przepisów prawnych obowiązujących w państwach poszczególnych stron tej umowy (zob. komentarz do art. 4).

Można powiedzieć, iż proces współtworzenia zrzeszenia otwiera utworzenie pierwotnej sieci nieformalnej (*networking*), kiedy to przedstawiciele lokalnych społeczności inicjują kontakty mające na celu uzgodnienia idei współpracy. Kolejny etap to współpraca (*collaborating*), w ramach której władze samorządowe podejmują pierwsze wspólne przedsięwzięcia dla osiągnięcia wspólnego celu. Najbardziej zaawansowaną formą współdziałania jest partnerstwo (*partnering*). Zostaje podpisana formalna umowa, partnerzy podejmują formalnie wspólne ryzyko inwestycyjne²⁰².

W obu przypadkach (współtworzenia, jak i przystąpienia do zrzeszenia przez jednostkę samorządu terytorialnego) stosuje się odpowiednio art. 2–6 komentowanej ustawy. Oznacza to, iż organ stanowiący

²⁰² Por. M. Furmankiewicz, *Funkcjonalno-przestrzenne sieci współpracy samorządów lokalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 1 (8), s. 11.

j.s.t. musi podjąć uchwałę o współtworzeniu zrzeszenia bezwzględną większością głosów. Następnie uchwała ta jest przekazywana ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych wraz z kompletem dokumentów, tj. statutem lub innym dokumentem określającym zasady działania zrzeszenia i listą jego członków. Wszystkie przedłożone dokumenty powinny być przetłumaczone na język polski. Dokumenty te przekazywane są ministrowi za pośrednictwem wojewody, który dołącza swoją opinię w sprawie. Do kompetencji ministra należy kontrola tych dokumentów pod względem legalności, tj. zgodności z powszechnie obowiązującym prawem, polityką zagraniczną państwa i międzynarodowymi zobowiązaniami Polski. Zgoda lub jej odmowa na współtworzenie zrzeszenia następuje w formie decyzji administracyjnej. Odmowa zgody na współtworzenie zrzeszenia może nastąpić również w przypadku rozbieżności pomiędzy polityką zagraniczną państwa a polityką zrzeszenia.

Art. 9. Minister właściwy do spraw administracji publicznej ogłasza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, w drodze obwieszczenia, wykaz jednostek samorządu terytorialnego, które w poprzednim roku kalendarzowym przystąpiły do zrzeszenia, współtworzyły zrzeszenie lub z niego wystąpiły, oraz wykaz rozwiązanych zrzeszeń, do których jednostki te należały, wraz ze wskazaniem tych zrzeszeń.

Wykaz jednostek samorządu terytorialnego, które przystąpiły do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych w okresie od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 31 grudnia 2015 r., oraz wykaz jednostek samorządu terytorialnego, które wystąpiły z międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych w okresie od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 31 grudnia 2015 r. został

ogłoszony w Obwieszczeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 października 2016 r. (M.P. z 2016 r., poz. 998).

Wykaz j.s.t., które przystąpiły do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r., zawarto w załączniku nr 1 do obwieszczenia MSWiA. Natomiast wykaz j.s.t., które wystąpiły z międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r., zawarto w załączniku nr 2.

Załącznik nr 1

Wykaz jednostek samorządu terytorialnego, które przystąpiły do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych w okresie od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 31 grudnia 2015 r.

Województwo	Powiat	Gmina/Miasto	Nazwa zrzeszenia
dolnośląskie		gmina Wrocław	Międzynarodowa Sieć Miast Schronienia Pisarzy (International Cities of Refuge Network ICORN)
mazowieckie			Europejska Platforma Regionów Podmiejskich PURPLE (Péri-Urban Regions Platforme Europe)
mazowieckie		miasto stołeczne Warszawa	Samorzady Lokalne na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (Local Governments for Sustainability – ICLEI)
opolskie		miasto Prudnik	Międzynarodowa Sieć Miast Dobrego Życia (Cittaslow)
pomorskie		miasto Łębork	Hanza („HanseVerein – Verein zur Förderung des internationalen Städtebunds DIE HANSE e.V.)
pomorskie		miasto Słupsk	Hanza („HanseVerein – Verein zur Förderung des internationalen Städtebunds DIE HANSE e.V.)

Województwo	Powiat	Gmina/Miasto	Nazwa zrzeszenia
pomorskie		miasto Słupsk	Stowarzyszenie Miast Laureatów Nagrody Europy (The Association Of Towns Awarded The Europe Prize) Międzynarodowa Sieć Miast Dobrego Życia (Cittaslow)
Warmińsko-mazurskie		miasto Bartoszyce	Międzynarodowa Sieć Miast Dobrego Życia (Cittaslow)
Warmińsko-mazurskie		miasto Działdowo	Międzynarodowa Sieć Miast Dobrego Życia (Cittaslow)
Warmińsko-mazurskie		miasto i gmina Lidzbark	Międzynarodowa Sieć Miast Dobrego Życia (Cittaslow)
Warmińsko-mazurskie		miasto Orneta	Międzynarodowa Sieć Miast Dobrego Życia (Cittaslow)
wielkopolskie			Europejska Platforma Regionów Podmiejskich PURPLE (Péri-Urban Regions Platforme Europe)

Załącznik nr 2

Wykaz jednostek samorządu terytorialnego, które wystąpiły z międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych w okresie od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 31 grudnia 2015 r.

Województwo	Powiat	Gmina/Miasto	Nazwa zrzeszenia
dolnośląskie		miasto Kłodzko	Europejska Federacja Miast Napoleońskich (Fédération Européenne des Cités Napoléoniennes)
dolnośląskie		gmina miejska Lubań	Stowarzyszenie Czytelników Arno Schmidta (Gessellschaft der Arno Schmidt Leser e.V. Sitz Frankfurt an der Main)
lubuskie		gmina miejska Gozdnica	Stowarzyszenie Gmin Polskich Euroregionu Nysa

Art. 10. 1. W przypadku zmiany celów lub zasad działania danego zrzeszenia dalsze członkostwo jednostki samorządu terytorialnego w zrzeszeniu wymaga podjęcia uchwały przez organ stanowiący tej jednostki. Przepisy art. 4-6 stosuje się odpowiednio, z tym że właściwe organy administracji rządowej dokonują czynności w terminie 14 dni.

2. W przypadku pojawienia się rozbieżności pomiędzy celami polityki zagranicznej państwa a polityką zrzeszenia minister właściwy do spraw zagranicznych może cofnąć zgodę na przystąpienie do zrzeszenia.

3. W okresie rozpatrywania sprawy zgody na członkostwo jednostki samorządu terytorialnego w zrzeszeniu w przypadku, o którym mowa w ust. 1, jednostka samorządu terytorialnego, na wniosek ministra właściwego do spraw zagranicznych, nie podejmuje czynności w zrzeszeniu, a w przypadku braku zgody na dalsze członkostwo występuje ze zrzeszenia w trybie przewidzianym w jego statucie lub innym dokumencie normującym zasady jego działania.

Zmiana celów lub zasad działania danego zrzeszenia jest możliwa, o ile statut lub umowa o utworzeniu zrzeszenia przewiduje taką możliwość. Niemniej jednak, przewidziany w komentowanym przepisie art. 10 ust. 1 wymóg podjęcia przez organ stanowiący jednostki uchwały dotyczącej jej dalszego członkostwa w zrzeszeniu, w przypadku zmiany celów lub podstaw działania danego zrzeszenia, poddyktowany jest przede wszystkim tym, że zmiany te prowadzą do przekształcenia zrzeszenia. Ważne jest to, aby sformułowane cele nie były sprzeczne z polskim prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami. Z tego względu odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy formułujące warunki konieczne do spełnienia w procesie przystąpienia lub współtworzenia

przez j.s.t. zrzeszenia, z tym zastrzeżeniem, że organy administracji rządowej dokonują określonych w ustawie czynności w terminie 14 dni.

Zarówno wyrażenie zgody co do dalszego uczestnictwa jednostki samorządowej w zrzeszeniu, jak i jej niewyrażenie przez ministra właściwego do spraw zagranicznych podejmowane jest w formie decyzji administracyjnej, od której przysługują stronie środki zaskarżenia (zob. też komentarz do art. 4). Dotyczy to także cofnięcia zgody na przystąpienie do zrzeszenia, w przypadku rozbieżności między celami polityki zagranicznej państwa a polityką zrzeszenia.

Dodajmy, iż konsekwencją braku zgody ministra na dalsze członkostwo j.s.t. w zrzeszeniu jest jej wystąpienie w trybie przewidzianym w jego statucie lub innym dokumencie normującym zasady działania (ust. 3 komentowanego artykułu). Choć wskazany przepis nie odsyła do odpowiedniego stosowania w tym zakresie art. 7, to jednak wydaje się zasadne, aby organ stanowiący j.s.t. podjął uchwałę o wystąpieniu ze zrzeszenia. Informacja o wystąpieniu j.s.t. ze zrzeszenia powinna być przekazana przez organ wykonawczy j.s.t. właściwemu terytorialnie wojewodzie, ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej, ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego oraz ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych (zob. komentarz do art. 7 i art. 9).

Art. 11. W ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74, Nr 58, poz. 261, Nr 106, poz. 496 i Nr 132, poz. 622, z 1997 r. Nr 9, poz. 43, Nr 106, poz. 679, Nr 107, poz. 686, Nr 113, poz. 734 i Nr 123, poz. 775, z 1998 r. Nr 155, poz. 1014 i Nr 162, poz. 1126 oraz z 2000 r. Nr 26, poz. 306, Nr 48, poz. 552, Nr 62, poz. 718 i Nr 88, poz. 985) po art. 84 dodaje się art. 84a w brzmieniu: „Art. 84a. Zasady przystępowania gminy do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych określają odrębne przepisy”.

Art. 84 a u.s.g. dodany przez art. 11 u.p.j.s.m.z, która weszła w życie z dniem 29 stycznia 2001 r.

Art. 12. W ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 578 i Nr 155, poz. 1014 oraz z 2000 r. Nr 12, poz. 136, Nr 26, poz. 306, Nr 48, poz. 552, Nr 62, poz. 718 i Nr 88, poz. 985) po art. 75 dodaje się art. 75a w brzmieniu: „Art. 75a. Zasady przystępowania powiatu do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych określają odrębne przepisy”.

Art. 75a u.s.p. dodany przez art. 12 u.p.j.s.m.z., która weszła w życie z dniem 29 stycznia 2001 r.

Art. 13. W ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. Nr 91, poz. 576, Nr 155, poz. 1014, Nr 160, poz. 1060 i Nr 162, poz. 1126 oraz z 2000 r. Nr 12, poz. 136, Nr 26, poz. 306, Nr 48, poz. 550 i 552, Nr 62, poz. 718 i Nr 88, poz. 985) wprowadza się następujące zmiany: 1) w art. 76: a) w ust. 2 skreśla się wyrazy „i zrzeszeń”, b) dodaje się ust. 3 w brzmieniu: „3. Zasady przystępowania województwa do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych określają odrębne przepisy.”; 2) w art. 77 w ust. 1 skreśla się wyrazy „lub projekty uchwał o przystąpieniu do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych”.

Zmiany w art. 76 i art. 77 ust. 1 u.s.w. przez art. 13 u.p.j.s.m.z., która weszła w życie z dniem 29 stycznia 2001 r.

Art. 14. 1. Do jednostek samorządu terytorialnego, które zostały członkami zrzeszeń przed dniem wejścia w życie ustawy, stosuje się odpowiednio przepis art. 10, z zastrzeżeniem ust. 2, z tym że informację o statutach zrzeszeń lub innych dokumentach

normujących zasady działania danych zrzeszeń jednostki te przekazażą w terminie 1 miesiąca od dnia wejścia w życie ustawy.

2. Minister właściwy do spraw zagranicznych podejmuje decyzję w sprawie udzielenia zgody lub odmowy udzielenia zgody w terminie 7 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

3. Minister właściwy do spraw administracji publicznej ogłosi w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, w drodze obwieszczenia, wykaz jednostek samorządu terytorialnego, które zostały członkami zrzeszeń przed dniem wejścia w życie ustawy.

Jednostki samorządu terytorialnego, zostały zobligowane do przekazania ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych w terminie 1 miesiąca od dnia wejścia w życie komentowanej ustawy (tj. 29 stycznia 2001 r.) informacji o statutach zrzeszeń, do których przystąpiły lub innych dokumentach normujących zasady działania danych zrzeszeń.

Wyrażenie przez ministra zgody lub odmowa jej udzielenia na dalsze członkostwo j.s.t. w tych zrzeszeniach nastąpiła w formie decyzji administracyjnej w terminie 7 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

Wykaz jednostek samorządu terytorialnego, które zostały członkami zrzeszeń przed dniem wejścia w życie ustawy został ogłoszony przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej w obwieszczeniu z dnia 8 lipca 2002 r.²⁰³

Art. 15. Ustawa wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

²⁰³ M. P. z 2002 r., Nr 32, poz. 503.

Ustawa weszła w życie 29 stycznia 2001 r.

Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji), rozumiane jako podanie do publicznej wiadomości aktu poprzez jego publikację w oficjalnym organie promulgacyjnym w taki sposób, by jego adresaci mieli możliwość zapoznania się z tym tekstem. Oznacza to udostępnienie odpowiedniego egzemplarza Dziennika Ustaw. Wskazana w nim data ma znaczenie nie tylko dla ustalenia, czy akt normatywny nie przewidywał swojego wejścia w życie przed faktycznym ogłoszeniem (art. 88 ust. 1 Konstytucji), ale także przy ocenie, czy zachowany został konieczny okres dostosowawczy. Naruszenie wymaganej *vacatio legis* prowadzi do stwierdzenia, że akt normatywny tylko w pewnych ramach czasowych był niezgodny z Konstytucją²⁰⁴.

²⁰⁴ Zob. wyrok TK z dnia 3 października 2001 r., K. 27/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 209.

Część IV

Wybrane akty prawne

Rzeczpospolita Polska

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

(Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483)

(Wyciąg)

(...)

Artykuł 172

1. Jednostki samorządu terytorialnego mają prawo zrzeszania się.
2. Jednostka samorządu terytorialnego ma prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.
3. Zasady, na jakich jednostki samorządu terytorialnego mogą korzystać z praw, o których mowa w ust. 1 i 2, określa ustawa.

(...)

USTAWA
z dnia 7 listopada 2008 r.
o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej
(Dz. U. z 2008 r. Nr 218, poz. 1390 z późn. zm.)
(Wyciąg)

Art. 1. Ustawa reguluje zasady tworzenia i funkcjonowania europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej oraz zasady prowadzenia rejestru tych ugrupowań, w celu wykonania postanowień rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) (Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, str. 19, z późn. zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem 1082/2006”.

Art. 2. W rozumieniu ustawy określenie:

1) podmiot prawa publicznego - oznacza osobę prawną, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907, z późn. zm.);

1a) przedsiębiorstwo publiczne - oznacza podmiot, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych;

2) ugrupowanie - oznacza europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej, o którym mowa w rozporządzeniu 1082/2006.

Art. 3. W sprawach nieuregulowanych w rozporządzeniu 1082/2006 oraz w ustawie do ugrupowania stosuje się odpowiednio przepisy o stowarzyszeniach.

Art. 4. 1. Uchwałę o przystąpieniu do ugrupowania Rzeczpospolitej Polskiej podejmuje Rada Ministrów.

2. Rada Ministrów w uchwale, o której mowa w ust. 1, wskazuje organ administracji rządowej upoważniony do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w ugrupowaniu, do którego Rzeczpospolita Polska przystępuje.

3. Na przystąpienie do ugrupowania organu administracji rządowej jako władzy, o której mowa w art. 3 ust. 1 lit. a rozporządzenia 1082/2006, zgodę wyraża, w drodze uchwały, Rada Ministrów.

4. W uchwale, o której mowa w ust. 1 albo 3, Rada Ministrów zatwierdza konwencję ugrupowania, do którego przystępuje Rzeczpospolita Polska albo organ administracji rządowej, jeżeli zatwierdzenie jest wymagane na podstawie art. 4 rozporządzenia 1082/2006.

Art. 5. 1. Uchwałę o przystąpieniu do ugrupowania jednostki samorządu terytorialnego podejmuje organ stanowiący tej jednostki bezwzględną większością głosów ustawowego składu.

2. Uchwała o przystąpieniu do ugrupowania jednostki samorządu terytorialnego oraz decyzja o przystąpieniu do ugrupowania podmiotu prawa publicznego wchodzi w życie po uzyskaniu zgody, o której mowa w art. 6 ust. 1.

Art. 6. 1. Na przystąpienie do ugrupowania jednostki samorządu terytorialnego, podmiotu prawa publicznego, przedsiębiorstwa publicznego albo przedsiębiorstwa, o którym mowa w art. 3 ust. 1 lit. e rozporządzenia 1082/2006, zgodę wyraża, w drodze decyzji, minister właściwy do spraw zagranicznych w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego. Decyzja zawiera również rozstrzygnięcie w sprawie zatwierdzenia konwencji ugrupowania, jeżeli zatwierdzenie jest wymagane na podstawie art. 4 rozporządzenia 1082/2006.

2. Organ, do którego minister właściwy do spraw zagranicznych wystąpił o uzgodnienie decyzji, o której mowa w ust. 1, zajmuje stanowisko w terminie 21 dni od dnia otrzymania tego wystąpienia. Niezajęcie stanowiska w terminie uznaje się za uzgodnienie decyzji, o której mowa w ust. 1.

3. Minister właściwy do spraw zagranicznych może wystąpić do ministra innego niż wymieniony w ust. 1 o wyrażenie opinii w sprawie zgody na przystąpienie do ugrupowania lub zatwierdzenia jego konwencji, jeżeli jest to uzasadnione charakterem działań ugrupowania. Niezajęcie stanowiska w terminie 14 dni od dnia otrzymania wystąpienia o wyrażenie opinii uznaje się za wyrażenie opinii pozytywnej.

4. Niewydanie decyzji, o której mowa w ust. 1, w terminie określonym w art. 4 ust. 3 zdanie trzecie rozporządzenia 1082/2006 oznacza wyrażenie zgody na przystąpienie do ugrupowania i zatwierdzenie jego konwencji, jeżeli zatwierdzenie jest wymagane na podstawie art. 4 rozporządzenia 1082/2006.

5. W przypadku, o którym mowa w ust. 4, postępowanie w sprawie wydania decyzji, o której mowa w ust. 1, podlega umorzeniu.

6. Przepisów ust. 4 i 5 nie stosuje się, jeżeli wniosek dotyczy tworzącego się ugrupowania, którego siedziba statutowa ma znajdować się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

7. W postępowaniu w sprawie wydania decyzji, o której mowa w ust. 1, do dokumentów sporządzonych w języku obcym załącza się ich poświadczony tłumaczenie na język polski.

Art. 7. 1. Tworzy się Rejestr Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej, zwany dalej „rejestrem”.

2. Rejestr jest prowadzony przez ministra właściwego do spraw zagranicznych w postaci elektronicznej.

3. Rejestr jest jawny.

Art. 8. 1. Ugrupowanie mające siedzibę statutową na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej podlega wpisowi do rejestru.

2. Ugrupowanie nabywa osobowość prawną z dniem wpisania do rejestru.

Art. 9. 1. Zgłoszenia ugrupowania do rejestru dokonuje osoba upoważniona przez członków ugrupowania do dokonywania czynności związanych z wpisaniem ugrupowania do rejestru.

2. Do zgłoszenia, o którym mowa w ust. 1, dołącza się:

- 1) konwencję i statut ugrupowania;
- 2) uchwały albo decyzje członków ugrupowania o przyjęciu statutu;
- 3) upoważnienia do dokonywania czynności związanych z wpisaniem ugrupowania do rejestru;
- 4) zgody na przystąpienie każdego z członków do ugrupowania wydane zgodnie z art. 4 ust. 3 rozporządzenia 1082/2006;
- 5) informację o adresie siedziby statutowej ugrupowania, nazwach, siedzibach i adresach jego organów, oddziałów lub innych jednostek organizacyjnych.

3. Jeżeli zgłoszenie, o którym mowa w ust. 1, nie czyni zadość wymaganiom określonym w ust. 1 lub 2, minister właściwy do spraw zagranicznych wzywa osobę upoważnioną do dokonywania czynności związanych z wpisaniem ugrupowania do rejestru do usunięcia braków w terminie 14 dni od dnia otrzymania wezwania z pouczeniem, że nieusunięcie braków w terminie będzie skutkowało odmową wpisu do rejestru.

Art. 9a. 1. W rejestrze zamieszcza się:

- 1) datę wpisu ugrupowania do rejestru oraz datę i numer decyzji o wpisie;

- 2) nazwę ugrupowania, adres siedziby statutowej oraz numer identyfikacyjny REGON;
- 3) dane dotyczące struktury organizacyjnej ugrupowania;
- 4) wykaz członków ugrupowania oraz daty ich przystąpienia i wystąpienia z ugrupowania;
- 5) cel i zadania ugrupowania;
- 6) informacje dotyczące ogłoszenia konwencji i statutu ugrupowania oraz ich zmian;
- 7) imiona i nazwiska osób uprawnionych do reprezentowania ugrupowania oraz ich funkcje w ugrupowaniu;
- 8) okres, na jaki utworzono ugrupowanie;
- 9) informacje o rozwiązaniu ugrupowania i jego likwidacji;
- 10) informację o wykreśleniu ugrupowania z rejestru.

2. Wszelkie zmiany danych podlegających wpisowi do rejestru zgłasza się ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych w terminie 21 dni od dnia ich zaistnienia, załączając dokumenty potwierdzające te zmiany.

3. Jeżeli informacje i dane podlegające wpisowi do rejestru są znane z urzędu, minister właściwy do spraw zagranicznych może dokonać wpisu w rejestrze bez zgłoszenia, o którym mowa w ust. 2.

4. Informację o osobach uprawnionych do reprezentowania ugrupowania zgłasza się ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych niezwłocznie po uzyskaniu przez nie uprawnienia wraz z dokumentami potwierdzającymi to uprawnienie.

Art. 10. 1. Jeżeli dokumenty złożone do rejestru są sporządzone w języku obcym, dołącza się ich poświadczone tłumaczenie na język polski.

1a. Dla każdego ugrupowania są prowadzone akta rejestrowe, obejmujące dokumenty stanowiące podstawę wpisu do rejestru, zmiany danych zamieszczonych w rejestrze, wykreślenia z rejestru lub odmowy

dokonania wpisu do rejestru, a także inne dokumenty, jeżeli były składane.

2. Minister właściwy do spraw zagranicznych określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowość informacji i danych, o których mowa w art. 9a ust. 1, zamieszczanych w rejestrze, uwzględniając konieczność zapewnienia kompletności, aktualności i przejrzystości danych wpisanych do rejestru.

Art. 11. Wpis do rejestru, odmowa wpisu do rejestru, zmiany w rejestrze oraz wykreślenie ugrupowania z rejestru następują w drodze decyzji.

Art. 12. 1. Ugrupowanie mające siedzibę statutową na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej informuje ministra właściwego do spraw zagranicznych o zmianie swojej konwencji lub statutu w terminie 21 dni od dnia jej przyjęcia.

2. W przypadku gdy zmiana konwencji ugrupowania mającego siedzibę statutową na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wymaga zatwierdzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 6 zdanie drugie rozporządzenia 1082/2006, a członkiem ugrupowania jest:

- 1) Rzeczpospolita Polska albo organ administracji rządowej - zatwierdzenia dokonuje, w drodze uchwały, Rada Ministrów;
- 2) podmiot, który przystąpił do ugrupowania za zgodą, o której mowa w art. 6 - zatwierdzenia dokonuje, w drodze decyzji, na wniosek tego podmiotu, minister właściwy do spraw zagranicznych w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego.

3. Do zatwierdzenia, o którym mowa w ust. 2 pkt 2, stosuje się odpowiednio przepisy art. 6 ust. 2-5 i 7.

Art. 13. Konwencja i statut ugrupowania mającego siedzibę statutową na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz ich zmiany podlegają nieodpłatnemu ogłoszeniu w Monitorze Sądowym i Gospodarczym. Ogłoszenia dokonuje minister właściwy do spraw zagranicznych.

Art. 14. Wystąpienie członka z ugrupowania lub rozwiązanie ugrupowania w wyniku uchwały jego członków zgłasza do rejestru dyrektor ugrupowania.

Art. 15. 1. Członkowie ugrupowania mającego siedzibę statutową poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, działający na podstawie prawa polskiego, informują ministra właściwego do spraw zagranicznych o:

- 1) nabyciu przez to ugrupowanie osobowości prawnej oraz przekazują jego konwencję i statut - w terminie 21 dni od dnia nabycia przez ugrupowanie osobowości prawnej;
- 2) zmianie konwencji lub statutu ugrupowania - w terminie 21 dni od dnia jej przyjęcia.

2. W przypadku gdy zmiana konwencji ugrupowania mającego siedzibę statutową poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wymaga zatwierdzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 6 zdanie drugie rozporządzenia 1082/2006, a członkiem ugrupowania jest:

- 1) Rzeczpospolita Polska albo organ administracji rządowej - zatwierdzenia dokonuje, w drodze uchwały, Rada Ministrów;
- 2) podmiot, który przystąpił do ugrupowania za zgodą, o której mowa w art. 6 - zatwierdzenia dokonuje, w drodze decyzji, na wniosek tego podmiotu, minister właściwy do spraw zagranicznych w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego.

3. Do zatwierdzenia, o którym mowa w ust. 2 pkt 2, stosuje się odpowiednio przepisy art. 6 ust. 2-5 i 7.

Art. 16. Bez finansowego wkładu ze strony Unii Europejskiej ugrupowanie mające siedzibę statutową na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej może wykonywać działania jedynie w zakresie określonym w art. 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie przepisów szczególnych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna” (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 259).

Art. 17. Kontrola zarządzania środkami publicznymi ugrupowania jest wykonywana na podstawie odrębnych przepisów.

Art. 18. 1. Ugrupowanie prowadzi rachunkowość na zasadach określonych w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694, z późn. zm.).

2. Sprawozdanie finansowe ugrupowania podlega badaniu, a także ogłoszeniu, zgodnie z art. 70 ustawy, o której mowa w ust. 1.

Art. 19. 1. Skarb Państwa nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania ugrupowania, którego członkiem jest Rzeczpospolita Polska.

2. Jednostki samorządu terytorialnego, państwowe osoby prawne oraz samorządowe osoby prawne nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania ugrupowania, którego są członkiem.

Art. 20. Organem nadzorującym ugrupowania mające siedzibę statutową na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz udział w ugrupowaniach mających siedzibę statutową poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ich członków działających na podstawie prawa polskiego jest minister właściwy do spraw zagranicznych.

Art. 21. 1. W przypadku prowadzenia przez ugrupowanie działalności, o której mowa w art. 13 rozporządzenia 1082/2006, organ nadzorujący, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego ze względu na charakter tej działalności, wzywa:

- 1) ugrupowanie mające siedzibę statutową na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej - do zaprzestania prowadzenia tej działalności,
- 2) organ administracji rządowej upoważniony do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w ugrupowaniu mającym siedzibę statutową poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej albo będący członkiem takiego ugrupowania - do podjęcia działań skutkujących zaprzestaniem prowadzenia tej działalności przez ugrupowanie,
- 3) członka ugrupowania mającego siedzibę statutową poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, który przystąpił do ugrupowania za zgodą, o której mowa w art. 6 - do podjęcia działań skutkujących zaprzestaniem prowadzenia tej działalności przez ugrupowanie albo, gdy zaprzestanie prowadzenia takiej działalności nie jest możliwe - do wystąpienia z ugrupowania

– w terminie wyznaczonym w wezwaniu, informując o skutkach niezastosowania się do wezwania.

2. W wyznaczonym terminie wezwany podmiot może przedstawić wyjaśnienia dotyczące działalności prowadzonej przez ugrupowanie lub wystąpić o przedłużenie tego terminu. Organ nadzorujący zajmuje stanowisko wobec wyjaśnień lub wniosku w terminie miesiąca od dnia ich otrzymania.

3. W przypadku gdy ugrupowanie, mimo upływu terminu wyznaczonego zgodnie z ust. 1 lub 2, prowadzi działalność, o której mowa w art. 13 rozporządzenia 1082/2006, organ nadzorujący:

- 1) wykreśla ugrupowanie z rejestru i wyznacza likwidatora ugrupowania;
- 2) występuje do Rady Ministrów z wnioskiem o podjęcie uchwały w sprawie wystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej z ugrupowania mającego siedzibę statutową poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej albo w sprawie cofnięcia zgody na przystąpienie do takiego ugrupowania organu administracji rządowej;
- 3) cofa, w drodze decyzji, zgodę na przystąpienie do ugrupowania mającego siedzibę statutową poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, o której mowa w art. 6.
4. Wykreślenie, o którym mowa w ust. 3 pkt 1, wymaga:
 - 1) zgody Rady Ministrów, wyrażonej w drodze uchwały, na wniosek ministra właściwego do spraw zagranicznych - w przypadku gdy członkiem ugrupowania jest Rzeczpospolita Polska albo organ administracji rządowej;
 - 2) zasięgnięcia opinii ministra właściwego do spraw wewnętrznych, ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego - w przypadku gdy członkiem ugrupowania jest podmiot, który przystąpił do niego za zgodą, o której mowa w art. 6.
5. Cofnięcie zgody, o którym mowa w ust. 3 pkt 3, wymaga zasięgnięcia opinii ministra właściwego do spraw wewnętrznych, ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego.

Art. 21a. 1. W przypadku wystąpienia do organu nadzorującego z wnioskiem o wydanie nakazu, o którym mowa w art. 14 rozporządzenia 1082/2006, organ nadzorujący, w terminie dwóch miesięcy od dnia otrzymania wniosku, wzywa ugrupowanie do podjęcia określonych działań naprawczych w terminie wyznaczonym w wezwaniu,

informując o skutkach niezastosowania się do wezwania, albo informuje wnioskodawcę o braku podstaw do dokonania takiego wezwania.

2. W przypadku niepodjęcia przez ugrupowanie działań naprawczych w wyznaczonym terminie organ nadzorujący wykreśla ugrupowanie z rejestru i wyznacza likwidatora ugrupowania. Do wykreślenia stosuje się odpowiednio przepis art. 21 ust. 4.

Art. 22. Likwidator ugrupowania zawiadamia organ nadzorujący o wszczęciu likwidacji ugrupowania.

Art. 23. Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

Przypisy:

1) Przepisy ustawy wykonują postanowienia rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) (Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, str. 19).

(...)

Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych
z dnia 9 lutego 2016 r.
w sprawie Rejestru Europejskich Ugrupowań Współpracy
Terytorialnej
(Dz. U. z 2016 r., poz. 199)

Na podstawie art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej (Dz. U. Nr 218, poz. 1390, z późn. zm.) zarządza się, co następuje:

§ 1. Rozporządzenie określa szczegółowość informacji i danych, o których mowa w art. 9a ust. 1 ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej, zamieszczanych w Rejestrze Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej.

§ 2. W Rejestrze Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej, zwanym dalej „rejestrem”, wpisuje się:

- 1) w rubryce A – liczbę porządkową wpisu;
- 2) w rubryce B:
 - a) w polu pierwszym – datę wpisu ugrupowania do rejestru,
 - b) w polu drugim – datę i numer decyzji o wpisie,
 - c) w polu trzecim – datę zgłoszenia zmiany danych podlegających wpisowi do rejestru, datę i numer decyzji o zmianie;
- 3) w rubryce C:
 - a) w polu pierwszym – nazwę ugrupowania,
 - b) w polu drugim – adres siedziby statutowej ugrupowania i numer identyfikacyjny REGON ugrupowania,
 - c) w polu trzecim – nazwy, siedziby i adresy organów ugrupowania,

- d) w polu czwartym – nazwy, siedziby i adresy oddziałów lub innych jednostek organizacyjnych ugrupowania, daty ich utworzenia i likwidacji;
- 4) w rubryce D:
 - a) w polu pierwszym – nazwy i siedziby członków ugrupowania oraz daty ich przystąpienia do ugrupowania,
 - b) w polu drugim – nazwę członka, który wystąpił z ugrupowania, i datę jego wystąpienia;
- 5) w rubryce E:
 - a) w polu pierwszym – cel ugrupowania,
 - b) w polu drugim – zadania ugrupowania,
 - c) w polu trzecim – datę i miejsce ogłoszenia konwencji i statutu ugrupowania oraz ich zmian;
- 6) w rubryce F – imiona i nazwiska osób uprawnionych do reprezentowania ugrupowania oraz ich funkcje;
- 7) w rubryce G – okres, na jaki utworzono ugrupowanie;
- 8) w rubryce H:
 - a) w polu pierwszym – datę rozwiązania ugrupowania w wyniku uchwały jego członków,
 - b) w polu drugim – datę wyznaczenia likwidatora oraz jego imię i nazwisko,
 - c) w polu trzecim – datę wszczęcia postępowania likwidacyjnego,
 - d) w polu czwartym – datę likwidacji ugrupowania;
- 9) w rubryce I:
 - a) w polu pierwszym – datę wykreślenia ugrupowania z rejestru,
 - b) w polu drugim – datę i numer decyzji o wykreśleniu.

§ 3. Rozporządzenie wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

**OBWIESZCZENIE MINISTRA SPRAW WEWNĘTRZNYCH
I ADMINISTRACJI**

z dnia 7 października 2016 r.

**w sprawie wykazu jednostek samorządu terytorialnego, które
przystąpiły
do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regional-
nych w okresie od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 31 grudnia
2015 r., oraz wykazu jednostek samorządu terytorialnego, które
wystąpiły z międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych
i regionalnych w okresie od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia
31 grudnia 2015 r.**

(M.P. z 2016 r., poz. 998)

Na podstawie art. 9 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz. U. poz. 1009 oraz z 2002 r. poz. 984) ogłasza się: 1) wykaz jednostek samorządu terytorialnego, które przystąpiły do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych w okresie od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 31 grudnia 2015 r., stanowiący załącznik nr 1 do obwieszczenia; 2) wykaz jednostek samorządu terytorialnego, które wystąpiły z międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych w okresie od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 31 grudnia 2015 r., stanowiący załącznik nr 2 do obwieszczenia.

Umowy międzynarodowe RP

**Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej
Między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi sporządzona
w Madrycie 21 maja 1980
(Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 287)**

Preambuła

Państwa członkowskie Rady Europy, które podpisały niniejszą konwencję,

zważywszy, że celem Rady Europy jest stworzenie ściślejszych powiązań między jej członkami oraz wspieranie współpracy między nimi;

zważywszy, że zgodnie z artykułem 1 Statutu Rady Europy cel ten powinien zostać osiągnięty w szczególności przez zawieranie porozumień w dziedzinie administracji;

zważywszy, że Rada Europy dąży do zapewnienia współdziałania wspólnot i władz terytorialnych Europy przy urzeczywistnianiu jej celów;

biorąc pod uwagę znaczenie, jakie przy dążeniu do tego celu może posiadać współpraca między wspólnotami i władzami terytorialnymi 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;

biorąc pod uwagę doświadczenia, które pokazały, że współpraca między władzami lokalnymi i regionalnymi w Europie ułatwia

skuteczną realizację ich celów, a w szczególności przyczynia się do poprawy stanu i rozwoju obszarów przygranicznych;

zdecydowane w jak najszerszym stopniu wspierać tę współpracę i w ten sposób przyczyniać się do postępu gospodarczego i społecznego obszarów przygranicznych oraz do umocnienia poczucia wspólnoty, które jednoczy narody Europy,

postanowiły, co następuje:

Artykuł 1

Każda z Umawiających się Stron zobowiązuje się ułatwiać i wspierać współpracę transgraniczną wspólnot i władz terytorialnych podlegających jej właściwości ze wspólnotami i władzami terytorialnymi podlegającymi właściwości innej Umawiającej się Strony. Będzie ona czyniła starania na rzecz zawarcia porozumień i przyjęcia uzgodnień niezbędnych w tym celu, z poszanowaniem odrębnych postanowień konstytucyjnych każdej ze Stron.

Artykuł 2

1. Za współpracę transgraniczną uważa się w myśl niniejszej konwencji 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. Współpraca transgraniczna ograniczona jest ramami właściwości wspólnot i władz terytorialnych, w sposób określony przez prawo wewnętrzne. Niniejsza konwencja nie narusza zakresu i rodzaju tej właściwości.

2. W myśl niniejszej konwencji wyrażenie „wspólnoty i władze terytorialne” odnosi się do jednostek, urzędów i organów realizujących zadania lokalne i regionalne oraz uważanych za takie przez prawo wewnętrzne każdego państwa. Każda z Umawiających się Stron może jednak w momencie podpisywania niniejszej konwencji lub w formie późniejszego powiadomienia Sekretarza Generalnego Rady Europy określić jednostki, urzędy i organy, jak również przedmiot i formy działania, co do których zamierza ograniczyć zakres stosowania niniejszej konwencji bądź które zamierza wyłączyć z zakresu jej stosowania.

Artykuł 3

1. Działając na rzecz realizacji celów niniejszej konwencji Umawiające się Strony wspierają, z zastrzeżeniem zawartym w artykule 2 ustęp 2, przedsięwzięcia wspólnot i władz terytorialnych, które uwzględniają wypracowane w ramach Rady Europy zarysy porozumień między wspólnotami i władzami terytorialnymi. Jeżeli strony uznają to za stosowne, mogą one uwzględniać wypracowane w Radzie Europy wzory dwustronnych i wielostronnych porozumień między państwowych, które w zamierzeniu mają ułatwiać współpracę między wspólnotami i władzami terytorialnymi.

Poczynione uzgodnienia i zawarte porozumienia mogą w szczególności opierać się na załączonych do niniejszej konwencji pod numerami 1.1 do 1.5 oraz 2.1 do 2.6 wzorach i zarysach podstawowych porozumień, statutów i umów, które powinny być dostosowane do szczególnej sytuacji każdej z Umawiających się Stron. Te podstawowe wzory porozumień, statutów oraz umów służą jedynie za punkt odniesienia i nie posiadają charakteru wiążącego.

2. Jeżeli Umawiające się Strony uznają za konieczne zawarcie porozumień międzypaństwowych, to mogą między innymi wyznaczać

ramy, formy i granice, w których zakresie będą mogły działać wspólnoty i władze terytorialne zajmujące się współpracą transgraniczną. W każdym z porozumień mogą też zostać określone władze i organy, których porozumienia te dotyczą.

3. Ustępy 1 i 2 nie wykluczają, aby Umawiające się Strony zastosowały zgodnie z porozumieniem inne formy współpracy transgranicznej. Postanowienia niniejszej konwencji nie mogą być również interpretowane w taki sposób, że unieważniają istniejące porozumienia o współpracy.

4. Porozumienia i uzgodnienia zostaną zawarte z poszanowaniem przewidzianych przez prawo wewnętrzne każdej z Umawiających się Stron właściwości w dziedzinie stosunków międzynarodowych i ogólnej polityki, jak również z poszanowaniem przepisów dotyczących kontroli i nadzoru, którym podlegają wspólnoty i władze terytorialne.

5. Każda z Umawiających się Stron może w tym celu, w momencie podpisania niniejszej konwencji lub w formie późniejszego powiadomienia Sekretarza Generalnego Rady Europy, określić organy, które zgodnie z jej prawem wewnętrznym są właściwe do sprawowania kontroli i nadzoru w stosunku do odnośnych wspólnot i władz terytorialnych.

Artykuł 4

Każda z Umawiających się Stron poczyni wysiłki na rzecz rozwiązania wszelkich problemów natury prawnej, administracyjnej lub technicznej, które mogłyby zakłócić rozwój i pomyślną realizację współpracy transgranicznej i - jeśli to konieczne - poczyni stosowne uzgodnienia z jedną lub wieloma Umawiającymi się Stronami, których sprawa ta dotyczy.

Artykuł 5

W przypadku współpracy transgranicznej opartej na niniejszej konwencji Umawiające się Strony badają celowość przyznania uczestniczącym w tej współpracy wspólnotom i władzom terytorialnym takich samych możliwości, jakie stwarza współpraca międzypaństwowa.

Artykuł 6

Każda z Umawiających się Stron dostarcza wszystkich możliwych informacji zapotrzebowanych przez inną Umawiającą się Stronę w celu ułatwienia wywiązania się przez nią z zobowiązań wynikających z niniejszej konwencji.

Artykuł 7

Każda z Umawiających się Stron troszczy się o to, aby odnośne wspólnoty i władze terytorialne zostały poinformowane o sposobach działania, pozostających w ich dyspozycji w oparciu o niniejszą konwencję.

Artykuł 8

1. Umawiające się Strony przekazują Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy wszystkie istotne informacje o porozumieniach przewidzianych w artykule 3.

2. Każda propozycja jednej lub wielu Umawiających się Stron, dotycząca uzupełnienia lub poszerzenia niniejszej konwencji bądź porozumień wzorcowych, jest przekazywana Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy. Sekretarz Generalny przedkłada ją Komitetowi Ministrów Rady Europy, który podejmie decyzje co do poczynienia stosownych kroków.

Artykuł 9

1. Niniejsza konwencja zostaje przedłożona do podpisu państwom członkowskim Rady Europy. Wymaga ona ratyfikacji, przyjęcia lub zatwierdzenia. Dokumenty ratyfikacyjne, przyjęcia lub zatwierdzenia należy złożyć Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy.

2. Niniejsza konwencja wchodzi w życie trzy miesiące po złożeniu czwartego dokumentu ratyfikacyjnego, przyjęcia lub zatwierdzenia, przy założeniu, iż co najmniej dwa państwa, które dokonały tej formalności, posiadają wspólną granicę.

3. W stosunku do każdego z Państw-Sygnatariuszy, które w późniejszym terminie ratyfikuje, przyjmie lub zatwierdzi niniejszą konwencję, wchodzi ona w życie trzy miesiące po złożeniu jego dokumentu ratyfikacyjnego, przyjęcia lub zatwierdzenia.

Artykuł 10

1. Po wejściu w życie niniejszej konwencji Komitet Ministrów Rady Europy może, przez jednogłośnie postanowienie, zaprosić każde państwo europejskie nie będące członkiem Rady Europy do przystąpienia do niniejszej konwencji. Zaproszenie to wymaga wyraźnej zgody każdego z państw, które ratyfikowało niniejszą konwencję.

2. Przystąpienie następuje przez złożenie dokumentu przystąpienia Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy; liczy się ono po trzech miesiącach od daty złożenia dokumentu.

Artykuł 11

1. Każda z Umawiających się Stron może w swoim imieniu wypowiedzieć niniejszą konwencję w drodze notyfikacji skierowanej do Sekretarza Generalnego Rady Europy.

2. Takie wypowiedzenie wchodzi w życie sześć miesięcy po dniu wpłynięcia notyfikacji do Sekretarza Generalnego.

Artykuł 12

Sekretarz Generalny Rady Europy notyfikuje państwom członkowskim Rady oraz każdemu państwu, które przystąpiło do niniejszej konwencji:

- a) każde podpisanie,
- b) każde złożenie dokumentów ratyfikacyjnych, przyjęcia, zatwierdzenia lub przystąpienia,
- c) każdą datę wejścia w życie niniejszej konwencji, zgodnie z jej artykułem 9,
- d) każde wpłynięcie oświadczenia, zgodnie z artykułem 2 ustęp 2 lub artykułem 3 ustęp 5,
- e) każde wpłynięcie notyfikacji, zgodnie z artykułem 11, oraz datę wejścia w życie wypowiedzenia.

Na dowód czego niżej podpisani, zaopatrzeni w odpowiednie pełnomocnictwa, podpisali niniejszą konwencję.

Sporządzono w Madrycie dnia 21 maja 1980 r. w języku angielskim i hiszpańskim, przy czym oba teksty mają jednakową moc prawną. Oryginał jest przechowywany w archiwum Rady Europy. Sekretarz Generalny Rady Europy udostępni uwierzytelnione odpisy wszystkim państwom członkowskim Rady Europy oraz każdemu państwu, które zostanie zaproszone do przystąpienia do niniejszej konwencji.

**Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona
w Strasburgu dnia 15 października 1985**

(Dz. U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607)

(Wyciąg)

(...)

Artykuł 2 Konstytucyjna i prawna zasada samorządu

Zasada samorządu lokalnego powinna być uznana przez prawo krajowe i, o ile to możliwe, przez Konstytucję.

Artykuł 3 Pojęcie samorządu lokalnego

1. Przez samorząd lokalny rozumie się prawo i rzeczywistą zdolność wspólnot lokalnych do regulowania i zarządzania, w ramach prawa, na ich własną odpowiedzialność i na rzecz ich ludności, istotną częścią spraw publicznych.

2. To prawo jest pełnione przez rady lub zgromadzenia złożone z członków, wybranych w głosowaniu wolnym, tajnym, równym, bezpośrednim i powszechnym i mogące zarządzać organami wykonawczymi, które przed nimi odpowiadają. To zarządzanie nie stawia przeszkód w odwoływaniu się do zgromadzeń obywatelskich, do referendum czy wszelkiej innej formy bezpośredniego uczestnictwa obywateli tam, gdzie zezwala na nie prawo.

(...)

Artykuł 10 Prawo wspólnot lokalnych do zrzeszania się

1. W wypełnianiu swoich uprawnień wspólnoty lokalne mają prawo do współpracy oraz do zrzeszania się, w ramach prawa, z innymi wspólnotami lokalnymi, by urzeczywistnić zadania interesu wspólnego.

2. Prawo wspólnot lokalnych do przystępowania do stowarzyszenia, chroniącego i popierającego ich wspólne interesy oraz prawo do przystępowania do międzynarodowego stowarzyszenia wspólnot lokalnych, musi być uznane w każdym Państwie.

3. Wspólnoty lokalne mogą, w warunkach ewentualnie przewidzianych przez prawo, współpracować ze wspólnotami innych Państw.

(...)

Prawo Wspólnot Europejskich

**Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca
2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania
współpracy terytorialnej (EUWT)
(Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006)**

(Wyciąg)

(...)

Artykuł 1 Charakter EUWT

1. Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej, zwane dalej „EUWT”, może zostać utworzone na terytorium Wspólnoty na warunkach i z zastrzeżeniem ustaleń przewidzianych niniejszym rozporządzeniem.

2. Celem EUWT jest ułatwianie i upowszechnianie współpracy transgranicznej, transnarodowej lub międzyregionalnej, zwanych dalej „współpracą terytorialną”, między jej członkami określonymi w art. 3 ust. 1, wyłącznie w celu wzmocnienia spójności ekonomicznej i społecznej.

3. EUWT posiada osobowość prawną.

4. W każdym z państw członkowskich EUWT posiada zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych o najszerszym zakresie przyznawanym osobom prawnym na mocy prawa krajowego tego państwa członkowskiego. Może ono, w szczególności, nabywać lub zbywać mienie ruchome i nieruchome oraz zatrudniać pracowników i występować jako strona w postępowaniu sądowym.

(...)

Artykuł 3

Skład EUWT

1. EUWT składa się z członków, w granicach kompetencji przyznanych im na mocy prawa krajowego, należących do jednej lub kilku z następujących kategorii:

- a) państwa członkowskie;
- b) władze regionalne;
- c) władze lokalne;
- d) 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 usługi (6).

Członkami mogą być także stowarzyszenia składające się z podmiotów należących do jednej lub kilku z tych kategorii.

2. EUWT składa się z członków położonych na terytorium przynajmniej dwóch państw członkowskich.

Artykuł 4

Utworzenie EUWT

1. Decyzja o utworzeniu EUWT podejmowana jest z inicjatywy jej przyszłych członków.

2. Każdy z przyszłych członków:

- a) powiadamia państwo członkowskie, zgodnie z prawem którego został utworzony, o swoim zamiarze uczestnictwa w EUWT; oraz

b) przesyła temu państwu członkowskiemu kopię proponowanej konwencji i statutu, o których mowa w art. 8 i 9.

3. Po powiadomieniu przez przyszłego członka zgodnie z ust. 2, dane państwo członkowskie udziela zgody – z uwzględnieniem swojej struktury określonej konstytucją – na uczestnictwo przyszłego członka w EUWT, chyba że uważa ono, że takie uczestnictwo, w tym uprawnienia i obowiązki przyszłego członka, nie jest zgodne z niniejszym rozporządzeniem lub z prawem krajowym, lub że uczestnictwo to nie jest uzasadnione ze względu na interes publiczny lub porządek publiczny tego państwa członkowskiego. W takim przypadku państwo członkowskie uzasadnia powody nieudzielenia zgody.

Co do zasady, państwo członkowskie podejmuje decyzję w nieprzekraczalnym terminie trzech miesięcy od daty otrzymania dopuszczalnego wniosku zgodnie z ust. 2.

Przy podejmowaniu decyzji o uczestnictwie przyszłego członka w EUWT państwo członkowskie może stosować przepisy krajowe.

4. Państwa członkowskie wskazują organy właściwe do otrzymywania powiadomień i dokumentów określonych w ust. 2.

5. Członkowie uzgadniają zapisy konwencji, o której mowa w art. 8, i statutu, o którym mowa w art. 9, zapewniając ich spójność ze zgodą państw członkowskich udzieloną zgodnie z ust. 3 niniejszego artykułu.

6. Wszelkie zmiany konwencji oraz wszelkie istotne zmiany statutu podlegają zatwierdzeniu przez państwa członkowskie zgodnie z procedurą określoną w niniejszym artykule. Istotne zmiany statutu to zmiany, które skutkują bezpośrednio lub pośrednio wprowadzeniem zmian do konwencji.

Artykuł 5

Uzyskanie osobowości prawnej oraz publikacja w Dzienniku Urzędowym

1. Statut, o którym mowa w art. 9, i wszelkie jego późniejsze zmiany podlegają rejestracji lub publikacji zgodnie z właściwym prawem krajowym w państwie członkowskim, w którym znajduje się siedziba statutowa danego EUWT. EUWT uzyskuje osobowość prawną w dniu rejestracji lub publikacji, zależnie od tego, która z nich nastąpi wcześniej. Członkowie informują zainteresowane państwa członkowskie oraz Komitet Regionów o konwencji oraz o rejestracji lub opublikowaniu statutu.

2. W terminie dziesięciu dni roboczych od rejestracji lub opublikowania statutu EUWT zapewnia wysłanie do Urzędu Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich wniosku o opublikowanie w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej ogłoszenia informującego o utworzeniu EUWT, zawierającego szczegółowe dane dotyczące jego nazwy, celów, członków oraz siedziby statutowej.

Artykuł 6

Kontrola zarządzania funduszami publicznymi

1. Właściwe organy państwa członkowskiego, w którym znajduje się siedziba statutowa EUWT, organizują przeprowadzanie kontroli zarządzania funduszami publicznymi przez EUWT. Państwo członkowskie, w którym znajduje się siedziba statutowa EUWT, wyznacza organ właściwy do realizacji tego zadania przed udzieleniem zgody na uczestnictwo w EUWT zgodnie z art. 4.

2. W przypadku gdy wymaga tego ustawodawstwo krajowe innych zainteresowanych państw członkowskich, organy państwa członkowskiego, w którym znajduje się siedziba statutowa EUWT, dokonu-

ją uzgodnień z odpowiednimi organami innych zainteresowanych państw członkowskich w celu przeprowadzenia przez nie kontroli na ich terytorium w odniesieniu do działań EUWT wykonywanych w tych państwach członkowskich oraz w celu wymiany wszystkich właściwych informacji.

3. Wszystkie kontrole przeprowadza się zgodnie z uznanymi w skali międzynarodowej standardami audytu.

4. Nie naruszając ust. 1, 2 i 3, w przypadku gdy zadania EUWT wymienione w art. 7 ust. 3 akapit pierwszy i drugi obejmują działania, które są współfinansowane przez Wspólnotę, stosuje się odpowiednie przepisy dotyczące kontroli funduszy udostępnionych przez Wspólnotę.

5. Państwo członkowskie, w którym znajduje się siedziba statutowa EUWT, informuje inne zainteresowane państwa członkowskie o wszelkich trudnościach zaistniałych podczas kontroli.

Artykuł 7

Zadania

1. EUWT wykonuje zadania powierzone mu przez członków zgodnie z niniejszym rozporządzeniem. Zadania te określone są w konwencji uzgodnionej przez członków EUWT zgodnie z art. 4 i 8.

2. EUWT działa w ramach powierzonych mu zadań, które są ograniczone do ułatwiania i upowszechniania współpracy terytorialnej w celu wzmocnienia spójności gospodarczej i społecznej i które są określane przez członków EUWT w oparciu o zasadę, zgodnie z którą wszystkie zadania mieszczą się w zakresie kompetencji każdego z członków na mocy jego prawa krajowego.

3. Zadania EUWT są ograniczone przede wszystkim do realizacji programów lub projektów współpracy terytorialnej współfinansowanych

przez Wspólnotę za pomocą Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego lub Funduszu Spójności.

EUWT może prowadzić inne określone działania związane ze współpracą terytorialną ich członków dla realizacji celu, o którym mowa w art. 1 ust. 2, niezależnie od tego, czy Wspólnota wnosi do nich wkład finansowy.

Państwa członkowskie mogą ograniczać zadania, które EUWT mogą wykonywać bez finansowego wkładu ze strony Wspólnoty. Zadania te obejmują jednak przynajmniej działania związane ze współpracą wymienione w art. 6 rozporządzenia (WE) nr 1080/2006.

4. Zadania powierzone EUWT przez jego członków nie mogą dotyczyć wykonywania uprawnień przyznanych na mocy prawa publicznego lub obowiązków, których celem jest ochrona ogólnych interesów państwa lub ochrona ogólnych interesów innych organów publicznych, takich jak uprawnienia policyjne i regulacyjne, wymiar sprawiedliwości i polityka zagraniczna.

5. Członkowie EUWT mogą jednogłośnie podjąć decyzję o upoważnieniu jednego z członków do wykonywania zadań EUWT.

Artykuł 8 **Konwencja**

1. EUWT podlega konwencji zawartej jednogłośnie przez jego członków zgodnie z art. 4.

2. Konwencja określa:

- a) nazwę EUWT oraz jego siedzibę statutową, znajdującą się w państwie członkowskim, zgodnie z prawem którego został utworzony przynajmniej jeden z jego członków;
- b) zasięg terytorialny, na którym EUWT może wykonywać swoje zadania;

- c) szczególny cel i zadania EUWT, czas jego funkcjonowania oraz warunki jego rozwiązania;
- d) listę członków EUWT;
- e) prawo właściwe do celów interpretacji i stosowania konwencji, którym jest prawo państwa członkowskiego, w którym znajduje się siedziba statutowa EUWT;
- f) odpowiednie uzgodnienia dotyczące wzajemnego uznawania, w tym w zakresie kontroli finansowej; oraz
- g) procedury wprowadzania zmian do konwencji, które są zgodne z obowiązkami określonymi w art. 4 i 5.

Artykuł 9

Statut

1. Statut EUWT przyjmowany jest na podstawie konwencji przez członków EUWT działających jednogłośnie.

2. Statut EUWT zawiera, jako minimum, wszystkie postanowienia konwencji oraz następujące elementy:

- a) postanowienia dotyczące sposobu działania organów EUWT i ich kompetencji, jak również liczby przedstawicieli członków w odpowiednich organach;
- b) procedury decyzyjne EUWT;
- c) język lub języki robocze;
- d) uzgodnienia dotyczące funkcjonowania EUWT, szczególnie w zakresie zarządzania personelem, procedur rekrutacji i charakteru umów z personelem;
- e) uzgodnienia dotyczące wkładów finansowych członków oraz zasad rachunkowych i budżetowych – w tym dotyczących kwestii finansowych – stosowanych przez każdego z członków w odniesieniu do EUWT;

- f) uzgodnienia dotyczące odpowiedzialności finansowej członków zgodnie z art. 12 ust. 2;
- g) organy odpowiedzialne za wyznaczenie niezależnych audytorów zewnętrznych; oraz
- h) procedury wprowadzania zmian do statutu, które są zgodne z obowiązkami określonymi w art. 4 i 5.

Artykuł 10

Struktura EUWT

1. EUWT posiada przynajmniej następujące organy:

- a) zgromadzenie, składające się z przedstawicieli członków;
- b) dyrektora, reprezentującego EUWT i działającego w jego imieniu.

2. Statut może przewidywać dodatkowe organy o wyraźnie określonych uprawnieniach.

3. EUWT odpowiada za działania swoich organów wobec stron trzecich, nawet w przypadku gdy działania takie nie są objęte zakresem zadań EUWT.

Artykuł 11

Budżet

1. EUWT ustanawia roczny budżet, który jest przyjmowany przez zgromadzenie, zawierający w szczególności komponent dotyczący kosztów bieżących oraz, jeżeli jest to konieczne, komponent operacyjny.

2. Sporządzanie sprawozdania finansowego – w tym, jeżeli jest to wymagane, towarzyszącego mu sprawozdania rocznego – oraz przeprowadzenie audytu i publikacja tego sprawozdania podlegają przepisom określonym w art. 2 ust. 1 lit. c).

Artykuł 12

Likwidacja, upadłość, zaprzestanie płatności i odpowiedzialność

1. W odniesieniu do likwidacji, upadłości, zaprzestania płatności oraz podobnych procedur, EUWT podlega przepisom prawa państwa członkowskiego, w którym znajduje się jego siedziba statutowa, o ile ust. 2 i 3 nie stanowią inaczej.

2. EUWT ponosi odpowiedzialność za swoje zobowiązania niezależnie od ich charakteru.

W zakresie, w jakim aktywa EUWT nie są wystarczające do pokrycia jego zobowiązań, jego członkowie odpowiadają za zobowiązania EUWT niezależnie od ich charakteru, przy czym udział każdego członka zostaje ustalony proporcjonalnie do jego wkładu, chyba że prawo krajowe, zgodnie z którym członek został utworzony, wyłącza lub ogranicza odpowiedzialność tego członka. Uzgodnienia dotyczące wkładów są ustalane w statucie.

Jeżeli odpowiedzialność przynajmniej jednego członka EUWT jest ograniczona na mocy prawa krajowego, zgodnie z którym został on utworzony, pozostali członkowie mogą także ograniczyć swoją odpowiedzialność w statucie.

Członkowie mogą przewidzieć w statucie, że po ustaniu ich członkostwa w EUWT będą ponosić odpowiedzialność za zobowiązania powstałe w związku z działaniami EUWT podejmowanymi w okresie ich członkostwa.

Nazwa EUWT, którego członkowie ponoszą ograniczoną odpowiedzialność, zawiera słowa „z ograniczoną odpowiedzialnością”.

Ogłoszenia konwencji, statutu oraz sprawozdania EUWT, którego członkowie ponoszą ograniczoną odpowiedzialność, dokonuje się w sposób co najmniej równy sposobowi ogłoszenia wymaganemu w odniesieniu do innych rodzajów podmiotów prawnych, których członkowie ponoszą ograniczoną odpowiedzialność, tworzonych

zgodnie z prawem państwa członkowskiego, w którym znajduje się siedziba statutowa tego EUWT.

Państwo członkowskie może zakazać rejestracji na jego terytorium EUWT, którego członkowie ponoszą ograniczoną odpowiedzialność.

3. Bez uszczerbku dla odpowiedzialności finansowej państw członkowskich w odniesieniu do wszelkiego finansowania pochodzącego z funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności przekazanego EUWT, w odniesieniu do państw członkowskich nie powstaje żadna odpowiedzialność finansowa na podstawie niniejszego rozporządzenia w stosunku do EUWT, którego nie są członkiem.

Artykuł 13

Interes publiczny

W przypadku gdy EUWT prowadzi jakąkolwiek działalność naruszającą przepisy państwa członkowskiego dotyczące porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, zdrowia publicznego lub moralności publicznej lub naruszającą interes publiczny państwa członkowskiego, właściwy organ tego państwa członkowskiego może zakazać prowadzenia tej działalności na jego terytorium lub zażądać wystąpienia z EUWT tych członków, którzy zostali utworzeni zgodnie z jego prawem, chyba że EUWT zaprzestanie prowadzenia wspomnianej działalności.

Zakazy takie nie mogą stanowić środka arbitralnego lub ukrytego ograniczania współpracy terytorialnej członków EUWT. Umożliwia się kontrolę decyzji właściwego organu przez organ sądowy.

Artykuł 14

Rozwiązanie

1. Nie naruszając przepisów dotyczących rozwiązania EUWT zawartych w konwencji, właściwy sąd lub organ państwa członkowskiego,

w którym znajduje się siedziba statutowa EUWT, nakazuje – na wniosek jakiegokolwiek właściwego organu posiadającego uzasadniony interes – rozwiązanie EUWT, jeżeli uzna, że EUWT nie spełnia już wymogów ustanowionych w art. 1 ust. 2 lub art. 7 lub jeżeli uzna, w szczególności, że EUWT działa poza zakresem powierzonych zadań określonych w art. 7. Właściwy sąd lub organ informuje wszystkie państwa członkowskie, zgodnie z prawem których zostali utworzeni członkowie EUWT, o wszelkich wnioskach o rozwiązanie EUWT.

2. Właściwy sąd lub organ mogą wyznaczyć EUWT termin na naprawienie sytuacji. W przypadku gdy EUWT nie dokona tego w wyznaczonym terminie, właściwy sąd lub organ nakazuje jego rozwiązanie.

Artykuł 15

Jurysdykcja

1. Osoby trzecie, które uważają się za pokrzywdzone w wyniku działań lub zaniechań EUWT, są uprawnione do dochodzenia swoich roszczeń w drodze procesu sądowego.

2. O ile niniejsze rozporządzenie nie stanowi inaczej, do sporów z udziałem EUWT stosuje się prawodawstwo wspólnotowe dotyczące jurysdykcji. We wszelkich przypadkach nieprzewidzianych takim prawodawstwem wspólnotowym sądami właściwymi do rozwiązywania sporów są sądy państwa członkowskiego, w którym znajduje się siedziba statutowa EUWT.

Sądami właściwymi do rozwiązywania sporów wynikających z art. 4 ust. 3 lub 6 oraz wynikających z art. 13 są sądy państwa członkowskiego, którego decyzja jest kwestionowana.

3. Niniejsze rozporządzenie w żadnym stopniu nie pozbawia obywateli korzystania z ich krajowego konstytucyjnego prawa do

odwołania przeciwko organom publicznym, które są członkami EUWT, w odniesieniu do:

- a) decyzji administracyjnych dotyczących działalności prowadzonej przez EUWT;
- b) dostępu do usług we własnym języku; oraz
- c) dostępu do informacji.

W tych przypadkach sądami właściwymi są sądy państwa członkowskiego, z którego konstytucji wynika prawo do odwołania.

Artykuł 16

Przepisy końcowe

1. Państwa członkowskie ustanawiają takie przepisy, jakie są właściwe do zapewnienia skutecznego stosowania niniejszego rozporządzenia.

W przypadku gdy wymaga tego prawo krajowe państwa członkowskiego, to państwo członkowskie może stworzyć ogólny wykaz zadań już przypisanych członkom EUWT w rozumieniu art. 3 ust. 1, którzy powstałi w oparciu o prawo tego państwa, w zakresie współpracy terytorialnej w tym państwie członkowskim.

Państwo członkowskie informuje odpowiednio Komisję i inne państwa członkowskie o wszelkich przepisach przyjętych na podstawie niniejszego artykułu.

2. Państwa członkowskie mogą przewidzieć wnoszenie opłat związanych z rejestracją konwencji i statutu. Opłaty te nie mogą jednak przekraczać jej kosztów administracyjnych.

(...)

**Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE)
Nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013r.
zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 w sprawie
europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT)
w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu
tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania
(Dz. Urz. UE L 347/303 z 20.12.2013 r.)**

**Artykuł 1
Zmiany w rozporządzeniu (WE) nr 1082/2006**

W rozporządzeniu (WE) nr 1082/2006 wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 1 wprowadza się następujące zmiany:

a) ustępy 1 i 2 otrzymują brzmienie:

„1. Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (zwane dalej „EUWT”) może zostać utworzone na terytorium Unii na warunkach przewidzianych w niniejszym rozporządzeniu i z zastrzeżeniem określonych w nim przepisów.

2. Celem EUWT jest ułatwianie i wspieranie w szczególności współpracy terytorialnej, w tym co najmniej jednego z jej komponentów: współpracy transgranicznej, transnarodowej lub międzyregionalnej, między jego członkami określonymi w art. 3 ust. 1, z myślą o wzmocnieniu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unii.”;

b) dodaje się ustęp w brzmieniu:

„5. Siedziba statutowa EUWT znajduje się w państwie członkowskim, którego prawu podlega przynajmniej jeden z jego członków

2) art. 2 otrzymuje brzmienie:

a) ustęp 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Działania organów EUWT podlegają następującym przepisom:

- a) niniejszemu rozporządzeniu;
- b) konwencji, o której mowa w art. 8, jeżeli jest to wyrażenie dopuszczone na mocy niniejszego rozporządzenia; oraz
- c) w sprawach nieuregulowanych niniejszym rozporządzeniem lub uregulowanych nim tylko częściowo – prawu krajowemu państwa członkowskiego, w którym znajduje się siedziba statutowa EUWT.

Jeżeli konieczne jest określenie prawa właściwego na podstawie prawa Unii lub międzynarodowego prawa prywatnego, EUWT uznawane jest za podmiot państwa członkowskiego, w którym znajduje się jego siedziba statutowa.”

b) dodaje się ustęp w brzmieniu:

„1a. Działania EUWT dotyczące wykonywania zadań, o których mowa w art. 7 ust. 2 i 3, w obrębie Unii podlegają właściwemu prawu Unii i prawu krajowemu określonymu w konwencji, o której mowa w art. 8.

Działania EUWT współfinansowane z budżetu Unii są zgodne z wymogami określonymi we właściwym prawie Unii i prawie krajowym związanym ze stosowaniem prawa Unii.”;

3) art. 3 otrzymuje brzmienie:

a) ust. 1 akapit pierwszy otrzymuje brzmienie:

„1. Członkami EUWT mogą być następujące podmioty:

- a) państwa członkowskie lub władze na szczeblu krajowym;
 - b) władze regionalne;
 - c) władze lokalne;
 - d) przedsiębiorstwa publiczne w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (*) lub podmioty prawa publicznego w rozumieniu art. 1 ust. 9 akapit drugi dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (**);
 - e) przedsiębiorstwa, którym powierzono realizację usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym zgodnie z krajowym oraz unijnym prawem właściwym.
 - f) krajowe, regionalne lub lokalne władze albo podmioty lub przedsiębiorstwa publiczne równoważne z tymi, o których mowa w lit. d), z państw trzecich, z zastrzeżeniem warunków określonych w art. 3a.;
- b) ustęp 2 otrzymuje brzmienie:
- „2. EUWT składa się z członków znajdujących się na terytorium przynajmniej dwóch państw członkowskich, z zastrzeżeniem wyjątku określonego w art. 3a ust. 2 i 5.”;

(*) Dyrektywa 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. koordynująca procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (Dz.U. L 134 z 30.4.2004, s. 1).

(**) Dyrektywa 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 usługi (Dz.U. L 134 z 30.4.2004, s. 114).”;

4) dodaje się artykuł w brzmieniu:

„Artykuł 3a

Przystąpienie członków z państw trzecich albo krajów lub terytoriów zamorskich (KTZ)

1. Zgodnie z art. 4 ust. 3a w skład EUWT mogą wchodzić członkowie znajdujący się na terytorium co najmniej dwóch państw członkowskich oraz z co najmniej jednego państwa trzeciego sąsiadującego z co najmniej jednym z tych państw członkowskich, w tym z ich regionami najbardziej oddalonymi, jeżeli te państwa członkowskie i państwa trzecie wspólnie prowadzą działania w ramach współpracy terytorialnej lub realizują programy wspierane przez Unię.

Do celów niniejszego rozporządzenia państwo trzecie lub KZT uważa się za sąsiadujące z państwem członkowskim, w tym z jego regionami najbardziej oddalonymi, jeżeli to państwo trzecie lub KZT oraz państwo członkowskie posiadają wspólną granicę lądową lub jeżeli zarówno państwa trzecie lub KZT i dane państwo członkowskie kwalifikują się do wspólnego transgranicznego lub transnarodowego programu europejskiej współpracy terytorialnej lub innego programu współpracy transgranicznej, transmorskiej lub w ramach basenu jednego morza, w tym również jeżeli są one rozdzielone wodami międzynarodowymi.

2. W skład EUWT mogą wchodzić członkowie znajdujący się na terytorium tylko jednego państwa członkowskiego oraz z co najmniej jednego państwa trzeciego sąsiadującego z państwem członkowskim, w tym z jego regionami najbardziej oddalonymi, jeżeli to państwo członkowskie uzna takie EUWT za zgodne z zakresem swej współpracy terytorialnej w kontekście współpracy transgranicznej lub transnarodowej

lub stosunków dwustronnych z danym państwem trzecim. PL L 347/308 Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 20.12.2013

3. Do celów ust. 1 i 2 państwa trzecie sąsiadujące z państwem członkowskim, w tym z jego regionami najbardziej oddalonymi, obejmują granice morskie między danymi państwami.

4. Zgodnie z art. 4a i z zastrzeżeniem warunków określonych w ust. 1 niniejszego artykułu w skład EUWT mogą także wchodzić członkowie znajdujący się na terytorium co najmniej dwóch państw członkowskich, w tym z ich regionów najbardziej oddalonych, i z co najmniej jednego KTZ, z udziałem lub bez udziału członków z co najmniej jednego państwa trzeciego.

5. Zgodnie z art. 4a i z zastrzeżeniem warunków określonych w ust. 2 niniejszego artykułu w skład EUWT mogą także wchodzić członkowie znajdujący się na terytorium tylko jednego państwa członkowskiego, w tym z jego regionów najbardziej oddalonych, i z co najmniej jednego KTZ, z udziałem lub bez udziału członków z co najmniej jednego państwa trzeciego.

6. EUWT nie może być utworzone tylko przez członków z państwa członkowskiego i co najmniej jednego KTZ powiązanego z tym samym państwem członkowskim.”;

5) art. 4 otrzymuje brzmienie:

a) ustęp 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Po powiadomieniu przez przyszłego członka zgodnie z ust. 2 państwo członkowskie, które otrzymało powiadomienie, zatwierdza – z uwzględnieniem swojej struktury określonej konstytucją – uczestnictwo przyszłego członka w EUWT i konwencję, chyba że uzna ono, że:

- a) takie uczestnictwo lub konwencja nie są zgodne z:
 - (i) niniejszym rozporządzeniem;
 - (ii) innymi unijnymi przepisami dotyczącymi działań i działalności EUWT;
 - (iii) przepisami krajowymi dotyczącymi uprawnień i kompetencji przyszłego członka;
- b) takie uczestnictwo nie jest uzasadnione ze względu na interes publiczny lub porządek publiczny tego państwa członkowskiego; lub
- c) statut nie jest zgodny z konwencją.

W przypadku braku zatwierdzenia państwo członkowskie przedstawia uzasadnienie odmowy zatwierdzenia i, w stosownych przypadkach, proponuje konieczne zmiany do konwencji.

Państwo członkowskie podejmuje decyzję w sprawie zatwierdzenia w terminie sześciu miesięcy od daty otrzymania powiadomienia zgodnie z ust. 2. Jeżeli państwo członkowskie, które otrzymało powiadomienie, nie zgłosi sprzeciwu w tym terminie, uczestnictwo przyszłego członka oraz konwencję uważa się za zatwierdzone. Jednakże państwo członkowskie, w którym ma się znajdować proponowana siedziba statutowa EUWT, musi formalnie zatwierdzić konwencję, w celu umożliwienia utworzenia EUWT.

Jakikolwiek wniosek od państwa członkowskiego do przyszłego członka o dodatkowe informacje przerywa bieg terminu, o którym mowa w akapicie trzecim. Okres przerwania terminu rozpoczyna się od dnia następującego po dniu, w którym państwo członkowskie wysłało swoje

uwagi przyszedłemu członkowi, i trwa do dnia, w którym przyszedły członek udzieli na nie odpowiedzi.

Bieg terminu, o którym mowa akapicie trzecim nie zostaje jednak przerwany, jeżeli przyszedły członek udzieli odpowiedzi na uwagi państwa członkowskiego w ciągu dzieśięciu dni roboczych po rozpoczęciu okresu przerwania.

Przy podejmowaniu decyzji o uczestnictwie przyszedłego członka w EUWT państwa członkowskie mogą stosować przepisy krajowe.”;

b) dodaje się ustęp w brzmieniu:

„3a. W przypadku EUWT z przyszedłymi członkami z co najmniej jednego państwa trzeciego, państwo członkowskie, w którym ma się znajdować proponowana siedziba statutowa EUWT, upewnia się, w porozumieniu z pozostałymi zainteresowanymi państwami członkowskimi, że zostały spełnione warunki określone w art. 3a i że każde państwo trzecie zatwierdziło udział przyszedłego członka zgodnie z:

a) warunkami i procedurami równoważnymi warunkom i procedurom ustanowionym w rozporządzeniu; albo

b) zgodnie z porozumieniem zawartym między co najmniej jednym państwem członkowskim, którego prawu podlega przyszedły członek, oraz tym państwem trzecim.”;

c) ustępy 5 i 6 otrzymują brzmienie:

„5. Członkowie uzgadniają treść konwencji, o której mowa w art. 8, zapewniając jej spójność z zatwierdzeniem zgodnie z ust. 3 niniejszego artykułu.

6. EUWT zgłasza wszelkie zmiany konwencji lub statutu państwom członkowskim, których prawu podlegają jego

członkowie. Wszelkie zmiany konwencji, z wyłączeniem jedynie przypadku przystąpienia nowego członka, na mocy ust. 6a lit. a), są zatwierdzane przez te państwa członkowskie zgodnie z procedurą określoną w niniejszym artykule.”;

d) dodaje się ustęp w brzmieniu:

„6a. W przypadku przystąpienia nowych członków do istniejącego EUWT zastosowanie mają następujące przepisy:

a) w przypadku przystąpienia nowego członka z państwa członkowskiego, które już zatwierdziło konwencję, takie przystąpienie jest zatwierdzane jedynie przez to państwo członkowskie, którego prawu podlega nowy członek, zgodnie z procedurą przewidzianą w ust. 3, a państwo członkowskie, w którym EUWT ma siedzibę statutową, jest powiadamiane o takim udziale;

b) w przypadku przystąpienia nowego członka z państwa członkowskiego, które jeszcze nie zatwierdziło konwencji, zastosowanie ma procedura przewidziana w ust. 6;

c) przystąpienie nowego członka z państwa trzeciego do istniejącego EUWT podlega analizie przez państwo członkowskie, w którym EUWT ma siedzibę statutową, zgodnie z procedurą przewidzianą w ust. 3a.”;

6) dodaje się artykuł w brzmieniu:

„Artykuł 4a

Udział członków z KTZ

W przypadku EUWT, którego jeden z przyszłych członków pochodzi z KTZ, państwo członkowskie, z którym dane KTZ

jest powiązane, upewnia się, że warunki określone w art. 3a są spełnione i – uwzględniając swoje stosunki z KTZ:

- a) zatwierdza udział przysłego członka zgodnie z art. 4 ust. 3; albo
- b) potwierdza na piśmie państwu członkowskiemu, w którym ma się znajdować proponowana siedziba statutowa EUWT, że właściwe organy KTZ zatwierdziły udział przysłego członka zgodnie z warunkami i procedurami równoważnym warunkom i procedurom ustanowionym w niniejszym rozporządzeniu.”;

7) Artykuł 5 otrzymuje brzmienie:

„Artykuł 5

Uzyskanie osobowości prawnej oraz publikacja w Dzienniku Urzędowym

1. Konwencja, statut i wszelkie ich późniejsze zmiany podlegają rejestracji lub publikacji w państwie członkowskim, w którym dane EUWT ma siedzibę statutową, zgodnie z właściwym prawem krajowym tego państwa członkowskiego. EUWT uzyskuje osobowość prawną w dniu rejestracji lub publikacji konwencji i statutu, zależnie od tego, która z nich nastąpi wcześniej. Członkowie informują państwa członkowskie, których to dotyczy, i Komitet Regionów o rejestracji lub publikacji konwencji i statutu.

2. EUWT zapewnia przesłanie do Komitetu Regionów, w terminie dziesięciu dni roboczych od rejestracji lub publikacji konwencji oraz statutów, wniosku zgodnego z wzorem znajdującym się w załączniku do niniejszego rozporządzenia. Komitet Regionów przekazuje ten wniosek do Urzędu Publikacji Unii Europejskiej w celu opublikowania w Dzienniku

Urzędowym Unii Europejskiej, seria C, ogłoszenia o utworzeniu EUWT wraz ze szczegółowymi informacjami określonymi w załączniku do niniejszego rozporządzenia.”;

8) art. 6 ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Nie naruszając ust. 1, 2 i 3 niniejszego artykułu, w jeżeli zadania EUWT, o których mowa w art. 7 ust. 3, obejmują działania współfinansowane przez Unię, stosuje się odpowiednie przepisy dotyczące kontroli funduszy pochodzących z Unii.”;

9) art. 7 otrzymuje brzmienie:

a) ustępy 2 i 3 otrzymują brzmienie:

„2. EUWT działa w ramach powierzonych mu zadań, polegających na ułatwianiu i wspieraniu współpracy terytorialnej w celu zwiększenia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz przewyższanie barier na rynku wewnętrznym. Każde zadanie określone jest przez jego członków jako mieszczące się w zakresie kompetencji każdego z członków, chyba że państwo członkowskie lub państwo trzecie zatwierdzą udział członka utworzonego na mocy ich prawa krajowego, nawet jeżeli członek ten nie posiada kompetencji w odniesieniu do wszystkich zadań określonych w konwencji.

3. EUWT może prowadzić określone działania związane ze współpracą terytorialną między swoimi członkami w ramach realizacji celu, o którym mowa w art. 1 ust. 2, niezależnie od tego, czy Unia udziela tym działaniom wsparcia finansowego.

Zadania EUWT mogą dotyczyć przede wszystkim realizacji programów współpracy lub ich części, lub też realizacji

operacji wspieranych przez Unię za pośrednictwem Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, lub Funduszu Spójności Państwa członkowskie mogą ograniczyć zakres zadań, które EUWT mogą wykonywać bez wsparcia finansowego Unii. Nie naruszając art. 13, państwa członkowskie nie mogą jednak wyłączyć zadań, które dotyczą priorytetów inwestycyjnych, o których mowa w art. 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 (*).

b) w ust. 4 dodaje się akapit w brzmieniu:

„Zgodnie z właściwym prawem unijnym i krajowym zgromadzenie EUWT, o którym mowa w art. 10 ust. 1 lit. a), może jednak określić zasady i warunki korzystania z danego elementu infrastruktury zarządzanego przez EUWT lub zasady i warunki świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym, w tym także opłaty wnoszone przez użytkowników.”;

10) art. 8 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Konwencja określa:

- a) nazwę EUWT i jego siedzibę statutową;
- b) zasięg terytorium, na którym EUWT może wykonywać swoje zadania;
- c) cel i zadania EUWT;

(*) Rozporządzenie(EU) nr 1299/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 grudnia 2013 w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna” (Dz.U. 347 z 20.12.2013, s. 259).”

- d) okres funkcjonowania EUWT i warunki jego rozwiązania;
 - e) wykaz członków EUWT;
 - f) wykaz organów EUWT i ich odnośnych kompetencji;
 - g) unijne prawo właściwe i krajowe prawo państwa członkowskiego, w którym EUWT ma siedzibę statutową, do celów wykładni i egzekwowania konwencji;
 - h) właściwe prawo unijne i prawo krajowe państwa członkowskiego, w którym działają organy EUWT;
 - i) uzgodnienia dotyczące zaangażowania członków z państw trzecich lub z KTZ, w stosownych przypadkach łącznie z określeniem mającego zastosowanie prawa, jeżeli EUWT realizuje zadania w państwach trzecich lub KTZ;
 - j) właściwe prawo unijne i prawo krajowe bezpośrednio dotyczące działalności EUWT prowadzonej w ramach zadań wyszczególnionych w konwencji;
 - k) przepisy mające zastosowanie do personelu EUWT, jak również zasady, którym podlegają uregulowania w zakresie zarządzania personelem i procedur rekrutacji;
 - l) uregulowania dotyczące odpowiedzialności EUWT i jego członków zgodnie z art. 12;
 - m) odpowiednie ustalenia dotyczące wzajemnego uznawania, w tym w odniesieniu do kontroli finansowej zarządzania środkami publicznymi; oraz
 - n) procedury przyjmowania statutów i wprowadzania zmian do konwencji, zgodne z obowiązkami określonymi w art. 4 i 5.
3. Informacje, o których mowa w ust. 2 lit. b), nie są jednak wymagane, jeżeli zadania EUWT dotyczą jedynie zarządzania

programem współpracy lub jego częścią na mocy rozporządzenia (UE) nr 1299/2013 lub jeżeli EUWT zajmuje się współpracą międzyregionalną lub sieciami międzyregionalnymi.”

11) Art. 9 otrzymuje brzmienie:

„Artykuł 9

Statut

1. Statut EUWT przyjmowany jest na podstawie konwencji – i zgodnie z nią – przez członków EUWT stanowiących jednomyślnie.

2. Statut EUWT określa co najmniej:

- a) postanowienia dotyczące sposobu działania jego organów i ich kompetencji, jak również liczby przedstawicieli członków w odpowiednich organach;
- b) procedury podejmowania decyzji;
- c) jego język lub języki robocze;
- d) ustalenia dotyczące jego funkcjonowania;
- e) procedury w zakresie zarządzania personelem i rekrutacji;
- f) uregulowania dotyczące wkładów finansowych członków;
- g) mające zastosowanie przepisy dotyczące rachunkowości i budżetu jego członków;
- h) wyznaczenie niezależnego zewnętrznego audytora sprawozdania finansowego EUWT; oraz
- i) procedury wprowadzania zmian do statutu, zgodne z obowiązkami określonymi w art. 4 i 5.”;

12) art. 11 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Sporządzanie sprawozdania finansowego, w tym towarzyszącego mu sprawozdania rocznego, jeżeli będzie ono

wymagane, oraz przeprowadzenie audytu i publikacja tego sprawozdania jest regulowane prawem krajowym państwa członkowskiego, w którym EUWT ma siedzibę statutową.”;

13) art. 12 otrzymuje brzmienie:

a) w ust. 1 dodaje się akapit w brzmieniu:

„EUWT odpowiada za wszystkie swoje zobowiązania.”;

b) ustęp 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Nie naruszając przepisów ust. 3, w zakresie, w jakim aktywa EUWT nie wystarczają na pokrycie jego zobowiązań, jego członkowie odpowiadają za zobowiązania EUWT niezależnie od charakteru tych zobowiązań, a udział każdego z członków zostaje ustalony proporcjonalnie do jego wkładu finansowego. W statucie zamieszcza się uregulowania dotyczące wkładów finansowych.

Członkowie EUWT mogą przewidzieć w statucie, że po ustaniu ich członkostwa w EUWT będą ponosić odpowiedzialność za zobowiązania powstałe w związku z działaniami EUWT podejmowanymi w okresie ich członkostwa.

2a. Jeżeli odpowiedzialność przynajmniej jednego członka EUWT z państwa członkowskiego jest ograniczona na mocy prawa krajowego, któremu podlega, pozostali członkowie mogą także ograniczyć swoją odpowiedzialność w konwencji, jeżeli pozwala im na to prawo krajowe wdrażające niniejsze rozporządzenie.

Nazwa EUWT, którego członkowie ponoszą ograniczoną odpowiedzialność, zawiera słowa „z ograniczoną odpowiedzialnością”.

Wymogi opublikowania konwencji, statutu oraz sprawozdania finansowego EUWT, którego członkowie mają

ograniczoną odpowiedzialność, są co najmniej równe wymogom obowiązującym inne podmioty prawne z ograniczoną odpowiedzialnością, które podlegają prawu państwa członkowskiego, w którym znajduje się siedziba statutowa tego EUWT.

W przypadku EUWT, którego członkowie ponoszą ograniczoną odpowiedzialność, każde zainteresowane państwo członkowskie może wymagać, aby EUWT zawarło odpowiednią umowę ubezpieczenia lub aby objęte było gwarancją udzieloną przez bank lub inną instytucję finansową z siedzibą w państwie członkowskim, lub aby było objęte instrumentem udzielonym jako gwarancja przez podmiot publiczny lub państwo członkowskie, w celu ubezpieczenia się od ryzyka właściwego działalności danego EUWT.”;

14) w art. 15 ust. 2 akapit pierwszy otrzymuje brzmienie:

„2. O ile niniejsze rozporządzenie nie stanowi inaczej, do sporów z udziałem EUWT stosuje się unijne prawo dotyczące jurysdykcji. W przypadkach nieprzewidzianych prawem unijnym, sądami właściwymi do rozwiązywania sporów są sądy państwa członkowskiego, w którym znajduje się siedziba statutowa EUWT.”;

15) art. 16 otrzymuje brzmienie:

a) ustęp 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Państwa członkowskie ustanawiają przepisy mające na celu zapewnienie skutecznego stosowania niniejszego rozporządzenia, w tym dotyczące określenia właściwych organów odpowiedzialnych za procedurę zatwierdzania zgodnie z ich ustaleniami prawnymi i administracyjnymi.

W przypadku gdy wymaga tego prawo krajowe państwa członkowskiego, to państwo członkowskie może ustanowić kompleksowy wykaz zadań, które członkowie EUWT w rozumieniu art. 3 ust. 1, podlegający prawu tego państwa, posiadają już w tym państwie członkowskim w zakresie współpracy terytorialnej.

Państwo członkowskie przedkłada Komisji tekst przepisów przyjętych na podstawie niniejszego artykułu oraz zmian tych przepisów. Następnie Komisja przekazuje tekst tych przepisów pozostałym państwom członkowskim oraz Komitetowi Regionów.”

b) dodaje się ustęp w brzmieniu:

„1a. Przepisy, o których mowa w ust. 1, o ile dotyczą państwa członkowskiego, z którym powiązane jest KTZ, zapewniają również – z uwzględnieniem stosunków pomiędzy państwem członkowskim i tym KTZ – skuteczne stosowanie niniejszego rozporządzenia w odniesieniu do tego KZT, sąsiadującego z innymi państwami członkowskimi lub ich regionami najbardziej oddalonymi.”;

16) Artykuł 17 otrzymuje brzmienie:

„Artykuł 17

Sprawozdanie

Do dnia 1 sierpnia 2018 r. Komisja przekaze Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komitetowi Regionów sprawozdanie dotyczące stosowania niniejszego rozporządzenia, oceniając, w oparciu o wskaźniki, jego skuteczność, wydajność, przydatność i europejską wartość dodaną oraz możliwości jego uproszczenia. PL L 347/312 Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 20.12.2013

Komisja jest uprawniona do przyjmowania aktów delegowanych zgodnie z art. 17a, zawierających wykaz wskaźników, o których mowa w ustępie pierwszym.”

17) dodaje się artykuł w brzmieniu:

„Artykuł 17a

Wykonywanie przekazanych uprawnień

1. Uprawnienia do przyjmowania aktów delegowanych powierzone Komisji podlegają warunkom określonym w niniejszym artykule.

2. Uprawnienia do przyjmowania aktów delegowanych, o których mowa w art. 17 akapit drugi, są powierzone Komisji na okres pięciu lat od dnia 21 grudnia 2013

3. Przekazanie uprawnień, o którym mowa w art. 17 akapit drugi, może zostać odwołane w dowolnym momencie przez Parlament Europejski lub Radę. Decyzja o odwołaniu kończy przekazanie uprawnień określonych w tej decyzji. Staje się ona skuteczna następnego dnia po jej opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej lub w terminie późniejszym wskazanym w tej decyzji. Nie wpływa ona na ważność aktów delegowanych już obowiązujących.

4. Niezwłocznie po przyjęciu aktu delegowanego Komisja powiadamia o tym równocześnie Parlament Europejski i Radę.

5. Akt delegowany przyjęty na podstawie art. 17 akapit drugi wchodzi w życie tylko wtedy, kiedy Parlament Europejski albo Rada nie wyraziły sprzeciwu w terminie trzech miesięcy od przekazania tego aktu Parlamentowi Europejskiemu i Radzie lub jeżeli przed upływem tego terminu zarówno Parlament Europejski, jak i Rada poinformowały Komisję, że nie

wniosą sprzeciwu. Termin ten może zostać przedłużony o trzy miesiące z inicjatywy Parlamentu Europejskiego lub Rady”.

Artykuł 2

Przepisy przejściowe

1. EUWT utworzone przed 21 grudnia 2013 nie są zobowiązane do dostosowania swoich konwencji i statutów do przepisów rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 w brzmieniu zmienionym niniejszym rozporządzeniem.

2. W przypadku EUWT, dla których procedura z art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 rozpoczęła się przed 22 czerwca 2014 i w przypadku których brakuje tylko rejestracji lub publikacji zgodnie z art. 5 rozporządzenia (WE) nr 1082/2006, konwencja i statut są rejestrowane lub publikowane, zgodnie z przepisami rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 w brzmieniu sprzed zmian dokonanych niniejszym rozporządzeniem.

3. EUWT, w przypadku których procedura z art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 rozpoczęła się wcześniej niż sześć miesięcy przed 22 czerwca 2014 są zatwierdzane zgodnie z przepisami rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 w brzmieniu sprzed zmian dokonanych niniejszym rozporządzeniem.

4. Inne EUWT niż te, o których mowa w ust. 2 i 3 niniejszego artykułu, w przypadku których procedura z w art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1082/2006, rozpoczęła się przed 22 czerwca 2014, są zatwierdzane zgodnie z przepisami rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 w brzmieniu zmienionym niniejszym rozporządzeniem.

5. Państwa członkowskie przedstawiają Komisji niezbędne zmiany do przepisów krajowych przyjętych zgodnie z art. 16 ust. 1

rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 zmienionego niniejszym rozporządzeniem nie później niż 22 czerwca 2014.

Artykuł 3

Wejście w życie

Niniejsze rozporządzenie wchodzi w życie następnego dnia po jego opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

Niniejsze rozporządzenie jest stosowane od 22 czerwca 2014

Niniejsze rozporządzenie wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich.

Sporządzono w Brukseli dnia 17 grudnia 2013 r.

(...)

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Warszawa 2004.
- Agopszowicz A., Gilowska Z., *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999.
- Alger Ch. F., *The future of democracy and global governance depends on widespread public knowledge about local links to the world*, „Cities”, Vol. 16, No. 3, 1999.
- Bafia J., *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1984.
- Bandarzewski K., *Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz*, P. Chmielnicki (red.), Warszawa 2010.
- Bandarzewski K., Chmielnicki P., Dobosz P., Kisiel W., Kryczko P., Mączyński M., Płatek S., *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2004.
- Biernat S., *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław 1979.
- Blicharz J., *Pozycja prawna stowarzyszeń. Studium prawnoadministracyjne*, Wrocław 1996.
- Blicharz J., *Komentarze do ustaw: o zmianie imion i nazwisk, prawo o stowarzyszeniach*, Wrocław 1997.
- Błaś A., *Problemy działań administracji państwowej w świetle koncepcji demokratycznego państwa prawa*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1993, nr XXX.
- Błaś A., *Komentarz do art. 3 Konstytucji*, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998.
- Błaś A., Boć J. [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2001.

- Błaś A., *Reaktywowanie samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej w 1990 roku*, [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Kolonia Limited 2002.
- Błażejczak B., *Lokatorskie prawo do spółdzielczego lokalu mieszkalnego*, Poznań 1979.
- Boć J., *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010.
- Bogacz-Wojtanowska E., *Zdolności organizacyjne a współdziałanie organizacji pozarządowych*, Kraków 2013.
- Borkowski J., [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. VI, Warszawa 2004.
- Brzozowski W., *Współdziałanie władz publicznych*, PiP 2010, nr 2.
- Buczowski Ł., Żukowski L. J., *Formy współpracy międzynarodowej lokalnych jednostek samorządu terytorialnego*, <http://www.wspia.eu/file/18697/05-Buczowski+Żukowski.pdf>.
- Bussmann A., *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT) – przełom we współpracy transgranicznej w Unii Europejskiej*, ST 2008, nr 10.
- Chmielnicki P., Dobosz P., [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LexisNexis, 2013.
- Ciapała J., *Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 3.
- Ciapała J., *Zagadnienia określenia prawnych form aktów prawa miejscowego i ich publikacji*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 2.
- Cisek A., *Skutki reformy ustrojowej państwa w zakresie gospodarki nieruchomościami stanowiącymi własność jednostek samorządu terytorialnego*, „Rejent” 1999, nr 2(94).
- Chrisidu-Budnik A., *Administracja publiczna w strukturze sieciowej*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, Wrocław 2009.

- Chrisidu-Budnik A., Korczak J., *Związek jednostek samorządu terytorialnego jako struktura sieciowa*, ST 2012, nr 1–2.
- Czapiński W., *Prawo o stowarzyszeniach z komentarzami*, Warszawa 1935.
- Czarnow S., *Współpraca zagraniczna województw*, PiP 2000, nr 11.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007.
- Dobosz P., *Quasi-akty prawa miejscowego*, [w:] S. Dolata (red.), *Problemy prawne działalności samorządu terytorialnego*, Opole 2002.
- Doliwa A., *Konstytucjonalizacja osobowości prawnej jako podstawa współpracy międzynarodowej gmin*, „Białostockie Studia Prawnicze” nr 12, 2012.
- Dolnicki B., *Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego*, ST 2004, nr 5.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012.
- Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Dołzbłasz S., Raczyk A., *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*, Warszawa 2010.
- Dumała H., *Transnarodowe sieci terytorialne w Europie*, Lublin 2012.
- Dumała H., *Wpływ akcesji Polski do Unii Europejskiej na „Priorytety współpracy zagranicznej województw”*, „Teki Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych” – OL PAN, 2016, nr 11/2.
- Duniewska Z. [et al.], *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Łódź 2004.
- Działocha K., *Komentarz do art. 91 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001.
- Furmankiewicz M., *Funkcjonalno-przestrzenne sieci współpracy samorządów lokalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 1 (8).
- Furmankiewicz M., *Polskie samorządy gminne w organizacjach międzynarodowych*, [w:] G. Rdzanek, E. Stadtmuller (red.), *Człowiek, region, państwo w procesie globalizacji, regionalizacji oraz integracji*, Wrocław 2004.

- Giełda M., *Współpraca transgraniczna prowadzona w Unii Europejskiej na podstawie programów operacyjnych realizowanych w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej*, [w:] R. Kusiak-Winter (red.), *Współpraca transgraniczna w administracji publicznej*, Wrocław 2015.
- Godecki Z., *Stowarzyszenia gmin*, ST 1993, nr 1–2.
- Hauser R., Niewiadomski Z. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011.
- Jaroszyński T., *Rozporządzenie Unii Europejskiej jako składnik systemu prawa obowiązującego w Polsce*, 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:] *Prawo. Administracja. Obywatele*, Białystok 1997.
- Jeżewski J., *Porównawcze badania prawa a europeizacja prawa administracyjnego*, [w:] Janku Z. (et al. red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005.
- Kaczmarek B., *Współdziałanie przedsiębiorstw w gospodarce rynkowej*, Łódź 2000.
- Kalitta E., *Rola miast partnerskich w budowaniu przyjaźni między narodami. Przykład Chojnic*, ST 2008, nr 12.
- Karpiuk M., *Członkostwo jednostki samorządu terytorialnego w europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej*, [w:] *Wybrane aspekty współpracy transgranicznej polskich samorządów w kontekście przemian prawa Unii Europejskiej*, Łódź 2016.

- Kiczka K., *Działalność administracji publicznej w orzecznictwie sądowym*, [w:] R. Kusiak-Winter (red.), *Współpraca transgraniczna w administracji publicznej*, Wrocław 2015.
- Kieres L., *Związek komunalny – zagadnienia stosowania prawa*, „Finanse Komunalne” 1996, nr 6.
- Kieres L., *Rozwój samorządności w krajach Europy Środkowej i Wschodniej z perspektywy Rady Europy*, ST 1997, nr 10.
- Kidyba A., *Prawo handlowe*, Warszawa 2006.
- Klimczuk A., *Raport Desk Research: samorządowa i obywatelska współpraca transgraniczna w województwie podlaskim. Przegląd literatury i dokumentów strategicznych*, Białystok 2013.
- Klyszcz R., *Ustawy o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa. Komentarz*, Wrocław 1999.
- 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.
- Komentarz do rozporządzeń unijnych dla polityki spójności na lata 2014–2020*, Warszawa 2015.
- 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.
- Kosikowski C., Salachna J. M. (red.), *Finanse samorządowe. 580 pytań i odpowiedzi: wzory uchwał, deklaracji, decyzji, umów*, Warszawa 2012.
- Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław 1973.
- Kuciński K., *Glokalizacja jako indygenizacja globalizacji*, „Rocznik Żyrardowski” 2011, t. IX.
- Kulesza M., *Źródła prawa i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji*, PiP 1998, z. 2.

- Kusiak R., *Współpraca regionów i gmin o zasięgu przekraczającym granice państwowe*, ST 1996, nr 7–8.
- Kusiak-Winter R., *Uwagi o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2003, nr 53.
- Kusiak-Winter R., *Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2011.
- Kusiak-Winter R., *Uwagi na temat konstrukcji podstaw prawnych współpracy transgranicznej jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] R. Kusiak-Winter (red.), *Współpraca transgraniczna w administracji publicznej*, Wrocław 2015.
- Lasek U., *Unieważnienie uchwały intencyjnej o likwidacji szkoły*, <http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/uniewaznienie-uchwaly-intencyjnej-o-likwidacji-szkoly/>
- Lechwar M., *Instytucjonalne podstawy europejskiej współpracy transgranicznej*, http://www.univ.rzeszow.pl/nauka/konferencje/rl_most/02-Lechwar.pdf
- Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004.
- Lisowski P., Ostapski A., *Akty prawa miejscowego stanowione przez terenowe organy administracji rządowej*, Wrocław 2008.
- Longchamps de Berier R., *Studia nad istotą osoby prawniczej*, Lwów 1911.
- Longchamps de Berier R., *Wstęp do nauki prawa cywilnego*, Lublin 1922.
- Łazutka P., *Euroregion a europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej – analiza prawno porównawcza*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 2012, nr 270.
- Maciejewski T., Gierszewski J. (red.), *Z problemów administracji. Administracja publiczna*, Chojnice 2010.
- Malinowska A., *Współpraca zagraniczna samorządu województwa – zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 7–8.

- Marcinkowska P., *Kompetencje regionów europejskich (euroregionów) we współpracy międzynarodowej*, <http://ptsm.edu.pl/wp-content/uploads/publikacje/poziomy-analizy-stosunkow-miedzynarodowych/Marcinkowska.pdf>
- Matan A., *Nadzór nad samorządem terytorialnym a jego samodzielność*, „Zeszyty Myszkowskie” 2015, nr 2.
- Mędrza A., *Europejskie Ugrupowanie Wspólnoty Terytorialnej w Polsce – wstępna ocena*, [w:] E. Sobczak, D. Głuszczyk, M. Obrębalski (red.), *Gospodarka regionalna w teorii i praktyce*, Wrocław 2015.
- Miemiec M., *Pojęcie statutu w nauce prawa*, Wrocław 1975.
- Miemiec M., *Gmina w systemie administracji publicznej Republiki Federalnej Niemiec*, Kolonia Limited 2007.
- Michalska-Badziak R., *Podmioty administrujące*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000.
- Mik C., *Opinia w sprawie prawnych aspektów aktywności międzynarodowej województw, zawieranych przez nie umów i porozumień oraz kompetencji Ministra Spraw Zagranicznych i Ministra Spraw Wewnętrznych*, ZP 2013, nr 2 (38).
- Miruć A., *Współdziałanie podmiotów zajmujących się pomocą społeczną*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012.
- Miruć A., *Obywatelska inicjatywa uchwalodawcza*, ST 2010, nr 1–2.
- Nitecki S., *Udział podmiotów niepublicznych w realizacji zadań pomocy społecznej*, [w:] *Roczniki Administracji i Prawa. Teoria i praktyka*, R. XII, Sosnowiec 2012.
- Nitecki S., *Umowa jako forma współdziałania organu administracji z adresem jej działania na przykładzie pomocy społecznej*, [w:] *Ćwiertniak B. M. (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.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2002.
- Ofiarska M., *Współdziałanie gmin w wybranych systemach prawnych*, [w:] S. Dolata, *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, Opole 2002.
- 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.
- Olejarz T., *Podmiotowość Stolicy Apostolskiej w stosunkach międzynarodowych*, AUMCS, „Polonia”, vol. XVI, sectio K, 2009.
- Olszewski M., *Współpraca regionów*, Centrum Informacji Europejskiej Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej <http://www.cie.gov.pl>
- Olszówka M., *Konstytucyjny paradygmat aktu prawa wewnętrznego*, „Ius Novum” 2013, nr 2.
- Oramus M., *Aktywność polskich jednostek samorządu terytorialnego w zrzeszeniach międzynarodowych*, „Zarządzanie Publiczne” 2015, nr 4 (34).
- Perkowski M., Zoń W., *Uwarunkowania powstania i rozwoju mechanizmu Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT) na północno-wschodnim pograniczu Polski*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2017, nr 1 (85).
- Potulska K., Potulski J., *Współpraca transgraniczna. Podstawy prawne i formy istnienia euroregionów na granicach Polski*, www.2p.pl/nn/samorząd/raporty/euroreg.html.
- Rabska T., *Pozycja samorządu terytorialnego w Konstytucji*, RPEiS 1995, z. 2.
- Radzikowski K., *Skutki wadliwości czynności cywilnoprawnej w świetle ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych*, RPEiS 2008, R. LXX, z. 1.

- Raszewska-Skałeczka R., *Miejsce statutu i regulaminu zakładu administracyjnego w systemie źródeł prawa. Wybrane kwestie*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2008, nr LXXVII.
- Ruszkowski J., Górnicz E., Żurek M., *Leksykon integracji europejskiej*, Warszawa 2003.
- Sawicka K., *Dotacje z budżetu gminy jako szczególna forma wydatków publicznych*, [w:] R. Mastalski (red.), *Księga Jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza: studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*, Wrocław 2001.
- Sarnecki P., *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002.
- Sarnecki P., *Uwagi do art. 172*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 1999.
- Sługocki J., *Koncepcja regionu i zadań samorządu województwa w Polsce na tle europejskim*, RPEiS 2001, nr LXIII, z. 4.
- Sosnowska A., *Współdziałanie jednostek gospodarczych w przemyśle*, Warszawa 1987.
- Stahl M., Kmiecik Z., *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny*, ST 2001, z. 1–2.
- Stahl M., *Akty prawa miejscowego. Zagadnienia dyskusyjne*, [w:] M. Wierzbowski (et al. red.), *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, Warszawa 2009.
- Stecki L., *Prawo spółdzielcze*, Warszawa 1979.
- Supernat J., *Europejska przestrzeń administracyjna (zagadnienia wybrane)*, [w:] Z. Janku (et al. red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005.

- Supernat J., *Administrowanie przez sieć*, [w:] A.M. Sosnowski (red.), *Administracja publiczna – obywatel, społeczeństwo, państwo*, Wrocław 2006.
- Suski P., *Stowarzyszenia i fundacje*, Warszawa 2008.
- Szewc A., *O pojęciu „jednostka organizacyjna” w polskim prawie samorządu terytorialnego*, RPEiS 2005, z. 3.
- Szewc A., *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Szewc T., *Problem kwalifikacji prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3.
- Szewczak M., *Formy współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie promocji Polski za granicą*, „Ekspertyzy i opracowania” 2016, nr 23.
- Szczechowicz H., *Istota i znaczenie międzynarodowej współpracy jednostek samorządu terytorialnego*, http://wyd.edu.pl/images/Zeszyty_naukowe/IX.HannaSzczechowicz.pdf.
- Szewczyk J., *Zagraniczne związki partnerskie polskich samorządów miast, powiatów i województw*, „Prace Geograficzne” 2007, z. 117.
- Szpunar A., *O konwalidacji nieważnej czynności prawnej*, „Państwo i Prawo” 1986, z. 5A.
- Ura E., Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2002.
- Szydło M., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Wach W., *Status ulomnych osób prawnych w polskim prawie cywilnym*, Warszawa 2008.
- Wierzbowski M., *Rozstrzyganie spraw wynikających z członkostwa w stowarzyszeniach*, PiP 1973, z. 11.
- Wierzbowski M., *Akty normatywne organizacji spółdzielczych*, Warszawa 1977.
- Wiśniewski L., *Model prawny stowarzyszeń*, Warszawa 1974.
- Wojnicki J., *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Pułtusk 2003.
- Wolter A., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1972.

- Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.
- Zacharko L., Janik M., *Modele samorządu gminnego w wybranych krajach europejskich*, [w:] E. Kosnała, L. Zacharko, M. Baron-Wiaterek (red.), *Zarys ustroju samorządu lokalnego i regionalnego*, Gliwice 2009.
- 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.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Zakamycze 2005.
- Zołotar A., *Cywilnoprawne formy gospodarowania nieruchomościami jednostek samorządu terytorialnego*, http://www.ksiegarnia.beck.pl/pdf/gospodarowanie_nieruchomosciami_fragment.pdf.

978-83-65431-80-6 (druk)
978-83-65431-81-3 (online)