



**Andrzej Szmyt\***

*Uniwersytet Gdański*

## WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

1. W dniu 8 stycznia 2016 r. poseł Jacek Żalek (Klub Parlamentarny „Prawo i Sprawiedliwość”) zwrócił się do Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu z wnioskiem o „sporządzenie analizy prawnej w sprawie współpracy Rządu RP, Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z polskimi jednostkami samorządu terytorialnego w kwestii ich aktywności międzynarodowej”<sup>1</sup>.

Wyjściowe postrzeżenie sytuacji w powyższym zakresie przez posła można było zreasumować w postaci następujących konstatacji:

- 1) W świetle Konstytucji RP za politykę zagraniczną odpowiada rząd.
- 2) Dynamizacja stosunków międzynarodowych przejawia się także udziałem w nich samorządów terytorialnych.
- 3) Stan ten rodzi pytanie o samodzielność samorządów i rolę organów konstytucyjnych, właściwych w sferze polityki zagranicznej.
- 4) Prawo samorządowe reguluje kompetencje jednostek samorządu terytorialnego każdego szczebla (gminnego, powiatowego, wojewódzkiego) we wskazanej sferze ich aktywności, ale praktyka rodzi trudności.
- 5) Jako istotne postrzegać należy kwestie sporów prawnych między polskimi jednostkami samorządowymi a ich zagranicznymi partnerami oraz kwestie przekraczania swych kompetencji przez samorządy poprzez naruszanie obszaru właściwości rządowej.

Na powyższym tle poseł sformułował następujące pytania:

- 1) „Czy w świetle obowiązującego prawa Rząd RP, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Minister Spraw Zagranicznych posiadają jakiegokolwiek kompetencje w związku ze współpracą międzynarodową polskich j.s.t.? Jeśli posiadają, to proszę o precyzyjne ich określenie oraz sposób ich realizacji, a także akt prawny, z którego one wynikają.

\* aszmyt50@wp.pl

<sup>1</sup> Wniosek zarejestrowany pod sygnaturą BAS – WAUiP – 53/16.

- 2) Czy Rząd RP, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Minister Spraw Zagranicznych mogą ingerować w prowadzenie aktywności międzynarodowej polskich samorządów? Jeśli tak, to kiedy i na jakiej podstawie prawnej?
- 3) Czy ewentualne problemy prawne, związane ze współpracą międzynarodową polskich samorządów dostrzeżę BAS w związku z pozycją ustrojową Rządu RP, MSZ i MSWiA?
- 4) Czy rząd RP, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Minister Spraw Zagranicznych w określonych sytuacjach zobligowani są do angażowania się w procesy związane z aktywnością województw w sferze międzynarodowej? Jeśli tak, to proszę określić dokładny rodzaj działań ww. podmiotów. Jeśli nie, to proszę o podanie przyczyn determinujących ów fakt.
- 5) Czy istnieją zapisy prawne, które obligują Rząd RP, Ministra Spraw Zagranicznych lub Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do współpracy z polskimi samorządami w kwestii ich aktywności międzynarodowej? Jeśli tak, to proszę o podanie tych sytuacji oraz nazwy aktu prawnego, z którego to wynika.
- 6) Jaki charakter prawny w świetle prawa międzynarodowego publicznego posiadają porozumienia zawierane przez polskie j.s.t. z podmiotami innych państw w świetle źródeł prawa międzynarodowego?
- 7) Jakie, w opinii BAS, są zbieżne obszary w polityce zagranicznej Polski, gdzie konieczna jest współpraca Rządu RP, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Spraw Zagranicznych i polskich j.s.t.?
- 8) Do jakich aktywności w sferze międzynarodowej, w opinii BAS, uprawnione są polskie j.s.t. bez konieczności współpracy z Rządem RP, Ministrem Spraw Zagranicznych, Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji?
- 9) Czy, w ocenie BAS, obecny stan prawny można uznać za pełny i wystarczający w kwestii współpracy międzynarodowej polskich samorządów, ich pozycji prawnoustrojowej w kontekście kompetencji Rządu RP, MSZ i MSWiA?"

Ujmując powyższe pytania syntetycznie, chodzi o to, czy i na jakiej podstawie prawnej organy rządowe mają kompetencje związane ze współpracą międzynarodową jednostek samorządu terytorialnego, w tym – umożliwiające ingerencję lub zobowiązujące do zaangażowania (zwłaszcza w działania samorządu wojewódzkiego), a w jakim zakresie jednostki samorządu terytorialnego nie muszą współpracować z organami rządowymi: dodatkowo chodzi o status prawnomiędzynarodowy porozumień samorządowych o współpracy z podmiotami zagranicznymi i ewentualne uwagi ogólne oceniające stan normatywny.

Sposób sformułowania opinii prawnej w analizowanej materii wymagał jednak odejścia od formuły odpowiedzi na postawione pytania w ich dosłownym brzmieniu – choć z uwzględnieniem istoty problemów – na rzecz ujęcia bardziej systematycznego, uwzględniającego stan prawny. Ujęcie takie jawi się jako pełniejsze, czytelniejsze i – co ważne – dopiero wtedy możliwe do zrealizowania. Mogło ono przedstawiać założenia ustrojowe, kompetencje, procedury i wa-

runki, podstawy normatywne tychże – różnej rangi i charakteru. Niemożliwa była natomiast odpowiedź uwzględniająca ustosunkowanie się do konkretnych „spraw” (materii) i „obszarów”, bowiem wymagałoby to przeglądu (monitoringu) całego systemu przepisów o charakterze norm prawa materialnego w zakresie właściwości przedmiotowej jednostek samorządu terytorialnego. Takie zadanie wykraczało poza możliwe ramy ekspertyzy, niebędącej wszak szczegółową monografią problematyki. Zaproponowany poniżej sposób ujęcia ukazywał jednak także wynikające z przepisów – szczególne – relacje między rządem a samorządem terytorialnym w omawianej materii. Poza tymi przepisami relacje obu stron określają zwłaszcza ogólne ramy prawnoustrojowe RP.

2. Omówienie rozpocząć należy od właściwych tu przepisów Konstytucji RP z 1997 r.<sup>2</sup> Zgodnie z art. 146 ust. 1 Konstytucji, to Rada Ministrów prowadzi politykę (także zagraniczną) RP; do rządu należą sprawy polityki państwa niezastrzeżone dla innych organów państwowych, ale i dla samorządu terytorialnego (ust. 2). Można dodać, że przedstawicielem rządu w województwie jest wojewoda, przy czym między innymi zakres działania wojewodów określa ustawa (art. 152 ust. 1–2). O współdziałaniu organów egzekutywy w zakresie polityki zagranicznej Konstytucja stanowi w art. 133 ust. 3, wspominając o „właściwym ministrze” w zakresie tejże polityki zagranicznej. Dodajmy tytułem uzupełniającego tła, że rząd sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi oraz zawiera umowy międzynarodowe wymagające ratyfikacji oraz zatwierdza i wypowiada inne umowy międzynarodowe (art. 146 ust. 4 pkt 9–10).

W odniesieniu do samorządu terytorialnego Konstytucja przesądza, że wykonuje on zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych (art. 163). Konstytucja przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego osobowość prawną i gwarantuje sądową ochronę ich samodzielności (art. 165 ust. 1–2). Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są – zgodnie z Konstytucją – wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne, przy czym Konstytucja dopuszcza ustawowe zlecenie jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie także innych zadań publicznych (art. 166 ust. 1–2). Zgodnie z art. 169 ust. 1 Konstytucji, jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Działalność samorządu terytorialnego podlega jednak nadzorowi z punktu widzenia legalności (art. 171 ust. 1).

W powyższe ramy generalne konstytucyjnie wkomponowane jest też „prawo zrzeszania się” jednostek samorządu terytorialnego (art. 172 ust. 1) i bezpośrednio w jego kontekście Konstytucja stanowi także, że „jednostka samorządu tery-

<sup>2</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

torialnego ma prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw” (art. 172 ust. 2), przy czym „zasady, na jakich jednostki samorządu terytorialnego mogą korzystać z praw, o których mowa w ust. 1 i 2, określa ustawa” (art. 172 ust. 3).

W interesującym nas kontekście nie należy też przeoczyć tego, że Konstytucja w preambule wspomina między innymi o Narodzie Polskim – wszystkich obywatelach RP jako złączonych więzami wspólnoty z naszymi rodakami rozszanymi po świecie i świadomych potrzeby współpracy ze wszystkimi krajami dla dobra Rodziny Ludzkiej.

3. Konstytucyjne podstawy prawne z art. 172 ust. 2 bezpośrednio nawiązują do przyjętej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. przez Radę Europy „Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego”, ratyfikowanej przez Polskę w 1993 r. z mocą obowiązującą od 1 marca 1994 r.<sup>3</sup> Zgodnie z art. 10 tejże Karty „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” (ust. 2), jak też (ust. 3) „wspólnoty lokalne mogą, w warunkach ewentualnie przewidzianych przez prawo, współpracować ze wspólnotami innych Państw”. Powyższe przepisy Karty pozostawiły państwom-stronom znaczną swobodę w ukształtowaniu treści tego prawa.

Takie samo zresztą podejście ustrojodawcy widać w art. 172 Konstytucji RP skoro – odsyłając do unormowania w ustawie zwykłej – nie skonkretyzował on ram regulacji ustawowej. Inna rzecz, co podkreśla doktryna, że aktywność mająca u podstaw prawo z art. 172 Konstytucji nie może naruszać suwerenności RP, integralności jej terytorium ani jednolitości państwa<sup>4</sup>. Jak w swym „Komentarzu” podkreśla P. Winczorek, w szczególności współpraca województw z ich zagranicznymi odpowiednikami „nie oznacza, iż jednostki te są uprawnione do samodzielnego prowadzenia polityki międzynarodowej. Jest ona bowiem domeną organów ustawodawczych (por. art. 89-90), a zwłaszcza wykonawczych – władzy państwowej (por. art. 133, art. 146 ust. 1 i ust. 4 pkt 9–10)”<sup>5</sup>.

4. Jeszcze około roku wcześniej – przed Europejską Kartą Samorządu Lokalnego – weszła w życie w stosunku do Polski z dniem 19 czerwca 1993 r. tzw. Konwencja Madrycka, tj. Europejska Konwencja Ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi z dnia 21 maja 1980 r.<sup>6</sup> Określa

<sup>3</sup> Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; oświadczenie rządu o ratyfikacji (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 608).

<sup>4</sup> Zob. art. 3 i 5 Konstytucji RP i komentarzy do niej autorstwa: P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, wyd. 2, Warszawa 2008; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012.

<sup>5</sup> P. Winczorek, *Komentarz...*, s. 340.

<sup>6</sup> Oświadczenie rządu o ratyfikacji z dnia 1 kwietnia 1993 r. (Dz.U. Nr 61, poz. 288).

ona między innymi prawne i instrumentalne wzorce ram współpracy regionów przygranicznych, tzw. euroregionów, traktowanych jako samorządowe stowarzyszenia międzynarodowe. W Polsce doświadczenia w tym zakresie obejmują kilkanaście euroregionów<sup>7</sup>. Pod rządami Konwencji Madryckiej doktryna wyróżnia 3 możliwości ukształtowania współpracy transgranicznej: a) na podstawie porozumienia nieformalnego, realizowanego w formie wymiany doświadczeń, wzajemnych wizyt i konsultacji; b) na podstawie przepisów prawa cywilnego, w postaci umów prawa cywilnego z podmiotami zagranicznymi, w celu realizacji określonych zadań komunalnych, np. zaopatrzenia sąsiedniej jednostki w wodę czy utylizacji śmieci; c) na podstawie przepisów prawa administracyjnego jednego z państw, np. w sprawie utworzenia komunalnego związku celowego na obszarze dwóch państw<sup>8</sup>.

Poza formułą euroregionów ukształtowała się także praktyka współpracy opartej na formule jednostek „bliźniaczych” (siostrzanych, partnerskich) na podstawie umów o współpracy, listach intencyjnych itp. porozumieniach czy to pisemnych, czy nawet kontaktów niesformalizowanych. Nie musi ona dotyczyć zawsze tylko jednostek sąsiedzkich.

Zarówno formuła euroregionów, jak i jednostek partnerskich służy rozwiązywaniu głównie takich problemów, jak współpraca kulturalno-oświatowo-turystyczna (infrastruktura społeczna), ale i ochrona środowiska, planowanie przestrzenne, układy komunikacyjno-transportowe i in. (infrastruktura techniczna)<sup>9</sup>.

5. W wymiarze „europejskim” podstaw prawnych – w interesującej nas materii – dostarcza również ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej<sup>10</sup>, wykonującą postanowienia rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT)<sup>11</sup>. Ustawa ta reguluje między innymi kwestie samorządu terytorialnego. Zgodnie z ustawą (art. 5), uchwałę o przystąpieniu do ugrupowania jednostki samorządu terytorialnego podejmuje organ stanowiący tej jednostki bezwzględną większością głosów ustawowego składu (ust. 1); uchwała ta wchodzi w życie „po uzyskaniu zgody, o której mowa w art. 6 ust. 1” (ust. 2). Przywołany art. 6 ust. 1 stanowi, że na przystąpienie do ugrupowania jednostki samorządu terytorialnego zgodę wy-

<sup>7</sup> Chodzi o euroregiony: Nysa, Karpacki, Sprewa – Nysa – Bóbr, Pro Europa Viadrina, Tatry, Bug, Pomerania, Glacensis, Niemen, Pradziad, Bałtyk, Śląsk Cieszyński, Silesia, Beskidy, Puszcza Białowieska, Łyna – Ława; szerzej: M. Kołecka, *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego na poziomie lokalnym*, [w:] *Samorząd gminny w III Rzeczypospolitej. Doświadczenia i perspektywy*, red. M. Klimek, J. Czerw, B. Więckiewicz, Lublin 2013, s. 179–195.

<sup>8</sup> Zob. szerzej M. Woźniak, *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego w świetle prawa polskiego i standardów międzynarodowych*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 4, s. 13–26.

<sup>9</sup> M. Kołecka, *Współpraca międzynarodowa...*, s. 191.

<sup>10</sup> Dz.U. Nr 218, poz. 1390, z późn. zm.

<sup>11</sup> Dz. Urz. UE L210 z 31.07.2006, s. 19.

raza – 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 finansów publicznych oraz ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego, w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

W art. 7 powyższej ustawy przewidziano, że tworzy się Rejestr Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej, prowadzony przez ministra właściwego do spraw zagranicznych, do którego to rejestru podlegają wpisowi ugrupowania mające siedzibę statutową na terytorium RP; z dniem wpisu do rejestru ugrupowanie nabywa osobowość prawną. Poprawność zgłoszenia nadzoruje minister właściwy do spraw zagranicznych (art. 9–10 ustawy). Wpis do rejestru, odmowa wpisu, zmiany w rejestrze oraz wykreślenie ugrupowania z rejestru następują w drodze decyzji (art. 11). Członkowie ugrupowania mającego siedzibę statutową poza terytorium RP, działający na podstawie prawa polskiego, informują ministra właściwego do spraw zagranicznych o konwencji oraz o rejestracji i opublikowaniu statutu tego ugrupowania (art. 15). Ustawa reguluje w art. 16–18 kwestie finansowo-rachunkowe. W szczególności art. 19 przesądza nadto, że jednostki samorządu terytorialnego i samorządowe osoby prawne nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania ugrupowania, którego są członkiem. Organem nadzorującym ugrupowania jest minister właściwy do spraw zagranicznych.

6. Z przywołanych przepisów art. 172 ust. 2–3 Konstytucji RP nie wynika, by z przyznanego prawa korzystać miały tylko jednostki samorządowe określonego szczebla, albo żeby ustawowa regulacja materii musiała być dokonana w jednej ustawie. Konstytucyjne odesłanie ustawodawca zrealizował więc poniekąd dwutorowo: z jednej strony – w ustawach ustrojowych, dotyczących jednostek samorządu terytorialnego (gminnego, powiatowego, wojewódzkiego), z drugiej strony – zbiorczo w ustawie o przystępowaniu tychże jednostek do zrzeszeń międzynarodowych.

Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r.<sup>12</sup> stanowi wprost, w interesującym nas zakresie, że „zasady przystępowania gminy do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych określają odrębne przepisy” (art. 84a). Jest to więc jedynie przepis odsyłający, ale zakładający wspomnianą aktywność gminy.

Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r.<sup>13</sup> stanowi najpierw w art. 12 pkt 9a, określając kompetencje rady powiatu, że do wyłącznej właściwości rady powiatu należy między innymi „podejmowanie uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi innych państw oraz przystępowanie do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych. Zwraca uwagę

<sup>12</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1515.

<sup>13</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1445.

to, że wprost mówi się tu nie tylko o przystępowaniu do wspomnianych zrzeszeń międzynarodowych, ale także o „współpracy”, mogącej przecież przyjąć różne formy. Ponadto ustawa zawiera przepis odsyłający (art. 75a) – co do istoty, jak w odniesieniu do gmin – iż „zasady przystępowania powiatu do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych określają odrębne przepisy”. Na tle regulacji dotyczącej treści z art. 12 pkt 9a można zauważyć, iż przepis o takim brzmieniu nie był konieczny w odniesieniu do szczebla gminnego z racji domniemania zawartego w art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym („do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów”).

7. Najszerszą i o znacznej odrębności regulację, w interesującym nas zakresie, zawiera ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>14</sup>. W przepisach kompetencyjnych (art. 18 pkt 13–14) ustawodawca stanowi, że do wyłącznej właściwości sejmiku województwa należy uchwalenie „Priorytetów współpracy zagranicznej województwa” oraz podejmowanie uchwał w sprawie uczestnictwa w międzynarodowych zrzeszeniach regionalnych i innych formach współpracy regionalnej. Wykonanie treści takich uchwał spocznie na zarządzie województwa, jako organie wykonawczym samorządu wojewódzkiego. Stanowi o tym wprost art. 41 ust. 2 pkt 5 przywołanej ustawy („do zadań zarządu województwa należy w szczególności... organizowanie współpracy ze strukturami samorządu regionalnego w innych krajach i z międzynarodowymi zrzeszeniami regionalnymi...”). Zarząd będzie przy tym zobowiązany składać sejmikowi sprawozdania z podejmowanych działań (art. 18 pkt 9 tejże ustawy).

Rangę współpracy zagranicznej województw podkreśla poświęcenie tej materii osobnego rozdziału w przywołanej ustawie (rozdział 6), obejmującego rozbudowane przepisy art. 75–77 ustawy. W pewnym nawiązaniu do art. 18 pkt 13 ustawy, przepis art. 75 stanowi, że sejmik województwa uchwała „Priorytety współpracy zagranicznej województwa”, określające: 1) główne cele współpracy zagranicznej, 2) priorytety geograficzne przyszłej współpracy, 3) zamierzenia co do przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych. Zgodnie z art. 76 ustawy, współpraca województwa ze społecznościami regionalnymi innych państw jest prowadzona zgodnie z prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami, w granicach zadań i kompetencji województwa (ust. 1); województwo uczestniczy w działalności międzynarodowych instytucji regionalnych oraz jest w nich reprezentowane na zasadach określonych w porozumieniu zawartym przez ogólnokrajowe organizacje zrzeszające jednostki samorządu terytorialnego (ust. 2); zasady przystępowania województwa do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych określają odrębne przepisy (ust. 3 – w charakterze przepisu odsyłają-

<sup>14</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1392.

cego, wzorem przywołanych wcześniej przepisów dotyczących szczebla gminy i szczebla powiatu). „Priorytety współpracy zagranicznej województwa” mogą być uchwalane za zgodą ministra właściwego do spraw zagranicznych (art. 77 ust. 1). Podobnie jak inicjatywy zagraniczne województwa, w tym w szczególności projekty umów o współpracy regionalnej, mogą być podejmowane za zgodą ministra właściwego do spraw zagranicznych; uchwały, o których mowa w ust. 1, zapadają bezwzględną większością głosów ustawowego składu sejmiku województwa (art. 77 ust. 2); uchwała oraz zawarte umowy o współpracy regionalnej, o których mowa w ust. 1, przysyłane są przez marszałka województwa do ministra właściwego do spraw zagranicznych oraz ministra właściwego do spraw administracji publicznej (art. 77 ust. 3).

Powyższa materia znalazła swe szersze omówienie w literaturze przedmiotu<sup>15</sup>. Jak podkreślono, współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego bazuje na dobrowolności i równorzędnej pozycji partnerów, bez nadrzędności i podległości. Jednostki samorządowe mają też swobodę wyboru formy współdziałania we współpracy zagranicznej.

Szczególną uwagę poświęca się wspomnianym „Priorytetom współpracy zagranicznej województw”. Podkreśla się, że przewidziana w tej procedurze (art. 76 ustawy) zgoda wskazanego ministra musi być przezeń wyrażona, jeśli planowana przez województwo współpraca zagraniczna odpowiada ustawowym warunkom. Bez tej zgody nie jest jednak możliwe skuteczne podjęcie wspomnianej uchwały. W świetle praktyki, zgoda obejmuje nie tylko samo zawarcie porozumienia, ale także jego treść<sup>16</sup>. W pewnym sensie więc sejmik województwa i właściwy minister „stanowią niejako organy wspólne” przy podejmowaniu współpracy zagranicznej przez województwo. Oznacza to określoną intencję ustawodawcy – mianowicie poddania kontroli rządowej procedury inicjowania współpracy zagranicznej przez samorząd województwa. Jak też podkreślono w doktrynie, zawierane umowy o współpracy regionalnej nie są – w świetle art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych<sup>17</sup> – aktami o charakterze prawnomiędzynarodowym.

8. Jak wspomnieliśmy wyżej, drugi nurt ustawowej realizacji przepisów art. 172 ust. 2–3 Konstytucji RP to ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych<sup>18</sup>. Przez zrzeszenia, o których mowa, ustawa rozumie „organizacje, związki i stowarzyszenia powoływane

<sup>15</sup> Zob. S. Czarnow, *Współpraca zagraniczna województw*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 11, a także K. Sikora, [w:] *Administracja publiczna*, t. 3 – *Ustrój administracji samorządowej. Komentarz*, red. B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiewicz, Warszawa 2012, s. 460–464.

<sup>16</sup> K. Sikora – z przywołaniem rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Dolnośląskiego z dnia 4 czerwca 2001 r. w spr. PN.II.0911-3/14/1, OSS 2001, Nr 4, poz. 127.

<sup>17</sup> Dz.U. Nr 39, poz. 443 z późn. zm.

<sup>18</sup> Dz.U. Nr 91, poz. 1009.



przez społeczności lokalne co najmniej dwóch państw zgodnie z ich prawem wewnętrznym” (art. 1 ust. 2).

Zgodnie z art. 2 tejże ustawy, jednostki samorządu terytorialnego mogą przystępować do zrzeczeń i uczestniczyć w nich „w granicach swoich zadań i kompetencji, działając zgodnie z polskim prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami” (ust. 1); województwa przystępują do zrzeczeń zgodnie z „Priorytetami współpracy zagranicznej województwa”, uchwalonymi w trybie określonym w przepisach o samorządzie województwa (ust. 2). Co istotne, przystąpienie do zrzeczenia nie może łączyć się z przekazaniem na jego rzecz lub na rzecz któregośkolwiek ze zrzeszonych w nim członków wykonywania zadań publicznych przystępującej jednostki samorządu terytorialnego ani też nieruchomości lub majątkowych praw na dobrach niematerialnych przysługujących tej jednostce (art. 3 ustawy).

W zakresie proceduralnym – organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę o przystąpieniu do zrzeczenia bezwzględna większością głosów ustawowego składu (art. 4 ust. 1); uchwała, o której mowa w ust. 1, wchodzi w życie po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw zagranicznych, przy czym wyraża on zgodę na przystąpienie do zrzeczenia lub odmawia takiej zgody w drodze decyzji administracyjnej (ust. 2 i 5). Jednostka samorządu terytorialnego przekazuje swą uchwałę temuż ministrowi za pośrednictwem wojewody, dołączającego swoją opinię; organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wraz z uchwałą, o której mowa, przekazuje statut zrzeczenia, do którego zamierza przystąpić lub inny dokument ustalający zasady działania tego zrzeczenia, listę jego członków oraz urzędowe tłumaczenie tych dokumentów na język polski, gdy zaś chodzi o sejmik województwa, to ponadto przedstawia on „Priorytety współpracy zagranicznej województwa” (ust. 3–4).

Ustawa stanowi w art. 5, że czynność prawna naruszająca przepis art. 3 lub podjęta z naruszeniem art. 4 ustawy jest nieważna z mocy prawa.

Zarząd jednostki samorządu terytorialnego ma obowiązek (art. 6 ustawy) niezwłocznie przedłożyć właściwemu terytorialnie wojewodzie, ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej, ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego oraz ministrowi 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 art. 6 stosuje się odpowiednio w przypadku wystąpienia jednostki samorządu terytorialnego ze zrzeczenia, a także w przypadku rozwiązania zrzeczenia (art. 7). Przepisy art. 2–6 stosuje się też odpowiednio w przypadku współtworzenia zrzeczenia przez jednostkę samorządu terytorialnego (art. 8). Minister właściwy do spraw administracji publicznej ogłasza zaś w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski”, w drodze obwieszczenia, wykaz jednostek samorządu terytorialnego, które w poprzednim roku kalendarzowym przystąpiły do zrzeczenia, współtworzyły zrzeczenie lub

z niego wystąpiły, oraz wykaz rozwiązanych zrzeczeń, do których jednostki te należały, wraz ze wskazaniem tych zrzeczeń (art. 9 ustawy).

Co istotne (art. 10 ustawy) – w przypadku zmiany celów lub zasad działania danego zrzeczenia dalsze członkostwo jednostki samorządu terytorialnego w zrzeczeniu wymaga podjęcia uchwały przez organ stanowiący tej jednostki; przepisy art. 4–6 stosuje się wtedy odpowiednio, z tym że właściwe organy administracji rządowej dokonują czynności w terminie 14 dni (ust. 1). W przypadku pojawienia się rozbieżności pomiędzy celami polityki zagranicznej państwa a polityką zrzeszania, minister właściwy do spraw zagranicznych może cofnąć zgodę na przystąpienie do zrzeczenia (ust. 2). W okresie rozpatrywania sprawy zgody na członkostwo jednostki samorządu terytorialnego w przypadku, o którym mowa w ust. 1, jednostka samorządu terytorialnego, na wniosek ministra właściwego do spraw zagranicznych, nie podejmuje czynności w zrzeczeniu, a w przypadku braku zgody na dalsze członkostwo – występuje ze zrzeczenia w trybie przewidzianym w jego statucie lub innym dokumencie normującym zasady działania (ust. 3).

9. W szczególności warto też podkreślić, że jeśli w sprawie współpracy rządu z samorządem terytorialnym w sferze aktywności międzynarodowej tegoż samorządu pojawiłyby się trudności lub niejasności, to najlepszym forum ich rozwiązywania – na etapie wstępnym – mogłaby być Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego, przewidziana ustawą z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej<sup>19</sup>. Przywołana Komisja Wspólna stanowi (art. 2 tejże ustawy) forum wypracowywania wspólnego stanowiska Rządu i samorządu terytorialnego; rozpatruje ona problemy związane z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego i z polityką państwa wobec samorządu terytorialnego, a także sprawy dotyczące samorządu terytorialnego znajdujące się w zakresie działania Unii Europejskiej i organizacji międzynarodowych, do których Polska należy. Istotne jest przy tym zastrzeżenie, że uprawnienia Komisji Wspólnej nie naruszają właściwości organów władzy publicznej.

Do zadań Komisji Wspólnej należy między innymi wypracowywanie wspólnego stanowiska obu stron w ustalonych ustawowo zakresach dokonywania przeglądów i ocen warunków prawnych i finansowych funkcjonowania samorządu terytorialnego, ocena stanu funkcjonowania samorządu terytorialnego w odniesieniu do procesu integracji w ramach Unii Europejskiej, analizowanie informacji o przygotowywanych projektach aktów prawnych i innych dokumentów (programów) rządowych dotyczących problematyki samorządu terytorialnego, opiniowanie tychże projektów aktów normatywnych (dokumentów,

<sup>19</sup> Dz.U. Nr 90, poz. 759.

programów), w tym także określających relacje pomiędzy samorządem terytorialnym a innymi organami administracji publicznej (art. 3).

Zgodnie z ustawą, w skład Komisji wspólnej wchodzi przedstawiciele strony rządowej i strony samorządowej w równej liczbie; przepisy ustawy regulują tu szczegółowo sposób ustalenia tegoż składu, przy czym zaliczają do tegoż składu ministra właściwego do spraw administracji publicznej, a także – parytetowo – przedstawiciele samorządu reprezentujących jednostki samorządu każdego szczebla – gminnego, powiatowego, wojewódzkiego (art. 4–6).

Komisja Wspólna wyraża swą opinię na zasadzie jej uzgodnienia przez obie strony Komisji; opinia może też jednak zawierać odrębne stanowiska w kwestiach szczegółowych. Każda ze stron Komisji może również zająć stanowisko w sprawie dotyczącej problematyki samorządu terytorialnego, jak też wnioskować do drugiej strony o podjęcie sprawy, którą uzna za mającą znaczenie z punktu widzenia problematyki samorządu terytorialnego (art. 7–9).

Komisja Wspólna – zgodnie z ustawą – powołuje stałe zespoły problemowe, ale może też powołać problemowe zespoły doraźne. Pracami Komisji kierują współprzewodniczący jako przedstawiciele obu stron w Komisji; Komisja rozpatruje sprawy wniesione m. in. przez członków rządu, współprzewodniczących Komisji oraz stałe i doraźne zespoły problemowe (art. 10–13). Regulamin pracy Komisji podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski” (art. 17). Osobny rozdział ustawy poświęcony jest regulacji zasad i trybu wyznaczania kandydatów na przedstawicieli RP w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (art. 19–20).

10. Rozważania ogólne warto przy tym zobrazować przedstawieniem zwłaszcza współpracy zagranicznej Województwa Pomorskiego. Współpraca ta opiera się na dwóch dokumentach, przyjętych przez Sejmik Województwa Pomorskiego, mianowicie na „Priorytetach współpracy międzynarodowej województwa pomorskiego” i „Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020”<sup>20</sup>.

Dokumenty te określają cele, kierunki rozwojowe regionu warunkujące zadania, dziedziny i zakres współpracy. Głównymi obszarami współpracy zagranicznej są: gospodarka i transfer technologii, rozwój innowacji, edukacja, aktywizacja młodzieży, ochrona środowiska, rynek pracy, rozwój społeczny i obywatelski, przeciwdziałanie wykluczeniom, rozwój kulturowy, promocja regionu. Wśród skonkretyzowanych kierunków rozwojowych województwa „Priorytety...” przewidują m.in. wspieranie przedsiębiorczości kreującej nowe miejsca pracy, rozbudowę i modernizację infrastruktury komunikacyjnej (drogowej, kolejowej, morskiej, lotniczej, o telekomunikacji), wspieranie rozwoju innowacji i nowoczesnych technologii, modernizację i rozbudowę infrastruktury technicznej zwią-

<sup>20</sup> „Priorytety ...” – załącznik do uchwały Nr 463.XXII/08 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 26 maja 2008 r.; „Strategia ...” – przyjęta uchwałą nr 271/XXI/2000 z dnia 3 lipca 2000 r. Sejmiku Województwa Pomorskiego.

zanej z ochroną środowiska naturalnego w ramach zrównoważonego rozwoju regionu (zwłaszcza gospodarki odpadami, gospodarki wodno-ściekowej, ciepłownictwa, alternatywnych źródeł energii), rozwój obszarów wiejskich, rybacztwa morskiego i śródlądowego, wspieranie i rozwój rozwiązań prozdrowotnych.

W dokumentach przewidziano, że w szczególności samorząd województwa powinien zachęcać gminy i powiaty do zawierania umów z partnerami zagranicznymi oraz intensyfikacji realizacji już istniejących porozumień, w tym współpracy z Polonią. Za podstawę wyboru głównych kierunków geograficznych współpracy międzynarodowej przyjęto założenie, że zwłaszcza województwo pomorskie odgrywa rolę aktywnego członka międzynarodowej wspólnoty regionalnej w obszarze Morza Bałtyckiego. W obszarze tym jako szczególnie ważnych partnerów postrzega się Sealand (Dania), Finlandię Południowo-Zachodnią, region wileński (Litwa), Szlezwik-Holsztyn (Niemcy), Akerhus (Norwegia), obwód kaliningradzki (Rosja), obwód leningradzki (Rosja), Blekinge (Szwecja), Kalmar (Szwecja), Kronoberg (Szwecja) i Skanię (Szwecja). Wskazano też jednak perspektywę współpracy z regionami zachodnioeuropejskimi, zwłaszcza w ramach funduszy UE, wymieniając szereg partnerów z Francji, Holandii, Niemiec, Wielkiej Brytanii, Włoch. Z regionów Europy Środkowo-Wschodniej-Południowej jako głównych partnerów dostrzeżono regiony państw Grupy Wyszehradzkiej, prefekturę Moskwy i region Odessy.

Gdy chodzi o udział województwa pomorskiego w instytucjach i organizacjach międzynarodowych wskazano forum Komitetu Regionów Unii Europejskiej, Kongres Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych. Z punktu widzenia znaczenia – dla województwa pomorskiego – aktywności na rzecz Regionu Morza Bałtyckiego wskazano: Konferencję Współpracy Subregionalnej Państwa Morza Bałtyckiego, Forum Parlamentów Regionalnych Południowego Bałtyku, Euroregion Bałtyk, Komitet Bałtycki Konferencji Peryferyjnych Regionów Morskich, Konferencję Parlamentarną Morza Bałtyckiego, Bałtyckie Forum Rozwoju, Wizje i Strategie Wokół Morza Bałtyckiego, Ars Baltica, Bałtycką Komisję Ochrony Środowiska Morskiego Helcom, Baltic 21, Związek Miast Bałtyckich, Bałtyckie Forum Organizacji Pozarządowych i Bałtycki Sekretariat do spraw Młodzieży.

Jako ważny instrument realizacji zadań określono Stowarzyszenie „Pomorskie w Unii Europejskiej”, które utworzyło i nadzoruje prace Biura Województwa Pomorskiego w Brukseli (wraz z Biurem Miejskowym w Gdańsku). Stowarzyszenie działa na zasadzie partnerstwa wewnątrzregionalnego, a w jego skład wchodzi samorządy: wojewódzki i lokalne, a także uczelnie, instytucje wspierania przedsiębiorczości oraz organizacje pozarządowe. Warto także nadmienić w kontekście omawianej współpracy, że na terenie województwa funkcjonuje 6 konsulatów generalnych i 26 honorowych oraz działają tu przedstawicielstwa handlowe i kulturalne współpracujących z Pomorzem miast i państw.

11. Najnowsze podstawy normatywne współpracy jednostek samorządu terytorialnego stwarza ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych<sup>21</sup>. Zgodnie z jej przepisami ogólnymi (art. 1–3) związek metropolitalny jest zrzeszeniem jednostek samorządu terytorialnego położonych w danym obszarze metropolitalnym. W skład związku wchodzi gminy położone w granicach obszaru metropolitalnego i powiaty, na obszarze których leży co najmniej gmina położona w granicach tegoż obszaru. Związek metropolitalny wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, ma osobowość prawną, a jego samodzielność podlega ochronie sądowej. O ustroju związku stanowi jego statut, którego projekt – jak i projekt zmian – uzgadniany jest z Prezesem Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej; statut podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Zgodnie z ustawą (art. 4), Rada Ministrów w swym rozporządzeniu ustala granice poszczególnych obszarów metropolitalnych przez wskazanie gmin wchodzących w ich skład, tworzy związki i ustala jednocześnie ich nazwy; czyni to uwzględniając koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju oraz plan zagospodarowania przestrzennego województwa, powiązania funkcjonalne oraz zaawansowanie procesów urbanizacyjnych, jednorodność układu osadniczo-przestrzennego (uwzględniającego więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe). Za obszar metropolitalny uznaje się więc spójną pod względem przestrzennym strefę oddziaływania miasta będącego siedzibą wojewody lub sejmiku województwa, charakteryzującą się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, zamieszkałą przez co najmniej 500 tys. mieszkańców (art. 5). Tworzenie związku opiera się między innymi na mocno zinstytucjonalizowanych procesach wyrażania opinii przez odpowiednie organy zainteresowanych jednostek (art. 6–7).

Zakres działania związku metropolitalnego i jego zadania określają art. 12–16 ustawy. Związek wykonuje zadania publiczne w zakresie kształtowania ładu przestrzennego, rozwoju obszaru związku, publicznego transportu zbiorowego na obszarze związku, współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku, a także promocji obszaru metropolitalnego. Na podstawie porozumienia zawartego z jednostką samorządu terytorialnego związek metropolitalny może realizować zadania publiczne należące do zakresu działania gminy, powiatu, samorządu terytorialnego województwa lub koordynować realizację tych zadań. Na podstawie zaś porozumienia zawartego z organem administracji rządowej związek może realizować zadania publiczne należące do zakresu działania tejże administracji.

W celu wykonywania powyższych zadań związek metropolitalny może tworzyć jednostki organizacyjne, zawierać porozumienia z jednostkami samorządu terytorialnego oraz organami administracji rządowej, prowadzić działalność go-

<sup>21</sup> Dz.U. z dnia 18 listopada 2015 r., poz. 1890.

spodarczą niewykraczającą poza obszar zadań o charakterze użyteczności publicznej. Związek może też tworzyć stowarzyszenia z jednostkami samorządu terytorialnego oraz innymi związkami metropolitalnymi, może także nawiązywać współpracę z podmiotami o charakterze metropolitalnym z innych państw. Związek metropolitalny może udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej, jednostkom samorządu terytorialnego oraz innym związkom metropolitalnym. Nadzór nad działalnością związku sprawują Prezes Rady Ministrów oraz wojewoda, a w zakresie finansowym regionalna izba obrachunkowa.

Organami związku metropolitalnego są zgromadzenie i zarząd, przy czym zgromadzenie jest organem stanowiącym i kontrolnym, zarząd zaś organem wykonawczym związku metropolitalnego (art. 17,19,26). Zgodnie z art. 22 ustawy, do wyłącznej właściwości zgromadzenia należy zwłaszcza uchwalanie strategii rozwoju związku metropolitalnego, statutu związku, ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku, budżetu, a także podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych związku metropolitalnego. Sprawy majątkowe dotyczą tu zasad nabywania, zbywania i obciążenia nieruchomości oraz ich wydzierżawienia lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu, zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów, ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez zarząd oraz maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez zarząd w roku budżetowym, tworzenia spółek prawa handlowego lub spółdzielni, a także obejmowania, nabywania i zbywania udziałów i akcji, tworzenia, przekształcenia i likwidowania jednostek organizacyjnych związku metropolitalnego oraz wyposażenia ich w majątek. Zgodnie zaś z art. 32 ustawy, zarząd wykonuje zadania związku metropolitalnego niezastrzeżone na rzecz zgromadzenia, a w szczególności do jego zadań należy wykonywanie uchwał zgromadzenia, gospodarowanie mieniem związku metropolitalnego, wykonywanie budżetu związku oraz kierowanie, koordynowanie i kontrolowanie działalności jednostek organizacyjnych związku metropolitalnego. Ustawa reguluje też problematykę mienia (art. 38–41) i finansów (art. 42–48) związku metropolitalnego.

**Andrzej Szmyt**

## INTERNATIONAL COOPERATION OF LOCAL GOVERNMENT UNITS

The article is devoted to such issues as the cooperation of the government, the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Internal Affairs with Polish local government units in relation to the international activity of these units. The provisions of the Constitution, the

---

European Charter of Local Self-Government, the Madrid Convention (European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities) and the Act of 2008 on a European grouping of territorial cooperation were the point of reference. The analysis includes - in this field - the relevant legislation on the municipal, county and provincial self-government and on the conditions of joining international associations of local and regional societies by local government units, as well as on the Joint Commission of Central Government and Local Government. The Author also presents in detail the international cooperation of Pomeranian province on the basis of the relevant documents - the priorities of the international cooperation of the province, the development strategy of the Pomeranian Voivodship until 2020, as well as the prospects arising from the Law on metropolitan associations.

