

Beata Gocko¹

Państwowa Akademia Nauk Stosowanych w Przemyśle

ORCID: 0000-0001-6202-6423

Przedmiot i nadzór nad współpracą transgraniczną jednostek samorządu terytorialnego w Polsce

Wstęp

Zasadniczym celem współpracy transgranicznej, będącej formą współpracy międzynarodowej, jest zniesienie ograniczeń wynikających z istnienia granic państwowych. Obejmuje ona szerokie spektrum aktywności międzynarodowej rządowych i samorządowych władz terytorialnych szczebla regionalnego i lokalnego. Głównym powodem tej współpracy jest eliminowanie stereotypów i uprzedzeń istniejących po obu stronach granicy oraz przekraczanie granicy państwowej jako przeszkody socjalnej, ekonomicznej, infrastrukturalnej i kulturowej. Ze względu na geograficzną bliskość partnerów oraz granicy współpraca ta nawiązywana jest przeważnie przez jednostki samorządu terytorialnego przylegające do siebie, gdzie wspólna granica stanowi równocześnie granicę suwerennego państwa.

Kluczowym motywem podejmowania współpracy transgranicznej jest konkretne zadanie. Zdefiniowanie przedmiotu tej współpracy jest niezwykle

¹ beatagocko@wp.pl Beata Gocko – absolwentka Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego (kierunek prawo). Doktor nauk społecznych w dyscyplinie naukowej nauki prawne Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II. Adiunkt w Państwowej Akademii Nauk Stosowanych w Przemyśle.

ważne, ponieważ gdyż to właśnie ono determinuje decyzję o jej nawiązaniu. Ponadto podkreślić należy, że samorząd terytorialny w Polsce musi działać na podstawie i w granicach obowiązującego prawa. Dlatego też działalność samorządu jest nadzorowana przez administrację rządową pod kątem legalności działań jednostek samorządu terytorialnego. Ustalenie przez organ nadzoru, że samorząd naruszył prawo, powoduje zastosowanie środków nadzoru określonych prawem. System nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego został określony w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (w art. 171) oraz rozwinięty w ustawach ustrojowych.

Przedmiot współpracy transgranicznej

Zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP „samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej oraz wykonuje przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. Artykuł 163 Konstytucji zawiera domniemanie zadań na rzecz całego samorządu terytorialnego (gminy, powiatu lub województwa), określając, że są to „zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”.

Współpracę transgraniczną należy postrzegać jako część wzmacniająca samodzielność i samorządność danej jednostki samorządu terytorialnego dla realizacji jej podstawowej funkcji, jaką jest wykonywanie zadań publicznych. Przedmiotem zainteresowania współpracy transgranicznej mogą być zadania własne samorządu z zakresu administracji świadczącej (Knosala 1985: 16). Dotyczy ona działalności administracji, polegającej na bezpośrednim zaspokajaniu rozmaitych potrzeb mieszkańców, zarówno materialnych, jak i niematerialnych (Chmielnicki 2005: 34). Zauważyć także należy, że współpraca prawnie wiążąca prowadzi do uszczuplenia samodzielności samorządu, gdyż oznacza dla obu jednostek samorządu terytorialnego konieczność dzielenia się swoimi zadaniami, a nawet kompetencjami.

Współpraca transgraniczna, jako współpraca niezależnych podmiotów, jest wyrazem działań o charakterze zewnętrznym i nieautorytarnym. Klasyczny podział prawnie dopuszczalnych form to podział na formy faktyczne i prawne, tzn. na prawnie niewiążące i te wywołujące skutki prawne. Współpraca transgraniczna może przybrać formę umowy o współpracę pomiędzy sąsiadującymi samorządami, a także formę tzw. związku partnerskiego, kiedy przedmiotem działania jest współpraca na przykład dwóch gmin. Umowy międzynarodowe, których przedmiotem jest współpraca transgraniczna, służą jedynie stworzeniu odpowiednich warunków prawnych do realizacji tej współpracy, nie zaś nawiązaniu współpracy pomiędzy organami państwowymi.

Samorządy terytorialne mogą tworzyć związki komunalne, zawierać porozumienia cywilnoprawne, tworzyć stowarzyszenia i przystępować do międzynarodowych zrzeszeń (Leoński 2001: 144–147). Współpraca transgraniczna nie jest jednak realizowana we wszystkich międzynarodowych zrzeszeniach społeczności lokalnych i regionalnych – uzależnione jest to od rodzaju zrzeszenia. W tym zakresie istotną rolę odgrywa odległość od granicy państwowej. Organizacje wspólnot lokalnych, które położone są blisko granicy (dodatkowo połączone uwarunkowaniami geograficznymi oraz wspólnotą interesów), należą przeważnie do grona organizacji współpracy transgranicznej. Z grona organizacji transgranicznych należy wyłączyć miasta partnerskie, ponieważ umowom miast partnerskich przyświecają inne cele, koncentrujące się wokół „wzajemnego poznawania się, w szczególności ze względu na dzielącą odległość i istniejącą odmienność czy egzotykę, ponieważ gminy mogą pochodzić z dowolnego zakątka Polski, zaś partnerzy współpracy nie tylko z państw położonych w Europie, ale również na każdym innym kontynencie” (Kusiak-Winter 2011: 45). Jeśli brak bliskości granicy państwowej między stronami umowy miast partnerskich, to nie występuje wspólnota interesów lokalnych, która stanowi kluczową cechę współpracy transgranicznej.

W ramach zadań administracji samorządowej w zakresie współpracy transgranicznej podejmowane są rozmaite działania, wśród których można wyodrębnić ich cztery rodzaje: 1) działania faktyczne, 2) działania prawne pozaumowne, 3) umowy, 4) instytucjonalne formy współpracy (Wieczorek, Głąb 2016: 25). W odniesieniu do działań faktycznych należy zauważyć, że współpraca transgraniczna często opiera się na żywiołowych, bezpośrednich oraz spontanicznych kontaktach, które odbywają się nieformalnie i nieoficjalnie. Działania te zmierzają bezpośrednio do wywołania skutku faktycznego w administracji, nie wywołując skutków prawnych (Jaroszyński, Zimmermann, Brzeziński 1956: 321), jednakże – jak wszystkie rodzaje działań administracji publicznej – są podejmowane zawsze na podstawie prawa i w granicach obowiązujących przepisów (Błaś 2005: 350). Działania faktyczne są związane przede wszystkim z czynnościami materialno-technicznymi, do których należą określone prawem czynności konwencjonalne oraz materialno-techniczne, rozumiane jako czynności organizatorskie, przygotowujące pracę organów administracji (Kuta 1984: 158). W przypadku współpracy transgranicznej przykładem takich czynności będą czynności zwoływania i organizowania wspólnych narad i posiedzeń (np. przygotowywanie wspólnej sesji rady obu gmin) czy prowadzenia ich dokumentacji.

Do działań faktycznych zalicza się także działania społeczno-organizatorskie (Jaworska-Dębska 2000: 336) (np. działania integracyjnych między społecznościami różnych państw, w postaci spotkań, festynów czy innych wydarzeń o podobnej problematyce). Wśród działań prawnych pozaumownych wyróżnia się formy współpracy „luźniejsze” i „właściwe” (Wieczorek,

Głąb 2016: 27). „Luźniejsze” to takie, w których udział danego samorządu w procesie decyzyjnym jest raczej okazjonalny (wymienić tu można na przykład czynności w zakresie opiniowania i informowania, oraz związane z nimi procedury). „Właściwa” współpraca transgraniczna występuje wtedy, gdy wszystkie objęte nią podmioty mają jednakowy udział w procesie decyzyjnym (zaliczyć tu można czynności związane z zawieraniem umów oraz wspólnym wydawaniem aktów prawnych). Cechą wspólną obu form tych form współpracy jest zamiar wywołania określonych skutków prawnych w sferze prawa administracyjnego bądź cywilnego (Biernat 1979: 85).

Do umów zawieranych przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach współpracy transgranicznej zalicza się umowy: 1) publicznoprawne; 2) prywatnoprawne; 3) o współpracy transgranicznej (Wieczorek, Głąb 2016: 27). Dla celów współpracy transgranicznej znaczenie ma pogląd, który uznaje za publicznoprawną umowę zawieraną przez niezależne od siebie podmioty wykonujące funkcje administracji publicznej (Błaś 2010: 364–366) – to jest związki komunalne, porozumienia komunalne czy porozumienia o wykonywanie zadań z zakresu administracji rządowej, których byt określają ustawy ustrojowe. Przeważająca część doktryny nie nazywa ich wprost umowami publicznymi, lecz „porozumieniami” (Błaś 2010: 364–366). Na podstawie ogólnej reguły kontraktowania prawo do zawierania umów cywilnoprawnych wywodzi się z zasady swobody umów, uregulowanej w art. 353 ust. 1 Kodeksu cywilnego (ustawa z dnia 2 kwietnia 1964. Kodeks cywilny).

Umowy prywatnoprawne mają bardzo istotne znaczenie w kontekście współpracy transgranicznej, przede wszystkim ze względu na ich odformalizowany charakter i łatwą procedurę zawierania. Umowa o współpracy transgranicznej określa jedynie ramy takiej współpracy: „Umowa ramowa o współpracy transgranicznej zawierana jest w formie pisemnej przez równorzędne względem siebie jednostki samorządu terytorialnego, pochodzące co najmniej z dwóch różnych państw” (Kusiak-Winter 2011: 163). Umowa obejmuje ogół czynności dotyczących nawiązania i wykonania współpracy transgranicznej, którą należy postrzegać przez pryzmat konstytucyjnego prawa do „współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw”, przyznanego gminom w celu realizacji powierzonych im zadań publicznych, o czym mowa w wyżej wymienionym art. 172 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Do instytucjonalnych form współpracy transgranicznej należą: 1) Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej; 2) związek celowy; 3) stowarzyszenie; 4) spółka prawa handlowego; 5) euroregion (Wieczorek, Głąb 2016: 29). Kluczowym instrumentem współpracy gospodarczej jest Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2137/85 z dnia 25 lipca 1985 w sprawie Europejskiego Ugrupowania Interesów Gospodarczych. Celem tego rozporządzenia była chęć wspierania współpracy gospodarczej, w związku z tym regulacja ta

była adresowana głównie do przedsiębiorców, co nie wyklucza możliwości zaangażowania w tym zakresie także podmiotów prawa publicznego. Instytucją charakterystyczną dla systemów prawnych państw jest związek celowy, w których w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego dominuje zasada decentralizacji podmiotów administracji publicznej. Związek ten posiada osobowość prawną, która w połączeniu z innymi cechami charakterystycznymi – w tym z zasadami powoływania związku, z jego konstrukcją prawną i strukturą władz – czyni z niego instytucję realizującą zadania publiczne, w pełni odpowiadającą na jej potrzeby (Wieczorek, Głęb 2016: 29).

Nadzór nad współpracą transgraniczną

Nadzór nad samorządem terytorialnym określony został mianem nadzoru administracyjnego (por. uzasadnienie do uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 1994). Nadzór w prawie administracyjnym oznacza „badanie działalności danego podmiotu administrującego (kontrola) połączone z możliwością pomocy, wpływu, a także modyfikacji tej działalności, dokonywane przez organ zwierzchni organizacyjnie bądź funkcjonalnie, w celu zapewnienia zgodności tej działalności z prawem, a w szczególnych przypadkach zgodności z pewnymi wartościami szczegółowymi (także określonymi w prawie)” (Boć 2002: 236). Konstytucyjne uregulowania prawne dotyczące nadzoru znajdują się w art. 171 Konstytucji RP, zgodnie z którym działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe. Jedynym kryterium nadzoru nad samorządem jest legalność. Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten rażąco narusza Konstytucję lub ustawy. Celem nadzoru jest przywrócenie stanu zgodnego z prawem, jeśli zostało ono naruszone.

Zgodnie z jedną z naczelnych zasad konstytucyjnych – to jest zasadą praworządności, (uregulowaną w art. 7 Konstytucji RP, który mówi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa) – władze jednostki samorządu terytorialnego i działalność samorządu oceniania jest pod kątem zgodności z prawem. W związku z tym również współpraca transgraniczna będzie podlegać nadzorowi. Nadzór ten obejmować powinien wszystkie przejawy współpracy transgranicznej, zarazem działania faktyczne, jak i działania podejmowane w różnych formach prawnych (cywilnoprawnych i publicznoprawnych). Środkami nadzoru są: obowiązek udzielania informacji i przedkładania uchwał organu uchwałodawczego, zatwierdzenie, uzgodnienie i zaopiniowanie jako środki nadzoru prewencyjnego oraz stwierdzenie

nieważności uchwały organu uchwałodawczego, wstrzymanie wykonania uchwały, wydanie zarządzenia zastępczego, rozwiązanie organu uchwałodawczego i ustanowienie zarządu komisarycznego jako środki nadzoru represyjnego.

Warto w tym miejscu również zauważyć, że na mocy rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współterytorialnej pracy wprowadzono nową unijną instytucję prawną, której celem jest pokonanie przeszkód utrudniających współpracę terytorialną, która polega na tworzeniu na terytorium UE ugrupowań wyposażonych w osobowość prawną i zajmujących się kooperacją w różnych przestrzeniach życia publicznego. Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej w założeniu ma być najlepszym narzędziem, który ma służyć pogłębianiu współpracy transgranicznej. Ma on sprzyjać ułatwianiu i wspieraniu: w szczególności współpracy terytorialnej, w tym co najmniej jednego z jej komponentów: współpracy transgranicznej, transnarodowej lub międzyregionalnej między jego członkami (art. 1 ust 2 rozporządzenia nr 1302/2013), by zwiększyć spójność: gospodarczą, społeczną oraz terytorialną Unii Europejskiej (Perkowski, Zoń 2017: 117–129).

Ugrupowania Współpracy Terytorialnej wyposażone w atrybut osobowości prawnej prawa wspólnotowego mogą być zakładane przez państwa członkowskie, władze regionalne i lokalne oraz inne podmioty publiczne. Ustanowienie ugrupowania uzależnione jest od wydania zgody państwa w terminie nieprzekraczającym trzech miesięcy (art. 4 ust. 3). Każdy z przyszłych członków powiadamia państwo członkowskie, zgodnie z prawem którego został utworzony, o swoim zamiarze uczestnictwa w EUWT oraz przesyła temu państwu kopię proponowanej konwencji i statutu (art. 4 ust. 2). Państwo może odmówić wydania takiej zgody wyłącznie w przypadku niezgodności uprawnień i obowiązków przyszłego członka z rozporządzeniem lub prawem krajowym lub gdy uczestnictwo nie jest uzasadnione ze względu na interes publiczny lub porządek publiczny państwa członkowskiego (art. 4 ust. 3).

W odniesieniu do EUWT posiadających siedzibę na terytorium RP zgodę na uczestnictwo w ugrupowaniu 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 (art. 6 ust. 1 ustawy z 7 listopada 2008 o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej). W tym wypadku ustawodawca ustanowił rygor czasowy na udzielenie zgody w postaci trzech miesięcy od dnia otrzymania uchwały lub decyzji o przystąpieniu do EUWT zainteresowanych podmiotów.

Zgodnie z postanowieniami rozporządzenia państwo członkowskie ma możliwość sprawowania nadzoru *ex post*, ponieważ państwo członkowskie posiada kompetencję do nakazania rozwiązania ugrupowania, które już nie spełnia wymogów ustanowionych w art. 1 ust. 2 lub art. 7 (czyli nie służy

celom współpracy terytorialnej) lub które działa poza zakresem powierzonych mu zadań określonych w art. 7 (art. 14 ust. 1). Po wtóre, państwo może zakazać każdej działalności EUWT naruszającej przepisy państwa członkowskiego dotyczące porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, zdrowia publicznego lub moralności publicznej lub naruszającej interes publiczny państwa członkowskiego. Właściwy organ tego państwa członkowskiego może wówczas zakazać prowadzenia tej działalności na jego terytorium lub zażądać wystąpienia z EUWT tych członków, którzy zostali utworzeni zgodnie z jego prawem, chyba że ugrupowanie zaprzestanie prowadzenia wspomnianej działalności (art. 13) (Kusiak-Winter 2011: 218).

Zakończenie

Współpraca transgraniczna jest rodzajem współpracy terytorialnej, ta z kolei zawiera współpracę transgraniczną, współpracę międzyregionalną i współpracę transnarodową (ponadnarodową) (por. art. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 17 grudnia 2013 w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”). Według Marka Zielińskiego współpraca transgraniczna to sąsiedzka współpraca we wszystkich sferach życia pomiędzy graniczącymi ze sobą obszarami, regionami, władzami komunalnymi oraz władzami w regionach przygranicznych (Zieliński 1997: 227). W Europejskiej Karcie Regionów Granicznych i Transgranicznych współpraca transgraniczna zdefiniowana została jako współpraca sąsiedzka (przylegających do siebie regionów przygranicznych) oraz współpraca zagraniczna (władz szczebla lokalnego i regionalnego, organizacji i instytucji reprezentujących obszary graniczne).

Współpraca transgraniczna dotyczy działań władz lokalnych, regionalnych oraz wspólnych inicjatyw przedsiębiorstw, organizacji, mieszkańców (Żelazo 2004: 1). Obszarami kooperacji mogą być obszary, którymi zainteresowana jest wspólnota lokalna. Zakres ich działalności musi pozostać w granicach kompetencji władz jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z uprawnieniami nadanymi im przez krajowe przepisy prawa. Współpracę transgraniczną należy postrzegać jako element wzmacniający samodzielność i samorządność gminy dla realizacji jej podstawowej funkcji, jaką jest wykonywanie zadań publicznych (Kusiak-Winter 2011: 138). Do najważniejszych obszarów współpracy transgranicznej można zaliczyć: transport i infrastrukturę, rozwój regionalny, planowanie przestrzenne, rozwój gospodarczy, turystykę transgraniczną, ochronę środowiska, kulturę, naukę, kooperację w sferze społecznej, szkolenia i oświatę (Jóskowiak 2008: 146–167).

Współpraca transgraniczna niewątpliwie jest najskuteczniejszym narzędziem przezwycięzania bariery granic, integracji obszarów przygranicznych i poprawy jakości życia obywateli regionów granicznych. Realizacja wspólnych projektów przyczynia się do dalszego lokalnego i regionalnego rozwoju współpracujących jednostek terytorialnych. Kluczową rolę w zapewnieniu skuteczności, transparentności i zgodności (z obowiązującym prawem) działań podejmowanych w ramach współpracy transgranicznej przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce odgrywa nadzór. Ustawy ustrojowe jako kryterium nadzoru wskazują właśnie zgodność z prawem.

Bibliografia

Literatura (monografie i czasopisma)

- Biernat Stanisław. 1979. *Działania wspólne w administracji państwowej*. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Błaś Adam. 2005. *Prawne formy działania administracji publicznej*. W *Prawo administracyjne*, Jan Boć (red.), 317–366. Wrocław: Kolonia Limited.
- Błaś Adam, Jan Boć. 2010. *Umowy publicznoprawne*. W *Prawo administracyjne*, Jan Broś (red.), 356–360. Wrocław: Kolonia Limited.
- Boć Jan (red.). 2002. *Prawo administracyjne*. Wrocław: Kolonia Limited.
- Chmielnicki Paweł. 2005. *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Zagadnienia ustrojowoprawne*. Warszawa: Międzykomunalna Spółka Akcyjna „Municipium”.
- Jaroszyński Maurycy, Marian Zimmermann, Wacław Brzeziński. 1956. *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Jaworska-Dębska Barbara. 2000. *Działalność społeczno-organizatorska*. W *Prawo administracyjne: Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Zofia Duniewska, Barbara Jaworska-Dębska, Ryszarda Michalska-Badziak, Ewa Olejniczak-Szałowska (red.). Warszawa: Wolter Kluwer.
- Jóskowiak Kazimierz. 2008. *Samorząd terytorialny w procesie integracji europejskiej: polskie doświadczenia i wnioski na przyszłość*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Knosala Elżbieta. 1985. *Pojęcie administracji świadczącej w polskiej literaturze prawa administracyjnego*. W *Regulacja prawna administracji świadczącej*, Karol Podgórski (red.), 21–26. Katowice: Uniwersytet Śląski.
- Kusiak-Winter Renata. 2011. *Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec. Studium administracyjnoprawne*. Wrocław: Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.
- Kuta Tadeusz. 1984. *Formy działania administracji*. W *Prawo administracyjne: zagadnienia podstawowe*, Jan Boć, Tadeusz Kuta (red.). Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Leoński Zbigniew. 2001. *Samorząd terytorialny w RP*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

- Perkowski Maciej, Wojciech Zoń. 2017. „Uwarunkowania powstania i rozwoju mechanizmu Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT) na północno-wschodnim pograniczu Polski”. *Optimum. Studia Ekonomiczne* 1 (85): 117–129.
- Wieczorek Iwona, Adam Głąb. 2016. *Zadania administracji samorządowej w zakresie współpracy transgranicznej*. W *Wybrane aspekty współpracy transgranicznej polskich samorządów w kontekście przemian Unii Europejskiej*, Małgorzata Ganczar, Iwona Wieczorek (red.), 9–36. Łódź: Wydawnictwo Naukowe Doctrina.
- Zieliński Marek. 1997. *Współpraca transgraniczna między władzami lokalnymi państw Unii Europejskiej*. W *Polska w Unii Europejskiej. Perspektywy, warunki, szanse i zagrożenia*, Cezary Mik (red.), 227–242. Toruń: Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego Organizacji i Kierownictwa.
- Żelazo Adrian. 2004. „Pojęcie współpracy transgranicznej samorządu terytorialnego”. *Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych* 24: 1.

Akty normatywne

Akty prawa polskiego:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. 1997, nr 78 poz. 483 z późn. zm.
- Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 roku w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT), Dz.Urz. WE L 210/19, 31 lipca 2006.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”, Dz.Urz. UE L 347, 20 grudnia 2013.
- Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 roku, Dz.U. 2024, poz. 566 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny, Dz.U. 2025, poz. 1071 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, Dz.U. 2024, poz. 107 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 7 listopada 2008 roku o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej, Dz.U. 2021, poz. 1219 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz.U. 2024, poz. 609 z późn. zm.

Orzecznictwo

- Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 1994 roku, W 10/93, OSS 1994, nr 4-5, poz. 156.

Streszczenie

Wyrażona w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997) oraz skonkretyzowana w ustawach samorządowych (Ustawa o samorządzie gminnym; Ustawa o samorządzie powiatowym; Ustawa o samorządzie województwa) podmiotowość i samodzielność samorządu terytorialnego posiada znaczenie ustrojowe dla określenia jego pozycji w państwie i w prawie. Gminy, powiaty i województwa to podmioty wykonujące zadania publiczne, które ustawowo wyposażone zostały w prawa i obowiązki. Określić je można jako samodzielne, utworzone na mocy prawa korporacje lokalnego społeczeństwa, które posiadają własną wewnętrzną organizację; wyposażone w przymiot osobowości prawnej i podlegające w określonym zakresie nadzorowi państwowemu. Zaznaczyć należy, że każda jednostka samorządu terytorialnego działa w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, ale równocześnie współdziała dla dobra publicznego. Jednostki te wyposażone w atrybut osobowości prawnej mogą więc nawiązywać współpracę transgraniczną. Mając powyższe na uwadze, warto zastanowić się nad odpowiedzialnością nad pytaniami: czy przedmiotem współpracy transgranicznej mogą być wszystkie kategorie zadań jednostek samorządu terytorialnego? Kto jest uprawniony do nadzoru nad jednostką samorządu terytorialnego podejmującą współpracę transgraniczną? W artykule zostanie w związku z tym scharakteryzowany przedmiot współpracy transgranicznej jednostek samorządu terytorialnego oraz nadzór nad nim.

The subject and supervision of cross-border cooperation of local government units in Poland

Summary

Expressed in the Constitution of the Republic of Poland and concretized in the in local government laws, the subjectivity and independence of local government has a systemic significance for determining its position in the state and in the law. Municipalities, counties and provinces are entities that perform public tasks, which are statutorily equipped with rights and obligations. They can be defined as independent, legally created corporations of local society, which have their own internal organization; equipped with the attribute of legal personality and subject to state supervision to a certain extent. It should be noted that each local government unit acts on its own behalf and on its own responsibility, but at the same time cooperates for the public good. Thus, these units equipped with the attribute of legal personality can establish foreign cooperation. It is worth considering the answer to the questions: Can all categories of tasks of local government units be the subject of cross-border cooperation? Who is authorized to supervise a local government unit undertaking cross-border cooperation? The article will in this connection, the subject of cross-border cooperation and its supervision will be characterized.

Słowa kluczowe: gmina, powiat, województwo, samorząd terytorialny, współpraca transgraniczna, zadania jednostek samorządu terytorialnego, nadzór nad współpracą transgraniczną.

Keywords: municipality, district, province, local government, cross-border cooperation, tasks of local government units, supervision of cross-border cooperation