Łukasz Buczkowski¹

Prawne podstawy aktywności międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, współpraca międzynarodowa

Keywords: local government, international cooperation

Streszczenie

Zauważalny wzrost zainteresowania samorządów nawiązywaniem kontaktów z podmiotami zagranicznymi czyni zasadnym przybliżenie prawnych podstaw aktywności międzynarodowej samorządu terytorialnego. W artykule analizie poddane zostały odnośne przepisy Konstytucji RP, samorządowych ustaw ustrojowych, innych właściwych aktów prawa krajowego, prawa międzynarodowego publicznego oraz prawa Unii Europejskiej.

Summary

The legal basis for international activity of local government units

The growing interest in establishing contacts with foreign entities justifies presentation of legal basis for international activity of local government. The article analyses the relevant provisions of the Constitution of Republic of Poland, constitutional local government laws, other relevant national laws, public international law and EU law.

✱

¹ Autor jest doktorem nauk prawnych. E-mail: lxb@wp.pl.

Celem niniejszego artykułu z jednej strony jest przybliżenie prawnych podstaw nawiązywania współpracy międzynarodowej, przy położeniu nacisku na stopień jasności i jednoznaczności analizowanych przepisów, przekładających się na realizację zasady określoności prawa, z drugiej zaś prezentacja szerokiego spektrum dostępnych form współpracy, możliwych do wykorzystania przez jednostki zainteresowane kooperacją z partnerami zagranicznymi.

Doświadczenia ostatnich lat wskazują na wzrost aktywności jednostek samorządu terytorialnego w nawiązywaniu stosunków z partnerami zagranicznymi. Współpraca międzynarodowa samorządu terytorialnego jawi się jako atrakcyjna i pożądana forma jego działalności, dająca nie tylko władzom, lecz również członkom wspólnoty samorządowej możliwość włączenia się w liczne formy podejmowanego współdziałania². Z ogólnopolskich badań mających za przedmiot zaangażowanie samorządów w nawiązywanie relacji o charakterze międzynarodowym wynika, że współpracę taką podjęło 72% jednostek samorządowych, w tym 85% województw, 86% powiatów, 95% miast oraz 52% gmin wiejskich – jedynie 28% samorządów nie prowadzi żadnej formy współpracy zagranicznej³. Wśród najpopularniejszych form, w jakich przejawia się współdziałanie z partnerami zagranicznymi wymienić należy formalne kontakty nawiązywane przez władze samorządowe, przybierające postać związków miast i gmin bliźniaczych oraz członkostwa w euroregionach, partycypację jednostek samorządu terytorialnego w międzynarodowych zrzeszeniach wspólnot lokalnych i regionalnych oraz wspólną realizację projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej⁴. Omawiane zjawisko stanowi odzwierciedlenie ogólniejszego trendu, wyrażającego się w intensyfikacji kontaktów międzynarodowych, przy jednoczesnej ich decentralizacji⁵.

² J. Jańczak, *Transgraniczna i zagraniczna współpraca samorządu gminnego w zachodniej Polsce*, [w:] *Polityka regionalna w Polsce jako przestrzeń aktywności samorządu terytorialnego*, red. W. Sługocki, Warszawa 2009, s. 83 oraz B. Nitschke, *Podstawy i formy współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, [http://lubuskie.pl/uploads/pliki/wspolpraca_zagraniczna/B%20Nitschke%20%20Podstawy%20i%20formy%20wsp%C3%B3lC5%82pracy%20mi%C4%99dzynarodowej%20jst%20\(2\).pdf](http://lubuskie.pl/uploads/pliki/wspolpraca_zagraniczna/B%20Nitschke%20%20Podstawy%20i%20formy%20wsp%C3%B3lC5%82pracy%20mi%C4%99dzynarodowej%20jst%20(2).pdf) (20.04.2015), s. 13.

³ Z. Strzelecki, *Współpraca gmin bliźniaczych. Komentarz*, [w:] *Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego*, red. A. Skorupska, Warszawa 2005, s. 90.

⁴ A. Fuksiewicz, A. Łada, Ł. Wenerski, *Współpraca zagraniczna polskich samorządów. Wnioski z badań*, Warszawa 2012, s. 19.

⁵ A. Skorupska, *Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego na podstawie badań*, [w:] *Współpraca...*, s. 11.

Mając na uwadze przedmiot niniejszego artykułu, stwierdzić należy, że polskie jednostki samorządu terytorialnego wyposażone zostały w szerokie możliwości nawiązywania współpracy o charakterze międzynarodowym. Prawne podstawy podejmowania aktywności w diskutowanym zakresie wynikają zarówno z przepisów konstytucyjnych, ustawowych, regulacji prawa międzynarodowego publicznego, jak również z prawa Unii Europejskiej⁶.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁷ w art. 172 ust. 2 przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz prawo do współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Przyjęte przez polskiego ustrojodawcę rozwiązanie – uwzględniające specyfikę zrzeszania się wspólnot samorządowych w stosunku do wynikającego z art. 58 ustawy zasadniczej prawa zrzeszania się obywateli – stanowi z jednej strony wyznacznik wyrażonej w preambule „potrzeby współpracy ze wszystkimi krajami”⁸, z drugiej zaś konsekwencję ratyfikacji Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej 15 października 1985 r. w Strasburgu⁹, która statuując w art. 10 ust. 1 uprawnienie społeczności lokalnych do zrzeszania się i współpracy z innymi społecznościami lokalnymi „w celu realizacji zadań, które stanowią przedmiot ich wspólnego zainteresowania”, nakłada na państwa-strony obowiązek zapewnienia w porządku krajowym omawianych praw dla zapewnienia ochrony i rozwoju wspólnych interesów¹⁰. Określenie zasad, na jakich jednostki samorządu terytorialnego będą

⁶ Szeroko prawne podstawy nawiązywania współpracy międzynarodowej przez jednostki samorządu terytorialnego omawiam w artykule *Formy współpracy międzynarodowej lokalnych jednostek samorządu terytorialnego* (współautor L. Żukowski), [w:] *10 lat doświadczeń polskiego samorządu terytorialnego w Unii Europejskiej*, Przemysł-Rzeszów 2014. Dla potrzeb niniejszego opracowania jedynie sygnalizuję akty normatywne zawierające przepisy uprawniające jednostki samorządowe do podejmowania kooperacji z partnerami zagranicznymi.

⁷ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁸ P. Sarnecki, Komentarz do art. 172, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 1 oraz przywołany przez Autora wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 maja 2003 r. (K 11/03, OTK nr 5/A/2003, poz. 43), w którym odzwierciedlenie znajduje ustalona przez Trybunał zasada „przychylności Polski dla integracji europejskiej”.

⁹ Dz.U. 1994, Nr 124, poz. 607.

¹⁰ M. Masternak-Kubiak, *Komentarz do art. 172*, [w:] *Komentarz. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, s. 423.

korzystać z przyznanych praw, Konstytucja przekazała ustawie, nie formułując przy tym dla ustawodawcy jakichkolwiek wskazówek, oprócz wynikającej z art. 3 ustawy zasadniczej zasady państwa jednolitego. Fakt ten daje podstawę do formułowania w doktrynie uwag krytycznych z racji pozostawienia legislatywie zbyt dużej swobody w określeniu reguł przystępowania samorządów do zrzeszeń o charakterze międzynarodowym oraz do podejmowania współpracy z partnerami zagranicznymi¹¹. Konstytucja nie wskazuje przy tym, że ma to być jedna ustawa, tym bardziej, że w treści art. 172 ust. 2 zawarte są dwa uprawnienia dla jednostek samorządowych¹².

Zastrzeżenie powyższe jest o tyle zasadne, że wykonująca konstytucyjny nakaz ustawa z 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych¹³ odnosi się wyłącznie do pierwszej ze wskazanych w ustawie zasadniczej dopuszczalnych form aktywności samorządów w dziedzinie kontaktów międzynarodowych¹⁴. Przywołana ustawa przewiduje, iż jednostki samorządu terytorialnego mogą przystępować do międzynarodowych zrzeszeń¹⁵ społeczności lokalnych i regionalnych¹⁶ wyłącznie w ramach

¹¹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 775 oraz J. Kotowski, *Realizacja konstytucyjnego uprawnienia JST do zrzeszania się w świetle art. 172 Konstytucji RP i umów międzynarodowych*, [w:] J.P. Tarno, *Miejsce i rola RIO i SKO w systemie samorządu terytorialnego*, Zielona Góra 2005, s. 253–256.

¹² B. Banaszak, op.cit., s. 776.

¹³ Dz.U. Nr 91, poz. 1009 ze zm.

¹⁴ Zob. np. R. Kusiak-Winter, *Uwagi o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych*, „Przeгляд Prawa i Administracji” 2003, t. LIII, s. 59.

¹⁵ Pod pojęciem zrzeszeń ustawa rozumie organizacje, związki i stowarzyszenia powoływane przez społeczności lokalne co najmniej dwóch państw zgodnie z ich prawem wewnętrznym (art. 1 ust. 2). Omawiany akt obejmuje zatem nie tylko podmioty prawa publicznego (zrzeszenia międzynarodowe), ale również podmioty prawa prywatnego – zgodnie z art. 84 ust. 3 ustawy z 8 marca o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2013, poz. 594 ze zm. (dalej: u.s.g.)); do stowarzyszeń gmin stosuje się przepisy Prawa o stowarzyszeniach. Zob. K. Bandarzewski, *Komentarz do art. 84a*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, s. 855.

¹⁶ Do międzynarodowych zrzeszeń społeczności regionalnych powinny należeć jednostki samorządowe o charakterze ponadlokalnym, co w Polsce oznacza możliwość udziału w takim zrzeszeniu województwa. Gminy i powiaty natomiast należeć powinny do zrzeszeń lokalnych. Jakkolwiek ustawa nie zabrania lokalnym wspólnotom samorządowym przystę-

przysługujących im kompetencji i zadań, o ile nie narusza to prawa polskiego, polityki zagranicznej państwa oraz jego zobowiązań zewnętrznych, zaś przystąpienie do zrzeszenia nie może łączyć się z przekazaniem na jego rzecz lub na rzecz któregośkolwiek z jego członków zadań publicznych realizowanych przez przystępującą jednostkę samorządową¹⁷, jak również nieruchomości oraz praw majątkowych na dobrach niematerialnych przysługujących tej jednostce¹⁸. Uchwałę w sprawie przystąpienia do zrzeszenia podejmuje właściwa rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa bezwzględnie większością ustawowej liczby radnych z tym zastrzeżeniem, iż uchwała wchodzi w życie po uzyskaniu zgody ministra spraw zagranicznych¹⁹. Wójt

poważać do międzynarodowych zrzeszeń społeczności regionalnych, to jednak mając na uwadze, iż zgodnie z przywołanym powyżej art. 2 ust. 1 ustawy z 2000 r., przewidującym iż jednostki samorządowe mogą się zrzeszać wyłącznie w ramach przysługujących im zadań i kompetencji, stosownie zaś do postanowień polskich ustaw ustrojowych gminy zaspokajają potrzeby mieszkańców wspólnot lokalnych, zaś województw – regionalnych, należy uznać, że do międzynarodowych zrzeszeń o charakterze regionalnym przystępować mogą województwa, gminy i powiaty natomiast do zrzeszeń społeczności lokalnych. Por. K. Bandarzewski, op.cit., s. 855.

¹⁷ Stanowisko, zgodnie z którym wskazane ograniczenie należałoby znieść ze względu na brak zmiany zarówno w zakresie miejsca wykonania zadania, jak i odpowiedzialności za jego realizację, prezentuje R. Sowiński, *Ustawowa regulacja udziału jednostek samorządu terytorialnego w międzynarodowych zrzeszeniach społeczności lokalnych*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 7–8, s. 34. Zob. również H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014, s. 454. Stosownie do odmiennego poglądu, przekazanie uprawnień do wykonywania zadań publicznych traktować należy jako wyzbycie się konstytucyjnie chronionej suwerenności państwowej. Zob. Z. Niewiadomski, [w:] *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, red. Z. Niewiadomski, Bydgoszcz–Warszawa 2001, s. 50 oraz B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 268.

¹⁸ K. Kentnowska, *Rozwój form współpracy samorządów na poziomie międzynarodowym*, [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012, s. 241.

¹⁹ Mając na uwadze, iż minister może skutecznie pozbawić uchwałę mocy obowiązującej, przyznane mu uprawnienia uznać należy za mające charakter nadzorczy, zaś kryteriami nadzoru są tu legalność, zgodność z polską polityką zagraniczną oraz zobowiązaniami zewnętrznymi państwa, co uznać można za zbyt szeroki zakres władztwa organu administracji rządowej z punktu widzenia art. 171 ust. 1 Konstytucji. Nadzór taki ponadto pojmować należy szeroko, ponieważ w ścisłym znaczeniu minister spraw zagranicznych nie stanowi organu nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego. Zob. K. Bandarzewski, op.cit., s. 856. Sama forma wyrażania lub odmowy wyrażenia zgody przez ministra (decyzja admi-

(burmistrz, prezydent miasta) czy odpowiednio zarząd powiatu lub województwa zobowiązany został przez ustawę do niezwłocznego przekazania informacji o przystąpieniu jednostki samorządowej do zrzeszenia – wraz z dokumentem poświadczającym członkostwo – właściwemu terytorialnie wojewodzie oraz ministrom właściwym w sprawach: administracji publicznej, rozwoju regionalnego oraz spraw zagranicznych²⁰. Obowiązek ten realizowany jest również w przypadku wystąpienia jednostki ze zrzeszenia lub w razie jego rozwiązania.

Trzeba zauważyć, że ustawa z września 2000 r. zawiera przepisy stanowiące mechanizmy ochrony interesów państwa polskiego w związku z partycypacją jednostek samorządu terytorialnego w zrzeszeniach o charakterze międzynarodowym. Wskazać tu należy postanowienia rozbudowanego art. 10, zgodnie z którym w wypadku zmiany celów lub zasad działania określonego zrzeszenia, organ stanowiący jednostki samorządowej musi podjąć uchwałę w tej sprawie, do której zastosowanie znajduje tryb przewidziany dla przystąpienia do zrzeszenia, w tym naturalnie zgoda ministra spraw zagranicznych. Do czasu rozpatrzenia sprawy, jednostka samorządu terytorialnego – na wniosek ministra spraw zagranicznych – powstrzymuje się od aktywności w ramach zrzeszenia, gdyby zaś zgoda na dalsze uczestnictwo polskiego podmiotu w zrzeszeniu nie została udzielona (minister spraw zagranicznych jest obowiązany wziąć pod uwagę zgodność dalszego uczestnictwa polskiego podmiotu w zrzeszeniu ze względu na obowiązujący porządek prawny i założenia polityki zagranicznej państwa²¹), jednostka samorządowa zobligowana jest do wystąpienia ze zrzeszenia, w sposób określony w statucie²². W razie pojawienia się rozbieżności pomiędzy celami realizowanymi przez zrzeszenie, w którym partycypuje polska jednostka samorządowa, a celami polityki zagranicznej państwa, minister spraw zagranicznych może wycofać zgodę na uczestnictwo polskiego podmiotu w zrzeszeniu²³ (wątpli-

nistracyjna) budzi wątpliwości doktryny z uwagi na fakt, iż nie mamy tu do czynienia z rozstrzygnięciem sprawy z zakresu administracji publicznej. Tak m.in. R. Cybulska, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2010, s. 841.

²⁰ M. Kisała, *Przystępowanie jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych*, [w:] *Formy...*, s. 278.

²¹ K. Bandarzewski, op.cit., s. 858.

²² K. Kentnowska, op.cit., s. 243.

²³ M. Masternak-Kubiak, op.cit., s. 423.

wości – podobnie jak w procedurze przystępowania jednostki do zrzeszenia – budzić może forma, w jakiej działa organ administracji rządowej, tj. decyzja administracyjna²⁴.

Wykaz jednostek samorządu terytorialnego, które w poprzednim roku kalendarzowym przystąpiły do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, współtworzyły zrzeszenia lub wystąpiły z nich oraz wykaz zrzeszeń rozwiązanych ogłasza w „Monitorze Polskim” minister właściwy do spraw administracji publicznej²⁵.

Podstawy prawne współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego znalazły miejsce także w ustawach ustrojowych: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym²⁶ oraz o samorządzie województwa²⁷. Wszystkie wymienione akty, poza przepisami odsyłającymi – wzorem Konstytucji – do regulacji ustawowej zasady przystępowania samorządów do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (odpowiednio art. 84a u.s.g., art. 75a u.s.p. oraz art. 76 ust. 3 u.s.w.), zawierają również postanowienia szczegółowe, odnoszące się do omawianej problematyki. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r., formułując katalog zadań własnych gminy, zalicza do nich również sprawy współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw (art. 7 ust. 1 pkt 20)²⁸, zaś w treści art. 18 ust. 2, określającego zagadnienia pozostające w wyłącznej właściwości rady gminy, wymienia uprawnienie organu stanowiącego do podejmowania uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń wspólnot lokalnych i regionalnych²⁹.

²⁴ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 267.

²⁵ H. Izdebski, op.cit., s. 457.

²⁶ Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz.U. 2013, poz. 595 ze zm. (dalej: u.s.p.).

²⁷ Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz.U. 2013, poz. 596 ze zm. (dalej: u.s.w.).

²⁸ P. Chmielnicki, P. Dobosz, Komentarz do art. 7, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, s. 236.

²⁹ Prawo podejmowania współpracy ze społecznościami lokalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń przysługuje jedynie jednostkom samorządu terytorialnego – jednostki pomocnicze gminy nie posiadają takiej kompetencji. Zob. T. Moll, Komentarz do art. 18, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dol-

Uchwała taka może dotyczyć także współtworzenia takiego zrzeszenia, dalszego w nim uczestnictwa w przypadku zmiany jego celów lub zasad działania oraz przystąpienia do europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej. Adresatami dyskutowanych uchwał zasadniczo są podmioty pozostające w strukturze gminy, jakkolwiek niekiedy uchwały te uznawane są za akty prawa miejscowego ze względu na fakt, iż po uzyskaniu mocy obowiązującej stanowią podstawę prawną nawiązywania przez gminę stosunków prawnych z podmiotami zewnętrznymi³⁰.

Tożsamy do omówionego przepis zawiera u.s.p. (art. 12 pkt 9a)³¹. Zdecydowanie najbogatsze treściowo w odniesieniu do podstaw podejmowania kooperacji z partnerami zagranicznymi są postanowienia u.s.w.: zgodnie z art. 12 ust. 2 samorząd województwa przy formułowaniu strategii rozwoju województwa oraz realizacji polityki jego rozwoju może podejmować współpracę z organizacjami międzynarodowymi i regionami innych państw³², ze szczególnym uwzględnieniem państw sąsiednich³³; do wyłącznej właściwości sejmiku województwa należy uchwalanie „Priorytetów współpracy

nicki, op.cit., s. 287 oraz wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 maja 2004 r., III Sa/Kr 61/04, LEX nr 138349.

³⁰ K. Właźlak, Komentarz do art. 18, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, s. 371.

³¹ Wprowadzony ustawą z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz.U. Nr 12, poz. 136). Na temat uprawnień rady powiatu w dyskutowanym zakresie zob. np. Cz. Martysz, Komentarz do art. 12, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2007, s. 131.

³² Potraktowanie współpracy województwa samorządowego z organizacjami międzynarodowymi i regionami innych państw jako składnika realizacji podstawowych zadań wojewódzkich, stanowi w opinii części przedstawicieli nauki prawa administracyjnego odzwierciedlenie – przy uwzględnieniu konstytucyjnej zasady państwa jednolitego – kształtowania się „Europy regionów” oraz regionalnej współpracy terytorialnej. Zob. szerzej H. Izdebski, op.cit., s. 452.

³³ W nauce prawa administracyjnego podkreśla się, że współpracy województwa z partnerami wymienionymi w art. 12 przypisać należy istotną rolę, jako środkowi służącemu osiągnięciu kompromisu w zakresie celów i priorytetów strategii rozwoju województwa. Zob. B. Dolnicki, Komentarz do art. 12, [w:] *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012, s. 141. W funkcjonalnym związku z przytoczoną regulacją pozostaje art.12a u.s.w., stosownie do którego samorząd województwa, określając harmonogram i tryb opracowania strategii rozwoju, uwzględnia również zasady współpracy z podmiotami zagranicznymi (przedmiotowa uchwała podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym).

zagranicznej województwa” oraz podejmowanie uchwał w sprawach uczestnictwa w międzynarodowych zrzeszeniach regionalnych i innych formach współpracy regionalnej (art. 18 pkt 13 i 14), zaś stosownie do treści art. 41 ust. 2 pkt 5 u.s.w. do zadań zarządu województwa należy organizowanie współpracy ze strukturami samorządu regionalnego innych krajów oraz z międzynarodowymi zrzeszeniami regionalnymi³⁴.

Szczególne znaczenie należy przypisać rozdziałowi 6 u.s.w. „Współpraca zagraniczna”, którego zasadniczą część stanowią przepisy związane z trybem uchwalania „Priorytetów współpracy zagranicznej województwa”, określających główne cele współpracy, jej priorytety geograficzne³⁵ oraz zamierzenia co do przystąpienia do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych. Należy przy tym zauważyć, że ustawodawca zadbał o podkreślenie znaczenia nawiązywania współpracy międzynarodowej podejmowanej przez regionalną wspólnotę samorządową, zastrzegając, iż uchwałę w sprawie priorytetów współpracy zagranicznej sejmik województwa podejmuje bezwzględną większością ustawowego składu, zaś zgodę na jej wydanie wyraża minister spraw zagranicznych. Przedmiotową uchwałę oraz zawarte umowy o współpracy regionalnej marszałek województwa obowiązany jest przedłożyć ministrom właściwym do spraw administracji publicznej oraz do spraw zagranicznych. Należy przy tym zauważyć, że ustawa nie wskazuje terminu, w którym obowiązek ten powinien być zrealizowany, co stawia pod znakiem zapytania możliwość jego wyegzekwowania.

Rozdział 6 u.s.w. zawiera również postanowienie (stanowiące także przedmiot regulacji wskazanej powyżej ustawy z 15 września 2000 r.), zgodnie z którym współpraca zagraniczna województwa ze społecznościami regionalnymi innych państw może być prowadzona w zakresie, w jakim nie narusza prawa krajowego, polityki zagranicznej państwa oraz jego zobowiązań międzynarodowych, w ramach przyznanych województwu samorzą-

³⁴ Działanie zarządu ma w omawianym przypadku charakter następczy, stanowiąc tu realizację uchwały podjętej przez sejmik województwa na podstawie art. 18 pkt 14 u.s.w. Ibidem, s. 198.

³⁵ Określenie priorytetów geograficznych może przybrać formę szczegółową, np. przy współpracy konkretnych regionów przygranicznych, jak i ogólną – poprzez wskazanie kraju lub regionu, z którym jednostka samorządowa planuje nawiązać współpracę w zakresie rozwoju regionalnego. Zob. R.Cybulska, Komentarz do art. 75, [w:] *Ustawa o samorządzie województwa...*, s. 583.

dowemu zadań i kompetencji, przy jednoczesnym uwzględnieniu założeń polityki rozwoju oraz strategii rozwoju województwa³⁶. Zasady, na jakich województwo partycypuje w działalności międzynarodowych instytucji regionalnych, określają porozumienia zawarte przez ogólnokrajowe organizacje jednostek samorządu terytorialnego.

Prawne podstawy nawiązywania przez jednostki samorządowe współpracy z partnerami zagranicznymi odnaleźć można również w przyjętych przez Rzeczpospolitą aktach prawa międzynarodowego. Obok wspomnianej już Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego zasadnicze znaczenie w omawianym zakresie należy przypisać kolejnemu dokumentowi Rady Europy – Europejskiej Konwencji Ramowej o Współpracy Transgranicznej Między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi, sporządzonej w Madrycie w dniu 21 maja 1980 r.³⁷ Konwencja Madrycka, zgodnie ze swoimi założeniami, ma wyrażać zachętę i ułatwienie w podejmowaniu współpracy przez wspólnoty i terytorialne władze obszarów przygranicznych w sprawach rozwoju regionów, miast i wsi, ochrony środowiska, poprawy infrastruktury publicznej i usług dla ludności oraz wzajemnej pomocy w razie wystąpienia nieszczęść i katastrof, co służyć ma zacieśnianiu związków pomiędzy państwami członkowskimi Rady oraz państwami zaproszonymi³⁸. Dla realizacji powyższego celu państwa-strony konwencji obowiązane zostały do podjęcia wysiłków ukierunkowanych na likwidację utrudnień o charakterze prawnym, administracyjnym i technicznym, negatywnie wpływających na rozwój współpracy transgranicznej³⁹ oraz do podjęcia działań wspierających inicjowanie takiej współpracy⁴⁰.

Dokumentem niestanowiącym źródła prawa międzynarodowego, jednakże wartym zasygnalizowania ze względu na kompleksowe ujęcie znaczenia i ce-

³⁶ Zob. *ibidem*, s. 584.

³⁷ Dz.U. 1993, Nr 61, poz. 287.

³⁸ Współpracą transgraniczną w rozumieniu Konwencji jest każde wspólnie podjęte działanie mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby państw ratyfikujących Konwencję (art. 2 ust. 1). Zob. K. Bandarzewski, *op.cit.*, s. 859.

³⁹ T. Szewc, *Status Konwencji Ramowej o Współpracy Transgranicznej w polskim prawie*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 6, s. 37 i n.

⁴⁰ M. Perkowski, *Główne podstawy prawnomiędzynarodowe aktywności zagranicznej samorządu terytorialnego w Europie*, [w:] *Międzynarodowa współpraca samorządu terytorialnego*, red. M. Perkowski, Białystok 2012, s. 16.

łów współpracy transgranicznej, jest Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych⁴¹. Twórcy Karty stanęli na stanowisku, iż korzyści wynikające ze współpracy transgranicznej – zarówno o charakterze społecznym, ekonomicznym, politycznym i kulturalnym – czynią taką formę kooperacji środkiem koniecznym dla likwidacji różnic występujących pomiędzy partnerami. Omawianemu aktowi, pomimo braku mocy wiążącej, przypisać należy istotną rolę w zakresie upowszechniania idei podejmowania współpracy transgranicznej. Karta stanowi rodzaj manifestu, podkreślającego ogół pozytywnych aspektów współdziałania pomiędzy podmiotami z różnych państw. Współpraca transgraniczna przyczyniać się ma do spływania niekorzystnych skutków istnienia granic państwowych, określonych w preambule Karty jako „blizny historii” oraz do budowy dobrosąsiedzkich, opartych na zaufaniu relacji⁴².

Podstawy prawne nawiązywania przez jednostki samorządowe współpracy o charakterze międzynarodowym unormowane zostały również w prawie Unii Europejskiej, co znajduje uzasadnienie w założeniach Europejskiej Współpracy Terytorialnej, będącej jednym z głównych celów unijnej polityki spójności. EWT zorientowana jest na działania wspomagające realizację przedsięwzięć służących integracji i rozwojowi obszarów objętych pomocą, zaś jej elementy stanowią współpracę transgraniczną, transnarodową i międzyregionalną.

Wśród przepisów prawa unijnego, za najistotniejsze z punktu widzenia przedmiotu niniejszego artykułu, uznać należy postanowienia Rozporządzenia WE nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej⁴³, istotnie zmienionego Rozporządzeniem nr 1302/2013 z 17 grudnia 2013 r.⁴⁴

⁴¹ Uchwalona po raz pierwszy w dniu 20 listopada 1981 r. w Euregio na pograniczu Niemiec i Holandii podczas spotkania Stowarzyszenia Europejskich Regionów Granicznych jako Europejska Karta Regionów Przygranicznych. Ponownie przyjęta – pod obecną nazwą – w dniu 1 grudnia 1995 r. w Szczecinie, znowelizowana w 2004 r.

⁴² S. Dołzbłasz, A. Raczyk, *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*, Warszawa 2010, s. 9.

⁴³ Dz.Urz. UE L 210, s. 19 (dalej: Rozporządzenie nr 1082). Rozbudowanej analizy postanowień Rozporządzenia nr 1082 dokonuje A. Bussmann, *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT) – przełom we współpracy transgranicznej w Unii Europejskiej?*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 10, s. 7–15.

⁴⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 z 17 grudnia 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 w sprawie europejskiego ugrupowa-

Zgodnie z ideą autorów omawianego aktu, dla harmonijnego rozwoju Unii Europejskiej oraz zwiększenia jej spójności gospodarczej i społecznej, konieczne jest wzmocnienie współpracy terytorialnej. Jednym z instrumentów służących przezwyciężaniu utrudnień w nawiązywaniu współdziałania przez partnerów z różnych państw stać się ma – wyposażone w osobowość prawną – europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej.

W obecnym stanie prawnym – w stosunku do pierwotnego brzmienia Rozporządzenia – nastąpiło znaczące rozszerzenie kręgu potencjalnych członków e.u.w.t., którymi mogą być: państwa członkowskie lub władze na szczeblu krajowym; władze regionalne; władze lokalne; przedsiębiorstwa publiczne w rozumieniu prawa unijnego oraz przedsiębiorstwa, którym powierzono wykonywanie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym⁴⁵.

Celem ugrupowania uczyniono ułatwianie i wspieranie współpracy terytorialnej, w tym co najmniej jednego z jej komponentów: współpracy transgranicznej, transnarodowej lub międzyregionalnej pomiędzy jego członkami. Procedura tworzenia europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej obejmuje zgłoszenie przez każdego z przyszłych uczestników zamiaru przystąpienia do e.u.w.t. macierzystemu państwu członkowskiemu, wraz z przedłożeniem proponowanej treści konwencji i statutu ugrupowania. Zatwierdzenie członkostwa w e.u.w.t. przez państwo członkowskie następuje w terminie sześciu miesięcy od dnia otrzymania zawiadomienia (uprzednio trzy miesiące), zaś brak sprzeciwu we wskazanym terminie oznacza wyrażenie zgody – jedynie państwo członkowskie, w którym ma znajdować się przewidywana siedziba statutowa ugrupowania, musi formalnie zatwierdzić konwencję (instytucja zgody milczącej wprowadzona została Rozporządzeniem nr 1302). Odmowa wyrażenia zgody na przystąpienie do europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej może nastąpić w razie uznania przez państwo członkowskie, iż uczestnictwo w ugrupowaniu lub jego konwencja są sprzeczne z postanowieniami Rozporządzenia nr 1082, innymi przepisami prawa unijnego odnoszącymi się do działalności e.u.w.t. lub przepisami krajowymi dotyczącymi uprawnień przyszłego członka ugrupowania, albo też że członkostwo w e.u.w.t. nie jest zasadne z punktu

nia współpracy terytorialnej (e.u.w.t.) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania, Dz.Urz. UE L 347/307.

⁴⁵ T.G. Grosse, *Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej – ocena dotychczasowych efektów i dalszego rozwoju z polskiej perspektywy*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 4, s. 9.

widzenia interesu publicznego lub porządku publicznego państwa właściwego do wydania zgody, a także w przypadku stwierdzenia niezgodności statutu e.u.w.t. z konwencją. Uzyskanie osobowości prawnej przez ugrupowanie następuje w dniu rejestracji lub publikacji statutu i konwencji w państwie członkowskim, w którym e.u.w.t. ma siedzibę statutową⁴⁶. Pewne wątpliwości budzić może treść art. 2 ust. 1 lit. c Rozporządzenia nr 1082, zgodnie z którym w sprawach nieuregulowanych Rozporządzeniem lub uregulowanych w nim tylko częściowo, działalność organów e.u.w.t. podlega prawu krajowemu państwa członkowskiego, w którym znajduje się siedziba statutowa ugrupowania – rozwiązanie takie traktować można jako ułatwienie i wzmocnienie pozycji tych członków e.u.w.t., którzy zostali utworzeni na podstawie prawa państwa siedziby ugrupowania⁴⁷.

Rozporządzenie przewiduje również mechanizmy działania na wypadek prowadzenia przez e.u.w.t. działalności sprzecznej z prawem państwa członkowskiego, w tym w szczególności naruszającej przepisy regulujące zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, zdrowia publicznego i moralności publicznej lub godzącej w interes publiczny tego państwa: w takim wypadku, właściwy organ państwa członkowskiego może zakazać prowadzenia omawianej działalności na swoim terytorium albo żądać wystąpienia z e.u.w.t. członków działających na podstawie prawa wnioskodawcy⁴⁸. Dodatkowo w razie stwierdzenia, że ugrupowanie współpracy terytorialnej nie realizuje swego zasadniczego celu w postaci ułatwiania i upowszechniania współpracy terytorialnej lub działa poza zakresem powierzonych zadań, właściwy sąd lub inny organ państwa członkowskiego, na terytorium którego znajduje się siedziba e.u.w.t., może – na wniosek podmiotu posiadającego w tym uzasadniony interes – nakazać rozwiązanie ugrupowania.

Rozwinięcie postanowień Rozporządzenia nr 1082 na gruncie polskiego prawa nastąpiło w drodze ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej⁴⁹.

⁴⁶ K. Kentnowska, op.cit., s. 247.

⁴⁷ Ł. Lewkowicz, *Perspektywy rozwoju euroregionów pogranicza polsko-słowackiego*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 12, s. 45.

⁴⁸ T.G. Grosse, *Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej – ocena dotychczasowych efektów i dalszego rozwoju z polskiej perspektywy*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 4, s. 10.

⁴⁹ Dz.U. Nr 218, poz. 1390 ze zm. Należy podkreślić, iż ustawa o e.u.w.t. – celem dostosowania do zmienionego Rozporządzenia nr 1082 – została istotnie zmodyfikowana nowelizacją z dnia 11 września 2015 r. (Dz.U. poz. 1884).

Analiza przepisów umożliwiających nawiązywanie współpracy międzynarodowej przez jednostki samorządu terytorialnego pozwala generalnie stwierdzić, iż w zdecydowanej większości nie budzą one zasadniczych wątpliwości z punktu widzenia zasady określoności prawa, formułując w sposób przejrzysty warunki współdziałania jednostek samorządowych z partnerami zagranicznymi. Ogólna ocena nie wyłącza jednak pewnych uwag krytycznych, odnoszących się do poszczególnych rozwiązań: w pierwszym rzędzie wskazać należy, iż art. 172 ust. 3 Konstytucji RP, przekazujący ustawie regulację zasad określających tryb przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń oraz podejmowania współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw jawi się jako zbyt ogólnikowy, nie formułując jakichkolwiek wytycznych dla ustawodawcy w omawianym zakresie. W ten sposób ustrojodawca naraża się na zarzut pozostawienia zbyt szerokiej swobody prawodawczej w kształtowaniu reguł nawiązywania współpracy o charakterze międzynarodowym na szczeblu lokalnym i regionalnym. Co więcej, ustawa z 15 września 2000 r., stanowiąca wykonanie odesłania konstytucyjnego musi być uznana za regulację niepełną, gdyż wbrew treści przywołanego art. 172 ust. 3 Konstytucji, odnosi się wyłącznie do określenia zasad przystępowania j.s.t. do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, pomijając tryb nawiązywania współpracy z samymi społecznościami obcych państw. Wśród wątpliwości, jakie nasuwają się w związku z brzmieniem poszczególnych przepisów omawianej ustawy wskazać można również nieprecyzyjne unormowanie kategorii potencjalnych członków zrzeszeń o charakterze regionalnym i lokalnym, pozostawiające dowolność interpretacyjną, stojącą w sprzeczności z postanowieniami samorządowych ustaw ustrojowych; wątpliwa jest również forma wyrażania zgody przez ministra spraw zagranicznych na przystąpienia polskiego podmiotu do zrzeszenia międzynarodowego (decyzja administracyjna), z uwagi na fakt, iż w omawianym przypadku nie dochodzi do rozstrzygnięcia sprawy z zakresu administracji publicznej (te same uwagi odnoszą się do formy wycofania zgody na uczestnictwo jednostki samorządu terytorialnego w międzynarodowym zrzeszeniu, w razie wystąpienia rozbieżności pomiędzy jego celami, a celami polskiej polityki zagranicznej); co warto podkreślić, samo uzależnienie skuteczności uchwały organu j.s.t. w sprawie przystąpienia do zrze-

szenia od zgody ministra spraw zagranicznych, stanowi przykład bardzo szerokiego zakreszenia nadzoru administracji rządowej nad działalnością samorządu terytorialnego, mogące budzić wątpliwości w świetle brzmienia art. 171 ust. 1 Konstytucji RP, tym bardziej, iż ustawowe przesłanki jego sprawowania (zgodność z prawem, założeniami polskiej polityki zagranicznej oraz zobowiązaniami zewnętrznymi państwa) znacznie wykraczają poza konstytucyjne kryterium legalności. Podkreślenia również wymaga, że rozbudowane przepisy ustawy o samorządzie województwa, w tym zwłaszcza odnoszące się do uchwalania „Prioritytetów współpracy zagranicznej województwa”, podkreślające znaczenie współpracy międzynarodowej na szczeblu regionalnym oraz jej rolę w zakresie realizacji celów strategii rozwoju województwa – zastosowanie znajdują przy jednoznacznym uwzględnieniu konstytucyjnej zasady państwa jednolitego. Spośród źródeł prawa unijnego, coraz większe znaczenie praktyczne zyskuje Rozporządzenie nr 1082 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej, mającego – szczególnie w świetle jego szczegółowej nowelizacji dokonanej w grudniu 2013 r. – odformalizować i uprościć zasady podejmowania współpracy terytorialnej podmiotów z różnych państw. Pomijając przewlekłość polskiego postępowania ustawodawczego mającego na celu dostosowanie ustawy z 7 listopada 2008 r. do przepisów unijnych, wskazać należy, że również samo Rozporządzenie nr 1082 nie jest wolne od rozwiązań budzących wątpliwości, jak chociażby uprzywilejowanie podmiotów partycypujących w ugrupowaniu współpracy terytorialnej, utworzonych na podstawie prawa państwa siedziby e.u.w.t.

Z powyższych uwag wypływa jednak ogólny wniosek, iż wśród prawnych podstaw międzynarodowej aktywności jednostek samorządu terytorialnego odsetek przepisów budzących zastrzeżenia jest niewielki, zaś polskie jednostki samorządowe zostały wyposażone w szerokie możliwości nawiązywania współpracy o charakterze międzynarodowym oraz – jak wskazują przeprowadzone badania⁵⁰ – coraz powszechniej podejmują współdziałanie z partnerami zagranicznymi, co należy zauważyć z satysfakcją z racji na płynące z takiej kooperacji korzyści instytucjonalne i ogólnospołeczne.

⁵⁰ B. Nitschke, op.cit., s. 8 i n.; A. Skorupska, op.cit., s. 11 i n.; Ł. Buczkowski, L. Żukowski, op.cit., s. 51 i n.

Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Bandarzewski K., *Komentarz do art. 84a*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013.
- Buczkowski Ł., Żukowski L., *Formy współpracy międzynarodowej lokalnych jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *10 lat doświadczeń polskiego samorządu terytorialnego w Unii Europejskiej*, Przemysław-Rzeszów 2014.
- Bussmann A., *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej – przełom we współpracy transgranicznej w Unii Europejskiej?*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 10.
- Chmielnicki P., Dobosz P., *Komentarz do art. 7*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013.
- Cybulska R., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2010.
- Cybulska R., *Komentarz do art. 75*, [w:] *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012.
- Cybulska R., *Komentarz do art. 76*, [w:] *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012.
- Dolnicki B., *Komentarz do art. 12*, [w:] *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012.
- Dołzbłasz S., Raczyk A., *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*, Warszawa 2010.
- Fuksiewicz A., Łada A., Wenerski Ł., *Współpraca zagraniczna polskich samorządów. Wnioski z badań*, Warszawa 2012.
- Grosse T.G., *Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej – ocena dotychczasowych efektów i dalszego rozwoju z polskiej perspektywy*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 4.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014.
- Jańczak J., *Transgraniczna i zagraniczna współpraca samorządu gminnego z zachodniej Polsce*, [w:] *Polityka regionalna w Polsce jako przestrzeń aktywności samorządu terytorialnego*, red. W. Sługocki, Warszawa 2009.
- Kentnowska K., *Rozwój form współpracy samorządów na poziomie międzynarodowym*, [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012.
- Kisała M., *Przystępowanie jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych*, [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012.

- Kotowski J., *Realizacja konstytucyjnego uprawnienia JST do zrzeszania się w świetle art.172 Konstytucji RP i umów międzynarodowych*, [w:] J.P. Tarno, *Miejsce i rola RIO i SKO w systemie samorządu terytorialnego*, Zielona Góra 2005.
- Kusiak-Winter R., *Uwagi o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2003, t. LIII.
- Lewkowicz Ł., *Perspektywy rozwoju euroregionów pogranicza polsko-słowackiego*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 12.
- Martysz Cz., Komentarz do art. 12, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2007.
- Masternak-Kubiak M., Komentarz do art. 172, [w:] *Komentarz. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014.
- Moll T., Komentarz do art. 18, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2010.
- Niewiadomski Z., [w:] *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, red. Z. Niewiadomski, Bydgoszcz-Warszawa 2001.
- Perkowski M., *Główne podstawy prawnomiędzynarodowe aktywności zagranicznej samorządu terytorialnego w Europie*, [w:] *Międzynarodowa współpraca samorządu terytorialnego*, red. M. Perkowski, Białystok 2012.
- Sarnecki P., Komentarz do art. 172, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003.
- Skorupska A., *Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego na podstawie badań*, [w:] *Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego*, red. A. Skorupska, Warszawa 2005.
- Sowiński R., *Ustawowa regulacja udziału jednostek samorządu terytorialnego w międzynarodowych zrzeszeniach społeczności lokalnych*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 7–8.
- Strzelecki Z., *Współpraca gmin bliźniaczych. Komentarz*, [w:] *Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego*, red. A. Skorupska, Warszawa 2005.
- Szewc T., *Status Konwencji Ramowej o Współpracy Transgranicznej w polskim prawie*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 6.
- Włazłak K., Komentarz do art. 18, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014.