

Emilia Gulińska¹

Prawo gminy do zrzeszania się w świetle obowiązujących rozwiązań prawnych

Słowa kluczowe: współdziałanie; gmina; prawo do zrzeszania się

Keywords: cooperation; commune; the right to association

Streszczenie

Celem niniejszego opracowania jest analiza konstytucyjnoprawnej regulacji prawa gminy do zrzeszania się w świetle obowiązującego systemu prawa. Punktem wyjścia jest przedstawienie konstytucyjnych podstaw prawnych zrzeszania się. Następnie omówiono przystępowanie do międzynarodowych zrzeszeń przez jednostki samorządu terytorialnego. Kolejne rozważania dotyczą współpracy międzynarodowej na gruncie prawa Unii Europejskiej. Ostatnia część pracy to analiza stowarzyszeń gminnych w świetle ustawy o samorządzie gminnym.

Abstract

The right of the commune to associate in the light of applicable legal solutions

The purpose of this study is to analyze the constitutional legal regulation of the right of the commune to associate in the light of the applicable legal system. The starting point is to present the constitutional legal basis of the association. Next, accession to inter-

¹ ORCID ID: 0000-0002-1106-5067, magister, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu. E-mail: e.gulinska@uthrad.pl.

national associations by local government units was discussed. The next considerations concern international cooperation under European Union law. The last part of the work is an analysis of municipal associations in the light of the act on municipal self-government.

✱

I. Wstęp

Samorząd terytorialny, będąc przede wszystkim wspólnotą mieszkańców, powinien zachować elastyczność swojej struktury. Temu celowi służy zasada samodzielnego konstruowania struktury przez poszczególne jednostki samorządowe, a także przyjęcie, że podział na te jednostki, jakkolwiek wyznaczony przez ustawodawcę, nie jest całkowicie sztywny. W zależności od potrzeb i woli mieszkańców powinna istnieć możliwość przesuwania granic między tymi jednostkami, łączenia ich w różnym zakresie lub wspólnego podejmowania przez nie zadań. Powyższy postulat jest zgodny z unormowaniami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, która wprowadza prawo zrzeszania się społeczności lokalnych.

Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego jest realizowane przez ustawodawcę, który proponuje i umożliwia różne jego formy na każdym szczeblu struktury samorządowej, a także między tymi szczeblami. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 172 wprowadza prawo do zrzeszania się jednostek samorządu terytorialnego².

Niniejsza praca dokonuje analizy istniejących w polskim systemie prawnym podstaw gminy do zrzeszania się z innymi społecznościami. Celem wykonywania zadań stanowiących przedmiot ich wspólnego zainteresowania. W artykule wykorzystano metodę dogmatyczno – prawną oraz metodę funkcjonalizmu prawniczego poprzez odwołanie się do judykatów Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych.

² J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 328 i n.

II. Prawo do zrzeszania się w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Zgodnie z art. 172 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jednostki samorządu terytorialnego mają prawo zrzeszania się³. Ustęp 2 w/w przepisu stanowi, że jednostka samorządu terytorialnego ma prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Zatem samorząd terytorialny ma konstytucyjne, ale uregulowane odrębnie od uprawnień obywateli, prawo do zrzeszania się⁴.

Omawiane prawo co do zasady ma charakter fakultatywny, w związku z tym korzystanie z niego jest zależne od woli zainteresowanych podmiotów⁵. Warto podkreślić, że prawo do zrzeszania się jednostek samorządu terytorialnego gwarantuje także Europejska Karta Samorządu Lokalnego⁶. Artykuł 10 wspomnianego aktu stanowi, że społeczności lokalne mają prawo współdziałania z innymi społecznościami lokalnymi oraz zrzeszania się z nimi, w granicach określonych prawem, w celu realizacji zadań, które stanowią przedmiot ich wspólnego zainteresowania⁷.

Należy zgodzić się z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, który w jednym ze swoich orzeczeń podkreślił, że zrzeszanie się należy rozumieć jako każdą formę współpracy wymienionych jednostek, z uwzględnieniem art. 10 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, w którym prawo wspólnot samorządowych do zrzeszania się jest ujęte w kontekście ich prawa do współpracy⁸.

Stałe odnoszenie się do granic prawa i traktowanie ich jako determinant funkcjonowania aktywności lokalnych samorządów na arenie międzynarodowej wskazuje z jednej strony na poszanowanie dość zróżnicowanych kompetencji lokalnych samorządów we Wspólnocie Europejskiej, z drugiej zaś

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁴ Wyrok WSA w Rzeszowie z 27 listopada 2007 r., II SA/Rz 536/07, www.orzeczenia.nsa.pl. (10.12.2020).

⁵ P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 521 i n.

⁶ M. Haczkowska, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2014, [baza danych LEX], Komentarz do art. 172.

⁷ Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu z 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994, Nr 124 poz. 607).

⁸ Wyrok TK z 4 maja 1998 r., K 38/97, OTK 1998/3/11.

strony podkreśla silną pozycję lokalnych społeczności zorganizowanych w samorządowe struktury. Silna pozycja dotyczy bowiem nie tylko relacji samorządów lokalnych z partnerami samorządowymi na porównywalnym poziomie, ale także samorządów lokalnych wobec zrzeszeń międzynarodowych⁹.

III. Przystępowanie do międzynarodowych zrzeszeń przez jednostki samorządu terytorialnego

Szczegółową konkretyzacją postanowień polskiej ustawy zasadniczej jest ustawa z 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych¹⁰. Zakres przedmiotowy ustawy określa w sposób szczegółowy zasady na jakich jednostki samorządu terytorialnego mogą przystępować do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych¹¹. Ustawodawca przyjął, że gminy mogą przystępować do zrzeszeń i uczestniczyć w nich w granicach swoich zadań i kompetencji, działając zgodnie z polskim prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami. Procedura przystępowania podstawowej jednostki samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych wymaga, aby rada gminy podjęła uchwałę o przystąpieniu do zrzeszenia bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady. Następnie przekazuje ona uchwałę ministrowi właściwemu ds. zagranicznych za pośrednictwem wojewody, dołączającego swoją opinię. Oprócz uchwały przekazywany jest również statut zrzeszenia, do którego gmina zamierza wstąpić lub inny dokument ustalający zasady działania tego zrzeszenia, lista jego członków oraz urzędowe tłumaczenie tych dokumentów na język polski. Minister właściwy ds. zagranicznych wyraża zgodę na przystąpienie do zrzesze-

⁹ J. Beraza, M. Jelonek, S. Mazur, M. Oramus, *Efektywność współpracy polskich jednostek samorządu terytorialnego z partnerami innych państw podejmowanych w ramach zrzeszeń międzynarodowych*, Kraków 2015, s. 11.

¹⁰ L.J. Żukowski, *Współpraca międzynarodowa lokalnych jednostek samorządu terytorialnego a promocja Polski za granicą*, „Ekspertyzy i opracowania” 2016, nr 21, s. 3.

¹¹ Ustawa z 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz.U. Nr 91 poz. 1009).

nia lub odmawia takiej zgody w drodze decyzji administracyjnej. Informację o przystąpieniu do zrzeszenia wraz z dokumentem świadczącym o członkostwie gminy w zrzeszeniu wraz z tłumaczeniem na język polski sporządzonym przez tłumacza przysięgłego, wójt, burmistrz, prezydent miasta niezwłocznie przekłada właściwemu miejscowo wojewodzie, ministrowi właściwemu ds. administracji publicznej, ministrowi właściwemu ds. rozwoju regionalnego oraz ministrowi właściwemu ds. zagranicznych¹².

IV. Współpraca międzynarodowa na gruncie prawa Unii Europejskiej

Na gruncie prawa wspólnotowego Unii Europejskiej istnieją możliwości współpracy międzynarodowej lokalnych jednostek samorządu terytorialnego¹³, do których należy zaliczyć Europejskie zgrupowanie interesów gospodarczych. Zostało ono powołane do życia rozporządzeniem Rady WE z 25 lipca 1985 r. W Polsce ustawodawca wykonuje przywołane rozporządzenie w ustawie z 4 marca 2005 r. o europejskim zgrupowaniu interesów gospodarczych i spółce europejskiej. Głównym celem EUIG jest ułatwienie współpracy podmiotów gospodarczych oraz reprezentowanie i obrona wspólnych interesów jego członków. Instytucja ta ma charakter wspólnotowy, bowiem jego powstanie i byt prawny jest możliwy wyłącznie na podstawie przepisów prawa europejskiego. Została ona wyposażona w podmiotowość prawną, tym samym ma ona zdolność do nabywania wszelkich praw i zaciągania zobowiązań we własnym imieniu, zawierania umów lub dokonywania innych czynności prawnych. Inną ważną cechą tej instytucji jest pomocnicza natura działalności ugrupowania, gdyż ma ono za zadanie: ułatwienie albo rozwijanie działalności gospodarczej jego uczestników, polepszenie albo powiększenie wyników tej działalności – wykluczone jest natomiast osiągnięcie zysków. Przed ugrupowaniem postawiono wymóg powiązania jego działalności z działalnością gospodarczą uczestników¹⁴.

¹² M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2019, s. 433 i n.

¹³ L.J. Żukowski, *Współpraca międzynarodowa lokalnych...*, s. 3.

¹⁴ Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji. Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych, *Międzynarodowa współpraca samorządów. Opinie i ekspertyzy OE – 261*, Warszawa 2017, s. 5.

Drugą formą współpracy jest Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej, które utworzone zostało rozporządzeniem z 5 lipca 2006 r., a znolizowane w 2013 r. Stwarza ono możliwość zrzeszania się wspólnot terytorialnych pochodzących z różnych państw członkowskich bez konieczności uprzedniego podpisywania porozumień międzynarodowych, ratyfikowanych przez parlamenty krajowe¹⁵. Zgodnie z art. 3 wyżej wskazanego aktu prawnego członkami tej instytucji mogą być państwa członkowskie lub władze na szczeblu krajowym, władze regionalne, władze lokalne, przedsiębiorstwa publiczne lub podmioty prawa publicznego, krajowe, regionalne lub lokalne władze albo podmioty lub przedsiębiorstwa publiczne¹⁶.

EUWT działa w ramach powierzonych mu zadań, które są ograniczone do ułatwiania i upowszechniania współpracy terytorialnej w celu wzmocnienia spójności gospodarczej i społecznej i które są określane przez jego członków w oparciu o zasadę, zgodnie z którą wszystkie zadania mieszczą się w zakresie kompetencji każdego z członków na mocy jego prawa krajowego. Zadania są ograniczone przede wszystkim do realizacji programów lub projektów współpracy terytorialnej współfinansowanych przez Wspólnotę za pomocą Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego lub Funduszu Spójności¹⁷.

W Polsce zarejestrowano cztery europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej:

1. Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej TRITIA z ograniczoną odpowiedzialnością (EUWT TRITIA), które zostało utworzone na obszarze województwa śląskiego i opolskiego, Kraju Morawsko-Śląskiego i Samorządowego Kraju Żylińskiego. Akt założycielski podpisano 2 grudnia 2012 r. Ugrupowanie zostało powołane celem wspierania współpracy terytorialnej poprzez realizację projektów lub programów terytorialnych w trzech obszarach: ułatwiania codzienne-

¹⁵ Ibidem, s. 6.

¹⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 z 17 grudnia 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania (Dz.U.L. 347/308 z 20 grudnia 2013 r.).

¹⁷ Ibidem.

go życia obywatelom obszaru ugrupowania, utworzenia transgranicznej spójności na poziomie całego obszaru, realizacji projektów w celu wspólnego strategicznego rozwoju.

2. Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej TATRY z ograniczoną odpowiedzialnością zostało utworzone 14 sierpnia 2013 r. przez Związek Euroregion „Tatry” z polskiej strony i Stowarzyszenie Region „Tatry” ze strony słowackiej. Celem ugrupowania jest rozwój, ułatwianie i upowszechnianie polsko-słowackiej współpracy transgranicznej po polskiej i słowackiej stronie Tatr. Zakres realizowanych zadań jest bardzo szeroki i dotyczy: wspierania i poprawy wspólnej ochrony zasobów naturalnych i kulturowych, wspieranie powiązań pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi, poprawy dostępu do usług i sieci transnarodowych, wspieranie przedsiębiorczości oraz propagowanie współpracy prawnej i administracyjnej.
3. Środkowoeuropejski Korytarz Transportowy Europejskie Ugrupowanie Współpracy terytorialnej z ograniczoną odpowiedzialnością powstało 24 marca 2014 r. W skład ugrupowania wchodzi: województwo opolskie i dolnośląskie, Komitat Karlovačka, Komitat Varaždin oraz Komitat Primorje – Gorski Korytarz Republiki Chorwackiej. Celem ugrupowania jest wspieranie współpracy terytorialnej między członkami, związanej z następującymi celami: zapewnienie dostępności tranzytowej wzdłuż korytarza transportu multimodalnego północ-południe: od Morza Bałtyckiego do Adriatyku, wspieranie w sposób zrównoważony rozwoju gospodarki zaangażowanych regionów, działanie na rzecz wzmacniania kompatybilności infrastruktury transportowej, zapewnianie wsparcia i warunków rozwoju intermodalnych połączeń transportowych i tym samym rozpowszechnianie rozwiązań przyjaznych środowisku¹⁸.
4. EUWT Novum z o.o. powstało 16 grudnia 2015 r. Tworzą je: Województwo Dolnośląskie, czeskie Kraje Liberecki, Kralowohradecki, Pardubicki i Ołomuniecki, a także polskie i czeskie strony Euroregionów Nysa i Glacensis (Stowarzyszenie Gmin Polskich Euroregionu Nysa,

¹⁸ Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji. Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych, *Międzynarodowa współpraca samorządów...*, s. 6 i n.

Stowarzyszenie Gmin Polskich Euroregionu Glacensis, Stowarzyszenie Regionalne „Euroregion Nysa”, Euroregion Pogranicza Czech, Moraw i Ziemi Kłodzkiej – Euroregion Glacensis). Siedzibą jest Jelenia Góra¹⁹. Zostało utworzone w celu intensyfikacji, ułatwienia i upowszechniania polsko-czeskiej współpracy transgranicznej na rzecz wzmocnienia spójności ekonomicznej i społecznej obszaru działania Ugrupowania. Dla osiągnięcia powyższego celu Ugrupowanie realizuje następujące zadania: wspieranie i poprawa wspólnej ochrony zasobów naturalnych i kulturowych i wspólnego zarządzania nimi, jak również zapobieganie zagrożeniom naturalnym i technologicznym, wspieranie przedsiębiorczości, w szczególności rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, turystyki, kultury oraz handlu transgranicznego, wspieranie i propagowanie skutecznej i spójnej współpracy transgranicznej, w tym współpracy prawnej i administracyjnej, propagowanie lokalnych inicjatyw na rzecz zatrudnienia, równości płci i równości szans, szkoleń i integracji społecznej, zapewnienie współdziałania, dialogu oraz warunków sprzyjających debacie politycznej i społecznej, rozwój współpracy, zdolności oraz wspólnego wykorzystywania zasobów ludzkich infrastruktury, w szczególności w sektorach takich jak turystyka, kultura, edukacja i ochrona zdrowia, a także na potrzeby badań i rozwoju technologii, zmniejszanie izolacji poprzez poprawę dostępu do usług i sieci transportowych, informacyjnych i komunikacyjnych, a także transgranicznych systemów i urzędzeń dostaw wody i energii oraz zagospodarowania odpadów, wspieranie i propagowanie badań, rozwoju technologicznego i innowacji, propagowanie integracji transgranicznych rynków pracy, wspieranie powiązań pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi, umożliwienie tworzenia, wnioskowania i realizacji projektów w ramach wspólnie opracowywanej strategii rozwoju²⁰.

¹⁹ https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/wymiar_samorzadowy/wspolpraca_zagraniczna_samorzadow_euwt_i_euroregiony/europejskie_ugrupowania_wspolpracy_terytorialnej_euwt_i_euroregiony (4.02.2020).

²⁰ <https://www.euwt-novum.eu/cele-i-zadania> (4.02.2020).

V. Stowarzyszenia gminne w świetle ustawy o samorządzie gminnym

Stosownie do art. 172 ust. 2 Konstytucji RP gminy mają prawo zrzeszania się, wskazana norma prawna gwarantuje zatem możliwość współdziałania jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawową ochronę tego prawa. Należy podkreślić, że ustawa zasadnicza nie skonkretyzowała zasad korzystania z tego prawa, pozostawiając regulacje w tym zakresie ustawom zwykłym. Współdziałanie to opiera się na zasadzie dobrowolności, a także równej pozycji podmiotów²¹. Na szczeblu samorządu gminnego dopuszczono możliwość tworzenia stowarzyszeń o charakterze homogenicznym, czyli gminy z gminami oraz o charakterze mieszanym przez co najmniej trzy jednostki (gmina i inne jednostki samorządu terytorialnego). Ponadto wskazany został cel takich stowarzyszeń przejawiający się w wspieraniu idei samorządu terytorialnego oraz obronie wspólnych interesów, co skonkretyzuje się w ramach tworzonego statutu określającego organizację, zadania oraz tryb pracy danego stowarzyszenia²².

W rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewoda Podkarpacki podkreślił, że stosując regułę kolizyjną *lex specialis derogat legi generali*, należy postawić tezę, że ustawa o samorządzie gminnym dopuszcza tworzenie i uczestniczenie gmin tylko w tych stowarzyszeniach, których cele ograniczają się do treści art. 84 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz treści art. 3 ust. 3 pkt 2 ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Członkami stowarzyszenia obligatoryjnie są gminy oraz mogą być pozostałe jednostki samorządu terytorialnego. Nie dopuszcza się możliwości uczestnictwa innych podmiotów²³.

W powyższej kwestii wypowiedział się także Wojewódzki Sąd Administracyjny, zdaniem którego prawo zrzeszania się gminy unormowane jest

²¹ Ł. Karaś, I. Skipioł, *Stowarzyszenia gmin jako jedna z form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie stowarzyszeń gmin uzdrowiskowych – uwagi do dyskusji*, [w:] *Formy współdziałania samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012, s. 177–204.

²² M. Małecka-Eyszczyk, *Jakość regulacji prawnych w zakresie podejmowania współdziałania w formie stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego? Tom I. Jakość prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suwałko–Karetko, Warszawa 2012, s. 321–332.

²³ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego z 21 kwietnia 2005 r., PI.0911/40/05, LEX nr 1731609.

z mocy art. 172 Konstytucji RP w sposób szczególny i odmienny niż wskazany w ustawie Prawo o stowarzyszeniach, a regulacja zawarta w art. 84 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest regulacją wyczerpującą i w tym zakresie przepisy ustawy Prawo o stowarzyszeniach nie mogą mieć zastosowania. Nie jest natomiast wykluczone odpowiednie stosowanie przepisów ostatnio wymienionej ustawy do stowarzyszeń gmin, w takim zakresie, w jakim nie pozostają one w sprzeczności z art. 84 ust. 1. Wyczerpujący charakter regulacji z art. 84 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym określającej zasady korzystania z prawa do zrzeszania się gmin oznacza, że żaden inny przepis tej ustawy wymienionych kwestii nie normuje. W związku z powyższym należy stwierdzić, że uchwała rady gminy o przystąpieniu do stowarzyszenia nie mającego charakteru stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego narusza ustawowo określone zasady korzystania z konstytucyjnego prawa gminy do zrzeszania się, co uzasadnia stwierdzenie nieważności takiej uchwały przez organ nadzoru²⁴.

Z analizy postanowień ustaw samorządowych oraz ustawy o prawo o stowarzyszeniach wynika, że członkami stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego nie mogą być inne, poza jednostkami samorządu terytorialnego, podmioty, a rozwiązania przyjęte w samorządowych ustawach ustrojowych stanowią wyjątek od zasady wyrażonej w art. 3 ust. 1 oraz art. 10 ust. 3 prawo stowarzyszeniach, zgodnie z którymi stowarzyszenia mogą być tworzone wyłącznie przez osoby fizyczne, osoby prawne natomiast mogą być jedynie członkami wspierającymi stowarzyszenia. Jednoznacznie przyjmuje się, że tworzenie przez jednostki samorządu terytorialnego stowarzyszeń z innymi podmiotami nie jest możliwe, bowiem przepisy ustawy prawo o stowarzyszeniach nie przewidują zakładania stowarzyszeń przez osoby prawne ani przez osoby prawne z osobami fizycznymi, a jedyna możliwość współpracy jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami spoza sektora publicznego w formie stowarzyszenia to możliwość ich uczestnictwa w takim stowarzyszeniu w charakterze członka wspierającego. Praktyka jednak pokazuje, że funkcjonuje wiele struktur tego rodzaju, a tytułem przykładu stowarzyszenia samorządowego, którego członkami są podmioty spoza sektora samorządowego, będzie Stowarzyszenie Obszar Metropolitalny Gdańsk–Gdynia–Sopot zrze-

²⁴ Wyrok WSA w Rzeszowie z 5 czerwca 2008 r., II SA/Rz 266/08, LEX nr 511465.

szające, obok gmin i powiatów, także strategiczne spółki prawa handlowego funkcjonujące na obszarze działania stowarzyszenia²⁵.

W § 6 Statutu Stowarzyszenia Obszar Metropolitalny Gdańsk – Gdynia – Sopot uregulowane zostały cele Stowarzyszenia, do których zalicza się: 1) harmonijny, społeczno-gospodarczy rozwój gmin i powiatów Obszaru Metropolitalnego, 2) utrwalenie pozycji Obszaru Metropolitalnego w międzynarodowej sieci metropolii, 3) wzmacnianie wpływu członków Stowarzyszenia na kształt i sposób realizacji zadań wspieranych w Obszarze Metropolitalnym w ramach polityki spójności, 4) wspólne kształtowanie i integracja najważniejszych polityk mających wpływ na jakość życia mieszkańców Obszaru Metropolitalnego, 5) współpraca i wzajemne wspieranie się członków stowarzyszenia we wszelkich działaniach na rzecz rozwoju, 6) prowadzenie działalności: naukowej, oświatowej, kulturalnej, w zakresie kultury fizycznej i sportu, ochrony środowiska, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, przyczyniającej się do wzrostu jakości życia i rozwoju Obszaru Metropolitalnego²⁶.

Powyższe cele realizowane są poprzez: 1) realizację projektów zleconych przez członków Stowarzyszenia, obejmujących zakres zadań gmin i powiatów, 2) artykułowanie specyficznych potrzeb i uwarunkowań rozwoju gmin i powiatów Obszaru Metropolitalnego, 3) prowadzenie prac związanych z przygotowaniem i uchwalaniem aktów prawnych poprawiających funkcjonowanie administracji publicznej w Obszarze Metropolitalnym, 4) współpracę z lokalnymi organizacjami pozarządowymi, szkołami wyższymi, podmiotami ekonomii społecznej, przedsiębiorcami i innymi partnerami z Obszaru Metropolitalnego na rzecz realizacji celów Stowarzyszenia, 5) koordynowanie działań członków Stowarzyszenia we wskazanych przez nich obszarach tematycznych, 6) promocję turystyczną i gospodarczą w zakresie ustalonym przez członków Stowarzyszenia, 7) pełnienie funkcji Związku ZIT, w tym jako Instytucji Pośredniczącej dla RPO WP 2014–20, 8) podejmowanie innych działań zmierzających do osiągnięcia celów Stowarzyszenia, 9) prowadzenie działalności

²⁵ M. Karciarz, A. Kudra, *Współpraca międzysektorowa jako sposób realizacji zadań publicznych w samorządzie terytorialnym*, [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2016, s. 302–316.

²⁶ Statut Stowarzyszenia Obszar Metropolitalny Gdańsk – Gdynia – Sopot z 13 kwietnia 2015 r., <https://www.metropoliagdansk.pl/kim-jestesmy/dokumenty> (6.02.2020).

wydawniczej, promocyjnej, informacyjnej, konsultingowej, poradniczej, naukowo-badawczej, oświatowej i szkoleniowej, związanej z realizacją celów Stowarzyszenia, 10) upowszechnienie idei samorządności lokalnej oraz krzewienie wiedzy o miastach, gminach i powiatach wchodzących w skład Stowarzyszenia, 11) współpracę z administracją publiczną, korporacjami samorządowymi, w szczególności Unią Metropolii Polskich, instytucjami i organizacjami niepublicznymi na szczeblu regionalnym, krajowym i międzynarodowym, 12) umożliwianie wymiany doświadczeń i informacji pomiędzy członkami Stowarzyszenia, 13) reprezentowanie członków Stowarzyszenia na forum ponadlokalnym w określanych przez nich sprawach, 14) prowadzenie monitoringu w zakresie procesów społeczno-gospodarczych i stanu środowiska naturalnego Obszaru Metropolitalnego, 15) inicjowanie i realizację kompleksowych przedsięwzięć przyczyniających się do rozwoju Obszaru Metropolitalnego, w tym pozyskiwanie środków na ich realizację ze źródeł zewnętrznych²⁷.

VI. Zakończenie

Niniejszy artykuł poświęcony został problematyce istniejących w polskim systemie prawnym podstaw gminy do zrzeszania się z innymi społecznościami. Celem wykonywania zadań stanowiących przedmiot ich wspólnego zainteresowania. Należy podkreślić, iż wyżej wskazane prawo ma charakter fakultatywny. Co w praktyce oznacza niedostateczne korzystanie z takiej formy współdziałania. Postulatem de lege ferenda jest zachowanie powściągliwości do zakresu regulacji prawnych, tak aby przystępowanie gminy do krajowych oraz międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych nie było nadmiernie sformalizowane.

Literatura

Beraza J., Jelonek M., Mazur S., Oramus M., *Efektywność współpracy polskich jednostek samorządu terytorialnego z partnerami innych państw podejmowanych w ramach zrzeszeń międzynarodowych*, Kraków 2015.

²⁷ Ibidem.

- Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji. Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych, *Międzynarodowa współpraca samorządów. Opinie i ekspertyzy OE – 261*, Warszawa 2017.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Wrocław 2014.
- Karaś Ł., Skipioł I., *Stowarzyszenia gmin jako jedna z form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie stowarzyszeń gmin uzdrowiskowych – uwagi do dyskusji*, [w:] *Formy współdziałania samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012.
- Karciarz M., Kudra A., *Współpraca międzysektorowa jako sposób realizacji zadań publicznych w samorządzie terytorialnym*, [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2016.
- Małecka-Łyszczek M., *Jakość regulacji prawnych w zakresie podejmowania współdziałania w formie stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego? Tom I. Jakość prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suwałko-Karetko, Warszawa 2012.
- Stahl M., *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2019.
- Tuleja P., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Żukowski J.L., *Współpraca międzynarodowa lokalnych jednostek samorządu terytorialnego a promocja Polski za granicą*, Ekspertyzy i opracowania, nr 21, 2016.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018.