

**Karina Pilarz**

Uniwersytet Wrocławski

ORCID: 0000-0002-6078-5335

**ROLA I ZNACZENIE WSPÓLDZIAŁANIA  
W UJĘCIU PRAWNOHISTORYCZNYM****Cel i metoda badawcza**

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie rozwoju idei współdziałania na przestrzeni wieków, a także próba ukazania, że podejmowanie wspólnych inicjatyw oraz wykonywanie zadań wspólnie z innymi podmiotami jest zwykle korzystniejsze niż działania realizowane samodzielnie, daje bowiem większe możliwości w zakresie wykorzystania środków finansowych, osobowych czy technologicznych. W artykule ukazane zostały przykłady zarówno formy współdziałania podejmowane przez całe państwa, jak i poszczególne miasta czy też jednostki samorządu terytorialnego. Założeniem autora było, że historyczne doświadczenia innych państw mogą stanowić inspirację w zakresie współdziałania, a także promowania takiej formy realizowania zadań publicznych w polskim samorządzie terytorialnym.

Zagadnienie to jest złożone, wymagało zatem podzielenia na cele cząstkowe. W pierwszej kolejności zdefiniowano pojęcie *współdziałanie*, a następnie przedstawiono rozwój idei współdziałania w ujęciu historycznym podzielony na następujące zagadnienia – początek współdziałania (od czasów starożytnych) zilustrowany przykładami greckich miast-państw oraz hanzy, a także dalszy rozwój idei, ze szczególnym uwzględnieniem doświadczeń z XIX i XX wieku – zarówno przykłady międzynarodowe i europejskie, jak i wybranych państw europejskich, w tym Polski. Poza zakresem artykułu pozostała natomiast współpraca transgraniczna z uwagi na rozległość tej materii wymagającej odrębnego opracowania. Założone cele zrealizowano przede wszystkim przy wykorzystaniu metody analizy prawnej, za pomocą której przestudiowano poglądy doktryny oraz treść aktów normatywnych, a także metody prawnohistorycznej i komparatystycznej.

## Pojęcie współdziałania

Dla kompleksowego omówienia przedmiotowych zagadnień konieczne jest, aby punkt wyjścia stanowiło wyjaśnienie pojęcia *współdziałanie*. *Słownik języka polskiego* nadaje mu następujące znaczenia: działanie wspólnie z kimś, przyczynianie się do czegoś razem z innymi czynnikami, funkcjonowanie w powiązaniu z innymi<sup>1</sup>. Jak zatem na pierwszy rzut oka możemy zauważyć, że współdziałanie to przede wszystkim działanie wspólne, wielopodmiotowe. Nie mamy jednak do czynienia z jedną, powszechnie uznaną definicją. Pojęcie *współdziałanie* używane jest w języku prawnym oraz prawniczym. Posługuje się nim zarówno prawodawca w aktach normatywnych, np. w Konstytucji RP, ustawach ustrojowych dotyczących samorządu terytorialnego, a także w ustawach szczegółowych z zakresu prawa administracyjnego, jak i przedstawiciele doktryny. Mimo to w polskim porządku normatywnym nie została sformułowana jego definicja legalna. Ze względu na wielość definicji doktrynalnych, spowodowaną m.in. faktem, że próby zdefiniowania podjęte zostały w ramach różnych dyscyplin naukowych, przy jednoczesnym braku definicji legalnej, zasadne jest postulowanie sformułowania przez ustawodawcę takiej definicji w polskim prawodawstwie administracyjnym.

Ogólnie rzecz ujmując, mianem współdziałania określić możemy zespół czynności, które koordynują działanie współdziałających podmiotów i mają się przyczynić do osiągnięcia przez nie zamierzonego celu. Przykładem współdziałania może być podjęcie wspólnego przedsięwzięcia lub czynność prawna, która kształtuje pomiędzy stronami treść stosunku prawnego<sup>2</sup>.

Z punktu widzenia nauki administracji współdziałanie możemy zdefiniować jako co najmniej dozwoleń wspólną realizację celów, które zdeterminowane jest przez przepis prawa lub też przez współdziałające podmioty<sup>3</sup>. Współdziałanie jest co do zasady działaniem podejmowanym dobrowolnie przez zainteresowane strony, natomiast jego celem jest zrealizowanie zadań w jak najbardziej efektywny i sprawny sposób. Pojęcie współdziałania jako działania wspólnego, wielopodmiotowego jest również jedną z podstawowych kategorii pojęciowych w prakseologii. T. Kotarbiński definiował współdziałanie jako sytuację, kiedy przynajmniej jeden z podmiotów drugiemu pomaga lub przeszkadza<sup>4</sup>.

Współdziałanie jest też jedną z prawnych więzi w administracji publicznej (obok m.in. kontroli, nadzoru czy koordynacji). Jego ideą jest spójne współprzyczynianie się poszczególnych podmiotów w systemie administracyjnym do osiągnięcia celu przez całość. Celem tym jest dobro wspólne. Ze współdziałaniem mamy do czynienia w strukturach zdecentralizowanych, a zatem takich, w których

<sup>1</sup> <https://sjp.pwn.pl/slowniki/wsp%C3%B3%C5%82dzia%C5%82anie.html> (22.11.2023).

<sup>2</sup> L. Kieres, *Związki i porozumienia komunalne*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 10, s. 4.

<sup>3</sup> *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2017, s. 25–26.

<sup>4</sup> T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław 1975, s. 86–88.

brak jest hierarchicznego podporządkowania. W prawie administracyjnym rozumiane będzie nie tylko jako narzędzie pozwalające na optymalizację realizacji celu, ale często także jako jeden z elementów procedury administracyjnej. Współdziałanie jest warunkiem legalności aktów podjętych przez organy administracji publicznej, koniecznym w celu prawidłowego i zgodnego z prawem wykonania ciężących na nich obowiązków prawnych.

## Początki idei współdziałania – perspektywa historyczna

Pierwszymi działaniami podejmowanymi w celu integracji nie tylko na poziomie krajowym, ale również państwowym i narodowym, było powstawanie miast partnerskich. To właśnie one nadały kształt zjednoczonej Europie dążącej do zawierania przyjaźni między narodami, a także pokojowego współistnienia państw. Za pierwsze związki miast uznać należy greckie *poleis*. Spontaniczne związki miast powstawały również w postaci hanzy, choć podkreślenia wymaga fakt, że ich charakter i cele znacząco różniły się od tych przyświecającym greckim wspólnotom politycznym. Istotą hanzy było nawiązywanie przez europejskich kupców z różnych państw stosunków dążących do wprowadzenia ułatwień w dziedzinie handlu. Prym wiodła hanza niemiecka, która jednoczyła kupców m.in. z Lubeki, Elbląga, Hamburga, Brugii, Londynu i Gdańska<sup>5</sup>.

Miasta-państwa (*poleis*) w starożytnej Grecji były niezależnymi podmiotami utrzymującymi między sobą ożywione relacje. Ich intensywność uwarunkowana była wpływem wspólnego języka, kultury, przeszłości historyczną, a przede wszystkim religią. Jedną z form współdziałania pomiędzy *poleis* było tworzenie organizacji, których celem była obrona miejsc kultu religijnego, czyli amfiktionii. Ich działalność opierała się nie tylko na organizacji uroczystości religijnych, ale też na ochronie zgromadzonych dóbr i ich dysponowaniu. Szczególne znaczenie miała Amfiktionia Pylajsko-Delficka. Miasta-państwa współdziałały również w formie symmachii, czyli sojuszy wojskowych. Przykładem jest Symmachia Spartańska (powstała pod hegemonią Sparty w VI w. p.n.e.). Opierała się na traktatach zawieranych przez Spartę z *poleis*, które były zobligowane do wspierania jej w działaniach militarnych<sup>6</sup>. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że jedną z głównych cech greckiej *polis* była autonomia – przede wszystkim w sferze gospodarczej, ale też i w innych sferach, wchodzących współcześnie w zakres relacji międzynarodowych. Ponadto poza zależnościami politycznymi i sojuszami wojskowymi wpływ na jakość współpracy miały wspólne wartości. Relacje

<sup>5</sup> E. Kalitta, *Rola miast partnerskich w budowaniu przyjaźni między narodami. Przykład Chojnic*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 12, s. 52.

<sup>6</sup> A. Świątek, *Początki instytucjonalizacji współpracy międzynarodowej w starożytnej i średnio-wiecznej Europie*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2017, nr 34, s. 56–58.

między *poleis*, a także ich kontakty ze światem pozagreckim wymagały wypracowania ogólnych norm postępowania oraz regulacji i stabilizacji zapewnianych przez prawo i zwyczaj<sup>7</sup>.

Mimo upływu setek lat zauważyć można, że cechy greckiej *polis* implikujące konieczność podejmowania współdziałania w różnych formach, a następnie mające wpływ na jego jakość i znaczenie dotyczą także polskiego samorządu terytorialnego. Jednostki samorządu terytorialnego nie są co prawda autonomiczne, ale dysponują szerokim zakresem prawnej samodzielności podlegającej ochronie sądowej. Posiadają one osobowość prawną, dysponują władztwem administracyjnym – m.in. terytorialnym, zadaniowym, majątkowym, organizacyjnym. Szczególne znaczenie ma również ochrona wspólnych wartości, takich jak samorządność, dobro wspólne, prawo mieszkańców do partycypacji, zapewnienie dobrej administracji. Nie ulega też wątpliwości, że dobrowolnie podejmowane współdziałanie i wspólne inicjatywy są korzystne dla uczestniczących w nich jednostek samorządowych. Mogą stanowić odpowiedź na brak środków finansowych oraz zasobów kadrowych i technologicznych, z którymi to problemami samorządy często się borykają. Podobnie jednak jak w przypadku greckich *poleis*, niezbędne są działania na szczeblu legislacyjnym i wprowadzenie stosownych regulacji prawnych.

Współcześnie na władze lokalne wywierany jest nacisk związany z rozwojem społeczeństwa obywatelskiego. Postuluje się odejście od ustawowego minimum w zakresie partycypacji społecznej w procesach decyzyjnych, otwarcie na projekty społeczne, współpracę opartą na faktycznym dialogu ze społeczeństwem, zachęcanie członków społeczności do brania czynnego udziału w życiu wspólnoty oraz danie im faktycznego wpływu na podejmowane decyzje. Należy zauważyć, że w starożytnym świecie to właśnie *polis* była tą formą władzy, która dawała równym obywatelom bezpośredni nadzór nad rządem, była wspólnotą obywateli cechującą się niezależnymi i samorządными rządami mieszkańców<sup>8</sup>. O znaczeniu i wpływie rozwiązań przyjętych w starożytnej Grecji oraz współdziałania pomiędzy miastami-państwami świadczy m.in. określenie *poleis* jako korzeni dyplomacji europejskiej<sup>9</sup>.

Hanza niemiecka (najpierw ugrupowanie kupców północnych Niemiec, później zrzeszenie miast) jednoczyła w czasach największego rozkwitu ponad 150 miast. Jej celem była ochrona kupców za granicą oraz rozbudowywanie handlu, ale stała się również największą potęgą polityczną ówczesnej Europy, prowadzącą w celach gospodarczych wojny z sąsiednimi państwami. Hanza nie była suwerenna, pozostawała pod zwierzchnictwem Cesarstwa Rzymskiego Narodu Niemieckiego. Nie posiadała też osobowości prawnej, a co za tym idzie – własnych środków finansowych, stałej armii czy floty. Jedynym jej organem był sejm ogólnohanzeatycki

---

<sup>7</sup> A. Ceglarska, *Początki europejskiej dyplomacji – heraldowie i prokseni*, „Zeszyty Naukowe Towarzystwa Doktorantów UJ. Nauki społeczne” 2016, nr 15, s. 67 i 70.

<sup>8</sup> J. Oniszczyk, *Polis jako prototyp współczesnej wspólnoty*, „Krytyka Prawa” 2019, nr 3, s. 8.

<sup>9</sup> A. Ceglarska, *Początki europejskiej...*, s. 65.

(*Hansetag*). Ze względu na opór przeciwko gospodarczej przewadze hanzy oraz walkę z jej monopolem, rozpoczętą zwłaszcza przez holenderskich i południowo-niemieckich kupców, Hanza przekształciła się w XIV w. w związek miast. Miał on lepiej spełniać zadanie ochrony kupców za granicą. Mimo podjętych wysiłków ostatni zjazd sejmu ogólnohanzeatyckiego odbył się w 1669 r. (rok ten uznaje się też za kres hanzy)<sup>10</sup>.

Pierwsze związki miast powstawały już w XIII w. w celu zapewnienia pokoju oraz obrony swoich przywilejów. Wymienić można chociażby<sup>11</sup>:

- związek westfalski: pojawił się w 1246 r., grupował Münster, Osnabrück, Minden, Herford, Coesfeld oraz inne miasta posiłkowe, natomiast 7 lat później sygnalizuje się powstanie innego związku, łączącego Münster, Dortmund, Soest oraz Lippstadt; odnawianie związków doprowadziło do utworzenia niemal trwałego zrzeszenia miast westfalskich, w którym rolę kierowniczą pełnił Dortmund,
- liga miast saksońskich: pojawiła się po raz pierwszy, podobnie jak związek westfalski, w 1246 r. jako przymierze między Münden i Northeim, ukonstytuowała się natomiast 20 lat później (w jej skład weszły takie miasta, jak Brunswik, Hannover, Hamburg, Stade, Brema, a w późniejszym czasie także Magdeburg),
- Związek Reński Miast: utworzony w 1254 r. z inicjatywy Moguncji i Wormacji,
- związek wendyjski: pierwsze wzmianki pochodzą z 1280 r.; w jego skład wchodziły takie miasta, jak Lubeka, Kilonia, Wyszomierz, Roztoka, Strzałów.

Hanza przybrała nową formę organizacyjną w XIV w., w okresie konfliktu gospodarczego z Flandrią i wojny z Danią. Zrzeszenie miast hanzeatyckich przejęło ochronę kupców za granicą oraz zastrzegło sobie kontrolę ich ugrupowań<sup>12</sup>.

Mimo upadku hanzy w XVII w. idea współdziałania miast z różnych państw przetrwała i zaczęła dynamicznie rozwijać się w czasach po II wojnie światowej. Podkreślić jednak należy, że w tym okresie Europa była podzielona przez tzw. żelazną kurtynę, która spowodowała nierównomierny rozwój państw po dwóch jej stronach, a także różniące się doświadczenia w kwestii współpracy transgranicznej. W państwach tzw. bloku wschodniego nie nawiązywano żadnych stosunków na poziomie lokalnym. Odmiennie wyglądała sytuacja na zachodzie Europy<sup>13</sup>. W państwach zachodnioeuropejskich w tym okresie dynamicznie rozwijały się regulacje prawne dotyczące współdziałania. Podejmowanie współpracy transgranicznej rozpoczęło się właśnie od powstawania miast partnerskich (*twinning*). Pierwsze było niemiecko-francuskie partnerstwo miast Montbéliard i Ludwigsburg z 1950 r. Również obecnie jest to forma często stosowana. Miasta partnerskie oczywiście nie

<sup>10</sup> P. Dollinger, *Dzieje Hanzy: XII–XVII w.*, Warszawa 1997, s. 11–13.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 51–52.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 65.

<sup>13</sup> J. Korczak, *Ewolucja form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na forum międzynarodowym [w:] Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, red. J. Sługocki, Bydgoszcz 2009, s. 331.

muszą być położone na terenach przygranicznych, mogą być od siebie bardzo oddalone, a wręcz znajdować się na innym kontynencie. Mimo braku ograniczeń przestrzennych w nawiązywaniu stosunków partnerskich zdecydowanie intensywniejsze są kontakty w obszarze europejskim<sup>14</sup>. Należy zauważyć, że idea miast partnerskich ma znaczący wpływ na rozwój współczesnych miast z perspektywy społecznej, ekonomicznej, kulturowej oraz politycznej. Jako forma współdziałania daje szansę na umiędzynarodowienie, zwiększenie kapitału ekonomicznego i społecznego, adaptację dobrych praktyk oraz wsparcie instytucjonalne<sup>15</sup>.

Idea współdziałania w doktrynie średniowiecznej Europy znalazła też wyraz w traktacie P. Dubois *De récupératione Terre Sancte*, który powstał najprawdopodobniej w 1306 r. Był on dedykowany królowi Anglii Edwardowi I i zawierał poglądy odnośnie do wyzwolenia Ziemi Świętej<sup>16</sup>. Dubois przedstawił w traktacie postulaty dotyczące stworzenia pokojowej organizacji katolickiej mającej przygotować nową krucjatę, pozwalającą na osiągnięcie zamierzonego celu, czyli właśnie odzyskanie Ziemi Świętej<sup>17</sup>. Kolejnym planem dotyczącym współdziałania w średniowiecznej Europie był opracowany w XV w. przez króla Czech Jerzego z Podiebradu projekt zrzeszenia władców chrześcijańskich. Miał on na celu zaprowadzenie pokoju w chrześcijańskim świecie zagrożonym ze strony tureckiej. Członkami związku mieli być władcy Francji, Niemiec, Włoch oraz Hiszpanii. Istniała również możliwość przyjęcia nowych członków<sup>18</sup>.

Nie ulega zatem wątpliwości, że historyczne przykłady podejmowanego w różnym zakresie współdziałania wywarły znaczący, widoczny także w czasach współczesnych, wpływ, ukazując skuteczność i efektywność wspólnych inicjatyw. To działania podejmowane we współdziałaniu, a nie realizowane przez dane podmioty samodzielnie, pomagały zdobyć przewagę – gospodarczą, handlową czy militarną.

## Przykłady realizacji idei współdziałania w XX w.

Współdziałanie niejednokrotnie przekracza granice jednego kraju. Na przestrzeni lat, wykorzystując w tym celu doświadczenia zdobyte w ramach własnych państw, tworzone organizacje ponadnarodowe, których celem było wspólne wykonywanie

---

<sup>14</sup> J. Szewczyk, *Zagraniczne związki partnerskie polskich samorządów miast, powiatów i województw*, „Prace Geograficzne” 2007, nr 117, s. 264–266.

<sup>15</sup> L.S. Dąbrowski, *Idea miast partnerskich a jej znaczenie dla rozwoju współczesnych miast – perspektywa geograficzna. Przykład Leszna* [w:] *Współczesne problemy i kierunki badawcze w geografii*, red. Ł. Fiedeń, K. Anielska, A. Świągost-Kapocsi, Kraków 2022, s. 25–26.

<sup>16</sup> W. Całczyński, *Piotr Dubois i jego plany wyzwolenia Ziemi Świętej*, „Przegląd Historyczny” 1967, nr 58/2, s. 198.

<sup>17</sup> M. Satora, *Obraz chrześcijańskiego świata w traktacie De recuperatione Terrae Sanctae Pierre’a Dubois*, „Textus et Studia” 2015, nr 1, s. 114.

<sup>18</sup> A. Świąstak, *Początki instytucjonalizacji...*, s. 62.

różnego rodzaju zadań, podejmowanie inicjatyw oraz pogłębianie integracji. Impulsem do ich powstawania w XX w. była przede wszystkim chęć zapobieżenia krwawym konfliktom zbrojnym. W niniejszej części opracowania przedstawione zostaną najważniejsze organizacje wykonujące zadania o charakterze międzynarodowym, które powstały w ubiegłym wieku, a część z nich funkcjonuje do dziś.

Dążąc do współpracy państw w celu zapewnienia i utrzymania pokoju, utworzono w 1919 r. Ligę Narodów<sup>19</sup>. Największy wpływ na rozwój sytuacji na arenie międzynarodowej, która ostatecznie doprowadziła do powstania organizacji, miał T.W. Wilson, prezydent Stanów Zjednoczonych. W przedstawionym w 1918 r. programie pokojowym (tzw. czternaście punktów Wilsona) uznał on utworzenie Związku Narodów za gwarancję niezawisłości i nietykalności terytorialnej<sup>20</sup>. Powstanie Ligi Narodów było efektem zwrócenia uwagi na kwestie współpracy i koordynacji działań w celu osiągnięcia rozwoju ekonomiczno-społecznego. Niestety jej działalność nie była skuteczna<sup>21</sup>, dała jednak impuls do stworzenia innej organizacji międzynarodowej, mianowicie powstałej w 1945 r. Organizacji Narodów Zjednoczonych<sup>22</sup>. Obecnie ONZ skupia 193 państwa<sup>23</sup>. Podejmowanie wspólnych działań w sprawach gospodarczych, społecznych, kulturalnych, naukowych, prawnych i administracyjnych jest także przedmiotem zainteresowania utworzonej w 1949 r. i funkcjonującej do dziś Rady Europy<sup>24</sup>.

Niewątpliwy wpływ na rozwój idei współdziałania, w tym przede wszystkim integracji regionalnej, miało powstanie Unii Europejskiej (wcześniej Wspólnoty Europejskiej). Europejskie procesy integracyjne rozpoczęły się w 1951 r., kiedy to sześć państw<sup>25</sup> utworzyło Europejską Wspólnotę Węgla i Stali<sup>26</sup>. Jej celem było

---

<sup>19</sup> Na mocy Traktatu pokoju między mocarstwami sprzymierzonymi i skojarzonymi i Niemcami, podpisanego w Wersalu dnia 28 czerwca 1919 r. (Dz.U. 1920, nr 35, poz. 200).

<sup>20</sup> S. Sierpowski, *Geneza Ligi Narodów*, „Dzieje Najnowsze” 1991, nr 31, s. 31 i 35.

<sup>21</sup> Serwis internetowy Ośrodka Informacji ONZ w Warszawie, [http://unic.un.org/pl/poznaj\\_onz/historia2.php](http://unic.un.org/pl/poznaj_onz/historia2.php) (22.11.2023).

<sup>22</sup> Dalej ONZ. Za główne cele ONZ uznano: utrzymanie pokoju międzynarodowego i bezpieczeństwa poprzez podejmowanie zbiorowych środków ochrony i usuwania zagrożeń; rozwijanie przyjaznych relacji między narodami, opartych na poszanowaniu zasad równości i samostanowienia narodów; osiągnięcie międzynarodowej współpracy w rozwiązywaniu problemów międzynarodowych o charakterze ekonomicznym, społecznym, kulturalnym oraz humanitarnym, a także promowanie i zachęcanie do poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności (rasy, płci, języka, religii); stanowienie centrum harmonizacji działań narodów w zakresie osiągania zamierzonych celów. Zob. art. 1 Karty Narodów Zjednoczonych, Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienia ustanawiającego Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych (Dz.U. 1947, nr 23, poz. 90).

<sup>23</sup> Serwis internetowy Ośrodka Informacji ONZ w Warszawie, <http://www.un.org/pl/cell1> (22.11.2023).

<sup>24</sup> Utworzona na podstawie Statutu Rady Europy przyjętego w Londynie dnia 5 maja 1949 r. (Dz.U. 1994, nr 118, poz. 565).

<sup>25</sup> Belgia, Francja, Holandia, Luksemburg, Niemcy oraz Włochy.

<sup>26</sup> Na mocy Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (tzw. traktat paryski) z 18 kwietnia 1951 r. Traktat wszedł w życie 26 lipca 1952 r. na okres 50 lat (wygaś 23 lipca 2002 r.).

zjednoczenie gospodarcze i polityczne państw europejskich, co zapewnić miało położenie kresu krwawym wojnom i nastanie długotrwałego pokoju<sup>27</sup>. Kolejnym krokiem w integracji międzypaństwowej było utworzenie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej<sup>28</sup>. Z biegiem czasu zwiększała się liczba członków Wspólnoty, powiększał się również zakres wspólnie podejmowanych inicjatyw. Stale dążono do harmonizacji ustawodawstw krajowych oraz pogłębiania procesów integracyjnych. Podejmowane działania dotyczyły w szerokim zakresie współpracy między regionami, przede wszystkim w obszarach przygranicznych.

Współdziałanie międzypaństwowe nie dotyczy oczywiście wyłącznie kontynentu europejskiego. Jako przykład współpracy międzypaństwowej związanej z integracją regionalną posłużyć może południowoamerykański Mercosur (Wolny Rynek Południa). Podejmowane w latach 70. próby zainicjowania współpracy międzyregionalnej i transgranicznej na obszarze Ameryki Łacińskiej napotykały opór ze strony środowisk nacjonalistycznych forsujących koncepcję samowystarczalności gospodarczej państwa. Jednostki samorządowe w takich państwach, jak Brazylia czy Argentyna (mimo ich federacyjnego ustroju), nie posiadały pod wojskowymi rządami szerokiego zakresu samodzielności, nie mogły też nawiązywać współpracy międzynarodowej. To władza federalna była monopolistą w dziedzinie polityki zagranicznej, a tereny przygraniczne traktowano jako obszary potencjalnych konfliktów zbrojnych<sup>29</sup>.

Inicjatywą zmierzającą do integracji regionalnej było ustanowienie Mercosur<sup>30</sup>. Kryzys gospodarczy w latach 90. i związane z nim ograniczenie handlu spowodowały, że konieczne stało się wzmocnienie politycznego i społecznego wymiaru integracji regionalnej. Zaczęto wprowadzać mechanizmy partycypacji społecznej, a w proces integracji zaangażowały się też jednostki samorządu terytorialnego. Wrazem zmian było utworzenie nowych organów – Forum Konsultacyjnego Gmin, Stanów Federalnych, Prowincji i Departamentów Mercosur (FCCR) jako organu konsultacyjnego w sprawach kształtowania modelu współpracy międzyregionalnej i transgranicznej oraz Parlamentu Mercosur (Parlasur)<sup>31</sup>. Początkowo organizacja utworzona została przez cztery państwa, tj. Argentynę, Brazylię, Paragwaj i Urugwaj, następnie przyłączono Wenezuelę i Boliwię<sup>32</sup>. Obecnie Mercosur stanowi

---

<sup>27</sup> Serwis internetowy Unii Europejskiej, [https://europa.eu/european-union/about-eu/history\\_pl#1945–1959](https://europa.eu/european-union/about-eu/history_pl#1945–1959) (22.11.2023).

<sup>28</sup> Na mocy Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (traktat rzymski) z 25 marca 1957 r., który wszedł w życie 1 stycznia 1958 r.

<sup>29</sup> P. Trefler, *Wiodące instytucje współpracy międzyregionalnej i transgranicznej w regionie Cono Sur (Stożka Południowego)*, „Ameryka Łacińska. Kwartalnik analityczno-informacyjny” 2015, nr 87, s. 54.

<sup>30</sup> Na mocy Traktatu z Asunción z 26 marca 1991 r.

<sup>31</sup> P. Trefler, *Wiodące instytucje...*, s. 52–53.

<sup>32</sup> Wenezuela jest zawieszona w prawach i obowiązkach od 2016 r. za uporczywe niewywiązywanie się z obowiązków wynikających z członkostwa, natomiast Boliwia jest w trakcie przystąpienia.



dynamiczny proces integracji regionalnej, którego głównym celem jest promowanie wspólnej przestrzeni generującej możliwości biznesowe oraz inwestycyjne dzięki konkurencyjnej integracji gospodarek krajowych z rynkiem międzynarodowym<sup>33</sup>. Przykład ten uwidacznia, że nawet w obliczu trudnej sytuacji politycznej zwiększanie zakresu partycypacji społecznej, a także integracja i podejmowanie współdziałania przez jednostki samorządowe są niezwykle istotne i korzystne – nie tylko dla rozwoju lokalnego, ale też całych państw.

Poza doświadczeniami międzynarodowymi i europejskimi w zakresie współdziałania należy również wziąć pod uwagę doświadczenia poszczególnych państw. Jako przykład posłużyć mogą Niemcy, bowiem podejmowanie przez gminy niemieckie wspólnych działań w celu obrony przed skutkami klęsk żywiołowych miało miejsce jeszcze przed zinstytucjonalizowaniem współdziałania międzykomunalnego. Zakres zadań wykonywanych przez najmniejsze jednostki terytorialne stopniowo się zwiększał w związku z rozwojem osadnictwa, działalności budowlanej oraz mobilności obywateli, przekraczając tym samym ich możliwości finansowe i administracyjne. Czynnikiem, który przyczyniał się do podejmowania współdziałania, a następnie jego ujęcia w ramy prawne, był przede wszystkim niski potencjał ekonomiczny i demograficzny, co nie pozwalało na optymalne zaspokojenie lokalnych potrzeb publicznych. Duże znaczenie miały też niesprzyjające warunki naturalne oraz wykrystalizowanie się zadań o charakterze ponadgminnym<sup>34</sup>.

Jak podkreśla M. Miemiec, początki regulacji prawnej współdziałania komunalnego w Niemczech sięgają pruskich ordynacji gminnych dla obszarów wiejskich z połowy XIX w. dla prowincji Westfalia i Nadrenia. W 1911 r. stały się natomiast przedmiotem odrębnej ustawy (*Zweckverbandsgesetz*)<sup>35</sup>. Rozwiązania te wynikały z przekazywania gminom zadań lokalnych o ponadgminnym charakterze, które nie były powierzane powiatom<sup>36</sup>. Ustawa wzmocniła pozycję miast poprzez nadanie im prawa tworzenia związków w celu realizacji zadań, w tym obligatoryjnych, wykraczających poza możliwości gminy<sup>37</sup>. Jednolite uregulowanie kwestii związanych ze współdziałaniem komunalnym nastąpiło w okresie III Rzeszy<sup>38</sup>, kiedy to zniesiono federalny ustrój państwa. Po II wojnie światowej, kiedy parlamenty państw związkowych odzyskały właściwość stanowienia prawa w zakresie współdziałania komunalnego, przepisy ustawy zaczęto

---

<sup>33</sup> Serwis internetowy Mercosur, <https://www.mercosur.int/en/about-mercocur/mercocur-in-brief/> (22.11.2023).

<sup>34</sup> M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 537.

<sup>35</sup> Ustawa o związkach celowych z 19 lipca 1911 r. (GS., s. 115).

<sup>36</sup> M. Miemiec, *Determinacja prawa współdziałania komunalnego w Niemczech* [w:] *Współpraca transgraniczna w administracji publicznej*, red. R. Kusiak-Winter, Wrocław 2015, s. 255.

<sup>37</sup> A. Tarnowska, *Lustracje z lat 1927 i 1928 jako środek nadzoru nad gospodarką komunalną międzywojennego Torunia*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2014, nr 4, s. 53.

<sup>38</sup> Ustawą z 7 czerwca 1939 r. o związkach celowych (RGBl. I, s. 979).

stopniowo zastępować nową regulacją (najdłużej ustawa obowiązywała w Dolnej Saksonii – do 2004 r.)<sup>39</sup>. Zgodnie z ustawą z 1939 r. gminy mogły połączyć siły w celu wypełnienia niektórych nałożonych na nie zadań (związek dobrowolny). Ustawa przewidywała również związki obowiązkowe<sup>40</sup>.

Z kolei we francuskim samorządzie terytorialnym początki współdziałania przypadają już na wiek XIX. Pierwszymi aktami prawnymi dotyczącymi współpracy międzygminnej były: ustawa o administracji miejskiej<sup>41</sup>, ustawa dotycząca organizacji miejskiej<sup>42</sup> oraz ustawa o związkach komunalnych<sup>43</sup>. Pierwszą formą współdziałania komunalnego we Francji wyposażoną w osobowość prawną były natomiast syndykaty gmin (*syndicat de communes*) utworzone w celu wykonywania jednego, konkretnego zadania publicznego<sup>44</sup>.

Wieloletnie tradycje ma współpraca międzykomunalna w Szwajcarii. Związki publicznoprawne z udziałem małych gmin tworzone od momentu przyznania gminom takiego prawa w ustawie o samorządzie gminnym z 1866 r. W kolejnej ustawie o samorządzie gminnym (z 1875 r.) do przyjęcia właściwych regulacji w tym zakresie upoważniono radę kantonu. Gminy parafialne mogły podejmować wspólne działania w zakresie zarządzania cmentarzami oraz sprawowania opieki nad ubogimi. Po raz pierwszy określenia *związek celowy* użyto natomiast w ustawie o samorządzie gminnym z 1926 r., kiedy to upoważniono wszystkie rodzaje gmin do tworzenia związku, choć odpowiedni rząd musiał zezwolić na jego ustanowienie. Współdziałanie najczęściej podejmowane było w celu wykonywania zadań z zakresu planowania regionalnego, oczyszczania ścieków, usuwania odpadów czy zaopatrzenia w wodę<sup>45</sup>.

J. Panejko, dokonując w 1930 r. analizy regulacji prawnych dotyczących współpracy międzykomunalnej w Szwajcarii, zauważył, że możliwość połączenia większej liczby gmin politycznych w celu wspólnego załatwienia pewnych specjalnych działów administracyjnych, przewidziana została w ustawodawstwie kantonów Zurych, Berno i Basselandschaft. W pierwszym z nich mogło to nastąpić dobrowolnie za zgodą zainteresowanych gmin, bez wymaganego zezwolenia władz administracyjnych. Jeśli przemawiały za tym względy interesu kraju, współdziałanie zachodziło natomiast w drodze przymusowej, tj. przez uchwałę Rady kantonowej. W pozostałych kantonach do podjęcia współdziałania zawsze wymagane było zezwolenie władzy administracyjnej. Gminy polityczne wspólnie

---

<sup>39</sup> M. Miemieć, *Determinacja prawa...*, s. 255.

<sup>40</sup> Zob. § 1 ustawy o związkach celowych.

<sup>41</sup> Ustawa z 18 lipca 1837 r. o administracji miejskiej (Recueil Duvergier, s. 227).

<sup>42</sup> Ustawa z 5 kwietnia 1884 r. o organizacji miejskiej (JORF z 6 kwietnia 1884 r., s. 1557).

<sup>43</sup> Ustawa z 22 marca 1890 r. o związkach komunalnych, dodająca tytuł 8 (art. 169–180) do ustawy z 5 kwietnia 1884 r. o organizacji miejskiej (JORF z 6 marca 1890 r., s. 91).

<sup>44</sup> Ustawa z 22 marca 1890 r. o syndykatach gmin dodająca tytuł 8 (art. 169–180) do ustawy z 5 kwietnia 1884 r. dotyczącej organizacji miejskiej (JORF z 6 marca 1890 r., s. 91).

<sup>45</sup> M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne...*, s. 549.

wykonujące zadania istniały dalej w niezmienionych granicach. Obok nich powstawał dodatkowo związek terytorialny obejmujący ich terytoria<sup>46</sup>. Panejko podkreślał również, że w prawodawstwie szwajcarskim widoczna jest tendencja upraszczania organizacji gminnej w drodze łączenia mniejszych gmin w większe związki, tworzenia wspólnych organów dla różnego rodzaju gmin schodzących się ze sobą pod względem terytorialnym oraz zupełnej fuzji takich gmin<sup>47</sup>.

Choć jak podkreśla M. Ofiarska, pierwszych form współdziałania gmin w Belgii można dopatrzeć się w działających od 1889 r. spółkach handlowych<sup>48</sup>, to pierwszą podstawę prawną powstawania związków międzygminnych tworzonych w celu realizacji zadań w interesie gmin oraz zarządzania służbami stanowiła ustawa z 1922 r.<sup>49</sup> Zgodnie z jej postanowieniami związki były odrębnymi od gminy podmiotami wyposażonymi w osobowość prawną, których celem była realizacja zadań z zakresu użyteczności publicznej<sup>50</sup>. Jak podkreślał L.W. Biegeleisen, prawodawstwo belgijskie stało wówczas na stanowisku wielotypowego związku międzykomunalnego. Oznacza to, że mogły w nim uczestniczyć gminy, prowincje oraz państwo, a po otrzymaniu królewskiego zezwolenia również konsorcja i osoby prywatne. Związki posiadały prawo wyłączenia na cele publiczne, nie były natomiast nałożone na nie żadne podatki. Państwo posiadało w stosunku do nich szeroki zakres kompetencji kontrolnych i nadzorczych, a także prawo sprzeciwu przeciwko niezgodnym z prawem zarządzeniom oraz możliwość przejęcia urządzeń związku<sup>51</sup>.

Ustawodawstwo hiszpańskie oraz włoskie przewidywało przymusowy charakter związków celowych. Rozwiązanie takie przyjęto w ustawie hiszpańskiej z 1924 r. na wypadek, gdyby przewidziane prawem formy organizacyjne nie mogły w danej sytuacji znaleźć zastosowania mimo istnienia interesu publicznego. Wykorzystywano je do wykonywania zadań o charakterze administracyjnym, jak służba sanitarna czy pokrywanie kosztów związanych z funkcjonowaniem służby zdrowia. Przymusowe związki celowe we Włoszech były natomiast tworzone w wyjątkowych przypadkach w celu wykonywania zadań administracji komunalnej. Uczestniczyć w nich mogły gminy, prowincje oraz korporacje prawa publicznego<sup>52</sup>.

Długą tradycją współdziałania komunalnego nie wykazuje się natomiast Portugalia. Możliwość łączenia się gmin w zrzeszenia i federacje w celu administrowania wspólnymi sprawami została jednak przewidziana w konstytucji z 1976 r.

---

<sup>46</sup> J. Panejko, *Samorząd komunalny w Szwajcarii*, „Samorząd Terytorjalny: kwartalnik poświęcony teorii i życiu samorządu terytorialnego” 1930, nr 1, 930, s. 35.

<sup>47</sup> *Ibidem*, s. 43.

<sup>48</sup> M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne...*, s. 561.

<sup>49</sup> Ustawa z 1 marca 1922 r. o zrzeszaniu gmin na cele publiczne (nr 1922030150, s. 2282).

<sup>50</sup> M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne...*, s. 561.

<sup>51</sup> L.M. Biegeleisen, *Teoria i polityka przedsiębiorstw publicznych samorządu terytorialnego i państwa*, Warszawa 1990, s. 229–230.

<sup>52</sup> *Ibidem*, s. 233–234.

(obowiązującej do dziś). Własne zadania i kompetencje zrzeszeniom i federacjom mogą być nadane w drodze ustawy<sup>53</sup>.

Idea współdziałania w prawodawstwie państw Europy Zachodniej zaczęła się rozwijać już w XIX w., kiedy to powstawały jego pierwsze zinstytucjonalizowane formy. Przyczyną dostrzeżenia takiej potrzeby był fakt, że wraz z rozwojem cywilizacyjnym w tych państwach pojawiało się coraz więcej zadań oraz potrzeb społecznych o charakterze ponadlokalnym, których gmina jako najmniejsza jednostka samorządowa nie była w stanie samodzielnie zaspokoić w zadowalającym stopniu. Już ponad 150 lat temu zauważono zatem potrzebę współpracy w ramach samorządu terytorialnego i postanowiono wyjść jej naprzeciw poprzez danie jednostkom samorządowym możliwości (a czasem wręcz konieczności) wspólnego wykonywania zadań publicznych. Przyjęte wtedy rozwiązanie (oczywiście z wprowadzeniem koniecznych zmian i modyfikacji wynikających z ciągłych przemian cywilizacyjnych) po dziś dzień wydaje się najlepsze, aby usprawnić działanie samorządu terytorialnego i sprawić, by to jednostki lokalne, znajdujące się najbliżej obywateli i najlepiej znające ich potrzeby, mogły jak najefektywniej wykonywać powierzone im zadania. Dzięki temu możliwe stałoby się również dążenie do stałego poszerzania zakresu zadań wykonywanych przez samorządy lokalne. Dlatego tak ważny i zasadny jest postulat promowania i rozwijania we współczesnym polskim systemie prawnym wszelkiego rodzaju form współdziałania, w obecnie bowiem mimo istnienia takich możliwości formy współdziałania nie są w szerokim stopniu wykorzystywane. Wykorzystanie wniosków z doświadczeń historycznych innych państw europejskich mogłoby się przyczynić do opracowania skutecznego modelu normatywnego odnoszącego się do współdziałania w samorządzie terytorialnym.

Idea współdziałania na ziemiach polskich wyrażona została już na początku XX w., kiedy to powstał Związek Większych Miast Królestwa Galicji. Utworzony został przez 30 miast, które należały do kategorii tzw. miast większych, w 1907 r. z inicjatywy F. Maryewskiego, burmistrza Podgórza, a następnie wiceprezydenta Krakowa. Po wybuchu wojny dołączyły do niego miasta wydzielone, czyli Kraków i Lwów. Po odzyskaniu niepodległości Związek przekształcił się w Związek Miast Małopolski i Śląska Cieszyńskiego<sup>54</sup>.

Najstarszą organizacją samorządową w Polsce jest założony w 1917 r. Związek Miast Polskich<sup>55</sup>. W okresie międzywojennym podejmował on działania w zakresie lobbingu legislacyjnego, promocji gospodarczej oraz kulturalnej miast,

---

<sup>53</sup> Zob. art. 253 Konstytucji Republiki Portugalskiej z 2 kwietnia 1976 r., tłum. A. Wojtyczek-Bonand.

<sup>54</sup> B. Mościcki, *Sto lat Związku Miast Polskich*, Poznań 2018, s. 18–19.

<sup>55</sup> Utworzony na Założycielskim Zjeździe, który odbył się 19–21 listopada 1917 r. w Warszawie, jako Związek Miast Królestwa Polskiego. Zmienił nazwę na Związek Miast Polskich na zjeździe zorganizowanym 4–6 stycznia 1919 r., kiedy to opowiedziano się za jego szybkim połączeniem ze Związkiem Miast Małopolski i Śląska Cieszyńskiego.

a także prowadził działalność wydawniczą i szkoleniową. Funkcjonowanie Związku zostało przerwane wybuchem II wojny światowej, nie mógł on również odrodzić się bezpośrednio po jej zakończeniu. Możliwość taka pojawiła się dopiero po pierwszych powojennych wolnych wyborach lokalnych<sup>56</sup> i tak w styczniu 1991 r. odbył się w Poznaniu (statutowej siedzibie Związku) Kongres Restytucyjny<sup>57</sup>. Obecnie Związek Miast Polskich jest stowarzyszeniem 330 miast. Jego cele i zadania określa statut<sup>58</sup>. Zgodnie z jego postanowieniami celem Związku jest wspieranie idei samorządu terytorialnego oraz dążenie do gospodarczego i społeczno-kulturalnego rozwoju miast polskich. Osiągnięcie tych zamierzeń następuje poprzez realizowanie różnego rodzaju zadań, m.in.<sup>59</sup>: reprezentowanie miast we wszystkich wspólnych sprawach na forum ogólnopaństwowym i międzynarodowym, inicjowanie i opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących samorządów terytorialnych czy też propagowanie współpracy samorządu z mieszkańcami, organizacjami pozarządowymi, przedsiębiorcami i sektorem nauki.

Przepisy Konstytucji marcowej dawały jednostkom samorządowym<sup>60</sup> możliwość łączenia się w związki w celu prowadzenia zadań, które wchodziły w zakres samorządu. Charakter publiczno-prawny mógł zostać nadany związkom jedynie na podstawie odrębnej ustawy<sup>61</sup>. Prawodawca konstytucyjny nie określił, na czym charakter ten miałby polegać czy też w czym się przejawiać. T. Bigo z treści przytoczonych przepisów wywnioskował, że inne związki jednostek samorządowych wykonujące zadania „wchodzące w zakres samorządu”, które ustawowo nie otrzymały charakteru publiczno-prawnego, to związki prywatno-prawne. Zgodnie z kolejnym wnioskiem (treści negatywnej) podział związków celowych na publiczne i prywatne nie ma nic wspólnego z celem związku ani treścią jego zadań.

---

<sup>56</sup> Wybory te odbyły się 27 maja 1991 r.

<sup>57</sup> Serwis internetowy Związku Miast Polskich, <http://www.miasta.pl/strony/o-zwiazku-miast-polskich> (22.11.2023).

<sup>58</sup> Statut Związku Miast Polskich przyjęty 19 stycznia 1991 r. przez Kongres Restytucyjny w Poznaniu, ze zmianami wprowadzonymi przez Nadzwyczajne Zgromadzenie Ogólne w Warszawie 18 kwietnia 1991 r., Zgromadzenie Ogólne w Golubiu-Dobrzyniu 17 stycznia 1992 r., Zgromadzenie Ogólne w Baranowie Sandomierskim 5 lutego 1993 r., Zgromadzenie Ogólne w Pile 11 października 1996 r., Zgromadzenie Ogólne w Lublinie 21 października 1999 r., Zgromadzenie Ogólne w Łodzi 25 marca 2004 r., Zgromadzenie Ogólne w Poznaniu 8 marca 2007 r., Zgromadzenie Ogólne w Poznaniu 3 marca 2011 r., Zgromadzenie Ogólne w Poznaniu 5 marca 2015 r., Zgromadzenie Ogólne w Dąbrowie Górniczej 3 marca 2016 r., Zgromadzenie Ogólne w Warszawie 15 grudnia 2017 r., Zgromadzenie Ogólne w Żywcu 1 marca 2018 r. i Zgromadzenie Ogólne w Poznaniu 5 marca 2019 r.

<sup>59</sup> Zob. § 1 ust. 1 statutu Związku Miast Polskich.

<sup>60</sup> Czyli województwom, powiatom, gminom miejskim i wiejskim, na które podzielono Państwo Polskie do celów administracyjnych.

<sup>61</sup> Zob. art. 65 Konstytucji marcowej.

Szczegółowe regulacje odnoszące się do związków międzykomunalnych znalazły się w rozporządzeniu wydanym przez prezydenta RP, I. Mościckiego<sup>62</sup>. Zgodnie z jego treścią gminy miejskie i wiejskie oraz powiatowe i wojewódzkie związki komunalne mogły dla przeprowadzenia poszczególnych zadań wchodzących w zakres działania samorządu terytorialnego łączyć się w związki międzykomunalne z prawami korporacji o samoistnej osobowości prawnej. Każdy związek powinien posiadać statut<sup>63</sup>. Ustrojowymi organami związków były<sup>64</sup>: rada związku (organ stanowiący i kontrolny) i zarząd związku (organ administracyjny i wykonawczy). Uchwały związków komunalnych (o zorganizowaniu związku, projekt statutu oraz wszelkie zmiany tych uchwał i statutu) podlegały zatwierdzeniu właściwej władzy nadzorczej. Odmowa zatwierdzenia miała miejsce m.in. w sytuacji stwierdzenia, że cel stanowiący zadanie związku międzykomunalnego przekracza kompetencje jego członków, sprzeciwia się ustawie, dobru państwa lub innych związków prawno-publicznych<sup>65</sup>. O nadaniu związkowi międzykomunalnemu charakteru korporacji prawa publicznego decydowała Rada Ministrów<sup>66</sup>, jeżeli związek ten<sup>67</sup>: odpowiadał przepisom przedmiotowego rozporządzenia oraz miał wykonywać zadania wchodzące w zakres administracji publicznej.

Jak zauważył T. Bigo, zestawienie tych warunków z treścią art. 1 pozwalało dojść do wniosku, że związki międzykomunalne nieposiadające charakteru korporacji prawa publicznego również spełniały zadania administracji publicznej, bowiem „zadania wchodzące w zakres samorządu terytorialnego” to właśnie administracja publiczna. Zatem każdy związek międzykomunalny spełniający warunki określone w art. 1 spełniał jednocześnie wymagania z art. 11, a co za tym idzie – Rada Ministrów decydowała o tym, czy nadać mu charakter publiczny, czy też nie (mimo tego, że wymogi zawsze były spełnione).

Możliwość łączenia samorządów (wojewódzkiego, powiatowego oraz gminnego) w związki przewidywała również Konstytucja kwietniowa. Ich celem miało być wykonywanie zadań szczególnych. Analogicznie do przedstawionych wcześniej regulacji (Konstytucji marcowej), także w tym przypadku prawodawca konstytucyjny postanowił, że osobowość publiczno-prawną związkom może nadać ustawa<sup>68</sup>.

Rozwój idei współdziałania komunalnego podejmowanego przez polskie jednostki samorządowe w oczywisty sposób przerwał wybuch II wojny światowej,

---

<sup>62</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o związkach międzykomunalnych (Dz.U. nr 39, poz. 386 ze zm.).

<sup>63</sup> Zob. art. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o związkach międzykomunalnych.

<sup>64</sup> Zob. art. 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o związkach międzykomunalnych.

<sup>65</sup> Zob. art. 9 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o związkach międzykomunalnych.

<sup>66</sup> Na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych przedstawionego w porozumieniu z Ministrem Skarbu, w drodze rozporządzenia.

<sup>67</sup> Zob. art. 11 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o związkach międzykomunalnych.

<sup>68</sup> Zob. art. 75 Konstytucji kwietniowej.

a w czasach powojennych znalezienie się w tzw. bloku wschodnim. Formalne zlikwidowanie w 1950 r. samorządu terytorialnego sprawiło, że w ustawodawstwie z tego okresu nie przewidziano żadnych ustrojowych form współdziałania. Zmiany nastąpiły dopiero w czasach transformacji ustrojowej, kiedy odradzać się zaczął samorząd terytorialny, najpierw na stopniu gmin, a następnie powiatów i województw.

## Podsumowanie

Nie ulega wątpliwości, że idea współdziałania ma długie tradycje historyczne, sięgające czasów antycznych. Od setek lat podejmowane były różnego rodzaju wspólne inicjatywy, co miało się przyczynić do bardziej sprawnego, efektywnego działania. W krajach Europy Zachodniej, w których ugruntowana jest także idea samorządności lokalnej, od dawna współdziałanie jest formą wykonywania zadań publicznych w ramach samorządu terytorialnego. Niestety, zupełnie inaczej sprawa wygląda w Polsce. Burzliwe losy samorządu w XX w. oraz fakt, że w obecnym kształcie funkcjonuje on od zaledwie ćwierć wieku sprawiły, że zainteresowanie sprawami lokalnymi oraz chęć wywarcia na nie realnego wpływu nie jest tak duża, a jednostki samorządowe nie wykorzystują powszechnie prawnie przewidzianych możliwości współdziałania w celu realizacji zadań publicznych. Nie jest to sytuacja korzystna, bowiem wspólne inicjatywy pozwalają na skuteczne działanie, również w obliczu braku środków finansowych, osobowych czy technologicznych. Rozpowszechnienie idei współdziałania przy wykonywaniu zadań wśród jednostek samorządowych wymaga zaangażowania ze strony władzy lokalnej, dialogu z władzą ustawodawczą oraz wprowadzenia stosownych regulacji prawnych, do których opracowania przyczynić się może wykorzystanie wniosków z doświadczeń historycznych innych państw.

Celem podsumowania i podkreślenia znaczenia współdziałania warto też zaznaczyć, że na przestrzeni lat było ono przedmiotem zainteresowania nie tylko nauk politycznych i prawnych, ale również nauki o organizacji i zarządzaniu. Uwagę na rolę współdziałania w organizacji zwróciła amerykańska politolog i ekonomistka, M.P. Follet (1868–1933). Uznawała ona władzę za cechę osobistą człowieka, której nie można dzielić z innymi, nie można jej też nikomu dać lub zabrać. Każdy powinien dążyć do osiągnięcia większej władzy, by lepiej wykonywać stojące przed nim zadania. Mimo tego, że władza jest własnością osobistą, najsilniejsza jest wtedy, gdy jest władzą nie nad innymi, ale z innymi – a więc władzą we współdziałaniu<sup>69</sup>. Zwracała ona uwagę na fakt, że w organizacji konieczna jest współpraca między wszystkimi szczeblami, a ludzie powinni

---

<sup>69</sup> A. Pakuła, *Szkola systemów społecznych* [w:] A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat, *Nauka organizacji i zarządzania*, Wrocław 2005, s. 78–79.

pracować ze sobą, a nie nad czy pod sobą. Za jedną z najważniejszych funkcji zarządzania uważała koordynację opierającą się na bezpośrednich kontaktach z ludźmi. Podkreślić należy, że Follet uważana jest za pionierkę teorii zarządzania, a jej poglądy wyprzedzające czasy, w których żyła, są trafne i aktualne do dziś<sup>70</sup>.

## Bibliografia

- Biegeleisen L.M., *Teoria i polityka przedsiębiorstw publicznych samorządu terytorialnego i państwa*, Warszawa 1990.
- Calczyński W., *Piotr Dubois i jego plany wyzwolenia Ziemi Świętej*, „Przegląd Historyczny” 1967, nr 58/2.
- Ceglarska A., *Początki europejskiej dyplomacji – heroldowie i prokseni*, „Zeszyty Naukowe Towarzystwa Doktorantów UJ. Nauki społeczne” 2016, nr 15.
- Dąbrowski L.S., *Idea miast partnerskich a jej znaczenie dla rozwoju współczesnych miast – perspektywa geograficzna. Przykład Leszna* [w:] *Współczesne problemy i kierunki badawcze w geografii*, red. Ł. Fiedeń, K. Anielska, A. Śwígost-Kapocsi, Kraków 2022.
- Dollinger P., *Dzieje Hanzы: XII–XVII w.*, Warszawa 1997.  
<https://sjp.pwn.pl/slowniki/wsp%C3%B3lC5%82dzia%C5%82anie.html> (22.11.2023).
- Kalitta E., *Rola miast partnerskich w budowaniu przyjaźni między narodami. Przykład Chojnic*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 12.
- Kieres L., *Związki i porozumienia komunalne*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 10.
- Korczak J., *Ewolucja form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na forum międzynarodowym* [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, red. J. Sługocki, Bydgoszcz 2009.
- Korombel A., Grabiec O., *Mary Parker Follet – wizjonerka nauk o zarządzaniu*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie” 2016, nr 3.
- Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław 1975.
- Miemiec M., *Determinacja prawa współdziałania komunalnego w Niemczech* [w:] *Współpraca transgraniczna w administracji publicznej*, red. R. Kusiak-Winter, Wrocław 2015.
- Mościcki B., *Sto lat Związku Miast Polskich*, Poznań 2018.  
*Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2017.
- Ofiarska M., *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008.
- Oniszczuk J., *Polis jako prototyp współczesnej wspólnoty*, „Krytyka Prawa” 2019, nr 3.
- Pakuła A., *Szkola systemów społecznych* [w:] A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat, *Nauka organizacji i zarządzania*, Wrocław 2005.
- Panejko J., *Samorząd komunalny w Szwajcarii*, „Samorząd Terytorialny: kwartalnik poświęcony teorii i życiu samorządu terytorialnego” 1930, nr 1.
- Satora M., *Obraz chrześcijańskiego świata w traktacie De recuperatione Terrae Sanctae Pierre’a Dubois*, „Textus et Studia” 2015, nr 1.
- Serwis internetowy Mercosur, [https://www.mercotur.int/en/about-mercotur/mercotur-in-brief/](https://www.mercosur.int/en/about-mercotur/mercotur-in-brief/) (22.11.2023).
- Serwis internetowy Ośrodka Informacji ONZ w Warszawie, [http://unic.un.org.pl/poznaj\\_onz/historia2.php](http://unic.un.org.pl/poznaj_onz/historia2.php) (22.11.2023).

---

<sup>70</sup> A. Korombel, O. Grabiec, *Mary Parker Follet – wizjonerka nauk o zarządzaniu*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie” 2016, nr 3, s. 184 i 189.



Serwis internetowy Ośrodka Informacji ONZ w Warszawie, <http://www.un.org.pl/cel11> (22.11.2023)  
Serwis internetowy Unii Europejskiej, [https://europa.eu/european-union/about-eu/history\\_pl#1945-1959](https://europa.eu/european-union/about-eu/history_pl#1945-1959)  
(22.11.2023).

Sierpowski S., *Geneza Ligi Narodów*, „Dzieje Najnowsze” 1991, nr 31.

Szewczyk J., *Zagraniczne związki partnerskie polskich samorządów miast, powiatów i województw*, „Prace Geograficzne” 2007, nr 117.

Świstak A., *Początki instytucjonalizacji współpracy międzynarodowej w starożytnej i średniowiecznej Europie*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2017, nr 34.

Tarnowska A., *Lustracje z lat 1927 i 1928 jako środek nadzoru nad gospodarką komunalną międzywojennego Torunia*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2014, nr 4.

Trefler P., *Wiodące instytucje współpracy międzyregionalnej i transgranicznej w regionie Cono Sur (Stożka Południowego)*, „Ameryka Łacińska. Kwartalnik analityczno-informacyjny” 2015, nr 87.

## Streszczenie

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie rozwoju idei współdziałania na przestrzeni wieków, a także wskazanie przykładowych rozwiązań podejmowanych w tym zakresie. Obejmują one zarówno inicjatywy, w których uczestniczyły całe państwa, jak i poszczególne miasta czy jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto w artykule podjęta została próba ukazania, że podejmowanie wspólnych inicjatyw oraz wykonywanie zadań wspólnie z innymi podmiotami jest zwykle korzystniejsze niż działania realizowane samodzielnie

*Słowa kluczowe:* współdziałanie, idea współdziałania, współpraca, działania wielopodmiotowe, zadania publiczne

## THE ROLE AND IMPORTANCE OF COOPERATION IN A LEGAL-HISTORICAL PERSPECTIVE

### Summary

The aim of this paper is to present the development of the idea of cooperation over the centuries and to show examples of solutions in this area. These include initiatives involving entire states as well as individual cities or local self-government units. In addition, the paper tries to show that taking multi-stakeholder actions is usually more profitable than acting alone.

*Keywords:* cooperation, the idea of cooperation, interaction, multi-stakeholder actions, public tasks