

ZARZĄDZANIE PROCESEM TWORZENIA STOWARZYSZENIA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Paweł WITKOWSKI¹

¹ Politechnika Śląska, Wydział Organizacji i Zarządzania, Zabrze
pawel.witkowski@polsl.pl, ORCID: 0000-0001-9158-9751

Streszczenie: Stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego są organizacjami mogącymi zrzeszać gminy, powiaty i województwa - samorządy województwa. Są formą prawną współdziałania, współpracy swoich członków. Aby takie stowarzyszenie mogło być sprawne w swoich działaniach, spełniać oczekiwania swoich członków musi być prawidłowo utworzone. Proces tworzenia stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego jest złożony i trudny. W literaturze brak jest analizy problemu zarządzania procesem tworzenia stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego. Niniejszy artykuł określa etapy i czynności zarządzania takim procesem w fazie planowania, przygotowania, jak i jego realizacji – jest to główny cel pracy. Określono poszczególne czynności procesu tworzenia stowarzyszenia, wykorzystując w szczególności metodę badawczą analizy prawnej. Szczególną uwagę poświęcono takim zagadnieniom jak charakter prawny stowarzyszenia, koordynacja i współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w procesie tworzenia stowarzyszenia a przede wszystkim określono istotne elementy statutu jako najważniejszego wewnętrznego aktu prawnego stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego. Całość rozważań i ustaleń określa model procesu tworzenia stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: stowarzyszenie, stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego, procedura tworzenia stowarzyszenia.

MANAGING THE PROCESS OF ESTABLISHING AN ASSOCIATION OF LOCAL AUTHORITIES

Abstract: Associations of local government units are organisations that can bring together municipalities, districts and provinces - the provincial governments. They are a legal form of interaction, cooperation of their members. In order for such an association to be efficient in its activities, to meet the expectations of its members, it must be properly formed. The process of creating an association of local government units is complex and difficult. This article defines the stages and activities of managing the process of formation of such associations in the planning, preparation, as well as its implementation phase. The individual activities of the association formation process are identified. Particular attention has been paid to such issues

as the legal nature of the association, coordination and cooperation of local government units in the process of forming the association and, above all, the essential elements of the statute as the most important internal legal act of the association of local government units have been identified. All the considerations and findings define a model of the process of forming an association of local government units.

Keywords: association, association of local government units, process of forming an association.

1. Wprowadzenie

Jednostki samorządu terytorialnego są podmiotami sektora publicznego. Realizują zadania publiczne, z których większość to tzw. zadania własne. Są one realizowane w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność jednostek samorządu terytorialnego (dalej określane też jako: j.s.t.). Z punktu widzenia organizacyjnoprawnego wyróżniamy trzy rodzaje jednostek samorządu terytorialnego: gminy, powiaty i województwa (wspólnota samorządowa - samorząd województwa). Struktura administracji publicznej na poziomie województwa jako okręgu administracyjnego, ma dualistyczny charakter – rządowy i samorządowy. Organy administracji rządowej to przede wszystkim wojewoda i działające pod jego zwierzchnictwem wojewódzkie służby, inspekcje i straże, a także działające na obszarze województwa organy rządowej administracji niezespólonej. Wzajemne relacje między tymi organami reguluje ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie – tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 135 ze zm. Natomiast samorządowy charakter ma regionalna wspólnota samorządowa, która jest określana – „samorząd województwa”. Każdy rodzaj j.s.t. funkcjonuje na podstawie odpowiedniej ustawy ustrojowej: gminy na podstawie ustawy o samorządzie gminnym (z dnia 8 marca 1990 r., tekst. jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.), powiaty na podstawie ustawy o samorządzie powiatowym (z dnia 5 czerwca 1998 r., tekst. jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1526), a samorządowa wspólnota wojewódzka na podstawie ustawy o samorządzie województwa (z dnia 5 czerwca 1998 r., tekst. jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 547 ze zm.).

Wielość i różnorodność charakteru zadań (nie tylko zadania własne, ale i zadania rządowe) powoduje, że j.s.t. wykorzystując istniejące regulacje prawne realizują te zadania nie tylko samodzielnie i bezpośrednio z wykorzystaniem własnej jednostki organizacyjnej, która nie posiada osobowości prawnej albo z wykorzystaniem spółki z udziałem gminy, ale również przekazując realizację zadań związkowi komunalnemu lub powierzając realizację zadania na podstawie porozumienia innej j.s.t. a nawet podmiotowi zewnętrznemu, na co pozwala ustawa o gospodarce komunalnej (art. 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r., tekst. jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 679.). W toku realizacji zadań pojawia się wiele trudności, zarówno organizacyjnych, finansowych jak i czysto faktycznych. Z tego powodu potrzebne są

mechanizmy organizacyjnoprawne, które pozwolą j.s.t. stworzyć platformę wymiany wiedzy, dobrych praktyk, politycznego oddziaływania na administrację rządową szczebla wojewódzkiego, centralnego lub na Sejm, Senat i Prezydenta RP. Możliwość takiego oddziaływania jednostek samorządu terytorialnego na te podmioty daje stowarzyszenie tych jednostek, które jednak nie może realizować zadań jednostek samorządu terytorialnego - jak może to robić np. związek komunalny.

Zarówno gminy, powiaty jak i samorządy województwa posiadają osobowość prawną a ich samodzielność podlega ochronie sądowej. Większość zadań publicznych, które realizowane są przez wszystkie podmioty publiczne, realizowanych jest przez jednostki samorządu terytorialnego. Zadania te powinny być realizowane przez podmioty zorganizowane najbliżej człowieka, który ma skorzystać z realizacji tych zadań. Z tego względu ustawa o samorządzie gminnym przewiduje domniemanie kompetencji w realizacji zadań na rzecz gminy (Szewc, Jyż and Pławecki, 2010). Powiat realizuje zadania o charakterze ponadgminnym (Dolnicki, 2020), samorząd województwa o charakterze regionalnym (Drembkowski, 2020), a administracja rządowa, zarówno terenowa jak i centralna, realizuje zadania z którymi struktura samorządowa nie mogła by sobie samodzielnie poradzić.

Zadania realizowane przez j.s.t. określane są przez ustawy. Ustawodawca bardzo często nakłada na j.s.t. obowiązek realizacji zadania wskazując sposób realizacji zadania, jego zakres, wymogi jakie musi spełnić j.s.t. ale zazwyczaj nie zapewnia wystarczających środków niezbędnych do prawidłowej realizacji zadania. Dotyczy to zarówno zadań własnych jak i zadań zleconych – rządowych, które samorząd ma zrealizować. Zdarza się, że ustawodawca zbyt sztywno określa sposób realizacji zadania, nie uwzględnia wielu zmiennych uwarunkowań i z tego powodu j.s.t. nie mogą adekwatnie do potrzeb beneficjentów zrealizować swoich zadań.

Jednostka samorządu terytorialnego, jako jednostkowy podmiot nie dysponuje wystarczającymi zasobami, które pozwoliłyby skutecznie oddziaływać na podmioty rządowe i Parlament, a to właśnie od Rady Ministrów i Parlamentu zależy treść aktów normatywnych, które następnie j.s.t. muszą realizować. Samorząd terytorialny nie posiada swoich struktur ogólnokrajowych, nie ma zatem jednego podmiotu, który reprezentowałby j.s.t. przed administracją rządową lub Parlamentem. Wielość podmiotów j.s.t. w tym przypadku nie jest czynnikiem korzystnym. Według stanu na dzień 1 stycznia 2022 r. w Polsce było 2477 gmin (w tym 302 gminy miejskie, 662 gminy miejsko-wiejskie i 1513 gmin wiejskich), 314 powiatów, 66 miast na prawach powiatu i 16 województw (stat.gov.pl).

Powyższe okoliczności sprawiają, że j.s.t. muszą poszukiwać właściwej platformy pozwalającej na wymianę doświadczeń, poszukiwane optymalnych sposobów realizacji zadań a w szczególności pozwalającej na wyartykułowanie słyszalnych przez decydentów tworzących akty prawne argumentów, które są istotne w toku tworzenia prawa. Platformą taką może być stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego.

Stowarzyszenie jest instytucją prawną, w ramach której podmioty prawa, a w szczególności osoby fizyczne, mogą korzystać z konstytucyjnej wolności zrzeszania się. Osoby prawne tylko w ograniczonym zakresie mogą korzystać z wolności zrzeszania się. Podstawowa ustawa regulująca instytucję stowarzyszenia - ustawa Prawo o stowarzyszeniach (z dnia 7 kwietnia 1989 r., tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 2261; „ustawa” w dalszej części bez bliższego określenia oznacza ustawę Prawo o stowarzyszeniach; w skrócie „PrStow”) stanowi, że osoba prawna może być jedynie „członkiem wspierającym” (art. 10 ust. 3), nie może być członkiem założycielem. To ograniczenie w dużym stopniu przełamują ustawy samorządowe: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym i ustawa o samorządzie województwa, które w stosunku do ustawy Prawo o stowarzyszeniach, w tym zakresie zawierają normy *lex specialis*. Każda z tych ustaw przewiduje, że dana j.s.t. może tworzyć stowarzyszenia (art. 84 ustawy o samorządzie gminnym, art. 75 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 8b ustawy o samorządzie województwa). Są to jednak szczególne stowarzyszenia – stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego. Wymienione ustawy realizują konstytucyjną normę wyrażoną w art. 172 Konstytucji stanowiącą, że jednostki samorządu terytorialnego mają prawo zrzeszania się, jednakże zasady korzystania z tego prawa Konstytucja pozostawiła regulacji ustawowej.

Wszystkie te ustawy stanowią, że do stowarzyszeń j.s.t. stosuje się odpowiednio przepisy ustawy Prawo o stowarzyszeniach, z tym że dla założenia stowarzyszenia wymaganych jest co najmniej trzech założycieli (a nie siedmiu jak stanowi Prawo o stowarzyszeniach). Ponadto ustawa o samorządzie gminnym przewiduje dodatkowe ograniczenie polegające na tym, że gminy mogą tworzyć stowarzyszenia w celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów. Ograniczenia tego nie mają powiaty i województwa. Ważną kwestią jest to, że poszczególne rodzaje j.s.t. mogą tworzyć stowarzyszenia z innymi rodzajami j.s.t. tzn. może zostać utworzone stowarzyszenie którego członkami będą jednocześnie gminy, powiaty i województwa (samorząd województwa).

2. Planowanie i przygotowanie procesu tworzenia stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego.

Tworzenie stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego jest procesem wieloetapowym i w wysokim stopniu skomplikowanym. Trudność w procesie tworzenia stowarzyszenia j.s.t. ma dwojaki charakter. Po pierwsze istnieje konieczność wykorzystania specjalistycznej wiedzy prawniczej, a po drugie tok niezbędnych czynności wymaga koordynacji działań poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego chcących założyć stowarzyszenie i na końcu tego procesu należy złożyć skutecznie wniosek o rejestrację stowarzyszenia. Cały proces, tok czynności, musi zostać zrealizowany na wysokim stopniu

profesjonalizmu, aby stowarzyszenie mogło zostać nie tylko utworzone, ale aby po zarejestrowaniu mogło prawidłowo funkcjonować i realizować określone cele operacyjne (Schermerhorn, 2008). Z tego względu istnieje praktyczna potrzeba, aby jedna osoba zarządzała całym procesem tworzenia takiego stowarzyszenia, pomimo że przepisy prawa nie przewidują formalnej roli takiego podmiotu.

Osoba zarządzająca procesem tworzenia stowarzyszenia j.s.t. musi podejmować czynności przygotowawcze (planowania) i organizacyjne. Mają one na celu usprawnienie, całego procesu i umożliwią osiągnięcie zaplanowanego celu. Cel, jakim jest utworzenie sprawnie działającego stowarzyszenia j.s.t., możliwy jest do osiągnięcia tylko wówczas, gdy dodatkowo konieczne czynności podejmowane będą ze skutkiem prawnym, określane jako przesłanki prawne utworzenia stowarzyszenia.

Wydaje się, że osoba zarządzająca procesem tworzenia stowarzyszenia powinna zostać powołana przez jednostkę samorządu terytorialnego, która jest liderem, inicjatorem utworzenia stowarzyszenia. Oczywiście jeszcze korzystniej jest aby na wybór takiej osoby wyraziły zgodę wszystkie j.s.t., które będą członkami założycielami stowarzyszenia. Ponieważ osoba zarządzająca tym procesem nie jest przewidziana przez przepisy prawa, to taką osobę powołuje zazwyczaj z pośród pracowników urzędu (lub zatrudnia z zewnątrz) organ zarządzający daną jednostką samorządu terytorialnego, (wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta lub marszałek województwa). Osoba taka nie ma kompetencji decyzyjnych, ale koordynuje działania, uzgadnia terminy, uzgadnia treść dokumentów, które muszą być przyjęte (o takiej samej treści) przez wszystkich członków założycieli stowarzyszenia.

Jednostki samorządu terytorialnego, jak wszystkie osoby prawne podejmują działania przez swoje organy. Organem stanowiącym gminy jest rada gminy (rada miasta), a organem wykonawczym jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Organem stanowiącym powiatu jest rada powiatu, a organem wykonawczym jest zarząd powiatu, na czele którego stoi starosta. Organem stanowiącym samorządu województwa jest sejmik województwa, a organem wykonawczym jest zarząd województwa na czele z marszałkiem województwa. Zgodnie z treścią ustaw samorządowych kompetencje w zakresie rozstrzygnięć, czy tworzyć stowarzyszenie oraz czy do niego przystąpić mają organy stanowiące j.s.t.. Przykładowo: art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (w dalszej części – u. o s.g.) stanowi, że do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej, a do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach współdziałania z innymi gminami, wydzielanie na ten cel odpowiedniego majątku, podejmowanie uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (art. 18 ust. 2 oraz 12a u. o s.g.). Podobne rozwiązania prawne przewidują: ustawa o samorządzie powiatowym (w dalszej części – u. o s.p.) oraz ustawa o samorządzie województwa (w dalszej części – u. o s.w.). Te ustawowe normy kompetencyjne determinują to, że organami mającymi kompetencję do podjęcia

rozstrzygnięcia o tworzeniu stowarzyszenia j.s.t. są: rada gminy (rada miasta), rada powiatu oraz sejmik województwa. Do kompetencji założycieli (j.s.t) należy podjęcie uchwały o utworzeniu stowarzyszenia, uchwalenie statutu stowarzyszenia i powołanie władz stowarzyszenia albo komitetu założycielskiego (Ciszewski and Grzybek, 2018).

W procesie tworzenia stowarzyszenia j.s.t. istnieje potrzeba współdziałania wielu osób, zarówno w danej jednostce samorządu terytorialnego jak i osób, które uzgadniają wspólne działania i treść dokumentów, które muszą mieć tożsamą treść we wszystkich j.s.t. będących członkami założycielami. Praca zespołowa w procesie realizacji projektu daje większą gwarancję osiągnięcia celu, sukcesu. Zagadnienie przywództwa i znaczenia zespołu oraz pracy zespołowej w procesie kierowania, zarządzania podejmują J.A.F. Stoner, R.E. Freeman, D.R. Gilbert, Jr. (Stoner, Freeman and Gilbert, 2001). Istotne znaczenie ma fakt, że stowarzyszenie j.s.t. jest zrzeszeniem samorządnym o charakterze kolegalnym. Z tego względu osoba zarządzająca procesem tworzenia stowarzyszenia powinna doprowadzić do takiego ukształtowania stowarzyszenia, aby mogło w przyszłości funkcjonować bezkonfliktowo. Dlatego, nawet w przypadku, gdy proces tworzenia stowarzyszenia będzie realizowany (zarządzany) przez jedną osobę, to musi ona uwzględniać fakt, że późniejsze funkcjonowanie stowarzyszenia, zarządzanie nim, będzie musiało mieć charakter kolegalny.

Proces tworzenia stowarzyszenia jest zdeterminowany przez normy prawne. Z tego względu sam zarządzający tym procesem powinien posiadać niezbędną wiedzę o możliwościach prawnych, ograniczeniach, albo co najmniej będzie miał możliwość bieżącej konsultacji prawnej. Osoba zarządzająca procesem tworzenia stowarzyszenia j.s.t. powinna mieć również wsparcie specjalisty z zakresu prawa samorządu terytorialnego, finansów publicznych i rachunkowości. Taki zespół współdziałających osób potencjalnie daje możliwość osiągnięcia zamierzonego celu – utworzenie stowarzyszenia j.s.t., które będzie mogło sprawnie i racjonalnie funkcjonować.

Bardzo ważną kwestią, która musi być ustalona na samym początku planowania jest ustalenie oczekiwań członków założycieli, jakie cele będą chcieli osiągać poprzez działania stowarzyszenia. Czy będzie to wspieranie idei samorządu terytorialnego, obrona interesów stowarzyszonych j.s.t., czy ma być to stowarzyszenie tylko gmin, czy też powiatów i samorządu województwa. Dopiero ustalenie tych kwestii daje podstawę do właściwego kształtowania treści projektu uchwał jakie będą podejmowały organy stanowiące j.s.t. - członków założycieli. Dzięki tym ustaleniom będzie mógł zostać osiągnięty jeden z głównych celów podmiotu zarządzającego procesem tworzenia stowarzyszenia tj. stworzenie takiego stowarzyszenia, które będzie spełniało oczekiwania jego członków.

Ustalenie celów działalności stowarzyszenia nie jest prostym zadaniem, a ich ustalenie jest niezbędne dla prawidłowej realizacji projektu jakim jest utworzenie konkretnego stowarzyszenia. Stowarzyszenie, jak każda organizacja posiada specyficzny system celów, wartości, ma swoistego rodzaju więź wewnątrzorganizacyjną (Kozuch, 2004). Kwestie te muszą zostać przeanalizowane i ustalone na etapie planowania tworzenia stowarzyszenia.

Osoba zarządzająca procesem tworzenia stowarzyszenia musi zadbać o to aby tworząc projekt statutu stowarzyszenia uzgodnić jego treść ze wszystkimi członkami założycielami. W statucie muszą zostać określone w szczególności: cel stowarzyszenia, jego nazwa, siedziba, teren działania, struktura organizacyjna, czy będą tworzone jednostki terenowe, jakie będą władze stowarzyszenia, jaki będzie ich tryb wyboru, kompetencje, czy członkowie zarządu będą mieli możliwość otrzymywania wynagrodzenia, jaki będzie sposób reprezentowania stowarzyszenia, zaciągania zobowiązań, sposób nabywania utraty członkostwa, przyczyny utraty członkostwa, prawa i obowiązki członków, sposób ustalania składek członkowskich, sposoby pozyskiwania środków finansowych, czy stowarzyszenie będzie prowadziło działalność gospodarczą, zasady dokonywania zmian statutu, czy będą wykorzystane środki komunikacji elektronicznej w głosowaniach oraz sposób rozwiązania stowarzyszenia (Miemiec, 2019).

Stowarzyszenie j.s.t. jest organizacją samorządną i samo określa wyżej wskazane kwestie. Zarówno ustawa Prawo o stowarzyszeniach jak i ustawy samorządowe co do zasady nie określają bezwzględnie poszczególnych rozwiązań i w niewielu przypadkach przewidują bezwzględne ograniczenia. Wielość kwestii, które trzeba uzgodnić wymaga aby podejmować działania w sposób zorganizowany a nie żywiołowy (Bednarski, 1998). W tym kontekście rola podmiotu zarządzającego procesem tworzenia stowarzyszenia jest tym bardziej istotna.

3. Czynności tworzenia stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego

Osoba zarządzająca procesem tworzenia stowarzyszenia j.s.t. musi zrealizować wszystkie etapy zarządzania: planowanie, organizowanie, przewodzenie i kontrolowanie. Musi uwzględniać wiele okoliczności: zarówno oczekiwania członków założycieli i potencjalnych członków, którzy będą przystępowali do stowarzyszenia po jego zarejestrowaniu, jak i musi uwzględniać liczne ograniczenia. Na etapie planowania musi zostać zdefiniowany cel utworzenia stowarzyszenia, powinny zostać poczynione ustalenia jakie będą podejmowane przyszłe czynności, opracowane alternatywne scenariusze, powinna zostać określona kolejność czynności, które należy zrealizować aby ustalony wcześniej cel został osiągnięty (Schermerhorn, 2008). Należy pamiętać również o zmieniających się dynamicznie okolicznościach, które mogą powodować konieczność powrotu do wcześniej poczynionych ustaleń i ich zmiany.

Planowanie procesu tworzenia stowarzyszenia j.s.t. musi doprowadzić do takich ustaleń, które pozwolą skutecznie i sprawnie podejmować czynności w ramach koniecznych procedur prawnych. Do czynności tych zaliczyć należy, podjęte przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, będących założycielami stowarzyszenia:

- uchwały wyrażające oświadczenia woli utworzenia konkretnego stowarzyszenia, mającego określonej treści statutu,
- uchwały o wyborze osoby reprezentującej j.s.t. na zebraniu założycielskim i w stowarzyszeniu,
- zebranie założycielskie,
- protokół z zebrania założycielskiego,
- wybór władz stowarzyszenia (albo komitetu założycielskiego),
- złożenie do sądu rejestrowego wniosku o wpis stowarzyszenia do Krajowego Rejestru Sądowego (dalej: KRS),
- kontrola rozstrzygnięcia sądu rejestrowego w przedmiocie wpisu lub odmowy wpisu do rejestru.

Prawomocne postanowienie sądu rejestrowego o wpisie stowarzyszenia do Krajowego Rejestru Sądowego kończy proces tworzenia stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego i wówczas kończy się też rola osoby zarządzającej procesem tworzenia stowarzyszenia.

Osoba zarządzająca procesem tworzenia stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego nie ma kompetencji decyzyjnych, nie jest decydentem formalnym (Knosala, 2005). Może realizować jedynie funkcję organizacyjną, usprawniającą, planistyczną, przygotowawczą, pomocniczą, może koordynować działania decydentów formalnych, którymi są organy jednostek samorządu terytorialnego, przedstawiciele j.s.t. na zebraniu założycielskim oraz zarząd (lub komitet założycielski) tworzonego stowarzyszenia.

Rola zarządzającego polega na świadczeniu usługi, której przedmiotem jest zaplanowanie, przygotowanie i organizacja procesu tworzenia stowarzyszenia j.s.t. Proces tworzenia stowarzyszenia j.s.t. jest istotnie odmienny od procesu tworzenia „zwykłego” stowarzyszenia, tworzonego jedynie na podstawie ustawy Prawo o stowarzyszeniach. W procesie tworzenia stowarzyszenia j.s.t. pierwszą czynnością mającą skutki prawne jest podjęcie przez organ stanowiący j.s.t. (radę gminy, radę miasta, radę powiatu, sejmik województwa) uchwały wyrażającej oświadczenie woli utworzenia konkretnego stowarzyszenia. Skonkretyzowanie stowarzyszenia wyraża się nie tylko w określeniu jego nazwy ale także w odniesieniu do statutu tego stowarzyszenia. Z powodów zarówno organizacyjnych, jak i z tego powodu aby nie było wątpliwości prawnych, wskazane jest aby treść statutu stowarzyszenia była zawarta w treści uchwały wyrażającej wolę utworzenia stowarzyszenia j.s.t. W praktyce statut może być załącznikiem do tej uchwały.

Ustawy samorządowe przewidują mniejszą minimalną liczbę założycieli stowarzyszenia j.s.t.. Ustawa Prawo o stowarzyszeniach wymaga złożenia oświadczenia woli, przez co najmniej 7 osób, natomiast ustawy samorządowe stanowią, że dla założenia stowarzyszenia wymaganych jest co najmniej 3 założycieli. Dla procesu tworzenia stowarzyszenia j.s.t. jest to istotne udogodnienie. Zawsze łatwiej jest uzgodnić treść statutu z trzema niż z siedmioma jednostkami samorządu terytorialnego. Aby stowarzyszenie mogło zostać zarejestrowane, to

treść statutu zawarta w uchwałach organów stanowiących j.s.t. musi być tożsama – to musi być ten sam, jeden statut. Zatem dopóki treść statutu nie zostanie wstępnie zaakceptowana, w co najmniej trzech j.s.t., to nieracjonalnym byłoby podejmowanie uchwał w tym przedmiocie.

Organy stanowiące gminy, powiatu, województwa podejmują uchwały zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu organu, w głosowaniu jawnym. Uchwały te wykonują organy wykonawcze j.s.t. jednakże konkretną jednostkę samorządu terytorialnego reprezentuje na zewnątrz odpowiednio: gminę - wójt (burmistrz prezydent miasta), powiat - starosta, a województwo - marszałek województwa. W praktyce przyjmuje się, że uchwały w przedmiocie utworzenia stowarzyszenia (albo przystąpienia do już utworzonego stowarzyszenia) określają przedstawiciela j.s.t. Brak jest jednak przepisu, który dawałby możliwość powierzenia reprezentowania j.s.t. innym osobom, niż ustawowo mające kompetencje do reprezentowania j.s.t. na zewnątrz, jak ma to miejsce np. w przypadku reprezentowania j.s.t. na zgromadzeniach związku komunalnego. Z tego względu to wójt (burmistrz prezydent miasta), starosta, marszałek województwa będą na zebraniu założycielskim, i to oni w wykonaniu uchwał organów stanowiących j.s.t., które reprezentują będą podejmowali uchwałę o utworzeniu stowarzyszenia j.s.t. oraz o wyborze komitetu założycielskiego lub wyborze władz stowarzyszenia (zarządu oraz organu kontroli) zgodnie z normami statutu stowarzyszenia.

W całym procesie tworzenia stowarzyszenia najtrudniejszym zadaniem zarządzającego wydaje się być wypracowanie statutu o takiej treści, która będzie pozwalała nie tylko na zaakceptowanie jej przez trzech członków założycieli i zarejestrowanie stowarzyszenia w Krajowym Rejestrze Sądowym, ale dodatkowo takiej, która będzie zgodna z celami określonymi przez członków założycieli i będzie na tyle satysfakcjonująca dla innych j.s.t., że będą chcieli w przyszłości przystąpić do już założonego stowarzyszenia.

Pierwszym wymienionym przez ustawę Prawo o stowarzyszeniach elementem statutu jest nazwa stowarzyszenia (art.10). Jest ona środkiem indywidualizującym stowarzyszenie, podlega ochronie prawnej, jest dobrem osobistym i powinna być odmienna od nazw innych już istniejących stowarzyszeń, organizacji, instytucji i innych podmiotów. Musi być tak określona, aby poprzez wybór nazwy nie naruszono praw innych osób oraz aby nazwa nie wprowadzała w błąd. Potwierdził to Sąd Najwyższy - Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w wyroku z dnia 5 grudnia 2013 r., sygn. III SK 10/13, OSNP 2015/1/17, jak również pogląd ten został zaakceptowany w doktrynie prawa administracyjnego (Hadrowicz, 2020).

Kolejną kwestią wymagającą ustaleń jest teren działania i siedziba stowarzyszenia. Oczywiście nazwa oraz teren działania stowarzyszenia będą zależne od celów stowarzyszenia. Ustawy nie ograniczają ani zakresu terenu działania stowarzyszenia ani nie narzucają wyboru siedziby. Z tego względu terenem działania mogą być objęte określone jednostki podziału terytorialnego kraju, teren całej Polski, a nawet działania mogą wykroczyć poza granice

Polski, co nie znaczy, że będzie to stowarzyszenie międzynarodowe (tworząc stowarzyszenie międzynarodowe należy spełnić dodatkowe wymogi w procesie rejestracji). Siedziba stowarzyszenia powinna być w Polsce, ma to znaczenie ze względu na zakres właściwości organu nadzoru i właściwości sądu. Określając siedzibę należy wskazać miejscowość, ale nie ma przeciwwskazań aby siedzibę określić bardziej precyzyjnie. Problem funkcji państwa, państwa jako podmiotu zarządzania publicznego analizuje A. Barteczek w monografii pod red. A. Frączkiewicz-Wronki, *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki* (Barteczek, 2009).

Ustawa Prawo o stowarzyszeniach stanowi, że stowarzyszenia w zakresie swoich celów statutowych mogą reprezentować interesy zbiorowe swoich członków. Ustawa o samorządzie powiatowym oraz ustawa o samorządzie województwa nie ograniczają wprost celów stowarzyszeń, jakie mogą być tworzone przez te j.s.t., natomiast ustawa o samorządzie gminnym w art. 84 stanowi, że gminy mogą tworzyć stowarzyszenia w celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów. Nie znaczy to jednak, że powiaty i województwa mogą tworzyć stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego w jakimkolwiek celu. Cel ten musi mieścić się w granicach zadań tych rodzajów jednostek. Jednakże takie określenie celów w u. o s.g. niewątpliwie formalnie ogranicza cele tworzonego stowarzyszenia przez te jednostki, ale należy też zauważyć, że zarówno „wspieranie idei samorządu terytorialnego” jak i „obrona wspólnych interesów” są pojęciami nieokreślonymi, których treść i znaczenie, w każdym jednostkowym przypadku rejestracji stowarzyszenia, będą podlegały ustaleniom przez sąd rejestrowy. Nie ulega wątpliwości, że w granicach tych pojęć będzie mogło się mieścić bardzo wiele zadań o różnym charakterze, m.in. podejmowanie działań integrujących gminy, miasta, powiaty, województwa, wymianę doświadczeń, wypowiedanie się w przedmiocie projektowanych aktów normatywnych związanych z działalnością samorządu terytorialnego, przygotowanie strategii rozwoju określonych terenów, inicjowanie i wspieranie wspólnych projektów, współpraca między członkami stowarzyszenia oraz współpraca z innymi samorządami, instytucjami państwowymi, np. w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego (Olejniczak-Szałowska, 2016), organizacjami społecznymi i gospodarczymi, fachowe wspieranie członków stowarzyszenia, działania na rzecz rozwoju członków stowarzyszenia w różnych aspektach działalności, promocja członków stowarzyszenia, wspieranie członków Stowarzyszenia w działaniach ukierunkowanych na pozyskanie środków finansowych na realizację projektów, prezentowanie stanowisk, opinii w środkach masowego przekazu, tworzenie i wyrażanie opinii w celu obrony interesów jednostek samorządu terytorialnego, itp. Każdy rodzaj zadania stowarzyszenia wymieniony w ustawach samorządowych może stać się podstawą do określenia zadania, które będzie realizowało cel wspierania idei samorządu terytorialnego lub obrony interesów jednostek samorządu terytorialnego. Zarówno cele, zadania jak i sposoby ich realizacji powinny być określane rodzajowo, ogólne. Pozwoli to w przyszłości, zgodnie ze statutem, na większą elastyczność w działaniach stowarzyszenia.

Stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego może działać jako struktura jednolita lub może mieć wyodrębnione terenowe jednostki organizacyjne. Aby mogły istnieć jednostki terenowe, musi to wcześniej zostać przewidziane w statucie. Wówczas statut musi określać zasady tworzenia, strukturę organizacyjną, organy, w tym obligatoryjnie zarząd, tryb powoływania lub wyboru tych organów oraz zasady rozwiązywania takiej jednostki organizacyjnej. Terenowa jednostka organizacyjna może nawet uzyskać osobowość prawną.

Jednostki samorządu terytorialnego, które tworzą stowarzyszenie są członkami stowarzyszenia od momentu jego utworzenia. Statut musi określać sposób nabywania członkostwa przez inne j.s.t. tzn. np. czy do uzyskania członkostwa wystarczy uchwała j.s.t. i jej złożenie zarządowi stowarzyszenia, czy też do przyjęcia nowego członka potrzebna jest uchwała zarządu stowarzyszenia, a jeżeli tak to czy w przypadku negatywnej uchwały czy przysługuje środek zaskarżenia. Okoliczności te pozostawione są uznaniu stowarzyszenia. Statut powinien określać obowiązki i prawa członków. Ustawa Prawo o stowarzyszeniach stanowi, że statut musi określać również sposób utraty członkostwa. Przyczyny utraty członkostwa powinny być określone stosunkowo precyzyjnie i powinny być odniesieniem do obowiązków członka (np. obowiązku płacenia składek członkowskich).

Stowarzyszenie, jako osoba prawna, działa za pośrednictwem swoich organów. Prawo o stowarzyszeniach stanowi, że organami stowarzyszenia są: walne zebranie członków (zebranie delegatów), zarząd oraz organ kontroli wewnętrznej. Sprawne i skuteczne funkcjonowanie stowarzyszenia w głównej mierze zależy od wielu czynników, jednym z nich są zasady funkcjonowania zarządu, relacje zarządu z walnym zebraniem członków oraz z organem kontroli wewnętrznej. Walne zebranie członków, zgodnie z ustawą PrStow, jest organem, któremu przysługuje domniemanie kompetencji w sytuacji, gdy statut (lub ustawa) nie określają właściwości organu w danej sprawie.

Członkowie założyciele muszą odpowiedzieć sobie na pytanie czy tworzone stowarzyszenie ma mieć członków z całego terytorium Polski czy tylko z jakiegoś jej regionu. Jeżeli członkami stowarzyszenia miałyby być wszystkie gminy, powiaty i województwa – w sumie ponad 2800 członków, to zapewne niezbędnym organem byłoby zebranie delegatów. Statut musi wówczas określać zasady wyboru delegatów oraz czas trwania ich kadencji.

Prawo o stowarzyszeniach przewiduje domniemanie kompetencji na rzecz walnego zebrania członków. Zatem kompetencje zarządu i organu kontroli wewnętrznej powinny zostać określone w statucie wprost. Brak przypisania kompetencji zarządowi lub organowi kontroli wewnętrznej powoduje, że stają się one kompetencjami walnego zebrania członków. W praktyce statut powinien określać te kompetencje, oraz te które „w szczególności” należą do walnego zebrania członków, a które „konkretnie” do zarządu i organu kontroli wewnętrznej. Do typowych kompetencji walnego zebrania członków zalicza się uchwalanie kierunków działania stowarzyszenia, wybór i odwoływanie, uzupełnianie składu zarządu oraz organu kontroli wewnętrznej, rozpatrywanie sprawozdań, udzielanie absolutorium, uchwalanie budżetu, uchwalanie zmian statutu, podejmowanie uchwał o rozwiązaniu

stowarzyszenia, podejmowanie uchwał we wszystkich sprawach nie zastrzeżonych do kompetencji innych organów stowarzyszenia.

Zarząd stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego należy wyposażyć w kompetencje bieżącego zarządzania sprawami stowarzyszenia. Używając określenia „w szczególności” należy w sposób rozbudowany wymienić poszczególne kategorie zadań, np. realizacja celów statutowych, wykonywanie uchwał walnego zebrania członków, sporządzanie i wykonywanie planów pracy oraz budżetu, podejmowanie uchwał w sprawie nabycia i utraty członkostwa, wyrażanie opinii w sprawach projektów aktów normatywnych dotyczących samorządu terytorialnego, wyrażanie opinii w sprawach działań organów administracji rządowej wobec samorządu terytorialnego, podejmowanie uchwał w sprawie zwołania walnego zebrania członków, zarządzanie majątkiem stowarzyszenia, zaciąganie zobowiązań finansowych.

Ważną kwestią jest określenie zasad reprezentowania stowarzyszenia na zewnątrz, kto (zarząd) i w jakim składzie oraz warunki ważności uchwał władz stowarzyszenia. Kwestie te musi określać statut. Jeżeli statut jedynie ogólnie stanowiłby, że zarząd reprezentuje stowarzyszenie, to zarząd musiałby zawsze reprezentować stowarzyszenie w pełnym składzie. Z praktycznego punktu widzenia wskazanym jest aby statut określał, że w imieniu stowarzyszenia oświadczenia woli składają np. łącznie dwaj członkowie zarządu albo prezes zarządu łącznie z członkiem zarządu. Sposób reprezentacji można różnicować w zależności od różnych kryteriów np. w zależności od rodzaju czynności.

Pomimo, że Prawo o stowarzyszeniach ani ustawy samorządowe nie wymagają aby wybieralne organy stowarzyszenia miały charakter kolegialny i kadencyjny, to jednak praktyczność kolegialnego charakteru organów przemawia za tym rozwiązaniem. Jeżeli organ byłby jednoosobowy lub dwuosobowy, to w przypadku niedyspozycji, choroby, w praktyce prace organu byłyby sparaliżowane. Z tych względów najlepszym rozwiązaniem jest aby wybieralne organy stowarzyszenia były 3 do 7 osobowe. Tryb wyboru, uzupełnianie składu, zasady działania powinien określać statut. Dotyczy to zarówno zarządu jak i organu kontroli wewnętrznej. Tradycyjnie organ ten w statutach nazywany jest „komisja rewizyjna”, chociaż można mu nadać inną nazwę. Ustawa Prawo o stowarzyszeniach pozostawia tą kwestię rozstrzygnięciom statutowym.

Stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego, jak każda instytucja funkcjonuje wykorzystując środki finansowe. Statut musi określać sposoby ich uzyskiwania, a w tym ustanawiania składek członkowskich. Końcowymi kwestiami, które powinny zostać określone w statucie są zasady dokonywania zmian statutu oraz sposób rozwiązania się stowarzyszenia. Kompetencję w tym zakresie należy powierzyć walnemu zebraniu członków. Członkowie założyciele mogą zapewnić wyższą stabilność treści statutu, oraz istnienia stowarzyszenia poprzez określenie większości kwalifikowanej głosów dla ważności uchwały w przedmiocie zmiany statutu lub rozwiązania stowarzyszenia.

Przytoczone wyżej kwestie są jedynie tymi ważniejszymi jakie muszą być uzgodnione pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, które będą członkami założycielami stowarzyszenia. Widać tutaj ogrom kwestii, które osoba zarządzająca procesem tworzenia stowarzyszenia musi wspólnie z członkami założycielami uzgodnić. Uzgadnianie treści statutu jest najbardziej czasochłonne i najtrudniejsze w pracy zarządzającego tym procesem.

Kolejnym etapem procesu tworzenia stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego jest zebranie przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, którzy w wykonaniu uchwał organów stanowiących jednostek wyrażających wolę utworzenia stowarzyszenia i dokonają wyboru jego władz. Ustawa Prawo o stowarzyszeniach przewiduje, że można dokonać wyboru władz stowarzyszenia lub można wybrać komitet założycielski, jednakże art. 12 Prawa o stowarzyszeniach (w obecnie obowiązującej treści) kompetencję do złożenia wniosku o rejestrację stowarzyszenia daje jedynie zarządowi stowarzyszenia. Zatem dla zarejestrowania stowarzyszenia, a tym samym dla uzyskania osobowości prawnej niezbędne jest dokonanie wyboru zarządu stowarzyszenia j.s.t. (Hadrowicz, 2020). Ewentualny wybór komitetu założycielskiego może jedynie przejściowo służyć koordynacji działań, uzgodnieniom w celu wyboru zarządu, ale nie ma w obecnym stanie prawnym kompetencji do złożenia wniosku o rejestrację stowarzyszenia.

Z zebrania przedstawicieli j.s.t., którymi zgodnie z treścią ustaw samorządowych mogą być wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta, marszałek województwa, w ramach którego nastąpi wybór zarządu oraz organu kontroli wewnętrznej stowarzyszenia powinien zostać sporządzony protokół, którego załącznikami powinny być: uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w przedmiocie utworzenia stowarzyszenia, statut stowarzyszenia, lista założycieli stowarzyszenia (zawierająca dane jednostki samorządu terytorialnego, określenie przedstawiciela i jego podpis), protokół wyboru władz stowarzyszenia. Dokumenty te stają się załącznikami do wniosku o rejestrację składanego do sądu rejestrowego. Jeżeli stowarzyszenie miałoby prowadzić działalność gospodarczą, to wniosek o wpis do Krajowego Rejestru Sądowego może być złożony wyłącznie za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, natomiast w pozostałych przypadkach forma wniosku pozostawiona jest do uznania zarządu czy składa wniosek w formie tradycyjnej – papierowej, czy też za pośrednictwem systemu teleinformatycznego. Niezależnie od formy wniosku wniosek, wraz załącznikami, należy złożyć na urzędowym formularzu (www.gov.pl 03.09. 2022), który można pobrać ze strony internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości. We wniosku zarząd musi też wskazać adres siedziby stowarzyszenia. Adres ten ma istotne znaczenie, albowiem będzie na niego kierowana zarówno korespondencja w toku postępowania rejestrowego, również później korespondencja sądu sprawującego nadzór nad stowarzyszeniem, organu nadzoru lub innych instytucji publicznych i prywatnych. Wniosek o wpis stowarzyszenia do Krajowego Rejestru Sądowego musi zostać podpisany przez wszystkich członków zarządu. Dokumenty będące załącznikami do wniosku powinny być przygotowywane w trzech egzemplarzach. Dwa egzemplarze będą składane do sądu

rejestrowego (z których jeden będzie przekazany organowi nadzoru) a trzeci egzemplarz powinien być w dokumentacji stowarzyszenia. Dwa egzemplarze mogą być odpisami notarialnymi.

Proces przygotowania dokumentacji do rejestracji stowarzyszenia w Krajowym Rejestrze Sądowym nie jest prostym zadaniem. Osoba zarządzająca tym procesem, po przejściu przez etap uchwał w każdej z jednostek samorządu terytorialnego będących członkami założycielami stowarzyszenia, po zorganizowaniu zebrania przedstawicieli tych j.s.t. i dokonaniu wyboru władz stowarzyszenia może służyć nieocenioną pomocą zarządowi stowarzyszenia przy przygotowywaniu wniosku o rejestrację oraz w toku postępowania rejestrowego. Cały proces zarządzania kończy się dopiero z dniem uprawomocnienia się postanowienia sądu rejestrowego o wpisie stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego do Krajowego Rejestru Sądowego - rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Dopiero z dniem uprawomocnienia się postanowienia o wpisie stowarzyszenia do tego rejestru stowarzyszenie uzyskuje osobowość prawną i może rozpocząć działalność.

4. Wnioski i rekomendacje

Instytucja stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, jako rodzaj zrzeszenia tych podmiotów jest środkiem umożliwiającym wspieranie idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów tych jednostek. Stowarzyszenia te nie mogą przejmować realizacji zadań, które zgodnie z ustawami mają być realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego. Mogą jednak być instytucją wspierającą te jednostki, platformą, w ramach której będą wypracowywane i promowane dobre praktyki realizacji zadań, formy nacisku na podmioty rządowe, Parlament, decydentów politycznych, zarówno szczebla centralnego jak i decydentów regionalnych. Mogą też być formą współpracy prowadzącą do tworzenia zespołów realizujących wspólne projekty.

Rozważania w niniejszym opracowaniu doprowadziły do realizacji celu, jakim było określenie etapów i czynności zarządzania procesem tworzenia stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, zarówno w fazie planowania, przygotowania, jak i jego realizacji. Ukazały złożoność procesu tworzenia stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, a tym samym potrzebę istnienia osoby, która będzie zarządzała tym procesem od etapu planowania aż do dnia zarejestrowania stowarzyszenia w Krajowym Rejestrze Sądowym. Głównym zadaniem, jakie musi zrealizować zarządzający to uzgodnienie treści statutu stowarzyszenia z decydentami jednostek samorządu terytorialnego, które będą członkami założycielami stowarzyszenia. Trudność w zarządzaniu tym procesem sprowadza się nie tylko do osiągnięcia celu, jakim jest zarejestrowanie stowarzyszenia j.s.t. w KRS, ale polega przede

wszystkim na potrzeby takiego ukształtowania treści statutu, aby stowarzyszenie spełniało oczekiwania nie tylko członków założycieli, ale aby członkostwo w nim było atrakcyjną propozycją współdziałania dla jak największej liczby jednostek samorządu terytorialnego. Stowarzyszenie ma stać się skuteczną, prężnie działającą instytucją. Stanowisko wyartykułowane przez pojedyncze podmioty lub kilka podmiotów, często nie jest dostrzegane i doceniane przez adresatów społecznych czy politycznych. Jednakże stanowisko, apel, pogląd, wyrażone przez instytucję zrzeszającą kilkadziesiąt, kilkaset, a czasami nawet kilka tysięcy podmiotów ma większe znaczenie społeczne i polityczne i z takimi wystąpieniami muszą liczyć się decydenci zarówno na poziomie regionu, jak i decydenci szczebla krajowego. Dialog społeczny pozwala rozwiązać konflikty społeczne, zapobiega radykalnym formom protestów, pozwala utrzymać porządek, spokój i bezpieczeństwo publiczne. Z tego względu możliwość wykorzystania niniejszego modelu zarządzania procesem tworzenia stowarzyszenia j.s.t. przez decydentów samorządowych jest szczególnie istotna.

Złożoność czynności tworzenia stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego ukazuje jednocześnie problemy, jakie musi pokonać zarządzający procesem tworzenia stowarzyszenia. Osoba zarządzająca całym procesem, która posiada odpowiednią wiedzę i umiejętności, niewątpliwie może przyczynić się nie tylko do sprawnego utworzenia stowarzyszenia j.s.t., ale przede wszystkim do utworzenia podmiotu, który będzie efektywnie mógł prowadzić swoją działalność reprezentując interesy zbiorowe swoich członków.

Bibliografia

1. Bednarski A. (1998). *Zarys teorii organizacji i zarządzania*. Toruń: TNOiK.
2. Ciszewski Ł., Grzybek Ł. (2018). *Wspólne wykonywanie zadań własnych przez kilka gmin* (in:) Jerzmanowski Z., (red.). *Vademecum wójta, burmistrza, prezydenta*. Warszawa: C.H.BECK.
3. Dolnicki B. (red.) (2020). *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa: Wolters Kluwer.
4. Drembkowski P. (red.) (2020). *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*. Warszawa: C.H.Beck.
5. Duniewska Z., Jaworska – Dębska B., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M, (red.red). (2016). *Prawo administracyjne materialne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
6. Frączkiewicz-Wronka A., (red.) (2009). *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*. Katowice: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach.
7. Hadrowicz E. (2020), *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
8. Miemiec M. (red.) (2019). *Materialne prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
9. Knosala E. (2005). *Zarys nauki administracji*. Kraków: Zakamycze.
10. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* - Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
11. Koźuch B. (2020). *Nauka o organizacji*. Warszawa: CeDeWu.
12. Koźuch B. (2004). *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*. Warszawa: Placet.
13. Stoner J.A.F., Freeman R.E., Gilbert D.R., Jr. (2001). *Kierowanie*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
14. Safjan M., Bosek L. (red.red) (2016). *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck., Źródło: Legalis. 14.10.2022.
15. Schermerhorn J.R., Jr. (2008). *Zarządzanie. Kluczowe koncepcje*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
16. Szewc A., Jyż G., Pławewski Z. (2010). *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
17. *Ustawa - Prawo o stowarzyszeniach*, z dnia 7 kwietnia 1989 r. tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 2261.
18. *Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r.*, tekst. jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.
19. *Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r.*, tekst. jedn. Dz.U z 2022 r. poz. 1526.
20. *Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r.*, tekst. jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 547 ze zm.
21. www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/formularze-wnioskow-o-wpis-do-krajowego-rejestru-sadowego dostęp 03.09. 2022 r.
22. www.stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/ - dostęp 19.09.2022 r.