

ZWIĄZKI KOMUNALNE I METROPOLITALNE W POLSCE

Małgorzata Ofiarska, Zbigniew Ofiarski



Wolters Kluwer

ZWIĄZKI KOMUNALNE I METROPOLITALNE W POLSCE

Małgorzata Ofiarska, Zbigniew Ofiarski



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2021

SERIA **MONOGRAFIE**

Stan prawny na 1 stycznia 2021 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Wiesława Miemiec

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Kinga Zając

Opracowanie redakcyjne

Violet Design Wioletta Kowalska

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski



Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8223-277-6

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wprowadzenie.....	13
Rozdział I	
Związki jednostek samorządu terytorialnego	
(związki komunalne).....	33
1. Uwagi wstępne	33
2. Geneza i kształtowanie się koncepcji związków jednostek samorządu terytorialnego w Polsce po 1990 r.....	35
3. Istota i cele tworzenia związków jednostek samorządu terytorialnego.....	42
4. Zasady uczestnictwa w związkach jednostek samorządu terytorialnego.....	54
5. Procedura tworzenia związków jednostek samorządu terytorialnego.....	71
6. Struktura organizacyjna związków jednostek samorządu terytorialnego.....	108
7. Wykonywanie zadań publicznych przez związki jednostek samorządu terytorialnego	137
8. Wybrane aspekty gospodarki budżetowej i finansowej związków jednostek samorządu terytorialnego.....	172
8.1. Uwagi wprowadzające	172
8.2. Status finansowoprawny związków jednostek samorządu terytorialnego.....	174

8.3. Szczególne regulacje podatkowoprawne dotyczące dochodów związków jednostek samorządu terytorialnego	181
8.4. Źródła dochodów związków jednostek samorządu terytorialnego	190
8.5. Udzielanie pomocy rzeczowej i finansowej przez związki jednostek samorządu terytorialnego	201
9. Zasady przystępowania i występowania członków ze związku jednostek samorządu terytorialnego oraz rozliczeń majątkowych	214
10. Przekształcenie związku międzygminnego i związku powiatów w związek powiatowo-gminny	227
11. Likwidacja związku jednostek samorządu terytorialnego	232
12. Podsumowanie	237

Rozdział II

Związek metropolitalny	241
1. Uwagi wstępne	241
2. Geneza i kształtowanie się koncepcji związków metropolitalnych w Polsce po 1990 r.	243
3. Istota i cele związku metropolitalnego w województwie śląskim	277
4. Tryb tworzenia związku metropolitalnego, ustalania i zmiany jego obszaru i granic	285
5. Zasady uczestnictwa w związku metropolitalnym	296
6. Struktura organizacyjna związku metropolitalnego	301
7. Zakres działania i zadania związku metropolitalnego	336
8. Status finansowoprawny związku metropolitalnego	397
9. Źródła dochodów związku metropolitalnego	400
9.1. Katalog źródeł dochodów związku metropolitalnego ...	400
9.2. Udział związku metropolitalnego we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych	403
9.3. Dochody związku metropolitalnego ze składek członkowskich	409

9.4. Dochody związku metropolitalnego uzyskiwane z działalności jednostek budżetowych i zakładów budżetowych	416
9.5. Dochody z majątku związku metropolitalnego	418
9.6. Dochody związku metropolitalnego w formie dotacji budżetowych	418
9.7. Pozostałe źródła dochodów związku metropolitalnego	428
10. Podsumowanie	429

Rozdział III

Źródła przychodów związków jednostek samorządu

terytorialnego oraz związku metropolitalnego	433
1. Uwagi wstępne	433
2. Źródła przychodów publicznych	435
3. Ograniczenia dotyczące pobierania przychodów o charakterze zwrotnym	438
4. Kredyty i pożyczki jako źródła przychodów związków	452
5. Przychody z emisji obligacji komunalnych	454
6. Podsumowanie	463

Rozdział IV

Procedura budżetowa w związkach jednostek

samorządu terytorialnego i związku metropolitalnym

– wybrane aspekty	467
1. Uwagi wstępne	467
2. Przygotowanie projektu uchwały budżetowej związku	469
3. Podjęcie uchwały budżetowej związku	478
4. Zastępcze ustalenie budżetu związku przez regionalną izbę obrachunkową	484
5. Prowizorium budżetowe związku	489
6. Wykonywanie budżetu związku	491
7. Zatwierdzenie wykonania budżetu związku	521
8. Podsumowanie	532

Rozdział V**Nadzór nad działalnością związków jednostek samorządu terytorialnego oraz związku metropolitalnego**

– wybrane aspekty	537
1. Uwagi wstępne	537
2. Podstawy prawne, kryterium i organy nadzoru nad działalnością związków jednostek samorządu terytorialnego oraz związku metropolitalnego.....	539
3. Środki nadzoru nad działalnością związków jednostek samorządu terytorialnego oraz związku metropolitalnego	541
4. Nadzór regionalnych izb obrachunkowych nad działalnością związków jednostek samorządu terytorialnego oraz związku metropolitalnego.....	546
5. Zakres sądowej ochrony samodzielności nad działalnością związków jednostek samorządu terytorialnego oraz związku metropolitalnego.....	554
6. Podsumowanie.....	559
Zakończenie	565
Akty prawne.....	581
Orzecznictwo	589
Bibliografia.....	601

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

EKSL	– Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1575 ze zm.)
nowelizacja z 11.04.2001 r.	– ustawa z 11.04.2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 45, poz. 497 ze zm.)
nowelizacja z 25.06.2015 r.	– ustawa z 25.06.2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1045 ze zm.)
o.p.	– ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1325 ze zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.)
pr. stow.	– ustawa z 7.04.1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2020 r. poz. 2261)

u.b.w.w.	– ustawa z 20.06.2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1191) – nie obowiązuje
u.d.j.s.t.	– ustawa z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 23 ze zm.)
u.d.p.	– ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 470 ze zm.)
u.d.p.p.w.	– ustawa z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2020 r. poz. 1057 ze zm.)
u.f.p.	– ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.)
u.g.k.	– ustawa z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2019 r. poz. 712 ze zm.)
u.l.u.	– ustawa z 28.07.2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1662 ze zm.)
u.o.	– ustawa z 15.01.2015 r. o obligacjach (Dz.U. z 2020 r. poz. 1208 ze zm.)
u.o.a.n.	– ustawa z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461)
u.o.n.d.f.	– ustawa z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1440 ze zm.)
u.o.p.d.g.	– ustawa z 21.08.1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 2019 r. poz. 2399)
u.o.z.o.z.	– ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2020 r. poz. 282 ze zm.)
u.p.d.o.f.	– ustawa z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1426 ze zm.)
u.p.d.o.p.	– ustawa z 15.02.1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1406 ze zm.)
u.p.s.	– ustawa z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1282 ze zm.)
u.p.t.z.	– ustawa z 16.12.2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 1944 ze zm.)

u.p.z.p.	– ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2020 r. poz. 293 ze zm.)
u.r.i.o.	– ustawa z 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2137)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 920)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1668 ze zm.)
u.u.c.p.g.	– ustawa z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2020 r. poz. 1439 ze zm.)
u.w.a.r.	– ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2019 r. poz. 1464)
u.z.m.	– ustawa z 9.10.2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz.U. poz. 1890 ze zm.) – nie obowiązuje
u.z.m.w.ś.	– ustawa z 9.03.2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. poz. 730 ze zm.)
u.z.p.p.r.	– ustawa z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2019 r. poz. 1295 ze zm.)
u.z.z.w.	– ustawa z 7.06.2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2020 r. poz. 2028)

Czasopisma

Annales UMCS	– Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska
ATDP	– Administracja. Teoria, dydaktyka, praktyka
AUWr PPIA	– Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji
FK	– Finanse Komunalne
GSiA	– Gazeta Samorządu i Administracji
GSP	– Gdańskie Studia Prawnicze
IKAR	– internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny
KSP	– Krakowskie Studia Prawnicze
NZS	– Nowe Zeszyty Samorządowe
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNKW	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A
OwSS	– Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
PBPiS	– Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu
PiP	– Państwo i Prawo
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
PPW	– Prawo Papierów Wartościowych
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
SRiL	– Studia Regionalne i Lokalne
ST	– Samorząd Terytorialny

Inne

BIP	– Biuletyn Informacji Publicznej
GKO	– Główna Komisja Orzekająca w sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych
j.s.t.	– jednostka samorządu terytorialnego
KRS	– Krajowy Rejestr Sądowy
NBP	– Narodowy Bank Polski
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
NSA	– Naczelný Sąd Administracyjny
PFRON	– Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
RIO	– regionalna izba obrachunkowa
SA	– sąd apelacyjny
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

WPROWADZENIE

Od momentu restytucji, tj. od 1990 r., samorząd terytorialny funkcjonuje w Polsce już 30 lat, stanowiąc ważny element reform ustrojowych, społecznych i gospodarczych. Ich zasadniczym celem była budowa nowoczesnego państwa, z silnie rozwiniętymi mechanizmami demokracji ukierunkowanymi na upodmiotowienie społeczeństwa i włączenie obywateli w procesy decyzyjne, początkowo na poziomie lokalnym, a następnie także regionalnym. W założeniach reformy samorządowej z 1990 r. realizowano koncepcję gminy jednolitej, tzn. nieuwzględniającej różnic pomiędzy poszczególnymi gminami, a wynikających zwłaszcza z ich charakteru miejskiego czy wiejskiego, wielkości i zdolności realizowania różnorodnych zadań. Było to nie tyle wyrazem zamierzonych działań, ile raczej stanowiło konsekwencję dynamiki zmian polityczno-ustrojowych lat 1989–1990. Reaktywowanie samorządu gminnego stanowiło fundamentalną zasadę reformy ustroju państwa w zakresie organizacji, podziału kompetencji i środków finansowych, a także budowy społeczeństwa obywatelskiego. O utworzeniu samorządu tylko na poziomie gminy zadecydowała konieczność pilnego przeprowadzenia reformy i przeprowadzenia 27.05.1990 r. wyborów do rad gmin.

Restytucja polskiego samorządu terytorialnego, a następnie kolejne jego reformy wyraźnie wskazują, że w tym zakresie ścierają się różne koncepcje lub nawet doraźne cele polityczne mające odzwierciedlenie w zmianach ustawodawstwa regulującego urząd, zadania i materialne (w tym finansowe) podstawy funkcjonowania tej bardzo istotnej instytucji nowoczesnego państwa. Okresowo pojawiają się także zagrożenia dla prawidłowego funkcjonowania samorządu terytorialnego wynikające z cyklicznych kryzysów gospodarczo-finansowych. Okres 30 lat

funkcjonowania samorządu terytorialnego pozwala już na identyfikację pewnych tendencji w ewolucji jego prawnej koncepcji. Proces zmian ma charakter dynamiczny, aczkolwiek powszechnie ocenia się, że najistotniejsze problemy organizacyjne i funkcjonalne zostały już rozwiązane¹.

W koncepcji polskiego samorządu terytorialnego ważne miejsce zajmują różne formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego. Początkowo współdziałanie traktowano marginalnie, ale kolejne lata funkcjonowania samorządu terytorialnego wykazały, że może ono być stosowane w rozwiązywaniu wielu problemów powstających przy realizacji zadań publicznych na poszczególnych stopniach samorządu terytorialnego lub w konkretnych jednostkach samorządu terytorialnego. Problem współdziałania jednostek samorządu terytorialnego ma wymiar wielopłaszczyznowy, o czym świadczą m.in. podejmowane przez trzy dekady inicjatywy ustawodawcze czy próby przyjęcia systemowych rozwiązań ustrojowych dla dużych miast i otaczających je gmin (potrzebę sformułowania specjalnych rozwiązań dla obszarów miejskich wyrażano już w trakcie prac nad projektem ustawy o samorządzie terytorialnym).

Związki jednostek samorządu terytorialnego, wcześniej nazywane związkami komunalnymi, uznaje się za podstawową publicznoprawną instytucjonalną formę współdziałania lokalnych jednostek samorządu terytorialnego². Znaczący wpływ na współczesne rozwiązania prawne

¹ Przekrojowe analizy ewolucji polskiego prawa samorządu terytorialnego zawierają m.in. następujące opracowania: A. Szewc, *Ewolucja polskiego prawa samorządu terytorialnego w latach 1990–2010*, ST 2010/5, s. 13–22; J. Korczak, *Kierunki zmian w regulacjach prawnych stanowiących podstawy funkcjonowania gminy – z perspektywy 25-lecia samorządu terytorialnego*, ST 2016/1, s. 5–34.

² B. Jaworska-Dębska, *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w wybranych formach publicznoprawnych a ich samodzielność* [w:] *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, red. B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz, Warszawa–Łódź 2019, s. 207; M. Karciarz, *Akty prawa miejscowego w działalności publicznoprawnych związków jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 346; A. Picej, *Ewolucja sieci współpracy samorządów lokalnych na przykładzie związków międzygminnych*, ST 2017/7–8, s. 24; A. Kudra, *Wybrane problemy prawne związane z nadzorem nad tworzeniem i działalnością związków międzygminnych zrzeszających gminy z różnych województw* [w:] *Z problematyki prawnej samorządu terytorialnego*.

dotyczące związków jednostek samorządu terytorialnego mają doświadczenia płynące z funkcjonowania związków komunalnych w II Rzeczypospolitej oraz z rozwoju tej formy w innych państwach Unii Europejskiej, głównie w Niemczech i Francji. Istotne w tym zakresie znaczenie mają również dokonujące się współcześnie w Polsce zmiany polityczne i społeczno-gospodarcze.

W ustawodawstwie stosowano określenie „związek komunalny”, zarówno w latach 1990–1998, tj. w okresie obowiązywania ustawy o samorządzie terytorialnym (obecnie: gminnym), jak i po wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa, wprowadzających kolejną reformę ustrojową państwa. Do 1.01.1999 r. pojęcie związku komunalnego odnosiło się do związku tworzego przez gminy w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych (art. 64 u.s.g.). Ustawą z 29.12.1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa³ znowelizowano ustawę o samorządzie gminnym, dostosowując jej rozwiązania do wprowadzonej nowej struktury samorządu terytorialnego w Polsce. Nazwa „komunalny” stała się synonimem określenia „samorządowy” (m.in. użyty w różnych przypadkach i liczbach wyraz „komunalny” został zastąpiony użytym w odpowiednich przypadkach i liczbach wyrazem „gminny” bądź „międzygminny”, a wyraz „terytorialny” został zastąpiony wyrazem „gminny”). Przywołaną wyżej ustawą z 29.12.1998 r. użyte w ustawie o samorządzie gminnym pojęcie związku komunalnego zastąpiono określeniem „związek międzygminny”. Uzasadniając te zmiany, wskazano na potrzebę ujednolicenia siatki pojęciowej używanej dla określenia jednostek samorządu terytorialnego. Przyjęto, że określenie „komunalny” powinno odnosić się do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego (tzn. także do powiatów i województw i ich jednostek organizacyjnych). Najistotniejsze było to, że determinowały je rozwiązania przyjęte w art. 203 ust. 2 Konstytucji RP, poddające kontroli NIK komunalne osoby prawne oraz inne komunalne jednostki organizacyj-

Księga dla uczczenia 70. rocznicy urodzin oraz 45. rocznicy pracy naukowej Profesora Zbigniewa Janku, red. M. Szewczyk, Poznań 2017, s. 132.

³ Dz.U. Nr 162, poz. 1126 ze zm.

ne⁴. W doktrynie prawa konstytucyjnego przyjmuje się w tym kontekście, że określenie „komunalny” utożsamiane jest przez ustawodawcę z terminem „samorządowy”⁵.

Do 31.12.2015 r. nazwą „związek komunalny” ustawodawca określał związek miasta na prawach powiatu z gminą, która nie posiadała takiego statusu, zawierany na podstawie art. 74 u.s.p.⁶ Rozwiązanie to zostało przyjęte w tekście pierwotnym ustawy i nie uległo zmianie nawet po wprowadzeniu reformy ustrojowej państwa z 1998 r. Przepis art. 74 u.s.p. uchylono nowelizacją z 25.06.2015 r. Jednocześnie dokonano zmiany ustawy z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej i w jej art. 5 określenie „związki komunalne”, stosowane wcześniej wobec związków międzygminnych, rozszerzono także na związki powiatów i związki powiatowo-gminne⁷.

Obecnie ustawodawca używa terminu „związek komunalny” w kilku aktach prawnych. Należy jednak zauważyć, że pojęcie to jest stosowane w różnych znaczeniach i w każdym przypadku należy interpretować je stosownie do konkretnej sytuacji (najczęściej używane jest na określenie zbiorcze różnych kategorii związków jednostek samorządu terytorialnego bez ich wyszczególniania⁸ bądź ze wskazaniem, że pojęcie to obejmuje związki międzygminne, związki powiatów i związki powiatowo-gminne⁹). Należy podkreślić, że ustawodawca w dalszym

⁴ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, III kadencja, druk sejm. nr 678, s. 2.

⁵ M. Stębelski [w:] *Konstytucja RP*, t. 2, *Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1384.

⁶ Art. 74 u.s.p. został uchylony nowelizacją z 25.06.2015 r.

⁷ Nowe brzmienie art. 5 u.g.k. zostało nadane przez art. 16 nowelizacji z 25.06.2015 r. oraz art. 59 u.z.m., w tym drugim przypadku rozciągnięto stosowanie przepisów ustawy o gospodarce komunalnej także na związki metropolitalne. W przypadku zmiany wprowadzonej nowelizacją z 25.06.2015 r. w uzasadnieniu projektu pominięto odniesienie się do art. 5 u.g.k.; por. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw, VII kadencja, druk sejm. nr 2656.

⁸ Art. 5 ustawy z 20.10.1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1670) i art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy z 24.06.1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz.U. z 2018 r. poz. 2120).

⁹ Art. 5 u.g.k.

ciągu przymiotnikiem „komunalny” określa np. odpady i ścieki, usługi, mienie, grunty, gospodarkę, obiekty, jednostki organizacyjne, przedsiębiorstwa. Ustrojodawca także używa takich zwrotów jak: mienie komunalne, komunalne osoby prawne, komunalne jednostki organizacyjne, środki komunalne.

W piśmiennictwie poszczególni autorzy (niekiedy wprost nawiązując do regulacji prawa niemieckiego) termin „komunalny” utożsamiają z terminem „samorządowy”¹⁰ lub „gminny”¹¹. Trybunał Konstytucyjny także ustalał znaczenie określenia „komunalny”, dokonując wykładni językowej (semantycznej) zwrotu „działalność komunalna”. W tym kontekście TK zwrócił uwagę na stosowanie określenia „komunalny” w języku polskim w kilku znaczeniach, m.in. w celu oznaczenia: zadań publicznych podejmowanych przez jakikolwiek podmiot, ale dla zaspokojenia potrzeb zbiorowych mieszkańców danej jednostki osiedleńczej; działalności podejmowanej przez władze miejskie oraz działalności podejmowanej przez władze lokalne na stopniu gminy w ogólności¹². Niektórzy autorzy związku jednostek samorządu terytorialnego określają także wspólną (zbiorczą) nazwą „związek międzykomunalny”¹³

¹⁰ M. Grądzawski, M. Małecka-Łyszczek, *Instytucja porozumienia komunalnego w świetle zasady subsydiarności* [w:] *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, Rzeszów 2002, s. 159; B. Dolnicki, R. Cybulska, *Nowe dwustronne formy działania administracji publicznej – zagadnienia wybrane* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 458; A. Marekvia [w:] R. Adamus, T. Jasiński, E. Kurowska, A. Marekvia, *Związki międzygminne. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 17; K. Ważny, *Związek jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Instytucjonalne formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na obszarach metropolitalnych*, red. J.H. Szlachetko, R. Gajewski, Gdańsk 2016, s. 140. W piśmiennictwie używa się także sformułowania „związek samorządowy” na określenie związków tworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego; por. L. Kieres, *Analiza zgodności polskiego prawa samorządu terytorialnego z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego*, ST 1998/9, s. 72.

¹¹ M. Grądzawski, *Porozumienie administracyjne w działalności jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Funkcjonowanie administracji publicznej*, red. S. Nitecki, Bielsko-Biała 1999, s. 170.

¹² Uchwała TK z 27.09.1994 r., W 10/93, OTK 1994/2, poz. 46.

¹³ Tak np. J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2010, s. 164.

lub „związki samorządowe”¹⁴. Jeszcze inni autorzy mianem związków jednostek samorządu terytorialnego określają związki metropolitalne oraz związki komunalne¹⁵.

Z uwagi na przebieg dotychczasowych reform samorządowych w Polsce można wyodrębnić określone cezury czasowe w funkcjonowaniu związków jednostek samorządu terytorialnego. W latach 1990–1998 tworzone były związki gminne (międzygminne), ponieważ polski samorząd terytorialny był zorganizowany wyłącznie na stopniu podstawowym (gminnym). Od 1999 r., tzn. od momentu utworzenia samorządu powiatowego i samorządu województwa, umożliwiono organizowanie związków powiatów. Od 2016 r. powstała możliwość tworzenia związków powiatowo-gminnych, a więc współdziałanie w tej formie może obejmować jednostki samorządu terytorialnego z dwóch lokalnych stopni samorządu.

Przyjęcie w 2016 r. podstaw prawnych do tworzenia związków metropolitalnych umożliwiło zrzeszanie się jednostek samorządu terytorialnego położonych w danym obszarze metropolitalnym. Pierwotna koncepcja związku metropolitalnego nie została jednak zrealizowana, ale rzutowała na sposób rozumienia obszaru metropolitalnego, którym powinna być spójna pod względem przestrzennym strefa oddziaływania dużego miasta, charakteryzująca się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, zamieszkała przez względnie dużą liczbę mieszkańców. Koncepcję tę wykorzystano przy tworzeniu związku metropolitalnego w województwie śląskim, przyjmując, że jest on zrzeszeniem gmin województwa śląskiego charakteryzujących się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, położonych na obszarze spójnym pod względem przestrzennym i zamieszkałym przez co najmniej dwa miliony mieszkańców.

¹⁴ Tak np. P. Lisowski, *Nowe typy związków samorządowych w Polsce na przykładzie związków powiatowo-gminnych* [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017, s. 420.

¹⁵ Tak np. J.H. Szlachetko, *Związek metropolitalny jako związek jednostek samorządu terytorialnego sui generis* [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 346–347.

Współdziałanie nie ma tylko wymiaru formalnego i organizacyjnego, ale również finansowy. Dlatego też podstaw prawnych współdziałania w aspekcie finansowym należy poszukiwać także w aktach prawnych regulujących zasady gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Prawne podstawy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce mają zróżnicowaną rangę prawną. Charakteryzują się one także odmienną szczegółowością¹⁶. Fundamentalne zasady zamieszczono w Konstytucji RP i należą do tego katalogu: zasada współdziałania władz oraz zasada pomocniczości. Ich rozwinięcia dokonano w ustawach regulujących sprawy ustrojowe jednostek samorządu terytorialnego, wzorując się na standardach sformułowanych w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że regulacje prawne publicznoprawnych form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego mają charakter cząstkowy i są rozproszone. Dominującą metodą, zastosowaną przez prawodawcę, stały się odesłania do odrębnych przepisów, zwłaszcza dotyczące zasad prowadzenia gospodarki finansowej przez związki jednostek samorządu terytorialnego. Przez kilkadziesiąt lat nie podjęto nawet próby uporządkowania tego stanu prawnego (scalanie, komasacja lub częściowa kodyfikacja), obowiązującego w zakresie różnych form współdziałania. Stan rozproszenia regulacji prawnych w odniesieniu do związków dotyczy wszystkich aspektów, tzn. ustrojowych, organizacyjnych, funkcjonalnych i finansowych.

Najbardziej sformalizowana forma współdziałania w samorządzie terytorialnym, tzn. związki, jest dość często wykorzystywana w praktyce. Z informacji zawartych w rejestrze związków międzygminnych, według stanu na dzień 30.09.2020 r., wynika, że wpisano do niego 314 związków (część z nich przekształcono w związki powiatowo-gminne, a niektóre zlikwidowano). Z reguły związki międzygminne są tworzone na czas nieoznaczony do wykonywania zadań głównie z zakresu: ochro-

¹⁶ B. Jaworska-Dębska wyróżniła kilka kategorii podstaw prawnych współdziałania udziałem jednostek samorządu terytorialnego, w sposób ogólny określających obowiązek lub możliwość współdziałania jednostek samorządu terytorialnego; zob. B. Jaworska-Dębska, *Podstawy prawne współdziałania samorządu terytorialnego* [w:] *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, red. S. Michałowski, Lublin 2002, s. 69–75.

ny środowiska, gospodarowania odpadami komunalnymi, gospodarki wodno-ściekowej, lokalnego transportu zbiorowego, produkcji i dostaw energii ciepłej, promocji turystyki i ekologii. Według stanu na dzień 30.09.2020 r. w rejestrze związku powiatów wpisano 7 związków, przy czym 1 został zlikwidowany w 2012 r. Pozostałe związki powiatów utworzono na czas nieznaczony głównie do realizacji zadań z zakresu ewidencji gruntów i budynków. Odrębną kategorią są związki powiatowo-gminne, których w rejestrze według stanu na dzień 30.09.2020 r. było 13, przy czym aż 8 związków wykonywało zadania z zakresu publicznego transportu zbiorowego.

Dane ilościowe i jakościowe dotyczące związków jednostek samorządu terytorialnego, w tym efekty materialne ich działalności oraz rola, jaką pełnią w zacieśnianiu więzi funkcjonalnych między tymi jednostkami, uzasadniają stwierdzenie, że jest to ważny obszar do prowadzenia badań dotyczących prawnej instytucji samorządu terytorialnego. Procedura tworzenia związków, istota i zakres zadań publicznych oraz związane z nimi kompetencje oraz środki realizacji, zasady gromadzenia środków finansowych niezbędnych do wykonywania zadań, wewnętrzna organizacja związku, relacje między związkiem a uczestniczącymi w nim jednostkami samorządu terytorialnego sprawiają, że jest to obszerna płaszczyzna wymagająca analizy wielu aktów prawnych o zróżnicowanej randze prawnej. W znaczącym zakresie niezbędne jest prowadzenie badań o charakterze interdyscyplinarnym, w szczególności z zakresu prawa ustrojowego, materialnego i procesowego prawa administracyjnego, prawa finansowego oraz prawa cywilnego. Dowodzi to złożoności tej problematyki i konieczności stosowania różnych metod badawczych.

Weryfikacji poddano tezę o niezbędności tworzenia rozwiązań prawnych umożliwiających jednostkom samorządu terytorialnego podejmowanie i rozwijanie form współdziałania, w tym poprzez tworzenie związków, które stanowią najbardziej trwałą i sformalizowaną formę współdziałania w samorządzie terytorialnym. Współdziałanie jest obiektywną koniecznością wynikającą z różnego poziomu rozwoju poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, ich odmiennego potencjału cywilizacyjnego, warunkowanego zasobami ludnościowy-

mi, składnikami materialnymi, infrastrukturą, dostępem do zasobów naturalnych oraz wyposażeniem w źródła dochodów. Często również o podjęciu określonej formy współdziałania przesądza zakres i charakter realizowanych zadań. Niektóre z nich, ze względów efektywności ekonomicznej, powinny być wykonywane wspólnie, natomiast ewentualna ich samodzielna realizacja przez jednostkę samorządu terytorialnego prowadzi do nieuzasadnionego wzrostu kosztów i nadmiernych wydatków finansowanych ze środków publicznych.

W okresie poświęconym przygotowywaniu projektu reformy administracji publicznej intensywnie dyskutowano o różnych koncepcjach dotyczących ponadgminnej jednostki samorządu terytorialnego. Jedną z nich zakładała wykorzystanie instytucji związków międzygminnych, których tworzenie byłoby preferowane przez państwo. Z tą koncepcją wiązał się postulat ustawowego zagwarantowania związkom prawa do subwencji udzielanych z budżetu państwa. Opowiadano się także za ograniczeniem swobody rozwiązania związku i występowania z niego. Oceniano, że konstrukcja ustrojowoprawna związku międzygminnego stwarza warunki pozwalające gminom odpowiednio zorganizować proces zaspokajania potrzeb społecznych i zbiorowych w skali przekraczającej granice i możliwości jednej gminy¹⁷. Wnikliwie analizując tę koncepcję, pozytywnie oceniono uzależnienie tworzenia związków od woli rad gmin. Przyjęcie takiego rozwiązania pozwoliłoby uniknąć schematycznego, odgórnego i kosztownego tworzenia jednostek ponadgminnych, bez względu na uwarunkowania społeczne. Jednocześnie pewnych zagrożeń upatrywano w tym, że dobrowolność przystępowania, występowania ze związków i ich rozwiązywania mogłaby okazać się zjawiskiem niepożądanym dla praktyki ich funkcjonowania. Obawiano się także, że administrowanie i zarządzanie na poziomie ponadgminnym w skali państwa nie byłoby jednolite z powodu nierównomiernego pokrycia siecią związków terytorium państwa, a zarazem tworzone związki

¹⁷ A. Piekara, *Organizacja podziału terytorialnego kraju w aspekcie prawno-samorządowym* [w:] *Państwo – Demokracja – Samorząd. Księga jubileuszowa na sześćdziesięciolecie Profesora Eugeniusza Zielińskiego*, Warszawa 1999, s. 108–109; A. Piekara, *Decentralizacja i samorząd terytorialny w III RP* [w:] *Cele i skuteczność reformy administracji publicznej w RP w latach 1999–2001*, red. A. Piekara, Warszawa 2003, s. 36–37.

byłyby mało podatne na wpływy polityczno-administracyjne rządowego centrum administracji¹⁸.

Pozostawienie jednostkom samorządu terytorialnego swobody w wyborze formy współdziałania (instytucjonalnej lub pozainstytucjonalnej) sprawia jednak, że wybór taki jest najbliższy potrzebom zgłaszanym przez zainteresowane jednostki. Powstrzymanie się prawodawcy od ustalania sztywnych reguł dotyczących związków, np. minimalnej liczby członków związku, rodzajów wykonywanych zadań lub minimalnej kwoty dochodów i wydatków budżetu związku, umożliwia tworzenie i funkcjonowanie takich związków, których zakres działania jest optymalnie dostosowany do potrzeb i możliwości ich założycieli i członków.

Podstawową metodą badawczą zastosowaną w pracy jest metoda dogmatycznoprawna. Przeprowadzono kompleksową i wszechstronną analizę materiału normatywnego obowiązującego w różnych okresach w odniesieniu do badanej problematyki, a także poglądów nauki prawa i dorobku orzecznictwa sądów oraz organów nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego. W ten sposób zrealizowano zasadniczy cel, tzn. wykazano, że formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – wzorowane w pewnym sensie na rozwiązaniach stosowanych zarówno w II Rzeczypospolitej, jak i w państwach Europy Zachodniej – mogą stanowić mechanizm odpowiedniej, dobrowolnej i oddolnie dokonywanej korekty zastosowanego przez ustawodawcę sposobu podziału zadań między takie jednostki i przyporządkowanych im środków koniecznych do ich realizacji.

Uzupełniając zastosowano także inne metody badawcze, tj. empirycznoprawną, uwzględniającą elementy stosowania prawa. W niezbędnym zakresie, wyznaczonym tytułem niniejszej pracy, dokonano analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych i powszechnych, a także regionalnych izb obrachunkowych. Umożliwiło to identyfikację najważniejszych problemów związanych ze stosowaniem formy współdziałania w postaci związków jednostek samorządu terytorialnego oraz związku metropolitalnego.

¹⁸ A. Piekara, *Organizacja...*, s. 114; A. Piekara, *Decentralizacja...*, s. 43–44.

Przyjęte cele badawcze oraz główna teza, a także zastosowane metody prowadzonych badań wywarły bezpośredni wpływ na strukturę pracy. Złożona jest ona z wprowadzenia, pięciu merytorycznych części oraz zakończenia. Pracę uzupełniają wykazy wykorzystanej literatury przedmiotu, aktów prawnych i orzeczeń oraz ważniejszych skrótów. Uwzględniając potrzeby analizy i oceny obecnego stanu prawnego odnoszącego się do publicznoprawnych form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, ich znaczenia dla funkcjonowania społeczności lokalnych i regionalnych oraz wskazania możliwych kierunków rozwoju tych form, wyznaczono określone obszary badawcze. Poddano analizie fundamentalne założenia współdziałania, ujęte w szerszej perspektywie historycznej i prawnoporównawczej, pozwalającej na zidentyfikowanie tendencji ewolucyjnych związków jako najbardziej zaawansowanych form współdziałania oraz ich znaczenia dla wykonywania zadań publicznych w samorządzie terytorialnym.

W części pierwszej, poświęconej związkom jednostek samorządu terytorialnego (międzygminnym, powiatów oraz powiatowo-gminnym), przeprowadzono analizę regulacji prawnych dotyczących zasad tworzenia związków. Przedstawiono podstawy prawne tworzenia związków, ich istotę, przesłanki i cele tworzenia, potencjalnych uczestników, etapy procedury tworzenia związków, ich wewnętrzną organizację i kompetencje poszczególnych organów. Odniesiono się także do regulacji materialnoprawnych i proceduralnych dotyczących przekazywania związkom zadań publicznych do realizacji. Aspekty materialnych podstaw funkcjonowania związków, prezentowane w tej części pracy, dotyczą: statusu finansowoprawnego związków, źródeł ich dochodów, udzielania i przyjmowania pomocy rzeczowej i finansowej przez związki oraz stosowania określonych preferencji podatkowych w odniesieniu do dochodów związków. W celu kompleksowego i wyczerpującego przedstawienia wszystkich problemów wynikających z funkcjonowania związków scharakteryzowano najważniejsze regulacje dotyczące przystępowania i występowania członków ze związku i związane z tym rozliczenia. Omówiono również wybrane aspekty dotyczące przekształcenia związku jednoimiennego (międzygminnego lub powiatowego) w związek dwuimienny (powiatowo-gminny) oraz procedury likwidacji związku.

Uznano, że związki jednostek samorządu terytorialnego stanowią jedną z ważniejszych form współdziałania w wykonywaniu zadań w samorządzie terytorialnym, w ramach specjalnie utworzonej w tym celu osoby prawnej, będącej jednocześnie jednostką organizacyjną sektora finansów publicznych, ze wszystkimi konsekwencjami wynikającymi z jej statusu finansowoprawnego. Krytycznie oceniono rozwiązania prawne odnoszące się do obowiązujących zasad gospodarki finansowej związków, a w szczególności brak kompleksowych w tym zakresie uregulowań adresowanych wyłącznie do tej formy współdziałania i nadużywanie przez prawodawcę klauzuli odpowiedniego stosowania do związków przepisów o gospodarce budżetowej gmin lub powiatów.

W drugiej części, poświęconej związkom metropolitalnym, wyeksponowano zagadnienia dotyczące genezy i kształtowania się polskiej koncepcji związku metropolitalnego. W tym celu sięgnięto do opracowanych już w 1993 r. projektów samorządu powiatowego, a także omówiono główne założenia programu pilotażowego reformy administracji publicznej, którego merytoryczną kontynuację stanowiły miejskie strefy usług publicznych. Umożliwiło to identyfikację głównych czynników, które istotnie wpłynęły na sposób rozumienia określenia „obszar metropolitalny”, naturalnie łączonego z konstrukcją prawną związku metropolitalnego. Poddano szczegółowej i wielowątkowej analizie unormowania kształtujące istotę, status prawny oraz cele tworzenia związku metropolitalnego, a także uczestnictwa w nim. Przedstawiono kolejne etapy procedury tworzenia związku oraz ustalania i ewentualnej zmiany jego obszaru. Uznano, że istotne jest również poddanie ocenie regulacji prawnych dotyczących organów związku metropolitalnego, ich kompetencji oraz innych podmiotów mających wpływ na funkcjonowanie związku.

O praktycznym znaczeniu związku metropolitalnego decyduje nie tylko jego formalnoprawny status, ale przede wszystkim zakres zadań oraz sposoby ich realizacji. W tym celu omówiono przedmiotowy zakres tych zadań, możliwości ich wykonywania za pomocą utworzonych przez związek jednostek organizacyjnych, a także w drodze współdziałania ze stowarzyszeniami jednostek samorządu terytorialnego. Materialne podstawy funkcjonowania związku metropolitalnego zaprezentowano w dwóch głównych obszarach. Pierwszy dotyczy mienia związku,

natomiast drugi odnosi się źródeł dochodów. Poszczególne kwestie są przedstawiane zarówno w sposób statyczny, jak i dynamiczny. Ważne jest bowiem nie tylko zaprezentowanie pewnego istniejącego stanu, np. posiadania przez związek majątku, ale również możliwych sposobów obrotu poszczególnymi składnikami majątkowymi związku w celu zwiększania stanu posiadania lub zmniejszania tego stanu poprzez zbycie składników zbędnych. Podobnie odniesiono się do źródeł dochodów związku. Istotne jest nie tylko posiadanie danego źródła dochodów, ale również jego eksploatacja (pobieranie z niego dochodów) i związane z tym efekty w postaci wpływów, które w poszczególnych latach budżetowych mogą ulegać zmianom.

Należy podkreślić, że potrzeba współdziałania na obszarach wielkich miast i powiązanego z nim funkcjonalnie bezpośredniego otoczenia była zauważalna już na wiele lat przed utworzeniem związku metropolitalnego w województwie śląskim¹⁹. Skala i tempo współczesnych procesów urbanizacyjnych oraz konieczność realizowania zadań przekraczających granice administracyjne miast stwarzają szczególne zapotrzebowanie na współdziałanie w ramach wielu dziedzin życia społecznego i gospodarczego. Konieczność współdziałania na obszarach metropolitalnych, zwłaszcza w celu poprawy funkcjonowania sfery usług publicznych, planowania przestrzennego i zarządzania w większej skali, współcześnie nie budzi już żadnych wątpliwości. W praktyce organizacja obszaru metropolitalnego może opierać się zarówno na dobrowolnej współpracy gmin wchodzących w skład obszaru metropolitalnego, jak i powołanym ustawowo obligatoryjnym związku jednostek samorządu terytorialnego. Pomimo zróżnicowanych ram instytucjonalnego współdziałania w wykształconych w państwach UE modelach organizacji obszaru metropolitalnego jego przebieg

¹⁹ Tak m.in. M. Szydło, *Wyzwania legislacyjne w zakresie zarządzania obszarami metropolitalnymi w Polsce* [w:] *Praworządność, decentralizacja, przedsiębiorczość. Księga jubileuszowa Profesora Leona Kieresa*, red. K. Kiczka, T. Kocowski, W. Małecki, AUWr PPIA 2018/114, s. 399 i n.; M. Ofiarska, *Kształtowanie się koncepcji związku metropolitalnego w Polsce po 1990 roku* [w:] *Praworządność, decentralizacja, przedsiębiorczość. Księga jubileuszowa Profesora Leona Kieresa*, red. K. Kiczka, T. Kocowski, W. Małecki, AUWr PPIA 2018/114, s. 351 i n.

uznaje się za szczególnie istotny w zakresie planowania przestrzennego oraz z punktu widzenia formułowania i wdrażania polityki rozwoju.

W trzeciej części, z uwagi na równoległe obowiązujące regulacje prawne, poddano szczegółowej analizie i ocenie źródła przychodów związków jednostek samorządu terytorialnego oraz związku metropolitalnego. Uwagę skupiono przede wszystkim na przychodach o charakterze zwrotnym (pożyczkach, kredytach oraz emisji dłużnych papierów wartościowych), które są dominującym sposobem gromadzenia dodatkowych środków finansowych nie tylko przez jednostki samorządu terytorialnego, ale również przez związki. Problem ten ukazano na szerszym tle, jakim jest dług publiczny powstający w sektorze samorządowym. W tym celu poddano szczegółowej analizie ustawowe ograniczenia dotyczące długu publicznego jednostek samorządu terytorialnego oraz związków, ponieważ kwestie te pozostają w ścisłych relacjach.

Związki jednostek samorządu terytorialnego oraz związek metropolitalny, podobnie jak jednostki samorządu terytorialnego, obowiązane są do corocznego przyjmowania budżetów. W części czwartej monografii szczegółowo przedstawiono główne etapy procedury budżetowej stosowanej w tych związkach, a mianowicie przygotowanie projektu uchwały budżetowej, jej uchwalenie, wykonywanie oraz kontrolę wykonania budżetu wraz instytucją absolutorium. Zwrócono uwagę na problem wynikający z odpowiedniego w tym zakresie stosowania do związków przepisów regulujących procedurę budżetową w jednostkach samorządu terytorialnego, w tym nakładanie się terminów ukończenia określonych prac budżetowych w związkach oraz w jednostkach samorządu terytorialnego będących ich członkami. Przedstawiając poszczególne czynności realizowane w ramach procedury budżetowej, wyeksponowano szczególnego rodzaju podział zadań między zarząd związku oraz zgromadzenie związku, tzn. organów związku wykonujących zasadnicze czynności oraz podejmujących najistotniejsze rozstrzygnięcia na poszczególnych etapach procedury budżetowej. W niezbędnym zakresie omówiono także działania podejmowane w ramach procedury budżetowej przez skarbnika związku oraz komisję rewizyjną. Dopełnieniem tej kompleksowej analizy są zagadnienia dotyczące roli i znaczenia czynności nadzorczych oraz opiniodawczych wykonywanych przez regionalne

izby obrachunkowe, począwszy od etapu przygotowywania projektu budżetu związku aż do momentu postępowania absolutoryjnego.

W ostatniej, piątej części monografii przedstawiono wybrane problemy dotyczące ochrony samodzielności związków, będącej ważnym elementem polskiego samorządu terytorialnego. W tym kontekście omówiono istotę, kryteria oraz zakres nadzoru sprawowanego nad działalnością związków przez wojewodów oraz regionalne izby obrachunkowe. Wykazano, że istnieje uzasadniona potrzeba sprawowania wyodrębnionego i specjalnego nadzoru przez regionalne izby obrachunkowe w odniesieniu do aktów prawnych podejmowanych przez organy związku w sprawach finansowych.

W zakończeniu oceniono dotychczasowe efekty wynikające z zastosowanych rozwiązań prawnych w zakresie współdziałania w formie związków jednostek samorządu terytorialnego oraz związku metropolitalnego. Uznano, że przyjęta w Polsce koncepcja współdziałania, oparta na zasadzie dobrowolności, ewoluowała we właściwym kierunku, który uwzględniał kolejne reformy dokonywane w organizacji i zakresie zadań samorządu terytorialnego. Sukcesywnie poszerzano możliwości podejmowania współdziałania w formie związków. Początkowo tę formę udostępniono gminom, a następnie powiatom. Charakterystycznym trendem były najpierw związki jednoimienne (międzygminne, powiatów), a po upływie ponad 20 lat od momentu restytucji samorządu terytorialnego umożliwiono tworzenie związków dwuimiennych (powiatowo-gminnych). Wprowadzanie takich rozwiązań poszerza możliwości współdziałania. Utrzymywanie reguły dobrowolności w tworzeniu związków oznacza, że decyzja o wyborze tej formy współdziałania zależy od oceny zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego. O wykonywaniu zadań publicznych w ramach związku powinny przesądzać przesłanki skuteczności i efektywności prowadzące do optymalnej realizacji zadań w aspekcie administracyjnym, finansowym, organizacyjnym lub innym.

Można przyjąć, że właśnie dobrowolność w tworzeniu związków przez jednostki samorządu terytorialnego powinna być uznawana za jedną z kardynalnych cech samorządu terytorialnego. W art. 16 ust. 2 Kon-

stytucji RP sformułowano zasadę samodzielności w procesie realizacji zadań, wykonywanych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność jednostek samorządu terytorialnego. Samodzielność ta oznacza jednocześnie swobodę wyboru sposobu realizacji zadań publicznych. Mogą one wykonywać te zadania indywidualnie albo powierzać ich wykonanie – na określonych zasadach – innym podmiotom. W tym drugim przypadku realizacja zadań może polegać na ich wykonaniu w formie związków lub porozumień zawieranych z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, a także w drodze zawierania przez jednostki samorządu terytorialnego umów z innymi podmiotami.

Wiele związków jednostek samorządu terytorialnego istnieje i funkcjonuje już blisko od ćwierćwiecza, licząc od momentu ich zarejestrowania. Dowodzi to, że są one potrzebną formą współdziałania w samorządzie terytorialnym. Występujący od momentu restytucji samorządu terytorialnego stan, w którym funkcjonują jednostki samorządu terytorialnego zróżnicowane pod względem ludnościowym, majątkowym, dochodowym, obszarowym, infrastrukturalnym, staje się głównym czynnikiem (obiektywną koniecznością) podjęcia współdziałania przy wykonywaniu różnych zadań. Ilościowy i jakościowy przyrost zadań wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego, ich coraz bardziej złożony charakter, rosnące koszty realizacji zadań, a także ujawniające się nowe potrzeby społeczne sprawiają, że poszczególne formy współdziałania, w tym związki, mogą być wykorzystywane do wtórnej repartycji zadań, kompetencji oraz środków. Umożliwiają korygowanie ustawowo określonego podziału zadań samodzielnie przez zainteresowane podmioty, bez potrzeby zmiany układu zadań w drodze prac legislacyjnych.

Pierwotnie intencją ustawodawcy było skonstruowanie jednostek samorządu terytorialnego, zarówno pod względem terytorialnym, organizacyjnym, jak i finansowym, w taki sposób, aby samodzielnie mogły wykonywać przekazane im zadania. Dopuszczono jednak możliwość realizacji zadań w różnych formach współdziałania. Wynika to z faktu, że sytuacja poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego (zwłaszcza w znaczeniu organizacyjnym i finansowym) jest zróżnicowana. Formalnie ustawodawca dokonał unifikacji ich sytuacji, ustalając dla poszczególnych kategorii jednostek samorządu terytorialnego ramowy zakres

działania i nakładając jednakowe obowiązki wykonania określonych zadań. Ustawowy podział zadań i kompetencji pomiędzy poszczególne kategorie jednostek samorządu terytorialnego nie ma jednak charakteru sztywnego w przypadku, gdy ich realizacja może następować z wykorzystaniem różnych form współdziałania. W doktrynie trafnie zauważono, że „współczesnego samorządu terytorialnego nie można traktować wyłącznie jako struktury statycznej – wręcz odwrotnie – samorząd ten znajduje się w ciągłym rozwoju”²⁰, który może być wspierany poprzez dobrowolnie wykorzystywane formy współdziałania, w tym polegające na tworzeniu złożonych struktur organizacyjnych w postaci związków.

W doktrynie prowadzona jest od wielu lat dyskusja dotycząca relacji zachodzących pomiędzy współdziałaniem jednostek samorządu terytorialnego a zasadą pomocniczości. Z jednej strony uznano, że upoważnienie jednostek samorządu terytorialnego m.in. do tworzenia związków jest wyrazem respektowania (urzeczywistnienia) zasady pomocniczości²¹, z drugiej strony natomiast oceniono, że współdziałanie stanowi najpełniejszą formę zasady pomocniczości²². Można przywołać również odmienne (krytyczne) poglądy, według których przekazanie związkowi zadań przez jednostki samorządu terytorialnego nie stanowi realizacji zasady pomocniczości w znaczeniu przyjętym w preambule Konstytucji RP. Związek jednostek samorządu terytorialnego jest podmiotem zlokalizowanym „dalej” od obywateli (mieszkańców wspólnoty samorządowej) niż sama jednostka samorządu terytorialnego, a więc nie dochodzi do przekazywania zadań bliżej mieszkańców²³. W ostatnim okresie zauważono również, że zasada pomocniczości ma istotne znaczenie w kontekście funkcjonowania związku metropolitalnego. Wpływa

²⁰ B. Dolnicki, *Przemiany ustrojowe samorządu gminnego w Europie Zachodniej*, ST 1994/12, s. 68.

²¹ W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 35; T. Bąkowski, *Realizacja zadań publicznych przez związek metropolitalny w kontekście zasady pomocniczości* [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017, s. 61.

²² M. Małecka-Łyszczek, *Znaczenie form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego dla realizacji zasady subsydiarności*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2011/868, s. 121–122.

²³ K. Bandarzewski [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, s. 771–772.

na właściwe identyfikowanie zadań będących refleksem zbiorowych potrzeb mieszkańców obszarów metropolitalnych jako zadań metropolitalnych, a także merytoryczne uzasadnienie powołania nowych struktur (jednostek organizacyjnych) zdolnych do efektywnego ich wykonywania²⁴.

Obszerny obszar badawczy, którego głównym elementem pozostają związki jednostek samorządu terytorialnego oraz związków metropolitalny, determinował przeprowadzenie analizy i oceny przepisów wielu aktów prawnych regulujących kwestie ustrojowo-organizacyjne i finansowo-podatkowe w samorządzie terytorialnym, a także prowadzenia gospodarki komunalnej, zaciągania i spłaty zobowiązań, planowania, gospodarowania różnymi składnikami majątkowymi, wykonywania usług publicznych dla dużych grup społecznych. Wymagało to przeprowadzenia wielowątkowych rozważań na tle regulacji zawartych w wielu aktach prawnych. Oprócz materiału normatywnego wykorzystano także dorobek doktryny prawa administracyjnego i samorządu terytorialnego, prawa finansów publicznych i podatkowego, publicznego prawa gospodarczego oraz prawa rynku finansowego. Współdziałanie w samorządzie terytorialnym jest przedmiotem zainteresowania przedstawicieli różnych nauk (prawnych, ekonomii i finansów, o zarządzaniu, o polityce i administracji, socjologicznych), ponieważ wywołuje różne skutki prawne, społeczne, ekonomiczne. Poddano analizie tezy i uzasadnienia wielu wyroków sądów oraz rozstrzygnięć organów nadzoru, zwłaszcza dotyczących zakresu kompetencji organów związków i wymogów prowadzenia gospodarki finansowej. Nakaz odpowiedniego stosowania do związków przepisów regulujących działalność jednostek samorządu terytorialnego sprawia, że wyroki i rozstrzygnięcia organów nadzoru dotyczące tych jednostek mogą być przydatne do badań prowadzonych w odniesieniu do związków.

Wykorzystano również ustalenia zawarte w urzędowych interpretacjach przepisów prawa. Zamieszczone w ich treści oceny dokonane przez interpretatora nie mają charakteru powszechnego i nie mogą być pod-

²⁴ T. Bąkowski, *Realizacja...*, s. 61; R. Marchaj, *Zadania związku metropolitalnego w województwie śląskim – zagadnienia podstawowe*, PPP 2019/3, s. 105.

stawą do określonych działań podejmowanych przez podmioty, które nie występowały z wnioskami o wydanie takich interpretacji. Niemniej jednak ich treść obrazuje sposób rozumienia przez organy administracji publicznej, w określonych sytuacjach, obowiązujących przepisów prawa konfrontowanych z pewnymi stanami faktycznymi. Dane statystyczne prezentowane w monografii, zarówno w ujęciu tabelarycznym, jak i zawarte w komentarzach oraz ocenach, dotyczą różnych aspektów gospodarki finansowej związków. Głównym celem ich prezentacji była identyfikacja i ocena określonych tendencji ujawniających się w funkcjonowaniu związków.

W monografii przyjęto stan prawny obowiązujący na dzień 1.01.2021 r.

Rozdział I

ZWIĄZKI JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO (ZWIĄZKI KOMUNALNE)

1. Uwagi wstępne

Związki jednostek samorządu terytorialnego są najbardziej zaawansowaną (zinstytucjonalizowaną) formą współdziałania w polskim samorządzie terytorialnym. Innymi formami współdziałania mogą być porozumienia zawierane między jednostkami samorządu terytorialnego, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego oraz umowy w sprawach udzielania pomocy rzeczowej i finansowej. Przedstawiając związki, zbadano ich status, cele i procedurę tworzenia, strukturę organizacyjną, możliwy zakres działania, materialne podstawy prowadzenia działalności, zasady uczestnictwa w związku, tryb przekształcania oraz likwidacji. Przyjęto do weryfikacji założenie, że szczególną pozycję prawną związków jednostek samorządu terytorialnego determinuje kilka czynników. W szczególności jest to dobrowolność ich zakładania, która nie powinna być rozumiana jako pełna dowolność, o utworzeniu związku powinny bowiem decydować realne potrzeby ich tworzenia oraz poprawa efektywności wykonywania zadań publicznych w porównaniu do dotychczasowego procesu ich realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego. O dopuszczalnym zakresie zadań związku oraz metodach i sposobach ich realizacji decyduje ich wewnętrznie złożony status prawny, który jest kształtowany przepisami ustrojowych ustaw samorządowych oraz ustawy o finansach publicznych. Związki są nie

tylko podmiotami sektora samorządu terytorialnego, ale jednocześnie jednostkami organizacyjnymi sektora finansów publicznych.

Należy podkreślić, że związki jednostek samorządu terytorialnego są odrębnymi od jednostek samorządu terytorialnego podmiotami prawa. Nie oznacza to jednak, że nie występują między nimi a jednostkami samorządu terytorialnego określone relacje i zależności. Najistotniejsze z tych relacji wynikają z członkostwa jednostek samorządu terytorialnego, które w większości są jednocześnie ich założycielami. Ponadto omawiane relacje są kształtowane sposobami przekazywania zadań publicznych z poziomu jednostek samorządu terytorialnego do związku w celu ich wspólnej realizacji. Ważnym zagadnieniem staje się wyposażenie związku w składniki majątkowe i zasoby finansowe niezbędne do wykonywania zadań. Na tym tle kształtują się relacje o charakterze finansowo-rozliczeniowym, będące efektem wyposażania związku w źródła dochodów, których eksploatacja przez związek kreuje cykliczne zobowiązania po stronie członków związku.

Przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego (członków związku), którzy wchodzi w skład zgromadzenia związku, mają bezpośredni wpływ na strategię jego funkcjonowania. W tym celu są wykorzystywane przede wszystkim instrumenty prawne do kształtowania treści statutu oraz uchwały budżetowej związku, a także regulaminów określających zasady i tryb korzystania z infrastruktury związków, w tym ponoszenia opłat z tego tytułu. Związek wykonuje zadania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, ale w tym procesie wykorzystuje majątek i środki finansowe otrzymane od swoich członków. Beneficjentami efektów, uzyskiwanych z działalności prowadzonej przez związek, są przede wszystkim mieszkańcy jednostek samorządu terytorialnego, które są członkami związku.

Od momentu restytucji w 1990 r. samorządu terytorialnego w Polsce związki przeszły charakterystyczną ewolucję, której główne cezuury czasowe wynikają z podziału reformy samorządowej na dwa etapy. W pierwszym okresie, w którym funkcjonował wyłącznie samorząd gminny, z oczywistych powodów możliwe było tworzenie tylko związków międzygminnych. W drugim okresie, zapoczątkowanym utworze-

niem samorządu powiatowego i województwa, umożliwiono zakładanie związków powiatów, a następnie związków powiatowo-gminnych. Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w formie związków jest aktualnie dopuszczalne nie tylko między jednostkami samorządu terytorialnego tego samego stopnia, ale również w wymiarze szerszym, jednak pozostało ograniczone do lokalnego stopnia samorządu terytorialnego (gminnego i powiatowego).

2. Geneza i kształtowanie się koncepcji związków jednostek samorządu terytorialnego w Polsce po 1990 r.

Tworzenie związków międzygminnych, początkowo nazywanych związkami komunalnymi, jest możliwe od 1990 r., czyli od momentu restytucji w Polsce rzeczywistego samorządu terytorialnego. W prawnej konstrukcji związku międzygminnego przyjęto zasadę dobrowolnego ich tworzenia oraz przystępowania kolejnych członków do związku i występowania ze związku¹. W drodze ustawy można jednak nałożyć na gminę obowiązek utworzenia związku, ale nie może on mieć charakteru generalnego. W takim przypadku konieczne będzie określenie istotnych elementów statusu obligatoryjnego związku, w tym jego zadań i trybu zatwierdzenia statutu².

Z kompleksowej analizy regulacji prawnych dotyczących związków wynika, że są one tworzone w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych w zakresie uzgodnionym przez gminy. Zadania takie związek wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Ramową procedurę tworzenia związków unormowano w ustawie o samorządzie terytorialnym (od 1998 r. jest to ustawa o samorządzie gminnym). Do utworzenia związku niezbędne było podjęcie uchwał przez rady zain-

¹ M. Brzeski, *Możliwość wystąpienia gminy ze związku międzygminnego. Glosa do uchwały NSA (7) z 11.04.2005 r.*, OPS 2/04, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2006/4, s. 49.

² Por. art. 3 u.l.u.

interesowanych gmin i poinformowanie sejmiku samorządowego oraz wojewody o zamiarze przystąpienia do związku. Ponadto utworzenie związku wymagało przyjęcia jego statutu spełniającego standardy określone w ustawie.

Związek posiadał osobowość prawną nabywaną po wpisie do rejestru prowadzonego przez Prezesa Rady Ministrów, z datą ogłoszenia statutu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, w trybie i na zasadach ustalonych przez Prezesa Rady Ministrów. Organami związku są: zgromadzenie (organ stanowiący i kontrolny) oraz zarząd (organ wykonawczy). Przyjęto regułę o odpowiednim stosowaniu do przewodniczącego zarządu związku przepisów dotyczących wójta lub burmistrza. Określono także zasady podejmowania uchwał przez zgromadzenie oraz przyznano członkowi zgromadzenia związku prawo do wniesienia sprzeciwu wobec uchwały zgromadzenia (określając formę, termin i skutki wnoszonego sprzeciwu). Związki poddano nadzorowi, a także ustalono właściwość organów nadzoru w sprawach związków wykraczających poza granice województwa.

W 1995 r. dokonano zmiany regulacji dotyczących związków międzygminnych (związków komunalnych)³, w tym polegających na uporządkowaniu terminologii stosowanej w ustawie i zrównaniu pozycji związków międzygminnych i związków komunalnych. Umożliwiono związkom międzygminnym (związkom komunalnym) przekazywanie zadań z zakresu administracji rządowej w drodze porozumienia zawieranego przez organ administracji rządowej ze związkiem międzygminnym. Z nakazu odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących gminy wynika, że w celu wykonania zadania związek powinien otrzymać środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonania takich zadań. Środki finansowe powinny być przekazywane w terminach i według zasad określonych w porozumieniu, a w razie niedotrzymania terminu związkowi przysługują odsetki w wysokości właściwej dla zaległości podatkowych. Wprowadzając regułę odpowiedniego stosowania do gospodarki finansowej związku międzygminnego (związku komunalnego)

³ Ustawa z 29.09.1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 124, poz. 601 ze zm.).

przepisów o gospodarce finansowej gmin⁴, ustalono, że do wyłącznej właściwości zgromadzenia związku należy uchwalenie jego planu finansowego (*de facto* budżetu związku).

Można stwierdzić, że przeprowadzona w 1995 r. nowelizacja ustawy o samorządzie terytorialnym w odniesieniu do związków międzygminnych (związków komunalnych) wzmocniła niektóre rozwiązania instytucjonalne dotyczące dobrowolnego współdziałania. Wprowadzenie kompleksowych zmian odłożono do momentu opracowania nowej organizacji samorządu terytorialnego⁵. Ostatecznie Komisja Samorządu Terytorialnego oraz Komisja Nadzwyczajna nie poparły propozycji ograniczenia reprezentacji gmin do jednej osoby, ale dysponującej siłą głosu ustaloną w statucie związku⁶. Sejm odrzucił natomiast propozycję zmiany zasad podejmowania uchwał przez zgromadzenie związku, która miała umożliwić ustalanie w statucie związku innych zasad podejmowania takich uchwał niż określone w ustawie.

W 1996 r. w odniesieniu do związków dokonano zmiany polegającej na zobowiązaniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do współdziałania z Prezesem Rady Ministrów przy ustalaniu trybu i zasad rejestrowania związków⁷. Był to element reformy gospodarki i administracji publicznej⁸. Kolejne zmiany w przepisach regulujących funkcjonowanie związków przeprowadzono w 1998 r. i były one zwią-

⁴ W tym zakresie nie znowelizowano ustawy z 5.01.1991 r. – Prawo budżetowe (Dz.U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344 ze zm.) ani ustawy z 26.11.1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.). Dopiero w art. 171 ustawy z 30.06.2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.) w ograniczonym zakresie zamieszczono regulacje odpowiadające postanowieniom ustrojowej ustawy samorządowej.

⁵ Biuletyn Komisji Samorządu Terytorialnego oraz Komisji Nadzwyczajnej, II kadencja, druk nr 1676/II.

⁶ Biuletyn Komisji Samorządu Terytorialnego oraz Komisji Nadzwyczajnej, II kadencja, druk nr 1820/II.

⁷ Ustawa o samorządzie terytorialnym została znowelizowana ustawą z 8.08.1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej (Dz.U. Nr 106, poz. 496 ze zm.).

⁸ Rządowy projekt ustawy o wprowadzeniu w życie ustaw reformujących funkcjonowanie niektórych naczynych organów administracji państwowej oraz o uchyleniu i zmianie niektórych ustaw, II kadencja, druk sejm. nr 1436.

zane z tworzeniem samorządu terytorialnego na stopniu powiatowym oraz województwa. W szczególności umożliwiono tworzenie związków przez powiaty, ale w ustawie o samorządzie powiatowym zamieszczono w tym zakresie jedynie fragmentaryczne rozwiązania. W porównaniu do procedury tworzenia związków międzygminnych nie zobowiązano powiatów do powiadamiania wojewody o zamiarze przystąpienia do związku oraz przyjęto inne zasady ustalania składu zgromadzenia związku powiatów.

Zmiany przeprowadzane w następnych latach w odniesieniu do związków miały różny zakres i charakter, tzn. zarówno porządkujący⁹ i zmierzający do zapewnienia większej spójności regulacji prawnych¹⁰, jak i uwzględniający postulaty organizacji samorządowych oraz ekspertów¹¹. Najważniejsze zmiany dotyczyły rejestru związków, m.in. jego prowadzenie powierzono ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej (dotychczas zadanie to wykonywał Prezes Rady Ministrów), a także upoważniono tego ministra do określenia, w drodze rozporządzenia, sposobu prowadzenia rejestru związków międzygminnych i związków powiatów¹².

Najważniejsze zmiany dokonane w 2002 r. związane były z nową koncepcją ustrojową organu wykonawczego gminy¹³. Odstąpiono od odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących zarządu gminy do zarządu związku międzygminnego oraz zmieniono zasady reprezentowania gminy w związku. Upoważniono radę gminy do powierzenia reprezen-

⁹ Nowelizacja z 11.04.2001 r.

¹⁰ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie województwa, o samorządzie powiatowym, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych ustaw, III kadencja, druk sejm. nr 2144, s. 20.

¹¹ Projekt Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, III kadencja, druk sejm. nr 1218, s. 1.

¹² Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 5.10.2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia rejestru związków międzygminnych oraz ogłaszania statutów związków (Dz.U. Nr 121, poz. 1307); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18.10.2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia rejestru związków powiatów oraz ogłaszania statutów związków (Dz.U. Nr 131, poz. 1472).

¹³ Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz innych ustaw, IV kadencja, druk sejm. nr 167, s. 27.

tacji gminy w zgromadzeniu związku – na wniosek wójta – zastępcy wójta albo radnemu¹⁴.

Dla funkcjonowania związków istotne były również zmiany dokonane nowelizacją z 25.06.2015 r., które zmierzały do usprawnienia realizacji zadań wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego na rzecz obywateli. Doświadczenia czerpano z wykonanego w 2012 r. przez Ministra Administracji i Cyfryzacji projektu „Sprawne państwo, sprawny samorząd terytorialny”¹⁵. Zidentyfikowano m.in. bariery w prawidłowym funkcjonowaniu związków (np. konieczność podejmowania uchwał przez rady wszystkich członków związku, długie procedury rejestracji związane z tworzeniem i likwidacją związków lub zmianą ich statutów). Doprowadzono do uproszczenia tych procedur, np. w zakresie uzgodnień z wojewodą projektu statutu związku. Reprezentantem gmin zakładających związek stał się wójt gminy upoważniony przez wójtów pozostałych gmin, a reprezentantem powiatów zakładających związek – starosta powiatu upoważniony przez starostów pozostałych powiatów. Wojewoda powinien zająć stanowisko w terminie 30 dni od dnia doręczenia projektu statutu, a w razie bezskutecznego upływu tego terminu projekt uważa się za uzgodniony. Wyrażane przez wojewodę stanowisko poddano kontroli sądu administracyjnego. Uchwały w sprawie utworzenia związku oraz przyjęcia statutu są przekazywane do wojewody jako organu nadzoru. Na podstawie zgłoszenia wojewody, opatrzonego bezpiecznym podpisem elektronicznym¹⁶, organ prowadzący rejestr związków dokonuje wpisu związku do rejestru.

¹⁴ Ustawa z 20.06.2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1191).

¹⁵ Uzasadnienie..., VII kadencja, druk sejm. nr 2656, s. 1–2 oraz projekt założeń projektu ustawy o poprawie funkcjonowania i organizacji wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego z 18.04.2013 r., s. 7 i n., <https://mc.bip.gov.pl/fobjects/download/5205/projekt-zaalozen-z-18-kwietnia-2013-r-pdf.html> (dostęp: 30.11.2020 r.).

¹⁶ Ustawa z 18.09.2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz.U. z 2013 r. poz. 262 ze zm.), zastąpiona następnie ustawą z 5.09.2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 1173).

Skrócono również procedury dotyczące zmiany statutu związku. Do dokonania zmiany statutu upoważniono organ stanowiący związku (dotychczas wymagano podjęcia odpowiednich uchwał przez organy stanowiące wszystkich członków związku). Zasady uzgadniania z wojewodą zmiany statutu uregulowano analogicznie jak w przypadku uzgadniania projektu statutu związku. Przewodniczącego zgromadzenia związku zobowiązano do przekazania uchwały zmieniającej statut właściwym organom stanowiącym uczestników związku w terminie 7 dni od dnia jej podjęcia i przyznano im prawo do wniesienia sprzeciwu do tej uchwały w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia. Wniesienie sprzeciwu do uchwały w sprawie zmiany statutu wstrzymuje jej wykonanie. Ponadto bezpośrednio w ustawie regulującej ustrój jednostki samorządu terytorialnego uregulowano procedurę likwidacji związku, w tym nałożono na wojewodę obowiązek przekazania informacji o zakończeniu likwidacji i zgłoszenia wniosku o wykreślenie związku z rejestru związków, a także ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym informacji o wykreśleniu związku z rejestru.

W wyniku nowelizacji ustrojowych ustaw samorządowych od 2015 r. powstały możliwości prowadzenia przez jednostki samorządu terytorialnego wspólnej dla nich obsługi administracyjnej, finansowej, organizacyjnej, a także dla innych samorządowych jednostek organizacyjnych zaliczanych do sektora finansów publicznych. Prowadzenie takiej wspólnej obsługi umożliwiono także jednostkom organizacyjnym związku oraz dopuszczono tworzenie związków międzygminnych, związków powiatów i związków powiatowo-gminnych w celu wspólnej obsługi, co zostało krytycznie oceniono w piśmiennictwie¹⁷. W celu lepszej koordynacji zadań o znaczeniu strategicznym, np. w sferze planowania przestrzennego lub publicznego transportu zbiorowego, umożliwiono tworzenie związków z udziałem gmin i powiatów (tzw. związki mieszane)¹⁸.

¹⁷ P. Łazutka, *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w świetle zmian wprowadzonych ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw* [w:] *Struktury administracji publicznej: metody, ogniwa, więzi*, red. A. Mezglewski, Rzeszów 2016, s. 43 i 49.

¹⁸ Postulat taki zawarto już w przygotowanej przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji *Białej księdze obszarów metropolitalnych*, Warszawa 2013, s. 12–13. Potrzebę przyjęcia podstaw prawnych do tworzenia związków heterogenicznych z udziałem gmin,

Należy podkreślić, że nie ograniczono terytorialnie możliwości utworzenia związku mieszanego do powiatu i gmin znajdujących się na jego terenie ani nie określono zamkniętego katalogu zadań publicznych realizowanych przez związek. Gmina oraz powiat mogą przystąpić do już funkcjonującego związku dotychczas zastrzeżonego wyłącznie dla gmin lub dla powiatów. Związek gmin i związek powiatów mogą zostać przekształcone w związek powiatowo-gminny w razie przystąpienia do niego odpowiednio powiatu lub gminy. Przekształcenie takie wymaga przeprowadzenia zmiany statutu dotychczas funkcjonującego związku. Z dniem ogłoszenia statutu w wojewódzkim dzienniku urzędowym związek powiatowo-gminny wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki przekształconego związku. Podobnie jak pozostałe związki, także związki mieszane poddano nadzorowi i kontroli ze strony regionalnych izb obrachunkowych¹⁹.

Związek mieszany może być wykorzystywany do wspólnego wykonywania zadań wzajemnie się uzupełniających na stopniu gminy i powiatu, ustalonych w statucie tego związku. Zadania gminne mogą być wykonywane na terenie gminy będącej członkiem związku, zadania powiatowe natomiast – na terytorium gmin będących członkami związku lub wszystkich gmin z obszaru powiatu. Związek mieszany może przede wszystkim wykonywać zadania o zakresie wykraczającym poza właściwość danego stopnia samorządu terytorialnego²⁰. Zasady prowadzenia rejestru związków mieszanych regulują przepisy rozporządzenia²¹.

powiatów i województw zgłaszano wcześniej w piśmiennictwie; zob. np. J. Korczak, *Województwo samorządowe jako uczestnik form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012, s. 220.

¹⁹ Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 4a u.r.i.o.

²⁰ R. Cybulska, *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Organizacja i funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce i w Niemczech. Analiza prawnoporównawcza*, red. J. Jagoda, Warszawa 2018, s. 223.

²¹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 21.12.2015 r. w sprawie rejestru związków powiatowo-gminnych oraz ogłaszania statutów związków i ich zmian (Dz.U. poz. 2282).

Nowelizacja ustrojowych ustaw samorządowych, dokonana w 2016 r. w zakresie związków²², polegała na dostosowaniu krajowego porządku prawnego do uwarunkowań rozporządzenia eIDAS²³. Zmieniono warunki składania zgłoszenia przez wojewodę wpisu w rejestrze związków i wprowadzono wymóg opatrzenia zgłoszenia kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

3. Istota i cele tworzenia związków jednostek samorządu terytorialnego

Ustawodawca nie definiuje pojęcia związków jednostek samorządu terytorialnego i ogranicza się do wskazania celów, którym mają one służyć. Jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć związki w celach określonych w ustawie o samorządzie gminnym i ustawie o samorządzie powiatowym.

Stosownie do postanowień art. 64 ust. 1 u.s.g. gminy są uprawnione do tworzenia związków międzygminnych w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, natomiast zgodnie z art. 65 ust. 1 u.s.p. powiaty mogą tworzyć związki z innymi powiatami w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, w tym wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej²⁴. Zarówno związek międzygminny²⁵,

²² Ustawa z 5.09.2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej.

²³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z 23.07.2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania publicznego w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylającego dyrektywę 1999/93/WE (Dz.Urz. UE L 257, s. 73).

²⁴ Przyjęte w ustawie o samorządzie powiatowym rozwiązanie określające cel tworzenia związków powiatów jest krytycznie oceniane w piśmiennictwie. Podnosi się bowiem, że wydawanie decyzji administracyjnych nie jest zadaniem, lecz kompetencją pozwalającą na wykonanie zadania; tak np. K. Bandarzewski [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005, s. 422.

²⁵ Możliwość tworzenia związku międzygminnego w celu wspólnej obsługi wprowadziła od 1.01.2016 r. nowelizacja z 25.06.2015 r., która nadała nowe brzmienie art. 64 ust. 1 u.s.g.

jak i związek powiatów²⁶ mogą być tworzone także w celu wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej, organizacyjnej i innej określonych podmiotów zaliczanych do sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 10a u.s.g. i art. 6a u.s.p., tj. jednostek obsługiwanych, które są tworzone w celu wykonywania zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego.

Nowelizacją z 25.06.2015 r. wprowadzono podstawy prawne tworzenia związków z udziałem gmin i powiatów. Od 1.01.2016 r. powiaty mogą tworzyć z gminami związki powiatowo-gminne. Takie związki mogą być tworzone w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, w tym wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, a także w celu wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej, organizacyjnej i innej jednostek obsługiwanych (art. 72a u.s.p.). Związek tej kategorii jest właściwy do wspólnego wykonywania zadań wzajemnie się uzupełniających na stopniu gminy i powiatu, ustalonych w statucie tego związku. Zadania gminne mogą być wykonywane na terenie gminy będącej członkiem związku, zadania powiatowe natomiast – na terytorium gmin będących członkami związku lub wszystkich gmin z obszaru powiatu.

Ustawodawca, określając cel tworzenia związków międzygminnych, związków powiatów i związków powiatowo-gminnych, przesądził, że związki te mogą być tworzone w celu „wspólnego wykonywania zadań publicznych”, a także w celu „wspólnej obsługi”. Ogólnie określony w ustawie cel tworzenia związku (wspólne wykonywanie zadań publicznych, wspólna obsługa jednostek samorządu terytorialnego) wymaga uzgodnienia, a następnie uszczegółowienia i sformalizowania (utrwalenia) w statucie związku. Cel danego związku ustalają w statucie tego związku jednostki samorządu terytorialnego, których organy stanowiące podjęły uchwały o utworzeniu związku i przyjęciu jego statutu. Cel, dla którego jednostki samorządu terytorialnego tworzą związek, powinien być wspólny (tzn. być jednocześnie celem każdego członka związku).

²⁶ Możliwość tworzenia przez powiat związku z innymi powiatami w celu wspólnej obsługi wprowadzono od 1.01.2016 r. nowelizacją z 25.06.2015 r., która nadała nowe brzmienie art. 65 ust. 1 u.s.p.

Nie wyklucza to jednak rozbieżności interesów, jakie poszczególni członkowie mogą realizować w związku. Wskazany w statucie związku uzgodniony antycypowany rezultat, który jednostki samorządu terytorialnego chcą osiągnąć, tworząc związek, przesądza, że związki mają charakter celowy. Ustalony skonkretyzowany cel związku determinuje treść współdziałania w formie związku i będzie miał wpływ na sposób zorganizowania działania koniecznego do jego osiągnięcia.

Użyte przez ustawodawcę sformułowanie „wspólne wykonywanie zadań publicznych” nie oznacza jednak, że jednostki samorządu terytorialnego będące uczestnikami związku wspólnie będą wykonywały zadania publiczne przekazane na rzecz związku. Zgodnie z art. 65 ust. 1 u.s.g., art. 66 ust. 1 i art. 72a ust. 2 u.s.p. przekazane zadania będzie wykonywał związek, nie zaś wspólnie jednostki go tworzące. Sformułowanie „wspólne wykonywanie zadań publicznych” oznacza w tym przypadku wspólne ustalenie i przekazanie zadań przez wszystkich uczestników na rzecz związku, który po nabyciu osobowości prawnej będzie je realizował we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Związek wykonuje przekazaną mu część zadań publicznych, które przed jego utworzeniem odrębnie realizowały jednostki tworzące związek.

Analogicznie należy przyjąć, że sformułowanie „wspólna obsługa” nie oznacza, że jednostki samorządu terytorialnego będące uczestnikami związku wspólnie będą wykonywały obsługę swoich jednostek organizacyjnych. Przekazane związkowi zadanie polegające na wspólnej obsłudze będzie wykonywał związek, nie zaś wspólnie jednostki samorządu terytorialnego tworzące ten związek. Sformułowanie „wspólna obsługa” oznaczać będzie wspólne ustalenie i przekazanie wspólnej obsługi jednostek organizacyjnych uczestników związku na rzecz związku, który po nabyciu osobowości prawnej będzie je realizował we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność.

Celem tworzenia związków międzygminnych, związków powiatów i związków powiatowo-gminnych jest zatem podejmowanie współdziałania w określonej sferze. Ustawodawca nie wprowadza ograniczeń dla gmin i powiatów przy określaniu celu tworzonych przez nie związków, ale nie ulega wątpliwości, że jednostki samorządu terytorialnego,

określając cel związku, powinny sprowadzić jego funkcjonowanie do wspólnej realizacji zadań publicznych lub wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej, organizacyjnej i innej.

Do 31.12.2015 r. w formie związku mogły być realizowane zadania publiczne, które zostały przekazane przez ustawodawcę jednostkom samorządu terytorialnego tej samej kategorii, co wynikało z przyjętej przez ustawodawcę koncepcji związku z udziałem jednostek samorządu terytorialnego. Ustrojowe ustawy samorządowe regulowały jedynie możliwość tworzenia związków przez jednostki tej samej kategorii, tj. związków międzygminnych i związków powiatów, a także związków tworzonych przez miasto na prawach powiatu z gminami.

Wskazany przez ustawodawcę w ustawach regulujących ustrój samorządu terytorialnego cel tworzenia związków uniemożliwiał do 31.12.2015 r. uczestnictwo w związkach jednostek samorządu terytorialnego różnych kategorii (stopni). Od zasady tej ustawodawca dopuścił jednak wyjątek w ustawie z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Stosownie do postanowień art. 96 ust. 2 tej ustawy wojewoda – na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków – może powierzyć, w drodze porozumienia, prowadzenie niektórych spraw z zakresu swojej właściwości, w tym wydawanie decyzji administracyjnych, związkom gmin, związkom powiatów, związkom powiatowo-gminnym albo związkom metropolitalnym, położonym na terenie województwa. Na tej podstawie związek gmin, związek powiatów i związek powiatowo-gminny może zostać upoważniony do wykonywania zadania nienależącego do zakresu działania jednostek tworzących ten związek (upoważnienie nie odnosi się jednak do spraw dotyczących prowadzenia rejestru i wojewódzkiej ewidencji zabytków ani do wydawania w tym zakresie decyzji administracyjnych).

Początkowo ustawodawca uzależniał wykonywanie zadań publicznych w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego od wystąpienia określonej przesłanki. Stosownie do postanowień art. 10 u.s.g. (w brzmieniu obowiązującym do 29.05.2001 r.)²⁷ w dro-

²⁷ Przepis ten został zmieniony przez art. 1 pkt 11 lit. a nowelizacji z 11.04.2001 r.

dze współdziałania międzykomunalnego następowało wykonywanie zadań publicznych przekraczających możliwości gminy. Użyty w treści art. 10 u.s.g. zwrot „następuje w drodze współdziałania” wskazywał na obligatoryjność, a nie fakultatywność współdziałania w przypadku zaistnienia przesłanek określonych w tym przepisie. Z przepisu art. 10 u.s.g. nie wynikało natomiast w sposób jednoznaczny, czy dopuszczalna była realizacja – w drodze współdziałania – zadań publicznych, które nie przekraczały możliwości danej gminy. Z dniem 30.05.2001 r. zrezygnowano z ograniczenia, że w drodze współdziałania mogą być realizowane tylko zadania publiczne przekraczające możliwości gminy, i wprowadzono zasadę, że wykonywanie zadań publicznych może następować w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego, tworząc w art. 10 u.s.g. ogólną podstawę współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego wszystkich stopni²⁸.

U podstaw tworzenia związków przez jednostki samorządu terytorialnego leży konieczność wykonania pewnych zadań z zakresu administracji publicznej. Ustawodawca, określając w art. 65 ust. 1 u.s.g. cel tworzenia związków przez gminy, nie wymaga, aby współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w formie związku międzygminnego odnosiło się tylko do wykonywania zadań przekraczających możliwości gminy. Podobne rozwiązania przyjął w odniesieniu do związków powiatów w art. 65 ust. 1 u.s.p., tworzonych przez powiaty z innymi powiatami, oraz do związków powiatowo-gminnych w art. 72a ust. 1 u.s.p., tworzonych przez powiaty z gminami. Ta zasada odnosi się zarówno do związków tworzonych w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, jak i w celu prowadzenia wspólnej obsługi jednostek samorządu terytorialnego. U podstaw tworzenia związków międzygminnych, związków powiatów i związków powiatowo-gminnych nie leży zatem wymóg, aby przekazane związkowi do wykonania zadania przekraczały możliwości jednostek samorządu terytorialnego tworzących związek²⁹, lecz inne

²⁸ Nowe brzemienne art. 10 ust. 1 u.s.g. zostało nadane art. 1 pkt 11 lit. a nowelizacji z 11.04.2001 r.

²⁹ W praktyce jednak podejmowanie przedsięwzięć przekraczających możliwości jednostki samorządu terytorialnego sprzyja tworzeniu związków; por. uzasadnienie wyroku SN z 2.04.2003 r., I CK 265/02, OSNC 2004/6, poz. 99; wyrok NSA z 27.08.2013 r., II OSK 493/13, LEX nr 1559794.

przyczyny. Powody uzasadniające tworzenie związków przez jednostki samorządu terytorialnego są zróżnicowane i odpowiadają zasadniczo przesłankom uzasadniającym współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego. Decydują o tym pozycja prawnoustrojowa jednostek samorządu terytorialnego, zakres przyznanych im zadań i kompetencji oraz ich potencjał ekonomiczno-finansowy i demograficzny. Nie bez znaczenia są także warunki naturalne oraz przesłanki geograficzne, kulturowe i historyczne.

O tworzeniu związków międzygminnych przez gminy – dość intensywnym w pierwszym okresie reaktywowania samorządu terytorialnego, tj. w latach 1990–1998 – decydowała mało rozbudowana struktura samorządu terytorialnego. Ograniczenie struktury samorządu terytorialnego jedynie do gmin powodowało, że wykonanie określonych zadań (np. złożonych czy wykraczających poza granice terytorialne poszczególnych jednostek) obiektywnie wymagało współdziałania. Decydujący był także niski potencjał zasobów finansowych gmin. Utworzenie samorządu lokalnego na poziomie powiatów nie zahamowało tworzenia związków międzygminnych, co więcej, związki powiatów tworzone są sporadycznie. Pogłębiają się różnice w potencjale dochodowym między gminami miejskimi i wiejskimi oraz między miastami na prawach powiatu i powiatami. Zróżnicowany potencjał dochodowy jednostek samorządu terytorialnego, wynikający głównie z odmienności ich charakteru, a także ze specjalnego statusu niektórych jednostek (np. aglomeracje, uzdrowiska), wzmacnia potrzebę współdziałania przy wykonywaniu określonych zadań publicznych i wpływa na podjęcie decyzji o utworzeniu związku.

U podstaw tworzenia związku (zwłaszcza, którego celem ma być wspólna obsługa jednostek obsługiwanych) mogą leżeć także zasady racjonalnej organizacji pracy. W określonych sytuacjach ze względów organizacyjnych lub ekonomicznych samodzielna realizacja zadania może okazać się nieracjonalna, bardziej kosztowna i mniej efektywna.

Ustawą z 15.07.2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw³⁰ wprowadzono do systemu dokumentów strategicznych strategię rozwoju ponadlokalnego i upoważniono gminy do przyjmowania strategii rozwoju gminy. Uregulowano w ustawie o samorządzie gminnym kilkuetapową procedurę przyjmowania tej strategii oraz określono zakres i formę strategii rozwoju gminy. Dodatkowo upoważniono sąsiadujące gminy, powiązane ze sobą funkcjonalnie, do opracowania strategii rozwoju ponadlokalnego będącej wspólną strategią rozwoju tych gmin w zakresie ich terytorium. Umożliwiono powiatowi uczestniczenie w procesie opracowywania strategii rozwoju ponadlokalnego, a charakter udziału powiatu w tym procesie uzależniono od liczby gmin uczestniczących w opracowywaniu strategii. W przypadku brania udziału w opracowywaniu strategii rozwoju ponadlokalnego przez wszystkie gminy z terytorium tego powiatu udział powiatu jest obligatoryjny. Powiat natomiast może wziąć udział w opracowywaniu strategii, jeżeli uczestniczy w opracowaniu strategii co najmniej jedna gmina znajdująca się na terytorium tego powiatu.

Przywołaną wyżej nowelizacją z 15.07.2020 r. w ustawie o samorządzie gminnym wprowadzono podstawę prawną tworzenia przez gminy związków międzygminnych w celu przygotowania i realizacji strategii rozwoju ponadlokalnego. W tym samym celu gminy mogą tworzyć stowarzyszenia w rozumieniu art. 84 u.s.g., a także zawierać porozumienia międzygminne w rozumieniu art. 74 u.s.g. Uznano, że wspólna strategia rozwoju jest pożądana zwłaszcza w przypadku współdziałania gmin różnych kategorii, realizujących odmienne zadania (miast na prawach powiatu i gmin miejskich, gmin miejsko-wiejskich i wiejskich). Przyjęcie jednej strategii rozwoju ponadlokalnego umożliwi wspólne planowanie działań rozwojowych (obejmujących np. inwestycje o zasięgu i oddziaływaniu wykraczającym poza terytorium jednej gminy) oraz podejmowanie decyzji o sposobie i zakresie dostarczania wybranych usług publicznych (obejmujących np. transport publiczny). W rezultacie dostosowanie planów inwestycyjnych poszczególnych gmin i uwzględnienie w nich potrzeb całego obszaru objętego strategią oraz realizacja wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych przynieść mogą wymierne

³⁰ Dz.U. poz. 1378.

korzyści dla wielu gmin³¹. Określone w strategii rozwoju ponadlokalnego ustalenia są wiążące dla wójta, burmistrza albo prezydenta miasta przy sporządzaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Strategia rozwoju ponadlokalnego jest wspólną strategią rozwoju gmin powiązanych ze sobą funkcjonalnie w zakresie ich terytorium. Będąc elementem systemu zintegrowanych dokumentów strategicznych, powinna być powiązana i spójna z innymi dokumentami strategicznymi przygotowywanymi na pozostałych poziomach, zarówno co do treści dokumentów, jak i wzajemnych zależności i komplementarności³². Wyznaczając kierunki działania w perspektywie średniookresowej, powinna być spójna ze strategią rozwoju województwa i strategiami rozwoju gmin sporządzających wspólną strategię rozwoju ponadlokalnego. W celu zapewnienia integracji planowania społecznego, gospodarczego i przestrzennego powinna określać strategiczne cele rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym, model struktury funkcjonalno-przestrzennej dla obszaru, którego dotyczy, oraz zawierać ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminach. Ustalenia wymagają także system realizacji strategii wraz z wytycznymi do sporządzania dokumentów wykonawczych oraz ramy finansowe i źródła finansowania. Przy opracowywaniu strategii rozwoju ponadlokalnego bierze się pod uwagę wnioski z przygotowanej na potrzeby strategii diagnozy sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej, z uwzględnieniem obszarów funkcjonalnych, w tym miejskich obszarów funkcjonalnych. Strategia rozwoju ponadlokalnego jest sporządzona w formie tekstowej i graficznej (ta ostatnia forma służy w szczególności do zobrazowania modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej dla obszaru).

Zgromadzenie związku międzygminnego przyjmuje strategię rozwoju ponadlokalnego w drodze uchwały. Uchwała jest podejmowana na zasadach ogólnych, określonych w art. 71 u.s.g. Odnośnie do trybu pracy

³¹ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, IX kadencja, druk sejm. nr 64, s. 25.

³² Uzasadnienie..., IX kadencja, druk sejm. nr 64, s. 6–7.

nad strategią rozwoju ponadlokalnego, jej zakresu oraz powiązania ze strategią rozwoju województwa zastosowano rozwiązania przyjęte dla strategii rozwoju gminy. Projekt strategii rozwoju ponadlokalnego opracowuje wójt (burmistrz, prezydent miasta) albo zarząd związku międzygminnego, a następnie przedkłada projekt strategii zarządowi województwa w celu wydania opinii dotyczącej sposobu uwzględnienia ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w województwie określonych w strategii rozwoju województwa. Zarząd województwa wyraża opinię w formie uchwały w terminie 30 dni od dnia otrzymania projektu strategii rozwoju ponadlokalnego. Jeżeli zarząd województwa w tym terminie nie wyrazi swojej opinii, uznaje się, że strategia rozwoju związku ponadlokalnego jest spójna ze strategią rozwoju województwa. Zarząd związku międzygminnego zasięgający opinii jest jedynie obowiązany do wystąpienia o opinię. Nie jest natomiast związany stanowiskiem zarządu województwa. Powinien jedynie rozważyć argumenty zawarte w opinii i dokonać ich swobodnej oceny³³. Ustawodawca nie zobowiązał wójta (burmistrza, prezydenta miasta) ani zarządu związku międzygminnego występującego o opinię do ustosunkowania się do niej.

Ustawodawca zobowiązuje do kontroli postępów w realizacji założonych celów ujętych w strategii rozwoju ponadlokalnego i wprowadza wymóg jej aktualizacji. Aktualizacja strategii rozwoju ponadlokalnego wymaga zachowania procedury analogicznej jak jej przyjęcie. Oznacza to w szczególności, że projekt zmian strategii rozwoju ponadlokalnego powinien zostać zaopiniowany przez zarząd województwa odnośnie do jego spójności z ustaleniami i rekomendacjami w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w województwie określonymi w strategii rozwoju województwa.

Ustawodawca nie definiuje pojęcia związków międzygminnych, związków powiatów i związków powiatowo-gminnych. Nie ulega jednak wątpliwości, że związki międzygminne, związki powiatów i związki powiatowo-gminne nie są jednostkami zasadniczego podziału terytorialnego państwa ani jednostkami samorządu terytorialnego *sen-*

³³ Zob. np. wyrok WSA w Poznaniu z 3.06.2020 r., IV SA/Po 39/20, LEX nr 3009723.

su stricto stanowiącymi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Nie tworzą stopnia pośredniego pomiędzy gminą a powiatem (związki międzygminne) czy powiatem a województwem (związki powiatów). Można je uznać za instytucjonalną formę współpracy o charakterze korporacyjnym, o jego korporacyjnym charakterze przesądza zarówno forma tworzenia związku, jak i zasady jego organizacji i działania³⁴. W piśmiennictwie formułowane są także inne propozycje określenia charakteru prawnego związków jednostek samorządu terytorialnego (przyjmujące za podstawę pozytywne³⁵ lub negatywne jego ujęcie³⁶). Jedynie w art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. przyznano organom związków gmin i związków powiatów status organu jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym i w zakresie tego postępowania³⁷. Rozwiązania przyjęte w cytowanym przepisie nie określają natomiast związku jednostek samorządu terytorialnego jako jednostki samorządu terytorialnego na płaszczyźnie ustrojowej³⁸. Pogląd ten koresponduje ze stanowiskiem sądów administracyjnych, które analizując status prawny związków jednostek samorządu terytorialnego, podkreślają, że jest on jedynie zbliżony do statusu jednostki samorządu terytorialnego. Stano-

³⁴ M. Ofiarska, *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, red. M. Ofiarska, J. Ciapała, Poznań 2001, s. 207.

³⁵ M.in. J. Zimmermann określa związek komunalny mianem jednostki samorządowej „drugiego stopnia”; por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 263. Niektórzy autorzy określają związki komunalne (obok porozumień i stowarzyszeń) wtórnymi korporacjami terytorialnymi, powstałymi z jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa; por. T. Kaczmarek, *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Poznań 2005, s. 239. Inni autorzy uznają natomiast związki za wyższą formę organizacyjną współdziałania jednostek samorządu terytorialnego; tak D. Kijowski, *Umowy w administracji publicznej* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 300.

³⁶ M.in. M. Jankowska, *Podmiotowość i samodzielność związku międzygminnego w świetle decentralizacji władzy publicznej* [w:] *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, red. B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz, Warszawa–Łódź 2019, s. 187–188 oraz cytowana tam literatura.

³⁷ Inaczej K. Podgórski [w:] K. Podgórski, C. Martysz, *Samorząd powiatowy. Praktyczny komentarz do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r.*, Katowice–Zielona Góra 1998, s. 177. Jego zdaniem rozwiązania przyjęte w ustawie o samorządzie powiatowym i w art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. wskazują, że związek powiatów jest jednostką samorządu terytorialnego.

³⁸ K. Bandarzewski [w:] *Ustawa...*, red. P. Chmielnicki, s. 771.

wią one oddzielną kategorię jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną, których nie można zaliczyć do kategorii „gminna (powiatowa) jednostka organizacyjna” ani do kategorii „gminna (powiatowa) osoba prawna”³⁹.

Z uwagi na to, że związki międzygminne, związki powiatów i związki powiatowo-gminne nie są jednostkami samorządu terytorialnego (ani gminą, ani powiatem), mają do nich zastosowanie wyłącznie te przepisy ustawy o samorządzie gminnym i ustawy o samorządzie powiatowym, które wprost zawierają stosowne odesłanie (np. art. 64 ust. 5, art. 67 ust. 1b, art. 69 ust. 3, art. 73a ust. 1 u.s.g. oraz art. 65 ust. 4, art. 67 ust. 1b, art. 72 ust. 1, art. 90 u.s.p.). W pozostałym zakresie stosowanie wprost rozwiązań przyjętych dla gmin i powiatów – w ustawach o samorządzie gminnym i o samorządzie powiatowym – do związków (odpowiednio międzygminnych, powiatów lub powiatowo-gminnych) będzie nieuprawnione.

Związki jednostek samorządu terytorialnego mają na celu realizację zadań publicznych, a ich powołanie i rejestracja następują na zasadach określonych w prawie administracyjnym⁴⁰. System prawa, który wyznacza reguły tworzenia związku jednostek samorządu terytorialnego, oraz publiczny majątek stanowiący materialną bazę wykonywanej działalności determinują publiczny charakter związku. Omawiany związek, podobnie jak jednostka samorządu terytorialnego, jest osobą prawa publicznego⁴¹. Dysponowanie wyłącznie wyodrębnionymi składnikami mienia komunalnego przekazanymi przez jednostki samorządu terytorialnego będące uczestnikami związku przesądziło o zakwalifikowaniu związku do kategorii komunalnych osób prawnych⁴².

³⁹ Wyrok NSA z 24.02.2010 r., II FSK 1585/08, LEX nr 595838.

⁴⁰ Wyrok WSA w Krakowie z 19.10.2004 r., III SA/Kr 623/04, FK 2005/6, s. 69; M. Paczocha, *Glosa do wyroku WSA w Krakowie z 19.10.2004 r., III SA/Kr 623/04, FK 2005/6*, s. 72.

⁴¹ P. Zaborniak, *Granice działalności gospodarczej podmiotów komunalnych*, Przemysł 2004, s. 172.

⁴² L. Kieres, *Związki i porozumienia komunalne*, ST 1991/10, s. 15.

W doktrynie prowadzona jest dyskusja dotycząca kwalifikacji prawnej związków jednostek samorządu terytorialnego. Dążąc do ustalenia charakteru prawnego takich związków, nawiązywano do kryteriów delimitacji prawa cywilnego i prawa administracyjnego. Na tej podstawie sformułowano różne wnioski, zarówno o przyznaniu związkom charakteru porozumienia administracyjnego⁴³ (stanowisko to spotkało się z krytyką⁴⁴), jak i charakteru cywilnoprawnego⁴⁵. O cywilnoprawnym charakterze związku przesądzać ma dobrowolny (co do zasady) charakter związku i równorzędna pozycja podmiotów tworzących związek. Niektórzy autorzy wskazują, że związek jednostek samorządu terytorialnego jest szczególnym rodzajem spółki⁴⁶.

Obecnie dominuje, zarówno w orzecznictwie sądowym, jak i w doktrynie, pogląd o publicznoprawnym charakterze związku komunalnego. Uchwały organów stanowiących zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego o utworzeniu związku, o przystąpieniu do związku już istniejącego oraz o przyjęciu statutu związku nie są umowami cywilnymi ani oświadczeniami woli o nawiązaniu stosunku cywilnoprawnego. Nie przesądza także o cywilnoprawnym charakterze związku ani dobrowolny charakter związku, ani równorzędna pozycja prawna podmiotów tworzących związek. Analizując podstawy prawne i formę podejmowania oraz treść uchwał o utworzeniu związku, o przystąpieniu do związku oraz o przyjęciu statutu związku, należy przypisać związkom jednostek samorządu terytorialnego charakter publicznoprawny. Przesądza o tym także przyjęta konstrukcja związku oraz rodzaj zadań przekazanych związkowi przez jednostki tworzące związek i w konsekwencji wykonywanie zadań publicznych przez związek. Zasadność takiego stanowiska potwierdza orzecznictwo sądowe⁴⁷.

⁴³ M. Paczocha, *Glosa do wyroku WSA w Krakowie z 19.10.2004 r., III SA/Kr 623/04*, s. 74.

⁴⁴ L. Kieres, *Związki...*, s. 8.

⁴⁵ A. Agopszowicz, P. Wagner, *Mienie związków i porozumień komunalnych (artykuł dyskusyjny)*, ST 1995/6, s. 47.

⁴⁶ A. Agopszowicz, *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Katowice 1991, s. 35.

⁴⁷ Por. uzasadnienie uchwały NSA (7) z 11.04.2005 r., OPS 2/04, OwSS 2005/4, poz. 99.

Taki charakter związkom komunalnym przyznają także przedstawiciele doktryny (L. Kieres⁴⁸, K. Podgórski⁴⁹, A. Błaś i J. Boć⁵⁰, K. Ziemiński⁵¹, D. Dąbek⁵², C. Martysz⁵³, M. Paczocha⁵⁴, M. Wincenciak⁵⁵). Charakter umowy publicznoprawnej (porozumienia administracyjnego) przypisuje się także uchwałom o utworzeniu związku podejmowanym przez organy stanowiące każdej z jednostek samorządu terytorialnego zainteresowanych utworzeniem związku. Podnosi się bowiem, że żadna z tych uchwał podjęta z osobna (bez podjęcia identycznie brzmiącej uchwały przez organy stanowiące pozostałych jednostek tworzących związek) nie wywołuje jakichkolwiek skutków prawnych (nie powstaje związek, nie przejmuje on zadań, praw i obowiązków jednostek tworzących związek)⁵⁶.

4. Zasady uczestnictwa w związkach jednostek samorządu terytorialnego

Ustawodawca w sposób ramowy uregulował zasady współdziałania jednostek samorządu terytorialnego i pozostawił im – w zasadzie – swobodę decyzji dotyczących podjęcia współdziałania. Jednostki samorządu terytorialnego obowiązane są wykonywać określone zadania publiczne. Obowiązek ten nie został jednak odpowiednio skorelowany z obowiązkiem ich realizacji w drodze współdziałania. W art. 10

⁴⁸ L. Kieres, *Związki...*, s. 8 i n.; L. Kieres, *Analiza...*, s. 73.

⁴⁹ K. Podgórski [w:] K. Podgórski, C. Martysz, *Samorząd...*, s. 172.

⁵⁰ A. Błaś, J. Boć, *Umowy* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007, s. 351.

⁵¹ K. Ziemiński, *Formy prawne realizacji materialnego prawa administracyjnego* [w:] *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, red. Z. Leoński, Poznań 1998, s. 61.

⁵² D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, s. 182.

⁵³ C. Martysz [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2007, s. 491.

⁵⁴ M. Paczocha, *Glosa do wyroku WSA w Krakowie z 19.10.2004 r., III SA/Kr 623/04*, s. 74.

⁵⁵ M. Wincenciak, *Formy organizacyjnoprawne realizacji zadań w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminach* [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017, s. 745.

⁵⁶ Tak D. Kijowski, *Umowy...*, s. 301; E. Ochendowski, *Glosa do postanowień NSA z 24.09.1990 r., I SA 847/90 oraz 27.09.1990 r., SA/Wr 952/90, ST 1991/4*, s. 51.

ust. 1 u.s.g. – uznawanym za ogólną podstawę współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego wszystkich stopni – przyjęto bowiem zasadę, że jednostki samorządu terytorialnego mogą współdziałać w celu wykonania zadań publicznych. Jednostki samorządu terytorialnego mogą samodzielnie – w granicach określonych prawem – ustalić sposób wykonania zadań. Z przyjętej zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wynika, że zasadą jest prawo, a nie obowiązek współdziałania przy wykonywaniu zadań publicznych.

Zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego znajduje wyraz w wielu rozwiązaniach konstytucyjnych (wyraża ją m.in. art. 16 ust. 2 oraz art. 165 ust. 2 Konstytucji RP) i jest zasadniczym elementem rozwiązań prawnych zawartych w ustawach regulujących ustroj samorządu terytorialnego. Wielokrotnie samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, w tym samodzielność w realizacji zadań publicznych i wyborze formy współdziałania, była przedmiotem analizy w doktrynie i judykaturze. Została zakwalifikowana, obok publicznoprawnego charakteru samorządu i współdziału ludności w wykonywaniu zadań, do konstytutywnych cech samorządu⁵⁷.

Jednostki samorządu terytorialnego wykonują istotną część zadań publicznych samodzielnie, ale na podstawie ustaw i w ich ramach. Oznacza to, że samodzielność ta nie ma charakteru absolutnego i może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom, ustanowionym przez prawodawcę⁵⁸. W aspekcie formalnym gwarancją samodzielności jest ustanowienie zasady, że wyłącznie w formie ustawy mogą być wprowadzane ograniczenia w sprawach związanych z ustrojem, zakresem zadań i sposobem funkcjonowania samorządu terytorialnego. W aspekcie materialnym

⁵⁷ K. Podgórski, *Nadzór nad samorządem gminnym*, ST 1991/1–2, s. 30; A. Agopszowicz, *Zarys...*, s. 9 i n.; A. Błaś, *Samodzielność działania organu administracji publicznej. Problem badawczy*, AUWr PPiA 1997/36, s. 7 i n.

⁵⁸ Uzasadnienie uchwały TK z 27.09.1994 r., W 10/93, OTK 1994/2, poz. 46; orzeczenie TK z 23.10.1996 r., K 1/96, OTK 1996/5, poz. 38; wyrok TK z 15.12.1997 r., K 13/97, OTK 1997/5–6, poz. 69; uzasadnienie wyroku TK z 4.05.1998 r., K 38/97, OTK 1998/3, poz. 31; uzasadnienie wyroku TK z 9.04.2002 r., K 21/01, OTK-A 2001/2, poz. 17; uzasadnienie wyroku TK z 12.03.2007 r., K 54/05, OTK-A 2007/3, poz. 25; uzasadnienie wyroku TK z 20.03.2007 r., K 35/05, OTK-A 2007/3, poz. 28.

ingerencja ustawodawcy powinna znajdować uzasadnienie w konstytucyjnie chronionych celach i wartościach, dla ochrony których ustawodawca wprowadza ograniczenie swobody działalności samorządu. Ingerencja ustawodawcy nie może też być nadmierna, tzn. nie może wykraczać poza granice niezbędne dla ochrony interesu publicznego⁵⁹.

Z przyjętej zarówno w Konstytucji RP, jak i w ustawach regulujących ustroj samorządu terytorialnego zasady, zgodnie z którą jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, wynika, że jednostki te w wykonywaniu takich zadań na swoim terenie są suwerenne. Ich uprawnienia w tym zakresie mogą być ograniczane jedynie przez ustawodawcę. Muszą to być ograniczenia wyraźnie sformułowane i nie mogą być wyprowadzone w drodze wnioskowania⁶⁰. Na samodzielność jednostek samorządu terytorialnego składa się także możliwość podjęcia współdziałania, w tym także w celu realizacji zadań publicznych⁶¹. W możliwości współdziałania jednostek samorządu terytorialnego upatruje się jednocześnie drogę do zwiększania tej samodzielności.

Z zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, wyrażonej w art. 165 ust. 2 Konstytucji RP i przyjętej w samorządowych ustawach ustrojowych oraz EKSL i innych rozwiązaniach ustawowych, wynika, że podejmowanie przez te jednostki współdziałania opiera się na zasadzie dobrowolności. O ile zatem ustawodawca nie stanowi inaczej, jednostkom samorządu terytorialnego nie można zakazać współdziałania, nie można także ich zobowiązać do współdziałania wbrew ich woli.

⁵⁹ Uzasadnienie orzeczenia TK z 24.01.1995 r., K 5/94, OTK 1995/1, poz. 3, oraz orzeczenie TK z 21.11.1994 r., K 6/94, OTK 1994/2, poz. 39; zob. też częściowo krytycznie C. Kosikowski, *Glosa do orzeczenia TK z 21.11.1994 r., K 6/94*, PiP 1995/6, s. 96; częściowo krytycznie P. Kucharski, *Glosa do orzeczenia TK z 21.11.1994 r., K 6/94*, PiP 1995/6, s. 100; częściowo aprobując A. Pułło, *Glosa do orzeczenia TK z 21.11.1994 r., K 6/94*, „Przegląd Sejmowy” 1995/1, s. 268; orzeczenie TK z 23.10.1996 r., K 1/96, OTK 1996/5, poz. 38.

⁶⁰ Wyrok NSA z 26.11.1991 r., II SA 873/91, ONSA 1993/1, poz. 9; wyrok NSA z 4.02.1992 r., SA/Ka 1010/91, ST 1992/6, s. 65; wyrok NSA z 17.03.1995 r., SA/Lu 2302/94, OwSS 1996/1, poz. 26.

⁶¹ M. Granat, *Ustrój prawny samorządu terytorialnego* [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1998, s. 366.

Współdziałanie *ex definitione* zakłada samodzielność współdziałających jednostek samorządu terytorialnego⁶². Oznacza to, że jednostki samorządu terytorialnego mają swobodę⁶³, w granicach prawa, suwerennego⁶⁴ decydowania o: podjęciu współdziałania, wyborze formy współdziałania spośród form określonych przez ustawodawcę, rezygnacji z dalszego współdziałania oraz o zakończeniu współdziałania. Jednostki samorządu terytorialnego mogą określić cel, przedmiot, zasady, treść i strukturę organizacyjną współdziałania. Mogą także dokonać wyboru podmiotu współdziałającego oraz zmienić poczynione ustalenia. Czynnikiem decydującym o podjęciu współdziałania, o jego zakresie i formie jest każdorazowo interes jednostki samorządu terytorialnego.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą swobodnie dokonać wyboru prawnej formy współdziałania (struktury organizacyjnej), z zastrzeżeniem, że wybór formy współdziałania powinien zawierać się w granicach obowiązującego prawa. Taki wymóg wynika z wyrażonych w Konstytucji RP zasad (m.in. zasady państwa prawnego i zasady legalizmu, nakazującej organom władzy publicznej działanie na podstawie i w granicach prawa).

Swoboda wyboru formy współdziałania sprowadza się do możliwości wyboru spośród form organizacyjno-prawnych wyraźnie wskazanych przez ustawodawcę, które są zróżnicowane. Jednostka samorządu terytorialnego może dokonać wyboru, czy współdziałanie będzie podjęte w formie publicznoprawnej, czy cywilnoprawnej⁶⁵. Poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego ustawodawca przyznał swobodę wyboru sposobu realizacji zadań (zarówno za pomocą tworzonych jednostek organizacyjnych, jak i w wyniku powierzenia wykonania zadań innym podmiotom na podstawie zawartych z nimi umów). Współdzia-

⁶² A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002, s. 161.

⁶³ Wyrok NSA z 27.10.1994 r., SA/Łd 1906/94, OSP 1996/3, poz. 52.

⁶⁴ Uzasadnienie uchwały NSA (7) z 11.04.2005 r., OPS 2/04, ONSAiWSA 2005/4, poz. 64.

⁶⁵ Z. Leoński, *Glosa do wyroku NSA z 27.09.1994 r., SA/Łd 1906/94, OSP 1996/3, poz. 52.*

łanie w formie prawa cywilnego (prywatnego) uniemożliwia jednak przekazywanie zadań publicznych o charakterze władczym⁶⁶.

Z analizy postanowień ustaw regulujących ustrój samorządu terytorialnego wynika, że wymagana jest forma prawa publicznego w tych przypadkach, gdy współdziałanie dotyczy tworzenia związków i zawierania porozumień jednostek samorządu terytorialnego lub tworzenia ich stowarzyszeń na podstawie Prawa o stowarzyszeniach. Wybór formy zależy przede wszystkim od celu współdziałania. W celu bezpośredniego wykonywania zadań publicznych ustawy regulujące ustrój jednostek samorządu terytorialnego dopuszczają dwie formy współdziałania: związki i porozumienia, natomiast w celu wspierania idei samorządu terytorialnego i obrony wspólnych interesów współdziałanie powinno przybrać postać stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego. Niekiedy ustawodawca określa, które formy współdziałania są właściwe w określonej sytuacji, pozostawiając zainteresowanym jednostkom swobodę w doborze formy współdziałania. Dokonując wyboru formy współdziałania, należy wybrać taką, która będzie adekwatna do realizowanych zadań, oraz uwzględniać zasadnicze odrębności między poszczególnymi formami (prawne, organizacyjne oraz w zakresie dopuszczalnych powiązań finansowych z budżetem jednostki samorządu terytorialnego).

W zasadzie ustawodawca nie statuuje wprost obowiązku współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w określonej formie. W zależności od swoich możliwości, potrzeb i celu, w jakim zamierza podjąć współdziałanie, jednostka samorządu terytorialnego może współdziałać z innymi jednostkami, tworząc związek lub przystępując do już istniejącego związku, a także może zawierać porozumienia z innymi jednostkami, tworzyć stowarzyszenia lub przystępować do już istniejących stowarzyszeń z innymi jednostkami samorządu terytorialnego.

⁶⁶ Z. Leoniński, *Formy współdziałania w samorządzie terytorialnym*, ST 1995/4, s. 55; A. Agopszowicz [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 97; K. Byjoch, *Struktura samorządu terytorialnego* [w:] K. Byjoch, J. Sulimierski, J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000, s. 131.

Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego przy dokonywaniu wyboru właściwej formy współdziałania adekwatnej do jego celu jest w zasadzie szeroka, ale nie może być traktowana jako niczym nieskrępowane wykonywanie jej uprawnień publicznoprawnych. Samodzielność ta podlega ograniczeniom określonym ustawowo⁶⁷. Jeżeli współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego realizowane jest w formie publicznoprawnej wyszczególnionej przez ustawodawcę, wówczas wybrana i zastosowana forma współdziałania powinna charakteryzować się cechami określonymi przez ustawodawcę dla danej formy⁶⁸ (wymaga także uwzględnienia wyznaczonych przez ustawodawcę zasad doboru jednostki samorządu, z którą współdziałanie może zostać podjęte, oraz trybu nawiązania, prowadzenia i zakończenia współdziałania). W granicach wyznaczonych przez ustawodawcę jednostki samorządu terytorialnego swobodnie mogą decydować o podjęciu współdziałania, doborze partnerów, o formie, w jakiej będzie realizowane, strukturze organizacyjnej oraz o zakresie i treści współdziałania. W wyjątkowych przypadkach do współdziałania zobowiązuje ustawodawca. Jedynie na gminy może zostać nałożony obowiązek – w drodze ustawy – utworzenia związku międzygminnego (art. 64 ust. 4 u.s.g.). W pozostałych aspektach ustawodawca wskazuje jedynie na możliwość współdziałania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego przy wykonywaniu zadań publicznych, pozostawiając samodzielne podjęcie inicjatywy współdziałania zainteresowanym jednostkom wtedy, kiedy uznają to za zasadne.

Charakterystyczną cechą polskiego ustawodawstwa jest brak szczegółowych regulacji dotyczących przedmiotu współdziałania. Uznaniu jednostek samorządu terytorialnego pozostawiono zatem jego określenie. Jednostki samorządu terytorialnego samodzielnie decydują o tym, które zadania publiczne będą wykonywać we współdziałaniu z innymi jednostkami. Sposób realizacji ustalonego przedmiotu działalności wymaga uzgodnienia ze wszystkimi współdziałającymi jednostkami. Przyjęte rozwiązania pozwalają na takie ukształtowanie zasad współdziałania, które odpowiadałyby indywidualnym potrzebom poszczególnych współdziałających jednostek.

⁶⁷ Uchwała NSA (7) z 2.12.2002 r., OPS 8/02, ONSA 2003/3, poz. 85.

⁶⁸ Wyrok NSA z 27.09.1994 r., SA/Łd 1906/94, „Wspólnota” 1995/32, s. 16.

W ustawach o samorządzie gminnym oraz o samorządzie powiatowym określono podmioty mogące być uczestnikami związków tworzonych przez gminy i powiaty. Mogą nimi być jedynie określone jednostki samorządu terytorialnego, tj. jednostki samorządu lokalnego – gminy i powiaty. Z art. 64 ust. 1 u.s.g. wynika, że związki międzygminne mogą utworzyć tylko gminy. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym⁶⁹. Niekiedy ustawodawca związki międzygminne określa mianem związków gmin⁷⁰.

Z art. 65 ust. 1 u.s.p. wynika natomiast, że powiaty mogą tworzyć związki z innymi powiatami (wg nomenklatury stosowanej w tytule rozdziału 7 oraz art. 72 ust. 1 i art. 89 u.s.p. – związki powiatów). W okresie od 1.01.1999 r. do 31.12.2015 r. miasto na prawach powiatu było upoważnione do tworzenia związków z gminami⁷¹. Od 1.01.2016 r. powiaty mogą tworzyć z gminami związki powiatowo-gminne (art. 72a ust. 1 u.s.p.). Ustawodawca nie wprowadził indywidualnej nazwy dla związków miasta na prawach powiatu z powiatem ani dla związków miast na prawach powiatu. W piśmiennictwie związki tego rodzaju zakwalifikowano do kategorii nienazwanych związków jednostek samorządu terytorialnego⁷². Wyrażone zostało również stanowisko, że miasta na prawach powiatu (będące, zgodnie z art. 92 ust. 2 u.s.p., gminą

⁶⁹ Por. np. postanowienie SA w Poznaniu z 2.09.1992 r., I ACr 296/92, LEX nr 9149.

⁷⁰ Tak m.in. w art. 4 ust. 2 u.f.p., art. 16 ust. 5 u.o.z.o.z., art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. czy w art. 65 ust. 2 pkt 2 ustawy z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 266 ze zm.).

⁷¹ Art. 74 u.s.p., stanowiący podstawę prawną tworzenia związków z udziałem miasta na prawach powiatu i gminy, uchylony został nowelizacją z 25.06.2015 r. z dniem 1.01.2016 r. W związku z tym w pracy pominięte zostanie odwołanie do wyrażanych w piśmiennictwie wątpliwości odnośnie do właściwej ustawy regulującej status prawny takiego związku (ustawa o samorządzie gminnym czy ustawa o samorządzie powiatowym) i związanych z tym konsekwencji prawnych (m.in. w zakresie ustalenia zasad reprezentacji jednostki samorządu terytorialnego w zgromadzeniu związku). Rzadziej stawiano natomiast pytania o to, czy miasto na prawach powiatu może być uczestnikiem związku z udziałem powiatów i związków z udziałem innych miast na prawach powiatu, skoro sam ustawodawca wyraźnie tak nie stanowi, a także w jakim celu i dla wykonywania jakich zadań (z zakresu działania gmin, powiatów czy też gmin i powiatów) związek z udziałem miast na prawach powiatu może być utworzony.

⁷² Tak J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapksi, *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały dydaktyczne*, Wrocław 2015, s. 455.

wykonując zadania powiatu) mogą tworzyć zarówno związki międzygminne, w celu wyłącznie realizacji zadań o charakterze gminnym, jak i związki powiatów, w celu wyłącznie wykonywania zadań o charakterze powiatowym⁷³.

Nie jest dopuszczalne tworzenie związków jednostek samorządu lokalnego z jednostkami samorządu regionalnego. Uczestnikami związków międzygminnych, związków powiatów i związków powiatowo-gminnych nie mogą być inne podmioty, bez względu na fakt posiadania osobowości prawnej. Nie mogą być także uczestnikami związków jednostek samorządu terytorialnego osoby fizyczne. Nie jest również dopuszczalne utworzenie związku wyłącznie przez jedną jednostkę samorządu terytorialnego (gminę lub powiat). Związek mogą utworzyć co najmniej dwie uprawnione jednostki samorządu terytorialnego.

Do 31.12.2015 r. dopuszczalne było tworzenie związków przez jednostki samorządu terytorialnego jedynie tej samej kategorii (wyłącznie przez gminy albo przez powiaty), takie związki umownie określano w piśmiennictwie związkami poziomymi⁷⁴, homogenicznymi⁷⁵, horyzontalnymi⁷⁶ czy jednoimiennymi⁷⁷. Wprowadzenie z dniem 1.01.2016 r. podstaw prawnych tworzenia związków powiatowo-gminnych przez powiaty z gminami oraz przekształcania związku powiatów i związku międzygminnego w związek powiatowo-gminny umożliwiło funkcyjono-

⁷³ A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, *Związek jednostek samorządu terytorialnego jako struktura sieciowa*, ST 2012/1–2, s. 99; K. Bandarzewski [w:] *Ustawa...*, red. P. Chmielnicki, s. 777; J. Dominowska [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 610 i 624; M. Kielbus, K. Ziemski, *Ewolucja publicznoprawnych form współpracy jednostek samorządu terytorialnego*, ST 2020/4, s. 90.

⁷⁴ Tak m.in. P. Tusiński, *Powiat i gmina jako współgospodarze miejsca publicznego. Konstrukcja prawnoustrojowa, formy prawne współdziałania i kierunki reformowania układu jednostek samorządu lokalnego w Polsce*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica” 2015, t. XV, Folia 194, s. 25.

⁷⁵ J. Korczak, *Województwo...*, s. 210.

⁷⁶ K. Bandarzewski, *Wieloszczeblowość samorządu terytorialnego i jego komplementarność w ujęciu konstytucyj, ustawodawstwa i orzecznictwa* [w:] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005, s. 128–129.

⁷⁷ P. Lisowski, *Nowe...*, s. 424.

wanie związków tworzonych przez obie kategorie jednostek samorządu lokalnego.

Nie ma podstaw prawnych do tworzenia związków przez województwo⁷⁸. Wprawdzie uchwalając ustawę o samorządzie województwa, z dniem 1.01.1999 r. w jej art. 18 pkt 18 upoważniono sejmik województwa do podejmowania uchwał w sprawie tworzenia związków, stowarzyszeń, fundacji oraz ich rozwiązywania, a także przystępowania do nich lub występowania z nich, niemniej nie uregulowano w tej ustawie celu, procedury tworzenia, zasad organizacji i funkcjonowania ani statusu prawnego związków z udziałem województw. Na tej podstawie sformułowano w piśmiennictwie wnioski o niedopuszczalności tworzenia związków województw (związków międzywojewódzkich)⁷⁹ oraz z udziałem województw⁸⁰. Brak w ustawie o samorządzie województwa przepisów dotyczących możliwości tworzenia związków przez województwa uzasadniano m.in. odmiennym charakterem zadań wykonywanych przez województwo (zadania województwa mają charakter przede wszystkim programowo-planistyczny i koordynacyjny, w odróżnieniu od zadań realizowanych przez gminy i powiaty, głównie o charakterze usługowym, związanych z zaspokajaniem bieżących potrzeb członków wspólnot samorządowych)⁸¹. Oceniono również, że tworzenie dodatkowych struktur obejmujących obszar więcej niż jednego województwa

⁷⁸ Funkcjonujący od 2002 r. Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej z siedzibą w Warszawie jest dobrowolnym stowarzyszeniem województw. Ustawodawca bowiem nie wprowadził rozwiązań wymagających używania terminu „związek” wyłącznie do formy związków jednostek samorządu terytorialnego w rozumieniu ustaw regulujących ustroj samorządu terytorialnego (np. w nazwie związku na wzór rozwiązań przyjętych w Kodeksie spółek handlowych w odniesieniu do firmy spółki).

⁷⁹ Formułowano także stanowiska przeciwne, uznając, że upoważnienie samorządu województwa do tworzenia lub uczestniczenia w związkach z udziałem innych podmiotów samorządowych wynika z ogólnych kompetencji sejmiku województwa. W tym przypadku umowie przypisano znaczenie formy utworzenia i określenia składu związku z udziałem samorządu województwa; por. L. Kieres, *Analiza...*, s. 72.

⁸⁰ M. Karciarz, *Akty...*, s. 343–344.

⁸¹ J. Dominowska [w:] *Ustawa...*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, s. 628; M. Kiełbus, K. Ziemiński, *Ewolucja...*, s. 85.

nie jest zasadne z punktu widzenia organizacji administracji państwowej jako całości⁸².

Z dniem 30.05.2001 r. znowelizowano⁸³ ustawę o samorządzie województwa, *de facto* dokonując skreślenia wyrazu „związków” z art. 18 pkt 18 ustawy. Z katalogu spraw zastrzeżonych do wyłącznej właściwości sejmiku województwa usunięto upoważnienie do podejmowania uchwał w sprawie tworzenia związków oraz ich rozwiązywania, a także przystępowania do nich lub występowania z nich. Usunięto tym samym określone wątpliwości wyrażane w piśmiennictwie odnośnie do dopuszczalności tworzenia związków województw. U podstaw ograniczenia województw w tworzeniu związków z ich udziałem leżała obawa o zagrożenie unitarności państwa w razie utworzenia nadmiernie silnej struktury (z punktu widzenia państwa), jaką mógłby stać się związek województw⁸⁴.

Tworzenie związków międzygminnych, związków powiatów i związków powiatowo-gminnych jest – co do zasady – dobrowolne⁸⁵. Poszczególne jednostki z własnej inicjatywy i samodzielnie decydują o utworzeniu związku. Uznaniu zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego pozostawiono określenie liczby jednostek mogących utworzyć związek. Ustawodawca nie wskazuje minimalnej liczby jednostek, które mogą utworzyć związek, jak to uczynił odnośnie do stowarzyszeń tworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Związek mogą zatem utworzyć co najmniej dwie jednostki, a o maksymalnej liczbie

⁸² K. Ziemiński, *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie realizacji ich zadań* [w:] *Organizacja publicznego transportu zbiorowego przez jednostki samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem prawnych aspektów współdziałania*, red. K. Ziemiński, A. Misiejko, Poznań 2016, s. 28.

⁸³ Art. 3 pkt 10 lit. b nowelizacji z 11.04.2001 r. zmieniono treść art. 18 pkt 18 u.s.w. z dniem 30.05.2001 r., zastępując wyrazy „związków, stowarzyszeń, fundacji” wyrazami „stowarzyszeń i fundacji”.

⁸⁴ Z. Gilowska, D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zaleski, *Podstawy prawne funkcjonowania terytorialnej administracji publicznej w RP*, ST 2002/1–2, s. 36.

⁸⁵ Ocenia się na tej podstawie, że związek nie posiada tak trwałych podstaw jak jednostki samorządu terytorialnego; por. P. Chmielnicki, *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Zagadnienia ustrojowoprawne*, Warszawa 2005, s. 289.