

MACIEJ KIELBUS, ANNA KUDRA

PROPOZYCJE ZMIAN PRZEPISÓW DOTYCZĄCYCH FUNKCJONOWANIA ZWIĄZKÓW MIĘDZYGMINNYCH¹

I

Związki międzygminne stanowią jedną z podstawowych instytucjonalnych form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego². Tworzone są przez gminy w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych. Określone w statucie każdego związku zadania przekazywane są w tożsamym zakresie przez wszystkie gminy członkowskie na rzecz odrębnego względem nich podmiotu prawa, jakim jest związek. Związek realizuje zadania w sposób subsydiarny względem gmin członkowskich³, działając przy tym we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Wraz z przekazaniem na rzecz związku określonych zadań publicznych jego organy stają się z mocy prawa właściwe we wszystkich sprawach związanych z ich realizacją (organy związku przejmują prawa i obowiązki organów gmin związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi). Gminy, co do zasady⁴, posiadają swobodę w podejmowaniu współpracy w przedmiotowej formie, jak również w określaniu jej zakresu oraz decydowaniu o jej zakończeniu. Na podobnych zasadach funkcjonują związki powiatów tworzone na podstawie ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁵.

¹ Artykuł uwzględnia stan prawny na dzień jego opracowywania, tj. na dzień 22 maja 2015 r.

² Por. Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny*, w: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 6: *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 182. Podobnie B. Jaworska-Dębska, *Współdziałanie i „ruch zadań” w systemie samorządu terytorialnego*, w: M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004, s. 351.

³ Por. Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2002, s. 166. Podobnie: E. J. Nowacka, *Polski samorząd terytorialny*, Warszawa 2005, s. 174; L. Kieres, *Ustrój i zadania celowych związków gmin*, „Samorząd Terytorialny” 4, 1994, nr 3, s. 3.

⁴ Wyjątkiem w tym zakresie są związki obligatoryjne, których tworzenie może być przewidziane przepisami ustawy.

⁵ Dz. U. 2013, poz. 595 ze zm. (dalej jako: u.s.p.). Z uwagi na liczne podobieństwa pomiędzy przepisami dotyczącymi związków międzygminnych i związków powiatów, jak również z uwagi na podobieństwo propozycji zmian ustawowych dotyczących obu form współpracy analiza zawarta w niniejszym artykule dotyczy będzie przede wszystkim związków międzygminnych.

Jak wynika z rejestru związków międzygminnych, prowadzonego przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej, na koniec marca 2015 r.⁶ spośród 312 zarejestrowanych związków międzygminnych swoją działalność prowadziło 218⁷. Pozostałe 94 związki zostały zlikwidowane. Funkcjonujące związki zrzeszają łącznie 1854 gminy⁸. Związki te różnią się między sobą nie tylko zakresem realizowanych zadań, ale również liczbą członków. Obecnie 19 związków stanowi formę współpracy zaledwie dwóch gmin⁹. Jednocześnie każdy z dwóch największych związków zrzesza ponad 30 gmin członkowskich¹⁰. Zdecydowana większość (75%) funkcjonujących związków zrzesza jednak nie więcej niż 10 gmin.

Ustawodawca zdecydował się na stworzenie jednolitych ram ustawowych dotyczących tworzenia i funkcjonowania związków międzygminnych bez względu na liczebność związku czy zakres realizowanych zadań. Podstawowe przepisy w tym zakresie zostały zamieszczone w ustawie z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹¹. Przepisy w przedmiotowej kwestii nie ulegały zasadniczym zmianom na przestrzeni ostatnich 25 lat obowiązywania u.s.g.¹² Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego nie były bowiem dotychczas szczególnym przedmiotem zainteresowania ze strony ustawodawcy.

W ostatnich latach w związku ze zbliżającą się rocznicą 25-lecia przywrócenia samorządu terytorialnego w Polsce i wobec narastających dyskusji na temat potrzeby kolejnych zmian w systemie prawa samorządowego¹³ rozpo-

⁶ Dane opracowane na podstawie wykazu związków międzygminnych publikowanego na stronie internetowej Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, <http://mac.bip.gov.pl/fobjects/download/42466/wykaz-zwiazkow-miedzygminnych-tabela-doc.html> [dostęp: 7.04.2015].

⁷ Dla porównania w rejestrze związków powiatów od 1 stycznia 1999 r. zarejestrowano zaledwie 5 związków, z czego do chwili obecnej funkcjonują 4 z nich. Zrzeszają one łącznie 74 powiaty.

⁸ Nie oznacza to jednak, że tyle gmin podejmuje współpracę w tej formie. Poszczególne gminy mogą być bowiem członkami więcej niż jednego związku międzygminnego, o ile zakres zadań przekazanych na rzecz poszczególnych związków ma charakter rozłączny. Przykładem w tym zakresie może być miasto Bolesławiec (woj. dolnośląskie), które równocześnie jest członkiem Związku Gmin Kwisa z siedzibą w Lubaniu oraz Związku Międzygminnego „Bóbr” z siedzibą w Bolesławcu.

⁹ Przykładowo: Komunalny Związek Ciepłownictwa „Ponidzie” w Busku-Zdroju; Związek Komunalny z siedzibą w Dębicy.

¹⁰ Związek Gmin Śląska Opolskiego z siedzibą w Opolu zrzesza 38 gmin; Związek Gmin Warmińsko-Mazurskich z siedzibą w Olsztynie zrzesza 37 gmin.

¹¹ Dz. U. 2013, poz. 594 ze zm. (dalej jako: u.s.g.).

¹² Zmiany dokonane na przełomie tego okresu miały, w ocenie autorów, co do zasady porządkowy lub redakcyjny charakter. Dotyczyły one m.in. rezygnacji z ustawowego uregulowania zadań i kompetencji przewodniczącego zarządu związku (nowelizacja art. 73 u.s.g. dokonana ustawą z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz. U. Nr 113, poz. 984 ze zm.), czy uchylenia zastrzeżenia, że współpraca gminy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego możliwa jest wyłącznie w sytuacji, gdy wykonywanie zadań publicznych przekracza możliwości gminy (nowelizacja art. 10 u.s.g. dokonana ustawą z 11 kwietnia 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). Poza kilkoma punktowymi nowelizacjami u.s.g., ustawodawca nie przeprowadził całościowej i kompleksowej rewizji jej przepisów mającej na celu usprawnienie i uelastycznienie współpracy międzygminnej.

¹³ Przykładowo: J. Hausner (red.), *Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków 2013; *Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, <https://mac.gov.pl/files/ocena-sytuacji-samorzadow-lokalnych.pdf> [dostęp: 7.04.2015].

często prace nad projektami ustaw mających znowelizować ustrojowe ustawy samorządowe, w tym również w zakresie współpracy samorządów. Prace te zakończyły się powstaniem dwóch istotnych projektów ustaw¹⁴: ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁵ oraz ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹⁶. Pierwszy z wymienionych projektów jest obecnie przed drugim czytaniem w Sejmie. Drugi został natomiast uchwalony przez Sejm 15 maja 2015 r. i skierowany do dalszych prac legislacyjnych w Senacie.

Podjęcie przez parlament prac nad zmianą uwarunkowań prawnych współpracy jednostek samorządu terytorialnego w przeddzień rocznicy 25-lecia funkcjonowania samorządu terytorialnego w III RP ma niezwykle doniosłe znaczenie z punktu widzenia potrzeby udoskonalenia modelu decentralizacji realizacji zadań publicznych – nie tylko ze względu na relatywnie dużą liczbę gmin obecnie zaangażowanych we współpracę w ramach związków międzygminnych (co potwierdzają wcześniej przytoczone statystyki z rejestru prowadzonego przez ministra właściwego do spraw administracji) oraz ze względu na obserwowane w praktyce trudności związane z ich funkcjonowaniem¹⁷, ale również ze względu na zmieniające się uwarunkowania prawne realizacji zadań przez jednostki samorządu terytorialnego, w tym permanentny wzrost zakresu zadań przekazywanych samorządom¹⁸, które to zadania często zakładają podejmowanie przez jednostki samorządu terytorialnego dużych, ponadlokalnych przedsięwzięć infrastrukturalnych¹⁹ oraz propagowanie polityki realizacji zintegrowanego podejścia terytorialnego przy realizacji zadań publicznych²⁰. W porównaniu z systemami prawnymi innych krajów europejskich, takich jak np. Norwegia i Francja, gdzie współpraca jednostek samorządu terytorialnego uznawana jest za główną formę organizacyjną realizacji zadań publicznych²¹, obecnie obowiązujące przepisy prawa polskiego dotyczą-

¹⁴ Poza zakresem analiz zawartych w niniejszym artykule pozostają inne projekty ustaw dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego, w szczególności projekty poselskie (np. ustawa o powiecie metropolitalnym – druk Sejmu VII kadencji, nr 2107).

¹⁵ Druk Sejmu VII kadencji, nr 1699 (dalej jako: projekt prezydencki).

¹⁶ Ustawa z 15 maja 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, druk Sejmu VII kadencji, nr 2656 (dalej jako: ustawa rządowa).

¹⁷ Zob. szerzej: B. Dolnicki, *Wstęp*, w: idem (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 14.

¹⁸ Np. nowe zadania związane z organizacją oświaty (m.in. obowiązek dostosowania szkół do przyjęcia dzieci sześciolletnich i zapewnienia funkcjonowania oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych wprowadzony ustawą z 27 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 137, poz. 1304).

¹⁹ Np. obowiązek zapewnienia budowy, utrzymania i eksploatacji Regionalnych Instalacji Przetwarzania Odpadów Komunalnych, o którym mowa w art. 3a ust. 1 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. 2012, poz. 391).

²⁰ Zob. nowe zasady finansowania przedsięwzięć z programów regionalnych określone ustawą z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. 2009, Nr 84, poz. 712 ze zm.).

²¹ Zob. szerzej: A. Kudra, *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w wybranych krajach europejskich*, w: A. Porawski (red.), *Współpraca jst w Polsce – stan i potrzeby*, Poznań 2013.

ce współpracy międzysamorządowej są oceniane jako wysoce niepełne i mało elastyczne, gdyż stanowią barierę dla współdziałania samorządów. Objęte analizą w ramach niniejszego artykułu propozycje zmian legislacyjnych zawarte w projekcie prezydenckim i ustawie rządowej mają w założeniu służyć usprawnieniu i uelastycznieniu organizacji współpracy międzysamorządowej w ramach podstawowej jej formy, jaką stanowi związek jednostek samorządu terytorialnego, dlatego dokonanie oceny ich charakteru oraz zakresu jest niezbędne w kontekście prowadzonej debaty naukowej i eksperckiej o potrzebie zmian prawa samorządowego dla pełniejszego urzeczywistnienia idei decentralizacji władzy publicznej.

II

1. Projekt prezydencki został opracowany w Kancelarii Prezydenta RP, a następnie 30 sierpnia 2013 r. skierowany do Sejmu jako prezydencka inicjatywa ustawodawcza. Przewiduje on szereg nowych rozwiązań prawnych dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego, wśród których znalazły się także propozycje dotyczące związków międzygminnych.

2. Pierwszą z zaproponowanych zmian dotyczących związków międzygminnych jest uzupełnienie (doprecyzowanie) obecnie obowiązujących przepisów dotyczących skutków prawnych przekazania przez gminy członkowskie zadań na rzecz związku międzygminnego. Zgodnie z dotychczasowym brzmieniem art. 64 ust. 3 u.s.g. prawa i obowiązki gmin uczestniczących w związku międzygminnym, związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek z dniem ogłoszenia statutu związku. Projektodawcy proponują dodanie do ustawy art. 64 ust. 3a, który stanowiłby, że na związek przechodzi stanowienie taryf, opłat i cen oraz warunków korzystania z usług, a także załatwianie indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, jeżeli ustanawianie takich przepisów lub wydawanie decyzji administracyjnych należy z mocy ustawy do zadania publicznego przekazanego do wykonania związkowi. Proponowane rozwiązanie, jak należy rozumieć intencje projektodawców, nie ma na celu dokonania zmiany obecnie obowiązujących przepisów, lecz wyłącznie ich doprecyzowanie.

Proponowana projektem prezydenckim zmiana nie rozwiązuje jednak wszystkich wątpliwości, co do zakresu kompetencji, jakie mogą być przekazane na rzecz organów związku, a wręcz przeciwnie, może stać się źródłem nowych problemów interpretacyjnych. Po pierwsze, zauważyć trzeba, że projektodawcy zamiast dokonać nowelizacji obecnie obowiązującego przepisu (art. 64 ust. 3) zaproponowali wprowadzenie odrębnej jednostki redakcyjnej (art. 64 ust. 3a), co w przyszłości może rodzić pytanie o wzajemne relacje pomiędzy nimi. Po drugie, w sposób dość zaskakujący w proponowanym przepisie zaakcentowano kompetencje organów związku do „stanowienia taryf, opłat i cen”. Kompetencje w tym zakresie nie wykazują cech szczególnych, zwłaszcza z punktu widzenia teorii prawnych form działania administracji,

które uzasadniałyby dokonane wyróżnienie²². Co więcej, wyliczenie zawarte w przedmiotowym przepisie ma charakter zamknięty. W projekcie nie wskazano bowiem, że na związek przechodzi „w szczególności” stanowienie taryf, opłat i cen. Kwestia ta może mieć istotne znaczenie w kontekście trwającego sporu co do możliwości stanowienia przez organy związku międzygminnego innych aktów generalnych, aniżeli akty w przedmiocie taryf, opłat i cen, w tym aktów prawa miejscowego²³.

Krytycznie należy się również odnieść do utożsamiania w omawianym projekcie prezydenckim instytucji załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej z formą decyzji administracyjnej. Jakkolwiek decyzja administracyjna jest najbardziej typową dla działań administracji publicznej formą załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, nie jest to jednak forma jedyna²⁴. W konsekwencji wejście w życie proponowanej regulacji może rodzić wątpliwość, co do możliwości załatwiania przez organy związków spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej w formach innych niż w drodze decyzji administracyjnych²⁵.

Jednocześnie podkreślić należy, że proponowane zmiany nie są połączone z ewentualnymi zmianami w ustawie z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa²⁶. Na gruncie tej ustawy, odmiennie niż na gruncie ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego²⁷, organy związków mię-

²² Por. Kryteria wyróżniania form prawnych działania administracji publicznej, w: K. M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005, s. 139-142.

²³ Por. K. M. Ziemiński, op. cit., s. 167; D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz-Kraków 2004, s. 236 i n.; D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 186-189. Pogląd ten aprobuje m.in. W. Kisiel – por. idem, *Podmioty stanowiące prawo miejscowe w samorządzie terytorialnym*, w: W. Kisiel (red.), *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 150. Podobnie: P. Lisowski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez organy powiatu*, w: J. Boć (red.), *Powiat*, Wrocław 2001, s. 81. Pogląd ten zdaje się także akceptować B. Dolnicki – por. idem, *Samorząd terytorialny*, wyd. 3, Kraków 2006, s. 281. Odmiennie: I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 538. Podobnie: J. Wyporska, *Związki, porozumienia i stowarzyszenia samorządu gminnego*, w: J. P. Tarno (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce*, wyd. 2, Warszawa 2004, s. 162. Podobnie: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, wyd. 2, Kraków 2006, s. 222. Wątpliwości formułowane na podstawie brzmienia ustaw ustrojowych potęguje ich zestawienie z przepisami ustaw materialnych, gdzie ustawodawca niekiedy wyraźnie wskazuje, że na związek samorządowy, utworzony dla realizacji zadań publicznych w danej dziedzinie, przechodzą kompetencje do stanowienia aktów prawa miejscowego (zob. np. art. 3 ust. 2a ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz. U. 2013, poz. 1399 ze zm. [dalej jako: u.c.p.g.]). Stąd też wywodzi się niekiedy, że zdolność prawotwórcza może być związkowi przyznana jedynie przepisem szczególnym.

²⁴ Por. wyrok NSA z 26 listopada 2014 r., II OSK 2409/13.

²⁵ Wniosek o wątpliwościach interpretacyjnych, jakie może rodzić proponowane brzmienie omawianego przepisu, potwierdzają rozbieżności w doktrynie i orzecznictwie, co do interpretacji aktualnego brzmienia art. 39 ust. 4 u.s.g. dotyczącego możliwości upoważnienia przez radę gminy może organu wykonawczego jednostki pomocniczej oraz organów jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1, do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej – zob. np. wyrok NSA z 26 listopada 2013 r., II OSK 2409/13.

²⁶ T.jedn.: Dz. U. 2012, poz. 749 ze zm. (dalej jako: o.p.).

²⁷ Dz. U. 2013, poz. 267 ze zm.

dzygminnych nie zostały zaliczone do organów właściwych do wydawania decyzji, tj. do organów podatkowych. W konsekwencji w niektórych sprawach sądy administracyjne odmawiają organom związku możliwości wydawania decyzji w sprawach podatkowych²⁸. Zawężenie zakresu proponowanego brzmienia art. 64 ust. 3a u.s.g. do decyzji administracyjnych oraz brak propozycji nowelizacji przepisów Ordynacji w zakresie katalogu organów podatkowych niosą ryzyko utrwalenia linii orzecniczej wyłączającej możliwość wydawania decyzji podatkowych przez organy związków międzygminnych, co ograniczy możliwość współpracy gmin w ramach związków w wielu dziedzinach spraw publicznych.

3. Kolejne zmiany zawarte w projekcie prezydenckim dotyczą organizacji i funkcjonowania zgromadzenia związku międzygminnego, będącego jego organem stanowiąco-kontrolnym. Pierwsza z nich dotyczy zasad reprezentacji gminy w zgromadzeniu. Zgodnie z nią regułą ma pozostać, że w skład zgromadzenia mają wchodzić wójtowie gmin uczestniczących w związku. Odmienne natomiast od obecnie obowiązujących regulacji ukształtowany ma zostać tryb wyznaczania osób zastępujących wójta w pracach zgromadzenia związku. Obecnie na wniosek wójta rada gminy może powierzyć reprezentowanie gminy w zgromadzeniu zastępcy wójta albo radnemu (art. 70 ust. 2 u.s.g.). Projektodawcy proponują zaś, aby to wójt mógł samodzielnie wyznaczyć na stałe osobę, która pod jego nieobecność będzie uczestniczyć w zgromadzeniu z prawem głosu.

W projekcie proponuje się także zmianę zasad głosowania w ramach zgromadzenia związku. W obecnym stanie prawnym statut związku może przyznawać określonym gminom więcej niż jeden głos w zgromadzeniu. Dodatkowych przedstawicieli wyznacza zainteresowana rada gminy (art. 70 ust. 3 u.s.g.). Projektodawcy proponują natomiast, aby statut związku mógł przyznawać określonym gminom więcej niż jeden głos w zgromadzeniu²⁹ lub opierać siłę głosu na określonych kryteriach.

Odnosząc się łącznie do obu powyższych propozycji, wskazać należy, że ich wspólnym celem jest zapewnienie większej operatywności organu stanowiącego związku przez zmniejszenie jego liczebności³⁰ oraz ułatwienie zapewnienia *quorum*³¹. Pomimo słusznego uzasadnienia proponowane rozwiązania uznać należy za mogące budzić uzasadnione kontrowersje. Po pierwsze, zmia-

²⁸ Por. prawomocny wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 14 stycznia 2015 r., I SA/Go 664/14; nieprawomocne postanowienie WSA w Gorzowie Wlkp. z 18 grudnia 2014 r., I SA/Go 538/14.

²⁹ Jednakże nie jak dotychczas poprzez dodatkowych przedstawicieli, lecz w sposób bezpośredni, co oznacza przyznanie więcej niż jednego głosu pojedynczym przedstawicielom gmin członkowskich związku.

³⁰ Obecnie przyznanie poszczególnym gminom członkowskim prawa wyznaczenia dodatkowych przedstawicieli w zgromadzeniu związku skutkuje znaczącym wzrostem liczebności tego organu – przykładowo statut Związku Międzygminnego Pilski Region Gospodarki Odpadami Komunalnymi (Dz. Urz. Woj. Wielk. 2012, poz. 5969 ze zm.), zrzeszającego 14 gmin, przewiduje, że w skład zgromadzenia związku wchodzi 24 osoby, w tym 9 dodatkowych przedstawicieli Miasta Piła.

³¹ W praktyce w sytuacjach nagłych uniemożliwiających udział wójta w posiedzeniu zgromadzenia związku trudno jest zwołać sesję, na której rada powierzy reprezentowanie gminy w zgromadzeniu zastępcy wójta albo radnemu.

na zasad reprezentacji gminy w zgromadzeniu oznacza ograniczenie kompetencji rady gminy w relacjach z wójtem. Już obecnie dość często wskazuje się na negatywne konsekwencje dysproporcji w relacjach pomiędzy organem wykonawczym a organem stanowiącym w gminie³². Tym samym przedmiotowe rozwiązanie może przyczynić się do pogłębienia tego zjawiska. Jako że osoba wyznaczona przez wójta będzie mogła posiadać więcej niż jeden głos w zgromadzeniu (w przypadku odpowiednich przepisów statutowych), rada utraci w zasadzie jakikolwiek (choćby pośredni poprzez dodatkowego przedstawiciela) wpływ na decyzje zgromadzenia związku. Po drugie, wątpliwości budzić może odstąpienie przez projektodawców od dotychczasowych ograniczeń podmiotowych związanych z osobami reprezentującymi gminę w zgromadzeniu związku zamiast wójta. Rezygnacja z dotychczasowego rozwiązania, że osobą taką może być wyłącznie zastępca wójta lub radny, oznacza, iż wójt posiadać będzie nieograniczoną swobodę we wskazaniu osoby uczestniczącej z prawem głosu w pracach zgromadzenia. Będzie to mógł być zatem ktokolwiek, nawet osoba całkowicie niezwiązana ze strukturami gminy. Tym samym stworzona zostanie prawna możliwość, aby osoba pozostająca poza strukturami administracji samorządowej, w wyniku niczym nieskrępowanej decyzji wójta, stała się w jego zastępstwie członkiem organu stanowiącego związku i miała możliwość wpływania na podejmowane przez zgromadzenie rozstrzygnięcia, w tym na stanowione akty prawa miejscowego.

Proponowana zmiana może wywrzeć również pośrednio wpływ na funkcjonowanie organu wykonawczego związku, jakim jest zarząd. Zarząd związku jest powoływany i odwoływany przez zgromadzenie spośród jego członków³³. W sytuacji zmniejszenia liczebności zgromadzenia, na skutek proponowanej projektem prezydenckim zmiany, ograniczony zostanie krąg osób, spośród których możliwy będzie wybór członków zarządu. Jednocześnie, wobec proponowanego brzmienia nowych przepisów, wątpliwości budzić może sama możliwość wyboru do zarządu osoby uczestniczącej w pracach zgromadzenia związku w zastępstwie wójta. Proponowane rozwiązanie wyraźnie bowiem wskazuje, że osoba ta będzie mogła uczestniczyć wyłącznie w pracach zgromadzenia (a nie zarządu), i to „pod nieobecność wójta”. Nie będzie ona zatem stałym członkiem zgromadzenia, lecz jedynie osobą „zastępującą” członka zgromadzenia i działającą na danym zgromadzeniu zamiast niego. Przepis ten powinien być zatem interpretowany w ten sposób, że nie znajdzie on odpowiedniego zastosowania do „zastępowania” wójta w pracach zarządu związku.

W kontekście wyżej poczynionych uwaga wątpliwości w dalszej kolejności budzić może także możliwość podejmowania przez osobę wyznaczoną przez wójta innych czynności w okresie pomiędzy posiedzeniami zgromadzenia związku, w tym możliwość zgłaszania projektów uchwał (o ile statut związku przyznaje taką możliwość każdemu członkowi zgromadzenia) oraz zgłaszania

³² J. Hausner (red.), op. cit., s. 29.

³³ Statut związku może jednak przewidywać wybór członków zarządu spoza członków zgromadzenia w liczbie nieprzekraczającej 1/3 składu zarządu związku.

sprzeciwu w stosunku do uchwały zgromadzenia³⁴. Niejasna pozostaje także możliwość uczestniczenia osoby działającej w zastępstwie wójta w pracach wewnętrznych organów zgromadzenia, w tym w pracach komisji rewizyjnej.

Wskazać również należy na brak propozycji ogólnych regulacji (ustawowych wskazań) w zakresie określania w statucie związku międzygminnego kryteriów, na których oparta może być siła głosu poszczególnych gmin członkowskich (ich przedstawicieli w zgromadzeniu związku). Przyjąć co prawda należy, że winny to być wyłącznie kryteria o charakterze obiektywnym i weryfikowalnym, zarówno przez same gminy członkowskie, jak i przez ich mieszkańców, organy nadzoru czy sądy administracyjne³⁵, jednakże brak regulacji w omawianym zakresie niesie niewątpliwie ryzyko nadużyć.

4. Projektodawcy proponują także zmianę art. 71 u.s.g., który obecnie stanowi, że uchwały zgromadzenia są podejmowane bezwzględną większością głosów statutowej liczby członków zgromadzenia, co stanowi bardziej restrykcyjne wymogi, aniżeli w przypadku podejmowania uchwał przez radę gminy³⁶. W projekcie prezydenckim zaproponowano możliwość określenia w statucie związku innego sposobu obliczania większości. Statut będzie mógł określać przypadki, w których wymagana jest inna większość kwalifikowana i ustalać sposób jej obliczania³⁷. Możliwość określenia w statucie spraw, w których wymagana jest kwalifikowana większość głosów, należy ocenić pozytywnie. W sprawach kluczowych dla funkcjonowania związku gminy na etapie negocjacji treści statutu powinny bowiem mieć możliwość określenia mechanizmów zabezpieczających interes mniejszości. Jest to szczególnie istotne w kontekście wskazanych powyżej propozycji uprzywilejowania poszczególnych gmin członkowskich co do siły głosu.

5. W projekcie prezydenckim przewiduje się także wprowadzenie możliwości tworzenia związków powiatowo-gminnych. Zgodnie z proponowanym art. 64 ust. 3b u.s.g. gminy będą mogły tworzyć związki z powiatami, jeżeli celem działania związku jest wykonywanie zadań publicznych w dziedzinie należącej zarówno do zakresu działania gminy, jak i do zakresu działania powiatu. Z powyższym przepisem skorelowana jest propozycja zmiany u.s.p., zgodnie z którą powiaty będą mogły tworzyć związki wspólnie z gminami

³⁴ Szerzej na temat sprzeciwu od uchwały zgromadzenia: K. M. Ziemiński, M. Kielbus, *Sprzeciw od uchwały zgromadzenia związku gmin albo związku powiatów*, „Samorząd Terytorialny” 24, 2014, nr 9.

³⁵ Np. kryterium takie stanowić może liczba ludności poszczególnych gmin podawana przez Główny Urząd Statystyczny, wielkość świadczeń uiszczanych przez gminy członkowskie na rzecz związku w oparciu o publikowane i ogólnie dostępne uchwały zgromadzenia związku bądź statutu związku, dane zawarte w sprawozdaniach, których sporządzenie i publikacja wynika z powszechnie obowiązujących przepisów (np. coroczna analiza stanu gospodarki odpadami komunalnymi sporządzona na podstawie art. 3 ust. 2 pkt 10 u.c.p.g.).

³⁶ Zgodnie z art. 14 u.s.g. uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej.

³⁷ Podobnie jak w przypadku wcześniejszych propozycji zmian, także w tym razem sposób określania większości powinien być oparty na obiektywnych i weryfikowalnych kryteriach.

i przystępować do związków tworzonych przez gminy, na zasadach określonych w ustawie o samorządzie gminnym, jeżeli celem działania związku jest wykonywanie zadań publicznych w dziedzinie należącej zarówno do zakresu działania powiatu, jak i do zakresu działania gminy. Do takich związków przepisy u.s.p. mają mieć zastosowanie, o ile nie są sprzeczne z odpowiednimi przepisami u.s.g.

Zadania publiczne określone w statucie związku powiatowo-gminnego winny mieścić się zatem zarówno w katalogu zadań gmin³⁸ oraz powiatów³⁹. Przykładami tego typu zadań mogą być edukacja publiczna czy drogi publiczne.

Nowa forma związku służyć ma w założeniu usprawnieniu realizacji zadań w powyższych obszarach, ponieważ wykonywane byłyby przez jeden podmiot. Choć związki powiatowo-gminne mają być oparte na zasadach ustrojowych zbliżonych do obecnie funkcjonujących związków, to w przeciwieństwie do związków międzygminnych i związków powiatów, związki powiatowo-gminne nie będą realizować tożsamego zakresu zadań każdego ze swych członków, lecz zróżnicowany zakres zadań. Związek powiatowo-gminny będzie realizował zadania z jednej dziedziny spraw publicznych, jednakże o odmiennym rzeczowo charakterze, jako że będą to zadania przekazane przez co najmniej jedną gminę i co najmniej jeden powiat. W zakresie realizowanych zadań związek powiatowo-gminny będzie zatem zbliżony do miast na prawach powiatu, czyli gmin wykonujących zadania powiatu⁴⁰.

Mimo ww. specyfiki związków powiatowo-gminnych w projekcie prezydenckim nie wprowadza się specjalnych zasad organizacji i funkcjonowania tych związków i odsyła do odpowiedniego stosowania w przedmiotowym zakresie do przepisów dotyczących związków międzygminnych. Brak odrębnej regulacji w omawianej materii może przełożyć się na trudności w ukształtowaniu ram współpracy w proponowanym typie związków, które dotyczyć mogą chociażby: zasad partycypacji majątkowej w realizowanych przez związek powiatowo-gminny zadaniach, czy też zasad głosowania na jego zgromadzeniu przez przedstawicieli powiatów uczestniczących w związku w sprawach realizacji zadań szczebla gminnego i odpowiednio zasad głosowania na zgromadzeniu związku przez przedstawicieli uczestniczących w nim gmin w sprawach realizacji zadań szczebla powiatowego, tak aby zapewniona była reprezentatywność jednostki danego szczebla w podejmowaniu decyzji dotyczących przekazanych przez nią zadań. Wątpliwości interpretacyjne budzić może w przyszłości również charakter podejmowanych przez organy związku powiatowo-gminnego działań władczych, np. w zakresie stanowienia prawa miejscowego, w sytuacjach, gdy właściwość terytorialna związku do podejmowania takich działań w zakresie zadań szczebla gminnego (odpowiednio powiatowego) nie będzie tożsama z właściwością terytorialną związku wyznaczoną członkostwem w związku jednostek samorządu terytorialnego szczebla powiatowego (odpowiednio gminnego). Dla przykładu, w przypadku związku zrzeszającego

³⁸ Por. art. 7 ust. 1 u.s.g.

³⁹ Por. art. 4 ust. 1 u.s.p.

⁴⁰ Por. art. 92 ust. 2 u.s.p.

dwie gminy z różnych powiatów i tylko jeden z tych powiatów zasięg terytorialny obowiązywania powiatowych aktów prawa miejscowego uchwalonych przez zgromadzenie związku wyznaczony jest właściwością terytorialną tego powiatu, co uniemożliwia jednolitą koordynację realizacji danego zadania na terytorium działania całego związku (terytorium gminy położonej w powiecie nieuczestniczącym w związku).

Na marginesie wskazać należy, że miasta na prawach powiatu mogą już w chwili obecnej tworzyć związki i zawierać porozumienia komunalne z gminami. W przedmiotowym zakresie w projekcie prezydenckim zaproponowano doprecyzowanie obecnie obowiązującego art. 74 u.s.p. stanowiącego podstawę tworzenia związków miast na prawach powiatu z gminami poprzez wskazanie, że w zakresie tym znajdują zastosowanie zasady określone w u.s.g. Obecnie kwestia ta bowiem jest przedmiotem rozbieżnych interpretacji w doktrynie.

III

1. Drugą propozycją zmian legislacyjnych mającą na celu m.in. zmianę przepisów dotyczących związków międzygminnych jest przyjęta przez Sejm 15 maja br. ustawa rządowa. Projekt przedmiotowej ustawy został opracowany w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji, a następnie 25 lipca 2014 r. skierowany z inicjatywy Rady Ministrów do Sejmu. Podstawowym celem uchwalonej przez Sejm ustawy jest usprawnienie funkcjonowania i organizowania zadań, które gminy, powiaty i województwa samorządowe wykonują na rzecz obywateli.

2. Zasadnicza część zmian wprowadzanych ustawą rządową, które dotyczą związków międzygminnych, odnoszą się do procedury ich tworzenia, w tym zasad dokonywania wpisu tworzonych związków do rejestru prowadzonego przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

Ustawa rządowa, zmierzając do usprawnienia procedury tworzenia związków oraz zmiany statutu już istniejących związków, przewiduje swoistego rodzaju procedurę przedwstępnej kontroli przepisów projektowanego statutu tworzonego związku oraz projektu zmian statutu związku z wojewodą. Ustawa dodaje do u.s.g. art. 67a stanowiący, że projekt statutu związku i projekty uchwał w sprawie jego zmiany podlegać będą uzgodnieniu z wojewodą (ust. 1). Zgodnie z ustawą zajęcie stanowiska przez wojewodę następować będzie w terminie 30 dni od dnia doręczenia projektu. Nowe przepisy przewidują 30-dniowy termin na zajęcie stanowiska przez wojewodę, przy czym w tym zakresie odpowiednie zastosowanie znajdują art. 89 ust. 2 i art. 98 u.s.g. (ust. 2). W postępowaniu w sprawie uzgodnienia projektu statutu związku i projektów uchwał w sprawie jego zmiany gminy zamierzające utworzyć związek reprezentować będzie wójt gminy upoważniony przez wójtów gmin zamierzających utworzyć związek (ust. 3).

O ile sam zamysł usprawnienia procedury tworzenia związku i dokonywania zmian jego statutu ocenić należy pozytywnie, o tyle proponowany ustawą rządową obowiązek uzgadniania projektu statutu lub jego zmian z organem administracji rządowej, ze względu na charakter tej formy nadzoru nad samorządem terytorialnym, ocenić należy krytycznie. Uzgodnienie oznacza bowiem wyrażenie zgody przez organ uzgadniający na treść zawartą w projekcie danego aktu, które ma na celu zagwarantowanie prawidłowości projektowanego rozstrzygnięcia⁴¹. W doktrynie wskazuje się, że podmioty uzgadniające, w sprawach leżących w ich zakresie działania, są bardziej kompetentne do oceny projektu niż organ stanowiący, co wynika z ich odpowiedniego zasobu wiedzy oraz doświadczenia⁴². Trudno jednak przyjąć, aby przygotowanie projektu statutu wymagało szczególnej wiedzy specjalistycznej. Świadczy o tym najlepiej fakt, iż kompetencję uzgodnienia treści statutu proponuje się powierzyć organowi nadzoru o kompetencji ogólnej, który nie ma wyznaczonej ustawowo specjalizacji. Trudno także się zgodzić, że argumentem w tym zakresie miałyby być doświadczenie organu uzgadniającego. Jak wynika z rejestru związków, w skali kraju ich rozmieszczenie w poszczególnych województwach kształtuje się nierównomiernie. W niektórych województwach jest to niezwykle popularna forma współpracy, w innych zaś ma charakter marginalny.

Wątpliwości budzić może także wyznaczenie w ustawie 30-dniowego terminu na uzgodnienie projektu statutu. Termin ten ma bowiem charakter szczególny względem regulacji zawartej w art. 89 ust. 1 u.s.g. Przepis ten stanowi, że jeżeli prawo uzależnia ważność rozstrzygnięcia organu gminy od jego zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania przez inny organ, zajęcie stanowiska przez ten organ powinno nastąpić nie później niż w ciągu 14 dni od dnia doręczenia tego rozstrzygnięcia lub jego projektu. Wyjątek w tym zakresie dotyczy jedynie przypadków, w których zatwierdzenie, uzgodnienie lub zaopiniowanie wymagane jest od organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Wówczas termin ten wynosi 30 dni. Wprowadzenie proponowanej regulacji szczególnej zdaje się nie znajdować wystarczającego uzasadnienia. Skoro bowiem Prezes Rady Ministrów ma 14 dni na uzgodnienie projektu statutu gminy powyżej 300 000 mieszkańców⁴³, który to akt jest co do zasady bardziej skomplikowany od statutu związku międzygminnego, to tym bardziej termin ten powinien być wystarczający dla wojewody w przypadku statutu związku.

Omawiane rozwiązanie może także, wbrew intencji ustawodawcy, wydłużyć całą procedurę tworzenia związków (zmiany statutu związku). Nieuzgodnienie projektu statutu lub projektu zmiany statutu skutkuje bowiem niemożnością skutecznego podjęcia przez organy gminy (lub odpowiednio organy związku w przypadku zmiany statutu) kwestionowanych przez wojewodę przepisów statutu. W takiej sytuacji spór co do legalności uzgodnienia wymaga zaskarżenia do sądu postanowienia o nieuzgodnieniu statutu i blokuje możliwość skutecznego podjęcia uchwały (uchwał). Sposobem na rozwiązanie powyższych

⁴¹ D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, s. 203.

⁴² Eadem, *Prawo miejscowe samorządu...*, s. 283-284.

⁴³ Por. art. 3 ust. 2 u.s.g.

trudności mogłoby być zastąpienie obowiązku uzgodnienia projektu statutu związku obowiązkiem jego zaopiniowania przez wojewodę. Opinia jako forma niewiążąca nie wstrzymywałaby dalszych prac nad utworzeniem związku (zmianą statutu związku). Jednocześnie gminy członkowskie (zgromadzenie związku) otrzymałby wyraźny sygnał, które z przepisów projektu statutu (jego zmian) budzą wątpliwości organu nadzoru i po jego uchwaleniu mogą stać się przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego. W takiej sytuacji gminy tworzące związek (zgromadzenie związku) mogłyby podjąć świadomą decyzję dotyczącą zmiany kontrowersyjnych przepisów bądź kontynuowania procedury z ryzykiem ewentualnego sporu na etapie postępowania nadzorczego.

Z procedurą wstępnej kontroli statutu tworzonego związku (zmian statutu związku) skorelowane zostały zmiany w zakresie kompetencji ministra właściwego do spraw administracji publicznej w toku procedury tworzenia związku lub zmiany jego statutu. Organ ten nadal prowadzić ma rejestr związków międzygminnych. Jego kompetencje zostaną jednak ograniczone wyłącznie do czynności materialno-technicznych polegających na wpisie do rejestru na podstawie zgłoszenia wojewody⁴⁴, zawierającego również oświadczenie o zgodności z prawem uchwał stanowiących podstawę do dokonania zgłoszenia⁴⁵. Minister utraci natomiast kompetencję do odmowy dokonania wpisu związku w rejestrze (lub zmian w zakresie ujawnionych w rejestrze danych dotyczących związku). W tym kontekście wątpliwości budzić może jednak obowiązek przedkładania oświadczenia o zgodności z prawem uchwał stanowiących podstawę do dokonania zgłoszenia. Skoro bowiem wojewoda, jako organ nadzoru, nie podjął przewidzianych przez prawo czynności nadzorczych, tym samym stwierdzić należy, iż uznał kontrolowane uchwały za zgodne z prawem. Tego typu wynik kontroli legalności uchwał organów samorządu terytorialnego nie wiąże się z koniecznością wydawania jakiegokolwiek odrębnego aktu (np. zaświadczenia o zgodności z prawem). Tym samym brak szczególnego uzasadnienia wprowadzenia tego typu rozwiązania w przedmiotowym przypadku.

W przypadku zmian statutu związku w ustawie zakłada się także dalsze zmiany przepisów ustrojowej ustawy samorządowej polegające na dodaniu art. 67b u.s.g. Przepis ten miałby stanowić, iż zmiany statutu związku dokonuje zgromadzenie związku w formie uchwały (ust. 1). Uchwałę zmieniającą statut związku przewodniczący zgromadzenia związku przekazywałby w terminie 7 dni od dnia jej podjęcia radom gmin uczestniczących w związku, a w przypadku przystępowania gminy do związku również radzie zainteresowanej gminy (ust. 2). Rada gminy w terminie 30 dni od dnia doręczenia uchwały zgromadzenia związku mogłaby wnieść sprzeciw w formie uchwały. Wniesienie sprzeciwu wstrzymywałoby wykonanie uchwały zgromadzenia (ust. 3). Powyższe rozwiązanie należy ocenić pozytywnie. Powinno ono znacząco przyspieszyć procedurę zmiany statutu związku i zdyscyplinować orga-

⁴⁴ Zgłoszenie wojewody miałyby być opatrywane bezpiecznym podpisem elektronicznym, w rozumieniu ustawy z 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz. U. 2013, poz. 262).

⁴⁵ W kontekście powyższych zmian projektodawcy proponują również nowelizację art. 68 ust. 3 u.s.g. zawierającego delegację dla ministra właściwego do spraw administracji publicznej do wydania rozporządzenia związanego z rejestrem związków.

ny gmin członkowskich. Jednocześnie rozwiązanie to nie wpływa na sytuację gmin członkowskich, które nadal będą mogły zablokować niekorzystne dla nich zmiany statutu. W konsekwencji nie ulegnie zmianie zasada konsensusowości i dobrowolności funkcjonowania związków międzygminnych.

3. W ustawie rządowej, podobnie jak w projekcie prezydenckim, zaproponowano wprowadzenie możliwości tworzenia związków powiatowo-gminnych. W przypadku gdy do związku międzygminnego przystąpiłby powiat, związek taki z mocy prawa przekształciłby się w związek powiatowo-gminny. Przekształcenie wymagałoby zmiany statutu związku w trybie i na zasadach dotyczących odpowiednio związku powiatów albo związku międzygminnego. Związek powiatowo-gminny z dniem ogłoszenia statutu wstępowałby we wszystkie prawa i obowiązki przekształconego związku. Organy związku powiatowo-gminnego stawałyby się organami właściwymi lub stronami wszczętych i niezakończonych postępowań administracyjnych i sądowych. Jednocześnie na wniosek związku następowałoby ujawnienie w księgach wieczystych lub w rejestrach przejścia na związek powiatowo-gminny praw ujawnionych w tych księgach lub w rejestrach.

Związek powiatowo-gminny mógłby być powoływany w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, w tym wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Związek taki mógłby być tworzony również w celu wspólnej obsługi, w szczególności administracyjnej, finansowej i organizacyjnej zrzeszonych jednostek samorządu terytorialnego i ich jednostek organizacyjnych (nowej instytucji prawnej przewidzianej ustawą). Do tego typu związku zastosowanie znajdowałyby odpowiednio przepisy dotyczące związku powiatów, z tym że w postępowaniu w sprawie uzgodnienia statutu powiaty i gminy zamierzające utworzyć związek reprezentowałby starosta powiatu albo wójt gminy upoważniony przez starostów powiatów i wójtów gmin zamierzających utworzyć związek. Statut takiego związku określałby zasady reprezentacji jednostek w związku.

W zakresie propozycji wprowadzenia do polskiego porządku prawnego konstrukcji związków powiatowo-gminnych aktualne pozostają poczynione uprzednio uwagi dotyczące tego zagadnienia w ramach omówienia propozycji zawartych w projekcie prezydenckim. Dodatkowe wątpliwości wiążą się jednak z dalszym eksponowaniem przez ustawę rządową kompetencji organów związków do wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Wprowadzenie takiego przepisu odnośnie do związków powiatowo-gminnych przy braku propozycji odpowiedniej zmiany art. 67 u.s.g. w kontekście związków międzygminnych potęgować będzie wątpliwości związane z możliwością wydawania decyzji administracyjnych przez organy związków międzygminnych. Skoro bowiem w przypadku dwóch rodzajów związku kompetencje w tym zakresie zostały w przepisach wprost wyrażone, w przypadku zaś związków międzygminnych brak analogicznej regulacji (pomimo dokonania nowelizacji u.s.g. oraz u.s.p.), można wyprowadzić wniosek, że działanie takie miało charakter celowy i zmierzało do wyłączenia możliwości rozstrzygnięcia przez organy związków międzygminnych spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnych.

4. Jednym z podstawowych elementów ustawy rządowej jest stworzenie możliwości zapewnienia wspólnej obsługi, w szczególności administracyjnej, finansowej i organizacyjnej: 1) jednostkom organizacyjnym gminy, zaliczonym do sektora finansów publicznych, 2) gminnym instytucjom kultury, 3) innym zaliczonym do sektora finansów publicznych gminnym osobom prawnym utworzonym na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego. Zapewnienie wspólnej obsługi będzie mogło następować w ramach jednostki organizacyjnej gminy, w tym urzędu gminy, ale również w formie związku międzygminnego albo związku powiatowo-gminnego. W konsekwencji może się to przyczynić do dalszego zainteresowania tą formą współpracy, zwłaszcza przez gminy mniejsze.

5. W ustawie rządowej wprowadza się także nieznaczne zmiany dotyczące likwidacji związków międzygminnych. Pierwsza ze zmian dotyczy zakresu regulacji statutowej związku. Obecnie w każdym ze statutów należy określić zasady likwidacji związku. Projektodawcy proponują zastąpienie tego elementu określeniem sposobu i trybu likwidacji związku. Druga z propozycji dotyczy wprowadzenia wyraźnego przepisu, zgodnie z którym po zakończeniu likwidacji związek przekazuje wojewodzie informację o zakończeniu likwidacji oraz wnioski o wykreślenie związku z rejestru. Informacja o wykreśleniu związku z rejestru podlegać ma ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Przedmiotowe zmiany uznać należy za kosmetyczne. W ustawie nie zdecydowano się bowiem na uregulowanie ram procedury likwidacyjnej, mimo że postulat przedmiotowej treści jest od lat formułowany przez przedstawicieli nauki prawa samorządowego⁴⁶.

IV

Uwagi poczynione w niniejszym artykule nie wyczerpują problematyki analizy i oceny propozycji zmian legislacyjnych dotyczących związków międzygminnych. Stanowią one jednak przyczynek do dalszych dyskusji zmierzających do zwrócenia uwagi uczestnikom postępowania ustawodawczego na szereg wątpliwości natury prawnej, jakie rodzą przedłożone propozycje.

Podsumowując przeprowadzone rozważania, zdecydowanie negatywnie ocenić należy fakt, że prace legislacyjne nad projektem rządowym i projektem prezydenckim, w szczególności w zakresie dotyczącym związków międzygminnych, były prowadzone oddzielnie. Tego typu działania nie sprzyjają wypracowaniu spójnej i całościowej wizji funkcjonowania samorządu, w tym form współpracy jednostek samorządu terytorialnego. Co więcej, skutkować mogą uchwaleniem rozwiązań o charakterze rozbieżnym, wzajemnie się wykluczają-

⁴⁶ Zob. np. A. Agopszowicz, *Związki i porozumienia międzygminne*, w: idem, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 455-456; M. Ciepiela, *Mienie związków komunalnych*, „Samorząd Terytorialny” 10, 2000, nr 7-8, s. 46.

jących. Przyjęty przez ustawodawcę model postępowania kolejny raz dowodzi potrzeby stworzenia zinstytucjonalizowanego ośrodka czuwającego nad kierunkami zmian w prawie samorządowym⁴⁷.

Jednocześnie propozycje zmian poddane analizie w ramach artykułu nie rozwiązują wszystkich problemów, które występują w praktyce funkcjonowania związków międzygminnych. Przykładowo, w dalszym ciągu brak propozycji precyzyjnych przepisów umożliwiających wyznaczenie terminu przejścia przez związek albo przez gminę realizacji określonych zadań publicznych na skutek przystąpienia albo wystąpienia z związku. Brak stosownych okresów przejściowych uniemożliwia podjęcie koniecznych działań faktycznych i prawnych zapewniających ciągłość realizacji zadań publicznych. Brak także przepisów określających wpływ powyższych zdarzeń na zakres obowiązujących aktów prawa miejscowego stanowiących w dziedzinie objętej działaniem związku przez jego organy lub organy gmin członkowskich. Nierozstrzygnięty pozostaje także szereg szczegółowych kwestii związanych z możliwością stanowienia przez organy związków aktów prawa miejscowego, w tym trybu ich publikacji w przypadku związków zrzeszających gminy z różnych województw.

Powyższe wskazuje, że przyszłe zmiany przepisów dotyczących tworzenia i funkcjonowania związków międzygminnych powinny być poprzedzone szeroką dyskusją z przedstawicielami środowisk samorządowych, w tym reprezentującymi różne związki oraz zrzeszone w nich gminy. Tylko tego typu działanie umożliwi kompleksową diagnozę potrzeb zmian legislacyjnych, która pozwoli zminimalizować ryzyko prawne związane z tą formą współpracy i upowszechnić jej ideę.

mgr Maciej Kielbus
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
maciej.kielbus@ziemski.com.pl

mgr Anna Kudra
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
anna.kudra@ziemski.com.pl

PROPOSAL OF AMENDED PROVISIONS REGULATING THE FUNCTIONING OF INTER-COMMUNE ASSOCIATIONS

Summary

The subject of interest of this article is an evaluation of the proposed legal solutions for the cooperation of municipalities within an inter-commune association. Municipalities are increasingly turning to cooperation because an association allows them to increase the quality of services they provide, to reduce costs and to exchange experiences and knowledge. The current regulations make it difficult to form inter-commune association due to a number of interpretation questions.

⁴⁷ Por. K. M. Ziemiński, M. Kielbus, *O potrzebie kodyfikacji prawa samorządowego*, „Wspólnota” 2015, nr 5, s. 64 i n.

Currently, the two draft acts on amendments to the principles of creation and functioning of inter-commune associations are being worked out in the Polish parliament. These proposals concern, among other things, the procedure for forming inter-commune associations, the competences of their bodies, or new forms of association between municipalities and poviats. Many of the proposed amendments go in the right direction. At the same time, many other proposals should be assessed critically, as they contain many errors and inaccuracies that may hinder the application of the new rules. The draft amendments lack many necessary legal solutions as well, such as, for example, the deadline for the tasks to be implemented.

The above findings indicate that future changes in regulations should be preceded by extensive discussions with representatives of different backgrounds. Only this will allow formulating a comprehensive diagnosis of the needs of the legislative amendments capable of supporting the idea of municipal cooperation, minimising at the same time the legal risks associated with its implementation