

ZWIĄZKI KOMUNALNE I METROPOLITALNE W POLSCE

Małgorzata Ofiarska, Zbigniew Ofiarski

ZWIĄZKI KOMUNALNE I METROPOLITALNE W POLSCE

Małgorzata Ofiarska, Zbigniew Ofiarski

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

SERIA **MONOGRAFIE**

Stan prawny na 1 stycznia 2021 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Wiesława Miemieć

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Kinga Zając

Opracowanie redakcyjne

Violet Design Wioletta Kowalska

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

**prawolubni**

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.

Szanujmy 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@wolterskluger.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 podatkowopravne 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 finansowopravny 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	- Naczelny 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 tworzonoego 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 ujednoczenia 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. Stębelki [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.

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 cezurę 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.

teresowanych 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.

W publikacji poddano analizie i ocenie polskie ustawodawstwo dotyczące związków komunalnych tworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, a także związku metropolitalnego z siedzibą w Katowicach, którego status prawny oraz zadania i materialne podstawy niezbędne do prowadzenia działalności unormowano w drodze ustawy.

Autorzy przedstawiają związki komunalne w oparciu m.in. o następujące zagadnienia:

- zasady kształtowania stosunków prawnych między związkami komunalnymi i ich uczestnikami,
- zaciąganie zobowiązań przez związki,
- zasady odpowiedzialności związków za prawidłowe wykonywanie zadań,
- sprawowanie nadzoru nad działalnością związków.

W odniesieniu do związku metropolitalnego omówiono m.in. kwestie:

- statusu prawnego,
- możliwości współpracy i współdziałania z jednostkami samorządu terytorialnego,
- źródeł dochodów związku metropolitalnego,
- spraw majątkowych związku i zasad prowadzenia gospodarki budżetowej.

Wskazano również motywy podejmowania nowych inicjatyw legislacyjnych zmierzających do utworzenia nowych związków metropolitalnych w Polsce. Uwzględniono dotychczasowy dorobek doktryny oraz judykatury, a także liczne ustalenia organów nadzoru. W ten sposób zidentyfikowane zostały najczęściej występujące nieprawidłowości w funkcjonowaniu tych podmiotów oraz ich otoczenia.

Małgorzata Ofiarska – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor w Instytucie Nauk Prawnych Uniwersytetu Szczecińskiego; specjalistka w zakresie prawa samorządu terytorialnego; autorka ponad 250 publikacji dotyczących organizacji, funkcjonowania i finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego, a także różnych form współdziałania tych jednostek w realizacji zadań publicznych.

Zbigniew Ofiarski – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, profesor w Instytucie Nauk Prawnych Uniwersytetu Szczecińskiego; specjalista w zakresie prawa finansowego, prawa podatkowego oraz publicznego prawa bankowego; autor ponad 550 publikacji dotyczących gospodarowania środkami publicznymi przez jednostki samorządu terytorialnego.



9788382232776 W01P01

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-8223-277-6



9 788382 232776

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL