

Małgorzata Kruszewska-Gagoś

Zajęcie zarobkowe – próba definicji pojęcia z art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, w świetle orzecznictwa sądowo-administracyjnego : wybrane aspekty

Administracja : teoria, dydaktyka, praktyka nr 1(34), 78-111

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Związki międzygminne i związki powiatów w aspekcie oddziaływań nadzorczych

I. Wprowadzenie

W katalogu form współpracy jednostek samorządu terytorialnego na szczególną uwagę zasługują związki międzygminne oraz związki powiatów, które stanowią instytucjonalną formę współdziałania jednostek samorządu terytorialnego. Związki te są podmiotami odrębnymi od ich uczestników (jednostek samorządu terytorialnego), wyposażonymi w osobowość prawną, a w rezultacie dysponującymi znacznym zakresem samodzielności i niezależności. Tworzenie związków międzygminnych i związków powiatów ma na celu realizację przekazanych przez gminy lub powiaty zadań publicznych i podjęcie współdziałania w tym zakresie. Potrzeba współdziałania sąsiadujących ze sobą jednostek samorządu terytorialnego nabrała szczególnego znaczenia w momencie reaktywowania samorządu terytorialnego Polsce.

Aktualna forma współdziałania publicznoprawnego w postaci związków jednostek samorządu terytorialnego nawiązuje do pierwowzoru z okresu II Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z treścią Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r. jednostki samorządu terytorialnego mogły łączyć się w związki dla przeprowadzenia zadań należących do samorządu. Jednakże związki takie mogły otrzymywać charakter publiczno-prawny tylko na podstawie osobnej ustawy¹. Zagadnienie tworzenia, funkcjonowania i roz-

¹ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1921 r., nr 44, poz. 267 z późn. zm., art. 65; zob. również *Encyklopedia prawa obowiązującego w Polsce*, praca zbiorowa z udziałem profesorów uniwersytetów polskich, A. Peretiatkowicz (red.), Poznań-Warszawa-Toruń 1923, s. 16.

wiązania związków międzykomunalnych zostało uregulowane w Rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o związkach międzykomunalnych². Tej kwestii dotyczyło również Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 22 lipca 1929 r. wydane w porozumieniu z Ministrami: Skarbu, Sprawiedliwości, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Rolnictwa, Przemysłu i Handlu, Komunikacji, Robót Publicznych oraz Pracy i Opieki Społecznej w sprawie wykonania rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o związkach międzykomunalnych³. Dla przeprowadzenia poszczególnych zadań, wchodzących w zakres działania samorządu terytorialnego, gminy miejskie i wiejskie oraz powiatowe i wojewódzkie związki komunalne mogły łączyć się w związki międzykomunalne z prawami korporacji o samoistnej osobowości prawnej. Każdy związek międzykomunalny obowiązkowo posiadał statut oraz następujące organa ustrojowe: a) radę związku (organ stanowiący i kontrolujący; b) zarząd związku (organ administracyjny i wykonawczy). Statut związku międzykomunalnego mógł ponadto stanowić o utworzeniu innych organów ustrojowych⁴. Problematyka związków międzykomunalnych znalazła również swój wyraz w art. 75 Konstytucji z dnia z dnia 23 kwietnia 1935 r.⁵

Konstatując, w okresie II Rzeczypospolitej możliwość tworzenia związków komunalnych stanowiących odrębne podmioty prawa, wyposażonych w osobowość prawną była zagwarantowana konstytucyjnie⁶.

² Dz. U. z 1929 r., nr 39, poz. 386.

³ Dz. U. z 1929 r., nr 60, poz. 469 z późn. zm. Niniejsze Rozporządzenie z 1929 r. zawierało załącznik – „Statut wzorowy dla związków międzykomunalnych”.

⁴ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o związkach międzykomunalnych, Dz. U. z 1929 r., nr 39, poz. 386, art. 1, art. 2.

⁵ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., nr 30, poz. 227, art. 75 ust. 3 i 4.

⁶ Zob. K. W. Kumaniecki, J. S. Langrod, Sz. Wachholz, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Kraków-Warszawa 1939, s. 93; B. Wasiutyński, *Ustrój władz administracyjnych rządowych i samorządowych*, Poznań 1933, s. 147–150.

W procesie reaktywowania samorządu terytorialnego w Polsce ustawodawca wykorzystał dziedzictwo ustrojowe z okresu II Rzeczypospolitej w zakresie tworzenia i funkcjonowania związków jednostek samorządu terytorialnego. Ze względu na podmioty uprawnione do zawiązywania związków międzysamorządowych w praktyce często występuje nazwa „związki międzykomunalne” lub „związki komunalne”. M. Ofiarska akcentuje, że termin „związek komunalny” jest stosowany w różnych znaczeniach i w każdym przypadku należy interpretować ten termin adekwatnie do konkretnej sytuacji. Jest on używany np. na określenie związku międzygminnego, związku jednoimiennych jednostek samorządu terytorialnego, obligatoryjnego związku komunalnego. W kontekście braku ustawowej definicji pojęcia związku międzygminnego i związku powiatów właściwa interpretacja tych pojęć ma szczególne znaczenie⁷. Niekiedy związki międzysamorządowe są nazywane związkami celowymi z uwagi na fakt, że są tworzone dla realizacji określonych celów⁸. Mogą je tworzyć gminy z gminami, gminy z miastami na prawach powiatu oraz powiaty z powiatami i powiaty z miastami na prawach powiatu⁹. W aktualnym stanie prawnym związki jednostek samorządu terytorialnego są horyzontalnymi formami współpracy, a przypadek miasta na prawach powiatu niewiele w tej kwestii zmienia¹⁰. Niemniej jednak przygotowana aktualnie nowelizacja¹¹ przewiduje możliwość utworzenia związku powiatowo-gminnego.

⁷ M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 442–443.

⁸ J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, LEX nr 108954.

⁹ J. Dziobek-Romański, [w:] M. Domagała, A. Haładyj, S. Wrzosek (red.), *Encyklopedia prawa administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 158.

¹⁰ J. Korczak, *Województwo samorządowe jako uczestnik form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego* [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 210.

¹¹ Projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Projekt z dnia 4 listopada 2013 r.; Numer w Wykazie Prac Rady Ministrów – UD114) <http://mac.bip.gov.pl/projekty-aktow-prawnych/>

Podobnie jak dotychczas, w projekcie ustawy przygotowywanej w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji brak jest przepisów¹² dotyczących możliwości utworzenia związku województw. Od początku istotnym argumentem przeciwko przyznaniu województwom prawa do tworzenia związku województw były obawy przed zbyt silnym województwem¹³. Bez wątplenia motywem przewodnim tego rozwiązania prawnego było zagwarantowanie unitarności państwa, a w konsekwencji wyeliminowanie potencjalnej możliwości utworzenia nazbyt silnej struktury jaką mógłby się stać związek regionów. Niemniej jednak województwo samorządowe (region¹⁴) może korzystać z innych form współpracy jednostek samorządu terytorialnego, np. porozumień oraz stowarzyszeń.

II. Utworzenie związku komunalnego w świetle samodzielności jednostek samorządu terytorialnego

Związki międzygminne są oddzielną kategorią jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną, których nie można zaliczyć ani do kategorii „gminna jednostka organizacyjna”, ani do kategorii „gminna osoba prawna”. Są podmiotami odrębnymi od jednostek samorządu terytorialnego, nie posiadają statusu jednostki samorządu terytorialnego, chociaż są tworzone przez te jednostki w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych¹⁵. Związki międzygminne i związki powiatów jako formy publiczno-prawnego współdziałania są emanacją samodzielności jednostek

projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-samorządzie-gminnym-oraz-o-zmianie-niektórych-innych-ustaw.html (30.11.2013 r.).

¹² *Ibidem*.

¹³ J. Korczak, *Województwo samorządowe jako uczestnik form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego* [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 217.

¹⁴ Zob. T. Łubiasz, *Pojęcie regionu w pracach nad reformą terytorialną w Polsce wprowadzoną 1998 r.*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2008, nr 1, s. 82 i n.

¹⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Warszawie z dnia 24 lutego 2010 r., II FSK 1585/08, LEX nr 595838.

samorządu terytorialnego¹⁶. Powstają one w drodze dobrowolnego porozumienia pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego zainteresowanymi utworzeniem odrębnego podmiotu. Dobrowolność oznacza, że gmina ma prawo suwerennego decydowania nie tylko o utworzeniu związku lub przystąpieniu do niego, lecz również o wystąpieniu z niego¹⁷. Celem powołanego związku jako odrębnej osoby prawnej musi być jednak wykonywanie zadań publicznych. Podstawę prawną funkcjonowania związków stanowią przepisy ustawy o samorządzie gminnym¹⁸ oraz przepisy ustawy o samorządzie powiatowym¹⁹.

Prawa i obowiązki gmin (powiatów) – uczestników związku międzygminnego – związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek z dniem ogłoszenia statutu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Aktualnie rejestracja nowego związku międzygminnego (związku powiatów) odbywa

¹⁶ Tworzenie związków komunalnych oparte jest na zasadzie dobrowolności, wynikającej z zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Obowiązek utworzenia związku może być nałożony tylko w drodze ustawy. Statut związku nie może pozbawiać gminy prawa do wystąpienia ze związku. Aczkolwiek statut związku powinien jednak określać zasady przystępowania i występowania członków oraz zasady rozliczeń majątkowych. Na kanwie problematyki wystąpienia gminy ze związku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie po rozpatrzeniu sprawy ze skargi Międzygminnego Związku Celowego z siedzibą we Włodawie na uchwałę Rady Gminy we Włodawie z dnia 26 stycznia 2011 r. (Nr IV/23/11) stwierdził, że „Z przepisów u.s.g. nie wynika, by oprócz wymogu podjęcia uchwały przez radę gminy dodatkowo obowiązywał wymóg złożenia oświadczenia o wystąpieniu ze związku międzygminnego przez organ wykonawczy gminy. Takie postanowienie uchwały – mimo że jest zbędne, gdy nie zawiera go statut związku międzygminnego – nie powoduje jej sprzeczności z prawem, a w konsekwencji nieważności”. (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 29 września 2011 r., III SA/Lu 152/11, LEX nr 1067825.).

¹⁷ Zob. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 4 marca 2008 r., IV SA/GI 49/08, LEX nr 466375.

¹⁸ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz. U. 2013 r., poz. 594 z późn. zm., art. 64–74.

¹⁹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 595 z późn. zm., art. 65–74.

się na podstawie przepisów ustawy o samorządzie gminnym²⁰ (ustawy o samorządzie powiatowym²¹) oraz przepisów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 października 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia rejestru związków międzygminnych oraz ogłaszania statutów związków²² (w przypadku powiatów – Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18 października 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia rejestru związków powiatów oraz ogłaszania statutów związków²³). Jak już zostało wspomniane, z dniem ogłoszenia statutu następuje przeniesienie praw i obowiązków gmin lub powiatów na związek. Związkom międzysamorządowym została przyznana samodzielność w wykonywaniu ich zadań warunkowana nienaruszeniem prawa. Samodzielna działalność związku to nie tylko działalność faktyczna, lecz także działalność podejmowana w formie aktów administracyjnych, aktów normatywnych oraz w formach prawa cywilnego²⁴. Zatem w obrocie prawnym związek funkcjonuje jako samodzielny podmiot wyposażony w osobowość prawną i wykonujący zadania w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność²⁵. Analogicznie jak w przy-

²⁰ Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.

²¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 595 z późn. zm.

²² Dz. U. nr 121, poz. 1307.

²³ Dz. U. nr 131, poz. 1472.

²⁴ J. Kastelik, *Organy nadzoru nad działalnością związku komunalnego*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2008, nr 2, s. 103.

²⁵ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie zaakcentował, że „Cechą charakterystyczną związku międzygminnego jest jego celowość. Związek międzygminny jest zatem podmiotem powoływanym dla realizacji określonego w ustawie celu. W art. 64 ust. 1 u.s.g. przewidziano ogólnie, że chodzi o wspólne wykonywanie zadań publicznych. Sformułowanie to wymaga doprecyzowania, w istocie bowiem, biorąc pod uwagę charakter prawnego związku, a więc, że ma on osobowość cywilnoprawną i publicznoprawną, chodzi o uzgodnione przez gminy przekazanie (powierzenie) zadań gmin, które związek będzie realizował we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Związkowi mogą być przekazane wszelkie zadania publiczne gmin, zarówno te, których realizacja następuje w formach administracyjnoprawnych, jak i te, które mogą być realizowane w formach cywilnoprawnych [...]. Niedopuszczalne jest takie działanie rady gminy, które prowadzi do utworzenia związku międzygminnego

padku jednostek samorządu terytorialnego istotną kwestią dotyczącą działalności związków komunalnych pozostaje zagadnienie adekwatnych środków finansowych w stosunku do wykonywanych zadań publicznych. Dotychczas jednak ustawodawca nie przygotował zwartej koncepcji określającej zasady finansowania związków komunalnych²⁶. Statut związku zazwyczaj zawiera postanowienia dotyczące pokrycia ewentualnych strat związku proporcjonalnie do wnoszonych przez jego członków udziałów finansowych²⁷.

III. Obowiązek notyfikacyjny gminy wobec wojewody i rejestracja związku

Regulację publicznoprawnej formy współdziałania jaką stanowią związki międzygminne i związki powiatów określają ustawy: ustawa o samorządzie gminnym oraz ustawa o samorządzie powiatowym. Natomiast kwestię dokumentacji wymaganej do rejestracji oraz szczególny tok postępowania precyzuje Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 5 października 2001r. w sprawie prowadzenia rejestru związków międzygminnych oraz ogłaszania statutów związków²⁸, a w przypadku

dla innego celu niż wykonywanie zadań publicznych". (Wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 września 2009 roku, III SA/Kr 1077/08, LEX nr 554326). Zatem nieprawidłowe jest tworzenie związku międzygminnego dla celu innego niż wspólne wykonywanie zadań publicznych, z tego względu nie można w ten sposób promować produktu lokalnego. Występuje zasadnicza różnica pomiędzy promowaniem produktu a promowaniem gminy. Gminy, w których wytwarzany jest określony produkt mogą oczywiście zrzeszać się, korzystając np. z innych form współdziałania, np. tworząc stowarzyszenia gmin. Jednakże w celu promowania lokalnego produktu nie mogą zrzeszać się w formie związku międzygminnego, dla którego ustawodawca przewidział specjalne ograniczenia co do dopuszczalnego celu jego utworzenia.

²⁶ J. Glumińska-Pawlic, *Zasady działania i gospodarki finansowej związku metropolitalnego (na przykładzie GZM z siedzibą w Katowicach)* [w:] L. Patrzalek (red.), *Wybrane problemy finansów samorządu terytorialnego*, Poznań 2008, s. 72.

²⁷ M. Kruszewska-Gagoś, *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, Lublin 2009, s. 109.

²⁸ Dz. U. nr 121, poz. 1307.

powiatów – Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18 października 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia rejestru związków powiatów oraz ogłaszania statutów związków²⁹. Istotnym elementem procedury ustanowienia związku międzygminnego w świetle nadzoru nad jego działalnością jest spoczywający na gminie obowiązek poinformowania właściwego miejscowo wojewody o zamiarze przystąpienia do związku międzygminnego³⁰. Czynność ta ma charakter porządkowy i jej uchybienie nie wywołuje żadnych negatywnych skutków dla gminy³¹. Niewykonanie przez gminę czynności informacyjnych dotyczących zamiaru przystąpienia do związku międzygminnego nie stanowi istotnego naruszenia prawa³². Na tym etapie wojewodzie nie przysługują żadne środki ingerencji w decyzję gminy lub wyrażenia sprzeciwu co do przystąpienia gminy do związku³³. Ustawo-

²⁹ Dz. U. nr 131, poz. 1472.

³⁰ Natomiast w sprawie procedury wystąpienia z jednego związku międzygminnego i jednoczesnego przystąpienia do innego związku międzygminnego wykonującego te same zadania publiczne wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 4 marca 2008 r., IV SA/GI 49/08, LEX nr 466375.)

³¹ P. Kuzior, *Utworzenie związku międzygminnego a działalność nadzorcza wojewody*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1–2, s. 100–101.

³² W literaturze przepis art. 66 ustawy o samorządzie gminnym określony został jako *lex imperfecta* w związku z faktem, że norma prawna pozbawiona jest jakiejkolwiek sankcji. (Związki międzygminne. Komentarz, R. Adamus, T. Jasiński, E. Kurowska, A. Marekwi, Warszawa 2012, s. 49).

³³ Projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Projekt z dnia 4 listopada 2013 r.; Numer w Wykazie Prac Rady Ministrów – UD114) stanowi, że „grupa gmin, które będą chciały utworzyć związek, opracowuje projekt statutu. Umocowany przedstawiciel gmin przesyłałby ten projekt do wojewody do uzgodnienia. Jeżeli wojewoda nie przedstawiłby negatywnego stanowiska w terminie 30 dni, projekt byłby uważany za uzgodniony. Rady poszczególnych gmin podejmowałyby uchwały o utworzeniu związku i przyjęciu jego statutu. Całość dokumentacji byłaby przekazywana do wojewody (ocena legalności) i [...] pozostawałaby u wojewody. Organ rejestrowy otrzymywałby jedynie formularz z danymi umożliwiającymi nadanie związkowi kolejnego numeru i wpisanie go do rejestru. Projekt wskazuje także wprost, że likwidacja związku następuje zgodnie z zasadami określonymi w statucie. Po zakończeniu likwidacji związek przekazuje woje-

dawca nie przewidział żadnych sankcji, które skutkowałyby np. nieważnością kolejnych etapów procedury tworzenia związku. Dopiero drugi etap procedury, czyli podjęcie przez rady zainteresowanych gmin uchwał o utworzeniu związku międzygminnego powoduje uruchomienie uprawnień nadzorczych wojewody. Uchwała rady gminy o utworzeniu związku oraz uchwała rady gminy o przyjęciu statutu³⁴ podlega nadzorowi właściwego wojewody w trybie określonym w rozdziale 10 ustawy o samorządzie gminnym. Informacja właściwego wojewody o zgodności z prawem wskazanych uchwał jest dołączana do zgłoszenia, które właściwy ze względu na siedzibę związku wojewoda przekazuje organowi prowadzącemu rejestr – ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej.

wodzie informację o zakończeniu likwidacji oraz wniosek o wykreślenie związku z rejestru. Przepis ten likwiduje obecne trudności w stosowaniu przepisów wynikające z faktu, iż regulacje dotyczące zmiany statutu związku oraz jego likwidacji znalazły się w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie sposobu prowadzenia rejestru związków międzygminnych oraz ogłaszania statutów związków. Przepisy rozporządzenia nie przedstawiają jednak szczegółowo całej procedury, lecz nakazują – poprzez odesłanie do odpowiedniego stosowania – wykorzystanie regulacji dotyczących tworzenia związków międzygminnych. Powyższy zapis aktu wykonawczego sprawy podmiotom stosującym dane przepisy, tj. wnioskodawcom trudności w ich stosowania. Konsekwencją zmiany przepisów regulujących procedurę rejestracji oraz zmiany statutu związku będzie zmiana upoważnienia ustawowego dotyczącego danego aktu wykonawczego. Rozporządzenie należałoby ograniczyć do regulowania kwestii nieujętych w ustawie, takich jak np. określenie formalności procedury rejestracji i ogłaszania statutów związków”. <http://mac.bip.gov.pl/projekty-aktow-prawnych/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-samorzadzcie-gminnym-oraz-o-zmianie-niektorych-innych-ustaw.html> (30.11.2013 r.).

³⁴ Statut związku publicznoprawnego określa podstawy działania związku publicznoprawnego – organy związku, ich strukturę, zakres i tryb działania. Statut musi zostać przyjęty bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady każdej z zainteresowanych gmin lub powiatów. Utworzenie związku międzygminnego oraz uchwalenie jego statutu przez każdą z gmin poprzedzają negocjacje i uzgodnienia dotyczące utworzenia związku, zadań wykonywanych przez związek oraz postanowień statutu związku. Swoboda w zakresie ustalania treści statutu jest ograniczona przepisami ustawowymi, które określają ramy działania gmin i tworzenia związków międzygminnych.

Z punktu widzenia nadzoru wojewody wykonywanego zgodnie z kryterium legalności niezmiernie ważna jest rzetelna dokumentacja załączników do zgłoszenia wskazanych w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 5 października 2001 r. w sprawie prowadzenia rejestru związków międzygminnych oraz ogłaszania statutów związków³⁵, a w przypadku powiatów – w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18 października 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia rejestru związków powiatów oraz ogłaszania statutów związków³⁶. W praktyce akcentuje się, że już na etapie tworzenia związku niezwykle istotne jest wzmocnienie nadzoru nad kompletnością i poprawnością dokumentów. Należyta staranność w zakresie dokumentacji przekazywanej za pośrednictwem wojewody do ministra właściwego do spraw administracji publicznej bez wątpienia wpływa na sprawność procedury analizy dokumentów lub ewentualne dokonanie zmian statutu związku komunalnego³⁷. Po stronie organu rejestrowego, czyli ministra właściwego do spraw administracji publicznej brak jest uprawnień ustawowych do merytorycznej oceny podjętych uchwał i treści statutów przyjętych przez gminy. Niemniej jednak, w przypadku nieprawidłowości, minister powinien powiadomić o nich wojewodę, który wówczas jest zobowiązany rozstrzygnąć wskazane nieprawidłowości w procedurze nadzorczej. Wiele problemów i wątpliwości, na które zwracano uwagę w doktrynie³⁸ wydaje się, że rozstrzyga projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie

³⁵ Dz. U. nr 121, poz. 1307.

³⁶ Dz. U. nr 131, poz. 1472.

³⁷ Informacja o sprawowaniu przez Wojewodę Świętokrzyskiego nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w 2009 r., bip.kielce.uw.gov.pl (16.09.2013 r.).

³⁸ Zob. np. na temat uproszczenia procedury w trakcie rokowań – B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków–Zakamycze 2006, s. 252; na temat postępowania rejestracyjnego: K. Bandarzewski, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2007, s. 577–578.

niektórych innych ustaw³⁹. Zaproponowane rozwiązania uelastycznia aktualnie obowiązującą procedurę rejestracji związków jednostek samorządu terytorialnego, eksponując jednocześnie rolę wojewody.

W obowiązującym stanie prawnym minister właściwy do spraw administracji publicznej pisemnie zawiadamia o rejestracji nie tylko rady gmin (powiatów) uczestniczących w związku, lecz również organy nadzoru – wojewodę oraz właściwą miejscowo regionalną izbę obrachunkową. W terminie 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia wojewoda zarządza ogłoszenie statutu związku w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Z datą ogłoszenia statutu związek nabywa osobowość prawną.

Z chwilą ogłoszenia statutu w Dzienniku Urzędowym Województwa zadania publiczne gmin stają się zadaniami związku międzygminnego. W konsekwencji gmina przekazując zadanie związkowi nie może wykonywać tego zadania w zakresie, w jakim realizuje to zadanie utworzony związek międzygminny⁴⁰. Przekazanie na rzecz związku międzygminnego swoich praw i obowiązków w zakresie określonym w statucie skutkuje tym, że ich ponowny powrót w gestię gmin następuje dopiero z momentem wystąpienia ze związku, jego wyrejestrowania lub odpowiednich zmian statutu w zakresie powierzonych związkowi zadań. Zadania przejęte od gmin przez związek międzygminny powinny być wskazane i sprecyzowane w statucie w taki sposób, aby zarówno organ nadzoru jak i organ rejestrowy mogły bez problemu ustalić, która

³⁹ Projekt z dnia 4 listopada 2013 r.; Numer w Wykazie Prac Rady Ministrów – UD114.

⁴⁰ Związek komunalny ma taki zakres praw i obowiązków, jaki miały gminy w związku z wykonywaniem przekazanych mu zadań. W celu wykonywania tych zadań związek komunalny może tworzyć jednostki organizacyjne i zwracać umowy z innymi podmiotami. Jeśli nie skorzysta z tej możliwości, to zadania mu przekazane wykonuje bezpośrednio. (Uchwała RIO w Kielcach z dnia 19 czerwca 1995 roku, nr 147/95, LEX nr 43118.).

część zadania została przekazana na rzecz związku międzygminnego, a która pozostała w zakresie zadań gminy⁴¹.

IV. Organy związku międzygminnego (związku powiatów)

Organami związku międzygminnego (związku powiatów) są: zgromadzenie związku i zarząd związku⁴². Są to organy kolegialne, które działają w formie uchwał. Organem stanowiącym i kontrolnym związku jest zgromadzenie związku. W skład zgromadzenia wchodzi wójtowie uczestniczących w związku gmin. Niemniej jednak, na wniosek wójta rada gminy może powierzyć reprezentowanie gminy w zgromadzeniu zastępcy wójta albo radnemu. W zakresie zadań, które zlecono związkowi zgromadzenie wykonuje kompetencje przysługujące radzie gminy. Organem wykonawczym związku jest jego zarząd, który jest powoływany i odwoływany przez zgromadzenie związku spośród jego członków. Jeśli jednak statut tak stanowi, dopuszczalny jest wybór członków zarządu spoza członków zgromadzenia, lecz w liczbie nie przekraczającej 1/3 składu zarządu związku. Biorąc pod uwagę skład personalny organów i zakres ich kompetencji oraz zadań wykonywanych przez związek, a ponadto kwestię finansowania związku komunalnego na uwagę zasługuje problematyka wynagrodzenia osób pełniących funkcje w organach związku. Sprawa wysokości diet przysługujących członkom zgromadzenia związku międzygminnego pozostawiona jest do rozstrzygnięcia organom gmin, które w związku tym uczestniczą. Aktualnie brak jest podstaw prawnych do stanowienia przez organy związku międzygminnego przepisów regulujących wysokość diet członków zgro-

⁴¹ Związek międzygminny ma na celu realizację zadań publicznych, a jego powołanie i rejestracja następują na zasadach określonych w prawie administracyjnym. Dlatego zarówno organ nadzoru jak i sąd administracyjny obejmują swoją kognicją zarówno uchwały o przystąpieniu do związku oraz wystąpieniu ze związku. (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 19 października 2004 r., III SA/Kr 623/04, LEX nr 149083).

⁴² Zob. M. Kruszewska-Gagoś, [w:] S. Wrzosek, A. Haładyj, M. Domagała (red.), *Leksykon administratywisty*, Radom 2013, s. 126–127.

madzenia związku. Fakt członkostwa radnego w zgromadzeniu związku może zostać uwzględniony przez radę gminy przy ustalaniu zasad przyznawania diet⁴³. Analogicznie kształtowane może być wynagrodzenie wójta, którego ustalenie należy do rady gminy, w ramach powierzonych jej zadań i przyznanych kompetencji⁴⁴. Takie stanowisko potwierdzone zostało w orzecznictwie sądów administracyjnych. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego utworzenie związku nie uzasadnia uzyskiwania przez wójta dodatkowego wynagrodzenia w postaci diet. Odmienna interpretacja powodowałaby, że dla wójta korzystne byłoby rozdzielenie zakresu zadań gminy na jak największą liczbę związków międzygminnych, skoro za udział w każdym z nich pobierałby określone środki finansowe, bez istotnego zwiększenia swoich obowiązków. Analogiczna sytuacja prawna dotyczy zastępcy wójta, którego rada gminy może wytypować do zgromadzenia związku. Ponadto gminę w zgromadzeniu związku może również reprezentować radny, który pełni swoje funkcje społecznie, bez wynagrodzenia. Niemniej jednak przepis art. 25 ust. 8 ustawy o samorządzie gminnym przewiduje możliwość wzięcia pod uwagę przy ustalaniu wysokości diet radnych przez radę gminy, funkcji pełnionych przez poszczególnych radnych. Przepis ten stanowi więc podstawę prawną do przyznania radnemu takiej diety, która uwzględniać będzie pełnioną przez niego funkcję w zgromadzeniu związku międzygminnego⁴⁵. Brak jest podstaw do uznania, że uprawnionym do ustalania zasad przyznawania wysokości diet dla członków zgromadzenia międzygminnego jest to zgromadzenie. W rezultacie wobec radnego nieuzasadnione jest powoływanie się na odesłanie z art. 69 ust. 3: „Do zgromadzenia związku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rady gminy”. Przepisów „doty-

⁴³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst. jedn. Dz. U. 2013 r., poz. 594 z późn. zm., art. 25 ust. 8.

⁴⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst. jedn. Dz. U. 2013 r., poz. 594 z późn. zm., art. 18 ust. 2 pkt 2.

⁴⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 5 listopada 2012 r., IV SA/GI 1518/11, LEX nr 1249805.

czących rady gminy” nie można bowiem utożsamiać z przepisami określającymi szczególną pozycję radnego gminy i związane z nią prawa i obowiązki⁴⁶.

V. Organy nadzoru nad działalnością związku międzygminnego

Gwarantem działania związku komunalnego zgodnie z prawem jest nadzór nad jego działalnością. Przepisem regulującym problematykę nadzoru nad związkami jest art. 99 ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym (art. 90 ustawy o samorządzie powiatowym), zgodnie z którym do nadzoru nad związkami międzygminnymi odpowiednio powinny być stosowane przepisy o nadzorze nad gminami. A. Matan wskazał, że odesłanie nakładające nakaz „odpowiedniego” stosowania przepisów prawa może dawać różne rezultaty. Niemniej jednak w tym konkretnym przypadku przepisy „odniesienia” wymagają, przy ich zastosowaniu w nowym zakresie, odpowiednich zmian, tak aby były one adekwatne do charakteru (rodzaju) sprawy⁴⁷. Nadzorowi nad działalnością gminną został poświęcony rozdział 10 ustawy o samorządzie gminnym zatytułowany „Nadzór nad działalnością gminną”. Zatem odpowiednie stosowanie obejmuje całość regulacji zawartych w tym rozdziale ustawy ustrojowej. Zgodnie z Konstytucją oraz ustawami ustrojowymi organami nadzoru nad samorządem terytorialnym są wojewoda i Prezes Rady Ministrów, a w sprawach finansowych regionalna izba obrachunkowa.

Wojewoda jest w literaturze określany jako organ nadzoru ogólnego, natomiast pozostałe organy nadzoru są określane jako organy nadzoru wyspecjalizowanego⁴⁸. Ogólne domniemanie kompetencji nadzorczych należy do wojewody. Jednakże właściwość organów nadzoru może ulec zmianie i wyjątkowo Prezes

⁴⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 marca 2013 r., II OSK 2726/12, LEX nr 1316120.

⁴⁷ A. Matan, *Nadzór nad związkami międzygminnymi* [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorząd terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 72.

⁴⁸ P. Chmielnicki, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2007, s. 634.

Rady Ministrów może spełniać funkcję organu nadzoru ogólnego i wykonywać wszystkie kompetencje nadzorcze przewidziane w rozdziale 10 ustawy o samorządzie gminnym, jeśli statut związku międzygminnego (wykraczającego poza granice województwa) przekazuje uprawnienia nadzorcze Prezesowi Rady Ministrów⁴⁹. Swego rodzaju przedłużenie i rozszerzenie uprawnień nadzorczych organów sprawujących nadzór nad działalnością związków międzygminnych i związków powiatów stanowi skarga do sądu administracyjnego. Zgodnie z treścią art. 91 ust. 1 i art. 99 ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym, jeśli uchwała lub zarządzenie organów związków międzygminnych są sprzeczne z prawem, organ nadzoru stwierdza nieważność takiej uchwały lub zarządzenia w terminie nie dłuższym niż 30 dni od daty przedłożenia mu uchwały lub zarządzenia przez wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) albo przewodniczącego zarządu związku. Analogiczna sytuacja prawna na podstawie art. 79 u.s.p. i 90 ustawy o samorządzie powiatowym dotyczy uchwał organów związku powiatów. Po upływie terminu 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę (zarządzenie) do sądu administracyjnego w takim zakresie w jakim przysługuje mu nadzór⁵⁰.

Powołanie i rejestracja związków komunalnych następują na zasadach określonych w prawie administracyjnym. W konsekwencji zarówno organ nadzoru jak i sąd administracyjny obejmują swoją kognicją uchwały o przystąpieniu do związku komunalnego i wystąpieniu z niego⁵¹. Powołanie związku komunalnego ma na celu skuteczniejszą i efektywniejszą realizację zadań publicznych. Zgodnie z treścią rejestrów udostępnionych w Biulety-

⁴⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 99 ust. 2; P. Chmielnicki, W. Kisiel, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2007, s. 708.

⁵⁰ T. Woś, „Nowa” regulacja postępowania sądowoadministracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego, cz. I, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1–2, s. 21.

⁵¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 19 października 2004 r., III SA/Kr 623/04, LEX nr 149083.

nie Informacji Publicznej Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji według stanu na dzień 30 września 2013 r. zarejestrowanych zostało 310 związków międzygminnych oraz jedynie 4 związki powiatów (stan na dzień 30 września 2013 r.)⁵².

Niestety, z informacji regionalnych izb obrachunkowych o wynikach kontroli gospodarki finansowej związków międzygminnych z kwietnia 2007 r., wynika że „Kontrola wykazała istnienie dużej liczby związków w gruncie rzeczy o fasadowym charakterze. Związki te zostały formalnie utworzone, jednak nie prowadzą żadnej działalności i nie realizują zadań statutowych. Na dzień 31.12.2005 r. w Polsce zarejestrowanych było 247 związków, z czego działalność prowadziło 176 związków, pozostałe 71 nie podjęło bądź zaprzestało działalności. Część związków, mimo że podjęła działalność, nie realizuje w pełni przyjętych zadań. Wynika to zarówno z braku dogłębnej analizy potrzeby istnienia związków jak również z braku jasnego określenia ich zadań i celów statutowych⁵³”. Podnosząc niniejszy problem związków jednostek samorządu terytorialnego, które formalnie zostały utworzone, jednak nie podjęły działalności, konstruktywny wniosek sformułował B. Dolnicki. Zwrócił uwagę na potrzebę wprowadzenia procedur o charakterze porządkującym, które pozwoliłyby wykreślić z rejestru związki o charakterze fasadowym w określonym czasie (jeśli związek nie podjął działalności lub jej zaprzestał)⁵⁴. Takie rozwiązanie jest szczególnie godne wdrożenia, zwłaszcza z uwagi na skalę problemu.

⁵² [Http://mac.bip.gov.pl/rejestry/zwiazki-powiatow-i-zwiazki-miedzygminne_12_12.html](http://mac.bip.gov.pl/rejestry/zwiazki-powiatow-i-zwiazki-miedzygminne_12_12.html) (01.12.2013 r.).

⁵³ *Informacja o wynikach kontroli gospodarki finansowej związków międzygminnych*, Regionalna Izba Obrachunkowa w Katowicach, kwiecień 2007, www.rio.gov.pl/modules/Uploader/...katowice.../raport_zwiazki.pdf (01.12.2013 r.).

⁵⁴ B. Dolnicki, *Wstęp* [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 14.

VI. Etapowość środków nadzoru wojewody nad działalnością związku międzygminnego

Pojęcie nadzoru oraz spektrum środków nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego zostało poddane głębokiej analizie w najnowszej literaturze przedmiotu. Jako kryterium podziału środków nadzoru najbardziej rozpowszechniona jest etapowość postępowania nadzorczego⁵⁵.

Działalność związków samorządowych podlega nadzorowi na zasadach analogicznych do nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Poza nadzorem sprawowanym przez regionalne izby obrachunkowe w zakresie spraw finansowych oraz nadzorem sprawowanym przez Prezesa Rady Ministrów szczególną rolę pełni nadzór wojewody nad związkami międzygminnymi i związkami powiatów. Podobnie, jak w przypadku nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego nadzór wojewody jest wykonywany zgodnie z kryterium legalności. Upoważnienie do działań nadzorczych może być zawarte tylko w ustawie. Samoistną podstawą do wykonywania nadzoru nie może być akt wykonawczy do ustawy⁵⁶. Istota decentralizacji nie pozwala na to, żeby ingerencja w działalność samorządu mogła być kształtowana aktem podustawowym. W przypadku zaakceptowania takiego rozwiązania intensywność nadzoru byłaby swobodnie kształtowana przez organy nadzorcze, co w konsekwencji podważałoby samodzielność samorządu terytorialnego.

W doktrynie klasyfikowano środki nadzoru w różny sposób. B. Dolnicki zaproponował podział środków nadzoru na informacyjno-doradcze, korygujące i personalne⁵⁷. Taki podział wpisuje

⁵⁵ Z. Niewiadomski, [w:] *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, tom 6, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 207.

⁵⁶ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005, s. 298.

⁵⁷ B. Dolnicki, *Ewolucja nadzoru nad samorządem terytorialnym – wnioski de lege ferenda*, [w:] (b. red.), *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich*

się w swoistą etapowość postępowania nadzorczego również wobec działalności związków międzysamorządowych.

VII. Środki informacyjno-doradcze

Wojewoda jako organ nadzoru ma prawo żądania informacji i danych dotyczących funkcjonowania związku komunalnego. Posiadanie przez wojewodę pełnych informacji o sprawach związku jest koniecznym warunkiem prawidłowego wypełnienia funkcji nadzorczych. Środki informacyjno-doradcze są stosowane w pierwszym stadium postępowania nadzorczego. Jeśli instrumenty doradcze nie odniosą skutku, wówczas wojewoda jest zobowiązany do zastosowania korygujących środków nadzoru mających na celu wyeliminowanie z obrotu prawnego uchwały sprzecznej z prawem.

W zakresie więzi nadzoru weryfikacyjnego na przewodniczącym zarządu spoczywa bardzo istotny obowiązek przekazania odpowiednich informacji i danych dotyczących działalności związku. Jedynie rzetelna i wszechstronna informacja pozwoli wojewodzie na sprawowanie efektywnego nadzoru oraz zastosowanie środków nadzoru proporcjonalnych do stwierdzonych nieprawidłowości. Obecny układ organów jest odwzorowaniem ustroju gminy w latach 1990–2002. Przez analogię do ustroju gminy sprzed 2002 r. należy przyjąć, że przewodniczący zarządu związku jest zobowiązany do przedłożenia wojewodzie uchwał zgromadzenia związku w ciągu 7 dni od daty ich podjęcia⁵⁸. Organy nadzoru nie posiadają kompetencji do posłużenia się przymusem administracyjnym w sytuacji, gdy związek międzygminny nie wykona obowiązku informacyjnego. Jednakże ustawodawca przewidział pewne instytucje prawne umożliwiające w sposób pośredni wyegzekwowanie od organów związku podjęcia działań

działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 2005, s. 122 i n.

⁵⁸ W przypadku wątpliwości statut związku powinien precyzować, który organ na obowiązek przekazywać wojewodzie informacje i dane dotyczące organizacji i funkcjonowania związku.

nakazanych przez prawo. Te instytucje stanowią bardziej zaawansowane środki nadzoru o charakterze personalnym.

W praktyce nadzorczej wojewodowie, korzystając z przysługujących im uprawnień o charakterze informacyjno-doradczym, podejmują również problemy występujące już na początkowym etapie tworzenia związku jednostek samorządu terytorialnego. Np. Wojewoda Świętokrzyski zwrócił uwagę na następujące elementy postępowania niezbędne do dokonania rejestracji zmian statutu związku:

„– do wniosków o dokonanie rejestracji zmian statutów należy dołączać oryginały uchwał podjęte w ww. sprawie, ewentualnie kserokopie potwierdzone za zgodność wyłącznie przez Przewodniczącego Rady Gminy,

– uchwalanie statutu lub jego zmiany w jednolitej wersji przez wszystkie gminy członkowskie,

– należy również zwrócić uwagę na pisownię nazw związków międzygminnych (małe i duże litery), która winna być zgodna z nazwą związku zawartą w obwieszczeniu Wojewody zamieszczonym w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego,

– wyciągi z protokołów posiedzeń rad gmin powinny zawierać informacje o liczbie ustawowej składu rady gminy, o liczbie radnych biorących udział w głosowaniu nad uchwałą w sprawie przyjęcia (zmian) statutu związku oraz o ilości głosów oddanych przeciw uchwale oraz wstrzymujących się od głosu, co umożliwi organowi rejestrowemu sprawdzenie czy zostały zachowane wymogi formalne związane z podjęciem ww. uchwał,

– do wniosków o zarejestrowanie (zmiany) statutu należy dołączyć dowody zawiadomienia Wojewody (art. 66 ustawy o samorządzie gminnym) o zamiarze przystąpienia gmin do związku, a jeżeli statut związku przewiduje taki obowiązek, to również dowody zawiadomienia innych organów o takim zamiarze”⁵⁹.

⁵⁹ Informacja o sprawowaniu przez Wojewodę Świętokrzyskiego nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w 2009 r., bip.kielce.uw.gov.pl (16.09.2013 r.).

Wydaje się, że respektowanie przez organy związku między-samorządowego uwag wojewody może w sposób istotny przyczynić się do usprawnienia procedury rejestracji. Nadzór wojewody obejmuje związki jednostek samorządu terytorialnego, które mają siedzibę na terenie danego województwa i zostały wpisane do rejestru. W przypadku związków międzygminnych, które zostały wpisane do rejestru, lecz nie przekazują wojewodzie uchwał ich zgromadzeń wojewoda ma obowiązek podjąć działania zmierzające do uzyskania odpowiednich informacji.

VIII. Środki korygujące

Zakres interwencji nadzorczej wojewody powinien być proporcjonalny do znaczenia przedmiotu ochrony. W związku z tym wojewoda powinien stosować tylko takie środki nadzoru, które umożliwią realizację celu nadzoru – weryfikację naruszeń prawa, a jednocześnie w jak najmniejszym stopniu uszczuplą zakres praw związku jednostek samorządu terytorialnego. Realizację tej zasady w prawie polskim potwierdza wynikające z ustaw ustrojowych stopniowanie naruszeń prawa, uzależniające od nieistotnego lub istotnego naruszenia prawa rodzaj działań podejmowanych przez organ nadzoru.

Wojewoda dokonuje oceny uchwały zgromadzenia związku pod kątem zgodności z prawem. W zależności od stopnia naruszenia prawa (nieistotne lub istotne) wojewoda stwierdza, że uchwała została wydana z naruszeniem prawa lub stwierdza nieważność sprzecznej z prawem uchwały. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa następuje tylko wskazanie nieistotnego naruszenia prawa, zaś istotna sprzeczność z prawem skutkuje stwierdzeniem nieważności aktu organu jednostki samorządu terytorialnego. Ważnym zagadnieniem pozostaje zatem interpretacja pojęć „sprzeczność z prawem” oraz „nieistotne naruszenie prawa”. Choć do postępowania nadzorczego stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, to jednak w doktrynie przyjęto, że niedopuszczalne jest posiłkowe stosowanie przyczyn stwierdzenia nieważności decyzji w odniesieniu do

uchwał organów samorządu (związku międzygminnego). Wydaje się, że nieuniknione jest tu pewne działanie uznaniowe organu nadzoru, chociaż w tej sytuacji organ nadzoru powinien bazować na sformułowanym przez przedstawicieli doktryny i orzecznictwo katalogu istotnych wad uchwał skutkujących stwierdzeniem nieważności. Niemniej jednak to wojewoda w drodze wykładni określa stopień „istotności” naruszenia prawa. W przypadku stwierdzenia nieważności uchwały z powodu jej sprzeczności z prawem wojewoda władczo ingeruje w uchwałodawczą działalność organów związku komunalnego. W wydanym rozstrzygnięciu nadzorczym wojewoda wskazuje uzasadnienie faktyczne i prawne (przedstawiając konkretne podstawy prawne, że było to istotne naruszenie prawa) oraz poucza o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa wojewoda powinien skorzystać z łagodniejszego środka nadzoru. Pomiedzy stwierdzeniem nieważności a wskazaniem nieistotnego naruszenia prawa występuje zasadnicza różnica. Polega ona na tym, że na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organ nadzoru orzeka o nieważności uchwały, pozbawiając ją mocy obowiązującej ze skutkiem *ex tunc*⁶⁰. Natomiast w przypadku wskazania nieistotnego naruszenia prawa wojewoda nie orzeka o mocy obowiązującej uchwały, a jedynie określa uchybienia, które nie mają znaczenia w zakresie obowiązywania uchwały w obrocie prawnym. Wskazanie nieistotnego naruszenia prawa jest środkiem nadzoru wojewody nieposiadającym charakteru władczego, lecz mającym znaczenie dla prawidłowości postępowania w przyszłych działaniach związków komunalnych⁶¹.

Wszczynając postępowanie nadzorcze wojewoda może wstrzymać wykonanie uchwały organu związku komunalnego. Ustawodawca nie określił przesłanek wstrzymania uchwały na tym etapie postępowania, zatem ma ono charakter uznaniowy.

⁶⁰ A. Wierzbica, *Miasto na prawach powiatu. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2006, s. 218; J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 247.

⁶¹ A. Wierzbica, *op. cit.*, s. 218.

Natomiast obligatoryjne wstrzymanie wykonania uchwały z mocy prawa ma miejsce po stwierdzeniu jej nieważności z dniem doręczenia związkowi komunalnemu rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda ma możliwość stwierdzenia nieważności w terminie nie dłuższym niż 30 dni od daty doręczenia uchwały lub zarządzenia. Termin 7-dniowy przewidziany ustawowo na doręczenie przez przewodniczącego zarządu uchwały zgromadzenia związku jest terminem instrukcyjnym. Najwyższa Izba Kontroli wielokrotnie pozytywnie oceniając sprawowanie przez wojewodów nadzoru nad związkami międzygminnymi, zwracała jednocześnie uwagę na uchybienia dotyczące terminowego przedkładania wojewodom uchwał zgromadzenia związku. Z drugiej strony wojewodowie nie posiadali w praktyce żadnych możliwości wyegzekwowania przestrzegania tego terminu.

Po utracie kompetencji do stwierdzenia nieważności uchwały we własnym zakresie po upływie 30-dniowego terminu wojewoda ma możliwość skorzystania z prawa wniesienia skargi do sądu administracyjnego, do której może być dołączony wniosek o wstrzymanie wykonania uchwały przez sąd. Wojewoda może nie dotrzymać terminu, w którym przysługuje mu kompetencja do stwierdzenia nieważności uchwały organu związku publicznoprawnego np. z powodu wahania co do oceny zgodności uchwały organu związku międzygminnego z prawem pomiędzy naruszeniem prawa istotnym a nieistotnym. Opóźnienie może również wynikać z założeń polityki wykonywania nadzoru, w której zwłoka w działaniu organu nadzoru powoduje przeniesienie sprawy na forum sądowe. Skarga zapoczątkowuje spór sądowy co do zgodności uchwały organu związku z prawem, nie jest jeszcze jednak prawnym stwierdzeniem nieważności uchwały. Natomiast wyrok sądu administracyjnego uwzględniający skargę na akt prawa miejscowego, stwierdzający nieważność aktu prawa miejscowego w całości lub w części ma charakter prawotwórczy, ponieważ eli-

minuje go z porządku prawnego w pełnym lub częściowym zakresie⁶².

Z drugiej strony warto dodać, że zarówno jednostkom samorządu terytorialnego jak i związkom komunalnym⁶³ przysługuje ochrona prawna przed nielegalną ingerencją nadzorczą. Jednostka samorządu terytorialnego i związek komunalny może w trybie skargi do sądu administracyjnego skutecznie skorzystać z drogi sądowej zabezpieczającej je przed bezprawnym naruszeniem przez organ nadzoru (wojewodę, Prezesa Rady Ministrów, regionalną izbę obrachunkową) ich ustawowo chronionej samodzielności. Warto dodać, że sądowa kontrola legalności nad aktami nadzoru zarówno wojewody, regionalnej izby obrachunkowej, a także Prezesa Rady Ministrów⁶⁴ nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych stale wzrasta.

⁶² J. P. Tarno, [w:] J. P. Tarno, E. Frankiewicz, M. Sieniuc, M. Szewczyk, J. Wyporska, *Sądowa kontrola administracji. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2006, s. 27.

⁶³ A. Wierzbica, *op. cit.*, s. 224.

⁶⁴ Dla przykładu istotne znaczenie sądownictwa administracyjnego w procesie zastosowania personalnego środka nadzoru nad działalnością gminną przez Prezesa Rady Ministrów potwierdza się w treści wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie w sprawie odwołania organu wykonawczego przez Prezesa Rady Ministrów. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił rozstrzygnięcie nadzorcze Prezesa Rady Ministrów z 2006 r. w przedmiocie odwołania wójta Gminy Krokowa (województwo pomorskie). W uzasadnieniu sąd podniósł, że z wykazanych przez organ naruszeń ustaw przez wójta, tylko jedno miało miejsce po wezwaniach skierowanych do niego przez wojewodę. Zatem wykazanie jednorazowego naruszenia ustaw lub Konstytucji, po wezwaniach wojewody do zaprzestania naruszeń nie wystarcza do zastosowania sankcji prawnej w postaci odwołania wójta. Mimo, że ustawodawca nie precyzuje liczby powtórzeń, to jednak, w przypadku gdy ma być odwołany organ wykonawczy gminy, powinno to mieć miejsce kilkakrotnie. W ocenie NSA wykazanie jednorazowego naruszenia Konstytucji lub ustawy, po wezwaniach wojewody do zaprzestania naruszeń, nie wystarcza do odwołania wójta przez Prezesa Rady Ministrów. (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października 2007 r., II OSK 491/07, LEX nr 438637).

IX. Udział wojewody w zastosowaniu środków o charakterze personalnym

Wojewoda jako organ nadzoru ogólnego wykonuje bieżący nadzór nad działalnością związków międzygminnych i związków powiatów. Wojewoda jest „najbliżej” konkretnej jednostki samorządu terytorialnego, „najbliżej” konkretnego związku publiczno-prawnego i z racji sprawowanych funkcji *de facto* ma najwięcej informacji o jej działalności⁶⁵. W celu skutecznego nadzoru nad działalnością związków komunalnych i ewentualnego zastosowania represyjnych środków nadzoru konieczne jest zapewnienie wojewodzie możliwości uzyskiwania informacji. Jeśli z przedłożonych wojewodzie informacji wynika, że władze związku naruszają przepisy prawa, wówczas wojewoda powinien zastosować środki umożliwiające przywrócenie stanu zgodnego z prawem. Brak skuteczności zastosowania łagodniejszych środków o charakterze prewencyjnym powoduje konieczność zastosowania środków bardziej zaawansowanych w swoim charakterze, określanych jako środki o charakterze personalnym, ale także (niekiedy jednocześnie) jako środki o charakterze represyjnym⁶⁶.

⁶⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 listopada 2005 r., II OSK 1093/2005, LEX nr 177171.

⁶⁶ Z. Niewiadomski zalicza do represyjnych środków nadzoru: orzeczenie kwestionujące legalność uchwały, zarząd komisaryczny, rozwiązanie organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. (Z. Niewiadomski, [w:] *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące. Tom 6*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 211; Z. Niewiadomski, [w:] *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Bydgoszcz-Warszawa 2001, s. 208). J. Korczak podkreślił, że „Biorąc pod uwagę stan ustawodawstwa oraz różnorodność środków prawnych nadzoru przypisanych różnym podmiotom można zasadniczo zastosować dwa kryteria podziału środków nadzoru: ich stosunek w czasie do działań organu samorządowego (pozwala wyodrębnić środki nadzoru wstępnego i następczego) oraz cel, na który są skierowane (skutki działania, czyli środki *ad meritum*, czy podmiot działania, czyli środki *ad personam*). Łączne ich zastosowanie pozwala wyróżnić łącznie trzy grupy: środki *ad meritum* o charakterze prewencyjnym i środki *ad meritum* o charakterze następczym (represyjnym) oraz środki *ad personam*, które mają wyłącznie charakter środków nadzoru następczego

Wojewoda jako organ sprawujący „bieżący” nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego, związków międzygminnych i związków powiatów posiada pewne kompetencje poprzedzające zastosowanie przez Prezesa Rady Ministrów środków nadzoru o charakterze personalnym, represyjnym. Jednym z takich środków jest zawieszenie organów związku międzygminnego i ustanowienie zarządu komisarycznego⁶⁷.

Przesłanką zastosowania tego środka jest nie rokujący nadziei na szybką poprawę i przedłużający się brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy związku międzygminnego lub organy związku powiatów. Działając na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, Prezes Rady Ministrów może zawiesić organy i ustanowić zarząd komisaryczny na okres do dwóch lat, nie dłużej jednak niż do wyboru rady oraz wójta na kolejną kadencję⁶⁸.

Instytucja zawieszenia organów związku i wprowadzenia zarządu komisarycznego nie dotyczy sprawy naruszenia prawa, lecz pracy organów. Kryteria zastosowania tego środka mają charakter celowościowy, odwołują się do oceny skuteczności i operatywności realizowania zadań publicznych. Instrument nadzorczy, jakim jest ustanowienie zarządu komisarycznego odbiega od konstytucyjnego kryterium legalności, gdyż podstawową przesłanką jego zastosowania jest punktacja skuteczności realizacji zadań pu-

(represyjnego)”. (J. Korczak, *Prawa podmiotowe członków wspólnot samorządowych wobec środków nadzoru ad personam* [w:] E. Ura (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Olszanica 21–23 maja 2001 r., Rzeszów 2001, s. 189.

⁶⁷ Zob. szerzej M. Kruszewska-Gagoś, *Zarząd komisaryczny jako środek nadzoru nad samorządem terytorialnym* [w:] J. Parchomiuk, B. Uliasz, E. Kruk (red.), *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, Warszawa 2009, s. 298 i n.

⁶⁸ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm., art. 97 ust. 1, art. 99 ust. 1a; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 595 z późn. zm., art. 84 ust. 1, art. 90.

blicznych. Niemniej jednak powinna się ona mieścić w ramach kryterium legalności.

Prezes Rady Ministrów powinien korzystać z tego środka jedynie w sytuacjach wyjątkowych, wówczas gdy zachodzi konieczność przywrócenia prawidłowego funkcjonowania organów związku międzygminnego lub związku powiatów⁶⁹. Na podstawie

⁶⁹ „Podstawową rolę w dokonywaniu oceny sytuacji w danej jednostce samorządu terytorialnego odgrywają organy nadzoru, które z mocy prawa w sposób bieżący monitorują sytuację w jednostkach samorządu terytorialnego. Zauważono, iż zgodnie z art. 171 Konstytucji, działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności (zgodności z prawem). Nadzór ten wykonywany jest przez Prezesa Rady Ministrów i wojewodów, a w zakresie spraw finansowych przez regionalne izby obrachunkowe. Powyższa koncepcja nadzoru nad samorządem terytorialnym znalazła odzwierciedlenie w samorządowych ustawach ustrojowych zarówno w zakresie kryterium nadzoru, jak i podmiotów uprawnionych do jego wykonywania. Jej wyrazem jest między innymi instytucja kontroli następczej sprawowanej przez wojewodę jako przedstawiciela Rady Ministrów w województwie w zakresie działalności organów wykonawczych oraz organów stanowiących gmin, powiatów i województw samorządowych, a także sprawowanej przez regionalne izby obrachunkowe w zakresie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Spostrzeżono również, iż konstrukcja nadzoru nad działalnością organów stanowiących oraz wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie charakteryzuje się daleko idącą jednorodnością. Zgodnie bowiem z przyjętymi przez ustawodawcę rozwiązaniami, kryterium nadzoru nad uchwałami rady gminy, powiatu czy też sejmiku województwa, jest zawsze zgodność z prawem, a organem uprawnionym do oceny legalności odpowiedniej uchwały jest co do zasady wojewoda lub regionalna izba obrachunkowa. Tego rodzaju kompetencje nadzorcze uzupełnione są odpowiednimi uprawnieniami kontrolnymi umożliwiającymi organom nadzoru ujawnianie stanu faktycznego zaistniałego w danej jednostce samorządu terytorialnego. Przykładowo art. 88 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż organy nadzoru mają prawo żądania informacji i danych, dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy, niezbędnych do wykonywania przysługujących im uprawnień nadzorczych. Przyjęta w obowiązującym prawie konstrukcja nadzoru nad samorządem terytorialnym powoduje, iż Prezes Rady Ministrów dokonując oceny całokształtu okoliczności faktycznych i prawnych w głównej mierze opierać się będzie na materiałach źródłowych oraz ocenach przekazanych przez Wojewodę L., jako przedstawiciela Rady Ministrów w województwie oraz

materiałów przedstawionych przez wojewodę oraz regionalną izbę obrachunkową – za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej – Prezes Rady Ministrów podejmuje decyzję dotyczącą bytu organów. Praktyka wskazuje, że środek nadzoru w postaci zarządu komisarycznego był stosowany niezwykle rzadko, wręcz incydentalnie. Dla przykładu – w kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego 2002–2006 zarząd komisaryczny został ustanowiony w trzech przypadkach, z których tylko jeden dotyczył związku międzygminnego. Mianowicie, Prezes Rady Ministrów ustanowił dnia 18 lutego 2005 r. zarząd komisaryczny w Związku Gmin do Spraw Wodociągowania z siedzibą w Nivce z powodu zaprzestania działania przez Zgromadzenie Związku (woj. małopolskie)⁷⁰.

Również z powodu naruszenia Konstytucji lub ustaw Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów może również rozwiązać organ stanowiący i kontrolny zarówno jednostki samorządu terytorialnego jak i związku komunalnego. Z powodu naruszenia Konstytucji lub ustaw Prezes Rady Ministrów może także odwołać wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W przypadku wójta zastosowanie tego środka nadzorczego musi być poprzedzone wezwaniem wójta przez wojewodę do zaprzestania naruszeń, a w przypadku organu wykonawczego powiatu i województwa oraz zarządu związku zastosowanie tego środka musi być poprzedzone wezwaniem przez wojewodę organu stanowiącego do zastosowania niezbędnych środków wobec organu wykonawczego. Bezskuteczność wezwania upoważnia Prezesa Rady Ministrów do rozwiązania organu.

Regionalną Izbę Obrachunkową w L. Konsekwencją przyjęcia takiego spojrzenia było upoważnienie Wojewody L. przez Prezesa Rady Ministrów do przedstawienia organom Gminy P. zarzutów i wezwania ich do niezwłocznego przedłożenia poprawy sytuacji w Gminie”. (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 października 2012 r., II SA/Wa 1329/12, LEX nr 1258346).

⁷⁰ Dane na podstawie informacji publicznej z dnia 30 kwietnia 2008 r. udostępnionej na wniosek Autorki przez Departament Administracji Publicznej MSWiA, (DAP/0660-104/08/OCz).

Dla przykładu, w kadencji organów 2002–2006 nie wystąpił przypadek rozwiązywania organów związku z powodu naruszenia Konstytucji lub ustaw. Niemniej jednak Prezes Rady Ministrów trzykrotnie zastosował środek nadzoru przewidziany w art. 96 ust. 2 u.s.g. wobec wójta gminy: w 2004 r. odwołał Wójta Gminy Brzozie (województwo kujawsko-pomorskie) z powodu naruszenia ustaw (gospodarka finansowa gminy), również w 2004 r. Prezes Rady Ministrów odwołał Wójta Gminy Czernichów (województwo małopolskie) z powodu naruszenia ustaw (naruszenie art. 24h ustawy o samorządzie gminnym – oświadczenie majątkowe wójta), natomiast w 2006 r. Prezes Rady Ministrów odwołał Wójta Gminy Krokowa (województwo pomorskie) z powodu naruszenia ustaw (dotyczących zagospodarowania przestrzennego)⁷¹.

Problem nierokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy (organy związku jednostek samorządu terytorialnego) w ostatnich latach coraz częściej jest przedmiotem rozstrzygnięć nadzorczych. Problem wydaje się szczególnie istotny zwłaszcza w sytuacji zastania przez władze następnej kadencji katastrofalnej sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego np. na skutek zintensyfikowania inwestycji tuż przed zbliżającymi się kolejnymi wyborami. Do tego problemu nawiązuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 10 października 2012 r. Wprowadzenie zarządu komisarycznego nie musi zawsze stanowić, w sensie personalnym, votum nieufności dla wójta i organów gminy, bowiem należy tę instytucję traktować jako szczególnie wyjątkową i mającą zastosowanie w sytuacji wyjątkowej⁷².

⁷¹ Dane uzyskane na podstawie informacji publicznej udzielonej na wniosek Autorki przez MSWiA dnia 3 września 2008 r., DAP/0660-210/08/OCz.

⁷² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 października 2012 r., II SA/Wa 1329/12, LEX nr 1258346.

X. Podsumowanie

Jednostki samorządu terytorialnego w ramach obowiązujących ustaw mają swobodę w zakresie podjęcia decyzji o współdziałaniu, określeniu zakresu przedmiotowego współdziałania i stworzeniu struktur organizacyjnych współdziałania. Utworzony przez jednostki samorządu terytorialnego związek publicznoprawny przejmując do wykonania zadania publiczne określone w statucie. Praktyka funkcjonowania związków publicznoprawnych jednostek samorządu terytorialnego wskazuje na szczególne usprawnienia wykonywania zadań zwłaszcza w dziedzinie publicznego transportu zbiorowego.

Reasumując zagadnienia podjęte w niniejszym artykule można skonstatować, że problematyka związków międzygminnych i związków powiatów nie została dotychczas w należytej jej mierze dostrzeżona przez ustawodawcę. W ustawach ustrojowych przeważają odesłania do przepisów odrębnych, a pewne regulacje prawne wymagają doprecyzowania ze względu na pojawiające się rozbieżności w interpretacji przepisów. Pewną lukę w tym zakresie mogłyby uzupełnić nowe regulacje prawne. Pojawia się jednak problem określany niekiedy jako tzw. „wielość reformatorów”⁷³. Z powodu kilku propozycji reformatorskich w zakresie ustrojowego prawa samorządowego pojętych w tych samych granicach czasowych godny rozważenia wydaje się wniosek powołania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Samorządowego. Autorzy artykułu „Ważne reformy, specjalne podejście” zwracają jednocześnie uwagę na nieustającą „reformę samorządu terytorialnego”, która nieprzerwanie trwa od 23 lat⁷⁴. Oczywiście reforma samorządu terytorialnego stanowi pewien proces, uwarunkowany wpływem otoczenia, stopniem identyfikacji społeczności ze wspólnotą lokalną i regionalną, zaufaniem społeczeństwa do władz, lecz również rozwojem techniki, informatyzacją administracji i w konsekwencji

⁷³ K. M. Ziemiński, M. Kiełbus, *Ważne reformy, specjalne podejście*, „Rzeczpospolita” z dnia 29 października 2013 r.

⁷⁴ *Ibidem*.

wymaga działań długofalowych, uwzględniających wszelkie okoliczności⁷⁵. Jednakowoż wydaje się, że względna stabilizacja rozwiązań prawnych, spójność przepisów, unikanie sytuacji, w których projekty ustaw dotyczących ustroju samorządu terytorialnego będą się krzyżować niewątpliwie umacnia zaufanie do władz. K. M. Ziemiński i M. Kiełbus zwrócili uwagę na problemy wynikające z jednoczesnego przygotowywania przynajmniej trzech projektów ustaw w zakresie ustrojowego prawa samorządowych w tym samym przedziale czasowym w kontekście częściowej tematycznej zbieżności poszczególnych projektów ustaw, sugerując powołanie Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Samorządowego. Prezydencki projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw (druk sejmowy nr 1699) nie wyczerpuje w pełni materii spraw wymagających ingerencji ustawodawcy. Jednocześnie w Sejmie trwają prace nad poselskim projektem ustawy o powiecie metropolitalnym, który ma celu rozwiązanie problemów pojawiających się we współpracy jednostek samorządu terytorialnego w obszarach metropolitalnych⁷⁶. Ponadto w zakresie ustrojowego prawa samorządowego pozostaje również rządowy projekt ustawy z dnia 4 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁷⁷, który zmierza do uproszczenia dotychczasowej procedury zmiany statutu związku międzygminnego oraz rejestracji związków międzysamorządowych. Projekt ustawy realizuje przyjęte w dniu 11 czerwca

⁷⁵ M. Kruszewska-Gagoś, *Dualizm administracji publicznej w województwie w ujęciu nauki administracji i polityki administracyjnej* [w:] S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski (red.), *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 481.

⁷⁶ K. M. Ziemiński, M. Kiełbus, *Ważne reformy, specjalne podejście*, „Rzeczpospolita” z dnia 29 października 2013 r.

⁷⁷ Poprzedni tytuł: Projekt ustawy o poprawie funkcjonowania i organizacji wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego. <http://mac.bip.gov.pl/projekty-aktow-prawnych/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-samorządzie-gminnym-oraz-o-zmianie-niektorych-innych-ustaw.html> (30.11.2013 r.).

2013 r. przez Radę Ministrów założenia projektu ustawy o poprawie funkcjonowania i organizacji wykonywania zadań przez jednostki samorządu terytorialnego.

Projektowane zmiany przepisów przygotowane w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji dotyczą zwiększenia samodzielności i elastyczności działania jednostek samorządu terytorialnego, współpracy jednostek samorządu terytorialnego, dobrowolnego łączenia jednostek samorządu terytorialnego oraz poprawy procedur realizacji zadań. W celu poprawy i usprawnienia procedury rejestracji związków jednostek samorządu terytorialnego przewiduje się uproszczenie i skrócenie procedury zmiany statutu związku międzygminnego i procedury jego likwidacji, uproszczenie procedury przy tworzeniu związku, przeniesienie procedury zmiany statutu i likwidacji związków z rozporządzenia do ustawy. Proponowane zmiany dotyczą zarówno związków międzygminnych jak i związków powiatów. Projekt założeń dotyczy również tworzenia związków powiatowo-gminnych. W obowiązujących przepisach brak jest możliwości utworzenia związku, którego członkami byłyby zarówno gminy jak i powiaty. Specyfika pewnych obszarów funkcjonalnych, w tym tzw. obszarów metropolitalnych powoduje, że formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego nie są satysfakcjonujące. W projekcie została przewidziana opcja utworzenia jak również przystąpienia przez gminę do związku powiatów oraz przystąpienia przez powiat do związku międzygminnego. W tych sytuacjach następowaloby przekształcenie związku powiatów lub związku międzygminnego w związek powiatowo-gminny. Niejednokrotnie charakter zadań publicznych wykraczających poza zakres właściwości jednego szczebla samorządu terytorialnego determinuje stworzenie ram prawno-organizacyjnych dla możliwości ich wykonywania, w szczególności wspólnie przez gminy i powiaty.

Należy zaakcentować, że w aktualnym stanie prawnym związki międzygminne mogą realizować zadania powiatów, niemniej jednak wymagane jest w tym zakresie zawarcie odpowiedniego po-

rozumienia pomiędzy związkiem i powiatem⁷⁸. Jednakże proponowane w projekcie rozwiązania umożliwią zarówno gminom jak i powiatom udział w związku na zasadach członka z prawem reprezentacji w organach, partycypacji w kosztach i odpowiedzialności. W tej sytuacji członkowie związku będą rozstrzygać w statucie np. o zasadach reprezentacji w zgromadzeniu związku (np. poprzez określenie liczby reprezentantów każdej z jednostek albo poprzez ustalenie siły głosu w zgromadzeniu), jak również o zasadach udziału w kosztach działalności związku. Nowe rozwiązania nie określają kategorii zadań realizowanych przez związek. Zresztą aktualnie również nie ma ograniczenia w zakresie tworzenia związków międzygminnych i powiatowych oraz zawierania porozumień pomiędzy związkami a powiatami albo organami administracji rządowej. Proponowane, elastyczne przepisy umożliwią dostosowywanie przez samorząd rozwiązań, pod nadzorem wojewody, do ewoluujących uwarunkowań i potrzeb lokalnych. Aczkolwiek, warto zaakcentować, że projektowane przepisy stanowią kontynuację sprawdzonego już w praktyce, elastycznego i bazującego na zasadzie pomocniczości podejścia do związków jednostek samorządu terytorialnego, które wdrożono w obowiązujących samorządowych ustawach ustrojowych⁷⁹.

Proponowane rozwiązania przyczynią się do usprawnienia współpracy jednostek samorządu terytorialnego poprzez uproszczenie i skrócenie procedury zmiany statutu związku międzygminnego oraz procedury jego likwidacji, a także ułatwią utworzenie związku, a ponadto stworzą możliwość przekształcenia obecnie funkcjonujących związków w związki powiatowo-gminne lub powołania związków powiatowo-gminnych.

⁷⁸ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 64 ust. 5 w związku z art. 8 ust. 2a.

⁷⁹ Uzasadnienie do projektu z dnia 4 listopada 2013 r. – Projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw stanowi realizację założeń przyjętych przez Radę Ministrów w dniu 11 czerwca 2013 r. <http://mac.bip.gov.pl/projekty-aktow-prawnych/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-samorzadzcie-gminnym-oraz-o-zmianie-niektorych-innych-ustaw.html> (30.11.2013 r.).

ABSTRACT

Inter-communal associations and associations of counties in the aspect of supervisory influences

Associations of territorial self-governmental units are established in order to perform public tasks belonging to the scope of activity of the association's participants. The units of the territorial self-government in the range of binding acts, have a liberty to undertake a decision on cooperation, determination of the scope of the subject cooperation and creating organisational structures of cooperation. A public law association created by units of the territorial self-government takes over to perform public tasks, determined in the statute.

Activity of the self-government associations is subject of supervision on analogous principles to supervision over activity of the units of the territorial self-government. Beside the supervision performed by the regional clearing houses in the scope of financial matters and supervision exercised by the Prime Minister, a particular role is fulfilled by supervision of a Voivode over the public law associations of the territorial self-government units.

A Voivode as a supervisory organ has the right to require information concerning the organisation and functioning of an association, indispensable to perform powers vested in it. Chairman of the association board is obliged to submit to the Voivode resolutions of the general meeting within 7 days since the date of passing them, The scope of the Voivode's supervisory intervention should be proportional to the importance of the protection subject. In relation with this the Voivode should apply only such supervision means, which will enable realisation of the supervision aim – verification of infringement of the law and simultaneously in the least possible degree curtail the scope of rights of the association of the territorial self-government units. Realisation of this principle in Polish law is certified by progression of infringement of the law, resulting from the law on system, making dependent a type of actions undertaken by a supervisory organ on inessential or essential breach of the law.

The Voivode performs evaluation of a resolution of the association meeting, considering its compliance with the law. Depending on

a degree of infringement of the law (inessential or essential) the Voivode states that the resolution was passed with infringement of the law or declares nullity of the unlawful resolution.

The problems of inter-communal associations and associations of counties has not been so far underlined in a due measure by the legislator. In the law on system there predominate transmissions to separate regulations and some regulations by law require to be made more precise because of appearing divergences in interpretation of provisions.

A certain gap in this scope could be supplemented by new regulations by law. The bill draft of 4 November 2013 on alteration of the Act on Communal Self-Government and on alteration of some other acts heads to simplification of the hitherto procedure of change of the statute of an inter-communal association and registration of inter-self-government associations. The bill draft realises assumptions of the bill draft on improvement of functioning and organisation of performance of public tasks by territorial self-government units approved on 11 June 2013 by the Council of Ministers.