

Małgorzata OFIARSKA  
Uniwersytet Szczeciński

## **Publicznoprawne formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego (uwagi *de legelata* i *de legeferenda*)**

Zapoczątkowaną w Polsce w 1990 r. reformę ustrojową i gospodarczą oparto na kilku zasadniczych założeniach ideowych oraz prawnych i społecznych, m.in. na przywróceniu wolnych wyborów, wprowadzeniu gospodarki wolnorynkowej opartej na zasadach uczciwej konkurencji, demokratyzacji procesów podejmowania decyzji, decentralizacji w zarządzaniu procesami publicznymi oraz na budowie społeczeństwa obywatelskiego. Ważnym składnikiem tych reform stała się prawna instytucja samorządu terytorialnego, reaktywowanego – po kilkudziesięcioletniej przerwie – w pierwszej kolejności na poziomie gminy, a od 1999 r. również na poziomie powiatu i województwa.

Samorządowi terytorialnemu powierzono – w dwóch etapach, tj. w 1990 i w 1998 r. – wiele istotnych zadań publicznych do wykonywania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Proces przekazywania zadań do wykonywania przez samorząd terytorialny następował często bez uprzedniego zbadania możliwości ich realizacji przez ten samorząd, niejednokrotnie doraźne potrzeby dominowały nad założeniami poprawnie skonstruowanego procesu decentralizacji w wykonywaniu zadań publicznych i sposobach oraz metodach ich finansowania. W różnych okresach dochodziło do mniej lub bardziej świadomego naruszania przez ustawodawcę konstytucyjnej reguły adekwatności zadań i środków finansowych przeznaczonych do ich realizacji (czego dowodem jest bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych).

Określając ustrojowe i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce, dokonano unifikacji sytuacji i zadań wszystkich jednostek samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.) tego samego stopnia. Ustawowo ustalony zakres zadań oraz model źródeł dochodów jest analogiczny w gminach miej-

skich, wiejskich i miejsko-wiejskich. Podobne rozwiązania zastosowano wobec powiatów i miast na prawach powiatów. Nie uwzględniono przy tym występującego w praktyce zróżnicowania ich potencjału dochodowego, wynikającego głównie z odmiennego ich charakteru (miejski lub wiejski, grodzki lub ziemski), a także ze specjalnego statusu niektórych jednostek (np. aglomeracje, uzdrowiska). W poszczególnych j.s.t. takie same kategorie źródeł dochodów własnych charakteryzują się często różnym poziomem wydajności, co z reguły związane jest z odmiennymi obiektywnymi warunkami funkcjonowania tych jednostek. Przyczyn owych zjawisk można doszukiwać się m.in. w zróżnicowaniu terytorialno-przestrzennym, strukturze demograficznej, poziomie zamożności mieszkańców, odmiennych (niejednokrotnie niesprzyjających) warunkach geograficznych, dominacji określonych monokultur (np. rolniczych, przemysłowych). Źródła dochodów własnych są często mało wydajne. Dotyczy to przede wszystkim części podatków i opłat lokalnych. Częste zmiany ustaw podatkowych, a zwłaszcza wprowadzanie nowych zwolnień z opodatkowania oraz ulg podatkowych, sprawiają, że negatywne tendencje w tym zakresie utrwalają się. Zwraca również uwagę wadliwa struktura niektórych dochodów własnych w świetle standardów wynikających z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego<sup>1</sup>, bowiem powiaty w Polsce nie zostały wyposażone we własne źródła dochodów pochodzących z podatków lokalnych. Pogłębiają się także różnice w potencjale dochodowym między gminami miejskimi i wiejskimi oraz między powiatami grodzkimi i ziemskimi<sup>2</sup>.

Sukcesywne przekazywanie ze sfery administracji rządowej kolejnych zadań do wykonania w samorządzie terytorialnym często następowało bez właściwego zabezpieczenia środków finansowych niezbędnych do ich realizacji. Kilkakrotnie dokonywano zasadniczych zmian w systemie dochodów j.s.t. (począwszy od 1990 r. aż czterokrotnie przyjmowano nowe ustawy regulujące system dochodów j.s.t.). Nie sprzyjało to stabilizacji reguł finansowania zadań wykonywanych przez j.s.t. W rezultacie sprawia to także, że nie wszystkie jednostki, dysponujące zróżnicowanym potencjałem dochodowym, są w stanie samodzielnie i rzetelnie wykonać nałożone na nie zadania publiczne. Niedoskonały sposób podziału zadań publicznych, zastosowany przy okazji drugiego etapu reformy samorządowej w Polsce, doprowadził do tego, że niektóre kategorie zadań (np. z zakresu ochrony środowiska, dróg publicznych, szkolnictwa, pomocy społecznej itd.) zostały podzielone między wszystkie stopnie samorządu. Wprawdzie pierwotnie intencją ustawodawcy było skonstruowanie j.s.t., zarówno pod

<sup>1</sup> Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. 1994, nr 124, poz. 607; sprost.: Dz. U. 2006, nr 154, poz. 1107).

<sup>2</sup> Szerzej na temat ocen relacji między gminą a powiatem zob. J. Kowalik, *Między rywalizacją a współpracą – gmina i powiat po reformie 1998 roku*, [w:] *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, red. J. Parchomiuk, B. Ulijasz, E. Kruk, Warszawa 2009, s. 123 i nn.

względem terytorialnym, organizacyjnym, jak i finansowym, w taki sposób, aby samodzielnie mogły wykonywać przekazane im zadania, dopuszczono jednak możliwość realizacji zadań w różnych formach współdziałania. W praktyce niejednokrotnie zadania przypisane danej kategorii j.s.t. są wykonywane na innym stopniu niż wyznaczony przez ustawodawcę, a także przez inne j.s.t. niż to wynika z terytorialnego przyporządkowania zadań poszczególnym jednostkom<sup>3</sup>. W nielicznych przypadkach ustawodawca nakłada na j.s.t. obowiązek realizacji zadań w formie współdziałania – o ile zostaną spełnione określone warunki – co także dowodzi, że uznał wprowadzony podział zadań za wymagający korekty w określonym zakresie.

Reformy administracyjne oraz towarzyszące im zmiany struktur organizacyjnych są jedną z przyczyn podejmowania współdziałania przez różne podmioty. Ilościowy wzrost, zróżnicowanie, rozmiar i złożony charakter niektórych zadań j.s.t., ujawnianie się nowych potrzeb społeczności lokalnych, stale rosnące koszty wykonywania zadań, ograniczone zasoby finansowe i inne przyczyny sprawiają, że realizacja określonych zadań bez współdziałania okazuje się niemożliwa, zwłaszcza wtedy gdy skutki ewentualnego zaniechania ujawniałyby się nie tylko na obszarze konkretnej j.s.t., ale również na obszarach innych jednostek (np. w zakresie planowania przestrzennego, zaopatrzenia w wodę, ochrony środowiska). Analiza rozbudowanego katalogu zadań oraz możliwości ich wykonywania przez j.s.t. prowadzą do wniosku, że administracja samorządowa staje przed problemem przeciążenia. Powoduje to dysfunkcję działalności poszczególnych jednostek. Równocześnie, wraz ze wzrostem oraz zróżnicowaniem zadań, oczekuje się od samorządu terytorialnego aktywnej postawy wobec tych zadań<sup>4</sup>. Ocenia się, że niewiele jest zadań, które samorzady mogą wykonywać samodzielnie, czyli bez współdziałania innych stopni lub segmentów władzy publicznej. Realizacja takich zadań wymaga tworzenia mechanizmów administracji współdziałającej. Poszczególne formy współdziałania j.s.t. można uznać za określone instrumenty służące pomocniczej i wtórnej repartycji zadań i kompetencji, umożliwiające korygowanie ustawowo określonego podziału zadań samodzielnie przez zainteresowane podmioty, bez potrzeby zmiany układu zadań w drodze prac legislacyjnych<sup>5</sup>. Stanowią one czynnik potencjalnie dynamizujący

<sup>3</sup> B. Jaworska-Dębska, *Porozumienia komunalne a sprawność działania administracji samorządowej*, [w:] *Sprawność działania administracji samorządowej*, red. B. Kudrycka i E. Ura, Rzeszów 2006, s. 200; E. Olejniczak-Szałowska, *Porozumienie w sprawie przekazania zadań publicznych – uwagi dyskusyjne na tle modelu ustawowego*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć i A. Chajbowicz, Wrocław 2009 s. 395.

<sup>4</sup> J. Supernat, *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Wrocław 2003 (przypis 44 na stronie 32).

<sup>5</sup> S. Iwanowski, P. Sitniewski, *Rola porozumień administracyjnych w działalności samorządu terytorialnego*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały Konferencji Naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Łódź 2000,

– zgodnie z konstytucyjną zasadą pomocniczości – statyczny tzn. ustawowo określony rozkład zadań publicznych i kompetencji<sup>6</sup>. Uzupełniają one struktury administracyjne i współistnieją obok funkcjonujących stopni administracji<sup>7</sup>.

Przed wprowadzeniem reformy ustroju administracji publicznej w 1998 r. konieczne było stworzenie prawnych podstaw współdziałania między gminami ze względu na jednostopniową strukturę samorządu terytorialnego i zróżnicowaną sytuację poszczególnych gmin. Rozwój współdziałania międzygminnego w tym okresie był jednak powolny, co mogło być spowodowane krótkim jeszcze wtedy okresem funkcjonowania samorządu gminnego, brakiem tradycji współdziałania jednostek lokalnych (zaniechanej w latach 1950–1990), nieufnością wobec instytucji kooperacji, a także swego rodzaju opóźnieniami cywilizacyjnymi uwidaczniającymi się w niektórych gminach, np. w dziedzinie planowania przestrzennego, polityki inwestycyjnej itp.<sup>8</sup>

Utworzenie kolejnych jednostek samorządu lokalnego oraz regionalnego nie spowodowało jednak zniesienia dotychczasowych rozwiązań prawnych regulujących zasady współdziałania międzygminnego. Ujawniła się odwrotna tendencja polegająca na tworzeniu nowych form współdziałania, np. między gminami i powiatami, czy między powiatami. Reforma ustrojowa państwa rozszerzyła zatem możliwości współdziałania w zinstytucjonalizowanych formach prawnych przy wykonywaniu zadań administracji publicznej, upoważniając do podejmowania współdziałania nowo utworzone j.s.t. W praktyce – biorąc pod uwagę zarówno liczbę podejmowanych inicjatyw, jak i ich rezultaty – zakres i znaczenie współdziałania j.s.t. wzrosło w wyniku przeprowadzonego drugiego etapu reformy ustrojowej w Polsce. Charakterystyczne jest to, że zróżnicowano zakres i dopuszczalne formy współdziałania w odniesieniu do jednostek samorządu lokalnego oraz regionalnego (co uznać należy za zasadne, zwłaszcza że poszczególnym kategoriom samorządu terytorialnego przyznano odmiennie ukształtowane katalogi zadań publicznych do wykonania oraz system źródeł dochodów, własnych i pozostałych, z których wpływy służą finansowaniu tych zadań). Generalnie współdziałanie odnosi się do j.s.t. wszystkich stopni, jednak jego podejmowanie może następować w zróżnicowanych formach, zarówno przez j.s.t. każdego, tj. tego samego stopnia, jak i przez j.s.t. różnych stopni. Zauważalna jest ewolucja rozwiązań prawnych regulujących zasady współdziałania jednostek samorządu terytorialnego. Przyjęte początkowo jedynie w odniesieniu do

---

s. 145; E. Olejniczak-Szałowska, *Porozumienie w sprawie przekazania zadań publicznych – uwagi dyskusyjne na tle modelu ustawowego*, s. 381.

<sup>6</sup> I. Skrzydło-Niznik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 510.

<sup>7</sup> T. Kaczmarek, *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Poznań 2005, s. 231.

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 248.

gmin w ustawie o samorządzie gminnym<sup>9</sup> (z uwagi na reaktywowanie w Polsce w pierwszej kolejności gminy jako jednostki samorządu terytorialnego), zostały następnie recypowane w ustawie o samorządzie powiatowym<sup>10</sup> i w ograniczonym zakresie w ustawie o samorządzie województwa<sup>11</sup>. Ewolucja rozwiązań prawnych przejawiała się zarówno w poszukiwaniu nowych, jak i doskonaleniu już istniejących form współdziałania, np. szczegółowo uregulowano tryb rozstrzygnięcia sporów między współdziałającymi jednostkami. Określony wpływ na kierunek rozwiązań prawnych dotyczących form współdziałania j.s.t. wywarła również praktyka współdziałania, wykształcając takie formy, które nie zostały uregulowane przez ustawodawcę. Niektóre z tych form organizacyjnych następnie szczegółowo unormowano (spostrzeżenie to można np. odnieść do Krajowego Sejmiku Samorządu Terytorialnego). Sukcesywnie normowano także status prawny ogólnopolskich reprezentacji (organizacji) jednostek samorządu terytorialnego.

Dokonując w 1998 r. reformy ustroju państwa, doprowadzono do decentralizacji zasadniczej części spraw publicznych, ale nie stworzono właściwego systemu źródeł ich finansowania, ponieważ w pierwszej kolejności zdecydowano się zabezpieczyć bieżące potrzeby budżetu państwa. Każdorazowo wprowadzając nowe rozwiązania w zakresie finansowania zadań j.s.t., akcentowano ich tymczasowość<sup>12</sup>, wprowadzając trwające coraz dłużej okresy przejściowe. W praktyce natomiast ujawniają się coraz większe trudności w samodzielnym wykonywaniu zadań przez j.s.t., z uwagi na rosnące koszty ich realizacji oraz wzrost wymagań stawianych przez członków społeczności lokalnych i regionalnych. Prawidłowe wykonywanie tych zadań wymaga wydajnych źródeł dochodów, zarówno własnych, jak i przekazywanych ze szczebla centralnego (głównie w formie subwencji ogólnych i dotacji celowych, a także udziałów we wpływach z podatków państwowych). Przyjęty aktualnie model dochodów j.s.t. nie jest doskonały, podobnie jak i modele stosowane w ubiegłych latach. Wynika to częściowo z tego, że w pierwszej kolejności rozstrzygano o strukturach organizacyjnych samorządu terytorialnego i przyporządkowanych im do wykonania zadaniach publicznych, a dopiero w dalszej kolejności zdecydowano o kwestiach finansowo-ekonomicznych. Taką kolejność działań przyjęto zarówno w 1990 r., jak i w 1998 r., a więc w dwóch przełomowych etapach procesu budowy samorządu terytorialnego w Polsce.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1591 ze zm.).

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592 ze zm.).

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce (studium finansowoprawne)*, Katowice 2003, s. 275.

Zdiagnozowany stan normatywnego podziału zadań publicznych i źródeł zasobów finansowych pomiędzy poszczególne stopnie samorządu terytorialnego w Polsce pozwala na sformułowanie tezy, że jest to podział wysoce niedoskonały, prowadzący do pogłębiania się różnic (gospodarczych, społecznych, kulturowych, ekonomicznych oraz innych) w poziomie zaspokajania potrzeb poszczególnych społeczności lokalnych i regionalnych. Różnic tych nie można korygować za pomocą mechanizmów opartych na stosowaniu środków ze szczebla centralnego, ponieważ *de facto* prowadziłoby to do swoistej restytucji metod centralnego zarządzania, a więc metod stojących w wyraźnej opozycji do ideowych i prawnych podstaw funkcjonowania samorządu terytorialnego, tzn. jego samodzielności w wymiarze ogólnym oraz prawnym i ekonomicznym, z jednym zastrzeżeniem. Niezbędny jest zatem inny mechanizm zapewniający korektę niedoskonałego podziału zadań publicznych pomiędzy j.s.t. i środków niezbędnych do ich realizacji, w tym także środków finansowych. Funkcje takie mogą być spełniane przez różne formy współdziałania jednostek. Dobrowolność podejmowania tych form jest jednocześnie gwarancją poszanowania samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, jako wartości podstawowej. Podjęcie współdziałania nie pozostaje bez wpływu na sposób funkcjonowania j.s.t. (formalnie współdziałające jednostki zachowują dotychczasowy status ustrojowy oraz pozostają samodzielne pod względem prawnym i finansowym). Podjęcie współdziałania prowadzi natomiast do wykreowania nowych metod i procedur wykonywania zadań publicznych objętych określoną formą współdziałania. Kształt przyjętych rozwiązań prawnych w tym zakresie determinuje ich znaczenie i zakres wykorzystywania w praktyce, a także wpływa na relacje kształtujące się pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego oraz pomiędzy tymi jednostkami a organami administracji rządowej. Współdziałanie może być podejmowane w wielu sferach działalności samorządu terytorialnego, zwłaszcza że przyjęte rozwiązania prawne (ustalające jedynie w sposób ramowy zasady współdziałania) umożliwiają tworzenie i likwidowanie określonych jego form w zależności od konkretnych potrzeb i okoliczności.

W praktyce najbardziej rozpowszechnione jest porozumienie<sup>13</sup>. Przyczyn tego zjawiska jest wiele. Współdziałanie przy realizacji zadań publicznych w tej formie jest dostępne dla j.s.t. wszystkich stopni, a ponadto jest najmniej sformalizowane. Z analizy przedmiotu porozumień zawieranych między jednostkami samorządu tego samego stopnia (ogłoszonych w wojewódzkich dziennikach urzędowych) wynika, że najczęściej porozumienia dotyczyły: w przypadku za-

<sup>13</sup> Do sierpnia 2004 r. w wojewódzkich dziennikach urzędowych odnotowano ponad 110 porozumień zawartych między jednostkami samorządu terytorialnego i 150 związków jednostek samorządu terytorialnego. P. Sarnecki, *Samorząd terytorialny*, [w:] *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji RP*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, nr 2804, red. A. Preisner, T. Banasiński, Wrocław 2005, s. 160. Zob. także: E. i E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2000, s. 92.



dań przekazywanych między gminami – zadań z zakresu oświaty szkolnej i przedszkolnej, lokalnego transportu zbiorowego, gospodarki odpadami, pomocy społecznej, zaopatrzenia w wodę, natomiast w przypadku zadań przekazywanych między powiatami – zadań z zakresu oświaty, orzekania o niepełnosprawności, zatrudnienia, przeciwdziałania bezrobociu, wspierania finansowego lub budowy określonych przedsięwzięć<sup>14</sup>. W praktyce samorząd województwa przekazywał powiatom zadania polegające na utrzymaniu dróg wojewódzkich, pogotowia ratunkowego, transportu medycznego, szkolnictwa medycznego, organizowania, uzgadniania i koordynacji rozkładów jazdy, natomiast gminom przekazywał zadania z zakresu współfinansowania inwestycji w sferze budowy (przebudowy) dróg wojewódzkich, zadania z zakresu szkolnictwa medycznego, pełnienie funkcji organu założycielskiego nad samodzielnymi publicznymi zakładami opieki zdrowotnej oraz mecenatu nad Muzeum Narodowym. Z kolei samorząd powiatowy przekazywał gminom zadania z zakresu: szkolnictwa ponadpodstawowego, utrzymania czystości i porządku ulic, pielęgnowania zieleni, bibliotek powiatowych, a ponadto zadania o charakterze ponadgminnym w zakresie działalności kulturalnej, profilaktyki i ochrony zdrowia, prowadzenia ośrodków opiekuńczo-wychowawczych, utrzymania dróg powiatowych, pomocy społecznej, budowy chodników, melioracji i urządzeń wodnych<sup>15</sup>. Wskazany zakres zadań realizowanych przez j.s.t. w trybie współdziałania może stanowić istotny impuls dla ustawodawcy w przypadku ewentualnej reformy dotyczącej podziału określonych kategorii zadań między poszczególne stopnie samorządu terytorialnego.

Z kolei charakterystycznym zjawiskiem dla związków tworzonych przez j.s.t. był początkowo szybki wzrost liczby związków międzygminnych, wraz z upływem czasu wyraźnie spada dynamika tego zjawiska<sup>16</sup>. Początkowo przeważały związki wielozadaniowe. Rozmieszczenie związków międzygminnych w układzie wojewódzkim nie jest równomierne, co świadczy o różnym natężeniu tej formy współdziałania w poszczególnych regionach. Rozszerza się natomiast zakres zadań wykonywanych przez związki, co inspiruje do poszukiwania środków uzupełniających z zewnątrz w celu sfinansowania ich realizacji. Przedmiotem działania związku powiatów są przede wszystkim zadania z zakresu administracji świadczącej<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> K. Bandarzewski, *Wieloszczeblowość samorządu terytorialnego i jego komplementarność w ujęciu konstytucyjnym, ustawodawstwa i orzecznictwa*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, seria: Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, red. K. Działocha i A. Preisner, Warszawa 2005, s. 133.

<sup>15</sup> Wyniki badań przedmiotu porozumień zawieranych między jednostkami samorządu przedstawia K. Bandarzewski w pracy: *Wieloszczeblowość samorządu...*, s. 136.

<sup>16</sup> P. Karankowski, *Związki komunalne i ich rozmieszczenie w układzie wojewódzkim*, „Finanse Komunalne” 1996, nr 6, s. 59; J. Janikowska, *Gospodarka budżetowa związków komunalnych w Polsce w latach 1991–1996*, „Finanse Komunalne” 1996, nr 6, s. 71.

<sup>17</sup> M. Miemiec, *Związki, stowarzyszenia i porozumienia powiatów*, [w:] *Powiat. Z teorii. Kompetencje. Komentarz*, red. J. Boć, Wrocław 2001, s. 133.

Za niezadowolający uznaje się poziom współdziałania miast i otaczających je gmin. Przeważają formy współdziałania zazwyczaj o charakterze jednozadaniowym i o różnym zasięgu przestrzennym. Dobrze rozwijają się poszczególne formy współpracy przygranicznej, transgranicznej i międzyregionalnej z jednostkami samorządu terytorialnego z innych państw. Uwidacznia się to w ilości zawieranych stosownych umów formalizujących zasady tej współpracy<sup>18</sup>. Intensywność jej prowadzenia jest zróżnicowana i zależy m.in. od charakteru i aktywności partnerów podejmujących współpracę, rozwoju integracji międzynarodowej, zmian w sytuacji politycznej, a także od regulacji formalno-prawnych<sup>19</sup>. Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego w strefach przygranicznych w państwach Europy Zachodniej dowodzi tezy o postępującej instytucjonalizacji tej działalności.

Problematyka publicznoprawnych form współdziałania j.s.t. nie została we właściwy sposób doceniona przez ustawodawcę. Nie zdecydowano się na kompleksowe, systemowe unormowanie różnych form współdziałania – tj. w aspekcie ustrojowym, organizacyjnym, funkcjonalnym i finansowym – w jednym akcie prawnym lub w poszczególnych samorządowych ustawach ustrojowych. Obowiązujące regulacje prawne mają charakter cząstkowy, są rozproszone w wielu aktach prawnych, często nie są spójne między sobą, ponadto dominują odesłania do odrębnych przepisów, zwłaszcza w odniesieniu do zasad gospodarki finansowej związków j.s.t. Wiodącą metodą uregulowania tej problematyki w ustawach zwykłych jest zasada odpowiedniego stosowania przepisów, które tworzone są jednak dla potrzeb funkcjonowania gmin, powiatów i województw, a nie funkcjonowania związków komunalnych i realizacji porozumień zawieranych między j.s.t. Taka metoda regulacji często nie jest doskonała, ponieważ inna jest specyfika zadań wykonywanych przez gminy, powiaty i województwa, a inny jest zakres i charakter zadań wykonywanych przez związki, stowarzyszenia i porozumienia tych jednostek. Można także uznać, że dowodzi ona lekceważenia doniosłości idei współdziałania różnych j.s.t., uznania jej za drugorzędną. Zastrzeżenia budzi także swoisty chaos terminologiczny i brak konsekwencji w zakresie stosowanego nazewnictwa odnoszącego się do poszczególnych form działania administracji publicznej (np. w niektórych przypadkach ustawodawca posługuje się terminami „porozumienie” i „umowa” zamiennie, pojęcie „umowa” używane jest niekiedy w innym niż cywilistyczne znaczeniu; nie jest jednak możliwe przyjęcie twierdzenia, że termin „umowa” miałby być synonimem „porozumienia”).

<sup>18</sup> M. Woźniak, *Miejsce i stosowanie umów międzynarodowych w polskim prawie administracyjnym*, Toruń 2005, s. 166.

<sup>19</sup> B. Słowińska, *Międzynarodowa współpraca jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, red. W. Kosiedowski, Toruń 2005, s. 334.



Wydaje się, że największym problemem z zakresu gospodarki finansowej związków i porozumień j.s.t. jest brak ustalonego katalogu źródeł ich dochodów (dochody budżetów j.s.t. określa odrębna ustawa, ale odpowiednie dostosowanie katalogu źródeł dochodów tych jednostek do specyfiki związków i porozumień komunalnych jest zabiegiem dość trudnym). Uporządkowanie niewłaściwego uregulowania podstaw gospodarki finansowej związków i porozumień j.s.t. nie powinno jednak być dokonywane w oderwaniu od szerszego problemu, jakim jest uporządkowanie stanu polskiego prawa samorządu terytorialnego.

Można ewentualnie poddać pod rozwagę pomysł skomasowania w jednej ustawie dotychczasowych unormowań zamieszczonych w trzech ustawach, tj. w ustawie o samorządzie gminnym, powiatowym oraz województwa. Bez wątpienia przyczyniłoby się to do zwiększenia przejrzystości uregulowań, osiągnięcia skrótości tekstów i uniknięcia zbędnych powtórzeń, które niestety aktualnie mają miejsce. Nowy akt prawny, dla podkreślenia jego doniosłości, mógłby mieć tytuł „ustawa – Prawo samorządu terytorialnego”. W każdym odrębnym jej dziale zamieszczone mogłyby być regulacje o charakterze ustrojowym, dotyczące odpowiednio: gmin, powiatów oraz województw (np. przepisy ogólne; zakres działania i zadania; władze; stanowienie aktów prawa miejscowego; mienie; gospodarka finansowa itd.). Wzorem takiej regulacji, jednak jeszcze nie kompleksowej, może być ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach j.s.t.<sup>20</sup>, w której podjęto próbę unormowania źródeł dochodów j.s.t. wszystkich trzech stopni (kategorii). Z uwagi natomiast na specyfikę unormowań, przynajmniej w pierwszym etapie działań porządkujących, można byłoby pozostawić odrębne akty prawne regulujące np. status prawny i zasady działania regionalnych izb obrachunkowych (ustawa z dnia 7 października 1992 r. o r.i.o.<sup>21</sup>), zasady przeprowadzania referendum lokalnego (ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym<sup>22</sup>), czy prowadzenie gospodarki komunalnej (ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej<sup>23</sup>). Kolejny etap porządkowania mógłby objąć inne szczegółowe płaszczyzny regulacji związanych z samorządem terytorialnym.

Dążąc do uporządkowania podstaw prawnych gospodarki finansowej związków, porozumień oraz stowarzyszeń j.s.t., można w pierwszym etapie zaproponować uporządkowanie (polegające na komasacji i konsolidacji) uregulowań zasad gospodarki finansowej tych form współdziałania j.s.t. w jednym odrębnym rozdziale przyszłej ustawy – Prawo samorządu terytorialnego. Gdyby zabrakło w tym zakresie odpowiedniej determinacji ustawodawcy, to taki wyodrębniony rozdział można zamieścić w ustawie o dochodach j.s.t., której tytuł zostałby częściowo zmieniony np. „ustawa o gospodarce finansowej j.s.t.” (możliwe byłoby zatem uregulowanie w takim akcie nie tylko zasad gospodarki finansowej

<sup>20</sup> Tekst jedn.: Dz. U. 2008, nr 88, poz. 539 ze zm.

<sup>21</sup> Tekst jedn.: Dz. U. 2001, nr 55, poz. 577 ze zm.

<sup>22</sup> Tekst jedn.: Dz. U. 2000, nr 88, poz. 985 ze zm.

<sup>23</sup> Dz. U. 1997, nr 9, poz. 43 ze zm.

w przypadku samodzielnego, ale także w przypadku wspólnego wykonywania zadań).

Gdyby jednak dokonano wyboru daleko idącego rozwiązania, tzn. zdecydowano o przyjęciu nowej ustawy Prawo samorządu terytorialnego, to wówczas w jednym z odrębnych rozdziałów takiej ustawy powinny znaleźć się postanowienia odnoszące się do zasad tworzenia i funkcjonowania związków j.s.t. oraz zawierania porozumień, a także zakładania stowarzyszeń, a więc w tym miejscu obok regulacji ustrojowych powinny także znaleźć się dotychczas rozproszone w ustawach: o samorządzie gminnym, powiatowym oraz województwa przepisy finansowo-prawne. Punktem wyjścia mógłby być rozdział 7 i 9 ustawy o samorządzie gminnym. Dotychczasowe tytuły należałoby zmienić i przyjąć np. *Związki i porozumienia j.s.t., Stowarzyszenia j.s.t.* W rozdziale zatytułowanym *Związki i porozumienia j.s.t.* powinny się znaleźć postanowienia odnoszące się do: uchwalania budżetu związku (aktualnie używa się ogólnego zwrotu „plan finansowy”); zasad wykonywania budżetu związku; podstawowych źródeł dochodów takiego budżetu (mogłyby to być udziały we wpływach z wybranych podatków lub opłat lokalnych w wysokości ustalonej przez zgromadzenie związku); zakresu kontroli gospodarki finansowej związków wykonywanej przez r.i.o.; zasad finansowania porozumień zawieranych przez j.s.t. W ten sposób wyeliminowane zostałyby zbędne powtórzenia, np. w rozdziale 7 ustawy o samorządzie gminnym i w rozdziale 7 ustawy o samorządzie powiatowym. Jednocześnie nie byłoby potrzeby odsyłania – w zakresie gospodarki finansowej związków – do odpowiedniego stosowania przepisów o gospodarce finansowej gmin albo powiatów. Ponadto możliwe byłoby włączenie tu określonych regulacji dotychczas zamieszczanych w ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych<sup>24</sup> (aktualnie należy zgodnie z art. 171 tej ustawy stosować odpowiednio do związków j.s.t. przepisy art. 169 i art. 170 ustawy o finansach publicznych, regulujące dopuszczalne zadłużenie j.s.t. i limitujące kwoty wydatków przeznaczonych przez j.s.t. na obsługę tego zadłużenia). Istota działania związku jest odmienna niż gminy albo powiatu, a więc odsyłanie do odpowiedniego stosowania przepisów o gospodarce finansowej gmin lub powiatów w odniesieniu do związków – będących odrębnymi podmiotami prawa – nie jest właściwe i co najwyżej może świadczyć o sygnalizowanym już niedocenianiu przez ustawodawcę tej formy współdziałania j.s.t.

Można także rozważyć zasadność, zgłaszanego wielokrotnie w piśmiennictwie, postulatu odrębnej regulacji współdziałania j.s.t. Z uwagi na to, że wyraźnie dostrzegalne są pewne podobieństwa między formami współdziałania j.s.t. przyjęta w przyszłości ustawa mogłaby zatem zawierać część ogólną, w której byłyby sformułowane uniwersalne zasady odnoszące się do wszystkich form współdziałania. Uzasadnione jest bowiem twierdzenie, że funkcje oraz cele nie-

<sup>24</sup> Dz. U. 2005, nr 249, poz. 2104 ze zm.

których jego form (np. związków i porozumień jednostek samorządu terytorialnego) są zbliżone. W każdym przypadku dochodzi bowiem do przekazywania zadań oraz kompetencji związanych z ich wykonywaniem albo do tworzenia nowych struktur organizacyjnych (związki międzygminne lub związki powiatów), albo w ramach dotychczas istniejących struktur jednostek samorządu terytorialnego (porozumienia zawierane przez takie jednostki). Przyjęcie szerszej, kompleksowej i jednoznacznej (ale nie kazuistycznej) regulacji dotyczącej współdziałania j.s.t. umożliwiłoby wyeliminowanie ujawniających się w praktyce wielu wątpliwości i nieuzasadnionych różnic interpretacyjnych. Odrębne regulacje prawne współdziałania j.s.t. zostały przyjęte i funkcjonują z powodzeniem od wielu lat m.in. w Republice Federalnej Niemiec, Austrii, Francji i Belgii.