

Jakub H. Szlachetko

Uniwersytet Gdański, Instytut Metropolitalny

jakubszlachetko@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4152-5394>

Model organizacyjny związku komunalnego. W kierunku uelastycznienia ustawowej regulacji

<http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2023.010>

1. Wprowadzenie

Każda instytucja prawna wymaga monitoringu i ewaluacji. Ocena jej funkcjonowania w obrocie prawnym – ze względu na liczne kryteria, w tym prakseologiczne (tj. sprawność, efektywność, skuteczność, wydajność, taniość, gospodarność) – wynika przede wszystkim z paradygmatu racjonalnego prawodawcy, ale także z różnych regulacji prawnych. Racjonalny prawodawca powinien przecież dbać o funkcjonalność tworzonych instytucji, by zakładane cele społeczne i gospodarcze były w jak największym stopniu osiągane przez właściwe podmioty prawa.

Powyższa uwaga dotyczy także związku komunalnego (związku międzygminnego, związku gminno-powiatowego, związku po-

wiatowego)¹. Samorządowe ustawy ustrojowe² przewidują liczne formy współdziałania komunalnego, w tym przywołany związek, w celu wzmocnienia procesu zaspokajania potrzeb społecznych przez jednostki samorządu lokalnego w ramach realizacji zadań publicznych. Perspektywa „sprawności” realizacji ustawowo powierzonych zadań powinna być zatem punktem wyjścia do dyskusji nad „jakością” związków komunalnych i ewentualnymi kierunkami ich reformy. W piśmiennictwie formułowane są zresztą uwagi krytyczne wobec przedmiotowej instytucji, a także postulaty *de lege ferenda*³. W tym sensie niniejszy artykuł wpisuje się w nurt i dąży do koncepcyjnego ulepszenia instytucji prawnej, w której tkwi ogromny potencjał – nie zawsze, ze względu na jakość regulacji, w pełni wykorzystywany w praktyce. W przedstawionym artykule uwaga zostanie jednak poświęcona jednemu konkretnemu zagadnieniu, a mianowicie „modelowi organizacyjnemu” związku komunalnego.

W obowiązującym porządku prawnym to prawodawca, działając wielokroć poprzez normy prawa ustrojowego mające charakter kogentywny, determinuje sferę ustrojowo-organizacyjną związku komunalnego, pozostawiając niewiele miejsca dla „inwencji twórczej” i realnych potrzeb organizacyjnych założycieli, którzy najlepiej zna-

¹ Przez „związek komunalny” rozumie się: związek międzygminny, związek gminno-powiatowy, związek powiatowy. Jednocześnie związek metropolitalny związkiem komunalnym nie jest. Taką konwencję terminologiczną przyjmuje m.in. prawodawca w art. 5 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r. poz. 679). Zgodnie z przywołanym przepisem: „Przepisy ustawy stosuje się odpowiednio do wykonywania zadań, o których mowa w art. 1, przez związki międzygminne, związki powiatów, związki powiatowo-gminne (związki komunalne), przez związki metropolitalne, przez miasto stołeczne Warszawę oraz w ramach porozumień komunalnych”.

² Przez „samorządowe ustawy ustrojowe” w niniejszym opracowaniu rozumie się przede wszystkim:

- ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.), dalej: u.s.g.;
- ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r. poz. 528 ze zm.), dalej: u.s.p.;
- ustawę z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r. poz. 439).

³ W szczególności należy mieć na uwadze następujące monograficzne opracowanie przedmiotowego zagadnienia: M. Ofiarska, Z. Ofiarski, *Związki komunalne i metropolitalne w Polsce*, Warszawa 2021.

jąc determinanty (uwarunkowania geograficzne i morfologiczne, powiązania funkcjonalne, zasoby ekonomiczne i finansowe, kulturę współpracy, kapitał polityczny itd.), powinni móc powiedzieć ostatnie słowo i strukturę organizacyjno-funkcjonalną „uszyć na miarę”. Nie jest to rzecz jasna jedyny mankament przepisów dotyczących związków komunalnych, ale – w ocenie autora – jeden spośród kilku, z którym prawodawca powinien się zmierzyć.

2. Wnioski *de lege lata*

Analiza obowiązującego ustawodawstwa prowadzi do wniosku, że normy prawa ustrojowego petryfikują model organizacyjny związku komunalnego tak silnie, że sama instytucja traci na praktycznym wykorzystaniu. Można by postawić tezę, że zmiana regulacji, a w szczególności ich uelastycznienie, może przyczynić się do wzmożenia integracji komunalnej przy użyciu związków – co byłoby zjawiskiem ze wszech miar korzystnym; zarówno dla sprawności działania zrzeszających się jednostek samorządu terytorialnego, jak i mieszkańców, o których potrzeby przecież chodzi.

Z pozycji konstrukcji prawnej związek komunalny jest zrzeszeniem jednostek samorządu lokalnego jednostopniowym (związek międzygminny, związek powiatowy) lub dwustopniowym (związek gminno-powiatowy). Jest to truizm, który jednak dla logiki wywodu trzeba zaznaczyć. Posługując się kategoriami teorii prawa ustrojowego, należałoby związek określić jako: „zrzeszenie” (a nie „wspólnota”), „korporacja korporacji” lub „korporacja II stopnia”⁴. Jednoznacznie wskazują na to art. 64 ust. 1 u.s.g., art. 65 ust. 1 i art. 72a ust. 1 u.s.p. Po wstępnej systematyzacji związków komunalnych można przejść do rozważań nieco bardziej szczegółowych.

Związek komunalny powinien mieć rzecz jasna odrębną podmiotowość prawną – zarówno w sferze prawa publicznego (osobowość publicznoprawną?), jak i w sferze prawa prywatnego (osobowość prywatnoprawną w rozumieniu Kodeksu cywilnego).

⁴ Zob. więcej J. Szlachetko, *Normatywny model samorządu metropolitalnego*, Gdańsk 2020, s. 25–65.

Tak też zresztą jest, czego dowodem art. 65 ust. 2 u.s.g. i art. 66 ust. 2 u.s.p., stwierdzające to wprost. Kolejną kwestią jest wyposażenie związku komunalnego w atrybut samodzielności. Samodzielność jest niewątpliwym atrybutem jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów, województw), zabezpieczającym ich pozycję przed nadmierną ingerencją podmiotów trzecich, w tym organów administracji rządowej. Pojawia się zatem teoretyczna oraz praktyczna wątpliwość, czy związki komunalne powinny takową posiadać? Wydaje się, że nie. Z istoty konstrukcji związku wynika bowiem jego podległość wobec zrzeszających się gmin i/lub powiatów, więc trudno mówić o niezależności instytucjonalnej. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym i samorządzie powiatowym nie rozstrzygają tego wprost, niemniej w piśmiennictwie pojawiają się interpretacje uznające samodzielność związków (są one budowane przede wszystkim na podstawie art. 65 ust. 1 u.s.g. oraz art. 66 ust. 2 u.s.p.). Na marginesie należy zostawić jednak związek metropolitalny, którego samodzielność nie podlega dyskusji. Wynika ona bowiem z art. 2 ust. 3 ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim⁵. Brzmi on następująco: „Samodzielność związku metropolitalnego podlega ochronie sądowej”.

Tak jak umiejscowienie powyższych norm ustrojowych w przywołanych ustawach jest w pełni zasadne i słuszne, tak inne normy kształtujące model organizacyjny wymagają rozważań. W szczególności chodzi o przepisy art. 69, 70, 71, 72, 72 u.s.g. oraz art. 69, 70, 21 u.s.p. Wymienione przepisy odpowiadają za „usztynienie” struktury organizacyjnej związku i – w ocenie autora – należałoby je zmienić.

Ustawodawca jednoznacznie stwierdza, że władzę związku komunalnego stanowią dwa organy:

- zgromadzenie związku – pełniące funkcję organu stanowiącego i kontrolnego;
- zarząd związku – pełniący funkcję organu wykonawczego.

⁵ Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r. poz. 439 ze zm.), dalej: u.z.m.w.ś. lub ustawa śląska.

Jakkolwiek dychotomiczny podział funkcji administracyjnych w strukturze związku komunalnego na funkcję stanowiąco-kontrolną i wykonawczą wydaje się zasadny, tak szczegółowa regulacja ustawowa ich prawnej konstrukcji, zakresu działania i trybu pracy jest niepotrzebna.

Z całą pewnością ustrojową konsekwencją konstrukcji związku komunalnego („korporacji korporacji”) jest osadzenie w jego strukturze organu stanowiącego i kontrolnego w postaci zgromadzenia związku składającego się z delegatów gmin i/lub powiatów (art. 70 u.s.g., art. 69 u.s.p.). Trudno sobie wyobrazić inne rozwiązanie ustrojowo-organizacyjne. W takim jednak przypadku należy pozostawić współdziałającym jednostkom samorządu lokalnego możliwość swobodnego kształtowania przede wszystkim trybu pracy organu, w tym zasad podejmowania uchwał. Tymczasem obowiązujące przepisy prawa rozstrzygają tę kwestię jednoznacznie (art. 71 u.s.g., art. 70 ust. 1 u.s.p.). Uchwały zgromadzenia związku są podejmowane bezwzględną większością głosów statutowej liczby członków zgromadzenia. Oznacza to, że gminy i/lub powiaty nie mogłyby wdrażać do statutów związków komunalnych innych mechanizmów, np. opierających się na zasadzie podwójnej większości (głosów członków i populacji), za którymi przemawiają przeciw różnym argumenty. Zresztą zasadą podwójnej większości posłużył się prawodawca w ustawie śląskiej, określając tryby pracy zgromadzenia związku metropolitalnego.

Z większą „inwencją twórczą” należy natomiast podejść do prawnej konstrukcji, zakresu działania i trybu pracy organu wykonawczego, który może być – ale nie musi – zarządem związku. Spektrum rozwiązań ustrojowo-organizacyjnych jest tutaj niezwykle szerokie (organ kolegialny vs. organ jednoosobowy, organ polityczny vs. organ fachowy itp.). Ustawodawca uznał jednak, że jedynym możliwym do wykorzystania jest zarząd, powoływany i odwoływany przez zgromadzenie, składający się co do zasady z delegatów, a wyjątkowo (do $\frac{1}{3}$ składu) z osób spoza tego grona (art. 73 u.s.g., art. 71 u.s.p.).

3. Postulaty *de lege ferenda*

Zdiagnozowany stan rzeczy można zmienić za pomocą różnych środków prawnych. W ocenie autora należałoby przede wszystkim: (1) wprowadzić modułowość rozwiązań ustrojowo-organizacyjnych oraz (2) wzmocnić funkcję statutu jako źródła modelu organizacyjnego związku komunalnego.

3.1. Wprowadzenie modułowości rozwiązań ustrojowo-organizacyjnych

Ustawodawca zdecydował się odgórnie, z pominięciem lokalnych uwarunkowań i specyfik, określić model organizacyjny związku komunalnego. Dowodem są przywołane powyżej przepisy ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o samorządzie powiatowym. Wskazane regulacje określają strukturę organizacyjną związku, osadzają w niej organy, tworzą ich konstrukcję, wyposażają je w kompetencje, ustalają ich tryby działania, zasady podejmowania uchwał itd.

Postuluje się derogację przywołanych przepisów i zastąpienie ich nowymi, opierającymi się na zupełnie innej filozofii. Nowe przepisy ustawowe powinny ograniczać się do: (1) określenia ustawowo dopuszczalnych modeli organizacyjnych związku komunalnego oraz (2) ustalenia cech konstytutywnych każdego z nich, jednakże bez zagłębiania się w szczegóły, które powinny wynikać ze statutu. Innymi słowy, ustawa powinna przewidywać „moduły”, których wybór przez zrzeszające się jednostki samorządu lokalnego powinien znajdować uzasadnienie w stanie faktycznym. Potencjalnych rozwiązań ustrojowo-organizacyjnych jest wiele. Dla porządku zostaną one podzielone na dwie części. Jedna będzie dotyczyć organu stanowiącego, druga zaś organu wykonawczego.

Organ stanowiący *ex definitio* stanowi prawo. Prawotwórstwo lokalne, czyli podejmowanie decyzji prawotwórczych w kluczowych kwestiach, jest jego podstawową – choć nie jedyłą – domeną. Poza nią pełni także funkcję kontrolną (przede wszystkim

wobec organu wykonawczego) oraz kreacyjną (obsadzając organ wykonawczy i/lub określone w schemacie organizacyjnym stanowiska). Nie ulega wątpliwości, że w przypadku związku komunalnego organ stanowiący musi bazować na instytucji delegatów, gdyż wprowadzenie mechanizmu wyborów bezpośrednich (przez mieszkańców) stanowiłoby z pozycji konstrukcyjnej „kwadraturę koła”, a z pozycji systemowej obejście konstytucyjnej definicji jednostki samorządu terytorialnego. Niemniej nawet tak zawężone pole daje możliwość wdrażania – w ramach zgromadzenia związku – różnych rozwiązań. Ustawa powinna dopuszczać przede wszystkim różne metody podejmowania uchwał przez zgromadzenie. Przykładowo można byłoby wskazać:

- zasada większości głosów delegatów – to najprostszy system, odwołujący się do zwykłej arytmetyki organu kolegialnego; organ podejmuje uchwały zwykłą lub bezwzględną większością głosów delegatów, przy zastrzeżeniu odpowiedniego kworum⁶;
- zasada podwójnej większości głosów – to system nieco trudniejszy, uwzględniający nie tylko większość głosów delegatów, ale także reprezentowaną przez nich populację; w tym systemie – siłą rzeczy – każdy głos staje się „ważony” wielkością danej społeczności; w aktualnym porządku prawnym wdrożenie zasady podwójnej większości głosów nie jest prawnie dopuszczalne, mimo że jest wielokrotnie pozaprawnie uzasadnione (zresztą nie bez przypadku taki mechanizm występuje w ustawie o związku metropolitalnym w województwie śląskim)⁷;

⁶ Podobny mechanizm prawodawca przyjął w odniesieniu do związków komunalnych w obu ustawach ustrojowych, tj. ustawie o samorządzie gminnym oraz ustawie o samorządzie powiatowym. Zgodnie z art. 71 u.s.g.: „Uchwały zgromadzenia są podejmowane bezwzględną większością głosów statutowej liczby członków zgromadzenia”. Według art. 70 ust. 1 u.s.p.: „Uchwały zgromadzenia podejmowane są bezwzględną większością głosów statutowej liczby członków zgromadzenia”.

⁷ Taki mechanizm ustawodawca przewiduje m.in. w ustawie o związku metropolitalnym w województwie śląskim. Jak stanowi art. 25 ustawy śląskiej: „1. Uchwały zgromadzenia są podejmowane podwójną większością głosów, chyba że ustawa stanowi inaczej. 2. Warunek uzyskania podwójnej większości

- zasada głosu wstrzymującego – to mechanizm, który określonym delegatom umożliwi trwałe lub czasowe wstrzymanie procedowania danej sprawy; głos wstrzymujący może przysługiwać grupie delegatów lub delegatom reprezentującym populację określonej wielkości; takie rozwiązanie powinno być możliwe, ale nie konieczne, zależne od woli zrzeszających się jednostek samorządu terytorialnego⁸.

To jedynie przykładowe propozycje. Należałoby zaproponować następującą regulację:

Art. XX. 1. Organem stanowiącym związku jest zgromadzenie.

2. W skład zgromadzenia wchodzi wójtowie gmin uczestniczących w związku, o ile statut nie stanowi inaczej. Statut może ustalać inne zasady delegowania reprezentantów gmin.

3. W przypadku związku gminno-powiatowego w skład zgromadzenia wchodzi także starostowie powiatów uczestniczących w związku. Przepis ust. 2 stosuje się odpowiednio.

Art. XX. 1. Uchwały zgromadzenia mogą być podejmowane:

- 1) bezwzględną większością głosów statutowej liczby członków;
- 2) podwójną większością głosów. Warunek uzyskania podwójnej większości głosów jest spełniony, jeżeli za przyjęciem uchwały głosuje:
 - a) większość statutowego składu zgromadzenia;

głosów jest spełniony, jeżeli za przyjęciem uchwały głosuje: 1) większość ustawowego składu zgromadzenia; 2) taka liczba delegatów reprezentujących gminy, że mieszkańcy tych gmin stanowią większość ludności zamieszkałej na obszarze związku metropolitalnego”. Jednocześnie, ze względu na obowiązujące przepisy u.s.g. oraz u.s.p., nie jest on dopuszczalny w związkach komunalnych, co należy poczytywać za istotny błąd prawodawcy. Struktura organizacyjno-funkcjonalna czy system zarządzania instytucją powinny być „szyte na miarę” i dawać właściwym podmiotom możliwość kształtowania rozwiązań, które będą funkcjonowały sprawnie.

⁸ Pewna wariacja tego mechanizmu pojawia się w obowiązujących przepisach prawa. Zgodnie z art. 72 u.s.g.: „1. Członek zgromadzenia może wnieść pisemny sprzeciw w stosunku do uchwały zgromadzenia w ciągu 7 dni od dnia jej podjęcia. 2. Wniesienie sprzeciwu wstrzymuje wykonanie uchwały i wymaga ponownego rozpatrzenia sprawy. 3. Sprzeciw nie może być zgłoszony do uchwały podjętej w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy”. Według art. 70 u.s.p.: „2. Członek zgromadzenia może wnieść pisemny sprzeciw wraz z uzasadnieniem w stosunku do uchwały zgromadzenia w ciągu 7 dni od dnia jej podjęcia. 3. Wniesienie sprzeciwu wstrzymuje wykonanie uchwały i wymaga ponownego rozpatrzenia sprawy. 4. Sprzeciwu nie można zgłosić wobec uchwały podjętej w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy”.

- b) taka liczba delegatów reprezentujących gminy, że mieszkańcy tych gmin stanowią większość ludności zamieszkałej na obszarze związku komunalnego
2. Zasady podejmowania uchwał, o których mowa w ust. 1, określa statut.

Organ wykonawczy jest zasadniczo odpowiedzialny za realizację uchwał podejmowanych przez organ stanowiący oraz pełnienie funkcji zarządczej. Z pozycji prawodawcy, ale także mieszkańców, kluczowa jest sprawność w ich pełnieniu, a nie np. skład organu czy pochodzenie jego członków. W związku z powyższym ustawa powinna jedynie przewidywać dopuszczalne modele organu wykonawczego. Przykładowo można byłoby wskazać:

- model komitetowy – w modelu komitetowym to członkowie organu stanowiącego (delegaci), zorganizowani w formę komitetu, pełnią funkcję wykonawczą; istnieje możliwość utworzenia jednego komitetu o kompetencji ogólnej lub kilku komitetów o wyspecjalizowanych funkcjach; specyfiką tego modelu jest zatem to, że istnieje pełne sprzężenie personalne między składem organu stanowiącego i wykonawczego;
- model zarządu fachowego – w modelu zarządu fachowego cechą konstytutywną jest udział fachowców, w tym profesjonalnych menadżerów, którzy nie uczestniczą w lokalnej polityce, a zatem nie są członkami organu stanowiącego; w ramach tego modelu można wprowadzać różne wariacje, np. dopuszczające do zarządu także członków organu stanowiącego lub innych funkcjonariuszy samorządowych, wtedy trzeba określić parytet;
- model prezydencki – w modelu prezydenckim funkcja wykonawcza jest sprawowana jednoosobowo, co wzmacnia politycznie (i wizerunkowo) oraz administracyjnie piastuna organu, ale jednocześnie obciąża go większą odpowiedzialnością za podejmowane decyzje; w tym modelu można korzystać z instytucji zastępstwa i powoływać np. jednego lub dwóch zastępców prezydenta związku.

To są oczywiście jedynie przykłady, których celem jest egzemplifikacja postawionej tezy i scharakteryzowanej koncepcji⁹. Należałoby zaproponować następującą regulację:

Art. XX. 1. Organem wykonawczym związku może być:

- 1) komitet;
 - 2) zarząd fachowy;
 - 3) prezydent.
2. Rodzaj organu wykonawczego, spośród określonych w ust. 1, określa statut.
3. Komitet jest powoływany i odwoływany przez zgromadzenie spośród jego członków. O ile statut tak stanowi, dopuszczalne jest

⁹ Inspirujące są rozwiązania ustrojowo-organizacyjne obowiązujące w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, a w szczególności w Anglii. Tzw. zarządy lokalne, czyli dystrykty i hrabstwa (ustrojowe odpowiedniki polskiego samorządu terytorialnego, a dokładniej powiatów i gmin), działają poprzez dwa organy. Legislatywę stanowi rada, która ma charakter organu przedstawicielskiego pochodzącego z wyborów. Rada jest kluczowym organem zarządu lokalnego stanowiącym prawo. Występuje również egzekutywa, przy czym jej deskrypcja wymaga nieco głębszej analizy. Historycznie egzekutywę pełniły komitety (stąd „model komitetowy”). Z reguły było ich kilka lub kilkanaście, więc dzieliły się poziomymi zadaniami i kompetencjami według kryterium rzeczowego. Z czasem przeprowadzono jednak reformę, w wyniku której zmieniły się charakter i kształt egzekutywy. Innymi słowy, prawodawca umożliwił samodzielny wybór modelu władzy wykonawczej spośród określonych typów. Dopuszczono m.in.:

- model burmistrza i gabinetu politycznego (*mayor and cabinet executive*) – egzekutywę sprawują burmistrz (pochodzący z bezpośrednich wyborów) oraz kolegialny gabinet wykonawczy (obsadzany przez burmistrza);
- model burmistrza i menedżera rady (*mayor and council manager*) – egzekutywę sprawują burmistrz (pochodzący z bezpośrednich wyborów) oraz menedżer (obsadzony przez radę);
- model lidera i gabinetu politycznego (*leader and cabinet executive*) – egzekutywę sprawują lider (wybierany przez radę) oraz gabinet wykonawczy (obsadzany przez lidera);
- model komitetowy – egzekutywę sprawują kolegialne komitety (wybierane przez radę);
- rozwiązania mieszane.

Zob. więcej J. Szlachetko, op.cit., s. 157. Recepcja rozwiązań ustrojowo-organizacyjnych jest zawsze obarczona dużym ryzykiem, dla właściwego funkcjonowania instytucji prawnych istotny jest bowiem szerszy kontekst. Niemniej syntetycznie scharakteryzowane podejście jest niezwykle interesujące, daje dużą dozę elastyczności, a więc jest pragmatyczne. Z pewnością na ten wzór można byłoby reformować model organizacyjny związku komunalnego.

- utworzenie kilku komitetów. Wówczas statut określa rzeczowy podział kompetencji, a także komitet pełniący funkcję koordynacyjną.
4. Zarząd fachowy jest powoływany przez zgromadzenie. O ile statut tak stanowi, dopuszczalny jest wybór członków zarządu fachowego spośród członków zgromadzenia w liczbie nieprzekraczającej $\frac{1}{3}$ składu.
 5. Prezydent jest powoływany przez zgromadzenie. O ile statut tak stanowi, prezydent może ustanowić 1 lub 2 zastępców.

3.2. Wzmocnienie funkcji statutu związku komunalnego

Wydaje się, że zasadne byłoby „przesunięcie akcentów” z regulacji ustawowej na regulację statutową. Model organizacyjny związku komunalnego powinien być dostosowany do potrzeb jednostek samorządu lokalnego, a więc unormowany statutom, który jest najważniejszym dla związku aktem ustrojowym. Należałoby zatem zdecydowanie poszerzyć tzw. upoważnienie ustawowe do wydawania statutów o kolejne elementy. W sferze ustrojowo-organizacyjnej ustawa powinna się ograniczać do ustalenia możliwych do wdrożenia „modeli” (podkreślenia wymaga liczba mnoga, „modeli”), a statut w następstwie powyższego winien dokonać wyboru określonego „modelu” (liczba pojedyncza), by go następnie rozwinąć – dookreślić i uszczegółwić.

Należałoby zaproponować następującą regulację:

Art. XX. 1. Statut związku powinien określać:

- 1) nazwę i siedzibę związku;
 - 2) uczestników i czas trwania związku;
 - 3) zadania związku i kompetencje służące do ich realizacji;
 - 4) model organizacyjny związku spośród określonych w art. XX, w tym organy związku, ich strukturę, zakres i tryb działania;
 - 5) zasady korzystania z obiektów i urządzeń związku;
 - 6) zasady udziału w kosztach wspólnej działalności, zyskach i pokrywania strat związku;
 - 7) zasady przystępowania i występowania członków oraz zasady rozliczeń majątkowych;
 - 8) zasady i tryb likwidacji związku;
 - 9) inne zasady określające współdziałanie.
2. Statut związku podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.
 3. Związek nabywa osobowość prawną z dniem ogłoszenia statutu.

4. Uzasadnienie prawne

Uzasadnień postulowanej interwencji prawodawczej można szukać w różnych systemach normatywnych. W tym kontekście należałoby wskazać chociażby teorię organizacji i zarządzania czy prakseologię¹⁰, które dostarczają wielu kluczowych dyrektyw. Jednakże, ze względu na prawniczy charakter niniejszego opracowania, do stworzenia argumentacji posłuży przede wszystkim system prawny, a w szczególności jego norma podstawowa – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹¹ Pośród norm programowych, zasad ustrojowych i regulacji szczegółowych zawiera ona bowiem uzasadnienie realizacji zaprezentowanych postulatów.

Decentralizacja władzy publicznej oznacza rozproszenie atrybutów władztwa publicznoprawnego (zadań publicznych, kompetencji, środków finansowych) na różnorodne podmioty prawa funkcjonujące „w terenie” (w ustroju terytorialnym)¹². By jednak decentralizacja była stanem rzeczywistym, a nie iluzorycznym, powstały w jej wyniku układ musi być trwały, petryfikowany normą ustawową uodparniającą go od wpływów administracji rządowej. Dodatkowo upodmiotowione w wyniku decentralizacji społeczności muszą się cieszyć niezależnością, która konsumuje się w tzw. samodzielności¹³. Zgodnie z art. 165 ust. 1 Konstytu-

¹⁰ W tym kontekście warto przywołać artykuł: B. Dolnicki, *Sprawność i demokracizm w strukturze i działaniu polskiej administracji lokalnej*, w: *Sprawność działania administracji samorządowej. VII Doroczna Konferencja Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej*, Rzeszów 2006.

¹¹ Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

¹² Zob. więcej: J. Korczak, *Decentralizacja i recentralizacja w administracji publicznej na przykładzie zadań własnych i zleconych jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Aktualne problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów–Sandomierz 2017; J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960; idem, *Z problematyki decentralizacji administracji*, „Państwo i Prawo” 1956, z. 7.

¹³ Zob. A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002; K. Chochowski, *Konstytucyjne umocowanie samodzielności zadaniowej samorządu terytorialnego w Polsce*, w: *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2018; J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy*

cji: „Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie prawnej”.

Samodzielność podmiotów administracji zdecentralizowanej, w tym przede wszystkim jednostek samorządu terytorialnego, jest zatem „języczkiem u wagi” – zarówno z pozycji systemu jednostek samorządu terytorialnego, konstrukcji jednostki samorządu terytorialnego, jak i niniejszej pracy. W związku z powyższym samodzielność należy uznać za podstawowy argument uzasadniający sformułowane postulaty.

Tak postrzegana samodzielność dotyczy różnych sfer. Stąd też wyróżnia się samodzielność: (1) ustrojowo-organizacyjną, (2) zadaniowo-kompetencyjną, w tym planistyczną i normatywną, (3) finansowo-podatkową. Nie wdając się w szczegółowe analizy, należy wskazać, że uzasadnieniem realizacji postulatów sformułowanych na łamach niniejszego artykułu jest w szczególności samodzielność ustrojowo-organizacyjna, która umożliwia – a przynajmniej powinna umożliwiać – dostosowywanie rozwiązań ustrojowo-organizacyjnych do realnych potrzeb i różnorodnych uwarunkowań. Powyższa uwaga powinna dotyczyć nie tylko ustroju wewnętrznego jednostek samorządu terytorialnego (o którym mowa wprost w art. 169 ust. 4 Konstytucji), ale także innych form organizacyjnych, którymi się te jednostki posługują w procesach realizacji zadań publicznych.

Samodzielność nie jest rzecz jasna atrybutem bezwzględnym czy bezwarunkowym, jej granice zaś są określone ustawą. Stąd też w przedmiotowym opracowaniu postulowane są przede wszystkim zmiany w prawie rangi ustawowej, by konstytucyjna wartość i zasada zarazem – determinanta pozycji jednostek samorządu terytorialnego w systemie władzy publicznej – miała silniejsze i należne jej znaczenie.

5. Podsumowanie

Twierdzenia przedstawione w niniejszym opracowaniu mają jedynie charakter kierunkowy. Niemniej autor uważa, że będące ich podstawą argumenty są racjonalne i logiczne, idą w kierunku uelastycznienia ustawowej regulacji, a w konsekwencji również wzmocnienia wykorzystania instytucji związków komunalnych przez gminy i/lub powiaty, w tym na obszarach metropolitalnych i aglomeracyjnych. Trzeba mieć jednak na względzie, że w aktualnym stanie prawnym istnieją także inne mankamenty – niezwiązane z kwestiami ustrojowo-organizacyjnymi, ale funkcjonalnymi czy finansowymi – z którymi prawodawca również powinien się zmierzyć. W szczególności chodzi o prawnie dopuszczalny zakres działania związków komunalnych, a więc o zdolność gmin i/lub powiatów do przekazywania związkom zadań publicznych oraz kompetencji (w szczególności prawotwórczych). Pojawiające się interpretacje przepisów ustaw ustrojowych są wielokrotnie niezgodne z *ratio legis* i nie uwzględniają wyników wykładni celowościowej czy funkcjonalnej, przyczyniając się jednocześnie to „usztyniania” systemu i pauperyzowania związków komunalnych. Jest to jednak problem na tyle znaczący, że wymaga odrębnego potraktowania.

STRESZCZENIE

Model organizacyjny związku komunalnego.
W kierunku uelastycznienia ustawowej regulacji

Artykuł zbudowano wokół tezy stanowiącej, że ustawowa regulacja modelu organizacyjnego związku komunalnego jest sztywna, co utrudnia praktyczne wykorzystanie instytucji. Ustrojowe ustawy samorządowe posługujące się normami o charakterze kognitywnym nie pozostawiają miejsca współdziałającym gminom i/lub powiatom na wdrażanie rozwiązań organizacyjnych „szytych na miarę”, czyli uwzględniających uwarunkowania danego obszaru (geograficzne, polityczne, gospodarcze, społeczne itd.). Należy zatem te ustawy w określony sposób zmienić. Obok analizy normatywnej i wniosków *de lege lata* zaprezentowano tak-

że kilka postulatów do ustawodawcy, a każdy egzemplifikowano propozycją przepisu ustawowego.

Słowa kluczowe: związek komunalny; model organizacyjny; zgromadzenie związku; zarząd związku

SUMMARY

The organisational model of a municipal union.
Towards more flexible statutory regulation

The whole article is built around the thesis stating that the legal regulation of the organizational model of the municipal union is inflexible, and so hinders the practical use of the institution. Local government laws using cogent norms do not give space to cooperating municipalities and/or counties to implement “tailor-made” organizational solutions, i.e. taking into account the conditions of the area (geographical, political, economic, social, etc.). These laws should therefore be amended. In addition to the normative analysis and *de lege lata* conclusions, several demands to the legislator were also presented, each exemplified by a proposed statutory provision.

Keywords: municipal union; organizational model; union assembly; union executive board

BIBLIOGRAFIA

- Chochowski K., *Konstytucyjne umocowanie samodzielności zadaniowej samorządu terytorialnego w Polsce*, w: *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2018.
- Dolnicki B., *Sprawność i demokratyzm w strukturze i działaniu polskiej administracji lokalnej*, w: *Sprawność działania administracji samorządowej. VII Doroczna Konferencja Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej*, Rzeszów 2006.
- Korczak J., *Decentralizacja i recentralizacja w administracji publicznej na przykładzie zadań własnych i zleconych jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Aktualne problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów–Sandomierz 2017.

- Korczak J., *Konstytucyjne podstawy i gwarancje samodzielności jednostek samorządu terytorialnego na tle dokonań legislacji i praktyki nadzorczej*, w: *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2018.
- Ofiarska M., Ofiarski Z., *Związki komunalne i metropolitalne w Polsce*, Warszawa 2021.
- Starościak J., *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960.
- Starościak J., *Z problematyki decentralizacji administracji*, „Państwo i Prawo” 1956, z. 7.
- Szlachetko J., *Normatywny model samorządu metropolitalnego*, Gdańsk 2020.
- Wiktorowska A., *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002.