

## Stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego jako forma realizacji wspólnych zadań przez jednostki samorządu terytorialnego

dr Elwira Stupienko,  
Dyrektor Wydziału Finansów i Kontroli  
Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie

### Wstęp

Konstytucyjna zasada decentralizacji spowodowała, że zadania z zakresu administracji publicznej wykonywane są nie tylko na szczeblu centralnym, ale także przez samorządy terytorialne jako zadania własne lub zlecone. Jako wyraz władztwa samorządowego korporacje terytorialne otrzymały prawo do samodzielnego organizowania swoich spraw i zarządzania nimi. Istotą tych spraw jest wykonywanie zadań publicznych.<sup>1</sup> Należy przy tym zauważyć, że na administrację samorządową nakładane są coraz to nowe zadania, co jest wyrazem kilku tendencji: po pierwsze, wzrostu zadań z zakresu tzw. administracji świadczącej, które na zasadzie decentralizacji są przekazywane samorządom, po drugie, decentralizacja zadań daje społecznościom lokalnym większą samodzielność w zakresie ich wykonywania, co administracji centralnej pozwala zająć się sprawami istotnymi z punktu widzenia całego społeczeństwa.<sup>2</sup>

W tym kontekście samodzielność w wykonywaniu przyznanych samorządom zadań publicznych jest niezwykle istotna z punktu widzenia wyboru sposobu i formy realizacji tych zadań, w tym również decydowania o współpracy w celu zwiększenia efektywności czy skuteczności działania w celu zaspokojenia potrzeb lokalnej wspólnoty.

Zasada subsydiarności, rozumiana jako prawo społeczności lokalnych do posiadania własnych zasobów niezbędnych do wykonywania uprawnień oraz jako realizacja możliwie jak najszerszego zakresu zadań publicznych przez organy władzy na poziomie jak najbliższym obywatelowi (gmina)<sup>3</sup> stanowi o istocie samorządu terytorialnego w ogóle. Jednakże realizacja niektórych zadań przynależnych np. gminie czy powiatowi z różnych względów może okazać się bardziej efektywna, czy wręcz – ze względu na konieczność zgromadzenia znacznych środków finansowych – niezbędna do wykonania nie w po-

3 Zob. art. 4 ust. 3 oraz art. 9 EKSL (Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.). [https://sip.lex.pl/#/act/16796311?unitId=art\(3\)ust\(1\)&cm=DOCUMENT](https://sip.lex.pl/#/act/16796311?unitId=art(3)ust(1)&cm=DOCUMENT)

1 B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, wyd. 8, Warszawa 2021, s. 312

2 Szerzej zob. Z. Niewiadomski (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), System prawa administracyjnego, t. 6, Podmioty administrujące, Warszawa 2011, s. 145–146.

jedynkę, lecz korzystając z przewidzianych prawem form zrzeszania się jednostek samorządu terytorialnego (dalej: JST). Jedną z form zrzeszania się JST, obok porozumień czy związków, są stowarzyszenia, które mogą być zakładane przez JST wszystkich trzech szczebli.

Niniejsza ekspertyza syntetycznie przedstawia zagadnienie stowarzyszania się jednostek samorządu terytorialnego w celu realizacji wspólnych zadań. Wskazuje zarówno korzyści płynące z podejmowania tej formy współpracy samorządów, ale zwraca też uwagę na wynikające z przepisów prawa ograniczenia co do stosowania przy realizacji zadań publicznych niektórych rozwiązań właściwych dla prawa prywatnego regulującego sprawy stowarzyszeń, które nie są jednostkami zaliczanymi do sektora finansów publicznych.

Opracowanie ma na celu uporządkowanie podstawowych kwestii związanych z realizacją formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego w ramach stowarzyszenia, w tym w szczególności w zakresie podmiotowym, mając na względzie status prawny jednostek samorządu terytorialnego oraz tworzonych przez nie stowarzyszeń, przedmiotowym, a więc kategorii zadań możliwych do realizacji w tej formie, jak i finansowym, poprzez analizę możliwych do zastosowania w świetle obowiązującego prawa form finansowania stowarzyszenia.

## Formy prawne współdziałania JST w celu realizacji zadań

Prawo do zrzeszania się jednostek samorządu terytorialnego reguluje art. 172 Konstytucji RP zawarty w rozdziale VII „Samorząd terytorialny”. Przepis ten w ust. 1 stanowi, że jednostki samorządu terytorialnego mają prawo zrzeszania się, natomiast ust. 2 ustanawia prawo tych jednostek przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Zasady korzystania z tego prawa szczegółowo określają ustawy ustrojowe: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa<sup>4</sup>.

4 art. 64-84a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559, dalej: u.s.g.); art. 65-75a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r., poz.

Ponadto, zgodnie z postanowieniami art. 10 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego<sup>5</sup>, społeczności lokalne wykonując swoje uprawnienia, mają prawo współpracować z innymi społecznościami lokalnymi oraz zrzeszać się z nimi w granicach określonych prawem w celu realizacji zadań, które stanowią przedmiot ich wspólnego zainteresowania.

Przepisy ustaw samorządowych stanowią o możliwości współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, które może przybierać różnorakie postaci, w zależności od celu, w jakim jednostki chcą podjąć wspólne działania. W przypadku gdy celem jest wykonywanie zadań, współdziałanie może przybrać formę związków międzygminnych i powiatowych, porozumień oraz stowarzyszeń. Jeżeli natomiast gminy, powiaty czy też województwa chcą wspólnie podjąć innego rodzaju działania niż wykonywanie zadań publicznych, to zgodnie z ustawami samorządowymi mogą współdziałać np. w ramach stowarzyszeń – tak krajowych, jak i międzynarodowych, przy czym w przypadku porozumień i związków podstawą prawną są ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim, natomiast stowarzyszenia zawierane są na podstawie ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach<sup>6</sup> oraz ustawy z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych<sup>7</sup>. Współdziałanie podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego ma charakter dobrowolny. Oznacza to swobodę w wyborze formy współdziałania, swobodę tworzenia i likwidacji form współdziałania.<sup>8</sup>

Najpopularniejszą formą współdziałania są związki międzygminne i powiatowe. Zarówno przepisy ustawy o samorządzie gminnym, jak i ustawy o samorządzie powiatowym<sup>9</sup> stanowią, że w celu wspólnego wykonywania

528, dalej: u.s.p.); art. 8-8b ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2022 r., poz. 547, dalej: u.s.w.)

5 Zob. Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.).

6 Dz. U. z 2020 r. poz. 2261, dalej: Prawo o stowarzyszeniach lub u.p.s.

7 Dz. U. z 2000 r. Nr 91, poz. 1009, z późn. zm.

8 B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, wyd. 6, Warszawa 2016, s. 331

9 odpowiednio art. 64 ust. 1 u.s.g. i art. 65 ust. 1 u.s.p.

zadań publicznych gminy mogą tworzyć związki międzygminne, a powiaty mogą tworzyć związki z innymi powiatami. W ramach tych związków gminy wykonują zadania własne oraz zlecone (zarówno z zakresu administracji samorządowej, jak i rządowej). Ponadto, w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, w tym wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, powiaty mogą tworzyć związki z gminami, tworząc związek powiatowo-gminny<sup>10</sup>. Odpowiedniego uregulowania dotyczącego możliwości tworzenia związków województw samorządowych nie zawiera natomiast ustawa o samorządzie województwa.

Kolejną formą współdziałania, uregulowaną w ustawach samorządowych (wszystkich trzech szczebli samorządu) są porozumienia, choć zwraca się uwagę, że jest forma współdziałania w administracji publicznej szeroko wykorzystywana, aczkolwiek jej istota nie jest do końca jasna. Wątpliwości budzi w szczególności charakter prawny porozumień: cywilno- bądź publicznoprawny<sup>11</sup>. Porozumienie można określić jako instytucję o charakterze ustrojowym, do której istoty należy uwarunkowane prawnie i faktycznie współdziałanie niezależnych podmiotów, a którego treść stanowi stworzenie podstaw wspólnej realizacji określonych działań faktycznych i prawnych. Zasadniczo wyróżnia się dwa rodzaje porozumień: porozumienia zawierane przez administrację rządową i samorządową w celu przekazania do wykonania zadań publicznych oraz porozumienia zawierane pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego w celu przekazania lub powierzenia do wykonania zadań administracji publicznej.<sup>12</sup>

Wreszcie, trzecią formą zrzeszania się jednostek samorządu terytorialnego, i to na wszystkich trzech szczeblach samorządu: gminy, powiatu i województwa, są

stowarzyszenia. W celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów, gminy mogą tworzyć stowarzyszenia<sup>13</sup>. Także powiaty mogą tworzyć stowarzyszenia, w tym również z gminami, aczkolwiek ustawa powiatowa, w przeciwieństwie do ustawy gminnej nie przesądza, jaki cel ma przyswiecać utworzeniu przez powiat stowarzyszenia<sup>14</sup>. Na mocy noweli z dnia 11 kwietnia 2001 r. również województwa uzyskały prawo tworzenia stowarzyszeń, w tym z gminami i powiatami<sup>15</sup>. Podobnie jak w przypadku powiatu, także na poziomie województwa cel utworzenia stowarzyszenia nie jest sprecyzowany. Ograniczeniem będą więc jedynie przepisy Konstytucji dotyczące zrzeszania się oraz ustawy Prawo o stowarzyszeniach. Jak podkreśla się w literaturze, stowarzyszenia mogą być tworzone w celu współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na płaszczyźnie np. gospodarczej, ekologicznej, kulturowej. Mogą być również utworzone w celu wykonywania zadań administracji publicznej, o ile zakres tych zadań będzie mieścił się w celach statutowych stowarzyszenia. Wykonywanie zadań publicznych jest bowiem jednym z podstawowych obowiązków samorządu terytorialnego, a tym samym jest wspieraniem jego idei.<sup>16</sup>

W porównaniu do innych, wspomnianych wyżej rodzajów współdziałania JST, należy zauważyć, że forma stowarzyszenia komunalnego (gminnego) może w pełni realizować zadania związku komunalnego i jest bardziej elastyczna, stwarza bowiem lepsze warunki organizacyjne. Stowarzyszenia mogą tworzyć pomiędzy sobą wszystkie rodzaje jednostek samorządu terytorialnego, natomiast związki tylko gminy i powiaty, czyli jednostki na równorzędnym szczeblu samorządu.<sup>17</sup> Forma stowarzyszenia nie ogranicza także suwerenności JST, ponieważ przekazując do realizacji stowarzyszeniu określone zadania publiczne, gmina (powiat, województwo) może je nadal realizować samodzielnie. Inaczej jest w przypadku związku, gdzie prawa i obowiązki gmin uczestniczących w związku międzygminnym, związane z wykonywaniem zadań przekazanych

10 art. 72a u.s.p.

11 W wyroku z dnia 27 września 1994 r. Naczelny Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, iż porozumienia komunalne nie są umowami prawa cywilnego, ale swoistymi formami publicznoprawnymi, gdyż przekazanie zadań publicznoprawnych nie może nastąpić w drodze umów cywilnych, a jedynie w ramach utworzenia związku lub zawarcia porozumienia.

12 B. Dolnicki (red.) *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Konferencja naukowa zorganizowana przez Katedrę Prawa Samorządu Terytorialnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach w dniach 8–9 marca 2012 r. <https://sip.lex.pl/#/monograph/369256853>

13 art. 84 ust. 1 u.s.g.

14 art. 75 ust. 1 u.s.p.

15 art. 8b ust. 1 u.s.w.

16 B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, wyd. 6, Warszawa 2016, s. 342

17 Zob. P. Klimek, *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego - stowarzyszenie czy związek*, FK 2012, nr 5, s. 13-20.

związkowi, przechodzą na związek z dniem ogłoszenia statutu związku<sup>18</sup>, dotyczy to również wydawania decyzji administracyjnych, czy stanowienia prawa gminnego<sup>19</sup>. Związki międzygminne i międzypowiatowe wykonują zadania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, posiadają osobowość prawną, lecz nie są jednostkami samorządu terytorialnego.<sup>20</sup>

Współdziałanie w ramach stowarzyszenia JST pozwala również na zaangażowanie w realizację zadań spółek prawa handlowego.<sup>21</sup>

## Status prawny stowarzyszenia JST

Jak wspomniano, generalną zasadę tworzenia przez jednostki samorządu terytorialnego stowarzyszeń należy wywodzić z art. 172 Konstytucji RP, zaś zasady korzystania z prawa do stowarzyszenia się określają ustawy ustrojowe.

Z analizy samorządowych ustaw ustrojowych wynika, że jednostki samorządu terytorialnego mogą współdziałać również w innych celach niż wykonywanie zadań publicznych, lecz jeżeli wykonują w tej formie zadania publiczne, to muszą one być zgodne z celami określonymi w ustawie. W myśl art. 84 ust. 1 u.s.g. gminy mogą tworzyć stowarzyszenia, w tym również z powiatami i województwami, wyłącznie w dwóch celach: w celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów. Stosownie do postanowień ww. ustawy możemy wyróżnić stowarzyszenia gmin w ujęciu „horyzontalnym” (gmin z innymi gminami) oraz w ujęciu „wertykalnym” (gminy z powiatami i województwami). Gmina może być członkiem jednego lub kilku stowarzyszeń, które mogą być stowarzyszeniami o zasięgu lokalnym, regionalnym lub ogólnokrajowym. Stosownie do postanowień art. 84 ust. 1 u.s.g. członkami stowarzyszenia są gminy oraz pozostałe jednostki samorządu terytorialnego, dyspozycja wynikająca z ww. przepisu nie dopuszcza, aby członkami stowarzyszenia były osoby fizyczne lub inne osoby prawne. Aczkolwiek należy

zaznaczyć, że nie oznacza to, iż gminy mogą być członkami jedynie stowarzyszeń gmin, ewentualnie powiatów i województw. Gminom przysługuje prawo uczestniczenia również w stowarzyszeniach, których członkami są podmioty inne niż jednostki samorządu terytorialnego, na zasadach wprost określonych przez Prawo o stowarzyszeniach dla osób prawnych. Jednakże w takim wypadku cele stowarzyszenia nie mogą obejmować celów wskazanych przez art. 84 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. I nie będzie to stowarzyszenie, o którym mowa w tym przepisie.<sup>22</sup>

Stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego nie są powoływane do wykonywania funkcji administracji publicznej oraz do stanowienia aktów władczych, nie są one także wyposażone we władztwo administracyjne.<sup>23</sup>

Do stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego stosuje się odpowiednio przepisy ustawy - Prawo o stowarzyszeniach, przy czym dla założenia stowarzyszenia wymaganych jest co najmniej trzech założycieli.<sup>24</sup>

„Odpowiednie” stosowanie przepisów wymaga ustalenia zakresu zastosowania Prawa o stowarzyszeniach w stosunku do stowarzyszeń gmin (odpowiednio: powiatów, samorządów województw), czyli które postanowienia ustawy będą zastosowane wprost, które przepisy nie będą miały zastosowania, a także które przepisy znajdą zastosowanie w zakresie zmodyfikowanym.

Pierwszą z nich będą przepisy, które są stosowane wprost do stowarzyszeń JST. I tak art. 2 ust. 1 u.p.s. zawiera definicję legalną stowarzyszenia, mówiącą, że stowarzyszenie jest dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych. Dobrowolność rozumiana jest jako swoboda powzięcia zamiaru zrzeszania się, udziału, wystąpienia czy też rozwiązania stowarzyszenia, samorządność rozumiana jako samodzielne wyznaczenie celów,

22 Zob. *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym* pod redakcją R. Hausera i Z. Niewiadomskiego - C.H. Beck Warszawa 2011 s. 693, a także wyrok WSA w Poznaniu z 15.07.2016 r., II SA/Po 317/16, LEX nr 2110183.

23 Ł. Karaś, I. Skipioł, *Stowarzyszenia gmin jako jedna z form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie stowarzyszeń gmin uzdrowiskowych – uwagi do dyskusji* [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012.

24 J. Jagoda [w:] *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012, art. 47. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587334828/132268/dolnicki-bogdan-red-ustawa-o-samorządzie-województwa-komentarz?cm=URELATIONS>

18 Art. 64 ust. 3 u.s.g. oraz odpowiednio art. 65 ust. 3 u.s.p.

19 L. Kieres, *Ustrój i zadania celowych związków gmin*, ST 1994, nr 3, s. 3-19.

<https://sip.lex.pl/#/publication/151002459/kieres-leon-ustroj-i-zadania-celowych-zwiazkow-gmin?cm=URELATIONS>

20 Art. 65 u.s.g. i art. 66 u.s.p.

21 P. Klimek, *Współpraca ... op. cit.*,

określenie struktur, metod i programów działania. Trwałość oznacza, iż cele i zadania stowarzyszeń muszą mieć charakter trwały i długoterminowy. Cel niezarobkowy oznacza zaś, iż dochód z działalności gospodarczej prowadzonej przez stowarzyszenia musi być w całości przeznaczony na realizację celów statutowych stowarzyszenia i nie może być w żaden sposób dzielony pomiędzy członków stowarzyszenia. Do grupy przepisów prawa o stowarzyszeniach stosowanych wprost do stowarzyszeń gmin należą także artykuły od 5 ust. 2 do art. 8 włącznie. Są to przepisy dotyczące dobrowolności zrzeszania się, demokracji wewnętrznej w stowarzyszeniu, organów niedozwolonych z uwagi na zasadę demokracji, zakresu podmiotowego, oraz postępowania rejestrowego i ewidencyjnego. Stowarzyszenie podlega obowiązkowej rejestracji w Krajowym Rejestrze Sądowym prowadzonym przy sądzie rejonowym właściwym dla siedziby stowarzyszenia. Sąd dokonuje rejestracji stowarzyszenia gmin po stwierdzeniu, iż statut stowarzyszenia jest zgodny z przepisami prawa, a także założyciele stowarzyszenia spełniają wymagania ustawowe. Z chwilą uprawomocnienia się postanowienia o zarejestrowaniu, stowarzyszenie uzyskuje osobowość prawną, zostaje wpisane do KRS oraz może rozpocząć działalność. Regulacje dotyczące nadzoru także należą do tej grupy przepisów.<sup>25</sup> Nadzór nad działalnością stowarzyszeń j.s.t. w zakresie zgodności działania stowarzyszenia z przepisami prawa i postanowieniami statutu, należy do wojewody właściwego ze względu na siedzibę stowarzyszenia (art. 8 ust. 5 pkt 1 i art. 25 ust. 1 u.p.s.).

Jeżeli chodzi o nadzór nad stowarzyszeniami JST, należy zwrócić wszakże uwagę na przepisy art. 1 ust. 2 pkt 3 i 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych<sup>26</sup>, zgodnie z którym izby sprawują nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych określonych w art. 11 ust. 1 oraz dokonują kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych stowarzyszeń gmin, stowarzyszeń powiatów oraz stowarzyszeń gmin i powiatów. W ocenie B. Dolnickiego, który zwraca uwagę na nieprawidłową

redakcję tego przepisu, izby sprawują nad stowarzyszeniami gmin (powiatów) jedynie kontrolę, gdyż brak jest podstaw prawnych dla działań nadzorczych w tym zakresie. W związku z tym, nadzór nad stowarzyszeniami JST powinien być sprawowany wyłącznie na podstawie Prawa o stowarzyszeniach.<sup>27</sup>

Kolejna grupa przepisów to przepisy prawa o stowarzyszeniach, które mają zastosowanie do stowarzyszeń gmin z odpowiednią modyfikacją; w szczególności postanowienia art. 2 ust. 2 tej ustawy, w zakresie celów stowarzyszenia, stosuje się odpowiednio z ograniczeniem do postanowień art. 84 ust. 1 u.s.g., który stanowi przepis o charakterze *lex specialis* względem art. 2 ust. 2 u.p.s., tak więc stowarzyszenia gmin powinny realizować cele określone w statucie zgodnie z art. 84 ust. 1 u.s.g. Następnie, w przypadku art. 9 u.p.s. w zakresie liczby założycieli stowarzyszenia gmin ustawodawca wyłączył wprost stosowanie art. 9 u.p.s. (postanowienia art. 9 u.p.s. nie mają zastosowania w stosunku do stowarzyszeń gmin w zakresie minimalnej liczby członków założycieli – z art. 84 ust. 3 u.s.g. wynika, że dla założenia stowarzyszenia wymaganych jest co najmniej 3 założycieli), w pozostałym zakresie przepis ten należy stosować wprost. Regulacje zawarte w art. 10 ust. 1 i 2 u.p.s. dotyczą statutu stowarzyszeń, statut ten jest najważniejszym aktem regulującym działalność stowarzyszeń, także stowarzyszeń gmin, zgodnie z art. 84 ust. 2 u.s.g. oraz postanowieniami ww. artykułu, który określa treść konieczną statutu. Uznać należy, iż art. 84 ust. 1 u.s.g. jest przepisem prawa o charakterze *lex specialis* także wobec art. 10 ust. 1 i 2 u.p.s. w zakresie celów stowarzyszeń gmin. Statut stowarzyszenia gmin nie ma charakteru aktu prawa miejscowego.<sup>28</sup> Co do charakteru prawnego statutu stowarzyszenia w piśmiennictwie ostatecznie zwyciężyła koncepcja uznająca statut za umowę cywilnoprawną. Zgodnie z teorią umowy statut stowarzyszenia zarówno przed, jak i po zarejestrowaniu stowarzyszenia stanowi umowę zawartą pomiędzy członkami założycielami stowarzyszenia, do której to umowy następnie przystępują kolejni członkowie stowarzyszenia. Wnioski te potwierdza orzecznictwo,

25 Ł. Karaś, I. Skipioł, *Stowarzyszenia gmin jako jedna z form ....* op. cit.

26 t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.

27 B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, wyd. 6, Warszawa 2016, s. 344

28 Zob. K. Bandarzewski, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, P. Chmielnicki (red.), Warszawa 2010, s. 694.

przyjmując, że roszczenie członka stowarzyszenia o ochronę jego członkostwa przed niezgodnym z prawem lub statutem wykreśleniem ze stowarzyszenia podlega rozpoznaniu na drodze sądowej<sup>29</sup>.

Z kolei do grupy przepisów niemających zastosowania do stowarzyszeń JST należą np. przepisy art. 3 i 4 u.p.s. regulujące kwestie dotyczące tworzenia stowarzyszeń przez osoby fizyczne oraz cudzoziemców; art. 5 ust. 1, z uwagi na szczególną regulację w zakresie zasad przystępowania przez gminy do międzynarodowych stowarzyszeń, czy art. od 40 do 43 u.p.s. zawierające regulację w zakresie stowarzyszeń zwykłych, które nie mogą zrzeszać osób prawnych, tak więc nie mają one zastosowania do stowarzyszeń gmin.<sup>30</sup>

Rozważania nad charakterem prawnym stowarzyszeń JST winny obejmować rozstrzygnięcie pomiędzy dwoma różniącymi się poglądami: czy działalność tych podmiotów mieści się w sferze działalności samorządu terytorialnego, czy też ich celem jest rozwiązywanie własnych spraw. Istotny przy tym jest fakt wyposażenia w osobowość prawną. Jak już powiedziano, stowarzyszenia JST uzyskują osobowość prawną po zarejestrowaniu w KRS, jednakże jest to osobowość prawna oparta na prawie prywatnym, podczas gdy w przypadku jednostki samorządu terytorialnego, określanej jak „szczególna osoba prawna” mówimy o osobowości prawnej zarówno w ujęciu publicznoprawnym jak i cywilistycznym, jest to podmiotowość w zakresie norm prawa publicznego i prywatnego. Jakkolwiek ustawodawstwo nie precyzuje pojęcia osobowości publicznoprawnej, to jednak uznaje się publicznoprawny charakter samorządu terytorialnego, do którego najważniejszych konsekwencji należy zaliczyć udział w sprawowaniu władzy publicznej (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP) i w związku z tym wyposażenie w atrybuty władzy publicznej. Z kolei cywilistyczne rozumienie osobowości prawnej JST uzasadnione jest przede wszystkim odrębnością majątkową JST (mienie komunalne) i samodzielnością finansową (własny budżet i niezależna gospodarka finansowa) oraz potrzebą

występowania w obrocie prawnym we własnym imieniu.<sup>31</sup>

W przypadku stowarzyszeń JST, opierających swój byt na prawie prywatnym, pozostających w zarządzie prywatnoprawnym i nienależących do kategorii podmiotów administracji publicznej<sup>32</sup>, bo niewykonujących funkcji administracji publicznej o charakterze władczym, ale realizujących cele służące interesom JST, należy uznać, że mogą one być traktowane jako samorządowe (gminne, powiatowe, wojewódzkie) osoby prawne realizujące cele samorządu terytorialnego. Ta forma organizacyjnoprawna będzie na ogół uzupełnieniem działalności samorządu terytorialnego.<sup>33</sup>

Stwierdzenie to nie ułatwia bynajmniej zrozumienia charakteru prawnego stowarzyszeń JST, bowiem należy zauważyć, że pojęcie samorządowych osób prawnych zostało uregulowane niejednoznacznie, co w praktyce powoduje trudności w stosowaniu prawa. Ustawa o samorządzie gminnym nie definiuje pojęcia gminnej osoby prawnej, stanowiąc jedynie w art. 9 ust. 2, iż może ona prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w ustawie z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej.<sup>34</sup>

Pojęcie samorządowej osoby prawnej zostało natomiast zdefiniowane w odniesieniu do powiatowych oraz wojewódzkich osób prawnych. Zgodnie z art. 46 ust. 2 u.s.p. oraz art. 47 ust. 2 u.s.w., odpowiednio powiatowymi lub wojewódzkimi osobami prawnymi są powiat lub województwo oraz samorządowe jednostki organizacyjne, którym ustawy wprost przyznają taki status, oraz te osoby prawne, które mogą być tworzone na podstawie odrębnych ustaw wyłącznie przez powiat lub województwo<sup>35</sup>

31 Zob. J. Blicharz, *Zagadnienie charakteru prawnego stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego*, Przegląd Prawa i Administracji Nr 109, Wrocław, 2017; s. 117

32 Zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 144

33 J. Blicharz, *Zagadnienie charakteru prawnego...* op. cit., s. 119

34 M. Wróblewska [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy*, red. H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski, Warszawa 2014, art. 9. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587683125/480565/dzwonkowski-henryk-red-golebiowski-grzegorz-red-ustawa-o-finansach-publicznych-komentarz-prawno...?cm=URELATIONS>

35 M. Cilak [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, wyd. II, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2020, art. 9. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587780745/613574/ofiarski-zbigniew-red-ustawa-o-finan>

29 Zob. A. Rzetecka-Gil [w:] *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, LEX/el. 2017, art. 10; uchwała SN z 6.01.2005 r., III CZP 75/04, OSNC 2005, nr 11, poz. 188

30 Ł. Karaś, I. Skipiół, *Stowarzyszenia gmin jako jedna z form ....* op. cit.

(nie wiadomo jednak czy także w przypadku utworzenia stowarzyszenia przez powiaty/województwa, a nie (jeden) powiat/województwo, albo np. przez powiaty i gminy<sup>36</sup>, itd.).

Kolejną, odmienną definicję gminnej osoby prawnej zawiera ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>37</sup>, która w art. 4 pkt 9a stanowi, że przez pojęcie samorządowej osobie prawnej należy rozumieć osoby prawne powoływane lub tworzone przez organy jednostek samorządu terytorialnego. W związku z użyciem przez ustawodawcę liczby mnogiej, wskazuje to z kolei, że samorządowymi osobami prawnymi są podmioty, które zostały utworzone przez kilka JST bez względu na ich szczebel.<sup>38</sup>

Z kolei art. 30 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>39</sup> stanowi, że państwowe i samorządowe osoby prawne są tworzone na podstawie odrębnych ustaw oraz że podstawą ich gospodarki finansowej jest plan finansowy; plany finansowe z kolei są sporządzane zgodnie z ustawami o ich utworzeniu, z uwzględnieniem przepi-

sach-publicznych-komentarz-wyd-ii?cm=URELATIONS

36 Zob. wyrok NSA z 5.07.2006 r., II OSK 439/06, LEX nr 244397.

37 t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1899 z późn. zm.

38 W literaturze pojawia się spór na tle, czy definicja ta została stworzona i może być wykorzystywana tylko na potrzeby ustawy o gospodarce nieruchomościami, czy też obowiązuje w całym systemie prawa – por. W. Gonet, Kontrola samorządowych osób prawnych i samorządowych jednostek organizacyjnych przez Regionalne Izby Obrachunkowe, FK 2018, nr 12, s. 38-56 (*Definicje samorządowej osoby prawnej zawarte w art. 4 pkt 9a u.g.n. oraz w art. 30 ust. 1 u.f.p. obowiązują w całym systemie prawa, jeżeli inny akt prawny nie wprowadzi definicji na użytek m.in. tego konkretnego aktu prawnego. Skoro przepisy ustaw ustrojowych, tj. ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie wojewódzkim oraz ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych nie zawierają definicji samorządowej osoby prawnej, to należy posługiwać się definicją zawartą w ustawie o gospodarce nieruchomościami i ustawie o finansach publicznych. (...) W literaturze przedmiotu wskazuje się, że pojęcie komunalnych osób prawnych dotyczy zbiorczego określenia osób prawnych, które powiązane są z JST wieloma zależnościami o charakterze funkcjonalnym, organizacyjnym i majątkowym. W uchwale składu siedmiu sędziów SN z 25.03.1997 r. (Uchwała SN (7) z 25.03.1997 r., III CZP 126/96, LEX nr 29884) uznano, że spółka prawa handlowego jest komunalną osobą prawną tylko wówczas, gdy akcje (udziały) należą w 100% do JST. Komunalnymi osobami prawnymi są związki międzygminne, związki powiatów, związki powiatowo-gminne, stowarzyszenia gmin, powiatów i województw samorządowych. Stosując przedmiotowe orzeczenie do innych osób prawnych, należy przyjąć, że komunalnymi osobami prawnymi są spółdzielnie, SPZOZ, fundacje, spółki kapitałowe, których jedynymi właścicielami są JST.) oraz K. Morawska, Kompetencje kontrolne regionalnych izb obrachunkowych względem samorządowych osób prawnych, „Finanse Komunalne” 2013/9, s. 56–63*

39 t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 305, z późn. zm., dalej: uofp

sów uofp. Przy czym przepisy art. 30 ust. 1-3 uofp dotyczą wszystkich podmiotów nazywanych „państwowymi i samorządowymi osobami prawnymi”, także niezaliczonymi do sektora finansów publicznych.<sup>40</sup>

Przechodząc do tematu sektora finansów publicznych, należy przytoczyć art. 9 ustawy o finansach publicznych, zawierający katalog podmiotów tworzących sektor finansów publicznych, który w pkt 14 wymienia „inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, instytutów działających w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, banków oraz spółek prawa handlowego.”

Skoro powszechnie przyjmuje się, że stowarzyszenie JST (złożone wyłącznie z JST, czyli samych gmin, powiatów, gmin i powiatów, województw samorządowych, powiatów/ gmin i województw samorządowych) jest samorządową osobą prawną, do tego utworzoną w celu wykonywania zadań publicznych, to mieści się w tej definicji. Na marginesie, nie ma przy tym wątpliwości w przypadku związku gmin lub powiatów, który został wymieniony w pkt 2 art. 9 uofp, a w odniesieniu do prowadzonej przez nie gospodarki finansowej odpowiednie uregulowania zawierają ustawy ustrojowe, które odsyłają wprost do gospodarki finansowej gmin lub powiatów. W przypadku gospodarki finansowej stowarzyszeń przepisy ustaw ustrojowych analogicznych postanowień nie zawierają, odsyłając do odpowiedniego stosowania Prawa o stowarzyszeniach, a zatem do aktu regulującego materię podmiotów ze sfery prawa prywatnego.

Ponadto, niejasności w zakresie przynależności do sektora finansów publicznych (przemawiając przeciwko tej przynależności) pogłębia fakt wymienienia stowarzyszeń JST w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>41</sup>, jako podmiotów mogących prowadzić działalność pożytku publicznego zdefiniowaną jako działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań

40 Zob. E. Malinowska Misiąg, *Komentarz do art. 30 ustawy o finansach publicznych* [w:] W. Misiąg (red.) *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2019, s.119

41 t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1057 z późn. zm., dalej: u.p.p.

publicznych określonych w ustawie. Organizacje pozarządowe ustawa definiuje zaś jako niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych lub przedsiębiorstwami, instytucjami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi, niedziałające w celu osiągnięcia zysku.

Z art. 3 ust. 3 pkt 2 u.p.p., wynika, że działalność pożytku publicznego może być prowadzona także przez stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego. Stowarzyszenia JST na podstawie tej ustawy, po spełnieniu warunków określonych w art. 20, mogą uzyskać status „organizacji pożytku publicznego”, co pozwala m.in. na współpracę z organami administracji publicznej. Wprawdzie u.p.p. nie zalicza stowarzyszeń JST do organizacji pozarządowych, to jednak poniekąd zrównuje je z nimi, wszakże ideą ustawy jest możliwość powierzenia zadań publicznych organizacjom spoza administracji publicznej (tzw. trzeciego sektora), które zadania te mogą wykonać np. efektywniej. Konsekwencją powierzenia zadania – w określonym, przewidzianym ustawą trybie (konkursowym, gwarantującym konkurencyjność i równość dostępu) jest udzielenie dotacji celowej ze środków publicznych, co reguluje z kolei art. 221 uofp, odsyłając do przepisów u.p.p., jednocześnie w ust. 1 używając wprost określenia „podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych”.

Jednocześnie, można spotkać pogląd, że stowarzyszenia JST, będące samorządowymi osobami prawnymi, jako tworzone przez podmioty prawa publicznego i finansowane (wyłącznie) ze środków pochodzących od podmiotów publicznych (np. samych składek członkowskich pochodzących z budżetów JST<sup>42</sup>), do sektora finansów publicznych należą. Naczelny Sąd Administracyjny, w uzasadnieniu wyroku z dnia 2 października 2014 r.<sup>43</sup>, oceniając charakter prawny Stowarzyszenia Związku Miast Polskich, stwierdził, że stowarzyszenie reprezentujące podmioty publiczne (jednostki samorządu terytorialnego) realizuje zadania publiczne, o czym „świadczą realizowanie

przez ten podmiot zadań określonych w art. 84 ustawy o samorządzie gminnym. Mają one na celu wspieranie idei samorządu terytorialnego i obronę wspólnych interesów, a więc odnoszą się do kompetencji jednostek samorządu terytorialnego i ich organizacji.(...) Jednocześnie Związek ten korzysta ze środków publicznych. Jego środki pochodzą bowiem ze źródeł publicznych, a sam związek, co podkreślono, ma charakter publiczny. (...) Źródłem dochodu są więc środki publiczne, bądź pochodzące od podmiotów publicznych (jednostek samorządu terytorialnego). Publicznemu charakterowi środków nie zaprzecza wybór ustawodawcy, który nie poddaje tych środków reżimowi ustawy o dyscyplinie finansów publicznych.”

Ze względu na niedookreślenie i niejednoznaczność pojęcia „inne samorządowe osoby prawne”, o którym mowa w art. 9 pkt 14 uofp, ale w którym to pojęciu mieszczą się zarówno podmioty sektora finansów publicznych, jak i spoza tego sektora (np. spółki kapitałowe)<sup>44</sup>, trudno jednoznacznie przesądzić, czy stowarzyszenie JST mieści się w katalogu podmiotów tworzących sektor finansów publicznych. Dla poczynienia takiego ustalenia, niezbędnym byłoby zdefiniowanie przez ustawodawcę katalogu samorządowych osób prawnych tworzących sektor finansów publicznych.<sup>45</sup>

Na marginesie warto również zaznaczyć, że podmioty określane jako: „samorządowa osoba prawna” oraz „stowarzyszenie JST” są niejednolicie traktowane przez organy kontrolne. Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych wymienia oba te podmioty, jako podlegające kontroli izb, rozłącznie<sup>46</sup>, podczas gdy ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>47</sup> wymienia tylko samorządowe osoby prawne, a więc nie wiadomo, czy ustawodawca w tym pojęciu ujął stowarzyszenia JST, czy też zaliczył je np. do wymienionych w art. 2 ust. 3 pkt 1 lub 4 „innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych (przedsiębiorców)

44 Zob. przypis 38

45 Por. E. Feret, *Samorządowe osoby prawne jako jednostki sektora finansów publicznych – próba definicji* [w:] J. Gliniecka, E. Juchniewicz, T. Sowiński, M. Wróblewska, *Prawo finansowe samorządu terytorialnego*, Warszawa 2013

46 Zob. art. 1 ust. 2 pkt 3, 5 i 6 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.).

47 ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 623, art. 2 ust. 2 i 3.

42 Tu należy jednak dodać, że z odpowiedniego zastosowania przepisów Prawa o stowarzyszeniach wynikają różne źródła majątku stowarzyszeń, w tym stowarzyszeń JST, nie tylko pochodzące od członków stowarzyszenia, o czym szczegółowo dalej.

43 Sygn.. I OSK 559/14, LEX nr 1769314



w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne, w szczególności wykonują zadania zlecone lub powierzone przez państwo lub samorząd terytorialny lub działają z udziałem państwa lub samorządu terytorialnego, korzystają z mienia państwowego lub samorządowego, w tym także ze środków przyznanych na podstawie umów międzynarodowych”.

Biorąc pod uwagę poczynione tu ustalenia, w tym fakt oparcia samego bytu stowarzyszenia JST, jak i źródeł dochodów, zarówno ich rodzaju, źródła pochodzenia, jak i sposobu pozyskiwania, o przepisy prawa prywatnego, należy raczej przychylić się do stanowiska, zgodnie z którym stowarzyszenia JST, pomimo że są szczególnym rodzajem stowarzyszeń, tworzonych przez podmioty prawa publicznego, do sektora finansów publicznych nie należą, zaś utworzenie przez JST stowarzyszenia, nawet w celach ograniczonych – jak w przypadku gmin – ustawą ustrojową i ukierunkowane na realizację zadań publicznych, stanowi przejaw ich działalności w sferze prywatnoprawnej.

## Zakres zadań realizowanych przez stowarzyszenie JST

Jak już powiedziano, stowarzyszenie gmin może zostać utworzone wyłącznie w celu wspierania idei samorządu lub obrony wspólnych interesów stowarzyszonych gmin. W uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z 30 kwietnia 1993 r.<sup>48</sup>, wskazano, że stowarzyszenia gmin mają służyć dwóm celom. Pierwszy z nich, którym jest wspieranie idei samorządu terytorialnego, może być uznany za wspólny dla wszystkich gmin. Ten cel może łączyć w zasadzie nieograniczoną liczbę gmin i skłaniać je do utworzenia jednego stowarzyszenia. Natomiast drugi z ustawowych celów, czyli obrona wspólnych interesów, nie musi być aż tak dalekosiężny, gdyż interesy gmin mogą różnić się w zależności od uwarunkowań terenowych.

Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny, w aspekcie celów, które mają przyświecać gminom tworzącym stowarzyszenie na podstawie art. 84 ust. 1 u.s.g. wyraził pogląd, że „zarówno wspieranie idei samorządu terytorialnego, jak

i obrona wspólnych interesów zawierają w sobie obszerną i bogatą treść.”<sup>49</sup>

Generalnie przyjmuje się, że aby wspólnie realizować zadania publiczne, gminy mogą utworzyć związek międzygminny albo zawrzeć porozumienie międzygminne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych. Prezentowany jest jednak również pogląd, że szerokie sformułowanie celów stowarzyszenia się gmin mieści w swoim zakresie wykonywanie zadań publicznych, co jest istotą działania jednostki samorządu terytorialnego<sup>50</sup>. Takie ograniczenie co do celu utworzenia stowarzyszenia znajduje się zresztą jedynie w ustawie gminnej, ale już nie w ustawach o samorządzie powiatowym czy samorządzie województwa.

Cele stowarzyszenia oraz sposoby ich realizacji muszą zostać określone w statucie stowarzyszenia, który jest najważniejszym aktem regulującym działalność stowarzyszeń i który podlega nadzorowi ze strony sądu w procedurze rejestracji stowarzyszenia. Art. 10 Prawa o stowarzyszeniach wymienia obligatoryjne elementy statutu, choć nie jest to katalog zamknięty.

Stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego służy przede wszystkim wspólnej reprezentacji interesów tych jednostek w różnych obszarach życia społecznego, gospodarczego i politycznego. Stowarzyszenia takie są predysponowane w szczególności do prowadzenia działalności informacyjno-edukacyjnej, do aktywnego udziału w tworzeniu aktów normatywnych istotnych z punktu widzenia uczestników stowarzyszenia oraz do tego, by stanowić platformę wymiany myśli oraz doświadczeń.

Współdziałanie JST w ramach stowarzyszenia polegać może w szczególności na realizowaniu wspólnych projektów, wymianie doświadczeń pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, krzewieniu idei samorządności, czy udziale w szkoleniach realizowanych przez stowarzyszenie. Wśród celów stowarzyszeń można wymienić także pomoc w podnoszeniu efektywności jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań publicznych, w szczególności poprzez: działania edukacyjno-doradcze oraz informacyj-

49 Zob. wyrok NSA z dnia 17 października 2008 r., I OSK 483/08

50 Zob. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, wyd. 6, Warszawa 2016, s. 342

48 sygn. III CZP 48/93, OSNC 1993/11/200

no-wydawnicze skierowane do działających na rzecz JST osób, wsparcie JST we wdrażaniu nowoczesnych narzędzi zarządzania, czy wprowadzaniu nowoczesnych rozwiązań informatycznych wspomagających zarządzanie.<sup>51</sup>

Przykładowymi celami stowarzyszenia JST może być również reprezentowanie interesów gmin i powiatów na forum krajowym i europejskim, inicjowanie i wspieranie przedsięwzięć w dziedzinach społeczno-gospodarczych, czy wspieranie rozwoju gospodarczego regionu oraz promocja gmin i powiatów.<sup>52</sup>

Należy jednak dodać, że oprócz wymienionych wyżej, przykładowo, działań tzw. „miękkich”, opartych o informację, promocję czy edukację, zdarza się w praktyce realizowanie przez stowarzyszenia inwestycji, które również mogą wpisywać się w cele z art. 84 ust. 1 u.s.g.: wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów. Np. Stowarzyszenie Związek Gmin „Porozumienie Gospodarczo-Turystyczne Górnej Małej Panwi i Górnej Liswarty” (mające status stowarzyszenia, pomimo mylącej nazwy) realizowało wspólne przedsięwzięcie polegające na inwestycji w zakresie ochrony dorzecza Małej Panwi i Liswarty poprzez modernizację gospodarki ściekowej (modernizację i budowę oczyszczalni ścieków wraz z systemem kanalizacji sanitarnej), ze środków finansowych pochodzących z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz z budżetów gmin członkowskich.<sup>53</sup>

Przykłady z praktyki pokazują, że art. 84 ust. 1 u.s.g. stanowi jedynie pewne kryterium ustalania celów stowarzyszeń gmin, bynajmniej niewyłączne, i w tym ujęciu zasadność regulacji zawartej w tym artykule jest problematyczna. W orzecznictwie sądowym zaprezentowano jednak bardzo rygorystyczne stanowisko i wydaje się również, że nieuwzględniające ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Wskazano bowiem, że gminy mogą przystąpić tylko do takich stowarzyszeń, których cele wyznacza art. 84 u.s.g. Sfera zadań publicznych, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.p.p., jest znacznie szersza niż wspie-

ranie idei samorządu terytorialnego lub obrona wspólnych interesów.<sup>54</sup>

Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w literaturze przedmiotu JST nie mogą wykorzystać stowarzyszenia do prowadzenia gospodarki komunalnej<sup>55</sup>, gdyż nie wskazuje bezpośrednio na to żaden przepis ustawy o gospodarce komunalnej. W zakresie pojęć z art. 84 ust. 1 u.s.g., mimo że mają one charakter ogólny i można je szeroko interpretować, nie mieści się możliwość prowadzenia gospodarki komunalnej.<sup>56</sup>

Bezspornym pozostaje fakt, że organy wszystkich jednostek samorządu terytorialnego wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej winny podejmować działania na podstawie i w granicach prawa. Zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Oznacza to, że – w granicach prawa – jednostki samorządu terytorialnego samodzielnie realizują poszczególne zadania w oparciu o zastrzeżone dla ich organów kompetencje. Istotne przy tym pozostaje spostrzeżenie, iż dopuszczalne przepisami prawa formy działań jednostek samorządu terytorialnego uwarunkowane są statusem prawnym danego podmiotu, którego szczególnym elementem pozostaje jego publicznoprawny charakter. Powyższe w sposób istotny determinuje zakres aktywności jednostek samorządu terytorialnego, ukierunkowany na realizację zadań publicznych.

54 K. Bandarzewski [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, art. 84. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587391728/189168/chmielnicki-pawel-red-ustawa-o-samorzadzcie-gminnym-komentarz?cm=URELATIONS>; por. też: wyrok WSA w Rzeszowie z 25 stycznia 2006 r., II SA/Rz 524/2005; wyrok WSA w Rzeszowie z 27 listopada 2007 r., II SA/Rz 536/07, CBOSA; wyrok WSA w Rzeszowie z 5 czerwca 2008 r., II SA/Rz 266/2008, W odniesieniu do ww. wyroków należy jednak zauważyć, że pogląd w nich prezentowany w orzeczeniach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie w sprawach o sygn. II SA/Rz.469/06 i II SA/Rz.266/08 nie znalazł aprobaty w literaturze i sąd orzekający również tego poglądu nie akceptuje.

55 Art. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 679): „Gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego.”

56 W. Gonet, Uwagi o formach prowadzenia gospodarki komunalnej, ST 2008, nr 7-8, s. 65-75. <https://sip.lex.pl/#/publication/151085230/gonet-wojciech-uwagi-o-formach-prowadzenia-gospodarki-komunalnej?cm=URELATIONS> (dostęp: 2022-04-20 16:21)

51 Zob. Cele Stowarzyszenia Wielkopolski Ośrodek Kształcenia i Studiów Samorządowych (WOKiSS), <http://www2.wokiss.pl/o-wokiss/kim-jestesmy/>

52 Zob. Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Wielkopolski, <http://www.sgipw.wlkp.pl/o-stowarzyszeniu/zadania/>

53 Zob. P. Klimek, *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego - stowarzyszenie czy związek*, FK 2012, nr 5, s. 13-20.

Jednostka samorządu terytorialnego realizuje zadania samodzielnie bądź we współpracy z innymi jednostkami. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym dopuszczają możliwość współpracy przy wykonywaniu wszystkich zadań publicznych, jeżeli jest to możliwe przy wykonywaniu danego zadania lub też nie zakazuje go przepis szczególny. Przy czym dopuszczalny wydaje się pogląd, zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego mogą współpracować za pomocą zarówno instytucji prawa publicznego, jak i cywilnego. Do publicznoprawnych form zaliczyć należy przede wszystkim związki i porozumienia międzygminne.<sup>57</sup>

Stowarzyszenia natomiast, jak wyżej wskazano, opierają swój byt na prawie prywatnym. Istotne w związku z tym, w kontekście rodzaju przekazanych przez JST stowarzyszeniu zadań, zdaje się odróżnienie dwóch sfer działalności JST, mianowicie sfery zadań administracyjnych o charakterze władczym, związanych z wydawaniem decyzji, zezwoleń, itd. (sfery imperium), od obszaru zadań gospodarczych i społeczno-socjalnych, tj. sfery dominium.<sup>58</sup>

Obrazowo ujmuje to Michał Kulesza: „jeżeli artykuł 7 (u.s.g. – *przyp. wł.*) mówi o tym, że zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do gminy, (...) to jest to nałożenie zadania na gminę, i to nie jest żadna wolność, żadne bezprawne czy pozaprawne działanie, to jest właśnie na tej podstawie prawnej – powiedzmy – szeroki zakres dyspozycji. (...) Artykuł 7 reguluje w istocie sprawy gospodarki komunalnej, gdzie mamy do czynienia przede wszystkim z dominium, a nie z imperium. (...) Samorząd ma dwoistą pozycję, dlatego że mając podmiotowość prawa publicznego, jest zarazem osobą prawną – są to dwie różne twarze tego samego podmiotu. Inaczej traktujemy ten podmiot i patrzymy na jego uprawnienia, kiedy działa w sferze prawa cywilnego – w sferze dominium, a inaczej wówczas, kiedy funkcjonuje jako podmiot

prawa publicznego, czyli działa stanowczo poprzez akty władcze.”<sup>59</sup>

Niewątpliwie, do zakresu działania stowarzyszenia, niezależnie od szczebla tworzącego go samorządu może zostać przekazany jedynie obszar zadań należący do sfery dominium, a więc tam, gdzie sama JST, jako osoba prawna może działać w sferze stosunków cywilnoprawnych z innymi podmiotami na zasadzie równorzędności.

Szczególny (i zróżnicowany) zakres zadań publicznych, które mogą być realizowane przez stowarzyszenie JST wynika z katalogu zawartego w art. 4 wspomnianej już ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w przypadku, gdy stowarzyszenie to uzyska status organizacji pożytku publicznego w rozumieniu tej ustawy.

Celem stowarzyszeń JST posiadających status organizacji pożytku publicznego jest prowadzenie działalności społecznie użytecznej w sferze zadań publicznych, takich jak, np.: zadań pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób; działalności na rzecz dzieci i młodzieży, w tym wypoczynku dzieci i młodzieży; tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej; działalności wspomagającej rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości; ratownictwa i ochrony ludności; działalności wspomagającej rozwój techniki, wynalazczości i innowacyjności oraz rozpowszechnianie i wdrażanie nowych rozwiązań technicznych w praktyce gospodarczej; działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych; obronności państwa i działalności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Jak widać zatem, jest to zakres nie tylko bardzo zróżnicowany tematycznie, ale i sformułowany w sposób szeroki, aby pomieścić różnego rodzaju działania.

Reasumując, wydaje się, że nierozstrzygnięty pozostaje problem wyznaczenia konkretnego obszaru zadań, które mogą zostać przekazane przez JST do realizacji stowarzyszeniu JST. Z pewnością obszar tych zadań musi mieścić się w statutowych celach stowarzyszenia. Pomimo, że w ustawach o samorządzie powiatowym i samorządzie

57 Zob. Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji Magdaleny Młochowskiej na interpelację nr 16384 w sprawie przeprowadzenia pogłębionej analizy sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa, 2 maja 2013 r. <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/Interpelacja-Tresc.xsp?key=2CF25A5E>

58 zob. W. Gonet, *Zasady przekazywania zadań jednostkom samorządu terytorialnego przez administrację rządową*, FK 2011 nr 1-2, s. 43-51.

59 M. Kulesza, *Wystąpienie na konferencji Książ 2012*, FK 2013 nr 1-2, s. 14-19.

województwa nie wskazano tak wyraźnego ograniczenia celów, jak w art. 84 ustawy o samorządzie gminnym, to wydaje się, że cele te nie mogą być zasadniczo różne. Stowarzyszenia, w odróżnieniu od związków JST nie są powoływane do wykonywania funkcji administracji publicznej<sup>60</sup>, natomiast co do kryterium wyboru rodzaju zadań mogących być wykonywanymi przez stowarzyszenie, to, jak stanowi art. 10 ust. 1 u.s.g. w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego (a więc również stowarzyszeń) może być realizowane wykonywanie zadań publicznych, natomiast różnica między stowarzyszeniem JST a jednostką samorządu terytorialnego nie leży w przeciwstawności ich celów, lecz w odmienności sposobu ich realizacji.<sup>61</sup>

## Finansowanie zadań realizowanych przez stowarzyszenie JST

Samorządowe ustawy ustrojowe nie zawierają uregulowań stanowiących o zasadach gospodarki finansowej w odniesieniu do stowarzyszeń gminnych, powiatowych czy wojewódzkich (odmiennie niż w przypadku związków gmin i powiatów, gdzie ustawy te odpowiednio stanowią o stosowaniu zasad odnoszących się do gospodarki finansowej gminy czy powiatu). Wobec braku takiego uregulowania należy przyjąć, że w tym zakresie do stowarzyszeń tworzonych przez JST stosuje się odpowiednio przepisy ustawy Prawo o stowarzyszeniach.

Zgodnie z art. 33 u.p.s. majątek stowarzyszenia powstaje ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, dochodów z własnej działalności, dochodów z majątku stowarzyszenia oraz z ofiarności publicznej. Jak już

wspomniano, źródła te obejmują zatem zarówno środki pochodzące z budżetów JST, jak i źródła zewnętrzne. Poniżej omówione zostaną, jako budzące największą wątpliwości w praktyce, transfery z budżetów JST.

Wymienione przez ustawodawcę na pierwszym miejscu składki członkowskie stanowią obligatoryjne źródło finansowania, jak wynika z art. 10 ust. 1 pkt 7 u.p.s., choć jednocześnie nie mające w sensie ekonomicznym najistotniejszego znaczenia<sup>62</sup>. Podkreśla się jednak, że stanowią one przejaw niezarobkowego celu stowarzyszenia, a w przypadku stowarzyszeń zwykłych<sup>63</sup>, które nie mogą prowadzić działalności gospodarczej, są podstawą finansowania ich działalności. Faktycznie większe, w sensie ekonomicznym, znaczenie mają dla stowarzyszenia dochody uzyskiwane z działalności gospodarczej i majątku.<sup>64</sup>

Stosownie bowiem do postanowień art. 34 u.p.s. stowarzyszenia mogą prowadzić działalność gospodarczą, według ogólnych zasad określonych w odrębnych przepisach. Dochód z działalności gospodarczej stowarzyszenia służy realizacji celów statutowych i nie może być przeznaczony do podziału między jego członków.

Stowarzyszenie komunalne nie może natomiast realizować gospodarki poprzez jednostki budżetowe i samorządowe zakłady budżetowe. Z punktu widzenia prawa finansowego JST nie mogą bowiem powoływać wspólnych form gospodarki budżetowej, gdyż formy te mogą być powiązane wyłącznie z jednym budżetem samorządowym. Zadania te mogą jednak z powodzeniem być realizowane przez spółki prawa handlowego.

62 A. Rzetecka-Gil [w:] *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, LEX/el. 2017, art. 33.

<https://sip.lex.pl/#/commentary/587724044/521484/rzetecka-gil-agnieszka-prawo-o-stowarzyszeniach-komentarz?cm=URELATIONS>

63 Stowarzyszenie o charakterze uproszczonym, nie posiada osobowości prawnej, nie podlega obowiązkowi rejestracji w KRS, a do jego założenia wystarczy działanie jedynie trzech osób, które muszą uchwalić regulamin (nie statut) oraz wskazać przedstawiciela reprezentującego dane stowarzyszenie; stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego są stowarzyszeniami rejestrowanymi, podlegają obowiązkowi rejestracji w KRS oraz posiadają osobowość prawną.

64 P. Suski [w:] *Komentarz do ustawy - Prawo o stowarzyszeniach [w:] Stowarzyszenia i fundacje. Komentarz*, wyd. IV, Warszawa 2011, art. 33. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587528618/414288/suski-pawel-komentarz-do-ustawy-prawo-o-stowarzyszeniach-w-stowarzyszenia-i-fundacje-komentarz...?cm=URELATIONS>

60 Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w podjętej w składzie 7 sędziów uchwale z 11 kwietnia 2005 r., OPS 2/2004, ONSAiW-SA 2005, nr 4, poz. 64), przyjął, że istota związku międzygminnego polega na tym, że zainteresowane gminy ustalają, jakie zadanie należące do zakresu ich działania będzie wykonywane wspólnie, i w tym celu tworzą samodzielny byt prawny w postaci związku, na który przenoszą wykonywanie tego zadania. Prawa i obowiązki gmin uczestniczących w związku dotyczącego wykonywania zadania przekazanego związkowi przechodzą na związek.

61 Zob. J. Blicharz, *Zagadnienie charakteru prawnego stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego*, Przegląd Prawa i Administracji Nr 109, Wrocław, 2017; <https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/dlibra/publication/118876/edition/109252>

Art. 35 u.p.s. stanowi z kolei o możliwości otrzymywania przez stowarzyszenia dotacji na zasadach określonych w odrębnych przepisach.

A zatem stowarzyszenia JST, na podstawie powyżej powołanych przepisów u.p.s. mogą gromadzić środki finansowe pochodzące ze źródeł wymienionych w tych przepisach, aczkolwiek, w zależności od przeznaczenia środków, celu, który ma zostać sfinansowany, wydaje się, że nie każde z tych źródeł może zostać wykorzystane w dowolny sposób, o czym poniżej.

Jak już wskazano wyżej, stowarzyszenia JST utworzone są przez jednostki należące do sektora finansów publicznych i podlegające reżimowi finansów publicznych, a w konsekwencji, w zależności od tego, czy i jakie zadania ze swej właściwości JST powierzają do wspólnej realizacji w formie stowarzyszenia, różne mogą być formy finansowania realizacji tych zadań.

Ustawa o finansach publicznych w art. 216 ust. 2 określa przeznaczenie wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego; w szczególności są to: zadania własne JST, zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami, zadania przejęte przez JST do realizacji w drodze umowy lub porozumienia, zadania realizowane wspólnie z innymi JST, pomoc rzeczowa lub finansowa dla innych JST, programy finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, państw członkowskich EFTA oraz innych źródeł zagranicznych.

Podkreśla się, że jednostka samorządu terytorialnego nie powinna przekazywać do stowarzyszenia środków bez określenia celu, na jaki zostaną wykorzystane. Przekazanie środków bez określenia celu ich wykorzystania, nosi znamiona dotacji podmiotowej, stąd jest procesem upublicznienia raz już upublicznionych środków publicznych. Dlatego należy bardzo precyzyjnie określić zadania, które stowarzyszenie będzie realizowało w oparciu o zasoby kierowane przez samorząd gminny (powiatowy, województwa).

Wydaje się, że oparcie finansowania zadań stowarzyszenia jedynie na składkach członkowskich nie jest prawidłowym rozwiązaniem. W szczególności, gdy stowarzyszenie JST realizuje szerokie spektrum zadań, również inwestycyjnych, czy też z zakresu objętego powołanym wyżej

art. 4 u.p.p. (dla którego w ogóle przewidziany jest szczególny tryb finansowania, o czym dalej). Wynika to przede wszystkim z faktu, jakiego rodzaju środki przeznacza się tytułem zapłaty „składek członkowskich” i w którym miejscu w budżecie JST są one zapisane. Mianowicie należą one do rodzaju wydatków bieżących, klasyfikowane w paragrafie wydatków 443 „Różne opłaty i składki”, przy czym – poza informacją, że jest to składka na rzecz stowarzyszenia – brak jest sprecyzowania celu, na jaki środki te mają być przeznaczone. A w konsekwencji brak rzetelnej informacji ile środków pochodzących z budżetu JST przeznacza się na realizację konkretnego zadania publicznego. Oczywiście, obowiązująca w budżecie zasada niefunduszowania nie pozwala zapisywać konkretnych dochodów na konkretnie wskazane wydatki, chodzi tu jednak o inną kwestię, mianowicie system klasyfikacji budżetowej dochodów i wydatków, który dzieli powyższe na określone kategorie, gwarantując m.in. transparentność finansów publicznych.<sup>65</sup>

Należy natomiast zwrócić uwagę na przepisy ustawy o finansach publicznych regulujące zasady udzielania z budżetów JST dotacji celowych.

Po pierwsze, z art. 220 uofp wynika możliwość udzielenia z budżetu JST, innym jednostkom samorządu terytorialnego, pomocy finansowej w formie dotacji celowej lub pomocy rzeczowej, a podstawą udzielenia pomocy jest umowa. Przepis ten należy stosować z odniesieniem do przepisów ustaw ustrojowych, w szczególności art. 10 ust. 2 u.s.g. oraz art. 7a u.s.p., z których wynika, że nie tylko jednostki samorządu terytorialnego, ale również gminy (powiaty), związki międzygminne (związki powiatów) oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej. Przepis art. 220 uofp nie stanowi zasadniczo podstawy udzielania pomocy finansowej, precyzując raczej formę owej pomocy (dotacja celowa) oraz ustanawia konieczność zawarcia stosowanej umowy (o udzieleniu dotacji).<sup>66</sup> W kontekście przepisu art. 216 ust. 2 pkt 5 uofp

<sup>65</sup> Ze względu na obszerność opracowania, temat klasyfikacji budżetowej i jego funkcji oraz znaczenia w sektorze finansów publicznych, zostanie tu pominięty.

<sup>66</sup> Zob. J.M. Salachna, *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny* pod

należy dodać, że udzielenie takiej pomocy wymaga podjęcia odrębnej uchwały organu stanowiącego JST. Pomoc ta stanowi wydatek budżetowy gminy (związku międzygminnego lub stowarzyszenia gmin)<sup>67</sup>, określony w art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>68</sup> jako dotacja na rzecz innej jednostki samorządu terytorialnego. Takie stanowisko zaaprobował NSA w wyroku z 24 listopada 2011 r.<sup>69</sup>.

Zgodnie natomiast z art. 221 ust. 1 uofp, z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje celowe mogą otrzymywać podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku; są to dotacje celowe na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań. Jednocześnie ustęp 2 tego przepisu odwołuje wprost do ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, stanowiąc, że zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje zgodnie z przepisami tej ustawy, a jeżeli dotyczy ono innych zadań niż określone w tej ustawie – na podstawie umowy jednostki samorządu terytorialnego z podmiotem, o którym mowa w ust. 1.

A zatem, w przypadku, gdy stowarzyszenie JST działa jako organizacja pożytku publicznego i wykonuje zadania określone w u.p.p., właściwym będzie zastosowanie trybu wskazanego w tym przepisie.

W kontekście powyżej przytoczonych przepisów należy wszakże znów zwrócić uwagę na kontrowersje wokół statusu prawnego stowarzyszeń JST – otóż, jeżeli art. 220 uofp stosujemy w związku z art. 10 ust. 2 u.s.g. lub art. 7a u.s.p. (a więc również w odniesieniu do stowarzyszeń JST), to stoi to w sprzeczności z art. 221, który ma zastosowanie do dotowania podmiotów niezaliczanych do sektora

finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku, a do takich z kolei zalicza stowarzyszenia JST u.p.p.

Ponadto, ustalenie to jest ważne z punktu widzenia zagadnienia „publiczności” środków finansowych będących w dyspozycji stowarzyszenia. Z art. 6 uofp wynika, że środki publiczne przeznaczają się na wydatki lub rozchody publiczne. Przy przyjęciu, że momentem powstania wydatku jest jego kasowe wykonanie, tj. wypływ środków z rachunku bankowego, jeżeli dokonany jest na rzecz jednostki sektora finansów publicznych, stanowi dochód lub przychód tej jednostki (jest to operacja obejmująca środki publiczne). Jeśli jednak wydatek lub rozchód publiczny dokonany jest na rzecz podmiotu spoza sektora, w momencie kasowego wykonania tych operacji, środki publiczne przechodzą na rzecz tego podmiotu i tracą swój publiczny charakter. Nie ma znaczenia, czy wydatkowane lub rozchodowane środki podlegają jakimś szczególnym reżimom – jak dotacje budżetowe – czy też nie podlegają żadnym ograniczeniom przy dalszym nimi dysponowaniu. Przystają być one środkami publicznymi w momencie ich przekazania poza sektor finansów publicznych. Stanowisko to akceptowane jest obecnie przez większość przedstawicieli doktryny<sup>70</sup>.

Podsumowując, mając na względzie fakt, że tworząc stowarzyszenie, jednostki samorządu terytorialnego, będące podmiotami prawa publicznego i podlegające reżimowi finansów publicznych, tworzą to stowarzyszenie w celu wykonywania zadań publicznych, powinny zachować szczególną dbałość w zakresie zachowania zasady przejrzystości finansów publicznych zadań publicznych. W tym sensie, w przypadku przekazywania z budżetów JST środków finansowych na zadania realizowane wspólnie z innymi JST w formie stowarzyszenia, bardziej transparentną drogą jest finansowanie w formie dotacji, pozostawiając składki członkowskie jako podstawową, lecz kwotowo niedominującą pozycją, przeznaczoną raczej na regulowanie wydatków związanych ze zwykłą, bieżącą działalnością stowarzyszenia, utrzymaniem ciągłości jego funkcjonowania itp. Należy pamiętać, że zgodnie z definicją ustawy o finansach publicznych<sup>71</sup>, dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki m.in. z budżetu JST,

red. E. Ruśkowskiego i J.M. Salachny, Gdańsk 2013, s. 859, podobnie A. Mikos-Sitek [w:] W. Misiąg (red.) *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2019, s.741

67 K. Bandarzewski, I. Niżnik-Dobosz [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, art. 10. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587391633/189073/chmielnicki-pawel-red-ustawa-o-samorzadzcie-gminnym-komentarz?cm=URELATIONS>

68 t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1672 z późn. zm.

69 II GSK 1253/2010, LexisNexis nr 5801793, zob. również wyrok WSA w Gliwicach z 8 grudnia 2010 r., III SA/Gl 1583/10, CBOSA

70 E. Ruśkowski, J.M. Salachna, *Finanse publiczne...* op. cit., s. 90-91.

71 Zob. art. 126 uofp.

przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych.

## Podsumowanie

Podsumowując, należy zgodzić się z prezentowanym w literaturze przedmiotu poglądem, że problematyka publicznoprawnych form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego nie została we właściwy sposób doceniona przez ustawodawcę. Nie zdecydowano się bowiem 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 i dominują odesłania do odrębnych przepisów.<sup>72</sup>

Powoduje to liczne trudności w stosowaniu obowiązującego prawa, co zostało tu przedstawione na przykładach. Mimo tego, forma współdziałania JST w ramach stowarzyszenia jest formą mającą wiele zalet. Zwraca się uwagę zwłaszcza na elastyczność w zakresie stworzenia optymalnych warunków dla realizacji zadań, w tym możliwość prowadzenia działalności gospodarczej, czy działalności w sferze pożytku publicznego, większy zakres decyzyjności podmiotów tworzących stowarzyszenie, nieograniczoną suwerenność JST (która może wykonywać dane zadanie zarówno samodzielnie jak i poprzez stowarzyszenie, w którym uczestniczy), czy ogólne korzyści płynące ze wspólnego występowania (reprezentacji) i współdziałania dla obrony wspólnych interesów.

Jednoznaczne uregulowanie kwestii ustrojowych oraz, związanych z nimi, spraw gospodarki finansowej stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego, jako szczególnej odmiany (samorządowe osoby prawne) stowarzyszeń regulowanych ustawą Prawo o stowarzyszeniach, z pewnością sprzyjałoby rozwojowi tej formuły współdziałania JST, pozwoliłoby też na zmniejszenie ryzyka nieprawidłowości wynikających z niejasności przepisów prawa.

---

72 B. Dolnicki. *Formy współdziałania jednostek ...* op. cit.



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.  
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.  
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601  
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70  
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl