

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2023.01.20>

mgr Adrian PERZ

<https://www.orcid.org/0000-0003-4183-5664>

WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa

e-mail: adrian.perz@interia.pl

## Wątpliwości i ryzyka wynikające ze współpracy gmin w ramach instytucji porozumienia międzygminnego

### Streszczenie

W artykule podjęto rozważania dotyczące podejmowania przez gminy współpracy w formie porozumień międzygminnych, które w założeniu pozwalają optymalizować realizację ustawowych obowiązków związanych z wykonywaniem przez gminy określonych zadań publicznych. Z uwagi na szczątkowość regulacji zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie pojawia się wiele wątpliwości związanych z kwalifikacją tych porozumień jako instytucji prawa cywilnego czy też administracyjnego, w tym tego, czy są one aktami prawa miejscowego. Skutkuje to ryzykiem na wielu płaszczyznach, począwszy od prawidłowego ich ogłoszenia, przez dochodzenie roszczeń, aż do przypadków zakończenia ich bytu prawnego. Instytucja ta jest obiecującą formą pozwalającą gminom na wykonywanie ich zadań w oparciu o mechanizm najlepszego efektu przez nawiązywanie współpracy między gminami osiągającymi wyniki przy realizacji określonych zadań publicznych. W praktyce nie cieszy się ona szczególną popularnością z uwagi na szereg wątpliwości i ryzyka wynikające ze szczątkowych regulacji ustawowych.

**Słowa kluczowe:** gmina, współpraca, porozumienie międzygminne, zadania publiczne, umowa, finanse, kontrola społeczna, samorząd.

### 1

Art. 74 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>1</sup> stanowi podstawę uprawniającą gminy do nawiązywania ze sobą współpracy w formie tzw. porozumień międzygminnych. Instytucja ta pozwala samorządom na nawiązywanie ścisłej współpracy nakierowanej na efektywną realizację zadań publicznych poprzez optymalne wykorzystanie posiadanych środków. Lakoniczność

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.

przepisów regulujących tę problematykę powoduje jednak, że w praktyce pojawia się wiele problemów i następczo ryzyk związanych z prawidłowym zawieraniem porozumień, ich realizowaniem, kontrolowaniem czy rozliczaniem. Doniosłość tej problematyki jest tym większa w świetle szczególnego reżimu wydatkowania (gospodarowania) środkami publicznymi, co w konsekwencji powoduje, że zadania publiczne będące przedmiotem powierzenia winny być realizowane a najwyższą starannością. Zagadnienie to jest wielopłaszczyznowe bowiem ryzyka dotyczą także samej procedury zawierania takich porozumień czy nawet tak błahych na pozór tylko kwestii jak ich ogłoszenie. Problemy i ryzyka mają wymiar praktyczny, a nie teoretyczny, tym bardziej w świetle tego, że działalność ta podlega zarówno nadzorowi wojewodów i regionalnych izb obrachunkowych, jak również kontroli sądów administracyjnych. Aktualizacja poruszonych problemów i ryzyk skutkować może w konsekwencji poważnymi następstwami, od nieważności porozumienia poczynając, przechodząc przez zarzuty naruszenia dyscypliny finansów publicznych, kończąc nawet na ustrojowych następstwach dla organów samorządowych wynikających z naruszenia ustawy.

## 2

Porozumienia takie bywają również określane w doktrynie mianem porozumień komunalnych<sup>2</sup>. Nomenklatura ta pojawia się wprost także w przepisach ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej<sup>3</sup>. Marek Szydło zwracał uwagę na różnicę pomiędzy porozumieniem komunalnym oraz międzygminnym, odnosząc się do przepisu art. 74 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>4</sup>, zgodnie z którym miasto na prawach powiatu mogło tworzyć związki i zawierać porozumienia komunalne z gminami<sup>5</sup>. Przepis ten utracił moc 1 stycznia 2016 r. Porozumienie komunalne, o którym mowa w przepisach ustawy o gospodarce komunalnej stanowiło zatem szczególny rodzaj porozumień zawieranych pomiędzy gminami mającymi status miast na prawach powiatu z innymi gminami. Uchylenie ww. przepisu budzi pewne wątpliwości praktyczne. Należy bowiem uznać, że przepis ten stanowił swoisty przepis szczególny dla regulacji wynikającej z art. 74 ustawy o samorządzie gminnym. Skoro zatem ustawodawca uznał, że porozumienia zawierane przez miasta na prawach powiatu stanowią szczególny rodzaj porozumień określanych mianem komunalnych, o których zresztą stanowią przepisy ustawy o gospodarce komunalnej, uchylenie przedmiotowej regulacji może prowadzić do konkluzji, że celem prawodawcy było wyłącznie możliwości zawierania takich porozumień przez tę

<sup>2</sup> C. Banasiński, K.M. Jaroszyński, [w:] C. Banasiński, K. M. Jaroszyński, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, LEX 2017.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 679.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1526.

<sup>5</sup> M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, LEX 2008.

szczególną kategorię jednostek samorządu terytorialnego. Z drugiej jednak strony miasto na prawach powiatu jest gminą o takim właśnie szczególnym statusie. Dlatego też przyjęcie wykładni, która zakładałaby, że przepis art. 74 ustawy o samorządzie gminnym stanowi podstawę wyłączającą zawieranie porozumień przez miasta na prawach powiatu powinno być traktowane jako luka *intra legem*, względnie *contra legem*. W mojej ocenie art. 74 ustawy o samorządzie gminnym stanowi podstawę do zawierania porozumień także przez gminy mające status miast na prawach powiatu; tym samym, mówiąc o porozumieniach komunalnych, należy mieć na względzie w obowiązującym stanie prawnym porozumienia, o których mowa w art. 74 ustawy o samorządzie gminnym. W świetle powyższych rozważań zadania publiczne gminy nie mogą zostać powierzone zgodnie z przepisami tej ustawy ani powiatowi, ani województwu<sup>6</sup>. Podstawy takiej nie można także wyinterpretować z ogólnego przepisu art. 10 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym z uwagi na limitujący charakter art. 74 tej ustawy<sup>7</sup>. Stronami porozumień międzygminnych są gmina przekazująca (powierzająca) oraz gmina otrzymująca (przejmująca)<sup>8</sup>. Zasadniczym celem ich zawierania jest powierzenie przez gminę powierzającą określonych zadań publicznych gminie przejmującej. Zgodnie z ust. 2 ww. przepisu gmina wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin, związane z powierzonymi jej zadaniami, a gminy te mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania<sup>9</sup>. Sporną kwestią jest charakter porozumień międzygminnych, w szczególności możliwość ich kwalifikacji jako umowy cywilnoprawnej lub aktu (kontraktu) administracyjnego i skutki tej kwalifikacji. Porozumienie międzygminne nie ma charakteru zinstytucjonalizowanego, w tym znaczeniu, że jego zawarcie nie determinuje powstania nowej struktury (jednostki) organizacyjnej. Jest to podstawowa różnica między porozumieniem a inną formą współpracy pomiędzy samorządami w postaci związku międzygminnego<sup>10</sup>. Porozumienie międzygminne sprowadza się zatem do jego wykonywania (obsługi) bezpośrednio w ramach struktur gminy przejmującej; przy udziale właściwego urzędu oraz innych jednostek organizacyjnych (często spółek komunalnych, z którymi gmina przejmująca zawiera umowy wykonawcze dotyczące przejętego od gminy powierzającej zadania publicznego). Należy jednak zwrócić uwagę na kluczową rolę organów gminy w procesie zawierania i wykonywania tych porozumień. Podmiotem właściwym do zawarcia porozumienia

<sup>6</sup> Por. wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2010 r., sygn. akt I OSK 1140/09, LEX nr 594919.

<sup>7</sup> Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 kwietnia 2008 r., sygn. akt II SA/GI 174/08, LEX nr 506795.

<sup>8</sup> K. Bandarzewski, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. 4, LEX 2010.

<sup>9</sup> R. Cybulska, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. 3, LEX 2021.

<sup>10</sup> Por. wyrok NSA (do 2003.12.31) w Lublinie z dnia 27 września 1994 r., SA/Lu 1906/94, LEX nr 1688471.

międzygminnego oraz co do zasady uprzedniego konsultowania treści jego projektu jest organ wykonawczy gminy, który składa w jej imieniu oświadczenie woli w trybie art. 46 ustawy o samorządzie gminnym. Skuteczność złożenia takiego oświadczenia wymaga wcześniejszego podjęcia przez organ stanowiący uchwały w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie porozumienia międzygminnego na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 12 ustawy o samorządzie gminnym<sup>11</sup>. W podstawie prawnej uchwały należy wskazać też przepis określający zadanie publiczne podlegające przejściu mieszczące się w katalogu art. 7 ust. 1 tej ustawy oraz właściwy przepis ustawy szczególnej regulujący jego zakres np. ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>12</sup> dotyczący zagospodarowania danej kategorii odpadów czy prowadzenia PSZOK. Dodatkowym obwarowaniem dla prawidłowości procedury podpisania porozumienia jest konieczność podjęcia ww. uchwały zarówno przez organ stanowiący gminy powierzącej, jak również organ stanowiący gminy przejmującej. W doktrynie zwraca się uwagę na to, że różnicą w przedmiotowych uchwałach będzie użyta nomenklatura. W pierwszym przypadku będzie to uchwała w sprawie wyrażenia zgody na powierzenie zadania (przekazanie dotacji celowej); w drugim będzie to uchwała w sprawie przejścia do realizacji danego zadania<sup>13</sup>. W mojej ocenie kwestia ta nie ma żadnej doniosłości prawnej; co więcej, uważam, że w przypadku obu uchwał organy stanowiące mogą ograniczyć się do podjęcia uchwał wyrażających zgodę na zawarcie porozumienia międzygminnego dotyczącego określonego zadania publicznego, co zgodne będzie z przepisami określającymi zasady konstruowania uchwał w tym przedmiocie.

Ostateczna treść porozumienia międzygminnego powinna zostać wypracowana na etapie konsultacji i negocjacji prowadzonych przez zainteresowane gminy. Poszczególne zapisy powinny w sposób precyzyjny określać m.in. termin, od którego następuje przejście zadania publicznego przez gminę przejmującą, zasady jego finansowania przez gminę powierzącą, w szczególności terminy płatności oraz mechanizm finansowy czy też okres obowiązywania porozumienia i podstawy jego rozwiązania. Jest to kluczowe dla przygotowania jasnej treści samego porozumienia, ale także odpowiednich zapisów uchwał poszczególnych organów stanowiących<sup>14</sup>. Klarowność zapisów porozumienia ma dużą doniosłość prawną m.in. z uwagi na powstające pomiędzy gminami obowiązki finansowe. Oczywiście jest, że po stronie gminy powierzącej powstaje co do zasady obowiązek udziału w kosztach realizowanego przez gminę przejmującą zadania. Należy jednak zauważyć, że ponoszenie tych kosztów powinno odbywać się z uwzględnieniem właściwych przepisów w tym zakresie; kluczowe są w tym

<sup>11</sup> Z. Pławecki, [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. 4, LEX 2012.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1297 z późn. zm.

<sup>13</sup> M. Biernacka, *Udzielenie dotacji celowych na podstawie umów i porozumień pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2010, nr 1, s. 11.

<sup>14</sup> R. Cybulska, [w:] B. Dolnicki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LEX 2010.

przedmiocie obowiązki wynikające z przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>15</sup>, chociaż nie tylko. Zawarcie porozumienia międzygminnego ma charakter fakultatywny; jego podpisanie determinuje jednak obowiązek prawidłowego planowania wydatków na jego obsługę w budżecie gminy powierzającej, ale też przejmującej. Prowadzona w ten sposób gospodarka finansowa powinna cechować się przestrzeganiem zasady jawności, celowości, przejrzystości, oszczędności, terminowości gospodarowania środkami z uwzględnieniem zaplanowanych dochodów, przychodów, wydatków i rozchodów. Porozumienia wieloletnie powinny być uwzględnione w wieloletniej prognozie finansowej gminy. Należy jednak zauważyć, że także po stronie gminy przejmującej pojawiają się określone obowiązki związane z prawidłową gospodarką finansową. Gmina ta zobowiązana jest w szczególności do prawidłowego określenia wysokości należnych w ramach wykonywania powierzonego zadania środków finansowych, ich poprawnego rozliczenia i, w zależności od możliwych do zaistnienia sytuacji, ich zwrotu lub określenia środków, które powinny zostać uzupełnione przez gminę powierzającą, co więcej we właściwych terminach; kluczowy jest także termin wykorzystania przekazanych gminie przejmującej środków<sup>16</sup>. Prawidłowa gospodarka finansowa zarówno po stronie gminy przejmującej, jak również powierzającej poddana jest właściwym formom kontroli i nadzoru. Zgodnie z art. 62 ustawy o samorządzie gminnym kontrolę gospodarki finansowej gmin i związków sprawują regionalne izby obrachunkowe. Jednocześnie zgodnie z art. 85 tej ustawy nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem. Na podstawie art. 86 natomiast organami nadzoru są Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa. Obsługa finansowa zadania powierzonego podlega zatem ocenie odbywającej się na zasadach określonych w ustawie z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych<sup>17</sup>, która wyraża się badaniem przestrzegania właściwych przepisów o finansach publicznych, w szczególności w odniesieniu do uchwał i zarządzeń organów współpracujących gmin<sup>18</sup>. Kluczowa w tym zakresie jest także tzw. kontrola społeczna wynikająca z ustawowego obowiązku publikacji porozumień międzygminnych we właściwych wojewódzkich dziennikach urzędowych. Poddanie przepływów finansowych pomiędzy gminami szczegółowej kontroli uznać należy za zjawisko pożądane. Ogłaszanie porozumień kluczowe jest z punktu widzenia obywatela, którego wyposaża się wówczas w możliwość oceny realizacji powierzonego (przejętego) zadania, w tym także jakości jego realizacji. Społeczna kontrola sprawowana przez obywatela jest zatem dopełnieniem kontroli sprawowanej

<sup>15</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.

<sup>16</sup> M. Ofiarska, Z. Ofiarski, *Porozumienie komunalne w świetle przepisów ustawy o finansach publicznych i innych wybranych ustaw*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 1–2, s. 98–108.

<sup>17</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1668.

<sup>18</sup> P. Grzegorzewski, *Regionalne izby obrachunkowe w świetle nowelizacji ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych z 24 lipca 2003 roku*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 3, s. 5.

przez właściwe organy i pozwala na recenzowanie przez obywateli, którzy wszak tworzy lokalną wspólnotę samorządową – gminę działań jej organów<sup>19</sup>. Dopełnienie kontroli działalności organów samorządowych przez kontrolę społeczną stanowi swoisty wyraz zabezpieczenia przed wydatkowaniem środków finansowych w nadmiernej wysokości przez jednostki samorządu terytorialnego, co jest w praktyce obserwowane<sup>20</sup>. Porozumienie międzygminne determinuje przejście ciężaru realizacji danego zadania publicznego na gminę przejmującą; w jej gestii leży zatem obowiązek prawidłowej obsługi danego zadania, a gmina powierzająca wyzbywa się w tym zakresie swoich kompetencji. Ujęcie takie nie jest jednak do końca prawidłowe. Należy zauważyć, że gmina powierzająca nie wyzbywa się kompetencji przyznanych jej organom. Uważam, że gmina przejmująca nie może zatem samodzielnie modyfikować uchwały dot. danego porozumienia; organ wykonawczy nie może jednoosobowo modyfikować treści zawartego już porozumienia. Akty te nie powodują rozszerzenia zakresu ich obowiązywania na partnera zawartego porozumienia. Kwestia taka była podnoszona w odniesieniu do aktów prawa miejscowego, które miałyby obowiązywać także na obszarze jednostek samorządu terytorialnego innych niż te, które je uchwałyły<sup>21</sup>. Koncepcja ta nie jest obca dla porozumień, w doktrynie bowiem pojawiają się głosy uznające je za akty prawa miejscowego. Uważam jednak, że uchwała wyrażająca zgodę na zawarcie porozumienia jest typowym przykładem aktu kierownictwa wewnętrznego upoważniającego organ wykonawczy do danego działania. Porozumienie jest natomiast swoistym aktem administracyjnym (do którego stosuje się określone przepisy prawa cywilnego). Kwestia przekazywania kompetencji prawotwórczych w ramach zawieranych porozumień międzygminnych nie znalazła szerszej akceptacji w orzecznictwie. Powierzenie realizacji zadania publicznego w tym trybie nie jest jednoznaczne powierzeniu prawa do stanowienia prawa przez gminę przejmującą<sup>22</sup>. Przejęcie praw i obowiązków wyrażone w art. 74 ustawy o samorządzie gminnym dotyczy zatem bieżącej obsługi danego zadania powierzonego i kwestii z tego wynikających, nie obejmuje zatem kompetencji prawotwórczych, co oznacza, że przejęty zakres praw i obowiązków nie jest nieograniczony<sup>23</sup>.

### 3

W doktrynie i orzecznictwie pojawia się spór dotyczący tego, czy udział organu stanowiącego gminy w nawiązywaniu przez nią współpracy w formie porozumie-

<sup>19</sup> A.J. Kozuch, *Standaryzacja jako warunek sprawności jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 7–8, s. 22–30.

<sup>20</sup> E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2003, s. 210.

<sup>21</sup> D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, LEX 2015.

<sup>22</sup> Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 kwietnia 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 84/11, LEX nr 863189.

<sup>23</sup> Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 stycznia 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 463/12, LEX nr 1330090.

nia międzygminnego kończy się na wyrażeniu zgody na jego zawarcie oraz podejmowaniu właściwych uchwał w przedmiocie transferów finansowych, czy też ma on miejsce także po jego zawarciu w innych przypadkach. W wyroku z dnia 16 grudnia 2010 r. skład orzekający WSA w Białymstoku potwierdził, że wyrażenie woli powierzenia (przejęcia) zadania publicznego innej gminie stanowi wyłączną właściwość rady, natomiast oświadczenie woli o jego zawarciu leży w wyłącznej kompetencji organu wykonawczego gminy<sup>24</sup>. WSA uznał jednak, że skoro zawarcie porozumienia należy do kompetencji organu wykonawczego gminy, to także zmiany porozumienia leżą w kompetencji tego organu (sprawa dotyczyła przebiegu tras linii komunikacyjnych). Oczywistym jest, że porozumienia takie mogą być bowiem zmieniane w drodze co do zasady stosownych aneksów. Żaden przepis ustawy o samorządzie gminnym nie zabrania dokonywania modyfikacji raz zawartego porozumienia ani podmiotowo, ani przedmiotowo. Mając jednak na względzie to, że jego zawarcie leży w gestii organu wykonawczego, lecz poprzedzone jest zgodą rady, pojawia się pytanie, czy istnieje konieczność uzyskania uprzednio przez organ wykonawczy każdorazowo zgody rady na jego zmianę. Jednoznaczna odpowiedź na to pytanie nie jest prosta. W mojej ocenie ww. wyrok WSA wyznacza słuszny kierunek interpretacyjny, ale nie w każdym przypadku. Należy bowiem wskazać, że w sytuacji modyfikacji zakresu zadania powierzonego, w mojej ocenie oczywistym jest konieczność uzyskania uprzedniej zgody rady wyrażonej w drodze uchwały (skłoniłbym się ku temu, iż dla spójności konstrukcyjnej uchwały zmieniającej). Przykładem może być zadanie z zakresu gospodarki odpadami obejmujące pierwotnie np. zagospodarowanie odpadów komunalnych zmieszanych i następcze rozszerzenie zakresu przejętego zadania o inne kategorie odpadów, np. odpady selektywnie zbierane. Założenie, iż w takiej sytuacji organ wykonawczy mógłby samodzielnie, bez uprzedniej zgody rady, decydować o modyfikacji porozumienia w drodze aneksu jest dla mnie kontrowersyjne i nie powinno znaleźć aprobaty. Uważam, że w takiej sytuacji ważność aneksu byłaby dyskusyjna i można byłoby go podważyć zarówno na drodze cywilnej w zakresie kwestii finansowych (majątkowych), jak również na drodze administracyjnej. Niejednokrotnie zdarza się, że następczy udział organu stanowiącego na etapie zawartego już porozumienia gwarantowany jest radzie w przepisach uchwały w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie porozumienia lub w zapisach samego porozumienia, będącego załącznikiem do tej uchwały<sup>25</sup>. Oznaczałoby to, że każdy aneks do porozumienia międzygminnego wymagałby uzyskania przez organ wykonawczy gminy uprzedniej zgody wyrażonej przez radę w drodze uchwały (zmiany uchwały pier-

<sup>24</sup> Por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 16 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/Bk 715/10, LEX nr 752402.

<sup>25</sup> Uchwałą z dnia 27 lutego 2019 r. Nr VI/141/19 w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie porozumienia międzygminnego pomiędzy Gminą Miasto Krosno i Gminą Korczyną w przedmiocie wspólnej realizacji inwestycji budowy sieci wodociągowej na terenie Gminy Miasto Krosno i Gminy Korczyną, Rada Miasta Krosna w projekcie porozumienia, który stanowi załącznik do uchwały przyjęła, że wszelkie zmiany i uzupełnienia porozumienia wymagają zachowania trybu, jaki wymagany jest dla jego zawarcia.

wotnej lub uchwały w sprawie wyrażenia zgody na aneksowanie porozumienia). Uważam, że taka koncepcja nie jest właściwa, co oznacza, że zapis taki w uchwale pierwotnej lub w załączniku powinien zostać przez organ nadzoru unieważniony w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego; nie jest to moim zdaniem nieistotne naruszenie prawa. W doktrynie zwraca się także uwagę na możliwość zastosowania bardziej inwazyjnych działań nadzorczych mających charakter ustrojowy i obejmujących wdrożenie procedury odwołanie organu wykonawczego lub rozwiązanie organu stanowiącego określonych w art. 96 ustawy o samorządzie gminnym<sup>26</sup>. Organem uprawnionym zatem do zawierania porozumień oraz dokonywania ich zmian jest organ wykonawczy gminy; należy jednak zauważyć, że wykonuje on swoistego rodzaju „wołę” powierzenia (wołę przejęcia) wykonywania zadań publicznych danej gminy przez inną gminę, i w tym zakresie realizuje niejako uchwałę organu stanowiącego. Jeśli zatem uchwała organu stanowiącego wyrażająca zgodę na zawarcie porozumienia nie określa treści projektu samego porozumienia, lecz wskazuje zakres zadania powierzonego (przejętego), to należałoby się skłonić do przyjęcia, że zmiany porozumienia mogą dotyczyć wykonywania właśnie tego konkretnie powierzonego zakresu. Zmiany zakresu zadania (jego zwiększenie, zmniejszenie, aktualizacja) pociągałyby konieczność aktualizacji tego zakresu poprzez stosowną uchwałę organu stanowiącego; mielibyśmy tutaj do czynienia z „nowym” bowiem zwiększonym, zmniejszonym lub zaktualizowanym zadaniem powierzonym (przejętym). Uchwała powinna zatem określać zakres zadania przekazanego, co prowadzi do wniosku, że organ wykonawczy zawiera porozumienie zgodnie z treścią uchwał rad obu gmin. Porozumienia (aneksy) powinny zatem obejmować zakres zadania powierzonego wynikający w istocie z uchwały w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie porozumienia międzygminnego. Zastrzeżenie poczynione przez radę, iż zmiany porozumienia (jakikolwiek) wymagają zgody rady stanowi wkroczenie w kompetencje organu wykonawczego zwłaszcza w sytuacji, gdy rada, powierzając wykonanie zadania, nie sprecyzowała jego treści.

W mojej ocenie aneksowanie porozumienia międzygminnego wymaga uchwały organu stanowiącego w sytuacjach, gdy w sposób oczywisty zmiana sprowadza się do modyfikacji pierwotnie powierzonego zakresu zadania publicznego (zarówno przez jego rozszerzenie, jak również ograniczenie) w ujęciu przedmiotowym, ale też podmiotowym. Pozostałe zmiany, w tym także te dotyczące modelu finansowego i samych zobowiązań, nie pociągają takiej konieczności, właściwe bowiem są tutaj akty z zakresu spraw finansowych, tj. uchwała budżetowa i jej zmiany, uchwała w sprawie zaciągnięcia zobowiązania, prognoza finansowa czy ewentualne zarządzenia organu wykonawczego wynikające ze stosownych powierzeń. Prawidłowa gospodarka finansowa powinna odbywać się z uwzględnieniem m.in. art. 44, 216 czy 237 ustawy o finansach publicznych<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> M. Korobłowski, *Nadzór nad realizacją zadań publicznych będących przedmiotem porozumień zawieranych między jednostkami samorządu terytorialnego oraz tymi podmiotami a wojewodą*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 3, s. 14–24.

<sup>27</sup> K. Sawicka, [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, LEX 2019.



Powyższe wątpliwości mają swe źródło w systematyce tworzenia uchwał w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie porozumienia międzygminnego. Spotykane są rozwiązania polegające na tym, że do uchwały takiej załącznik stanowi treść porozumienia, uchwała nie zawiera załącznika, określając ogólnie zakres zadania przejętego lub też uchwała nie zawiera załącznika i szczegółowo określa zasady współpracy. Uważam, że prawidłowym rozwiązaniem jest wersja druga. Optymalne jest zatem określenie zadania przejętego oraz elementów przedmiotowo i podmiotowo istotnych w tym zakresie, co winno znaleźć następnie uszczegółowienie w zawartym porozumieniu. Takie rozwiązanie pozwala radnym na świadome głosowanie nad powierzeniem zadania i jednocześnie nie powoduje wkraczania w kompetencje wójta związane z zawarciem i realizacją porozumienia. Pozostałe rozwiązania skutkują niekonsekwencją przejawiającą się np. zmienianiem zapisów treści porozumienia przez uchwałą zmieniającą, której treść obejmuje wprost zapisy aneksu<sup>28</sup> lub też uchwałami wyrażającymi zgodę na aneksowanie porozumienia w konkretnym brzmieniu<sup>29</sup>. Zdaje się to pozbawiać ustawowych kompetencji wójta i stanowi wyraz niewłaściwej interpretacji art. 46 i art. 18 ust. 2 pkt 12 ustawy o samorządzie gminnym. Uważam, że skład orzekający WSA wskazał prawidłowy kierunek interpretacji przepisów będących podstawą zawierania porozumień z tym zastrzeżeniem, że wójt nie powinien przekraczać w ramach swoich kompetencji ram przedmiotowych i, co oczywiste, podmiotowych wskazanych w uchwale, natomiast rada nie powinna domniemywać swojej kompetencji do każdorazowej uprzedniej ingerencji uchwałodawczej w modyfikowane treści porozumienia. W tym ujęciu rozszerzenie katalogu gmin, z którymi porozumienie może być zawarte czy istotna modyfikacja zakresu zadania przejętego uchwały wymagałaby; inne zmiany – już nie. Czym innym jest bowiem ogólne zadanie utrzymania czystości i porządku, czym innym określony katalog odpadów komunalnych, które w ramach przejętego zadania ma obowiązek zagospodarować gmina przejmująca. O ile bowiem wykonywanie porozumienia międzygminnego leży w wyłącznej kompetencji organu wykonawczego gminy, co za tym idzie organ wykonawczy jest również władny do dokonywania modyfikacji takiego porozumienia w drodze aneksów, o tyle należy uznać, że nie może on ingerować w zakres powierzonego zadania bez uprzedniej zgody organu stanowiącego. W praktyce przyjęły się dwie formy wyrażania przez radę zgody na zawarcie porozumienia. Pierwszą z nich jest uchwała, której załącznik

<sup>28</sup> Por. uchwała Nr LXV/1452/18 Rady Miasta Krosna z dnia 28 września 2018 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie porozumienia międzygminnego pomiędzy Gminą Miasto Krosno i Gminą Wojaszówka w przedmiocie wspólnej realizacji inwestycji budowy sieci wodociągowej na terenie Gminy Miasto Krosno i Gminy Wojaszówka.

<sup>29</sup> Por. uchwała Nr XI/299/19 Rady Miasta Krosna z dnia 30 sierpnia 2019 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie aneksu do porozumienia międzygminnego pomiędzy Gminą Miasto Krosno i Gminą Korczyna w przedmiocie wspólnej realizacji inwestycji budowy sieci wodociągowej na terenie Gminy Miasto Krosno i Gminy Korczyna.

stanowi treść porozumienia. Drugą natomiast jest podejmowane uchwały opisującej zakres zadania powierzonego bez określania treści porozumienia. Należy jednak uznać, że niezależnie od przyjętej opcji uchwała powinna zawierać kluczowe elementy pozwalające radnym na świadome podjęcie decyzji.

Na aprobatę zasługuje stanowisko Zbigniewa Leońskiego, który wskazuje, że porozumie międzygminne charakteryzuje się przeniesieniem właściwości organu realizującego powierzone zadanie przy jednoczesnym braku ingerencji w struktury organizacyjne zarówno gminy przejmującej, jak również gminy powierzającej<sup>30</sup>. W tym zakresie należy zauważyć, że po stronie gminy powierzającej również pozostają pewne obowiązki związane z zapewnieniem środków na realizację zadania przez gminę przejmującą. Porozumienie międzygminne cechuje się swoistym nałożeniem obowiązku realizacji danego zadania jednej gminie przez drugą. Przepis art. 74 ust. 2 ustawy mówi o „przejęciu praw i obowiązków” przez gminę przejmującą. Należy jednak zauważyć, że w ust. 1 ww. przepisu ustawodawca posługuje się zwrotem „gminy mogą zawierać”; prowadzić winno to do wniosku, że nałożony obowiązek charakteryzuje się uprzednią dobrowolnością w nawiązaniu stosunków między gminami i chęci powierzenia oraz odpowiednio przejęcia danego zadania publicznego w układzie pomiędzy nimi<sup>31</sup>. Porozumienia zawierane na podstawie art. 74 ustawy o samorządzie gminnym charakteryzuje jednak wyzbycie się zadania powierzanego przez gminę powierzającą. Pomimo że na gruncie zawartego porozumienia ma ona określone obowiązki związane m.in. z partycypacją w finansowym aspekcie zadania należy uznać, że samo zadanie przestaje należeć do gminy powierzającej w okresie związania porozumieniem lub do czasu jego rozwiązania<sup>32</sup>.

## 4

Polemikę w doktrynie i orzecznictwie oraz liczne kontrowersje wzbudza kwestia kwalifikacji porozumień, ich charakteru oraz skutków danej kwalifikacji. Szczególne zainteresowanie wzbudza kwalifikowanie porozumień jako instytucji prawa cywilnego lub prawa administracyjnego, w tym także tego, czy stanowią one akty prawa miejscowego. Ma to kluczowe znaczenie dla rozpatrywania np. kwestii związanych z ich obowiązywaniem czy dochodzeniem wzajemnych obowiązków. Według Leona Kieresa porozumienia międzygminne posiadają istotne cechy, które pozwalają sklasyfikować je jako czynności prawa administracyj-

<sup>30</sup> Z. Leoński, *Glosa do wyroku NSA z dnia 27 września 1994 r., SA/Łd 1906/94*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1996, z. 3.

<sup>31</sup> K. Bandarzewski, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LEX 2013.

<sup>32</sup> J. Jagoda, *Porozumienie międzygminne a wykonywanie zadań w trybie zamówienia in-house*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 6, s. 61–71.

nego, albowiem precyzują obowiązki stron, tryb zawarcia i inne kluczowe elementy<sup>33</sup>. Skłaniałoby to do twierdzenia, że samo porozumienie powinno określać kompleksowo wszystkie jego istotne elementy, w tym także szczegółowo możliwość i zasady jego rozwiązania. Oznaczałoby to, że strony porozumienia są nim związane do chwili upływu okresu, na jaki zostały zawarte chyba, że ziści się przesłanka jego wcześniejszego rozwiązania np. w zakresie gospodarki odpadami, na skutek utraty przez Instalację statusu RIPOK lub innego odpowiadającego mu statusu nadanego Instalacji w przyszłości. Powstaje jednak pytanie, co w sytuacji, gdy porozumienie nie określa końcowej daty jego obowiązywania lub też przesłanek pozwalających na jego rozwiązanie. Uważam, że porozumienie może utracić moc obowiązującą na skutek zdarzeń nieuregulowanych bezpośrednio w treści tego aktu. Zdarzenia takie mogą wynikać z obowiązujących przepisów ustawowych np. z zakresu prawa publicznego, a przykładem może być chociażby połączenie gmin będących stronami porozumienia. Ustawa o samorządzie gminnym przewiduje w art. 4ea ust. 1, że gmina powstała w wyniku połączenia gmin wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki połączonych gmin, w tym prawa i obowiązki wynikające z zezwoleń, koncesji oraz innych aktów administracyjnych. Przepis ten nie wymienia wprost porozumień jednak przyjmując ich kwalifikację jako aktów administracyjnych należy uznać, że znajduje do nich zastosowanie<sup>34</sup>. Przy takim ujęciu porozumień międzygminnych należałoby przyjąć, że porozumienie powinno w sposób kompleksowy regulować nie tylko wzajemne obowiązki stron związane po pierwsze z zakresem i standardem realizacji zadania powierzonego oraz partycypacji finansowej związanej z jego realizacją, ale też po drugie w sposób szczegółowy elementy organizacyjno-ustrojowe związane z możliwościami zakończenia bytu porozumienia oraz uregulowaniem wzajemnych obowiązków na wypadek tej sytuacji.

W mojej ocenie warunki partycypacji finansowej gminy powierzającej powinny być uregulowane w formie wyraźnego zobowiązania do ponoszenia konkretnych wydatków w konkretnym terminie. Finansowanie kosztów obsługi powierzonego zadania stanowi na gruncie literalnego brzmienia art. 74 ustawy o samorządzie gminnym jedyny obowiązek ciążyący na stronie powierzającej. Renata Cybulska uważa, że ustawodawstwo nie określa zasad partycypacji finansowej gmin w kosztach zadania powierzonego, w tym ewentualnych zyskach, zatem to treść porozumienia stanowi wyłączną materię do ich określenia<sup>35</sup>. W pewnym zakresie popieram tę tezę. Uważam jednak, że treść porozumienia międzygminnego nie może być przez jego strony ustalana w sposób dowolny, także w sferze finansowania powierzonego zadania. Należy bowiem zauważyć, że zgodnie art. 46 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek

<sup>33</sup> L. Kieres, *Związki i porozumienia komunalne*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 10, s. 3–12.

<sup>34</sup> K. Makowski, *Łączenie gmin*, LEX/el. 2015.

<sup>35</sup> R. Cybulska, [w:] B. Dolnicki, *Ustawa o samorządzie...*, LEX 2021.

samorządu terytorialnego<sup>36</sup> jednostka samorządu terytorialnego realizująca zadania z zakresu działania innych jednostek samorządu terytorialnego, na mocy porozumień zawartych z tymi jednostkami, otrzymuje od tych jednostek dotacje celowe w kwocie wynikającej z zawartego porozumienia, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Ustawa określa zatem formę partycypacji gminy powierzającej w przejętym zadaniu chociaż, według Eugeniusza Ruśkowskiego, przekazywanie środków w ramach porozumień międzygminnych nie musi odbywać się w tej właśnie formie<sup>37</sup>. Relacja ww. przepisu do art. 74 ustawy o samorządzie gminnym wzbudza wątpliwości interpretacyjne. Uważam, że przepis ten stanowi *lex specialis* wobec przepisów ustawy samorządowej i dlatego skłaniam się ku uznaniu, że dotacja jest formą wiążącą partycypacji finansowej pomiędzy gminami. Na gruncie tych ustaw pojawia się jednak poważniejszy problem. Ustawodawca, posługując się zwrotem „udział w kosztach zadania powierzonego”, skłania moim zdaniem do przyjęcia, że jest to imperatyw obligujący do ich ponoszenia. Należy jednak zauważyć, że przepisy nie mówią o „pełnej” partycypacji w tych kosztach, co oznacza, że gmina powierzająca mogłaby ponosić koszty mniejsze aniżeli rzeczywiste koszty obsługi zadania, jeżeli tak umówiła się z gminą przejmującą; inną kwestią jest potencjalny zarzut kierowany wobec gminy przejmującej, iż dopłaca ona do kosztów tego zadania ze swoich środków. Wątpliwości budzi uznanie, że gmina powierzająca może zostać zwolniona na mocy porozumienia z ponoszenie jakichkolwiek kosztów obsługi takiego zadania. Ustawa nie wprowadza jednak w tym zakresie żadnych ograniczeń, w szczególności nie sankcjonuje wysokości przekazywanych środków<sup>38</sup>. Koncepcja taka nie jest zatem pozbawiona racji chociaż uważam, że gmina przejmująca powinna zabezpieczyć takie środki, które pozwolą na realizację zadania bez uszczerbku dla jej budżetu, z zastrzeżeniem możliwości rozliczenia niedopłaty i jej finalnego uzupełnienia w kolejnym roku; oznaczałoby to zobowiązanie gminy powierzającej do regulowania pełnych kosztów. Odpowiedzi ciężko poszukiwać w szcztątkowych regulacjach ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego ograniczających się do art. 4 ust. 1 pkt 11 ww. ustawy, gdzie ustawodawca przyjął, że źródłami dochodów własnych gminy są dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego oraz art. 48, który przesądza, że szczegółowe zasady i terminy przekazywania dotacji na realizację przez jednostkę samorządu terytorialnego zadań na mocy porozumień, o których mowa w art. 45 i 46, określają te porozumienia.

Według Lubomiry Wengler porozumienie komunalne nie jest czynnością cywilnoprawną, co oznacza, że nie jest dopuszczalne stosowanie w odniesieniu do

<sup>36</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1672 z późn. zm.

<sup>37</sup> E. Ruśkowski, J.M. Salachna, [w:] E. Ruśkowski, J.M. Salachna, *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, LEX 2004.

<sup>38</sup> A. Niezgoda, *Podział zasobów publicznych między administrację rządową i samorządową*, LEX 2012.

kwestii jego wygaśnięcia rozwiązań przewidzianych dla umów cywilnoprawnych<sup>39</sup>. Teza taka nie jest jednak pozbawiona kontrowersji. W mojej ocenie porozumienie międzygminne można kwalifikować jako specyficzną formę umowy. Specyficzny charakter tej umowy objawia się w tym, że jej stronami są jednostki samorządu terytorialnego, a sama umowa dotyczy wykonywania określonych zadań publicznych (np. zagospodarowania określonych frakcji odpadów). Przyjmując, że po stronie gminy powierzającej istnieje obowiązek partycypacji w kosztach powierzonego zadania, porozumienie zdaje się przybierać formę umowy wzajemnej, w ramach której każda ze stron jest obowiązana do określonych świadczeń. Porozumienia międzygminne jako działania wspólne o charakterze umowy kwalifikował m.in. Stanisław Biernat<sup>40</sup>. Kwalifikowanie porozumień międzygminnych jako umów nie jest zatem pozbawione sensu. Kluczową kwestią jest natomiast to, czy, i ewentualnie w jakim zakresie, znajdują do nich zastosowanie przepisy prawa cywilnego. Doktryna, kwalifikując porozumienia jako akty z zakresu prawa administracyjnego, zdaje się negować jakiegokolwiek ich związku ze sferą cywilnoprawną. Uważam jednak, że takie spojrzenie na porozumienia jest całkowicie błędne już z punktu widzenia przepisów ustawy o samorządzie gminnym. Należy bowiem zauważyć, że w art. 8 ust. 2b tej ustawy, ustawodawca przyjął, że spory majątkowe wynikłe z porozumień, o których mowa w ust. 2 i 2a oraz w art. 74, rozpatruje sąd powszechny. Prawodawca przesądził więc, że podczas realizacji porozumień może dochodzić do sporów majątkowych, co zdaje się potwierdzać ich wzajemność i tym samym poddał on je pod rozstrzygnięcia zapadające w procesie cywilnym. Mając na uwadze ogół powyższych kwestii, skłoniłbym się do twierdzenia, że spory majątkowe mogą generować problemy dot. dalszego obowiązywania porozumień, zatem też podstaw ich ewentualnego rozwiązania. Jerzy Korczak zdaje się negować cywilnoprawny charakter porozumień, wskazując na obowiązek ich ogłaszania w wojewódzkich dziennikach urzędowych<sup>41</sup>. Uważam jednak, że kwestia ta nie ma w żadnym stopniu waloru rozstrzygającego. Należy zauważyć, że działalność organów władzy publicznej, w tym samorządowych, poddana jest szerokiej kontroli i nadzorowi, w tym kontroli społecznej. Ustawodawca zatem racjonalnie przyjął, że kontrola taka sprawowana przez społeczeństwo w sposób efektywny i pełny może mieć miejsce tylko wówczas, gdy na właściwe organy zostaną nałożone określone obowiązki związane z upublicznianiem form, przez które działają. Platforma w postaci wojewódzkiego dziennika urzędowego wydaje się tutaj w pełni zasadna jako powszechnie dostępna dla każdego obywatela.

<sup>39</sup> L. Wengler, *Wygaśnięcie porozumienia komunalnego (zagadnienia wybrane)*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 5, s. 37–48.

<sup>40</sup> S. Biernat, *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1979, s. 129.

<sup>41</sup> J. Korczak, *O nieporozumieniach wokół porozumień w administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 6, s. 20–38.

Należy zauważyć, że skoro ustawodawca poddał spory majątkowe kognicji sądu powszechnego, racjonalnym wydaje się uznanie, że porozumienia mogą być kwalifikowane jako akty z zakresu administracji publicznej cechujące się podobieństwem do umów i kluczowy jest tutaj zakres stosowania przepisów prawa cywilnego. Uważam, że skoro ustawodawca wprost przyjął, iż z porozumień mogą rodzić się spory majątkowe pomimo tego, że zastrzegł w istocie obowiązek partycypacji w kosztach realizacji zadania publicznego w formie dotacji, to dopuścił szereg innych problemów z tym związanych. Należy zauważyć, że porozumienia mogą być zawierane na dłuższy czas lub nawet na czas nieoznaczony. W porozumieniu jego strony niekoniecznie muszą zawrzeć zapisy dot. jego wygaśnięcia czy rozwiązania. Powstaje zatem pytanie, co w sytuacji, w której w trakcie realizacji porozumienia mają miejsce okoliczności nieprzewidziane, niezależne od stron porozumienia. Zachodzi pytanie o możliwość zastosowania instytucji cywilnoprawnej klauzuli rebus sic stantibus, czyli klauzuli nadzwyczajnej zmiany okoliczności. Zgodnie z treścią art. 357<sup>1</sup> § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>42</sup> jeżeli z powodu nadzwyczajnej zmiany stosunków spełnienie świadczenia byłoby połączone z nadmiernymi trudnościami albo groziłoby jednej ze stron rażąco stratą, czego strony nie przewidywały przy zawarciu umowy, sąd może, po rozważeniu interesów stron, zgodnie z zasadami współżycia społecznego, oznaczyć sposób wykonania zobowiązania, wysokość świadczenia lub nawet orzec o rozwiązaniu umowy. Rozwiązując umowę, sąd może w miarę potrzeby orzec o rozliczeniach stron, kierując się zasadami określonymi w zdaniu poprzedzającym. Z literalnego punktu widzenia klauzula ta znajduje zastosowanie bezpośrednio do stosunków zobowiązanych wynikających z umów, przy czym nie jest istotne, czy zobowiązania te mają charakter majątkowy czy niemajątkowy<sup>43</sup>. Należy jednak zauważyć, że w orzecznictwie dopuszcza się stosowanie klauzuli nadzwyczajnej zmiany okoliczności także do zobowiązań pozaukładowych poprzez analogię<sup>44</sup>. Analogii jednak co do zasady nie należy stosować w ramach stosunków publicznoprawnych. W przypadku jednak, w którym po stronie jednej z gmin ciążyłyby rażąco wyższe koszty realizacji zadania powierzonego, aniżeli pierwotnie zakładano, rozważyć można, czy gmina taka mogłaby skutecznie próbować powołać się przed sądem na zaistnienie nadzwyczajnej zmiany okoliczności i dążyć tym samym do rozwiązania porozumienia przez sąd. Zwracam przy tym uwagę, że zgodnie z cytowanym na wstępie art. 74 ustawy samorządowej gminy mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania. Literalna wykładnia tego przepisu skłania do wniosku, że obowiązkiem gminy powierzającej jest partycypacja w kosztach realizacji zadania powierzonego. W doktrynie pojawiają się jednak tezy, iż na gminie przejmującej mogą

<sup>42</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1360.

<sup>43</sup> K. Czub, [w:] M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, LEX 2022.

<sup>44</sup> Por. postanowienie SN z dnia 26 listopada 1992 r., sygn. akt III CZP 144/92, LEX nr 5374.

ciążyć wyższe koszty realizacji zadania aniżeli udział gminy powierzającej lub też, aby to na gminie przejmującej ciążył obowiązek pełnego udziału w kosztach przejętego do realizacji zadania. Kwestie współpracy finansowej w sposób kompleksowy i wyczerpujący winny regulować same porozumienia międzygminne. Z uwagi na to powołanie się na klauzulę rebus sic stantibus może rodzić określone trudności (brak szczegółowych zapisów o partycypacji finansowej gminy powierzającej w treści porozumienia może zostać potraktowany jako ryzyko gminy przejmującej zadanie), lecz z drugiej strony o ewentualnym rozwiązaniu porozumienia decyduje sąd; z uwagi z kolei na to, że rozwiązując umowę, sąd może w miarę potrzeby orzec o rozliczeniach stron, ww. aspekty finansowe mogłyby być kluczowe w skutecznym powołaniu się na przedmiotową klauzulę i, co więcej, kwestia tych rozliczeń mogłaby zostać rozwiązana w treści samego orzeczenia bezpośrednio przez sąd. Teza taka nie wydaje się nieracjonalna w świetle regulacji art. 8 ust. 2b ustawy o samorządzie gminnym tym bardziej, że poprzez klauzulę sąd może orzec o wzajemnych zobowiązaniach stron. Lubomira Wengler wskazuje, że klauzula ta stanowi – z uwagi na swój ekstraordynaryjny charakter – wyjątek od zasady pacta sunt servanda. Należy jednak zauważyć, że zasada dotrzymania umów sprowadza się do jej cywilnoprawnego wymiaru. Uznanie, że sama wyjątkowość tej klauzuli determinuje brak podstaw do przyjęcia, że może ona obowiązywać w stosunku do porozumień, nie jest rozstrzygające. Teza, że obowiązek pokrywania przez gminę powierzającą kosztów związanych z obsługą przejętego zadania determinuje brak możliwości wystąpienia okoliczności nadzwyczajnych wskazanych w ww. artykule kodeksu cywilnego nie może znaleźć aprobaty. Przykładem może być wiele niezależnych, niemożliwych do przewidzenia czynników występujących w trakcie realizacji zadania polegającego np. na zagospodarowaniu odpadów komunalnych zmieszanych.

Drugą z instytucji, których zastosowanie można rozważyć, jest tzw. ustawowe prawo odstąpienia. Zgodnie z treścią art. 491 § 1 i 2 kodeksu cywilnego jeżeli jedna ze stron dopuszcza się zwłoki w wykonaniu zobowiązania z umowy wzajemnej, druga strona może wyznaczyć jej odpowiedni dodatkowy termin do wykonania, z zagrożeniem, iż w razie bezskutecznego upływu wyznaczonego terminu będzie uprawniona do odstąpienia od umowy. Może również bądź bez wyznaczenia terminu dodatkowego, bądź też po jego bezskutecznym upływie żądać wykonania zobowiązania i naprawienia szkody wynikłej ze zwłoki. Jeżeli świadczenia obu stron są podzielne, a jedna ze stron dopuszcza się zwłoki tylko co do części świadczenia, uprawnienie do odstąpienia od umowy przysługujące drugiej stronie ogranicza się, według jej wyboru, albo do tej części, albo do całej reszty niespełnionego świadczenia. Strona ta może także odstąpić od umowy w całości, jeżeli wykonanie częściowe nie miałoby dla niej znaczenia ze względu na właściwości zobowiązania albo ze względu na zamierzony przez nią cel umowy, wiadomy stronie będącej w zwłoce. Zastosowanie ustawowego prawa odstąpienia można byłoby rozważać chociażby w sytuacji, w której gmina powie-

rzająca nie uiszcza należnych gminie przejmującej rat dotacji celowej lub też odmawia rozliczenia rzeczywistych kosztów świadczenia (zgodnie z treścią porozumienia). W przypadku gminy powierzającej instytucja ta mogłaby zostać zastosowana wówczas, gdy gmina przejmująca nie realizuje powierzonego zadania. Należy zatem zauważyć, że po stronie obu gmin rysują się swoiste obowiązki wzajemne, w przypadku gminy przejmującej – obsługi zadania powierzonego, w przypadku gminy powierzającej – partycypacji w jego kosztach. Gmina, która wykonuje powierzone zadanie, nie otrzymując w umówionym terminie dotacji na pokrycie jego kosztów, staje się wierzycielem, który uprzednio spełnił swoje świadczenie. Podobnie będzie w przypadku, gdy gmina ta uchyli się od realizacji przejętego zadania pomimo otrzymywania na ten cel dotacji; wówczas wierzycielem będzie gmina powierzająca. Celem przedmiotowego przepisu jest zatem ochrona strony, która wywiązuje się we właściwy sposób ze swoich obowiązków umownych, jednak na skutek zwłoki drugiej strony mającej obowiązek świadczyć zobowiązanie wzajemne, takiego świadczenia nie otrzymuje<sup>45</sup>. Mając na uwadze opisaną wyżej sytuację, stosowanie tego przepisu nie jest pozbawione sensu. Tym bardziej, że skutkiem opisanych działań może być powstanie szkody mającej charakter majątkowy, co koresponduje z treścią art. 8 ust. 2b ustawy samorządowej.

## 5

Poruszono wcześniej, że porozumienia międzygminne charakteryzują się tym, iż wolą ustawodawcy nałożony został obowiązek ich ogłaszania w wojewódzkich dziennikach urzędowych. Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>46</sup> w art. 13 pkt 6 przesądza, iż w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte między jednostkami samorządu terytorialnego oraz między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej. Przepis ten stanowi swoisty imperatyw skierowany do organów samorządowych oraz wojewodów wydających wojewódzkie dzienniki urzędowe<sup>47</sup>. W mojej ocenie przepis ten znajduje także odpowiednie zastosowanie do zmian (aneksów) do ww. porozumień; stanowią one bowiem w istocie ich integralną część. Należy jednak zauważyć, że kwestia obowiązkowego ogłaszania porozumień w dzienniku urzędowym rodzi w orzecznictwie i doktrynie kolejny problem prawidłowego kwalifikowania tych porozumień. Obok wskazanego już podziału na akty z zakresu prawa cywilnego oraz prawa publicznego, rodzi się jeszcze koncepcja uznawania ich za akty prawa miejscowego.

<sup>45</sup> R. Tanajewska, [w:] J. Ciszewski, P. Nazaruk (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, LEX 2019.

<sup>46</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1461.

<sup>47</sup> G. Wierczyński, *Urzędowe ogłoszenie aktu normatywnego*, LEX 2008.



Skutki tej kwalifikacji rodzą problem dla terminu ich wejścia w życie oraz charakteru obowiązku publikacyjnego. Pierwsza z interpretacji zakłada, że są to specyficzne kontrakty publiczne, których nie zalicza się do aktów normatywnych (aktów prawa miejscowego); zatem też nie ma obowiązku stosowania w odniesieniu do nich przepisu art. 4 ww. ustawy (generalnie 14-dniowego okresu *vacatio legis* od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym) oraz art. 5 ww. ustawy dot. możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej; jednak tylko w określonych i uzasadnionych przypadkach. Przy takim założeniu obowiązek ogłoszenia porozumienia wynikający z treści art. 13 pkt 6 ww. ustawy sprowadza się do pewnej czynności technicznej, której głównym założeniem jest walor informacyjny (kontrolny) dla lokalnej społeczności. W orzecznictwie przyjmuje się, że porozumienia międzygminne nie są aktami prawa miejscowego, nie zawierają bowiem norm powszechnie obowiązujących kształtujących określone stosunki społeczne (prawa i obowiązki członków wspólnoty samorządowej). Determinuje to w konsekwencji brak możliwości uznania ich za źródło powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organu, który go ustanowił (zawarł) czy tym bardziej także na obszarze innej gminy (współpracującej). Skłania to do kwalifikowania ich jako umów publicznoprawnych m.in. z uwagi na ustalanie ich treści w drodze swobodnych uzgodnień stron porozumienia. Prowadzą one do przekazania określonego zadania wraz z kompetencjami do ich realizacji (za wyjątkiem kompetencji prawotwórczych). Strony porozumienia mają określone obowiązki związane z wykonawstwem i partycypacją finansową. Prowadzi to do wniosku, że porozumienia z art. 74 ustawy o samorządzie gminnym nie mogą być kwalifikowane jako akty normatywne, co skutkuje tym, że kwestia ich ogłoszenia w dzienniku urzędowym nie wpływa na skuteczność ich wejścia w życie; mogą one zatem wchodzić w życie przed dniem ich ogłoszenia. Potwierdza to informacyjny charakter waloru ich publikacji wyrażający się w poddaniu ich społecznej kontroli z uwagi na łatwy dostęp do wojewódzkich dzienników urzędowych<sup>48</sup>. Potwierdza to także Kazimierz Bandarzewski, wskazując, że ogłoszenie we właściwym dzienniku urzędowym danego porozumienia nie jest warunkiem jego wejścia w życie, w związku z czym jego ogłoszenie ma walor informacyjny<sup>49</sup>.

Według drugiej z interpretacji przynajmniej część porozumień może być uznana za akty prawa miejscowego tudzież akty, które charakteryzują się cechami specyficznymi dla aktów prawa miejscowego (w zakresie skutków dla członków lokalnej społeczności), co zaliczałoby je z kolei do aktów normatywnych lub też co najmniej quasi-aktów normatywnych. Porozumienie skutkuje przejściem określonych uprawnień i obowiązków w zakresie realizacji powierzonego zadania; przyjmuje się, że ma zatem walor powszechności, dotyczy bowiem wpływu na nieokreślony katalogu adresatów, na który wywiera skutek. Orzec-

<sup>48</sup> Por. wyrok SO w Gdańsku z dnia 31 maja 2011 r., sygn. akt III Ca 1365/10, LEX nr 1713754.

<sup>49</sup> K. Bandarzewski, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie...*, LEX 2013.

nictwo wskazuje tutaj na wynikający z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP<sup>50</sup>, warunek, iż determinantem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, co z kolei oznacza, że przepis prawa nieogłoszony nie wchodzi w życie, a data ogłoszenia przepisu jest datą początkową, od której może on wejść w życie<sup>51</sup>. Kwalifikacja porozumień jako aktów prawa miejscowego wzbudza jednak moje wątpliwości. Na przykładzie powierzenia zadania zagospodarowana danej frakcji odpadów należy zauważyć, że dla mieszkańców gminy przejmującej nic się nie zmienia. Są oni obowiązani zbierać i oddawać odpady w sposób określony w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz uchwałach wydanych na podstawie tej ustawy, zatem tak jak dotychczas. Odpady odbierane są przez przewoźnika wybranego co do zasady w drodze postępowania przetargowego. Skutkiem porozumienia jest zatem fakt przejęcia przez gminę przejmującą ciężaru ich zagospodarowania, co objawi się wskazaniem instalacji, w której zagospodarowanie to nastąpi. Porozumienie nie wpływa więc na prawa czy obowiązki mieszkańców gminy przejmującej czy powierzającej. Niemniej akty prawa miejscowego mogą być wynikiem współpracy samorządowej, lecz wskazać tu należałoby nie na porozumienia międzygminne, lecz na produkt kompetencji prawotwórczych związku komunalnego (jego zgromadzenia), który w zakresie zadań przejętych realizuje kompetencje przysługujące radzie gminy czy powiatu. Ich statuty są w orzecznictwie uznawane za akty powszechnie obowiązujące<sup>52</sup>. Grzegorz Wierczyński wskazuje na podobną rolę porozumień międzygminnych zawieranych w celu wykonywania zadań publicznych, zwracając uwagę, że porozumienia te muszą być ogłaszane w wojewódzkich dziennikach urzędowych<sup>53</sup>. W takim ujęciu to dzień ogłoszenia mógłby być początkowym dniem obowiązywania porozumienia chociaż należałoby tutaj zwrócić uwagę na czternastodniowe *vacatio legis* przewidziane dla aktów prawa miejscowego. Nadawanie zatem porozumieniu (aneksowi) wstecznej mocy obowiązującej przy jednoczesnym uzależnieniu jego wejścia w życie od ogłoszenia w dzienniku urzędowym (ewentualnie także upływu określonego *vacatio legis* od dnia ogłoszenia) musiałoby zawierać co najmniej skonkretyzowane uzasadnienie potrzeby zastosowania takiej regulacji, wypełniając tym samym gwarancje określone odpowiednio w art. 4 i 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Rozwiązanie takie jest dla mnie bardzo wątpliwe, kwalifikowałbym je bowiem jako wskazanie w porozumieniu podwójnej daty jego wejścia w życie, co

<sup>50</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

<sup>51</sup> Por. wyrok NSA (do 2003.12.31) w Warszawie z dnia 9 listopada 2001 r., sygn. akt III SA 1170/01, LEX nr 51467.

<sup>52</sup> Por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 października 2014 r., sygn. akt II OSK 2494/14, LEX nr 1598446.

<sup>53</sup> G. Wierczyński, *Komentarz do ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, [w:] idem, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, wyd. 2, LEX 2016.

na gruncie przepisów ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych oraz zasad konstruowania aktów prawnych wynikających z rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”<sup>54</sup> powinno skutkować nieważnością takiego aktu. W przypadku uznania porozumienia za akt prawa miejscowego ww. rozporządzenie znajduje do niego zastosowanie wprost; niezależnie od tego stanowi ono zbiór zasad określających standardy przyzwoitej legislacji.

## 6

Konkludując, porozumienie wskazane w art. 74 ustawy o samorządzie gminnym stanowi niewątpliwie instytucję pozwalającą optymalizować nałożone na gminy obowiązki związane z realizacją zadań publicznych. Poruszone w tekście wątpliwości skłaniają do przyjęcia, że regulacja tej materii ma szcążkowy charakter i nastrocza wielu problemów interpretacyjnych. Rodzi to określone ryzyka zarówno w sferze prawa cywilnego związane z roszczeniami majątkowymi, jak również ryzyka administracyjnoprawne. Należy bowiem zauważyć, że ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>55</sup> w art. 3 normuje szeroki zakres kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne, zakładając orzekanie przez te sądy m.in. w sprawach skarg na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (zatem inne niż akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej). Ustawa nie konkretyzuje przy tym zakresu aktów podlegających zaskarżeniu w oparciu o ten przepis. Jednocześnie, zgodnie z art. 50 § 1 ww. ustawy, uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym. Zgodnie z § 2 uprawnionym do wniesienia skargi jest również inny podmiot, któremu ustawy przyznają prawo do wniesienia skargi. Przy tak skonstruowanych przepisach nie można wykluczyć skutecznego zainicjowania kontroli porozumienia przed sądem administracyjnym i następczego stwierdzenia nieważności tego aktu w trybie przywołanej ustawy i to niezależnie od kwalifikacji porozumienia jako aktu prawa miejscowego czy też innego aktu administracyjnego niebędącego aktem prawa miejscowego. Zakres kontroli sądu administracyjnego mógłby przy tym obejmować chociażby prawidłowość wejścia w życie tego aktu czy też prawidłowość trybu jego procedowania. W świetle ww. przepisów nie można byłoby wykluczyć sytu-

<sup>54</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

<sup>55</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 329 z późn. zm.

acji, w której kontrola sądu administracyjnego wynikałaby z inicjatywy obywatela sprawującego kontrolę społeczną nad porozumieniami jako prawnymi formami działania administracji publicznej. Także uprawnienia organów nadzoru dotyczące uchwał i zarządzeń w świetle art. 99 ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym rozciągają się na porozumienia międzygminne. Ogół powyższych kwestii skłania do przyjęcia, że procedura zawierania porozumienia obejmująca negocjowanie jego treści, wyrażenie przez radę stosownej zgody w oparciu o jasne okoliczności faktyczne, zabezpieczenie odpowiednich środków budżetowych oraz jego realizacja powinny odbywać się z uwzględnieniem pojawiających się wątpliwości i istniejących ryzyk, co poddano analizie w niniejszym tekście. Pożądanym byłoby również uszczegółowienie przez ustawodawcę dość szcątkowych regulacji tej materii. Instytucja porozumienia międzygminnego ma bowiem duży potencjał, pozwala na nawiązywanie ścisłej współpracy pomiędzy samorządami, optymalizacji wydatkowania środków finansowych, efektywnego wykorzystania posiadanych zasobów, wiedzy, wyspecjalizowanych kadr. Ma ona również kolosalne znaczenie w świetle kolejnych zadań nakładanych na samorzady poprzez tzw. „specustawy”, co wynika z szczególnych okoliczności, takich jak epidemia koronawirusa czy agresja Rosji na Ukrainę. Potencjał tej instytucji wydaje się także nieoceniony w świetle problemów gospodarczych wynikających z postępującej inflacji czy ograniczania środków finansowych pozostających w dyspozycji samorządów. W świetle tych okoliczności tym bardziej pożądane byłoby szczegółowe uregulowanie zasad współpracy samorządów w tej formie, zminimalizowanie, a docelowo wyeliminowanie wszelkich ryzyk i nieścisłości.

## Bibliografia

### Literatura

- Banasiński C., Jaroszyński K.M., [w:] Banasiński C., Jaroszyński K.M, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, LEX 2017.
- Bandarzewski K., [w:] Chmielnicki P. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. 4, LEX 2010.
- Bandarzewski K., [w:] Chmielnicki P. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LEX 2013.
- Biernacka M., *Udzielenie dotacji celowych na podstawie umów i porozumień pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2010, nr 1.
- Biernat S., *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk, Ossolineum 1979.
- Cybulska R., [w:] Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LEX 2010.
- Cybulska R., [w:] Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. 3, LEX 2021.

- Czub K., [w:] Balwicka-Szczyrba M., Sylwestrzak A. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, LEX 2022.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, LEX 2015.
- Grzegorzewski P., *Regionalne izby obrachunkowe w świetle nowelizacji ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych z 24 lipca 2003 roku*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 3.
- Jagoda J., *Porozumienie międzygminne a wykonywanie zadań w trybie zamówienia in-house*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 6.
- Kieres L., *Związki i porozumienia komunalne*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 10.
- Korczak J., *O nieporozumieniach wokół porozumień w administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 6.
- Korobłowski M., *Nadzór nad realizacją zadań publicznych będących przedmiotem porozumień zawieranych między jednostkami samorządu terytorialnego oraz tymi podmiotami a wojewodą*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 3.
- Kożuch A.J., *Standaryzacja jako warunek sprawności jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 7–8.
- Leoński Z., *Glosa do wyroku NSA z dnia 27 września 1994 r., SA/łd 1906/94*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1996, z. 3.
- Makowski K., *Łączenie gmin*, LEX/el. 2015.
- Niezgoda A., *Podział zasobów publicznych między administrację rządową i samorządową*, LEX 2012.
- Ofiarska M., Ofiarski Z., *Porozumienie komunalne w świetle przepisów ustawy o finansach publicznych i innych wybranych ustaw*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 1–2.
- Pławecki Z., [w:] Jyż G., Pławecki Z., Szewc A., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. 4, LEX 2012.
- Ruśkowski E., Salachna J.M., [w:] Ruśkowski E., Salachna J.M., *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, LEX 2004.
- Sawicka K., [w:] Ofiarski Z. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Lex 2019.
- Szydło M., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Oficyna, LEX 2008.
- Tanajewska R., [w:] Ciszewski J., Nazaruk P. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, LEX 2019.
- Wengler L., *Wygaśnięcie porozumienia komunalnego (zagadnienia wybrane)*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 5.
- Wierczyński G., *Urzędowe ogłoszenie aktu normatywnego*, Oficyna LEX 2008.
- Wierczyński G., *Komentarz do ustawy z dn. 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, [w:] idem, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, wyd. 2, LEX 2016.
- Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2003.

## Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).
- Uchwała Nr LXV/1452/18 Rady Miasta Krosna z dnia 28 września 2018 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie porozumienia międzygminnego pomiędzy Gminą Miasto Krosno i Gminą Wojaszówka w przedmiocie wspólnej realizacji inwestycji budowy sieci wodociągowej na terenie Gminy Miasto Krosno i Gminy Wojaszówka.
- Uchwała Nr VI/141/19 Rady Miasta Krosna z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie porozumienia międzygminnego pomiędzy Gminą Miasto Krosno i Gminą Korczyna w przedmiocie wspólnej realizacji inwestycji budowy sieci wodociągowej na terenie Gminy Miasto Krosno i Gminy Korczyna.
- Uchwała Nr XI/299/19 Rady Miasta Krosna z dnia 30 sierpnia 2019 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie aneksu do porozumienia międzygminnego pomiędzy Gminą Miasto Krosno i Gminą Korczyna w przedmiocie wspólnej realizacji inwestycji budowy sieci wodociągowej na terenie Gminy Miasto Krosno i Gminy Korczyna.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668).
- Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 1297 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1672 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.).

## Orzecznictwo

- Postanowienie SN z dnia 26 listopada 1992 r., sygn. akt III CZP 144/92, LEX nr 5374.
- Wyrok NSA (do 2003.12.31) w Lublinie z dnia 27 września 1994 r., sygn. akt SA/Lu 1906/94, LEX nr 1688471.
- Wyrok NSA (do 2003.12.31) w Warszawie z dnia 9 listopada 2001 r., sygn. akt III SA 1170/01, LEX nr 51467.
- Wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2010 r., sygn. akt I OSK 1140/09, LEX nr 594919.
- Wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 października 2014 r., sygn. akt II OSK 2494/14, LEX nr 1598446.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 kwietnia 2008 r., sygn. akt II SA/Gl 174/08, LEX nr 506795.
- Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 16 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/Bk 715/10, LEX nr 752402.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 kwietnia 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 84/11, LEX nr 863189.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 stycznia 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 463/12, LEX nr 1330090.
- Wyrok SO w Gdańsku z dnia 31 maja 2011 r., sygn. akt III Ca 1365/10, LEX nr 1713754.

## **Doubts and risks resulting from the cooperation of communes within the institution of an inter-communal agreement**

### **Abstract**

The article discusses the commencement of cooperation by communes in the form of inter-communal agreements, which in principle allow to optimize the implementation of statutory obligations related to the performance of specific public tasks by communes. Due to the rudimentary nature of regulations, both the doctrine and jurisprudence, there are many doubts related to the qualification of these agreements as institutions of civil or administrative law, including whether they are acts of local law. This results in risk on many levels, ranging from their correct announcement, through the pursuit of claims, to the end of their legal existence. This institution is a promising form that allows municipalities to perform their tasks based on the best effect mechanism by establishing cooperation between municipalities achieving results in the implementation of specific public tasks. In practice, it is not particularly popular due to a number of doubts and risks arising from the residual statutory regulations.

**Keywords:** commune, cooperation, intercommunal agreement, public tasks, contract, finances, social control, local government.