

## Związek międzygminny – alternatywa dla powiatu

### Wprowadzenie

Niniejszy artykuł stanowi kontynuację rozważań Autora co do zasadności utrzymywania powiatów w ich obecnych kształcie funkcjonalnych i finansowym. Pozwala na formułowanie postulatów *de lege ferenda* w zakresie zasadności utrzymywania szczebla powiatowego. Dwudziestoletnie doświadczenie funkcjonowania powiatów daje bowiem podstawę do dokonywania ocen i formułowania wniosków.

Autor konsekwentnie opowiada się za likwidacją powiatów w ich obecnym kształcie. W niniejszym artykule prezentuje alternatywę dla likwidowanych powiatów. Ukazuje związki międzygminne, które z powodzeniem są w stanie realizować przekazane przez gminy zadania w obszarach wskazanych przez same gminy. Związki międzygminne, które mogą tworzyć gminy nie są związane granicami powiatu, wychodząc poza te granice, na zasadzie dobrowolności i w ustalonym przez siebie zakresie.

### Zasadność utrzymywania powiatów

Od pewnego czasu w przestrzeni publicznej trwa wymiana poglądów co do zasadności utrzymywania dotychczasowego podziału administracyjnego, a w szczególności terytorialnego, kraju. W dyskusji toczonej przez przedstawicieli różnych środowisk, w tym środowiska samorządowego, dziennikarskiego, politycznego i naukowego, pojawiają się głosy poddające w wątpliwość zasadność utrzymywania powiatów w ich dotychczasowym kształcie.

Powiaty pozbawione środków finansowych nie były i nie są ośrodkami inicjującymi rozwój społeczno-gospodarczy. Nie przyczyniają się do rzeczywistego rozwoju gospodarczego. Nie są inicjatorem inicjatyw gospodarczych na miarę pokładanych w nich nadziei.

Najgorętszymi zwolennikami utrzymywania dochodowego stanu są w największym zakresie przedstawiciele samego samorządu powiatowego. Z kolei przeciwnikami – przedstawiciele pozostałych grup.

## **Powiat w II Rzeczypospolitej**

Samorząd powiatowy istniał w Polsce przez wiele lat. Powiaty znane były Polsce rozbiorowej, Polsce okresu międzywojennego, a także Polsce Ludowej. Oczywiście w różnych okresach czasu charakter ich był odmienny. W Polsce rozbiorowej w zasadzie samorząd powiatowy dotyczył działalności opiniotwórczej, doradczej, a w najmniejszym stopniu – ustrojowej czy prawotwórczej. W Polsce międzywojennej samorząd budowany był na gruncie Konstytucji marcowej opartej o demokratyczne francuskie wzorce. Jednakże samo funkcjonowanie powiatów miało charakter państwowo-samorządowy. W II Rzeczypospolitej zwyciężyła koncepcja prawno-pozytywistyczna, z jej hasłami przyrodzonej wolności, własności i swobody, ze znanym hasłem „człowiek rodzi się i umiera wolny”.

Te demokratyczne i bardzo postępowe jak na owe czasy koncepcje miały przełożenie na wybór ścieżki rozwoju demokracji i samorządności. Właśnie pod wpływem postępowych i demokratycznych zmian w ustroju Francji dokonywano w Polsce przedwojennej zmian w organizacji wspólnot lokalnych czy nawet wyboru rozwiązań konstytucyjnych. Faktem jest, że regulacje Konstytucji marcowej powstały właśnie pod wpływem postępowych i demokratycznych idei francuskich. Należy jednak odnotować, iż w pierwszych latach nowej Rzeczypospolitej koncepcje naturalistyczne wywierały bardzo duży wpływ na kształt przyjmowanych rozwiązań. To w późniejszych latach zaczęto odchodzić od nich, idąc w kierunku wyraźnie państwowym, czy inaczej rzecz ujmując, prawo-pozytywistycznym.

Początki samorządności powiatowej widać było w Dekrecie Józefa Piłsudskiego<sup>1</sup> z dnia 5 lutego 1919 r. o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski byłego zaboru rosyjskiego. W dekrete zapisano, że każdy powiat administracyjny stanowi powiatowy związek komunalny, który jest osobą publiczno-prawną. Powiatowy związek komunalny realizował zadania własne i zlecone. Zakres zadań zleconych określała ustawa. Do zleconego zakresu działania należała w szczególności opieka i nadzór nad gospodarką gmin wiejskich oraz miejskich niewyłącznych z powiatowego związku komunalnego.

---

<sup>1</sup> Dekret z dnia 5 lutego 1919 r. o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski byłego zaboru rosyjskiego (Dz. Praw. Nr 13 poz. 141).

Z kolei do zadań własnych powiatowych związków komunalnych należały m.in. takie sprawy jak: piecza nad gospodarczymi, zdrowotnymi i kulturalnymi interesami powiatu, w szczególności zarządzanie własnym majątkiem, budową i utrzymaniem dróg i innych środków komunikacyjnych, ochroną i rozwojem rolnictwa, handlu i przemysłu, ochroną zdrowia publicznego, zakładanie i utrzymywanie szpitali, podnoszenie poziomu oświaty, obyczajności i kultury społecznej.

Organami powiatu i powiatowego związku komunalnego był:

- a) sejmik powiatowy,
- b) wydział powiatowy,
- c) komisarz powiatowy.

Komisarz powiatowy był przewodniczącym wydziału powiatowego i sejmiku powiatowego.

W powiatach miejskich funkcje powyższych organów powiatowych i związków komunalnych wykonywały zgodnie z ustawą miejską odpowiednie organy samorządu miejskiego (rada miejska, magistrat i prezydent). Sejmik powiatowy był przedstawicielem powiatowego związku komunalnego. W sprawach należących do zakresu działania powiatowego związku komunalnego sejmik był organem uchwałodawczym i kontrolującym. Członkowie sejmiku powiatowego wybierani byli na trzy lata.

Nadzór nad samorządem gmin wiejskich oraz miejskich niewydzielonych z powiatowych związków komunalnych, wykonywał – zgodnie z ustawami – w pierwszej instancji wydział powiatowy, w drugiej zaś – Minister Spraw Wewnętrznych. Od decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych służyło odwołanie do Sądu Najwyższego. Do wydziału powiatowego należało również sprawowanie władzy dyscyplinarnej nad burmistrzami, ławnikami magistratów, wójtami i sołtysami. Na mocy tej władzy wydział powiatowy mógł wymierzyć kary dyscyplinarne<sup>2</sup>.

Powiaty zostały utrzymane w kolejnej reformie z 19 stycznia 1928 r.<sup>3</sup> Na czele powiatu stał starosta mianowany przez Ministra Spraw Wewnętrznych, podlegający pod względem służbowym wojewodzie (art. 64 cyt. rozporządzenia). W zakresie kompetencji starosta miał obowiązek wykonywać wszystkie zalecenia wojewody oraz wszystkie sprawy należące do zakresu działania admi-

---

<sup>2</sup> Kary dyscyplinarne są następujące: upomnienie, nagana, grzywna do 100 marek (200 koron), przeniesienie na urząd niższej kategorii, złożenie z urzędu – art. 38 cyt. wyżej dekretu.

<sup>3</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej z dnia 19 stycznia 1928 r. (Dz.U. Nr 11, poz. 86), tekst jedn. z dnia 25 sierpnia 1936 r. (Dz.U. Nr 80, poz. 555).

nistracji państwowej na obszarze powiatu. Do powiatowych organów kolegialnych należał sejmik powiatowy.

Kolejna zmiana z marca 1933 r. utrzymuje w zasadzie państwowo-samorządowy kształt powiatów<sup>4</sup>. Do rady powiatowej radnych wybierały kolegia wyborcze złożone z radnych i członków zarządów gmin wiejskich i miejskich. Wybory do rad powiatowych były jawne. Wydział powiatowy wybierany był przez radę. Przewodniczącym wydziału powiatowego był starosta, którego powoływał Minister Spraw Wewnętrznych. W ten sposób powiązано administrację rządową i samorządową. Starosta łączył w sobie kompetencje organu administracji państwowej i samorządowej.

Z takimi rozwiązaniami weszliśmy w II wojnę światową.

## Powiat po II wojnie światowej

Jeszcze w trakcie wyzwania Polski na podstawie przepisów Dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 21 sierpnia 1944 r. o trybie powołania władz administracji ogólnej I-szej i II-giej Instancji<sup>5</sup>, jako organa wykonawcze administracji ogólnej I instancji ustanowiono starostwa powiatowe. Kierownikiem starostwa był starosta mianowany przez kierownika Resortu Administracji Ogólnej na podstawie wniosku wojewody i opinii Powiatowej Rady Narodowej.

Jednocześnie uchylono podział administracyjny wprowadzony przez władze okupacyjne niemieckie. Od początku, wbrew przyjętym deklaracjom, budowano administrację według koncepcji jednolitości organów władzy państwowej. To oznaczało, że wszelkie inne rozwiązania były tylko przejściowe oraz były tak naprawdę atrapą do czasu umocnienia się władzy ludowej i przystąpienia do budowy państwa opartego o wzorce radzieckie.

Powiaty ostatecznie zlikwidowano w 1975 r. po słynnym spotkaniu I sekretarza KW PZPR w Olsztynie w trakcie wizyty Edwarda Gierka w Czechosłowacji. Zlikwidowano powiaty w reformą z 1975 r. – ich polityczny i formalny wymiar. Powiaty przestały istnieć jako szczebel podziału terytorialnego kraju. Ponadto wraz z reformą gminną z 1990 r. utworzono (do końca 1998 r.) sieć 268 rejonów administracji ogólnej – o zadaniach pomocniczych w stosunku do rządowej administracji wojewódzkiej<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Ustawa o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego z dnia 23 marca 1933 r. (Dz.U. Nr 35, poz. 294).

<sup>5</sup> Dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 21 sierpnia 1944 r. o trybie powołania władz administracji ogólnej I-szej i II-giej Instancji (Dz.U. Nr 2 z 1944 r.).

<sup>6</sup> Rozporządzenie Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów w sprawie określenia siedzib i terytorialnego zasięgu działania urzędów rejonowych z dnia 1 sierpnia 1990 r. (Dz.U. Nr 54, poz. 316).

Urzędy rejonowe jako najniższe szczeble administracji państwowej stanowiły bazę późniejszej administracji powiatowej<sup>7</sup>.

## Powiat po 1990 r.

Powiaty powróciły po uzgodnieniach dokonanych przy „okrągłym stole”. Nie od razu, ale po niespełna 10 latach, bo w roku 1998, rozpoczynając swą działalność 1 stycznia 1999 r. Wprowadzenie reformy obarczone było wieloma trudnościami. Nade wszystko brak było konsensusu co do zakresu kompetencji oraz źródeł i wielkości finansowania. Stworzono strukturę, która od początku skazana została na pewne niepowodzenie.

Przypomnieć należy, że obowiązek utworzenia powiatów nie wynikał wprost z przyjętej Konstytucji. Z jej przepisów, szczególnie art. 164 ust. 1 wynika tylko tyle, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Inne jednostki samorządu regionalnego czy lokalnego miała określić ustawa (art. 164 ust. 2 Konstytucji). Powiat jest zatem tą „inną jednostką samorządu lokalnego”, o której mówi cytowany przepis.

Powstanie powiatów było „poprzedzone wieloaspektową analizą ekonomiczną, społeczną i geograficzną umożliwiającą udzielenie odpowiedzi na pytanie o przydatność i adekwatność tworzonego szczebla dla realizacji zadań publicznych nałożonych na samorząd. Dyskutowano w istocie o powołaniu do życia drugiej jednostki samorządu lokalnego w Polsce”<sup>8</sup>.

Życie pokazało, że niezależnie od owej szczegółowej analizy, kryteria polityczne, pozamerytoryczne częstokroć decydowały o utworzeniu powiatu w tym, a nie innym mieście. Mankamenty, które się pojawiły, dotyczyły m.in., przydzielonych zadań, zakresu terytorialnego, wielkości powiatów, źródeł i zakresu finansowania. To powodowało, że wokół powiatów od samego początku zaczęła narastać pewna atmosfera wątpliwości, a na niektórych obszarach wręcz niezadowolenia. Dziś z perspektywy 20 lat istnienia powiatów można zapewne stwierdzić, że istnieją argumenty przemawiające przeciw dalszemu utrzymywaniu powiatów w ich obecnym kształcie.

Jako jeden z argumentów przeciw powiatom można przywołać brak trafności przydzielonych powiatowi zadań. Wdaje się, że dobór zadań niekoniecznie jest właściwy.

1. Trudno dziś bronić ustanowienia jako zadania powiatu np. rejestracji pojazdów czy środków pływających, zatwierdzania statutów społecznych straży rybackich czy wydawania kart wędkarskich.

---

<sup>7</sup> Ustawa o terenowych organach rządowej administracji ogólnej z dnia 22 marca 1990 r. (Dz.U. Nr 21, poz. 123).

<sup>8</sup> M. Safjan, L. Bosak, *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, 2016.

Gminy z powodzeniem realizują zadania z zakresu ewidencji ludności, wydają dowody osobiste czy akty stanu cywilnego.

Nie ma żadnych przeszkód, aby gmina także realizowała zadania w zakresie ewidencji pojazdów. Nie ma potrzeby, aby mieszkańcy powiatu pokonywali wiele kilometrów na dojazd do siedziby powiatu.

Podobna sytuacja występuje w przypadku bezrobotnych. Zmuszani są do pokonywania wielu kilometrów na dojazd do powiatowego urzędu pracy.

2. Niełatwo znaleźć dziś argumenty na rzecz rozdzielenia szeroko rozumianej pomocy społecznej. Ustawodawca rozdzielił pomoc rodzinom biednym i będącym w kryzysie – częstokroć tym samym rodzinom – na zadania gminy i powiatu. Ta sama rodzina, a różne szczeble samorządu w zależności od tego, czy mamy do czynienia z kryzysem egzystencjonalnym czy małżeńskim, akceptacyjnym. Sytuacje kryzysowe mają tak bardzo różne podłoża, że wprowadzanie oddzielnych urzędów, organów, instytucji do ich rozwiązywania bardzo często jest niezrozumiałe, nieczytelne (pomoc rodzinie świadczą gminne ośrodki pomocy społecznej i powiatowe centra pomocy rodzinie).
3. Trudno bronić jest rozdzielania kompetencji w zakresie administrowania drogami. Dla niewielu zrozumiałą jest podział na drogi gminne i powiatowe. Ta sama miejscowość, a różni właściciele dróg, różni administratorzy, różne nawierzchnie i w związku z tym odmienny komfort użytkowania. Jest to sytuacja kompletnie nieczytelna dla zwykłych ludzi.
4. Niełatwo jest bronić rozdzielania szkół na gminne i powiatowe. Powiaty pozbawione właściwych środków finansowych nie są rzeczywistym kreatorem ich właściwego rozwoju. Brakuje środków na kierunki techniczne, na laboratoria, na rozwój szkoły. W wielu przypadkach łączy się to ze stagnacją.
5. Gminie i powiatowi przypisywane są te same zadania publiczne, jak choćby obowiązki w zakresie wspierania rodziny i pieczy zastępczej, zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, kultury fizycznej i turystyki, ochrony środowiska itd.
6. Nie do końca da się bronić pozbawienie gminy prawa do wydawania pozwoleń na budowę, w sytuacji gdy z innych przepisów wynikają dla gminy obowiązki w zakresie zagospodarowania przestrzennego, określania warunków zabudowy inwestycji itp.

Sama idea podziału terytorialnego kraju jest dziś w dużym stopniu zdezaktualizowana. Niewyraźny i w wielu przypadkach nieuzasadniony jest przebieg granic powiatów. Brakuje kompatybilności nazewnictwa organów samorządowych i wielu organów państwowych.

Sytuację tę dobrze obrazuje powiat polkowicki, którego granice administracyjne nie pokrywają się z zakresem terytorialnym działania sądu czy prokuratury, którego granice przebiegają wewnątrz powiatu. Organy te często w przypadku zdarzeń wymagających podjęcia przez nie działań najpierw muszą rozstrzygać swą właściwość miejscową, a potem przystępować do realizacji zadań.

Nie pokrywają się granice działania policji, prokuratur i sądów. Mamy do czynienia z powiatowymi komendami policji, a sądem czy prokuraturą rejonową. Prokuratura i sądy obejmują teren gmin, a nie powiatu. W Konsekwencji właściwość miejscowa tych instytucji jest różna. Na przykład Sąd Rejonowy w Lubinie jest ustanowiony dla miasta Lubin oraz gmin: Chocianów, Lubin, Polkowice, Rudna i Ścinawa. Gminy Rudna i Ścinawa leżą na terenie powiatu lubińskiego. Pozostałe na terenie powiatu polkowickiego. W ramach sądów i prokuratur brak jest kompatybilnych nazw. Mamy sądy: rejonowe, okręgowe, wojewódzkie i apelacyjne. Prokuratury: rejonowe, okręgowe i regionalne.

Inne organy administracji publicznej używają odmiennej terminologii, np. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) posiada w terenie delegatury, zaś Zakład Ubezpieczeń Społecznych – oddziały, inspektoraty i biura terenowe.

Wiele kontrowersji budzi szczebel wojewódzki, ukształtowany jako rządowo-samorządowy. Działają zatem wojewoda z urzędem wojewódzkim i całą zespoloną administracją publiczną oraz marszałek z urzędem marszałkowskim.

Przywracanie powiatów miało odbywać się wedle przyjętych przez rząd kryteriów – min. 50 tys. mieszkańców, siedziby sadu, prokuratury, policji.

Ostatecznie przyjęto, że jednostka powiatowa powinna spełniać następujące warunki:

- obejmować co najmniej 5 gmin,
- liczyć co najmniej 50 tys. mieszkańców,
- mieć co najmniej 10 tys. mieszkańców w mieście będącym siedzibą władz.

Pomimo tak niskich wskaźników i tak nie udało się ich utrzymać<sup>9</sup>.

Obrazują to następujące przykłady:

- 1) powołano powiat sejneński z siedzibą w mieście Sejny. Miasto Sejny ma 5543 mieszkańców, gmina Sejny – 4049 mieszkańców. Cały powiat 20 417 osób. Dla 5-tysięcznego miasta powołano burmistrza z urzędem i radą miejską, dla 4-tysięcznej gminy oddzielny urząd gminy z wójtem i oddzielnie starostę ze starostwem i radą powiatu.

---

<sup>9</sup> Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie wykazu gmin i powiatów wchodzących w skład województw z dnia 22 czerwca 2001 r. (M.P. Nr 20, poz. 325).

- 2) 10-tysięczne Ustrzyki Dolne to siedziba władz powiatu bieszczadzkiego i urzędu miasta i gminy. Powiat obejmuje 3 gminy, łącznie z gminą Ustrzyki Dolne.
- 3) powiat węgorzewski – 11-tysięczne miasto i trzy gminy, urząd miejski, starostwo powiatowe ze starostą i radą powiatu.

Zdaniem prof. Kuleszy, reforma administracyjna z 1998 r. była pierwszym krokiem w reformowaniu kraju. Jednak pomimo upływu tylu lat nikt nie wykonał kroku drugiego.

Dziś, stojąc przed nowymi wyzwaniami wynikającymi z tempa rozwoju społeczno-gospodarczego, ze zmiany świadomości ludzi, ze zmian jakości życia, z cyfryzacji życia publicznego i gospodarczego, musimy odnieść się do postulowanych zmian.

Zdaniem Autora, najważniejszym wyzwaniem w tym zakresie jest odnalezienie odpowiedzi na pytanie o przyszłość polski powiatowej oraz kształt województwa. Województwo rządowe z wojewodą na czele czy samorządowe z marszałkiem na czele? Utrzymywanie obecnego kształtu województwa jest zdaniem Autora nieuzasadnione. Odpowiedź na tak postawione pytania nie jest łatwa. Nie wydaje się za zasadne utrzymywać powiaty w ich obecnym kształcie, przede wszystkim funkcjonalnym i finansowym.

Dziś mamy 380 powiatów, tj. 66 miejskich i 314 ziemskich. Nowy podział administracyjny od chwili jego wprowadzenia w 1999 r. uległ niewielkim modyfikacjom. W 2002 r. utworzono 7 powiatów i jedną gminę oraz zlikwidowano 12 gmin, w 2003 r. zniesiono jeden powiat (przywrócony następnie w 2013 r.), w 2010 r. utworzono jedną gminę, zaś w 2015 r. jedną zlikwidowano. Dodatkowo co roku następują niewielkie korekty granic województw, powiatów i gmin. Obecnie (stan na 1 stycznia 2017 r.) Polska dzieli się na 16 województw, 380 powiatów i 2478 gmin.

Wydaje się, że powstanie powiatów było dużym błędem reformy J. Buzka. Mam świadomość, że postulowane rozwiązanie, a zatem zniesienie powiatów, jest bardzo trudne do przeprowadzenia. Pamięamy protesty społeczne przy likwidacji niektórych sądów rejonowych. Zrozumiano to jako wstęp do likwidacji powiatów i oprotestowano.

Polski model podziału terytorialnego jest dość wyjątkowy. W Europie Zachodniej w zasadzie – poza wyjątkami, jakimi są Niemcy, Hiszpania, Francja i Włochy – szczebel pośredni nie występuje. W Europie Środkowej jest nieco inaczej, w krajach nadbałtyckich nie występują powiaty, podobnie jest w Słowenii, natomiast a w Bułgarii, Rumunii i Chorwacji powiaty istnieją, choć wielu twierdzi, że powinny zostać zlikwidowane.



Przy sprawnie działających gminach i województwach stymulujących politykę rozwoju społeczno-ekonomicznego powiat nie jest potrzebny. Powiatom w Polsce powierzono wykonywanie zadań publicznych, które z powodzeniem mogłyby być realizowane przez szczebel gminny (np. szkolnictwo ponadgimnazjalne) lub wojewódzki (lecnictwo szpitalne).

Ogromnym mankamentem funkcjonowania powiatów jest oparcie ich budżetów w bardzo dużym stopniu na transferze środków z budżetu w formie dotacji czy subwencji. Niezwykle niski udział w podatkach dochodowych od osób fizycznych oraz prawnych stawia powiat w trudnej sytuacji finansowej. Do tego dochodzi niska efektywność pracy pracowników zatrudnionych w starostwach. Jak zauważył Mariusz Trojak: „Na koniec 2014 roku pracowało w nich 59 145 osób. Dla porównania, w 2005 roku powiaty zatrudniały 47 048 osób. Oznacza to, że choć zakres zadań powiatów w tym okresie nie uległ zasadniczym zmianom, przyrost zatrudnienia wyniósł aż 26%”<sup>10</sup>.

## **Jeżeli dopuszczamy możliwość likwidacji powiatów, to co proponujemy w zamian?**

Wydaje się, że ciekawym rozwiązaniem jest silniejsze promowanie związków międzygminnych. Już dziś obserwujemy wypełnianie zadań gminnych przez powoływane przez gminy związki międzygminne. W całym okresie po 1990 r. powstało 311 związków międzygminnych. Na dzień dzisiejszy 106 związków zaprzestało działalności i zostało wykreślonych z rejestru<sup>11</sup>.

Ustawa samorządowa zezwala na takie rozwiązanie. Scedowanie przez ustawodawcę zadań na szczebel samorządowy podyktowane było wprowadzeniem zasady racjonalizacji wydatków. Efekt ten został osiągnięty. Właśnie działając w ramach racjonalizacji wydatków, gminy decydują się na wykonywanie niektórych swoich zadań przez jednostki międzygminne.

Dostrzega się możliwości współdziałania gmin w ramach:

1. Zaspakajania potrzeb obywateli (ochrona środowiska, gospodarka odpadami, dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków, szkolnictwo itp.).
2. Działań na rzecz zwiększania konkurencyjności rynku gospodarczego.
3. Działań związanych z potrzebą zapewnienia ochrony interesów mieszkańców, tworzeniem lobbingu, działania w zakresie ochrony jednostek samorządowych itp.

---

<sup>10</sup> Mariusz Trojak – ekspert CA KJ ds. finansów publicznych i samorządu terytorialnego, ekonomista, pracownik naukowy UJ, pobrano ze strony <https://wmeritum.pl/kto-sie-odwazy-zlikwidowac-powiaty/134994>, stan z dnia 8.04.2018.

<sup>11</sup> Pobrano z strony [www.bip.mswia.gov.pl/bip/zwiazki-miedzygminne-zw/23826,Zwiazki-miedzygminne-zwiazki-powiatow-oraz-zwiazki-powiatowo-gminne.htm](http://www.bip.mswia.gov.pl/bip/zwiazki-miedzygminne-zw/23826,Zwiazki-miedzygminne-zwiazki-powiatow-oraz-zwiazki-powiatowo-gminne.htm), stan z dnia 13.11.2017.

Współdziałanie samorządów odbywa się w różnych formach. Jedną z nich są związki międzygminne. Związki są korporacjami prawa publicznego. Posiadają osobowość prawną. Realizują zadania tylko przekazane przez gminy, finansowane przez gminy, zarządzane przez organy wyłanianie przez organy składające się z przedstawicieli gmin. Mogą samodzielnie występować w obrocie prawnym.

Związek gmin nie jest instytucją nową. Zapisy ustawy o samorządzie gminnym i powiatowym mówią o współdziałaniu gmin przy realizacji zadań. Współdziałanie jednostek samorządowych gwarantowała w okresie międzywojennym Konstytucja marcowa<sup>12</sup>.

## Status prawny związku międzygminnego

Jednostkę samorządową tworzy wspólnota ludzi zamieszkująca dane terytorium. Tak jest w przypadku gminy, powiatu i województwa. Wspólnoty samorządowej nie tworzy natomiast związek międzygminny. Z przepisu art. 172 ust. 1 Konstytucji wynika prawo jednostki samorządu terytorialnego do zrzeszania się. Rozwinięcie wyrażonej w Konstytucji zasady w przypadku gminy nastąpiło w art. 64 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten stanowi, że „w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy mogą tworzyć związki międzygminne. Związek międzygminny może być tworzony również w celu wspólnej obsługi, o której mowa w art. 10a”<sup>13</sup>. Jednostki organizacyjne tworzone w wyniku owego zrzeszania się nie są i nie mogą być jednostkami samorządu terytorialnego. Konsekwencją takiego rozumowania jest przyjęcie, że jednostki te nie są podmiotem praw i obowiązków takich samych jak samorząd terytorialny<sup>13</sup>.

Najwyższy Sąd Administracyjny (NSA), rozpatrując skargę kasacyjną Związku Miast i Gmin (...) od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 3 kwietnia 2012 r. sygn. akt II SA/SZ 118/12 w sprawie ze skargi Wojewody Zachodniopomorskiego na Statut Związku Miast i Gmin stwierdził, że „związek miast i gmin nie jest jednostką samorządu terytorialnego, ani jej organem i nie ma kompetencji do stanowienia aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 PostAdmU, objętych kontrolą przez sądy administracyjne. Wyłącznie właściwe do podejmowania uchwał w przedmiocie ustroju wewnętrznego związku miast i gmin są organy stanowiące miast i gmin, które

---

<sup>12</sup> Zob. „Dla celów administracyjnych Państwo Polskie podzielone będzie w drodze ustawodawczej na województwa, powiaty i gminy miejskie i wiejskie, które będą równocześnie jednostkami samorządu terytorialnego. Jednostki samorządowe mogą się łączyć w związki dla przeprowadzenia zadań, wchodzących w zakres samorządu. Związki takie mogą otrzymywać charakter publiczno-prawny tylko na podstawie osobnej ustawy” – art. 65 Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r.

<sup>13</sup> Zob. M. Masternak-Kubiak, [w:] M. Haczowska (red.), *Konstytucja*, s. 425.

tworzą związek (art. 18 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 67 ust. 1 i 3 SamGminU). Zasada ta znajduje swoje źródło w ustawie zasadniczej, która w art. 169 ust. 4 stanowi, że ustroj wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące<sup>14</sup>.

W innym wyroku NSA stwierdził, że „związki międzygminne są oddzielną kategorią jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną, których nie można zaliczyć ani do kategorii «gminna jednostka organizacyjna», ani do kategorii «gminna osoba prawna» – są podmiotami odrębnymi od jednostek samorządu terytorialnego. Doszukiwanie się zbieżności ustrojowego statusu tych podmiotów w określonym w art. 64 ust. 5 SamGminU bardzo wąskim odesłaniu do odpowiedniego stosowania do związków międzygminnych (art 8 ust. 2–5 i art. 39 ust. 4 SamGminU) wskazanych przepisów ustawy traktujących o realizacji zadań gminy, czy też wyprowadzanie takiej analogii z faktu przekazania gruntów gminnych związkowi międzygminnemu – w żadnym stopniu nie uprawnia do traktowania dzierżawców gruntów stanowiących własność związku międzygminnego jako posiadaczy nieruchomości stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego. Co oznacza, że skarżący bezpodstawnie domagają się uznania ich za podatników podatku od nieruchomości o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a PLokU<sup>15</sup>.

Z kolei „związek posiada zarówno osobowość publicznoprawną, jak i cywilnoprawną. Osobowość publicznoprawna pozwala mu na podejmowanie działań, w tym z zastosowaniem władczych form działania administracji publicznej, które zmierzać będą do realizacji zadań publicznych. Dzięki osobowości cywilnoprawnej związek międzygminny posiada zdolność do czynności prawnych i może np. zawierać umowy, dysponować mieniem czy też zaciągać zobowiązania<sup>16</sup>.

## Powstanie związku międzygminnego

Związek międzygminny może powstać tylko i wyłącznie w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy. Zadania publiczne nie zostały zdefiniowane w ustawie, niemniej jednak przyjmuje się, że pokrywają się one z zadaniami o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Zatem tylko zadania publiczne mogą być przedmiotem działalności związku.

---

<sup>14</sup> Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 września 2012 r., II OSK 1903/12.

<sup>15</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 lutego 2010 r., II FSK 1585/08, Legalis.

<sup>16</sup> Interpretacja indywidualna Izby Skarbowej w Łodzi z 24 stycznia 2017 r., 1061-IPTPP1.4512.658.2016.2.AK, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl).

Przepis art. 64 ustawy o samorządzie gminnym stanowi o możliwości połączenia się gmin w nowy podmiot, jakim jest związek międzygminny. „Cel, dla którego taki związek może być utworzony, to wspólne wykonywanie zadania lub też zadań publicznych. Określenie «wspólne wykonywanie zadań» odnosi się przy tym do tego, że gminy wchodzące w skład związku międzygminnego wykonują razem określony rodzaj zadania przypisanego przez ustawodawcę im wszystkim, w zinstytucjonalizowanej formie związku. Gmina może również przekazać związkowi częściowe wykonanie danego zadania. W takiej sytuacji związek będzie realizował zadanie wyłącznie w zakresie przekazanej części, w pozostałej – gmina. Wykonanie tak przekazanego zadania musi przebiegać w sposób, który nie narusza wzajemnie zakresu realizacji zadania przez oba podmioty – gminę i związek”<sup>17</sup>.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie<sup>18</sup>, rozpatrując sprawę dotyczącą legalności utworzenia związku gmin fasolowych, stwierdził, że „niedopuszczalne jest tworzenie związku międzygminnego dla celu innego niż wspólne wykonywanie zadań publicznych, np. nie można w ten sposób promować produktu lokalnego. Cechą charakterystyczną związku międzygminnego jest jego celowość. Związek międzygminny jest zatem podmiotem powoływany dla realizacji określonego w ustawie celu. W art. 64 ust. 1 przewidziano ogólnie, że chodzi o wspólne wykonywanie zadań publicznych. Sformułowanie to wymaga doprecyzowania, w istocie bowiem, biorąc pod uwagę charakter prawnego związku, a więc to, że ma on osobowość cywilnoprawną i publicznoprawną, chodzi o uzgodnione przez gminy przekazanie (powierzenie) zadań gmin, które związek będzie realizował w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Związkowi mogą być przekazane wszelkie zadania publiczne gmin, zarówno te, których realizacja następuje w formach administracyjnoprawnych, jak i te, które mogą być realizowane w formach cywilnoprawnych. Wskazany przez Radę cel utworzenia związku nie mieści się w pojęciu promocji gminy. Czym innym jest bowiem promowanie danego produktu od promowania gminy w rozumieniu art. 7 ust. 1 pkt 18 ustawy o samorządzie gminnym. Pomimo powołania w uchwale podstawy prawnej zawartej w art. 7 ust. 1 pkt 18 ustawy o samorządzie gminnym, który do zadań własnych gminy zalicza jej promocję, stwierdzić należy, że zaskarżona uchwała została powołana w celu promowania produktu, a nie gminy. Tym samym należy przyjąć, że niedopuszczalne jest takie działanie rady gminy, które prowadzi do utworzenia związku międzygminnego dla innego celu niż wykonywanie zadań publicznych”.

---

<sup>17</sup> Tamże.

<sup>18</sup> Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 22 września 2009 r., III SA/Kr 1077/08. Opubl.: „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2010, nr 1, poz. 16, s. 94.

Utworzenie związku międzygminnego oraz przystąpienie gminy do niego wymagają przyjęcia jego statutu bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady odpowiednio przez rady zainteresowanych gmin albo radę zainteresowanej gminy. Wcześniej należy o przystąpieniu do związku powiadomić wojewodę.

Projekt statutu związku podlega uzgodnieniu z wojewodą. Zajęcie stanowiska przez wojewodę następuje w terminie 30 dni od dnia doręczenia projektu statutu. Bez uzgodnienia z wojewodą projekt związku nie może być przedmiotem obrad zgromadzenia związku<sup>19</sup>.

Analogicznie uzgodnienia z wojewodą wymaga każdorazowa zmiana statutu. Obowiązek uzgodnień powtórzony został dodatkowo w § 7 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie rejestru związków międzygminnych oraz ogłaszania statutów związków i ich zmian (Dz.U. z 2015 r. poz. 2334) w zw. z art. 67 ust. 1a SamGminU – przewodniczący zgromadzenia informuje wojewodę o zmianie statutu związku międzygminnego po uchwaleniu zmiany statutu, zgodnie z jej projektem uzgodnionym z wojewodą w trybie art. 67a ust. 1 tej ustawy oraz po stwierdzeniu braku sprzeciwu, o którym mowa w art. 67a ust. 3 ustawy.

Innymi słowy, wójt (burmistrz, prezydent) informuje wojewodę o utworzeniu związku międzygminnego po podjęciu przez wszystkie rady gmin tworzących związek uchwał o utworzeniu związku międzygminnego oraz o przyjęciu jego statutu tożsamego z projektem statutu uzgodnionego z wojewodą w trybie art. 67 ust. 1a Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>20</sup>. W zawiadomieniu winny znajdować się uchwały rad gmin o utworzeniu związku międzygminnego oraz o przyjęciu jego statutu. Nadto do informacji dołącza się wyciągi z protokołów posiedzeń rad gmin w części dotyczącej trybu podejmowania uchwał, o których mowa.

W postępowaniu w sprawie uzgodnienia projektu statutu związku gminy zamierzające utworzyć związek reprezentuje wójt jednej z gmin upoważniony do tego przez wójtów pozostałych. Stosownie do przepisu art. 67 ustawy o samorządzie gminnym statut związku powinien określać:

- 1) nazwę i siedzibę związku,
- 2) uczestników i czas trwania związku,
- 3) zadania związku,

---

<sup>19</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 10 kwietnia 2017 r., PN-4131.90.2017. Opubl.: „Dziennik Urzędowy Województwa Warmińsko-Mazurskiego” 2017, poz. 1703.

<sup>20</sup> § 3 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie rejestru związków międzygminnych oraz ogłaszania statutów związków i ich zmian z dnia 22 grudnia 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 2334).

- 4) organy związku, ich strukturę, zakres i tryb działania,
  - 5) zasady korzystania z obiektów i urządzeń związku,
  - 6) zasady udziału w kosztach wspólnej działalności, zyskach i pokrywania strat związku,
  - 7) zasady przystępowania i występowania członków oraz zasady rozliczeń majątkowych,
  - 8) zasady i tryb likwidacji związku,
  - 9) inne zasady określające współdziałanie,
- Statut związku podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Związek nabywa osobowość prawną z dniem ogłoszenia statutu. Dodatkowo związek podlega rejestracji w rejestrze związków. Rejestr związków prowadzi minister właściwy ds. administracji publicznej. Wpisu w rejestrze związków międzygminnych dokonuje się na podstawie zgłoszenia wojewody.

## **Organy związku międzygminnego**

Organami związku międzygminnego są:

1. Zgromadzenie związku – jako organ stanowiący i kontrolny.
2. Zarząd – jako organ wykonawczy.

Struktura związku kształtowana przez statut będzie pod wieloma względami zbieżna ze strukturą jednostek samorządu tworzących ten związek. Zapewne w obu przypadkach mamy do czynienia z organem stanowiącym, jak i zarządzającym oraz wykonawczym.

W skład zgromadzenia związku wchodzi wójtowie gmin tworzących związek. Na wniosek wójta rada gminy może powierzyć reprezentowanie gminy na zgromadzeniu zastępcy wójta albo radnemu (art. 70 ustawy o samorządzie gminnym). Statut związku może przewidywać, że oprócz wójta w zgromadzeniu związku będą uczestniczyć inne osoby<sup>21</sup>. Powinna wyznaczyć je rada danej gminy.

Zgromadzenie związku podejmuje uchwały bezwzględną większością głosów statutowej liczby członków zgromadzenia. Powyższa zasada ma zastosowanie do trybu podejmowania wszystkich uchwał tego organu związku, w tym także do uchwał o charakterze personalnym, nie dopuszczając żadnych odstępstw

---

<sup>21</sup> Statut Związku Gmin Zagłębia Miedziowego w § 10 stanowi, że w skład zgromadzenia wchodzi: a) burmistrzowie/wójtowie gmin wchodzących w skład Związku, b) przewodniczący rad gmin, c) po jednym radnym wytypowanym przez rady z każdej gminy (Dz. Urz. Woj. Dolnośl. z dnia 11 lutego 2016 r. poz. 706).

w zakresie swej regulacji<sup>22</sup>. Odpowiednie stosowanie przepisów ustawy o samorządzie gminnym jest możliwe tylko w zakresie nieuregulowanym w rozdziale VII tejże ustawy. Członek zgromadzenia może wnieść pisemny sprzeciw w stosunku do uchwały zgromadzenia w ciągu 7 dni od dnia jej podjęcia. Wniesienie sprzeciwu wstrzymuje wykonanie uchwały i wymaga ponownego rozpatrzenia sprawy. Sprzeciw nie może być zgłoszony do uchwały podjętej w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy.

Pracami zgromadzenia kieruje przewodniczący, jednakże realizuje on wyłącznie funkcje techniczne, wykonawcze w stosunku do kompetencji samego zgromadzenia związku, któremu wyłącznie przewodniczy. Nie posiada on kompetencji, które wykraczałyby poza sferę organizatorską<sup>23</sup>. Przewodniczący zgromadzenia nie posiada analogicznych kompetencji co przewodniczący rady gminy. Przenoszenie takowych uprawnień jest zgoła niewłaściwe.

Organem wykonawczym związku jest zarząd. Jest on powoływany spośród członków zgromadzenia i odwoływany przez zgromadzenie. Statut może przewidywać, że do zarządu zostaną wybrane osoby spoza członków zgromadzenia w liczbie nieprzekraczającej 1/3 jego składu.

Ustawodawca nie uregulował zakresu obowiązków i uprawnień zarządu związku. W tej kwestii odsyła nas do statutu związku. W art. 67 ust. 2 pkt. 4 ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca zapisał, że statut związku określa organy związku, ich strukturę, zakres i tryb działania.

Z ogólnych zasad i przepisów prawa wynika, że „osoba prawna działa przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i w opartym na niej statucie (art. 38 KC)”. Ustawodawca wyznaczył zatem istotną rolę regulacji statutowej. Dodajmy, że śledząc właściwe przepisy, można dostrzec, że w przeważającej mierze ustawodawca dopuszcza (a czasem nakazuje) opracowanie dla poszczegól-

<sup>22</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 9 lipca 2009 r., III SA/Wr 84/09, Legalis, podobnie wyraził się też Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 20 września 1995 r., syg. akt W18/94.

Trybunał wyjaśnił pojęcie „bezwzględnej większości”. TK uznał, że „bezwzględna większość głosów” w rozumieniu art. 28 ust. 3 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95, zm.: 1990 r. Nr 32, poz. 191, Nr 34, poz. 199, Nr 43, poz. 253, Nr 89, poz. 518; z 1991 r. Nr 4, poz. 18, Nr 110, poz. 473; z 1992 r. Nr 85, poz. 428, Nr 100, poz. 499; z 1993 r. Nr 17, poz. 78; z 1994 r. Nr 122, poz. 593; z 1995 r. Nr 74, poz. 368) oznacza co najmniej o jeden głos więcej od sumy pozostałych ważnie oddanych głosów, to znaczy przeciwnych i wstrzymujących się.

„Bezwzględna większość ustawowego składu rady gminy” w rozumieniu art. 28 ust. 5 wyżej wskazanej ustawy oznacza liczbę całkowitą głosów oddanych za wnioskiem przewyższającą połowę ustawowego składu rady, a zarazem tej połowie najbliższą.

<sup>23</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 kwietnia 2016 r., II OSK 15/16, Legalis.

gólnych typów osób prawnych własnego statutu, zezwalając przy tym na znaczną swobodę określania zasad działania osób prawnych<sup>24</sup>. W przypadku związku gminnego przyjęcie takiego rozwiązania jest dodatkowo uzasadnione charakterem związku. Związek międzygminny niebędący jednostką samorządu terytorialnego wykazuje wiele cech korporacyjnych. Z tego powodu przeniesienie uprawnień do kształtowania zakresu praw i obowiązków organu wykonawczego przez kształtujących statut członków związku znajduje swoje usprawiedliwienie. Sama formuła związku międzygminnego od początku do końca wykazuje cechy związku umownego, opartego na suwerennej decyzji członków.

## Zakończenie

Jak wskazano w artykule, bardzo interesującym rozwiązaniem prawnym, dającym bardzo duże możliwości w zakresie kooperacji gmin, wspólnej realizacji ustawowych zadań jest instytucja związku gmin. Powstaje on w wyniku wspólnej decyzji zainteresowanych gmin dla realizacji zadań publicznych określonych ustawą samorządową. Gminy tworzące związek określają w statucie strukturę, skład organów, zadania realizowane przez związek oraz zasady jego finansowania. Wydaje się, że jest to właściwe narzędzie, aby móc wspólnie realizować zadania publiczne.

Wobec ewentualnej likwidacji powiatów (postulowanej przez Autora) związki międzygminne są świetną alternatywą umożliwiającą realizację zadań o charakterze ponadgminnym. Likwidacja powiatów to także likwidacja sztucznych podziałów zadań pomiędzy gminy i powiaty. To stworzenie gminom możliwości autentycznego udziału w strukturze ponadgminnej realizującej przekazane jej zadania. To również stworzenie klarownej sytuacji w zakresie odpowiedzialności za realizację zadań. Dzisiejsza sytuacja w dużym zakresie rozmywa tę odpowiedzialność<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> E. Gniewek, P. Machnikowski, *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 8, Beck, 2017.

<sup>25</sup> Zarówno ustawa o samorządzie gminnym, jak i ustawa o samorządzie powiatowym przewidują jako zadanie odpowiednio gminy i powiatu np. gospodarowanie nieruchomościami, ochronę środowiska, kultury oraz ochrony zabytków i opiekę nad zabytkami, ochronę zdrowia, transport zbiorowy, ochronę przeciwpożarową itd.



## Streszczenie

### Związek międzygminny – alternatywa dla powiatu

Artykuł jest kontynuacją rozważań autora nad zasadnością utrzymywania powiatów w ich obecnym kształcie funkcjonalnym i finansowym. Po 20-letnim okresie funkcjonowania powiatów w aktualnym kształcie i toczącej się dyskusji o potrzebie utrzymywania dotychczasowego podziału terytorialnego kraju artykuł jest *de facto* głosem w dyskusji, przy czym jest to głos krytyczny.

Powiaty w wielu przypadkach posiadają kompetencje zbieżne z gminnymi. Pozbawione własnych odpowiednich źródeł finansowania, nie wypełniają funkcji rzeczywistych kreatorów życia społecznego czy gospodarczego.

Autor dowodzi, że wobec zmieniającej się rzeczywistości, postępu technicznego, cyfryzacji urzędów, zwiększającej się elektronicznej obsługi ludności, w wielu przypadkach sztucznego rozdziału zadań pomiędzy gminy i powiaty, te ostatnie coraz częściej postrzegane są jako niepotrzebne. W sytuacjach gdy ze względu na rodzaj zadania zachodzi potrzeba wykonywania ich wspólnie z innymi gminami, bardzo dobrym narzędziem są związki międzygminne. Artykuł pokazuje związki międzygminne jako ewentualną alternatywę dla powiatów. Prezentuje sposób zakładania związków międzygminnych, ich rejestrację, strukturę wewnętrzną i kompetencję. Autor dowodzi, że gminy mogą realizować zadania wspólnie z innymi gminami w oparciu o autentyczne obopólne korzyści.

**Słowa kluczowe:** powiat, gmina, podział terytorialny, związek międzygminny.

## Summary

### Inter-municipal union – an alternative to district

The article is a continuation of the author's reflections on the legitimacy of maintaining districts in their current functional and financial shape. After 20 years of the functioning of districts in their current shape and ongoing discussion about the need to maintain the current territorial division of the country, the article is in fact a voice in the discussion, with a critical voice.

Districts in many cases have competencies convergent with municipalities. Deprived of their own appropriate sources of financing, they do not fulfill the functions of real creators of social or economic life.

The author argues that in the face of changing reality, technical progress, digitalization of offices, increasing electronic service of people, in many cases, the artificial division of tasks between municipalities and districts, the latter are increasingly perceived as unnecessary. In cases where, due to the type of task, there is a need to perform them jointly with other municipalities, inter-municipal unions are a very good tool.

The article shows inter-municipal unions as a possible alternative to districts.

The article presents the method of establishing inter-municipal unions, their registration, internal structure and competence. The author proves that municipalities can carry out tasks jointly with other municipalities based on genuine mutual benefits.

**Keywords:** District, Municipality, Administrative division, Inter-municipal union.

## Bibliografia

1. Gniewek E., Machnikowski P., *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 8, Beck, Warszawa 2017.
2. Masternak-Kubiak M., [w:] M. Haczkowska (red.), *Konstytucja*, Lexis Nexis, 2014.
3. Safjan M., Bosak L., *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Beck, Warszawa 2016.

## Źródła prawa

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. z dnia 15 września 2017 r., poz. 1875).
2. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. z dnia 15 września 2017 r., poz. 1868).
3. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. z dnia 9 lutego 2017 r., poz. 459).
4. Dekret z dnia 5 lutego 1919 r. o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski byłego zaboru rosyjskiego (Dz. Praw. Nr 13, poz. 141).
5. Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 21 sierpnia 1944 r. o trybie powołania władz administracji ogólnej I-szej i II-giej Instancji (Dz.U. Nr 2 z 1944 r.).
6. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie rejestru związków międzygminnych oraz ogłaszania statutów związków i ich zmian z dnia 22 grudnia 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 2334).
7. Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 września 1995 r., sygn. akt W18/94.
8. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 kwietnia 2016 r., II OSK 15/16.
9. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 3 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SA/SZ 118/12.
10. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 lutego 2010 r., II FSK 1585/08.
11. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 22 września 2009 r., III SA/Kr 1077/08.
12. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 22 września 2009 r., III SA/Kr 1077/08.
13. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 9 lipca 2009 r., III SA/Wr 84/09.
14. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 10 kwietnia 2017 r., PN-4131.90.2017 (Dz. Urz. Woj. Warm.-Maz. z 2017 r., poz. 1703).
15. Statut Związku Gmin Zagłębia Miedziowego (Dz. Urz. Woj. Dolnośl. z dnia 11 lutego 2016 r. poz. 706).
16. Interpretacja indywidualna Izby Skarbowej w Łodzi z 24 stycznia 2017 r., 1061-IPTPP1.4512.658.2016.2.AK, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl), stan z dnia 17.11.2017.