

Anna Milewska

Katedra Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Tomasz Czaban

Fundacja Oiconomos
Białystok

Formalnoprprawne aspekty funkcjonowania związków międzygminnych

Wstęp

Przekazanie przez władzę centralną kompetencji do świadczenia usług publicznych jednostkom samorządu terytorialnego powodowane było sytuacją zmierzającą do racjonalizacji wydatków publicznych oraz podwyższenia ich efektywności. Zamierzenie to jednak nie spowodowało, iż taka prawidłowość obserwowana jest we wszystkich sferach działalności samorządowej. Samorząd terytorialny jest bowiem elementem administracji publicznej o właściwości ogólnej. Obszar i granice administracyjne samorządów zostały ustalone w zakresie podstawowego podziału kraju, ten zaś, jak dowiodły zdarzenia praktyczne, nie zawsze stwarza idealne warunki do wykonywania wszystkich zadań publicznych będących w zakresie jednostek samorządu terytorialnego.

Możliwością złagodzenia tych rygorów podziału kraju i jednocześnie efektywnego wykonywania zadań publicznych jest możliwość współpracy jednostek samorządu terytorialnego przy ich wykonywaniu [Gałuszka 2006, s. 419]. Mianem współdziałania samorządów określa się zespół czynności, za pomocą których osiąga się określoną sytuację [Kieres 1991, s. 4]. W literaturze przedmiotu wyróżnia się trzy podstawowe sfery, w których współdziałają jednostki samorządu terytorialnego [Kaczmarek 2005, s. 235]:

- współdziałanie odnośnie administracji oraz zaspokajania zbiorowych potrzeb obywateli w dziedzinie administracji świadczącej usługi związane z: gospodarką komunalną, służbą zdrowia, szkolnictwem, bezpieczeństwem

publicznym, opieką społeczną, komunikacją, ochroną środowiska, kulturą, sportem, turystyką,

- współdziałanie odnośnie rozwoju gospodarczego, zwiększanie poziomu konkurencyjności gospodarki i osiąganie korzyści skali związanej z lokalizacją inwestycji, opracowywania planów strategicznych, planowania przestrzennego,
- współpraca związana z ochroną interesów społeczności lokalnej, ochroną praw jednostek samorządu terytorialnego, lobbieniem w regionie, kraju i na arenie międzynarodowej.

Samorządy mają prawo do współdziałania w różnych formach publiczno-prawnych – pośrednie to związki międzygminne, bezpośrednie to porozumienia międzygminne, powiatów i województw. Kolejną formą współpracy są formy cywilnoprawne, do których zalicza się formy pośrednie, takie jak spółka prawa handlowego i stowarzyszenie oraz bezpośrednie, jak umowa prawa cywilnego. Występują także inne formy współpracy, między innymi komitety, a także te, które mogą wynikać z praw współwłasności lub wspólnego wypełniania innego prawa [Chmielnicki 2004, s. 118–121].

Cel i metody badań

W artykule tym autorzy prezentują motywy powstawania oraz formalnoprawne podstawy funkcjonowania związków międzygminnych. Celem artykułu było określenie roli związku gminnego w sytuacji wspólnego wykonywania zadań samorządowych. Dokonano tego na podstawie badań literatury przedmiotu, zapisów zawartych w aktach prawnych oraz rejestru związków międzygminnych prowadzonych przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji.

Pojęcie i rola związku międzygminnego

Jednym z ważniejszych działań jednostek samorządu terytorialnego jest wykonywanie zadań publicznych. Gminy odpowiadają za zaspokajanie zbiorowych potrzeb swych mieszkańców w sferze użyteczności publicznej. W tym celu gminy mają prawo do współdziałania między sobą. Jedną z form, które mogą wykorzystać w celu współpracy w zakresie wykonywania zadań publicznych, jest związek międzygminny. Ustawodawca nie precyzuje pojęcia „zadania publiczne”, jednak przyjmuje się, iż pojęcie to należy rozumieć jako bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb ludności. Wynika więc z tego, iż związki międzygminne mogą być powoływane w celu wykonywania zadań własnych i zleconych gmi-

ny oraz zadania zlecone administracji rządowej w drodze porozumienia między organem administracji rządowej a związkiem [Krawczyk 2011, s. 169]. Związki międzygminne, zwane także związkami gminnymi lub komunalnymi, nie są nową instytucją prawną w rozwiązaniach krajowych, ponieważ w konstytucji marcowej z 1921 roku [Ustawa 1921] znalazły się zapisy traktujące o możliwości łączenia się w związki komunalne w celu wykonywania zadań będących w zakresie samorządu [Błaś 1996, s. 37].

Podstawą prawną regulującą działalność związków międzygminnych jest treść rozdziału 7 ustawy o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 roku [Ustawa 2001], a także zapisy znajdujące się w rozdziale 7 ustawy o samorządzie powiatowym z 5 czerwca 1998 roku [Ustawa 1998]. Przepisy ujęte w tych rozdziałach realizują postulaty zawarte w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego z dnia 15 października 1985 roku [Europejska Karta 1985]. Treść artykułu 10 ust. 1 tego dokumentu stanowi, iż: „Wykonując swoje uprawnienia, społeczności lokalne mają prawo współpracować z innymi społecznościami lokalnymi oraz zrzeszać się z nimi – w granicach określonych prawem – w celu realizacji zadań, które stanowią przedmiot ich wspólnego zainteresowania”. Związek gmin stanowi zrzeszenie zainteresowanych gmin na zasadzie dobrowolności i równorzędnej pozycji, tworząc samodzielny podmiot, który posiada odrębną osobowość prawną, we własnym imieniu wykonuje zadania przekazane przez samorządy i zlecone przez administrację rządową. Może on samodzielnie występować w obrocie prawnym, podejmować czynności procesowe oraz dokonywać czynności cywilnoprawnych. Ponośi więc wszelkie majątkowe i publicznoprawne konsekwencje swych działań. Dobrowolny charakter oznacza, że gminy same decydują o przystąpieniu do związku, w trakcie trwania mają prawo do wystąpienia z niego obecni członkowie, jak też przystąpić mogą nowi. Zasada równorzędnej pozycji ujawnia się tym, iż poszczególne samorządy są sobie równe [Bukowski, Jędrzejewski, Rączka 2011, s. 282]. Powoływać związki międzygminne oraz stawać się jego członkiem mogą jedynie gminy oraz miasta na prawach powiatu. Ustawodawca nie podaje konkretnej minimalnej, jak i maksymalnej liczby członków związku. Oczywisty jest jednak fakt, że związek musi być powołany przez co najmniej dwóch członków (dwie gminy), którzy pragną wykonywać za pomocą związku wspólnie swe zadania własne. Limit członków uzależniony jest od wielkości realizowanych działań oraz zapewnienia ich racjonalizacji. Liczba członków powinna także gwarantować sprawne działanie związku [Kuzior 2007, s. 97]. Decyzje o powołaniu związku, jak i jego rola mogą być różne, jednak podstawowe powody jego powstania wiążą się z czynnikami, takimi jak aspekt ekonomiczny oraz powiązane z nim: racjonalizacja działań lub brak możliwości samodzielnego wykonywania zadań i obowiązków narzuconych gminom. Aspekt ekonomiczny wiąże się z osiągnięciem efektu gospodarczego,

racjonalizacja działań związana jest natomiast z posiadaniem wspólnych celów i wykonywaniem tych samych zadań. Działanie gmin w pojedynkę może powodować zbyt duże koszty i nie przynosić efektów [Leoński 2010, s. 136].

Finanse związku międzygminnego

Związek prowadzi swą gospodarkę finansową samodzielnie z wykorzystaniem budżetów rocznych uchwalanych przez zgromadzenie związku najpóźniej do 31 stycznia danego roku budżetowego. Budżet powinien zawierać wyszczególnione pozycje dochodów i wydatków. Dochody związku, a zwłaszcza ich znaczna część pochodzi z wpłat gmin w formie składki, jaką członkowie związku zobowiązali się wpłacać na rzecz związku. Dochody mogą pochodzić także z własnego majątku oraz z wpłat jednostek organizacyjnych związku. Związek może pobierać także opłaty od mieszkańców gmin uczestniczących w związku, na rzecz których wykonuje świadczenia. Wydatki związku są bezpośrednio związane z wykonywaniem zadań, w celu których został on powołany. Przy tworzeniu budżetu należy pamiętać, by odpowiadał on zasadom budżetowym, które pozwalają na racjonalizację gospodarki budżetowej [Kasiński 1994, s. 30].

Gospodarkę finansową związków regulują odpowiednie przepisy dotyczące gospodarki finansowej gmin, stanowi o tym m.in. art. 73a ustawy o samorządzie gminnym [Ustawa 1990]. Związki muszą więc przestrzegać przepisów takich samych jak gminy, a w szczególności:

- ustawy o finansach publicznych [Ustawa 2009],
- ustawy o rachunkowości [Ustawa 1994],
- Rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planu kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych [Rozporządzenie 2010],
- Rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjnoprawną [Rozporządzenie 2006],
- Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych [Rozporządzenie 2010].

Tak więc jedną z głównych zasad zarówno gospodarki finansowej, jak i budżetowej związku komunalnego jest prowadzenie jej samodzielnie na podstawie budżetów rocznych. Aby było to możliwe, należy wyodrębnić gospodarkę finansową z zakresu gospodarki finansowej gmin – członków danego związku.

Zmiany budżetu mogą być dokonywane tylko w okresie jego obowiązywania w danym roku kalendarzowym, inaczej bowiem jest to uznawane za naruszenie prawa. Budżet uchwała zgromadzenie i tylko ono ma prawo do jego zmiany. Przepisy regulujące zasady gminnej gospodarki finansowej, które stosuje się wobec związków, traktują, iż związek musi przedstawić projekt budżetu z dołączoną informacją o stanie majątku komunalnego, a także przedłożyć prognozę dotyczącą sumy zadłużenia związku na koniec roku obrachunkowego i lata następne, co wynika z planowanych i już zaciągniętych zobowiązań wraz z objaśnieniem. Dokumenty te zarząd związku międzygminnego zobowiązany jest przedstawić zgromadzeniu tegoż związku do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Jednocześnie należy dostarczyć dany projekt dla właściwej regionalnej izby obrachunkowej, która musi go zaopiniować. Termin ten jest określony przez ustawę o finansach publicznych i organy związku nie posiadają kompetencji jego zmiany. Zgromadzenie związku ustala procedurę uchwalania budżetu, a także rodzaje dokumentów informacyjnych oraz ich szczegółowość, które towarzyszą projektowi budżetu. Związek powinien uchwalić budżet przed rozpoczęciem roku budżetowego, jednak termin ten nie jest bezwzględnie wiążący. Gospodarka finansowa związku międzygminnego jest jawna, zarząd związku jest zobowiązany do niezwłocznego ogłoszenia uchwały budżetowej i sprawozdania z jej wykonania, zgodnie z trybem obowiązującym dla aktów prawa miejscowego. Zarząd powiadamia gminy będące w związku o złożeniu projektu budżetu. Dochody i wydatki w budżecie związku międzygminnego ujęte powinny być w kwotach realnych. Nie powoduje to braku możliwości zaplanowania deficytu budżetowego, ale należy określić źródła jego finansowania. Według ustawy o finansach publicznych, takimi źródłami mogą być:

- przychody ze sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez związek,
- pożyczki, kredyty,
- przychody z prywatyzacji majątku,
- nadwyżki budżetowe z lat ubiegłych,
- wolne środki, jako nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu związku, która wynika z rozliczeń pożyczek i kredytów z lat ubiegłych.

Struktura i rodzaj źródeł przychodów i dochodów związków gmin powinny odzwierciedlać zadania, jakie zostały mu powierzone przez gminy. Należy również uwzględnić problem dotyczący finansowania zadań przez danych członków związku. Zazwyczaj decentralizacja świadczenia usług publicznych poprawia poziom efektywności wydatków publicznych, które dotyczą finansowania takich usług, może jednak w niektórych przypadkach przyczynić się do spadku poziomu tej efektywności [Gałuszka 2006, s. 419].

Źródła prawa, które kształtują zarówno ustrój, zadania, jak i zasady funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, a także ustawa o dochodach jest [Ustawa 2003] nie wymieniają dochodów związków międzygminnych. Źródła te określa status danego związku. Do dochodów związku można zaliczyć:

- składki członków związku,
- dochody generowane przez majątek związku,
- dochody jednostek należących do związku,
- wpływy z prowadzonej przez związek działalności,
- odsetki od środków finansowych znajdujących się na rachunku bankowym związku,
- inne świadczenia gmin na rzecz związku zatwierdzone przez zgromadzenie związku,
- przekazane środki z budżetu gmin w celu realizacji wspólnych zadań z innymi członkami związku,
- z tytułu spadku, darowizn oraz zapisów na rzecz związku, odsetki od udzielonych pożyczek przez związek,
- odsetki od nieterminowo regulowanych należności na rzecz związku,
- odsetki i dywidendy od kapitału zainwestowanego w inne spółki,
- środki pochodzące ze sprzedaży majątku związku,
- środki finansowe z zagranicy, które nie podlegają zwrotowi.

Związki komunalne mogą pozyskać przychody z emisji własnych papierów wartościowych. Zazwyczaj są to głównie obligacje.

Ustawodawca wyróżnia trzy różne formy, za pomocą których gminy mogą przekazać środki na rzecz związków międzygminnych [Ustawa 2009]. Te formy to *środki*, *dotacja* (nie został konkretnie podany rodzaj dotacji, np. celowa lub podmiotowa) i *wpłata*. Zarówno *wpłata*, jak i *dotacja* określają formy przekazania środków pieniężnych, z kolei *środki* mogą odnosić się zarówno do form rzeczowych, jak i pieniężnych. Dotacja może być udzielona związkowi komunalnemu przez gminę w celu dofinansowania wykonywanych zadań przez związki. Jej wysokość zostaje określona w drodze uchwały organu stanowiącego gminy, która przekazuje dotację [Ruśkowski, Salachna 2004, s. 301]. Gmina może udzielić pomocy związkowi w formie dotacji celowej, która ma charakter bezzwrotny. Podstawą wsparcia finansowego i rzeczowego za pomocą tej formy jest umowa traktująca o przeznaczeniu i zasadach rozliczenia środków. Wybór tej formy pomocy wymusza obowiązek szczegółowego rozliczenia przekazanych środków. Na wykonywanie zadań zleconych przyznawane są dotacje celowe dla związków. Aby zapewnić pełne i terminowe wykonanie tych zadań, środki te powinny być przekazywane w odpowiednich terminach i kwotach. Dotacje są zwracane w części, w jakiej dane zadanie nie zostało zrealizowane. Związek ma prawo do dochodzenia na drodze sądowej przysługującego mu świadczenia wraz z odsetkami [Jagoda 1997, s. 43].

Mienie związku i zasady jego tworzenia

Mienie związku międzygminnego stanowi podstawę jego działalności. Tematyka mienia i stosunków majątkowy związku na kolejnych etapach jego powstawania, działania oraz likwidacji zasługuje na szczególną uwagę. Obok art. 64 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, regulacje prawne zawarte w tej ustawie są stosowane wobec już powstałego związku. Uregulowania prawne dotyczące pozostałego zakresu zawierają luki. W zakresie spraw majątkowych luki te należy uzupełnić, sięgając, w drodze analogii, do właściwych instytucji prawa cywilnego czy handlowego. Nie ma wątpliwości, iż przed podjęciem uchwał o powstaniu związku, między gminami dochodzi do negocjacji. Ustawodawca pomija w przepisach ustawy ten etap powstawania związku. W wyniku przeprowadzonych rokowań dochodzi do porozumienia między gminami, stanowi to pierwszy etap do podjęcia decyzji w sprawie utworzenia związku. Wynikiem rokowań powinno być ustalenie wszystkich istotnych elementów umowy o powołaniu związku. Prowadzi to do powstania między gminami, które przyjęły uchwały o powstaniu związku, stosunku prawnego. Dostrzegalna jest więc analogia do umowy spółki cywilnej, ponieważ nie występuje odrębny od stron podmiot, któremu mogłoby zostać przekazane mienie gmin. Niemniej jednak, brak jest przeszkód w utworzeniu wspólnego mienia przez gminy, które zostanie później przekazane dla związku. Występuje wręcz konieczność niedopuszczenia do takiej sytuacji, gdy po nadaniu związkowi osobowości prawnej, nie będzie on posiadał zabezpieczenia w postaci majątku wobec zaciągniętych zobowiązań związanych z wypełnianiem zadań publicznych. Przy takim założeniu, przed uzyskaniem przez związek komunalny osobowości prawnej, za zobowiązania związku powstałe w wyniku prowadzonej przez niego działalności są odpowiedzialne wszystkie gminy, które przyjęły uchwały o utworzeniu związku. Odpowiadają one solidarnie i w sposób nieograniczony całym swym majątkiem wspólnym i własnym. Można więc przyjąć, że występują de facto dwa etapy tworzenia związku. Gminy powołujące związek odpowiadają za jego zobowiązania do chwili uzyskania przez niego osobowości prawnej, a po jej uzyskaniu obowiązek ten przechodzi na związek. W obowiązującym stanie prawnym, dla uregulowania spraw majątkowych związku międzygminnego, poprzedzających moment uzyskania osobowości prawnej, najbardziej odpowiednie wydaje się korzystanie z przepisów dotyczących spółki cywilnej. Po uzyskaniu osobowości prawnej przez związek, co następuje zgodnie z prawem w dniu ogłoszenia jego statutu, czyli w chwili ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, przechodzą na związek przekazane przez gminy prawa i obowiązki związane z realizacją zadań, w celu w jakim został on powołany.

By związek wypełniał swe zadania, należy go wyposażyć w odpowiedni majątek. Dotychczasowe wspólne mienie gmin przechodzi na rzecz związku. Wywołuje to poważne konsekwencje, gdyż powstaje całkiem nowy i odmienny podmiot prawa, który ponosi odpowiedzialność za zobowiązania powstałe w skutek wykonywania swej działalności i odpowiada swym majątkiem. Prawna sytuacja związku dotycząca sfery majątkowej wywołuje analogie do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Aczkolwiek, zgodnie z treścią art. 49 ustawy o samorządzie gminnym [Ustawa 1990], gmina nie jest odpowiedzialna za zaciągnięte zobowiązania przez inne komunalne osoby prawne, w tym również w związku, występuje tu jednak odmienna sytuacja. Bez wątpienia, z punktu widzenia prawa, zarówno związek międzygminny, jak i komunalna spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, są nową komunalną osobą prawną. Jednakże, z punktu widzenia ekonomii, nasuwa się porównanie do sytuacji spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Gmina, będąc w związku, jest w nim w pewien sposób udziałowcem. Gmina przekazująca majątek związkowi oczekuje, że związek wykona należycie powierzony mu cel – realizację zadania publicznego. Tak więc, jeśli spółka z ograniczoną odpowiedzialnością przynosi straty swym udziałowcom, podobnie jak i związek, który marnotrawi majątek powierzony mu przez gminę, to ma ona prawo, będąc członkiem zgromadzenia związku, do podjęcia odpowiednich decyzji. Można więc sądzić, że jeśli w przepisach prawa brak jest regulacji dotyczących majątku związku międzygminnego, można odnieść się do odpowiednich przepisów kodeksu handlowego dotyczących spółek z ograniczoną odpowiedzialnością [Ustawa 2000]. Korzystanie ze wzorów regulacji kodeksu handlowego powinno wiązać się z odpowiedzialnością gmin wnoszących do związku udziały o charakterze majątkowym. Za zaciągnięte zobowiązania związane z wykonywaniem działalności przez związek przed posiadaniem osobowości prawnej gminy ponoszą nieograniczoną odpowiedzialność, lecz po jej uzyskaniu tylko do wartości wniesionych wkładów. Również liczba głosów w zgromadzeniu związku każdej z gmin powinna odnosić się do wielkości wniesionego wkładu majątkowego, podobnie jak w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością. Zgodnie z art. 70 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym zakłada się, że wszystkie gminy uczestniczące w związku powinny posiadać jeden głos w zgromadzeniu związku. Jeśli jednak statut danego związku nie stanowi inaczej, niektóre gminy mogą dysponować więcej niż jednym głosem. W ustawie nie zawarto przepisów, w jakiej sytuacji jest to możliwe. Najczęściej wynika to z różnej wielkości wkładów majątkowych wniesionych przez gminy. Liczba głosów na posiedzeniu zgromadzenia, przynajmniej w sprawach dotyczących mienia związku, powinna być proporcjonalna do wniesionych wkładów. W innym wypadku gmina wnosząca największy wkład majątkowy może zostać pozbawiona możliwości oddziaływania na niego, zostając przegłosowaną przez resztę członków związku. Gdy dochodzi do

nieefektywnego zarządzania mieniem związku, co nie prowadzi do wykonywania zleconych zadań publicznych przez związek, traci na tym najwięcej ta gmina, która włożyła największy wkład majątkowy [Ciepiela 2000, s. 39–47].

Mienie związków międzygminnych może pochodzić z:

- wydzielenia mienia z gmin będących ich członkami, przekazanego na rzecz związku, które będzie służyć wykonywaniu zadań związku,
- generowanych przez majątek dochodów i działalności związku,
- pozyskanych darowizn, zapisów,
- innych źródeł określanych ustawowo.

Przekazany przez gminę majątek na rzecz związku staje się jego własnością, co skutkuje tym, iż nie podlega on zwrotowi dla gminy. W sytuacji „chęci” opuszczenia przez daną gminę związku, majątek pierwotnie wniesiony nie podlega zwrotowi, a związek w takiej sytuacji spłaca jego wartość gminie. Możliwe do podziału składniki majątku, będące własnością gminy opuszczającej związek, mogą zostać zwrócone jej po spłaceniu nakładów ulepszających dany składnik wydatkowany przez związek. Gminy zazwyczaj nie wnoszą równych wkładów w majątek związku, więc w jego statucie określa się proporcjonalnie udział każdej z gmin w kosztach, zyskach i stratach związku. Na rzecz związku gminy powinny wносить wyłącznie dotacje, które są formą opłaty za wykonane usługi związku. Budżet państwa może udzielić dotacji dla związku za wykonywanie zadań zleconych przez administrację rządową. W przypadku poniesienia straty przez związek w wyniku prowadzenia swej działalności, straty pokrywa się z majątku związku [Dolnicki 2009, s. 265–266].

Gospodarka odpadami komunalnymi jako zadanie własne gmin

Według ustawy o samorządzie gminnym, jednym z zadań własnych gmin jest usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, utrzymanie czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych.

Obecnie precyzyjnie zadanie to reguluje ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach [Ustawa 2011] oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 roku w sprawie odpadów [Dyrektywa 2011]. Gospodarka odpadami komunalnymi to zagadnienie nabierające coraz większego znaczenia. Wzrost konsumpcji na całym świecie, w tym również w Polsce, prowadzi do wytwarzania coraz większej ilości odpadów przemysłowych oraz komunalnych. Odpady te stanowią poważny problem, a działania związane z zapobieganiem ich powstawania, ich rozsądne wykorzystanie oraz bezpiecz-

ne unieszkodliwianie są jednym z najważniejszych wyzwań dzisiejszego społeczeństwa. Powoduje to zainteresowanie odpadami władz państwowych i lokalnych, dziedzina ta pozostaje w sferze zainteresowań różnych organizacji, w tym także Unii Europejskiej, co powoduje powstawanie uwarunkowań prawnych w kwestii prowadzenia gospodarki odpadami zarówno w całej Unii, jak i w Polsce [Grzymała, Jeżowski, Maśloch 2011, s. 9]. Unia Europejska coraz bardziej zaostrza wymogi związane z tą gospodarką, co powoduje, że już dziś powstają problemy ze spełnieniem standardów w wyznaczonych terminach. Wydaje się, że w najbliższym okresie najpoważniejszym wyzwaniem dla gmin w dziedzinie gospodarki odpadami komunalnymi będzie ograniczenie masy składowanych odpadów, które ulegają biodegradacji. Istnieje także potrzeba inwestycji w nowe i modernizacja starych zakładów zagospodarowania odpadów. Dyrektywa 2008/98/WE potwierdza znaczenie pięciostopniowej hierarchii preferencji dotyczącej postępowania z odpadami. Hierarchia przedstawia się następująco:

- 1) zapobieganie,
- 2) przygotowanie do ponownego zużycia,
- 3) recykling,
- 4) inne metody odzysku,
- 5) unieszkodliwianie.

W polityce i przepisach związanych z odpadami dyrektywa 2008/98/WE jest dokumentem priorytetowym, a odstępstwo od niej jest uzasadnione tylko w kontekście cyklu życia związanego z wytwarzaniem i gospodarowaniem niektórych strumieni odpadów. Aby kraje członkowskie skuteczniejszym uczyniły proces zapobiegania powstawania odpadów, dyrektywa wprowadza nakaz opracowywania oraz ustanawiania programów mających na celu powstrzymanie ich powstawania, a Komisję Europejską do kontrolowania krajów wspólnoty w tym zakresie. W porównaniu do poprzedniej dyrektywy, wprowadza określone cele do osiągnięcia przez członków związane z zagospodarowaniem odpadów [Piontek 2008, s. 14–15]:

- do 2015 roku kraje Wspólnoty muszą stworzyć system selektywnej zbiórki co najmniej dla takich odpadów, jak: szkło, papier, tworzywa sztuczne oraz metale,
- do 2020 roku w krajach Wspólnoty dwie formy postępowania z odpadami komunalnymi, takie jak recykling oraz przygotowanie do ponownego zużycia, co najmniej dla takich odpadów, jak: szkło, papier, tworzywa sztuczne oraz metale powinny wynosić minimum 50% masy wyprodukowanych odpadów,
- do 2020 roku przygotowanie do ponownego wykorzystania, recykling oraz inny odzysk materiałowy (w tymże wypełnienie wyrobisk za pomocą mate-

riałów odpadowych w miejsce innych niebezpiecznych odpadów budowlanych) w wysokości co najmniej 70% wagowo.

Pilna potrzeba wypełnienia norm nałożonych przez Unię Europejską wiąże się z:

- rozbudową infrastruktury niezbędnej do selektywnego gromadzenia odpadów komunalnych, ze szczególnym uwzględnieniem odpadów niebezpiecznych oraz edukacji społeczeństwa i utrwalania w nim nawyku selektywnego zbierania odpadów,
- budową instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, zwłaszcza tych, które przyczyniają się do likwidacji odpadów ulegających biodegradacji, z uwzględnieniem spalarni odpadów [Kłopotek 2007, s. 6].

Powyższe czynniki i wymogi Unii Europejskiej spowodowały wzrost liczby związków międzygminnych zajmujących się gospodarką odpadami.

Zgodnie z rejestrem i wykazem związków międzygminnych prowadzonym przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, na dzień 30 września 2013 roku odnotowano 310 związków (przy czym w 2012 roku działało 164 związki międzygminne). W co najmniej 44 przypadkach związki międzygminne miały w swoich kompetencjach gospodarkę odpadami (tab. 1.)

Tabela 1

Liczba związków międzygminnych

L.p.	Lata/ /Wyszczególnienie	Liczba utworzonych związków	Liczba związków „zajmujących się” gospodarką odpadami
1.	2007	4	1
2.	2008	4	1
3.	2009	6	2
4.	2010	5	1
5.	2011	0	0
6.	2012	8	8
7.	2013	3	3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Wykaz związków międzygminnych, stan na dzień 30 września 2013 roku*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji.

W najbliższym okresie, szczególnie przy uwzględnieniu przepisów ustawy o finansach publicznych dotyczących indywidualnego wskaźnika zadłużenia, współpraca między samorządami może się nasilić. Ponadto coraz częściej zastrzane są regulacje i normy odnośnie wybranych dziedzin gospodarki, w których samorzady są zmuszone do wzmożonej aktywności. Właściwym przykładem jest tu właśnie działalność samorządów w zakresie ochrony środowiska. Innym czynnikiem intensyfikującym współpracę są finanse budżetów samo-

rządowych oraz próba racjonalizacji wydatków publicznych. Współpracując ze sobą, jednostki samorządu terytorialnego mają szanse na ograniczanie kosztów. Odmienną kwestią jest to, że inwestycje, na które muszą decydować się gminy, mogą okazać się nieopłacalne przy samodzielnej realizacji, ponieważ wymagają wysokich nakładów, a ich późniejsze utrzymanie staje się nierentowne.

Podsumowanie

Gospodarka odpadami komunalnymi jest jednym z wielu zadań własnych gminy, która jest powiązana z ochroną środowiska naturalnego, również pozostającą w zakresie obowiązków gminy. Jest to dziedzina bardzo szeroka, wymagająca zarówno drogiej infrastruktury, jak i odpowiedniego zorganizowania się gminy. Potrzeba wysokich nakładów na inwestycje oraz znacznych wydatków na jej utrzymanie oraz to, że zadanie takie często wykracza poza możliwości finansowe i organizacyjne poszczególnych gmin, skłania samorzady do współpracy na tym polu. Reasumując, podjęta tematyka związków międzygminnych jako jednej z form współpracy publicznej, którą to mogą przyjąć gminy w celu należytego wykonywania zadań związanych m.in. z gospodarką odpadami na swym terenie, wydaje się uzasadniona.

Literatura

- BŁAŚ A., *Przegląd Prawa i Administracji*, Tom XXXV, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1996.
- BUKOWSKI Z., JĘDRZEJEWSKI T., RĄCZKA P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Towarzystwo Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, wydanie III, Toruń 2011.
- CHMIELNICKI P. (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004.
- CIEPIELA M., *Mienie związków komunalnych – wątpliwości dotychczasowe i nowe*, Samorząd Terytorialny 2000/7–8.
- DOLNICKI B., *Samorząd terytorialny*, Oficyna Wolters Kluwer Polska, Wydanie 4, Warszawa 2009.
- GAŁUSZKA K., *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego jako forma racjonalizacji wydatków publicznych*, [w:] *Finanse publiczne*, Pomorska A. (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie- Skłodowskiej, Lublin 2006, s. 419.
- GRZYMAŁA Z., JEŻOWSKI P., MAŚLOCH G., *Kierunki rozwoju gospodarki odpadami w Polsce w aspekcie efektywności przyjętych rozwiązań*, Oficyna Wydawnicza SGH w Warszawie, Warszawa 2011.

- JAGODA J., *Miejska strefa usług publicznych a związek komunalny*, Samorząd Terytorialny nr 6/1997.
- KACZMAREK T., *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2005.
- KASIŃSKI M., *Związki międzygminne a działalność nadzorcza regionalnych izb obrachunkowych*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 5, s. 30.
- KIERES L., *Związki i porozumienia komunalne*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 10, s. 4.
- KŁOPOTEK B.B., *Zobowiązania unijne Polski w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi*, Ministerstwo Środowiska, Departament Gospodarki Odpadami, Warszawa 2007.
- KRAWCZYK M., *Związki i porozumienia międzygminne*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego, Seria: Administracja i Zarządzanie nr 91, Siedlce 2011, s. 169.
- KUZIÓR P., *Utworzenie związku międzygminnego a działalność nadzorcza wojewody*, „Samorząd Terytorialny” 2007/1–2, s. 97.
- LEOŃSKI Z., *Nauka administracji*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2010, wydanie 6.
- PIONTEK W., *Perspektywy rozwoju systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce do 2014 roku*, Agencja Wydawniczo-Edytorska EkoPress, Bielsko-Biała – Białystok 2008.
- RUŚKOWSKI E., SALACHANA J., *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – komentarz*, Warszawa 2004.
- Dyrektywa 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz.Urz. L 312 z 22.11.2008).
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607).
- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 1994 Nr 121, poz. 591 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2000r. Nr 94, poz. 1037 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r. Nr 152, poz. 897).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną (Dz.U. z 2006 r. Nr 116, poz.783).

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planu kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej (Dz.U. z 2010 r. Nr 128, poz. 861).

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 38, poz. 207).

Formal and legal aspects of municipal associations

Abstract

The subject of this article was to show the organization and financing of municipal tasks. Author describes the motives and the legal and formal aspects about creation of communal association.

Municipal waste management is one of the many tasks of the municipality, which is associated with the protection of the environment, also remaining in the duties of the municipality. This is an area very broad, requiring both expensive infrastructure and adequate organization of the municipality. High capital investment and significant expenditure on the maintenance and the fact that such a task often beyond the financial and organizational individual municipalities, encourages governments to cooperate in this field.