

Wprowadzenie

Zapoczątkowaną w Polsce w 1990 r. reformę ustrojową i gospodarczą oparto na kilku zasadniczych założeniach ideowych oraz prawnych i społecznych, m.in. przywrócenia wolnych wyborów, wprowadzenia gospodarki wolnorynkowej opartej o zasady uczciwej konkurencji, demokratyzacji procesów podejmowania decyzji, decentralizacji w zarządzaniu procesami publicznymi oraz budowy społeczeństwa obywatelskiego.

Ważnym składnikiem tych reform stała się prawna instytucja samorządu terytorialnego, reaktywowanego – po kilkudziesięcioletniej przerwie – w pierwszej kolejności na stopniu gminy, a od 1999 r. również na stopniu powiatu i województwa. Częściowo wykorzystano doświadczenia wynikające z funkcjonowania samorządu terytorialnego w okresie II Rzeczypospolitej oraz państw Europy Zachodniej, w których samorząd terytorialny jest rozwiązaniem ustrojowym obecnym od XIX wieku. Nie dokonano jednak prostej recepcji tych rozwiązań, lecz podjęto próbę ich dostosowania do polskich warunków kształtowanych sytuacją społeczno-gospodarczą charakterystyczną dla dekady lat dziewięćdziesiątych XX wieku.

Przekazując ze sfery administracji rządowej do samorządu terytorialnego zadania publiczne, kompetencje do ich wykonywania oraz środki finansowe, nie przeprowadzono szczegółowych analiz, które umożliwiłyby optymalne – w zaistniałych w tym czasie warunkach – rozwiązanie tego problemu. Często doraźne potrzeby dominowały nad założeniami poprawnie skonstruowanego procesu decentralizacji w wykonywaniu zadań publicznych i sposobach oraz metodach ich finansowania. W różnych okresach dochodziło do mniej lub bardziej świadomego naruszania przez ustawodawcę konstytucyjnej reguły adekwatności zadań i środków finansowych przeznaczonych do ich realizacji, czego dowodem jest bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych. Jest to argument uzasadniający tezę, według której proces przekazywania zadań do wykonywania przez samorząd terytorialny następował często bez uprzedniego zbadania możliwości ich realizacji przez ten samorząd. Nieprzypadkowo od 1990 r. aż czterokrotnie dokonywano istotnych zmian w ustawowo konstruowanym modelu dochodów jednostek samorządu terytorialnego (odpowiednio w latach 1990, 1993, 1998 i ostatnio w 2003 r.). Dowodzi to braku nie tylko prawidłowych rozstrzygnięć, które z zadań publicznych powinny być realizowane przez administrację rządową, a które przez jednostki samorządu terytorialnego, jak również jaki powinien być podział tych zadań pomiędzy poszczególne stopnie samorządu terytorialnego (gminy, powiatu lub województwa) oraz z jakich źródeł powinny pochodzić środki finansowe przeznaczone do finansowania tych zadań.

Jednym z najważniejszych problemów wymagających rozwiązania jest ustalenie właściwej struktury organizacyjnej administracji publicznej i związanego z tą strukturą podziału kompetencji, zadań oraz sposobów ich finansowania. Powinien to być wewnętrznie spójny system, o przejrzystych i akceptowanych przez społeczeństwo mechanizmach funkcjonowania, umożliwiający sprawowanie kontroli zarówno przez wyspecjalizowane organy, jak i wykonywanie kontroli społecznej. Umożliwi to właściwą realizację zadań publicznych i związane z tym optymalne zaspokajanie potrzeb społecznych przy ciągle ograniczonych zasobach pieniężnych. Elementem tego systemu powinien być sprawny – pod względem organizacyjnym i funkcjonalnym – samorząd terytorialny, będący publicznoprawną wspólnotą mieszkańców danego obszaru i zarządzający sprawami tej wspólnoty.

Samorządowi terytorialnemu powierzono – w dwóch etapach, tj. w 1990 r. i w 1998 r. – wiele istotnych zadań publicznych do wykonywania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Prawidłowe wykonywanie tych zadań wymaga wydajnych źródeł dochodów, zarówno własnych, jak i przekazywanych ze szczebla centralnego (głównie w formie subwencji ogólnych i dotacji celowych, a także udziałów we wpływach z podatków państwowych). Przyjęty aktualnie model dochodów jednostek samorządu terytorialnego nie jest doskonały, podobnie jak i modele stosowane w ubiegłych latach. Wynika to częściowo z tego, że w pierwszej kolejności rozstrzygano o strukturach organizacyjnych samorządu terytorialnego i przyporządkowanych im do wykonania zadań publicznych, a dopiero w dalszej kolejności decydowano o kwestiach finansowo-ekonomicznych. Taką kolejność działań przyjęto zarówno w 1990 r., jak i w 1998 r., a więc w dwóch przełomowych etapach procesu budowy samorządu terytorialnego w Polsce.

Określając ustawowo ustrojowe i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce nie dostrzegano różnic pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego tego samego stopnia. Ustawowo ustalony zakres zadań oraz model źródeł dochodów jest analogiczny w gminach miejskich, wiejskich lub miejsko-wiejskich. Podobne rozwiązania zastosowano wobec powiatów i miast na prawach powiatów. W poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego z różnym natężeniem ujawniają się potrzeby społeczności lokalnych lub regionalnych, często warunkowane wieloletnimi zaniedbaniami w sferze najistotniejszych lokalnych potrzeb oraz infrastruktury. Odmienny był poziom ich rozwoju cywilizacyjnego w okresie wytyczania granic administracyjnych, a także stan zaludnienia, wyposażenia w infrastrukturę, dostępu do lokalnych zasobów surowców i energii, przygotowania do samodzielnego i odpowiedzialnego sprawowania władzy w wymiarze lokalnym oraz regionalnym, kwalifikacji osób wchodzących w skład organów jednostek samorządu terytorialnego. Nie bez znaczenia pozostawały również takie kwestie jak zróżnicowane warunki geograficzno-przestrzenne, otoczenie (np. bliskie położenie dużego miasta stanowiącego nie tylko istotny rynek pracy, ale także ośrodek kulturalny i edukacyjny). W poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego takie same kategorie źródeł dochodów własnych charakteryzują się często różnym poziomem wydajności, co z reguły związane jest z odmiennymi obiektywnymi warunkami funkcjonowania tych jednostek. Przyczyn tych zjawisk można doszukiwać się m.in. w zróżnicowaniu terytorialno-przestrzennym, liczbie oraz strukturze wiekowej i zawodowej mieszkańców danej wspólnoty, poziomie zamożności mieszkańców, odmiennych warunkach geograficznych, dominacji określonych monokultur (np. rolniczych, przemysłowych).

Rozpoznany stan normatywnego podziału zadań publicznych i źródeł zasobów finansowych pomiędzy poszczególne stopnie samorządu terytorialnego w Polsce pozwala na sformułowanie tezy, że jest to podział wysoce niedoskonały, prowadzący do pogłębiania się różnic (gospodarczych, społecznych, kulturowych, ekonomicznych oraz innych) w poziomie zaspokajania potrzeb poszczególnych społeczności lokalnych i regionalnych. Różnic tych nie można korygować za pomocą mechanizmów opartych na stosowaniu środków ze szczebla centralnego, ponieważ *de facto* prowadziłyby to do swoistej restytucji metod centralnego zarządzania, a więc metod stojących w wyraźnej opozycji do ideowych i prawnych podstaw funkcjonowania samorządu terytorialnego tzn. jego samodzielności w wymiarze ogólnym oraz prawnym i ekonomicznym, z jednym zastrzeżeniem. Granice tej samodzielności określone są przez ustawodawcę, a więc nie można postrzegać samodzielności samorządu terytorialnego jako jedynej i absolutnie chronionej wartości tzn. w oderwaniu od innych istotnych problemów wynikających z funkcjonowania struktury całego państwa.

Konstytucyjnie określona zasada zrównoważonego rozwoju powinna być odnoszona również do samorządu terytorialnego. Niezbędny jest zatem mechanizm zapewniający korektę niedoskonałego podziału zadań publicznych pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego i środków niezbędnych do ich realizacji, w tym także środków finansowych. Funkcje takie mogą być spełniane przez różne formy współdziałania tych jednostek. Dobrowolność podejmowania tych form jest jednocześnie gwarancją poszanowania samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, jako wartości podstawowej. Kształt

przyjętych rozwiązań prawnych w tym zakresie determinuje ich znaczenie i zakres wykorzystywania w praktyce, a także wpływa na relacje kształtujące się pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego oraz pomiędzy tymi jednostkami a organami administracji rządowej.

Przyjęte założenia implikowały zarówno zakres rozważań, jak i zastosowane metody badawcze w niniejszej pracy, w której podjęto próbę kompleksowego ujęcia oraz przeprowadzenia analizy publicznoprawnych form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce ukazanych na szerszym tle, jakim są formy działania administracji, w tym także stosowane w systemach prawnych innych państw.

Zastosowana w pracy podstawowa metoda badawcza, oparta na kompleksowej i wszechstronnej analizie materiału normatywnego, obowiązującego w różnych okresach w odniesieniu do prezentowanej problematyki, a także poglądów nauki prawa i dorobku orzecznictwa sądów, posłużyła do realizacji zasadniczego celu, tj. wykazania, że formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – wzorowane w pewnym sensie na rozwiązaniach stosowanych zarówno w II Rzeczypospolitej, jak i w państwach Europy Zachodniej – mogą stanowić mechanizm odpowiedniej, dobrowolnej i samodzielnie realizowanej korekty zastosowanego przez ustawodawcę sposobu podziału zadań między takie jednostki i przyporządkowanych im środków ich realizacji. Celem pracy jest także dokonanie ustaleń terminologicznych oraz teoretycznych w zakresie konstrukcji i form prawnych, umożliwiających nie tylko prawidłową kwalifikację poszczególnych form współdziałania, uporządkowanie nazewnictwa będącego efektem chaotycznych i doraźnych zmian dokonywanych w poprzednich latach, ale także analizę skutków wynikających z ich praktycznego zastosowania i reguł odpowiedzialności stron podejmujących różne formy współdziałania.

Uzupełniająco zastosowano także inne metody badawcze, tj. empiryczno-prawną, uwzględniającą elementy stosowania prawa. W niezbędnym zakresie, wyznaczonym tytułem niniejszej pracy, dokonano analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych i powszechnych, a także regionalnych izb obrachunkowych. Umożliwiło to identyfikację najważniejszych problemów związanych ze stosowaniem poszczególnych form współdziałania, a zwłaszcza związków oraz porozumień.

Badanej problematyki nie ograniczono tylko do rozwiązań polskich, ale – głównie w celach porównawczych – przedstawiono wybrane regulacje prawne i dorobek doktryny innych państw, przede wszystkim członków Unii Europejskiej. Umożliwiło to zaprezentowanie w pracy rozwiązań z innych systemów prawnych. Korzystano również w pewnym zakresie z metody historycznej w celu ukazania kierunku ewolucji poszczególnych regulacji i całego systemu form współdziałania w samorządzie terytorialnym i kształtujących się na tej płaszczyźnie różnych tendencji. Na tym tle była możliwa pełniejsza ocena rozwiązań stosowanych w Polsce, a także sformułowanie wniosków zarówno *de lege lata*, jak i *de lege ferenda*.

Problematyka publicznoprawnych form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego nie została we właściwy sposób doceniona przez ustawodawcę. Regulacje prawne mają charakter cząstkowy, dominują odesłania do odrębnych przepisów, zwłaszcza w odniesieniu do zasad gospodarki finansowej związków jednostek samorządu terytorialnego. Nie zdecydowano się na kompleksowe unormowanie różnych form współdziałania – tj. w aspekcie ustrojowym, organizacyjnym, funkcjonalnym i finansowym – w jednym akcie prawnym lub w poszczególnych samorządowych ustawach ustrojowych. Również w piśmiennictwie dotychczas brak było opracowania monograficznego w zakresie tej problematyki. Uwzględniając potrzeby analizy obecnego stanu prawnego odnoszącego się do publicznoprawnych form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, ich znaczenia dla funkcjonowania społeczności lokalnych i regionalnych oraz wskazania możliwych kierunków rozwoju tych form wyznaczono określone obszary badawcze. Poddano analizie fundamentalne założenia współdziałania, ujęte w szerszej perspektywie historycznej i prawnoporównawczej, pozwalającej na zidentyfikowanie tendencji ewolucyjnych różnych form współdziałania oraz ich znaczenia dla wykonywania zadań publicznych w samorządzie terytorialnym.

Z uwagi na określone granice badanej problematyki analizie poddano polskie ustawodawstwo odnoszące się przede wszystkim do kwestii ustrojowych, materialnoprawnych i proceduralnych samorządu terytorialnego. W niezbędnym jednak zakresie analizowano również akty prawa cywilnego i finansowego. Uznając potrzebę konfrontacji rozwiązań polskich z rozwiązaniami stosowanymi w innych systemach prawnych, poddano analizie rozwiązania prawne obowiązujące w innych państwach, zarówno o charakterze unitarnym, jak i federalnym. W tym celu dokonano tłumaczenia na język polski oryginalnych aktów m.in. prawa francuskiego, niemieckiego, hiszpańskiego, austriackiego, szwajcarskiego, rosyjskiego, ukraińskiego i innych.

Przy pisaniu pracy uwzględniono dorobek polskiej doktryny prawa administracyjnego, samorządowego, cywilnego oraz finansowego. Wykorzystano również uzupełniająco publikacje z zakresu nauki administracji, zarządzania, teorii prawa oraz prakseologii. W celach porównawczych szeroko korzystano również z dorobku doktryny innych państw – przede wszystkim w języku niemieckim, francuskim, rosyjskim, hiszpańskim, portugalskim, włoskim i angielskim.

Założone cele badawcze, przyjęta teza podstawowa oraz zastosowane metody prowadzonych badań wywarły bezpośredni wpływ na strukturę pracy. Złożona jest ona z wprowadzenia, siedmiu rozdziałów merytorycznych oraz zakończenia. Pracę uzupełniają wykazy ważniejszych skrótów oraz wykorzystanej literatury przedmiotu.

W rozdziale pierwszym dokonano ustaleń terminologicznych, wyjaśniając pojęcie podstawowe dla dalszych rozważań, tj. „współdziałanie” oraz pojęcia pokrewne tzn. „współpraca”, „kooperacja”, „koordynacja”. Niniejszych ustaleń dokonano w sposób wielostronny, wykorzystując dorobek nauk prawnych, ekonomicznych, teorii organizacji i zarządzania oraz prakseologii. Przeprowadzono analizę poszczególnych pojęć pod kątem ich elementów strukturalnych i zawartości treści. Rozważania zamieszczone w tym rozdziale mają służyć budowie określonej przestrzeni pojęciowej, instytucjonalnej i doktrynalnej. Umożliwiło to sformułowanie określonych tez częściowych, weryfikowanych w kolejnych rozdziałach pracy.

W rozdziale drugim przedstawiono formy działania i współdziałania organów administracji publicznej, w aspekcie materialnego i proceduralnego prawa administracyjnego. Dokonano analizy stosowanych w doktrynie różnych klasyfikacji form działania stosowanych w administracji publicznej oraz zadań administracji, które mogą być realizowane przy wykorzystaniu poszczególnych form. Ustaleń dokonano przy uwzględnieniu bardzo bogatego dorobku doktryny w tym zakresie oraz ewolucji poglądów, na którą bezspornie miały wpływ okresowe zmiany ustawodawstwa. Zwrócono uwagę na fakt, że zadania publiczne, podobnie jak inne zjawiska społeczne, podlegają historycznemu procesowi rozwoju (zmianom może podlegać zarówno zakres, jak i treść zadań publicznych). Uznano przy tym, że zakres zadań publicznych zależy od przyjętych rozwiązań ustrojowych (faktyczny zakres zadań publicznych zależy od splotu wielu odmiennych czynników historycznych, politycznych i społecznych, a także od ekonomicznego potencjału państwa). Cechą charakterystyczną jest realizacja przez administrację publiczną jej zadań w różnych formach i za pomocą różnych metod, a formy działania pozostają w ścisłym związku z treścią działalności i z zadaniami, jakie w realizowaniu nowych funkcji państwa powinna spełniać administracja. Zauważalna jest tendencja do zmniejszania się obszaru działań o charakterze władczym na rzecz instytucji o charakterze umownym, mediacyjnym, uzgodnieniowym, ugodowym, porozumiewawczym, a więc różnych form współdziałania.

W tym kontekście omówiono relacje pomiędzy pojęciem „współdziałanie”, a takimi pojęciami, jak „współdecydowanie”, „zasięganie opinii”, „konsultacje”, „uzgodnienia”. Podkreślono, że współdziałanie organów administracji publicznej może dotyczyć zarówno aktów stanowienia prawa, jak i stosowania prawa. W postępowaniu administracyjnym, oprócz form współdziałania dobrowolnego (zawieranie porozumień w sprawie przenoszenia kompetencji) przepisy prawa zobowiązują lub umożliwiają organom współuczestniczenie w podejmowaniu decyzji.

W rozdziale trzecim przedstawiono zakres i możliwości stosowania umów oraz porozumień w administracji. Omówiono koncepcję umowy administracyjnej i dokonano porównania jej ele-

mentów konstrukcyjnych z elementami konstrukcyjnymi umowy cywilnoprawnej wykorzystywanej w działaniach administracji publicznej. W tym kontekście zaprezentowano efekty prowadzonej w doktrynie dyskusji dotyczącej charakterystyki wyżej wymienionych umów i ich relacji do prawnej instytucji porozumienia administracyjnego. Uzasadnione jest twierdzenie, że w wyniku przeobrażeń administracji publicznej, zmian ustrojowych i gospodarczych państwa wzrosło znaczenie umów w realizowaniu przez administrację publiczną jej zadań. Umowom, jako formom działania administracji, można przypisać wiele zalet, szczególnie w sferze spraw majątkowych i gospodarczych. Pozwalają one na bardziej elastyczne i szczegółowe oraz optymalnie dostosowane do konkretnej sytuacji uregulowanie wzajemnych praw i obowiązków stron, zgodnie z ich oczekiwaniami. Generalnie zaaprobowano głoszony w literaturze przedmiotu pogląd o konieczności opracowania jednolitej i spójnej koncepcji umów publicznoprawnych. W celu wskazania rangi problemu przedstawiono zakres i sposoby wykorzystywania umowy, jako formy działania administracji, w wybranych państwach o dłuższych tradycjach demokratycznych. Scharakteryzowano ponadto, stosowany od kilku lat w Polsce, kontrakt wojewódzki jako formę działania administracji.

W rozdziale czwartym przeprowadzono analizę: przyczyn podejmowania współdziałania przez jednostki samorządu terytorialnego; zadań publicznych, które mogą być wykonywane wspólnie lub których realizacja może być powierzana innym jednostkom; prawnych podstaw umożliwiających stosowanie poszczególnych form współdziałania (konstytucyjnych, ustawowych oraz wynikających z aktów prawa międzynarodowego). W oparciu o obowiązujące ustawodawstwo dokonano analizy granic samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w podejmowaniu różnych form współdziałania oraz klasyfikacji stosowanych form współdziałania. Powyższe rozważania osadzono na szerszym tle – istoty i ogólnych założeń reformy samorządu terytorialnego w Polsce.

Porozumienia zawierane przez jednostki samorządu terytorialnego przedstawiono w rozdziale piątym. Podkreślono respektowaną zasadę dobrowolności w zawieraniu porozumień, ale również istniejące ograniczenia w ich zawieraniu. Sklasyfikowano porozumienia ze względu na ich przedmiot oraz uczestników. Szczegółowo scharakteryzowano poszczególne etapy procedury zawierania porozumień i związane z nimi kompetencje organów jednostek samorządu terytorialnego. Omówiono zasady wygasania porozumień i rozstrzygania sporów między ich stronami. Wskazano, które z zadań publicznych mogą być przedmiotem porozumień. Rozważania niniejsze wzbogacono o aspekty finansowoprawne odnoszące się do zasad i dopuszczalnych form finansowania zadań wykonywanych na podstawie zawieranych porozumień.

W rozdziale szóstym dokonano analizy zasad tworzenia związków jednostek samorządu terytorialnego. Przedstawiono podstawy prawne tworzenia związków, ich istotę, przesłanki i cele tworzenia, potencjalnych uczestników, etapy procedury tworzenia związków, ich wewnętrzną organizację i kompetencje poszczególnych organów, a ponadto reguły sprawowania nadzoru nad związkami. Uznano, że związki jednostek samorządu terytorialnego stanowią jedną z ważniejszych form współdziałania w wykonywaniu zadań w samorządzie terytorialnym, w ramach specjalnie utworzonej w tym celu osoby prawnej. Krytycznie oceniono rozwiązania prawne odnoszące się do obowiązujących zasad gospodarki finansowej związków, a w szczególności brak kompleksowych w tym zakresie uregulowań adresowanych wyłącznie do tej formy współdziałania.

Głównie w celach porównawczych w rozdziale siódmym przedstawiono formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego wykorzystywane w innych państwach. Dla zachowania przejrzystości tej bardzo złożonej problematyki omówiono rozwiązania obowiązujące w państwach o zbliżonych kulturach prawnych w pewnej sekwencji. Dlatego w poszczególnych częściach tego rozdziału zaprezentowano formy współdziałania odpowiednio: w samorządzie terytorialnym w Niemczech, Austrii i Szwajcarii, odrębnie we Francji, Belgii, Holandii i Luksemburgu, a ponadto w Hiszpanii, Portugalii i we Włoszech oraz w odrębnej części w państwach skandynawskich. Z uwagi na reaktywowanie samorządu terytorialnego w wielu państwach tzw. Europy Środkowej i Wschodniej zaprezentowano

dopuszczalne formy współdziałania w Republikach: Czeskiej, Słowacji, Bułgarii, Rumunii, Chorwacji, Słowenii, Ukrainy, Litwy, Łotwy i Estonii, a także w Federacji Rosyjskiej. Umożliwiło to porównanie różnych rozwiązań stosowanych w państwach o długich tradycjach funkcjonowania samorządu terytorialnego, jak i w państwach tworzących dopiero struktury demokratyczne na stopniu lokalnym i regionalnym. Wnioski stąd płynące wykorzystano do sformułowania ocen dotyczących stanu zaawansowania współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.

W pracy uwzględniono stan prawny obowiązujący na dzień 1.1.2008 r.