

**MGR KARINA PILARZ**

Uniwersytet Wrocławski

e-mail: karina.pilarz@uwr.edu.pl

ORCID: 0000-0002-6078-5335

## Charakter prawny porozumień międzygminnych

Celem artykułu jest przedstawienie jednej z ustrojowych form współdziałania, czyli porozumień międzygminnych oraz określenie ich charakteru prawnego, dzięki przeanalizowaniu przepisów prawa, orzecznictwa oraz poglądów doktryny. Orzecznictwo sądowe jednoznacznie opowiada się za charakterem publicznoprawnym porozumień, jednak w doktrynie wskazywane są jego podobieństwa do umów prawa cywilnego. Przede wszystkim chodzi o przyznanie sądom powszechnym kompetencji do rozstrzygnięcia sporów majątkowych z nich wynikających. Mimo pewnych aspektów cywilistycznych należy jednak pamiętać, że przedmiotem porozumień jest przekazanie wykonywania zadań publicznych, a zatem związanych z władztwem administracyjnym, co przesądza o charakterze publicznoprawnym.

**Słowa kluczowe:** porozumienie międzygminne, porozumienie komunalne, współdziałanie, zadania publiczne

### 1. Wprowadzenie

Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym gmina wykonuje spoczywające na niej zadania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność<sup>1</sup>. Nadanie jej przez ustawodawcę osobowości prawnej sprawia, że gmina w obrocie prawnym występuje jako samodzielny podmiot, co dotyczy zarówno sfery prawa publicz-

---

<sup>1</sup> Zob. art. 2 ust. 1 ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994), zwanej dalej usg.

nego, jak i prywatnego<sup>2</sup>. Należy również podkreślić, że samodzielność gminy, a zatem brak podległości hierarchicznej, zarówno względem administracji rządowej, jak i samorządu powiatowego oraz wojewódzkiego, podlega sądowej ochronie<sup>3</sup>. Niezależność w wykonywaniu spoczywających na gminie zadań publicznych nie ma oczywiście charakteru bezwzględnego, zgodnie bowiem z konstytucyjną zasadą legalizmu wszystkie organy władzy publicznej (a zatem oczywiście również organy gminy) muszą działać na podstawie i w granicach prawa<sup>4</sup>. Kryterium zgodności z prawem jest więc jedynym kryterium nadzoru weryfikacyjnego, któremu podlegają organy samorządu terytorialnego<sup>5</sup>. Należy również zaznaczyć, że jedną z cech wyróżniających administrację publiczną w państwie prawa jest związanie jej działań przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Oznacza to, że organy administracji publicznej mogą działać wyłącznie w takim zakresie, jaki przewidują dla nich przepisy prawa, w myśl zasady „co nie jest dozwolone, jest zakazane”<sup>6</sup>.

Gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego i zgodnie z konstytucyjną zasadą domniemania kompetencji wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego, które nie zostały zastrzeżone dla innych jednostek<sup>7</sup>. Usg również formułuje zasadę domniemania zadań i kompetencji gminy, czyni to jednak w węższy i dokładniejszy sposób, odnosząc ją jedynie do spraw publicznych o znaczeniu lokalnym<sup>8</sup>. Ustawa ustrojowa przewiduje bowiem podział zadań wykonywanych przez gminę na zadania własne oraz zadania zlecone. Zadania własne polegają na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej<sup>9</sup>, którą z mocy prawa tworzą wszyscy mieszkańcy gminy<sup>10</sup>. Warto podkreślić, że ustawodawca nie sformułował zamkniętego katalogu zadań własnych gminy, wymieniając jedynie ich przykłady<sup>11</sup>. Dodatkowo gmina może również wykonywać zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, jeśli zadania takie zostaną na nią ustawowo nałożone<sup>12</sup>.

<sup>2</sup> M. Kruszewska-Gagoś, *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, Lublin 2009, s. 29–30.

<sup>3</sup> Por. art. 2 ust. 3 usg.

<sup>4</sup> Zasadę tę formułuje art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

<sup>5</sup> Zgodnie z art. 171 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organami nadzoru weryfikacyjnego nad działalnością organów samorządu terytorialnego są wojewodowie, Prezes Rady Ministrów oraz Regionalne Izby Obrachunkowe (w sprawach finansowych).

<sup>6</sup> Zob. przykładowo A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013, s. 41–42.

<sup>7</sup> Sformułowana została w art. 164 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>8</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2008, s. 108.

<sup>9</sup> Zob. art. 7 ust. 1 usg.

<sup>10</sup> Wynika to z treści art. 1 ust. 1 usg.

<sup>11</sup> H. Izdebski, *op. cit.*, s. 111.

<sup>12</sup> Zob. art. 8 ust. 1 usg.

Nie wszystkie zadania publiczne muszą być jednak wykonywane przez gminę samodzielnie. Ustawodawca daje bowiem prawną możliwość podejmowania przez jednostki samorządu terytorialnego<sup>13</sup> różnego rodzaju form współdziałania, które mają przyczynić się do realizacji tych zadań w bardziej efektywny i sprawny sposób<sup>14</sup>. Współdziałanie jest to działanie wielopodmiotowe, które z punktu widzenia nauki administracji możemy zdefiniować jako co najmniej dozwolenie wspólnej realizacji celów. Cele te zdeterminowane są przez prawo bądź też przez współdziałające podmioty<sup>15</sup>. Podjęcie współdziałania jest co do zasady dobrowolne, co oznacza, że JST samodzielnie decydują o tym, czy i w jakiej formie chcą ze sobą współdziałać. Mają również swobodę w zakresie podjęcia decyzji o likwidacji podjętej formy. Z. Leoński, podkreślając fakt minimalnej regulacji prawnej w odniesieniu do współdziałania samodzielnych, zdecentralizowanych podmiotów, postuluje jednocześnie potrzebę szerszej regulacji współdziałania w ramach samorządu terytorialnego od tej, która zawarta została w usg. Proponowanym rozwiązaniem jest uregulowanie określonych prawnych form współdziałania w odrębnej ustawie<sup>16</sup>. Rozwiązanie takie przyjęte było w Polsce m.in. w okresie międzywojennym<sup>17</sup>. Mimo posiadanej swobody ważne jest natomiast, że współdziałanie daje możliwość realizowania zadań publicznych sprawniej i efektywniej, a zatem zasadne wydaje się postulowanie jak najczęstszego stosowania tych form działania, co przyczyni się do zwiększenia skuteczności przy realizacji zadań prawnie nałożonych na JST.

Do form współdziałania przewidzianych przez przepisy ustaw samorządowych należą związki, porozumienia oraz stowarzyszenia. Dodatkowo JST mogą również podejmować inne formy współdziałania, takie jak m.in. spółki prawa handlowego<sup>18</sup> czy też partnerstwo publiczno-prywatne<sup>19</sup>. Wybór określonej formy zdeterminowany jest charakterem zadania, jakie ma być wykonane, a także sposobem finansowania jego realizacji<sup>20</sup>. Niniejsze opracowanie skupia się jednak wyłącznie na tematyce porozumień, zawężając dodatkowo zakres do tych, które zawierane są pomiędzy tożsamymi jednostkami samorządu terytorialnego, czyli gminami.

<sup>13</sup> Zwane dalej JST.

<sup>14</sup> Zgodnie z art. 10 ust. 1 usg wykonywanie zadań publicznych może być realizowane w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego.

<sup>15</sup> Z. Cieślak, *Nauka administracji*, Warszawa 2017, s. 26.

<sup>16</sup> Z. Leoński, *Formy współdziałania w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 4, s. 55–57.

<sup>17</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r. o związkach komunalnych (Dz. U. Nr 39, poz. 396).

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2017 r., poz. 827).

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1834).

<sup>20</sup> J. Korczak, *Wybór formy organizacyjnoprawnej realizacji zadania wspólnego sąsiadujących gmin*, „Zeszyty Samorządowe” 1996, nr 1, s. 36.

## 2. Porozumienie międzygminne – informacje podstawowe

Porozumienie jest jedną z trzech ustrojowych form współdziałania JST (obok związków i stowarzyszeń). Jak zauważa D. Dąbek, współdziałanie podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego staje się potrzebą coraz częściej uświadamianą, a niejednokrotnie jest po prostu koniecznością. Dzieje się tak w momencie, kiedy zadania nałożone na daną jednostkę są nieproporcjonalne w stosunku do jej możliwości, a zatem kiedy jednostka ta nie jest w stanie samodzielnie wykonać ciężących na niej zadań<sup>21</sup>. Podstawą prawną zawarcia porozumienia międzygminnego jest art. 74 usg, jednocześnie określający jego cel. Gminy zawierają bowiem porozumienie, aby powierzyć jednej z nich określone zadania publiczne (mogą to być zarówno zadania własne, jak i zlecone). Brak jest jakichkolwiek prawnych wymagań odnoszących się do aspektów terytorialnych porozumienia. Ustawodawca nie wymaga, aby w porozumieniu międzygminnych brały udział te gminy, które ze sobą sąsiadują lub znajdują się w określonej odległości. Nie ulega jednak wątpliwości, że bliskość terytorialna jest korzystna dla wykonywania określonego zadania publicznego<sup>22</sup>.

Zakres funkcjonalny i teleologiczny porozumienia i związku międzygminnego jest identyczny (są to celowe formy współdziałania, tworzy się je i zawiera dla realizacji zadań publicznych). Różnica polega natomiast na sposobie podmiotowego wykonywania określonego zadania<sup>23</sup>. Cechą odróżniającą porozumienie międzygminne od związku międzygminnego jest fakt, że w wyniku zawarcia porozumienia nie powstaje żadna nowa struktura, zadanie publiczne zostaje jedynie „przerzucone” na inny podmiot. Związki międzygminne wykonują natomiast powierzone im przez gminy zadania w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zatem związki, które uzależnione są personalnie, majątkowo, kompetencyjnie oraz organizacyjnie od tworzących je gmin, istnieją wyłącznie dzięki podjęciu współdziałania. Z kolei podmiot, który w wyniku porozumienia przejął dane zadanie publiczne, istnieje niezależnie od podjętego współdziałania. Dzięki niemu poszerza zasięg terytorialny swojego działania<sup>24</sup>. W przeciwieństwie do porozumień związki posiadają organy odrębne od organów gmin<sup>25</sup>. Od dnia ogłoszenia statutu mają też osobowość prawną<sup>26</sup>, porozumienie korzysta natomiast z osobowości prawnej gminy, która przejęła do wykonania dane zadanie. Gmina, która w wyniku zawartego porozumienia wykonywać ma określone zadania publiczne, przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin.

<sup>21</sup> D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz-Kraków 2004, s. 226.

<sup>22</sup> J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 227.

<sup>23</sup> M. Chmaj (red.), *Prawo samorządu terytorialnego*, Warszawa 2013, s. 161.

<sup>24</sup> J. Boć, *op. cit.*, s. 228.

<sup>25</sup> Zgodnie z art. 69 ust. 1 usg organem stanowiącym i kontrolnym związku jest zgromadzenie związku, natomiast zgodnie z art. 73 ust. 1 organem wykonawczym jest zarząd.

<sup>26</sup> Zob. art. 65 usg.

Gminy te nadal mają jednak prawny obowiązek uczestnictwa w kosztach realizacji tego zadania<sup>27</sup>. Z treści tego przepisu wynika zatem, że w porozumieniu mogą uczestniczyć więcej niż dwie gminy. Kolejnym istotnym faktem, który wynika ze sformułowania tego przepisu, jest to, że gminie realizującej zadanie publiczne przysługuje względem gminy będącej odbiorcą świadczenia roszczenie o pokrycie kosztów związanych z realizacją tego zadania<sup>28</sup>. Treść porozumienia przesądza o tym, w którym dokładnie momencie gmina przejmuje określone prawa i obowiązki pozostałych gmin, uczestniczących w porozumieniu. Ważne jest jednak, aby moment ten nie został określony za pomocą nieprecyzyjnych, przyszłych zdarzeń<sup>29</sup>.

Nie ma prawnie narzuconego trybu zawarcia porozumienia międzygminnego. Jest to jednak przede wszystkim działanie dobrowolne. Porozumienie zawierają organy wykonawcze zainteresowanych gmin, a uchwałę podejmują organy uchwałodawcze (rady)<sup>30</sup>. Wspomniany wcześniej zarzut niedoregulowania w prawie kwestii związanych z formami współdziałania podnosi również L. Wengler, odnosząc go bezpośrednio do porozumienia komunalnego. Obecnie usg nie zawiera bowiem katalogu przyczyn, które mogą spowodować wygaśnięcie porozumienia. Uzupełniając lukę w prawodawstwie, w katalogu tym można umieścić m.in.: zjednoczenie stron porozumienia (połączenie gmin w drodze rozporządzenia Rady Ministrów<sup>31</sup>), wygaśnięcie porozumienia z upływem jego obowiązywania (jeśli zawarte było na czas określony), wygaśnięcie na mocy ustawy, zmiany w podziale terytorialnym kraju, przekazanie w drodze ustawowej zadania publicznego, będącego przedmiotem porozumienia, administracji rządowej lub jego prywatyzacja oraz utrata mocy obowiązującej przez przepisy, które stanowią podstawę prawną zawierania porozumień (przy jednoczesnym braku przepisów przejściowych, które odmiennie regulowałyby sytuację już zawartych porozumień). Porozumienie nie może natomiast wygasnąć wskutek zrealizowania zadania. Istotą zadania publicznego jest bowiem fakt, że jest ono celem ciągłym, nie może zostać zrealizowane poprzez jednorazowe działanie<sup>32</sup>. Problematiczna jest również sytuacja, kiedy chociaż jedna ze stron nie wyraża woli podjęcia negocjacji zmierzających do rozwiązania porozumienia lub gdy przeprowadzone negocjacje nie przyniosły żadnego efektu. W tej sytuacji jedy-

<sup>27</sup> Zob. art. 74 ust. 2 usg.

<sup>28</sup> Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2011, s. 284.

<sup>29</sup> M. Krawczyk, *Związki i porozumienia międzygminne*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach” 2011, nr 91, s. 177.

<sup>30</sup> B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 860.

<sup>31</sup> Zob. art. 4 ust. 1 usg.

<sup>32</sup> L. Wengler, *Wygaśnięcie porozumienia komunalnego (zagadnienia wybrane)*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 5, s. 39–46.

nym rozwiązaniem jest wdrożenie procedur mediacyjnych, które prowadzone są przez osobę zgodnie zaakceptowaną przez skonfliktowane strony<sup>33</sup>.

Oprócz porozumień zawieranych przez JST w celu przekazania lub powierzenia wykonania zadań, usg przewiduje również porozumienia, które zawierane są przez administrację rządową i samorządową celem przekazania do wykonywania zadań publicznych<sup>34</sup>.

Podobna instytucja prawna występuje również w Niemczech. Jak podkreśla M. Balcerek-Kosiarz, porozumienia publicznoprawne (*öffentlich-rechtliche Vereinbarungen*) służą przekazaniu zadań do wykonania innym organom administracji samorządowej. Tworzone są na podstawie umowy, co do zasady fakultatywnie. Obligatoryjne zawarcie porozumienia może być jednak nałożone przez organ nadzoru, jeżeli uzasadnia to konieczność wykonania konkretnego zadania, o obowiązkowym charakterze. Klasyfikowane są przez doktrynę niejako pomiędzy związkami (w przeciwieństwie do nich nie tworzą nowej struktury) a wspólnotami roboczymi (w przeciwieństwie do nich wywołują skutki prawne)<sup>35</sup>.

### 3. Porozumienie międzygminne – charakter prawny

Nie da się ukryć, że współcześnie różne gałęzie prawa przenikają się wzajemnie, adaptując na swoje potrzeby mechanizmy, które pierwotnie w ogóle nie były dla nich właściwe. J. Zimmermann określa wręcz klasyczny podział prawa na gałęzie mianem anachronizmu, który zachowuje sens jedynie przy wykorzystaniu go dla pewnego uporządkowania w sferze dydaktyki akademickiej<sup>36</sup>. W ramach prawa administracyjnego, do niedawna ściśle kojarzącego się z władztwem administracyjnym, dostrzec można wykorzystanie przez ustawodawcę pewnych elementów i mechanizmów m.in. prawa cywilnego, co niejednokrotnie jest następnie przyczyną pewnych niejasności i sporów doktrynalnych. Zauważał to już S. Langrod, który stwierdził, iż administracja żyje „podwójnym życiem” prawnym – jest jednocześnie poddana prawu administracyjnemu i cywilnemu<sup>37</sup>.

Różnią się między sobą m.in. poglądy doktryny na temat charakteru prawnego porozumień międzygminnych. Zarówno wskazuje się na bezwzględny charakter publicznoprawny, jak i doszukuje się pewnych cech, które zbliżają po-

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 46.

<sup>34</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2018, s. 346.

<sup>35</sup> M. Balcerek-Krzak, *Działalność gospodarcza samorządu gminnego w Polsce i Niemczech*, Warszawa 2018, s. 128.

<sup>36</sup> J. Zimmermann, *Jedność prawa administracyjnego*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 811.

<sup>37</sup> J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003, s. 59.

rozumienia bardziej do umów prawa cywilnego. L. Kieres podkreśla, że porozumienie komunalne niewątpliwie jest jednym z typów czynności prawnych<sup>38</sup>.

Charakter prawny porozumień międzygminnych jest przedmiotem orzecznictwa sądów administracyjnych. Jednoznacznie w tej kwestii wypowiedział się NSA, określając porozumienia mianem swoistych form publicznoprawnych. Nie są one natomiast, zdaniem sądu, umowami prawa cywilnego, za pomocą których mogą być bowiem przekazywane jedynie zadania prywatnoprawne, a nie publicznoprawne. Zadania publicznoprawne mogą być przekazane wyłącznie w drodze współdziałania komunalnego, a zatem poprzez utworzenie związku lub zawarcie porozumienia<sup>39</sup>. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie określił porozumienia jako szczególną formę umowy o charakterze publicznoprawnym, której specyfika, w odniesieniu do umów cywilnoprawnych, polega na tym, iż ich przedmiotem jest zadanie publiczne oraz kompetencja do jego wykonania. Jednocześnie sąd orzekł, że prawo do zawierania porozumień z art. 74 usg przysługuje wyłącznie gminom. Kompetencji takiej nie mają natomiast związki komunalne. Nie ma bowiem normy prawnej, która przydawałaby im taką kompetencję. Administracja publiczna może wykonywać tylko te zadania i podejmować tylko te działania, które prawo wyraźnie dla niej przewiduje. Wszelkie inne formy aktywności są zakazane<sup>40</sup>. Jest to zasada kompetencyjności, zgodnie z którą kompetencja do podjęcia określonej formy działania (czy też do załatwiania określonej kategorii spraw administracyjnych) przypisana może być wyłącznie jednemu organowi administracyjnemu, czyli tzw. organowi właściwemu. Zmiany w tej kwestii mogą być dokonane jedynie w drodze ustawy, nie ma natomiast prawnej możliwości, aby organ samodzielnie przenosił te kompetencje lub się ich pozbywał<sup>41</sup>. Sytuacja, w której związek międzygminny w drodze porozumienia przeniósłby na inną gminę zadania, jakie zostały na niego nałożone (przez gminy, które są członkami tego związku), stanowiłaby naruszenie *ratio legis* art. 64 usg i obejście ustawy. Celem utworzenia związku jest bowiem współdziałanie gmin w celu wykonywania zadania publicznego, a nie jego wyzbywanie się poprzez przeniesienie na inny podmiot<sup>42</sup>.

Mimo jednoznacznego opowiedzenia się NSA za publicznoprawnym charakterem porozumień, w doktrynie można znaleźć argumenty, które przemawiają za ich cywilnoprawnym charakterem. Jednym z tych argumentów jest

<sup>38</sup> L. Kieres, *Związki i porozumienia komunalne*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 10, s. 9.

<sup>39</sup> Wyrok NSA oz. w Łodzi z dnia 27 września 1994 r., sygn. akt SA/Łd 1906/94, ONSA 1995, nr 4, poz. 161.

<sup>40</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 27 września 2012 r., sygn. akt III SA/Kr 13/12, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/ABBB0123D6>.

<sup>41</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 172.

<sup>42</sup> Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji na interpelację nr 18075 w sprawie art. 74 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, Strona internetowa Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=3617A261>.

fakt równorzędnej pozycji stron, charakterystyczny właśnie dla stosunków cywilnoprawnych, a także swoboda stron przy uzgadnianiu warunków dojścia do porozumienia. Nie ma bowiem przepisów, które wprost te kwestie regulują. Proponuje się w tej sytuacji wypełnienie luki prawnej przez zastosowanie takich przepisów, które regulują sytuację najbardziej podobną. I tak M. Korobłowski opowiada się za zastosowaniem przepisów Kodeksu cywilnego<sup>43</sup> – przepisów o ofercie i jej przyjęciu oraz negocjacjach bądź też przepisów o przetargu<sup>44</sup>. Fakt, że porozumienie nie jest umową prawa cywilnego, skutkuje tym, że w przypadku jego niewykonania nie ma zastosowania przepis art. 471 K.c., przewidujący obowiązek naprawienia szkody wynikającej z niewykonania lub też nienależytego wykonania zobowiązania<sup>45</sup>. M. Korobłowski przyjmuje w konkluzji swojego artykułu stanowisko, że porozumienia należą do stosunków administracyjnoprawnych, ale odznaczają się jednak pewnymi cechami, które zbliżają je do umów. Pozwala to zatem na dopuszczalność stosowania niektórych przepisów prawa cywilnego – w tym również art. 471 K.c.<sup>46</sup>. Z poglądami dotyczącymi możliwości stosowania przepisów K.c. do porozumień nie zgadza się natomiast M. Szypliński, którego zdaniem brak precyzyjnego unormowania przez ustawodawcę procedury dojścia przez gminy do porozumienia oznacza, że to organy administracji publicznej same o tym decydują. Brak wyraźnego odwołania do przepisów K.c. oznacza zatem, że nie ma prawnej możliwości korzystania z nich przy zawieraniu porozumień<sup>47</sup>. Za tym, że umowa o zawarciu porozumienia komunalnego jest instytucją prawa cywilnego, opowiadają się również A. Agopszowicz oraz P. Wagner, za czym ma przemawiać fakt, że porozumienie zawierane jest na podstawie zgodnego oświadczenia woli, nie ma zatem elementu zależności zwierzchniej pomiędzy stronami takiego porozumienia<sup>48</sup>. Kolejnym aspektem, który ma przemawiać za zbliżaniem się porozumień bardziej do prawa cywilnego, jest to, że brakuje w ustawie założenia, iż wraz z przeniesieniem kompetencji dochodzi również do przeniesienia prawa własności. W związku z tym może pojawić się mienie wspólne, co upodabnia się znacząco do spółki prawa cywilnego<sup>49</sup>. P. Radziwiński zauważa natomiast, że stosunek prawny, któ-

<sup>43</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r., poz. 1025) zwana dalej K.c.

<sup>44</sup> M. Korobłowski, *Kilka uwag na temat porozumień zawieranych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz przez te podmioty i organy administracji rządowej*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 7–8, s. 36–37.

<sup>45</sup> Por. art. 441 K.c.

<sup>46</sup> M. Korobłowski, *op. cit.*, s. 38–39.

<sup>47</sup> M. Szypliński, *Organizacja, zadania i funkcjonowanie samorządu terytorialnego*, Toruń 2006, s. 70.

<sup>48</sup> A. Agopszowicz, P. Wagner, *Mienie związków i porozumień komunalnych (artykuł dyskusyjny)*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 6, s. 46–47.

<sup>49</sup> A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska-Peszko, *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Katowice 1997, s. 54.



ry powstaje w wyniku zawarcia porozumienia międzygminnego (przyjęcie obowiązków związanych z realizacją danego zadania publicznego przez inną gminę przy ciągłej partycypacji w kosztach gminy, która zadanie przekazuje) zbliżony jest do umowy o dzieło<sup>50</sup>.

Kwestią dyskusyjną jest fakt, że ustawodawca przekazał kompetencję do rozstrzygania sporów majątkowych wynikających z porozumień kognicji sądów powszechnych<sup>51</sup>. Rozwiązanie to bywa określane jako kontrowersyjne, uznaje się bowiem, że spory spowodowane przez instytucję prawa administracyjnego (jaką są porozumienia) powinny być rozstrzygane przez sądy administracyjne<sup>52</sup>. Kontrowersje te pogłębia dodatkowo fakt, że Z. Leoński, który jednoznacznie opowiedział się za publicznoprawnym charakterem porozumień (zadań o charakterze władczym nie można bowiem przekazać w drodze umowy prawa cywilnego), zaznaczył, że przyjęcie charakteru publicznoprawnego porozumień rodzi pewne konsekwencje – w przypadku konfliktu niedopuszczalny jest spór przed sądem powszechnym<sup>53</sup>. Przekonanie o niesłuszności poddania rozstrzygania sporów majątkowych wynikających z porozumień sądom powszechnym nie jest jednak przekonaniem wszystkich przedstawicieli doktryny. Uznaje się bowiem również, że rozwiązanie to należy uznać za prawidłowe, ponieważ spory majątkowe z zasady podlegają sądom cywilnym, a nie administracyjnym<sup>54</sup>.

#### 4. Podsumowanie

Porozumienie międzygminne jest jedną z ustrojowych form współdziałania w samorządzie terytorialnym. Jest to instytucja prawna, której celem jest przeniesienie zadań publicznych na inny podmiot od tego, na którym pierwotnie one spoczywały. Poprzez zawarcie porozumienia nie jest tworzona żadna nowa struktura, co odróżnia je od związku komunalnego. Mimo jednoznacznego opowiedzenia się przez sądownictwo administracyjne za publicznoprawnym charakterem porozumień międzygminnych, w doktrynie odnaleźć można wiele argumentów, które świadczą o porównywalnym charakterze porozumień oraz umów prawa cywilnego – równość stron, dobrowolność zawarcia porozumienia, swoboda w procedu-

<sup>50</sup> P. Radzimiński, *Mienie gminne. Zagadnienia podstawowe*, [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2002, s. 168.

<sup>51</sup> Art. 8 ust. 2b usg.

<sup>52</sup> M. Szypliński, *op. cit.*, s. 70.

<sup>53</sup> Z. Leoński, *op. cit.*, s. 58; przepis usg poddający rozstrzyganie sporów majątkowych wynikających z porozumień sądom powszechnym został dodany na mocy ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 45, poz. 497).

<sup>54</sup> G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 651.

rze zawarcia porozumienia oraz kształtowaniu jego warunków, a przede wszystkim oddanie kompetencji do rozstrzygnięcia sporów majątkowych wynikających z porozumień sądom powszechnym. O publicznoprawnym charakterze porozumień międzygminnych przesądza jednak fakt, że na jego podstawie realizowane są zadania publiczne nałożone prawnie na gminę, a zatem zadania o charakterze władczym. Ważne jest również to, że podstawą prawną zawarcia porozumienia stanowi przepis usg, a zatem przepis prawa administracyjnego, a jego stronami są organy administracyjne. Zatem mimo posiadania przez porozumienia międzygminne również cech cywilistycznych, wynikających z pewnego przenikania się gałęzi prawa i absorbowania do administracji publicznej mechanizmów pierwotnie właściwych wyłącznie dla prawa prywatnego, uznać należy, że porozumienia międzygminne bezsprzecznie mają publicznoprawny charakter. Są natomiast jego specyficznym, szczególnym przejawem.

## Bibliografia

- Agopszowicz A., Gilowska Z., Taniewska-Peszko M., *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Katowice 1997.
- Agopszowicz A., Wagner P., *Mienie związków i porozumień komunalnych (artykuł dyskusyjny)*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 6.
- Balcerek-Krzak M., *Działalność gospodarcza samorządu gminnego w Polsce i Niemczech*, Warszawa 2018.
- Błaś A., Boć J., Jeżewski J. (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010.
- Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2011.
- Chmaj M. (red.), *Prawo samorządu terytorialnego*, Warszawa 2013.
- Cieślak Z., *Nauka administracji*, Warszawa 2017.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz-Kraków 2004.
- Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2018.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2008.
- Jyż G., Pławecki Z., Szewc A., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Kieres L., *Związki i porozumienia komunalne*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 10.
- Korczak J., *Wybór formy organizacyjnoprawnej realizacji zadania wspólnego sąsiadujących gmin*, „Zeszyty Samorządowe” 1996, nr 1.
- Korobłowski M., *Kilka uwag na temat porozumień zawieranych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz przez te podmioty i organy administracji rządowej*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 7–8.
- Krawczyk M., *Związki i porozumienia międzygminne*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach” 2011, nr 91.
- Kruszewska-Gagoś M., *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, Lublin 2009.
- Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003.
- Leoński Z., *Formy współdziałania w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 4.
- Radzimiński P., *Mienie gminne. Zagadnienia podstawowe*, [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2002.
- Szypliński M., *Organizacja, zadania i funkcjonowanie samorządu terytorialnego*, Toruń 2006.

- Wengler L., *Wygaśnięcie porozumienia komunalnego (zagadnienia wybrane)*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 5.
- Zimmermann J., *Jedność prawa administracyjnego*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018.

## Legal nature of inter-municipal commitments

The article aims at presenting one of the political forms of cooperation, that is inter-municipal commitments and specifying their legal character after analyzing the law acts, judicature and the opinions of the doctrine. Judicature explicitly favors the public character of such commitments however, in the doctrine, the similarities to public-civil law agreements were indicated. Mainly, the aim is that competence to adjudicate upon the financial disputes is conferred upon the common courts. Despite some civilistic aspects, one should bear in mind that the subject of the commitments is transferring the public tasks thus related to the administrative dominion which predestinates its public character.

**Key words:** inter-municipal commitment, cooperation, public tasks