

# PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(3)2020 • DOI: 10.17951/ppa.2020.3.43-66

KATOLICKI UNIWERSYTET LUBELSKI JANA PAWŁA II

SYLWIA DĄBROWSKA

sylwia.anna.dabrowska@gmail.com

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-2888-527X>

## Zaskarżalność uchwał zgromadzenia związku międzygminnego

*The Contestability of Resolutions  
of an Inter-Municipal Association Meeting*

### Wprowadzenie

Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego (JST) odpowiada za realizację większości zadań publicznych o znaczeniu lokalnym. Ich realizacja zwyczajowo ma miejsce poprzez samodzielną działalność władz danej gminy. Jednakże ustawodawca już od momentu odrodzenia się samorządu na poziomie gmin w 1990 r. dopuścił prawną możliwość tworzenia przez gminy związków międzygminnych w celu współpracy i współdziałania w przedmiocie wykonywania zadania lub zadań publicznych o znaczeniu lokalnym. Utworzenie związku międzygminnego warunkowane jest podjęciem uchwały przez rady zainteresowanych gmin; powstały w ten sposób podmiot nie jest nową JST, lecz formą dającą możliwość wspólnego wykonywania zadań publicznych. Utworzony związek międzygminny uzyskuje osobowość prawną, działa poprzez własne organy. Organem stanowiącym jest zgromadzenie związku podejmujące uchwały. Ustawodawca

dopuszcza możliwość zaskarżenia tych uchwał. Istnieje procedura wewnętrzna, wewnątrzwiązkowa, dotycząca możliwości wniesienia sprzeciwu od uchwały związku w trybie art. 72 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>1</sup>, a także postępowanie, które można nazwać „zewnątrznym”, oparte o tryb skargowy na podstawie przepisu art. 101 u.s.g., gdy uchwała zgromadzenia związku dotyczy sprawy z zakresu administracji publicznej, bądź postępowanie cywilne, gdy sprawa nie ma charakteru sprawy z zakresu administracji publicznej. Skargę do sądu administracyjnego w przedmiotowym trybie można wnieść na uchwałę w sprawie administracyjnej. Określenie zakresu podmiotowego skargi – każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej – nie wyłącza prawa gminy, odrębnego podmiotu władzy publicznej, do zaskarżenia uchwały organu związku międzygminnego, która narusza jej interes prawny lub uprawnienie, niezależnie od tego, czy jest ona czy też nie jest członkiem związku.

Za dopuszczalnością skargi na uchwałę organu związku przemawia także przepis art. 184 Konstytucji RP<sup>2</sup> stanowiący, że sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej, a ta kontrola obejmuje orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego, a więc również uchwał organów związku. Potwierdza to wykładnia przepisu art. 3 § 2 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>3</sup>, z którego wynika, że kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na „akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5”, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej.

### Geneza związku jako formy współpracy gmin samorządowych

Do odrodzenia samorządu terytorialnego w Polsce doszło w efekcie przemian politycznych, ustrojowych i gospodarczych przełomu lat 80. i 90. XX w. Wraz z decyzją prawodawcy o tym, że zasada decentralizacji władzy publicznej stała się normą konstytucyjną – dokonano tego ustawą z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej<sup>4</sup> (zwanej nowelą grudniową) – doszło do uchwalenia dnia 8 marca 1990 r. ustawy o samorządzie terytorialnym<sup>5</sup> i reaktywowania samorządności lokalnej na poziomie gminnym.

<sup>1</sup> T.j. Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95, dalej: u.s.g.

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

<sup>3</sup> T.j. Dz.U. 2019, poz. 2325, dalej: p.p.s.a.

<sup>4</sup> Dz.U. 1989, nr 75, poz. 444.

<sup>5</sup> Tekst pierwotny Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95.

Od samego początku funkcjonowania gmin, oprócz standardowej możliwości samodzielnego wykonywania zadania lub zadań publicznych przez gminę, ustawodawca przewidział możliwość współdziałania w tym zakresie poprzez tworzenie związków międzygminnych czy też związków komunalnych – określenie to nawiązuje do francuskiego słowa *commune*, wywodzącego się od łacińskiego *communia* ('duże skupisko ludzi dzielących wspólne życie') oraz *communis* ('rzecz wspólna'), oznaczającego wspólnotę ludzi żyjących razem, którzy dzielą wspólne interesy, często mają wspólne wartości i przekonania, jak również wspólne mienie, zasoby, a nawet dochody lub majątek. Co prawda, przepisy prawa materialnego precyzują zakres zadań wykonywanych przez JST, ale w przepisach ustrojowych odnajdujemy rozwiązania prawne dające możliwość współpracy i współdziałania dla gmin, powiatów i województw, przede wszystkim w układzie poziomym. Jednakże obecnie dopuszczalne są także formy w układzie pionowym, czego wyrazem są związki między gminami a powiatami, czyli związki powiatowo-gminne lub związki metropolitalne<sup>6</sup>.

Unormowania dotyczące konstrukcji związków międzygminnych są zawarte w art. 64–73a u.s.g. Gminy chcące podjąć współdziałanie muszą przejść procedurę powołania związku międzygminnego oraz określić zasady funkcjonowania w statucie związku. Powołany związek uzyska osobowość prawną, a swoje działania będzie realizował przy pomocy organów – zgromadzenia i zarządu związku.

### Pojęcie związku międzygminnego

Podjmując próbę zdefiniowania pojęcia związku międzygminnego, należy zwrócić uwagę na kilka elementów podstawowych, jakie muszą być spełnione, aby można było mówić o współpracy gmin w formule związku międzygminnego. Współpraca powinna być co do zasady dobrowolna, ponieważ gminy mogą, ale nie muszą organizować swoją współpracę w formie związku, poza wyjątkiem określonym w art. 64 ust. 4 u.s.g. Gminy uczestniczące w związku mają status równorzędnych i równouprawnionych podmiotów, które organizują się celem współdziałania, które ma zmierzać do osiągnięcia określonego celu, polegającego na wspólnym wykonywaniu zadań publicznych gmin. Cel każdorazowo powinien być z góry wyznaczony i powinien się mieścić w zakresie zadań publicznych gmin – członków związku. Celowość utworzenia związku jest więc jego znamioną

<sup>6</sup> E. Olejniczak-Szałowska, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2019, s. 504.

cechą, dlatego używane jest określenie „związek celowy”<sup>7</sup>. Ustawodawca jednoznacznie wyartykułował to, że celem działania związku jest wykonywanie zadań samorządu terytorialnego<sup>8</sup>.

Pierwotny cel utworzenia związku międzygminnego został rozszerzony przez ustawodawcę z dniem 1 stycznia 2016 r. w wyniku dodania art. 10a u.s.g. poprzez art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw<sup>9</sup>. Od tego czasu możliwe jest utworzenie związku międzygminnego wynikające z chęci zorganizowania i prowadzenia wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej tzw. jednostek obsługiwanych, do których zalicza się: jednostki organizacyjne gminy zaliczane do sektora finansów publicznych, gminne instytucje kultury oraz inne zaliczane do sektora finansów publicznych gminne osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.

Jak zauważa R. Cybulska, przez formułę „wspólne wykonywanie zadań” należy rozumieć, że gminy wchodzące w skład związku międzygminnego wykonują razem określony rodzaj zadania (zadań) przypisanego przez ustawodawcę im wszystkim w zinstytucjonalizowanej formie związku. Istnieje także możliwość, że dana gmina przekaze związkowi częściowe wykonanie danego zadania i wtedy związek będzie realizował zadanie wyłącznie w zakresie przekazanej części, podczas gdy w pozostałej części zadanie będzie zobowiązana realizować dana gmina. Wykonanie przekazanego zadania musi przebiegać w sposób, który nie narusza zakresu realizacji zadania przez oba podmioty, czyli gminę i powstały związek międzygminny. Może jednak zaistnieć kłopot natury praktycznej, gdy jedna z gmin wchodzących w skład związku przekaze temu związkowi do wykonania jedynie część zadania, a pozostałe gminy tworzące związek dokonają przekazania wykonania zadania w całości. Dlatego celem uniknięcia takiej sytuacji gminy przekazują zadania na rzecz związku międzygminnego zawsze w takiej samej części i zakresie do realizacji, aby uniknąć możliwych na tym tle późniejszych nieporozumień<sup>10</sup>.

Przesłanką do utworzenia związku międzygminnego może być nie tylko niewystarczająca ilość środków na wykonanie zadania przez gminy, lecz także charakter zadania, którego wykonywanie przez kilka gmin i na ich terenie będzie

<sup>7</sup> Z. Leoński, *Formy współdziałania w samorządzie terytorialnym*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1996, nr 35, s. 28.

<sup>8</sup> M. Augustyniak, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Warszawa 2020, s. 482.

<sup>9</sup> Dz.U. 2015, poz. 1045.

<sup>10</sup> R. Cybulska, *Komentarz do art. 64 u.s.g.*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 828.

bardziej efektywne i skuteczne. Na to zagadnienie zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 maja 2011 r.<sup>11</sup>, w którym orzekł, że związek to „organizacja gmin umożliwiająca im połączenie sił w celu łatwiejszego i o większej skali zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnot gminnych”. Związki międzygminne są bowiem tworzone w celu sprawniejszego czy też bardziej ekonomicznego realizowania danego zadania, co znacząco odróżnia tę formę współdziałania od innej, jaką są porozumienia. W ramach związku międzygminnego mogą być realizowane zarówno zadania własne (obligatoryjne i fakultatywne), jak i zadania zlecone gminie w trybie ustawowym oraz na podstawie porozumienia<sup>12</sup>.

Warto zauważyć, że brzmienie przepisu art. 64 ust. 1 u.s.g. może mylić, ponieważ sugeruje, iż gminy wspólnie wykonują zadania publiczne lub mogą połączyć się w nowy podmiot, jakim jest związek międzygminny, podczas gdy gminy są zastępowane przy wykonywaniu zadań publicznych przez związek międzygminny<sup>13</sup>. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 lutego 2010 r.<sup>14</sup> wskazano, że związki międzygminne, chociaż tworzone są przez jednostki samorządu terytorialnego dla wspólnego wykonywania zadań publicznych, nie posiadają statusu jednostki samorządu terytorialnego, co oznacza, że są podmiotami odrębnymi od jednostek samorządu terytorialnego, posiadającymi osobowość prawną, których nie można zaliczyć ani do kategorii „gminna jednostka organizacyjna”, ani do kategorii „gminna osoba prawna”.

Związek międzygminny jest odrębnym od gmin podmiotem prawa publicznego, samodzielną strukturą organizacyjną posiadającą osobowość prawną<sup>15</sup>. Związek nie spełnia także wymogów stawianych jednostkom samorządowym, choćby ze względu na brak bezpośredniego wpływu wspólnot lokalnych na wybór członków do zgromadzenia związku<sup>16</sup>. Jest to zatem jedynie forma współdziałania gmin w celu bardziej efektywnego, skutecznego, a także możliwie jak najmniej kosztownego wykonywania zadań publicznych<sup>17</sup>. To formuła wyraźnie „celowa” i ukierunkowana w zakresie powstania oraz działalności na realizację określonego celu (celów) związanego z wykonaniem zadania (zadań) publicznego.

Związek może utworzyć kilka gmin (minimum dwie), w tym miasto na prawach powiatu. Zgodnie z art. 92 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym miasto

<sup>11</sup> II CSK 409/10, LEX nr 863960.

<sup>12</sup> E. Olejniczak-Szałowska, *op. cit.*, s. 507; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2019, s. 356.

<sup>13</sup> R. Adamus, *Komentarz do art. 64 u.s.g.*, [w:] R. Adamus, T. Jasiński, E. Kurowska, A. Marekwa, *Związki międzygminne. Komentarz*, Warszawa 2012, Legalis.

<sup>14</sup> II FSK 1585/08, LEX nr 595838.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> K. Bandarzewski, *Komentarz do art. 64 u.s.g.*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, s. 778.

<sup>17</sup> L. Kieres, *Związek komunalny. Zasady stosowania prawa*, „Finanse Komunalne” 1996, nr 6, s. 5.

na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>18</sup>. Gmina i miasto na prawach powiatu mogą więc utworzyć związek, którego przedmiotem będzie m.in. wykonywanie tożsamyh zadań gminnych. Należy zauważyć, że w przepisach prawa nie ma regulacji, które ograniczałyby gminy w przystępowaniu do związków, mogą one zatem uczestniczyć w więcej niż jednym związku, ale pod warunkiem, że nie będą należeć do dwóch lub większej liczby związków, jeśli realizują one te same zadania<sup>19</sup>.

Zarówno przystępowanie, jak i samo tworzenie związku międzygminnego jest dobrowolne. Wyjątkiem od tej zasady jest art. 64 ust. 4 u.s.g. Przepis ten wprowadza możliwość nałożenia w drodze ustawy obowiązku utworzenia związku<sup>20</sup>. Przynależność do związku wynikająca z ustawy powoduje, że członkowie takiego związku nie mogą z niego wystąpić ani zadecydować o jego likwidacji<sup>21</sup>. Ponadto w takiej sytuacji ustawodawca obliguje do utworzenia związku, określa jego zadania oraz tryb zatwierdzenia statutu. Z tych względów obowiązek utworzenia związku nie powinien być nadużywany.

Gminy, które przystępują do związku, przekazują mu z mocy prawa swoje uprawnienia i obowiązki w zakresie przekazanych mu zadań wraz z dniem ogłoszenia statutu związku. Przejście praw i obowiązków następuje w dniu ukazania się wojewódzkiego dziennika urzędowego zawierającego statut. Jednocześnie gmina, która przekazuje zadanie, traci prawo do jego wykonania<sup>22</sup>, ponieważ wraz z przeniesieniem zadań na związek przeniesione zostają również kompetencje do ich wykonywania<sup>23</sup>. W przypadku gdy zadania, których obowiązek wykonania ciążył na gminie, zostaną przekazane związkowi międzygminnemu, podobnie jak gmina związek wykonuje je we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Oznacza to, że dochodzi do przekazania zadań, które w okresie istnienia związku przestają być zadaniami jednostek tworzących ten związek, z wszelkimi tego konsekwencjami<sup>24</sup>, także gdy chodzi o kwestie odpowiedzialności cywilnoprawnej i publicznoprawnej<sup>25</sup>.

<sup>18</sup> T.j. Dz.U. 2020, poz. 920.

<sup>19</sup> R. Cybulska, *Komentarz do art. 64 u.s.g.*, s. 830.

<sup>20</sup> M. Augustyniak, *op. cit.*, s. 483.

<sup>21</sup> M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 449.

<sup>22</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 lutego 2011 r., II SA/Wr 559/10, LEX nr 994086.

<sup>23</sup> D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków 2003, s. 229.

<sup>24</sup> M. Grażawski, M. Małecka-Lyszczek, *Związek jako forma współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, red. E. Ura, Rzeszów 2004, s. 194

<sup>25</sup> T. Jędrzejewski, [w:] Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2003, s. 278.

## Statut związku międzygminnego

Związek międzygminny jest samodzielnym odrębnym podmiotem prawa, jak każda osoba prawna powinien więc przyjąć akt, który obok przepisów powszechnie obowiązujących będzie precyzyjnie określał jego ustroj i zasady funkcjonowania. W przypadku związku międzygminnego takim aktem jest statut<sup>26</sup>. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 października 2014 r.<sup>27</sup> słusznie podkreśla, iż mimo że w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych<sup>28</sup> statuty związków międzygminnych nie zostały określone jako akty prawa miejscowego, to okoliczność ta nie przesądza o tym, że statut związku międzygminnego nie jest aktem prawa miejscowego. Za uznaniem statutu związku międzygminnego za akt prawa miejscowego przemawia wykładnia systemowa przepisów ustawy o samorządzie gminnym. Z uwagi na utrwaloną linię orzeczniczą w powyższym przedmiocie należy zatem przyjąć, że statut związku międzygminnego jest aktem prawa miejscowego, czyli przepisem powszechnie obowiązującym, w oparciu o który związek międzygminny funkcjonuje<sup>29</sup>.

Projekt statutu związku podlega uzgodnieniu z wojewodą. Podobnie, zgodnie z rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 10 kwietnia 2017 r. (PN-4131.90.2017)<sup>30</sup>, powyższe należy odnieść do wymogu uzgodnienia z właściwym wojewodą projektu zmiany statutu związku gmin. Utworzenie związku oraz przystąpienie gminy do związku wymaga przyjęcia jego statutu bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady, odpowiednio przez rady zainteresowanych gmin albo radę zainteresowanej gminy. Nie tylko gminy tworzące związek, lecz także gminy przystępujące do już istniejącego związku zobowiązane są wprost do przyjęcia jego statutu bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady<sup>31</sup>. Warunkiem niezbędnym przejęcia przez związek całości bądź części zadań i obowiązków gmin w określonym zakresie jest zamieszczenie w statucie związku szczegółowego katalogu przejmowanych zadań. Istotą utworzenia związku międzygminnego jest utrata przez gminy wchodzące w skład związku określonych uprawnień i obowiązków przekazanych związkowi oraz przejście tych uprawnień i obowiązków do wyłącznej kompetencji związku.

<sup>26</sup> R. Cybulska, *Komentarz do art. 67 u.s.g.*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 837.

<sup>27</sup> II OSK 2494/14, LEX nr 1598446.

<sup>28</sup> T.j. Dz.U. 2019, poz. 1461.

<sup>29</sup> Wyrok WSA w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009 r., II SA/Op 41/09, LEX nr 536089.

<sup>30</sup> LEX nr 2277257.

<sup>31</sup> R. Cybulska, *Komentarz do art. 67 u.s.g.*, s. 838.

Zgodnie z treścią art. 67 ust. 2 u.s.g. statut związku gminnego powinien określać: 1) nazwę i siedzibę związku; 2) uczestników i czas trwania związku; 3) zadania związku; 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.

Powyższy przepis zawiera wyliczenie elementów, które powinien zawierać statut związku międzygminnego. Według R. Cybulskiej wątpliwości może budzić sformułowanie „powinien”, ponieważ może sugerować nieobligatoryjność zawarcia określonych w przepisie elementów. Mimo takiego brzmienia powołanego przepisu – z uwagi na charakter wymienionych w nim elementów statutu – wydaje się, że należy opowiedzieć się za tym, iż są to składniki obligatoryjne<sup>32</sup>.

Jako potwierdzenie słuszności powyższego stanowiska można przywołać jedno z rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody Łódzkiego z dnia 26 kwietnia 2006 r. (PN.I.-0911/131/2006)<sup>33</sup>, które stanowi, że art. 67 ust. 2 u.s.g. określa obligatoryjną treść statutu związku międzygminnego. Uregulowania ustawowe określone w art. 67 ust. 2 u.s.g. powinny znaleźć w nim odzwierciedlenie. Należy jednak podkreślić, że zawarty w tym przepisie zbiór elementów statutu nie jest katalogiem zamkniętym. Uzasadnione jest przywołanie słusznego stanowiska R. Cybulskiej, który zaznacza, że ustawa wskazuje nie tyle elementy obligatoryjne, ile raczej nieodzowne dla prawidłowego funkcjonowania związku międzygminnego<sup>34</sup>. W kontekście powyższych rozważań prawdziwe jest stwierdzenie, że regulacja zawarta w art. 67 ust. 2 u.s.g. stanowi o elementach obligatoryjnych statutu związku.

Z punktu widzenia praktyki należy podkreślić, że szczególnie istotne – poza elementami czysto formalnymi, które powinien zawierać każdy statut osoby prawnej, jak siedziba, nazwa, czas trwania, uczestnicy i organy – są postanowienia, o których nie rozstrzyga ustawa, a także te, w których statut związku międzygminnego powinien określać zadania związku oraz zasady udziału gmin w kosztach wspólnej działalności, zyskach i pokrywaniu strat związku.

Ustawodawca postuluje określenie w statucie związku międzygminnego organów związku, a co za tym idzie zawarcie w statucie struktury organów związku oraz zasad i trybów ich działania, uznając jednocześnie za niewystarczające samo określenie organów oraz zasad ich powoływania, ponieważ ta kwestia uregulowana jest wprost w ustawie o samorządzie gminnym. Jak słusznie podkreśla

<sup>32</sup> *Ibidem*, s. 837.

<sup>33</sup> LEX nr 188011.

<sup>34</sup> R. Cybulska, *Komentarz do art. 67 u.s.g.*, s. 838–839.



R. Cybulska, w statucie powinny być uregulowane wyłącznie sprawy, o których nie rozstrzyga ustawa o samorządzie gminnym<sup>35</sup>.

Jednym z najistotniejszych elementów, biorąc pod uwagę cel utworzenia związku, są zadania tego związku. Wspólne wykonywanie określonego zadania jest bowiem powodem oraz celem utworzenia danego związku i zarazem przedmiotem jego działania. Przekazywane przez gminy zadania powinny być dokładnie określone, aby nie było wątpliwości, że są to zadania, które związek ma obowiązek wykonać. Nie może być niezgodności pomiędzy zadaniem, które ma być wykonane przez gminę, a zadaniem, które przekazuje ona związkowi<sup>36</sup>.

Utworzenie związku międzygminnego następuje na skutek podjęcia przez rady zainteresowanych gmin uchwał o utworzeniu związku. Uchwały zapadają zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, według przepisów ogólnych, tj. zgodnie z regulacją zawartą w art. 14 u.s.g. Podjęcie uchwały w sprawie przystąpienia gminy do związku kończy procedurę negocjacyjną. Utworzenie związku międzygminnego wymaga również przyjęcia przez rady gmin statutu związku bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady. Jak stanowi ustawodawca w art. 64 ust. 3 u.s.g., prawa i obowiązki gmin uczestniczących w związku międzygminnym, związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek z dniem ogłoszenia statutu związku. Statut związku podlega ogłoszeniu we właściwym wojewódzkim dzienniku urzędowym, a związek nabywa osobowość prawną z dniem ogłoszenia statutu.

Podsumowanie procedury utworzeniowej związku międzygminnego zawarł w wyroku z dnia 7 lutego 2011 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu<sup>37</sup>, wskazując, że wszelkie prawa i obowiązki gmin uczestniczących w związku międzygminnym, związane z wykonywaniem przekazanych mu (we właściwej formie) zadań, przechodzą z mocy prawa na właściwe organy tego związku, z dniem ogłoszenia statutu związku, o czym stanowi art. 64 ust. 3 u.s.g. W konsekwencji związek staje się podmiotem uprawnionym i zobowiązanym do realizacji przekazanych mu zadań, a zarazem gmina traci uprawnienie do wykonywania zadań publicznych w takim zakresie, w jakim wykonuje je związek. 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.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 840.

<sup>36</sup> K. Bandarzewski, *Komentarz do art. 64 u.s.g.*, s. 777.

<sup>37</sup> II SA/Wr 559/10, Legalis nr 316443.

## Organy związku międzygminnego

Ustawodawca wyposażył związek międzygminny w odpowiednie organy. W art. 69 ust. 1 u.s.g. wskazał, że organem stanowiącym i kontrolnym związku jest zgromadzenie związku, a w art. 73 ust. 1 u.s.g. przewidział organ wykonawczy w postaci zarządu związku. Można więc stwierdzić, że struktura organizacyjna związku międzygminnego jest tożsama z ustawową strukturą organizacyjną jednostek samorządu terytorialnego, gdyż związek posiada zarówno organ stanowiący, jak i organ wykonawczy.

Jak słusznie podkreśla R. Cybulska, związek międzygminny – jak każda osoba prawna – działa poprzez swoje organy. Z uwagi na to, że ustawa wskazuje wprost, jakie związek ma organy, nie można określić ich w statucie w inny sposób<sup>38</sup>. Wobec powyższego organy te są dla związku obligatoryjne.

Organem wykonawczym związku jest zarząd, który jest powoływany i odwoływany przez zgromadzenie związku spośród jego członków. Wobec powyższego *de facto* te same osoby będą wchodziły w skład zarządu i zgromadzenia.

Stosownie do regulacji art. 67 ust. 2 pkt 4 u.s.g. statut związku międzygminnego powinien określać organy związku, ich strukturę, zakres i tryb działania. W zakresie nieuregulowanym w ustawie źródłem regulacji problematyki dotyczącej zarządu związku międzygminnego jest statut związku. Ponieważ regulacja ustawowa w powyższym zakresie jest wyjątkowo szczupła, ciężar uregulowania wielu ważnych kwestii związanych z funkcjonowaniem zarządu przejmuje statut związku<sup>39</sup>.

Z uwagi na to, że ustawa nie konkretyzuje kompetencji zarządu ani nie zawiera analogicznego odniesienia do organu gminy, jak w przypadku zgromadzenia związku, powinny one zostać doprecyzowane w statucie. Wskazówką może być tylko to, że jest to organ wykonawczy, a więc z założenia ma odmienne od zgromadzenia kompetencje. Skoro ustawodawca określił kompetencje organu uchwałodawczego poprzez odniesienie do rady gminy, to pozostałe kompetencje powinien wykonywać organ wykonawczy, czyli zarząd. Będzie to przygotowywanie projektów uchwał zgromadzenia związku, wykonywanie uchwał zgromadzenia, gospodarowanie mieniem związku, przygotowywanie i wykonywanie planu finansowego. W statucie powinien być określony również tryb działania zarządu związku międzygminnego<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> R. Cybulska, *Komentarz do art. 69 u.s.g.*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 847.

<sup>39</sup> R. Adamus, *Komentarz do art. 73 u.s.g.*, [w:] R. Adamus, T. Jasiński, E. Kurowska, A. Marekwa, *Związki międzygminne. Komentarz*, Warszawa 2012, Legalis.

<sup>40</sup> R. Cybulska, *Komentarz do art. 73 u.s.g.*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 855.

Przechodząc do rozważań na temat zgromadzenia związku, w pierwszej kolejności należy się odnieść do art. 69 ust. 2 u.s.g., który wskazuje wprost, że w zakresie zadań zleconych związkowi przez uczestniczące w nim gminy zgromadzenie wykonuje kompetencje przysługujące radzie gminy. W konsekwencji powyższego w art. 69 ust. 3 u.s.g. nakazuje się odpowiednio stosować do zgromadzenia związku przepisy dotyczące rady gminy.

Pozycję zgromadzenia związku należy odnieść do pozycji rady gminy. Jest to zabieg celowy, gdyż utrata przez radę gminy kompetencji do stanowienia aktów w przekazanym zakresie oraz do wykonywania kontroli następuje na rzecz organu odpowiadającego jej pozycji. Z uwagi na powyższe kompetencje zgromadzenia w zakresie zadań zleconych zostały odniesione do kompetencji przysługujących w tym zakresie radzie gminy<sup>41</sup>.

Zgromadzenie związku będzie więc uprawnione do podejmowania uchwały budżetowej, rozpatrywania sprawozdania z wykonania budżetu, a także udzielania zarządowi absolutorium, ustalania wynagrodzenia członków zarządu, podejmowania uchwał w wybranych sprawach majątkowych związku przekraczających zakres zwykłego zarządu, tworzenia i likwidacji jednostek organizacyjnych związku, wyboru i odwołania przewodniczącego zgromadzenia, powoływania komisji, przyjęcia zadań rządowych lub samorządowych do wykonania, wyrażania zgody na przyjęcie nowych członków związku, podjęcia uchwały w sprawie likwidacji związku. Odpowiednie stosowanie przepisów dotyczących rady gminy oznacza również, że zgromadzenie wybiera ze swojego grona przewodniczącego i ewentualnie wiceprzewodniczącego zgromadzenia, z odmiennościami wynikającymi z art. 71 u.s.g. Oznacza to, że wybór przewodniczącego zgromadzenia zostanie dokonany na mocy uchwały podjętej bezwzględną większością statutowej liczby członków. Także rezygnacja przewodniczącego powinna skutkować podjęciem przez zgromadzenie związku uchwały w ciągu miesiąca od dnia złożenia rezygnacji<sup>42</sup>.

Na tle odpowiedniego stosowania, jakim posłużył się ustawodawca w ust. 3 art. 69 u.s.g., w piśmiennictwie i w orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że normatywny zwrot nakazujący stosowanie wskazanych przepisów „odpowiednio” nie wyklucza zastosowania ich „wprost”, jeżeli żadne względy nie przemawiają za potrzebą korygowania przepisów, do których odesłano, ze względu na specyfikę instytucji, do której miałyby być one stosowane<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> I. Ścieszka, *Komentarz do art. 69 u.s.g.*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018, Legalis.

<sup>42</sup> R. Cybulska, *Komentarz do art. 69 u.s.g.*, s. 848.

<sup>43</sup> I. Ścieszka, *Komentarz do art. 69 u.s.g.*

Jak wskazuje K. Bandarzewski, część przepisów dotyczących rady gminy stosuje się wprost, część odpowiednio, natomiast niektórych przepisów nie stosuje się wcale<sup>44</sup>.

Jednocześnie należy podkreślić, że w omawianym zakresie dużą rolę odgrywa orzecznictwo sądów administracyjnych w kontekście odpowiedniego zastosowania przepisów ustawy o samorządzie gminnym do związku międzygminnego. Na przykład zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 marca 2013 r.<sup>45</sup> przepis art. 69 ust. 3 u.s.g., regulując instytucję zgromadzenia związku międzygminnego, odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących rady gminy, nie zaś przepisów odnoszących się do radnych, tymczasem rada i radni nie są pojęciami tożsamymi, inny jest bowiem ich status prawny. Podobnie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 3 września 2013 r.<sup>46</sup>, w którym wyjaśnił, że treść art. 69 ust. 3 u.s.g. w żadnym razie nie pozwala na formułowanie twierdzeń, jakoby określone w nim odesłanie nakazywało odpowiednie stosowanie do członków zgromadzenia norm regulujących status radnego. Przepisów dotyczących rady gminy nie można utożsamiać z przepisami określającymi szczególną pozycję radnego gminy i składające się na nią prawa i obowiązki. Nietrafny jest pogląd, że art. 69 ust. 3 u.s.g. w zw. z art. 19 ust. 2 czy art. 21 ust. 4 u.s.g. ma zastosowanie do obowiązków przewodniczącego czy też uczestnictwa w posiedzeniach komisji, a zatem do radnych lub do osób niebędących radnymi.

W doktrynie wskazuje się, że nie stosuje się do zgromadzenia związku również art. 14 u.s.g., który stanowi, że uchwały rady zapadają zwykłą większością głosów w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej. Zgromadzenie związku kieruje się bowiem w tym zakresie odrębną regulacją art. 71 u.s.g., który stanowi, że uchwały zgromadzenia podejmowane są bezwzględną większością głosów statutowej liczby członków zgromadzenia. Wydaje się, że nie powinno stosować się wprost także przepisów dotyczących sesji, ponieważ przepis art. 67 ust. 2 pkt 4 u.s.g. pozostawia tę kwestię do uregulowania w statucie związku międzygminnego. Powstaje też wątpliwość, czy do zgromadzenia związku stosować odpowiednio przepis o kadencji tego organu, ponieważ przepisy dotyczące związku nie regulują tej kwestii. Z jednej strony wydaje się, że biorąc pod uwagę możliwość określenia różnego czasu trwania związku, przepisów tych stosować nie można. Jednak z drugiej strony skoro przepis art. 70 ust. 1 u.s.g. wprost stanowi, że w skład zgromadzenia wchodzi wójtowie gmin uczestniczą-

---

<sup>44</sup> K. Bandarzewski, *Komentarz do art. 71 u.s.g.*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, s. 818.

<sup>45</sup> II OSK 2726/12, LEX nr 1316120.

<sup>46</sup> IV SA/GI 58/13, LEX nr 1799747.

cych w związku, to siłą rzeczy zmiana kadencji organów gminy pociągnie za sobą zmianę składu osobowego organów związku<sup>47</sup>.

Zgromadzenie związku jako organ kolegialny swoje decyzje podejmuje w formie uchwały. Art. 71 u.s.g. stanowi, że uchwały zgromadzenia są podejmowane bezwzględną większością głosów statutowej liczby członków zgromadzenia.

Zgodnie z definicją słownikową czasownik „uchwalać” oznacza ‘pozostawić coś, podjąć decyzję w wyniku narady’. Tym samym uchwała staje się formą wyrażania woli uczestników narady. Nie można podjąć uchwały „w pojedynkę”, nie może tej formy działania zastosować organ monokratyczny (jednoosobowy). Potrzebne są oświadczenia woli co najmniej dwóch podmiotów, uczestników, a więc uchwały mogą podejmować jedynie organy kolegialne (wieloosobowe)<sup>48</sup>.

Dla podjęcia uchwały potrzebne jest zatem wyrażenie woli przez co najmniej dwa podmioty, dwóch uczestników, członków kolegialnego organu, co powoduje, że o podejmowaniu uchwał można mówić w odniesieniu do organów stanowiących samorządu terytorialnego (rad i sejmików), nie zapominając o zarządach JST oraz o organach kolegialnych związków komunalnych. Należy wykluczyć możliwość podejmowania uchwał przez jakiegokolwiek organ jednoosobowy, czyli wójta, burmistrza, prezydenta miasta, starostę powiatowego lub marszałka województwa<sup>49</sup>.

Uchwała to sposób wyrażenia woli poprzez głosowanie członków organu kolegialnego, jakim jest zgromadzenie związku, w sprawach, które należą do jego kompetencji. W przeciwieństwie do ogólnej zasady podejmowania uchwał przez radę gminy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, zgromadzenie związku podejmuje swoje uchwały bezwzględną większością głosów statutowej liczby członków zgromadzenia. Ustawodawca, również odmiennie od regulacji dotyczącej podejmowania uchwał przez radę gminy, nie wprowadza od tego wyjątków. Nie wskazuje też, czy uchwały powinny być podejmowane w głosowaniu jawnym czy tajnym, co należałoby doprecyzować w statucie związku międzygminnego. Zasady określonej w art. 71 u.s.g. nie można modyfikować w statucie związku. W takim przypadku odmiennie postanowienia statutu byłyby nieważne. Podjęcie uchwały inną większością niż wskazana w ustawie powodowałoby nieważność tej uchwały<sup>50</sup>. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 października 2009 r.<sup>51</sup> bezwzględną

<sup>47</sup> R. Cybulska, *Komentarz do art. 69 u.s.g.*, s. 849.

<sup>48</sup> K. Sikora, *Istota i charakter prawny aktów prawa miejscowego w zakresie ich sądowoadministracyjnej kontroli*, Lublin 2017, s. 183.

<sup>49</sup> *Ibidem*, s. 184.

<sup>50</sup> R. Cybulska, *Komentarz do art. 71 u.s.g.*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 851.

<sup>51</sup> II OSK 1124/09, LEX nr 529794.

liczbę głosów, o której mowa w art. 71 u.s.g., należy obliczać, uwzględniając faktyczną w dacie głosowania liczbę uczestników związku i postanowienia statutu związku komunalnego, w tym postanowienia regulujące występowanie ze związku.

### Sprzeciw jako wewnętrzna forma weryfikacji uchwały związku

Przechodząc od powyższych rozważań na grunt zaskarżania uchwał zgromadzenia związku międzygminnego, w pierwszej kolejności należy poddać analizie swojego rodzaju tryb wewnętrzny zaskarżania uchwał, polegający na możliwości wniesienia sprzeciwu do uchwały. Zgodnie z art. 72 ust. 1 i 2 u.s.g.<sup>52</sup> od uchwały zgromadzenia związku międzygminnego 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.

Jak wskazuje I. Ścieszka, w wyniku zgłoszenia sprzeciwu następuje utrata mocy obowiązującej kwestionowanej uchwały. Z tego względu nie zachodzi konieczność przedstawienia jej organowi nadzoru. Nowa uchwała, podjęta w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy, z kolei nie może być już przedmiotem zaskarżenia w tym trybie przez żadnego członka zgromadzenia<sup>53</sup>.

Powyższe potwierdza R. Adamus, który wskazuje, że sprzeciw nie ma charakteru suspensywnego środka zaskarżenia. Pierwotne skutki sprzeciwu są dalej idące niż samo wstrzymanie wykonania uchwały. Zaskarżona uchwała traci moc, skoro wymagane jest nie tylko przeprowadzenie ponownego głosowania w przedmiocie rozpatrzenia sprzeciwu i ustalenia, czy jest zasadny czy nie, lecz także podjęcie uchwały niejako na nowo. Przedmiotem, którym zajmuje się zgromadzenie związku, jest rozpatrzenie sprawy od początku, dlatego sprzeciw jest środkiem prawnym typowo renowacyjnym. Dodatkowo utrata mocy uchwały ma charakter trwały, tzn. przepisy nie przewidują jakiegokolwiek formuły jej konwalidacji. Samo wstrzymanie wykonania uchwały powodowałoby, że jej moc obowiązująca byłaby zawieszona do czasu rozpoznania sprzeciwu, a takiej formuły przepisy nie przewidują. Zarówno utrata mocy uchwały, jak i konieczność ponownego rozpatrzenia sprawy nie są pozostawione uznaniu zgromadzenia związku lub nawet wnoszącego sprzeciw, ale powstają automatycznie z chwilą wniesienia sprzeciwu<sup>54</sup>.

<sup>52</sup> T.j. Dz.U. 2020, poz. 713.

<sup>53</sup> I. Ścieszka, *Komentarz do art. 72 u.s.g.*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018, Legalis.

<sup>54</sup> R. Adamus, *Komentarz do art. 72 u.s.g.*, [w:] R. Adamus, T. Jasiński, E. Kurowska, A. Marekwa, *op. cit.*

Co interesujące, z prezentowanym stanowiskiem nie zgadzają się niektóre organy nadzoru. Jako przykład można wskazać uchwałę Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 5 lutego 2020 r. (3/130/2020)<sup>55</sup>, w której uzasadnieniu organ wskazuje, że wniesienie sprzeciwu do badanej uchwały nie było równoznaczne z utratą jej mocy prawnej, a także nie zwalniało Związku od obowiązku przesłania jej do Wojewody w celu opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.

Przedmiotową tematykę porusza również J. Dominowska, która wskazuje, że następstwem wniesienia sprzeciwu jest nie tylko wstrzymanie wykonania „zaskarżonej” uchwały, lecz także utrata przez nią mocy prawnej. Wniosek ten zdaniem J. Dominowskiej wynika z tego, że w każdym przypadku – po skutecznym wniesieniu sprzeciwu – zgromadzenie zobowiązane jest ponownie rozpatrzyć sprawę będącą przedmiotem zaskarżonej uchwały oraz podjąć „nową” uchwałę. Obowiązek ponownego podjęcia uchwały nie zależy od zasadności twierdzenia skarżącego. Można zatem uznać, że ustawodawca niepotrzebnie wprowadził sankcję w postaci „wstrzymania wykonania uchwały”, skoro skutkiem wniesienia sprzeciwu jest utrata jej mocy obowiązującej. W związku z tym jeżeli w ciągu 7 dni od daty podjęcia uchwały członek zgromadzenia wniesie sprzeciw, nie ma podstaw do przedstawienia tej uchwały organowi nadzoru, ponieważ akt będący przedmiotem nadzoru przestał być uchwałą. Gdyby jednak nastąpiło przekazanie uchwały organowi nadzoru i po przekazaniu członek zgromadzenia wniósłby sprzeciw, wówczas również z pierwszeństwa powinno korzystać postępowanie zainicjowanie sprzeciwem. Nie ma przy tym potrzeby zawieszania postępowania przed organem nadzoru. Gdyby natomiast organ nadzoru zakończył postępowanie przed wniesieniem sprzeciwu – co teoretycznie jest możliwe – wówczas charakter rozstrzygnięcia nadzorczego determinuje postępowanie określone w art. 72 u.s.g. Jeżeli organ nadzoru stwierdzi nieważność uchwały, wniesienie sprzeciwu będzie bezpodstawne, jeżeli zaś dana uchwała nie zostanie wyeliminowana z porządku prawnego przez organ nadzoru, członek zgromadzenia ma prawo wnieść pisemny sprzeciw. Wprawdzie w tym ostatnim przypadku nastąpi utrata ważności uchwały już „skontrolowanej” przez organ nadzoru, niemniej nawet ponowne podjęcie takiej samej w treści uchwały przez zgromadzenie związku eliminuje możliwość wniesienia sprzeciwu i daje duże „gwarancje” pozytywnego zakończenia dla związku postępowania przed organem nadzoru<sup>56</sup>.

<sup>55</sup> Dz.Urz. Woj. Wlkp. 2020, nr 45, poz. 2149.

<sup>56</sup> J. Dominowska, *Komentarz do art. 72 u.s.g.*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 663–664.

W związku z tym, jak słusznie podkreśla K. Bandarzewski, zbieg postępowania ze sprzeciwu z czynnościami podejmowanymi przez organy nadzoru wskazuje na potrzebę dokonania nowelizacji art. 72 u.s.g. w kierunkach obejmujących: zróżnicowanie terminu wniesienia sprzeciwu od uchwały zgromadzenia tak, aby związek mógł przedstawić uchwałę organowi nadzoru po upływie terminu złożenia sprzeciwu (np. 7 dni na wniesienie sprzeciwu i 14 dni na przedstawienie uchwały organowi nadzoru); określenie wprost w ustawie o samorządzie gminnym, że skuteczne wniesienie sprzeciwu skutkuje utratą mocy prawnej danej uchwały<sup>57</sup>.

Ponadto w kontekście możliwości zaskarżenia uchwały związku do sądu administracyjnego należy wskazać, że w tym przypadku nie jest konieczne wyczerpanie procedury wniesienia sprzeciwu w trybie art. 72 u.s.g. W tym zakresie należy podzielić pogląd J. Dominowskiej, zgodnie z którym art. 72 ust. 1–3 nie wyczerpuje postępowań podejmowanych w zakresie zbadania raz podjętej uchwały. Możliwe jest zaskarżenie takiej uchwały do sądu administracyjnego w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. Postępowanie w tym przypadku będzie przebiegać zgodnie z art. 101 u.s.g., a to oznacza, że wymogiem zachowania trybu wniesienia skargi jest uprzednie wezwanie zgromadzenia związku do usunięcia naruszenia prawa<sup>58</sup>, nie zaś wniesienie sprzeciwu, z zastrzeżeniem, że w obecnym stanie prawnym nie ma obowiązku stosowania wezwania do usunięcia naruszenia prawa.

Powyższe potwierdza m.in. postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 4 lipca 2019 r. (II SA/Po 352/19), zgodnie z którym skargi do sądu administracyjnego na akty podjęte albo czynności dokonane przez organy administracji przed 1 czerwca 2017 r. powinny być poprzedzone wezwaniem organu do usunięcia naruszenia prawa, natomiast skargi na akty podjęte lub czynności dokonane po tej dacie mogą być wniesione do sądu bez zachowania tego trybu.

I w tym przypadku konieczne jest jednak wskazanie, że w praktyce pojawia się również pogląd przeciwny, zaprezentowany w uzasadnieniu postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 marca 2018 r. (V SA/Wa 323/18), w którym wskazano, że skarga gminy na uchwałę związku jest niedopuszczalna, ponieważ gmina nie wyczerpała przewidzianego w art. 72 u.s.g. trybu zaskarżenia uchwały zgromadzenia związku międzygminnego. Chodzi tu o brak złożenia pisemnego sprzeciwu od uchwały. Podkreślono także, że wyczerpanie stosownych środków zaskarżenia jest podstawową przesłanką dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego, przy czym w przypadku skarg na uchwały zgromadzeń związków międzygminnych wyczerpanie środków

<sup>57</sup> K. Bandarzewski, *Komentarz do art. 72 u.s.g.*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, s. 820–821.

<sup>58</sup> J. Dominowska, *op. cit.*, s. 667.



zaskarżenia następuje poprzez wniesienie przez członka takiego zgromadzenia pisemnego sprzeciwu zgodnie z treścią art. 72 ust. 1 u.s.g.<sup>59</sup>

Analiza powyższego przepisu prowadzi do wniosku, że instytucja sprzeciwu dotyczy wyłącznie uchwały zgromadzenia związku, a nie uchwał zarządu związku. Ponadto podmiotem legitymowanym czynnie do wniesienia sprzeciwu jest każdy członek zgromadzenia. Aby wniesienie sprzeciwu było skuteczne, powinien być on sporządzony na piśmie. Ustawodawca określa również termin na wniesienie sprzeciwu – jest to termin siedmiodniowy, liczony od dnia podjęcia skarżonej uchwały.

Zgodnie z art. 72 ust. 4 u.s.g. możliwość wniesienia sprzeciwu do uchwały zgromadzenia dotyczy wyłącznie związków międzygminnych utworzonych fakultatywnie.

Instytucja sprzeciwu pozwala poszczególnym uczestnikom związku wpływać na błędne lub niekorzystne dla nich rozstrzygnięcia. Sprzeciw wnosi się do organu, który podjął uchwałę, gdyż to on jest właściwy do rozpoznania sprawy. Należy zwrócić uwagę na niestandardowe uregulowanie, według którego termin wniesienia sprzeciwu liczony jest od daty podjęcia uchwały, a nie od jej doręczenia czy dowiedzenia się o jej podjęciu. Przymusza to poniekąd członków zgromadzenia do uczestniczenia w posiedzeniach<sup>60</sup>.

W doktrynie uznaje się, że postępowanie określone w art. 72 u.s.g. jest postępowaniem szczególnym, ponieważ uregulowane jest przepisami ustawy o samorządzie gminnym, a do zasad obliczania terminu do wniesienia sprzeciwu nie mają zastosowania, nawet odpowiedniego, ani przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>61</sup>, ani przepisy Kodeksu postępowania cywilnego<sup>62</sup>. Podnosi się, że z uwagi na wewnętrzny charakter tego postępowania nie istnieje także możliwość przywrócenia terminu do wniesienia sprzeciwu. Uznaje się, że jest to termin o charakterze prekluzyjnym, co oznacza, że jego uchybienie powoduje, iż wniesienie sprzeciwu po upływie terminu jest bezskuteczne<sup>63</sup>. Należy jednak podkreślić, że w doktrynie istnieje w tym względzie również pogląd przeciwny<sup>64</sup>.

<sup>59</sup> W wyniku kontroli instancyjnej przedmiotowego postanowienia uznano za nietrafne motywy odrzucenia skargi przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w zakresie, w jakim uznano za wymóg formalny, umożliwiający wniesienie skargi, wyczerpanie trybu sprzeciwu od uchwały na podstawie art. 72 u.s.g. Por. postanowienie NSA z dnia 13 czerwca 2018 r., I GSK 2255/18, LEX nr 2504432.

<sup>60</sup> R. Cybulska, *Komentarz do art. 72 u.s.g.*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 853.

<sup>61</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2020, poz. 256).

<sup>62</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. 2020, poz. 1575).

<sup>63</sup> K. Bandarzewski, *Komentarz do art. 72 u.s.g.*, s. 820.

<sup>64</sup> I. Ścieszka, *Komentarz do art. 72 u.s.g.*

W mojej ocenie na aprobatę zasługuje pogląd zaprezentowany przez K. Bandarzewskiego w kontekście prekluzyjności terminu do wniesienia sprzeciwu<sup>65</sup>. Jest to zarazem pogląd przeważający w doktrynie i w orzecznictwie organów nadzorczych.

Zgodnie z art. 72 ust. 2 u.s.g. sprzeciw członka zgromadzenia wstrzymuje wykonanie uchwały i powoduje, że zgromadzenie zobligowane jest do ponownego rozpoznania sprawy. Zgromadzenie związku nie jest jednak ograniczone żadnym terminem, w jakim ponownie powinno rozpoznać sprawę. W rzeczywistości wniesienie sprzeciwu spowoduje utratę przez uchwałę mocy obowiązującej, zgromadzenie jest bowiem zobligowane do ponownego rozpoznania sprawy, a tym samym do podjęcia nowej uchwały. Praktycznym skutkiem wniesienia sprzeciwu jest więc utrata mocy obowiązującej<sup>66</sup>. Zgodnie z ust. 3 art. 72 u.s.g. sprzeciw nie może być zgłoszony do uchwały podjętej w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy. Zgodnie z powyższym nowa uchwała, podjęta w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy, nie może być już przedmiotem zaskarżenia w tym trybie przez żadnego członka zgromadzenia.

Jeżeli zgromadzenie związku podejmie uchwałę w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy, członek zgromadzenia nie może wnieść od niej sprzeciwu. Nie ma znaczenia, czy ponowny sprzeciw chciałby wnieść ten sam członek, który już raz spowodował ponowne rozpoznanie sprawy, czy też inny. Wówczas pozostaje wyłącznie możliwość zaskarżenia takiej uchwały do sądu administracyjnego, chyba że wcześniej organ nadzoru stwierdzi jej nieważność. Skarga nie będzie jednak przysługiwała temu samemu podmiotowi, któremu przysługiwał sprzeciw – członkowi zgromadzenia, lecz gminie, którą ten członek reprezentuje. Skarga na uchwałę zgromadzenia przysługuje gminie na podstawie przepisu art. 101 ust. 1 u.s.g.<sup>67</sup> Zapewnia to konstrukcja sprzeciwu, który jako specyficzny środek zaskarżenia jest niejako wyrazem dostrzeżenia konieczności pochylenia się ponownie nad materią uchwały. Uchwała podjęta w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy jest „ostateczna” w tym znaczeniu, że nie przysługuje od niej kolejny sprzeciw. Nie oznacza to jednak wykluczenia możliwości skontrolowania legalności tak podjętej uchwały przez sąd administracyjny, nie zawsze bowiem uchwała podjęta w wyniku sprzeciwu odpowiadać będzie wszystkim gminom członkowskim. Przyjęcie odmiennego poglądu stanowiłoby przykład naruszenia konstytucyjnie gwarantowanej sądowej ochrony samodzielności gminy<sup>68</sup>.

<sup>65</sup> Zob. K. Bandarzewski, *Komentarz do art. 72 u.s.g.*, s. 820.

<sup>66</sup> R. Cybulska, *Komentarz do art. 72 u.s.g.*, s. 854.

<sup>67</sup> *Ibidem*.

<sup>68</sup> I. Ścieszka, *Komentarz do art. 72 u.s.g.*

## Zaskarżanie uchwał zgromadzenia związku międzygminnego w trybie art. 101 u.s.g.

Ustawodawca w przepisie art. 101 ust. 1 u.s.g. dopuszcza możliwość wniesienia skargi na uchwałę lub zarządzenie organu gminy podjęte w sprawie z zakresu administracji publicznej. Sformułowanie „sprawa z zakresu administracji publicznej” nie jest do końca jasne. Przepisy procedury sądowoadministracyjnej nie zawierają definicji spraw z zakresu administracji publicznej. Wyróżnienie tych spraw spośród rozległej i zróżnicowanej działalności organów administracji publicznej jest więc niezwykle trudne, chociaż z pewnością do tej kategorii trzeba zaliczyć wszystkie akty prawa miejscowego. Szerokie rozumienie sprawy z zakresu administracji publicznej przyjął Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 27 września 1994 r.<sup>69</sup> Zdaniem Trybunału cała działalność komunalna wykonywana w formach publicznoprawnych i mająca na celu realizację zadań publicznych mieści się w zakresie administracji publicznej, dlatego może być poddawana kontroli sądu administracyjnego dokonywanej w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g.<sup>70</sup>

Na tle regulacji art. 101 u.s.g. pojawiła się wątpliwość polegająca na dopuszczalności zaskarżenia przez gminę będącą członkiem związku międzygminnego uchwały zgromadzenia tego związku. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 lipca 2006 r.<sup>71</sup> orzekł, że określenie zakresu podmiotowego skargi w trybie art. 101 u.s.g. „każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone” nie wyłącza prawa gminy, odrębnego podmiotu władzy publicznej, do zaskarżenia uchwały organu związku międzygminnego, która narusza jej interes prawny lub uprawnienie, niezależnie od tego, czy jest ona czy nie jest członkiem związku. Zaskarżanie uchwał organów samorządu w sprawach z zakresu administracji publicznej możliwe jest bowiem wyłącznie w trybie określonym w przepisach ustawy o samorządzie gminnym. Gmina, tworząc związek i uchwalając jego statut, określa zasady, na jakich przekazane zadania będą wykonywane, a także tryb podejmowania uchwał, w zakresie nieuregulowanym ustawowo, naruszenie procedury podejmowania uchwał, nieprawidłowości związane ze zwołaniem zgromadzenia, które w rezultacie mogły prowadzić do wątpliwości w kwestii terminu posiedzenia, jego przedmiotu oraz do podjęcia uchwał pod nieobecność osób uprawnionych do prowadzenia obrad i części członków zgromadzenia, które w konsekwencji powyższego straciły możliwość zabrania głosu i udziału w głosowaniu, co może prowadzić do naruszenia interesu prawnego gminy, opartego na przepisach ustrojowych i postanowieniach uchwalonych przez nią

<sup>69</sup> W 10/93, Legalis.

<sup>70</sup> *Ibidem*.

<sup>71</sup> II OSK 571/06, Legalis 236178.

statutu. Wyłączenie uchwał organów związków spod kontroli w trybie określonym w art. 101 u.s.g. ograniczałoby, w sposób nieuprawniony, zakres sądowej kontroli uruchamianej przez inne podmioty, w tym przez osoby fizyczne. W sytuacji gdy zadania związków międzygminnych, realizowane w szczególności poprzez podejmowanie uchwał, to zadania przekazane im do wykonywania przez gminy tworzące związek, stanowisko negujące takie uprawnienie prowadziłoby do nieuzasadnionego zróżnicowania zakresu prawa do skargi w zależności od tego, czy gmina wykonywałaby zadania samodzielnie czy też ich wykonywanie powierzyłaby związkowi międzygminnemu. Utworzenie związku prowadziłoby w konsekwencji do ograniczenia prawa do sądu, choć przedmiot i forma rozstrzygnięcia podjętego przez organ związku byłyby takie same jak wtedy, gdy określone zadanie wykonywałaby gmina.

Wobec powyższego zasadne jest twierdzenie, że przepisy prawa dopuszczają prawo gminy do zaskarżania uchwał organów związku międzygminnego, którego gmina jest członkiem, do sądu administracyjnego, na zasadach i w trybie określonym w art. 101 ust. 1 u.s.g.

### Problematyka uchwał związku międzygminnego podejmowanych w sprawie niebędącej sprawą z zakresu administracji publicznej

Na gruncie powyższych rozważań należy zastanowić się nad przypadkiem szczególnego rodzaju, a mianowicie jakie środki prawne przysługują gminie, która zdecydowała się wystąpić ze związku międzygminnego, obowiązana jest do rozliczenia finansowego ze związkiem, a rozliczenie dokonywać się będzie na podstawie kwestionowanej przez gminę uchwały zgromadzenia związku, znajdującej się w obrocie prawnym. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 marca 2012 r.<sup>72</sup> art. 67 ust. 2 pkt 7 u.s.g. nakłada obowiązek określenia w statucie związku międzygminnego zasad występowania członków ze związku. Regulacja powinna być rozumiana w ten sposób, że statut związku nie może pozbawiać gminy prawa do wystąpienia ze związku. Pozbawienie gminy tego prawa jest niedopuszczalne zarówno w ten sposób, że statut wprost wprowadza zasadę, iż gmina nie może wystąpić ze związku, jak i w ten sposób, że statut nie zawiera jakichkolwiek postanowień określających wystąpienie gminy ze związku. Jeżeli przyjmie się, że sprzeczne z ustawą byłoby postanowienie statutu wyłączające możliwość wystąpienia gminy ze związku, to również sprzeczne z tą ustawą byłoby stanowisko, że brak w statucie postanowień o zasadach występowania członków ze związku oznacza, iż członek związku nie może z tego związku wystąpić. Za takim

<sup>72</sup> II OSK 48/12, Legalis 497108.

stanowiskiem przemawia nie tylko zasada samodzielności gmin oraz zasada dobrowolności tworzenia związków, lecz także określenie w ustawie obligatoryjnych wymagań, które powinien spełniać statut, w tym nałożenie obowiązku określenia w statucie zasad występowania członków ze związku.

Gmina ma prawo opuścić związek międzygminny i taka decyzja nie pozbawia jej uprawnień do obrony swoich praw. W rzeczonym przypadku istotne jest to, że zgodnie z utrwalonym stanowiskiem w orzecznictwie wskazuje się, iż spór na tle rozliczeń między związkiem gmin, utworzonym na podstawie art. 64 ust. 1 u.s.g., a uczestniczącą w nim gminą z tytułu ponoszenia kosztów działalności związku jest sprawą cywilną, podlegającą rozpoznaniu przez sąd powszechny<sup>73</sup>. Wobec powyższego sprawa tego rodzaju nie jest sprawą z zakresu administracji publicznej. Przedmiotowe stanowisko prezentowane jest bez zastrzeżeń przez sądownictwo administracyjne. Szczególnie uzasadnienie przedmiotowej kwestii zawarto w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 czerwca 2018 r.<sup>74</sup> w sprawie ze skargi Gminy na uchwałę Zgromadzenia Związku Gmin w przedmiocie rozliczenia gminy z uczestnictwa w związku gmin. Sąd wskazał, że uchwała związku międzygminnego nie jest podejmowana w sprawie z zakresu administracji publicznej, tylko w sprawie cywilnej, dlatego nie jest objęta zakresem właściwości sądów administracyjnych. Stanowisko to argumentowano tym, że związki międzygminne – z wyjątkiem przewidzianym w art. 64 ust. 4 u.s.g. – są formą dobrowolnego współdziałania gmin, stosowaną w celu wspólnej realizacji zadań publicznych, a zwłaszcza podejmowania przedsięwzięć przekraczających możliwości gminy. Do utworzenia takiego związku może dojść tylko w drodze porozumienia dwóch lub większej liczby gmin, co oznacza, że związek międzygminny powstaje w drodze umowy między gminami, a więc strony łączy stosunek cywilnoprawny. Stosownie do art. 67 § 2 pkt 6 u.s.g. gminy uczestniczące w związku są zobowiązane – na zasadach określonych w statucie – partycypować w kosztach wspólnej działalności oraz w zyskach, a także w pokrywaniu strat związku. Ustawodawca pozostawił zatem uregulowanie tej istotnej dla działalności związku i jego sprawnego funkcjonowania materii w statucie, który związany jest instytucjonalnie z reżimem czynności cywilnoprawnych. Spór na tle rozliczeń między związkiem a uczestniczącą w nim gminą z tytułu ponoszenia kosztów działalności związku jest sprawą cywilną, ponieważ źródłem tego sporu jest umowa zawarta między równorzędnymi podmiotami. Uchwała związku międzygminnego dotycząca rozliczeń pomiędzy gminą, która wystąpiła z tego związku, a tym związkiem nie jest ani aktem prawa miejscowego, ani aktem organu jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków, innych

<sup>73</sup> Wyrok SN z dnia 2 kwietnia 2003 r., I CK 265/02, Legalis nr 59201.

<sup>74</sup> I GSK 2255/18, LEX nr 2504432.

niż określone w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., podejmowanym w sprawie z zakresu administracji publicznej.

Analogiczne stanowisko zaprezentował Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniach z dnia 26 lipca 2017 r.<sup>75</sup> oraz z dnia 29 maja 2012 r.<sup>76</sup> Na ich podstawie należy wskazać, że powstałe w wyniku uchwał związku międzygminnego spory majątkowe pomiędzy gminą, która wystąpiła ze związku międzygminnego a tym związkiem mają charakter cywilnoprawny, tym samym do ich rozpoznania właściwe są sądy powszechne. Taka szczególna uchwała rozliczeniowa zgromadzenia związku może być *de facto* zbadana wyłącznie przez sąd powszechny, po skierowaniu sprawy w drodze powództwa przez legitymowany podmiot.

### Zakończenie

Podsumowując rozważania dotyczące istnienia i funkcjonowania związków międzygminnych oraz problematyki dotyczącej trybów wzruszania przez gminę uczestniczącą w związku międzygminnym jego uchwał, należy wskazać, że praktyka stosowania prawa, doktryna, orzecznictwo organów nadzorczych oraz orzecznictwo sądownoadministracyjne jednoznacznie przesądziły prawo gminy do zaskarżania uchwał związku międzygminnego i na tle aktualnego orzecznictwa to prawo nie budzi już żadnych wątpliwości. Odnosząc się do trybów zaskarżania uchwał związku międzygminnego, trzeba mieć w pierwszej kolejności na uwadze, z ostrożności procesowej, co do zasady zawsze konieczność wykorzystania kompleksowo wszystkich administracyjnoprawnych środków służących wzruszeniu uchwały związku międzygminnego. I tak należy wykorzystać wewnętrzny tryb zaskarżenia uchwały związku, wnosząc sprzeciw od uchwały, a w razie dalszej konieczności kwestionowania uchwały należy skorzystać z trybu przewidzianego w art. 101 ust. 1 u.s.g. Rzecz się ma nieco inaczej, jeżeli przedmiotem zaskarżenia miałyby być uchwała związku międzygminnego mająca za swój przedmiot szeroko pojęte kwestie finansowe czy rozliczeniowe gminy ze związkiem. W takim przypadku droga sądownoadministracyjna jest dla gminy niedostępna, a spór – z uwagi na cywilnoprawny charakter – przenosi się na drogę cywilną przed sąd powszechny.

<sup>75</sup> II GSK 2332/17, Legalis nr 1652527.

<sup>76</sup> II OSK 671/12, LEX nr 1282318.

## Bibliografia

- Adamus R., *Komentarz do art. 64 u.s.g.*, [w:] R. Adamus, T. Jasiński, E. Kurowska, A. Marekvia, *Związki międzygminne. Komentarz*, Warszawa 2012, Legalis.
- Adamus R., *Komentarz do art. 72 u.s.g.*, [w:] R. Adamus, T. Jasiński, E. Kurowska, A. Marekvia, *Związki międzygminne. Komentarz*, Warszawa 2012, Legalis.
- Adamus R., *Komentarz do art. 73 u.s.g.*, [w:] R. Adamus, T. Jasiński, E. Kurowska, A. Marekvia, *Związki międzygminne. Komentarz*, Warszawa 2012, Legalis.
- Augustyniak M., [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Warszawa 2020.
- Bandarzewski K., *Komentarz do art. 64 u.s.g.*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013.
- Bandarzewski K., *Komentarz do art. 71 u.s.g.*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013.
- Bandarzewski K., *Komentarz do art. 72 u.s.g.*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013.
- Cybulska R., *Komentarz do art. 64 u.s.g.*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Cybulska R., *Komentarz do art. 67 u.s.g.*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Cybulska R., *Komentarz do art. 69 u.s.g.*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Cybulska R., *Komentarz do art. 71 u.s.g.*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Cybulska R., *Komentarz do art. 72 u.s.g.*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Cybulska R., *Komentarz do art. 73 u.s.g.*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków 2003.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2019.
- Dominowska J., *Komentarz do art. 72 u.s.g.*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011.
- Grażawski M., Małecka-Lyszczek M., *Związek jako forma współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, red. E. Ura, Rzeszów 2004.
- Jędrzejewski T., [w:] Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2003.
- Kieres L., *Związek komunalny. Zasady stosowania prawa*, „Finanse Komunalne” 1996, nr 6.
- Leoński Z., *Formy współdziałania w samorządzie terytorialnym*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1996, nr 35.
- Ofiarska M., *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008.
- Olejniczak-Szałowska E., [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2019.

Sikora K., *Istota i charakter prawny aktów prawa miejscowego w zakresie ich sądowoadministracyjnej kontroli*, Lublin 2017.

Ścieszka I., *Komentarz do art. 69 u.s.g.*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018, Legalis.

Ścieszka I., *Komentarz do art. 72 u.s.g.*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018, Legalis.

**Abstract:** The objective of local government administration, and therefore the objective of each local government unit is to perform public tasks of local importance, the implementation of which is each time connected with meeting the current, continuous needs of local communities. Most of the tasks connected with satisfying public needs are to be performed by the commune as the basic local government unit. The legislator expressed it in the content of Art. 6 of the Act of 8 March 1990 on Local Government, stating that the scope of a municipality's activity includes all public matters of local importance, not reserved by the Acts for the benefit of other entities, additionally, unless the Acts provide otherwise, it is up to the municipality to resolve these matters. As a rule, the tasks are performed by the municipality's own "means and forces". However, the legislator has provided for the possibility of cooperation and collaboration between the municipalities, which is facilitated by the establishment of inter-municipal associations, as stipulated in Art. 64 of the Act on Local Government. A form of externalisation of the activity of an inter-municipal association is the adoption of resolutions by the assembly of an inter-municipal association. The study also analyzes the modes of appealing against the association's assembly's resolutions.

**Keywords:** local government; resolution; public tasks; inter-municipal associations; cooperation; commune

**Abstrakt:** Celem działania administracji samorządowej, a zatem celem działania każdej z jednostek samorządu terytorialnego, jest wykonywanie zadań publicznych o znaczeniu lokalnym, których realizacja wiąże się każdorazowo z zaspokajaniem bieżących, ciągłych potrzeb wspólnot samorządowych. Najwięcej zadań związanych z zaspokajaniem potrzeb publicznych ma do wykonania gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego. Ustawodawca dał temu wyraz w treści art. 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, stanowiąc, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Dodatkowo, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzyganie w tych sprawach należy do gminy. Z reguły wykonywanie zadań odbywa się własnymi „środkami i siłami” danej gminy. Ustawodawca przewidział jednak możliwość współpracy i współdziałania gmin, czemu służy powoływanie związków międzygminnych, o czym stanowi art. 64 ustawy o samorządzie gminnym. Formą uzewnętrznienia działalności związku międzygminnego jest podejmowanie uchwał przez zgromadzenie związku międzygminnego. W opracowaniu analizie poddano również tryby umożliwiające zaskarżanie uchwał zgromadzenia związku.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny; uchwała; zadania publiczne; związki międzygminne; współpraca; gmina