

Piotr Ruczkowski

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

ORCID: 0000-0003-4344-9417

WSPÓŁDZIAŁANIE GMIN W ZAKRESIE REALIZACJI ZADAŃ ZWIĄZANYCH Z OCHRONĄ I KSZTAŁTOWANIEM ŚRODOWISKA NATURALNEGO NA PRZYKŁADZIE EKOLOGICZNEGO ZWIĄZKU GMIN DORZECZA KOPRZYWIANKI

Wprowadzenie, cele, metodologia badań

Nie ulega wątpliwości, że zagwarantowanie społecznościom lokalnym prawa do samodzielnego – czy ściślej względnie samodzielnego – zarządzania swoimi sprawami należy do kluczowych standardów ustrojowych demokratycznych państw oraz inkluzywnego prawa i inkluzywnej demokracji¹. W tym miejscu warto przypomnieć, że samorząd terytorialny to z jednej strony wspomniane prawo do względnie samodzielnego zarządzania swoimi sprawami, z drugiej zaś posiadające własną podmiotowość publicznoprawną i prywatnoprawną korporacje prawa publicznego². Zgodnie z dominującą współcześnie pozytywistyczną (państwową)

¹ P. Ruczkowski, *Koncepcja inkluzywnego prawa administracyjnego* [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, s. 760 i n.; T. Fotopoulos, *Towards an Inclusive Democracy. The crisis of the growth economy and the need for a new liberatory project*, London–New York 1997, s. 171 i n.; P. Ruczkowski, *Czy obecny podział zadań samorządu ma sens? Zadania własne i zlecone jednostek samorządu terytorialnego – idea a rzeczywistość* [w:] *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, S. Płażek, Warszawa 2017, s. 302. Zob. też prace: P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009; G. Baiocchi, *Militants and Citizen: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*, Stanford University Press 2005.

² S. Magiera, *Kommunale Selbstverwaltung in der Europäischen Union* [w:] *Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland und Europa. Symposium zum 65. Geburtstag von Univ.-Prof. Dr. Willi Blümel*, red. K. Grupp, M. Ronellenfitch, Berlin 1995, s. 13 i n.; G. Püttner, *Kommunale Selbstverwaltung in den neuen Bundesländern* [w:] *Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland und Europa. Symposium zum 65. Geburtstag von Univ.-Prof. Dr. Willi Blümel*, red. K. Grupp, M. Ronellenfitch, Berlin 1995, s. 35 i n.; W. Hoppe, *Probleme des verfassungsrechtlichen Rechtsschutzes der kommunalen Selbstverwaltung* [w:] *Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland*

koncepcją samorządu terytorialnego pomimo posiadania odrębnej podmiotowości prawnej³ nie powinien być on przeciwstawiany państwu, gdyż to państwo decyduje o istnieniu samorządu i zakresie powierzonych mu zadań.

W dwóch odmiennych koncepcjach samorządu (prawnonaturalnej i pozytywistycznej) upatruje się źródeł podziału zadań na własne i zlecone (powierzone), jednak zadania samorządu zarówno własne, jak i zlecone są zadaniami publicznymi, zadaniami państwa⁴. Analizując naturę zadań samorządu terytorialnego, I. Niżnik-Dobosz trafnie zauważa, że mają one „walor publicznych, a zatem służących ogółowi, dostępnych dla ogółu, wykonywanych dla ogółu, zbiorowości, wspólnoty w imię dobra publicznego. Zadania te korespondują z publicznymi, powszechnymi potrzebami danej wspólnoty”⁵. Wymiar wspólnotowy, dobro ogółu, realizacja potrzeb społeczności lokalnych z pewnością stanowią komponenty pojęcia zadań publicznych samorządu terytorialnego.

W ramach niniejszego opracowania nie ma miejsca na szerszą analizę istoty i zadań samorządu terytorialnego na różnych jego poziomach i w tym zakresie należy odesłać czytelników do obszernej literatury przedmiotu, natomiast skupimy się na związku międzygminnym jako jednej z możliwych form współdziałania gmin w realizacji zadań związanych z ochroną i kształtowaniem środowiska naturalnego na przykładzie Ekologicznego Związku Gmin Dorzecza Koprzywianki.

Celem przeprowadzonej analizy jest rekonstrukcja reguł działania (norm prawnych) odnoszących się do ustroju i funkcjonowania związku międzygminnego oraz potwierdzenie hipotezy o wysokiej efektywności realizacji zadań gmin związanych z ochroną i kształtowaniem środowiska naturalnego w przypadku tworzenia w tym celu związków międzygminnych. Jak się bowiem wydaje, spośród różnych form współdziałania gmin to tworzenie związków międzygminnych może zapewnić szereg korzyści w postaci efektywności oraz skuteczności wykonywania złożonych i kosztownych zadań publicznych⁶.

und Europa. Symposium zum 65. Geburtstag von Univ.-Prof. Dr. Willi Blümel, red. K. Grupp, M. Ronellenfisch, Berlin 1995, s. 67 i n.; A. Kahl, K. Weber, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien 2011, s. 191 i n.

³ S. Fundowicz, *Jednostka samorządu terytorialnego (gmina, powiat i województwo) – konstrukcja prawna* [w:] *Współczesne problemy prawa publicznego*, red. S. Fundowicz, Lublin 1999, s. 51 i n.

⁴ *Ibidem*, s. 302–303; P. Ruczkowski, *Czy obecny podział...*, s. 302. Zob. też: E. Olejniczak-Szałowska, *Zadania własne i zlecone samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 12, s. 3–13; T. Moll, *Podział zadań między jednostki samorządu terytorialnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 1, s. 59–69; *idem*, *Zadania samorządu terytorialnego a zadania administracji rządowej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 7–8, s. 123–133; E. Schmidt-Aßmann, H.Ch. Röhl, *Kommunalrecht* [w:] *Besonderes Verwaltungsrecht*, red. E. Schmidt-Aßmann, F. Schoch, Berlin 2008, s. 40 i n.

⁵ I. Niżnik-Dobosz, *Natura zadań samorządu terytorialnego* [w:] *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, S. Płazek, Warszawa 2017, s. 236–237.

⁶ Zob. P. Łazutka, *Utworzenie związku międzygminnego a sprawne wykonywanie zadań publicznych gmin współpracujących* [w:] *Procesy kierowania w systemie administracji publicznej*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2014, s. 279–289.

Dodatkowo w ostatnim czasie pojawia się szereg nowych wyzwań związanych z ochroną klimatu, w tym tzw. gospodarką zeroemisyjną czy też gospodarką o obiegu zamkniętym (*circular economy*). Osiągnięcie neutralności klimatycznej wiąże się ze szczególnie dużymi nakładami oraz wymaga szeregu działań o charakterze organizacyjnym, co może wymuszać podejmowanie decyzji o utworzeniu większych struktur, które będą posiadały odpowiednie zasoby pozwalające skutecznie odpowiedzieć na nowe wyzwania.

Ilustracją rozważań nad przyjętymi przez ustawodawcę rozwiązaniami normatywnymi dotyczącymi związków komunalnych jest analiza ustrojowo-funkcjonalna utworzonego w celu wykonywania zadań gmin związanych z ochroną i kształtowaniem środowiska naturalnego dorzecza Koprzywianki Ekologicznego Związku Gmin Dorzecza Koprzywianki. Związek ten podejmuje szereg działań w zakresie m.in. ochrony wód, ziemi, powietrza oraz krajobrazu, prowadzenia edukacji ekologicznej, pozyskiwania środków w celu realizacji inwestycji ekologicznych oraz prowadzenia takich inwestycji, reprezentuje wspólne interesy gmin, umożliwia wymianę doświadczeń, szczególnie w zakresie zadań związanych z ekologią, a także inicjuje i wspiera indywidualne przedsięwzięcia proekologiczne gmin.

Wśród szczegółowych celów badawczych należy wymienić: 1) dokonanie rekonstrukcji reguł działania (norm prawnych); 2) poszukiwanie wzajemnych zależności pomiędzy regułami działania; 3) obserwację praktyki administracyjnej; 4) analizę ustroju, zadań i zasad funkcjonowania Ekologicznego Związku Gmin Dorzecza Koprzywianki.

Zarysowane wyżej cele badawcze determinują dobór metod i narzędzi poznawczych. Przede wszystkim została wykorzystana metoda dogmatyczna, która uznawana jest za podstawową metodę badawczą w naukach prawnych. Polega ona na egzegezie aktów normatywnych przy wykorzystaniu językowych i pozajęzykowych reguł wykładni prawa. Celem stosowania tej metody jest ustalenie sformalizowanych reguł działania (norm prawnych) i wzajemnych zależności między nimi. W procesie egzegezy (również poszukiwania właściwego, innego niż literalny/dosłowny sens i znaczenie pojęć oraz instytucji prawnych) często konieczne jest także sięgnięcie do pozajęzykowych reguł egzegezy tekstu, czyli wykładni systemowej i celowościowej.

W naukach prawnych w zależności od charakteru i złożoności analizowanego zagadnienia sięga się także po szereg innych metod badawczych, zwłaszcza takich jak metoda prawnoporównawcza i metoda historyczna (historycznoprawna). Metoda prawnoporównawcza służy uwypukleniu najważniejszych różnic i podobieństw pomiędzy systemami prawnymi różnych państw. Z kolei metoda historyczna jest wykorzystywana w celu poszukiwań genezy badanych instytucji prawnych. Z uwagi jednak na przyjęte przez autora założenia metodologiczne pominięte zostały metody prawnoporównawcza i historyczna. Natomiast dodatkowo przeprowadzono obserwację praktyki funkcjonowania Ekologicznego Związku Gmin Dorzecza Koprzywianki.

Związek międzygminny jako forma współdziałania gmin

Możliwość współdziałania jednostek samorządu terytorialnego gwarantuje Konstytucja RP, a także ustawodawstwo zwykłe. Wspomniana dopuszczalność współdziałania jest m.in. komponentem zagwarantowanej konstytucyjnie zasady samodzielności samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 5 Konstytucji RP) oraz prawa zrzeszania się (art. 172 Konstytucji RP).

Nie ulega wątpliwości, że rozrost zadań przy jednoczesnym braku wystarczających zasobów osobowych, rzeczowych i finansowych wymusza współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego. W piśmiennictwie słusznie zauważono, że „celem współdziałania jednostek samorządu terytorialnego jest zapewnienie skuteczności realizacji zadań publicznych przy jednoczesnym podnoszeniu wydajności i efektywności tych działań”⁷, a także że „współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego jest przymiotem ich samodzielności w realizacji właściwych im zadań publicznych”⁸. Konieczność urzeczywistnienia zasady sprawności (skuteczności, efektywności) działania administracji wymusza zatem współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego.

Polskie prawo przewiduje różne formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych. Stosownie do treści wspomnianego wyżej art. 172 ust. 2 i 3 Konstytucji RP jednostki samorządu terytorialnego mają prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Zasady, na jakich samorząd może korzystać z tych praw, określa ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych⁹. Z kolei na podstawie przepisów rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT)¹⁰ oraz ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej¹¹ mogą być tworzone europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej, do których należeć mogą m.in. jednostki samorządu terytorialnego oraz stowarzyszenia i związki skupiające te podmioty. Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim¹² określa zasady i tryb tworzenia oraz zasady funkcjonowania związku metropolitalnego w województwie śląskim. Natomiast ustawa

⁷ P. Niemczuk, *Instrumenty prawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017, s. 519.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Dz.U. 2000, nr 91, poz. 1009 ze zm.

¹⁰ Dz. Urz. UE 2006 L 210/19.

¹¹ Dz.U. 2021, nr 218, poz. 1219.

¹² Dz.U. 2021, poz. 1277 ze zm.

z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹³ stanowi, że wykonywanie zadań publicznych może być realizowane w ramach współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego (art. 10 ust. 1 u.s.g.), a także z organami administracji rządowej i innymi podmiotami prawa (art. 8 u.s.g.). W szczególności umożliwia tworzenie związków międzygminnych (również związków powiatowo-gminnych – art. 73b u.s.g.), porozumień międzygminnych i stowarzyszeń gmin. Możliwość współdziałania jednostek samorządu terytorialnego przewidują też pozostałe ustawy samorządowe, przy czym ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹⁴ nie wyposażała samorządu województwa w uprawnienia do tworzenia i przystępowania do związku komunalnego (samorządowego) jako regionalnej wspólnoty samorządowej.

W tym miejscu warto zauważyć, że możliwość współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, w tym tworzenie związków komunalnych (międzygminnych), nie jest domeną tylko polskiego prawa, gdyż tego typu formy współdziałania spotykane są np. w Niemczech (*Gemeindeverbände*, *Zweckverbände*)¹⁵ oraz w innych systemach prawnych¹⁶.

Ustawodawca wprowadza przynajmniej względną swobodę wyboru formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego. Wspomniana swoboda wyboru formy współdziałania jest wyrazem zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. W tym kontekście należy zasadniczo podzielić pogląd J. Parchomiuka, zgodnie z którym „istnieją dwie kluczowe determinanty wyboru formy realizacji zadań przez administrację publiczną, o przeciwstawnych co do zasady wektorach: związanie prawem oraz wymogi skuteczności, efektywności realizacji zadań publicznych”¹⁷. Wspomniane przez tego autora determinanty dotyczą też wyboru formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego.

Należy zauważyć, że wymóg efektywności, sprawności, ekonomiczności wykonywania zadań publicznych stał się obecnie wymogiem prawnym, a co za tym idzie – z obszaru prakseologii został implementowany do sfery prawa. Jak podkreśla E. Olejniczak-Szałowska, „zasada sprawnego działania administracji może być uznana za zasadę prawa. Ma ona podstawę konstytucyjną – w treści preambuły zawarta jest deklaracja o dążeniu do zapewnienia w działaniu instytucji publicznych rzetelności i sprawności. Znajduje ona także oparcie w szczegółowych przepisach prawa pozytywnego”¹⁸. Zasada sprawności działania powinna

¹³ Dz.U. 2020, poz. 713 ze zm. (dalej: u.s.g.).

¹⁴ Dz.U. 2021, poz. 1372 ze zm.

¹⁵ E. Schmidt-Aßmann, H.Ch. Röhl, *Kommunalrecht*, s. 120–125.

¹⁶ A. Kahl, K. Weber, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, s. 197–198.

¹⁷ J. Parchomiuk, *Wolność wyboru i nadużycie formy realizacji zadań publicznych* [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017, s. 543.

¹⁸ E. Olejniczak-Szałowska, *Zasada sprawności działania administracji (zasada efektywności)* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2016, s. 196.

mieć zatem kluczowe znaczenie podczas podejmowania decyzji o realizacji zadań publicznych we współdziałaniu oraz o wyborze formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego.

Wyjątek od zasady swobody wyboru formy współdziałania dotyczący związków międzygminnych wprowadza art. 64 ust. 4 u.s.g., przewidując, że w drodze ustawy może być nałożony na gminy obowiązek ich utworzenia. Oznacza to również zakaz występowania ze związku oraz jego likwidacji¹⁹.

Nie ulega więc wątpliwości, że związki międzygminne są jedną z najważniejszych i najbardziej rozbudowanych strukturalnie form współdziałania gmin²⁰. Posiadają też najpełniejszą regulację prawną, przy czym szereg kwestii związanych z ustrojem i zasadami działania związku zaliczono do tzw. materii statutowej, co z kolei umożliwia pewną elastyczność w dostosowaniu rozwiązań organizacyjnych i funkcjonalnych do zakresu i charakteru zadań przekazywanych związkowi międzygminnemu.

W u.s.g. zostały zawarte regulacje dotyczące konstrukcji prawnej związku międzygminnego. Z uwagi na obszerną literaturę przedmiotu²¹ w tym miejscu ograniczymy się tylko do syntetycznego przedstawienia najważniejszych założeń organizacyjnych i funkcjonalnych związków międzygminnych.

W przeciwieństwie do porozumień międzygminnych, związek jest odrębnym od tworzących go gmin podmiotem prawa wyposażonym w podmiotowość administracyjnoprawną i cywilnoprawną oraz posiadającym własne organy, które działają w jego imieniu. Organem stanowiącym i kontrolnym jest zgromadzenie związku, natomiast organem wykonawczym – zarząd związku. W skład zgromadzenia wchodzi wójtowie gmin uczestniczących w związku. Na wniosek wójta rada gminy może powierzyć reprezentowanie gminy w zgromadzeniu zastępcy wójta albo radnemu. Statut może przyznawać określonym gminom więcej niż jeden głos w zgromadzeniu. Dodatkowych przedstawicieli wyznacza zainteresowana rada gminy. Z kolei zarząd związku jest powoływany i odwoływany przez zgromadzenie związku spośród jego członków. O ile statut związku tak stanowi, dopuszczalny jest wybór członków zarządu spoza członków zgroma-

¹⁹ B. Jaworska-Dębska, *Współdziałanie i „ruch zadań” w systemie samorządu terytorialnego* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2016, s. 439–440.

²⁰ Zob. J. Kastelik-Fendryk, *Struktura organizacyjna związku komunalnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 1, s. 73 i n.

²¹ Zob. R. Mikosz, *Związki komunalne, porozumienia komunalne, stowarzyszenia gmin*, Katowice 1991; M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008; A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, *Związek jednostek samorządu terytorialnego jako struktura sieciowa*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 1–2, s. 86–103; P. Kuzior, *Utworzenie związku międzygminnego a działalność nadzorczą wojewody*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1–2, s. 97–106; M. Kasiński, *Związki międzygminne a działalność nadzorczą regionalnych izb obrachunkowych*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 5, s. 27–34.

dzenia w liczbie nieprzekraczającej 1/3 składu zarządu związku. Statut związku określa organy związku, ich strukturę, zakres i tryb działania.

Związki międzygminne są tworzone przez gminy w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych. W literaturze na ogół przyjmuje się, że w ramach związku mogą być realizowane wszelkie kategorie zadań zarówno własne, w tym również obligatoryjne, jak i zlecone gminie w trybie ustawowym i powierzone na podstawie porozumienia²². Związek może być tworzony także w celu wspólnej obsługi, w szczególności administracyjnej, finansowej i organizacyjnej.

Co warto podkreślić, w art. 7 ust. 1 u.s.g. wśród zadań własnych gmin wymieniono zadania związane z ochroną środowiska i przyrody, ładu przestrzennego, gospodarki wodnej, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, zieleni gminnej i zadrzewień, ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, czyli szereg zadań z zakresu szeroko rozumianej ekologii, utrzymania czystości i gospodarki komunalnej. Wykonywanie zadań o tym charakterze przewidują także inne ustawy, w szczególności ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach²³. Stosownie do treści art. 3 ust. 1 tej ustawy utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. W kontekście naszych rozważań warto zwrócić uwagę, że w przypadku wykonywania zadań w zakresie zapewniania czystości, porządku i tworzenia warunków niezbędnych do ich utrzymania przez związek międzygminny określone w u.c.p.g. prawa i obowiązki organów gminy, w tym uchwalanie aktów prawa miejscowego, wykonują właściwe organy tego związku (art. 3 ust. 2a u.c.p.g.).

Ekologiczny Związek Gmin Dorzecza Koprzywianki – koncepcja, struktura, zadania

Jak wspomniano wyżej, szeroko rozumiane zadania związane z ochroną i kształtowaniem środowiska naturalnego mogą być wykonywane nie tylko samodzielnie przez gminy, lecz również mogą być przedmiotem współdziałania międzygminnego, w tym realizowane w ramach związku międzygminnego.

Wśród utworzonych w tym celu związków międzygminnych należy wymienić Ekologiczny Związek Gmin Dorzecza Koprzywianki (EZGDK). Konieczność podjęcia działań na rzecz ochrony środowiska dorzecza Koprzywianki skłoniła władze samorządowe w 1992 r. do utworzenia EZGDK, który został oficjalnie

²² B. Jaworska-Dębska, *Współdziałanie...*, s. 441.

²³ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. 2021, poz. 888 ze zm.), dalej: u.c.p.g.

zarejestrowany 27 kwietnia 1994 r.²⁴ Podstawy prawne Związku stanowią, oprócz wspomnianych wyżej przepisów konstytucyjnych i ustawowych, postanowienia Statutu²⁵ oraz Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie EZGDK²⁶.

Obecnie w skład Związku wchodzi gminy: Baćkowice, Bogoria, Dwikozy, Iwaniska, Klimontów, Koprzywnica, Lipnik, Łonów, Obrazów, Opatów, Osiek, Ożarów, Sadowie, Samborzec, Sandomierz i Zawichost. O przyjęciu do Związku nowego uczestnika decyduje Zgromadzenie Związku w drodze uchwały. Siedzibą Związku jest miejscowość Baćkowice.

Obszar Związku zamieszkuje ok. 132 tys. osób, a zajmowana powierzchnia to 1519 km².

Organami EZGDK są Zgromadzenie Związku i Zarząd Związku. Do udziału w Zgromadzeniu z głosem stanowiącym uprawniony jest wójt (burmistrz) gminy członkowskiej Związku i jedna osoba wybrana przez radę gminy członkowskiej Związku. Każdy przedstawiciel gminy członkowskiej Związku ma w Zgromadzeniu jeden głos.

Zarząd Związku liczy od trzech do pięciu członków, składa się z przewodniczącego Zarządu oraz dwóch do czterech członków. Liczebność Zarządu na kadencję ustala Zgromadzenie w drodze uchwały. Członkowie Zarządu są wybierani i odwoływani przez Zgromadzenie spośród jego członków lub spoza tego grona w głosowaniu tajnym. Dopuszczalny jest wybór członków Zarządu spoza członków Zgromadzenia w liczbie nieprzekraczającej 1/3 statutowego składu Zarządu.

Skład Zgromadzenia oraz Zarządu Związku ustalany jest na okres kadencji wynoszącej 5 lat, przy czym Zarząd wykonuje swoje obowiązki do czasu wyboru nowego Zarządu przez Zgromadzenie Związku.

Obecnie w skład Zgromadzenia wchodzi wójtowie (burmistrzowie) i przewodniczący rad zrzeszonych Gmin, natomiast w skład Zarządu wchodzi przewodniczący i czterech członków.

Zgromadzenie Związku jest władzą stanowiącą. Do wyłącznej kompetencji Zgromadzenia należą sprawy określone w § 10 Statutu Związku, w tym m.in.: 1) wybór i odwołanie przewodniczącego Zgromadzenia i jego zastępcy; 2) wybór i odwołanie członków Zarządu Związku; 3) wybór i odwołanie członków Komisji Rewizyjnej, Komisji Skarg, Wniosków i Petycji oraz innych komisji Zgromadzenia Związku; 4) powoływanie komisji doraźnych Związku, ustalanie ich zadań i czasu trwania oraz sposobu publikacji wyników ich pracy; 5) podej-

²⁴ Zob. <http://ezgdk.pl/ezgdk/historia> (25.04.2021).

²⁵ Statut Ekologicznego Związku Gmin Dorzecza Koprzywianki z siedzibą w Baćkowicach ogłoszony obwieszczeniem Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 29 kwietnia 2011 r. (Dz. Urz. Województwa Świętokrzyskiego nr 114, poz. 1228).

²⁶ Uchwała nr XIII/70/2020 Zgromadzenia Ekologicznego Związku Gmin Dorzecza Koprzywianki z dnia 14 października 2020 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Ekologicznego Związku Gmin Dorzecza Koprzywianki, http://ezgdk.pl/images/dokumenty/regulamin/Uchwała_70_Regulamin.pdf (25.04.2021).

mowanie decyzji o inwestycjach wspólnych Związku, zasadach ich finansowania i rozliczania; 6) podejmowanie decyzji w sprawie uchwalenia rocznego budżetu Związku; 7) podejmowanie decyzji w sprawach zatwierdzenia programów wieloletnich i planów rozwoju; 8) uchwalanie przyjęcia lub wykluczenia członka; 9) uchwalanie regulaminu korzystania z obiektów i urządzeń Związku gwarantującego gminom uczestniczącym w Związku równe prawa; 10) podejmowanie uchwał w przedmiocie wyodrębnienia majątku do prowadzenia przedsiębiorstwa powstałego w wyniku realizacji inwestycji wspólnej i statutu tego przedsiębiorstwa; 11) wyrażanie zgody na zbycie zorganizowanych zakładów i/lub składników mienia nieruchomości Związku; 12) ustalanie górnego limitu rocznego zobowiązań podejmowanych przez Zarząd; 13) uchwalenie wysokości i terminów płatności składek członkowskich; 14) ustalanie wysokości i rodzaju świadczeń uczestników Związku na rzecz Związku, w tym wpłat uczestników Związku z tytułu udziału w kosztach działalności inwestycyjnej i bieżącej Związku, oraz terminów ich uiszczenia; 15) uchwalenie i zmiana statutu; 16) stanowienie w innych sprawach wniesionych pod obrady przez członków Związku i Zarząd Związku; 17) podejmowanie uchwał w przedmiocie likwidacji Związku, ustanowienia likwidatora oraz ustalanie czasu trwania likwidacji.

W Statucie Związku określono tryb pracy Zgromadzenia oraz zasady podejmowania uchwał (§ 11).

Zarząd Związku jest władzą wykonawczą, reprezentuje Związek w stosunkach zewnętrznych, w tym także wobec sądów i organów administracji publicznej, kieruje wszystkimi sprawami z zakresu bieżącej działalności Związku, wykonuje uchwały Zgromadzenia i zadania Związku określone przepisami prawa. Do zadań Zarządu należy w szczególności: 1) przygotowywanie projektów uchwał Zgromadzenia; 2) gospodarowanie mieniem Związku; 3) prowadzenie gospodarki finansowej i wykonywanie budżetu Związku; 4) składanie Zgromadzeniu sprawozdań z działalności, w tym sprawozdań finansowych.

Ponadto w strukturze Związku wyodrębnia się Komisję Rewizyjną, Komisję Skarg, Wniosków i Petycji oraz inne komisje Zgromadzenia Związku.

Co warto zauważyć, w wyniku zmian przepisów wzmocniono zasadę jawności działania organów Związku, przewidując w szczególności, że Zgromadzenia są transmitowane i utrwalane za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk. Nagrania obrad są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej Związku oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty.

Jak zasygnalizowano wyżej, do ogólnie sformułowanych zadań EZGDK należy podejmowanie działań na rzecz ochrony i kształtowania środowiska naturalnego dorzecza Koprzywianki, w tym ochrony wód, ziemi, powietrza oraz krajobrazu, prowadzenie edukacji ekologicznej społeczeństwa w gminach członkowskich Związku, pozyskiwanie środków w celu realizacji inwestycji ekologicznych, w tym funduszy europejskich i innych funduszy zewnętrznych, oraz

prowadzenie takich inwestycji, reprezentowanie wspólnych interesów gmin zrzeszonych w Związku wobec organów administracji publicznej, organizacji i instytucji, umożliwianie wymiany doświadczeń w zakresie zadań związanych z ekologią, a także inicjowanie i wspieranie indywidualnych przedsięwzięć proekologicznych gmin.

Z kolei wśród szczegółowych zadań Związku należy wymienić planowanie i wykonywanie zadań publicznych w zakresie wspólnej polityki zaopatrzenia w wodę i gospodarki ściekami oraz tworzenie warunków niezbędnych do utrzymania porządku i czystości na terenach gmin będących uczestnikami EZGDK w dziedzinie gospodarki odpadami, w tym zadania polegające na:

- ustaleniu lokalizacji wspólnych inwestycji,
- przeprowadzeniu stosownych prac koncepcyjnych dla planowanej inwestycji wspólnej,
- przeprowadzeniu postępowania w zakresie wymaganym przepisami prawa dla prawidłowej realizacji planowanych inwestycji wspólnych oraz ich odbioru i rozliczenia,
- tworzeniu warunków do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gmin będących uczestnikami Związku, w tym zapewnieniu wykonania tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych,
- wspólnej budowie, utrzymaniu i eksploatacji regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych w Janczycach dla gmin-uczestników Związku,
- objęciu systemem gospodarowania odpadami komunalnymi wszystkich właścicieli nieruchomości na terenach gmin Baćkowice, Bogoria, Dwikozy, Iwaniska, Klimontów, Koprzywnica, Lipnik, Łoniów, Obrazów, Opatów, Osiek, Samborzec, Sadowie, Zawichost oraz utworzeniu na terenach tych gmin punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób zapewniający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców, w tym wskazanie miejsc, w których mogą być prowadzone zbiórki zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego pochodzącego z gospodarstw domowych,
- nadzorze nad gospodarowaniem odpadami komunalnymi, w tym realizacją zadań powierzonych podmiotom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości na obszarze gmin Baćkowice, Bogoria, Dwikozy, Iwaniska, Klimontów, Koprzywnica, Lipnik, Łoniów, Obrazów, Osiek, Samborzec, Sadowie, Zawichost oraz systemem gospodarowania odpadami komunalnymi,
- ustanowieniu dla gmin Baćkowice, Bogoria, Dwikozy, Iwaniska, Klimontów, Koprzywnica, Lipnik, Łoniów, Obrazów, Opatów, Osiek, Samborzec, Sadowie, Zawichost jako uczestników Związku jednolitych zasad selektywnego zbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej frakcje odpadów: papier, metal, tworzywa sztuczne, szkło i opakowania wielomateriałowe oraz odpady komunalne ulegające biodegradacji,

- utworzeniu punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób zapewniający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gmin Baćkowice, Bogoria, Dwikozy, Iwaniska, Klimontów, Koprzywnica, Lipnik, Łoniów, Obrazów, Opatów, Osiek, Samborzec, Sadowie, Zawichost, w tym wskazanie miejsc, w których mogą być prowadzone zbiórki zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego pochodzącego z gospodarstw domowych,
- zapewnieniu osiągnięcia odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji na terenach gmin Baćkowice, Bogoria, Dwikozy, Iwaniska, Klimontów, Koprzywnica, Lipnik, Łoniów, Obrazów, Opatów, Osiek, Samborzec, Sadowie, Zawichost,
- prowadzeniu działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności w kwestii selektywnego zbierania odpadów komunalnych, na terenach gmin: Baćkowice, Bogoria, Dwikozy, Iwaniska, Klimontów, Koprzywnica, Lipnik, Łoniów, Obrazów, Opatów, Osiek, Samborzec, Sadowie, Zawichost,
- realizacji dla gmin, od których Związek przejął zadania własne związane z systemem gospodarowania odpadami, następujących obowiązków:
 - udostępnienia na stronie internetowej Związku oraz w sposób zwyczajowo przyjęty informacji o: podmiotach odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy, miejscach zagospodarowania przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania; osiągniętych przez Związek oraz podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, które nie działają na podstawie umowy i nie świadczą takiej usługi w trybie zamówienia z wolnej ręki w danym roku kalendarzowym, wymaganych poziomach recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, przekazywanych do składowania; punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych zawierające: firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych, adresy punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych na terenie danej gminy wraz ze wskazaniem godzin przyjmowania odpadów, zbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny pochodzący z gospodarstw domowych, o których mowa w ustawie z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym²⁷,

²⁷ Dz.U. 2020, poz. 1893 ze zm.

- corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi w zakresie wynikającym z ustawy w celu weryfikacji możliwości technicznych i organizacyjnych Związku w kwestii gospodarowania odpadami komunalnymi.

Ponadto do zadań EZGDK należy zapobieganie bezdomności zwierząt na zasadach określonych w przepisach o ochronie zwierząt na terenach gmin Baćkowice, Bogoria, Dwikozy, Iwaniska, Klimontów, Koprzywnica, Lipnik, Łoniów, Obrazów, Opatów, Osiek, Samborzec, Sadowie, Sandomierz, Zawichost.

Jak widzimy, zakres aktywności EZGDK jest szeroki, przy czym podstawowa działalność Związku skupia się wokół spraw związanych z szeroko rozumianą gospodarką odpadami oraz gospodarką wodno-ściekową, co przyniosło wymierne efekty w postaci możliwie kompleksowej realizacji inwestycji proekologicznych, pozyskiwania środków finansowych na tego typu inwestycje oraz stworzenia kompleksowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi na obszarze gminu uczestniczących w Związku.

Podsumowanie

Stały rozrost zadań przy jednoczesnym braku wystarczających zasobów finansowych, osobowych i rzeczowych wymusza współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego, którego celem jest urzeczywistnienie zasady sprawności (efektywności, ekonomiczności) działania administracji.

Aby usprawnić wykonywanie nałożonych na administrację publiczną zadań, ustawodawca przewiduje różne formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, w tym możliwość tworzenia związków komunalnych (np. związków międzygminnych). Podmioty współdziałające uzgadniają i podejmują działania służące realizacji wspólnych celów.

Wśród zadań publicznych, których wykonywanie może być objęte różnymi formami współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, należy wymienić zadania związane z ochroną środowiska i przyrody, gospodarką wodną, budową i rozbudową sieci wodociągowej, zaopatrzeniem w wodę, budową kanalizacji, usuwaniem i oczyszczaniem ścieków komunalnych, utrzymaniem czystości i porządku, utrzymaniem urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwianiem odpadów komunalnych. Jedną z form współdziałania, która może być wykorzystywana dla realizacji tych zadań, jest związek międzygminny.

Utworzenie związku międzygminnego może nieść ze sobą szereg korzyści chociażby w postaci wzmocnienia potencjału organizacyjnego i finansowego gmin tworzących związek, a co za tym idzie – ułatwia czy niekiedy wręcz w ogóle umożliwia wykonywanie określonych zadań publicznych, w tym o charakterze ekologicznym, które wiążą się często z dużymi nakładami finansowymi. Należy zdawać sobie sprawę z tego, że wiele gmin dysponuje zbyt małymi zasobami osobowymi i mate-

rialnymi, żeby sprawnie i skutecznie samodzielnie wykonywać nałożone zadania. Tego typu sytuacje są często efektem zapaści demograficznej i gospodarczej niektórych gmin w Polsce. Niestety problemy demograficzne i różne dysfunkcje gospodarcze stają się doświadczeniem coraz większej liczby gmin w naszym kraju. Odpowiedzią i pewnym antidotum na te problemy może być tworzenie związków międzygminnych oraz podejmowanie współdziałania gmin w innych formach.

Efektom przeprowadzonej analizy jest rekonstrukcja reguł działania (norm prawnych) odnoszących się do ustroju i funkcjonowania związku międzygminnego oraz potwierdzenie hipotezy o wysokiej efektywności realizacji zadań gmin związanych z ochroną i kształtowaniem środowiska naturalnego w przypadku tworzenia w tym celu związków międzygminnych.

Powyższe wnioski potwierdza analiza organizacji i funkcjonowania Ekologicznego Związku Gmin Dorzecza Koprzywianki. Działalność Związku przyczynia się do możliwie wysokiej efektywności wykonywania zadań przede wszystkim w zakresie ochrony środowiska, w tym umożliwia stworzenie kompleksowego systemu gospodarki odpadami oraz gospodarki wodno-ściekowej.

Co warto podkreślić, kilkuletnie doświadczenie funkcjonowania Związku pokazuje, jak ważne jest zaangażowanie gmin w jego działalność. Nie ulega wątpliwości, że samo utworzenie związku międzygminnego – bez należytego zaangażowania organizacyjnego i finansowego gmin uczestniczących – nie załatwi wszystkich problemów.

Ponadto uwypukla niepełną regulację ustawową dotyczącą związków komunalnych, a nawet potrzebę odrębnego uregulowania kwestii odnoszących się do ustroju i funkcjonowania związków komunalnych czy też szerzej – również innych form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego. W tym kontekście można więc sformułować postulat wyłączenia z ustaw samorządowych przepisów dotyczących różnych form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego i uchwalenia odrębnej ustawy regulującej te kwestie w sposób systemowy.

Wśród odrębnych problemów należy wymienić brak pewności prawa, chaos legislacyjny, tworzenie wzajemnie wykluczających się regulacji prawnych w obszarach będących przedmiotem działalności EZGDK.

Bibliografia

- Baiocchi G., *Militants and Citizen: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*, Stanford University Press 2005
- Chrisidu-Budnik A., Korczak J., *Związek jednostek samorządu terytorialnego jako struktura sieciowa*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 1–2.
- Fotopoulos T., *Towards an Inclusive Democracy. The crisis of the growth economy and the need for a new liberatory project*, London–New York 1997.
- Fundowicz S., *Jednostka samorządu terytorialnego (gmina, powiat i województwo) – konstrukcja prawna* [w:] *Współczesne problemy prawa publicznego*, red. S. Fundowicz, Lublin 1999.

- Hoppe W., *Probleme des verfassungsrechtlichen Rechtsschutzes der kommunalen Selbstverwaltung* [w:] *Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland und Europa. Symposium zum 65. Geburtstag von Univ.-Prof. Dr. Willi Blümel*, red. K. Grupp, M. Ronellenfitsch, Berlin 1995.
- <http://ezgdk.pl/ezgdk/historia> (25.04.2021).
- Jaworska-Dębska B., *Współdziałanie i „ruch zadań” w systemie samorządu terytorialnego* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2016.
- Kahl A., Weber K., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien 2011.
- Kasiński M., *Związki międzygminne a działalność nadzorczą regionalnych izb obrachunkowych*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 5.
- Kastelik-Fendryk J., *Struktura organizacyjna związku komunalnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 1.
- Kuzior P., *Utworzenie związku międzygminnego a działalność nadzorczą wojewody*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1–2.
- Łazutka P., *Utworzenie związku międzygminnego a sprawne wykonywanie zadań publicznych gmin współuczestniczących* [w:] *Procesy kierowania w systemie administracji publicznej*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2014.
- Magiera S., *Kommunale Selbstverwaltung in der Europäischen Union* [w:] *Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland und Europa. Symposium zum 65. Geburtstag von Univ.-Prof. Dr. Willi Blümel*, red. K. Grupp, M. Ronellenfitsch, Berlin 1995.
- Mikosz R., *Związki komunalne, porozumienia komunalne, stowarzyszenia gmin*, Katowice 1991.
- Moll T., *Podział zadań między jednostki samorządu terytorialnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 1.
- Moll T., *Zadania samorządu terytorialnego a zadania administracji rządowej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 7–8.
- Niemczuk P., *Instrumenty prawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017.
- Niznik-Dobosz I., *Natura zadań samorządu terytorialnego* [w:] *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, S. Płazek, Warszawa 2017.
- Ofiarska M., *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008.
- Olejniczak-Szałowska E., *Zadania własne i zlecone samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 12.
- Olejniczak-Szałowska E., *Zasada sprawności działania administracji (zasada efektywności)* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2016.
- Parchomiuk J., *Wolność wyboru i nadużycie formy realizacji zadań publicznych* [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017.
- Püttner G., *Kommunale Selbstverwaltung in den neuen Bundesländern* [w:] *Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland und Europa. Symposium zum 65. Geburtstag von Univ.-Prof. Dr. Willi Blümel*, red. K. Grupp, M. Ronellenfitsch, Berlin 1995.
- Ruczkowski P., *Czy obecny podział zadań samorządu ma sens? Zadania własne i zlecone jednostek samorządu terytorialnego – idea a rzeczywistość* [w:] *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, S. Płazek, Warszawa 2017.
- Ruczkowski P., *Koncepcja inkluzywnego prawa administracyjnego* [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niznik-Dobosz, Warszawa 2019.
- Schmidt-Aßmann E., Röhl H.Ch., *Kommunalrecht* [w:] *Besonderes Verwaltungsrecht*, red. E. Schmidt-Aßmann, F. Schoch, De Gruyter Recht, Berlin 2008.
- Uziębło P., *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009.

Streszczenie

Celem opracowania jest rekonstrukcja reguł działania (norm prawnych) odnoszących się do ustroju i funkcjonowania związku międzygminnego oraz potwierdzenie hipotezy o wysokiej efektywności realizacji zadań gmin związanych z ochroną i kształtowaniem środowiska naturalnego na przykładzie Ekologicznego Związku Gmin Dorzecza Koprzywianki.

Związek ten podejmuje szereg działań w zakresie m.in. ochrony wód, ziemi, powietrza oraz krajobrazu, prowadzenia edukacji ekologicznej, pozyskiwania środków w celu realizacji inwestycji ekologicznych oraz prowadzenia takich inwestycji, reprezentuje wspólne interesy gmin, umożliwia wymianę doświadczeń, szczególnie w zakresie zadań związanych z ekologią, a także inicjuje i wspiera indywidualne przedsięwzięcia proekologiczne gmin.

Słowa kluczowe: związek międzygminny, współdziałanie gmin, ochrona i kształtowanie środowiska naturalnego, zadania gmin, gmina

THE COOPERATION OF MUNICIPALITIES (GMINAS) IN THE IMPLEMENTATION OF NATURAL ENVIRONMENT PROTECTION AND MANAGEMENT TASKS AS ILLUSTRATED BY THE EXAMPLE OF THE ECOLOGICAL UNION OF THE KOPRZYWIANKA RIVER BASIN MUNICIPALITIES

Summary

The purpose of the study is to reconstruct the operating principles (legal norms) related to the system and functioning of the union of municipalities and to confirm the hypothesis on high effectiveness of environmental protection and management tasks as illustrated by the example of the Ecological Union of the Koprzywianka River Basin Municipalities.

The Union has been undertaking a number of actions in the areas, such as water, land, air and landscape protection, ecology education, ecological investment fundraising and ecological investment projects. It safeguards common interests of the municipalities and enables the exchange of experience, particularly in the area of ecological measures. The Union is also responsible for initiating and supporting pro-ecological activities of particular municipalities.

Keywords: a union of municipalities (gminas), cooperation of municipalities, natural environment protection and management, tasks of municipalities, a municipality (gmina)