*Iwona Ciepiela**

Zespół współpracy terytorialnej nową jednostką sektora finansów publicznych?

Zespół „Samorząd Terytorialny dla Polski”, funkcjonujący w ramach Forum Debaty Publicznej, w październiku 2011 r. zakończył prace nad prezydenckim projektem ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw.

Forum Debaty Publicznej to forma konsultacji społecznych Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Bronisława Komorowskiego. Działa ono w ramach siedmiu zespołów tematycznych w celu wypracowania propozycji konkretnych zmian legislacyjnych – projektów reform w istotnych dla kraju kwestiach, które mają doprowadzić do modernizacji Polski i to nawet w sposób znaczący, z tym jednakże zastrzeżeniem, że przygotowywane w ramach Forum projekty reform mają mieć charakter ewolucyjny, a nie rewolucyjny.

Jednym z celów przygotowanego i wyżej określonego projektu ustawy jest stworzenie nowych mechanizmów koordynacji i współdziałania jednostek samorządu lokalnego wyłonionych według kryterium terytorialnego, co ma doprowadzić do urzeczywistnienia tzw. sieciowego podejścia do zarządzania w administracji samorządowej, w ramach którego jednostki samorządowe będą realizować konstytucyjną gwarancję samodzielności, aczkolwiek z uwzględnieniem realiów funkcjonowania innych jednostek¹.

Obecnie obowiązujące przepisy dopuszczają tworzenie struktur umożliwiających współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego zarówno w formach prawa publicznego, jak i prawa prywatnego (cywilnego)². Ustawy samorządowe

* Dr Iwona Ciepiela – Katedra Prawa Finansowego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Śląski w Katowicach.

¹ Uzasadnienie do prezydenckiego projektu ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw – dostępne w serwisie internetowym Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej: www.prezydent.pl/dialog/fdp/samorzad-terytorialny-dla-polski/inicjatywa-ustawodawcza.

² Z. Leoński, *Formy współdziałania w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 4, s. 56; Z. Leoński, *Formy współdziałania w samorządzie terytorialnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 1996, nr XXXV, s. 24; Z. Leoński, *Glosa*

przewidują trzy formy współdziałania jednostek samorządowych: związki gmin lub powiatów, porozumienia oraz stowarzyszenia³. W celu realizacji zadań publicznych (bezpośredniego wykonywania tych zadań) przewiduje się takie formy współdziałania, jak związki międzygminne i związki powiatów (odpowiednio art. 64 u.s.g.⁴ i art. 65 u.s.p.⁵) oraz porozumienia komunalne (art. 74 u.s.g. i art. 73 u.s.p. oraz art. 8 u.s.w.⁶)⁷. Stowarzyszenia zaś są formą współdziałania w celu wspierania idei samorządu terytorialnego i obrony wspólnych interesów⁸ (art. 84 u.s.g., art. 75 u.s.p., art. 8b u.s.w.).

Podstawową formą współdziałania jednostek samorządu terytorialnego są związki komunalne⁹. Uprawnienie do ich tworzenia posiadają tak gminy, jak i powiaty. Z postanowień art. 64 ust. 1 u.s.g. oraz art. 65 u.s.p. (zredagowanych nieomal identycznie) wynika bowiem wprost, że gminy i powiaty są uprawnione do tworzenia związków międzygminnych (międzypowiatowych) w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych. Uprawnienia do tworzenia związków nie posiadają natomiast jednostki samorządowe szczebla wojewódzkiego¹⁰.

Jak wynika z powołanych wyżej uregulowań, związki jednostek samorządu terytorialnego mają na celu realizację zadań publicznych, co więcej, wspólne wykonywanie konkretnych zadań publicznych. W rezultacie, w piśmiennictwie

do wyroku NSA z 27 września 1994 r., SA/Ld 1906/94, OSP 1996, nr 3, poz. 52; M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 335; M. Ofiarska, *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] M. Ofiarska, J. Ciapała (red.), *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Poznań 2001, s. 269; L. Kieres, *Związki i porozumienia komunalne*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 10, s. 4; wyrok NSA w Łodzi z dnia 27 września 1994 r., SA/Ld 1906/94, ONSA 1995, nr 4, poz. 161.

³ S. Fundowicz, *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] K. Miaskowska-Daszkiewicz, B. Szmulik (red.), *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010, s. 912.

⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 – t.j. ze zm. (dalej: u.s.g.).

⁵ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 – t.j. ze zm. (dalej: u.s.p.).

⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 – t.j. ze zm. (dalej: u.s.w.).

⁷ M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne...*, s. 340–341.

⁸ Ibidem, s. 340; Z. Leoński, *Formy współdziałania w samorządzie terytorialnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 1996, nr XXXV, s. 27.

⁹ Z. Leoński, *Formy współdziałania w samorządzie terytorialnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 1996, nr XXXV, s. 28.

¹⁰ M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne...*, s. 442; Z. Gilowska, D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zaleski, *Podstawy prawne funkcjonowania terytorialnej administracji publicznej w RP*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 1–2, s. 36; J. Dominowska, *Komentarz do art. 64 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz w odniesieniu do ustawy o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Warszawa 2011, s. 628.

związki te określa się mianem związków celowych¹¹. Ponadto podkreśla się, że owo wspólne wykonywanie zadań publicznych oznacza wspólne ustalenie i przekazanie zadania lub zadań na rzecz związku przez wszystkich jego uczestników. Przekazane zadania związek – po nabyciu osobowości prawnej – realizuje, działając we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność¹². Oznacza to, że określenie „wspólne” odnosi się do wspólnego przekazania zadań związkowi, a nie do wykonywania tych zadań. W konsekwencji owe zadania nie będą wykonywane wspólnie przez jednostki samorządowe tworzące związek, lecz przez ów związek będący odrębnym od jego uczestników podmiotem mającym osobowość prawną i podmiotowość publicznoprawną¹³, co oznacza, że może on samodzielnie występować w obrocie cywilnoprawnym, a także podejmować działania w formie władczej w zakresie prawa administracyjnego¹⁴.

Związki komunalne (związki gmin i powiatów) w świetle uregulowań art. 9 pkt 2 u.f.p.¹⁵ zaliczono do sektora finansów publicznych i nakazano stosować do nich odpowiednio przepisy tej ustawy dotyczące jednostek samorządu terytorialnego (art. 4 ust. 2 u.f.p.). Na mocy zaś art. 73a u.s.g. oraz 72 u.s.p. – do prowadzonej przez te związki gospodarki finansowej nakazano odpowiednio stosować przepisy o gospodarce finansowej gmin bądź powiatu. Chodzi więc o całokształt przepisów dotyczących gospodarki finansowej gmin czy powiatów. Te zaś zostały zawarte w wielu aktach prawnych, wśród których na szczególną uwagę zasługują: rozdział 6 u.s.g., rozdział 6 u.s.p., następnie ustawa o finansach publicznych, usta-

¹¹ R. Cybulska, *Komentarz do art. 64 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 800 i n.; M. Knapik, *Cele samorządu terytorialnego określone prawem a zadania związków komunalnych gmin (wybrane zagadnienia administracyjnoprawne)*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 1996, nr XXXV, s. 64; K. Bandarzewski, *Komentarz do art. 64 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2007, s. 551; Z. Leoński, *Formy współdziałania w samorządzie terytorialnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 1996, nr XXXV, s. 25; wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 września 2009 r., III SA/Kr 1077/08, „Wspólnota” 2009, nr 43, s. 28.

¹² M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne...*, s. 445; K. Bandarzewski, *Komentarz do art. 64 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2007, s. 551–552.

¹³ Zobacz wyrok NSA w Poznaniu z 1 lutego 2000 r., II SA/Po 606/99, ONSA 2001, nr 2, poz. 74; uchwała RIO z 14 czerwca 1995 r., XIII/86/95, OSS 1995, nr 4, poz. 157; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 26 lipca 2006 r., II SA/Go 247/06, LEX, nr 322183; wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 września 2009 r., III SA/Kr 1077/08, „Wspólnota” 2009, nr 43, s. 38; wyrok NSA z dnia 24 lutego 2010 r., II FSK 1585/08, LEX nr 595838.

¹⁴ B. Szmulik, *Związek komunalny*, [w:] K. Miaskowska-Daszkiewicz, B. Szmulik (red.), *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010, s. 981; J. Dominowska, *op. cit.*, s. 614; L. Kieres, *op. cit.*, s. 7.

¹⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

wa o regionalnych izbach obrachunkowych¹⁶, o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁷ i inne.

Podstawową konsekwencją takiej regulacji, a właściwie zastosowanego odeśłania, jest przyjęcie wobec związku komunalnego zasady, w myśl której podstawą prowadzenia jego gospodarki finansowej jest budżet uchwalany na rok kalendarzowy¹⁸. Zgodnie z literalnym brzmieniem powołanych unormowań plan finansowy (budżet)¹⁹ związku uchwalany jest przez zgromadzenie związku²⁰.

Wskazana wyżej podstawowa forma współdziałania jednostek samorządu lokalnego (gmin i powiatów) umożliwia jedynie wspólne wykonywanie określonych, konkretnych zadań publicznych. Nie stwarza możliwości do urzeczywistnienia współdziałania w szerokim zakresie przedmiotowym i terytorialnym. Takie właśnie współdziałanie – jak wynika z uzasadnienia prezydenckiego projektu ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw – będą mogły realizować nowe struktury (formy ustrojowo-organizacyjne) nazwane zespołami współpracy terytorialnej.

Jak wynika z treści art. 105 powołanego wyżej prezydenckiego projektu ustawy, zmieniającego art. 9 ustawy o finansach publicznych, zespół współpracy terytorialnej ma zostać włączony w zakres sektora finansów publicznych, a więc

¹⁶ Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 – t.j. ze zm.

¹⁷ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.).

¹⁸ M. Ofiarska, *Jakie są zasady gospodarki finansowej związku j.s.t.?*, [w:] C. Kosikowski (red.), *Finanse samorządowe 2006*, Warszawa 2006, s. 81–83; M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne...*, s. 508; J. Glumińska-Pawlic, *Komentarz do art. 73a ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 830–834.

¹⁹ W doktrynie część autorów uważa, że związek nie uchwała budżetu, lecz tylko przyjmuje plan finansowy – szerzej zob. J. Dominowska, *Komentarz do art. 73a ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz w odniesieniu do ustawy o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Warszawa 2011, s. 672–673; K. Bandarzewski, *Komentarz do art. 73a ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2007, s. 598. Inaczej w orzecznictwie: wyrok NSA w Krakowie z dnia 29 grudnia 1995 r., SA/Kr 1362/95, „Finanse Komunalne” 1996, nr 6, s. 78 i n.; wyrok NSA w Krakowie z dnia 29 grudnia 1995 r.; SA/Kr 1693/95, „Finanse Komunalne” 1996, nr 6, s. 81 i n.; wyrok NSA w Krakowie z dnia 5 października 1994 r., SA/Kr 2904/93, „Wokanda” 1995, nr 2, s. 35; wyrok SA w Warszawie z dnia 14 lutego 2002 r., I Acta 857/01, OSA 2003, nr 8, poz. 33. Poza tym – jak podaje M. Ofiarska – tylko w art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach (Dz. U. z 2011 r. Nr 120, poz. 1300 – t.j. ze zm.) wprost określono, że związki posiadają własne budżety – zob. M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne...*, s. 508.

²⁰ Szerzej na temat gospodarki finansowej związku zob.: J. Kastelik, *Gospodarka finansowa związku komunalnego*, „Administracja – Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2007, nr 2, s. 126 i n.; M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne...*, s. 507 i n.; J. Glumińska-Pawlic, *op. cit.*, s. 830–834.

– zgodnie z wolą projektodawcy – stać się jednostką tego sektora (wymienioną w dodanym punkcie 2a, bezpośrednio po takich jednostkach tego sektora, jak jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki).

W świetle obowiązujących uregulowań prawnych – zwłaszcza ustawy o finansach publicznych²¹ – sektor finansów publicznych można dookreślić jako wyodrębnioną organizacyjnie i instytucjonalnie część sektora publicznego, opartą o własny, publiczny majątek, dokonującą poboru środków finansowych i redystrybucji publicznych zasobów pieniężnych, zorientowanych na zaspokajanie potrzeb ogólnospołecznych i nienastawioną na osiąganie zysku ze swojej podstawowej działalności²². W literaturze przedmiotu podkreśla się, że aby zaliczyć daną jednostkę do sektora finansów publicznych, powinna ona spełniać łącznie następujące kryteria: musi być jednostką utworzoną przez państwo bądź jednostką samorządu terytorialnego na bazie majątku publicznego, w celu wykonywania zadań publicznych, zaspokajania zbiorowych potrzeb społecznych, co oznacza, że działalność takiej jednostki nie może być zorientowana na osiąganie zysku (w zakresie działalności podstawowej taka jednostka nie może więc realizować celu zarobkowego (komercyjnego)), poza tym musi otrzymywać środki publiczne na swoją działalność podstawową (publiczny rodzaj zasilania finansowego)²³. Sektor ten tworzą zatem takie jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne i są finansowane (częściowo lub całkowicie) ze środków publicznych²⁴.

Zespół współpracy terytorialnej spełni wszystkie wyżej określone przesłanki. Ma być bowiem strukturą tworzoną przez jednostki samorządu terytorialnego, a konkretnie gminy (tak wiejskie, jak i miejskie) stanowiące ciągły przestrzennie układ osadniczy, ewentualnie powiaty, o ile przynajmniej jedna gmina wchodząca w jego skład jest członkiem zespołu, z tym jednakże zastrzeżeniem, że w takim przypadku zobowiązania i uprawnienia powiatu związane z przynależnością do zespołu dotyczyć będą jedynie terenu gmin do tego zespołu należących (art. 39 ust. 2–4 projektu).

Zespół współpracy terytorialnej będzie tworzony na bazie majątku publicznego. Artykuł 54 projektu stanowi bowiem, że jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej mogą przekazać lub powierzyć zespołowi mie-

²¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

²² P. J. Lewkowicz, *Komentarz do art. 9 ustawy o finansach publicznych*, [w:] E. Ruśkowski, J. M. Salachna (red.), *Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2010, s. 76.

²³ P. J. Lewkowicz, *op. cit.*, s. 76; C. Kosikowski, *Sektor finansów publicznych w Polsce*, Warszawa 2006, s. 33–34; C. Kosikowski, Z. Szpringer, *Finanse publiczne. Komentarz do ustawy z dnia 26 listopada 1998 r.*, Zielona Góra 2000, s. 28 i n.

²⁴ K. Sawicka, *Komentarz do art. 9 ustawy o finansach publicznych*, [w:] M. Karlikowska, W. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawicka (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wrocław 2010, s. 37; R. Trykozko, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010, s. 19.

nie do wykonywania jego zadań. W tym ostatnim przypadku zasady użytkowania i dysponowania mieniem musi określać umowa. Tylko w ten sposób bowiem zespół będzie w stanie samodzielnie wykonywać zadania, dla realizacji których został on powołany. Projekt zakłada wszak samodzielność zespołu, a nawet poddaje ją sądowej ochronie (art. 40 ust. 3 projektu). Samodzielność zaś pozostaje w prostej zależności od majątku²⁵. Poza tym dzięki przekazanemu mieniu stworzony zostanie majątek, którym zespół, będący przecież osobą prawną, będzie mógł odpowiadać za swoje zobowiązania²⁶.

Także kolejny z wyżej określonych warunków przynależności do sektora finansów publicznych będzie spełniony w przypadku zespołu współpracy terytorialnej. Zespół ten bowiem ma być formą współdziałania jednostek samorządu lokalnego w zakresie zagospodarowania przestrzennego, polityki rozwoju oraz wspólnych przedsięwzięć i zadań mających znaczenie dla całego obszaru. Projektodawca wskazał zatem dziedziny, w jakich będą realizowane kompetencje zespołu, wyznaczył potencjalną sferę jego aktywności²⁷.

Zakres działania to pojęcie szerokie, które obejmuje m.in. zadania (także kompetencje oraz środki realizacji tych kompetencji)²⁸. Pod pojęciem owych zadań rozumie się zaś określone normatywnie i w sposób dość ogólny cele, które mają osiągnąć w swojej działalności dane podmioty lub też kierunki działań mające na uwadze zakres rzeczowy (przedmiotowy) należący do tych podmiotów²⁹. Jak wynika z treści art. 43 i 44 projektu, zespoły współpracy terytorialnej będą wykonywały zadania publiczne, co więcej, wykonywać je będą, działając we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność.

Z projektu ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw wynika ponadto, że zespoły współpracy terytorialnej będą finansowane ze środków publicznych. Projektodawca określił nawet źródła dochodów jednostek, z wyraźnym – jak się wydaje – wyodrębnieniem kategorii dochodów stałych.

²⁵ A. Agopszowicz, *Mienie komunalne*, [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska-Peszko (red.), *Prawo samorządu terytorialnego w zarysie*, Katowice 2001, s. 92–93; J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Katowice 2003, s. 21.

²⁶ A. Agopszowicz, P. Wagner, *Mienie związków i porozumień komunalnych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 1996, nr XXXV, s. 74.

²⁷ M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne...*, s. 285; zob. Uzasadnienie wyroku NSA w Rzeszowie z dnia 5 grudnia 1995 r., SA/Rz 1109/95, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 12, s. 116.

²⁸ Cz. Martysz, *Właściwość organów samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym*, Katowice 2000, s. 25.

²⁹ Z. Leoński, *System organizacji i funkcjonowania terenowych organów przedstawicielskich i organów administracji państwowej w PRL*, Warszawa–Poznań 1989, s. 35; Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2001, s. 28; Z. Cieślak, J. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000, s. 62; M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne...*, s. 285.

Dochodami zespołu zasilającymi jego budżet mają być przede wszystkim składki jednostek samorządu lokalnego, wnoszone w wysokości i terminach uchwalonych przez organ stanowiący zespołu, z tym jednakże zastrzeżeniem, że kwota składki należna od danej jednostki samorządowej – członka zespołu – nie może przekraczać w skali rocznej 1% dochodów własnych tej jednostki uzyskanych w roku poprzedzającym rok, za który składka ma być uiszczona. Dochodami zespołu są także dochody z majątku oraz odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych zespołu. Dochodami mogą być natomiast: wpłaty jednostek samorządu terytorialnego przeznaczone za realizację zadań publicznych wykonywanych przez zespół w wysokości ustalonej przez zgromadzenie zespołu, wpłaty z budżetu państwa na realizację zadań zleconych przez organy administracji rządowej, następnie dotacje i wpłaty z budżetu państwa, budżetu województwa lub funduszy celowych, spadki, zapisy, darowizny oraz inne dochody, w tym środki pochodzące z UE i innych źródeł zagranicznych (art. 56 projektu).

Przynależność do sektora finansów publicznych skutkuje poddaniem gospodarki finansowej jednostek tworzących ten sektor określonemu reżimowi prawnemu³⁰, wynikającemu przede wszystkim z ustawy o finansach publicznych. Z określonych bowiem w treści art. 4 tej ustawy granic podmiotowych stosowania jej przepisów wynika jednoznacznie, że objęto nimi jednostki sektora finansów publicznych. Regulacją tej ustawy objęto nawet inne podmioty, spoza tego sektora, aczkolwiek tylko w zakresie, w jakim wykorzystują środki publiczne lub nimi dysponują³¹.

W związku z tym, że jednostki sektora finansów publicznych działają w różnych formach organizacyjno-prawnych, różne są ich związki z budżetem państwa lub budżetami jednostek samorządu terytorialnego, a także różne są podstawy ich działania; przepisy ustawy o finansach publicznych w stosunku do części z nich stosowane będą wprost (art. 10 ust. 1 pkt 1 u.f.p.), do innych zaś tylko odpowiednio (art. 10 ust. 1 pkt 2 u.f.p.). W przypadku zaś związków komunalnych (związków gmin i powiatów) ustawodawca nakazał stosować do nich odpowiednio przepisy tej ustawy dotyczące jednostek samorządu terytorialnego (art. 4 ust. 2 u.f.p.), z całą pewnością ze względu na – z jednej strony – brak odrębnie unormowanych zasad prowadzenia gospodarki finansowej przez tę kategorię podmiotów sektora finansów publicznych, z drugiej zaś – z uwagi na specyfikę sytuacji związku (cel, zasady powoływania, zasady działania, strukturę organów i in.)³².

³⁰ K. Sawicka, *op. cit.*, s. 38; P. J. Lewkowicz, *op. cit.*, s. 82.

³¹ Z. Ofiarski, *Komentarz do art. 4 ustawy o finansach publicznych*, [w:] M. Karlikowska, W. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawicka, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wrocław 2010, s. 20; E. Ruśkowski, *Komentarz do art. 4 ustawy o finansach publicznych*, [w:] E. Ruśkowski, J. M. Salachna (red.), *Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2010, s. 36–39.

³² Z. Ofiarski, *op. cit.*, s. 20–21; E. Ruśkowski, *op. cit.*, s. 38–39.

Zespół współpracy terytorialnej – jak wynika z treści art. 105 pkt 2 projektu ustawy – ma być włączony w strukturę sektora finansów publicznych. Będzie zatem jednostką tego sektora. Z całą pewnością specyficzną, o czym świadczą już chociażby przewidziane dla niej rozwiązania określające motywy tworzenia i funkcjonowania, obszary i zasady działania czy wewnętrznej organizacji. W związku z treścią art. 4 u.f.p. zespół współpracy terytorialnej będzie się więc mieścić w podmiotowym zakresie jej stosowania. Nie ma jednakże podstaw do przyjęcia w świetle unormowań tej właśnie ustawy, że jej przepisy (a w nich określone zasady gospodarki finansowej) będą stosowane wprost wobec zespołu współpracy terytorialnej. Zespół ten bowiem nie jest objęty dyspozycją normy z art. 10 ust. 1 pkt 1 u.f.p., wskazującą na te jednostki sektora finansów publicznych, które są jednostkami i formami organizacyjnymi gospodarki budżetowej. Z tego zapewne powodu projekt nie przewiduje zmiany tego stanu rzeczy. Zespół współpracy terytorialnej nie jest normowany jako jednostka i forma organizacyjna gospodarki budżetowej. Wobec zespołu współpracy terytorialnej nie znajdzie też zastosowania regulacja art. 10 ust. 1 pkt 2 u.f.p., albowiem zespół ten nie jest i nie będzie objęty dyspozycją tego unormowania. Wskazane tam jednostki sektora finansów publicznych – wymienione w art. 9 pkt 8–14 u.f.p. – zostały bowiem wyodrębnione w oparciu o kryterium imienne (imienne oznaczenie podmiotu) lub prawnej jego formy³³. Tymczasem w odniesieniu do zespołu właściwe będzie kryterium ustrojowe (statusu ustrojowego podmiotu). Zdaje się o tym przekonywać również planowana „lokalizacja” zespołów współpracy terytorialnej w ramach katalogu jednostek sektora finansów publicznych. Mają bowiem zostać wymienione w dodanym punkcie 2a, a więc bezpośrednio po punkcie 2, wskazującym na takie jednostki sektora finansów publicznych, jak jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki. Do tych ostatnich zaś – w myśl art. 4 ust. 2 u.f.p. – należy odpowiednio stosować przepisy ustawy o finansach publicznych dotyczące jednostek samorządu terytorialnego. Zespół współpracy terytorialnej z całą pewnością nie jest związkiem komunalnym (międzygminnym) w rozumieniu art. 64 i n. u.s.g. Owszem, istnieją pewne podobieństwa, ale różnice mają w tym względzie charakter przesądzający. Przede wszystkim zespół współpracy terytorialnej już w samym założeniu projektodawcy nie jest kształtowany jako związek celowy. Wręcz przeciwnie – zespół taki ma być swego rodzaju przeciwwagą, alternatywą dla niego, dającą możliwość współdziałania w szerokim zakresie, zarówno przedmiotowym, jak i terytorialnym. Z uregulowań projektu ewidentnie wynika, że projektodawca kształtuje zespoły współpracy terytorialnej jako odrębne formy ustrojowo-organizacyjne współdziałania jednostek

³³ C. Kosikowski, *op. cit.*, s. 27; K. Sawicka, *Gospodarka finansowa niektórych jednostek sektora finansów publicznych*, [w:] C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2008, s. 430; L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 83–84.

samorządu lokalnego szczebla podstawowego (stanowiące ciągły przestrzennie układ osadniczy), ewentualnie powiatu (na warunkach wskazanych w projekcie). Stanowi nawet, że postanowienia ustawy (obecnie projektu) nie naruszają przepisów o związkach międzygminnych i związkach powiatu. Jednakże przedsięwzięcie lub zadanie publiczne wykonywane w związku celowym nie może równocześnie stanowić przedmiotu działalności zespołu (art. 39 ust. 5 projektu). Poza tym projekt dopuszcza stosowanie do zespołów przepisów o związkach gminnych, ale tylko w zakresie nieuregulowanym w ustawie (obecnie projekcie) i tylko odpowiednio (a nie wprost) – art. 61 projektu.

Reasumując, projektodawca kreuje nową formę ustrojowo-organizacyjną współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, następnie włącza ją do struktury sektora finansów publicznych. Jednocześnie nie określa zasad objęcia nowej formy organizacyjnej regulacjami ustawy o finansach publicznych. Zasad takich nie daje się też wywieść z uregulowań tej ostatniej ustawy w jej obecnym kształcie. Byłoby to możliwe tylko pod warunkiem zaliczenia zespołów współpracy terytorialnej do którejś z kategorii jednostek już normatywnie zaklasyfikowanych do sektora finansów publicznych. W istocie można rozważać tylko dwie takie kategorie – określone w pkt 2 i 14 u.f.p. Nie budzi jednak wątpliwości fakt, że zespół współpracy terytorialnej nie jest jednostką samorządu terytorialnego. Fakt ten potwierdza sam projektodawca, wskazując w treści art. 40 ust. 4 projektu, że zespoły nie stanowią jednostek podziału terytorialnego państwa. Zespół współpracy terytorialnej – jak wskazano wyżej – nie jest też związkiem komunalnym. Nie ma również podstaw do ewentualnego zaliczenia zespołów współpracy terytorialnej do kategorii samorządowych osób prawnych, o których mowa w pkt 14 art. 9 u.f.p. Warunkiem zaliczenia samorządowej osoby prawnej do sektora finansów publicznych jest utworzenie tego podmiotu na podstawie odrębnej ustawy i w celu wykonywania zadań publicznych³⁴. W przypadku zespołów współpracy terytorialnej projektowana ustawa nie tworzy takich zespołów – w sensie powołania ich w sposób władczy (czyli obowiązku ich utworzenia), lecz stanowi jedynie prawną podstawę ich kreowania przez zainteresowane jednostki samorządu lokalnego, spełniające określone warunki. To jednostki samorządowe w pełni samodzielnie będą decydować o utworzeniu, ewentualnie przystąpieniu do już istniejącego zespołu. Również jednostki realizujące współdziałanie w ramach zespołu określą zakres jego działania, a także powierzone mu zadania publiczne. Ponadto, podstawową zasadą funkcjonowania zespołów będzie – zgodnie z wolą projektodawcy – samodzielność, podlegająca ochronie sądowej (art. 40 ust. 3 projektu). Tymczasem obecnie zaliczane do sektora finansów publicznych na podstawie art. 9 pkt 14 u.f.p. samorządowe osoby prawne nie mają prawnie gwarantowanej samodzielności, która podlegałaby sądowej ochronie. Poza tym, ich utworzenie

³⁴ A. Mierzwa, *Komentarz do art. 9 ustawy o finansach publicznych*, [w:] P. Smoleń (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 180–181.

było realizacją ustawowo określonej powinności. Zarówno bowiem w przypadku wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego, jak i wojewódzkich jednostek doradztwa rolniczego³⁵, prawodawca kategorycznie określił powinność ich utworzenia, nie pozostawiając w tym względzie żadnej swobody strukturom samorządowym, o czym jednoznacznie świadczy treść art. 116 ust. 1 ustawy Prawo o ruchu drogowym³⁶, jak i art. 2 ust. 1 ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego³⁷. W obu podanych przypadkach określił też podległość owych wojewódzkich osób prawnych odpowiednio zarządowi województwa (art. 116 ust. 3 ustawy Prawo o ruchu drogowym) albo sejmikowi województwa (art. 3 ust. 3 ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego).

O ewentualnym odpowiednim stosowaniu przepisów ustawy o finansach publicznych dotyczących gmin wobec zespołów współpracy terytorialnej można wnosić obecnie jedynie pośrednio z unormowań art. 55 projektu. Stanowi on, że podstawą gospodarki finansowej zespołu jest budżet i do niego należy odpowiednio stosować przepisy dotyczące budżetu gminy. Projektodawca w unormowaniu tym nie odnosi się zatem do gospodarki finansowej zespołu i prawnych podstaw, zasad jej prowadzenia (ani poprzez ich określenie ani przez określenie obowiązku odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących gospodarki finansowej gmin, a więc także uregulowań ustawy o finansach publicznych w tym zakresie). Ustawodawca odnosi się jedynie do instytucji budżetu zespołu i tylko w tym zakresie zezwala na odpowiednie stosowanie przepisów dotyczących budżetu gminy (w tym zawartych w ustawie o finansach publicznych).

Gospodarka finansowa wiąże się z zarządzaniem częścią (finansową) mienia danego podmiotu. W przypadku publicznej gospodarki finansowej jest to oczywiście podmiot publicznoprawny. Gospodarka ta obejmuje działalność polegającą na gromadzeniu środków pieniężnych, ich wydatkowaniu, także akumulacji na poczet przyszłych potrzeb³⁸. Gospodarka finansowa definiowana jest także jako proces, który obejmuje nie tylko samo gromadzenie i wydatkowanie środków

³⁵ W związku ze zmianami art. 90 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1241 ze zm.) zlikwidowano samorządowe fundusze celowe, takie jak wojewódzkie i powiatowe fundusze gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym oraz terenowe fundusze ochrony gruntów rolnych. Zmianami organizacyjnymi nie objęto Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, posiadającego osobowość prawną. Zachował on więc ten przymiot. Z tym, że NFOŚiGW stał się państwową osobą prawną, zaś wojewódzkie fundusze – samorządowymi osobami prawnymi; zob. K. Sawicka, *Komentarz do art. 9 Ustawy o finansach publicznych*, s. 86.

³⁶ Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 – t.j. ze zm.

³⁷ Ustawa z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego, Dz. U. z 2004 r. Nr 251, poz. 2507 ze zm.

³⁸ T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 21; B. Brzeziński, W. Matuszewski, W. Morawski, A. Olesińska, *Prawo finansów publicznych*, Toruń 2001, s. 34.

pieniężnych przez podmioty prawa publicznego, ale także jako całokształt różnych czynności prawnych i organizacyjnych, które służą temu procesowi. Tak więc, w pojęciu tym mieści się działalność zewnętrzna (powodująca zmiany w stosunkach prawno-majątkowych z osobami trzecimi), jak i wymagająca zaakcentowania działalność wewnętrzna – faktyczna, organizacyjna i techniczna³⁹.

Jak podkreśla T. Dębowska-Romanowska, gospodarka finansowa podmiotów publicznych jest prowadzona tylko na podstawie prawa (czyli kompetencji nadanych przez odpowiednie ustawy odpowiednim władzom i organom tego podmiotu), a także tylko w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP)⁴⁰. Podstawą prowadzenia gospodarki finansowej danego podmiotu jest akt planowania finansowego takiej działalności – budżet.

Także w przypadku zespołu współpracy terytorialnej będzie on podstawą prowadzenia jego gospodarki finansowej, o czym wprost stanowi art. 55 projektu, nakazując zresztą stosować do niego odpowiednio przepisy dotyczące budżetu gminy.

Warto jednak podkreślić, że gospodarka budżetowa jest tylko jednym z aspektów gospodarki finansowej. Ta ostatnia – w sferze publicznej – podlega wielu innym jeszcze zasadom (na przykład dotyczącym gospodarowania środkami publicznymi), określonym przede wszystkim w ustawie o finansach publicznych. Niestety, projektodawca w odniesieniu do zespołów współpracy terytorialnej ani nie określił ich odrębnie, ani nie stworzył wyraźnej podstawy do odpowiedniego stosowania przepisów w tym zakresie, a więc dotyczących analogicznie gospodarki finansowej gmin. Tymczasem w odniesieniu do form współdziałania jednostek samorządu lokalnego w postaci związków gmin i powiatów, czyli znanych już obowiązującemu ustawodawstwu – istnieją takowe unormowania, o czym świadczą dobitnie nie tylko art. 73a u.s.g. oraz art. 72 u.s.p., ale także przepisy ustawy o finansach publicznych, jej art. 9 i pozostających z nim w związku art. 4 i 10 tej ustawy.

Podsumowując – należy zatem postulować uzupełnienie projektu o propozycje stosownych zmian zwłaszcza w ustawie o finansach publicznych, konkretnie zaś w art. 4 ust. 2, poprzez wymienienie w nim obok związków gmin i powiatów także zespołów współpracy terytorialnej, tak aby i w ich przypadku możliwe było odpowiednie stosowanie jej unormowań dotyczących jednostek samorządu terytorialnego. Takie bowiem odesłanie – tak jak w przypadku związków gmin i powiatów – będzie zasadne zarówno ze względów merytorycznych, jak i formalnoprawnych⁴¹.

³⁹ W. Wójtowicz, *Pojęcie finansów publicznych i prawa finansowego*, [w:] W. Wójtowicz (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2008, s. 16; T. Dębowska-Romanowska, *Konstytucyjna charakterystyka finansów publicznych i prawa finansowego*, [w:] B. Brzeziński, T. Dębowska-Romanowska, M. Kalinowski, W. Wójtowicz, *Prawo finansowe*, Warszawa 1997, s. 20.

⁴⁰ T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe...*, s. 23.

⁴¹ E. Ruśkowski, *op. cit.*, s. 38.

Zasadne wydaje się także rozważenie zmian w treści art. 55 projektu w kierunku rozszerzenia przyjętego tam odesłania w taki sposób, by wobec zespołów współpracy terytorialnej było możliwe odpowiednie stosowanie przepisów dotyczących gospodarki finansowej gmin, a nie jak dotychczas, jedynie przepisów dotyczących budżetu gminy w odniesieniu do budżetu zespołu, z pominięciem pozostałych aspektów prowadzenia gospodarki finansowej. Chodzi zatem o ukształtowanie treści wskazanego unormowania na wzór przepisów art. 73a u.s.g. oraz 72 u.s.p., regulujących obecnie takie ustrojowo-organizacyjne formy współdziałania jednostek samorządu lokalnego, jakimi są związki gmin czy powiatów.