Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/11/2026 19:19:37

Kamil Sikora

Nowe formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w świetle prezydenckiego projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw

New forms of cooperation in local government units in the light of presidential draft project concerning cooperation in local governments aimed at local and regional development and amendment of chosen laws

Prezydencki projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw trafił do Sejmu RP dnia 30 sierpnia 2013 r. Licząca 94 artykuły nowa ustawa, oprócz tego, że ma samodzielnie regulować kwestie mające na celu poprawę funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce, wprowadza również zmiany w 42 innych aktach prawnych[1]. Jej głównym celem jest

[1] Niniejszą ustawą zmienia się: ustawę z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, ustawę z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela, ustawę z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe, ustawę z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, ustawę z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych, ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawę z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, ustawę z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawę z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, ustawę z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawę z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, ustawę z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, ustawę z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, ustawę z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach, ustawę z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, ustawę z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o sa-

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/11/2026 19:19:37

zwiększenie wpływu mieszkańców na działanie samorządów lokalnych, a także usunięcie barier w rozwoju i funkcjonowaniu samorządów.

W uzasadnieniu do projektu ustawy prezydenckiej stwierdzono, iż jednym z fundamentalnych założeń, które legły u podstaw III Rzeczypospolitej, była decentralizacja władzy publicznej, która znalazła swoje odzwierciedlenie choćby w treści uchwalonej dnia 8 marca 1990 r. ustawy o samorządzie terytorialnym[2] (dziś ustawa o samorządzie gminnym), a także stała się kluczowym elementem postanowień Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.[3] Ustawodawca zdecydował, że ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej ma zapewniać decentralizację władzy publicznej[4], a istotną część władzy wykonuje samorząd terytorialny, działając w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność[5].

Projekt ustawy jest efektem prac Forum Debaty Publicznej „Samorząd terytorialny dla Polski", w którym uczestniczyli m.in. przedstawiciele Sejmu RP, Senatu RP, rządu, instytucji centralnych, sądownictwa, administracji wojewódzkiej, regionalnych izb obrachunkowych, związków i stowarzyszeń samorządowych, organizacji pozarządowych oraz wielu ekspertów. Stał się on także przedmiotem konsultacji prowadzonych z przedstawicielami ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego, reprezentowanych w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, tj.: Związku Województw RP, Związku Powiatów

morządzie powiatowym, ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, ustawę z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, ustawę z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, ustawę z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ustawę z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawę z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, ustawę z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, ustawę z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, ustawę z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, ustawę z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej, ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, ustawę z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, ustawę z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, ustawę z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, ustawę z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, ustawę z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego, ustawę z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu, ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, ustawę z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz ustawę z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych.

[2] Tekst pierwotny Dz. U. nr 16, poz. 95, t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

[3] Dz. U. nr 78, poz. 483.

[4] Art. 15 Konstytucji RP.

[5] Art. 16 Konstytucji RP.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/11/2026 19:19:37

Polskich, Unii Metropolii Polskich, Unii Miasteczek Polskich, Związku Miast Polskich, Związku Gmin Wiejskich RP.

Twórcy projektu postawili sobie następujące cele: 1) wzmocnienie podstaw do współpracy mieszkańców podejmowanej w celu rozwoju lokalnego i regionalnego, 2) określenie nowych form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, 3) wprowadzenie zmian w treści ustaw określających ustrój jednostek samorządu terytorialnego oraz innych ustaw, w szczególności poprzez wzmocnienie zasady generalnej właściwości jednostek samorządu terytorialnego w sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym i regionalnym, określenie przejrzystych zasad odpowiedzialności organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego przed organami stanowiącymi tych jednostek, a także usprawnienie wykonywania nadzoru nad legalnością działania jednostek samorządu terytorialnego[6].

Gminy, powiaty i województwa współdziałając ze sobą, powinny mieć na uwadze konieczny wzrost poziomu zaspokojenia potrzeb mieszkańców, stałe podnoszenie standardów świadczenia usług publicznych, jak również racjonalizację wydatków publicznych. Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego dotyczy zwłaszcza wspólnych działań mających na celu rozwój lokalny lub regionalny oraz funkcjonowanie tych lokalnych systemów instytucjonalnych, w ramach których stykają się zakresy działania gminy i powiatu, a także samorządu województwa, w szczególności w sprawach: ochrony zdrowia, pomocy społecznej, oświaty, transportu zbiorowego i dróg publicznych, bezpieczeństwa i porządku publicznego, usuwania odpadów i ochrony środowiska[7].

W celu ułatwienia współdziałania jednostkom samorządu terytorialnego prezydencki projekt zakłada wprowadzenie kilku zupełnie nowych form, poza znanymi dotychczas[8] formami współpracy jednostek samorządu terytorialnego. W każdym województwie ma powstać forum konwentu delegatów samorządu lokalnego w celu pogłębienia współpracy między tymi jednostkami. Będą mogły powstawać, zgodnie z postanowieniami prezydenckiego projektu, związki celowe jednostek różnych szczebli dla realizacji tzw. projektów rozwojowych. W projekcie proponuje się także stworzenie powiatowych konferencji rozwoju gospodarczego – jako formy współpracy między lokalną administracją samorządową a podmiotami gospodarczymi.

Zgodnie z treścią art. 4 prezydenckiego projektu ustawy samorządowej, stowarzyszenie aktywności lokalnej ma być stowarzyszeniem utworzonym w celu niezarobkowego prowadzenia działań służących zaspokajaniu zbiorowych potrzeb lokalnej wspólnoty samorządowej, w szczególności poprzez realizację inicjatyw

[6] Art. 1 prezydenckiego projektu ustawy samorządowej.

[7] Art. 3 prezydenckiego projektu ustawy samorządowej.

[8] Związki i porozumienie międzygminne (rozdz. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym); Związki, stowarzyszenia i porozumienia powiatów (rozdz. 7 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/11/2026 19:19:37

lokalnych, o których stanowi ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie[9]. Do stowarzyszeń aktywności lokalnej należy stosować przepisy dotyczące stowarzyszeń zwykłych, zawartych w ustawie z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach[10]. Stowarzyszenie aktywności lokalnej, w zakresie realizacji inicjatywy lokalnej, może we własnym imieniu nabywać prawa, zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozywane. W stosunkach zewnętrznych ma je reprezentować przedstawiciel wskazany w regulaminie stowarzyszenia. Stowarzyszenie aktywności lokalnej może otrzymywać: 1) dotacje celowe na dofinansowanie inwestycji objętych inicjatywą lokalną, 2) darowizny pieniężne i niepieniężne od osób fizycznych niebędących członkami danego stowarzyszenia inicjatywy lokalnej, 3) darowizny od osób prawnych innych niż jednostki samorządu terytorialnego[11].

Inną formą współpracy samorządowej jest opisany w treści art. 6 projektu – komitet aktywności lokalnej, który planowany jest jako dobrowolne i samorządne zrzeszenie utworzone w celu niezarobkowego zrealizowania przedsięwzięcia służącego zaspokojeniu zbiorowych potrzeb lokalnej wspólnoty samorządowej, polegających na realizacji inwestycji i remontów, a w szczególności na budowie, rozbudowie i remoncie obiektów, o których mowa w art. 19 b ust. 1 pkt 1 i 5 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komitet aktywności lokalnej może ulec rozwiązaniu z mocy prawa po zrealizowaniu celu, dla którego został powołany.

Prezydencki projekt ustawy samorządowej stanowi ponadto, iż sąsiadujące ze sobą jednostki samorządu terytorialnego mają mieć również możliwość tworzenia tzw. zespołów współpracy terytorialnej jako instrumentu współdziałania. Celem takiego zespołu ma być stworzenie swoistej platformy do współpracy sąsiadujących jednostek samorządu lokalnego w zakresie zagospodarowania przestrzennego, polityki rozwoju oraz wspólnych przedsięwzięć i zadań mających znaczenie dla całego obszaru[12].

Zespół współpracy terytorialnej mają tworzyć gminy stanowiące ciągły przestrzennie układ osadniczy. W skład zespołu może wejść także powiat, o ile przynajmniej jedna gmina wchodząca w jego skład jest członkiem zespołu.W takim jednak przypadku zobowiązania i uprawnienia powiatu związane z przynależnością do zespołu dotyczą jedynie terenu gminy albo gmin należących do zespołu[13]. Wyposażony on został w osobowość prawną, jego samodzielność podlegać będzie ochronie sądowej. Nie stanowi on jednak nowej jednostki podziału terytorialnego

[9] Tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. nr 234, poz. 1536 ze zm.
[10] Tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. nr 79, poz. 855 ze zm.
[11] Art. 5 prezydenckiego projektu ustawy samorządowej.
[12] Art. 7 ust. 1 prezydenckiego projektu ustawy samorządowej.
[13] Art. 7 ust. 2 i 3 prezydenckiego projektu ustawy samorządowej.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/11/2026 19:19:37

RP, może jednak stanowić jednostkę klasyfikacyjną statystyki terytorialnej Unii Europejskiej. Zespół współpracy terytorialnej ma wykonywać zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność[14].

Jak wynika z treści art. 9 prezydenckiego projektu ustawy samorządowej dla stworzenia zespołu współpracy terytorialnej wymagane będzie przyjęcie statutu przez organy stanowiące zainteresowanych jednostek samorządu lokalnego (rady gmin, radę powiatu), bezwzględną większością głosów, ustawowego składu każdej rady. Oczywiście istnieć będzie możliwość przystąpienia do zespołu kolejnej gminy lub powiatu. W takiej sytuacji konieczne będzie podjęcie przez radę tej jednostki uchwały o przystąpieniu do zespołu (bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady) oraz zgody zgromadzenia zespołu. W uchwale o przystąpieniu do zespołu rada zainteresowanej przystąpieniem do zespołu jednostki samorządu lokalnego wyraża zgodę na podporządkowanie się tej jednostki statutowi oraz uchwałom organów zespołu, podjętym przed przystąpieniem danej zainteresowanej jednostki do zespołu.

Rejestr zespołów współpracy terytorialnej ma być prowadzony przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Po zarejestrowaniu, z dniem ogłoszenia statutu zespół nabędzie osobowość prawną. Na decyzję o odmowie wpisania do rejestru przysługiwać będzie skarga do sądu administracyjnego[15].

Jak wynika z treści art. 11 prezydenckiego projektu, do zakresu działania zespołu należeć będzie opracowanie i uchwalenie studium ramowego uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego całego obszaru zespołu, zawierającego ustalenia wiążące przy sporządzaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zakres działania zespołu może obejmować także, o ile statut lub uchwała zgromadzenia tak stanowi, inicjowanie i rozwijanie współpracy członków zespołu na rzecz realizacji zadań publicznych mających znaczenie dla zespołu jako całości, a w szczególności: 1) programowanie strategii rozwoju obszaru zespołu; 2) opracowywanie i uchwalanie programów lub planów w sprawach określonych uchwałami zgromadzenia zespołu; 3) organizowanie wykonywania lub wykonywanie zadań publicznych określonych statutem lub uchwałą zgromadzenia, w tym prowadzenie przedsiębiorstw i innych jednostek organizacyjnych oraz podejmowanie wspólnych przedsięwzięć, zwłaszcza o charakterze infrastrukturalnym, mających znaczenie dla zespołu; 4) stanowienie taryf i cen oraz warunków korzystania z usług, jeżeli ustanawianie takich przepisów należy do zadania publicznego przekazanego zespołowi; 5) pozyskiwanie z różnych źródeł i łączenie środków publicznych i prywatnych niezbędnych do realizacji zadań zespołu; 6) promocja zespołu.

[14] Art. 8 prezydenckiego projektu ustawy samorządowej.
[15] Art. 10 prezydenckiego projektu ustawy samorządowej.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/11/2026 19:19:37

Jeżeli statut zespołu tak będzie stanowił, do zakresu działania zespołu należeć będą również sprawy wspomagania gmin i powiatów w celu wyrównywania rażących dysproporcji w sferze zaspokajania potrzeb zbiorowych lokalnych wspólnot samorządowych na obszarze zespołu. Zespół będzie mógł także podejmować zadania zlecone przez organy administracji rządowej lub jednostki samorządu lokalnego, również nienależące do zespołu.

Uchwały dotyczące wykonywania zadań publicznych określonych statutem lub uchwałą zgromadzenia, w tym prowadzenie przedsiębiorstw i innych jednostek organizacyjnych oraz podejmowanie wspólnych przedsięwzięć, zwłaszcza o charakterze infrastrukturalnym, mających znaczenie dla zespołu, będą podejmowane jednogłośnie, na podstawie uchwał rad gmin i rad powiatów należących do zespołu. Powiat nie będzie mógł uczestniczyć w działaniach zespołu, podejmowanych w sprawach nienależących do zakresu działania powiatu, chyba że dotyczy to tych obszarów zarządzania publicznego, w których zadania gmin i powiatów będą względem siebie komplementarne[16]. W uchwale o utworzeniu zespołu lub przystąpieniu do zespołu rada gminy (powiatu), można będzie zastrzec wyłączenie gminy (powiatu) z realizacji niektórych zadań wykonywanych przez zespół. Uchwałę w tej sprawie rada podejmie w terminie późniejszym, gdy zgromadzenie zespołu zadecyduje o podjęciu kolejnego zadania. W takim przypadku delegat gminy (powiatu) nie będzie brał udziału w głosowaniu nad uchwałami zgromadzenia zespołu dotyczącymi tego zadania[17].

Zespół współpracy terytorialnej będzie mógł korzystać z uprawnień koordynacyjnych, lecz tylko w sprawach i działaniach należących do zakresu działania zespołu, dla których uprzednio zostaną opracowane i uchwalone programy lub plany. Uprawnienia koordynacyjne mogą być stosowane wyłącznie do realizacji tych ustaleń programów lub planów, które zostały określone jako wiążące dla gmin w uchwale zgromadzenia zespołu, zatwierdzającej dany program lub plan, i jedynie wówczas, gdy w uchwale tej zostały określone uprawnienia koordynacyjne, które mogą być stosowane. Uprawnienia koordynacyjne zespołu będą obejmować: 1) opiniowanie lub uzgadnianie projektów uchwał organów stanowiących jednostek samorządu lokalnego należących do zespołu; 2) dokonywanie wraz z przedstawicielami jednostek samorządu lokalnego wspólnych ustaleń w sprawach będących przedmiotem koordynacji; 3) rozpatrywanie, w trybie określonym w statucie zespołu, spraw spornych między jednostkami samorządu lokalnego i wydawanie w tym zakresie rozstrzygnięć wiążących strony sporu, nie dotyczy to sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego rozstrzyganych w trybie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego; 4) ustalanie wymagań i standardów sprawoz-

[16] Art. 14 ust. 1 prezydenckiego projektu ustawy samorządowej.
[17] Art. 12 ust. 6 prezydenckiego projektu ustawy samorządowej.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/11/2026 19:19:37

dawczych i przyjmowanie od jednostek samorządu lokalnego sprawozdań i informacji o przebiegu prac oraz zrealizowanych działaniach[18].

Aby efektywnie wykonywać zadania, zespół współpracy terytorialnej działać będzie, korzystając z własnych wewnętrznyych organów. W treści art. 15 projektu ustalono, iż do organów zespołu należeć będzie zgromadzenie zespołu – jako organ stanowiący i kontrolny oraz dyrektor wykonawczy – jako organ wykonawczy[19]. Zgromadzenie zespołu składać się będzie z delegatów wszystkich gmin i powiatów należących do zespołu. Delegatem jednostki samorządu lokalnego będzie odpowiednio wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub starosta, który będzie mógł wyznaczyć swoich zastępców. Przewodniczącego i wiceprzewodniczącego zgromadzenia wybierać będzie zgromadzenie w głosowaniu tajnym bezwzględną większością głosów[20].

Do wyłącznej właściwości zgromadzenia zespołu przypisano następujące sprawy: 1) uchwalanie statutu zespołu oraz jego zmian; 2) wybór dyrektora wykonawczego; 3) uchwalanie budżetu zespołu oraz rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu; 4) określanie strategii rozwoju, a także programów działania i zadań zespołu oraz zasad ich realizacji; 5) uchwalanie studium ramowego; 6) podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych zespołu, przekraczających zakres zwykłego zarządu (dotyczących m.in.: zasad nabycia, zbycia i obciążenia nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata, emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez dyrektora wykonawczego, zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów oraz udzielania poręczeń i gwarancji, ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez dyrektora wykonawczego w roku budżetowym, ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych, zaciąganych przez kolegium wykonawcze zespołu w roku budżetowym, zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granice ustalane corocznie przez zgromadzenie zespołu, tworzenia i przystępowania do spółek, których działalność służy realizacji zadań zespołu oraz rozwiązywania i występowania z nich, określania zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez dyrektora wykonawczego, tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych jednostek organizacyjnych zespołu oraz wyposażania ich w majątek, stanowienia taryf, opłat i cen oraz warunków korzystania z usług, jeżeli ustanawianie takich przepisów należy do zadania publicznego przekazanego do wykonania zespołowi); 7) stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawą lub statutem do kompetencji zgromadzenia zespołu; 8) przyjmowanie sprawozdań dyrektora wykonawczego z jego działal-

[18] Art. 13 prezydenckiego projektu ustawy samorządowej.
[19] Art. 15 prezydenckiego projektu ustawy samorządowej.
[20] Art. 16 prezydenckiego projektu ustawy samorządowej.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/11/2026 19:19:37

ności; 9) kontrolowanie dyrektora wykonawczego i jednostek organizacyjnych zespołu[21].

W treści art. 18 projektu ustawy ustalono reguły prawne dotyczące podejmowania uchwał. Uchwały zgromadzenia zespołu co do zasady będą podejmowane podwójną większością głosów. Warunek uzyskania podwójnej większości zostanie spełniony wówczas, gdy za przyjęciem uchwały głosować będzie większość jednostek samorządu lokalnego oraz te gminy, w których mieszkańcy stanowią większość ludności zamieszkałej w granicach zespołu. W treści statutu zespołu będzie może określić, na podstawie obiektywnych kryteriów, zróżnicowaną wagę głosów przynależnych poszczególnym gminom lub powiatom w głosowaniu na zgromadzeniu zespołu.

Rolę organu wykonawczego zespołu współpracy terytorialnej ma spełniać dyrektor wykonawczy, który będzie wybierany przez zgromadzenie w głosowaniu tajnym bezwzględną większością głosów. Do zadań dyrektora wykonawczego, jak wynika z treści art. 20 projektu, należeć będzie dbałość o interesy zespołu, a w szczególności: 1) przygotowywanie projektów uchwał zgromadzenia i konsultowanie ich z członkami zespołu; 2) wykonywanie uchwał zgromadzenia oraz realizacja zadań powierzonych zespołowi, a niezastrzeżonych do kompetencji zgromadzenia; 3) gospodarowanie mieniem zespołu; 4) zatrudnianie i zwalnianie dyrektora biura oraz kierowników jednostek organizacyjnych zespołu; 5) kierowanie bieżącymi sprawami zespołu. Dyrektor wykonawczy ma reprezentować zespół na zewnątrz, a obsługę jego prac oraz organów będzie zapewniać biuro zespołu, którego organizację określi regulamin ustalony przez dyrektora wykonawczego. Do dyrektora wykonawczego, skarbnika zespołu i pozostałych pracowników biura oraz pracowników innych niż spółki prawa handlowego jednostek organizacyjnych zespołu będą miały zastosowanie przepisy ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych[22].

W treści prezydenckiego projektu ustawy samorządowej przewidziano możliwość wystąpienia z zespołu jednostki samorządu terytorialnego. Uczestnictwo i działalność w zespole opierać się bowiem będzie na zasadzie dobrowolności, a nie na przymusie. Uchwałę o wystąpieniu z zespołu podejmować będzie rada zainteresowanej jednostki samorządu lokalnego większością 2/3 głosów ustawowego składu rady. Uchwała rady gminy (powiatu) o wystąpieniu wchodzić będzie w życie w terminie określonym w statucie zespołu, jednak nie wcześniej niż z dniem 1 stycznia roku następującego po upływie roku od dnia podjęcia uchwały. Jeżeli zespół realizować będzie zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, termin wejścia w życie uchwały rady gminy (powiatu) o wystąpieniu z zespołu przypadnie na dzień 1 stycznia[23].

---

[21] Art. 17 prezydenckiego projektu ustawy samorządowej.

[22] Dz. U. nr 223, poz. 1458 ze zm.

[23] Art. 21 prezydenckiego projektu ustawy samorządowej.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/11/2026 19:19:37

W celu efektywnego wykonywania zadań zespół współpracy terytorialnej musi mieć prawne możliwości dysponowania własnym mieniem, którego składniki będzie mógł nabywać w dwojaki sposób – albo w drodze czynności prawnych, albo w akcie przekazania na drodze przepisów ustaw szczególnych. Jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej będą mogły przekazywać lub powierzać zespołowi mienie i inne elementy majątku, które będą niezbędne, potrzebne do wykonywania jego zadań. W przypadku powierzenia, szczegółowe zasady użytkowania i dysponowania mieniem określi umowa[24].

Podstawą gospodarki finansowej zespołu współpracy terytorialnej będzie jak zawsze budżet.Do budżetu zespołu będą miały zastosowanie przepisy dotyczące budżetu gminy. W zakresie nieuregulowanym w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[25], tryb uchwalenia budżetu zespołu oraz rodzaj i szczegółowość materiałów uzupełniających określi zgromadzenie zespołu w drodze uchwały. Przewiduje się, iż dochody zespołu współpracy terytorialnej pochodzić będą z następujących źródeł: 1) składki jednostek samorządu lokalnego, wnoszone w wysokości i w terminach uchwalonych przez zgromadzenie zespołu, ustalane na zasadach określonych w statucie zespołu; 2) dochody z majątku zespołu; 3) odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych zespołu.

Dochodami mogą również być: 1) wpłaty jednostek samorządu terytorialnego przeznaczone na realizację zadań publicznych wykonywanych przez zespół, w wysokości ustalonej przez zgromadzenie zespołu; 2) wpłaty z budżetu państwa przeznaczone na realizację zadań zleconych przez organy administracji rządowej; 3) dotacje i wpłaty z budżetu państwa, budżetu województwa lub funduszy celowych; 4) spadki, zapisy i darowizny; 5) inne dochody, w tym środki pochodzące z Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych[26]. W strukturze zespołu współpracy terytorialnej planuje się utworzenie stanowiska skarbnika zespołu – jako swoistego „księgowego", którego powoływać i odwoływać będzie dyrektor wykonawczy jako organ wykonawczy zespołu.

Zgromadzenie zespołu współpracy terytorialnej, jako organ o charakterze stanowiącym i kontrolnym, będzie uprawnione do stanowienia aktów prawa miejscowego. Uchwalone akty prawa miejscowego pozostawać będą w mocy na terenie ich obowiązywania do czasu zastąpienia przez akty ustanowione przez właściwe organy jednostek samorządu lokalnego[27]. Przewiduje się, iż akty organów zespołu będą mogły podlegać zaskarżeniu do sądu administracyjnego na ogólnych zasadach określonych w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu

[24] Art. 22 prezydenckiego projektu ustawy samorządowej.
[25] Dz. U. z 2013 r., poz. 885.
[26] Art. 24 prezydenckiego projektu ustawy samorządowej.
[27] Art. 28 ust. 3 prezydenckiego projektu ustawy samorządowej.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/11/2026 19:19:37

przed sądami administracyjnymi[28], jeżeli wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, skierowane do zespołu przez zainteresowaną jednostkę samorządu lokalnego, okaże się bezskuteczne[29].

W treści prezydenckiego projektu ustawy samorządowej określono również reguły prawne dotyczące sprawowania nadzoru nad działalnością zespołu współpracy terytorialnej. Odwołano się przy tym do aktualnie obowiązujących reguł sprawowania nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Nadzór nad działalnością zespołu sprawować będzie Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych regionalna izba obrachunkowa na zasadach i w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[30]. Uprawnienia nadzorcze wykonywać będą organy właściwe miejscowo ze względu na siedzibę zespołu, określoną statutem[31].

Jeśli jednostka samorządu lokalnego wchodząca w skład zespołu nie będzie przestrzegać w swoich aktach prawnych treści uchwał podejmowanych przez zgromadzenie zespołu współpracy terytorialnej, to w takiej sytuacji wspomniane zgromadzenie jako organ stanowiąco-kontrolny, po wezwaniu danej jednostki samorządu terytorialnego do usunięcia naruszenia prawa lub do zaniechania czynionych przez nią naruszeń, będzie mogło wnioskować do wojewody o stwierdzenie nieważności aktu sprzecznego z uchwałą zgromadzenia zespołu albo o zastosowanie innego środka nadzorczego, zaś po upływie 30-dniowego terminu przewidzianego prawem[32] do podjęcia przez wojewodę stosownych środków nadzorczych, zgromadzenie zespołu będzie miało prawo skierować skargę do sądu administracyjnego[33].

Jeżeli jednostka samorządu lokalnego wchodząca w skład zespołu nie będzie wnosić składek lub wpłat należnych zespołowi, albo poprzez inne swoje działania uniemożliwiać lub znacząco utrudniać realizację zadań przez zespół, zgromadzenie zespołu będzie mogło – po dwukrotnym, bezskutecznym wezwaniu zobowiązanej jednostki do uczestnictwa w tych pracach lub do wniesienia należnych i wymagalnych składek lub wpłat – wykluczyć tę jednostkę z zespołu[34].

W projekcie przewidziano prawną możliwość rozwiązania zespołu współpracy terytorialnej. Takie uprawnienie przynależne będzie zgromadzeniu zespołu. Uchwałę o rozwiązaniu zespołu zgromadzenie podejmie większością co najmniej 2/3 głosów pełnego składu zgromadzenia, na podstawie uchwał rad gmin nale-

[28] Tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.
[29] Art. 25 prezydenckiego projektu ustawy samorządowej.
[30] Art. 85–102a ustawy o samorządzie gminnym.
[31] Art. 26 prezydenckiego projektu ustawy samorządowej.
[32] Art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.
[33] Art. 27 prezydenckiego projektu ustawy samorządowej.
[34] Art. 27 ust. 2 prezydenckiego projektu ustawy samorządowej.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/11/2026 19:19:37

żących do zespołu, reprezentujących nie mniej niż 75% mieszkańców zespołu. Rada zainteresowanej gminy (powiatu) przyjmie stosowną uchwałę większością 2/3 głosów ustawowego składu rady. Uchwała o rozwiązaniu zespołu ma określać termin, w jakim następuje rozwiązanie zespołu oraz zasady jego likwidacji, precyzuje również zasady sukcesji zobowiązań zespołu, a także jego mienia i praw na należące do zespołu jednostki samorządu lokalnego oraz zasady likwidacji instytucji prowadzonych przez zespół lub ich dalszego działania po rozwiązaniu zespołu[35].

W projekcie prezydenckim odnajdujemy także rozwiązanie, które stanowić ma swoistą „płaszczyznę" współpracy i współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, zgromadzonych w ramach jednego województwa samorządowego. To konwent delegatów samorządu lokalnego w województwie, który ma stanowić formę współdziałania samorządu województwa z jednostkami samorządu lokalnego z terenu województwa dla realizacji celów wskazanych w strategii rozwoju województwa w sposób uwzględniający potrzeby wspólnot samorządowych[36]. W takiej sytuacji marszałek województwa będzie zobowiązany do przekazania konwentowi wojewódzkiemu do zaopiniowania projektów dotyczących w szczególności: 1) strategii rozwoju województwa i jej zmian; 2) dokumentów dotyczących planowania strategicznego, w tym regionalnego programu operacyjnego oraz ich zmian; 3) projektu budżetu województwa[37]. Przewodniczący sejmiku województwa przed przystąpieniem do głosowania projektu uchwały, który podlegać ma zaopiniowaniu przez konwent wojewódzki, zobowiązany będzie przekazać taką informację o stanowisku konwentu radnym sejmiku wojewódzkiego. Niewydanie przez konwent wojewódzki opinii w terminie 30 dni od dnia otrzymania projektu uchwały uznane zostanie za wydanie opinii pozytywnej[38].

Zgodnie z treścią art. 31 prezydenckiego projektu ustawy samorządowej, w skład konwentu wojewódzkiego mają wchodzić: 1) prezydenci miast na prawach powiatu położonych w granicach województwa; 2) starostowie powiatów położonych w granicach województwa; 3) delegaci gmin z poszczególnych powiatów położonych w granicach województwa. Za delegata uznaje się wójta (burmistrza, prezydenta miasta) gminy znajdującej się w danym powiecie, legitymującego się pisemnym poparciem wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) co najmniej połowy pozostałych gmin wchodzących w skład danego powiatu.

Każdy z członków konwentu będzie miał prawną możliwość wyznaczenia swojego stałego zastępcy, informując o tym fakcie przewodniczącego konwentu. Konwent wojewódzki wybierać będzie ze swojego grona przewodniczącego

[35] Art. 28 prezydenckiego projektu ustawy samorządowej.
[36] Art. 30 ust. 1 prezydenckiego projektu ustawy samorządowej.
[37] Art. 30 ust. 2 prezydenckiego projektu ustawy samorządowej.
[38] Art. 30 ust. 4 prezydenckiego projektu ustawy samorządowej.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/11/2026 19:19:37

konwentu i wiceprzewodniczącego bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy składu konwentu, w głosowaniu tajnym. Do odwoływania i rezygnacji przewodniczącego i wiceprzewodniczącego konwentu stosować się będzie odpowiednio przepisy dotyczące przewodniczącego i wiceprzewodniczącego sejmiku województwa[39]. W razie wakatu na stanowiskach przewodniczącego i wiceprzewodniczącego, obowiązki przewodniczącego pełnić będzie przedstawiciel tej jednostki samorządu lokalnego, która liczy najwięcej mieszkańców[40].

Konwent wojewódzki ma obradować na posiedzeniach zwoływanych przez przewodniczącego w miarę potrzeby, jednak nie rzadziej niż raz na kwartał, a także na żądanie co najmniej 1/4 pełnego składu konwentu. Pierwsze jego posiedzenie zobowiązany jest zwołać marszałek danego województwa samorządowego w ciągu 90 dni po ogłoszeniu zbiorczych wyników wyborów do rad na obszarze RP. Do obowiązków przewodniczącego konwentu należeć będzie: przewodniczenie jego obradom, ustalanie terminów i porządku obrad kolejnych posiedzeń konwentu, uwzględniając przy tym wnioski zgłaszane przez członków, a także zapewnienie obsługi organizacyjnej i technicznej konwentu[41].

Uchwały konwentu podejmowane będą zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy składu, w głosowaniu imiennym. Uchwały podjęte przez konwent wraz z imiennym wykazem głosowań poszczególnych jego członków albo ich zastępców podawane będą do publicznej wiadomości w Biuletynach Informacji Publicznej jednostek samorządu terytorialnego, których organy wykonawcze lub delegaci są członkami konwentu. Konwent zobowiązany będzie do uchwalenia swojego regulaminu organizacyjnego, który określać ma szczegółowy tryb jego prac, podlega on ogłoszeniu we właściwym wojewódzkim dzienniku urzędowym[42].

Konwent wojewódzki będzie mógł funkcjonować w ramach stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego – jako organizatora konwentu wojewódzkiego. Muszą zostać jednak łącznie spełnione następujące warunki: 1) członkami mogą być wyłącznie jednostki samorządu terytorialnego z jednego województwa; 2) członkami jest co najmniej 60% jednostek poziomu gminnego w danym województwie; 3) członkami jest co najmniej 60% jednostek poziomu powiatowego w danym województwie[43]. Statut organizatora konwentu wojewódzkiego określi szczegółowy tryb jego pracy zapewniający w szczególności: 1) uczestnictwo w pracach konwentu wojewódzkiego jednostek samorządu terytorialnego, niebę-

[39] Art. 32 ust. 2 prezydenckiego projektu ustawy samorządowej.
[40] Art. 32 prezydenckiego projektu ustawy samorządowej.
[41] Art. 33 prezydenckiego projektu ustawy samorządowej.
[42] Art. 34 prezydenckiego projektu ustawy samorządowej.
[43] Art. 35 ust. 2 prezydenckiego projektu ustawy samorządowej.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/11/2026 19:19:37

dących członkami organizatora konwentu wojewódzkiego, na równych prawach z członkami organizatora; 2) wyłonienie składu konwentu, tryb głosowania spraw należących do właściwości konwentu wojewódzkiego, w którym jeden głos przysługuje (występującym razem) powiatowi i wszystkim gminom wchodzącym w jego skład[44]. Przewodniczącym konwentu wojewódzkiego, funkcjonującego w ramach stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, będzie przewodniczący zarządu organizatora konwentu wojewódzkiego[45].

Status organizatora konwentu wojewódzkiego będzie nadawany, a także cofany przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej w drodze rozporządzenia. Będzie ono wydawane wyłącznie na wniosek zainteresowanego stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, poparty uchwałą walnego zgromadzenia (walnego zgromadzenia delegatów) podjętą większością 2/3 głosów[46]. Stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego będące organizatorem konwentu wojewódzkiego będzie zobowiązane do przedkładania ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej corocznie, nie później niż do 31 stycznia, informacji potwierdzających spełnianie warunków dotyczących organizacji konwentu oraz trybu jego prac. Nieprzedłożenie informacji stanowić będzie przesłankę do pozbawienia danego stowarzyszenia statusu organizatora konwentu wojewódzkiego[47].

Konwent wojewódzki będzie uprawniony do przedkładania organom województwa swojego stanowiska we wszystkich sprawach należących do zakresu działania województwa, o ile sprawy te wpływać będą lub mieć znaczenie dla wspólnot samorządowych na poziomie lokalnym. Członkowie konwentu będą mogli brać udział w posiedzeniach sejmiku województwa, komisji sejmiku województwa oraz uczestniczyć w pracach innych ciał i zespołów przygotowujących rozstrzygnięcia. Konwent będzie mógł również wyrażać swoje stanowisko wobec organów administracji rządowej albo innych organów władzy publicznej we wszystkich sprawach dotyczących województwa, o ile sprawy te wpływać będą lub mieć znaczenie dla wspólnot samorządowych na poziomie lokalnym[48].

Przedłożone w prezydenckim projekcie ustawy samorządowej propozycje nowych form współpracy jednostek samorządu terytorialnego ocenić należy jako ciekawe i jednocześnie nowatorskie rozwiązania. Okazuje się, że w dzisiejszych czasach „stare" formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego nie wystarczają, istnieje dążenie do zapewnienia wzrostu poziomu zaspokajania potrzeb mieszkańców gmin, powiatów i województwa. Mieszkańcy lokalnych społeczności w większym jeszcze stopniu niż kilkanaście lat temu oczekują unowo-

[44] Art. 35 ust. 3 prezydenckiego projektu ustawy samorządowej.
[45] Art. 35 ust. 5 prezydenckiego projektu ustawy samorządowej.
[46] Art. 36 ust. 1 i 3 prezydenckiego projektu ustawy samorządowej.
[47] Art. 36 ust. 5 prezydenckiego projektu ustawy samorządowej.
[48] Art. 37 prezydenckiego projektu ustawy samorządowej.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 14/11/2026 19:19:37

cześnienia infrastruktury, wzmożonych działań na rzecz ochrony środowiska, zagwarantowania bezpieczeństwa i porządku publicznego, stabilnego systemu ochrony zdrowia i oświaty. Wiele z tych zadań uda się rozwiązać tylko przy współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego, działanie w pojedynkę przy „mizerii" finansowej często może być skazane na porażkę.

Nie można zapominać, iż struktury samorządu terytorialnego – mimo wzajemnej samodzielności i niezależności – tworzą jednak organizacyjną i strukturalną całość. Tylko silne finansowo, organizacyjnie i współpracujące ze sobą gminy będą wpływać na lepszą pozycje powiatów, a to w konsekwencji przełoży się na rozwój całego województwa. Uchwalony niedawno budżet Unii Europejskiej na lata 2014–2020 stanowić może ostatnią już taką szansę, aby przy wykorzystaniu środków unijnych jeszcze wyżej podnieść poziom rozwoju naszych społeczności lokalnych i regionalnych. Będzie to możliwe tylko przy wzajemnej współpracy i współdziałaniu poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, może z wykorzystaniem nowych form, takich jak: zespoły współpracy terytorialnej, stowarzyszenia i komitety aktywności lokalnej, konwenty samorządu lokalnego w województwie. Jaki kształt ostatecznie otrzymają te nowe formy, jaki również kształt przybierze cały prezydencki projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw – okaże się dopiero w toku rozpoczętych prac legislacyjnych w parlamencie.

SUMMARY

President's bill on cooperation in local government for local and regional development and on amendments to certain laws presupposes the introduction of new forms of cooperation between local government units. These include associations and committees of local activity, teams of territorial cooperation conventions of the local government delegates at the province. Submitted proposals for new forms of cooperation of local government units should be assessed as interesting and innovative at the same time. Residents of local communities are expected even more than they were a dozen years ago to modernize the infrastructure, increase efforts to protect the environment, ensure public safety and order, as well as to guarantee a stable system of health care and education. Only municipalities that are financially and organizationally strong and that cooperate with each other will be raised by counties to better positions which consequently means development of the whole province. The recently adopted EU budget for 2014-2020 may give us the last such opportunity to use EU funds even further for development of our local and regional communities.