

mgr Beata Madej
Uniwersytet Wrocławski
Instytut Nauk Administracyjnych

Związek międzygminny w postępowaniu egzekucyjnym w administracji

Abstrakt: Restytucja samorządu terytorialnego w 1990 roku i jego późniejsze rozszerzenie dzięki reformom z 1998 roku wzbogaciło ustrój administracji publicznej o nowe organy jednostek samorządu terytorialnego, które nie tylko zyskały właściwość w zakresie załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej w drodze decyzji administracyjnych, ale też stały się podmiotami postępowania administracyjnego. Uprawnienia gmin i powiatów do podejmowania współdziałania w formie związków jednostek samorządu terytorialnego układ ten wzbogaca jeszcze bardziej, ale stwarza szereg wątpliwości doktrynalnych i orzeczniczych w zakresie właściwości związków i ich organów jako podmiotów postępowań administracyjnych i egzekucyjnych. Artykuł poświęcony jest analizie udziału związku międzygminnego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Słowa kluczowe: związek międzygminny, gmina, organy związku międzygminnego, zobowiązany, wierzyciel, organ egzekucyjny, środki egzekucyjne

Problematyka związków międzygminnych podejmowana jest zwłaszcza w aspekcie rozważań odnoszących się do publicznoprawnych form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.). Istotność i walor praktyczny form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego przy jednoczesnym niedoceniu przez ustawodawcę tej materii prawa administracyjnego spowodowały, iż wielu przedstawicieli doktryny podjęło się trudu ich kompleksowej analizy¹. Wobec braku systemowego unormowania form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie ustrojowym, organizacyjnym, funkcjonalnym czy finansowym bogaty dorobek doktryny i orzecznictwa w zarysowanym przedmiocie jest tym bardziej cenny. Z uwagi na powyższe, nie wydaje się uzasadnione w tym miejscu przeprowadzanie pogłębionej analizy w zakresie publicznoprawnych form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego. Odniesienia do ugruntowanych w doktrynie prawa administracyjnego poglądów i formułowanych wniosków czy postulatów należy jednak dokonać w zakresie niezbędnym dla jasności i poprawności wielopłaszczyznowej problematyki form współdziałania j.s.t. Z uwagi na wyznaczony tematem zakres rozważań, ograniczony do najbardziej zaawansowanej

¹ Zobacz: M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008; K. Windakiewicz, *Prawo o związkach międzykomunalnych. Studium ogólnoporównawcze i obowiązujące obecnie przepisy polskie*, Warszawa 1929; Z. Niewiadomski, *Prawne formy działania administracji*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002; L. Kieres, *Związek komunalny – zagadnienia stosowania prawa*, „Finanse Komunalne” 1996, nr 6; L. Kieres, *Związki i porozumienia komunalne*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 10; Z. Leoński, *Formy współdziałania w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 4.

formy współdziałania j.s.t., uzasadnione jest w pierwszej kolejności odwołanie się do przyjętych w tym przedmiocie rozwiązań prawnych.

1. Związek międzygminny jako publicznoprawna forma współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego

Niezbędne jest więc dokonanie pewnych ogólnych ustaleń, odnoszących się do pojęcia, charakteru prawnego i celu instytucji związków międzygminnych. Stosownie do postanowień art. 64 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym² gminy mogą tworzyć związki międzygminne w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych. W doktrynie podejmowano dyskusję dotyczącą kwalifikacji prawnej tej formy współdziałania j.s.t. Nie wchodząc w zbędne szczegóły co do tego doktrynalnego sporu, zauważyć można jednak dominujący pogląd o publicznoprawnym charakterze związków jednostek samorządu terytorialnego. Wskazuje się, iż o takim charakterze przesądza przyjęta konstrukcja związku, rodzaj zadań przekazanych związkowi przez jednostki tworzące związek i w konsekwencji wykonywanie zadań publicznych przez związek.

Tworzenie związków międzygminnych co do zasady jest dobrowolne, a dobrowolność ich kreacji wynika z zasady samodzielności tych jednostek³. Ważny w tym miejscu jest zwrot „co do zasady”, bo i w tym przypadku ustawodawca nie szczędzi wyjątków. Stosownie bowiem do postanowień art. 64 ust. 4 gmina może zostać zobowiązana do utworzenia związku międzygminnego. Nałożenie obowiązku utworzenia takiego związku może nastąpić tylko w drodze ustawy. Jak słusznie stwierdziła M. Ofiarska: „W odróżnieniu od j.s.t., które zostały utworzone w wyniku rozstrzygnięć ustawowych (zasadniczy trójstopniowy podział terytorialny państwa), związki międzygminne powstają w wyniku oddolnych (lokalnych) inicjatyw. Stanowią one w takiej sytuacji określone instrumenty służące pomocniczej i wtórnej repartycji zadań i kompetencji oraz środków finansowych przeznaczonych na ich realizację. Powinno to umożliwiać korygowanie ustawowo określonego podziału zadań publicznych i to samodzielnie przez zainteresowane podmioty, bez potrzeby zmiany układu zadań w drodze prac legislacyjnych”⁴. Analizując kwestię zasad uczestnictwa w związku, należy podkreślić, że poszczególne jednostki z własnej inicjatywy i samodzielnie decydują o utworzeniu związku czy przystąpieniu do niego. Uznaniu zainteresowanej jednostki również pozostawiono określenie liczby jednostek tworzących związek. Ustawodawca także nie sformułował ograniczeń co do liczby związków, w których mogą jednocześnie uczestniczyć jednostki samorządu terytorialnego, dlatego przyjmuje się, że poszczególne jednostki mogą być jednocześnie członkiem więcej niż jednego związku. Ponadto nie wprowadzono jakichkolwiek rozwiązań odnoszących się do terytorialnego

² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.).

³ Uzasadnienie uchwały 7 sędziów NSA z 11 kwietnia 2005 r., „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2005, nr 4, poz. 64, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2005, nr 4, poz. 99.

⁴ M. Ofiarska, *Statuty związków międzygminnych – uwarunkowania prawne a praktyka*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 336-337.

położenia czy sąsiedztwa jednostek samorządu terytorialnego współdziałających w formie związku, z jakimi mamy do czynienia w przypadku porozumień z udziałem tych jednostek. Uczestnikami związku międzygminnego są tylko te jednostki, których organy stanowiące podjęły uchwałę o utworzeniu związku i przyjęciu jego statutu. Zgodnie bowiem z zasadą dobrowolności w trakcie trwania związku poszczególni członkowie mogą z niego występować, a nowi członkowie do niego przystępować.

Związki międzygminne są uznawane za względnie trwałą formę współdziałania między gminami, w zakresie zadań publicznych, których należyte wykonanie przekracza możliwości organizacyjne czy też finansowe poszczególnych gmin. Związki jednostek samorządu terytorialnego określa się mianem celowych z uwagi na to, że zostają powołane do realizacji pewnych celów – należących do zakresu działania uczestników związku. Omawiana struktura organizacyjna nazywana jest również związkiem specjalnym, bo jest odrębną osobą prawną – od tworzących ją uczestników jest wyodrębniona pod względem organizacyjnym oraz finansowym. Kwestia wykonywania zadań publicznych przez związek międzygminny oraz struktura organizacyjna omawianej instytucji prawnej formy współdziałania j.s.t. zostaną poddane szczegółowej analizie w części wyznaczonej tematem pracy. Z uwagi na przedmiot rozważań zostaną natomiast pominięte aspekty procedury tworzenia związku, szczegółowe kwestie dotyczące zasad przystępowania i występowania ze związku, dokonywania rozliczeń majątkowych, aspekty gospodarki finansowej związków czy też likwidacja związku.

W tym miejscu wskazane jest również dokonanie ustaleń w płaszczyźnie terminologicznej odnoszącej się do omawianej formy współdziałania z udziałem gmin. Ustalenia są uzasadnione tym, że pojęciami „związku międzygminnego” i „związku komunalnego” posługuje się ustawodawca, doktryna i orzecznictwo, traktując je z reguły synonimicznie. W doktrynie sformułowano jednak tezę odmienną. „Na gruncie obowiązywania ustawy o samorządzie gminnym wyrażono pogląd, że używane przez ustawodawcę zamiennie terminy „związek międzygminny” i „związek komunalny” nie są synonimami. Pojęcie „związek międzygminny” oznacza, że jest to forma współdziałania wyłącznie gmin, określenie „związek komunalny” natomiast oznacza, że chodzi o formę współdziałania nie tylko gmin, lecz także innych komunalnych osób prawnych”⁵. Reasumując, rozważania przeprowadzone w zakresie odnoszącym się do instytucji związku międzygminnego dokonane zostały w znacznym stopniu ogólności i w zakresie niezbędnym dla potrzeb analizy wyznaczonej tematem pracy. Wskazane wcześniej zagadnienia odnoszące się do związków międzygminnych zostaną podniesione w ramach ustaleń w przedmiocie ich pozycji w postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

2. Istota postępowania egzekucyjnego w administracji

Węzłowym przedmiotem podjętych rozważań jest miejsce związków międzygminnych w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Za podjęciem wysiłku badawczego

⁵ M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne...*, s. 442.

w określonym obszarze przemawia przede wszystkim brak w literaturze opracowania poświęconego tej problematyce. Wydaje się więc, że potrzeba głębszego spojrzenia, a przynajmniej podjęcie takiej próby jest uzasadnione, tym bardziej ze względu na przyjmowane przez ustawodawcę rozwiązania prawne. Rozważania poświęcone miejscu, roli, znaczeniu czy może raczej pozycji charakteru prawnego związków międzygminnych w postępowaniu egzekucyjnym w administracji zostaną przeprowadzone w kontekście konkretnego rozwiązania prawnego, przyjętego w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁶. Konieczne jest jednak odniesienie się do podstawowych kwestii i instytucji postępowania egzekucyjnego w administracji.

Uzasadnione wydaje się w pierwszej kolejności chociażby zarysowanie obszaru prowadzonych w niniejszej pracy rozważań. Tym obszarem jest uregulowane ustawą z dnia 17 czerwca 1966 r. postępowanie egzekucyjne w administracji⁷. Wobec braku ustawowej definicji postępowania egzekucyjnego pomocne są dokonane w tym zakresie ustalenia przedstawicieli doktryny. Jedną z zaproponowanych w piśmiennictwie definicji brzmi następująco: „Przez pojęcie postępowania egzekucyjnego rozumiemy uregulowany prawem procesowym egzekucyjnym ciąg czynności podejmowanych przez organy egzekucyjne i inne podmioty postępowania egzekucyjnego w celu wykonania, przez zastosowanie środków przymusu państwowego, obowiązków wynikających z aktów poddanych egzekucji administracyjnej”⁸. Z kolei przez „wykonanie” rozumie się wprowadzenie „takiego stanu w rzeczywistości społecznej, który jest zgodny z treścią aktu administracyjnego”⁹.

Ciekawe spojrzenie zaproponował J. Zimmermann, który egzekucję administracyjną potraktował jako ostatni, czyli trzeci, etap funkcjonowania prawa administracyjnego¹⁰. Wykonywanie (egzekwowanie) prawa administracyjnego następuje więc po etapie jego stanowienia i stosowania. Powyższe ujęcie potwierdza podzielane w nauce prawa administracyjnego stanowisko, zgodnie z którym „Postępowanie egzekucyjne spełnia istotne zadanie w realizacji norm materialnego prawa administracyjnego”¹¹. P. Przybysz również potwierdził powyższy pogląd, stwierdzając, że „Postępowanie egzekucyjne należy zdefiniować jako zespół czynności organu egzekucyjnego, zobowiązanego oraz innych uczestników postępowania, podjętych w celu ostatecznego urzeczywistnienia normy prawa materialnego. (...) Celem postępowania egzekucyjnego jest doprowadzenie do wykonania egzekwowanego obowiązku, to jest spowodowanie, aby zobowiązany zachował się w sposób zgodny z treścią nałożonego na niego obowiązku”¹².

⁶ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r., poz. 391).

⁷ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2012 r. poz. 1015), zwaną dalej u.p.e.a.

⁸ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2009, s. 477.

⁹ J. Jendrośka, *Zagadnienia prawne wykonania aktu administracyjnego*, Wrocław 1963, s. 22.

¹⁰ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 331.

¹¹ Z. Leoński, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne. Problemy węzłowe*, Poznań 2003, s. 9 i n.

¹² P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 32.

3. Podmiotowy aspekt postępowania egzekucyjnego w administracji w kontekście rozważań nad pozycją związków międzygminnych

W przytoczonych propozycjach definicji postępowania egzekucyjnego, uregulowanego w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, można wyodrębnić jego aspekt podmiotowy. Niewątpliwie tematyka podjęta w pracy wpisuje się właśnie w ten aspekt podmiotowy postępowania egzekucyjnego w administracji. Rodzi się więc pytanie, w charakterze jakiego podmiotu występować może związek międzygminny w postępowaniu egzekucyjnym, skoro ustawa o tym nie stanowi. Do kategorii podmiotów przedmiotowego postępowania zalicza się organ egzekucyjny, wierzyciela, zobowiązanego, osobę trzecią broniącą interesu prawnego lub interesu faktycznego, prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich czy organizację społeczną.

Z uwagi na to, że ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie zawiera przepisów regulujących w sposób ogólny problematykę podmiotów tego postępowania, zaznaczyć trzeba, że w piśmiennictwie pojawiają się różne ujęcia w aspekcie zakresu podmiotowego. Przejrzysta i cenna jest klasyfikacja podmiotów i uczestników administracyjnego postępowania egzekucyjnego dokonana przez L. Klat-Wertelecką¹³. Przedstawicielka doktryny dokonała rozróżnienia obligatoryjnych i fakultatywnych podmiotów postępowania egzekucyjnego oraz uczestników tego postępowania. Do pierwszej kategorii podmiotów, które, jak sama nazwa wskazuje muszą wystąpić dla prawidłowości przedmiotowego postępowania zalicza się: organ egzekucyjny, wierzyciel i zobowiązany. „Organ egzekucyjny, wierzyciela i zobowiązanego łączy stosunek egzekucyjny.

W nauce stosunki egzekucyjne definiuje się jako stosunki prawne, których następstwem jest zastosowanie lub groźba zastosowania określonych środków przymusu, i traktuje jako jedną kategorię, dość zróżnicowaną. W węższym ujęciu stosunku egzekucyjnego chodzi o szereg uprawnień i obowiązków określonych w prawie przedmiotowym (w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji), które w związku z działaniami jednego z podmiotów stosunku powodują szereg zmian w sytuacji drugiego podmiotu”¹⁴. Druga kategoria to podmioty fakultatywne, które nie muszą występować w każdym postępowaniu egzekucyjnym. Są to podmioty na prawach strony, które występować mogą w ochronie określonego rodzaju interesów – społecznego, praworządności czy ochrony praw i wolności obywatelskich. Tak jak w ogólnym postępowaniu administracyjnym podmiotami na prawach strony, które występować mogą w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym, są: organizacja społeczna, prokurator i Rzecznik Praw Obywatelskich. Uczestnicy zaś postępowania egzekucyjnego, którymi są świadkowie, biegli, osoby trzecie, dozorca, organy asystujące i pomocnicze, mają jedynie pojedyncze uprawnienia lub obowiązki w toku przedmiotowego postępowania.

¹³ L. Klat-Wertelecka, *Egzekucja administracyjna dla praktyków*, Gdańsk 2013, s. 39-40.

¹⁴ *Ibidem*, s. 39-40.

Odpowiedź na zadane wyżej pytanie możliwa jest wyłącznie po przeanalizowaniu konkretnych przykładów i sytuacji. Bez wątplenia związek międzygminny nie może występować w roli podmiotu na prawach strony ani też w charakterze uczestników postępowania, z wyjątkiem osoby trzeciej. Zasadnicze jest jednak rozważenie sytuacji prawnej związku międzygminnego jako jednego z podmiotów obligacyjnych postępowania egzekucyjnego. W świetle ustawowej definicji zobowiązanego, którym jest osoba prawna albo jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej albo osoba fizyczna, która nie wykonała w terminie obowiązku o charakterze pieniężnym lub obowiązku o charakterze niepieniężnym, a w postępowaniu zabezpieczającym – również osoba lub jednostka, której zobowiązanie nie jest wymagalne albo jej obowiązek nie został ustalony lub określony, ale zachodzi obawa, że brak zabezpieczenia mógłby utrudnić lub udaremnić skuteczne przeprowadzenie egzekucji, a odrębne przepisy na to zezwalają, można wyobrazić sobie postępowanie, w którym związek międzygminny będzie występował w charakterze tego obligacyjnego podmiotu postępowania. Związek międzygminny na podstawie art. 73a ustawy o samorządzie gminnym prowadzi gospodarkę finansową w oparciu o budżet opracowany na rok kalendarzowy, jest więc samodzielnym podmiotem pod względem finansowym. Nie wchodząc w rozważania odnoszące się do gospodarki finansowej związku, należy tytułem przykładu wskazać, iż związek międzygminny może być zobowiązanym do wykonania obowiązków, o których mowa w art. 2 u.p.e.a.

Kolejny obligacyjny podmiot postępowania egzekucyjnego to wierzyciel. W art. 1a pkt 13 u.p.e.a. ustawodawca stanowi, iż pod pojęciem wierzyciela rozumie się podmiot uprawniony do żądania wykonania obowiązku lub jego zabezpieczenia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym. Mimo legalnej definicji tej instytucji prawnej budzi ona szereg wątpliwości, czego potwierdzeniem jest chociażby bogaty dorobek orzecznictwa, powstały w związku z problemami zaistniałymi na gruncie przyjętych w u.p.e.a. rozwiązań prawnych. P. Przybysz w komentarzu do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji napisał, że „W art. 1a pkt 13 zawarto ogólnikową definicję wierzyciela, niepozwalającą na ustalenie, kto może występować w postępowaniu egzekucyjnym w charakterze wierzyciela (...)”¹⁵. Przytoczoną definicję wiązać należy z art. 5 u.p.e.a., który stanowi jej rozwinięcie.

Orzecznictwo pozostaje w tym miejscu zgodne ze stanowiskiem zaproponowanym w doktrynie, czego przykładem jest m.in. wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2008 r., gdzie w uzasadnieniu potwierdzono, że w art. 1a pkt 13 u.p.e.a. ustawodawca zawarł ogólną definicję wierzyciela, pozwalającą tylko w części na ustalenie, kto może występować w postępowaniu egzekucyjnym w charakterze wierzyciela. Definicja wierzyciela została doprecyzowana w art. 5 u.p.e.a.¹⁶ Przepis ten określa bowiem podmioty, którym przysługuje uprawnienie do żądania wykonania w drodze egzekucji administracyjnej obowiązków określonych w art. 2 przedmiotowej ustawy. W pierwszej kolejności ustawodawca

¹⁵ P. Przybysz, *op. cit.*, s. 32.

¹⁶ Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2008 r., II FSK 338/2007, (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

wymienia jako wierzyciela właściwy do orzekania organ I instancji, czyniąc przy tym zastrzeżenie w pkt 4 omawianego przepisu. Organ I instancji jest właściwy do egzekwowania obowiązków wynikających z decyzji lub postanowień organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego. Ustawodawca uczynił zastrzeżenie, stanowiąc w art. 5 pkt 4, że w odniesieniu do obowiązków wynikających z wydanych przez naczelnika urzędu celnego decyzji, postanowień lub mandatów karnych oraz z przyjętych przez naczelnika urzędu celnego zgłoszeń celnych, deklaracji albo informacji o opłacie paliwowej uprawnionym do ich egzekwowania jest właściwy dla tego naczelnika dyrektor izby celnej. Zgodnie zaś z art. 5 pkt 2 u.p.e.a. w odniesieniu do obowiązków wynikających z orzeczeń sądów lub innych organów albo bezpośrednio z przepisów prawa wierzycielem jest organ lub instytucja bezpośrednio zainteresowana w wykonaniu przez zobowiązanego obowiązku albo powołana do czuwania nad wykonaniem obowiązku, a w przypadku braku takiej jednostki lub jej bezczynności – podmiot, na którego rzecz wydane zostało orzeczenie lub którego interesy prawne zostały naruszone w wyniku niewykonania obowiązku. W dalszej kolejności ustawodawca przyznał uprawnienie do występowania w charakterze wierzyciela ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych w zakresie obowiązków wynikających z tytułów wykonawczych wystawionych przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych na podstawie art. 44 ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz art. 16 ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym. Ostatnia wymieniona przez ustawodawcę kategoria podmiotów dotyczy sytuacji, gdy wierzycielem jest obce państwo – w odniesieniu do obowiązków, o których mowa w art. 2 § 1 pkt 8 i 9. W tym przypadku prawa i obowiązki takiego państwa wykonuje organ wykonujący, chyba że ratyfikowana umowa międzynarodowa, której stroną jest Rzeczpospolita Polska, lub przepisy ustawy stanowią inaczej.

Czy na gruncie u.p.e.a. związek międzygminny może być więc wierzycielem? Na powyższe należy bez wątpliwości odpowiedzieć, że tak. Związek międzygminny może być uprawnionym do żądania wykonania w drodze egzekucji administracyjnej obowiązków określonych w art. 2 u.p.e.a. w związku z art. 5 § 1 pkt 1 i 2.

Ostatni z obligatoryjnych podmiotów postępowania egzekucyjnego to organ egzekucyjny. Zasadnicze znaczenie ma niewątpliwie pojęcie organu egzekucyjnego, zdefiniowane w art. 1a pkt 7 u.p.e.a. oraz, dla uzupełnienia niniejszej definicji, również rozumienie w świetle cytowanej ustawy właściwego organu jednostki samorządu terytorialnego (art. 1a pkt 11 u.p.e.a.). Zgodnie z definicją ustawową organem egzekucyjnym jest organ uprawniony do stosowania w całości lub w części określonych w ustawie środków służących doprowadzeniu do wykonania przez zobowiązanych ich obowiązków o charakterze pieniężnym lub obowiązków o charakterze niepieniężnym oraz zabezpieczenia wykonania tych obowiązków. W rozdziale 2 u.p.e.a. zatytułowanym *Organy egzekucyjne*, ustawodawca wskazał podmioty, które uprawnione zostały do stosowania przymusu państwowego. W doktrynie zgodnie przyjmuje się, iż ustawodawca podzielił organy egzekucyjne według kryterium egzekwowanego obowiązku. Wyróżnić więc

można organy egzekucyjne należności pieniężnych (art. 19 § 1-8 u.p.e.a.) oraz organy egzekucyjne obowiązków niepieniężnych (art. 20 § 1-3 u.p.e.a.).

W świetle ustawowej definicji organu egzekucyjnego oraz wskazanego katalogu podmiotów, które stosować mogą przymus egzekucyjny, stwierdzić należy, iż ustalenie, czy związek międzygminny może być tym obligatoryjnym podmiotem przedmiotowego postępowania, wymaga dokonania uprzednio ogólniejszych rozważań. Związek międzygminny nie może być organem egzekucyjnym, posiada bowiem na podstawie art. 65 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym osobowość prawną. Związek jednostek samorządu terytorialnego, będąc osobą prawną, działa przez swoje organy określone ustawowo.

W tym miejscu niezbędne jest odniesienie się do zagadnień w zakresie struktury organizacyjnej związków międzygminnych. Ustawodawca pozostawił j.s.t. swobodę co do kształtowania wewnętrznej organizacji związku, jednak nie mogą one wprowadzać rozwiązań, które byłyby sprzeczne z postanowieniami ustaw ustrojowych. Struktura organizacyjna związków międzygminnych wzorowana jest na rozwiązaniach ustawowych dotyczących organów jednostek samorządu terytorialnego, o czym świadczyć może brzmienie art. 69 ust. 3 ustawy gminnej, odsyłające do odpowiedniego stosowania przepisów o radzie gminy, w zakresie organizacji zgromadzenia związku. Nabycie przez związek międzygminny osobowości prawnej następuje dopiero po rejestracji, z chwilą ogłoszenia statutu związku we właściwym wojewódzkim dzienniku urzędowym. Z tą też chwilą następuje ukonstytuowanie się organów związku. W statucie związku należy określić strukturę, zakres i tryb działania organów związku wymienionych w ustawie, tj. zgromadzenia związku oraz zarządu. Organem stanowiącym i zarazem kontrolnym związku jest zgromadzenie związku, a jego skład jest kształtowany zarówno postanowieniami ustawowymi, jak i statutowymi. W skład zgromadzenia związku międzygminnego wchodzi wójtowie (burmistrzowie, prezydenci) gmin uczestniczących w związku. Z każdej gminy w skład zgromadzenia wchodzi co najmniej jeden przedstawiciel, chociaż ta zasada ma charakter fakultatywny, bowiem statut związku może przyznać gminie więcej niż jeden głos w zgromadzeniu, upoważniając do wyznaczenia dodatkowych przedstawicieli.

Zaznaczyć należy, że w kwestii reprezentacji daje się zauważyć kilka różnych poglądów. Tytułem przykładu, krytycznie oceniane jest w piśmiennictwie rozwiązanie, że z mocy prawa w skład zgromadzenia związku międzygminnego wchodzi wójtowie (burmistrzowie, prezydenci)¹⁷. „Przyjęcie iż członkami zgromadzenia będącego *sui generis* radą związku, są organy wykonawcze gmin mające jednocześnie status oddzielnych organów administracji publicznej, pochodzące z różnych wyborów powszechnych powoduje w rezultacie dziwną i praktycznie skomplikowaną relację między poszczególnymi organami”¹⁸. Wyznaczenia reprezentantów do składu zgromadzenia dokonują rady (gmin, powiatów) w formie uchwały. W tej samej formie następuje także odwołanie przedstawicieli i wyznaczenie w ich miejsce nowych reprezentantów. Z uwagi na brak

¹⁷ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 264.

¹⁸ *Ibidem*, s. 264.

wskazania szczegółowego trybu podejmowania uchwał w przedmiocie wyznaczenia reprezentantów do zgromadzenia związku oraz ich odwoływania przyjęć należy, że powinny one zapadać w zwykłym trybie. Wykonywanie funkcji członka zgromadzenia związku ma charakter społeczny, a więc nie przysługuje wynagrodzenie za jej pełnienie. Członkostwo w zgromadzeniu ma również charakter organizacyjny, rozpoczyna się z chwilą dokonania wyboru danej osoby na przedstawiciela jednostek samorządu terytorialnego w związku.

W ustawach ustrojowych zdecydowano, że zgromadzenie jest organem stanowiącym i kontrolnym, do którego należą kompetencje stanowiące i kontrolne w sprawach przekazanych związkowi do wykonania przez jego uczestników. Kompetencje zgromadzenia związku wiążą się zatem z zakresem zadań powierzonych temu związkowi. Struktura, zakres i tryb działania związku powinny być określone w statucie. W nim należy wskazać przede wszystkim wewnętrzną organizację tego organu, zasady, częstotliwość, tryb zwoływania i odbywania jego posiedzeń oraz zasady podejmowania rozstrzygnięć. Poza tym szczegółowe rozwiązania dotyczące trybu działania zgromadzenia związku mogą być ujęte także w regulaminie jego obrad. W tym miejscu można ponownie odnieść się do postanowień art. 69 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego do zgromadzenia związku międzygminnego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rady gminy.

Organem wykonawczym związku międzygminnego jest zarząd związku. Ustawodawca upoważnił zgromadzenie związku do powoływania i odwoływania zarządu związku, nie przesądzając jednak, ilu członków powinien liczyć. Zarząd jest powoływany co do zasady spośród członków zgromadzenia. Ustawodawca zezwolił jednak na wybór członków zarządu spoza składu członków zgromadzenia, o ile dopuszcza to statut związku. W razie wyboru członków zarządu spoza członków zgromadzenia liczba członków zarządu wybranych spoza tego gremium nie może przekraczać $\frac{1}{3}$ składu zarządu związku. Ponadto nie wprowadzono wprost w ustawie o samorządzie gminnym wymogu tworzenia stanowiska przewodniczącego zarządu związku. Rozwiązanie to jest krytycznie oceniane w doktrynie z uwagi na to, iż może budzić uzasadnione wątpliwości w razie upoważnienia związku do wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej¹⁹. Ustawodawca w zakresie organizacji zarządu związku w wielu kwestiach „milczy”, bo np. nie wyznaczył okresu, w jakim powinno nastąpić dokonanie wyboru członków zarządu, według jakich zasad odbywa się odwołanie zarządu czy poszczególnych jego członków ani też zasad podejmowania rozstrzygnięć w drodze uchwał. Wobec powyższego, ustalenia w statucie wymaga również tryb działania zarządu związku.

Pomimo wspólnych podstaw prawnych wewnętrzna struktura poszczególnych związków jednostek samorządu terytorialnego może być w ramach tych podstaw znacznie zróżnicowana. Ustawodawca jedynie w sposób bardzo ogólny określił ustawowe

¹⁹ R. Klysycz, *Ustawy o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa. Komentarz*, Wrocław 1999, s. 101.

ramy instytucji związku i pozostawił uczestnikom związku dość szeroką swobodę w zakresie ukształtowania jego struktury organizacyjnej.

Dokonane powyżej ustalenia odnoszące się do organów, poprzez które działa związek międzygminny jako osoba prawna, jest niezbędne dla analizy w płaszczyźnie wyznaczonej tematem opracowania. Powyższe bowiem wymaga ustalenia, czy, a jeżeli tak, to który ze wskazanych organów związku międzygminnego może być organem egzekucyjnym. Stosowanie bowiem przymusu państwowego wymaga, by dokonywały tego podmioty legitymowane i kompetentne.

Na powyższe założenia słusznie zwracają uwagę przedstawiciele doktryny, wskazując, że „Ustawodawca przewidział możliwość użycia przymusu egzekucyjnego jedynie przez podmioty do tego profesjonalnie przygotowane”²⁰. Na gruncie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji organami egzekucyjnymi mogą być organy administracji rządowej, organy j.s.t. oraz inne organy określone w ustawie. Organ związku międzygminnego może być organem egzekucyjnym w egzekucji należności pieniężnych na podstawie art. 19 § 8 u.p.e.a., czyli w zakresie określonym odrębnymi przepisami. Wobec przyjętych rozwiązań zaznaczyć trzeba, iż nie można domniemywać kompetencji organu co do stosowania przymusu państwowego – uprawnione są jedynie podmioty wskazane w u.p.e.a czy też legitymowane wprost w innych ustawach. Dla potwierdzenia powyższego warto odwołać się do konkretnego przykładu z cytowanej już ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Uzasadnione jest jednak chociażby zarysowanie pola podjętej analizy w aspekcie wyznaczonym tematem rozważań, dlatego warto odnieść się do kwestii natury ogólniejszej, dotyczącej wykonywania zadań przez związki międzygminne, która celowo została pominięta przy analizie istoty i charakteru prawnego tej formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego. Istotą związków jest bowiem wspólne wykonywanie przekazanych zadań publicznych należących do jednostek podziału terytorialnego, co wyraźnie akcentuje ustawodawca i podziela zarówno doktryna, jak i judykatura. Cechą charakterystyczną jest to, że związek wykonuje zadania publiczne określone w statucie związku. Jednostki podziału terytorialnego tworzące związek wspólnie decydują o rodzaju i zakresie przekazanych zadań związkowi i obligatoryjnie zamieszczają te ustalenia w statucie. Z tego wynika, że każdorazowa zmiana zadań związku wymaga dokonania odpowiedniej zmiany w statucie związku. Wykonywanie przekazanych zadań następuje na zasadach określonych w ustawie, tj. w imieniu własnym związku i na jego odpowiedzialność.

W doktrynie i orzecznictwie przyjęto zgodnie, że z dniem ogłoszenia statutu związku, prawa i obowiązki jednostek uczestniczących w związku związane z realizacją ich zadań własnych stają się zadaniami samego związku ze wszystkimi tego prawnymi implikacjami²¹. Zagadnienie wykonywania zadań przez związek międzygminny

²⁰ L. Klat-Wertelecka, *Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej*, Wrocław 2009, s. 287.

²¹ K. Bandarzewski, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2005, s. 438.

może stanowić obszar odrębnej analizy. Na poczet zaś podjętych rozważań warto wskazać jeszcze jeden istotny aspekt podnoszony w piśmiennictwie, a mianowicie „Utworzenie związku zmienia strukturę wykonywania zadań publicznych i właściwość organów (także w zakresie władczych form działania)”²².

4. Pozycja prawna związku międzygminnego i jego organów w obszarze wykonywania zadań publicznych związanych z utrzymaniem porządku i czystości w gminach

Ogólne rozważania w przedmiocie wspólnego wykonywania zadań przez związek międzygminny wydają się uzasadnione dla przedstawienia konkretnego przykładu²³. Zgodnie z brzmieniem art. 3 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach: „W razie wykonywania przez związek międzygminny zadań, o których mowa w ust. 2, określone w ustawie prawa i obowiązki organów gminy, w tym uchwalanie aktów prawa miejscowego, wykonują właściwe organy tego związku”. Na podstawie cytowanego przepisu organy związku międzygminnego zostały umocowane do stanowienia aktów prawa miejscowego. J. Jerzmański, pisząc o celowych związkach gmin w kontekście nowych rozwiązań prawnych w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, podniósł, że „Na wstępie zaznaczyć trzeba, że obecnie ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zawiera wyraźny przepis przenoszący na związki międzygminne realizujące obowiązki gmin ich uprawnienia – między innymi do stanowienia aktów prawa miejscowego. Jest to ważne uzupełnienie postulowane w doktrynie, albowiem sprawa uprawnień prawodawczych mogła budzić wątpliwości. Paradoksalnie, to jednak te przepisy wygenerowały następne problemy. (...). Przejęcie obowiązków gmin określonych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przez związek celowy może nastąpić tylko i wyłącznie na podstawie ustaleń statutu. Jeżeli statut przewiduje konkretyzację zobowiązań przez zawarcie dodatkowej umowy, to umowa ta powinna precyzyjnie określać, jakich obowiązków dotyczy. Zauważyć jednak trzeba, że nie może samodzielnie być ona postrzegana jako dokument uzasadniający ustalenie zakresu wzajemnych relacji między związkiem celowym a gminami”²⁴. Gminy, które zgodnie z obowiązującą procedurą przystąpią do związku gmin, cedują, *ex lege*, zgodnie z art. 64 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 3 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, swoje prawa i obowiązki na związek w zakresie zadań przekazanych związkowi z dniem ogłoszenia statutu związku.

²² J. Borkowski, *Związki komunalne w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Związki komunalne w Polsce i w państwach Europy Zachodniej. Materiały konferencji naukowej zorganizowanej dla uczczenia pamięci Profesora Doktora Tadeusza Bigo*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 1871, „Przegląd Prawa i Administracji” t. XXXV, Wrocław 1996, s. 42-44.

²³ Przykładem związku międzygminnego wykonującego zadania publiczne w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi jest Związek Międzygminny Ślęza-Oława wpisany do rejestru Związków Międzygminnych pod pozycją 269 w dniu 27 października 2004 r., <http://www.sleza-olawa.pl/>.

²⁴ J. Jerzmański, *Celowe związki gmin w nowych systemach*, [w:] M. Górski, K. Nowacki (red.), *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi*, Wrocław 2012, s. 78.

Zgromadzenie związku międzygminnego utworzonego na podstawie art. 3 ust. 2a przedmiotowej ustawy może stanowić akty prawa miejscowego, o których przesądził ustawodawca. W szczególności dotyczy to aktów w zakresie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zaznaczyć jednak należy, iż zgromadzenie związku międzygminnego może podejmować uchwały w sprawie regulaminu czystości i porządku czy w sprawie zasad ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o ile jednak związek wykonuje zadania, z którymi związana jest konieczność ich podjęcia. Z kolei zarząd związku międzygminnego jest uprawniony do wydawania wszelkich decyzji administracyjnych wydawanych na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Indywidualne akty administracyjne przewidziane z zakresu postępowania z odpadami komunalnymi zarząd związku międzygminnego wydaje na takich samych zasadach jak organy gmin wchodzących w skład związku. Powyższe jest konsekwencją chociażby przyjęcia, iż w świetle kodeksowej definicji wyrażonej w art. 5 § 2 pkt 6 Kodeksu postępowania administracyjnego organy związków gmin mieszczą się w pojęciu organu jednostki samorządu terytorialnego²⁵.

5. Zarząd związku międzygminnego jako organ egzekucyjny w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Z uwagi na przedmiot rozważań zakreślonych tematem pracy zasadnicze znaczenie mają zmiany dokonane ustawą z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach²⁶. Nowelizacją omawianej ustawy dodano art. 6qa, który stanowi, że „Wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest organem egzekucyjnym uprawnionym do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych, z wyjątkiem egzekucji z nieruchomości, w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi”. Podobną regulację wprowadzono w art. 6r ust. 1b, w której świetle: „W przypadku, o którym mowa w ust. 1a, organem egzekucyjnym uprawnionym do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych, z wyjątkiem egzekucji z nieruchomości, w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest zarząd związku międzygminnego”. W art. 6r ust. 1a ustawodawca postanowił, że „W przypadku przejęcia przez związek międzygminny zadań gminy, o których mowa w art. 3 ust. 2 w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowią dochód związku międzygminnego w całości lub w części odpowiednio do zakresu przejętych zadań”. Przepisy dodane ustawą nowelizującą stanowią bowiem przepisy szczególne przyznające wskazanym w nich organom kompetencje do prowadzenia

²⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267).

²⁶ Ustawa z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 228).

egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Warto odwołać się do uzasadnienia senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw w zakresie wprowadzanych zmian²⁷. W zamyśle projektodawców zaproponowane zmiany miały na celu wprowadzenie rozwiązań umożliwiających gminom racjonalną i elastyczną politykę w zakresie postępowania z odpadami komunalnymi. Czym natomiast uzasadniano przyznanie kompetencji do prowadzenia egzekucji administracyjnej organowi wykonawczemu gminy czy organowi wykonawczemu związku międzygminnego? Przede wszystkim większą skutecznością egzekucji w zakresie obowiązków wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W uzasadnieniu projektowanych zmian odniesiono się do złożoności istniejącego rozwiązania w przedmiocie egzekucji należności pieniężnych z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W przypadku bowiem większości gmin, w zakresie należności pieniężnych, w tym z tytułu podatków i opłat, dla których organ gminy jest właściwy do ich ustalenia lub określenia i pobierania, organem egzekucyjnym jest naczelnik urzędu skarbowego. W takim przypadku organ gminy czy związku międzygminnego wystawia tytuł wykonawczy, a w postępowaniu egzekucyjnym prowadzonym przez właściwego naczelnika urzędu skarbowego uczestniczy jako wierzyciel. Słusznie również podkreślono, że powierzenie zadania prowadzenia egzekucji obowiązków wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach naczelnikowi urzędu skarbowego stanowiło dodatkowe obciążenie tego organu. Poza tym, z uwagi na przeznaczenie dochodu pochodzącego z egzekucji należności pieniężnych w zakresie postępowania z odpadami komunalnymi, prawdopodobnie naczelnik urzędu skarbowego nie miałby motywacji do skutecznego i szybkiego prowadzenia egzekucji. Inaczej w przypadku, kiedy wierzyciel jest jednocześnie organem egzekucyjnym. Poprzez dokonane zmiany wójt, burmistrz, prezydent miasta czy zarząd związku międzygminnego łączą funkcje organu egzekucyjnego i wierzyciela. Konsekwencją powyższego jest podejmowanie działań z urzędu – przede wszystkim przystąpienie z urzędu do egzekucji na podstawie tytułu wykonawczego przez siebie wystawionego.

Nowe rozwiązanie przyjęte na gruncie przedmiotowej ustawy stanowi przepis szczególnie wobec ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji i oceniane jest pozytywnie, przede wszystkim w aspekcie sprawności i skuteczności prowadzonej egzekucji. Sukces wdrażania nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi nie zależy tylko i wyłącznie od ram prawnych, jakie wprowadzi rada gminy czy zgromadzenie związku międzygminnego. Niewątpliwie istotnie na ten sukces wpływa skuteczne egzekwowanie obowiązków nałożonych na mieszkańców i przedsiębiorców w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi.

W zakresie przyznania kompetencji organu egzekucyjnego – organowi wykonawczemu gminy i związku międzygminnego zwraca się uwagę na dwa aspekty.

²⁷ Druk sejmowy nr 1000, <http://www.sejm.gov.pl>.

Pierwszy z nich dotyczy obowiązku prowadzenia egzekucji administracyjnej przez organy, którym ustawodawca przyznał kompetencje organu egzekucyjnego. Z brzmienia cytowanych przepisów jednoznacznie wynika, iż przyznanie kompetencji nastąpiło z jednoczesnym nałożeniem obowiązku ich wykonywania. Wobec tego organy są zobowiązane do prowadzenia egzekucji obowiązków w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi i również z tego tytułu ich działalność będzie podlegała kontroli prowadzonej przez uprawnione podmioty (np. Najwyższą Izbę Kontroli). Organem pełniącym nadzór nad egzekucją należności pieniężnych prowadzoną przez organ wykonawczy gminy czy związku międzygminnego będzie samorządowe kolegium odwoławcze. Nałożenie obowiązku prowadzenia egzekucji w zakresie opłaty z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi, zwyczajowo określanej „podatkiem śmieciowym”, spotkało się początkowo z niezadowoleniem uprawnionych i zarazem zobowiązanych organów gmin, czego licznych przykładów dostarczały chociażby media. Niezadowolenie wynikać mogło zapewne z trudności, jakie rodzą się na gruncie stosowania przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji i dodatkowo wdrożeniem nowego systemu gospodarki odpadami. Przejawem obaw były prowadzone w mediach dyskusje dotyczące możliwości prowadzenia egzekucji przez podmiot prywatny, np. firmę windykacyjną na podstawie umowy cywilnoprawnej.

Warto w tym miejscu odwołać się do ugruntowanych w piśmiennictwie poglądów o niedopuszczalności prywatyzacji kompetencji egzekucyjnych. L. Klat-Wertelecka jednoznacznie stoi na stanowisku, iż „Niedopuszczalna jest w egzekucji prywatyzacja wykonywania zadań publicznych”²⁸. Autorka słusznie wskazała, że „Organami egzekucyjnymi w egzekucji administracyjnej są co do zasady organy administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym. Nie jest możliwe zlecenie funkcji egzekucyjnych innemu podmiotowi, nie można prywatyzować kompetencji egzekucyjnych, organ nie może sprzedać należności publicznoprawnych firmom windykacyjnym”²⁹.

Drugi aspekt podnoszony w zakresie nałożenia na organy wykonawcze gmin i związków międzygminnych obowiązku prowadzenia egzekucji odnosi się do zastrzeżenia o wyłączeniu możliwości prowadzenia egzekucji z nieruchomości. Na gruncie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji organem uprawnionym do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych jest naczelnik urzędu skarbowego. Wyłączenie możliwości prowadzenia egzekucji z nieruchomości przez organy wykonawcze gmin i związków międzygminnych w egzekucji należnych obowiązków z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w zasadzie nie ma większego znaczenia w praktyce. Prowadzenie egzekucji z nieruchomości w zakresie „podatku śmieciowego” niewątpliwie mijaloby się z celem. Ponadto byłoby to sprzeczne z wyrażoną w art. 7 § 2 ustawy egzekucyjnej zasadą stosowania środka egzekucyjnego najmniej uciążliwego dla zobowiązanego, zgodnie z którą „Organ egzekucyjny stosuje środki egzekucyjne, które prowadzą bezpośrednio do wykonania

²⁸ L. Klat-Wertelecka, *Niedopuszczalność...*, s. 287.

²⁹ L. Klat-Wertelecka, *Egzekucja...*, s. 41.

obowiązku, a spośród kilku takich środków – środki najmniej uciążliwe dla zobowiązanego”. Wydaje się poza tym mało realne, żeby organ wykonawczy gminy czy związku międzygminnego prowadził egzekucję z nieruchomości w zakresie egzekwowania należności z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi.

6. Podsumowanie

Wprowadzenie zmian w zakresie przyznania kompetencji organu egzekucyjnego organowi wykonawczemu gminy i organowi wykonawczemu związku międzygminnego wpisuje się niewątpliwie w niemalże rewolucyjną przebudowę systemu prawnego dotyczącego postępowania z odpadami komunalnymi. Trudno oceniać i wskazywać dziś pozytywne i negatywne skutki przyjętych rozwiązań prawnych, które obowiązują zaledwie kilka miesięcy. Założenia, które legły u podstaw wprowadzanych zmian, czyli usprawnienie, przyspieszenie i w zasadzie uproszczenie egzekucji opłaty z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi wydają się przekonujące i możliwe do osiągnięcia. Na aprobatę zasługują również uwzględnienie przez ustawodawcę roli związków międzygminnych podejmujących współdziałanie w wykonywaniu zadań własnych gmin w zakresie utrzymania porządku i czystości w gminach. Wyartykułowanie wprost możliwości tworzenia związków międzygminnych wykonujących zadania określone w art. 3 ust. 2 omawianej ustawy stanowić może przejaw swego rodzaju „bodźca” czy sygnału do podejmowania inicjatyw dla tego rodzaju formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego. Powyższe potwierdza również przyznanie zarządowi związku międzygminnego kompetencji organu egzekucyjnego analogicznych jak organowi wykonawczemu gminy.

Literatura

- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2009
- Bandarzewski K., [w:] P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2005
- Borkowski J., *Związki komunalne w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Związki komunalne w Polsce i w państwach Europy Zachodniej. Materiały konferencji naukowej zorganizowanej dla uczczenia pamięci Profesora Doktora Tadeusza Bigo*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 1871, „Przegląd Prawa i Administracji” t. XXXV, Wrocław 1996
- Dolnicki B. (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012
- Jendrośka J., *Zagadnienia prawne wykonania aktu administracyjnego*, Wrocław 1963
- Jerzmański J., *Celowe związki gmin w nowych systemach*, [w:] M. Górski, K. Nowacki (red.), *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi*, Wrocław 2012

- Kieres L., *Związek komunalny – zagadnienia stosowania prawa*, „Finanse Komunalne” 1996, nr 6
- Kieres L., *Związki i porozumienia komunalne*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 10
- Klat-Wertelecka L., *Egzekucja administracyjna dla praktyków*, Gdańsk 2013
- Klat-Wertelecka L., *Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej*, Wrocław 2009
- Klyszcz R., *Ustawy o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa. Komentarz*, Wrocław 1999
- Leoński Z., *Administracyjne postępowanie egzekucyjne. Problemy węzłowe*, Poznań 2003
- Leoński Z., *Formy współdziałania w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 4
- Niewiadomski Z., *Prawne formy działania administracji*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002
- Niewiadomski Z. (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002
- Ofiarska M., *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008
- Ofiarska M., *Statuty związków międzygminnych – uwarunkowania prawne a praktyka*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012
- Przybysz P., *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2009
- Windakiewicz K., *Prawo o związkach międzykomunalnych. Studium ogólnoporównawcze i obowiązujące obecnie przepisy polskie*, Warszawa 1929
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2005
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010