



# ZWIĄZEK POWIATÓW POLSKICH

ASSOCIATION OF POLISH COUNTIES  
(member of Council of European Municipalities and Regions)

Pałac Kultury i Nauki, XXVII piętro, 00-901 Warszawa 134,  
Plac Defilad 1, skr. pocztowa 7, tel. (22) 656 63 34, fax. (22) 656 63 33

Adres do korespondencji: 33-300 Nowy Sącz 1, skr. pocztowa 119, tel. (18) 477 86 00,  
fax. (18) 477 86 11, e-mail: biuro@powiatypolskie.pl, www.zpp.pl

## PREZES ZARZĄDU

Ludwik Węgrzyn  
POWIAT BOCHENSKI

## WICEPREZESI ZARZĄDU

Robert Godek  
POWIAT STRZYŻOWSKI

Janina Kwiecień  
POWIAT KARTUSKI

Ewa Masny-Askanas  
MIASTO NA PRAWACH POWIATU  
m.st. WARSZAWA

Krzysztof Nosal  
POWIAT KALISKI

Andrzej Płonka  
POWIAT BIELSKI /woj. ŚLĄSKIE/

Zenon Rodzik  
POWIAT OPOLSKI /woj. LUBELSKIE/

Sławomir Snarski  
POWIAT BIELSKI /woj. PODLASKIE/

Zbigniew Szumski  
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

Marek Tramś  
POWIAT POLKOWICKI

## CZŁONKOWIE ZARZĄDU

Sebastian Burdzy  
POWIAT ŚREDZKI

Zbigniew Deptuła  
POWIAT MAKOWSKI

Edmund Kaczmarek  
POWIAT JĘDRZEJOWSKI

Franciszek Koszowski  
POWIAT ŚWIECKI

Edmund Kotecki  
POWIAT BRZEZIŃSKI

Józef Kozina  
POWIAT GŁUBCZYCKI

Adam Krzysztoń  
POWIAT ŁANCUCKI

Tadeusz Kwiatkowski  
POWIAT DĄBROWSKI

Krzysztof Lis  
POWIAT SZCZECINECKI

Andrzej Nowicki  
POWIAT PISKI

Marek Pławiak  
POWIAT NOWOSĄDECKI

## KOMISJA REWIZYJNA

**PRZEWODNICZĄCY**  
Józef Swaczyna

POWIAT STRZELECKI

### Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Andrzej Szymanek  
POWIAT WIERUSZOWSKI

### CZŁONKOWIE

Marek Chciałowski  
POWIAT GARWOLIŃSKI

Andrzej Ciołek  
POWIAT GOŁDAPSKI

Janusz Guzdek  
POWIAT DZIERŻONIOWSKI

Józef Jodłowski  
POWIAT RZESZOWSKI

Krzysztof Maćkiewicz  
POWIAT WĄBRZESKI

Szczepan Ołdakowski  
POWIAT SUWAŃSKI

Andrzej Opala  
POWIAT ŁÓDZKI WSCHODNI

## DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or.A0713/662/15

Warszawa, 1 kwietnia 2015 roku

Szanowny Pan

**Andrzej PORAWSKI**

Sekretarz

Strony Samorządowej

Komisji Wspólnej Rządu

i Samorządu Terytorialnego

Stanowisko Związku Powiatów Polskich w sprawie C-51/15 Remondis (założenie związku celowego i przeniesienie na niego zadań jako zamówienie publiczne).

W odpowiedzi na pismo Ministerstwa Spraw Zagranicznych skierowane do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w sprawie zajęcia przez Polskę stanowiska w sprawie C-51/15 Remondis toczącej się przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Związek Powiatów Polskich stoi na stanowisku, że zasadny jest udział Polski w tym postępowaniu. Stanowisko Polski powinno sprowadzać się do twierdzenia, że umowa pomiędzy dwiema jednostkami samorządu terytorialnego, na podstawie której jednostki te w drodze statutu zakładają wspólny związek celowy z odrębną osobowością prawną, który od tego momentu na własną odpowiedzialność zapewnia wykonanie określonych zadań, należących dotychczas do zainteresowanych jednostek nie stanowi zamówienia publicznego w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2004/18/WE, niezależnie od tego czy związek realizuje działania wykraczające poza zapewnienie wykonywania zadań, które uprzednio należały do zainteresowanych jednostek. Wynik sprawy może bowiem mieć wpływ na konieczność zmiany prawa w Polsce albo praktykę jego stosowania.

## Uzasadnienie

Obowiązujące prawo krajowe dopuszcza zawiązywanie przez jednostki samorządu terytorialnego związków, celem wspólnej realizacji zadań publicznych. Stosowne regulacje w tym zakresie zawiera ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym t.j. Dz.U.2013.595 z późn zm. – dalej u.s.p. Zgodnie z art. 65 ust. 1 u.s.p. w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, w tym wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, powiaty mogą tworzyć związki z innymi powiatami. W doktrynie wskazuje się, że „okoliczność, iż celem tworzenia związku powiatów jest wykonywanie przekazanych związkowi zadań powiatów, nie oznacza, że tylko w tym zakresie działalność związku może być prowadzona. Związek z chwilą uzyskania osobowości prawnej staje się odrębnym i niezależnym podmiotem prawa prywatnego i publicznego.” (Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym pod red. P.A. Chmielnickiego LexisNexis 2005).

Zadania związku oraz zasady udziału w kosztach wspólnej działalności, zyskach i pokrywania strat związku czy zasady korzystania z obiektów i urządzeń związku określa statut związku. W polskim systemie prawnym formalnie nie dochodzi do zawarcia umowy pomiędzy jednostkami zawiązującymi związek. Zarówno utworzenie związku jak i przystąpienie lub wystąpienie ze związku przybiera formę uchwały zainteresowanych powiatów (art. 65 ust. 2 u.s.p.). Zgodnie z art. 67 ust. 1 u.s.p. utworzenie związku wymaga przyjęcia jego statutu przez rady zainteresowanych powiatów bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady powiatu. Mamy zatem do czynienia z aktami o charakterze jednostronnym. Niemniej jednak podjęcie takich uchwał w praktyce wymaga przeprowadzenia postępowania przygotowawczego. W doktrynie podkreśla się, że „Uchwała o utworzeniu związku powiatów może, ale nie musi, być pierwszą czynnością podejmowaną przez powiat zainteresowany powołaniem związku. Powiat, decydując się na tworzenie związku, ma informacje o zakresie przekazywanych mu zadań publicznych. W praktyce wymiana informacji czy nawet prowadzenie nieformalnych wstępnych rokowań wydaje się jak najbardziej uzasadniona. Rokowania te można zakończyć podpisaniem wielostronnych aktów wewnętrznych, swoistych „porozumień” zawierających deklaracje poszczególnych powiatów...” (tak Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym pod red. P.A. Chmielnickiego LexisNexis 2005). „Przed przystąpieniem zatem do procedury związanej z utworzeniem związku, należy przeprowadzić określone działania negocjacyjne (przygotowawcze) w tym zakresie i funkcje te mogą wykonywać zarządy powiatów lub bezpośrednio starostowie” (Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz pod red B. Dolnickiego, ABC, 2007).

Przekazanie zadań związkowi jednostek samorządu terytorialnego zasadniczo ma na celu lepsze wykorzystanie posiadanych przez jednostki samorządu terytorialnego zasobów.

Zgodnie z dyrektywą 2004/18/WE zamówienia publiczne oznaczają umowy o charakterze odpłatnym zawierane na piśmie pomiędzy jedną lub więcej instytucjami zamawiającymi a jednym lub więcej wykonawcami, których przedmiotem jest wykonanie robót budowlanych, dostawa produktów lub świadczenie usług w rozumieniu dyrektywy. W przypadku zawiązania związku zadanie publiczne zostaje przekazane mu do realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego, które tym samym wyzbywają się kompetencji do jego samodzielnego wykonywania. Przy wykonywaniu zadań przekazanych związkowi przez jednostki samorządu terytorialnego może on wykonywać je samodzielnie lub zlecać wykonanie wszystkich lub niektórych zadań na zewnątrz (dopiero w tym momencie mamy do czynienia z zamówieniem publicznym w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2004/18/WE).

Odnosząc powyższe do sprawy zawisłej przez TS UE., należy zauważyć, że twierdząca odpowiedź na 1 pytanie prejudycjalne może skutkować w dalszej perspektywie zobowiązaniem państwa polskiego do zamiany zasad zawiązywania związków pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego. Pojawi się również wątpliwość, jak jednostki samorządu terytorialnego będą musiały traktować opisane wyżej porozumienia i rokowania poprzedzające podjęcie uchwał o utworzeniu bądź przystąpieniu do związku.

W przypadku udzielenia przez Trybunał odpowiedzi twierdzącej na 1 pytanie prejudycjalne, zastosowanie mają zasady wypracowane przez Trybunał w odniesieniu do umów, które ustanawiają współpracę pomiędzy instytucjami publicznymi, mającą za przedmiot zapewnienie wykonania przez nie wspólnej misji publicznej. W sprawie C-159/11 Trybunał stwierdził, że zasady prawa Unii w dziedzinie zamówień publicznych nie znajdują zastosowania, jeżeli umowy zawierane są wyłącznie przez podmioty publiczne, bez udziału podmiotów prywatnych, jeżeli żaden usługodawca prywatny nie znajduje się w uprzywilejowanej sytuacji względem swoich konkurentów, a ustanowiona w nich współpraca jest dyktowana wyłącznie względami i wymogami związanymi z realizacją celów leżących w publicznym interesie.

Z wyrazami szacunku

Prezes Zarządu  
Związku Powiatów Polskich  
Ludwik Wegrzyn

