

Monika Giżyńska

Formy publicznoprawne współdziałania powiatów i województw

Rocznik Towarzystwa Naukowego Płockiego 5, 137-144

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych oraz w kolekcji mazowieckich czasopism regionalnych mazowsze.hist.pl.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Formy publicznoprawne współdziałania powiatów i województw¹

Streszczenie: Artykuł dotyczy możliwości zrzeszania się, jakie daje jednostkom samorządu terytorialnego artykuł 172 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Autorka skupiła się na formach współdziałania powiatów i województw, do których zalicza się związki, porozumienia oraz stowarzyszenia. Każda z form została przez autorkę scharakteryzowana i poddana analizie.

Słowa kluczowe: formy współdziałania powiatów, formy współdziałania województw, powiat, województwo, związki, porozumienia, stowarzyszenia.

Summary: This article refers to the right to associate which units of local government have under Article 172 of the Constitution of the Republic of Poland. The author focused her attention upon the range and forms of voluntary co-operation between poviats and voivodeships, i.e. federations, agreements and associations. The results of the analysis allowed the characterization of each of these forms of co-operation.

Keywords: forms of co-operation between poviats, forms of co-operation between voivodeships, powiat, voivodeship, federations, agreements, associations.

¹ Przedmiotem niniejszych rozważań będą formy współpracy na szczeblu powiatu i województwa. Kwestie dotyczące form współdziałania gmin zostały poruszone przez Autorkę w artykule *Formy publicznoprawne współdziałania gmin*, w: R. Kania, *Samorząd Gminny. Wybrane zagadnienia prawne i organizacyjne*, Płock-Łąka 2013, s. 179-187.

Przyjmuje się w literaturze, iż współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego jest zespołem czynności, mających na celu osiągnięcie określonej sytuacji². Pojęcie współdziałania zakłada, co do zasady, dobrowolność istnienia, a także równą sytuację prawną podmiotów, które współdziałały. Wykluczony jest więc stosunek nadrzędności i podległości organizacyjnej, ponieważ w istotę współdziałania wpisana jest zasada dobrowolności³.

Ustawodawca przewidział trzy formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego: związki, porozumienia oraz stowarzyszenia⁴. Są to formy publicznoprawne, gdyż są oparte na przepisach prawa publicznego, a nie prywatnego. Związki, porozumienia i stowarzyszenia są różnymi rodzajami zrzeszeń jednostek samorządu terytorialnego. Poszczególne typy zrzeszeń jednostek samorządu terytorialnego tworzone są dla różnych celów, w związku z czym zasady tworzenia i funkcjonowania wymienionych rodzajów zrzeszeń regulowane są przez ustawodawstwo w sposób zróżnicowany. Wykonywanie zadań publicznych może być więc realizowane w drodze owego współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego. Ustawodawca dał zatem przyzwolenie na podejmowanie wspólnych działań przez jednostki samorządu terytorialnego. Wiadomym jest, że jednostki samorządu terytorialnego mogą ze sobą współdziałać w celu wykonywania zadań publicznych.

Co się tyczy form współdziałania między jednostkami drugiego szczebla podziału administracyjnego, czyli powiatami to ustawodawca przewidział, iż mogą one tworzyć, podobnie jak gminy, związki, porozumienia oraz stowarzyszenia. W ustawie o samorządzie

² Tak na przykład L. Kieres, *Związki i porozumienia komunalne*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 10, s. 4.

³ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 września 1994 r., SA/Ł 1906/94, OSP 1996/3, poz. 52.

⁴ Na czym polega zrzeszanie się i jakie przybiera formy stanowią ustawy samorządowe: Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tj. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tj. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592. z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tj. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.

powiatowym formy te zostały uregulowane w jednym rozdziale, podczas gdy ustawa o samorządzie gminnym w oddzielnym rozdziale reguluje kwestie związków i porozumień międzygminnych, a oddzielnie – problematykę stowarzyszenia gmin.

I tak w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, w tym wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, powiaty mogą tworzyć związki z innymi powiatami. Związek taki wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Związek mogą tworzyć, jak już zostało zasygnalizowane wcześniej, tylko jednostki tego samego szczebla podziału administracyjnego, czyli w tym wypadku tylko powiaty. Odmienne niż w przypadku gmin, ustawodawca nie przewidział możliwości obligatoryjnego utworzenia związku powiatów.

Uchwały o utworzeniu związku, przystąpieniu do związku lub wystąpieniu ze związku podejmują, podobnie jak w przypadku gmin, rady zainteresowanych powiatów. Prawa i obowiązki powiatów uczestniczących w związku, związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek z dniem ogłoszenia statutu związku. Związek nabywa osobowość prawną z dniem ogłoszenia statutu. Tryb tworzenia związku powiatów jest identyczny jak tryb tworzenia związku gmin. Utworzenie związku wymaga zatem przyjęcia jego statutu przez rady zainteresowanych powiatów. Statut uchwalany jest bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady powiatu. Statut związku powinien określać jego nazwę i siedzibę, członków i czas trwania związku, zadania związku, organy związku, ich strukturę, zakres i tryb działania, zasady korzystania z obiektów i urzędzeń związku, zasady udziału w kosztach wspólnej działalności, zyskach i pokrywania strat związku, zasady przystępowania i występowania członków oraz zasady rozliczeń majątkowych, zasady likwidacji związku, tryb wprowadzania zmian w statucie związku, a także inne zasady określające współdziałanie. Statut związku jest ogłaszany przez wojewodę w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Dzień wydania dziennika urzędowego jest dniem ogłoszenia statutu.

Rejestr związków prowadzi minister spraw wewnętrznych i administracji. Na decyzję o odmowie wpisania do rejestru przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Minister spraw wewnętrznych

i administracji określa, w drodze rozporządzenia⁵, sposób prowadzenia rejestru związków powiatów oraz ogłaszania statutów związków, uwzględniając dokumentację niezbędną do wpisania związku do rejestru, dane podlegające wpisowi oraz sposób wykonywania zmian wpisów w rejestrze. Rady powiatów tworzących związek zgłaszają jego utworzenie do ministra spraw administracji publicznej prowadzącego rejestr za pośrednictwem wojewody właściwego ze względu na siedzibę związku. Do takiego zgłoszenia dołącza się: uchwały rad powiatów o utworzeniu związku, uchwały tychże rad o przyjęciu jego statutu (statutu związku), informacje właściwego wojewody o zgodności z prawem uchwał, odpisy z protokołów posiedzeń rady powiatu, w części dotyczącej trybu podejmowania wyżej wymienionych uchwał. Rejestr jest jawny. O rejestracji związku minister zawiadamia na piśmie rady powiatów w nim uczestniczące, a także wojewodę oraz właściwą miejscowo regionalną izbę obrachunkową.

Organem stanowiącym i kontrolnym związku jest zgromadzenie związku. W skład zgromadzenia związku wchodzi po dwóch reprezentantów powiatów uczestniczących w związku. Zasady reprezentacji powiatu w związku określa rada powiatu. Uchwały zgromadzenia związku podejmowane są bezwzględną większością głosów statutowej liczby członków zgromadzenia. Członkom zgromadzenia związku przysługuje pisemny sprzeciw w stosunku do uchwały zgromadzenia. Członek może go wnieść wraz z uzasadnieniem w ciągu 7 dni od dnia podjęcia uchwały. Wniesienie sprzeciwu wstrzymuje wykonanie uchwały i wymaga ponownego rozpatrzenia sprawy. Sprzeciwu nie można zgłosić wobec uchwały podjętej w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy.

Organem wykonawczym związku jest zarząd. Zarząd związku jest powoływany i odwoływany przez zgromadzenie spośród członków zgromadzenia. Podobnie jak w przypadku gmin, statut może dopuszczać wybór członków zarządu spoza członków zgromadzenia, jednak ich liczba nie może przekraczać 1/3 składu zarządu związku.

⁵ Obecnie jest to Rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 18 października 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia rejestru związków powiatów oraz ogłaszania statutów związków, Dz.U. 2001, Nr 131, poz. 1472 z późn. zm.

Do gospodarki finansowej związku powiatów stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce finansowej powiatu. Plan finansowy związku uchwała zgromadzenie związku.

Powiaty mogą zawierać także, tak jak gminy, porozumienia w sprawie powierzenia jednemu z nich prowadzenia zadań publicznych.

Należy w tym miejscu nadmienić, iż ustawodawca przewidział, że miasto na prawach powiatu może tworzyć związki i zawierać porozumienia komunalne z gminami. Jest to wyjątek od zasady, że związki i porozumienia powstają tylko między jednostkami organizacyjnymi tego samego szczebla. Uprawnienie to wynika z tego, jak się wydaje, że władze miast na prawach powiatów sprawują zarówno te funkcje, które ustawa powierza władzom powiatowym, jak i te, które powierzone zostały władzom gminnym (miejskim).

Powiaty mogą tworzyć też stowarzyszenia, w tym również z gminami i województwami. Do stowarzyszeń, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o stowarzyszeniach, z tym że dla założenia stowarzyszenia wymaganych jest co najmniej 3 założycieli.

Odnosnie form współpracy między najwyższymi jednostkami podziału administracyjnego, czyli województwami, to nadmienić należy, iż ustawodawca przewidział tylko możliwość tworzenia i wstępowania przez nie w porozumienia i stowarzyszenia. Tworzenie stowarzyszeń odbywa się na zasadach przewidzianych dla gmin, a wyżej opisanych. Województwo może zawierać z innymi województwami oraz jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych. Porozumienia podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Zgodnie z ustępem 2 art. 172 Konstytucji RP⁶ jednostka samorządu terytorialnego ma prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Ustrojodawca w kwestiach szczegółowych odsyła do regulacji ustawowych.

Udział w zrzeszeniach międzynarodowych i współpraca międzynarodowa na szczeblu samorządowym jest, co podkreśla się w literaturze, jednym z przejawów sformułowanej w preambule

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483. Dalej jako Konstytucja RP.

Konstytucji RP „potrzeby współpracy ze wszystkimi krajami”. Stwierdzić należy, iż ustawy samorządowe gminna i powiatowa, odnośnie zasad przystępowania gminy bądź powiatu do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, odsyłają do odrębnych przepisów ustawowych. Zasady, na jakich jednostki samorządu terytorialnego mogą przystępować do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych reguluje ustawa o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych⁷. Ustawodawca przyjął, iż przez zrzeszenia należy rozumieć organizacje, związki i stowarzyszenia powoływane przez społeczności lokalne co najmniej dwóch państw zgodnie z ich prawem wewnętrznym. Jednostki samorządu terytorialnego mogą przystępować do zrzeszeń i uczestniczyć w nich w granicach swoich zadań i kompetencji, działając zgodnie z polskim prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami.

Współpraca jednostek samorządu terytorialnego w ramach zrzeszeń ma charakter znacznie bardziej ograniczony od współpracy jednostek samorządu terytorialnego wewnątrz kraju. Przystąpienie do zrzeszenia nie może bowiem łączyć się z przekazaniem na jego rzecz lub na rzecz któregośkolwiek ze zrzeszonych w nim członków wykonywania zadań publicznych przystępującej jednostki samorządu terytorialnego ani też nieruchomości lub majątkowych praw na dobrach niematerialnych przysługujących tej jednostce. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę o przystąpieniu do zrzeszenia bezwzględną większością głosów ustawowego składu. Uchwała wchodzi w życie po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw zagranicznych (obecnie minister spraw zagranicznych). Jednostka samorządu terytorialnego przekazuje uchwałę ministrowi do spraw zagranicznych za pośrednictwem wojewody, dołączającego swoją opinię. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wraz z uchwałą przekazuje statut zrzeszenia, do którego zamierza wstąpić, lub inny dokument ustalający zasady działania tego zrzeszenia, listę jego

⁷ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, Dz.U. 2000, Nr 91, poz. 1009.

członków oraz urzędowe tłumaczenie tych dokumentów na język polski. Sejmik województwa przedstawia także „Priorytety współpracy zagranicznej województwa”. Minister spraw zagranicznych wyraża zgodę na przystąpienie do zrzeszenia lub odmawia takiej zgody w drodze decyzji administracyjnej. Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego danego szczebla niezwłocznie przedkłada właściwemu terytorialnie wojewodzie, ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej, ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego oraz ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych informację o przystąpieniu do zrzeszenia wraz z dokumentem świadczącym o członkostwie jednostki w zrzeszeniu, z tłumaczeniem na język polski sporządzonym przez tłumacza przysięgłego. To samo dzieje w przypadku wystąpienia jednostki samorządu terytorialnego ze zrzeszenia, a także w przypadku jego rozwiązania.

Regulacje przedstawione wyżej stosuje się odpowiednio w przypadku współtworzenia zrzeszenia przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Minister właściwy do spraw administracji publicznej ogłasza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, w drodze obwieszczenia, wykaz jednostek samorządu terytorialnego, które w poprzednim roku kalendarzowym przystąpiły do zrzeszenia, współtworzyły zrzeszenie lub z niego wystąpiły oraz wykaz rozwiązanych zrzeszeń, do których jednostki te należały, wraz ze wskazaniem tych zrzeszeń.

W przypadku zmiany celów lub zasad działania danego zrzeszenia dalsze członkostwo jednostki samorządu terytorialnego w zrzeszeniu wymaga podjęcia uchwały przez organ stanowiący tej jednostki. W przypadku pojawienia się rozbieżności pomiędzy celami polityki zagranicznej państwa a polityką zrzeszenia minister właściwy do spraw zagranicznych może cofnąć zgodę na przystąpienie do zrzeszenia.

Województwa przystępują do zrzeszeń zgodnie z „Priorytetami współpracy zagranicznej województwa”, uchwalonymi w trybie określonym w przepisach ustawy o samorządzie województwa. Sejmik województwa uchwała „Priorytety współpracy zagranicznej województwa”, określające: główne cele współpracy zagranicznej, priorytety geograficzne przyszłej współpracy, zamierzenia co do przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych.

Współpraca województwa ze społecznościami regionalnymi innych państw prowadzona jest zgodnie z prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami, w granicach zadań i kompetencji województwa. Województwo uczestniczy w działalności międzynarodowych instytucji regionalnych oraz jest w nich reprezentowane na zasadach określonych w porozumieniu zawartym przez ogólnokrajowe organizacje zrzeszające jednostki samorządu terytorialnego. Zasady przystępowania województwa do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych określa ustawa o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych. „Priorytety współpracy zagranicznej województwa” mogą być uchwalane oraz inicjatywy zagraniczne województwa, w tym w szczególności projekty umów o współpracy regionalnej, mogą być podejmowane za zgodą ministra właściwego do spraw zagranicznych. Uchwały zapadają bezwzględną większością głosów ustawowego składu sejmiku województwa. Uchwała oraz zawarte umowy o współpracy regionalnej przesyłane są przez marszałka województwa do ministra właściwego do spraw zagranicznych oraz ministra właściwego do spraw administracji publicznej.