

ZWIĄZKI I PORZUMIENIA
KOMUNALNE, MIENIE
KOMUNALNE I
GOSPODARKA FINANSOWA
JST

mgr Arkadiusz Łukaszów

Zakład Prawa Administracyjnego

Instytut Nauk Administracyjnych



ZWIĄZKI KOMUNALNE I POROZUMIENIA KOMUNALNE

- ❖ Istota związku komunalnego
- ❖ Regulacja prawna
- ❖ Porozumienia komunalne
- ❖ Stowarzyszenia JST
- ❖ Zrzeszenia międzynarodowe



MIENIE KOMUNALNE I GOSPODARKA FINANSOWA

JST

❖ Mienie komunalne

- pojęcie mienia komunalnego, rzeczy publiczne
- nabywanie mienia komunalnego
- zasady zarządzania mieniem samorządowym

❖ Gospodarka finansowa

- budżet
- dochody
- kontrakt wojewódzki



**ISTOTA ZWIĄZKU
KOMUNALNEGO**

Podstawową formą współdziałania JST jest związek komunalny. Stanowi on odrębny podmiot prawa publicznego, posiadający osobowość prawną, powstały na podstawie uchwał tych jednostek samorządu terytorialnego, które chcą w danym związku uczestniczyć. Związek jest tworzony w celu wykonywania przez niego części zadań publicznych, realizowanych dotąd przez każdą jednostkę osobno – po to, aby zadania te były wykonywane skuteczniej i efektywniej. Rady poszczególnych jednostek JST decydują w swoich uchwałach powołujących związek, jakie zadania zostaną przekazane nowo powstałemu związkowi. Ta część zadań będzie od tej pory wykonywana komplementarnie, tzn. z zastosowaniem wspólnych środków uzupełniających się wzajemnie. Pozostałe zadania będą dalej wykonywane indywidualnie przez poszczególne jednostki.



REGULACJA PRAWNA

Związki międzygminne i związki powiatów

Prawna regulacja dotycząca związków samorządowych została umieszczona w ustawie o samorządzie gminnym i o samorządzie powiatowym, co umożliwia tworzenie związków na tych dwóch szczeblach samorządu terytorialnego. Można zatem mówić o związkach międzygminnych i o związkach powiatów.

Związki międzygminne

– art. 64-73 ustawy o samorządzie gminnym

Związki powiatów:

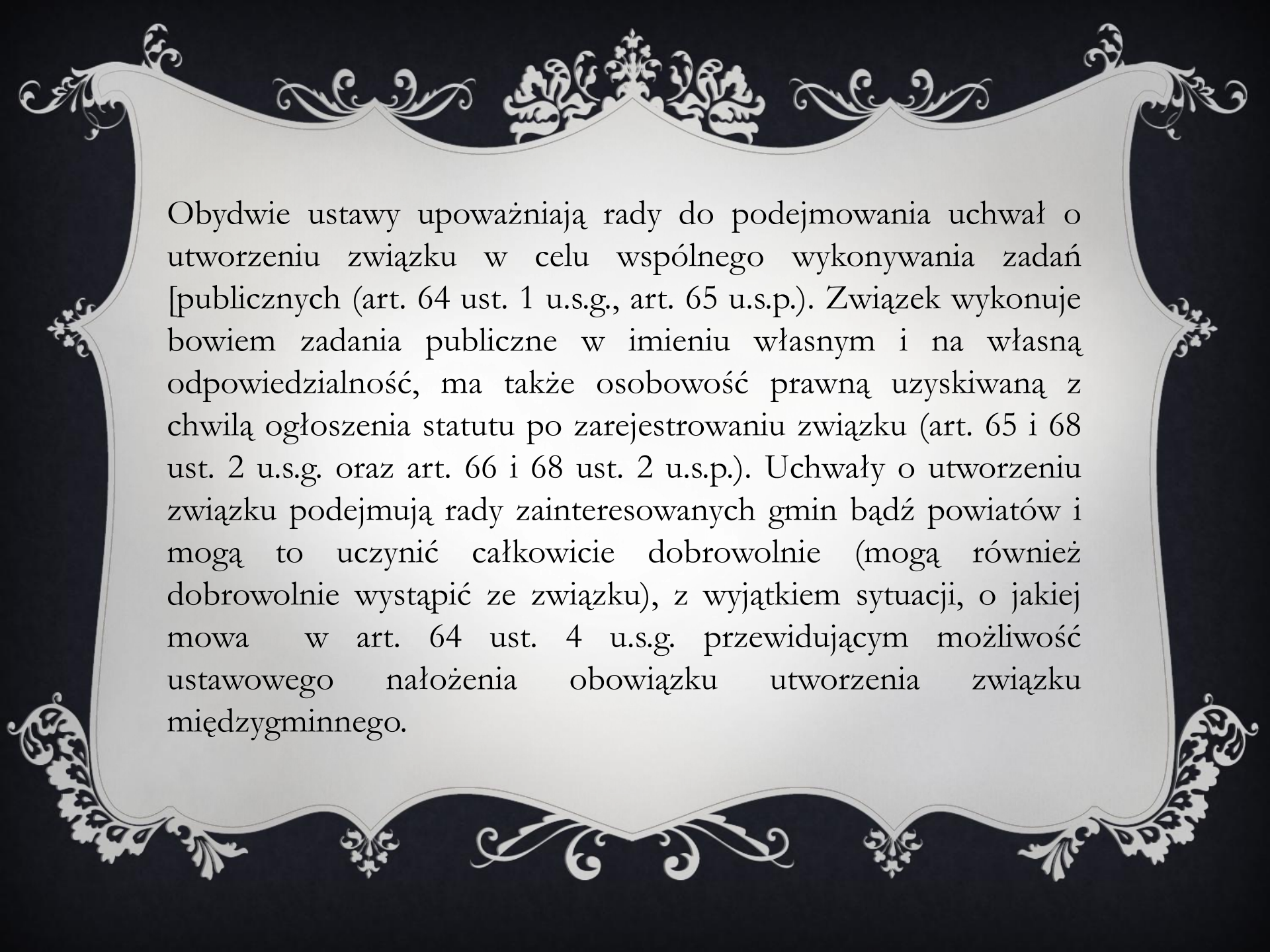
-art. 65-72 ustawy o samorządzie powiatowym

-Treść obu regulacji prawnych jest bardzo podobna, choć nieidentyczna



REGULACJA PRAWNA

Wspólne wykonywanie zadań



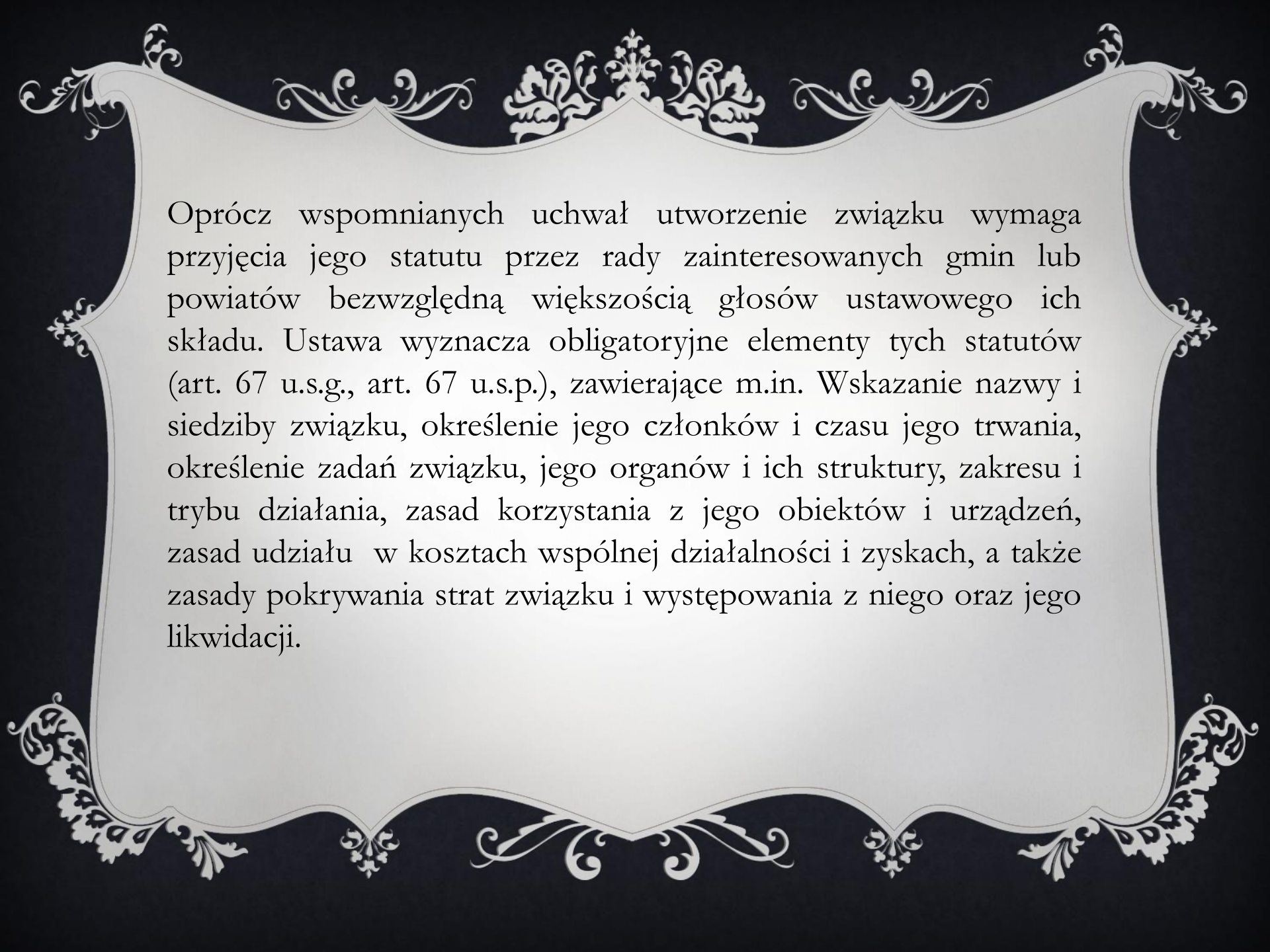
Obydwie ustawy upoważniają rady do podejmowania uchwał o utworzeniu związku w celu wspólnego wykonywania zadań [publicznych (art. 64 ust. 1 u.s.g., art. 65 u.s.p.). Związek wykonuje bowiem zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, ma także osobowość prawną uzyskiwaną z chwilą ogłoszenia statutu po zarejestrowaniu związku (art. 65 i 68 ust. 2 u.s.g. oraz art. 66 i 68 ust. 2 u.s.p.). Uchwały o utworzeniu związku podejmują rady zainteresowanych gmin bądź powiatów i mogą to uczynić całkowicie dobrowolnie (mogą również dobrowolnie wystąpić ze związku), z wyjątkiem sytuacji, o jakiej mowa w art. 64 ust. 4 u.s.g. przewidującym możliwość ustawowego nałożenia obowiązku utworzenia związku międzygminnego.



REGULACJA PRAWNA



statut

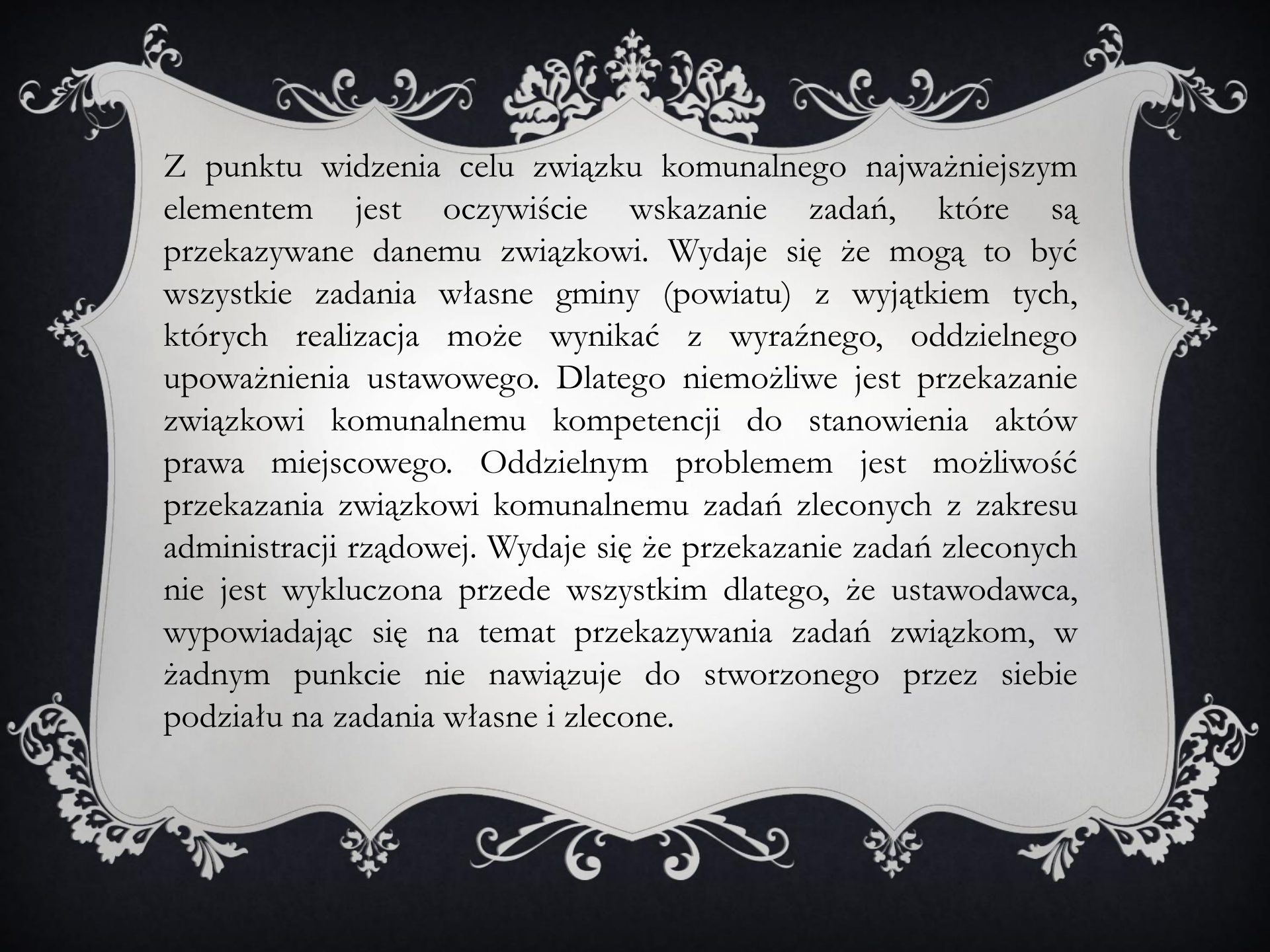


Oprócz wspomnianych uchwał utworzenie związku wymaga przyjęcia jego statutu przez rady zainteresowanych gmin lub powiatów bezwzględną większością głosów ustawowego ich składu. Ustawa wyznacza obligatoryjne elementy tych statutów (art. 67 u.s.g., art. 67 u.s.p.), zawierające m.in. Wskazanie nazwy i siedziby związku, określenie jego członków i czasu jego trwania, określenie zadań związku, jego organów i ich struktury, zakresu i trybu działania, zasad korzystania z jego obiektów i urządzeń, zasad udziału w kosztach wspólnej działalności i zyskach, a także zasady pokrywania strat związku i występowania z niego oraz jego likwidacji.

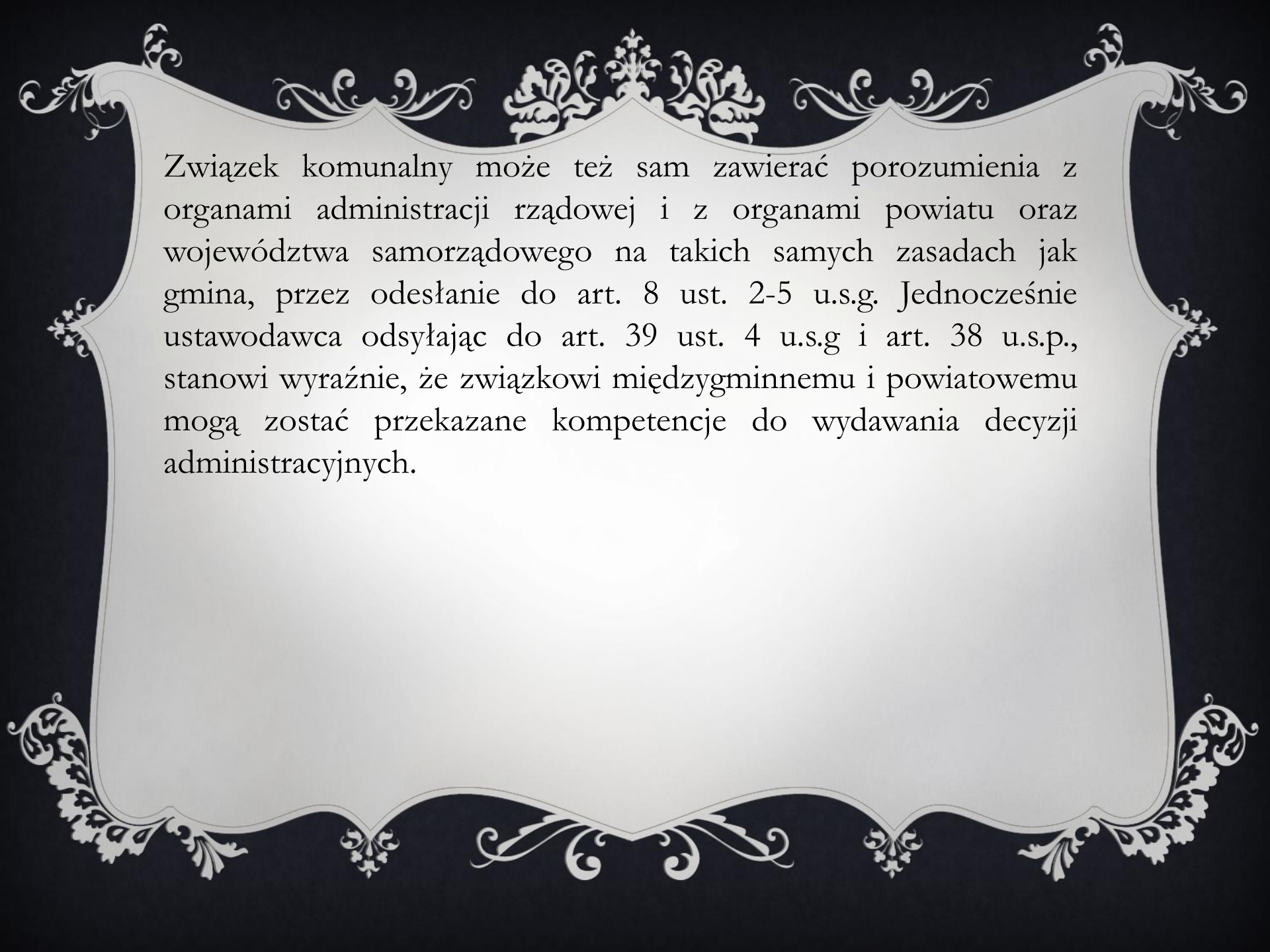


REGULACJA PRAWNA

Zadania związku komunalnego



Z punktu widzenia celu związku komunalnego najważniejszym elementem jest oczywiście wskazanie zadań, które są przekazywane danemu związkowi. Wydaje się że mogą to być wszystkie zadania własne gminy (powiatu) z wyjątkiem tych, których realizacja może wynikać z wyraźnego, oddzielnego upoważnienia ustawowego. Dlatego niemożliwe jest przekazanie związkowi komunalnemu kompetencji do stanowienia aktów prawa miejscowego. Oddzielnym problemem jest możliwość przekazania związkowi komunalnemu zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Wydaje się że przekazanie zadań zleconych nie jest wykluczona przede wszystkim dlatego, że ustawodawca, wypowiadając się na temat przekazywania zadań związkom, w żadnym punkcie nie nawiązuje do stworzonego przez siebie podziału na zadania własne i zlecone.

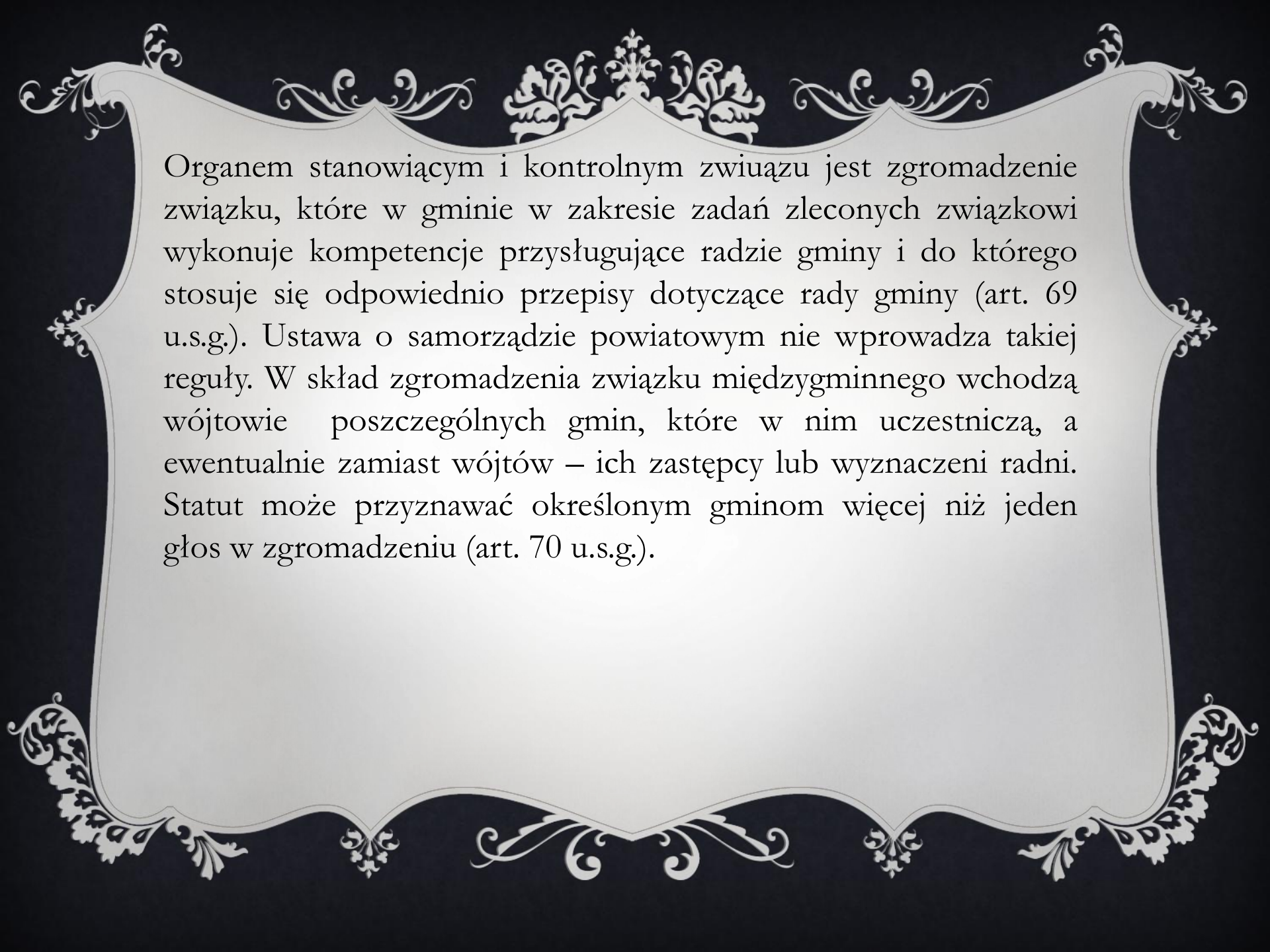


Związek komunalny może też sam zawierać porozumienia z organami administracji rządowej i z organami powiatu oraz województwa samorządowego na takich samych zasadach jak gmina, przez odesłanie do art. 8 ust. 2-5 u.s.g. Jednocześnie ustawodawca odsyłając do art. 39 ust. 4 u.s.g i art. 38 u.s.p., stanowi wyraźnie, że związkowi międzygminnemu i powiatowemu mogą zostać przekazane kompetencje do wydawania decyzji administracyjnych.

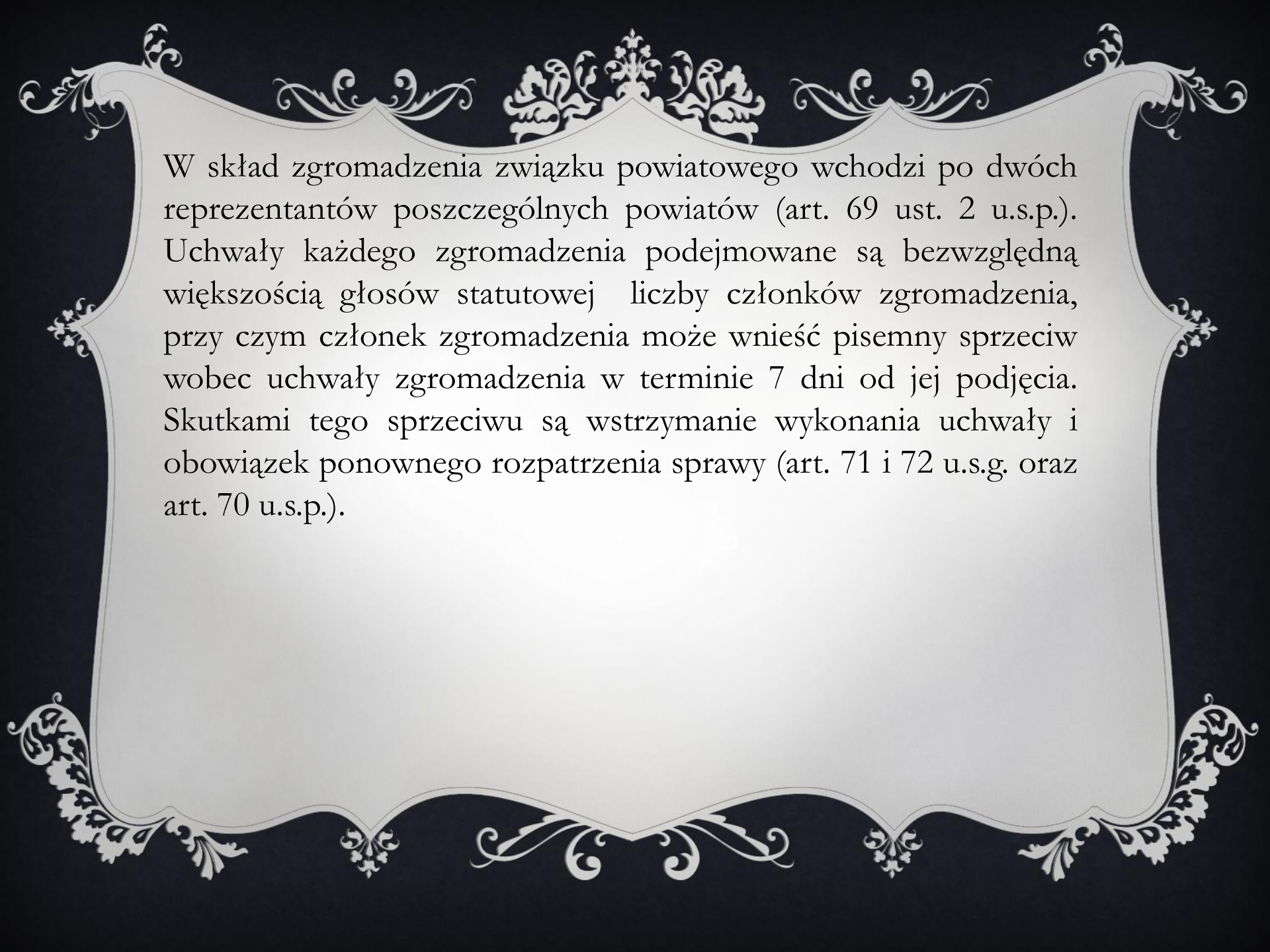


REGULACJA PRAWNA

Zgromadzenie związku komunalnego



Organem stanowiącym i kontrolnym związku jest zgromadzenie związku, które w gminie w zakresie zadań zleconych związkowi wykonuje kompetencje przysługujące radzie gminy i do którego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rady gminy (art. 69 u.s.g.). Ustawa o samorządzie powiatowym nie wprowadza takiej reguły. W skład zgromadzenia związku międzygminnego wchodzi wójtowie poszczególnych gmin, które w nim uczestniczą, a ewentualnie zamiast wójtów – ich zastępcy lub wyznaczeni radni. Statut może przyznawać określonym gminom więcej niż jeden głos w zgromadzeniu (art. 70 u.s.g.).

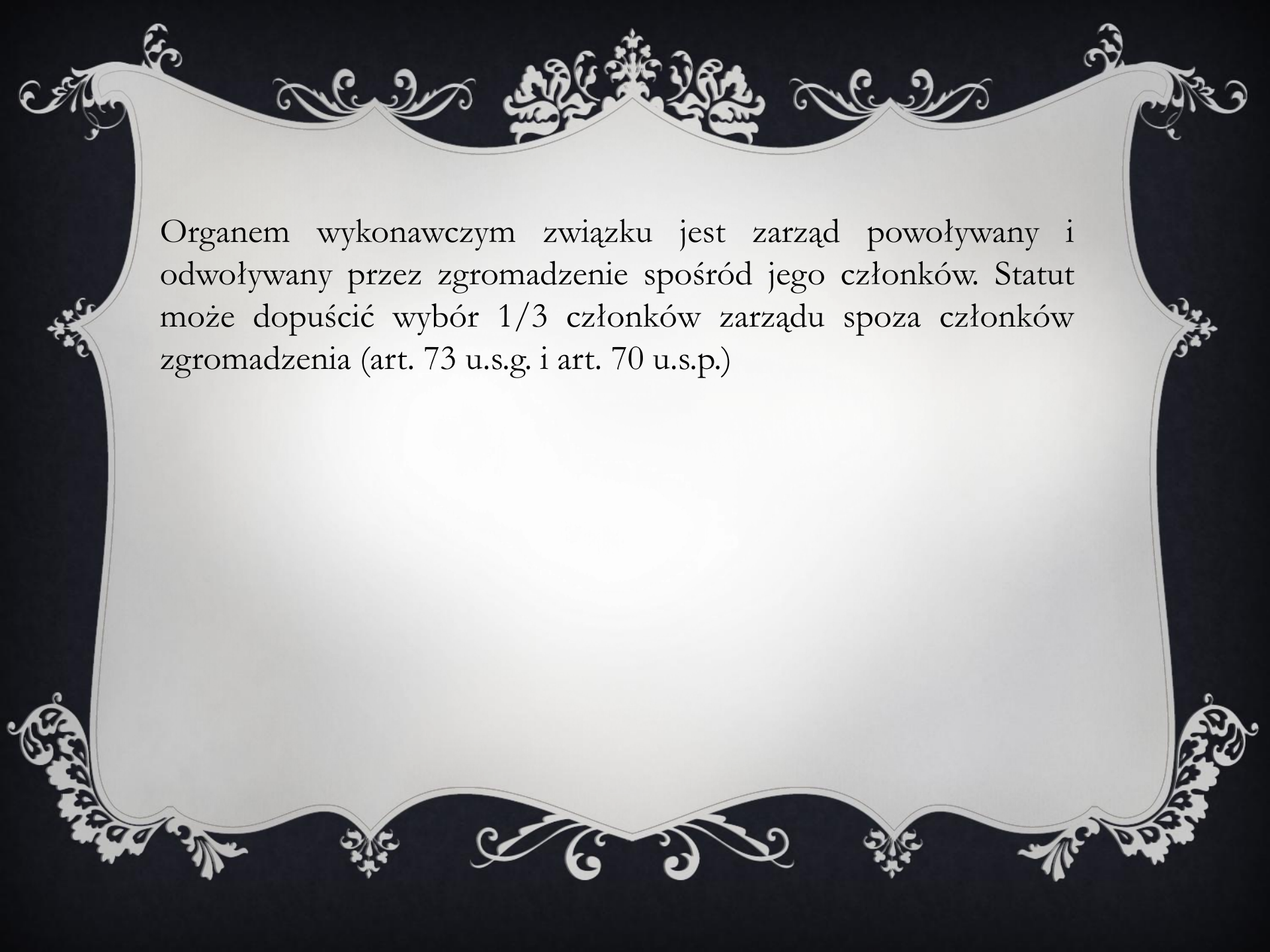


W skład zgromadzenia związku powiatowego wchodzi po dwóch reprezentantów poszczególnych powiatów (art. 69 ust. 2 u.s.p.). Uchwały każdego zgromadzenia podejmowane są bezwzględną większością głosów statutowej liczby członków zgromadzenia, przy czym członek zgromadzenia może wnieść pisemny sprzeciw wobec uchwały zgromadzenia w terminie 7 dni od jej podjęcia. Skutkami tego sprzeciwu są wstrzymanie wykonania uchwały i obowiązek ponownego rozpatrzenia sprawy (art. 71 i 72 u.s.g. oraz art. 70 u.s.p.).



REGULACJA PRAWNA

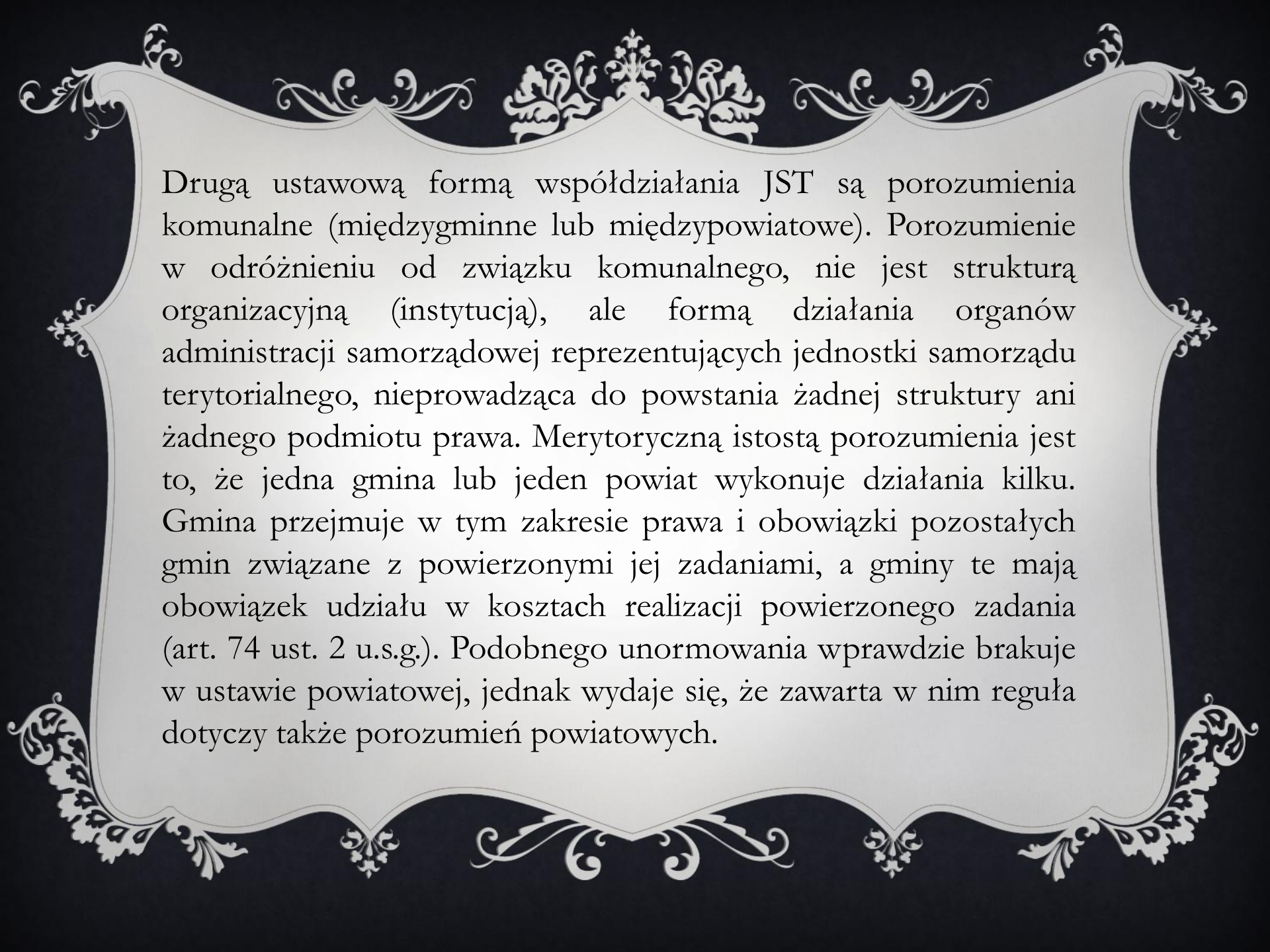
Zarząd związku komunalnego



Organem wykonawczym związku jest zarząd powoływany i odwoływany przez zgromadzenie spośród jego członków. Statut może dopuścić wybór 1/3 członków zarządu spoza członków zgromadzenia (art. 73 u.s.g. i art. 70 u.s.p.)



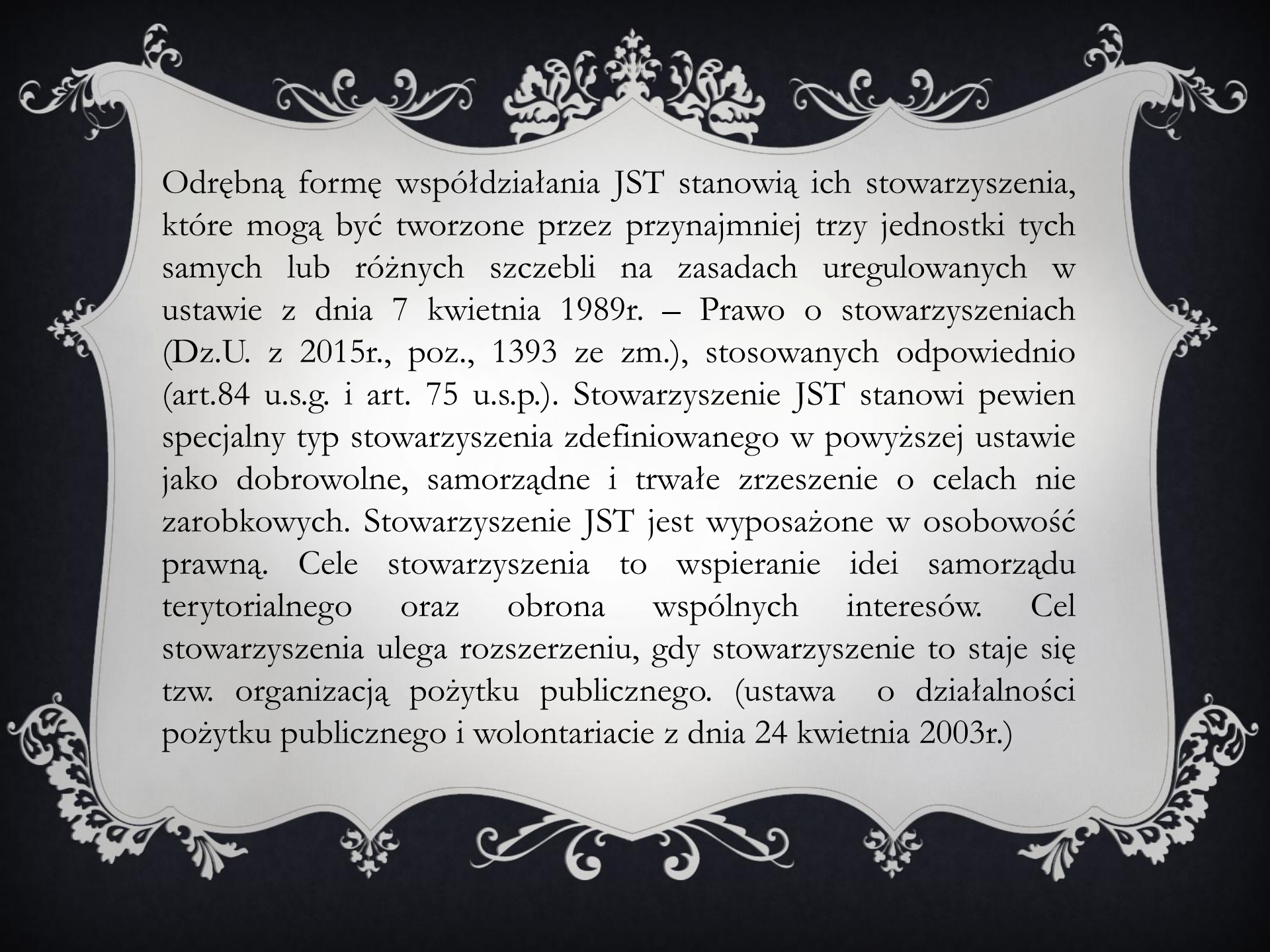
POROZUMIENIE
KOMUNALNE



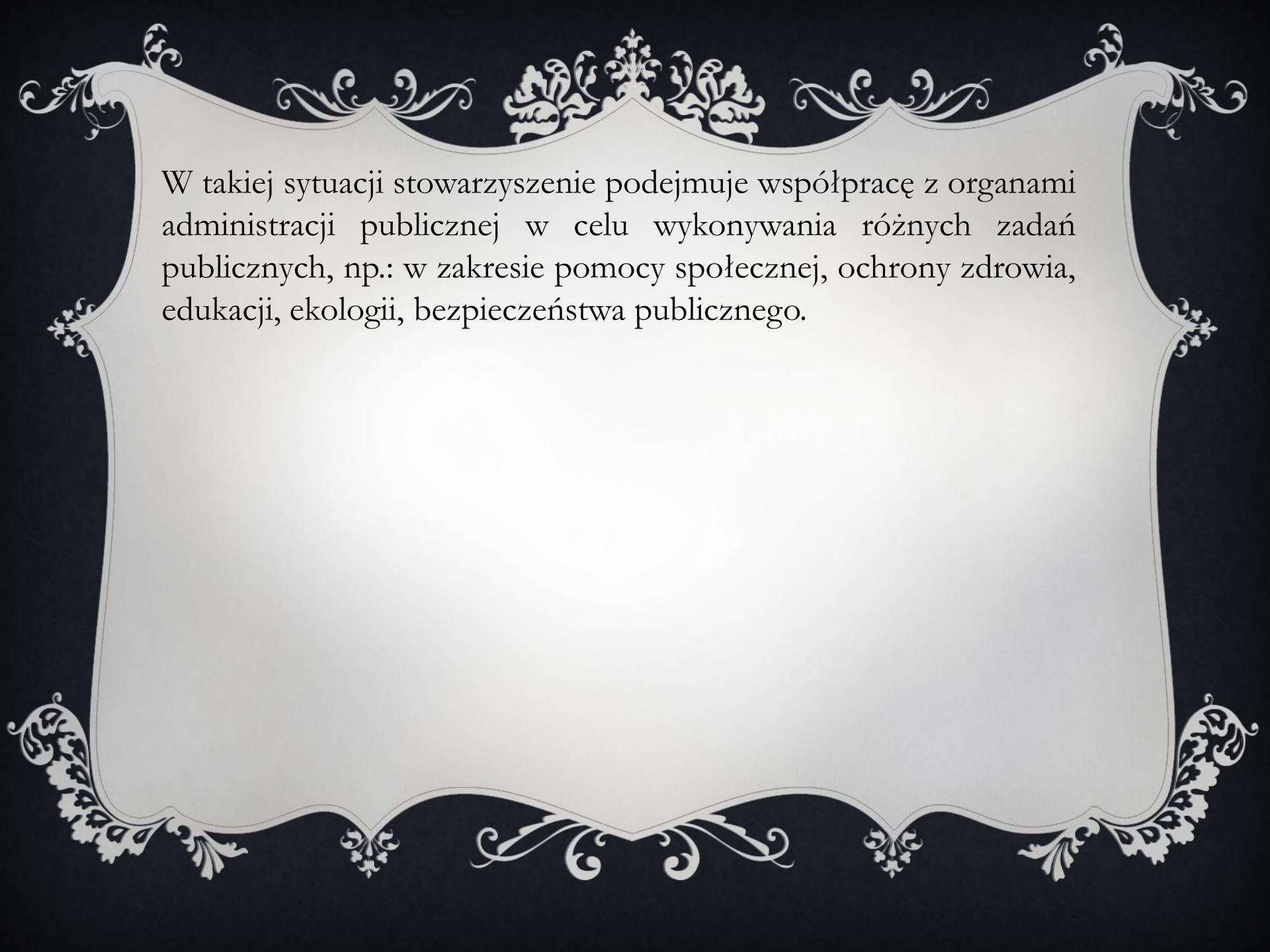
Drugą ustawową formą współdziałania JST są porozumienia komunalne (międzygminne lub międzypowiatowe). Porozumienie w odróżnieniu od związku komunalnego, nie jest strukturą organizacyjną (instytucją), ale formą działania organów administracji samorządowej reprezentujących jednostki samorządu terytorialnego, nieprowadząca do powstania żadnej struktury ani żadnego podmiotu prawa. Merytoryczną istotą porozumienia jest to, że jedna gmina lub jeden powiat wykonuje działania kilku. Gmina przejmuje w tym zakresie prawa i obowiązki pozostałych gmin związane z powierzonymi jej zadaniami, a gminy te mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania (art. 74 ust. 2 u.s.g.). Podobnego unormowania wprowadzić brakuje w ustawie powiatowej, jednak wydaje się, że zawarta w nim reguła dotyczy także porozumień powiatowych.



STOWARZYSZENIA JST



Odrebną formę współdziałania JST stanowią ich stowarzyszenia, które mogą być tworzone przez przynajmniej trzy jednostki tych samych lub różnych szczebli na zasadach uregulowanych w ustawie z dnia 7 kwietnia 1989r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2015r., poz., 1393 ze zm.), stosowanych odpowiednio (art.84 u.s.g. i art. 75 u.s.p.). Stowarzyszenie JST stanowi pewien specjalny typ stowarzyszenia zdefiniowanego w powyższej ustawie jako dobrowolne, samorządne i trwałe zrzeszenie o celach nie zarobkowych. Stowarzyszenie JST jest wyposażone w osobowość prawną. Cele stowarzyszenia to wspieranie idei samorządu terytorialnego oraz obrona wspólnych interesów. Cel stowarzyszenia ulega rozszerzeniu, gdy stowarzyszenie to staje się tzw. organizacją pożytku publicznego. (ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003r.)

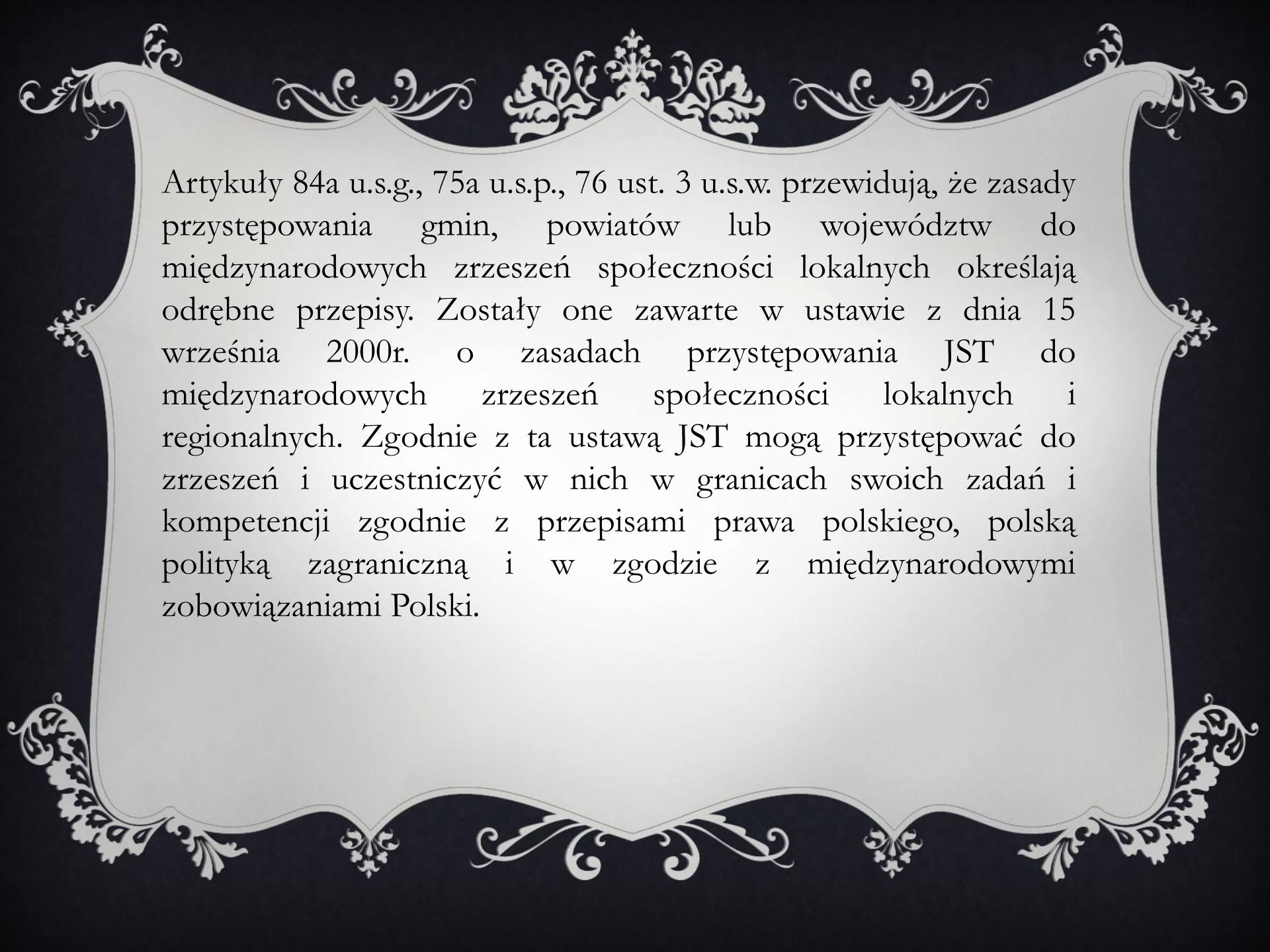


W takiej sytuacji stowarzyszenie podejmuje współpracę z organami administracji publicznej w celu wykonywania różnych zadań publicznych, np.: w zakresie pomocy społecznej, ochrony zdrowia, edukacji, ekologii, bezpieczeństwa publicznego.

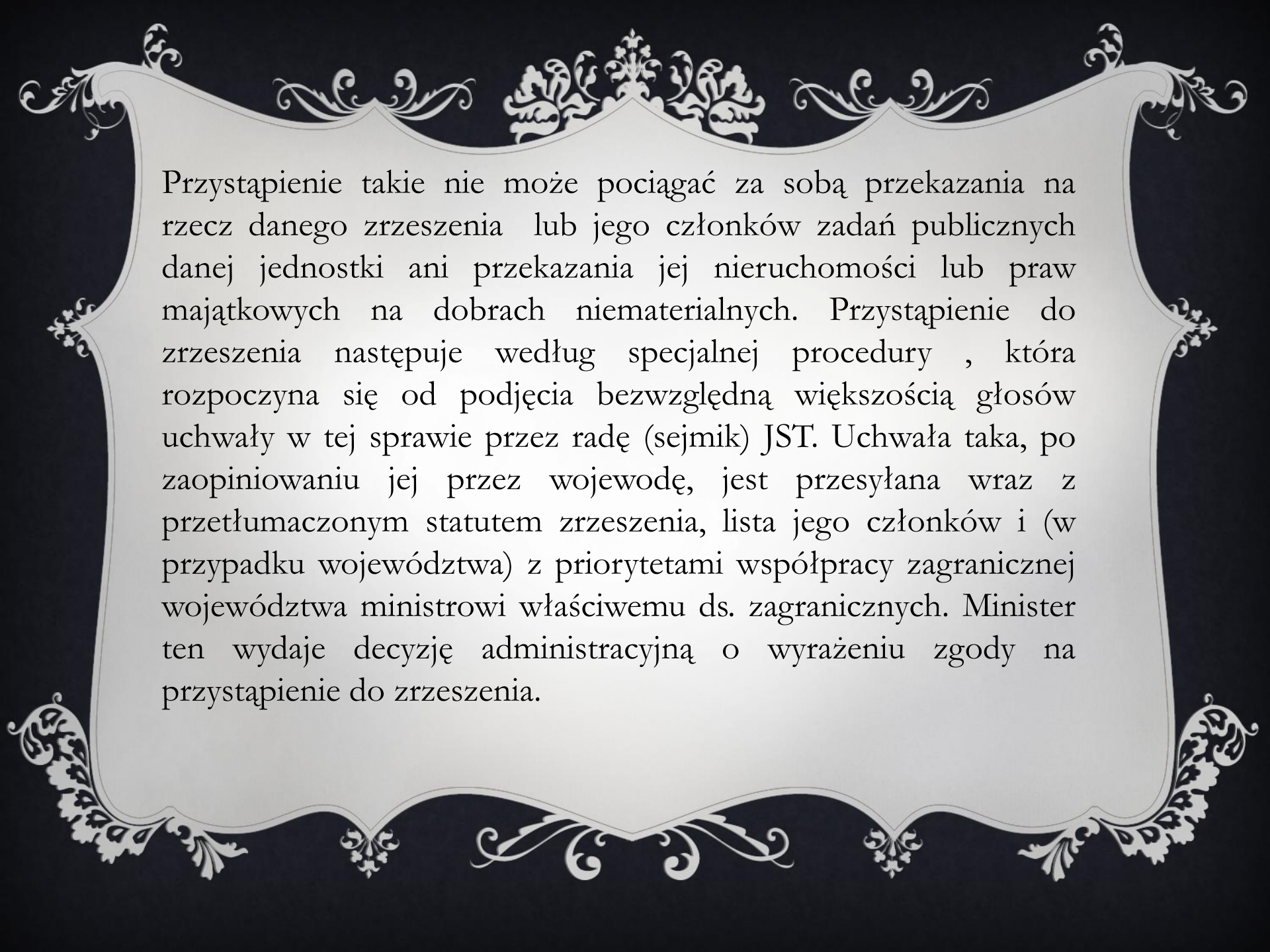


ZRZESZENIA MIĘDZYNARODOWE

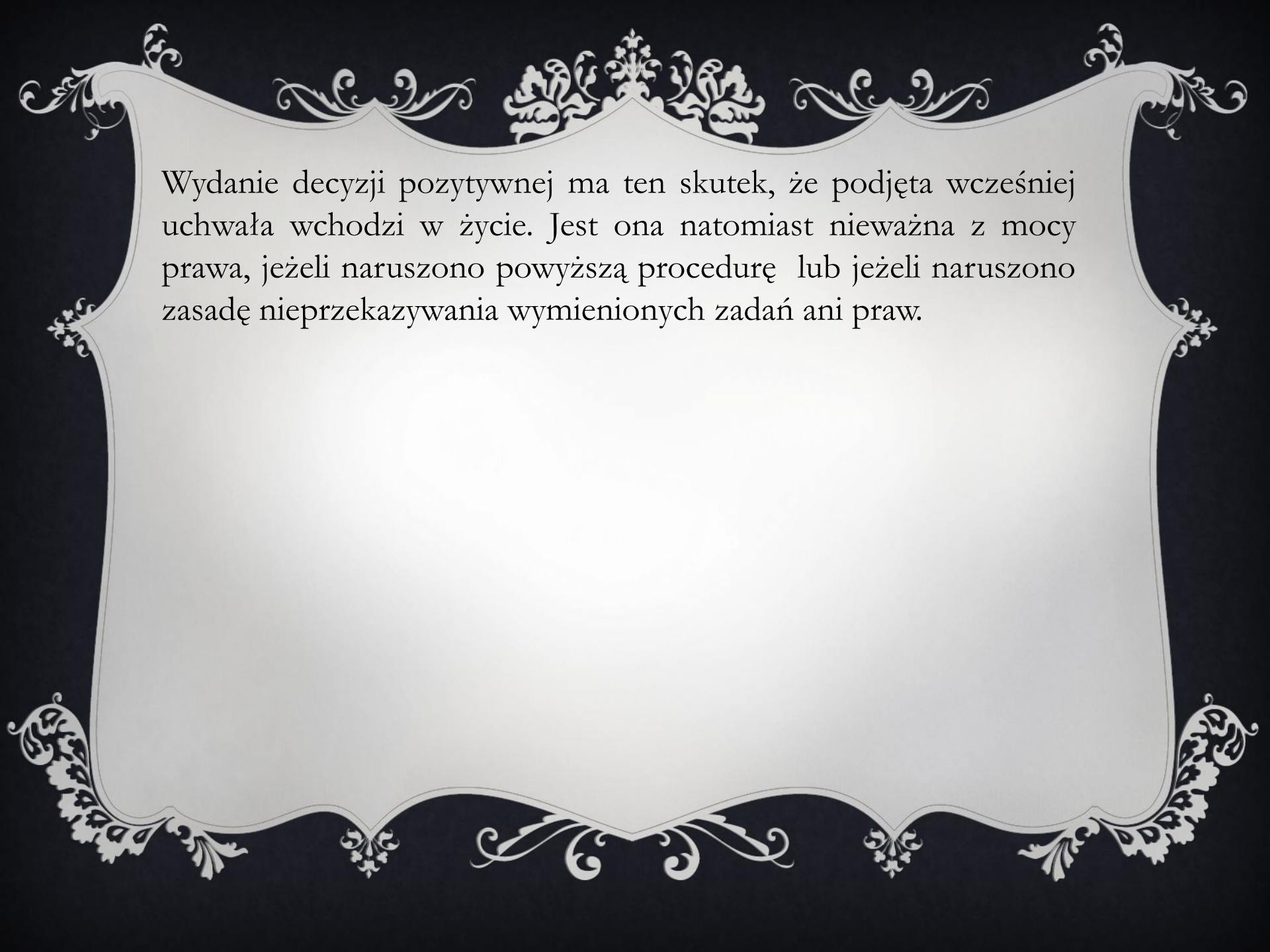
Przystępowanie do zrzeczeń międzynarodowych



Artykuły 84a u.s.g., 75a u.s.p., 76 ust. 3 u.s.w. przewidują, że zasady przystępowania gmin, powiatów lub województw do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych określają odrębne przepisy. Zostały one zawarte w ustawie z dnia 15 września 2000r. o zasadach przystępowania JST do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych. Zgodnie z tą ustawą JST mogą przystępować do zrzeszeń i uczestniczyć w nich w granicach swoich zadań i kompetencji zgodnie z przepisami prawa polskiego, polską polityką zagraniczną i w zgodzie z międzynarodowymi zobowiązaniami Polski.



Przystąpienie takie nie może pociągać za sobą przekazania na rzecz danego zrzeszenia lub jego członków zadań publicznych danej jednostki ani przekazania jej nieruchomości lub praw majątkowych na dobrach niematerialnych. Przystąpienie do zrzeszenia następuje według specjalnej procedury, która rozpoczyna się od podjęcia bezwzględną większością głosów uchwały w tej sprawie przez radę (sejmik) JST. Uchwała taka, po zaopiniowaniu jej przez wojewodę, jest przesyłana wraz z przetłumaczonym statutem zrzeszenia, lista jego członków i (w przypadku województwa) z priorytetami współpracy zagranicznej województwa ministrowi właściwemu ds. zagranicznych. Minister ten wydaje decyzję administracyjną o wyrażeniu zgody na przystąpienie do zrzeszenia.

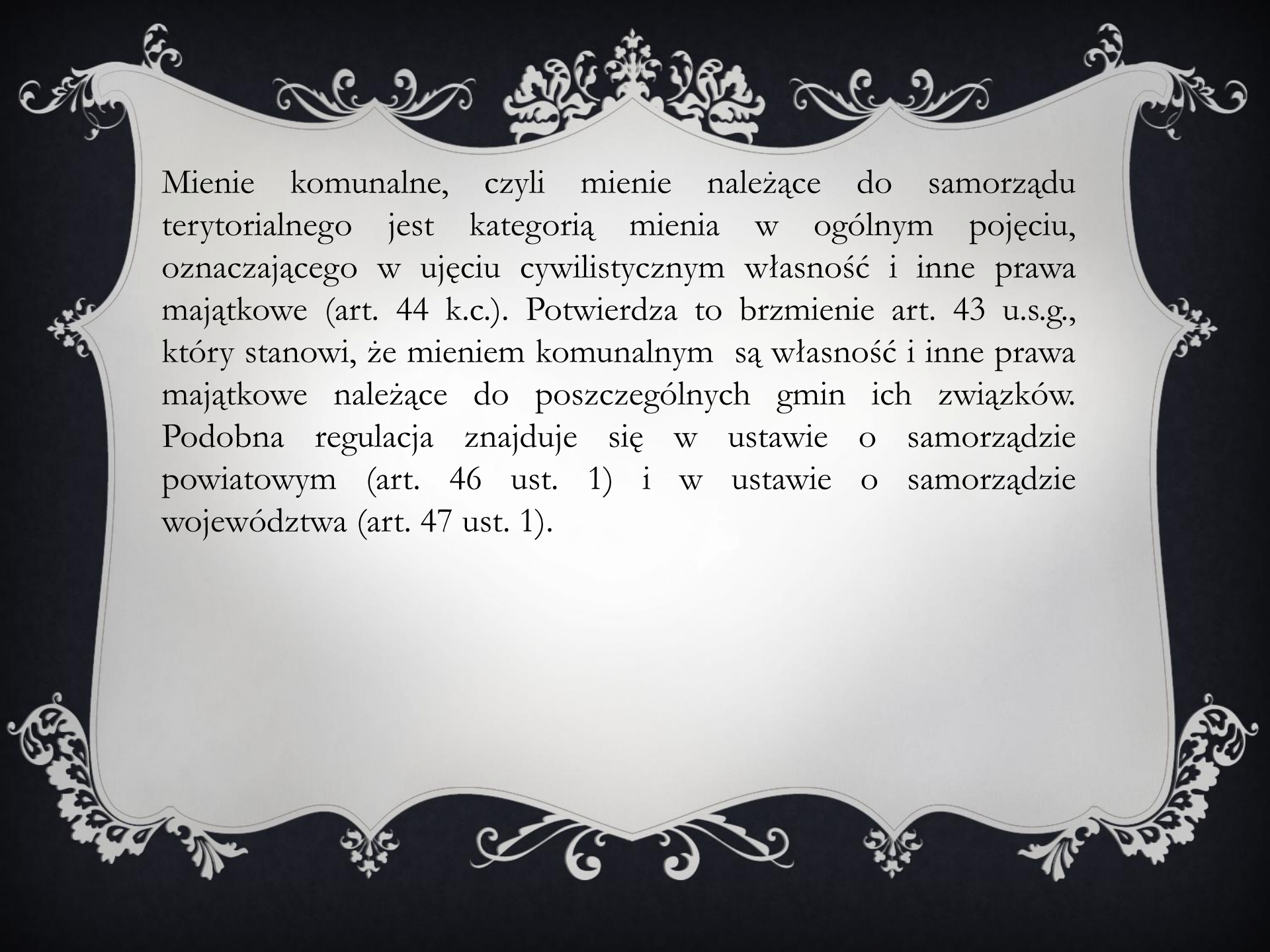


Wydanie decyzji pozytywnej ma ten skutek, że podjęta wcześniej uchwała wchodzi w życie. Jest ona natomiast nieważna z mocy prawa, jeżeli naruszono powyższą procedurę lub jeżeli naruszono zasadę nieprzekazywania wymienionych zadań ani praw.



MIENIE KOMUNALNE

Pojęcie mienia komunalnego



Mienie komunalne, czyli mienie należące do samorządu terytorialnego jest kategorią mienia w ogólnym pojęciu, oznaczającego w ujęciu cywilistycznym własność i inne prawa majątkowe (art. 44 k.c.). Potwierdza to brzmienie art. 43 u.s.g., który stanowi, że mieniem komunalnym są własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin ich związków. Podobna regulacja znajduje się w ustawie o samorządzie powiatowym (art. 46 ust. 1) i w ustawie o samorządzie województwa (art. 47 ust. 1).



MIENIE KOMUNALNE

Podział rzeczy publicznych



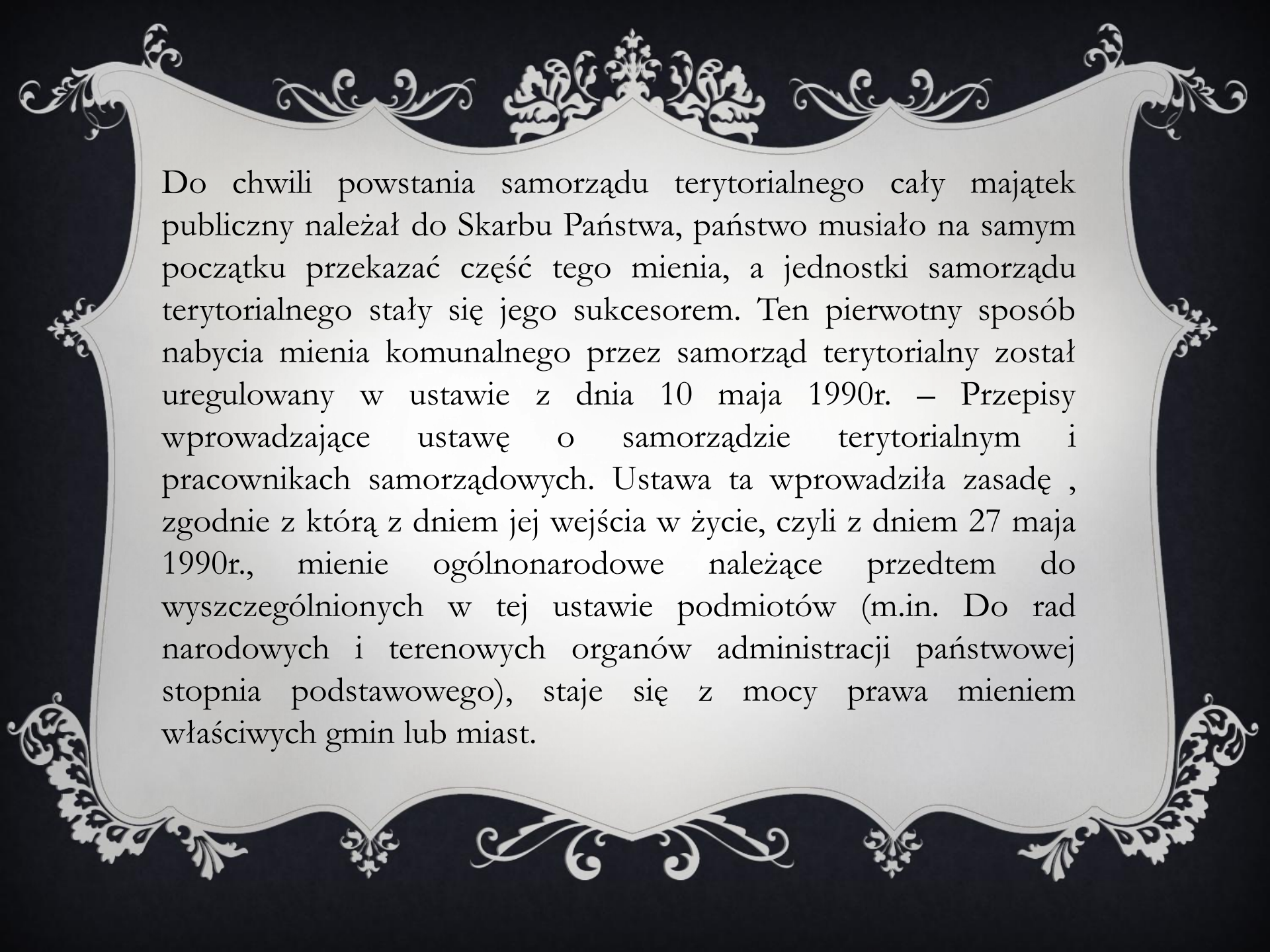
Klasycznym podziałem rzeczy publicznych jest podział na:

1. majątek skarbowy,
2. majątek administracyjny,
3. dobra publiczne,

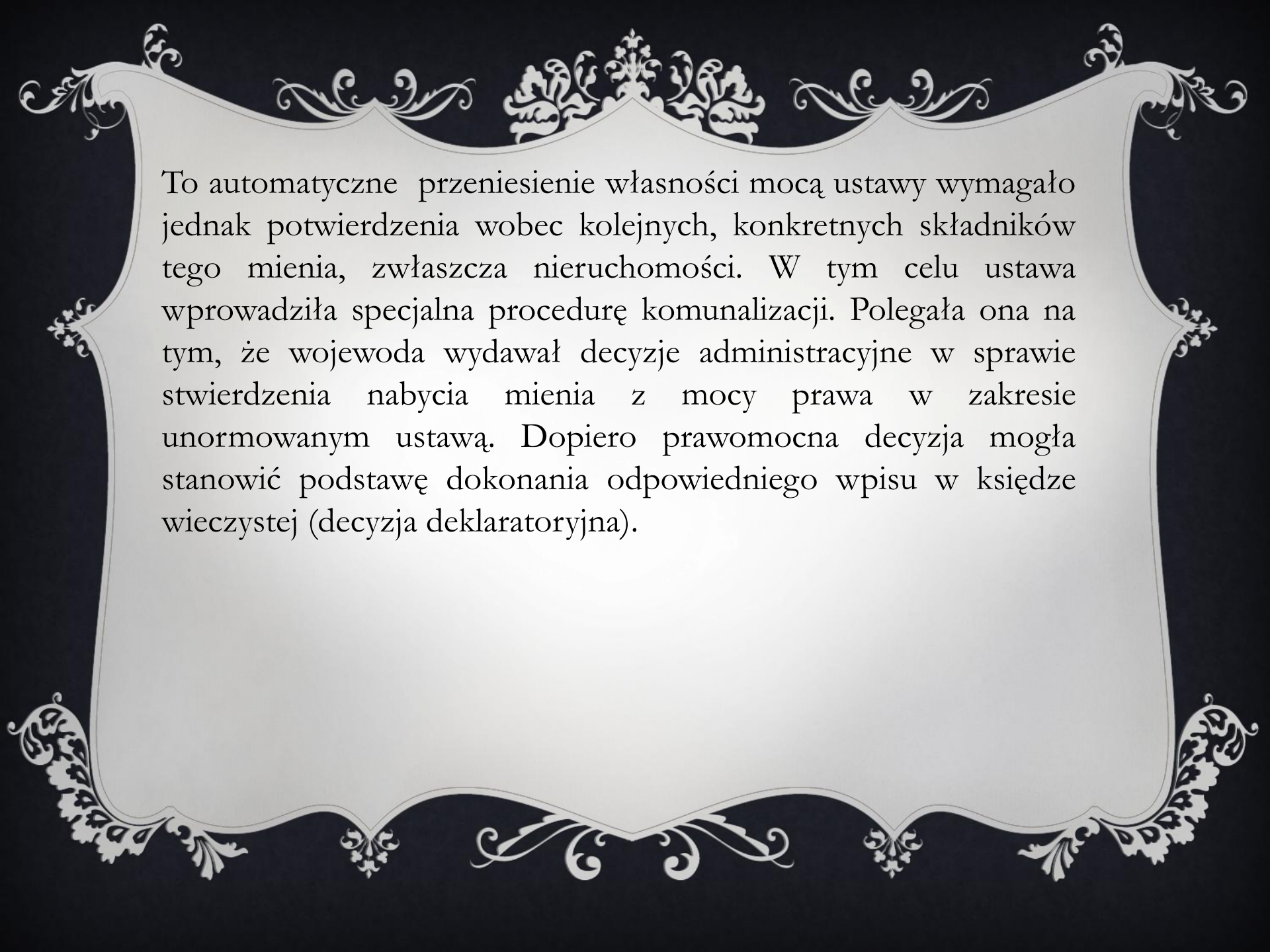


MIENIE KOMUNALNE

Pierwotny sposób nabycia mienia



Do chwili powstania samorządu terytorialnego cały majątek publiczny należał do Skarbu Państwa, państwo musiało na samym początku przekazać część tego mienia, a jednostki samorządu terytorialnego stały się jego sukcesorem. Ten pierwotny sposób nabycia mienia komunalnego przez samorząd terytorialny został uregulowany w ustawie z dnia 10 maja 1990r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i pracownikach samorządowych. Ustawa ta wprowadziła zasadę , zgodnie z którą z dniem jej wejścia w życie, czyli z dniem 27 maja 1990r., mienie ogólnonarodowe należące przedtem do wyszczególnionych w tej ustawie podmiotów (m.in. Do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego), staje się z mocy prawa mieniem właściwych gmin lub miast.

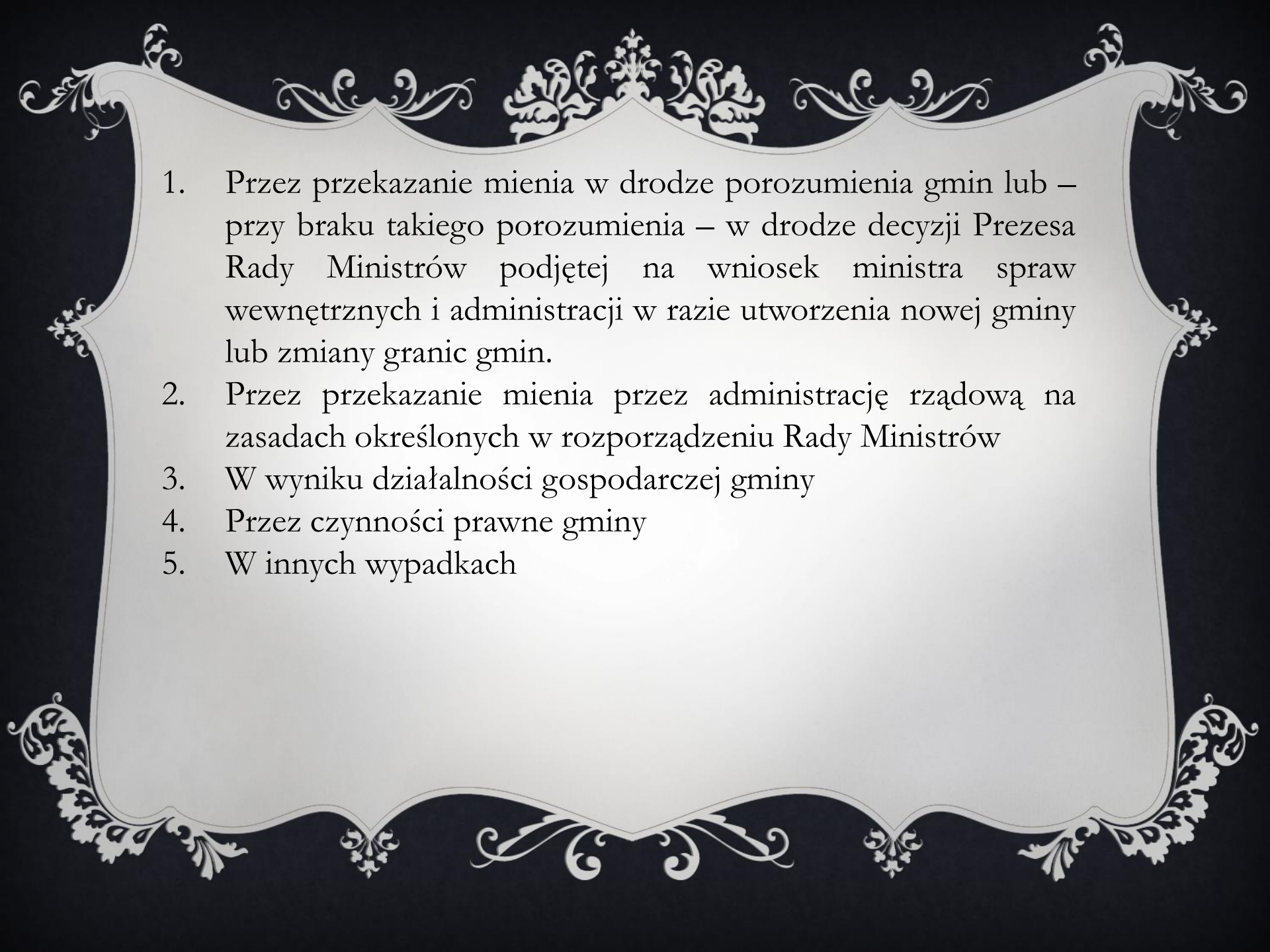


To automatyczne przeniesienie własności mocą ustawy wymagało jednak potwierdzenia wobec kolejnych, konkretnych składników tego mienia, zwłaszcza nieruchomości. W tym celu ustawa wprowadziła specjalną procedurę komunalizacji. Polegała ona na tym, że wojewoda wydawał decyzje administracyjne w sprawie stwierdzenia nabycia mienia z mocy prawa w zakresie unormowanym ustawą. Dopiero prawomocna decyzja mogła stanowić podstawę dokonania odpowiedniego wpisu w księdze wieczystej (decyzja deklaratoryjna).



MIENIE KOMUNALNE

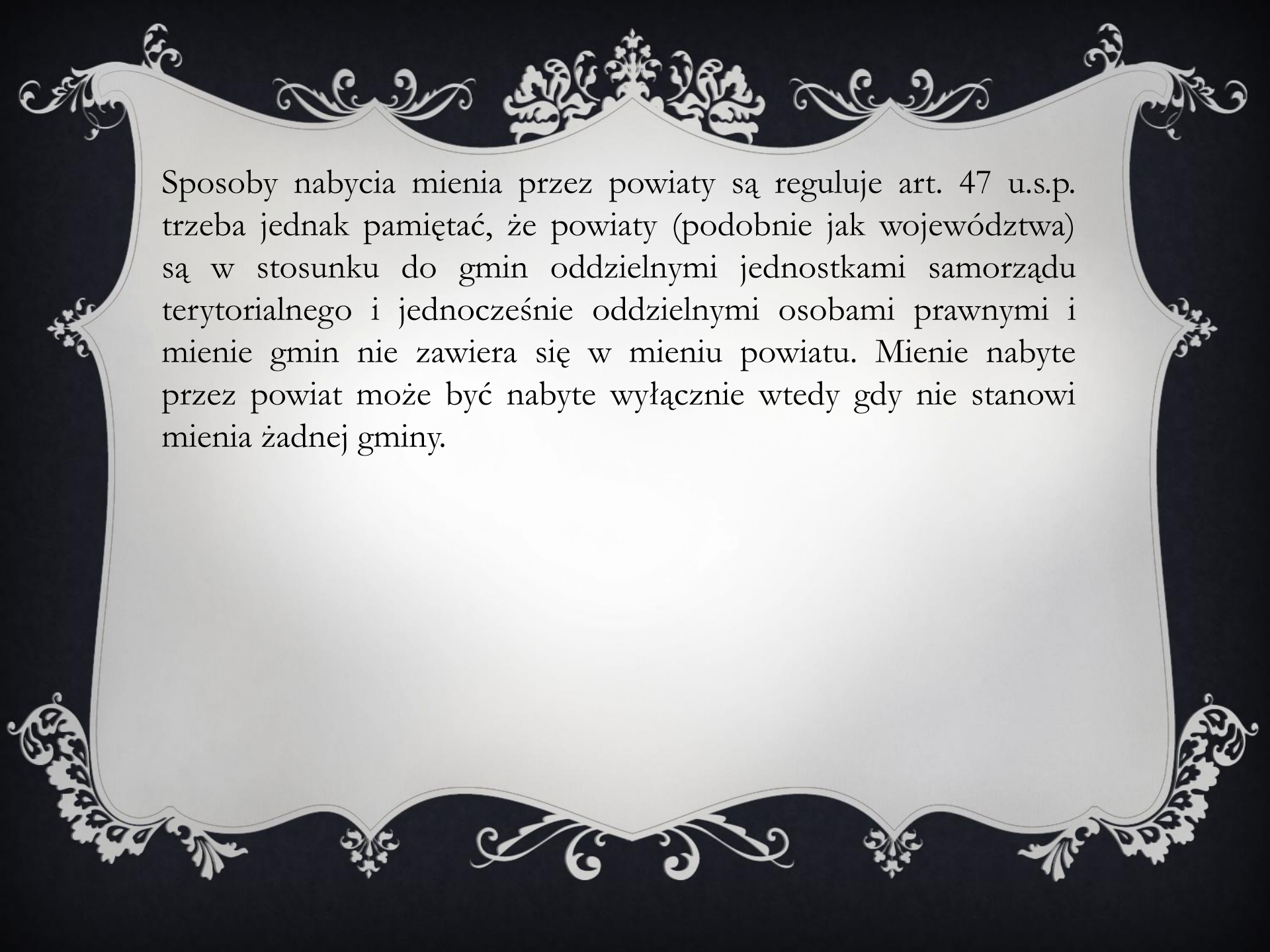
Inne sposoby nabycia mienia

- 
1. Przez przekazanie mienia w drodze porozumienia gmin lub – przy braku takiego porozumienia – w drodze decyzji Prezesa Rady Ministrów podjętej na wniosek ministra spraw wewnętrznych i administracji w razie utworzenia nowej gminy lub zmiany granic gmin.
 2. Przez przekazanie mienia przez administrację rządową na zasadach określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów
 3. W wyniku działalności gospodarczej gminy
 4. Przez czynności prawne gminy
 5. W innych wypadkach



MIENIE KOMUNALNE

Nabywanie mienia przez powiaty

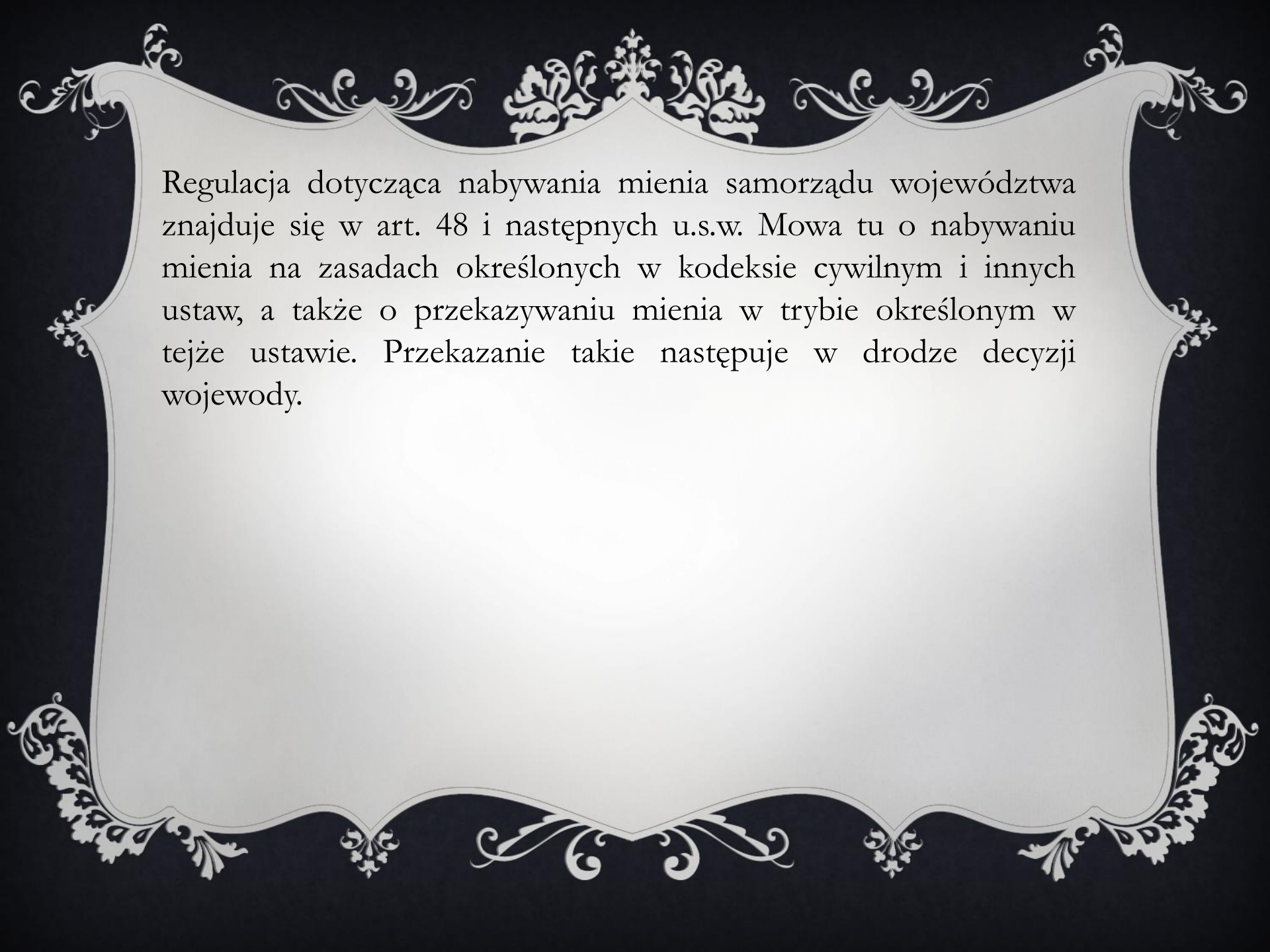


Sposoby nabycia mienia przez powiaty są reguluje art. 47 u.s.p. trzeba jednak pamiętać, że powiaty (podobnie jak województwa) są w stosunku do gmin oddzielnymi jednostkami samorządu terytorialnego i jednocześnie oddzielnymi osobami prawnymi i mienie gmin nie zawiera się w mieniu powiatu. Mienie nabyte przez powiat może być nabyte wyłącznie wtedy gdy nie stanowi mienia żadnej gminy.



MIENIE KOMUNALNE

Nabywanie mienia przez województwo samorządowe



Regulacja dotycząca nabywania mienia samorządu województwa znajduje się w art. 48 i następnych u.s.w. Mowa tu o nabywaniu mienia na zasadach określonych w kodeksie cywilnym i innych ustaw, a także o przekazywaniu mienia w trybie określonym w tejże ustawie. Przekazanie takie następuje w drodze decyzji wojewody.



MIENIE KOMUNALNE

Zasady zarządzania mieniem samorządowym

Zasada samodzielnego decydowania

Zgodnie z zasadą samodzielnego decydowania podmioty mienia komunalnego, a także wojewódzkie osoby prawne samodzielnie decydują o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników (praw) majątkowych (art. 45 u.s.g. i art. 58 u.s.w.)

Zasada specjalnego upoważnienia

Oznacza, że oświadczenie woli w zakresie zarządu mieniem jest składane przez podmioty specjalnie do tego upoważnione przez ustawę.

Zasada szczególnej staranności

Zasada rozdzielania odpowiedzialności oznacza, że gmina (powiat, województwo) nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania innych gminnych (powiatowych, wojewódzkich) osób prawnych, a te nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania gminy (powiatu, województwa).



KONIEC