

Załącznik nr 4 do Analizy

Procedura tworzenia związku JST (powiatowo – gminnego), organy, podstawa działania

1. Procedura tworzenia związku powiatowo - gminnego

Procedura tworzenia związku powiatowo – gminnego nie różni się od przewidzianej dla związku międzygminnego (opisanej w rozdziale 1.3.2.1. pkt 2) Analizy), oprócz następujących kwestii:

- 1. uchwała o utworzeniu związku:** w przypadku powiatów, uchwałę podejmuje rada powiatu na podstawie art. 65 ust. 2 u.s.p. Przy czym, wymagana jest jedynie zwykła większość głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady (art. 13 ust. 1 u.s.p.).

Podobne zasady znajdują zastosowanie w odniesieniu do przekształcenia związku międzygminnego lub powiatowego w związek powiatowo – gminny. W takim przypadku, rada zainteresowanego powiatu na podstawie art. 65 ust. 2 u.s.p. podejmuje uchwałę o przystąpieniu do związku. Na gruncie u.s.g., rada gminy podejmuje taką uchwałę na podstawie art. 67 ust. 1 u.s.g., przyjmując jednocześnie statut związku.

Przystąpienie powiatu lub gminy do związku międzygminnego lub powiatowego wiązać się będzie również z podjęciem uchwały przez zgromadzenie tego związku o przyłączeniu danej JST do związku.

- 2. powiadomienie wojewody:** obowiązek powiadomienia wojewody o zamiarze przystąpienia do związku ciąży jedynie na gminie (art. 66 u.s.g.). U.s.p. nie nakłada takiego obowiązku na powiaty. Zatem przy tworzeniu związku powiatowo – gminnego lub przekształceniu związku JST w związek powiatowo – gminny, tylko gminy będą zobowiązane poinformować o swoim zamiarze wojewodę.

- 3. uzgodnienie projektu statutu:** w zakresie uzgodnienia projektu statutu, różnice występują jedynie w przypadku przekształcenia związku (międzygminnego lub powiatowego w powiatowo – gminny). Zgodnie z art. 72c ust. 2 u.s.p., konieczne jest przeprowadzenie zmiany statutu związku w trybie i na zasadach dotyczących odpowiednio związku powiatów albo związku międzygminnego. Oznacza to zatem konieczność podjęcia uchwały zgromadzenia związku o zmianie statutu (zgodnie z art. 67a ust. 1 u.s.p. oraz art. 67a ust. 1 u.s.g.). Zgodnie z tymi przepisami, zmiany statutu związku również podlegają uzgodnieniu z wojewodą w trybie określonym w art. 67 ust. 1a i 1b u.s.g. oraz art. 67 ust. 1a i 1b u.s.p.

Przed podjęciem uchwały o zmianie statutu związku międzygminnego lub powiatowego związanej z jego przekształceniem, konieczne jest uzgodnienie projektowanej zmiany z wojewodą. **uchwała o przyjęciu statutu związku:** w przypadku powiatów – uchwałę podejmują rady zainteresowanych powiatów na podstawie art. 67 ust. 1 u.s.p. bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady.

- 5. rejestracja związku:** związek podlega rejestracji w rejestrze związków powiatowo – gminnych prowadzonym przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej (art. 72b ust. 1 u.s.p.)¹.

¹ Postępowanie rejestrowe zostało uregulowane w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie rejestru związków powiatowo - gminnych oraz ogłaszania statutów związków i ich zmian z dnia 21

6. ogłoszenie statutu: również w przypadku związku powiatowo – gminnego ostatnią czynnością założycielską jest ogłoszenie statutu związku, która dokonywana jest po przeprowadzeniu procedury jego rejestracji².

grudnia 2015 r. (Dz.U. Z 2015 r. Poz. 2282) wydanym na gruncie upoważnienia zawartego w art. 72b ust. 2 u.s.p. Zgodnie z przepisami ww. rozporządzenia, dla rejestracji związku przewidziana jest następująca procedura:

1) Starosta lub wójt informuje wojewodę o utworzeniu związku powiatowo-gminnego po podjęciu przez wszystkie rady powiatów i rad gmin tworzących związek uchwał o utworzeniu związku powiatowo – gminnego oraz o przyjęciu jego statutu zgodnego z projektem statutu uzgodnionego z wojewodą. W przekazywanej informacji starosta lub wójt podaje oznaczenie uchwał rad gmin i rad powiatów o utworzeniu związku powiatowo-gminnego oraz o przyjęciu jego statutu, a ponadto dołącza wyciągi z protokołów posiedzeń rad powiatów i rad gmin w części dotyczącej trybu podejmowania tych uchwał.

2) W przypadku, gdy przekazana przez starostę lub wójta informacja o utworzeniu związku powiatowo-gminnego nie spełnia wymagań, wojewoda wzywa starostę lub wójta do usunięcia braków w terminie 7 dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje wstrzymanie przekazania zgłoszenia rejestrowego.

3) Wojewoda, w terminie 30 dni od dnia otrzymania od starosty lub wójta informacji, przekazuje do organu prowadzącego rejestr zgłoszenie w sprawie rejestracji związku powiatowo-gminnego. Zgłoszenie jest przygotowywane według wzoru określonego w rozporządzeniu, przy czym, dokumentację niezbędną do sporządzenia zgłoszenia stanowią:

- a) informacja o utworzeniu związku powiatowo-gminnego,
- b) uchwały rad gmin i rad powiatów o utworzeniu związku powiatowo-gminnego;
- c) uchwały rad gmin i rad powiatów o przyjęciu statutu związku powiatowo-gminnego;
- d) statut związku powiatowo-gminnego;
- e) stanowisko wojewody w sprawie uzgodnienia projektu statutu związku powiatowo-gminnego;
- f) wyciągi z protokołów posiedzeń rad gmin i rad powiatów, w części dotyczącej trybu podejmowania uchwał.

W terminie 14 dni od dnia otrzymania zgłoszenia wojewody, organ prowadzący rejestr dokonuje wpisu w rejestrze, który jest prowadzony w postaci elektronicznej. Rejestr jest jawny i publikowany w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Następnie, w terminie 7 dni od dnia dokonania wpisu w rejestrze, organ prowadzący rejestr zawiadamia wojewodę, wójta albo starostę oraz właściwą miejscowo regionalną izbę obrachunkową o rejestracji związku powiatowo-gminnego.

² Zgodnie z art. 67 ust. 3 u.s.p. statut związku powinien być ogłoszony w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Procedurę ogłaszania statutu reguluje wspomniane wyżej rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie rejestru związków powiatowo - gminnych oraz ogłaszania statutów związków i ich zmian z dnia 21 grudnia 2015 r. (Dz.U. Z 2015 r. Poz. 2282). Zgodnie z § 6 tego rozporządzenia:

- 1) w terminie 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia o dokonaniu wpisu w rejestrze przez organ prowadzący rejestr, wojewoda ogłasza statut związku powiatowo – gminnego w wojewódzkim dzienniku urzędowym,
- 2) w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia statutu, wojewoda przekazuje do organu prowadzącego rejestr informację o ogłoszeniu statutu.

Z ogłoszeniem statutu związku powiatowo – gminnego wiążą się ważne konsekwencje prawne: po pierwsze związek nabywa osobowość prawną (zgodnie z art. 67 ust. 4 u.s.p.), a po drugie prawa i obowiązki JST będących członkami związku przechodzą na ten związek. W tym zakresie, należy wskazać, że w odniesieniu do związku powiatowo – gminnego występują te same skutki prawne, jakie występują po ogłoszeniu statutu związku międzygminnego i które zostały szczegółowo opisane w rozdziale 1.3.2.1. pkt 2) Analizy.

2. Podstawa działania

Podstawą działania związku powiatowo - gminnego jest statut.

Odnosnie szczegółowych zasad formułowania postanowień statutu zob. rozdział 1.3.1.2. pkt 3) Analizy.

3. Organy związku

Do organów związku powiatowo – gminnego należą (podobnie jak w przypadku związku międzygminnego):

1) zgromadzenie związku:

stanowi organ stanowiący i kontrolny związku (art. 69 ust. 1 u.s.p.). W odróżnieniu od regulacji u.s.g., na gruncie u.s.p. nie przewidziano odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących rady powiatu. Tym samym, to **statut związku powiatowo-gminnego powinien precyzyjnie określać kompetencje zgromadzenia związku**. Wydaje się jednak, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby kształtując postanowienia statutu dotyczące kompetencji zgromadzenia związku, JST wzorowały się na przepisach ustaw samorządowych. W szczególności, za słuszne należałoby uznać przyznanie zgromadzeniu związku kompetencji do podejmowania uchwał w sprawie przyjmowania planu finansowego związku, w istotnych sprawach dotyczących majątku związku, uchwalania zmian statutu, w sprawach dotyczących likwidacji związku, czy spraw dotyczących przystępowania do związku. Na potrzeby Pakietowego Projektu PPP JST powinny przyznać zgromadzeniu związku podejmowanie uchwał w zakresie wysokości i terminów wnoszenia wpłat/składek członkowskich lub składek.

W skład zgromadzenia wchodzi wójtowie gmin uczestniczących w związku (art. 70 ust. 1 u.s.g.) oraz reprezentanci powiatów (w liczbie dwóch na powiat, przy czym, każdemu z nich przysługuje jeden głos). Zasady reprezentacji powiatu w związku określa rada powiatu (art. 69 ust. 2 u.s.p.). Ponieważ na gruncie ustaw samorządowych występują różnice w reprezentacji gmin i powiatów w zgromadzeniu związku, zasadne jest przyznanie na podstawie statutu związku, uczestniczącym gminom **dotatkowego głosu w zgromadzeniu**. Wówczas takie gminy wyłaniają dodatkowego przedstawiciela w zgromadzeniu, w drodze głosowania przez rady. Dzięki temu, zarówno gminy, jak i powiaty będą posiadać równą liczbę głosów. Oczywiście, JST przynależące do związku mogą również ustalić zasady reprezentacji na zasadach ogólnych. Na potrzeby Pakietowego Projektu PPP warto, aby na gruncie statutu przyznano każdej JST po dwóch reprezentantów w zgromadzeniu związku.

2) zarząd związku – podobnie jak w związku międzygminnym, będący organem wykonawczym związku (art. 71 ust. 1 u.s.p.), który jest powoływany i odwoływany przez zgromadzenie spośród jego członków. Kształt, kompetencje i struktura zarządu będzie regulowana statutem związku. Na potrzeby Pakietowego Projektu PPP JST powinny przewidzieć w statucie **wybór członków zarządu spoza członków zgromadzenia w liczbie nieprzekraczającej 1/3 składu zarządu** (art. 71 ust. 3 u.s.p.). Nie jest rekomendowanym przewidzenie zarządu jednoosobowego.

W pozostałym zakresie (praw i obowiązków JST, związku, zasad odpowiedzialności między JST, związkiem, a Partnerem Prywatnym, stabilności tej formy współdziałania JST oraz jej przydatności dla Pakietowego Projektu PPP) wnioski nie będą się zasadniczo różnić od tych, które zostały przedstawione w rozdziale 1.3.2.1. Analizy.