

08 listopada 2016 | Źródło: Rzeczpospolita

Jak i z kim gminy mogą się zrzeszać

Samorząd | Gminy są uprawnione do tworzenia stowarzyszeń. Mogą także przystępować do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych.

Zgodnie z art. 172 Konstytucji RP jednostki samorządu terytorialnego (dalej j.t.s.) mają prawo zrzeszania się, przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Wymagania dotyczące tworzenia stowarzyszeń przez gminy określono w art. 84 ustawy o samorządzie gminnym (dalej u.s.g.). Przewidziano w nim, że w celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów, gminy mogą tworzyć stowarzyszenia, w tym z powiatami i województwami. Regulacje dotyczące stowarzyszeń j.s.t. zawarto także w art. 75 ustawy o samorządzie powiatowym oraz w art. 8b ustawy o samorządzie województwa. Natomiast zasady, na jakich gminy (oraz inne j.s.t.) mogą przystępować do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, określono w ustawie z 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (dalej u.m.z.).

Przykład:

Gminy rozważają utworzenie stowarzyszenia gmin. Należy pamiętać, że takie stowarzyszenie może zostać utworzone wyłącznie w celu wspierania idei samorządu lub obrony wspólnych interesów stowarzyszonych gmin. Aby wspólnie realizować zadania publiczne, gminy mogą natomiast utworzyć związek międzygminny (art. 64 u.s.g.). Innym dopuszczalnym rozwiązaniem jest zawarcie przez nie porozumienia międzygminnego w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych (art. 74 u.s.g.). Jak wyjaśniono w uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z 30 kwietnia 1993 r. (sygn. III CZP 48/93, OSNC 1993/11/200), stowarzyszenia gmin mają służyć dwóm celom. Pierwszy z nich, którym jest wspieranie idei samorządu terytorialnego, może być uznany za wspólny dla wszystkich gmin. Ten cel może łączyć w zasadzie nieograniczoną liczbę gmin i skłaniać je do utworzenia jednego stowarzyszenia. Natomiast drugi z ustawowych celów, czyli obrona wspólnych interesów, nie musi być aż tak dalekosiężny, gdyż interesy gmin mogą różnić się w zależności od uwarunkowań terenowych. Przykładowo w statucie Stowarzyszenia Gmin i Powiatów Małopolski (<http://www.sgpm.krakow.pl>) przyjęto, że do celów tego stowarzyszenia należą m.in.: koordynacja działań zmierzająca do podtrzymania wspólnych tradycji historycznych, kulturalnych i gospodarczych Małopolski, podejmowanie działań zmierzających do gospodarczego i kulturalnego rozwoju Małopolski oraz popularyzowanie wiedzy o Małopolsce.

Ważne:

Do wyłącznej właściwości rady gminy należy m.in. podejmowanie uchwał w sprawach:

- współdziałania z innymi gminami oraz wydzielanie na ten cel odpowiedniego majątku, a także
- współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych.

Utworzenie stowarzyszenia

Zgodnie z art. 84 ust. 2-3 u.s.g. organizację, zadania i tryb pracy stowarzyszenia utworzonego przez gminy określa jego statut. Do stowarzyszenia gmin stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z 7 kwietnia 1989 r. - Prawo o stowarzyszeniach (dalej u.p.s.), z tym, że dla założenia stowarzyszenia wymaganych jest co najmniej 3 założycieli.

W myśl art. 2 ust. 1 u.p.s. stowarzyszenie jest dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych. Założyciele stowarzyszenia (w przypadku stowarzyszenia gmin co najmniej 3 założycieli) uchwalają jego statut oraz wybierają komitet założycielski albo władze stowarzyszenia. W przypadku stowarzyszenia gmin nie ma oczywiście zastosowania art. 10 ust. 3 u.p.s. stanowiący, że osoba prawna może być tylko wspierającym członkiem stowarzyszenia. W orzecznictwie wyrażony jest pogląd, że art. 84 ust. 1 u.s.g., ograniczający zrzeszanie się gmin tylko do przypadków, gdy następuje to w celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów, wyklucza możliwość przystąpienia gminy jako członka wspierającego do stowarzyszenia działającego na podstawie u.p.s. i nie mającego charakteru stowarzyszenia j.s.t. (por. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 5 czerwca 2008 r., sygn. II SA/Rz 266/08, LEX nr 511465).

Statut stowarzyszenia nie jest aktem prawa miejscowego. Zgodnie z art. 10 ust. 1 u.p.s. statut stowarzyszenia powinien określać w szczególności:

- nazwę stowarzyszenia, odróżniającą je od innych stowarzyszeń, organizacji i instytucji,
- teren działania i siedzibę stowarzyszenia,
- cele i sposoby ich realizacji,
- sposób nabywania i utraty członkostwa, przyczyny utraty członkostwa oraz prawa i obowiązki członków,
- władze stowarzyszenia, tryb dokonywania ich wyboru, uzupełniania składu oraz ich kompetencje,
- możliwość otrzymywania przez członków zarządu wynagrodzenia za czynności wykonywane w związku z pełnioną funkcją,
- sposób reprezentowania stowarzyszenia, w szczególności sposób zaciągania zobowiązań majątkowych, a także warunki ważności uchwał władz stowarzyszenia,
- sposób uzyskiwania środków finansowych oraz ustanawiania składek członkowskich,
- zasady dokonywania zmian statutu oraz
- sposób rozwiązania się stowarzyszenia.

Statut może przewidywać tworzenie terenowych jednostek organizacyjnych stowarzyszenia (art. 10a) u.p.s.). W myśl art. 11 ust. 1 u.p.s. najwyższą władzą stowarzyszenia jest walne zebranie członków. W sprawach, w których statut nie określa właściwości władz stowarzyszenia, podejmowanie uchwał należy do walnego zebrania członków. Stowarzyszenie musi mieć także zarząd i organ kontroli wewnętrznej (art. 11 ust. 3 u.p.s.). Do towarzyszeń tworzonych przez gminy, z uwagi na ich charakter, nie ma zastosowania art. 11 ust. 2 u.p.s. przewidujący zastąpienie walnego zebrania członków zebraniem delegatów.

Zgodnie z art. 33 u.p.s. majątek stowarzyszenia powstaje ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, dochodów z własnej działalności, dochodów z majątku stowarzyszenia oraz z ofiarności publicznej. Stowarzyszenie może także prowadzić działalność gospodarczą i otrzymywać dotacje (art. 34-35 u.p.s.).

Przykład:

W statucie Stowarzyszenia Gmin Zachodniego Mazowsza (<http://www.mazovia-sgzm.pl>) przewidziano m.in., że jego władzami są: zgromadzenie ogólne, zarząd i

komisja rewizyjna. Każda gmina ma jeden głos w zgromadzeniu. Do kompetencji zgromadzenia należy m.in. wybór i odwołanie zarządu oraz komisji rewizyjnej. Zgromadzenia mogą być zwyczajne lub nadzwyczajne. Posiedzenia zwyczajne zgromadzenia zwołuje prezes zarządu raz na rok. Natomiast posiedzenia nadzwyczajne zwołuje prezes zarządu z własnej inicjatywy lub na umotywowany wniosek jednego z członków stowarzyszenia. W razie niezwołania zgromadzenia w terminie miesiąca od daty zgłoszenia wniosku, zgromadzenie zwołuje przewodniczący komisji rewizyjnej. Uchwały zgromadzenia zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy reprezentantów gmin - członków stowarzyszenia. Jednak uchwały w sprawie uchwalenia statutu, zmiany statutu i likwidacji stowarzyszenia wymagają większości 2/3 głosów oraz obecności co najmniej połowy reprezentantów gmin - członków stowarzyszenia. Stowarzyszenie jest reprezentowane przez zarząd, a organem kontroli wewnętrznej jest komisja rewizyjna. W razie podjęcia uchwały o likwidacji stowarzyszenia zgromadzenie powołuje komisję likwidacyjną (por. art. 36 ust. 1 u.p.s.). Majątek stowarzyszenia stanowią: wpływy ze składek członkowskich, dochody z działalności statutowej i gospodarczej, opłaty pobierane od gmin niezrzeszonych za usługi stowarzyszenia dokonywane w interesie i na zlecenie danej gminy, darowizny i zapisy na rzecz stowarzyszenia oraz dotacje.

Obowiązek wpisu do KRS

Zgodnie z art. 8 ust. 1 u.p.s. stowarzyszenie tworzone przez gminy podlega obowiązkowi wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego (KRS). Stowarzyszenia wpisywane są do rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej KRS (art. 1 ust. 2 pkt 2 i art. 49 ustawy z 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym).

Zarząd składa wniosek o wpis stowarzyszenia do KRS wraz ze statutem, listą założycieli, protokołem z wyboru władz i adresem siedziby stowarzyszenia (art. 12 u.p.s.). Sąd rejestrowy, którym jest właściwy sąd rejonowy (sąd gospodarczy), wydaje postanowienie o wpisie stowarzyszenia do KRS po stwierdzeniu, że jego statut jest zgodny z przepisami prawa i założyciele spełniają wymagania określone ustawą. Jeżeli sąd uzna za niezbędne dokonanie dodatkowych ustaleń, wyznacza w tym celu posiedzenie wyjaśniające. O wpisie stowarzyszenia do KRS sąd zawiadamia właściwy organ nadzorujący, przysyłając mu jednocześnie odpis postanowienia o wpisie, statut stowarzyszenia, listę założycieli i podjęte uchwały (art. 16 u.p.s.). Nadzór nad działalnością stowarzyszeń j.s.t. - w zakresie zgodności działania stowarzyszenia z przepisami prawa i postanowieniami statutu - należy do wojewody właściwego ze względu na siedzibę stowarzyszenia (art. 8 ust. 5 pkt 1 i art. 25 ust. 1 u.p.s.). Kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych stowarzyszeń tworzonych przez gminy sprawują regionalne izby obrachunkowe (art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych).

Stowarzyszenie uzyskuje osobowość prawną i może rozpocząć działalność po wpisie do KRS (art. 17 ust. 1 u.p.s.). Postępowanie w sprawach o wpis lub zmianę wpisu stowarzyszenia oraz jego terenowej jednostki organizacyjnej do rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej KRS jest wolne od opłat sądowych (art. 17 ust. 3 u.p.s.). Jeżeli jednak stowarzyszenie tworzone przez gminy będzie prowadzić działalność gospodarczą, będzie podlegać także wpisowi do rejestru przedsiębiorców KRS. W takim przypadku opłata za wpis wyniesie 500 zł. Prowadzenie działalności pożytku publicznego przez stowarzyszenia j.s.t. (m.in. w sferze zadań z zakresu pomocy społecznej, wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, czy działalności na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym) oraz formy współpracy z organami administracji publicznej reguluje ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Przykład:

Gminy chciałyby utworzyć stowarzyszenie zwykłe, stanowiące uproszczoną formę stowarzyszenia, o którym mowa art. 40-43 u.p.s. Stowarzyszenie zwykłe nie ma osobowości prawnej. Gminy nie mogą jednak skorzystać z takiego rozwiązania, gdyż stowarzyszenia zwykłe nie mogą zrzeszać osób prawnych (art. 42 ust. 1 pkt 2 u.p.s.).

Zrzeszenia międzynarodowe

Zasady, na jakich j.s.t. mogą przystępować do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, określają przepisy u.m.z. Przez takie zrzeszenia rozumie się organizacje, związki i stowarzyszenia powoływane przez społeczności lokalne co najmniej 2 państw zgodnie z ich prawem wewnętrznym. J.s.t. mogą przystępować do takich zrzeszeń i uczestniczyć w nich w granicach swoich zadań i kompetencji, działając zgodnie z polskim prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i zobowiązaniami międzynarodowymi. Przystąpienie do zrzeszenia nie może łączyć się z przekazaniem na jego rzecz lub na rzecz któregośkolwiek ze zrzeszonych w nim członków wykonywania zadań publicznych danej j.s.t. bądź nieruchomości lub majątkowych praw na dobrach niematerialnych przysługujących tej jednostce (art. 2-3 u.m.z.). Czynność prawna naruszająca tę ograniczenia jest nieważna z mocy prawa (art. 5 u.m.z.).

Tryb postępowania

Organ stanowiący j.s.t. (w przypadku gminy - rada gminy) podejmuje uchwałę o przystąpieniu do zrzeszenia bezwzględną większością głosów swego ustawowego składu. Taka uchwała wchodzi jednak w życie dopiero po uzyskaniu zgody Ministra Spraw Zagranicznych. J.s.t. ma obowiązek przekazać uchwałę o przystąpieniu temu ministrowi za pośrednictwem wojewody, który dołącza swoją opinię. Organ stanowiący j.s.t., wraz z uchwałą, przekazuje statut zrzeszenia lub inny dokument ustalający zasady jego działania, listę członków zrzeszenia, a także urzędowe tłumaczenie tych dokumentów na język polski. Minister Spraw Zagranicznych wyraża zgodę na przystąpienie (lub odmawia takiej zgody) w drodze decyzji administracyjnej (art. 4 u.m.z.). Wymagania dotyczące przystąpienia stosuje się odpowiednio w razie współtworzenia zrzeszenia przez j.s.t. (art. 8 u.m.z.).

Organ wykonawczy j.s.t. (w przypadku gminy - wójt) powinien niezwłocznie przedłożyć właściwemu terytorialnie wojewodzie, ministrowi spraw wewnętrznych i administracji, ministrowi rozwoju oraz ministrowi spraw zagranicznych informację o przystąpieniu do (lub utworzeniu) zrzeszenia wraz z dokumentem świadczącym o członkostwie j.s.t. w tym zrzeszeniu, z tłumaczeniem na język polski sporządzonym przez tłumacza przysięgłego (art. 6 u.m.z.). Minister spraw wewnętrznych i administracji ogłasza w Dzienniku Urzędowym RP "Monitor Polski", w drodze obwieszczenia, wykaz j.s.t., które w poprzednim roku kalendarzowym przystąpiły do zrzeszenia, współtworzyły zrzeszenie lub z niego wystąpiły, oraz wykaz rozwiązanych zrzeszeń, do których należały te jednostki, wraz ze wskazaniem tych zrzeszeń (art. 9 u.m.z.). Obwieszczenie to ma informacyjny charakter. Wykaz j.s.t., które przystąpiły do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r., zawarto w załączniku nr 1 do obwieszczenia MSWiA z 7 października 2016 r. Przykładowo gmina Wrocław przystąpiła do Międzynarodowej Sieci Miast Schronienia Pisarzy, a miasta: Prudnik, Bartoszyce, Działdowo i Ometta oraz miasto i gmina Lidzbark do Międzynarodowej Sieci Miast Dobrego Życia.

Wymagania związane z przystąpieniem przez j.s.t. do europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej, którego celem jest ułatwianie i upowszechnianie współpracy transgranicznej, transnarodowej lub międzyregionalnej, określa ustawa z 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej.

Przykład:

Żałujemy, że po przystąpieniu gminy do międzynarodowego zrzeszenia nastąpi zmiana jego celów lub zasad działania. W takim przypadku rada gminy powinna podjąć uchwałę w sprawie dalszego członkostwa w tym zrzeszeniu. Konieczne jest także uzyskanie zgody na członkostwo wyrażonej przez Ministra Spraw Zagranicznych. Właściwe organy administracji rządowej dokonują wówczas wymaganych czynności w terminie 14 dni. W okresie rozpatrywania sprawy zgody na członkostwo w zrzeszeniu, gmina, na wniosek Ministra Spraw Zagranicznych, ma obowiązek nie podejmować czynności w zrzeszeniu, a w razie braku zgody na dalsze członkostwo - wystąpić ze zrzeszenia w trybie przewidzianym w jego statucie lub innym dokumencie normującym zasady jego działania. W razie pojawienia się rozbieżności pomiędzy celami polityki zagranicznej państwa a polityką zrzeszenia Minister Spraw Zagranicznych może także cofnąć zgodę na przystąpienie do zrzeszenia (art. 10 u.m.z.).

Anna Puszkarska, radca prawny

Ważne przepisy

- art. 172 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (DzU z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.),

- art. 18 ust. 2 pkt 12-12a, art. 64, art. 74, art. 84-84a ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. DzU z 2016 r. poz. 446 ze zm.),

- art. 75-75a ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. DzU z 2016 r. poz. 814 ze zm.),

- art. 8b, art. 75-77 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. DzU z 2016 r. poz. 486),

- art. 1-10 ustawy z 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (DzU z 2000 r. nr 91, poz. 1009 ze zm.),

- art. 2, art. 8-39 ustawy z 7 kwietnia 1989 r. - Prawo o stowarzyszeniach (tekst jedn. DzU z 2015 r. poz. 1393 ze zm.),
- art. 1 ust. 2, art. 2 ust. 1, art. 49 ustawy z 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (tekst jedn. DzU z 2016 r. poz. 687 ze zm.),
- art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. DzU z 2016 r. poz. 561),
- art. 53 ust. 2 ustawy z 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (tekst jedn. DzU z 2016 r. poz. 623),
- art. 3 ust. 3 pkt 2, art. 4, art. 5, art. 6-19h ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. DzU z 2016 r. poz. 239 ze zm.),
- art. 5-7 ustawy z 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej (DzU z 2008 r. nr 218, poz. 1390 ze zm.),
- obwieszczenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z 7 października 2016 r. w sprawie wykazu jednostek samorządu terytorialnego, które przystąpiły do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2015 r., oraz wykazu jednostek samorządu terytorialnego, które wystąpiły z międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2015 r. (MP z 2016 r. poz. 998).

Anna Puszczarska

Numer wydania: 10594

Strona: I-001

Rozpowszechnianie informacji w jakiegokolwiek formie surowo wzbronione
Copyright 2016 EMIS, wszelkie prawa zastrzeżone
Grupa kapitałowa Euromoney