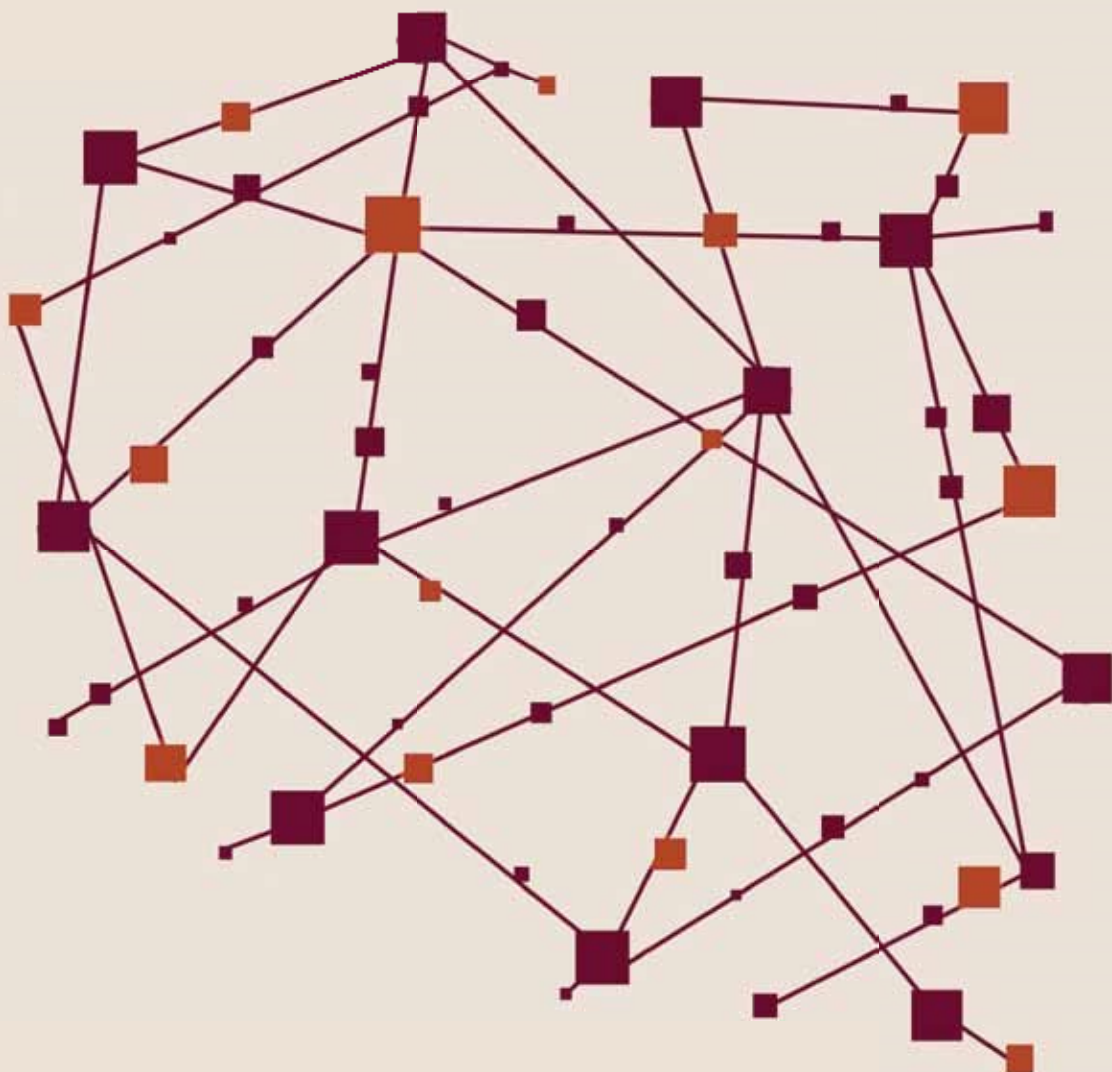


WSPÓŁDZIAŁANIE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE

MIĘDZY KOOPERACJĄ A RYWALIZACJĄ



REDAKCJA NAUKOWA

MICHAŁ SZCZEGIELNIAK

WSPÓŁDZIAŁANIE JEDNOSTEK
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE

Między kooperacją a rywalizacją

WSPÓŁDZIAŁANIE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE

Między kooperacją a rywalizacją

redakcja naukowa
Michał Szczegielniak



Warszawa 2017

Publikacja dofinansowana przez Wydział Nauk Politycznych
i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego

Recenzent: dr Kamil Mrocza

Opracowanie redakcyjne i korekta: Hanna Januszewska

Projekt okładki: Katarzyna Wasilewicz

© Copyright by Authors and Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2017

ISBN 978-83-8017-150-3



Dom Wydawniczy ELIPSA
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel./fax 22 635 03 01, 22 635 17 85
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

Spis treści

Wstęp	7
<i>Michał Szczegielniak</i>	
Podstawy prawne współpracy jednostek samorządu terytorialnego w Polsce	11
<i>Rafał Więckiewicz</i>	
Lokalna Grupa Działania Zalew Zegrzyński jako forum współpracy jednostek samorządu terytorialnego	20
<i>Bartłomiej Celejewski</i>	
Rola i znaczenie związków międzygminnych na przykładzie Górnośląskiego Związku Metropolitalnego	28
<i>Sławomir Wosiński</i>	
Kooperacja i konkurencja na przykładzie realizowania projektów z zakresu sektora wodociągowo-kanalizacyjnego w Polsce	37
<i>Mateusz Jęczarek</i>	
Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego	65
<i>Mateusz Jęczarek</i>	
Partykularyzm lokalny jako egzemplifikacja „dylematu więźnia”	80
<i>Daniel Nowak</i>	
Zamiast zakończenia – głos krytyczny o idei samorządności w Polsce	94
Bibliografia	102
Noty o autorach	111

Wstęp

Samorząd jest często postrzegany jako korporacja prawa publicznego, „której państwo przekazało pewną część swojej funkcji administracyjnej, a jednocześnie wyposażyło go w osobowość prawną”¹. J. Zimmermann określił go jako „pewną specyficzną (inną od rządowej) formę wykonywania administracji publicznej”, dodając, że „istotą samorządu jest jednak jego strona podmiotowa, czyli to, że administrację publiczną wykonują właśnie zainteresowani obywatele, grupy ludzi, związki ludności, działające na zasadzie równouprawnienia swoich członków, wyposażeni przez państwo w określone kompetencje i w zagwarantowaną możliwość korzystania z władztwa administracyjnego. Te grupy ludzi muszą być jednoznacznie wyodrębnione i określone przez prawo”². W polskim systemie prawnym obecne są dwa rodzaje samorządów, „które różnią się od siebie przede wszystkim w zależności od sposobu i kryterium wyodrębnienia danej grupy ludzi, stanowiącej związek publiczno-prawny”³. Innymi słowy mowa tu o samorządach specjalnych oraz samorządzie terytorialnym, który będzie stanowił główny punkt rozważań prowadzonych przez autorów niniejszej pracy.

Zdaniem M. Chmaja samorząd terytorialny w Polsce zaczął wykształcać się już w średniowieczu⁴. Niestety proces jego rozwoju został zahamowany najpierw przez zabory, a potem przez władze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, które doprowadziły do jego likwidacji w 1950 roku. Samorząd gminny odrodził się już w 1990 roku, natomiast powiaty i województwa powróciły dopiero w roku 1999. Od tej pory, co podkreśla J. Zieziula, „władza samorządowa działa (...) na dwóch poziomach – lokalnym (z samorządami gminnymi oraz powiatowymi) oraz regionalnym (z samorządem wojewódzkim)”⁵.

¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 107.

² Tenże, s. 107-108.

³ Tenże, s. 107-108.

⁴ M. Chmaj (red.), *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 7

⁵ Z. Mazur, J. Zieziula, *Marketing w administracji publicznej*, Nowy Sącz 1999, s. 14.

Należy podkreślić, że A. Adamus-Matuszyńska oraz A. Austen, że „jednostka samorządu terytorialnego jest związkiem lokalnego społeczeństwa powołanym do samodzielnego wykonywania administracji publicznej, a zarazem wyposażonym w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych nań zadań. Ogół mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego stanowi na mocy prawa wspólnotę samorządową, a jej istotą jest zarządzanie sprawami publicznymi przez samych zainteresowanych”⁶. Tym samym jednostki samorządu terytorialnego, a w szczególności gminy, są zobowiązane do zapewnienia odpowiedniego poziomu realizacji zadań, które nałożył na nie ustawodawca. Niestety praktyka pokazuje, że samorządy dysponujące ograniczonymi środkami finansowymi mają problemy z realizacją coraz liczniejszych zadań, które nakładają na nie decydenci polityczni. Remedium na tego typu problemy jest współpraca z innymi jednostkami, co może przyczynić się do zwiększenia jakości oraz optymalizacji kosztów usług świadczonych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Kooperacja jednostek samorządu terytorialnego zaczyna odgrywać coraz większą rolę w działaniach planowanych przez decydentów. „Współdziałanie w partnerstwie, nie tylko międzysamorządowym, ale również międzysektorowym stało się podstawową zasadą w strategicznych dokumentach polskiej polityki rozwoju społeczno-gospodarczego”⁷. Tym samym model współdziałania międzysamorządowego staje się realną alternatywą dla koncepcji konsolidacji małych jednostek samorządu terytorialnego.

Niniejsza publikacja ma charakter deskrypcyjny i eksplanacyjny. Autorzy podjęli w niej próbę charakterystyki wybranych działań podejmowanych przez grupy jednostek samorządu terytorialnego (JST) w Polsce. Przede wszystkim, poprzez ukazanie wielu sposobów współdziałania, autorzy pragną zwrócić uwagę na różnorodne strategie, jakie wdrażają JST. Główna uwaga została zwrócona na samorząd gminny, ponieważ w opinii autorów jest on podstawową jednostką samorządu terytorialnego, co znajduje również potwierdzenie w obowiązujących aktach normatywnych regulujących funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce. Ponadto, jest on najbliżej mieszkańców, przez co powinien wzorcowo realizować idee samorządności, w ramach której mieszkańcy partycypując w działaniach z zakresu polityki lokalnej aktywnie wpływają na kształt swojej najbliższej okolicy.

Analizując aktywność JST autorzy starali się zarysować obraz wzajemnych relacji gmin, powiatów i województw, co pozwoliło uzyskać odpowiedź na pytanie: czy ww. jednostki wchodzące w skład różnorodnych zrzeszeń kooperują, czy

⁶ A. Adamus-Matuszyńska, A. Austen, *Wstęp* [w:] A. Adamus-Matuszyńska, A. Austen (red.), *Public relations w jednostce samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011, s. 9.

⁷ P. Chorąży, *List Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rozwoju...*, [w:] T. Potkański (red.), *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego narzędziem wsparcia polskiej polityki rozwoju*, Poznań 2016, s. 6.

też rywalizują ze sobą. Zestawienie obowiązujących regulacji prawnych z praktyką pozwoliło ukazać elementy, które uległy zdezaktywowaniu z biegiem lat. Tym samym niniejsza publikacja wzbogaca naukowy dyskurs, w którym dominują publikacje o charakterze prawniczym. W szczególności warto tu wspomnieć o monografii M. Ofiarskiej⁸ czy też pracy zbiorowej pod redakcją B. Dolnickiego⁹.

W rozdziale pierwszym M. Szczegielniak podejmuje próbę zwięzłej charakterystyki ram prawnych określających formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Ukazuje mnogość jej form dostępnych dla gmin, powiatów oraz województw. Autor pokazuje również, że polskie jednostki samorządu terytorialnego mogą nawiązywać współpracę ze swoimi odpowiednikami działającymi poza granicami Rzeczypospolitej.

W rozdziale drugim R. Więckiewicz charakteryzuje na przykładzie Zalewu Zegrzyńskiego sposób funkcjonowania Lokalnych Grup Działania pokazując, iż jednostki samorządu terytorialnego potrafią również współdziałać z organizacjami pozarządowymi. Autor, opierając się na przeprowadzonych badaniach terenowych, dokonuje oceny owej współpracy jak również ukazuje główne bariery ograniczające jej rozwój.

W kolejnym rozdziale B. Celejewski zilustrował rolę i znacznie związków międzygminnych, posługując się przykładem Górnośląskiego Związku Metropolitalnego. Autor, badając politykę transportową, ukazuje wzajemne relacje podmiotów wchodzących w skład powyższego związku.

Rozdział czwarty stanowi analizę działań podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego podczas realizacji prac dotyczących wodno-kanalizacyjnych projektów środowiskowych. S. Wosiński zauważa, iż obowiązujący w Polsce system organizacji gospodarki wodociągowo-kanalizacyjnej nie daje jednoznacznego uzasadnienia, a przede wszystkim odpowiedzi dotyczącej wspierania konkretnego podejścia w zapewnieniu dostępu do usług zaopatrzenia ludności w wodę i odprowadzania ścieków. Na obecny kształt tego sektora wywarła wpływ wieloletnia perspektywa opracowania spójnej polityki zarządzania (czy raczej szeregu polityk, aktualizowanych wraz z osiąganiem kolejnych celów w zakresie gospodarki wodno-ściekowej) względem tego typu usług. W świetle przyjętych w Polsce rozwiązań ustanowiono rynek gospodarki wodno-ściekowej, którego istotnym elementem pozostaje samorząd terytorialny pełniący jednocześnie rolę lokalnego regulatora, a często i właściciela infrastruktury wodnokanalizacyjnej. Tym samym gmina staje się zarówno podmiotem nadzorującym proces zarzą-

⁸ Por. M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008.

⁹ Por. B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012.

dzania własnym majątkiem, jak i instytucją zobowiązaną do ochrony interesu konsumentów, czyli mieszkańców danej gminy.

W rozdziale piątym M. Jęczarek podjął się charakterystyki Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Autor bada, czy ów organ stał się – zgodnie z założeniem projektodawców – polem realnej współpracy jednostek samorządu terytorialnego, czy też kolejnym obszarem rywalizacji.

W rozdziale szóstym M. Jęczarek doszukuje się przyczyn deficytu współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w zjawisku tzw. „partykularyzmu lokalnego”. Często JST postrzegają różnego rodzaju problemy z własnej perspektywy zapominając o tym, że nie są samotnymi wyspami. Autor szuka odpowiedzi na pytanie: czy gminy – małe ojczyzny nie zamieniają się w wojujące „miasta – państwa”.

Ostatni rozdział autorstwa D. Nowaka to głos krytyczny dotyczący idei samorządności w Polsce. Autor stara się również określić co stanowi istotę samorządności, jakie są główne ograniczenia podmiotowości wspólnot lokalnych oraz postuluje zmianę myślenia w refleksji dotyczącej samorządu terytorialnego.

Na potrzeby niniejszej monografii autorzy korzystali z różnych metod i technik badawczych. Wśród nich rolę wiodących pełniły **analiza systemowa**, która „ujmuje (...) zjawiska polityczne jako elementy systemu”¹⁰ pozwalając badać wybrane jednostki samorządu terytorialnego zarówno jako pewne zamknięte systemy (poziom mikro), lub jako element bardziej złożonego systemu politycznego (poziom makro), co pozwala analizować zachodzące między nimi relacje¹¹ oraz **analiza instytucjonalno-prawna**, która umożliwia ocenę odpowiednich norm prawnych tworzących ramy współpracy.

Autorzy mają nadzieję, iż niniejsza publikacja stanie się inspiracją i podstawą do dalszych badań w sferze związanej ze współdziałaniem jednostek samorządu terytorialnego.

¹⁰ A.J. Chodubski, *Wstęp do badań politologicznych*, Gdańsk 2004, s. 119.

¹¹ K. Łastawski, *Metoda systemowa w badaniach politologicznych*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne”, vol. 19/2008, s. 180.

Podstawy prawne współpracy jednostek samorządu terytorialnego w Polsce

Obecnie w Polsce istnieje 16 województw, 380 powiatów (w tym 66 miast na prawach powiatu) oraz 2478 gmin¹. Celem istnienia wszystkich wyżej wymienionych jednostek samorządu terytorialnego (JST) jest zaspokajanie potrzeb lokalnych społeczności, jednak nie jest to łatwe zadanie. Znaczne zróżnicowanie ekonomiczne poszczególnych części Rzeczypospolitej jak i rosnąca liczba zadań realizowanych przez administrację samorządową sprawiają, że nie wszystkie wsie oraz miasta są w stanie w wystarczającym stopniu realizować ciężące na nich zadania, tym bardziej w przypadku nieustannego wzrostu oczekiwań mieszkańców. Tym samym „okazuje się, że administracja publiczna w wyniku rozrostu zadań nie jest w wystarczającym stopniu przygotowana (...) do wykonywania powierzonych jej zadań publicznych”². Prakseologiczne kryteria efektywności i ekonomiczności oraz rosnące potrzeby i wymagania lokalnych społeczności sprawiają, iż jednostki samorządu terytorialnego coraz częściej zaczynają szukać kooperacyjnych sposobów realizacji różnorodnych działań. Tym samym administracja samorządowa współpracuje z sektorem prywatnym (np. partnerstwo publiczno-prywatne) czy też administracją rządową, ale poszczególne JST mogą również kooperować w przewidzianych przez samych siebie formach oraz współdziałać ze swoimi zagranicznymi odpowiednikami.

E. Smoktunowicz twierdzi, iż ze współdziałaniem mamy do czynienia wtedy, gdy istnieją co najmniej dwa podmioty, które realizują pewne wspólne, tożsame cele³. Jednak T. Kotarbiński zauważał, że owe podmioty współdziałają zarówno wtedy, kiedy jeden z nich drugiemu pomaga, jak również gdy przeszkadzają sobie nawzajem⁴. Tym samym, stosując terminologię J. Langa, możemy mówić

¹ Zakres rejestru TERYT, <http://bip.stat.gov.pl/dzialalnosc-statystyki-publicznej/rejestr-teryt/zakres-rejestru-teryt/>, dostęp: luty 2017.

² A. Miruć, *Współdziałanie podmiotów zajmujących się pomocą społeczną*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 54.

³ E. Smoktunowicz, *Ogólne problemy współdziałania terenowych organów władzy i administracji państwowej z organizacjami społecznymi*, „Problemy Rad Narodowych”, nr 70/1988, s. 20.

⁴ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław 1973, s. 93.

o pozytywnej współpracy, którą autor określa mianem kooperacji oraz negatywnej współpracy⁵, czyli rywalizacji. Warto dodać, że oba rodzaje współpracy mogą zachodzić zarówno między różnego rodzaju grupami, jak również wewnątrz nich, co czyni badaną problematyką jeszcze bardziej skomplikowaną. Poniżej nie będą analizowane formy owego współdziałania, ale zaprezentowane zostaną ramy prawne stanowiące podstawę współpracy.

Formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego w Polsce

Prawo jednostek samorządu terytorialnego do współpracy i zrzeszania się zostało określone w artykule 172 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym „Jednostka samorządu terytorialnego ma [również – przyp. M.S.] prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw”⁶. Podobne zapisy znalazły się w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego, która potwierdza prawo społeczności lokalnych do zrzeszania się, podkreślając, iż mogą one „współpracować ze społecznościami innych państw na warunkach przewidzianych prawem”⁷. We wszystkich trzech ustawach regulujących funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce zawarto specjalne przepisy dotyczące współpracy. Art. 10 ustawy o samorządzie gminnym stwierdza, że „wykonywanie zadań publicznych może być realizowane w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego”⁸. Natomiast art. 64-75 dotyczą tworzenia związków międzygminnych⁹ oraz zawierania porozumień międzygminnych¹⁰. Art. 84 dopuszcza tworzenie przez gminy stowarzyszeń (także razem z powiatami oraz województwami)¹¹ ale jego lakoniczny charakter odsyła do odrębnych przepisów¹². Podobnie rozdział VII ustawy o samorządzie powiatowym opisuje zasady tworzenia i funkcjonowania związków powiatów oraz związków powiatowo-gminnych, a także kwestie

⁵ J. Lang, *Współdziałanie administracji ze społeczeństwem*, Warszawa 1985, s. 61.

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁷ Art. 10 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607).

⁸ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 466 z późn. zm.).

⁹ Może do niego również przystąpić powiat co powoduje utworzenie związku powiatowo-gminnego (zob. art. 72a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, dz. cyt.).

¹⁰ Tamże.

¹¹ Tamże.

¹² Mowa tu o regulacjach zawartych w ustawie z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2001 r., nr 79, poz. 855 z późn. zm.).

*Dalsza część książki dostępna w wersji
pełnej.*

