

Projekt predefiniowany  
*Budowanie kompetencji do współpracy międzysamorządowej  
i międzysektorowej jako narzędzi rozwoju lokalnego i regionalnego*

# Współpraca JST w Polsce stan i potrzeby

zespół:

Jan M. Czajkowski, Łukasz Dąbrówka, Grzegorz Kaczmarek, Krzysztof Jaszczółt, Ewa Kipta, Jarosław Komża, Anna Kudra, Anita Perska, Jacek Nowak, Tomasz Potkański, Andrzej Porawski, Janusz Szewczuk.  
red. Andrzej Porawski



**Poznań 2013**

## SPIS TREŚCI

1. Współpraca w sektorze publicznym .....	2
2. Formy współpracy .....	3
3. Związki komunalne .....	5
4. Porozumienia administracyjne .....	19
5. Spółki prawa handlowego .....	27
6. Lokalne stowarzyszenia JST .....	36
7. Inne formy .....	43
a) porozumienia JST z innymi partnerami .....	43
b) nieformalne sieci metropolitalne (aglomeracyjne) .....	43
c) konsorcja .....	44
d) klastry .....	46
e) lokalne grupy działania (LGD) .....	48
f) lokalne organizacje turystyczne (LOT) .....	51
8. Rozpoznanie potrzeb - wstępne rekomendacje .....	54
Aneks 1. Współdziałanie JST w wybranych krajach europejskich .....	55
Francja .....	55
Niemcy .....	60
Włochy .....	64
Aneks 2. Współpraca międzysamorządowa w Norwegii .....	67
Aneks 3. Studia przypadku .....	73
Stowarzyszenie Metropolia Poznań .....	74
Związek Komunalny Ziemi Cieszyńskiej .....	81
Kielecki Obszar Funkcjonalny .....	88
Kościerskie Partnerstwo na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego .....	97
Międzyregionalny obszar funkcjonalny Dębica - Mielec - Tarnów .....	104
Geneza i proces budowania partnerskich relacji w OF Lublina .....	107
Partnerstwo Nysa 2020 .....	116
Podwarszawskie Trójmiasto Ogrodów .....	122
Bydgosko-Toruńskie Porozumienie Partnerskie .....	128
Związek Miast i Gmin Dorzecza Parsęty .....	139
Stowarzyszenie Szczeciński Obszar Metropolitalny .....	148

## 1. Współpraca w sektorze publicznym

Zarządzanie rozwojem przechodzi w ostatnich dziesięcioleciach głębokie przemiany, które cechuje coraz większe zróżnicowanie. Jest ono traktowane z jednej strony jako bogactwo rozwiązań, z drugiej – jako utrudnienie, zwłaszcza z punktu widzenia monitorowania i kontroli wydatkowania pieniędzy publicznych. Koncepcja *New Public Management* (NPM), która zakończyła wiek dwudziesty, została teraz zastąpiona przez zarządzanie wielopłaszczyznowe (wielopoziomowe, *Multi-Level Governance*, MLG), którego podstawą jest partnerstwo różnych podmiotów, nie tylko publicznych.

Twórcy obu etapów polskich reform ustrojowych (1990, 1998/9) dobrze wyczuwali ten trend, proponując rozwiązania, które sami określali jako partnerski model samorządu terytorialnego, do którego niemal równolegle dodano partnerstwo z sektorem pozarządowym, a nieco później, choć z kłopotami, z sektorem prywatnym (PPP).

W relacjach między poszczególnymi „poziomymi” samorządu konsekwentnie przestrzegano zasady ścisłego rozdziału kompetencji (choć niekoniecznie zadań), dzięki czemu nie istnieje żadna formalna zależność między gminami, powiatami i regionami. Jednocześnie nie udało się niestety stworzyć narzędzi skutecznego współdziałania, zwłaszcza w zakresie kreowania i realizacji polityki rozwoju. Istniejące narzędzia są niewystarczające, a nowe, dziś już nieodzowne (obszary metropolitalne, związki gminno-powiatowe), nie mogą się przebić przez gąszcz egoizmów, partykularyzmów i zwykłego niezrozumienia. Nie ma również skutecznych mechanizmów koordynacyjnych, bo te, które z wielkim trudem zaczęto budować na początku II etapu reformy, wkrótce wyeliminowano, przy zachwycie obrońców *Polski resortowej*. Mimo to coraz częściej zdarza się, że dobra wola i wyobrażenia wystarczają, by w tych trudnych warunkach zewnętrznych określać i realizować wspólne zamierzenia.

Trzeba jednak wskazać, że ta atmosfera stopniowo się zmienia. Wpływają na to z jednej strony wymagania stawiane w kolejnych perspektywach programowania rozwoju w Unii Europejskiej, z drugiej coraz liczniejsze dobre przykłady w różnych miejscach Polski, wspierane ostatnio wyraźnie przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Dokonane w trakcie okresu programowania zmiany w PO PT, a także „projekt predefiniowany” i „program regionalny” w ramach nowego okresu Mechanizmu Norweskiego, pozwoliły na znaczące wsparcie inicjatyw partnerskiej współpracy, podejmowanej przez różne jednostki samorządu terytorialnego (nierzadko przy udziale innych podmiotów) na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego.

Cechy charakterystyczne podejmowanej współpracy można ująć następująco:

- dotyczy ona terytorium uznanego przez partnerów za wspólny obszar funkcjonalny,
- ma na celu definiowanie i osiąganie wspólnych celów (rozwiązywanie problemów uznanych za wspólne),
- polega na wspólnej realizacji zadań umożliwiających osiągnięcie wyznaczonych celów,
- uczestniczą w niej różni partnerzy, często także spoza sektora publicznego,
- odbywa się w różnych (dostępnych) formach prawnych, choć znane są także przykłady dobrej współpracy bez utworzenia struktur formalnych,
- następuje wykorzystanie zasobów (w tym finansów) z różnych źródeł.

W licznych publikacjach naukowych na temat MLG najczęściej używanym określeniem charakteru tej współpracy jest słowo „koordynacja”. Coraz częściej

używany jest także rzeczownik odsłowny „siecowanie”<sup>1</sup>. Oba te określenia dobrze oddają sposób prowadzenia współpracy jednostek samorządu terytorialnego na rzecz rozwoju.

---

<sup>1</sup> Marek W. Kozak, *Multi-Level Governance: możliwości wdrożenia w Polsce*, Zeszyty Naukowe WSEI seria: EKONOMIA, 6(1/2013)

## 2. Formy współpracy

Od samego początku ustawa ustrojowa o samorządzie terytorialnym (dziś: gminnym) przewidywała możliwość współdziałania, początkowo gmin. Art. 10 stanowił, że „wykonywanie zadań publicznych przekraczających możliwości gminy następuje w drodze współdziałania międzykomunalnego”. Art. 9 przewidywał ponadto, że „w celu wykonywania zadań gmina może (...) zawierać umowy z innymi podmiotami”.

Ustawa przewidywała trzy formy współdziałania:

- „celowe” związki międzygminne (komunalne) – art. 64-73 – „w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych”,
- porozumienia komunalne – art. 74-75, w sprawie powierzenia jednej z gmin – stron porozumienia określonych w nim zadań publicznych,
- stowarzyszenia gmin – art. 84 – w celu obrony wspólnych interesów, podlegające prawu o stowarzyszeniach.

Ponadto gminy w każdym z 49 województw wyłaniały wspólną reprezentację – sejmik samorządowy, mający funkcje opiniodawcze wobec terenowej administracji rządowej oraz wyłaniający kolegium odwoławcze (drugą instancję w procedurze administracyjnej).

Stan ten istnieje do dziś, choć podlegał w międzyczasie niewielkim zmianom (np. umożliwiono tworzenie wspólnych stowarzyszeń przez gminy i powiaty). Mimo licznych postulatów (np. dot. związków gminno-powiatowych) i projektów (np. dot. struktur metropolitalnych czy aglomeracyjnych) nie uległ poważniejszym modyfikacjom.

Gminy bardzo wcześnie zaczęły wykorzystywać do współpracy także inne możliwości organizacyjno-prawne, w tym przede wszystkim spółki prawa handlowego. Wprowadzono też w ustawach szczegółowych kilka nowych możliwości prawnych, zwłaszcza lokalne organizacje turystyczne (LOT) i lokalne grupy działania (LGD) - oparte na formule stowarzyszenia (obie formy) albo fundacji (LGD), dopuszczające udział w nich innych niż JST podmiotów (w tym osób fizycznych). Samorzady wykorzystują dziś także inne formy współdziałania, w tym konsorcja, klastry i inne sieci współpracy dobrowolnej (umowy).

Zidentyfikowane trwałe formy współpracy JST zestawiono w poniższej tabeli (nr 1):

	Samorząd gminny	Samorząd powiatowy	Samorząd województwa
Samorząd gminny	<ol style="list-style-type: none"> <li>związek międzygminny</li> <li>porozumienie komunalne</li> <li>stowarzyszenie JST</li> <li>spółka prawa handlowego</li> <li>lokalna grupa działania</li> <li>lokalna organizacja turystyczna</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>porozumienie z gminą</li> <li>stowarzyszenie JST</li> <li>spółka prawa handlowego</li> <li>lokalna grupa działania</li> <li>lokalna organizacja turystyczna</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>porozumienia w sprawie powierzenia zadań publicznych JST z obszaru województwa</li> <li>stowarzyszenie JST</li> <li>spółka prawa handlowego</li> </ol>
Samorząd powiatowy		<ol style="list-style-type: none"> <li>związek międzypowiatowy</li> <li>porozumienie między-powiatowe</li> <li>stowarzyszenie JST</li> <li>spółka prawa handlowego</li> <li>lokalna grupa działania</li> <li>lokalna organizacja turystyczna</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>porozumienia w sprawie powierzenia zadań publicznych JST z obszaru województwa</li> <li>stowarzyszenie JST</li> <li>spółka prawa handlowego</li> </ol>
Samorząd województwa			<ol style="list-style-type: none"> <li>stowarzyszenie JST</li> <li>spółka prawa handlowego</li> </ol>

źródło: opracowanie własne

Niektóre formy współdziałania podlegają rejestracji sądowej albo specjalnej (związki komunalne), właściwemu nadzorowi administracyjnemu, a także istnieje na ich temat literatura – od bogatej, w tym opartej na wynikach badań naukowych, do incydentalnej, by nie powiedzieć nad wyraz ubogiej. Poza związkami komunalnymi, które podlegają nadzorowi RIO, nie ma na temat tej współpracy danych w statystyce publicznej, a pewna ilość informacji jest możliwa do znalezienia w statystykach administracyjnych.

W niniejszym opracowaniu postanowiono wykorzystać dostępne dane, dokonać przeglądu literatury, sporządzić studia przypadku dla ciekawych, ogólnie znanych partnerstw samorządowych, a także przeprowadzić badanie ankietowe wśród gmin i powiatów.

**Badaniem ankietowym** objęto wszystkie jednostki samorządu lokalnego w Polsce. Samorząd lokalny w Polsce stanowiło w dniu 31.12.2011 r.: 2479 gmin, w tym 65 miast na prawach powiatu i 314 powiatów.

Badanie miało charakter badania pierwotnego i polegało na wypełnieniu przez JST objęte badaniem kwestionariusza ankietowego. Uzyskano zwrot ok. 35,41% ankiet.

Tab. 2. Stopień zwrotu kwestionariuszy ankietowych

	Samorząd gminny	Samorząd powiatowy	Samorząd lokalny
Liczba jednostek	2479	314	2793
Liczba JST, które odesłały kwestionariusz ankietowy	849	140	989
Stopień zwrotu ankiet	34,25%	44,59%	35,41%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Rocznika Statystycznego RP 2012 i kwestionariuszy ankietowych

Badanie zostało przeprowadzone jesienią 2012 r. Opracowanie ankiet zajęło blisko pół roku, co zostało spowodowane przede wszystkim bardzo zróżnicowanym sposobem wypełnienia ankiet, w tym wynikającym z rozbieżności interpretacyjnych przepisów prawa. Wiele ankiet wymagało analizy, a nawet kontaktów z respondentami.

Procedura badawcza składała się z następujących etapów:

- wstępna analiza literatury,
- przygotowanie kwestionariusza ankietowego,
- przesłanie drogą mailową kwestionariuszy ankietowych do jednostek samorządu gminnego i powiatowego z prośbą o odesłanie wypełnionego kwestionariusza do końca października 2012 r.
- tworzenie bazy danych na podstawie otrzymanych ankiet,
- wstępne opracowanie wyników badania,
- przygotowanie raportu.

Kwestionariusz ankietowy składał się z dziesięciu punktów (załącznik nr 1), które powinien wypełnić przedstawiciel JST. Na ostatniej stronie zamieszczono instrukcję wypełniania ankiety. Przy opracowaniu danych i przygotowaniu raportu wykorzystano program *Statistica*, zarówno do badań statystycznych jak i prezentacji wyników.

### 3. Związki komunalne (międzygminne / międzypowiatowe)

#### 3.1. Uwarunkowania prawne

Pierwszą z form współpracy międzysamorządowej jest związek jednostek samorządu terytorialnego. Obecnie **przepisy prawa stwarzają możliwość tworzenia wyłącznie związków międzygminnych i związków powiatów**, nie ma zatem możliwości tworzenia związków województw<sup>2</sup>. Przepisy prawne nie stwarzają także możliwości tworzenia tzw. związków mieszanych, a zatem związków angażujących jednostki różnych szczebli samorządu terytorialnego. Uczestnikami związku nie mogą być także *de lege lata* podmioty spoza sektora samorządowego.

Podstawą prawną funkcjonowania związków samorządowych są postanowienia ustawy o samorządzie gminnym (art. 64-73 *usg*) i ustawy o samorządzie powiatowym (art. 65-72 *usp*). Obydwie ustawy stanowią, że **związek tworzony jest „w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych”** (art. 64 ust. 1 *usg* i art. 65 ust.1 *usp*)<sup>3</sup>. Tworzone na podstawie tych regulacji związki nie mają statusu prawnego jednostek samorządu terytorialnego, ale w odpowiednim zakresie należy do nich stosować przepisy odnoszące się do takich jednostek<sup>4</sup>.

Związek jest **strukturą współpracy dobrowolnej**. Prawo gminy (powiatu) do suwerennego decydowania zarówno o utworzeniu związku, przystąpieniu do niego, jak i wystąpieniu z niego wpisuje się w konstytucyjną zasadę samodzielności samorządu<sup>5</sup>. Stosownie jednak do postanowień art. 64 ust. 4 *usg* gmina może zostać ustawowo zobowiązana do utworzenia związku międzygminnego (analogicznej regulacji nie ma w *usp*). Rozwiązanie dopuszczające zobowiązanie gmin do zawiązania związku należy ocenić, za doktryną prawa administracyjnego, negatywnie<sup>6</sup>. W piśmiennictwie zasadnie wskazuje się, że ewentualne skorzystanie przez ustawodawcę z konstrukcji normatywnej obowiązkowego związku prowadziłoby faktycznie do „odebrania” części zadań samorządowi i stanowiło próbę tworzenia nowych stopni samorządu terytorialnego lub instytucji rodzajowo podobnych<sup>7</sup>.

Związek **umożliwia wyraźne przekazanie realizacji zadań publicznych wyodrębnionemu pod względem organizacyjnym, prawnym i finansowym podmiotowi**, którego głównym celem ma być realizowanie tychże zadań. Związek ma zatem *ex definitione* charakter zadaniowy. Wyprecyzowanie pewnej kategorii zadań i przekazanie jej związkowi służy niewątpliwie profesjonalizacji i koordynacji ich realizacji na obszarze przekraczającym pojedynczą jednostkę podziału administracyjnego. Sąd Najwyższy uznał, że związek umożliwia zrzeszonym w nim członkom „połączenie sił” w celu łatwiejszego i o większej skali zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnot samorządowych<sup>8</sup>. W przeciwieństwie do swych członków (gmin, powiatów) związek nie jest obarczony szerokim katalogiem zróżnicowanych w swej treści zadań i koncentruje swą działalność tylko na zadaniach

<sup>2</sup> Art. 18 pkt 18 *usw*, który przewidywał taką ewentualność został skreślony na mocy ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2001 r. Nr 45, poz. 497 ze zm.).

<sup>3</sup> Polska tradycja związków samorządowych sięga II Rzeczypospolitej, gdy zarówno gminy, jak i powiaty, a nawet województwa, były uprawnione do tworzenia związków międzykomunalnych – zob. szerzej np. A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, *Związek jednostek samorządu terytorialnego jako struktura sieciowa*, Samorząd Terytorialny 2012, nr 1, s. 96, L. Kieres, *Związki i porozumienia komunalne*, Samorząd Terytorialny 1991, nr 3, s. 3-5.

<sup>4</sup> M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 441.

<sup>5</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4 marca 2008 r., sygn. akt IV SA/GI 49/08, LEX nr 466375.

<sup>6</sup> M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania ...*, s. 450.

<sup>7</sup> Tamże;

<sup>8</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 maja 2011 r., sygn. akt II CSK 409/10, LEX nr 863960.



przekazanych do jego gestii. Co ważne, **konsekwencją przeniesienia na związek zadań publicznych jest jednoczesne przeniesienie praw i obowiązków związanych z ich wykonywaniem**<sup>9</sup>. Zadania przekazane przez gminy (powiaty) stają się zadaniami własnymi związku, ze wszystkimi tego prawnymi implikacjami<sup>10</sup>. Stąd też **uczestnicy związku nie mogą realizować samodzielnie (tj. we własnym imieniu) zadań, które przekazały de iure i de facto do realizacji związkowi**<sup>11</sup>. Związek jest zatem w pewnym stopniu beneficjariuszem sytuacji członków – gmin (powiatów) jako wspólnot samorządowych<sup>12</sup>. Charakter prawny związku jest wyznaczony przekazanymi mu zadaniami, których wykonywanie może przejawiać się w wydawaniu aktów władczych, prowadzeniu działalności gospodarczej, tworzeniu jednostek organizacyjnych, zawieraniu umów itp<sup>13</sup>.

Uwarunkowania prawne współpracy jednostek samorządu terytorialnego w formie związków są przedmiotem ożywionego zainteresowania przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego. Mimo to, wiele kwestii zasadniczych odnośnie tworzenia i funkcjonowania związków budzi wciąż wątpliwości, co znajduje swoje bezpośrednie przełożenie w ostrożnym sięganiu przez samorządy po tą formę współpracy. Trudności w prowadzeniu współpracy w ramach związków potwierdzają wyniki kontroli związków przeprowadzane cyklicznie przez Najwyższą Izbę Kontroli i regionalne izby obrachunkowe. Kontrole te wykazały m.in. że w Polsce funkcjonuje duża liczba **związków o tzw. fasadowym charakterze** tzn. związków, które formalnie zostały utworzone, jednak nie prowadziły żadnej działalności i nie realizowały zadań statutowych<sup>14</sup>.

W tym miejscu konieczne jest ramowe scharakteryzowanie wad i zalet związków gmin i związków powiatów. Ze względu na to, iż regulacje prawne w zakresie związków obu kategorii są w zasadzie analogiczne, analiza będzie mieć charakter łączny, z ewentualnymi odstępstwami wyraźnie oznaczonymi w treści rozważań.

Podstawową zaletą związku jest niewątpliwie **przysługująca mu osobowość prawną**. Osobowość prawna związku jest tym elementem jego podmiotowości, który nadaje mu zdolność do podejmowania czynności prawnych. Osobowość prawna związku ma przy tym charakter szczególny, podobnie jak szczególny charakter ma osobowość prawna jednostek samorządowych tworzących związek – **związek może bowiem podejmować czynności zarówno w sferze prawa cywilnego, jak i w sferze prawa publicznego** (korzystać z władztwa administracyjnego związanego z przekazanymi do jego gestii zadaniami publicznymi).

Zaletą rozwiązań ustawowych w zakresie związków jest to, że **ustawodawca nie rozstrzyga o minimalnej** (jak ma to miejsce w odniesieniu do stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego), **jak i o maksymalnej liczbie uczestników związku danego rodzaju**. Przyjmuje się zatem, że związek winien mieć co

<sup>9</sup> D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 188.

<sup>10</sup> Uchwała RIO z dnia 16 czerwca 1995 r., XII/86/95, OSS 1995, nr 4, poz. 157.

<sup>11</sup> Do tego czasu gminy nie mają zatem podstaw, aby raz przekazanymi zadaniami ponownie dysponować, przekazując je np. kolejnemu związkowi międzygminnemu (rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody podlaskiego z 16 kwietnia 2008 r., NK.II.AŁ.0911-80/08, Wspólnota 2008/18/30).

<sup>12</sup> J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2001, s. 203.

<sup>13</sup> D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz-Kraków 2003, s. 241.

<sup>14</sup> Podaję za: B. Dolnicki, *Wstęp*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 14.

najmniej 2 uczestników<sup>15</sup>. Gminy i powiaty mogą być przy tym członkami równocześnie kilku związków<sup>16</sup>, o ile realizują one różne zadania publiczne. Rozwiązania te wpisują się niewątpliwie w zasadę samodzielności samorządu. Analogicznie jak w przypadku zasad uczestnictwa w związku, także w kwestii położenia geograficznego gmin (powiatów) mających utworzyć związek prawodawca milczy, co oznacza, że **nie wyklucza on utworzenia związku, w skład którego wejdą gminy (powiaty), które ze sobą nie sąsiadują**. Oczywiście pamiętać trzeba, że związek tworzy się w celu „wspólnego działania”, co zakłada pewną bliskość (także geograficzną) relacji pomiędzy gminami (powiatami), niemniej wyraźnego zalecenia odnośnie sąsiedowania za sobą uczestników związku z frazy tej wprost wywnioskować nie sposób. Ustawa nie określa także perspektywy czasowej trwania związku. **Związek może być zatem utworzony na z góry określony czas albo też bezterminowo** (na czas nieokreślony)<sup>17</sup>.

W zasadę samodzielności wpisuje się również to, że **tworzące związek gminy lub powiaty mają relatywnie dużą swobodę w zakresie ustalenia ustroju związku i zasad jego funkcjonowania**. Ustawodawca jedynie w sposób ogólny i fragmentaryczny wyznacza ustawowe ramy instytucji związku i umożliwia - poprzez uregulowanie pozostałych zagadnień w statucie związku – uszczegółowienie, doprecyzowanie i uzupełnienie ramowej regulacji ustawy<sup>18</sup>. Materii statutowej powierza się sprawy organizacji i funkcjonowania związku o zasadniczym znaczeniu. Jest to istotny element samorządności i jej części składowej – władztwa organizacyjnego członków związku. Umożliwia to dostosowanie rozwiązań prawnych do sytuacji członków związku i potrzeb społeczności lokalnych. A zatem pomimo wspólnych podstaw prawnych, wewnętrzna struktura poszczególnych związków w skali kraju może być bardzo zróżnicowana<sup>19</sup>.

Istotną zaletą związku jest także to, że **forma ta gwarantuje klarowność, co do odpowiedzialności za realizację powierzonych mu zadań**. Związek gmin (powiatów) realizuje przekazane mu zadania na rzecz gmin (powiatów) członkowskich we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Związek posiada bowiem niezależną od swych członków osobowość prawną. W konsekwencji podmioty samorządowe uczestniczące w związku zwolnione zostają z nałożonych przez ustawodawcę obowiązków oraz konsekwencji prawnych za ich niewykonanie. Przykładem wyraźnej regulacji w tym zakresie może być art. 9z ust. 5 znowelizowanej *ucpg*, wprost stanowiący, iż w przypadku przekazania przez gminy na rzecz związku obowiązków sprawozdawczych, obowiązków osiągnięcia określonych poziomów recyklingu bądź ograniczenia ilości odpadów albo obowiązków zorganizowania przetargu na odbiór odpadów od właścicieli nieruchomości, kary administracyjne nakładane są na związek, nie zaś na poszczególne gminy. Co więcej, podmioty które ze związkiem łączą stosunki tak cywilnoprawne, jak i administracyjnoprawne mogą żądać zaspokojenia ewentualnych roszczeń wyłącznie od związku, a nie od gmin (powiatów) tworzących związek (odmiennie kwestia ta przedstawia się w odniesieniu do porozumień, o czym dalej). Ustawodawca

<sup>15</sup> W piśmiennictwie przyjmuje się, że liczba uczestników związku winna wynikać z możliwości efektywnego realizowania zadań publicznych przez związek na terenie wszystkich gmin członkowskich – por. np. J. Dominowska, *Komentarz do art. 64 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa...*, s. 611.

<sup>16</sup> Wyrok NSA z dnia 7 listopada 2008 r., sygn. akt II OSK 1216/08, *LEX* nr 533146.

<sup>17</sup> Czas trwania związku należy określić w statucie związku.

<sup>18</sup> M. Ofiarska, *Statuty związków międzygminnych – uwarunkowania prawne a praktyka*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 303.

<sup>19</sup> *Tamże*;

przesądził, że to **związek ponosi odpowiedzialność za własne działania swoim własnym majątkiem**. Związek ponosi więc wszelkie publicznoprawne i majątkowe konsekwencje swoich działań<sup>20</sup>.

Kolejną niezwykle ważną zaletą związku jako formy współpracy międzysamorządowej jest to, że **związek mając instytucjonalny charakter (co przejawia się między innymi w posiadaniu własnych organów) zapewnia realny udział przedstawicieli wszystkich gmin (powiatów) członkowskich w podejmowaniu decyzji** (zgromadzenie związku tworzą reprezentanci gmin/powiatów uczestniczących w związku). Ma to szczególnie istotne znaczenie w przypadku stanowienia przez organ uchwałodawczo-kontrolny związku aktów prawa miejscowego, które obowiązują na terenie wszystkich gmin (powiatów) członkowskich. Akty prawa miejscowego mają mocniejszą legitymację w tym znaczeniu, iż w ich tworzeniu uczestniczyli przedstawiciele wszystkich społeczności lokalnych. Udział przedstawicieli wszystkich gmin (powiatów) w podejmowaniu decyzji zwiększa winien poziom ich akceptowalności, co przekładać winno się na wykonalność dokonywanych ustaleń przez adresatów ustanawianych przez związek norm prawnych.

Jedną z najważniejszych zalet współpracy w ramach związku, jest także to że **działanie w ramach związku pozwala osiągnąć większą jednolitość realizacji zadań publicznych na terenie wszystkich gmin (powiatów) członkowskich** wchodzących w skład związku. Rozstrzygnięcia podejmowane przez jego organy obowiązują we wszystkich gminach (powiatach) tworzących związek. W konsekwencji system realizacji określonej kategorii zadań publicznych jest bardziej uporządkowany i trwały.

Wskazać dalej trzeba, że ze względu na to, iż związek jest publicznoprawną formą współdziałania **jego organy (w zależności od powierzonych związkowi zadań) mogą posiadać kompetencje do podejmowania działań w formie władczej w zakresie prawa administracyjnego** - zarówno kompetencje prawotwórcze (już wcześniej wspomniane), jak i kompetencje do wydawania aktów indywidualnych (decyzji administracyjnych). Kompetencje tego rodzaju nie mogą być cedowane natomiast w ramach form współpracy prywatnoprawnej (np. na spółki z udziałem jst).

Ważne jest również to, że związek jednostek samorządu terytorialnego, jako odrębny podmiot posiadający osobowość prawną, **ma prawo, podobnie jak gmina czy powiat, zawierać porozumienia z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, a także z organami administracji rządowej** (możliwość w tym zakresie powinna zostać jednak wyraźnie wskazana w statucie związku). Związek **może również tworzyć jednostki organizacyjne**, w tym przedsiębiorstwa i zawierać umowy z innymi podmiotami. Podobnie jak gmina i powiat, **ma on także prawo prowadzić działalność gospodarczą**. Przy czym należy wskazać, że działalność ta podlega analogicznym ograniczeniom jak działalność prowadzona przez gminę i powiat<sup>21</sup>.

Za zaletę współpracy w ramach związku uznać należy także to, że **gospodarka finansowa związku zostaje wyodrębniona od gospodarki finansowej gmin (powiatów) tworzących związek**. Do gospodarki finansowej związku stosuje się przepisy o gospodarce finansowej gmin (powiatów). Związek działa na podstawie

<sup>20</sup> T. Jędrzejewski, *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005, s. 288.

<sup>21</sup> Prowadząc działalność gospodarczą możliwe jest ewentualne zastosowanie do związku, jako w stosunku do przedsiębiorcy, regulacji przewidzianych w postępowaniu upadłościowym i naprawczym.

uchwalonego przez zgromadzenie związku planu finansowego i samodzielnie prowadzi własną gospodarkę finansową. Oznacza to, że do budżetów związków stosować należy także przepisy zawarte w ustawie o finansach publicznych, odnoszące się do prowadzenia gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych. Ma to istotne znaczenie zwłaszcza z punktu widzenia kosztów mogących stanowić podstawę obliczania cen i stawek opłat za usługi publiczne, świadczone przez związek w ramach przekazanych mu zadań.

Ogólny nadzór nad realizacją, określonych uchwałą budżetową dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów budżetu związku sprawuje zarząd związku. Ustawy nie regulują źródeł dochodów związków, stąd winny one być uregulowane w statucie związku. Przystępując do związku gmina (powiat) wnosi wkład majątkowy. **Wkłady członków tworzą majątek związku, co w konsekwencji powoduje, że system ten jest systemem bardziej wyodrębnionym.**

**Realizacja zadań w ramach związku pociąga za sobą także tzw. korzyści skali** np. organizowanie przetargu na realizację usługi publicznej przez związek odnosi się do większych obszarów (gmin/powiatów członkowskich związku), co może przyczynić się do uzyskania korzystniejszych cen od przedsiębiorców. Warto wskazać również, że w większym zespole osób zatrudnionych w biurze związku łatwiej o specjalizację, co może przyczynić się do zwiększonej efektywności. Ponadto, **o wiele łatwiejsze (niż w przypadku porozumień) jest ustalenie i wydzielenie kosztów związanych z obsługą systemu realizowanych w ramach związku zadań.**

Zwrócić należy także uwagę na **mechanizmy zapewniające trwałość związku.** W sytuacji zwiększenia liczby uczestników związku poprzez chęć przystąpienia nowego uczestnika, nie jest konieczne sporządzanie nowego statutu, ale wystarczająca jest zmiana istniejącego statutu, przynajmniej w zakresie treści dotyczącej uczestników związku. Tym samym kolejni członkowie związku co do zasady muszą zaakceptować obowiązujące już regulacje. Ustawodawca nie wymaga każdorazowo prowadzenia długotrwałych negocjacji dotyczących wszystkich istotnych elementów współpracy. W konsekwencji podkreślić należy, iż o ile na etapie tworzenia związku procedury negocjacyjne pomiędzy poszczególnymi gminami/powiatami mogą być złożone i czasochłonne (o czym dalej), o tyle **przystępowanie kolejnych gmin/ powiatów ma charakter uproszczony.**

Mimo licznych zalet, jakie stwarzają przepisy w zakresie współpracy międzysamorządowej w ramach związku, nie sposób pominąć równie licznych wad tej formy współdziałania, w tym istniejących barier prawnych dla szerszego zastosowania współpracy w tej właśnie formie.

Pierwszą i zasadniczą wadą obecnych regulacji prawnych w zakresie tworzenia i funkcjonowania związków, jest to, że w przypadku tej formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego **ustawodawca wprowadził przymusową homogeniczność związków**<sup>22</sup>. Jak już na wstępie wspomniano, obecnie przepisy prawa stwarzają możliwość zawierania wyłącznie związków przez gminy i powiaty, a ściślej:

- związków międzygminnych z udziałem gmin (art. 64 *usg*),
- związków powiatów z udziałem powiatów, ale też i miast na prawach powiatów (art. 65 ust. 1 i art. 91 *usp*),
- związków komunalnych z udziałem miast na prawach powiatów i gmin (art. 74 *usp*).

<sup>22</sup> A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, *Związek JST jako struktura sieciowa*, Samorząd Terytorialny 2012, nr 1, s. 99.

Podkreślić trzeba, że w związku powiatów miasto na prawach powiatu uczestniczy w zakresie wykonywania zadań powiatu, w związku komunalnym to samo miasto uczestniczy zaś w zakresie swoich zadań gminnych – zgodnie bowiem z definicją miasta na prawach powiatu z art. 92 ust. 2 *usp* jest ono gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w ustawie<sup>23</sup>.

W świetle powyższego, **nie jest obecnie możliwe na gruncie ustaw ustrojowych utworzenie związku wertykalnego** - wykluczona jest bowiem zarówno możliwość tworzenia związków z udziałem województw jak i związków gmin z powiatami.

Niewątpliwą wadą regulacji prawnych w zakresie związków jest także to, że **utworzenie związku wymaga sformalizowanej, długiej** i wobec lakoniczności przepisów **często budzącej poważne wątpliwości natury prawnej procedury**. Proces tworzenia związku ma charakter wieloetapowy. W praktyce samorządowej wskazuje się na duże trudności w zorganizowaniu związku, a przede wszystkim w osiągnięciu politycznego porozumienia między uczestnikami tworzonego związku, zarówno co do zasadniczych, jak i wypadkowych kwestii. Poza zagadnieniem politycznego konsensusu, **prawo tworzy wiele obostrzeń proceduralnych na etapie zawiązywania związku**. Wśród nich wskazać trzeba w szczególności, że nie jest możliwe utworzenie związku w drodze jednego li tylko aktu wspólnie przyjętego przez docelowych uczestników związku. Każda z gmin musi podjąć odrębną, własną uchwałę. Uchwały te muszą mieć charakter aktów jednobrzmiących<sup>24</sup>. Same podjęcie uchwał intencyjnych nie jest wystarczające dla utworzenia związku. Ustawa wymaga podjęcia dalszych kroków, w tym powiadomienia wojewody o zamiarze ustanowienia związku i przejścia przez procedurę rejestracyjną związku.

Za wadę związku uznaje się także **mniejszy wpływ (niż w przypadku samodzielnego działania) gminy (powiatu) na sposób realizacji zadań wykonywanych przez związek, a także utratę kompetencji do dokonywania jakichkolwiek czynności w zakresie przekazanego zadania**<sup>25</sup>. Zadania takie wracają w gestię gmin (powiatów) dopiero z chwilą wystąpienia ze związku lub jego wyrejestrowania. Rada gminy (powiatu) traci zatem kompetencje do podejmowania wszelkich uchwał służących realizacji zadań przekazanych na rzecz związku. Jeśli więc radni uznają, że uchwała zgromadzenia związku jest niekorzystna dla mieszkańców ich jednostki, to nie mają możliwości dokonania w niej żadnych zmian. Rada nie ma kompetencji do uchylenia kwestionowanej uchwały zgromadzenia związku i podjęcia w jej miejsce nowego aktu. Ewentualna uchwała w tym zakresie będzie nieważna<sup>26</sup>.

Za wadę rozwiązań prawnych w zakresie związków uznać można także **brak bezpośrednich, instytucjonalnych uprawnień kontrolnych poszczególnych gmin (powiatów) w stosunku do utworzonego związku**. W szczególności

<sup>23</sup> Tamże;

<sup>24</sup> L. Kieres, *Związki i porozumienia komunalne*, Samorząd Terytorialny 1991, nr 3, s. 5.

<sup>25</sup> W piśmiennictwie wskazuje się, że związek nie realizuje jednej z podstawowych zasad samorządu terytorialnego, tj. zasady zagwarantowania społeczności prawa do bezpośredniego wyboru członków co najmniej organu stanowiącego danej jednostki samorządu (art. 3 ust. 2 EKSL). Mieszkańcy gmin, które tworzą dany związek, nie mają żadnych uprawnień w zakresie ustalania składu jego organów. Związek uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej wyłącznie dlatego, że został przez same gminy wyposażony w zadania gminne – zob. szerzej: P. Kuzior, *Utworzenie związku międzygminnego a działalność nadzorcza wojewody*, Samorząd Terytorialny 2007, nr 1, s. 97-98.

<sup>26</sup> Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 maja 2010 r., sygn. IV SA/Po 24/10, dotyczący porozumień międzygminnych, którego konkluzje odnieść należy odpowiednio do sytuacji związków międzygminnych.

wskazać należy na brak stosunku kierowania i nadzoru pomiędzy gminami (powiatami) członkowskimi a związkiem.

**W przypadku rozwiązania związku istnieje konieczność przeprowadzenia postępowania likwidacyjnego (na podstawie przepisów ustawy Kodeks spółek handlowych).** Podstawowe powody rozwiązania związku, zasady występowania z niego winien regulować statut związku. Procedura w tym zakresie ma bardziej złożony i sformalizowany charakter aniżeli w przypadku porozumień. W przypadku ewentualnego rozwiązania związku istnieją duże trudności w odzyskaniu wniesionego do związku majątku, stanowiącego niejako udział każdego uczestnika. Ustawa nie zabezpiecza interesów gminy (powiatu) – dla takiego zabezpieczenia konieczne jest uprzednie uregulowanie w statucie zasad rozliczeń majątkowych zarówno przy przystąpieniu do związku, jak i w sytuacji wystąpienia z niego. Uczestnik związku traci także kontrolę oraz wpływ na decyzje podejmowane w kwestii posiadanego przez związek majątku.

Wskazać też trzeba, że wobec lakoniczności przepisów w zakresie związków, budzą one szereg wątpliwości interpretacyjnych. **Liczne niejasności prawne dotyczą zwłaszcza zakresu i charakteru kompetencji, jakie mogą zostać scedowane na związek, a także podziału tych kompetencji pomiędzy organy związku.** Słowem przykładu, wątpliwości w doktrynie rodzi możliwość stanowienia przepisów prawa miejscowego, w sytuacji braku wyraźnego przepisu w ustawie branżowej zezwalającej na scedowanie tej kompetencji na związek<sup>27</sup>.

Z problemów ostatnich miesięcy wskazać zaś należy, że na kanwie znowelizowanej *ucpg* pojawiła się wątpliwość w zakresie dopuszczalności bezpośredniego pobierania (tj. na swoją rzecz) przez związek opłat za gospodarowanie odpadami (mimo przekazania w tym zakresie zadań na związek)<sup>28</sup>. Problemy w stosowaniu przepisów ustrojowych do przekazywania na związek kompetencji potęguje wątpliwość, co do zakresu odpowiedniego stosowania do związków postanowień ustawowych dotyczących jednostek samorządowych tworzących związek.

Negatywnie na zakończenie odnieść się należy również do **braku w ustawach ustrojowych rozwiązań motywujących do podjęcia współpracy i premijujących wspólną realizację zadań w ramach związku** np. mechanizmów wsparcia finansowego w postaci ulg dla zawiązywanych związków.

### 3.2. Rejestr związków JST

W prowadzonym przez resort administracji rejestrze tych związków znajduje się obecnie (stan na 30 czerwca 2013 r.):

<sup>27</sup> Dopuszczalność delegacji uprawnień do stanowienia aktów prawa miejscowego na związek przez organy jednostek samorządu terytorialnego dopuszcza m.in. L. Kieres, który stwierdza: „Przejmowanie [przez związek komunalny] takich kompetencji [do stanowienia przepisów gminnych] wydaje się możliwe i celowe, bowiem ich realizacja warunkuje zwykle wykonanie zadań [własnych samorządu]” [L. Kieres, *Ustrój i zadania celowych związków gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 3, s.6]. Stanowisko to podziela również D. Dąbek, która zauważa, że: „[...] konstrukcja związku komunalnego pozwala na postawie-nie tezy, że w zakresie wykonywania zadań publicznych związek traktowany jest tak samo jak gmina czy powiat [...] przyznanie związkowi komunalnemu [...] uprawnień do prawotwórstwa lokalnego, stanowi [...] nieodłączną konsekwencją przeniesienia na związek określonych zadań publicznych” [D. Dąbek, *Prawo miejscowe...*, s. 187-188]. Odmienne do wyżej wymienionych stanowisko reprezentuje m.in. W. Kisiel, który stwierdza, że: „Stosownie do ogólnej zasady, że jednostki pomocnicze oraz związki komunalne nie otrzymują kompetencji bezpośrednio od ustawodawcy, także kompetencje do stanowienia prawa miejscowego nie mogą być tym jednostkom i związkom przyznane przez ustawodawcę” [W. Kisiel, *Ustrój...*, s. 86]. Taki punkt widzenia podziela Z. Leoński, który stwierdza: „[...] ustawa nie rozstrzyga [...] czy inne kompetencje władcze, w szczególności do stanowienia prawa gminnego, powiatowego powszechnie obowiązującego mogą być przekazywane związkowi samorządowemu. Wydaje się, że rozszerzająca interpretacja byłaby niewskazana” [Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, W-wa 2006, s. 193].

<sup>28</sup> Zob. M. Kielbus, J. Kostrzewska, *Opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi*, Wspólnota 2012, Monografia 41/42 – artykuł dostępny pod adresem: [http://www.wspolnota.org.pl/index.php?id=9&tx\\_news\\_pi1\[controller\]=News&tx\\_news\\_pi1\[action\]=detail&tx\\_news\\_pi1\[news\]=25902&cHash=3c2f751e1937c9049893790833689603](http://www.wspolnota.org.pl/index.php?id=9&tx_news_pi1[controller]=News&tx_news_pi1[action]=detail&tx_news_pi1[news]=25902&cHash=3c2f751e1937c9049893790833689603)

- **226 związków międzygminnych** (w 2007 r. było ich 250, a w 2011 – 229),
- **2 związki międzypowiatowe** (oba o zasięgu regionalnym; po 18 powiatów; cel – informatyzacja geodezji i katastru).

W związkach międzypowiatowych jest dziś **36 powiatów** w dwóch województwach.

W związkach międzygminnych - wg rejestru MAiC - jest aktualnie **1947 gmin**, w tym 11 nieistniejących już gmin warszawskich. Bez nich liczba ta wynosi **1936**, tzn. przeciętnie w jednym jest **8,6** statystycznej gminy. Niektóre z nich uczestniczą w więcej niż jednym związku komunalnym, toteż - po uwzględnieniu tej okoliczności - ogółem w rejestrze figuruje aktualnie **1499** faktycznie istniejących **gmin**, z czego **1125** jest w jednym związku, **318** - w dwóch, **50** - w trzech, **5** (Skarbimierz, Dobra Nowogardzka, Krobia, Krzywiń i Resko) - w czterech i **1** (Kazimierza Wielka) - w pięciu.

Rejestr jest jednak częściowo **nieaktualny**. Są w nim związki, które po ich formalnym założeniu nie podjęły faktycznej działalności, są też takie, które przestały działać, ale nie przeprowadziły zgodnie z ustawą procedury likwidacji. Ponadto pobieżny przegląd stron internetowych niektórych związków i ich gmin członkowskich wykazuje, że niektóre gminy wystąpiły, a inne przystąpiły do związków, co nie jest uwidocznione w rejestrze. Częściowo może to wynikać z nieprzeprowadzenia pełnej procedury (w tym zmiany statutu, zaakceptowanej przez wszystkie gminy członkowskie), jednak są również takie zmiany, które można znaleźć w dziennikach urzędowych województw, ale rejestr ich nie uwzględnia. Tych rozbieżności rejestru ze stanem faktycznym jest na tyle dużo, że trzeba się zastanowić nad skutecznym sposobem jego aktualizacji. Należy pamiętać, że formalnie związki wykonują zadania przejęte od gmin, których te gminy już nie wykonują, zatem wiedza o tej części sektora publicznego powinna być uporządkowana.

Część związków figurujących w rejestrze MAiC niewątpliwie nie funkcjonuje: nie przesyłają wojewodom i RIO uchwał swych organów, w tym budżetów, ani wymaganych sprawozdań. I tak na przykład Delegatura NIK w Bydgoszczy skontrolowała w r. 2009 nadzór wojewody nad związkami komunalnymi w woj. kujawsko-pomorskim, stwierdzając m.in., że wojewoda - mimo iż nie otrzymywał od trzech związków żadnych dokumentów - nie podjął próby ustalenia przyczyn bierności tych związków. Z kolei informacje wojewody świętokrzyskiego o nadzorze nad JST zawierają w rozdziale o nadzorze nad związkami m.in. następujące stwierdzenia:

(2007): „Cztery z nich, a mianowicie: Turystyczny Związek Gmin Świętokrzyskich z siedzibą w Kielcach, (...), podjęły uchwały w sprawie rozwiązania związku, jednakże do organu nadzoru nie wpłynęły od wspomnianych związków stosowne wnioski, które umożliwiłyby rozpoczęcie procedury wyrejestrowania związków z Rejestru Związków Międzygminnych prowadzonego przez MSWiA.”

(2010): „W przypadku Turystycznego Związku Gmin Świętokrzyskich, w związku z faktem, iż gminy - byli członkowie Związku od wielu lat nie wyrażają jakiegokolwiek zainteresowania zakończeniem procesu likwidacji, a powołani likwidatorzy złożyli swoje rezygnacje z tych funkcji, Wojewoda Świętokrzyski jako organ nadzoru podjął działania zmierzające do formalnego wyrejestrowania Związku z rejestru związków międzygminnych (...).” (ostatecznie wyrejestrowany w czerwcu 2011).

Gwoli ścisłości historycznej: od początku prowadzenia rejestru figuruje w nim **310** związków międzygminnych i **3** międzypowiatowe (łącznie z wykreślonymi z rejestru). We wszystkich związkach pojawiły się w całym okresie od 1990 roku **1764 gminy (71,2% wszystkich, w tym niektóre więcej niż raz)** oraz **38 powiatów**.

Większość z gmin (1107) uczestniczyła tylko w jednym związku, 490 - w dwóch, a 139 - w trzech. 23 gminy były w czterech związkach, a 5 - w pięciu. Sumarycznie w tych 310 związkach zapisano 2666 gmin członkowskich.

### 3.3. Tworzenie związków

#### 3.3.1. Przesłanki tworzenia związków komunalnych w Polsce

Intencją projektodawców w trakcie prac nad ustawą o samorządzie terytorialnym (dziś gminnym) w latach 1989-90 było stworzenie instytucjonalnych form współdziałania gmin w realizacji tych zadań własnych, których dotychczasowy sposób realizacji niejako „skazywał” gminy na współpracę, przede wszystkim z powodu istnienia sieci lokalnej infrastruktury technicznej, które przekraczały granice administracyjne gmin.

Ustawa wprowadziła jednak równocześnie **dwie formy** takiego współdziałania: związki komunalne i porozumienia międzygminne. W obu przypadkach następuje przekazanie wszystkich uprawnień i kompetencji w uzgodnionym zakresie: organom utworzonego związku albo organom wskazanej w porozumieniu gminy.

Jednak już siedem spośród pierwszych dziesięciu zarejestrowanych związków międzygminnych miało inny charakter - ich zadania można było uznać za gminne tylko przy zastosowaniu zasady domniemania kompetencji. Dotyczyły one problematyki rozwoju gospodarczego, turystyki, ograniczenia bezrobocia, rozwoju samorządności, ochrony środowiska, edukacji itp. Większość z nich miała charakter wielozadaniowy, a tylko cztery zajmowały się zadaniami związanymi z komunalną infrastrukturą sieciową (wodno-kanalizacyjną). Dwa zajmowały się gazyfikacją, choć to zadanie nigdy nie zostało efektywnie przekazane gminom, a jeden spośród nich - także telefonizacją.

Pośród utworzonych dotąd związków tylko trzy zostały utworzone na czas określony (realizacji zadania) - dwa z nich działają nadal, w tym jeden już 20 rok. Ogółem związków tworzonych w celu realizacji konkretnej inwestycji lub projektu powstało .., przy czym większość z nich utworzono na czas nieoznaczony, zapewne z powodu niemożności określenia perspektywy czasowej realizacji projektu.

Zasięg terytorialny związków jest zróżnicowany.

Większość - 195 związków działa na obszarze jednego województwa, a 29 - w dwóch. Dwa związki mają gminy członkowskie w trzech województwach. Dwa związki mają zasięg regionalny (nazwa województwa występuje w nazwie związku).

Granice powiatów nie stanowią żadnej bariery dla obszarów działania związków międzygminnych, choć kilka spośród nich miało lub ma wybitnie „propowiatowy” charakter. Jeszcze dziś działa 6 związków z powiatem w nazwie (łącznie było ich 9), chociaż tylko jeden z nich można określić tym mianem. Znacznie częściej nazwa takiego związku zawierała słowo „ziemia” (łącznie było ich 23, 16 nadal istnieje). Część z nich - te założone przed II etapem reformy ustrojowej - była wyraźnie nastawiona na lobbowanie na rzecz powiatu i przygotowanie gmin na jego utworzenie. Natomiast te, które powstały po 1998 roku, stanowią swego rodzaju gminnego „partnera” dla powiatu, choć niektóre nie mieszczą się w kontekście powiatowym (zajmują się zagospodarowaniem odpadów). Jest jeszcze kilka takich związków, która używa w swych nazwach innych nazw geograficznych lub historycznych.

Niewątpliwie „najsłynniejszym”, ale także najbardziej „kreatywnym” spośród związków „propowiatowych”, a nawet „subregionalnych” był Komunalny Związek Ziemi Cieszyńskiej - pokrótce omówiony w dalszej części opracowania (krótkie studia przypadków).

Z innego punktu widzenia ciekawa jest Unia Gmin Powiatu Nyskiego, założona w r. 1997, wciąż figurująca w rejestrze, choć Nysa wystąpiła z niej w r. 2004, a procedurę



likwidacyjną wszczęto w 2006 r., jak dotąd bezskutecznie<sup>29</sup>. Unia jest jednak ciekawa z innego powodu: jej członkiem był ...powiat nyski (!!), w którego BIP-ie znajduje się uchwała nr XXXVIII/432/06 z dnia 30 czerwca 2006 r. o wystąpieniu z tego związku. Można domniemywać, że nadzór wojewody nie uchylił wcześniej uchwały o przystąpieniu powiatu do związku międzygminnego, co świadczy o niedoskonałości tego nadzoru...

Jest też 5 związków składających się z dwóch gmin: miasta oraz otaczającej je gminy wiejskiej; mimo administracyjnego podziału istnieje zatem świadomość wspólnoty interesów takich par (Dębica - transport; Chojnice - ochrona zdrowia, *de facto* w likwidacji; Gubin - szpital; Lubartów - wiele zadań gmin; „Bóbr” Bolesławiec - gospodarka wodna).

### 3.4. Likwidacja związków

Spośród wszystkich 313 związków **84** międzygminne i **1** międzypowiatowy (komunikacyjny, 2 powiatów) zostały zlikwidowane i **wyrejestrowane**. Powody likwidacji nie są odnotowywane (od r. 2001 wojewodowie ogłaszają sam fakt likwidacji związku komunalnego w formie obwieszczenia).

Z dostępnych danych (uzasadnienia uchwał, doniesienia prasowe) wynika, że przyczyny likwidacji związków są zróżnicowane. Można wśród nich wskazać:

- wykonanie zadania lub zadań, do których związek powołano (dotyczy to także związków powołanych „bezterminowo”, tzn. bez określenia terminu realizacji zadania; są one likwidowane po zrealizowaniu założonych przedsięwzięć),
- niezadowolenie gmin członkowskich z jakości funkcjonowania związku, w tym także takich, które nigdy nie podjęły faktycznych działań,
- decyzję organu nadzoru (np. Związek Komunalny Ziemi Cieszyńskiej, który po wyrejestrowaniu na wniosek wojewody śląskiego przekształcił się w stowarzyszenie).

Ponadto w rejestrze figuruje jeden związek, którego działalność jest – wg mazowieckiej RIO – „zawieszona”, a który nie ma szansy na formalną likwidację, ponieważ 11 spośród 15 gmin, które go utworzyły (gminy warszawskie), już nie istnieje. Jest to Warszawski Związek Wodociągów i Kanalizacji (poz. 207), którego członkami są też cztery istniejące gminy podwarszawskie.

**Występowanie gmin ze związków** następuje z różnych powodów. Najczęściej takie decyzje są podejmowane w następstwie wcześniejszej decyzji zgromadzenia związku o jego **likwidacji**. Zdarzają się jednak także wystąpienia pojedynczych gmin ze związku międzygminnego. W uzasadnieniach podejmowanych uchwał jako powód wystąpienia wskazuje się zwykle **brak akceptacji dla działań związku**. Zdarzały się przypadki kwestionowania takich uchwał w trybie nadzoru wojewody albo przed sądami administracyjnymi. Utrwaliło się orzecznictwo, które potwierdza dobrowolność przystępowania gmin do związków i występowania z nich, z zachowaniem procedur ustalonych w statutach związków, jeśli zostały określone.

### 3.5. Zakres działania związków międzygminnych

Działające obecnie związki międzygminne **statutowo** zajmują się **następującymi zadaniami** (tabela nr 3):

Zadanie - dziedzina współpracy	Częstość występowania (liczba związków)
--------------------------------	-----------------------------------------

<sup>29</sup> Radio Opole donosiło w internecie 22.XI. 2007 r.: „- Po zapoznaniu się z wnioskami RIO wojewoda wystąpił do MSWiA o likwidację Unii Gmin - informuje Bogdan Bocheński, rzecznik wojewody opolskiego. - Teraz czekamy na odpowiedź likwidatora.”

ochrona środowiska (ekologia)	110
gospodarka wodno-kanalizacyjna	66
gospodarka wodna	26
ochrona przed powodzią	3
oczyszczanie ścieków	23
zagospodarowanie odpadów stałych	106
lokalny transport publiczny (komunikacja miejska)	28
drogownictwo (także ścieżki rowerowe)	16
Gazyfikacja	16
energetyka, energia odnawialna, termomodernizacja	14
eliminowanie zanieczyszczeń powietrza	4
Ciepłownictwo	3
infrastruktura techniczna	9
budowa lotniska (Modlin)	1
budowa przejścia granicznego	2
informatyzacja i telefonizacja (telekomunikacja)	19
rozwój gospodarczy (społeczno-gospodarczy)	25
rozwój turystyki i bazy turystycznej	60
promocja turystyczna	22
promocja gmin	14
działalność informacyjno-wydawnicza	5
edukacja	22
kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	23
sport i rekreacja	21
ochrona zdrowia, profilaktyka zdrowotna	16
pomoc społeczna	5
przeciwdziałanie bezrobociu, rynek pracy	11
gospodarka przestrzenna	10
schroniska dla zwierząt	14
inne <sup>30</sup>	20

Z tabeli wynika więc, że **średnio** w każdym z figurujących w rejestrze związków wspólnie realizuje się **3,5 zadania**.

Pośród wszystkich związków międzygminnych **110** ma charakter **jednozadaniowy** (z tym, że 38 podaje - obok konkretnego zadania - ochronę środowiska lub edukację ekologiczną), a **116** realizuje **więcej niż jedno zadanie**. Pośród tej drugiej grupy można wyróżnić **42** związki **ekologiczne** (realizujące więcej niż jedno zadanie gmin z zakresu związanego z ochroną środowiska/przyrody, nierzadko w kontekście rozwoju turystyki i rekreacji) oraz **67** związków wielozadaniowych o **różnorodnym** zakresie. Jest jeszcze 7 związków o wyraźnie **prorozwojowym** charakterze (w tym jeden metropolitalny – GZM).

Związki jednozadaniowe realizują najczęściej: zagospodarowanie odpadów stałych (41), gospodarkę wodno-ściekową (35), lokalny transport publiczny (11), rozwój turystyki (10), ochronę zdrowia (3, w tym 2 szpitale „międzygminne”: w Skwierzynie i Gubinie).

Wśród związków wielozadaniowych są takie, które zapisały w swoich statutach prawie wszystkie zadania własne gmin, są też takie, które mają wyraźny „profil główny”, ale

<sup>30</sup> m. in. gospodarka nieruchomości, targowisko, mieszkalnictwo, szkolenia, ekspertyzy, wymiana doświadczeń, administracja, bezpieczeństwo, usługi elektroniczne

przypisano im zadania „dodatkowe”. Dominuje ochrona środowiska w różnych odmianach i kontekstach.

Dwa spośród związków „prorozwojowych” mają zasięg wojewódzki i pełnią raczej funkcje regionalnych stowarzyszeń gmin niż związków realizujących konkretne zadania gmin członkowskich. Są to:

- Związek Gmin Śląska Opolskiego, którego celem jest „rozwój społeczny i gospodarczy gmin oraz regionu Śląska Opolskiego”;
- Związek Gmin Warmińsko-Mazurskich (wg rejestru - 37 gmin, wg strony www Związku - 68 !!), którego celem jest „zwiększenie możliwości rozwojowych gmin” oraz „wymiana doświadczeń”, a pozostałe cele statutowe są dosłownym przytoczeniem art. 84 usg.

Oba związki realizują liczne projekty „miękkie” na rzecz swoich gmin członkowskich i dobrze reprezentują ich interesy, jednak nie różnią się specjalnie od innych aktywnych stowarzyszeń JST o zasięgu regionalnym.

Do takich związków „wojewódzkich” należał także Związek Komunalny Gmin Województwa Koszalińskiego, po reformie 1999 roku przemianowany na Związek Gmin Pomorza Środkowego, w 2004 r. przekształcony w Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Pomorza Środkowego.

### 3.6. Finanse związków komunalnych

W sprawozdaniu Ministerstwa Finansów z wykonania budżetów JST w 2011 r. jest ujętych 145 związków (z 229 figurujących wówczas w rejestrze MAiC). Resort nie komentuje tej różnicy. Gospodarka finansowa związków jest objęta nadzorem RIO. Krajowa Reprezentacja RIO w dorocznym sprawozdaniu zamieszcza w odrębnej części informacje o finansach związków JST. W podsumowaniu tych sprawozdań stwierdza się, że „różnica między liczbą związków międzygminnych zarejestrowanych a prowadzących działalność wskazuje, że nadal nie są podejmowane działania w celu wyrejestrowania związków, które nie podjęły działalności statutowej lub ją zakończyły”.

W ostatnich 6 latach **budżety związków międzygminnych** zamykały się kwotami od 0,7 do 1,7 mld zł. Wydatki bieżące rosły w tym czasie systematycznie od 571 do 840 mln zł. Wydatki majątkowe były zróżnicowane w różnych latach, wynosząc od 15 do 53 % ogółu wydatków. Zobowiązania na koniec 2011 r. wynosiły 348 mln. zł, ale w 2009 r. osiągnęły poziom 432 mln, co wiązało się ze znacznym wzrostem poziomu inwestycji. Zbiorcze dane o finansach związków JST zestawiono w poniższej tabeli:

**Tabela 4. Dynamika finansów związków komunalnych w latach 2006-2011**

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<i>liczba związków</i>	<i>157</i>	<i>161</i>	<i>160</i>	<i>158</i>	<i>152</i>	<i>150</i>
dochody ogółem (mln zł)	678	709	992	1 310	1 670	1 292
wydatki ogółem (mln zł)	691	700	961	1 511	1 687	1 241
wydatki majątkowe (mln zł)	120	103	289	770	896	400
wydatki majątkowe (%)	17,4	14,7	30,0	51,0	53,1	32,2
wydatki bieżące (mln zł)	571	597	672	741	791	841
zadłużenie (mln zł)	103	112	254	432	397	348

Struktura dochodów związków komunalnych w r. 2011 przedstawiała się następująco:

**Tabela 5. Struktura dochodów związków komunalnych w roku 2011**

Wyszczególnienie	Dział	kwota (tys. zł)	%
Usługi	083	392 130	30,35
wpłaty JST (bieżące)	290	384 326	29,75
dotacje inwestycyjne z innych źródeł	629	209 916	16,25
dotacje celowe z UE	620	97 718	7,56
wpłaty JST na inwestycje	665	68 187	5,28
Różne	097	49 557	3,84
najem, dzierżawa	075	32 863	2,54
dofinansowanie bieżące z innych źródeł	270	18 313	1,42
dotacje celowe z UE (rozwojowe)	200	8 801	0,68
grzywny, kary	057	6 131	0,47
Odsetki	092	5 835	0,45
Inne	-	18 073	1,40
RAZEM	-	1 291 850	100,00

Bardzo zróżnicowany był poziom dochodów poszczególnych związków. Trzy spośród nich wykazały dochody w kwotach ponad 100 mln zł:

- Komunikacyjny Związek Komunalny GOP w Katowicach - 541,2 mln zł (41,9 %),
- Związek Miast i Gmin Dorzecza Parsęty - 169,0 mln zł (13,1 %),
- Związek Komunalny ds. Ekologii w Żywcu - 134,4 mln zł (10,4 %),

to znaczy łącznie niemal 2/3 wszystkich dochodów związków komunalnych w Polsce, z tym, że ZMiG Dorzecza Parsęty uzyskał w omawianym roku aż 161,1 mln zł dotacji inwestycyjnych (81,6 mln zł z UE oraz 79,5 mln zł z innych źródeł).

Kolejnych 13 związków uzyskało dochody w kwotach od 10 do 60 mln zł, a następnych 38 – w kwotach od 1 do 10 mln zł. Dalszych 46 związków osiągnęło dochody od 100 tys. do 1 mln zł.

Wpłaty JST występują w dochodach większości związków, przy czym aż 280 mln. zł (73% całej kwoty) to wpłaty na rzecz KZK GOP. W 16 przypadkach, w tym sześciu wykazujących dochody powyżej 1 mln zł, wpłaty gmin nie miały miejsca.

Struktura wydatków związków komunalnych w r. 2011 była następująca (tys. zł):

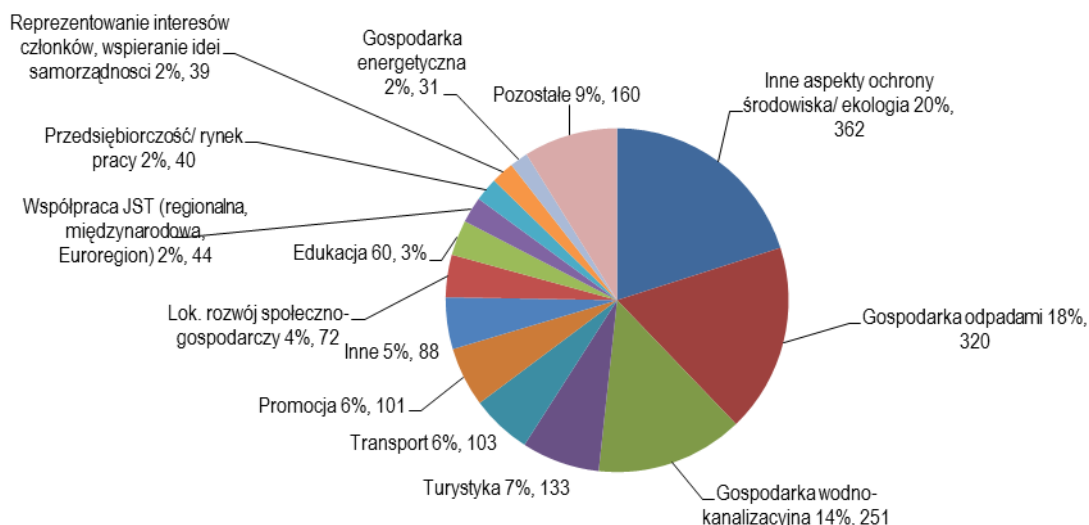
Wyszczególnienie	Dział	Wydatki ogółem	%	Wydatki bieżące	Wydatki majątkowe
transport publiczny	600	661 399	53,3	658 962	2 437
gospodarka kom., ochrona środow.	900	427 363	34,3	64 923	362 440
administracja publiczna	750	81 159	6,5	66 235	14 924
zaopatr. w wodę, ciepło, gaz	400	27 377	2,2	26 178	1 199
rolnictwo (zwodociągowanie wsi)	010	17 419	1,4	177	17 242
obsługa długu	757	9 368	0,8	9 368	0
oświata	801	6 771	0,6	6 761	10
turystyka	630	4 849	0,4	4 845	4
różne rozliczenia	758	1 731	0,14	1 639	92
pomoc społeczna	852	1 317	0,11	1 317	0
działalność usługowa	710	783	0,06	783	0
Informatyzacja	720	753	0,06	115	638
kultura	921	470	0,04	137	333
ochrona zdrowia	851	183	0,01	183	0
pozostałe	X	42	0,00	42	0
<b>Razem</b>	-	1 240 982	100	837 734	403 248

Wydatki bieżące związków JST stanowią **67,5%** wydatków ogółem. Warto podkreślić, że **79%** wydatków bieżących związków JST to wydatki w dziale **transport publiczny**.

Wydatki majątkowe związków JST stanowiły **32,5%** wydatków ogółem, z czego **90% w dziale gospodarka komunalna i ochrona środowiska**. Zwraca uwagę bardzo niski udział wydatków majątkowych w wydatkach działu transport publiczny, które stanowią ponad połowę wszystkich wydatków związków komunalnych. Oznacza to, że związki te są tylko operatorami lokalnej komunikacji międzygminnej. Struktura wydatków majątkowych związków JST kształtuje się podobnie od wielu lat.

### 3.7. Wyniki ankiety

#### 3.7.1. Dziedziny współpracy w związkach międzygminnych



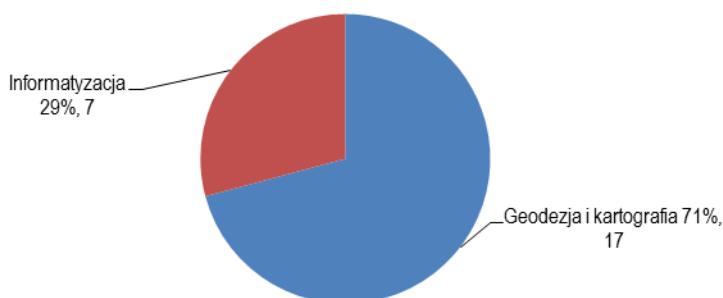
Ryc. 1. Dziedziny międzysamorządowej współpracy gmin w ramach związków międzygminnych<sup>31</sup>  
Źródło: Opracowanie własne na podstawie kwestionariuszy ankietowych

#### 3.7.2. Ocena współpracy w związkach międzygminnych:

Udział w związkach międzygminnych deklaruje 526 gmin, tzn. **62 %** respondentów. Średnia liczba gmin w związku (wg respondentów ankiety) to **13,5**.

Średnia ocena funkcjonowania związków międzygminnych to **2,50** (niższą otrzymały tylko lokalne organizacje turystyczne). Świadczy to o nienajlepszej ocenie związków, co zapewne wynika z jednej strony z poczucia sztywności tych struktur, a z drugiej - z małej skuteczności wielu spośród nich, zwłaszcza tych, które nie podjęły faktycznej działalności (o czym piszemy w poprzedzających punktach).

#### 3.7.3. Dziedziny współpracy w związkach międzypowiatowych:



Ryc. Dziedziny międzysamorządowej współpracy powiatów w ramach związków międzypowiatowych  
Źródło: Opracowanie własne na podstawie kwestionariuszy ankietowych

#### 3.7.4. Ocena współpracy w związkach międzypowiatowych:

Udział w związkach międzypowiatowych deklaruje 17 powiatów, tzn. **12,1 %** respondentów. Średnia liczba powiatów w związku (wg respondentów ankiety) to **18**.

Średnia ocena funkcjonowania związków międzypowiatowych to **2,78**.

<sup>31</sup> „Inne” – inne dziedziny współpracy ; „pozostałe” – pozostałe dziedziny współpracy (suma pozostałych dziedzin współpracy o stosunkowo niskich udziałach w całości).

## 4. Porozumienia administracyjne

### 4.1. Uwarunkowania prawne

Porozumienie stanowi szeroko wykorzystywaną formę współdziałania w administracji publicznej, jednakże istota porozumień nie jest do końca jasna<sup>32</sup>. Podstawowym problemem, o którym można mówić w tym kontekście, jest duża dowolność w używaniu terminu „porozumienie” w tekstach normatywnych aktów prawnych, a w konsekwencji w powstających na ich podstawie aktach i dokumentach samorządowych<sup>33</sup>.

Praktyka samorządowa pokazuje, że formuła „porozumienia” bywa stosowana w różnorodnych przypadkach wzajemnych umownych ustaleń jednostek samorządu terytorialnego z innym podmiotem prawa<sup>34</sup>. Biorąc pod uwagę przedmiot tej części opracowania, prowadzoną analizę ograniczyć należy wyłącznie do porozumień stanowiących publicznoprawną formę współdziałania z udziałem podmiotów samorządowych, a zatem formę, w ramach której wraz z przeniesieniem zadań stanowiących przedmiot porozumienia dochodzi do transferu praw i obowiązków związanych z przenoszonymi zadaniami. Różnice pomiędzy publicznoprawnymi i prywatnoprawnymi formami współdziałania sprowadza się przede wszystkim do tego, że przy zastosowaniu form prawa cywilnego nie można przekazać kompetencji o charakterze władczym<sup>35</sup>. Zawężając dalej tak określony obszar badań, wskazać trzeba, że przepisy prawa stanowią podstawę do zawierania porozumień publicznoprawnych dwojakiego rodzaju: porozumień pomiędzy poszczególnymi JST (a zatem gminami, powiatami, województwami samorządowymi), jak również porozumień pomiędzy tymi jednostkami a organami administracji rządowej. Zważywszy, że zakres opracowania nie obejmuje problematyki przekazywania zadań rządowych jednostkom samorządowym, analiza współpracy w formie porozumień publicznoprawnych odniesie się wyłącznie do porozumień zawieranych między JST.

Ustawy ustrojowe pozwalają na zawieranie dwóch kategorii porozumień międzysamorządowych, są to mianowicie:

- **porozumienia w układzie horyzontalnym** (celowe) – porozumienia międzygminne (art. 74 ust. 1 *usg*), porozumienia powiatów (art. 73 ust. 1 *usp*), porozumienia, w których stronami są miasta na prawach powiatu i gminy (art. 74 *usp*), porozumienia województw (art. 8 ust. 2 *usw*),

- **porozumienia w układzie wertykalnym** (zadaniowe), porozumienia, w ramach których następuje przekazanie przez województwo wykonania jego zadań powiatom bądź gminom z jego terenu (art. 8 ust. 2 *usw*) lub porozumienia, w ramach których następuje przekazanie przez powiat wykonania jego zadań gminie (art. 4 ust. 5 *usp*)<sup>36</sup>.

Zgodnie z powyższym, w obecnym stanie prawnym dopuszczalne są porozumienia zawierane między jednostkami samorządu terytorialnego wszystkich kategorii. Ustawodawca stwarza możliwość zawierania zarówno porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego tego samego stopnia, jak i między jednostkami różnych stopni<sup>37</sup>. Nie oznacza to jednak, że możliwe jest zawieranie porozumień we wszelkich możliwych do pomyślenia układach (o czym szerzej w dalszej części analizy).

<sup>32</sup> B. Dolnicki, *Wstęp*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 14.

<sup>33</sup> J. Korczak, *O nieporozumieniach wokół porozumień w administracji publicznej*, *Samorząd Terytorialny* 2009, nr 6, s. 24.

<sup>34</sup> Zob. szerzej: J. Korczak, *O nieporozumieniach ...*, s. 20 i nast.

<sup>35</sup> Z. Leoński, *Formy współdziałania w samorządzie terytorialnym*, *Samorząd Terytorialny* 1995, nr 4, s. 55.

<sup>36</sup> J. Korczak, *O nieporozumieniach wokół ...*, s. 33-38.

<sup>37</sup> M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania ...*, s. 382.

Przedmiotem porozumień, podobnie jak i związków, są zadania publiczne leżące we właściwości samorządu terytorialnego. Porozumienia pomiędzy jednostkami samorządowymi nie mogą być zatem uznane za umowy prawa cywilnego, gdyż przekazanie (powierzenie) zadań nie może nastąpić w drodze umów cywilnoprawnych<sup>38</sup>.

Zgodnie z ustawami ustrojowymi **celem zawarcia porozumienia przez jednostki samorządu terytorialnego jest przeniesienie wykonania (realizacji) zadania na inną jednostkę samorządu terytorialnego, niż ta, do której należało wykonanie określonego zadania**<sup>39</sup>. Transfer zadań polega tutaj albo na przekazaniu zadań albo też na powierzeniu zadań do wykonania. Należy podkreślić, że wykonywanie zadania będącego przedmiotem porozumienia nie powoduje zmiany jego charakteru tzn. pozostaje ono zadaniem samorządu gminy, powiatu czy województwa, nawet gdy w ramach porozumienia zostało przeniesione na inny stopień samorządu<sup>40</sup>. W wyniku zawarcia porozumienia dochodzi zatem jedynie do zmiany podmiotowej sposobu realizacji zadań publicznych. Zadania te wykonuje jeden z uczestników porozumienia na rzecz pozostałych, w ramach swojej właściwości i przez swoje organy i jednostki organizacyjne<sup>41</sup>.

**Porozumienia jednostek samorządu terytorialnego**, podobnie jak związki gmin i związki powiatów, **oparte zostały na zasadzie dobrowolności** nawiązującej do konstytucyjnej zasady samodzielności jednostek samorządowych. Oznacza to, że ustawodawca pozostawił uznaniu tym jednostkom podjęcie decyzji w przedmiocie zarówno podjęcia współdziałania w formie porozumienia, ukształtowania jego treści, jak i zakończenia uczestnictwa w porozumieniu.

W przeciwieństwie do regulacji art. 64 ust. 4 *usg* dopuszczającej możliwość zobowiązania gmin do utworzenia związku międzygminnego, w ustawach ustrojowych nie ma obecnie zapisu przewidującego możliwość zobowiązania którejkolwiek z jednostek samorządowych do zawarcia porozumienia, co należy ocenić pozytywnie. Jednak w piśmiennictwie możliwość powołania porozumienia międzysamorządowego z mocy ustawy jest przedmiotem sprzecznych stanowisk<sup>42</sup>.

**Ustawodawca w ustawach ustrojowych w zasadzie nie limituje terytorialnie współpracy jednostek samorządowych w ramach porozumień.** Oznacza to w szczególności, że nie ma przeszkód prawnych, aby porozumienia mogły zawierać jednostki samorządowe, które ze sobą nie sąsiadują geograficznie (porozumienia horyzontalne), czy też które nie działają na tym samym obszarze (porozumienia wertykalne)<sup>43</sup>. Dopuszczalne jest zatem np. zawarcie porozumienia przez gminę z powiatem innym niż ten na terenie którego gmina zawierająca porozumienie jest położona<sup>44</sup>. Określone ograniczenia terytorialne ustawodawca wprowadził wyłącznie w odniesieniu do porozumień wertykalnych zawieranych z udziałem województwa. W

<sup>38</sup> Wyrok NSA z dnia 27 września 1994 r., sygn. akt SA/Łd 1906/94, ONSA 1995, nr 4, poz. 161.

<sup>39</sup> *Tamże*, s. 377.

<sup>40</sup> K. Bandarzewski, *Wieloszczeblowość samorządu terytorialnego i jego komplementarność w ujęciu Konstytucji, ustawodawstwa i orzecznictwa*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, Warszawa 2005, s. 133.

<sup>41</sup> M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania ...*, s. 434.

<sup>42</sup> Za przyjęciem takiej możliwości opowiadają się m.in. L. Kieres [w: *Związki i porozumienia komunalne*, Samorząd Terytorialny 1991, Nr 10, s. 9], L. Wengler [w: *Uwagi o niektórych aspektach porozumienia komunalnego*, [w:] S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Doświadczenia i perspektywy*, Opole 1998, s. 243], przeciw takiej możliwości zaś np. A. Agopszowicz [w: *Związki i porozumienia międzygminne*, [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 470], Z. Pławecki [w: *Związki i porozumienia międzygminne*, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 402].

<sup>43</sup> Wyjątki od tej zasady mogą przewidywać ustawy szczególne, np. zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. z 1997 r. Nr 123, poz. 779) jedynie gminy sąsiadujące na obszarze jednego województwa mogą zawrzeć porozumienie o utworzeniu wspólnej straży.

<sup>44</sup> M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania ...*, s. 372.



sytuacji powierzenia przez województwo w drodze porozumienia zadań jednostkom lokalnego samorządu terytorialnego (gminom lub powiatom), porozumienia te mogą być zawierane jedynie z jednostkami (gminami lub powiatami) z obszaru tego województwa (art. 5 ust. 2 *usp* i art. 8 ust. 2 *usw*).

Formuła współpracy w ramach porozumienia ma liczne zalety, które skłaniają samorządy do częstego korzystania z tej formy współpracy jako sposobu realizacji zadań publicznych.

Podstawową zaletą współpracy w ramach porozumienia (ale zarazem też jego wadą, o czym dalej) jest to, że **zawarcie porozumienia nie prowadzi do powstania nowej struktury organizacyjnej tj. odrębnej osoby prawnej** (jak ma to miejsce w przypadku związku). Struktury pozostają zatem takie same – zmienia się jedynie kwestia właściwości. **Drogą porozumienia mogą być ukształtowane odrębne struktury dla zapewnienia realizacji zadań**, nie stanowią one jednak istotnej cechy porozumienia.

Podmioty samorządowe przekazujące (powierzające) zadanie nie są bezpośrednio zaangażowane w realizację zadań. W konsekwencji, w przeciwieństwie do związków, **porozumienie nie stanowi areny dla politycznych starć i nie implikuje konieczności poszukiwania zgodności stanowisk jego uczestników w trakcie realizacji zadań**. Po uzyskaniu początkowego konsensusu w przedmiocie zawarcia porozumienia, decyzje w zakresie realizacji przekazanych (powierzonych) zadań podejmuje podmiot przejmujący zadania bez udziału podmiotów przekazujących (powierzających). Taka konstrukcja normatywna usprawnia i upraszcza realizację współpracy w ramach porozumienia.

**W przypadku porozumienia przekazanie (powierzenie) zadań nie jest przez ustawodawcę obostrzone koniecznością spełnienia szeregu etapów proceduralnych**, jak ma to miejsce w przypadku zawiązywania związku. Ustawodawca nie sprecyzował bowiem trybu zawierania porozumień<sup>45</sup>, w szczególności nie wymaga się od uczestników porozumienia uchwalenia dokumentów organizacyjnych typu statut. Zawarcie porozumienia dochodzi do skutku z chwilą oświadczenia woli uczestników lub od daty określonej w porozumieniu. Ze względu na brak szczególnych obostrzeń proceduralnych porozumienie jest formą współpracy stosunkowo elastyczną, co dotyczy także procedury jego zmiany i zakończenia stosunku prawnego zawiązanego porozumieniem. Ustalenie nowych warunków porozumienia, jak również „*wyjście*” z porozumienia jest znacznie prostsze niż w przypadku dokonywania analogicznych czynności w ramach związku, gdzie każda zmiana zasad współpracy wymaga czasochłonnej zmiany statutu związku.

**System rozliczeń finansowych pomiędzy uczestnikami porozumienia jest bardziej czytelny niż w przypadku związków międzysamorządowych**, gdzie partycypacja majątkowa w realizacji powierzonych związkowi zadań często ulega nie-naturalnemu zachwianiu np. celem pozyskania przez niektórych uczestników związków większych wpływów w jego strukturach.

Regulacja prawna dotycząca porozumień zawieranych pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, w tym także sam model porozumienia, ma także wiele wad, wśród których największą grupę stanowią wady będące pochodną braku konsekwencji terminologicznej ustawodawcy.

Podstawową ułomnością jest tutaj to, że **ustawy zawężają krąg podmiotów, z którymi może zostać zawarte porozumienie**. Przepisy ustawy o samorządzie

<sup>45</sup> Por. L. Wengler, *Uwagi o niektórych aspektach porozumienia komunalnego*, Samorząd Terytorialny 1997, nr 4, s. 37.

gminnym nie uprawniają gminy do powierzenia wykonywania należących do niej zadań publicznych powiatowi czy województwu, podobnie przepisy ustawy o samorządzie powiatowym nie umożliwiają powierzenia wykonania należących do właściwości powiatu zadań publicznych województwu samorządowemu<sup>46</sup>. Regulacja w zakresie przedmiotu zawieranych porozumień gmin z województwem i powiatem oraz powiatu z województwem ma zatem charakter niesymetryczny, dopuszczający wyłącznie jednokierunkowy (ze szczebla niższego na szczebel wyższy) transfer zadań. Równocześnie zwraca się także uwagę na niejasności przepisów w zakresie zawieranie porozumień o przekazaniu gminie do wykonywania zadań leżących we właściwości powiatu. Przepisy wymagają tutaj dla zawarcia porozumienia wystąpienia przez gminę z uzasadnionym wnioskiem (analogicznej regulacji nie ma w przypadku pozostałych porozumień). Taki wymóg proceduralny budzi wątpliwości, co do tego, czy dopuszczalne jest zainicjowanie zawarcia porozumienia przez powiat oraz tego, czy powiat ma obowiązek zawrzeć porozumienie, gdy wniosek gminy uzna za uzasadniony<sup>47</sup>.

Wadą konstrukcyjną porozumień jest to, że z prawnego punktu widzenia **tworzy ono wyłącznie dwustronny stosunek prawny – pomiędzy przejmującym a przekazującym zadania**. Tym samym w przypadku współpracy większej ilości podmiotów mamy do czynienia w rzeczywistości nie z jednym porozumieniem, a z szeregiem porozumień w ujęciu materialnym, mimo iż formalnie funkcjonować może tylko jeden dokument określany mianem „porozumienia”. Taka konstrukcja normatywna usztywnia strukturę porozumienia, czyniąc je formą współdziałania mało elastyczną w zakresie możliwych wariantów ukształtowania treści współpracy. Słowem przykładu, w orzecznictwie sądowym wskazano, że niezgodnym z prawem jest zawieranie takiego porozumienia, w którym przejmującymi zadania i kompetencje przekazywane przez uczestników porozumienia byłyby dwa podmioty samorządowe, a nie jeden. Tym samym wielość podmiotowa jest uznawana w judykaturze za dopuszczalną jedynie po stronie przekazujących, natomiast przejmującym może być wyłącznie pojedyncza gmina, powiat, czy województwo samorządowe<sup>48</sup>.

Kolejną wadą współpracy w ramach porozumienia jest **rozkład odpowiedzialności pomiędzy uczestników porozumienia za realizowane w jego ramach zadania**. Model odpowiedzialności w przypadku porozumień wygląda odmiennie aniżeli ma to miejsce w przypadku związków międzygminnych i związków powiatów. Zgodnie z art. 417 §2 *kc*, jeżeli wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej zlecono, na podstawie porozumienia, jednostce samorządu terytorialnego albo innej osobie prawnej, solidarną odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę ponosi ich wykonawca oraz zlecająca je jednostka samorządu terytorialnego albo Skarb Państwa. Oznacza to, że funkcjonowanie w obrocie prawnym porozumienia nie zdejmuje z „barków” przekazującej (powierzającej) zadanie jednostki samorządowej odpowiedzialności za jego realizację. Ewentualna odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną wykonywanym zadaniem obciąża solidarnie przekazującego (powierzającego) i przejmującego zadanie, a nadto, na przekazującym (powierzającym) zadanie spoczywa odpowiedzialność na zasadzie winy w wyborze partnera. Teza tej treści nie jest jednak pozbawiana wątpliwości i związany jest z nią ożywiony dyskurs w doktrynie.

W piśmiennictwie wskazuje się mianowicie, że różne porozumienia oparte są na różnych zasadach „transferu” zadań. Wskazuje się, że w przypadku porozumień

<sup>46</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2010 r., sygn. akt I OSK 1140/09, *LEX* nr 594919, a także wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 kwietnia 2008 r., sygn. akt II SA/GI 174/08, *LEX* nr 506795.

<sup>47</sup> M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania ...*, s. 377-378.

<sup>48</sup> Por. wyrok NSA z dnia 27 września 1994 r., sygn. akt SA/Łd 1906/94, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 stycznia 2009 r., sygn. akt II SA/Wr 461/08, dostępne w CBOSA.

opartych o konstrukcję przekazania zadań (porozumienia międzygminne i porozumienia zawarte w celu przekazania gminie zadań z zakresu właściwości powiatu) odpowiedzialność kształtowana jest na innych zasadach niż ma to miejsce w przypadku porozumień opartych o konstrukcję powierzenia prowadzenia zadań (pozostałe porozumienia zawierane między jednostkami samorządu terytorialnego). Jedynie w tym drugim przypadku odpowiedzialność za wykonywanie zadań pozostawać miałyby przy jednostce samorządowej przekazującej zadanie<sup>49</sup>, w pierwszym zaś jednostka przekazująca miałyby nie ponosić odpowiedzialności. Zagadnienie rozkładu odpowiedzialności przy zawieranych porozumieniach należy do skomplikowanych i budzących poważne wątpliwości prawne. Stanowi ono część szerszego dyskursu w przedmiocie skutków prawnych niekonsekwencji ustawodawcy w formułowaniu sposobu, w jakim dokonywany jest transfer zadań w przypadku porozumień różnych typów. Zgodzić należy się przy tym ze stanowiskiem części przedstawicieli nauki, że trudno jest wywodzić, że użycie przez ustawodawcę konstrukcji „*przekazania zadań publicznych*” oraz „*powierzenia wykonywania zadań publicznych*” było zabiegiem zamierzonym podjętym z określonych przyczyn<sup>50</sup>. Kwestia ta niewątpliwie wymaga interwencji ustawodawcy ze względu na dalekosiężne skutki, jakie niesie za sobą dokonane rozróżnienie.

W związku z tym, że w wyniku zawarcia porozumienia nie powstaje nowy podmiot prawa, a po stronie przejmującej zadanie publiczne objęte porozumieniem występuje tylko jedna jednostka samorządowa w praktyce powstają **trudności w uzyskaniu przez wiodący podmiot samorządowy rozstrzygnięć satysfakcjonujących wszystkich uczestników takiego porozumienia**, co czyni układ zawarty w ramach porozumienia układem mniej trwałym niż układ zawiązany w ramach związku. W ramach związku międzysamorządowego zabezpieczeniem interesów podmiotów samo-rządowych przekazujących na związek zadania jest ustawowy wymóg, by w skład organów związku wchodziłi reprezentanci uczestników związku. W przypadku porozumień jednostka przejmująca wykonuje zaś zadania poprzez swoje organy i swoje jednostki organizacyjne. **Brak jest zatem bieżącego wpływu przekazujących zadania na sposób ich realizacji** przez jednostkę samorządową przejmującą zadanie.

Za wadę regulacji prawnej w zakresie porozumień można także uznać zakaz dalszego rozporządzania przekazanymi (powierzonymi) zadaniami. W przypadku porozumienia **nie jest bowiem możliwe przekazanie przejętego już zadania, w drodze kolejnego porozumienia, na rzecz innej jednostki**.

W wyniku zawarcia porozumienia **nie powstaje** (jak w przypadku związku) **odrębny majątek tego porozumienia** dedykowany *ex lege* realizacji zadań objętych porozumieniem, co może rodzić trudności w wykonywaniu przekazanych (powierzonych) zadań, w sytuacjach gdy dla efektywnej realizacji porozumienia konieczne jest wykorzystanie określonej infrastruktury uczestnika porozumienia.

W zależności od zakresu przekazanych zadań może dochodzić do **konieczności zwiększenia zatrudnienia w aparacie organizacyjnym jednostki samorządowej przejmującej zadania**, co ze względu na względnie niską trwałość porozumień niesie ryzyko przerostu zatrudnienia po rozwiązaniu porozumienia w przyszłości.

<sup>49</sup> M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania ...*, s. 386-388.

<sup>50</sup> *Tamże*;

Na zakończenie wskazać należy, że podobnie jak w przypadku przepisów dotyczących związków międzygminnych i związków powiatów, tak i w przypadku porozumień **brak jest wyczerpującej regulacji prawnej**, co często implikuje problemy prawne, niezajdujące rozstrzygnięcia wprost w obowiązujących przepisach prawnych. Takim problemem jest np. zagadnienie wygaśnięcia, czyli utraty mocy obowiązującej, porozumienia<sup>51</sup> czy też przeniesienia niektórych kompetencji na podmiot przejmujący zadania<sup>52</sup>.

#### 4.2. Dotychczasowe doświadczenia

Zamierzeniem projektodawców ustawy o samorządzie terytorialnym (dziś: gminnym) było stworzenie prawnej możliwości nawiązywania przez odzyskujące swoją podmiotowość gminy współpracy pomiędzy sobą, na podstawie dwóch przesłanek:

- wspólnej infrastruktury liniowej (zwłaszcza wodociągowo-kanalizacyjnej),
- realizacji wspólnego projektu przez wskazaną gminę<sup>53</sup>,
- efektywniejszego wykonania zadania przez inną gminę.

Po utworzeniu powiatów i województw postanowiono, że formuła porozumienia może być również wykorzystywana do powierzania różnych zadań pomiędzy różnymi stopniami JST, jednak z pewnymi ograniczeniami, wskazanymi powyżej w analizie uwarunkowań prawnych.

Duża dowolność, pozostawiona w tym zakresie w przepisach, przyniosła z jednej strony wielkie bogactwo współpracy podejmowanej w ten sposób, z drugiej ożywiony dyskurs w debacie z udziałem prawników oraz zróżnicowane (niestety) orzecznictwo. Przeważa pogląd, że relacje nawiązywane w ramach porozumień nie mają charakteru umów cywilnoprawnych, a więc nie wywołują skutków w sferze prawa cywilnego, w tym odpowiedzialności kontraktowej.

Warto też wskazać, że liczne porozumienia międzygminne zaowocowały **zbudowaniem innych form współpracy, na przykład spółek komunalnych z udziałem wielu gmin, a czasem także innych podmiotów.**

Niestety nie jest prowadzony rejestr porozumień międzykomunalnych, dlatego analizowanie ich funkcjonowania jest utrudnione. Nie wiadomo nawet, ile ich jest i czego dotyczą.

Nie są również znane dane dotyczące finansowania tych zadań, choć wiadomo, że w 2012 r. dotacje celowe „na zadania realizowane na podstawie porozumień z innymi JST” wyniosły 1,268 mld zł (0,7% dochodów), z tego 355 mln zł - na inwestycje. Z ogólnej kwoty gminy otrzymały 461, miasta na prawach powiatu - 304, powiaty - 379 i województwa - 123,5 mln zł<sup>54</sup>. Ponadto JST przekazały sobie kwotę 671 mln zł (w tym 546 na inwestycje) w formie dotacji „z tytułu pomocy finansowej na dofinansowanie zadań własnych”<sup>55</sup>. Razem więc transfery między JST wyniosły w 2012 r. blisko 1,94 mld zł.

<sup>51</sup> Zob. L. Wengler, Wygaśnięcie porozumienia komunalnego (zagadnienia wybrane), Samorząd Terytorialny 2006, nr 5, s. 37-48.

<sup>52</sup> Zob. np. D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Kraków 2004, s. 72.

<sup>53</sup> Uchwała Rady Gminy Przytoczna z dnia 29 czerwca 2009 r. ws. przystąpienia do porozumienia międzygminnego, której art. 1 stanowi, że zawiera się je w celu „realizacji wspólnego projektu w ramach Programu Operacyjnego „Zrównoważony rozwój rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich” 2007 – 2013”, w efekcie którego powstała Lokalna Grupa Rybacka.

<sup>54</sup> Wg *Sprawozdania z działalności RIO i wykonania budżetów JST w 2012 r.* (W-wa 2013): „Województwa samorządowe otrzymały dotacje celowe z budżetów innych JST na realizację wspólnych zadań w wysokości 229 084 tys. zł, co stanowiło 1,5% ogółu ich dochodów. W porównaniu do roku ubiegłego, dotacje tego rodzaju wzrosły o 192,4%, tj. o 150 748 tys. zł. Na inwestycje przeznaczono 157 982 tys. zł (69,0%) tych dotacji. Wspólne przedsięwzięcia obejmowały zadania z zakresu drogownictwa, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, administracji publicznej, oświaty i wychowania, ochrony zdrowia.”

<sup>55</sup> *Informacja o wykonaniu budżetów JST w roku 2012*, Rada Ministrów (MF), Warszawa 2013

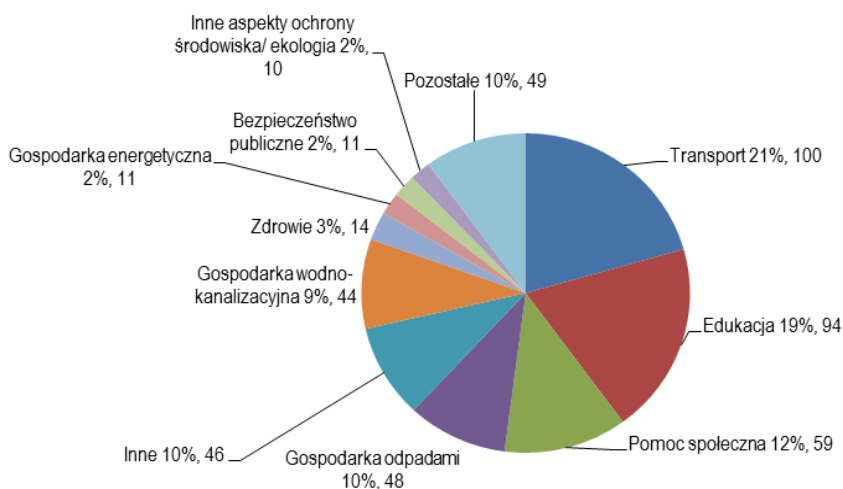
Jakość realizacji zadań przez gminę, która wykonuje je na podstawie porozumienia, sporadycznie podlega profesjonalnemu monitorowaniu, czego przykładem może być analiza wykonana na zlecenie Zarządu Transportu Miejskiego w Poznaniu<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> *Badanie jakości i efektywności komunikacji miejskiej w Poznaniu w zakresie lokalnego transportu zbiorowego na liniach miejskich oraz liniach realizowanych w ramach porozumień międzygminnych*, TRAKO Wierzbicki i Wspólnicy sp.j., 2012.

### 4.3. Wyniki ankiety

#### 4.3.1. Dziedziny, w których gminy zawierają porozumienia międzygminne



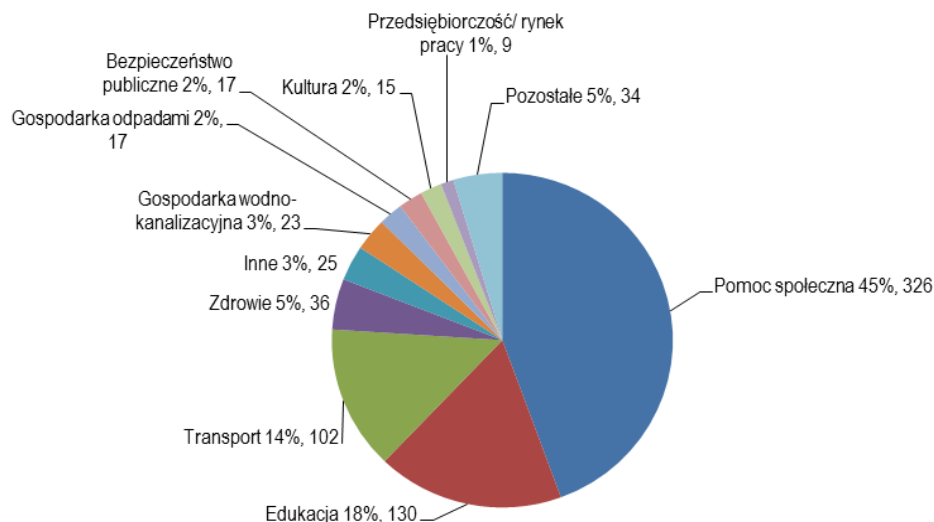
Ryc. Dziedziny międzysamorządowej współpracy gmin w ramach porozumień międzygminnych  
Źródło: Opracowanie własne na podstawie kwestionariuszy ankietowych

#### 4.3.2. Ocena porozumień międzygminnych

Udział w porozumieniach międzygminnych deklaruje 200 gmin, tzn. **23,56%** respondentów. Przeciętnie porozumienie międzygminne, w którym uczestniczą ankietowane gminy, obejmuje **4,4** gminy.

Ocena porozumień międzygminnych jest wysoka – wynosi **2,80**.

#### 4.3.3. Dziedziny, w których gminy zawierają porozumienia bilateralne z inną JST



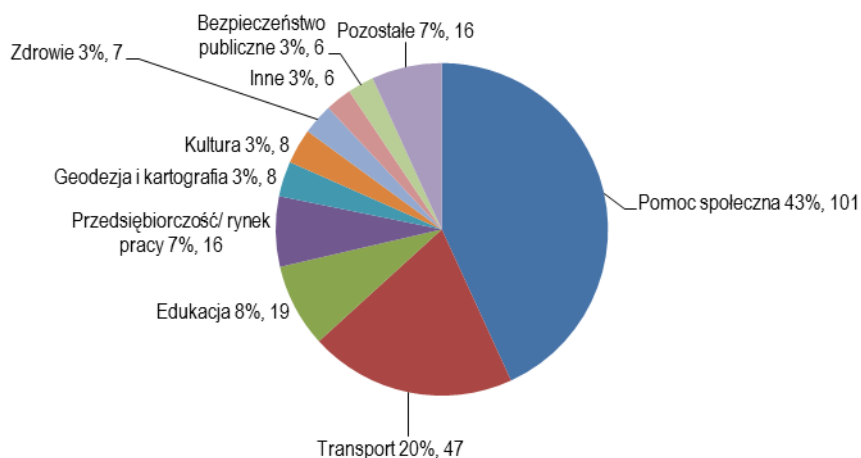
Ryc. Dziedziny współpracy samorządów gminnych w ramach powierzenia zadań własnych (umowy bilateralne)  
Źródło: Opracowanie własne na podstawie kwestionariuszy ankietowych

#### 4.3.4. Ocena porozumień bilateralnych, zawieranych przez gminy z innymi JST

Zawarcie porozumień bilateralnych deklaruje 118 gmin, tzn. **13,9%** respondentów.

Ocena porozumień bilateralnych jest najwyższa spośród form współpracy - wynosi **2,93**.

#### 4.3.5. Dziedziny, w których powiaty zawarły porozumienia międzypowiatowe



Ryc. Dziedziny międzysamorządowej współpracy powiatów w ramach porozumień międzypowiatowych

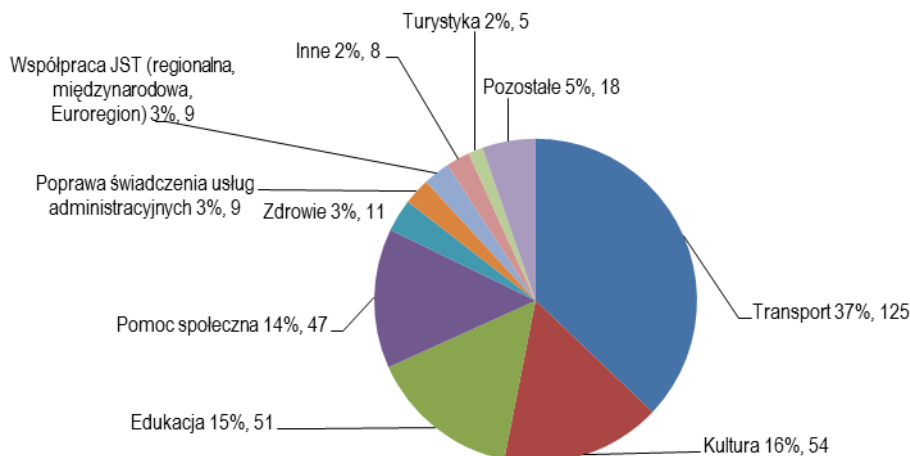
Źródło: Opracowanie własne na podstawie kwestionariuszy ankietowych

#### 4.3.6. Ocena porozumień międzypowiatowych

Udział w porozumieniach międzypowiatowych deklaruje 41 powiatów, tzn. **29,29%** respondentów. Przeciętnie porozumienie międzypowiatowe, w którym uczestniczą ankietowane powiaty, obejmuje **3,2** powiatu.

Ocena porozumień międzypowiatowych jest bardzo wysoka – wynosi **2,90**.

#### 4.3.7. Dziedziny, w których powiaty zawierają porozumienia bilateralne z inną JST



Ryc. Dziedziny współpracy powiatów w ramach powierzenia zadań własnych (umowy bilateralne)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie kwestionariuszy ankietowych

#### 4.3.8. Ocena umów bilateralnych, zawieranych przez powiaty z innymi JST

Zawarcie porozumień bilateralnych deklaruje 70 powiatów, tzn. **50,0%** respondentów. Jest to najczęściej wymieniana przez powiaty forma współdziałania.

Ocena porozumień bilateralnych między powiatami jest bardzo wysoka – wynosi **2,88**.

## 5. Spółki prawa handlowego

Spółki prawa handlowego stały się formą organizacyjno-prawną, wybieraną przez samorządy gmin do realizowania zadań własnych, zanim zostało to usankcjonowane ustawowo – w ustawie o gospodarce komunalnej z dnia 20 grudnia 1996 r. Także jeszcze przed wejściem w życie tej ustawy niektóre gminy postanowiły wykorzystać spółkę prawa handlowego do wspólnej realizacji niektórych zadań. Najbardziej znanym przykładem była spółka śmieciowa, założona przez Żywiec i 17 sąsiednich gmin, które wspólnie uznały, że formy współdziałania, przewidziane w ustawie ustrojowej, nie są najlepsze do tego konkretnego celu. Dlatego 27 maja 1994 podpisały umowę spółki „Beskid”, która działa do dziś, realizując od stycznia 1995 program zagospodarowania stałych odpadów komunalnych, skutecznie obsługując prawie 200 tys. osób. Współinicjatorem tego przedsięwzięcia był ówczesny burmistrz Żywca, Jerzy Widzyk.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że jedną z pierwszych spółek z udziałem gminy, powołaną do współdziałania z innym podmiotem publicznym - Skarbem Państwa - były Międzynarodowe Targi Poznańskie, przekształcone w tę formę w 1990 r., m.in. dzięki odwadze ówczesnego ministra, Marcina Świąckiego, późniejszego prezydenta Warszawy.

Przekształcenia przedsiębiorstw komunalnych, nierzadko poprzez inne formy organizacyjno-prawne (jednostki i zakłady budżetowe), w spółki prawa handlowego rozpoczęły się w I kadencji samorządów gminnych. Mało znanym pionierem w tym zakresie był Myślibórz, którego rada postanowiła przekształcić typowe dla małych miast w późnym PRL-u przedsiębiorstwo gospodarki komunalnej i mieszkaniowej w spółkę już 19 listopada 1991, z zamiarem późniejszego wyodrębnienia z niej kilku spółek o węższym zakresie działania, co skutecznie zrealizowano w następnych latach.

Spółki komunalne są w większości podmiotami, których właścicielem jest jedna gmina, jednak część z nich stanowi współwłasność więcej niż jednej gminy, a po roku 1999 czasem także gmin oraz powiatu i/lub województwa. Podmiotem zainteresowania autorów niniejszego opracowania są przede wszystkim właśnie te spółki, będące ważną formą współdziałania międzysamorządowego. Powstało także niemało spółek, które stanowią współwłasność jednej lub kilku JST oraz innych podmiotów gospodarczych, w tym prywatnych (współpraca międzysektorowa).

Najpełniejsze dane o liczbie i rodzajach spółek z udziałem JST można znaleźć w dorocznych opracowaniach Ministerstwa Skarbu Państwa, sporządzanych od roku 2001 na podstawie ankiety przeprowadzanej we wszystkich JST. Nie są one jednak kompletne, ponieważ nie wszystkie samorządy odsyłają do ministerstwa wypełnioną ankietę (w roku 2005 było to 91%, a w roku 2008 - 93%)<sup>57</sup>. Analiza tych danych pozwala na formułowanie ciekawych wniosków, w tym zwłaszcza na temat przekształceń w sektorze gospodarki komunalnej. Autorem takich analiz, publikowanych m.in. we „Wspólnocie”, jest Zygmunt Jerzmanowski, szef firmy doradczej Business Expert z Poznania, która przeprowadziła w sektorze komunalnym ponad sto przedsięwzięć restrukturyzacyjnych<sup>58</sup>. Jerzmanowski stwierdza, że *„przekształcanie podmiotów komunalnych w spółki kapitałowe ułatwia ich restrukturyzację, prowadzenie inwestycji oraz ewentualne pozyskiwanie inwestorów”*<sup>59</sup>. Atrakcyjność spółek dla współpracy JST w wielu dziedzinach polega przede wszystkim na tym, że pozbawione są

<sup>57</sup> MSP - „Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego”; Warszawa, luty 2009

<sup>58</sup> Zygmunt Jerzmanowski – „Prywatyzacja usług komunalnych w statystykach”, Wspólnota 27 z 2007, s. 24

<sup>59</sup> Zygmunt Jerzmanowski – „Zalety spółek komunalnych”, Wspólnota 25/26 z 2012, s. 36



one praktycznie wszystkich wad związku międzygminnego – struktury bardzo sztywnej, która była dedykowana do wspólnej realizacji zadań własnych, zwłaszcza usług sieciowych.

### 5.1. Uwarunkowania prawne

Jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć oraz uczestniczyć w spółkach prawa handlowego, w tym w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Spółki stanowią zgodnie z *ugk* jedną z form prowadzenia gospodarki komunalnej przez jednostki samorządowe. Spółka może okazać się także efektywną platformą do współpracy jednostek samorządowych z innymi takimi jednostkami, a także z podmiotami spoza sektora publicznego. Tym samym spółka może być ujmowana zarówno jako forma współpracy międzysamorządowej, jak również forma współpracy międzysektorowej.

W związku z tym, iż zakresem niniejszego opracowania objęte są wyłącznie formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego w rozumieniu przyjętym w punkcie 2.1, poza zakresem zainteresowania pozostają uwarunkowania prawne tworzenia i przystępowania do spółek z wyłącznym udziałem pojedynczej tylko jednostki samorządowej (np. spółki ze 100% udziału gminy).

Spółki stanowią formę realizacji gospodarki komunalnej, a zatem służyć mają przede wszystkim zaspokajaniu zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Od samego początku funkcjonowania systemu samorządowego w piśmiennictwie słusznie wskazywano, że ujmując jednostkę samorządową jako podmiot świadczący usługi na rzecz mieszkańców, należałoby się opowiedzieć w przypadku ekwiwalentności świadczeń (tj. sprzedaży świadczeń) za formami prawa cywilnego np. spółkami, w przypadku zaś władczego rozdzielnictwa tych świadczeń – za formami prawa administracyjnego np. związkami międzygminnymi<sup>60</sup>.

Ramy prawne udziału jednostek samorządowych w spółkach prawa handlowego wyznaczają przede wszystkim przepisy *ugk* oraz poszczególnych ustaw ustrojowych. Dodatkowo kwestię tę regulują przepisy szczegółowe np. ustawa o odpadach, która nakłada obowiązek realizacji zadań w zakresie unieszkodliwiania odpadów w formie spółki.

Pomimo, iż spółce z udziałem jednostek samorządu terytorialnego dedykowana jest wprost wyłącznie garść przepisów, to ich stosownie budzi wiele wątpliwości natury prawnej, przede wszystkim dotyczących braku spójności rozwiązań w odniesieniu do jednostek poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego.

Regulacja dotycząca tworzenia i funkcjonowania spółek z udziałem jednostek samorządowych **należy do tych materii, które wymagają szybkiej interwencji ustawodawcy**. Przemiany społeczne i gospodarcze od lat wymuszają uczestnictwo samorządu w obszarze rynku usług komunalnych w formie spółek. W takim też kierunku podążają nowelizacje ustaw branżowych<sup>61</sup>. Wraz z tymi zmianami nie idą

<sup>60</sup> Por. A. Agopszowicz, *Komentarz do art. 64 ustawy o samorządzie terytorialnym*, [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 371.

<sup>61</sup> Charakterystycznym przykładem są zmiany ucpg, które wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2013 r. Nowy system wyklucza jednak świadczenie (dla gminy) usługi odbioru od mieszkańca odpadów komunalnych przez istniejące jednostki i zakłady budżetowe gminy. Natomiast spółki z udziałem gminy mogą przystąpić do przetargu i jedynie złożenie najbardziej konkurencyjnej oferty (wygranie przetargu) umożliwi im kontynuowanie działalności. Do wykonywania usługi gmina musi wybrać wykonawcę na zasadach prawa zamówień publicznych. Choć standardy UE nie wykluczają świadczenia tej usługi przez przedsiębiorstwa komunalne, aktualna reforma prowadzi w istocie do likwidacji gminnych jednostek wyspecjalizowanych w odbiorze odpadów komunalnych.

zmiany przepisów dotyczących zasad uczestnictwa samorządów w spółkach, co w dłuższej perspektywie czasu wiąże się z ryzykiem wyłączenia samorządów z niektórych obszarów usług lokalnych, czy regionalnych. Ignorowanie przez ustawodawcę potencjału i możliwości inwestycyjnych samorządów nie tylko wpływa hamująco na rozwój gospodarczy, ale także stanowi zagrożenie dla ochrony dóbr objętych zadaniami, które mogą być wykonywane w ramach spółek. O ile pozytywnie ocenić należy włączanie się podmiotów prywatnych w świadczenie usług publicznych, o tyle nie można tracić z pola widzenia faktu, iż świadczenie tych usług leży nadal we właściwości samorządu. Brak ram prawnych umożliwiających aktywność gospodarczą samorządu ogranicza zatem nie tylko samodzielność jednostek samorządowych, ale również możliwość realizacji powierzonych im zadań.

**Uczestnictwo jednostek samorządu terytorialnego w spółkach prawa handlowego jest zunifikowane wyłącznie w odniesieniu do sfery użyteczności publicznej.** W tym zakresie regulacja prawna jest dość elastyczna. Spółki działające w tym obszarze mogą być zatem konstrukcyjnie dość łatwo wykorzystywane jako forma współpracy pomiędzy różnymi jednostkami samorządowymi oraz pomiędzy tymi jednostkami i podmiotami spoza sektora samorządowego, na co słusznie zwraca uwagę J. Gonet, który stwierdza że *„kapitałową spółkę komunalną do realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej może powołać jedna jednostka samorządu terytorialnego, kilka jednostek - takich samych oraz różnych szczebli, jednostka samorządu terytorialnego ze związkiem międzygminnym, miasto stołeczne Warszawa z inną jednostką samorządu terytorialnego, a także związek międzygminny. Ustawa o gospodarce komunalnej nie zawiera w tym zakresie ograniczeń. Spółkę z o.o. i akcyjną do prowadzenia działalności komunalnej w sferze użyteczności publicznej jednostka samorządu terytorialnego może utworzyć z podmiotami spoza sektora publicznego, tzn. z podmiotami prywatnymi. Jednostka samorządu terytorialnego może również przystąpić do już istniejącej spółki kapitałowej przez nabycie jej akcji lub udziałów”*<sup>62</sup>. Nie oznacza to jednak, iż regulacje dotyczące tworzenia i przystępowania do spółek w sferze użyteczności publicznej pozbawiane są wad, w tym luk prawnych, które działają hamująco na rozwój tej formy współpracy samorządów, o czym dalej.

O ile realizacja gospodarki komunalnej w sferze użyteczności publicznej opiera się na jednakowych zasadach w odniesieniu do każdej jednostki samorządowej, o tyle poza sferą użyteczności publicznej mamy do czynienia z mozaiką rozwiązań. Tą cechą obecnie obowiązujących regulacji prawnych uznać trzeba za podstawową barierę prawną dla rozwoju współpracy w ramach spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego.

Poza sferą użyteczności publicznej, w obecnym stanie prawnym, **zasady tworzenia i przystępowania jst do spółek handlowych są silnie zróżnicowane w zależności od szczebla samorządu**, do których się odnoszą. I tak:

- gminy posiadają najszerszy zakres swobody udziału w spółkach spośród wszystkich jednostek samorządowych, choć i ten wydaje się zbyt restrykcyjnie zlimitowany przez ustawodawcę biorąc pod uwagę podstawowe znaczenie gminy w strukturze samorządowej i przypisaną jej konstytucyjnie samodzielność działania. Zgodnie z art. 10 *ugk* poza sferą użyteczności publicznej gminy mogą warunkowo tworzyć lub wstępować do spółek handlowych, a odnosi się to tylko do czterech przypadków:

<sup>62</sup> W. Gonet, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz. Wzory umów i regulaminów*, dostępny w SIP LexPolonica.

1. gdy jest to uzasadnione względami społecznymi, tzn. gdy istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty na rynku lokalnym, przy jednoczesnym wysokim poziomie bezrobocia ujemnie wpływającym na poziom życia mieszkańców gminy,
2. gdy występuje ryzyko niegospodarności, tzn. zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo też rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową,
3. gdy spółka prowadzi czynności bankowe, ubezpieczeniowe oraz działalność doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego,
4. gdy spółka jest ważna dla rozwoju gminy;

- powiaty dla odmiany są pozbawione możliwości udziału w spółkach działających poza sferą użyteczności publicznej;

- województwa mają możliwość tworzenia i wstępowania do takich spółek, pod warunkiem że spółka wykonuje czynności promocyjne, edukacyjne lub wydawnicze służące rozwojowi województwa.

Zgodnie z powyższym, powiaty zostały decyzją ustawodawcy pozbawione możliwości udziału w spółkach handlowych działających poza sferą użyteczności publicznej<sup>63</sup>, aktywność gospodarcza województwa jest zaś silnie zawężona.

Konfrontując zaprezentowane zasady uczestnictwa jednostek samorządu terytorialnego w spółkach handlowych z przyjętym w systemie prawa polskim modelem samorządu, w ramach którego pozycja ustrojowa jednostek każdego szczebla jest taka sama, uznać trzeba, że przyjęty w *ugk* model uczestnictwa w spółkach w sposób nieuzasadniony różnicuje sytuację poszczególnych jednostek samorządowych.

Wskazać dalej należy, że ukształtowane w połowie 90-lat ubiegłego stulecia zasady uczestniczenia samorządów gminnych w działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej zawarte w art. 10 *ugk* **budzić mogą uzasadnione wątpliwości, co do ich aktualności w nowych warunkach społeczno gospodarczych**. Zmiany w zakresie potrzeb społeczeństwa i infrastruktury służącej jej zaspokojeniu, przy jednoczesnym utrzymaniu katalogu zadań jednostek samorządowych, niewątpliwie wymagają większej elastyczności w zakresie form realizacji zadań.

Równocześnie niedoskonałe sformułowania *ugk* implikują niejednorodną wykładnię jej przepisów. **Formułowane ustawą warunki uczestnictwa jednostek samorządu w spółkach uznać należy za niejasne i budzące wątpliwości interpretacyjne**, dotyczy to np. dopuszczalności uczestnictwa samorządu w spółkach w dziedzinach takich jak hotelarstwo, czy gastronomia<sup>64</sup>. Zauważyć przy tym trzeba, że *ugk* tworzy zamknięty katalog sytuacji, gdy podjęcie aktywności przez jednostkę samorządową poza sferą użyteczności publicznej jest możliwe. WSA w Warszawie w wyroku z dnia 27 stycznia 2006 r. stwierdził: „*to przepisy prawa określają kiedy i w jakiej formie gmina lub gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą*”<sup>65</sup>. Tak więc samorząd nie może w sposób w pełni

<sup>63</sup> Rozwiązania przyjęte w *ugk* są skorelowane z ustawą powiatową, której art. 6 ust. 2 przesądza jednoznacznie, że powiat nie może prowadzić działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej.

<sup>64</sup> W 2010 r. NIK negatywnie ocenia funkcjonowanie objętych przeprowadzoną kontrolą spółek z udziałem samorządu gminnego na terenie Dolnego Śląska z uwagi na prowadzenie działalności gospodarczej nie związanej z realizacją zadań publicznych gmin z naruszeniem ustawowych ograniczeń; zob. raport pokontrolny dostępny pod adresem:

[http://www.nik.gov.pl/plik/id.2015\\_vp.2470.pdf](http://www.nik.gov.pl/plik/id.2015_vp.2470.pdf)

<sup>65</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 stycznia 2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 2118/05, dostępny w CBOSA.

swobodny, dowolny i uznaniowy wyznaczać celu dla którego podejmuje działalność gospodarczą. Przyjęte rozwiązania ustawowe pozostają zatem w opozycji do zasady samodzielności samorządu terytorialnego i stanowią przejaw braku zaufania ustawodawcy, co do umiejętności racjonalnego zadecydowania przez jednostkę samorządową o podjęciu danej formy aktywności. Podkreślić trzeba, iż decyzja ta nie miałaby w sytuacji braku ustawowych ograniczeń uczestnictwa w spółkach charakteru nieskrępowanego – samorząd bowiem zawsze musi podejmować decyzje w interesie społeczności, którą reprezentuje. Zauważyć równocześnie trzeba, że obecne rozwiązania prawne stanowią odejście od rozwiązań przyjętych na etapie budowania ustroju samorządowego. Uprzednio obowiązujący art. 9 ust. 2 *usg* (a właściwie ustawy o samorządzie terytorialnym) stanowił, że *"gmina oraz inna komunalna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej, jeżeli wymagają tego potrzeby społeczne"*. Przesłanką podjęcia aktywności gospodarczej **były zatem zidentyfikowane potrzeby wspólnoty, których zaspokojenie stanowi konstytucyjny obowiązek gminy**. Przepis ten został zmieniony na mocy art. 1 pkt 2 ustawy z 16 listopada 1992 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym<sup>66</sup>.

Poza scharakteryzowanymi zasadniczymi wadami obecnej regulacji dotyczącej współpracy w ramach spółek z udziałem jednostek samorządowych analiza przepisów pozwala na wskazanie licznych dalszych jej niedoskonałości.

Za niewątpliwą ułomność obecnie funkcjonującego systemu uznać należy **brak wyraźnej regulacji w prawie polskim inkorporującej doktrynę *in-house* tzn. zasadę bezprzetargowego zlecenia spółkom samorządowym realizacji zadań**<sup>67</sup>. Co prawda, Urząd Zamówień Publicznych wyraził opinię, zgodnie z którą powierzenie przez jednostkę samorządu terytorialnego zadań własnych komunalnej spółce prawa handlowego, powołanej w celu wykonywania tych zadań, nie stanowi udzielenia zamówienia publicznego w rozumieniu art. 2 pkt 13 *uPzp* i nie wymaga stosowania procedur udzielania zamówień publicznych<sup>68</sup>, zbliżone stanowisko zajęły już też kilkakrotnie sądy administracyjne<sup>69</sup>, to jednak ze względu na brak wiążącego

<sup>66</sup> Dz. U. z 1992 r. Nr 100, poz. 499 ze zm.

<sup>67</sup> Zagadnienie prawne zlecenia przez jednostki samorządu terytorialnego realizacji usług komunalnych spółkom prawa handlowego, tworzonym przez te jednostki wiąże się z problematyką udzielania przez podmioty zamawiające tzw. zamówień *in house*. Pojęcie to zostało wykształcone w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (ETS) i obejmuje ono zamówienia udzielane przez instytucje zamawiające podległym sobie podmiotom [Zob. np. wyrok ETS z dnia 19 listopada 1999 r. w sprawie C-107/98 Teckal, wyrok ETS z dnia 19 kwietnia 2007 r. w sprawie C-295/05 Tragsa (teza 55 oraz powołane tam orzecznictwo), a także przegląd orzecznictwa ETS w: M. Lemke, D. Piasta: *Analiza orzecznictwa ETS dotyczącego zamówień publicznych w okresie od 1999 do 2005 r.*, UZP, Warszawa 2006, s. 28–360]. W odniesieniu do tej kategorii zamówień *in-house* mamy do czynienia z utrwalonym już orzecznictwem ETS, zgodnie z którym nie ma obowiązku ogłaszania przetargu, nawet w przypadku gdy zleceniobiorcą jest podmiotem prawnie odrębnym od zamawiającego, pod warunkiem że: po pierwsze, organ administracji publicznej, będący zamawiającym, sprawuje nad tym odrębnym podmiotem kontrolę analogiczną do kontroli sprawowanej nad swoimi własnymi służbami, a po drugie, podmiot wykonuje swoją działalność w zasadniczej części na rzecz kontrolującej ją jednostki lub jednostek.

<sup>68</sup> Zlecenie spółkom komunalnym przez jednostki samorządu terytorialnego wykonywania zadań własnych, *Informator Urzędu Zamówień Publicznych nr 10/2011*, dostępny na stronie serwisu informacyjnego UZP pod adresem: [www.uzp.gov.pl](http://www.uzp.gov.pl)

<sup>69</sup> Słowem przykładu, Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 sierpnia 2005 r. (sygn. akt II GSK 105/05, LEX nr 155826) stwierdził, iż *„Wykonywanie przez gminę zadań komunalnych we własnym zakresie przez utworzoną w tym celu jednostkę organizacyjną siłą rzeczy zawarcia umowy nie wymaga. Podstawą powierzenia wykonywania tych zadań jest bowiem sam akt organu gminy powołujący do życia tę jednostkę i określający przedmiot jej działania. (...) W stosunkach zachodzących pomiędzy gminą i utworzoną przez nią jednostką organizacyjną jest również miejsce na zawarcie umowy o realizację niemieszczącego się w zakresie zadań, dla których gmina powołała tę jednostkę”*. Podobny pogląd wyraził WSA w Warszawie w wyroku z dnia 10 listopada 2005 r. (sygn. akt III SA/Wa 2445/05, LEX nr 191962). W wyroku tym WSA stwierdził, że *„Skoro więc ustawodawca w art. 2 ustawy (...) o gospodarce komunalnej (...) przewidział, że gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego, a w*

charakteru wypowiedzi Urzędu i brak prawotwórczej roli orzeczeń sądowych wyraźne przeniesienie na grunt prawa polskiego doktryny *in-house* pozostaje problemem ciągle aktualnym. Trzeba mieć bowiem na względzie, iż – mimo podjętej w tym zakresie próby zmiany prawa<sup>70</sup> – Prawo zamówień publicznych nadal nie zawiera przepisu, który wprost przewidywałby wyłączenie obowiązku stosowania procedur zamówień publicznych w razie powierzania przez jednostkę samorządu terytorialnego zadań własnych do wykonania spółce komunalnej. Akceptowanie dopuszczalności takiego wyłączenia po spełnieniu określonych przesłanek jest li tylko wynikiem przyjęcia koncepcji wypracowanej w tym zakresie przez krajowe i europejskie orzecznictwo sądowe. Równocześnie zauważyć trzeba, iż o ile stosowanie doktryny *in-house* do spółek z wyłącznym udziałem jednostek samorządu terytorialnego jest mniej lub bardziej podzielana przez przedstawicieli nauki, o tyle problematyczne może okazać się stosowanie jej zasad do spółek o udziale mieszanym, w związku z koniecznością spełnienia przesłanki sprawowania nad spółką „kontrola analogicznej do kontroli sprawowanej nad swoimi własnymi służbami”.

Kolejnym nagłym problemem wymagającym opowiedzenia się ustawodawcy jest **kwestia stosowania reżimów pomocy publicznej do spółek z udziałem jednostek samorządowych**. Zagadnienie to dotyczy w szczególności problematyki kwalifikowania dokapitalizowania spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego jako udzielania preferencji majątkowej przedsiębiorcy działającemu na rynku konkurencyjnym. Wydaje się, iż obecna praktyka stosowania przepisów dotyczących pomocy publicznej jest zbyt restrykcyjna. Jednostki samorządowe powinny mieć zagwarantowane prawo korzystania z przysługujących im instrumentów właścicielskich wobec spółek, których są udziałowcami. Bez wątpienia materia ta wymaga interwencji ustawodawcy.

Za wadę obecnych regulacji uznać można także **brak możliwości dotowania spółek**. W przeciwieństwie do regulacji prawnej dotyczącej funkcjonowania zakładów budżetowych, przepisy dotyczące finansów publicznych nie dają generalnej możliwości udzielania dotacji przedmiotowej z budżetu JST dla spółki samorządowej.

---

*przepisie art. 3, iż mogą one powierzać zadania z zakresu gospodarki komunalnej również innym osobom fizycznym i prawnym lub jednostkom nie posiadającym osobowości prawnej w drodze umowy na zasadach ogólnych z uwzględnieniem przepisów między innymi o zamówieniach publicznych - to należy uznać, że są to różne formy działania. W pierwszym przypadku gmina będąc udziałowcem lub akcjonariuszem - decyduje o bycie prawnym i gospodarczym spółki. W drugim przypadku ma jedynie wpływ na kształtowanie warunków i celów umowy cywilno-prawnej. W pierwszym, więc przypadku, wprost narzuca wymagania decyzjami własnych organów, podejmowanymi w trybie uchwał gminnych, w drugim musi negocjować warunki umowy.”*

<sup>70</sup> Jedną ze zmian zaproponowanych w 2008 r. w projekcie nowelizacji ustawy – Prawo zamówień publicznych (druk sejmowy nr 471 z dnia 24 kwietnia 2008 r.) było nowe wyłączenie stosowania przepisów tej ustawy. Proponowano, że *uPzp* nie będzie stosowana do zamówień udzielanych przez jednostkę samorządu terytorialnego, jednostki samorządu terytorialnego lub związek jednostek samorządu terytorialnego spółce kapitałowej, o której mowa w przepisach o gospodarce komunalnej, jeżeli łącznie zachodzą następujące warunki: a) działalność spółki dotyczy wykonywania na rzecz jednostki samorządu terytorialnego, jednostek samorządu terytorialnego lub związku takich jednostek zadań własnych JST oraz jest prowadzona wyłącznie na obszarze tych jednostek lub na obszarze, na którym jednostka samorządu terytorialnego realizuje zadania publiczne przekazane jej w drodze porozumienia, o którym mowa w przepisach o samo-rządzie gminnym, samorządzie powiatowym lub samorządzie województwa, b) spółka podlega kontroli jednostki samorządu terytorialnego, jednostek samorządu terytorialnego lub związku takich jednostek, odpowiadającej kontroli sprawowanej nad własnymi jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej, w szczególności polegającej na wpływie na decyzje strategiczne i indywidualne dotyczące zarządzania sprawami spółki, c) wszystkie udziały lub akcje spółki należą do jednostki samorządu terytorialnego, jednostek samorządu terytorialnego lub związku takich jednostek. Propozycja ta wywołała liczne kontrowersje i ożywioną dyskusję w piśmiennictwie prawniczym, ale w wyniku zgłaszanych wątpliwości została wy-kreślona z projektu nowelizacji *uPzp* jeszcze na etapie prac sejmowych i nie znalazła się w ostatecznie uchwalonej ustawie nowelizującej. Na temat tej inicjatywy legislacyjnej zob. np. B. Madaj-Lorek, P. Moryc, *Udzielanie zamówień spółkom samo-rządowym*, Wspólnota z 2008 r., Nr 47, str. 50-51; D. Wojcieszek, *Kontrowersyjne wyłączenie*, *Przetargi Publiczne*, lipiec 2008, dostępny pod adresem WWW: <http://www.przetargipubliczne.pl/numery/lipiec-2008/kontrowersyjne-wylaczenie.html>

W dalszym rzędzie, negatywnie odnieść się należy także do ustawowych **ograniczeń dotyczących udostępnienia spółkom z udziałem jednostek samorządu terytorialnego nieruchomości wchodzących w skład samorządowego zasobu nieruchomości**. O ile przepisy *ugn* stwarzają możliwość bezprzetargowego zbycia na rzecz spółki nieruchomości w drodze aportu (art. 37 ust. 2 pkt 7 *ugn*), o tyle już brak jest innych, preferencyjnych rozwiązań, które umożliwiłyby pominięcie trybu przetargowego przy udostępnieniu spółce nieruchomości samorządowej w drodze innej czynności prawnej, w tym przede wszystkim sprzedaży nieruchomości<sup>71</sup>, czy też oddania nieruchomości w najem, dzierżawę, czy użytkowanie.

Kolejną barierą w rozwoju spółek jest **terytorialne zawężenie ich działalności**. Spółka tworzona przez podmiot samorządowy (np. wraz z podmiotami spoza sektora publicznego), co do zasady nie powinna wykonywać działalności poza obszarem jurysdykcji tego podmiotu samorządowego. W piśmiennictwie wskazuje się, że co prawda takiego rodzaju zakazu nie formułuje wprost żaden przepis prawa, można jednak go wywieść z ograniczenia zakresu działania gminy, powiatu, czy województwa, jedynie do zadań publicznych o charakterze lokalnym, ponadlokalnymi i regionalnym<sup>72</sup>. W piśmiennictwie słusznie wskazuje się, że nie we wszystkich przypadkach realizowanie tej zasady jest racjonalne, czy nawet możliwe. Będzie to bardzo utrudnione w szczególności w przypadku usług wykorzystujących infrastrukturę spoza terenu podmiotu samorządowego uczestniczącego w spółce<sup>73</sup>.

Zauważyć słowem zakończenia także trzeba, że obecne **regulacje prawne rodzą wątpliwości, co do typów spółek, w jakich mogą uczestniczyć jednostki samorządowe**, a ściślej mówiąc tego, czy jednostki samorządowe mogą tworzyć i przystępować do każdego typu spółki tj. do spółek kapitałowych i osobowych. Problem prawny w tym zakresie znajduje umocowanie w niekonsekwentnym posługiwaniu się przez ustawodawcę różnymi zwrotami normatywnymi w samej *ugk* i w ustawach ustrojowych, gdzie naprzemiennie używane są takie określenia, jak: „spół-ka”, „spółka prawa handlowego”, „spółka z ograniczoną odpowiedzialnością i spółka akcyjna”<sup>74</sup>. W piśmiennictwie samorządowym wskazuje się na przypadki funkcjono-wania w praktyce spółek osobowych z udziałem jednostek samorządowych – podaje się mianowicie, że w 1996 roku w statystykach GUS pojawiła się jedna

<sup>71</sup> *Ugn* wyposaża organy stanowiące jednostek samorządowych w kompetencje do zwolnienia ze stosowania trybu przetargowego przy sprzedaży poprzez wydanie stosownej uchwały. By uniknąć nadużyć podjęcie takiej uchwały jest jednakże obwarowane koniecznością spełnienia szeregu przesłanek. Na podstawie analizy art. 37 ust. 3 *ugn*. wywieść można, iż zwolnienie może nastąpić w dwóch alternatywnych przypadkach, gdy:

- 1) nieruchomość stanowiąca przedmiot sprzedaży jest przeznaczona pod budownictwo mieszkaniowe lub na realizację urządzeń infrastruktury technicznej albo innych celów publicznych, jeśli cele te są realizowane przez podmiot, dla którego są to cele statutowe i którego dochody przeznacza się w całości na działalność statutową;
- 2) zbycie nieruchomości następuje na rzecz osoby, która dzierżawi nieruchomość na podstawie umowy zawartej co najmniej na dziesięć lat, jeżeli nieruchomość ta została zabudowana na podstawie zezwolenia na budowę.

Teoretycznie wydawać mogłoby się, że pierwszy z wymienionych przypadków znajdzie zastosowanie do spółek z udziałem samorządowych, gdy te realizować będą zadania, o których mowa w art. 6 *ugn*. Wykładnia przepisu art. 37 ust. 3 *ugn* zmierza jednakże w przeciwnym kierunku – wskazuje się mianowicie że w przypadku spółki prawa handlowego nie dojdzie do spełnienia warunku przeznaczenia całości dochodów na cele statutowe, gdyż przeznaczenie tych dochodów jest w przypadku spółek zależne od woli wspólników spółki [Zob. np. wyrok WSA w Gdańsku z 20 grudnia 2007r., sygn. akt II SA/Gd 620/07, wyrok NSA z dnia 17 października 2008r., sygn. akt I OSK 503/08, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4 lutego 2010 roku, sygn. II SA/GI 943/09, rozstrzygnięcie nadzorcze Woj. Lubelskiego z dnia 31 marca 2009r., sygn. NK.0911-118/09.

<sup>72</sup> Por. A. Jezierski, *Spółki komunalne w praktyce*, Prawo Spółek 2012, nr 7/187, s. 23 i n.

<sup>73</sup> *Tamże*;

<sup>74</sup> zob. A. Folgier, *Wykorzystanie spółek prawa handlowego w działalności gospodarczej gmin*, [w:] *Zagadnienia prawne finansów i gospodarki samorządu terytorialnego*, s. 284; R. Karwowska, A. Piotrkowski, *Wykorzystanie spółek w gospodarce komunalnej*, Wspólnota 2006, Nr 29, s. 31.

spółka komandytowa z udziałem kapitału jednostki samorządu terytorialnego, w 2002 roku zaś w rejestrze REGON pojawiły się dwie spółki jawne z udziałem kapitału samorządowego<sup>75</sup>. Wątpliwości w omawianym zakresie spotęgowały dodatkowo zmiany *ugk* wprowadzone *uPPP*. Zgodnie z art. 24 *uPPP* z dnia 27 lutego 2009 r. nadano nowe brzmienie art. 9 *ugk* poprzez dodanie ustępu drugiego, zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego mogą także tworzyć spółki komandytowe lub komandytowo-akcyjne, o których mowa w art. 14 ust. 1 *uPPP*. Część doktryny wywodzi stąd, że jednostki samorządu mogą tworzyć oraz przystępować tylko do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjnej, a jedynie w sytuacji wymienionej w art. 9 ust. 2 *ugk*, do spółki komandytowej oraz komandytowo-akcyjnej<sup>76</sup>, część natomiast pozostaje przy stanowisku, że poza sferą użyteczności publicznej gminy mogą tworzyć wszelkie spółki handlowe, województwa zaś spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne<sup>77</sup>.

---

<sup>75</sup> Za: R. Karwowska, A. Piotrkowski, *Wykorzystanie spółek w gospodarce komunalnej*, Wspólnota 2006, Nr 29, s. 31.

<sup>76</sup> tak: M. Szydło, *Komentarz GospKomU*, s. 360-376; A. Modras, *Status spółki*, s. 60;

<sup>77</sup> M. Ciepela, *Status prawny gminy jako komandytariusza*, s. 45; podobnie C. Banasiński, M. Kulesza, *Komentarz GospKomU*, s. 81 i n.;

## 5.2. Dotychczasowe doświadczenia

Ustawa o gospodarce komunalnej bezzasadnie różnicuje JST pod tym względem, co powoduje różne utrudnienia, a także nie jest przestrzegane (np. lotniska regionalne).

Najczęściej są powoływane w celu wspólnej realizacji zadań w bardziej efektywnej niż związki międzygminne, pozbawionej ich wad formie. Są też spółki prorozwojowe (lotniska regionalne i lokalne, targi, centra kongresowe, a także np. Agencja Rozwoju Aglomeracji Wrocławskiej - instytucja w założeniu metropolitalna, albo Gliwicki Technopark - spółka miasta, Politechniki Gliwickiej i Katowickiej SSE).

Statystyka, która jest zawarta w *Informacji* MSP, zubożała, począwszy od roku 2011 (dane za rok 2010). Do roku 2009 wskazywano bowiem, ile w ogólnej liczbie było spółek z udziałem innych podmiotów. Dla lat 2010 i 2011 zaznaczono wprawdzie, ile wśród nowych spółek było tych z wyłącznym udziałem JST, jednak nie ujęto w podobny sposób informacji o spółkach likwidowanych. Dlatego można jedynie powiedzieć, że większość spółek utworzonych w latach 2010 i 2011 były to spółki z udziałem innych podmiotów, ale dokładna liczba z opublikowanych opracowań resortu nie wynika. Z tych danych nie wynika również, ile spośród spółek samorządowych było własnością jednej JST, a ile większej ich liczby. Należy sądzić, że informacje takie wynikają z nadesłanych przez JST ankiet, więc poniższa tabela może łatwo być uzupełniona:

Rok	Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością		
	Razem	tylko z udziałem JST	z udziałem innych podmiotów
1993	874	510	364
1998	1612	1069	543
2001	2056	1386	670
2009	1933	1702	231
2011	2312	bd	Bd

Rok	Spółki akcyjne		
	Razem	tylko z udziałem JST	z udziałem innych podmiotów
1993	103	34	69
1998	220	46	174
2001	358	113	245
2009	180	97	83
2011	397	bd	Bd

Nie wiadomo również, jaka część finansów samorządowych jest faktycznie realizowana przez spółki samorządowe. Tylko część ich finansów można zidentyfikować w sprawozdawczości finansowej JST. Więcej informacji mogłoby wynikać z bilansów skonsolidowanych JST (przekazywanych za pośrednictwem RIO do MF), jednak są one obecnie sporządzane według bardzo uproszczonego wzoru i nie zawierają oczekiwanych danych.

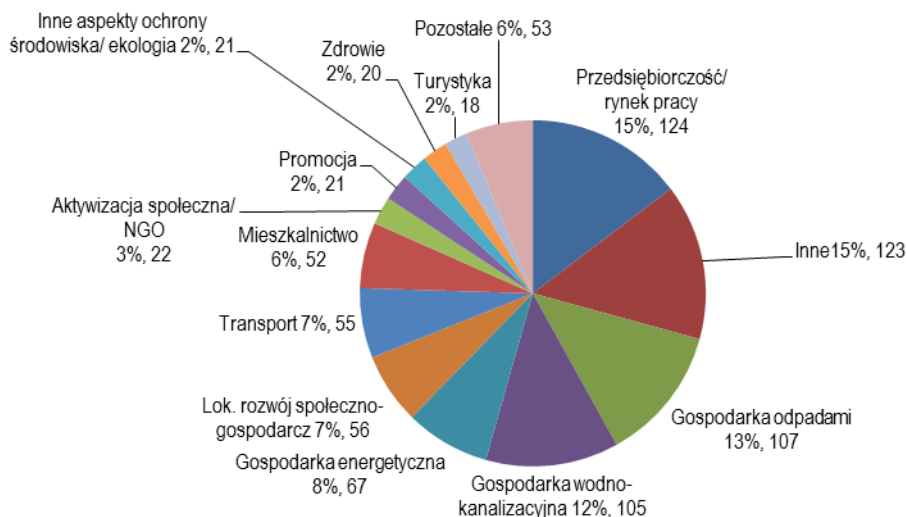
Biorąc pod uwagę kontekst niniejszego opracowania trzeba podkreślić, że forma spółki prawa handlowego jest niewątpliwie atrakcyjna z punktu widzenia spodziewanej w niedługim czasie konsolidacji gospodarki komunalnej, zarówno majątkowo-kapitałowej, jak i operatorskiej. Postęp integracji usług komunalnych będzie wynikał nie tylko z przesłanek ekonomicznych, ale także z konieczności zmierzenia się z wyzwaniami demograficznymi. W niektórych przypadkach zadziała „przymus unijny” - warunek podejmowania działań zintegrowanych. Integracja nie będzie łatwa (zróżnicowane,



niekiedy rozbieżne interesy poszczególnych gmin), ale o jej dokonywaniu przesądzi efektywność ekonomiczna<sup>78</sup>.

### 5.3. Wyniki ankiety

#### 5.3.1. Dziedziny współpracy w spółkach komunalnych – gminy



Ryc. Dziedziny współpracy gmin w ramach spółek prawa handlowego

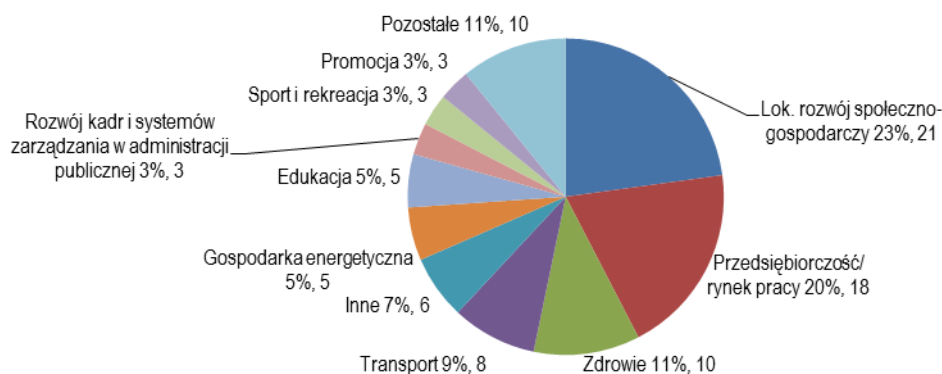
Źródło: Opracowanie własne na podstawie kwestionariuszy ankietowych

#### 5.3.2. Ocena współpracy gmin w spółkach komunalnych

Udział w spółkach prawa handlowego z udziałem więcej niż jednej JST deklaruje **268** gmin, tzn. **31,6 %** respondentów. Średnio w takiej spółce jest 10,7 JST.

Średnia ocena spółek międzykomunalnych przez gminy wynosi tylko **2,57**.

#### 5.3.3. Dziedziny współpracy w spółkach komunalnych – powiaty



Ryc. Dziedziny współpracy powiatów w spółkach prawa handlowego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie kwestionariuszy ankietowych

#### 5.3.4. Ocena współpracy powiatów w spółkach komunalnych

<sup>78</sup> Zygmunt Jerzmanowski - „Konsolidacja gospodarki komunalnej”, Wspólnota 17/2007, s. 26

Udział w spółkach prawa handlowego z udziałem więcej niż jednej JST deklarują **44** powiaty, tzn. **31,4 %** respondentów. Przeciętnie w takiej spółce jest 8 JST.

Średnia ocena spółek międzykomunalnych przez powiaty wynosi tylko **2,62**.

## 6. Lokalne stowarzyszenia JST

### 6.1. Uwarunkowania prawne

Kolejną z form współdziałania JST są stowarzyszenia tych jednostek. Stosownie do art. 172 ust. 2 *Konstytucji RP* jednostki samorządu terytorialnego mają prawo zrzeszania się. Klasyczną postacią zrzeszenia jest stowarzyszenie. Ustawa zasadnicza gwarantuje możliwość współdziałania jednostek samorządu w formie stowarzyszenia oraz zapewnia ustawową ochronę tego prawa. W przeciwieństwie do porozumień i związków, regulacja dotycząca uczestnictwa w stowarzyszeniach JST jest w zasadzie zunifikowana. Obecnie przepisy prawa stwarzają możliwość tworzenia stowarzyszeń przez każdą jednostkę samorządową tj. gminy (art. 84 ust. 1 *usg*), powiaty (art. 75 ust. 1 *usp*) i województwa (art. 8b ust. 1 *usw*). Ustawy ustrojowe jedynie zrębowo traktują o możliwości tworzenia stowarzyszeń z udziałem JST, odsyłając inne kwestie do uregulowań *uPs*.

Stosownie do regulacji ustawowych możemy wyróżnić stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego w ujęciu „horyzontalnym”<sup>79</sup> (jednostek samorządowych tego samego szczebla np. gmin z innymi gminami) oraz w ujęciu „wertykalnym”<sup>80</sup> (jednostek samorządowych różnych szczebli np. gminy z powiatami i województwami). Przepisy stwarzają zatem możliwość zakładania stowarzyszeń jednorodnych, jak i mieszanych. Stowarzyszenia mogą mieć zakres zarówno lokalny, regionalny, jak i ogólnokrajowy. Pojedyncza jednostka samorządowa może być przy tym członkiem więcej niż jednego stowarzyszenia. Ustawodawca nie wprowadza także żadnych ograniczeń terytorialnych w odniesieniu do uczestnictwa w stowarzyszeniu jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności nie ma wymogu, by uczestnikami stowarzyszenia były jednostki bezpośrednio sąsiadujące ze sobą lub z tego samego obszaru.

Stowarzyszenie mogą założyć co najmniej 3 jednostki samorządu terytorialnego<sup>81</sup>. Zawiązane stowarzyszenie **stanowi odrębny od tworzących go jednostek podmiot prawa**. Uzyskuje ono osobowość prawną z chwilą wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego. Stowarzyszenia jednostek samorządowych wpisywane są do rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz publicznych ZOZ.

Art. 2 ust. 1 *uPs* zawiera definicję legalną stowarzyszenia, która znajduje swoje zastosowanie także do stowarzyszeń jednostek samorządowych. Zgodnie z nią stowarzyszenie jest dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych. Dobrowolność rozumiana jest tutaj jako swoboda powzięcia zamiaru zrzeszania się, udziału, wystąpienia czy też rozwiązania stowarzyszenia<sup>82</sup>, samorządność rozumiana jest zaś jako samodzielne wyznaczenie celów, określenie struktur, metod i programów działania<sup>83</sup>. Trwałość oznacza, iż cele i zadania stowarzyszeń muszą mieć charakter długoterminowy<sup>84</sup>. Cel niezarobkowy oznacza zaś, iż dochód z działalności gospodarczej prowadzonej przez stowarzyszenia musi być w całości przeznaczony na

<sup>79</sup> Por. K. Bandarzewski, *Komentarz do art. 84 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 648.

<sup>80</sup> *Tamże*;

<sup>81</sup> Reguła ta początkowo budziła wątpliwości, ostatecznie została potwierdzona przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 30 kwietnia 1993 r., sygn. III CZP 48/93, OSNC 1993 r., Nr 11, poz. 200.

<sup>82</sup> Zob. szerzej: P. Sarnecki, *Wolność zrzeszania się*, Warszawa 1998, s. 75 i n.

<sup>83</sup> M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania...*, s. 311.

<sup>84</sup> Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 listopada 2004 r., sygn. akt Kp 1/04, OTK-A 2004, nr 10, poz. 105.

realizację celów statutowych stowarzyszenia i nie może być w żaden sposób dzielony pomiędzy członków stowarzyszenia<sup>85</sup>.

Status prawny stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego jest wyjątkowy. W doktrynie podkreśla się, że nie są one korporacją prawa publicznego, a więc nie mogą powstawać w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych<sup>86</sup>. Teza tej treści wymaga jednak doprecyzowania - chodzi tu bowiem o niemożność takiego transferu zadań, który łączyłby się z przeniesieniem praw i obowiązków na stowarzyszenie, a zatem, który wyłączałby właściwość jednostki samorządu terytorialnego. Jednostka samorządowa może powierzyć stowarzyszeniu realizację swojego zadania (przy czym szczególna jest tutaj sytuacja stowarzyszeń z udziałem gmin, o czym dalej). Powierzając zadanie nie wyzbywa się jednak możliwości jego samodzielnej realizacji i ponosi odpowiedzialność z tytułu realizacji tego zadania. Nie ulega natomiast wątpliwości w piśmiennictwie, że na stowarzyszenie nie mogą być przeniesione kompetencje leżące w sferze *imperium* jednostki samorządowej, a zatem kompetencje o charakterze władczym. Przedstawiciele literatury są zgodni co do tego, że stowarzyszenia „nie są powołane do wykonywania funkcji administracji publicznej, a zwłaszcza stanowienia aktów władczych”<sup>87</sup>.

Stowarzyszenie mimo, iż nie może podejmować czynności władczych jest formą współpracy, która niesie wiele korzyści.

Stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego służy przede wszystkim wspólnej reprezentacji interesów tych jednostek w różnych obszarach życia społecznego, gospodarczego i politycznego. Stowarzyszenia takie są predysponowane, w szczególności do prowadzenia działalności informacyjno-edukacyjnej, do aktywnego udziału w tworzeniu aktów normatywnych istotnych z punktu widzenia uczestników stowarzyszenia oraz do tego, by stanowić platformę wymiany myśli oraz doświadczeń.

Stowarzyszenie **może prowadzić działalność gospodarczą**, według ogólnych zasad określonych w odrębnych przepisach, w tym z poszanowaniem zasad określonych *ugk*. Dochód z działalności gospodarczej stowarzyszenia służy realizacji celów statutowych i nie może być przeznaczony do podziału między jego członków. Stowarzyszenie może tworzyć jednostki organizacyjne, w tym spółki prawa handlowego.

Począwszy od 1 stycznia 2004 r. **stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego mogą uzyskać status "organizacji pożytku publicznego"**<sup>88</sup>. Celem stowarzyszeń posiadających status organizacji pożytku publicznego jest prowadzenie działalności społecznie użytecznej w sferze zadań publicznych. Sfera zadań, jakie na podstawie *udppw* może realizować stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego, jest bardzo obszerna, art. 4 ust. 1 tej ustawy wskazuje aż 33 obszary działań. Uzyskanie statusu organizacji pożytku publicznego pozwala na współpracę z organami administracji publicznej. Współpraca ta może w szczególności przybrać formę powierzenia stowarzyszeniu wykonywania zadań publicznych wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji, wspierania wykonywania zadań publicznych wraz z dofinansowaniem, wzajemnym informowaniu się o planowanych kierunkach działalności i współdziałania w celu zharmonizowania tych kierunków, konsultowania projektów aktów normatywnych w zakresie objętym statutem

<sup>85</sup> Ł. Karaś, I. Skipiół, *Stowarzyszenia gmin jako jedna z form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 180.

<sup>86</sup> D. Dąbek, *Prawo miejscowe...*, s. 190.

<sup>87</sup> Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2006, s. 191.

<sup>88</sup> Stowarzyszenie uzyskuje status organizacji pożytku publicznego po spełnieniu wymagań określonych w art. 20 *udppw* oraz po dokonaniu wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego informacji o spełnieniu tych wymagań.

stowarzyszenia oraz tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym (art. 5 ust. 1-2 i 4 *udppw*).

**Stowarzyszenie JST**, działające jako organizacja pozarządowa **może być również partnerem prywatnym** w rozumieniu art. 2 pkt 1 lit. c *uPPP*.

Przechodząc do identyfikacji wad w obecnie obowiązujących regulacjach prawnych hamujących rozwój tej formy współpracy, wskazać trzeba, że za podstawową ułomność obecnie obowiązujących regulacji prawnych w zakresie stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego uznać należy **nieuzasadnione zawężenie celów dla których mogą być zakładane stowarzyszenia gmin**. Zgodnie z art. 84 ust. 1 *usg* gminy mogą tworzyć stowarzyszenia w celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów. W doktrynie konsekwentnie wskazuje się, iż „*stowarzyszenia gmin nie mogą powstawać w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, gdyż dla wspólnej realizacji tychże celów służą formy współdziałania gmin określone w art. 64 i 74 ustawy, czyli związki i porozumienia*”<sup>89</sup>. W odniesieniu do pozostałych jednostek samorządowych ustawodawca zastosował inną konstrukcję normatywną. Na poziomie powiatu i województwa cel utworzenia stowarzyszenia nie został przez przepisy sprecyzowany. Część z autorów wywodzi, że w związku z brakiem takiego dookreślenia ograniczeniem będą tutaj jedynie przepisy *Konstytucji RP* dotyczące zrzeszania się oraz ustawy – Prawo o stowarzyszeniach<sup>90</sup>. W konsekwencji uznaje się, że stowarzyszenia powiatów i województw mogą być tworzone w celu współdziałania na płaszczyźnie np. gospodarczej, ekologicznej, kulturowej<sup>91</sup>.

Za barierę prawną hamującą rozwój stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego uznawane jest **obciążenie tych stowarzyszeń obowiązkami z ustawy o rachunkowości**<sup>92</sup>. Stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego, podobnie jak każda inna osoba prawna, jest zobowiązane stosować przyjęte zasady (polityki) rachunkowości<sup>93</sup>, które to powinny zapewniać jakość sprawozdań finansowych, dostosowanych do działań jednostki oraz być dopuszczone przepisami prawa. Rachunkowość stowarzyszeń w świetle ustawy o rachunkowości obejmuje także obowiązek prowadzenia ksiąg rachunkowych, okresowe ustalanie lub sprawdzanie drogą inwentaryzacji rzeczywistego stanu aktywów i pasywów, wycenę aktywów i pasywów oraz ustalanie wyniku finansowego, sporządzanie sprawozdań finansowych, których celem jest prezentacja rzetelnych informacji o danej jednostce, gromadzenie i przechowywanie dowodów księgowych oraz pozostałej dokumentacji przewidzianej ustawą, oraz poddawanie badaniu i ogłaszanie sprawozdań finansowych w przypadkach przewidzianych ustawą. Obowiązek przekładania sprawozdań finansowych ciąży na stowarzyszeniach będących organizacjami pożytku publicznego, które to powinny być ogłaszane w Dzienniku Urzędowym

<sup>89</sup> Z. Pławecki, *Komentarz do art. 84 ustawy o samorządzie gminnym* [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, ABC 2010. Podobnie: J. Dominowska, *Komentarz do art. 84* [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa ...*, s. 693

<sup>90</sup> B. Dolnicki, *Wstęp*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 14-15.

<sup>91</sup> K. Celarek, *Stowarzyszenie powiatów a związki powiatów – wybrane zagadnienia*, w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania ...*, s. 256-257.

<sup>92</sup> Ł. Karaś, I. Skipiół, *Stowarzyszenia gmin jako jedna z form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie stowarzyszeń gmin uzdrowiskowych – uwagi do dyskusji*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania ...*, s. 197.

<sup>93</sup> Niemniej jednak, warto wspomnieć, iż stowarzyszenia nieprowadzące działalności gospodarczej mogą korzystać z pewnych ułatwień wynikających z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 listopada 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości dla niektórych jednostek niebędących spółkami handlowymi, nieprowadzących działalności gospodarczej (Dz. U. z 2001 r. Nr 137, poz. 1539 ze zm.). Rozporządzenie wymaga jednak sporządzenia corocznego sprawozdania finansowego na dzień kończący rok obrotowy lub inny dzień bilansowy. Sprawozdanie składa się z bilansu, rachunku wyników oraz informacji dodatkowe.

Rzeczypospolitej Polskiej „*Monitor Polski B*”<sup>94</sup>. Obowiązek przestrzegania reżimu ustawy o rachunkowości, w tym w szczególności obowiązek prowadzenia ksiąg rachunkowych, stanowi bardzo dużą uciążliwość dla stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego, która generuje dodatkowe koszty znacznie obniżając możliwości działań, dla których powoływane są te stowarzyszenia<sup>95</sup>.

Ostatnią z wad, o której warto wspomnieć jest **rozbudowany i nieefektywny system kontroli nad stowarzyszeniami jednostek samorządu terytorialnego**<sup>96</sup>. Stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego są kontrolowane przez kilka niezależnych od siebie organów. Zarząd stowarzyszenia jest kontrolowany poprzez obowiązkowe organy kontrolne wewnątrz stowarzyszenia. Kolejnym organem kontrolnym jest wojewoda właściwy ze względu na siedzibę stowarzyszenia, któremu przysługują środki kontroli działalności stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego określone w rozdziale 3 *uPs*. Ponadto stowarzyszenia z udziałem jednostek samorządowych są kontrolowane na zasadach ogólnych przez sąd powszechny (sąd rejestrowy). Stowarzyszenia jednostek terytorialnych będące organizacją pożytku publicznego mogą być kontrolowane przez ministra właściwego do spraw opieki społecznej. Organem kontroli stowarzyszeń z udziałem jst są również regionalne izby obrachunkowe.

Słowem zakończenia wskazać należy, że **duże wątpliwości natury prawnej budzi udział jednostek samorządu terytorialnego w stowarzyszeniach osób fizycznych, w charakterze tzw. członka wspierającego**. Ustawy ustrojowe nie przewidują możliwości uczestniczenia w stowarzyszeniu jednostek samorządu terytorialnego innych podmiotów niż gminy, powiaty lub województwa. Równocześnie art. 10 ust. 3 *uPs* dopuszcza, by osoba prawna mogła być członkiem wspierającym stowarzyszenia. Interpretacja powyższego przepisu rodzi rozbieżności pomiędzy doktryną a orzecnictwem w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego, jako członków wspierających w stowarzyszeniach osób fizycznych. W tej kwestii wielokrotnie wypowiadały się sądy administracyjne oraz przedstawiciele nauki. Mimo odmiennych stanowisk zajmowanych przez sądy<sup>97</sup>, opowiedzieć należy się za prawem uczestniczenia jednostek samorządowych również w stowarzyszeniach, których członkami są podmioty inne niż jednostki samorządu terytorialnego, na zasadach wprost określonych przez Prawo o stowarzyszeniach dla osób prawnych<sup>98</sup>. Jednakże w takim przypadku cele stowarzyszenia nie mogą obejmować celów wskazanych przez art. 84 ust. 1 *usg* i nie będzie to stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego<sup>99</sup>.

## 6.2. Stowarzyszenia ogólnopolskie

Obecnie istnieje w Polsce pięć ogólnopolskich stowarzyszeń JST, które reprezentują różne kategorie JST w Komisji Wspólnej Rządu i ST. Dodatkowo status ten posiada Unia Metropolii Polskich, która jest fundacją dwunastu miast-założycieli.

Ponadto istnieje 6 ogólnopolskich stowarzyszeń „branżowych”, w tym Stowarzyszenie Gmin Uzdrowiskowych, Stowarzyszenie Gmin Górniczych w Polsce, Stowarzyszenie Gmin Polska Sieć *Energie Cités*, która jest też członkiem sieci o zasięgu europejskim.

<sup>94</sup> A. Cegielski, *Organizacja pożytku publicznego*, Warszawa 2005, s. 67.

<sup>95</sup> Ł. Karaś, I. Skipiół, *Stowarzyszenia gmin jako jedna z form współdziałania...*, s. 198.

<sup>96</sup> *Tamże*, s. 203-204.

<sup>97</sup> Zob. np. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 5 czerwca 2008 r., sygn. akt II SA/Rz 266/08, dostępny w SIP *Legalis*.

<sup>98</sup> Tak też m.in. J. Dominowska, *Komentarz do art. 84 ustawy o samorządzie gminnym*, R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2011, dostępny w SIP *Legalis*.

<sup>99</sup> *Tamże*;

### 6.3. Stowarzyszenia regionalne

Dwanaście stowarzyszeń gmin i powiatów można uznać za regionalne, to znaczy odpowiadające swoimi nazwami obecnym województwom, choć pierwotnie było ich więcej - odnosiły się do dawnych województw. Istnieje także federacja związków regionalnych i lokalnych, działająca z inicjatywy Stowarzyszenia Gmin i Powiatów Małopolski.

Być może trzeba tu wskazać także stowarzyszenia ponadregionalne, choć nie ogólnopolskie - sześć stowarzyszeń JST leżących na linii planowanej budowy ważnych dróg (Autostrady Bursztynowej i pięciu dróg ekspresowych).

### 6.4. Stowarzyszenia międzynarodowe

Wypada w tym miejscu wspomnieć także o **stowarzyszeniach międzynarodowych**, zwykle o charakterze branżowym lub terytorialnym, ponieważ w niektórych spośród nich uczestniczy więcej niż jednak polska jednostka samorządowa, co oznacza, że współpracują one ze sobą na niwie międzynarodowej. Warto tu wymienić Eurocities (należy 12 członków Unii Metropolii Polskich), Nową Hanzę (16 miast), Związek Miast Bałtyckich (14 miast). Kraków i Zamość należą do Organizacji Miast Światowego Dziedzictwa (OWHC), a Oświęcim i Płońsk do Stowarzyszenia Miast Orędowników Pokoju. Istnienie tych stowarzyszeń podlega monitoringowi, ponieważ - zgodnie z ustawą - udział polskich samorządów w stowarzyszeniach międzynarodowych podlega notyfikacji w MSZ.

### 6.5. Stowarzyszenia lokalne

Przedmiotem naszego zainteresowania były zwłaszcza lokalne stowarzyszenia JST, będące najczęściej platformą współdziałania w rozwiązywaniu konkretnych problemów, związanych z rozwojem lokalnym. W zasobach KRS znaleźliśmy **70** takich stowarzyszeń (bez metropolitalnych i *euromiast*), ale istnieją dalsze, w których nazwach nie ma słów *samorząd*, *gmina* czy *powiat*.

Najczęściej stowarzyszenia te mają charakter **terytorialny**, przy czym terytorium jest zwykle określone nazwą geograficzną lub historyczną - ziemia, dorzecze, zlewnia, subregion itp. Czasem jest to jednostka administracyjna, zwłaszcza powiat. Statuty tych stowarzyszeń nie wymieniają członków, dlatego nie jest możliwe ich dokładne policzenie - tylko niektóre stowarzyszenia mają strony internetowe.

Są one tworzone dla realizacji celów, które daleko wykraczają poza literalne brzmienie art. 84 *usg* (obrona interesów gmin członkowskich i wspieranie idei samorządu terytorialnego - ograniczenia tego nie ma w *usp* i *usw*). Jak wynika z wykresu zamieszczonego poniżej, najczęściej występującym celem lokalnego stowarzyszenia JST jest **lokalny rozwój społeczno-gospodarczy**, a także konkretne **dziedziny** działalności JST, które się na ten **rozwój** składają. W zależności od uwarunkowań lokalnych statuty stowarzyszeń często wymieniają dziedziny, które stanowią priorytety danego obszaru albo danych społeczności lokalnych.

Po II etapie reformy członkami większości lokalnych stowarzyszeń JST są zarówno gminy jak i powiaty. W dalszej części opracowania omówione są pokrótce stowarzyszenia **szczególne** (działające na podstawie ustaw szczególnych), w których członkostwo mają nie tylko JST, ale także inne osoby prawne a nawet fizyczne (LGD i LOT).

Sporadycznie **członkami wspierającymi** stowarzyszeń JST są inne podmioty, ważne dla rozwoju lokalnego, chociaż część orzecznictwa i literatury (na szczęście nie sądy rejestrowe) kwestionuje tę sytuację, podobnie jak udział JST, jako członków wspierających, w stowarzyszeniach osób fizycznych.

Przy siedmiu stowarzyszeniach JST znajduje się w KRS dopisek „w likwidacji”, jednak nadal figurują one w rejestrze.

Przykładem lokalnego stowarzyszenia JST, które nie ma w nazwie słowa, które wprost wskazywałoby na jego „samorządowość”, jest Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza”, które powstało w wyniku przekształcenia Związku Komunalnego Ziemi Cieszyńskiej (patrz - studium przypadku).



## 6.6. Inne stowarzyszenia JST

Szczególną grupę stanowi 8 **stowarzyszeń metropolitalnych** (aglomeracyjnych). Najbardziej zaawansowane pod względem rodzajów członkowskich JST jest wśród nich Stowarzyszenie Szczeciński Obszar Metropolitalny, w którego skład wchodzi gminy i powiaty z obszaru metropolitalnego, a także samorząd województwa zachodniopomorskiego. Najrozleglejsze liczebnie i terytorialnie jest Stowarzyszenie Gdański Obszar Metropolitalny, ale nie należą do niego Gdynia i niektóre gminy położone na północ od niej, ani samorząd województwa. Najstarsze i najbardziej rozwinięte (patrz - studium przypadku) jest Stowarzyszenie Metropolia Poznań, do którego nie należy gmina Czerwonak ani samorząd województwa. Od kilku lat istnieje też Stowarzyszenie Aglomeracja Rzeszowska (Rzeszów przystąpił do niego najpóźniej - dwa lata temu...).

Począwszy od roku 2012 podjęto działania, w wyniku których powstały cztery dalsze stowarzyszenia aglomeracyjne: Opolska, Zielonogórska, Olsztyńska i ostatnio Wrocławska (funkcję integracji metropolii wrocławskiej miała pierwotnie pełnić powołana w tym celu spółka akcyjna JST, jednak nie spełniła ona tych oczekiwań, ograniczając się do świadczenia pewnej grupy usług na rzecz akcjonariuszy).

Istnieją też dwa stowarzyszenia, które mają słowo *metropolia* w nazwie (Bydgoszcz, Warszawa), lecz są to zrzeszenia osób fizycznych.

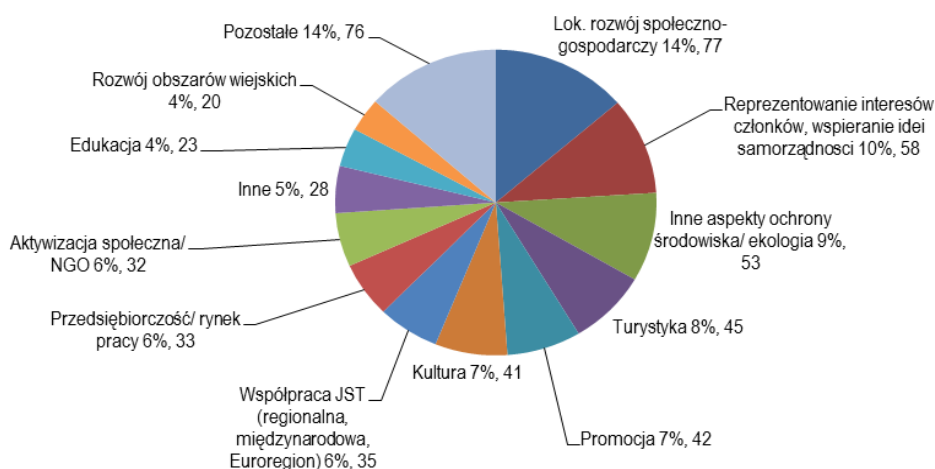
Ponadto istnieje 15 stowarzyszeń gmin związanych z **euromiastami** (oraz ich federacja). Przyjęło się, że stronami porozumień międzynarodowych o utworzeniu euromiast są po stronie polskiej stowarzyszenia gmin (JST) z obszaru włączonego w Polsce w granice euromiasta. Stowarzyszenia te są również poddane monitoringowi MSZ, dlatego wiadomo, że ich członkami jest 916 gmin i 28 powiatów.

Oddzielnie należy potraktować 9 **stowarzyszeń miast (i gmin) partnerskich**, które zwykle powstają z inicjatywy władz miast, choć są stowarzyszeniami osób fizycznych. Przykładem może być Stowarzyszenie Miast i Gmin Partnerskich Limanowej, które posiada osobowość prawną i skupia mieszkańców Limanowej zainteresowanych współpracą zagraniczną. Przynależność do stowarzyszenia jest dobrowolna. Ma ono charakter otwarty, każdy kto zadeklaruje chęć uczestnictwa w inicjatywie może stać się członkiem stowarzyszenia, a tym samym brać czynny udział w wymianie i współpracy międzynarodowej. Stowarzyszenie liczy 57 członków, w tym 54 osoby fizyczne i 3 stowarzyszenia (członkowie wspierający). Uzasadnienie utworzenia tego stowarzyszenia jest podane na stronie internetowej miasta: *Zamysłem władz miasta jest, aby współpraca zagraniczna odbywała się nie tylko na płaszczyźnie samorządowej, ale przede wszystkim na płaszczyźnie społecznej.*<sup>100</sup>

<sup>100</sup> [www.miasto.limanowa.pl](http://www.miasto.limanowa.pl)

## 6.5. Wyniki ankiety

### 6.5.1. Dziedziny współpracy w stowarzyszeniach lokalnych - gminy



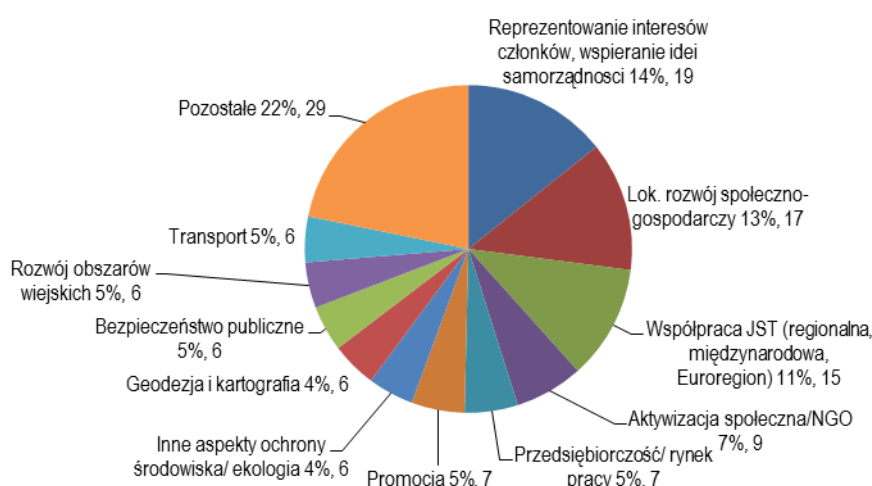
Ryc. Dziedziny międzysamorządowej współpracy gmin w ramach stowarzyszeń lokalnych  
Źródło: Opracowanie własne na podstawie kwestionariuszy ankietowych

### 6.5.2. Ocena współpracy gmin w stowarzyszeniach lokalnych

Udział w stowarzyszeniach lokalnych deklarują 163 gminy, tzn. **19,2 %** respondentów. Średnia liczba gmin w związku (wg respondentów ankiety) to **13,7**.

Średnia ocena funkcjonowania stowarzyszeń lokalnych to **2,68**, a więc wyższa niż związków międzygminnych. Forma ta jest uważana za bardziej przydatną do współpracy lokalnej (elastyczność), mimo ograniczeń wynikających z prawa o stowarzyszeniach.

### 6.5.3. Dziedziny współpracy w stowarzyszeniach lokalnych – powiaty



Ryc. Obszary międzysamorządowej współpracy powiatów w ramach stowarzyszeń lokalnych  
Źródło: Opracowanie własne na podstawie kwestionariuszy ankietowych

### 6.5.4. Ocena współpracy powiatów w stowarzyszeniach lokalnych

Udział w stowarzyszeniach lokalnych deklaruje 41 powiatów, tzn. **29,3 %** respondentów. Średnia liczba powiatów w stowarzyszeniu (wg respondentów ankiety) to **25,3**.

Średnia ocena funkcjonowania stowarzyszeń lokalnych to **2,82**.

## 7. Inne formy

### a) porozumienia JST z partnerami z innych sektorów

W ankiecie przeprowadzonej w ramach badania wskazano liczne **umowy bilateralne i wielostronne**, które konstytuowały współpracę JST z różnymi podmiotami, ważnymi dla funkcjonowania i rozwoju lokalnego. Zidentyfikowano następujące tematy/rodzaje porozumień (partnerstw):

- porozumienia z organizacjami pozarządowymi o powierzeniu im zadań JST w trybie art. 25 ustawy o pomocy społecznej;
- porozumienia o współpracy z nadleśnictwami;
- porozumienia intencyjne o współpracy z organizacjami pozarządowymi, w tym przy opracowywaniu programów współpracy JST z NGO;
- partnerstwa na rzecz rozwoju przedsiębiorczości społecznej (np. Giżycko: miasto, powiat, podmioty ekonomii społecznej);
- porozumienia z agencjami rozwoju regionalnego i lokalnego;
- porozumienia z przedsiębiorcami na rzecz kształcenia kadr o kwalifikacjach, na które mają oni zapotrzebowanie (np. „Kadry dla Mielca”);
- porozumienia w sprawie wspólnego wydawania lokalnej prasy (np. *Panorama Łaska*);
- bardzo liczne porozumienia w sprawie wspólnej realizacji projektów, zwłaszcza w programach operacyjnych, finansowanych ze środków UE;
- porozumienia z Policją i Strażą Pożarną;
- porozumienia o współpracy prorozwojowej ze szkołami wyższymi;
- porozumienia o współpracy prorozwojowej z izbami gospodarczymi;
- porozumienia z klubami sportowymi;
- porozumienia z organizacjami prawniczymi non-profit o poradnictwie prawnym i obywatelskim.

### b) nieformalne sieci metropolitalne (aglomeracyjne)

W sytuacji braku zadowalających rozwiązań legislacyjnych - oprócz wskazanych wcześniej form zinstytucjonalizowanych (związki komunalne, stowarzyszenia, spółki) - należy wymienić partnerstwa nieformalne, wśród których najskuteczniejsze są: **Aglomeracja Kalisko-Ostrowska** oraz **Aglomeracja Wałbrzyska**. Bardzo skutecznie działa też gdyńskie Porozumienie **NORDA**, obejmujące północną część Trójmiasta.

Trzeba podkreślić, że w najbliższych latach znacznie wzrosną szanse zawiązania kolejnych partnerstw aglomeracyjnych. Wiążą się one z dużym potencjałem **ZIT-ów** jako instrumentów budowania trwałej współpracy na obszarach funkcjonalnych miast wojewódzkich oraz ośrodków subregionalnych.

Niezwykle ważny stał się obecnie pomysł **zespołu współpracy terytorialnej**, zawarty w „prezydenckim” projekcie ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym. Zakłada on dobrowolne tworzenie sieci formalnej współpracy w aglomeracjach i innych obszarach funkcjonalnych, w bardzo elastycznych ramach ustawowych, dających duże możliwości dostosowania modelu współpracy do lokalnych potrzeb i uwarunkowań. Byłaby to forma pośrednia między sztywnym związkiem komunalnym a słabym stowarzyszeniem JST.

## c) konsorcja

### Uwarunkowania prawne

Instytucja konsorcjum nie została ustawowo zdefiniowana w polskim systemie prawnym. Brak jest także przepisów, które pozwalałyby na wyprowadzenie cech konstytuujących omawianą instytucję. W orzecznictwie wskazuje się, że *„Konsorcjum jest stosunkiem obligacyjnym kreowanym umową, w wyniku której powstaje stosunek prawny konsorcjum, w którym każda z jego stron (konsorcjant) zobowiązuje się do określonego uczestnictwa w konsorcjum i do oznaczonego działania na jego rzecz, a tym samym na rzecz pozostałych konsorcjantów dla osiągnięcia celu, dla którego umowa została zawarta. **Konsorcjanci zobowiązują się do działań i świadczeń zmierzających do osiągnięcia wspólnego celu gospodarczego, przyjętego przez konsorcjum, zobowiązując się tym samym do wspólnego działania.** ‘Wspólność’ celu gospodarczego jest podstawowym atrybutem konsorcjum<sup>101</sup>.*

Konsorcjum jest zatem umowną formą współpracy gospodarczej przedsiębiorców (jednostki samorządu terytorialnego mogą być kwalifikowane jako przedsiębiorcy na gruncie *usdg*), zawieraną w celu realizacji określonego, zazwyczaj jednorazowego, przedsięwzięcia (przedmiotowa współpraca nie ma co do zasady natury zobowiązania wzajemnego stron o charakterze ciągłym)<sup>102</sup>. W tym zakresie szczególnego znaczenia nabierają możliwości, jakie daje konsorcjom Prawo zamówień publicznych. Dotyczy to zarówno zamówień grupowych (wykorzystywanych przez jednostki samorządu terytorialnego i ich partnerów) jak i wspólnych ofert (bez zależności typu wykonawca - podwykonawcy). W tym drugim przypadku występują jednak ograniczenia - wspólne oferty nie mogą ograniczać wolnej konkurencji ani stanowić usankcjonowania zmów przetargowych.

Konsorcjum nie jest natomiast jednostką organizacyjną, choć w sensie faktycznym za taką formę bywa w powszechnym rozumieniu uznawane<sup>103</sup>. Konsorcjum jest umową, stąd też bardziej poprawnie należałoby mówić o umowie konsorcjonalnej lub o umowie konsorcjum, niż o konsorcjum jako takim<sup>104</sup>. Umowa konsorcjum zaliczana jest do tzw. umów nienazwanych, co oznacza, że nie została uregulowana w kodeksie cywilnym. Możliwość jej zawarcia wynika jednak bezpośrednio z zasady swobody zawierania umów wyrażonej w art. 353 1 *kc*, zgodnie z którą *„strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swojego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego”*. Konsorcjum stanowiąc umowę nie posiada zatem podmiotowości prawnej i nie jest samodzielnym podmiotem praw i obowiązków<sup>105</sup>. Konsorcjum nie podlega żadnemu obowiązkowi rejestrowemu, a jedynym

<sup>101</sup> Wyrok SA w Katowicach z dnia 19 lutego 2004 r., sygn. akt: I ACa 885/03.

<sup>102</sup> J. Lic, *Konsorcjum w zamówieniach publicznych*, Prawo zamówień publicznych 2008, nr 4.

<sup>103</sup> *Tamże*;

<sup>104</sup> *Tamże*;

<sup>105</sup> Por. E. Grabowska-Szweicer, *Konsorcjum, czyli jak wspólnie zdobyć zamówienie publiczne*, *Zamówienia Publiczne – Doradca* 2009, nr 11.

dokumentem potwierdzającym fakt jego istnienia jest umowa podpisana przez uczestników konsorcjum<sup>106</sup>.

---

<sup>106</sup> J. Pieróg, *Komentarz do art. 23 ustawy Prawo zamówień publicznych, Komentarz 2012*, dostępny w SIP *Legalis*.

## Dotychczasowe doświadczenia

Szczególnym przykładem umowy mającej na celu wspólną realizację dużego, złożonego przedsięwzięcia inwestycyjnego jest niewątpliwie **rewitalizacja starówki w Bielsku - Białej**. I choć nie wiadomo, czy istniała pisemna wersja umowy konsorcjum, to jednak działało ono w praktyce: miasto realizowało „swoje” zadania, określone w programie rewitalizacji, podmioty miejskie (spółki infrastrukturalne) - swoje, podmioty prywatne (w tym pozyskane poprzez system zachęt) - swoje. Nawet jeśli uzgodnienia dotyczące współdziałania miały charakter nieformalny, osiągnięto założone rezultaty. Ważny jest efekt, doceniony przez specjalistów i mieszkańców: bielska starówka jest często stawiana za wzór efektywnie przeprowadzonej rewitalizacji.

Przykładem rewitalizacji, w której podpisano formalną umowę konsorcjum, jest dofinansowana z Małopolskiego RPO **rewitalizacja starówki w Olkuszu**.

Jeszcze innym przykładem konsorcjum rewitalizacyjnego jest niedawne (27 września 2013) porozumienie wielu partnerów, w tym miast i gmin, w sprawie wspólnej realizacji dofinansowanego z MF EOG projektu **rewitalizacji** fragmentu **pomorskiej drogi św. Jakuba**, biegnącego od Sławna do Kołobrzegu. Każdy z podmiotów dofinansuje wybrane przez siebie przedsięwzięcia, które razem złożą się na ten projekt.

Ostatnio - dzięki środkom UE - tworzą się także inne **konsorcja projektowe** w zakresie informatyzacji lokalnej administracji publicznej i przeciwdziałaniu wykluczeniu cyfrowemu oraz w programie szwajcarskim.

Ciekawym przykładem współdziałania jest poznańskie **Konsorcjum Marki „Poznań”**. Aktualnie jest realizowana jego druga edycja, w której - na zaproszenie Urzędu Miasta - uczestniczy 39 firm, w tym najważniejsze marki miasta i regionu. Konsorcjum jest formalną platformą współpracy promocyjnej i marketingowej między miastem i ważnymi dla jego wizerunku podmiotami życia gospodarczego, społecznego, kulturalnego i naukowego. Konsorcjum współpracuje w promowaniu Poznania, jako miasta nowoczesnego, w którym warto żyć, inwestować, podejmować naukę, a także odwiedzać je turystycznie. Chodzi też o powiązanie w świadomości europejskich konsumentów, poszczególnych marek z miejscem ich powstania - aglomeracją poznańską. Poznań nawiązuje w ten sposób do znanych kampanii europejskich tego typu, np. *Only Lyon* (od 2007), czy *I love Amsterdam*. Głównym hasłem kampanii jest „made in Poznań”, a w drugiej edycji konsorcjum rozszerzono o dwa nowe projekty: „inspired by Poznań” (adresowany do twórców kultury) oraz „Poznań positive” (dla kreatywnej młodzieży).

Charakter konsorcjum mają także **partnerstwa** organizowane przez miasta w celach **rozwojowych**, w tym niektóre parki technologiczne. Przykładem może być konsorcjum **Park Naukowo-Technologiczny Polska-Wschód w Suwałkach**, którego uczestnikami są: miasto Suwałki, 4 wyższe uczelnie, 2 instytuty resortowe oraz izba gospodarcza.

W ostatnim czasie coraz częściej tworzą się **grupy zakupowe**, zwykle organizujące (ze sporymi oszczędnościami) wspólne zakupy energii elektrycznej (pionierem była Częstochowa) albo niektórych usług, np. ubezpieczeniowych. Obecnie jest ich wiele, ale nie podlegają one rejestracji, stąd brak uporządkowanej wiedzy na ich temat. Liderami tych konsorcjów są najczęściej urzędy miast.

## d) klastry

### Uwarunkowania prawne

Klaster nie jest ustawową formą współpracy i nie posiada ustawowej definicji legalnej. Przypisywanie znaczenia temu pojęciu ma charakter umowny i czerpie z doświadczeń krajów zachodnich.

Nazwa pochodzi od angielskiego słowa cluster, oznaczającego zlepek, grono, grupę. W myśl definicji stworzonej na przełomie lat 80. i 90. przez amerykańskiego ekonomistę Michaela Portera są to „znajdujące się w geograficznym sąsiedztwie grupy przedsiębiorstw i powiązanych z nimi instytucji, zajmujących się określoną dziedziną, połączone podobieństwami i wzajemnie się uzupełniające”<sup>107</sup>.

Próbie zdefiniowania klastra podjęto w § 14a ust. 4 *rozporządzenia w sprawie udzielania przez PARP pomocy finansowej niezwiązanej z programami operacyjnymi*<sup>108</sup>. Zgodnie z nim klaster to geograficzne skupisko wzajemnie powiązanych firm, wyspecjalizowanych dostawców, jednostek świadczących usługi, firm działających w pokrewnych sektorach i związanych z nimi instytucji (np. uniwersytetów, jednostek normalizujących, stowarzyszeń branżowych, instytucji wspierających) w poszczególnych dziedzinach, konkurujących między sobą, ale również współpracujących. Klaster jest ściśle związany z terytorium, na którym działa, jest zakorzeniony regionalnie. Klastry stanowią specyficzną formę organizacji produkcji, polegającą na koncentracji w bliskiej przestrzeni elastycznych przedsiębiorstw prowadzących komplementarną działalność gospodarczą. Podmioty te równocześnie współpracują i konkurują między sobą, posiadają także relacje z innymi instytucjami działającymi w danej sferze. Podstawą powstania klastra są kooperacyjne powiązania występujące pomiędzy podmiotami, generujące procesy powstawania specyficznego wiedzy oraz zwiększające zdolności adaptacyjne.

Piśmiennictwo wskazuje na liczne korzyści płynące z rozwoju klasteringu. Klaster generuje efekt synergii sprawiając, że dana grupa przedsiębiorstw podąża tą samą ścieżką rozwojową, wymieniając się know-how lub kadrami, absorbując wszelkie innowacje wewnątrz siebie oraz zwiększając własną produktywność poprzez skuteczną agregację zasobów<sup>109</sup>. Wspieranie przez jednostki samorządu terytorialnego inicjatyw klastrowych, jest sposobem na podniesienie innowacyjności i nowoczesności lokalnej/regionalnej gospodarki, z korzyścią dla każdej ze stron<sup>110</sup>.

### Dotychczasowe doświadczenia

W informacji prasowej PARP z 21 marca 2011 r., zatytułowanej **Miasta wspierają klastry**, wskazana jest rola miast jako animatorów i mecenasów klastrów. Jako dobre przykłady PARP podaje: Gdańsk (klaster bursztynowy), Sopot (klaster turystyczny), Poznań (klaster edukacyjny) i Cieszyn (klaster branż kreatywnych - „Śląski Klaster Dizajnu”), zalecając jednocześnie stopniowe przekazywanie swych funkcji samym firmom zrzeszonym w klastrze.

Ministerstwo Gospodarki prowadzi - za pośrednictwem PARP - benchmarking klastrów, którego I edycja dotyczyła roku 2010, a druga - 2012<sup>111</sup>. Jest on omówieniem wyników

<sup>107</sup> Podaje za: A. Pawelec, *Klaster na ranę*, Wspólnota, wydanie internetowe - 2013, 9.04.2013;

<sup>108</sup> Definicja ta, choć stworzona została wyłącznie na użytek stosowania rozporządzenia pokazuje podstawowe cechy, jakie przypisuje się formie współpracy w ramach klastra.

<sup>109</sup> Op. cit. A. Pawelec, *Klaster na ranę*, Wspólnota, wydanie internetowe.

<sup>110</sup> R. Romanowski, *Rola jednostek samorządu terytorialnego w kreowaniu polityki innowacyjnej*, dostępny pod adresem: [http://ris.warmia.mazury.pl/userfiles/file/dokumenty/2\\_rola\\_jst\\_w\\_kreowaniu\\_procesu\\_innowacyjnego.ppt](http://ris.warmia.mazury.pl/userfiles/file/dokumenty/2_rola_jst_w_kreowaniu_procesu_innowacyjnego.ppt).

<sup>111</sup> *Benchmarking klastrów w Polsce, edycja 2012*, PARP, Warszawa 2012.



badania ankietowego samych klastrów, na podstawie odpowiedzi, których udzieliła 1/3 klastrów. Publikacja ta również rekomenduje, by podmiotowe finansowanie klastrów ze środków publicznych (regionalnych) stopniowo przekształcać w przedmiotowe (konkretne projekty). Takie podejście wspiera wprawdzie klastry „perspektywiczne”, jednak powoduje także tworzenie *ad hoc* klastrów projektowych, których trwałość może okazać się krucha po zakończeniu dofinansowania.

Największym sukcesem klasteringu w Polsce jest Klaster ***Dolina Lotnicza***, założony w 2003 r. Niepoślednią rolę w jego powstaniu odegrały JST, a zwłaszcza spółka akcyjna Mielecka ARR (1991, z udziałem Mielca i 3 innych gmin, a obecnie także powiatu). Do dziś Mielec jest faktycznym centrum Doliny, choć Klaster ma siedzibę w Rzeszowie.

Badania, jakie przeprowadził w 2011 r. Uniwersytet Kielecki<sup>112</sup>, zawierają informację o dwóch klastrach z udziałem JST. Ostrowiec Świętokrzyski i 16 gmin oraz 2 powiaty należą do ***Świętokrzysko-Podkarpackiego Klastra Energetycznego***, który powstał jako projektowy, a obecnie jest kontynuowany we współpracy z PARP. Innowacyjny Klaster Zdrowie i Turystyka ***Uzdrowiska Polski Perły Wschodniej*** ma natomiast formułę stowarzyszenia, w którym - oprócz 7 gmin - uczestniczą, jako członkowie wspierający, inne podmioty (uczelnie, przedsiębiorstwa turystyczne i instytucje około-biznesowe). 22% gmin woj. świętokrzyskiego deklaruje współpracę z klastrami, głównie w zakresie promocji podmiotów gospodarczych.

W ostatnim dziesięcioleciu tworzone z inicjatywy lub z udziałem JST klastry **w różnych branżach**, w tym:

- w energetyce (np. Warmińsko-Mazurski Klaster „Razem Ciepłej”, Dolnośląski Klaster Ekoenergetyczny EEI, Klaster Bioenergia dla Regionu w Łodzi),
- w turystyce (np. Turystyczna Inicjatywa Klastrowa w Bielsku-Białej, klaster turystyki medycznej w Gorzowie, Jurajski Klaster Turystyczny),
- w budownictwie (np. Leszczyński Klaster Budowlany, Klaster Budownictwo Polski Centralnej w Kleszczowie),
- w logistyce (np. Śląski Klaster Logistyki),
- medialne (np. Łódzki Klaster Medialny),
- innowacyjne (np. Innowacyjny Śląski Klaster Czystych Technologii Węglowych, utworzony w 2004 r. ze środków ZPORR, działający do dziś, z udziałem 6 miast).

W informacji BAS nt. roli klastrów w polityce regionalnej autor podkreśla, że klastry pomagają identyfikować i rozwijać silne strony regionu, dynamizując rozwój lokalnych gospodarek. Coraz popularniejsze programy rozwoju oparte na klastrach obejmują wiele różnego rodzaju narzędzi związanych ze wspieraniem innowacyjności, stymulowaniem współpracy nauki z sektorem prywatnym, transferem technologii, pomocą dla MSP, zwiększaniem napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych i rozwojem eksportu. Przyjmuje się, że klaster powinien być tworzony przez sektor prywatny, a dopiero później wspierany przez władze lokalne. Duża część podejmowanych przez nie działań pokrywa się z szeroko pojętym programem tworzenia jak najlepszych warunków do rozwoju przedsiębiorczości (usuwanie barier, rozwijanie infrastruktury). Samorządy, pozostając w kontakcie z lokalnymi przedsiębiorcami, mogą też wspierać dostosowywanie programów kształcenia w

<sup>112</sup> Ewa Kraska, *Wpływ władz samorządowych na tworzenie i funkcjonowanie klastrów na przykładzie gmin województwa świętokrzyskiego*, w: Zarządzanie i Finanse 2012, Nr 1/2, s.91-8.

szkołach wszystkich szczebli pod kątem obecnych i przyszłych kwalifikacji potrzebnych w klastrze<sup>113</sup>.

---

<sup>113</sup> Adrian Grycuk, Klastry jako instrument polityki regionalnej, Infos Biura Analiz Sejmowych 13(83), Warszawa, 8.7.2010.

## e) Lokalne grupy działania (LGD)

### Uwarunkowania prawne

Lokalną grupę działania, zwaną instytucją partnerstwa lokalnego, [dalej także: *LGD*] jako formę współpracy międzysektorowej wprowadziło do prawa polskiego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)<sup>114</sup>. Tworzenie lokalnych grup działania w Polsce następować miało w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich o liczbie ludności pomiędzy 10 a 100 tys. mieszkańców. Ramy prawne funkcjonowania *LGD* rodziły wiele niejasności, zwłaszcza związanych z formą prawną tego partnerstwa lokalnego<sup>115</sup>. Zmianę podstawy funkcjonowania lokalnej grupy działania jako formy współdziałania i jej miejsca w sferze publicznego zarządzania lokalnym rozwojem terenów wiejskich przyniosło rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej<sup>116</sup>. Konsekwencją tego rozporządzenia było przyjęcie przez polskiego ustawodawcę *uwrow*. Zgodnie z nią dotychczas działające *LGD* miały obowiązek dostosować swą formę organizacyjną do zmienionych uregulowań prawnych. Obecnie *LGD* mogą funkcjonować wyłącznie w formie stowarzyszeń posiadających osobowość prawną (art. 15 ust. 1 *uwrow*).

W piśmiennictwie wskazuje się, że założeniem organizacyjnym tworzenia lokalnych grup działania było powiązanie przedstawicieli instytucji sektora publicznego na szczeblu lokalnym z organizacjami społecznymi i przedsiębiorstwami w trwałej formie<sup>117</sup>. **Lokalna grupa działania jest formą instytucjonalnego, wyodrębnionego organizacyjnie i względnie trwałego trójsektorowego współdziałania jednostek samorządu terytorialnego**<sup>118</sup>. *LGD* to **formy współpracy dedykowane *ex lege* pro-wadzeniu skutecznej polityki lokalnego rozwoju obszarów wiejskich**. Treścią stosunku współdziałania jest tutaj wspólne wykonywanie zadań wynikających z realizacji opracowanej lokalnej strategii rozwoju. Strategie te dotyczą przede wszystkim poprawy jakości, warunków i poziomu życia mieszkańców wsi, tworzenia warunków dla rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich, promocji lokalnych produktów, wspierania optymalnego wykorzystywania zasobów naturalnych, krajobrazowych i kulturowych obszarów wiejskich.

Zasadniczo do tworzenia i funkcjonowania lokalnych grup działania stosuje się bezpośrednio przepisy *uPs* z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów prawa krajowego i unijnego. Podstawowym odstępstwem od zasad ogólnych *uPs* jest szczegółowa regulacja dotycząca ustroju wewnętrznego *LGD*. Innowacyjnym rozwiązaniem prawnym jest tutaj także to, że **jednostkom samorządu terytorialnego, będącym członkami–założycielami *LGD* przyznano status członka zwyczajnego**.

Dla utworzenia lokalnej grupy działania konieczna jest liczba 15 podmiotów ją tworzących. Zgodnie z postanowienia prawa wspólnotowego w składzie lokalnej grupy działania znajdować się powinni reprezentanci partnerów wywodzących się z różnych lokalnych sektorów społeczno-ekonomicznych, jak też reprezentanci

<sup>114</sup> Dz. Urz. UE L 277 z 21 października 2005 r., s. 1 z późn. zm.

<sup>115</sup> Na temat pierwszego okresu funkcjonowania w systemie prawa polskiego *LGD* zob. A. Barczewska-Dziobek, *Instytucjonalne formy współdziałania ...*, s. 25-28.

<sup>116</sup> Dz. Urz. UE L 209 z 11 sierpnia 2005 r., s. 1 z późn. zm.

<sup>117</sup> A. Barczewska-Dziobek, *Instytucjonalne formy współdziałania ...*, s. 27.

<sup>118</sup> Por. A. Barczewska-Dziobek, *Instytucjonalne formy współdziałania ...*, s. 25.

lokalnych organizacji pozarządowych, rolników, kobiet i inni przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego w liczbie minimum 50% składu.

Model LGD nie jest jednak pozbawiony wad, wśród których wymienia się **wysoki stopień zbiurokratyzowania procedur**, wynikający ze skomplikowanych regulacji unijnych i krajowych<sup>119</sup>. Omawiana **formuła współpracy** jest przy tym możliwa do zastosowania *ex definitione wyłącznie w odniesieniu do gmin o charakterze wiejskim*, zatem *LG*D nie stanowią uniwersalnej platformy współdziałania dla wszystkich JST.

### Dotychczasowe doświadczenia

Ta forma współpracy na rzecz rozwoju obszarów wiejskich była już w latach 2004-2008 przedmiotem *Programu Pilotażowego LEADER+ (PPL+)*. W jego ramach działało 149 LGD, które objęły 35% gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w Polsce i wydały na prowadzone działania 84 mln zł (bez kosztów biur). Większość grup przeznaczyła otrzymane środki (do 750 tys. zł na grupę) na realizację działań opisanych w strategiach rozwoju (75%), a pozostałe – na utworzenie LGD i opracowanie strategii.<sup>120 121</sup>

Badania naukowe PPL+ wykazały, że na obszarach objętych działaniem LGD wzrastała aktywność społeczna. Priorytetem grup na obszarze *Polski wschodniej* była najczęściej jakość życia, zaś na obszarach lepiej rozwiniętych jakość produktów lokalnych i działania innowacyjne.

Większość grup w tym okresie miało formę stowarzyszenia (71 %), nierzadko też wybierano formę fundacji (24 %). Pozostałe grupy były związkami stowarzyszeń.<sup>122</sup> Inicjatorami ich powstania były najczęściej gminy. Niemalą rolę w procesie tworzenia i wzmacniania LGD odegrały także Ośrodki Doradztwa Rolniczego (ODR).

W obecnej perspektywie finansowej LGD funkcjonują na podstawie specjalnej ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich. Jest ich aktualnie **336**, a udział w nich bierze **2060 gmin**, co oznacza, że w jednej LGD udział bierze **średnio 6,13 gmin**.

Informacje o działalności LGD można uzyskać ze strony internetowej Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich, która zawiera wiele przydatnych informacji ([www.ksow.gov.pl](http://www.ksow.gov.pl)). Sieć – utworzona przez resort rolnictwa – działa w ramach PROW 2007-13, dysponując kwotą 55 mln euro w trzech „przygotowawczych” osiach priorytetowych i ponad 787,5 mln. euro na uruchomioną od stycznia 2012 r. czwartą oś priorytetową – wdrażanie strategii rozwoju i projektów współpracy oraz wzmacnianie LGD.

W grudniu 2011 r. powstała Polska Sieć LGD – federacja utworzonych wcześniej regionalnych sieci LGD (zarejestrowana w marcu 2012). Można odnieść wrażenie, że stanowi ona rodzaj oddolnej konkurencji dla utworzonej odgórnie KSOW.

W 2012 r. resort rolnictwa wydał *Katalog LGD*, obejmujący 336 grup, zawierający krótkie, zestandaryzowane opisy w układzie wojewódzkim (dostępny w internecie). Zdecydowana większość LGD – 305 – przyjęła formę stowarzyszenia, 24 grupy to fundacje, a 7 – związki stowarzyszeń. 14 grup działa na terenie tylko 1 gminy. Aż 20 grup przekracza granice województw, z czego jedna działa w 3 województwach.

<sup>119</sup> A. Barczewska-Dziobek, *Instytucjonalne formy współdziałania JST z NGO* w red. B. Dolnicki *Formy współdziałania JST*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012;

<sup>120</sup> Marek Furmankiewicz, Krzysztof Janc – *Partnerstwa terytorialne jako nowy model zarządzania rozwojem lokalnym – różnice regionalne i wpływ na aktywność mieszkańców*; Studia KPZK PAN, nr 140/2011, s. 231-245

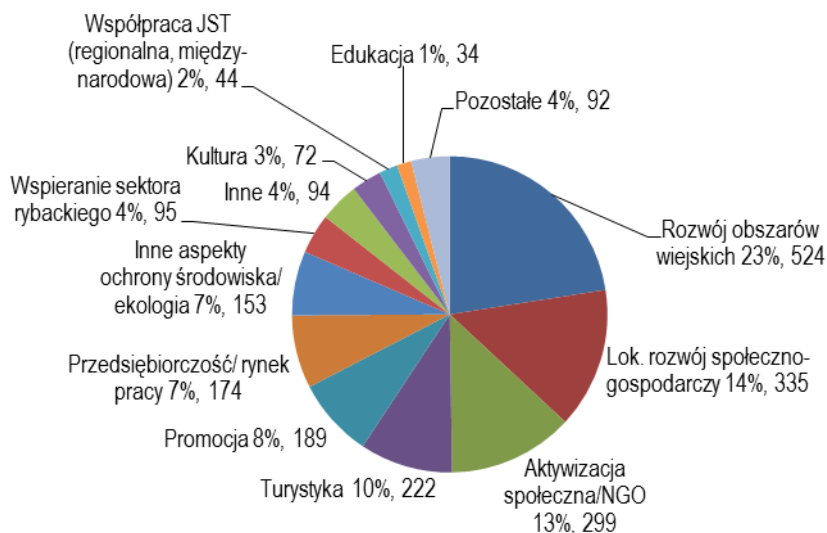
<sup>121</sup> *Sprawozdania LGD dla FAPA (2008)*

<sup>122</sup> J. Puchała, A. Kotala, L. Leśniak - *Rola i znaczenie LGD w rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*; UR w Krakowie, 2009

Jest już także jeden raport o działaniach LGD w ramach PROW do końca 2011 r.<sup>123</sup> Badania, zostały przeprowadzone w połowie 2012 r. kilkoma metodami. Dane pozyskano z 309 LGD, tzn. 97% wszystkich objętych badaniem.

## Wyniki ankiety

### ➤ Dziedziny współpracy gmin w LGD



Ryc. Dziedziny międzysamorządowej współpracy gmin w ramach lokalnych grup działania

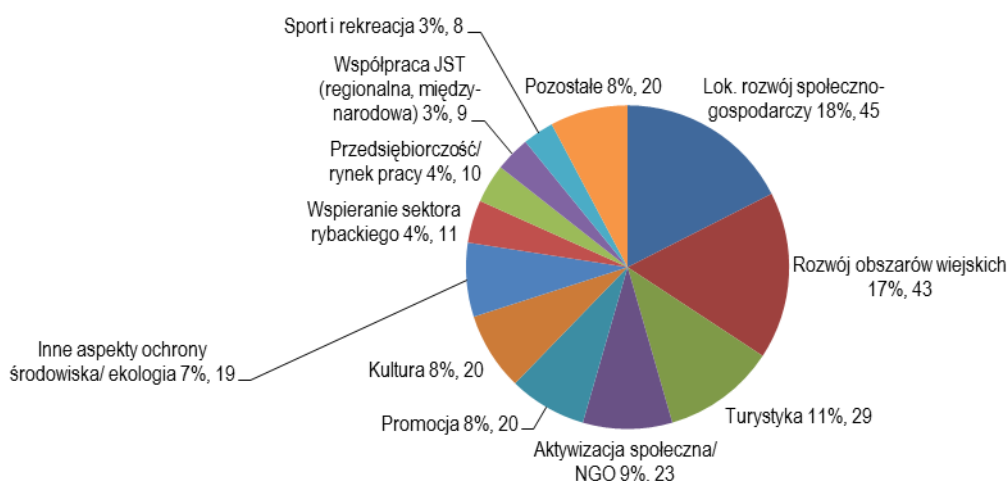
Źródło: Opracowanie własne na podstawie kwestionariuszy ankietowych

### ➤ Ocena LGD przez gminy

Udział w lokalnych grupach działania deklaruje 671 gmin, tzn. **79,0 %** respondentów. Średnia liczba gmin w LGD (wg respondentów ankiety) to **8,13**, a średnia liczba innych partnerów to aż **47,56**.

Średnia ocena funkcjonowania LGD to **2,86**, a więc bardzo wysoka.

### ➤ Dziedziny współpracy powiatów w LGD



Ryc. Dziedziny międzysamorządowej współpracy powiatów w ramach lokalnych grup działania

Źródło: Opracowanie własne na podstawie kwestionariuszy ankietowych

<sup>123</sup> Ocena funkcjonowania lokalnych grup działania realizujących lokalną strategię rozwoju w ramach PROW 2007-2013 – raport PSDB Sp. z o. o. dla MRiRW, 2013

➤ **Ocena LGD przez powiaty**

Udział w lokalnych grupach działania deklaruje 60 powiatów, tzn. **42,86 %** respondentów. Średnia liczba powiatów w LGD (wg respondentów ankiety) to **2,86**, a średnia liczba innych partnerów to aż **49,39**.

Średnia ocena funkcjonowania LGD to **2,86** (jak w gminach), a więc bardzo wysoka.

## f) Lokalne organizacje turystyczne (LOT)

### Uwarunkowania prawne

Regionalne i lokalne organizacje turystyczne (dalej także: *ROT* i *LOT*) podobnie jak *LGD* są formą współpracy o wąskim przedmiotowo (zadaniowo) zakresie zastosowania. Regionalne i Lokalne Organizacje Turystyczne są autonomicznymi organizacjami działającymi w sferze rozwoju i promocji turystyki. Organizacje te tworzone są w oparciu o regulacje *uPOT* oraz odpowiednio stosowane przepisy *uPs*.

*ROT* i *LOT* zawiązywane są w celu wykonywania enumeratywnie wymienionych w *uPOT* zadań. Należą do nich promocja turystyczna obszaru ich działania, wspomaganie funkcjonowania i rozwoju informacji turystycznej, inicjowanie, opiniowanie i wspieranie planów rozwoju i modernizacji infrastruktury turystycznej, współpraca z Polską Organizacją Turystyczną. Praktyka pokazuje, że działaniami służącymi realizacji tych zadań są w szczególności: gromadzenie i aktualizacja danych na temat miejscowych walorów i oferty turystycznej, promocja turystyczna obszaru, kreowanie produktu turystycznego, wspomaganie i rozwój informacji turystycznej, integracja jednostek samorządu lokalnego i branży turystycznej.

Do tworzenia i działania regionalnych i lokalnych organizacji turystycznych stosuje się przepisy *uPs*, z tym że członkiem tych organizacji mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, w szczególności jednostki samorządu terytorialnego oraz organizacje zrzeszające przedsiębiorców z dziedziny turystyki, w tym samorządu gospodarczego i zawodowego, oraz stowarzyszenia działające w tej dziedzinie. Taka organizacja może skupiać zatem zarówno przedstawicieli samorządów, organizacji pozarządowych, jak i przedsiębiorców. Podstawowa różnica *LOT* i *ROT* w stosunku do stowarzyszeń to struktura członkowska która dopuszcza uczestnictwo osób fizycznych i prawnych na równych prawach jako członków zwyczajnych (posiadających prawo wybierania i bycia wybieranymi do władz), zachowując przy tym formułę otwartą (w każdej chwili każdy może wstąpić i wystąpić z *LOT/ROT* z zachowaniem warunków określonych statutem).

W związku z tym, iż *ROT* i *LOT* są stowarzyszeniami, to mogą prowadzić działalność gospodarczą w rozmiarach służących realizacji ich celów i w przedmiocie określonym w ich statutach.

Wskazać trzeba, że *LOT* i *ROT* nie są oddziałami Polskiej Organizacji Turystycznej. Podkreślenia równocześnie wymaga, że także między *LOT* i *ROT* nie występuje zależność hierarchiczna. Lokalne Organizacje Turystyczne nie podlegają zatem Regionalnym Organizacjom Turystycznym. Różnica pomiędzy *LOT* i *ROT* sprowadza się do skali terytorialnej działań tych organizacji. Nadzór nad *ROT* i *LOT* sprawuje minister właściwy do spraw turystyki.

Podobnie jak w przypadku *LGD*, tak i w przypadku *ROT* i *LOT*, wykorzystanie tego modelu współpracy ma ograniczony zakres. *ROT* i *LOT* mają celowy, zogniskowany na branżę turystyczną charakter. Celem powoływania tych organizacji jest przede wszystkim integracja działań na rzecz turystyki w regionie, a zatem *ROT* i *LOT* nie stanowią uniwersalnej platformy współdziałania.

## Dotychczasowe doświadczenia

W spisie LOT, który można znaleźć na stronie Polskiej Organizacji Turystycznej (POT), znajduje się 135 LOT. Jednak analiza bazy danych KRS prowadzi do wniosku, że lista ta jest niepełna. W rejestrze znaleźliśmy 35 LOT, których nie ma na liście POT.

Lokalne organizacje turystyczne nie doczekały się dotąd opracowania wykonanego przez sektor badawczy, pomimo opracowania w tym sektorze metodologii ewaluacji ROT i LOT<sup>124</sup>. Działalność tych organizacji od kilku lat jest wspierana przez Instytut Wspierania Turystyki w Szczecinie i działające przy nim Forum Turystyki Regionów. Obecnie środowisko to realizuje projekt wspierany przez FIO, w ramach którego powstał portal LOT pod nazwą [www.forumlot.pl](http://www.forumlot.pl). Aktualnie na tym portalu zidentyfikowano 132 lokalne organizacje turystyczne.

Natomiast na zlecenie POT została wykonana ocena kondycji LOT, której autorem jest dyrektor biura jednej z LOT<sup>125</sup>, a która powstała z okazji dziesięciolecia funkcjonowania organizacji turystycznych. Autor przeprowadził ankietę, na którą odpowiedziały 73 spośród 106 objętych badaniem organizacji. Wynika z niej, że o stosunkowo słabej kondycji LOT-ów decydują następujące okoliczności:

- mała aktywność znacznej części członków;
- mała liczba członków reprezentujących sektor gospodarczy;
- słaba kondycja finansowa (małe środki, głównie ze składek; ponad 50 % nie zatrudnia żadnego pracownika);
- brak programów rozwoju turystyki (60 % LOT nie posiada dokumentów strategicznych);
- zbędna konkurencja o członków z ROT-ami, brak wsparcia z POT;
- konkurencja z LGD, zamiast współpracy;
- brak ogólnopolskiej organizacji (lobbingu, wymiany doświadczeń);
- niewystarczające wsparcie ekspercko-szkoleniowo-doradcze;

Najważniejszą konstatacją z tego opracowania jest wynik oceny przez LOT-y współpracy z różnymi partnerami. Najwyżej została oceniona współpraca z urzędami miast i gmin, dobrze oceniono również współpracę z ROT i przedsiębiorcami. Najgorzej została oceniona współpraca z LGD (pewnie swoiście pojmowana „konkurencja”) oraz POT (!).

Autor raportu sugeruje konieczność przemyślenia istniejących rozwiązań ustawowych, które nie zaowocowały powstaniem systemu zarządzania turystyką.

Szansę na podjęcie bardziej efektywnych działań na rzecz wzmocnienia LOT-ów stwarza powołanie w r. 2013 Ogólnopolskiego Porozumienia LOT-ów (**OPLOT**), którego Zarząd spotkał się po raz pierwszy w dniach 18-19 maja br. w Spale. Prezesem został szef Nadbużańskiej LOT. Zapowiedziana strona internetowa OPLOT-u jeszcze nie istnieje.

---

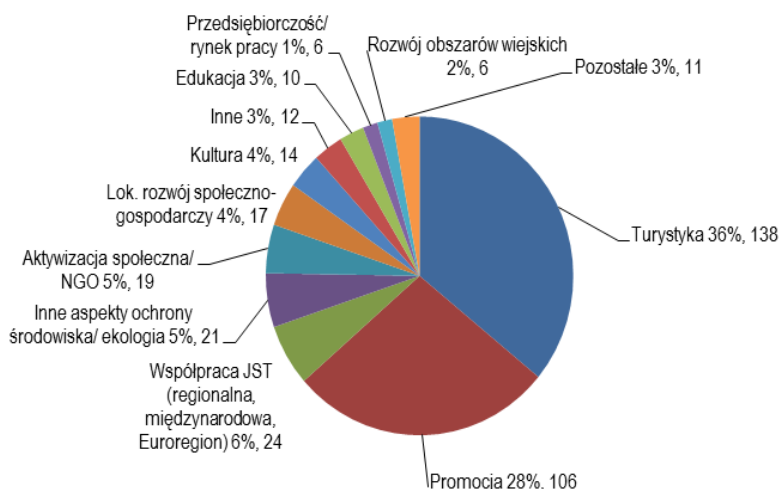
<sup>124</sup> Marek Migdal, *Ewaluacja regionalnych i lokalnych organizacji turystycznych*, Forum Turystyki Regionów, Szczecin

<sup>125</sup> Wiesław Czerniec, *Stan i perspektywy rozwoju LOT (raport końcowy)*, Nałęczów 2011



## Wyniki ankiety

### ➤ Dziedziny współpracy gmin w LOT



Ryc. Dziedziny współpracy gmin w ramach lokalnych organizacji turystycznych

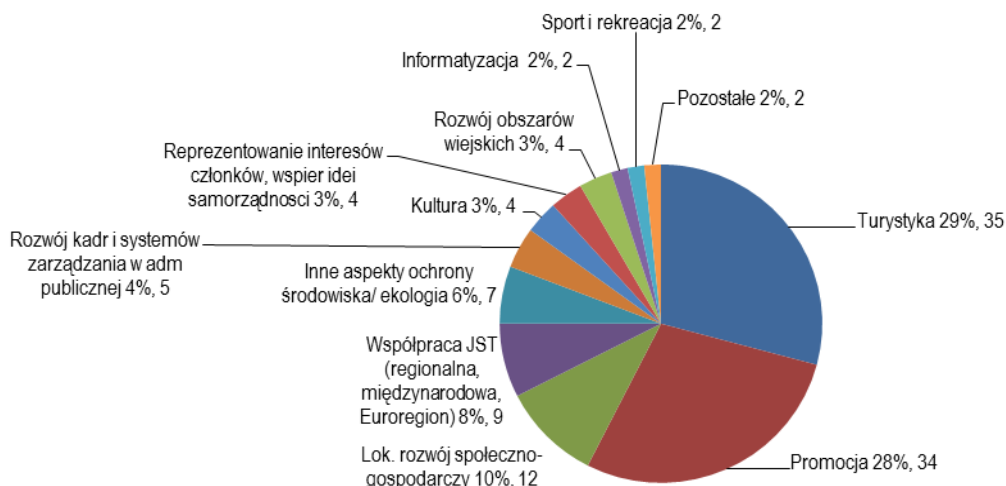
Źródło: Opracowanie własne na podstawie kwestionariuszy ankietowych

### ➤ Ocena LOT przez gminy

Udział w lokalnych organizacjach turystycznych deklaruje 135 gmin, tzn. **15,9 %** respondentów. Średnia liczba JST w LOT (wg respondentów ankiety) to **8,73**, a średnia liczba innych partnerów to **24,58**.

Średnia ocena gmin funkcjonowania LOT to **2,38**, a więc relatywnie niska.

### ➤ Dziedziny współpracy powiatów w LOT



Ryc. Dziedziny współpracy powiatów w ramach lokalnych organizacji turystycznych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie kwestionariuszy ankietowych

### ➤ Ocena LOT przez powiaty

Udział w lokalnych organizacjach turystycznych deklaruje 34 powiaty, tzn. **24,3 %** respondentów. Średnia liczba JST w LOT (wg respondentów ankiety) to **9,43**, a średnia liczba innych partnerów to **33,59**.

Średnia ocena funkcjonowania LOT to **2,75**, a więc znacznie wyższa niż w gminach.

## 8. Rozpoznane potrzeby - wstępne rekomendacje:

- a) niewystarczające możliwości instytucjonalne:
- związki komunalne wielozadaniowe (prorozwojowe) powinny być bardziej elastyczne, z możliwością tworzenia związków gminno-powiatowych;
  - należy wprowadzić możliwość tworzenia „zespołów współpracy terytorialnej” - elastycznej formy pośredniej między związkiem komunalnym a stowarzyszeniem JST [*projekt prezydencki*];
  - stowarzyszenia JST powinny mieć ujednoczoną podstawę prawną (bez ograniczenia zawartego w art. 84 *usg*), z potwierdzoną (wobec pojawiających się w orzecznictwie i literaturze wątpliwości) możliwością przyjmowania członków wspierających, zwłaszcza organizacji obywatelskich;
- b) niewystarczające możliwości wspierania stowarzyszeń obywatelskich - należy usankcjonować (wobec pojawiających się w orzecznictwie i literaturze wątpliwości) możliwość uzyskiwania przez JST statusu członka wspierającego w stowarzyszeniach osób fizycznych;
- c) niejednolite przepisy dotyczące spółek z udziałem JST - powiaty i województwa powinny mieć identyczne możliwości w tym zakresie, jak gminy, bez zawężenia proponowanego w projekcie poselskim zmiany ustawy o gospodarce komunalnej.

*UWAGA: Nie wydaje się celowe proponowane przez część środowiska organizacji pozarządowych wprowadzenie ujednoczenia członkostwa JST i osób fizycznych w stowarzyszeniach; może to spowodować zagrożenie wypaczenia idei organizacji obywatelskich przez uzależnienie aktywności społecznej od bezpośredniej ingerencji władz publicznych. Zamiar uniknięcia tego zagrożenia leżał u podstaw rozróżnienia członkostwa zwyczajnego od wspierającego. Nie ma potrzeby odchodzić od tego rozwiązania.*

## Aneks 1

### **Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w wybranych krajach europejskich**

Problematyka wypracowania optymalnego modelu współpracy jednostek administracji samorządowej nie jest tematem dyskusji jedynie w polskim środowisku politycznym - stanowi szerszy przedmiot dyskursu także w innych państwach europejskich. Kwestię tę zauważyła również Rada Europy, publikując w roku 2008 raport *Intermunicipal co-operation*, w którym zostały przedstawione przykładowe modele oraz zasady współpracy międzygminnej<sup>126</sup>.

Państwa europejskie, pomimo postępującej harmonizacji systemów prawnych, cechuje mozaika rozwiązań prawnoorganizacyjnych w zakresie współdziałania pomiędzy podmiotami władzy lokalnej. Wynika to nie tylko ze zróżnicowania administracyjnych podziałów terytorialnych (gminy, prowincje, okręgi, regiony itd.) i funkcjonujących modeli samorządu terytorialnego (w tym stopnia decentralizacji zadań oraz sposobów i metod ich finansowania), lecz również mentalności społeczeństwa, tradycji, jak i kultury organizacyjnej administracji.

Wspólną regulacją dla większości spośród krajów Europy jest EKSL, która wyznacza prawo społeczności lokalnych do zrzeszania się w oparciu o zasady dobrowolności z poszanowaniem samodzielności tych społeczności w wyborze form realizacji zadań publicznych. Obserwacja rozwiązań legislacyjnych w poddanych analizie państwach europejskich skłania do wniosku, że postulat ten jest co do zasady realizowany w praktyce tzn. odgórne, ustawowe formy kooperacji samorządowej należą do rzadkości, choć są również spotykane.

Dla celów niniejszej ekspertyzy przedstawione zostaną modele współpracy samorządowej funkcjonujące w trzech krajach europejskich: Francji, Niemczech i Włoszech, w których stopień współpracy jest na wysokim stopniu zaawansowania i ma długą tradycję. Zaprezentowany poniżej opis przedmiotowych modeli współpracy nie wyczerpuje charakterystyki praktyk zagranicznych, ale daje pewien obraz stosowanych w Europie Zachodniej rozwiązań prawno-organizacyjnych.

#### **1. Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego we Francji**

Francja to kraj unitarny, silnie zdecentralizowany, z długą tradycją samorządową<sup>127</sup>. Podział administracyjny Francji ma charakter trójszczeblowy i obejmuje: gminy, departamenty i regiony<sup>128</sup>.

Charakteryzując model współpracy samorządowej we Francji nie można abstrahować od właściwych temu państwu warunków funkcjonowania samorządu. Podstawową jednostką samorządową we Francji jest gmina. Gminie francuskiej przysługuje domniemanie kompetencji w zakresie spraw o znaczeniu lokalnym. Najbardziej charakterystyczną cechą systemu francuskiego jest bardzo silna fragmentacja terytorialna – Francja liczy ok. 36.600 gmin, z których ponad 3/4 ma mniej niż 1000

---

<sup>126</sup> *Intermunicipal co-operation*, Council of Europe, 2008.

<sup>127</sup> Zob. J. Wojnicki, *Samorząd terytorialny we Francji*, [w:] L. Rajca (red.), *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, W-wa 2010.

<sup>128</sup> M. Verpeaux, *Les collectivités territoriales en France*, Paris 2006.

mieszkańców<sup>129</sup>. Liczba gmin nie jest przy tym stała i ulega, wbrew europejskim tendencjom, nieznacznemu wzrostowi<sup>130</sup>. Temu rozdrobnieniu jednostek terytorialnych najniższego szczebla nie towarzyszy ich różnorodność typologiczna. Istnieje tylko jeden rodzaj jednostki komunalnej - gmina. Najmniejsze liczą niewiele ponad stu mieszkańców, największe to wielomilionowe miasta. W konsekwencji wszędzie obowiązuje taka sama ordynacja wyborcza do gmin, jednakowe zasady podziału zadań i kompetencji między gminą i departamentem, a także jednakowe zasady zarządu sprawami komunalnymi. Kondycja gmin jest bardzo zróżnicowana - istnieją ogromne rozpiętości w ich potencjale demograficznym, terytorialnym i gospodarczym. Szczególny status przysługuje jedynie największym miastom<sup>131</sup>.

Francja stanowi przykład państwa, w którym współpraca międzygminna jest szeroko rozpowszechniona i daje pozytywne efekty. Silne rozdrobnienie francuskich gmin przyczyniło się do powstania w naturalny sposób różnych form współpracy między poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego. We Francji przywiązanie do tradycji okazało się tak silne, że nie sposób w niej przeprowadzić reformy terytorialnej, której skutkiem byłoby zmniejszenie liczby gmin. Po niepowodzeniach kolejno podejmowanych prób fuzji gmin i reform decentralizacyjnych, prawodawca francuski dążył przede wszystkim do ułatwienia współdziałania, różnicując i upraszczając formy instytucjonalne. Wspieranie form współpracy międzygminnej stało się w konsekwencji pragmatycznym rozwiązaniem problemu reformy terytorialnej we Francji<sup>132</sup>.

Podkreślić zatem trzeba, że współpraca międzysamorządowa we Francji ma długą historię i jej obecny kształt jest wynikiem stopniowej ewolucji przyjmowanych kolejnymi ustawami ramowymi rozwiązań<sup>133</sup>. Kluczowe znaczenie odegrały zwłaszcza ustawa z dnia 6 lutego 1992 r. o administracji terytorialnej Republiki<sup>134</sup> oraz ustawa z dnia 12 czerwca 1999 o wzmocnieniu i uproszczeniu współpracy międzykomunalnej<sup>135</sup>, zwana ustawą Chevènement. Ciekawym rozwiązaniem prawnym przyjętym w ostatniej z wymienionych ustaw stała się możliwość przekształcania jednych form EPCI w inne, bez konieczności tworzenia każdorazowo nowych podmiotów prawnych. Przekształcając przykładowo Wspólnotę Aglomeracji we Wspólnotę Urbanistyczną, po spełnieniu określonych w ustawie wymogów demograficznych, dochodziło zatem do substytucji jednego podmiotu prawnego, przez ten nowo powstały<sup>136</sup>.

<sup>129</sup> Podaję za: M. Lackowska, P. Swianiewicz, *Dwuszczeblowe struktury zarządzania obszarami metropolitalnymi w Europie*, Samorząd Terytorialny 2013, nr 4.

<sup>130</sup> M. Ofiarska, *Francja*, [w:] A. K. Piasecki (red.), *Samorząd Terytorialny w wybranych państwach europejskich*, Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis, Studia Politologica IV, s. 72 i n.

<sup>131</sup> Szerzej na temat statusu prawnego Lyonu, Marsylii i Paryża zob. np.: H. Oberdorf, *Les institutions administratives*, Paris 2006, s. 192 i n., a także M. Maciołek, *Ustrój administracyjny Paryża*, Samorząd Terytorialny 1994, nr 5, s. 58 i n.

<sup>132</sup> U.K. Zawadzka-Pąk, *Aktualne kierunki zmian we francuskim samorządzie terytorialnym na tle sytuacji w Polsce*, Samorząd Terytorialny 2013, nr 5, s. 16.

<sup>133</sup> Zob. szerzej: M. Ofiarska, *Koncepcje i kierunki ewolucji form współdziałania gmin we Francji – wnioski dla Polski*, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe. Realia i perspektywy zmian. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Eugeniuszowi Ruśkowskiemu*, Białystok 2012.

<sup>134</sup> Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

<sup>135</sup> La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement de la coopération intercommunale.

<sup>136</sup> R. Pyka, *Wspólnota aglomeracji Saint-Étienne Métropole, jako przykład postępującego w Europie procesu metropolizacji*, [w] *Sposób na metropolię. Idee a społeczne oczekiwania wobec projektu utworzenia śląsko-zagłębiowskiej metropolii*, Katowice 2010, s. 137.

Zaawansowane prace nad reformą samorządową rozpoczęte w 2000 r. zaowocowały przyjęciem kompromisowej ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. We Francji obecnie realizowane są istotne reformy samorządu terytorialnego wynikające z zapisów przedmiotowego aktu normatywnego<sup>137</sup>. W tym miejscu warto odnotować, że wspomniana ustawa oprócz wprowadzenia nowych formuł współpracy międzysamorządowej (o czym dalej), zobowiązała także prefektów wszystkich departamentów do opracowania, wspólnie z radnymi, tzw. departamentalnych schematów współpracy międzygminnej, których celem jest zrationalizowanie dotychczasowej współpracy<sup>138</sup>. Na podstawie tak opracowanych planów powstał obowiązek przystąpienia do 1.06.2013 r. do jednej z form współpracy wszystkich gmin liczących ponad 5000 mieszkańców<sup>139</sup>.

We Francji funkcjonuje szeroki wachlarz instrumentów współpracy samorządowej<sup>140</sup>. Analiza uwarunkowań prawnych współpracy międzysamorządowej (*intercommunalité*) we Francji pozwala na wyodrębnienie dwóch grup form tej współpracy.

Pierwszą grupę stanowią formy o charakterze stowarzyszeniowym, pozwalające gminom na wspólne zarządzanie projektami lub usługami publicznymi (sprzątanie śmieci, usuwanie zanieczyszczeń, transport miejski). Nie mają one swoich własnych podatków – budżet takich struktur pochodzi ze składek gmin członkowskich biorących w nich udział. Do tej grupy należą syndykaty. Współpraca międzygminna w tej formie pojawiła się we Francji już w 1890 roku, wraz z powstaniem związku międzygminnego o określonym celu (*syndicat intercommunal à vocation unique* – SIVU)<sup>141</sup>. Obecnie funkcjonują wielocelowe związki nowych aglomeracji (*syndicats d'agglomération nouvelle*). Syndykat nowej aglomeracji wykonuje zadania w zakresie programowania i planowania inwestycji w dziedzinie urbanistyki, mieszkalnictwa, transportu, budownictwa, a także rozwoju gospodarczego. Syndykaty są finansowane przez składki członkowskie gmin uczestniczących. Co ciekawe, w niektórych przypadkach utworzenie syndykatu nie wymaga zgody wszystkich zaangażowanych samorządów – wystarczy, aby za powstaniem syndykatu opowiedziała się większość gmin zamieszkałych przez większość mieszkańców danego terytorium (tzw. zasada podwójnej większości)<sup>142</sup>. Dzisiaj tę formę współpracy określa się mianem współpracy zarządczej i traktuje się jako

<sup>137</sup> Asumptem do tych zmian stał się raport z marca 2009 r. Komitetu ds. reformy samorządu terytorialnego, powszechnie określany, od nazwiska jego przewodniczącego, Raportem Balladura – dostępny: *Il est temps de décider*, Raport Komitetu ds. reformy samorządu terytorialnego z 5.03.2009 r., [www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr).

<sup>138</sup> U.K. Zawadzka-Pąk, *Aktualne kierunki zmian we francuskim samorządzie...*, s. 16.

<sup>139</sup> *Tamże*;

<sup>140</sup> Prawne struktury współpracy pomiędzy gminami zwane są Korporacjami Publicznymi na rzecz Współpracy pomiędzy Gminami (EPCI - *établissements public de coopération intercommunale*). Współpraca w ramach EPCI opiera się na dwóch zasadach: po pierwsze, specjalizacji przejawiającej się w precyzyjnym określeniu transferowanych kompetencji, po drugie ekskluzywności oznaczającej, że transfer kompetencji jest jednorazowy, co jest równoznaczne z rezygnacją gminy z podejmowania działań w dziedzinie stanowiącej przedmiot przekazanych prerogatyw [R. Pyka, *Wspólnota aglomeracji Saint-Étienne Métropole, jako przykład postępującego w Europie procesu metropolizacji*, [w] *Sposób na metropolię. Idee a społeczne oczekiwania wobec projektu utworzenia śląsko-zagłębiowskiej metropolii*, Katowice 2010, s. 148-149.].

<sup>141</sup> Początkowo miały one stanowić zrationalizowaną formę porozumienia. Będąc zakładami publicznymi posiadały osobowość prawną oraz samodzielność administracyjną i finansową. Mogły być tworzone wyłącznie za jednogłówną zgodą uczestniczących w nim gmin. Nie dysponowały jednak własnymi źródłami dochodów – każda gmina obowiązana była do wniesienia swojego wkładu – zob. szerzej: M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008.

<sup>142</sup> R. Hertzog, *Inter-Municipal Co-operation: a Viable Alternative to Territorial Amalgamation?*, [w:] P. Swianewicz (red.), *Territorial Consolidation Reforms in Europe*, Budapeszt 2010.

najmniej zaawansowaną odmianę współpracy międzygminnej we Francji<sup>143</sup>. Reforma z 2010 r. (o której szerzej dalej) rozszerza jednak ramy instytucjonalne syndykatów, dopuszczając tworzenie syndykatów wspólnot międzygminnych (*communautés*), co może zaowocować restytucją zainteresowania tą formą współpracy.

Do drugiej grupy form współpracy samorządowej, zwanej grupą federacyjną, zalicza się natomiast formy oparte na wspólnym opodatkowaniu<sup>144</sup>, do których należą:

- wspólnoty miejskie (*communautés urbaines - CU*) - stanowiące metropolitalne ośrodki wielkomiejskie, spójne terytorialnie, których populacja przekracza 450.000 mieszkańców<sup>145</sup>.
- wspólnoty aglomeracji (*communautés d'agglomération - CA*)<sup>146</sup> – forma przeznaczona dla gmin, które w wyniku integracji tworzą całość bez enklaw o populacji większej niż 30.000 mieszkańców. Taką wspólnotę mogą tworzyć gminy należące do jednego lub różnych departamentów<sup>147</sup>.
- wspólnoty gmin (*communautés de communes - CC*) - stanowią najmniejszą formę współpracy międzygminnej, przeznaczoną przede wszystkim dla sąsiadujących ze sobą gmin wiejskich, które w wyniku integracji tworzą obszar bez enklaw o populacji nieprzekraczającej 50.000 mieszkańców<sup>148</sup>.

Cechą charakterystyczną wspólną dla wspólnot jest to, że ustawodawca określa pewien pakiet zadań obligatoryjnych dla *communautés* danego rodzaju<sup>149</sup>, pozostawiając uczestniczącym w tej formie współpracy gminom możliwość przekazania wspólnocie także innych zadań niż ustawowo określonych na podstawie dobrowolnych porozumień.

Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. wprowadziła od 1.01.2011 r. nowe formy współdziałania międzygminnego, tj. metropolie (*métropoles*) i bieguny metropolitarne (*pôles métropolitains*), które stanowią francuską odpowiedź na problemy w dziedzinie zarządzania wielkimi aglomeracjami miejskimi.

Metropolie to zakłady publiczne współdziałania międzygminnego grupujące kilka gmin tworzone w celu poprawy konkurencyjności obszaru i wzmocnienia jego spójności terytorialnej. Metropolie służyć mają budowaniu wielkich struktur przestrzenno-

---

<sup>143</sup> Zob. szerzej: R. Pyka, *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi na przykładzie francuskich rozwiązań instytucjonalnych – między inercją a zmianą*, *Przestrzeń Społeczna (Social Space)* 2012, nr 4, s. 1-24; dostępny od adresem WWW: <http://obserwatorium-metropolii.org/teksty/socialspace.pdf>

<sup>144</sup> Na 1.01.2012 r. 96,2% gmin było objętych jedną z form współpracy opartej na wspólnym opodatkowaniu – podają za: U.K. Zawadzka-Pąk, *Aktualne kierunki zmian we francuskim samorządzie terytorialnym na tle sytuacji w Polsce*, *Samorząd Terytorialny* 2013, nr 5, s. 16.

<sup>145</sup> M. Ofiarska, *Francja...*, s. 72 i n.

<sup>146</sup> Wspólnota Aglomeracji zastąpiła funkcjonującą do wejścia w życie ustawy z 1999 r., Wspólnotę Miast (*communauté de villes*).

<sup>147</sup> M. Ofiarska, *Francja...*, s. 72 i n.

<sup>148</sup> *Tamże*;

<sup>149</sup> Np. niektóre z zadań wspólnot gmin (*communautés de communes*) mają charakter obligatoryjny (np. w zakresie zagospodarowania przestrzennego oraz rozwoju ekonomicznego wspólnoty), inne zaś mają charakter opcyjny (wspólnota gmin powinna, na analogicznych zasadach odnoszących się do zadań obligatoryjnych, wykonywać zadania zaliczane co najmniej do jednej z czterech następujących grup: ochrona i udostępnianie zasobów środowiska; polityka mieszkaniowa; budowa i administracja dróg, a także budowa, utrzymanie i funkcjonowanie obiektów kultury i obiektów sportowych).

funkcjonalnych jako ośrodków wzrostu<sup>150</sup>. Jako pierwsza we Francji powstała Métropole Nice Côte d'Azur. Forma metropolii jest zarezerwowana dla aglomeracji liczącej ponad 500 000 mieszkańców. Członkostwo gmin w metropoliach jest dobrowolne. Do metropolii mogą także przystępować wspólnoty miejskie (*communautés urbaines*). System francuski dopuszcza tym samym budowanie „mieszanych” (wielostopniowych) form współpracy samorządowej. Metropolie są tworzone na czas nieokreślony. Warto odnotować, że ustawodawca, określając warunki tworzenia metropolii, ograniczył się, wyłącznie do kryterium demograficznego, odrzucając (co bywa zasadnie krytykowane) propozycje tworzenia metropolii wokół obszarów spójnych pod względem gospodarczym i strukturalnym<sup>151</sup>. Podobnie jak *communautés*, tak i metropolie, realizują zadania zarówno z mocy prawa, jak i na podstawie zawartych umów z jednostkami samorządu terytorialnego<sup>152</sup>. Przedmiotem działania metropolii jest wykonywanie zadań należących nie tylko do gmin, ale także do departamentów i regionów. Zadania metropolitalne zarówno te realizowane z mocy prawa, jak i te przekazane na podstawie umów mają mieć charakter „subregionalny”, a metropolia ma świadczyć usługi ponadlokalne, które odnoszą się do różnych stopni i szczebli administracji publicznej<sup>153</sup>. Celem przykładu, metropolie z mocy prawa opracowują, kontrolują i modyfikują projekty i dokumenty planistyczne w zakresie zagospodarowania przestrzennego. W tym zakresie może nastąpić na poziomie metropolii koordynacja działań dotycząca planowania i zagospodarowania przestrzennego, które obejmują: Schematy Ładu Przestrzennego (akty planistyczne z zakresu urbanistyki), międzygminne plany zagospodarowania przestrzennego i strefy uzgodnionego zagospodarowania<sup>154</sup>. Metropolie są niezależne finansowo - mogą pobierać podatki określone w Kodeksie podatkowym m.in.: podatki lokalne, czy podatek od odprowadzania ścieków. W pierwszym roku funkcjonowania otrzymują także dotację ogólną (*dotation globale de fonctionnement*).

Warto odnotować, że pierwotny projekt ustawy z 2010 r. przewidywał utworzenie metropolii jako jednostki współpracy międzygminnej, która może przejmować istotne kompetencje regionu i departamentu na wzór nowej jednostki samorządu terytorialnego, aby lepiej zarządzać obszarem metropolitalnym. Metropolie nie stały się

<sup>150</sup> Por. L. Zacharko, *Nowe formy współdziałania międzygminnego w modelu francuskim (la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales)*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, dostępny w SIP LEX.

<sup>151</sup> U.K. Zawadzka-Pąk, *Aktualne kierunki zmian...*, s. 16.

<sup>152</sup> Metropolie wykonują z mocy prawa zadania zainteresowanych gmin w zakresie rozwoju i zarządzania ekonomicznego, socjalnego i kulturalnego; tworzenia, urządzenia i utrzymania stref przemysłowych, handlowych, rzemieślniczych, turystycznych, portów i lotnisk; budowy i utrzymania na określonych zasadach obiektów kulturalnych, wychowawczych, sportowych; zagospodarowania przestrzennego metropolii i lokalnych planów urbanizacyjnych; prowadzenia polityki mieszkaniowej; pomocy finansowej w sprawach mieszkań socjalnych; poprawy warunków lokalowych; zaopatrzenia w wodę; rzeźni miejskich i targowisk; zakładania cmentarzy komunalnych i krematoriów; ochrony środowiska (eliminacja i utylizacja odpadów, zwalczanie zanieczyszczeń środowiska oraz walka z hałasem). Metropolie z mocy prawa wykonują kompetencje departamentów w zakresie transportu szkolnego i zarządzania drogami. Ustawa w art. 12 w części III pkt 2 przewiduje realizację zadań i kompetencji na drodze umowy z organami departamentu, które dotyczą pomocy socjalnej i pomocy rodzinie oraz utworzenia, urządzenia i zarządzania obiektami gimnazjalnymi, a w drodze umowy z regionem mogą realizować zadania i kompetencje w zakresie utworzenia, urządzenia i zarządzania liceami oraz w dziedzinie prowadzenia działalności gospo-darczej i rozwoju ekonomicznego. W drodze konwencji z państwem mogą być przekazane właściwości w zakresie dużych inwestycji infrastrukturalnych i procedur programowania przestrzennego.

<sup>153</sup> L. Zacharko, *Nowe formy współdziałania międzygminnego w modelu francuskim (la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales)*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, dostępny w SIP LEX.

<sup>154</sup> L. Zacharko, *Nowe formy współdziałania międzygminnego...*, dostępny w SIP LEX.

jednak nowymi jednostkami samorządowymi, nie zlikwidowano również gmin, ani departamentów, pozostawiając formę instytucjonalną EPCI.

Ciekawym rozwiązaniem francuskim, wprowadzonym reformą z 2010 r., jest także możliwość tworzenia przez funkcjonujące już wspólnoty międzygminne wspólnot interterytorialnych w postaci biegunów metropolitalnych, co w ocenie komentatorów reform francuskich stanowi odpowiedź na wyzwania tzw. metropolii sieciowych<sup>155</sup>. Istotą *pôles métropolitains* jest to, że jego obszar nie musi cechować ciągłość terytorialna tzn. mogą być one zawiązywane przez wspólnoty, które nie sąsiadują bezpośrednio ze sobą. Bieguny metropolitalne są zakładami publicznymi stanowiącymi narzędzie luźnej współpracy – dające jego uczestnikom relatywnie wysoką autonomię i suwerenność, wobec braku ustawowo określonych kompetencji i źródeł finansowania. Bieguny mogą być zawiązywane w ramach partnerstw o liczbie mieszkańców nie przekraczającej 300 000 mieszkańców. Zadania biegunów metropolitalnych nie są odgórnie narzucone współpracującym w ich ramach samorządom i mogą dotyczyć przykładowo rozwoju ekonomicznego, badań, szkolnictwa i kultury. Formuła biegunów metropolitalnych została szybko aplikowana do życia przez samorządowców francuskich, wśród już zarejestrowanych *pôles métropolitains* wskazać można chociażby na: *Pôle métropolitain du G4 - Lyon, Saint-Etienne, Vienne, CAPI*, gdzie instrument ten wykorzystano m. in. dla stworzenia metropolitalnego systemu komunikacyjnego<sup>156</sup>.

Słowem zakończenia prezentacji francuskiego systemu współpracy samorządowej warto odnotować, że jego cechą charakterystyczną jest posługiwanie się przez prawodawcę francuskiego szerokim wachlarzem zachęt finansowych dla zawiązywanych form współpracy np. przyznanie zawiązywanym EPCI prawa do dotacji ogólnych na ich funkcjonowanie oraz własnych źródeł dochodów podatkowych. W literaturze wskazuje się, że jednym z najistotniejszych zachęt do tworzenia wspólnot było przyznanie im wyłącznego prawa do pobierania *taxe professionnelle*<sup>157</sup>. Jednym z głównych celów realizowanej obecnie we Francji reformy samorządowej jest objęcie całego kraju współpracą międzygminną opartą na wspólnym opodatkowaniu, co ma się przyczynić, według pomysłodawców reformy, do uproszczenia i ujednoczenia organizacji terytorialnej kraju<sup>158</sup>.

W piśmiennictwie polskim wskazuje się, że rozwiązania francuskie są potwierdzeniem konieczności ustawowej regulacji instytucjonalnej współpracy jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza na obszarach metropolitalnych, a także dobrym przykładem tzw. modelu dobrowolnej współpracy jednostek samorządu terytorialnego<sup>159</sup>.

Mając na uwadze, że systemy prawne samorządu terytorialnego Francji i Polski odznaczają się pewnymi podobieństwami, co wynika m.in. z faktu, że w przeszłości inspirowano się rozwiązaniami francuskimi, dokonując zmian w polskim porządku

<sup>155</sup> J. Pyka, *Zarządzenia obszarami metropolitalnymi...*, s. 11.

<sup>156</sup> Zob. szerzej publikacje na [www dedykowanej współpracy w formie biegunów metropolitalnych: http://www.poles-metropolitains.fr](http://www.poles-metropolitains.fr)

<sup>157</sup> Który został jednak zlikwidowany w 2010 r – zob. szerzej: M. Lackowska, P. Swianiewicz, *Dwuszczelbowe struktury zarządzania obszarami metropolitalnymi w Europie*, Samorząd Terytorialny 2013, nr 4, s. 19.

<sup>158</sup> U.K. Zawadzka-Pak, *Aktualne kierunki zmian we francuskim samorządzie...*, s. 16.

<sup>159</sup> L. Zacharko, *Nowe formy współdziałania międzygminnego...* dostępny w SIP LEX.



prawnym, rozwiązania prawne, dotyczące form współdziałania międzygminnego we Francji, zdają się stanowić dobrą podstawę do dyskusji oraz formułowania wniosków pod adresem ustawodawcy polskiego.

## 2. Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w Niemczech

Republika Federalna Niemiec jest państwem federacyjnym (związkowym), o daleko idącej samodzielności poszczególnych krajów (landów) wchodzących w skład państwa jako związku, co bezpośrednio przekłada się na bardziej złożoną strukturę administracyjną, niż ma to miejsce w państwach unitarnych.

Struktura administracyjna RFN składa się, w uproszczeniu, z czterech poziomów: federacji, krajów federalnych (landów)<sup>160</sup>, powiatów i miast na prawach powiatu, a także gmin<sup>161</sup>.

Ze względu na ogólne potraktowanie kwestii samorządowych w ustawie zasadniczej RFN (*Grundgesetz*), szczegółowe rozwiązania prawne w zakresie funkcjonowania samorządu regulują ustawodawstwa poszczególnych krajów związkowych. W konsekwencji, w różnych landach funkcjonują różne ustroje samorządowe<sup>162</sup>. Krajowe konstytucje i ordynacje gminne różnicują także formy i zasady współpracy międzysamorządowej, niemniej w każdym z landów istnieją instytucjonalne podstawy do zawiązywania współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej.

Podstawową formą instytucjonalnego współdziałania międzygminnego w Niemczech, występującą powszechnie na obszarze całego kraju, jest związek celowy (*Zweckverband*). Przy czym warto odnotować, że niektóre ustawodawstwa krajowe regulują szczególne formy związków celowych, np. gminny związek administracyjny (*Gemeindeverwaltungsverband*<sup>163</sup>).

Związek celowy jest korporacją prawa publicznego (posiada osobowość prawa publicznego), której przysługuje władztwo statutowe, finansowe i personalne<sup>164</sup>. Zawiązanie związku celowego ma zazwyczaj charakter dobrowolny, choć możliwe jest również utworzenie związku przymusowego przez ustawodawcę krajowego albo też z inicjatywy organu nadzoru, gdy wymaga tego interes publiczny, natomiast wspólnoty nie są zdolne do samodzielnego wykonywania obowiązkowych zadań własnych i zleconych, a samodzielnie nie postanowiły o utworzeniu związku<sup>165</sup>.

Zasady uczestnictwa w związkach celowych w poszczególnych ustawodawstwach krajowych zostały różnie uregulowane. Warto wskazać, że w regulacjach związkowych dopuszcza się, aby obok wspólnot samorządowych członkami związku były także i inne osoby prawa prywatnego lub publicznego, co oznacza, że związki celowe mogą stanowić formę współpracy między-sektorowej. Przy czym zastrzega się, że związek może być zawiązany wyłącznie dla realizacji zadań należących do właściwości wspólnot samorządowych tworzących związek.

---

<sup>160</sup> Obecnie jest ich 16, przy czym 3 z nich to tzw. miasta-kraje, czyli miasta mające status landu: Brema, Hamburg i Berlin.

<sup>161</sup> W Bawarii, obok powiatów i gmin, szczeblem samorządu są także okręgi (Bezirk).

<sup>162</sup> W niemieckiej literaturze przedmiotu wyróżnia się tradycyjnie 4 podstawowe modele ustroju gmin tj. model burmistrzowski, model północnoniemiecki, południowoniemiecki oraz magistracki.

<sup>163</sup> Np. § 59 Gemeindeordnung (GemO) Baden-Württemberg, na podstawie którego utworzono Związek gmin Meersburg.

<sup>164</sup> M. Ofiarska, *Publicznoprawne formy współpracy gmin w RFN*, Samorząd Terytorialny 2002, nr 6, s. 35.

<sup>165</sup> Tamże;

Związek celowy wykonuje zadania zamiast wspólnot samorządowych, co oznacza, że sędowane na związek zadania nie mogą być samodzielnie realizowane przez wspólnoty uczestniczące w związku. Związkowi przysługują uprawnienia władcze do wydawania aktów administracyjnych i normatywnych. W praktyce zadania wykonywane przez związki celowe są różnorodne, ale najczęściej dotyczą publicznej komunikacji podmiejskiej, zaopatrzenia w wodę, oczyszczania ścieków oraz usuwania odpadów.

Kolejną formą współpracy samorządowej, występującą w części krajów związkowych, jest komunalna wspólnota robocza (gminny zespół roboczy – *Kommunale Arbeitsgemeinschaft*)<sup>166</sup>. Istotą działalności wspólnoty roboczej jest wspólna koordynacja zadań określonych w umowie<sup>167</sup>. W tym celu członkowie wspólnoty omawiają, planują i uzgadniają rozwiązanie problemów dotyczących wszystkich jej uczestników<sup>168</sup>. Wnioski formułowane przez wspólnoty mają charakter niewiążący, a więc nie naruszają kompetencji właściwych organów członków wspólnoty<sup>169</sup>, które pozostają kompetentne do podejmowania działań poddanych pod uzgodnienia wspólnoty. Zalecenia formułowane w ramach *Kommunale Arbeitsgemeinschaft* stanowią niezobowiązujące dyspozycje, które mogą być wzięte pod uwagę przy podejmowaniu rozstrzygnięć przez organy gminy. Komunalna wspólnota robocza jest dobrą formą luźnej, niskosformalizowanej współpracy. Podobnie jak w przypadku związków celowych członkami wspólnoty mogą być obok władz lokalnych, także i inne podmioty, w tym osoby fizyczne i prawne prawa prywatnego<sup>170</sup>.

W systemie niemieckim spotykane są także porozumienie publicznoprawne (*öffentlich-rechtliche Vereinbarung*). Szczegółowe zasady zawierania przedmiotowych porozumień określają ustawy krajów związkowych<sup>171</sup>. Porozumienie nie stanowi osoby prawa publicznego, lecz umowę zawieraną przez korporacje terytorialne, mocą której uczestniczące w niej wspólnoty przekazują do wykonania jednej z nich określone (jedno lub kilka) zadania (np. zaopatrzenie w wodę)<sup>172</sup>. W wyniku zawarcia porozumienia wspólnota przekazująca zadanie zrzeka się jego realizacji<sup>173</sup>. Zasadniczo ma ono charakter dobrowolny. Wspólnoty mogą zostać jednak zobowiązane przez organ nadzoru do zawarcia porozumienia wtedy, gdy będzie to uzasadnione potrzebą wykonania określonego zadania o charakterze obowiązkowym<sup>174</sup>.

<sup>166</sup> Bayern (Art. 4 -7 KomZG), Brandenburg (§2, 3 GKG), Hessen (§3, 4 KGG), Nordrhein-Westfalen (§2, 3 GKG), Rheinland-Pfalz (§ 14 ZwVG) i Saarland (§ 29 KGG).

<sup>167</sup> Wegbeschreibung für die kommunale Praxis, S4: Die kommunale Arbeitsgemeinschaft – dostępne pod adresem WWW: <http://www.fes-kommunalakademie.de/rubric/detail.php?nr=470&rubric=Publikationen>

<sup>168</sup> M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, dostępny w SIP Legalis.

<sup>169</sup> Tamże;

<sup>170</sup> Wegbeschreibung für die kommunale Praxis, S4: Die kommunale Arbeitsgemeinschaft – dostępne pod adresem WWW: <http://www.fes-kommunalakademie.de/rubric/detail.php?nr=470&rubric=Publikationen>

<sup>171</sup> Zob. Art. 8 KomZG Bay; § 25 f. GKZ BW; 23 f. GKG Bran; 24 f. KGG Hess; 165 f. GO MeVo; 13, 14 Nds; 23 GKG NRW; 12 ZwVG RhPf; 17 f. KGG Saarl; 71 f. Sächs. KomZG; 14 f. KGG SachsAn; 18 f. GKZ SchIH; 7 f. KGG Thür.

<sup>172</sup> Wegbeschreibung für die kommunale Praxis, S2: Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung (Zweckvereinbarung) – dostępne na: <http://www.fes-kommunalakademie.de/rubric/detail.php?nr=470&rubric=Publikationen>

<sup>173</sup> A. Dittman, A. Rösler, *Formy organizacyjne współpracy międzykomunalnej w Republice Federalnej Niemiec*, Samorząd Terytorialny 1994, nr 1-2, s. 122.

<sup>174</sup> M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne...*, dostępny w SIP Legalis.

Oprócz ww. form współdziałania istotne znaczenie w praktyce niemieckiej ma wykonywanie zadań komunalnych w formie tworzenia wielostopniowych struktur komunalnych (tzw. niższych związków komunalnych, w których nie uczestniczą powiaty)<sup>175</sup>. Formami tego rodzaju, uregulowanymi ustawowo, są: wspólnoty administracyjne, gminy zespolone (zbiorowe), gminy związkowe oraz urzędy<sup>176</sup>. W istocie stanowią one albo dobrowolne połączenia sąsiednich gmin w celu wspólnej realizacji zadań administracyjnych albo szczególne korporacje wykształcone z gmin członkowskich z własnymi organami wybranymi przez wyborców połączonych gmin.

Wspólnoty administracyjne (*Verwaltungsgemeinschaft*) są formą współdziałania rozpowszechnioną przede wszystkim w starych krajach związkowych<sup>177</sup>. Zawiązywane są przez sąsiadujące ze sobą gminy należące do tego samego powiatu. Wspólnoty w sensie funkcjonalnym i historycznym stanowią alternatywę dla fuzji jednostek gminnych. Zawiązywane są dla umocnienia pozycji administracyjnej uczestniczących we wspólnocie jednostek gminnych oraz poprawy wydajności realizowanych przez nie zadań publicznych. Przykładem wspólnoty administracyjnej jest wspólnota administracyjna Bischofswerda w Saksonii zrzeszająca jedną gminę wiejską i jedną gminę miejską. Wspólnoty wykonują zadania o charakterze publicznym, przekazane im przez gminy członkowskie z zakresu ich właściwości, subsydiarnie zamiast gmin, stosownie do ich ustaleń i w ich imieniu. Utworzenie wspólnoty administracyjnej nie narusza samodzielności gmin i nie wpływa na wewnętrzną organizację gmin tworzących wspólnotę<sup>178</sup>. Do podejmowania rozstrzygnięć w ramach przekazanych spraw upoważnione są nadal gminy, a jedynie ich praktyczna realizacja należy do wspólnoty administracyjnej.

Gminy zespolone (*Samtgemeinde*), będące korporacją prawa publicznego, są organizacyjną formą współpracy międzygminnej funkcjonującą jedynie w Dolnej Saksonii<sup>179</sup>. Gminę zespoloną mogą utworzyć gminy należące do tego samego powiatu, z których każda posiada nie mniej niż 400 mieszkańców. Łącznie w gminie zespolonej powinno być co najmniej 7000 mieszkańców<sup>180</sup>. Zasadniczo *Samtgemeinde* powinna obejmować nie więcej niż 10 gmin członkowskich należących do tego samego powiatu. Przystąpienie do gminy zespolonej wymaga uprzedniego uzyskania zezwolenia organu nadzoru. Gminy zespolone funkcjonują na zbliżonych zasadach co wspólnoty administracyjne.

Gminy związkowe (*Verbandsgemeinde*) funkcjonują jedynie w Nadrenii-Palatynacie. Tę organizacyjną formę wielostopniowego wykonywania zadań mogą utworzyć sąsiadujące ze sobą gminy należące do tego samego powiatu. Gminy współdziałające w tej formie są określane jako gminy lokalne (*Ortsgemeinde*). Podobnie, jak w przypadku wspólnot administracyjnych i gmin zespolonych, tak i gminy związkowe służą wzmocnieniu statusu administracyjnego gmin członkowskich. Charakterystyczną cechą jest to, że gmina związkowa wykonuje uzupełniające (dodatkowe) funkcje w stosunku do przynależnych

<sup>175</sup> J. Ślugocki, *Prawo administracyjne. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2012, s. 238.

<sup>176</sup> M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne...*, Warszawa 2008, dostępny w SIP Legalis.

<sup>177</sup> Np. Badenia-Wirtembergia (§ 59 GemO BW) i Hesja (§ 30 KGG).

<sup>178</sup> M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne...*, dostępny w SIP Legalis.

<sup>179</sup> Na dzień 30 czerwca 2012 r. na 1008 gmin w gminach zbiorowych uczestniczyło 722 gminy [Niedersächsische Landesregierung: Niedersachsen In Zahlen, abgerufen am 18 Juli 2013]

<sup>180</sup> § 97 pkt 1 NKomVG.

do niej gmin lokalnych. W imieniu gmin lokalnych gminy związkowe wykonują wiele zadań administracyjnych oraz prowadzą sprawy administracyjne, a także rozliczenia kasowe i rachunkowe. Z mocy prawa wykonują także, zamiast gmin lokalnych, określone zadania samorządowe (jak m.in. ochrona przeciwpożarowa, pomoc techniczna, budowa i utrzymanie urzędów oraz obiektów sportowych, zaopatrzenie w wodę, usuwanie ścieków, sporządzanie i zmiany planów zagospodarowania przestrzennego). Ponadto do zakresu działania gmin związkowych należy wykonywanie spraw zleconych z zakresu administracji rządowej. Za zgodą wszystkich gmin członkowskich, gmina zespolona może poszczególne zadania z tego zakresu przekazać do wykonania przez jedną lub kilka gmin członkowskich. Gminy zespolone są obowiązane do wspierania gmin członkowskich przy wykonywaniu ich zadań. W praktyce przejawia się to przede wszystkim w prowadzeniu ich operacji kasowych, wymiarze i poborze opłat oraz podatków gminnych<sup>181</sup>.

Urzędy (*Ämtern*) jako forma wielostopniowego wykonywania zadań są tworzone przez gminy należące do tego samego powiatu w Brandenburgii, Meklemburgii – Pomorze Przednie oraz w Szlezwiku-Holsztynie. Stanowią korporację prawa publicznego, ale nie są związkiem gmin, ani korporacją terytorialną, ponieważ nie wyposażono ich w określone kompetencje władcze wobec mieszkańców gmin tworzących urząd<sup>182</sup>. Wykonują jedynie określone zadania publiczne w imieniu gmin tworzących urząd. Urzędy w szczególności reprezentują gminy w postępowaniu sądowym, prowadzą czynności kasowe i rachunkowe, dokonują wymiaru i poboru opłat oraz podatków gminnych dla gmin tworzących urząd, przygotowują projekt budżetu. Urzędy wykonują także inne zadania, w tym także mogą podjąć się realizacji zadań zleconych gminom z zakresu administracji państwowej. W przypadku zadań zleconych z zakresu administracji państwowej, w praktyce urzędy najczęściej wykonują zadania z zakresu spraw meldunkowych oraz spraw dotyczących cudzoziemców<sup>183</sup>. W celu wykonywania zadań urzędy mogą np. utworzyć własną administrację, bądź też mogą upoważnić do wykonywania zadań jedną z większych gmin tworzących urząd za jej zgodą.

W Niemczech popularne są także formy kooperacyjne dedykowane planowaniu przestrzennemu, dla których podstawy stanowią ustawy sektorowe. Przykładem formy współpracy tego rodzaju są związki planistyczne (*Planungsverband*). Związek planowania jest zrzeszeniem kilku gmin, mającym na celu współpracę i koordynację w ramach planowania wytycznych budowlanych. Zamierzeniem takich związków jest lepsze uwzględnienie interesów powiązanych przestrzennie i funkcjonalnie gmin, niż w przypadku indywidualnych działań poszczególnych gmin. Regulacje dotyczące związków planowania zawiera Kodeks budowlany. Związek planowania zastępuje gminy w zakresie planowania wytycznych budowlanych i ich realizacji<sup>184</sup>.

Warto również odnotować, że w Niemczech widoczna jest postępująca tendencja do tworzenia tzw. partnerstw metropolitalnych. Ciekawym przykładem metropolii niemieckiej, która ewolucyjnie wypracowywała rozwiązania instytucjonalne

<sup>181</sup> M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne...*, dostępny w SIP Legalis.

<sup>182</sup> J. Stugocki, *Prawo administracyjne. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2012, s. 238.

<sup>183</sup> M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne...*, dostępny w SIP Legalis.

<sup>184</sup> Zob. szerzej: S. Ebert, A. Tölle, M. Wdowicka, *Planung in Deutschland und Polen aus kommunaler Perspektive. Planowanie w Polsce i w Niemczech z perspektywy gminy*, Hannover – Poznań 2012.

rozpoczynając od „*oddolnych*” form współpracy był Hannover<sup>185</sup>. Po początkowo funkcjonujących „*twardych*” rozwiązaniach instytucjonalnych w 1974 roku, kiedy to utworzono Związek Obszaru Wielkiego Hanoweru, władze miasta utworzyły w 1982 roku Związek Celowy Wielkiego Hanoweru, a następnie w 1990 roku gminno-powiatowy Związek Komunalny Wielkiego Hanoweru. Związek ten był jedynym w RFN związkiem w aglomeracjach wielkomiejskich prowadzącym transport publiczny na poziomie regionalnym, łącząc w jednym podmiocie prowadzenie przedsiębiorstw transportowych z kompetencjami stanowienia prawa w tym zakresie<sup>186</sup>. Ostatnie rozwiązania ustawowe z 2001 roku doprowadziły do utworzenia korporacji terytorialnej - Regionu Hannover, z bezpośrednio wybieranymi władzami. Ten przykład kooperacji metropolitalnej pokazuje częste zmiany form organizacyjnych i ich dużą elastyczność, związaną ze zmieniającym się otoczeniem.

Współpraca samorządowa w Niemczech ma długą tradycję, która zakorzeniona jest już we wczesnym okresie XIX wieku. Ewolucja rozwiązań prawnych w zakresie współdziałania komunalnego nie wszędzie wskazuje na jednakowe zainteresowanie współdziałaniem. Niemniej, różnorodność dostępnych prawnych form współdziałania, jak i ilość takich struktur funkcjonujących w praktyce świadczy o dostrzeganej w Niemczech potrzebie podejmowania współdziałania między wspólnotami samorządowymi<sup>187</sup>.

### 3. Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego we Włoszech

Włochy, podobnie jak Francja, są państwem unitarnym o silnym rządzie centralnym. Włochy reprezentują południowoeuropejski model samorządu terytorialnego. Na jego trójszczeblowy system składa się 20 regionów (15 o statusie zwyczajnym, 5 o statusie specjalnym – wydzielonych ze względu na specyfikę kulturalno-społeczną i etniczną), 107 prowincji (w tym dwie autonomiczne: Trydent i Bolzano) oraz 8101 gmin<sup>188</sup>.

Wśród gmin włoskich, podobnie jak we Francji, dominują wspólnoty niewielkie, liczące poniżej 3 000 mieszkańców – progu tego nie przekracza 75% gmin. Stąd też we Włoszech potrzebę współpracy kształtuje głównie niezdolność małych jednostek lokalnych do samodzielnej realizacji spoczywających na nich zadań.

Formy współdziałania samorządowego określa we Włoszech przede wszystkim ustawa o ustroju samorządu terytorialnego<sup>189</sup>. Pod względem jakościowym, jak również ilościowym, prawne formy współdziałania międzykomunalnego są we Włoszech zróżnicowane<sup>190</sup>. Współdziałanie samorządowe we Włoszech realizowane jest przede wszystkim w czterech formach: porozumień (*convenzioni*), umów programowych (*accordi di programma*), konsorcjów (*conzorzi*) oraz związków gmin (*unioni di comuni*). W prawie włoskim występują też tzw. dedykowane formy współpracy - porozumienia

<sup>185</sup> Zob. szerzej: I. Zachariasz, *Przemiany samorządu wielkich miast Niemiec w XX w.*, Samorząd Terytorialny 2010, nr 7.

<sup>186</sup> *Tamże*;

<sup>187</sup> M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne...*, dostępny w SIP Legalis.

<sup>188</sup> M. Kwiatkowska, *Gmina we Włoszech*, Samorząd Terytorialny 2011, nr 4, s. 5.

<sup>189</sup> Tekst jednolity: Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 227 del 28 settembre 2000 - Supplemento Ordinario n. 162).

<sup>190</sup> M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne...*, dostępny w SIP Legalis.

koordynujące działania władz lokalnych w obszarach planistycznych i strategicznych tj. paktów terytorialnych (*patti territoriali*) i planów obszarowych (*piani di area*)<sup>191</sup>.

Porozumienia (*convenzioni*) to umowy zawierane przez gminy i prowincje w celu skoordynowanej realizacji swoich funkcji oraz świadczenia określonych usług. Zgodnie z art. 33 ustawy o ustroju samorządu terytorialnego umowa międzysamorządowa zawierana jest wtedy, gdy nie ma konieczności powoływania nowej struktury i wyposażania jej w osobowość prawną<sup>192</sup>. Ustawodawca włoski pozostawia wspólnotom szerokie pole swobody co do określenia warunków porozumienia. Strony powinny określić w umowie: jej cele, czas trwania, formy konsultacji jednostek samorządu terytorialnego zawierających umowę, a także zasady finansowania tej działalności, wzajemne prawa i obowiązki stron, a także zasady ponoszenia odpowiedzialności za wykonanie zadań ustalonych w umowie. W umowie powinno zostać także rozstrzygnięte, czy zostaną utworzone wspólne urzędy (*uffici comuni*), które będą działać niezależnie od jednostek samorządowych, które uczestniczą w porozumieniu, czy też zadania zostaną delegowane przez jednostki samorządowe uczestniczące w porozumieniu na rzecz jednej z nich<sup>193</sup>. W zasadzie zawieranie umów ma charakter dobrowolny, z jednym zastrzeżeniem - w celu świadczenia na czas określony specjalnych usług lub dla realizacji określonych prac, państwo i region mogą, w sprawach należących do ich kompetencji, zobowiązać gminy i prowincje do zawarcia umowy<sup>194</sup>. Obligatoryjne zawarcie umowy między gminami i prowincjami wymaga jednak uprzedniego określenia przez państwo i region typowych jej warunków<sup>195</sup>.

Jednostki samorządowe mogą również zawierać umowy programowe. Art. 34 ustawy o ustroju samorządu terytorialnego wskazuje, że przedmiotowe porozumienia mogą być zawierane dla określenia i realizacji robót interwencyjnych lub opracowania programów interwencyjnych, które wymagają działań zintegrowanych i skoordynowanych ze strony gmin, prowincji i regionów, władz rządowych i innych instytucji publicznych, albo co najmniej dwóch z ww. stron. Treść umowy ustalana jest podczas specjalnej konferencji zwoływanej przez inicjatora porozumienia. Treść wypracowanej umowy publikuje się we włoskim Biuletynie Urzędowym Regionu.

Ciekawą formą współpracy we Włoszech jest konsorcjum (*consorzio*). Forma ta jest klasyczną formą współpracy w państwie włoskim<sup>196</sup>, jednakże jej zastosowanie obecnie maleje, wobec rozpowszechniania się modelu związków gmin (*unioni di comuni*). Do 2010 r. wyróżniano dwa typy konsorcjów: konsorcja usług (*consorzi di servizi*) oraz konsorcja zadań (*consorzi di funzioni*), jednakże możliwość tworzenia drugich z wymienionych zniosła nowa ustawa finansowa. Konsorcja usług zawiadują usługami publicznymi, które nie mają charakteru ekonomicznego „*privi del carattere economico*”<sup>197</sup>. Konsorcjum posiada osobowość prawną, jednakże nie jest to podmiotowość prawa publicznego. Konsorcjum nie przysługuje bowiem władztwo administracyjne<sup>198</sup>. Konsorcja tworzone są przez gminy i prowincje w celu wspólnego

<sup>191</sup> S. Bolgherini, *Local Government and Inter-municipal Cooperation in Italy and Germany*, PIFO Occasional Papers No. 12/2011, p. 11.

<sup>192</sup> M. Kwiatkowska, *Samorząd terytorialny we Włoszech. Aspekty ustrojowe*, Wrocław 2011, s. 101.

<sup>193</sup> A. Cacace, S. Minieri, R. Sanguiliano, *Il nuovo ordinamento degli enti locali*, Napoli 2008, s. 98-99.

<sup>194</sup> M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne...*, dostępny w SIP Legalis.

<sup>195</sup> *Tamże*;

<sup>196</sup> S. Bolgherini, *Local Government and Inter-municipal Cooperation in Italy...*, p. 11.

<sup>197</sup> M. Kwiatkowska, *Samorząd terytorialny we Włoszech...*, s. 103.

<sup>198</sup> S. Bolgherini, *Local Government and Inter-municipal Cooperation in Italy...*, p. 11.

zarządzania jedną lub kilkoma służbami i wspólnej realizacji zaciągniętych zobowiązań. Specyficzną cechą tej formy współpracy jest to, że w konsorcjum mogą uczestniczyć także inne publiczne korporacje (osoby prawne np. izby handlowe). Przepisy włoskie limitują swobodę uczestnictwa gmin i prowincji w konsorcjach. Jednostki samorządowe mogą należeć tylko do jednego konsorcjum. Tworzenie konsorcjum ma charakter dobrowolny, jednakże w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem publicznym, prawodawca może zobowiązać gminy do utworzenia konsorcjów obligatoryjnych w celu realizacji określonych funkcji i usług<sup>199</sup>.

We Włoszech od kilku lat obserwowany jest wzrost zainteresowania zawiązywaniem związku gmin (*unioni di comuni*). Dwie lub więcej gmin graniczących ze sobą, należących do jednej prowincji, mogą utworzyć związek gmin w celu wspólnego wykonywania zróżnicowanych funkcji i usług należących do zakresu ich kompetencji<sup>200</sup>. W zasadzie liczba mieszkańców gmin tworzących związek nie powinna przekraczać 5.000, jednakże do związku może należeć także nie więcej niż jedna gmina o liczbie mieszkańców pomiędzy 5.000 a 10.000<sup>201</sup>. Związkom przekazuje się szeroką pulę zadań z właściwości tworzących związek gmin. Wskazać chociażby należy, że do kompetencji związku gmin należy ustalanie podatków, taryf i opłat z tytułu świadczenia usług im powierzonych<sup>202</sup>. Prawo włoskie ustanawia regułę, zgodnie z którą do związków gmin stosuje się odpowiednio rozwiązania prawne regulujące zasady organizacji i funkcjonowania gmin<sup>203</sup>. Związek gmin posiada samodzielność organizacyjną i może uchwalić własny statut. W statucie uczestnicy związku powinni określić strukturę organizacyjną związku, sposób powoływania organów związku, funkcje, które będą wykonywane przez związek, zasady wykonywania zadań przez związek oraz zasady finansowania jego działalności. Specyficznym rozwiązaniem włoskim jest to, że w ciągu dziesięciu lat od utworzenia związku gminy są zobowiązane dokonać fuzji<sup>204</sup>. Jeśli to nie nastąpi, związek zostaje rozwiązany.

Charakterystycznym rozwiązaniem prawa włoskiego jest także możliwość tworzenia wspólnot międzygminnych przez jednostki gminne o analogicznych uwarunkowaniach geograficznych, a w konsekwencji i zbliżonych potrzebach i problemach, których celem jest zachowanie i rozwój funkcji obszarowej danego terenu<sup>205</sup>. Taką szczególną formą kooperacji we Włoszech są wspólnoty górskie. Gminy górskie mogą tworzyć wspólnoty górskie (*comunita montane*)<sup>206</sup> według zasad ustalonych w tzw. ustawach regionalnych<sup>207</sup>. Analogicznie mogą być także tworzone wspólnoty wysp i archipelagów, z wyjątkiem Sycylii i Sardynii (*Comunità isolane o di arcipelago*)<sup>208</sup>. Wspólnoty górskie tworzone są przez gminy górskie oraz częściowo górskie w celu zagospodarowania obszarów górskich i wspólnego wykonywania zadań (własnych i powierzonych)<sup>209</sup>.

<sup>199</sup> M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne...*, dostępny w SIP Legalis.

<sup>200</sup> F.R. Frieri, L. Gallo, M. Mordenti, *Le Unioni dei Comuni*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna (RN) 2012.

<sup>201</sup> M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne...*, dostępny w SIP Legalis.

<sup>202</sup> Tamże;

<sup>203</sup> J. Sługocki, *Prawo administracyjne. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2012, s. 143.

<sup>204</sup> M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne...*, dostępny w SIP Legalis.

<sup>205</sup> C. Deffigier, *Intermunicipal co-operation: Manual of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR)*, 2008, dostępny na: [http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/programmes\\_democratic\\_stability/imc/IMC\\_Manual\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/programmes_democratic_stability/imc/IMC_Manual_en.pdf)

<sup>206</sup> Przykładem wspólnoty górskiej jest Wspólnota Górską Frignano, składająca się z 10 gmin: Modena, Pavullo Frignano (kapitał), Fanano, Fiumalbo, Lama Mocogno, Montecreto, Pievepelago, Polinago, Riolutano, Serramazzoni i Sestola, obejmująca obszar 689 km<sup>2</sup>.

<sup>207</sup> Legge 267/2000, articolo 27-28.

<sup>208</sup> Legge 267/2000, articolo 29.

<sup>209</sup> D. Placek, *Prawnoustrojowe podstawy państwa regionalnego we Włoszech*, [w:] J. Iwanka (red.), *Oblicza decentralizmu*, Katowice 1996, s. 60-63.

Gminy tworzące wspólnotę górską mogą należeć do tej samej lub różnych prowincji. Wspólnoty górskie tworzone są na mocy aktu administracyjnego przewodniczącego zarządu regionalnego, po tym jak region własną ustawą wyróżni jednolite obszary terytorialne zdolne do podejmowania działań celem zwiększenia znaczenia gór, jak również zdolne do realizacji zadań połączonych z zadaniami gminnymi<sup>210</sup>. Wspólnota górską określa się mianem wspólnoty wielozadaniowej (*molteplici funzioni*) – część zadań powierzana jest jej bezpośrednio przez ustawę, część jest delegowana przez podmioty lokalne<sup>211</sup>.

Wspólnoty górskie wykonują zatem zarówno zadania ustawowe, jak i zadania powierzone przez gminy, prowincję i region. Przyjmują wieloletni plan prac i interwencji oraz znajdują odpowiednie narzędzia do realizacji tych celów<sup>212</sup>. Poprzez opracowanie wieloletniego planu rozwoju współdziałają w kształtowaniu terytorialnego planu koordynacji. Wieloletnie plany rozwoju ekonomiczno-społecznego i jego aktualizacje są przyjmowane przez wspólnoty górskie i zatwierdzane przez prowincje zgodnie z procedurami określonymi w prawie regionalnym<sup>213</sup>.

Warto odnotować, że podobnie jak we Francji i Niemczech, tak również i we Włoszech obserwowany jest trend tworzenia form współpracy metropolitalnej. Przykładem obszaru metropolitalnego, w którym wprowadzono oddolnie rozwiązania koordynujące aglomeracyjne zarządzenie sektorowe jest włoska Wenecja, gdzie w ramach horyzontalnej współpracy jednostek samorządowych powołano w 2007 r. VERITAS (*Veneziana Energia Risorse Idriche Territorio Ambiente Servizi*) – spółkę korporacyjną (*società*), dedykowaną wspólnej realizacji zadań z za-kresu gospodarki wodno-ściekowej dla 25 gmin północnych Włoch, które są jej akcjonariuszami.

Wskazać należy także, że podobnie jak we Francji, tak i we Włoszech, choć w mniejszej skali, istnieje prawne instrumentarium zachęt finansowych do zawiązywania współpracy samorządowej. Regiony włoskie, których jednym z zadań jest ułatwienie ponadgminnej reorganizacji usług, funkcji i struktur, mogą bowiem tworzyć specjalne fundusze w ramach swoich budżetów, z których środki mogą być przeznaczane na wspieranie współdziałania międzygminnego. Należy jednak podkreślić, że tworzone instytucje współdziałania międzykomunalnego nie posiadają własnego systemu podatkowego. Otrzymują natomiast dotacje od zrzeszonych gmin oraz dotacje od regionu, do którego odnoszą się delegowane funkcje.

## Aneks 2

### Współpraca międzysamorządowa w Norwegii<sup>214</sup>

Norwegia (Królestwo Norwegii) jest państwem unitarnym opartym o zasady decentralizacji władzy państwowej na rzecz jednostek samorządowych. Struktura

<sup>210</sup> Prawo regionalne ustala zakres współdziałania lub obszary przeznaczone do utworzenia wspólnoty górskiej według kryterium zdolności do pełnienia określonych wspólnych funkcji, a także z uwzględnieniem zasady tworzenia i funkcjonowania wspólnot górskich oraz kryterium repartycji regionalnych i unijnych środków finansowych między wspólnoty górskie. Może ponadto ustalać wskaźniki stopniowania i różnicowania interwencji wobec poszczególnych wspólnot górskich biorąc pod uwagę przebieg orograficzny, klimat, roślinność, trudności w uprawie użytków rolnych i określone zagrożenia środowiskowe.

<sup>211</sup> M. Kwiatkowska, *Samorząd terytorialny we Włoszech...*, s. 39.

<sup>212</sup> *Tamże*, s. 40.

<sup>213</sup> *Tamże*;

<sup>214</sup> Charakterystyka współpracy międzysamorządowej w Norwegii została opracowana w oparciu o broszurę, przygotowaną przez Norweskie Stowarzyszenie Władz Lokalnych i Regionalnych (nor. *Kommunesektorens interesse - og arbeidsgiverorganisasjon* – KS), pt. Formalna współpraca międzysamorządowa, Oslo 2013.



samorządowa Norwegii ma charakter dwuszczeblowy i obejmuje: 19 *fylker* – prowincji i 430 *kommuner* – gmin. W państwie norweskim silnie akcentuje się niezależność samorządów w realizacji powierzonych im zadań. Podstawową jednostką samorządu jest gmina.

Norweskie samorzady niemal od zawsze współpracowały ze sobą w zakresie tych spośród zadań samorządowych, których wykonywanie przekracza granice administracyjnych podziałów terytorialnych. W konsekwencji, stosunkowo wcześniej zaczęły się rozwijać zarówno formalne, jak i nieformalne formy współpracy pomiędzy jednostkami samorządowymi. W związku ze wzrastającą faktyczną współpracą pomiędzy samorządami narastała równolegle potrzeba lepiej dostosowanych ram prawnych dedykowanych tej materii. Przyjmowane kolejno regulacje prawne stanowiły zatem odpowiedź na zmieniającą się rzeczywistość samorządową. Obecnie w norweskim systemie prawnym obowiązuje specjalnie dedykowany współpracy międzysamorządowej zespół regulacji prawnych w ustawie o samorządzie terytorialnym, w ramach których skoncentrowane zostały rozwiązania prawne dotyczące organizacji i funkcjonowania międzysamorządowych kooperacji.

Przepisy prawa norweskiego przewidują szereg formalnych modeli współpracy, które różni od siebie przede wszystkim stopień autonomii samorządów, jaki im pozostaje po zaangażowaniu się we współpracę oraz możliwość sprawowania kontroli i nadzoru nad realizacją przekazanych w ramach współpracy zadań i kompetencji. Podkreślić trzeba, że w każdym typie partnerstwa współpracujące jednostki samorządowe muszą zrezygnować z części przysługującej im władzy i wpływów na rzecz tworzonej kooperacji współpracy – rozkład jednak zależności pomiędzy współpracującymi samorządami a kooperacją różni się zasadniczo w różnych modelach współpracy. Poczynając od form współpracy zapewniających najwyższy stopień niezależności współpracujących samorządów, współpraca międzysamorządowa w świetle prawa norweskiego może być realizowana w ramach:

- umowy gminy przejmującej,
- tzw. wspólnej gminy,
- form współpracy zawiązywanych na podstawie art. 27 ustawy samorządowej,
- międzysamorządowych przedsiębiorstw,
- międzysamorządowych spółek prawa handlowego.

Warto odnotować, że w Norwegii jest obecnie około 850 przypadków kooperacji samorządów, opartych na formalnej współpracy międzysamorządowej, które rozdzielone są równomiernie pomiędzy różne modele współpracy, I tak, statystyki pokazują, że obecnie funkcjonuje około 200 kooperacji opartych o artykuł 27, około 200 gmin przejmujących, około 200 spółek międzygminnych i około 250 międzygminnych przedsiębiorstw. W konsekwencji, każda jednostka samorządowa uczestniczy przeciętnie w 11 międzygminnych kooperacjach. Należy w tym miejscu także wskazać, że oprócz formalnych modeli współpracy, szacuje się, że w Norwegii jest co najmniej w połowie tak samo wiele kooperacji międzysamorządowych, które

są oparte na umowach zwykłych (kontraktach nie przenoszących uprawnień publicznych i odpowiedzialności za realizację zadań).

Formą współpracy gwarantującą współpracującym samorządom zachowanie najwyższego stopnia wpływu na sposób realizacji zadań jest instytucja gminy przejmującej. Współpraca w ramach modelu gminy przejmującej polega na umownym przekazaniu zadań i kompetencji z jednej jednostki samorządowej na inną jednostkę samorządową. Instytucja „*gminy przejmującej*” została pomyślana jako forma prawna dla współpracy samorządowej w obszarze wykonywania władzy publicznej. Gminy w ramach przedmiotowej umowy mogą zatem powierzać innej gminie prawo do podejmowanie wiążących decyzji w poszczególnych przypadkach oraz typach spraw. Niemniej jednak, model gminy przejmującej może być również efektywnie wykorzystywany w obszarze zadań o charakterze operatorskim i organizacyjnym, co zresztą w praktyce często bywa wykorzystywane jako przejaw tzw. kooperacji publiczno-publicznej zwolnionej z obowiązku stosowania reżimu zamówień publicznych.

Omawiany rodzaj partnerstwa nie ma swoich niezależnych ram organizacyjnych, co oznacza że w ramach współpracy opartej o umowę gminy przejmującej nie powstaje nowy podmiot prawa o odrębnej osobowości prawnej od współpracujących jednostek samorządowych. Transferowane zadania są tutaj realizowane jako część administracji i usług świadczonych przez gminę przejmującą.

Umowa zawarta w ramach instytucji gminy przejmującej ma charakter umowy dwustronnej, co oznacza że stanowi stosunek prawny wiążący bezpośrednio gminę przejmującą i osobno poszczególne gminy uczestniczące w kooperacji. W konsekwencji, umowa gminy przejmującej może zawierać różne postanowienia w odniesieniu do poszczególnych współpracujących z gminą przejmującą gmin.

Instytucja współpracy oparta o umowę gminy przejmującej może być także odpowiednio aplikowana na pole współpracy pomiędzy radami powiatu – nie ma jednak prawnej możliwości tworzenia współpracy mieszanej w ramach omawianego modelu kooperacji tj. współpracy pomiędzy powiatami i gminami.

Prawo norweskie przewiduje 2 warianty współpracy w formie instytucji gminy przejmującej, tj.:

- zawodową gminę przejmującą (opartą o administrację gminy przejmującej),
- gminę przejmującą ze wspólnie wybranym komitetem.

Administracja gminy przejmującej może być wykorzystywana tylko dla realizacji zadań, które nie są kwalifikowane jako tzw. sprawy o fundamentalnym znaczeniu. W sytuacji spraw obejmujących takie zadania formą właściwą umowy o gminie przejmującej jest tylko wariant zakładający utworzenie wspólnie wybranego komitetu. Warto odnotować, że o tym, jakie sprawy należą do „*spraw o fundamentalnym znaczeniu*” decydują indywidualnie same jednostki samorządowe (nie ma tu określonego ustawowego katalogu tego rodzaju spraw).

Prawo norweskie wyraźnie różnicuje zasady współpracy w ramach dwóch

wariantów współpracy gminy przejmującej. W wariacie współpracy, który zakłada podejmowanie decyzji zakwalifikowanych do decyzji podejmowanych w sprawach o fundamentalnym znaczeniu, gmina przejmująca musi utworzyć wspólny komitet. Uczestniczące we współpracy gminy delegują do komitetu część swojej władzy publicznej w zakresie konkretnych spraw wymagających podejmowania władczych decyzji. Współpracujące jednostki mogą delegować swoich przedstawicieli spośród własnej kadry urzędniczej do rozstrzygania spraw w Komitecie. Sprawy, które nie mają fundamentalnego znaczenia mogą być natomiast równolegle przekazane administracji gminy przejmującej. Warto odnotować, że omawiany wariant współpracy zakłada, że komitet wykonuje taki sam zakres władzy w stosunku do wszystkich uczestniczących we współpracy gmin. W konsekwencji w sytuacji, gdy jedna z gmin wycofa część przekazanych na rzecz komitetu uprawnień, pozostałe gminy powinny uczynić to samo, albo zrezygnować ze współpracy. Wycofanie uprawnień przez jedną ze współpracujących jednostek samorządowych może zatem finalnie zakończyć się rozwiązaniem umowy partnerstwa.

Mimo, iż założeniem modelu gminy przejmującej jest silna pozycja gminy wykonującej zadania w zastępstwie współpracujących samorządów, przepisy prawa norweskiego przewidują szereg instrumentów interwencyjnych, które pozwalają gminom cedującym swoje uprawnienia wpływać na realizację tych zadań, które dotyczą tylko konkretnej, pojedynczej gminy lub jej mieszkańców. Wskazać należy w szczególności, że współpracująca gmina może w zakresie tych spraw kierować szczegółowe instrukcje dla gminy przejmującej. Niemniej jednak, przepisy nie wyposażają współpracujących gmin w prawo weta, a zatem nie jest możliwe, by zaangażowana we współpracę jednostka samorządowa wiążąco określała treść lub mogła odwołać wprowadzone rozwiązania, które jako *ex definitione* „rozwiązania wspólne” dotyczą wszystkich uczestniczących w kooperacji jednostek samorządowych. Powyższe, nie wyklucza możliwości uchylenia indywidualnych uchwał podejmowanych w ramach współpracy na zasadach ogólnych określonych obowiązującym prawem np. w drodze ich kontroli.

Kolejnym modelem współpracy międzysamorządowej w Norwegii jest model wspólnej gminy. Model wspólnej gminy został wprowadzony do norweskiego porządku prawnego 1 lipca 2012 r. jako ostatnia z formalnych form współpracy międzysamorządowej. Wspólna gmina jest dobro-wolnym partnerstwem zawiązywanym pomiędzy dwoma lub większą ilością gmin albo pomiędzy dwoma lub większą ilością rad powiatu dla podejmowania decyzji w sprawach samorządowych. Co istotne, prawo norweskie pozwala wyłącznie na uczestnictwo w jednej wspólnej gminie.

Wspólna gmina stanowi odrębny od tworzących ją samorządów podmiot prawa. Nie jest to jednak nowa jednostka samorządowa, lecz jedynie platforma współpracy międzysamorządowej. Na rzecz wspólnej gminy mogą być w zasadzie przekazywane wszelkie zadania (chyba że przepisy szczególne wyłączają taką możliwość), przy czym trzeba mieć na względzie, że przepisy wymagają by wszystkie współpracujące samorzady przekazały na rzecz wspólnej gminy te same obowiązki. A zatem, zadania

i kompetencje transferowane na rzecz wspólnej gminy muszą mieć charakter jednorodny.

Jako że wspólna gmina stanowi odrębny od tworzących ją jednostek samorządowych podmiot prawa, to w zakresie spraw, które zostały przeniesione na wspólną gminę (co dotyczy zarówno wykonywania władzy publicznej, jak i świadczenia usług), mieszkańcy współpracujących samorządów wchodzą w relacje prawne ze wspólną gminą, nie zaś jak dotychczas ze swoją gminą/prowincją macierzystą. Dochodzi zatem do przesunięcia właściwości organów, co znajduje swoje bezpośrednie przełożenie także w systemie kontroli i nadzoru nad wykonywaniem powierzonych zadań (organy sprawujące kontrolę i nadzór realizują swoje uprawnienia względem wspólnej gminy).

Współpracujące samorzady nie mogą wydawać wiążących instrukcji względem wspólnej gminy, jak również uchylać podjętych przez nią decyzji.

Autonomia współpracujących jednostek samorządowych w ramach omawianego modelu współpracy jest wężiej zakreślona niż ma to miejsce w przypadku umowy gminy przejmującej. W przeciwieństwie do instytucji gminy przejmującej, reguła braku kompetencji do wydawania wiążących instrukcji rozciąga się także na sprawy, które dotyczą tylko jednej współpracującej jednostki samorządowej lub jej mieszkańców.

Wspólna gmina podlega kontroli Międzysamorządowej Rady, która jest wybierana przez władze gmin/rady prowincji współpracujących samorządów na okres 4 lat. Każda ze współpracujących jednostek samorządowych winna posiadać w radzie co najmniej 3 członków i zastępców. Międzysamorządowa Rada wybiera Przewodniczącego i Wiceprzewodniczącego, którzy stają się Międzysamorządowym Burmistrzem i Zastępcą Burmistrza.

Wspólna gmina powinna mieć własny personel i kierownictwo ukonstytuowane przez Międzysamorządową Radę. Niemniej jednak, w umowie partnerskiej może zostać ustalone, że wykorzystywane będzie najwyższe kierownictwo współpracujących jednostek samorządowych na zasadach kadencyjności wymiany kierownictwa w ramach poszczególnych współpracujących jednostek.

Warto odnotować, że każda ze współpracujących w ramach wspólnej gminy jednostek samorządowych, w ramach swego udziału w finansowaniu działalności wspólnej gminy, ponosi nieograniczoną odpowiedzialność za jej zobowiązania, co oznacza w praktyce, że w przypadku braku możliwości wyegzekwowania należności od wspólnej gminy wierzyciel może żądać zaspokojenia indywidualnie od każdej z gmin.

Do wspólnej gminy w zakresie odmiennie nie uregulowanym stosuje się odpowiednio ustawę o samorządzie terytorialnym i inne regulacje prawne dotyczące organizacji i funkcjonowania samorządów.

Historycznie najstarszym modelem współpracy w Norwegii są kooperacje zawiązywane na podstawie art. 27 ustawy samorządowej. Przedmiotowe kooperacje

zostały pomyślane jako formy współpracy dla wspólnej realizacji usług użyteczności publicznej w takich obszarach jak: gospodarka odpadami, zbiorowe zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków, zaopatrzenie energetyczne itd.

Kooperacje z art. 27 są dobrowolną formą współpracy, niemniej jednak omawiany przepis umożliwia tworzenie decyzją centralną obligatoryjnych partnerstw omawianego rodzaju, co w praktyce wykorzystywane jest niezmiernie rzadko. Jako zasadę przyjmuje się zatem zawiązywanie współpracy na zasadach samodzielności samorządowej.

Zgodnie z art. 27 ustawy samorządowej dwie lub więcej gmin, dwie lub więcej powojncji albo jedna lub więcej gmin i jedna lub więcej powojncji mogą ustanowić oddzielną radę dla połączenia swych zadań. Omawiany typ kooperacji może być zatem wykorzystywany dla współ-pracy mieszanej – angażującej zarówno samorząd lokalny, jak i samorząd regionalny (powojncje).

Artykuł 27 pozostawia relatywnie dużo swobody w zorganizowaniu kooperacji - tak daleko, jak nie dochodzi do kolizji ze szczególnymi uregulowaniami prawnymi, samorządy mogą swobodnie delegować na Radę zadania operacyjne i organizacyjne. Zadania przekazywane na Radę określane są w przyjętym przez współpracujące jednostki samorządowe statucie. Podkreślić trzeba jednak, że artykuł 27 nie daje podstaw do delegowania zadań obejmujących sprawowanie władzy publicznej na wspólną Radę, tzn. do przesunięć kompetencji władczych.

Wszystkie z uczestniczących gmin i rad powojncji w Międzysamorządowej Radzie muszą mieć swoich reprezentantów. Brak takiej reprezentacji oznaczałby w praktyce przekazanie podejmowania decyzji do innych jednostek samorządowych.

O ile przepisy nie stanowią inaczej, gmina lub rada powojncji mogą wycofać się ze współpracy z zachowaniem rocznego wypowiedzenia. Kwota odstąpienia od współpracy ustalana jest na poziomie udziału kapitałowego w okresie wypowiedzenia, ale zostaje ograniczona wyłącznie do wartości opłaconych przez gminę lub powojncję udziałów. Wskazać przy tym należy, że zawiadomienie o zakończeniu współpracy kierowane jest do Ministerstwa Samorządu Lokalnego i Rozwoju Regionalnego, które może zadecydować o kontynuacji współpracy, jeżeli przemawia za tym interes publiczny lub interesy współpracujących jednostek samorządowych.

Kolejną formą współpracy przewidzianą prawem norweskim są międzysamorządowe przedsiębiorstwa (IKS). Współpracy w ramach tego modelu poświęcona została przyjęta w 1999 r. ustawa o przedsiębiorstwach międzysamorządowych. Partnerstwo w postaci przedsiębiorstwa stanowi model organizacyjny dla podejmowania przez samorządy wspólnej aktywności gospodarczej o charakterze komercyjnym.

Współwłaścicielami IKS mogą być tylko lokalne i regionalne władze oraz inne IKS. W konsekwencji, w przeciwieństwie do spółek samorządowych, dla których nie przewiduje się takich ograniczeń prawnych, współwłaścicielami przedsiębiorstw międzysamorządowych nie mogą być przedstawiciele sektora prywatnego.

Główna różnica pomiędzy IKS a spółkami samorządowymi sprowadza się do tego, że uczestnictwo w IKS pociąga za sobą nieograniczoną odpowiedzialność za zobowiązania przedsiębiorstwa, zazwyczaj odpowiadającą procentowo zaangażowaniu kapitałowemu danej jednostki samorządowej, chyba że w umowie zawiązującej przedsiębiorstwo ustalono inaczej. W spółkach samorządowych odpowiedzialność ogranicza się wyłącznie do zaangażowania kapitałowego danej jednostki samorządowej.

Najwyższą władzę IKS stanowi Rada Nadzorcza. Członków Rady Nadzorczej wyznacza każda ze współpracujących jednostek samorządowych albo rada Nadzorcza IKS, gdy IKS jest współnikiem. Każdy podmiot współpracujący w ramach IKS ma z mocy ustawy chociażby jednego członka w składzie Rady Nadzorczej. Lokalne władze mają prawo wydawania wiążących instrukcji działania swoim reprezentantom w Radzie.

Poprzez Radę Nadzorczą współpracujące jednostki samorządowe wykonują przysługujące im prawa właścicielskie względem IKS. Rada Nadzorcza kieruje budżetem, księgowością i rachunkowością przedsiębiorstwa. Rada wybiera Zarząd, który powinien liczyć co najmniej 3 członków. Rada Nadzorcza może wydawać Zarządowi wiążące instrukcje i uchylać jego decyzje. Poza tym umowa partnerstwa może przewidywać, że w części spraw decyzje podejmowane przez Zarząd wymagać będą zatwierdzenia przez Radę dla swej skuteczności.

Ostatnią spośród formalnych form współpracy międzysamorządowej dopuszczonych prawem norweskim są międzysamorządowe spółki prawa handlowego. Współpraca między-gminna w ramach spółek międzygminnych uregulowana została ustawą o spółkach handlowych. Przedmiotowy akt prawny został pomyślany jako regulacja dla prywatnego sektora gospodarczego, który osiąga własne dochody i działa na rynku komercyjnym. Istnieje jedynie kilka szczególnych regulacji, które są bezpośrednio dedykowane samorządom lokalnym i które znajdują swoje zastosowanie do międzygminnych spółek handlowych. Obowiązki samorządowe, które mogą być realizowane za pośrednictwem spółek handlowych są stosunkowo ograniczone stanowiąc zazwyczaj obszar, gdzie istnieje możliwość rozwiązania problemów przez funkcjonujący na rynku sektor prywatny. Podkreślić trzeba przy tym, że na spółki nie mogą być przeniesione zadania, których realizacja wymaga wykonywania władzy publicznej.

Jednostki samorządowe mogą uczestniczyć w spółkach, których udziałowcami są lokalne lub regionalne jednostki samorządowe, ale także w innych spółkach z udziałem sektora publicznego, jak również spółkach prywatnych osób prawnych.

W przeciwieństwie do uregulowań IKS, uczestnicy spółek międzysamorządowych są odpowiedzialni jedynie za część kapitału zakładowego. W niektórych przypadkach, gminy będą mogły zostać pociągnięte do osobistej i bezpośredniej odpowiedzialności za zobowiązania spółki. Podstawą dla takiej odpowiedzialności może być sytuacja, gdy gmina indywidualnie rozszerzy swoje gwarancje dla wierzycieli spółki. Niemniej

jednak, zabronione jest by gmina ponosiła odpowiedzialność finansową związaną z prowadzeniem działalności gospodarczej przez spółkę.

Zorganizowanie współpracy w ramach spółki prawa handlowego oznacza, że legitymowane demokratycznie władze samorządowe są reprezentowane w spółce jedynie pośrednio poprzez Walne Zgromadzenie, a także funkcjonujące w spółce inne jej organy. Lokalne władze mają w zasadzie jedynie wpływ na to, w jaki sposób będzie realizowane prawo głosu przez reprezentantów samorządów w spółce w konkretnej sprawie. Decyzje w zakresie polityki głosowania są wiążące dla przedstawicieli samorządów podczas posiedzeń Walnego Zgromadzenia. Podkreślić trzeba, że w przypadku spółek, lokalne władze nie mają bezpośrednich instrumentów kształtujących tego, jak kooperacja, w jakiej uczestniczą, będzie zarządzana. Niemniej jednak, przepisy zastrzegają, że niektóre sprawy z zakresu zarządzania spółki muszą być obligatoryjnie rozpatrywane przez Walne Zgromadzenie, co ma umożliwić samorządom sprawowanie kontroli w najważniejszych kwestiach dotyczących funkcjonowania i organizacji spółki. Zauważyć należy także, że lokalne władze mogą wywierać pośredni wpływ na spółkę za pomocą innych instrumentów prawnych np. jej dokapitalizowania.

Współpraca międzysamorządowa w Norwegii okazała się korzystnym dla gmin rozwiązaniem zarówno z punktu widzenia ekonomii, jak i jakości świadczonych usług na rzecz mieszkańców. Badania pokazują, że współpraca samorządów przynosi znaczące oszczędności finansowe po stronie uczestniczących w niej samorządach, co jest efektem korzyści skali w zakresie specjalizacji i jakości świadczonych usług oraz bardziej zoptymalizowanych zamówień na publiczny sprzęt i urządzenia służących realizacji zadań. W wielu przypadkach, uzyskane oszczędności przeznaczone zostają na rozszerzenie zakresu świadczonych na rzecz mieszkańców usług użyteczności publicznej.

Przykład norweski pokazuje, że prawne zapewnienie szerokiego wachlarza form współpracy, przy poszanowaniu dobrowolności kooperacji, umożliwia samorządom dostosowanie kooperacji nie tylko do specyfiki realizowanych zadań - czy to zadań organizatorsko-operatorских, czy to zadań związanych ze sprawowaniem władzy publicznej – oraz dziedziny życia społecznego, której dane zadanie dotyczy, ale również do kierunków polityki samorządowej w danym sektorze, w tym przede wszystkim określenia stopnia kontroli nad kooperacyjną formą realizacji zadań.

**Aneks 3**  
**Studia przypadku**



**Anna Kudra**

**Stowarzyszenie Metropolia Poznań  
studium przypadku**

**1. Charakterystyka partnerstwa**

Stowarzyszenie Metropolia Poznań<sup>215</sup> (dalej także: *Stowarzyszenie*) jest stowarzyszeniem samorządowym gmin i powiatu obejmującym obszar funkcjonalny miasta o znaczeniu wojewódzkim - miasta Poznania - i jego otoczenia. W sensie prawnym *Stowarzyszenie* stanowi stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego w rozumieniu ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>216</sup> i ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>217</sup>.

*Stowarzyszenie* zostało zarejestrowane 29 kwietnia 2011 r., a czas jego funkcjonowania określony został jako nieograniczony<sup>218</sup>. W skład stowarzyszenia wchodzi obecnie powiat poznański oraz 22 gminy: Buk, Dopiewo, Kleszczewo, Komorniki, Kostrzyn, Kórnik, Luboń, Mosina, Murowana Goślina, Oborniki, Pobiedziska, Poznań, Puszczykowo, Rokietnica, Stęszew, Suchy Las, Skoki, Swarzędz, Szamotuły, Śrem, Środa Wlkp., Tarnowo Podgórne<sup>219</sup>.

Dokonując analizy i oceny modelu współpracy realizowanej w ramach *Stowarzyszenia* nie można tracić z pola widzenia okoliczności towarzyszących jego utworzeniu. *Stowarzyszenie* zostało zawiązane celem zinstytucjonalizowania postępującej współpracy podmiotów samorządowych poznańskiego obszaru metropolitalnego. *Stowarzyszenie* jest sukcesorem dorobku nieformalnej platformy współpracy międzysamorządowej - Rady Aglomeracyjnej (dalej także: *Rada*). *Rada* została powołana na mocy *Porozumienia o współpracy pomiędzy samorządami aglomeracji poznańskiej* podpisanego 15 maja 2007 r. *Rada* stanowiła stałą konferencję wójtów i burmistrzów gmin powiatu poznańskiego oraz prezydenta Poznania i starosty powiatu poznańskiego. Idea spotkań w ww. gronie wynikała z dostrzeżenia negatywnych konsekwencji niekontrolowania procesów suburbanizacji dla mechanizmów zarządzania wspólnotami samorządowymi na terytorium obszaru funkcjonalnego aglomeracji poznańskiej. Z inicjatywy *Rady* opracowano strategię rozwoju aglomeracji poznańskiej opartą na bardzo głębokiej analizie uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych przeprowadzonych we współpracy ze środowiskiem naukowym, którego prace były koordynowane przez Centrum Badań Metropolitalnych UAM (dalej: *CBA*). Strategia Rozwoju „Metropolia Poznań 2020” (dalej także: *Strategia*) to projekt *a la carte* 28 programów i ponad 150 działań ujętych w 5 osi rozwojowych uznanych w toku licznych badań za kluczowe dla rozwoju obszaru funkcjonalnego aglomeracji poznańskiej<sup>220</sup>. Jednym z założeń *Strategii* stało się stworzenie sieci powiązań pomiędzy różnymi podmiotami życia politycznego, społecznego, naukowego i gospodarczego określanymi mianem „*instytucji*”

<sup>215</sup> Biuro Stowarzyszenia Metropolia Poznań, pl. Kolegiacki 17 (pok. 445 i 446), 61 - 841 Poznań  
tel. 61 87 84 670, 61 87 84 667, 61 87 84 670, e-mail: [biuro@metropoliapoznan.pl](mailto:biuro@metropoliapoznan.pl)

Dyrektor Biura: Maciej Musiał, tel. 61 87 84 640, e-mail: [maciejmusial@metropoliapoznan.pl](mailto:maciejmusial@metropoliapoznan.pl)

<sup>216</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 594.

<sup>217</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.

<sup>218</sup> Decyzja o założeniu *Stowarzyszenia* zapadła w dniu 26 lutego 2010 r. na posiedzeniu Rady Aglomeracji w Kórniku.

<sup>219</sup> Na terenie działania *Stowarzyszenia* mieszka ok. 1 mln mieszkańców, czyli 30% mieszkańców Wielkopolski. Obszar zajmowany przez samorządy należące do *Stowarzyszenia* stanowi 11% powierzchni województwa.

<sup>220</sup> Opracowanie zawiera także charakterystykę stanu i uwarunkowań rozwoju, definiuje działania integracyjne, wizję i zasady rozwoju Metropolii Poznań, zasady wdrażania strategii uwzględniające priorytety strategiczne i źródła finansowania. Dokument dostępny pod adresem WWW: <http://metropolia2020.poznan.pl/tresc-dokumentu>

*metropolitalnych*". Dla zharmonizowania współpracy tych instytucji podjęto decyzję o powołaniu *Stowarzyszenia*.

*Stowarzyszenie* zostało zatem pomyślane jako formalna instytucja odpowiedzialna za koordynację działań wdrożeniowych różnych aktorów poznańskiego obszaru metropolitalnego wynikających ze *Strategii*.

W związku z ogólnie postawioną przed *Stowarzyszeniem* misją koordynacji i stymulowania rozwoju społeczno-gospodarczego poznańskiego obszaru metropolitalnego *Stowarzyszeniu* zakreślony został relatywnie szeroki tematycznie zakres działania. Stąd też prowadzonej przez *Stowarzyszenie* działalności nie sposób zamknąć w jednej kategorii sektorowej.

Podstawowym celem *Stowarzyszenia* jest harmonizowanie, organizowanie i promowanie współpracy pomiędzy partnerami samorządowymi, a także zacieśnianie i rozwój istniejących relacji, jak również tworzenie ram dla współpracy międzysektorowej. Nie jest to jednak równoznaczne z „rozmyciem” kierunków działalności *Stowarzyszenia*. Jako że sensem zawiązania *Stowarzyszenia* była realizacja ustaleń *Strategii*, postanowiono skoncentrować jego działalność na tych obszarach, które zostały uznane w toku konsultacji *Strategii* za priorytetowe. Przedmiotowe obszary obejmują kolejno: poprawę układu komunikacyjnego i transportu publicznego, koordynację gospodarki przestrzennej na terenie gmin tworzących aglomerację, stymulowanie rozwoju gospodarczego, przyciąganie inwestorów oraz promocja i budowanie rozpoznawalności Metropolii Poznań.

## **2. Wymiar podmiotowy**

Formuła prawna stowarzyszenia samorządowego implikowała strukturę podmiotową partnerstwa, na którą składają się wyłącznie jednostki samorządowe: gminy oraz powiat poznański. *Stowarzyszenie* stanowi zatem partnerstwo międzysamorządowe o charakterze wertykalno-horyzontalnym. Nie oznacza to jednak zamknięcia *Stowarzyszenia* na relacje ze środowiskiem zewnętrznym. Jako że *Stowarzyszenie* zostało pomyślane jako ośrodek koordynacji współpracy różnych środowisk na obszarze funkcjonalnym, *Stowarzyszenie* współpracuje na zasadzie mniej lub bardziej sformalizowanych powiązań z instytucjami innego rodzaju niż podmioty samorządowe, takimi jak: ośrodki naukowe, przedsiębiorstwa, organizacje pozarządowe, np. poprzez zlecenie badań i ekspertyz zewnętrznych, współorganizację konferencji i szkoleń, uczestnictwo w konsultacjach tematycznych dotyczących obszarów problemowych funkcjonowania obszaru metropolitalnego (o czym dalej).

*Stowarzyszenie* skupia obecnie 23 podmioty: miasto Poznań, powiat poznański, 17 gmin powiatu poznańskiego oraz 4 gminy spoza tego powiatu: Oborniki, Skoki, Szamotuły i Śrem. Niekwestionowanym liderem partnerstwa jest miasto Poznań.

Z analizy dokumentacji programowej wynika, że tworząc partnerstwo metropolitalne rozważano kilka opcji jego składu podmiotowego, które wyrażały w uproszczeniu 3 formuły przestrzenne: formuła „*miasto + gminy bezpośrednio sąsiadujące*”, formuła „*miasto + powiat ziemski*” oraz formuła „*powiat +*”, czyli włączenie w struktury metropolitalne także wybranych gmin z tzw. drugiego pierścienia powiatów. Ostatecznie opowiedziano się za ostatnią, najbardziej otwartą formułą współpracy, przyjmując za klucz doboru partnerów związek funkcjonalny z poznańskim obszarem metropolitalnym.

Zauważyć trzeba, że *Stowarzyszenie* stanowi relatywnie dużą organizację skupiającą partnerów o różnym potencjale społeczno-gospodarczym, pozycji i stylu organizacji samorządowej. Gminy uczestniczące w *Stowarzyszeniu* są zróżnicowane pod względem kryterium statusu administracyjnego (gminy miejskie, gminy miejsko-wiejskie, jak i gminy wiejskie), jak również pod względem położenia względem miasta centralnego (gminy bezpośrednio sąsiadujące oraz tzw. gminy drugiego pierścienia). Dobór partnerów współpracy w ramach *Stowarzyszenia* dyktowany był w dużym stopniu charakterem i strukturą zawiązywanej już uprzednio współpracy w ramach Rady Aglomeracyjnej. Spośród uczestników *Rady* jedynie jedna gmina nie weszła w skład zawiązanego *Stowarzyszenia*. Warto odnotować także, że do współpracy w ramach *Stowarzyszenia* aplikowały również i inne podmioty samorządowe niż aktualni jego uczestnicy, jednak dla uniknięcia hamującego, w ocenie niektórych Partnerów, przerostu uczestników podjęto decyzję o nierozszerzeniu na chwilę obecną składu współpracujących w ramach *Stowarzyszenia* uczestników.

### 3. Wymiar przedmiotowy

Stowarzyszenie Metropolia Poznań jest wzorcowym przykładem partnerstwa o charakterze strategicznym. Nie jest to zatem formuła zawiązana *ad hoc* dla realizacji konkretnego, jednego projektu, lecz struktura w założeniu stała i stabilna. *Ratio Stowarzyszenia* jest w pierwszej kolejności realizacją opracowanej *Strategii*, na którą składają się zarówno ogólna wizja rozwoju obszaru funkcjonalnego, jak i strategię sektorowe.

Postawić można tezę, że działalność *Stowarzyszenia* ma obecnie charakter dwutorowy: z jednej strony realizowane są programy i projekty określone *Strategią*, z drugiej zaś na bieżąco prowadzone są prace związane z doskonaleniem i aktualizacją misji strategicznej w związku ze zmieniającymi się uwarunkowaniami prawnymi, społecznymi i gospodarczymi, o czym świadczy stała współpraca z CBM, w tym konsultacje jego planów prac badawczych na dany rok przez *Stowarzyszenie*.

W założeniu podstawą współpracy realizowanej w ramach *Stowarzyszenia* stanowi świadomość wspólnych potrzeb i długofalowe myślenie w kategoriach rozwoju całego partnerstwa (rozwoju obszaru metropolitalnego). Mylnie byłoby jednak kwalifikowanie *Stowarzyszenia* jako „małżeństwa z rozsądku”, bowiem obiektywne uwarunkowania zewnętrzne przemawiające za współpracą w żaden sposób jej nie wymuszają. Potencjał każdego z partnerów z osobna pozwala na realizowanie spoczywających na nich zadań publicznych na satysfakcjonującym poziomie, stąd też uzasadniony wydaje się wniosek, że partnerzy przystępując do współpracy dostrzegali korzyści spójnych działań i efektu synergii z podjęcia współpracy.

Cele *Stowarzyszenia* zostały jasno zdefiniowane - ich katalog określa §11 statutu *Stowarzyszenia*<sup>221</sup>. Przy ich realizacji *Stowarzyszenie* działać ma w oparciu o zasady

---

<sup>221</sup> Stosownie do niego Stowarzyszenie Metropolia Poznań realizuje swoje cele poprzez: 1) prowadzenie działań wspierających wdrażanie wspólnie wypracowanej strategii rozwoju aglomeracji poznańskiej; 2) inspirowanie działań umożliwiających efektywne i skuteczne zarządzanie aglomeracją; 3) reprezentowanie interesów członków Stowarzyszenia we wszystkich wspólnych sprawach; 4) inicjowanie i opiniowanie projektów aktów prawnych, dotyczących samorządów terytorialnych, a przede wszystkim aglomeracji; 5) propagowanie wymiany doświadczeń w zakresie wykonywanych zadań własnych gmin i powiatów oraz zadań im zleconych przez administrację rządową; 6) inspirowanie i podejmowanie wspólnych inicjatyw gospodarczych, mających wpływ na rozwój gmin i powiatów wchodzących w skład Stowarzyszenia; 7) inspirowanie i podejmowanie wspólnych inicjatyw służących kulturalnemu i społecznemu rozwojowi gmin i powiatów, nawiązywaniu przez nie kontaktów zagranicznych oraz wymiany naukowej i kulturalnej; 8) prowadzenie działalności informacyjnej, konsultacyjnej i programowej, mającej na celu wspólne rozwiązywanie problemów w

integracji metropolitalnej wyznaczone *Strategią*, tj. zasady: transparentności, subsydiarności, koordynacji, partnerstwa, zrównoważenia, solidarności, partycypacji, elastyczności, konkurencyjności i konsensualności.

*Stowarzyszenie* będąc sukcesorem *Rady* kontynuuje podjęte przez nią działania. Na rezultaty współpracy samorządów poznańskiego obszaru metropolitalnego składają się dokonania obu tych form współpracy. Z najważniejszych osiągnięć wskazać należy dla przykładu na opracowanie *Strategii* oraz Studium uwarunkowań rozwoju przestrzennego Aglomeracji Poznańskiej<sup>222</sup>, coroczne współorganizowanie Forum Gospodarczego Aglomeracji Poznańskiej, organizowanie wspólnej promocji inwestycji Poznańskiego Obszaru Metropolitalnego na Targach MIPIM w Cannes, prowadzenie wspólnej promocji turystycznej (np. projekt rozszerzenia akcji „Poznań za pół ceny” na obszar metropolitalny), utworzenie grupy zakupowej dla zakupu energii elektrycznej, reprezentowanie interesów partnerów w ramach opiniowania działań władz centralnych (np. przedstawienie wspólnego stanowiska dotyczącego zapisów Zielonej Księgi dotyczącej obszarów metropolitalnych) i inne<sup>223</sup>.

Bardzo ważnym aspektem działalności *Stowarzyszenia* jest aktywność na polu koordynacji prac związanych z tworzeniem sieci związków międzygminnych na obszarze metropolitalnym. Dotychczas wspólne działania gmin tego obszaru zakończono utworzeniem dwóch związków międzygminnych, którymi są: Związek Międzygminny „Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej” oraz Związek Międzygminny „Schronisko dla zwierząt – Schronisko”. *Stowarzyszenie* jest obecnie zaangażowane w prace związane z zakończeniem procedury utworzenia związku międzygminnego Transport Metropolii Poznań oraz prac nad utworzeniem związku międzygminnego obejmującego swym zakresem zagadnienia gospodarki wodno-ściekowej. Warto odnotować, że uczestnictwo w związkach tworzonych w ramach obszaru metropolitalnego jest dobrowolne dla członków *Stowarzyszenia*, jak również dostęp do tych związków pozostaje otwarty dla gmin spoza partnerstwa.

#### 4. Wymiar środowiskowy

*Stowarzyszenie* zostało pomyślane jako jedna z instytucji metropolitalnych służąca realizacji *Strategii*. Jej zadaniem jest koordynacja działań innych instytucji metropolitalnych, jak również wsparcie dla nowozawiających instytucji tego rodzaju. W związku z tak zakreśloną ideą *Stowarzyszenie* jest partnerstwem *ex definitonae* predysponowanym do jak najszerszych kontaktów z różnorodnymi pod względem działalności i formuły prawnej aktorami środowiska metropolitalnego. Najważniejszymi partnerami *Stowarzyszenia* są instytucje, które już działają w aglomeracji, realizując swoje cele statutowe lub programy o zasięgu ponadgminnym. Są to związki międzygminne, stowarzyszenia, przedsiębiorstwa komunalne i prywatne

---

zakresie poszczególnych dziedzin działalności samorządu gminnego i powiatowego; 9) inicjowanie i wspieranie prac naukowobadawczych dotyczących funkcjonowania aglomeracji i jej rozwoju; 10) prowadzenie monitoringu procesów społeczno-gospodarczych i środowiskowych w aglomeracji; 11) prowadzenie działalności wydawniczej, szkoleniowej i promocyjnej, związanej z realizacją celów *Stowarzyszenia*.

<sup>222</sup> Studium Uwarunkowań Rozwoju Przestrzennego Aglomeracji Poznańskiej zawiera kompleksową diagnozę stanu zagospodarowania i uwarunkowań rozwoju przestrzennego aglomeracji poznańskiej. Przedstawiono w nim różne elementy struktury przestrzennej aglomeracji: podział terytorialny, środowisko przyrodnicze, krajobraz rolniczy, rynek nieruchomości, walory i zagospodarowanie turystyczne, rozmieszczenie i strukturę ludności, sieć osadniczą, zabudowę mieszkaniową, funkcje gospodarcze, w tym o znaczeniu metropolitalnym, infrastrukturę transportową, infrastrukturę techniczną, placówki infrastruktury społecznej. W Studium zaprezentowano także aktualne dokumenty planistyczne oraz syntezę kierunków rozwoju przestrzennego w skali całej aglomeracji.

<sup>223</sup> Zob. szczegółowo prezentację rezultatów działań partnerstwa na stronie internetowej: <http://www.dobrepraktyki.pl/index.php?p1=3&p2=10&art=472&s=2>

oraz instytucje badawczo-rozwojowe. Partnerami Stowarzyszenia są m.in. Centrum Badań Metropolitalnych UAM, Obserwatorium Gospodarki i Rynku Pracy, Poznańska Lokalna Organizacja Turystyczna. Duże znaczenie w praktyce funkcjonowania *Stowarzyszenia* odgrywa w szczególności zaplecze intelektualne w postaci ścisłej współpracy ze środowiskiem naukowym uczelni poznańskich.

*Stowarzyszenie* posiada własny aparat administracyjny w postaci Biura *Stowarzyszenia*. Z analizy dokumentacji programowej wyprowadzić można wniosek, że wyodrębnienie biura dyktowane było nie tylko zwyczajowym funkcjonowaniem takiej struktury w stowarzyszeniach samorządowych, lecz także dostrzeżonymi na etapie funkcjonowania Rady Aglomeracyjnej trudnościami w sprawnej kooperacji, w tym głównie komunikacji. W trakcie badań nad obszarem metropolitalnym samorządowcy wskazywali, że brak wyodrębnienia specjalnego zespołu osobowego w ramach *Rady* i oparcie się wyłącznie na działalności liderów osłabia dynamizm współpracy i utrudnia codzienną, bieżącą aktywność partnerstwa. Obecnie stosowane w ramach partnerstwa kanały komunikacji przedstawiają mozaikę rozwiązań i obejmują zarówno okresowe spotkania decydentów, bezpośrednio, regularne spotkania koordynatora z partnerami, komunikację internetową i telefoniczną, jak też różnego rodzaju szkolenia i warsztaty. Realizacji konkretnych projektów towarzyszy powoływanie specjalnych grup roboczych włączających obok przedstawicieli partnerstw, również środowiska eksperckie (co miało miejsce np. przy opiniowaniu projektu Planu Zagospodarowania Przestrzennego Poznańskiego Obszaru Metropolitalnego w Wielkopolskim Biurze Planowania Przestrzennego).

## 5. Wymiar narzędziowy

*Stowarzyszenie* jest stowarzyszeniem gmin i powiatów w rozumieniu przepisów odpowiednich ustaw ustrojowych. Warto jednak odnotować, że na etapie projektowym rozważano różne modele docelowej zinstytucjonalizowanej formy współpracy pomiędzy samorządami obszaru funkcjonalnego aglomeracji poznańskiej poczynając od modelu „twardej” integracji w postaci wielozadaniowego związku międzygminnego, przez model policentrycznych struktur współpracy – związków i porozumień samorządowych, po model „miękkiej” integracji w postaci ośrodka koordynującego współpracę w dalszych prawnych formach kooperacji samorządowej tworzących sieć instytucjonalną. Co ciekawe, w trakcie prowadzonych badań koncepcyjnych jako dobry wzór zagraniczny dla integracji obszaru funkcjonalnego Poznania wielokrotnie wskazywany był wzór niemieckiego Hanoweru.

Ze względu na uwarunkowania prawne, a także po części nastroje polityczne, zdecydowano się na formułę stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego jako ośrodka koordynującego rozwój metropolitalny, uzupełnianego o strukturę sieciową stopniowo zawiązywanych celowych związków międzygminnych i sieć powiązań z innymi instytucjami metropolitalnymi, zarówno ze środowisk gospodarczych, społecznych, jak i naukowych.

W trakcie konsultacji dotyczących modelu współpracy, poprzedzających powołanie *Stowarzyszenia*, uznano, iż ani związek, ani spółka prawa handlowego nie umożliwiają tworzenia struktur o charakterze strategicznym i wielozadaniowym ze względu na wykluczenie w obowiązujących regulacjach prawnych możliwości współpracy wertykalnej pomiędzy gminą i powiatem w przedmiotowych formach. Wśród uczestników partnerstwa dominowało przy tym przeświadczenie, że obecnie bardziej potrzebna jest wspólna koordynacja zarządzania obszarem metropolitalnym niż wspólne wykonawstwo zadań publicznych, co wyraża często przejawiająca się w

trakcie diagnostyki fraza „*prędzej wspólny bilet niż wspólny operator usług transportu publicznego*”. Na etapie projektowym, zwracano uwagę także na to, że związek zakłada względną równość podmiotów uczestniczących w partnerstwie, która może być niwelowana jedynie poprzez delegowanie dodatkowych przedstawicieli do Zgromadzenia Związku, co zostało uznane za rozwiązanie nieefektywne. Możliwość utworzenia związku wielozadaniowego ograniczona była także istniejącymi powiązaniem parterów w inne, funkcjonujące już struktury współpracy. Równocześnie uznano, że funkcjonowanie związków samorządowych bywa wysoce konfliktogenne ze względu na wykonawczy (usługowy) charakter tej struktury współpracy. W konsekwencji związek został uznany za formę względnie nietrwałą przy obecnie istniejących uwarunkowaniach prawnych. Stabilność powołanej instytucji była natomiast założeniem wyjściowym wobec zakreślonej strategią perspektywy czasowej realizacji programów i działań.

Za jedną z kluczowych zalet stowarzyszenia uznano to, że forma stowarzyszenia nie prowadzi do ograniczenia suwerenności jego członków, którzy nie przekazując na rzecz stowarzyszenia swoich zadań, mogą je wykonywać samodzielnie przy wsparciu merytorycznym stowarzyszenia oraz wymianie doświadczeń między tworzącymi stowarzyszenie partnerami.

Możliwość zastosowania alternatywnej formy organizacyjno-prawnej współpracy partnerów w dotychczas zakreślonym obszarze działalności obecnie jest odrzucana<sup>224</sup>.

Mechanizm decyzyjny w *Stowarzyszeniu* oparty jest na ogólnych zasadach funkcjonowania tego rodzaju instytucji. Działalność programową *Stowarzyszenia* ustala Rada Metropolii (organ stanowiący i kontrolny *Stowarzyszenia*), w skład której wchodzi przedstawiciele każdego z partnerów. Rada Metropolii w ujęciu funkcjonalnym stanowi kontynuatorkę Rady Aglomeracyjnej. Zasadą jest, że decyzje podejmowane przez Radę zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy członków *Stowarzyszenia* w głosowaniu jawnym. Zrezygnowano zatem z blokującego mechanizmu jednomyślności na rzecz zasady większości. Kierunki działania wyznaczone uchwałami Rady Metropolii realizuje Zarząd *Stowarzyszenia*. Zarząd *Stowarzyszenia* składa się z 5 osób, których Prezesem jest *ex lege* Prezydent Miasta Poznania, zaś jednym z dwóch wiceprezesów Starosta Poznański. W odniesieniu do pozostałych członków Zarządu zastosowano zasadę kadencyjności. Ciekawym, a zarazem innowacyjnym rozwiązaniem organizacyjnym przyjętym w *Stowarzyszeniu*, była decyzja członków zarządu *Stowarzyszenia* o podjęciu osobistej odpowiedzialności za realizację poszczególnych osi wyróżnionych w *Strategii*. Każdy z pięciu członków zarządu przyjął patronat nad jedną z osi rozwojowych i zaproponował własny plan realizacji działań zawartych w programach strategicznych należących do danej osi. Takie podejście miało w założeniu wzmocnić dynamikę realizacji ustaleń *Strategii*.

Działalność *Stowarzyszenia* jest finansowana przede wszystkim ze składek członkowskich w wysokości uzależnionej od liczby mieszkańców przy podwójnej stawce bazowej dla Miasta Poznania. Niemniej, w związku z tym, iż ideą powołania *Stowarzyszenia* była m.in. współpraca samorządów w aplikowaniu o środki zewnętrzne, to też działania proponowane w *Strategii Stowarzyszenia* stara się realizować przez przygotowanie projektów wdrożeniowych, na które poszukuje

---

<sup>224</sup> W statucie *Stowarzyszenia* wskazano, co prawda, że docelowym modelem ustroju aglomeracji stać winien się związek samorządowy, jednakże dla aplikowania w życie tej koncepcji nie ma aktualnie ani warunków prawnych, ani politycznych.

finansowania w ogólnopolskich programach uruchamianych w oparciu o środki unijne, EOG oraz fundusze europejskie. Dla przykładu, wskazać trzeba, że działając w imieniu Partnerów *Stowarzyszenie* przygotowało i złożyło w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego projekt pt. "*Master plan dla Poznańskiej Kolei Metropolitalnej*"<sup>225</sup>.

Warto odnotować, że partnerzy *Stowarzyszenia* szansę na zwiększenie dynamizmu rozwoju współpracy upatrują w strumieniu finansowym środków zewnętrznych, których pozyskanie ułatwić ma struktura prawna stowarzyszenia, co biorąc pod uwagę fakt, że w nowej perspektywie finansowej 2014-2020, za jedno z narzędzi wdrożeniowych obrano tzw. ZIT-y (Zintegrowane Inwestycje Terytorialne), nabiera realnych kształtów.

## 6. Podsumowanie analizy

Stowarzyszenie Metropolia Poznań jest wzorem ewolucyjnej współpracy samorządowej o jasno sprecyzowanej misji działania. *Stowarzyszenie* ma silną legitymację do działania w postaci merytorycznych opracowań przemawiających za koordynacją współpracy różnych instytucji na obszarze metropolitalnym, ze *Strategią* na czele.

Zawiązanie instytucjonalnej współpracy poprzedził szereg badań diagnozujących istniejące problemy wspólne dla jednostek samorządowych obszaru metropolitalnego, zidentyfikowano płaszczyzny możliwej współpracy, uwzględniając zarówno oczekiwania społeczne, jak i oczekiwania władz lokalnych - docelowych partnerów, co realizuje standardy *governance* i tworzy potencjał, którego właściwa eksploatacja stanowi główne wyzwanie stojące przed *Stowarzyszeniem*.

*Stowarzyszenie*, mimo braku prawnie zdefiniowanych instrumentów, a także stałych źródeł finansowania (poza składką członkowską), nie pozostaje instytucją fasadową, lecz jest aktywnym uczestnikiem kształtowania wspólnej polityki metropolitalnej obszaru funkcjonalnego miasta Poznania, o czym świadczy szereg dotychczas zrealizowanych przedsięwzięć.

Doświadczenia *Stowarzyszenia* pokazują, że w polskich regulacjach prawnych brak jest satysfakcjonującego modelu prawno-organizacyjnego współpracy dla obszarów metropolitalnych. Z ubogiej palety form współpracy model stowarzyszenia uznany został słusznie za najbardziej prorozwojowy i najmniej konfliktogenny. Równocześnie przykład *Stowarzyszenia* pokazuje, że usprawnień współpracy można poszukiwać na płaszczyźnie rozwiązań organizacyjnych samego partnerstwa. Dobrym wzorcem jest tutaj przede wszystkim przypisanie niekwestionowanemu liderowi partnerstwa wiodącej roli we władzach stowarzyszenia oraz podział odpowiedzialności za osie priorytetowe działalności pomiędzy członków władz wykonawczych *Stowarzyszenia*,

<sup>225</sup> Ideą Master Planu jest określenie koniecznych do spełnienia warunków dla funkcjonowania połączeń z gmin, będących partnerami projektu do stacji Poznań Główny z częstotliwością w godzinach szczytu co 30 minut.

Centrum Badań Metropolitalnych, na zlecenie Stowarzyszenia Metropolia Poznań, opracowało "*Diagnozę społecznego zapotrzebowania na usługi transportowe Poznańskiej Kolei Metropolitalnej*". Wynika z niego, że tylko w ciągu 3 godzin porannego szczytu, codziennie wjeżdża do Poznania ponad 40 tys. samochodów (ok. 55 tys. osób), a liczba osób dojeżdżających codziennie do miasta samochodem jest ponad 6 krotnie wyższa niż osób korzystających z kolei.

Założeniem jest, by w ramach projektu zostały opracowane: koncepcja zintegrowanego transportu publicznego w oparciu o linie Poznańskiego Węzła Kolejowego, z wydzielaniem kolejowego ruchu metropolitalnego, koncepcja budowy funkcjonalnych węzłów przesiadkowych w kierunku zwiększenia ich dostępności oraz oferowania usług komplementarnych do komunikacji publicznej, projekty miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wraz z koncepcjami modernizacji układów drogowych na wskazanych przez gminy obszarach wokół stacji i przystanków PKM z zadaniem utworzenia zintegrowanych węzłów przesiadkowych z parkingami oraz funkcją usługowo-handlową, inwentaryzacje istniejących obiektów stacyjnych oraz, - w uzgodnieniu z gminami - koncepcje ich rewitalizacji, ze zmianą sposobu użytkowania, w kierunku świadczenia usług publicznych komplementarnych do komunikacji. Wartość projektu to 1.907.609 zł.

którzy realizują przyjęte przez większość działania programowe. Pozytywnie ocenić należy również otwartość *Stowarzyszenia* na współpracę zewnętrzną, w tym angażowanie podmiotów samorządowych nie uczestniczących bezpośrednio w partnerstwie w projekty służące realizacji *Strategii* (np. działania w zakresie zawiązywania związków międzygminnych), a także jego deklarowaną elastyczność przejawiającą się w ciągłym doskonaleniu wizji rozwoju i niepoprzestaniu na dotychczasowych wynikach badań eksperckich.

Sprawnemu funkcjonowaniu partnerstwa sprzyja także oparcie jego funkcjonowania na zasadach analogicznych, jak zasady przyjęte dla rozwoju integracji obszaru metropolitalnego. Spójność organizacji czołowej instytucji metropolitalnej z założeniami realizowanej *Strategii* tworzy jej dobry odbiór zewnętrzny.

Przykład Stowarzyszenia Metropolia Poznań pokazuje, że jednym z centralnych zagadnień integracji metropolitalnej jest kwestia świadomości istnienia problemów wymagających rozwiązania w skali całej aglomeracji. Stąd też ważną rolę nie tylko na etapie zawiązania współpracy, lecz również obecnie na etapie funkcjonowania *Stowarzyszenia* odgrywa popularyzowanie idei współpracy metropolitalnej dla wspólnych, wymiernych korzyści. Nawet przekonujące wyniki badań okazują się, bowiem bezużyteczne, gdy nie ma woli po stronie decydentów i społeczności samorządowych do wdrożenia zmian w dotychczasowych relacjach zewnętrznych.



Andrzej Porawski

## Analiza partnerstwa

# Związek Komunalny Ziemi Cieszyńskiej

### utworzonego w celu rozwoju obszaru funkcjonalnego przyszłego powiatu cieszyńskiego

#### **Wprowadzenie**

*Próba skrótego opisu partnerstwa samorządów Ziemi Cieszyńskiej na rzecz rozwoju obszaru funkcjonalnego z jednej strony nie jest łatwa (zwłaszcza dla obserwatora z zewnątrz), ze względu na bogactwo prowadzonych działań, z drugiej nie jest też trudna - i to z tego samego powodu. Odwaga i wyobraźnia pomysłodawców uruchomiła tak wiele potencjałów, że **suma podjętych działań i ich rezultatów jest imponująca**.*

*Związek nie był pierwszym zarejestrowanym w Polsce „propowiatowym” czy też „subregionalnym” związkiem międzygminnym. W resortowym rejestrze ma numer 33 (20.09.1991), a przed nim znalazły się w nim m.in.: Ziemia Chełmińska, Bieszczady, Krajna, Ziemia Ostrowska (Mazowsze), Ziemia Nowomiejska (Warmia), Kurpie, Wyspa Wolin, Ziemia Zgorzelecka czy Zatoka Pucka, które miały wielozadaniowy charakter. Jednak żaden z nich nie uzyskał takich efektów, nie obrósł tyłoma inicjatywami, a zwłaszcza trwałymi instytucjami, co ZKZC.*

#### Z definicji partnerstwa:

Partnerzy wspólnie:

- diagnozują problemy i wyznaczają cele, które chcą osiągnąć;
- planują i wdrażają działania, służące realizacji założonych celów;
- dostarczają zasoby niezbędne do wykonania planowanych działań.

*Każdy z uczestników ma możliwość współdecydowania o działaniach partnerstwa i ponosi współodpowiedzialność za jego rezultaty. Podstawą współpracy są zasady i procedury uzgodnione przez wszystkich partnerów.*

*ZKZC jest przypadkiem pod każdym względem szczególnym. Najważniejszą miarą jego sukcesu jest **trwałość osiągniętych rezultatów**. Związek nie istnieje od pięciu lat (formalnie wyrejestrowany w r. 2009), ale jego Biuro obsługuje dziś kilka instytucji, które stanowią kontynuację Związku, a kilka innych funkcjonuje niezależnie, budując życie publiczne, społeczne i kulturalne Śląska Cieszyńskiego.*

#### **Charakterystyka partnerstwa**

- Forma organizacyjno-prawna: ZWIĄZEK MIĘDZYGMINNY;
- Uczestnicy partnerstwa: GMINY ZIEMI CIESZYŃSKIEJ (12 + 1);
- Liderzy:
  - kreacja: POLITYK LOKALNY - WYBITNA OSOBOWOŚĆ (dr Jan Olbrycht);
  - egzekucja: DZIAŁACZ SPOŁECZNY (wcześniej NSZZ „S”) (Lesław Werpachowski);
- Czas istnienia partnerstwa: 1991 - 2008/9;
- Zasięg terytorialny – obszar funkcjonalny partnerstwa: powiat cieszyński;
- Obszar tematyczny (dziedziny współpracy): integracja Ziemi Cieszyńskiej na rzecz przyszłego powiatu; polityka regionalna; zadania lokalne o zasięgu ponadgminnym;
- Oczekiwane rezultaty (główne cele): przygotowanie obszaru funkcjonalnego Ziemi Cieszyńskiej do utworzenia i dobrego funkcjonowania przyszłego powiatu; cel został osiągnięty w nadzwyczajnej skali (patrz: podsumowanie);
- Charakter współpracy (stały / doraźny): formalnie doraźny (choć rejestracja bezterminowa), ukierunkowany na przyszły stały;

## I. Wymiar podmiotowy / instytucjonalny

### 1. Partnerzy

- Liczba partnerów: (13)
  - a) 12 gmin przyszłego powiatu cieszyńskiego (g. Brenna, g. Chybie, m. Cieszyn, g. Dębowiec, g. Golezów, g. Hażlach, g. Istebna, m. i g. Skoczów, m. i g. Strumień, m. Ustroń, m. Wisła, g. Zebrzydowice);
  - b) 1 gmina przyszłego powiatu bielskiego (g. Jaworze).
- Różnorodność partnerów: brak (uczestniczą wszyscy prawnie możliwi, tzn. **gminy**);
- Różnica względem liczby optymalnej: wszyscy (100 %) plus jeden.

### 2. Mechanizm współpracy

- Poziom instytucjonalizacji: **pełny**, z góry założony.
- Mechanizm podejmowania decyzji:
  - a) zgodny z prawem dotyczącym tej formy prawnej (zgromadzenie delegatów gmin członkowskich, 3-osobowy zarząd wybierany przez zgromadzenie, komisja rewizyjna);
  - b) w zakresie zadań statutowych organy mają uprawnienia odpowiednich organów gmin, w tym powoływanie zarządu (status organu wykonawczego) i komisji przez zgromadzenie oraz tworzenie jednostek organizacyjnych do realizacji zadań).
- Sposób organizacji prac merytorycznych:
  - a) Biuro ZKZC, obsługuje organy statutowe, prowadzi działania merytoryczne Związku;
  - b) Instytucje założone z inicjatywy ZKZC, realizujące zadania lokalne na Ziemi Cieszyńskiej (Wodociągi, SSZC) i transgraniczne na Śląsku Cieszyńskim (Stow. „Olza”, euroregion);
- Rozwiązania w zakresie komunikacji:
  - a) Struktura związku zapewniała bieżącą komunikację wewnętrzną;
  - b) Komunikacja zewnętrzna była realizowana za pośrednictwem kilku narzędzi:
    - publikacje, zarówno własne jak i organizacji powstałych z inicjatywy ZKZC;
    - doroczne inicjatywy (festiwale, Laury Ziemi Cieszyńskiej);
  - c) Bardzo ważne było wzajemne przenikanie się Związku i struktur, które powstały w wyniku inicjatyw ZKZC, zarówno lokalnie jak i transgranicznie (euroregion);
- Zasady rozliczeń:
  - a) Zgodne z ustawą dot. związków międzygminnych; składki członkowskie umożliwiające realizację zadań. Budżet, uchwalany przez zgromadzenie związku, realizowany przez zarząd. Kontrola przez komisję rewizyjną. Klasyfikacja budżetowa i sprawozdawczość jak dla gmin. Pełna jawność.
  - b) Zgodnie ze statutem gminy wniosły „wpisowe” (w przeliczeniu na liczbę mieszkańców), a potem wносиły udziały do kolejnych rocznych budżetów, w zależności od budżetu zadaniowego Związku.
- System monitorowania postępów:
  - a) coroczne rozpatrywanie sprawozdań Zarządu, w tym pełnego sprawozdania finansowego (jak w gminie);
  - b) zwyczajne posiedzenia Zgromadzenia ZKZC odbywały się - zgodnie ze Statutem - nie rzadziej niż raz na kwartał, zatem monitorowanie działań Związku przez partnerów było systematyczne;
  - c) zlecenie opracowań diagnostycznych / analitycznych, które w konsekwencji doprowadziły do opracowania i uchwalenia Strategii Rozwoju Gospodarczego Ziemi Cieszyńskiej (1999, przyjęta przez gminy w roku 2000);
  - d) bieżący nadzór zarządu nad realizacją zadań Związku przez Zarząd ZKZC;

## II. Wymiar przedmiotowy

- Jakość analizy potrzeb i zasobów – aktualizacja wniosków

Potrzebę utworzenia wielowymiarowego partnerstwa uświadomili sobie liderzy samorządów gminnych, zwłaszcza wywodzący się z komitetów obywatelskich, już w roku 1990, kiedy to po w pełni demokratycznych wyborach 27 maja okazało się, że ustawy zakres kompetencji nie obejmuje wszystkich spraw lokalnych, ale istniejący margines swobody jest bardzo duży, więc można podjąć próbę skutecznego zagospodarowania wielu obszarów. Uświadomienie sobie skali potrzeb nie było trudne, choć - jak wszędzie w pierwszej kadencji samorządów gminnych - nie zostało ono poparte wyczerpującą analizą, zgodną z dzisiejszymi standardami. Komitety obywatelskie miały jednak wielki potencjał ludzki, zrzeszając większość osób, które chciały współdziałać na rzecz przebudowy ustroju państwa. Tak było również na Śląsku Cieszyńskim. Jednak dobre oszacowanie a zwłaszcza skuteczne wykorzystanie możliwości, także tych, które wynikały z braku regulacji prawnych, nie byłoby możliwe bez wyobraźni i odwagi lokalnych liderów.

Zarejestrowany w marcu 1991 roku Związek **„został utworzony na czas nieokreślony, w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, dotyczących całego regionu”** (§ 6 Statutu). Związek podejmował skutecznie programowanie i realizację priorytetów przyjętych przez gminy członkowskie, realizując - na dobrze i odważnie rozumianej zasadzie domniemania kompetencji - zadania nie zastrzeżone ustawowo dla innych podmiotów.

- Jednoznaczność i poczucie wspólnoty celów

Silne poczucie wspólnoty celów było na Ziemi Cieszyńskiej wyjątkowo rozwinięte, pomimo niejednoznacznego zapisu celów Związku (polityka regionalna była wówczas pojęciem niezdefiniowanym). To poczucie wspólnoty, którego ZKZC był niewątpliwie głównym architektem, znajduje do dziś odzwierciedlenie, także w dokumentach nie dotyczących bezpośrednio całego obszaru. I tak np. w projekcie aktualizacji studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Cieszyna znajduje się następujący opis powiązań zewnętrznych miasta:

*Niezależnie od przynależności administracyjnej, w powiązaniach międzygminnych można zauważyć wyraźnie zaakcentowaną zwartość powiatu. Założony w 1991 r. Związek Komunalny Ziemi Cieszyńskiej z siedzibą w Cieszynie obejmuje wszystkie gminy powiatu cieszyńskiego i graniczącą z nim gminę Jaworze z powiatu bielskiego. Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza” powstało w 1998 r. jako efekt dążenia zainteresowanych samorządów do powstania Euroregionu Śląsk Cieszyński. Należą do niego (ze strony polskiej) wszystkie gminy powiatu cieszyńskiego, Jasienica, Jastrzębie-Zdrój, Jaworze i Powiat Cieszyński. Euroregion wspiera rozwój w obszarach przygranicznych w takich dziedzinach jak:*

- wymiana doświadczeń i informacji dotyczących rozwoju regionu,
- rozwiązywanie wspólnych problemów w dziedzinie transportu, komunikacji i łączności oraz bezpieczeństwa obywateli,
- rozwój turystyki, ruchu podróży łącznie z dalszym usprawnieniem ruchu granicznego,
- akcje wspierające rozwój kultury, oświaty i sportu (...),
- współpraca między szkołami i młodzieżą na terenie Euroregionu,
- rozwiązywanie wspólnych problemów dotyczących ekologii i środowiska naturalnego.

*W zakresie infrastruktury technicznej jedyną międzygminną jednostką są Wodociągi Ziemi Cieszyńskiej Sp. z o.o. z siedzibą w Ustroniu. Uczestnikami Spółki są gminy: Cieszyn,*

*Ustroń, Skoczów, Wisła, Strumień, Chybie, Goleszów, Dębowiec, Hażlach, Brenna i Istebna oraz Związek Komunalny Ziemi Cieszyńskiej, natomiast działa ona na terenie Wisły, Ustronia, Goleszowa (oczyszczalnia ścieków w Cisownicy), Chybia i Strumienia.*

*Bardzo silne i oczywiste z powodów historycznych związki łączą Cieszyn z czeskim Cieszynem. Znajduje to najpełniejszy wyraz we wspólnej realizacji transgranicznych projektów unijnych takich jak Park Sportowy, Revitalpark 2010 czy Most Sportowy, wykonywanych w ramach strategii zagospodarowania brzegów Olzy po obu stronach granicy w Cieszynie i Czeskim Cieszynie tzw. Ogródu Dwóch Brzegów.<sup>226</sup>*

Opis ten oddaje obiektywnie i chyba najbardziej dobitnie rolę, jaką odegrał Związek w integracji subregionu cieszyńskiego po zmianach ustrojowych w Polsce.

- Aktualność i precyzja planu działania – zgodność z deklarowanymi celami  
Deklarowanym celem działania była realizacja „lokalnej polityki regionalnej”.

Na początku 1992 roku Zgromadzenie Związku uzgodniło jego misję i przyjęło założenia programowe dla działalności Związku. Sformułowanie misji oparte zostało na założeniu, iż główną płaszczyzną działania Związku jest obszar znajdujący się na styku działania administracji samorządowej i rządowej (wówczas urzędy małych województw i urzędy rejonowe). Związek zmierzał do **rozwinienia różnorodnej sieci powiązań pomiędzy instytucjami lokalnymi i regionalnymi, aby móc wspólnie rozwiązywać kluczowe problemy regionu**. Założenie to zbudowało zestaw podstawowych kierunków działania Związku:

- I. Rozwój usług komunalnych,
- II. Ochrona środowiska,
- III. Wspieranie rozwoju gospodarczego,
- IV. Integracja regionalna,
- V. Promocja regionu. Kontakty zagraniczne.

Program ten został potwierdzony również w kolejnych kadencjach organów Związku. Zmiany nastąpiły w latach 1999-2000 kiedy część zadań z zakresu wspierania rozwoju gospodarczego, integracji regionalnej i promocji regionu przejęło od Związku Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej 'Olza'. Równocześnie Związek podjął wówczas realizację nowych zadań: organizację szkoleń dla przedstawicieli gmin członkowskich, jak również inicjowanie spotkań o charakterze konsultacyjnym i informacyjnym w zakresie zadań realizowanych przez samorządy gminne.

W ramach przyjętego programu były realizowane także konkretne przedsięwzięcia (projekty) z zakresu ochrony środowiska (ochrona wód Olzy, zagospodarowanie odpadów komunalnych, odnawialne źródła energii), na które pozyskiwano środki z różnych źródeł zewnętrznych.

Szczególnym zadaniem Związku stała się realizacja zadań o znaczeniu strategicznym.

- Dynamika postępów operacyjnych względem planu

Związek nigdy nie sformułował harmonogramu realizacji różnych zadań w dłuższej perspektywie, zwłaszcza, że wiele z nich miało charakter pionierski. Jednak przyjęty w 1992 roku program działania był na bieżąco realizowany. Realizacja podlegała ocenie, zgodnie z rytmem działania związku komunalnego, to znaczy przede wszystkim w rytmie dorocznych sprawozdań z realizacji budżetu i udzielanych Zarządowi z tego tytułu absolutorium.

<sup>226</sup> Burmistrz Miasta Cieszyna - „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Cieszyna” Cieszyn, marzec 2013 (oprac. przez zespół Pracowni Projektowej „Ład” z Katowic).

- Ewaluacja postępów względem celów partnerstwa

Ocena realizacji zadań Związku była prowadzona systematycznie, w tym raz do roku w reżimie sprawozdawczości, analogicznym jak w gminach, a także w okresach wynikających z terminów realizacji projektów finansowanych ze źródeł zewnętrznych.

- Przestrzeń dialogu i debaty

Ze względu na charakter partnerstwa i jego znaczenie dla subregionu przestrzeń dialogu i debaty na podejmowane tematy była bardzo szeroka. Działalność Związku była przedmiotem wielu publikacji prasowych, internetowych i książkowych. Podejmowana problematyka była (i jest) przedmiotem debaty w gminach członkowskich ZKZC, w stowarzyszeniach powstałych z inicjatywy Związku, w cieszyńskim środowisku obywatelskim, naukowym i kulturalnym.

### III. Wymiar środowiskowy / Otoczenie partnerstwa

- Badanie preferencji i potrzeb beneficjentów (badania diagnostyczne, ewaluacyjne):
  - badania przeprowadzone przed komunalizacją przedsiębiorstwa Wodociągów Ziemi Cieszyńskiej i jego przekształceniem w spółkę międzygminną z udziałem Związku;
  - badania przeprowadzone przed opracowaniem Strategii Rozwoju Gospodarczego Ziemi Cieszyńskiej, zrealizowanym ze środków USAID w ramach LGPP;
  - badania przeprowadzone na potrzeby nowej, zintegrowanej strategii rozwoju 2001-16.
- Polityka informacyjna partnerstwa (treści / kanały / intensywność komunikacji)
  - informacja wewnętrzna - zgodna z przepisami (sprawozdania), w tym BIP;
  - strona internetowa;
  - regularnie wydawane informacje i komunikaty prasowe;
  - publikacje seryjne („Ziemia Cieszyńska zaprasza”) i zwarte.
- Konsultacje dokumentów (istotnych z punktu widzenia celów partnerstwa)  
Prowadzone szeroko, zwłaszcza przy opracowaniu dokumentów strategicznych, o których mowa poniżej (dostępnych w internecie).

- Udział przedstawicieli grupy docelowej w partnerstwie

Program działania ZKZC, przyjęty w 1992 roku, był adresowany w zasadzie do mieszkańców Ziemi Cieszyńskiej. Ich udział w jego tworzeniu i realizacji był dwójaki: pośredni - poprzez organy gmin członkowskich, oraz bezpośredni - w licznych inicjatywach i przedsięwzięciach Związku.

### Podsumowanie - ocena realizacji celów ZKZC

ZKZC okazał się jednym z najbardziej efektywnych związków międzygminnych w Polsce. Osiągnął swój cel zasadniczy: przygotował Ziemię Cieszyńską do dobrego funkcjonowania przyszłego powiatu. Najpełniejszym wyrazem osiągniętej integracji jest kontynuacja podjętych działań w formie stowarzyszenia JST, do którego należy powiat cieszyński i wszystkie gminy położone na jego obszarze. Stowarzyszenie powstało jeszcze przed likwidacją związku komunalnego, do którego powiat nie mógł przystąpić ze względu na istniejącą barierę prawną. **Stowarzyszenie Samorządowe Ziemi Cieszyńskiej** (rej. 21.09.2009; KRS 0000337584)<sup>227</sup>, kontynuator ZKZC, funkcjonuje

<sup>227</sup> Strona internetowa Stowarzyszenia Samorządowego oraz Stowarzyszenia „Olza”: [www.olza.pl](http://www.olza.pl);

na zasobach tego samego Biura, którego dyrektorem jest następca L. Werpachowskiego (1992-8) w Biurze ZKZC, Bogdan Kasperek.

Jednocześnie z sukcesem zrealizował inne ważne cele:

- 1) realizacja wspólnych zadań lokalnych na rzecz gmin członkowskich;
- 2) zbudowanie i realizowanie trwałej strategii rozwoju Ziemi Cieszyńskiej;
- 3) zbudowanie trwałej współpracy transgranicznej (Euroregion Śląsk Cieszyński<sup>228</sup>);
- 4) trwała integracja społeczna i przestrzenna Ziemi Cieszyńskiej.

### **Ad 1)**

W pierwszym dziesięcioleciu działania Związku jego cele były sformułowane w jednym zdaniu: „Związek został utworzony na czas nieokreślony, w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych dotyczących całego regionu”. Dopiero po roku 2000 w Statucie Związku wprowadzono zmiany, które „usankcjonowały” wcześniejszą realizację następujących lokalnych zadań ponadgminnych:

- zaopatrzenia mieszkańców w wodę (Wodociągi Ziemi Cieszyńskiej Sp. z o.o.);
- ochrony środowiska, w tym zagospodarowania odpadów komunalnych,
- organizacji szkoleń, imprez ponadlokalnych, promocji gmin i przedsiębiorczości.

Najważniejszym przedsięwzięciem, zrealizowanym w tym zakresie przez ZKZC, była komunalizacja przedsiębiorstwa komunalnego „Wodociągi Ziemi Cieszyńskiej”. Zostało ono przekształcone w spółkę, której właścicielami było 11 gmin i ZKZC. Umowę spółki podpisano 27 maja 1994, a zarejestrowana została w grudniu 1994 r. Udział Związku był kluczowy ze względu na konieczność objęcia udziałów odpowiadających wartości niepodzielnych elementów sieci wodociągowej. Obecnie udziałowcami spółki są nadal wszystkie gminy założycielskie, które objęły również udziały po zlikwidowanym ZKZC. Spółka, na podstawie umów cywilno-prawnych, eksploatuje dziś także sieci kanalizacyjne i oczyszczalnię ścieków, będące własnością 5 spośród gmin - udziałowców<sup>229</sup>.

### **Ad 2)**

Do roku 2001 istniały dwa dokumenty o znaczeniu strategicznym dla obszaru powiatu cieszyńskiego. Jednym z nich była Strategia Rozwoju Gospodarczego Ziemi Cieszyńskiej - dokument, którego opracowanie zostało zapoczątkowane przez Związek Komunalny Ziemi Cieszyńskiej (zrzeszający wszystkie gminy Powiatu Cieszyńskiego) jeszcze przed reformą powiatowo-regionalną. Dokument ten służył długookresowemu planowaniu rozwoju gmin będących członkami Związku i obejmował następujące domeny: rozwój turystyki, rozwój przedsiębiorczości i rynku usług, centrum edukacyjne oraz współpracę transgraniczną. Po utworzeniu drugiego szczebla samorządu terytorialnego, władze nowo powstałego powiatu uznały za konieczne opracowanie dokumentu planistycznego, który uzupełnił istniejącą Strategię Rozwoju Gospodarczego o dziedziny: ochrona środowiska, kultura, ochrona zdrowia i pomoc społeczna. Jednocześnie po przyjęciu przez Radę Powiatu Cieszyńskiego w czerwcu 2001 roku „Strategii Rozwoju Powiatu Cieszyńskiego 2001-2016”, obejmującego trzy wyżej wymienione domeny, podjęto działania zmierzające do stworzenia jednolitego i jednorodnego dokumentu strategicznego dla Ziemi Cieszyńskiej. W tym celu Związek i Powiat Cieszyński podpisali umowę o współwłasności i współrealizacji Strategii Rozwoju Śląska Cieszyńskiego powstałej w wyniku weryfikacji, aktualizacji i ujednoczenia

---

<sup>228</sup> Strona internetowa Euroregionu: [www.euregio-teschinensis.eu](http://www.euregio-teschinensis.eu);

<sup>229</sup> Strona internetowa spółki Wodociągi Ziemi Cieszyńskiej: [www.wzc.com.pl](http://www.wzc.com.pl);

dotychczas obowiązujących dwóch dokumentów. Obecnie jest prowadzony stały monitoring realizacji Strategii.

### **Ad 3)**

Współpraca transgraniczna była od początku priorytetem podzielnego granica na Olzie miasta Cieszyna oraz całego Związku (z inicjatywy burmistrza Cieszyna, dra J. Olbrychta były organizowane spotkania miast podzielonych granicą także o szerszym zasięgu, we współpracy ze Związkiem Miast Polskich, którego burmistrz Olbrycht był wiceprezesem). Pierwszym konkretnym efektem tych działań była "Umowa o współpracy regionalnej", zawarta 24 marca 1993 w Czeskim Cieszynie i 10 stycznia 1996 w Kyjově, pomiędzy stroną polską, reprezentowaną przez Związek Komunalny Ziemi Cieszyńskiej, a stroną czeską, reprezentowaną przez Radę Regionalną Rozwoju i Współpracy z siedzibą w Trzyńcu i Związek Komunalny Powiatu Karwina. Współpraca ta doprowadziła do podpisania 22 kwietnia 1998 r. w Cieszynie umowy Euroregionu „Śląsk Cieszyński - Těšinske Slezsko”. Stroną polską tej umowy było już jednak utworzone z inicjatywy ZKZC Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza”, którego członkami - poza gminami tworzącymi ZKZC - są także: Jastrzębie Zdrój, Jasienica, Godów (od 2003), a od r. 2000 również powiat cieszyński. Był to dopiero dwunasty w kolejności utworzenia „polski” euroregion; w odróżnieniu od innych powstał jednak w sytuacji ugruntowanej współpracy. Obszerna informacja o działalności Stowarzyszenia „Olza” jest zawarta w sprawozdaniu z działalności w okresie od 1998 do 2010 roku<sup>230</sup>.

### **Ad 4)**

Trwała integracja społeczna i przestrzenna Ziemi Cieszyńskiej jest powszechnie znana. Jest ona z jednej strony dziedzictwem niełatwej historii, z drugiej - efektem działań prowadzonych przez środowiska związane z ZKZC po roku 1990. Poza wyżej opisanymi były to liczne wydarzenia kulturalne (w tym cykliczne), a także realizowana systematycznie inicjatywa „Laurzy Ziemi Cieszyńskiej”, mająca na celu wyróżnianie osób szczególnie zasłużonych dla rozwoju regionu. Osiągnięta integracja jest najlepszym dowodem, że Związek zrealizował sformułowane w 1991 i 1992 roku cele.

---

<sup>230</sup> Sprawozdanie z działalności Stowarzyszenia Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza” - polskiej strony Euroregionu Śląsk Cieszyński - Těšinske Slezsko (1998 - 2010), Cieszyn 2010;

Jarosław Komża

# KIELCEKI OBSZAR FUNKCJONALNY

Studium przypadku partnerstwa

## 1. Charakterystyka partnerstwa

### 1.1 *Nazwa partnerstwa*

**Kielecki Obszar Funkcjonalny** (nazwa porozumienia z 2012 r. wg wniosku do PR MRR); **Kielecki Obszar Metropolitalny** (nazwa porozumienia z 2005 r. wg podpisanej Deklaracji).

### 1.2 *Nazwa podmiotu pełniącego funkcję lidera*

Miasto Kielce

### 1.3 *Typ obszaru funkcjonalnego*

Aglomeracja miejska, obszar funkcjonalny miasta wojewódzkiego.

### 1.4 *Sektor / obszar tematyczny*

- (1) rozwój gospodarczy
- (2) rozwój instytucjonalny administracji
- (3) inny obszar: zmiana z konkurencji na współpracę

### 1.5 *Data powstania partnerstwa*

Początki budowania świadomości aglomeracyjnej i nawiązywania współpracy – na bazie powiązań funkcjonalnych miasta Kielce i okolicznych gmin w celu rozwiązywania problemów przekraczających granice administracyjne pojedynczej gminy oraz budowania wzajemnych relacji, jako szansy na wykorzystanie potencjału obszaru aglomeracji z korzyściami dla wszystkich samorządów – datują się w przypadku partnerstwa aglomeracji miasta wojewódzkiego Kielce na rok 2005. Wtedy to (26.08) z inicjatywy prezydenta Kielc podpisano *Deklarację współpracy na rzecz Kieleckiego Obszaru Metropolitalnego* (KOM), z udziałem miasta i 10 gmin, którą w następnych latach podpisały kolejne gminy. Był to pierwszy etap tworzenia partnerstwa – etap formalnego nawiązania kontaktów.

Za drugi etap – kładący metodyczne podwaliny pod współpracę – można uznać udział partnerów KOM w programie URBACT II, rozpoczętym w 2008 r., przystąpieniem do tzw. między-narodowej sieci tematycznej pod nazwą *CityRegion.Net*, grupującej samorządy z kilku krajów europejskich i realizującej projekt *Rola miast w zintegrowanym rozwoju regionalnym* (2008-2011). Celem projektu było wypracowanie politycznych rekomendacji i programów operacyjnych, usprawniających współpracę pomiędzy miastem a otaczającymi je gminami. W ramach tego projektu pracownicy samorządowi miasta i gmin KOM uczestniczyli w cyklu spotkań roboczych, a także seminariów z udziałem przedstawicieli samorządów zagranicznych. W spotkaniach i seminariach brali udział pracownicy UM Kielce, Urzędu Marszałkowskiego, Starostwa Powiatowego oraz gmin KOM (a także innych partnerów, w tym także gospodarczych). Spotkania odbywały się w Polsce (Kielce),



także w Niemczech i w Szwajcarii. Ze względu na tematykę projektu w ramach sieci tematycznej URBACT, konieczność przygotowywania wewnętrznych dokumentów i programu działania, generującą potrzebę współdziałania przedstawicieli samorządów KOM oraz zapoznawanie się przez nich z zagranicznymi doświadczeniami współpracy aglomeracyjnej, należy uznać, iż była to bardzo dobra metodyczna podbudowa dla współpracy samorządów w ramach KOM.

Należy także odnotować, iż od 2008 r. funkcjonuje Związek Gmin Powiatu Kieleckiego Zlewni Górnej Nidy, tworzony przez gminy: Morawica, Chęciny, Piekoszów, Mniów, Miedziana Góra, Zagnańsk, Strawczyn oraz Sitkówka-Nowiny. Jego zadaniem jest prowadzenie działalności na rzecz ochrony środowiska i przyrody, ładu przestrzennego, rozwoju, budowy i modernizacji infrastruktury technicznej i społecznej.

W 2009 r. miasto Kielce otrzymało dofinansowanie 85% projektu "Rozwój systemu komunikacji publicznej w Kieleckim Obszarze Metropolitalnym" o kwocie 303,3 mln zł jako projekt kluczowy dla PO Rozwój Polski Wschodniej. Projekt w latach 2007–2013 objął m.in. budowę 4 pętli (2 z dworcami), 14 zatok autobusowych, kupno 40 autobusów dla KOM.

Kolejnym krokiem, trzecim etapem wzmacniania i rozszerzania, tworzącym możliwość zacieśnienia współpracy, było podpisanie 4 lipca 2012 r. listu intencyjnego zawierającego porozumienie na rzecz aplikowania do Programu Regionalnego MRR.

## **1.6 Liczba partnerów**

Do porozumienia na rzecz realizacji projektu w ramach Programu Regionalnego MRR w 2012 r. przystąpiło 23 partnerów. Jest to liczba większa niż sygnatariuszy wcześniejszego porozumienia pod nazwą Kielecki Obszar Metropolitalny (które łącznie z miastem Kielce podpisało 15 JST - początkowo należało do niego miasto oraz 11 gmin, następnie w grudniu 2007 r. przystąpiła gmina Kije z sąsiedzkiego powiatu pińczowskiego, a w 2011 r. kolejne dwie gminy powiatu kieleckiego: Mniów i Chmielnik).

## **1.7 Forma współpracy**

Analizując relacje pomiędzy samorządami w aglomeracji kieleckiej pod względem form współpracy, należy stwierdzić, iż wybierane jest najczęściej porozumienie.

Po pierwsze, w takiej formie nawiązano w 2005 r. kontakty w ramach Kieleckiego Obszaru Metropolitalnego (zgodnie z deklaracją współpracy *„gminy tworzące Kielecki Obszar Metropolitalny uznają konieczność współpracy na rzecz jego rozwoju, w szczególności w zakresie wspólnych przedsięwzięć infrastrukturalnych oraz wskazują na konieczność zapisywania takich przedsięwzięć w strategiach gminnych.”*). Ponadto sygnatariusze deklaracji uważają za konieczne wpisanie Kieleckiego Obszaru Metropolitalnego do krajowych i wojewódzkich dokumentów strategicznych i programowych. Do tego porozumienia nie zaproszono powiatu kieleckiego (Kielce są miastem na prawach powiatu).

Po drugie, porozumienie jako formę współpracy wybrano także w 2012 r. na potrzeby tworzenia i realizacji projektu w ramach Programu Regionalnego MRR.

Wyjątkiem jest utworzenie w 2008 r. związku międzygminnego Związek Gmin Powiatu Kieleckiego Zlewni Górnej Nidy, do którego należą gminy: Morawica, Chęciny, Piekoszów, Mniów, Miedziana Góra, Zagnańsk, Strawczyn oraz Sitkówka-Nowiny jest prowadzenie działalności przez gminy na rzecz ochrony środowiska i przyrody, ładu przestrzennego, rozwoju, budowy i modernizacji infrastruktury technicznej i społecznej.

### **1.8 *Dane koordynatora***

Koordynatorem partnerstwa na rzecz aplikowania do PR MRR, jest Urząd Miasta Kielce.

## **2. Wymiar podmiotowy**

### **2.1 Liczba i kategorie współpracujących podmiotów**

Do porozumienia na rzecz aplikowania do PR MRR przystąpiło 23 partnerów, w tym 22 to jednostki samorządu terytorialnego i 1 organizacja pozarządowa. W przypadku zawiązania tego partnerstwa widać, iż funkcję spoiwa kreował projekt predefiniowany i możliwość pozyskania pieniędzy na opracowanie dokumentów strategicznych programujących rozwój aglomeracji. Partnerzy nie tworzyli zgodnej, zgranej grupy współpracujących samorządów. Dał się przede wszystkim odczuć jeśli nie konflikt, to brak wzajemnego zrozumienia pomiędzy powiatem, który zainicjował kontakty na rzecz utworzenia tego porozumienia, a miastem, które było inicjatorem partnerstwa KOM w 2005 r., do którego powiatu kieleckiego nie zaproszono. Słabością w przypadku partnerstwa nawiązanego w 2012 r. był niski, właściwie niezauważalny, stopień zaangażowania liderów – zarówno starosty, jak i prezydenta. Już na początku funkcjonowania partnerstwa jego doradca zidentyfikował czynniki sprzyjające i przeciwdziałające rozwojowi partnerstwa. Wśród pierwszych znalazły się: przyjęte zasady rozwoju obszarów funkcjonalnych miast, wspierające zasadę partnerstwa oraz obiektywnie zidentyfikowane uwarunkowania rozwojowe samorządów aspirujących do obszaru funkcjonalnego miasta Kielce. Natomiast jako czynniki drugiej kategorii wskazano: brak precyzyjnie sformułowanych i uzgodnionych oczekiwań rozwojowych poszczególnych partnerów i wynikający z tego brak wspólnej koncepcji rozwojowej uczestników partnerstwa oraz niewystarczający poziom wzajemnego zaufania.

### **2.2 Różnorodność partnerów**

W przypadku partnerstwa aglomeracji kieleckiej trudno mówić o różnorodności partnerów. Raczej o ich jednolitości, ponieważ właściwie wszyscy uczestnicy porozumień, zarówno z 2005 (KOM), jak i z 2012 (PR MRR), to jednostki samorządu terytorialnego: gmina Kielce, powiat kielecki oraz 19 gmin powiatu kieleckiego, a także gmina Kije z powiatu pińczowskiego. Jedynym podmiotem nie samorządowym porozumienia na rzecz aplikowania do PR MRR jest Świętokrzyskie Centrum Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, które raczej nie spełnia kluczowej roli w nadawaniu kształtu partnerstwu, zostało dokooptowane ze względu na wymogi PR MRR.

### **2.3 Typ lidera**

Liderem współpracy w ramach aglomeracji kieleckiej jest miasto Kielce, miasto-rdzeń obszaru funkcjonalnego.

### **2.4 Role partnerów**

Role partnerów w porozumieniu z 2012 na rzecz aplikowania do PR MRR nie zostały jasno zdefiniowane.

### **2.5 Skład partnerstwa – różnica względem sytuacji optymalnej**

Porozumienie z 2012 r. na rzecz aplikowania do PR MRR obejmowało miasto Kielce, powiat kielecki, gminy powiatu kieleckiego, (wszystkie 19) oraz gminę Kije z powiatu pińczowskiego, która w latach 1975-1998 należała do dawnego województwa

kieleckiego. Jedynym podmiotem nie samorządowym jest lokalny oddział Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, w ocenie piszącego, zaproszone ze względów taktycznych, nie rzeczywistych związków. Natomiast jak wcześniej napisano, w porozumieniu z 205 r. (KOM) uczestniczyło łącznie 15 JST. Ocena tego składu względem sytuacji optymalnej zależy od tego, co uznamy za tę sytuację optymalną. Czy uznamy za skład optymalny krąg tych, którzy chcą współpracować? Czy może raczej krąg tych, których łączą rzeczywiste relacje funkcjonalne? A może krąg tych, którzy zakwalifikują się do oficjalnie określonego (wg. wytycznych MRR) przez zarząd województwa obszaru funkcjonalnego miasta wojewódzkiego Kielce, ponieważ najprawdopodobniej to właśnie będzie czynnik (zewnątrzny i systemowy) mający największy wpływ na losy tego partnerstwa aglomeracyjnego miasta wojewódzkiego.

### **3. Wymiar przedmiotowy**

#### **3.1 Charakter współpracy**

Niemalże jednorodność partnerów KOF wiąże się ze specyfiką partnerstwa aglomeracyjnego i sposobem jego powstawania. W przypadku porozumienia na rzecz aplikowania do PR MRR najpierw zebrano wszystkich potencjalnych partnerów (JST powiatu kieleckiego), a dopiero potem zastanawiano się nad problematyką współpracy.

Uzasadnienie potrzebę istnienia partnerstwa zapisano w uchwale rady powiatu kieleckiego: (...) *Widocznym przejawem poczucia więzi gmin powiatu kieleckiego z miastem Kielce oraz wolą wspólnego podejmowania przedsięwzięć rozwojowych jest oddolna inicjatywa realizacji programu „Budowanie kompetencji do współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej jako narzędzi rozwoju lokalnego regionalnego” w ramach Programu Regionalnego „Rozwój miast poprzez wzmocnienie kompetencji jednostek samorządu terytorialnego, dialog społeczny oraz współpracę z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego”, do której przystąpiły wszystkie gminy powiatu kieleckiego. Jest to wyjątkowy przykład inicjatywy władz lokalnych, które podjęły na niespotykaną dotąd skalę wolę współpracy w niwelowaniu barier rozwojowych i wspólnym tworzeniu warunków do poprawy jakości życia mieszkańców.*

*Zdaniem Rady Powiatu w planowaniu granic Kieleckiego Obszaru Funkcjonalnego należy kierować się dynamiką procesów rozwojowych na obszarze powiatu, uwzględniając możliwy do przewidzenia stan prognozowany, a nie tylko „fotografię” stanu obecnego lub sprzed kilku lat. W związku z widocznymi zmianami profilów gospodarczych gmin będzie następowało zmniejszenie liczby osób zatrudnionych w rolnictwie we wszystkich gminach powiatu. Wzrośnie w związku z tym znaczenie Kielc jako miejsca pracy i zaplecza usługowego dla powstających w gminach pozarolniczych miejsc pracy. Kielce, jako centrum obszaru funkcjonalnego, powinny wzmocnić zatem związki funkcjonalno-przestrzenne z wszystkimi gminami powiatu, aby stwarzać warunki do wykorzystania potencjału rozwojowego całego obszaru powiatu.*

#### **3.2 Skala terytorialna – obszar funkcjonalny partnerstwa**

Obszar partnerstwa na rzecz aplikowania do PR MRR obejmuje terytorialnie obszar

powiatu kieleckiego (jednego z największych w Polsce, o wielkości 2,24 tys. km kw., składającego się z 19 gmin, członków partnerstwa) oraz gminę Kije z powiatu pińczowskiego, która w latach 1975-1998 należała do dawnego województwa kieleckiego, (miejsowość Kije, oddalona jest od Kielc o 30 km, tj. leży w pierścieniu 33 km, w którym zlokalizowane są wszystkie pozostałe gminy powiatu kieleckiego).

Warto tu dodać pewną uwagę natury ogólnej. W dokumentach i materiałach roboczych, wytworzonych na potrzeby partnerstwa, przewija się rzucające się w oczy, często używane sformułowanie „utworzenie Kieleckiego Obszaru Funkcjonalnego”. Autor nie spotkał się użyciem pojęcia „utworzenie partnerstwa” albo „zawiązanie partnerstwa na rzecz rozwoju obszaru funkcjonalnego”. Ta pozornie błaha obserwacja ma nie tylko wymiar semantyczny. Przedstawiciele samorządów zdają się nie rozumieć podstawowej różnicy pomiędzy znaczeniem obu sformułowań. Nie można utworzyć obszaru funkcjonalnego. On istnieje, o takich lub innych granicach geograficznych oraz takiej czy innej intensywności relacji pomiędzy jednostkami go tworzącymi. Natomiast przedstawiciele jednostek przestrzennych (samorzady) uświadamiając sobie wzajemne relacje, ich stan i znaczenie dla rozwoju poszczególnych jednostek mogą postanowić o działaniach na rzecz wsparcia intensyfikacji tych relacji. I w tym celu zawiązują partnerstwo, które może przybrać różną formę organizacyjną. W przypadku KOF ma to tym bardziej znaczenie, iż duża część z partnerów podpisało deklarację w 2005 r. porozumienie na rzecz Kieleckiego Obszaru Metropolitalnego.

### **3.3 Obszar tematyczny**

Obszar tematyczny porozumienia na rzecz aplikowania do PR MRR został zdefiniowany jako konsekwencja dyskusji nad zidentyfikowaniem problemów wspólnych dla partnerów tworzących KOF, podczas spotkań z doradcą z Projektu Predefiniowanego.

Za generalnym problem uznano: brak wspólnej koncepcji rozwojowej uczestników porozumienia (sformułowane z zgłoszeniu do projektu predefiniowanego).

Zidentyfikowano następujące problemy:

- niska dostępność komunikacyjna
- ograniczony dostęp do sieci i usług teleinformatycznych
- niska atrakcyjność inwestycyjna
- słaba integracja społeczna i wysoki poziom ubóstwa
- zróżnicowany dostęp do edukacji i poziom kształcenia
- niedostateczne wyposażenie w infrastrukturę dotyczącą ochrony środowiska i wykorzystanie odnawialnych źródeł energii
- brak spójnej gospodarki przestrzennej w ramach obszaru
- duża ilość obszarów wymagających rewitalizacji.

Ze względu na dominujące problemy z planowaniem przestrzennym (brak spójności, „nieracjonalność”), na spotkaniach padła propozycja opracowania wspólnego dokumentu analityczno-studialnego dotyczącego OF (nie wspólnego studium przestrzennego!) dla zapewnienia racjonalizacji polityki przestrzennej oraz

dyskutowano możliwość wykorzystania istniejących narzędzi (geoportale w dyspozycji miasta i powiatu).

### **3.4 Diagnoza sytuacji**

Identyfikacja problemów i potencjału obszaru funkcjonalnego oraz wyzwań stojących przed partnerstwem odbywała się na kolejnych spotkaniach oraz poprzez analizę dostępnych danych. Omawiane były problemy identyfikowane w poszczególnych samorządach, stan planowania strategicznego (czy samorzady posiadają aktualne dokumenty programowe, które mogą być przydatne przy opracowaniu diagnozy obszaru). Z badań tych nie powstał jeden odrębny raport.

### **3.5 Oczekiwanie rezultaty (Główne cele)**

Jak wspomniano wyżej, przedstawiciele samorządów tworzących porozumienie 2012 na rzecz aplikowania do PR MRR wśród czynników przeciwdziałających rozwojowi partnerstwa umieścili brak precyzyjnie sformułowanych i uzgodnionych oczekiwań poszczególnych partnerów, co implikuje brak wspólnej koncepcji rozwojowej uczestników partnerstwa i niewystarczający poziom wzajemnego zaufania.

Warto w tym miejscu zacytować wypowiedź jednego z wójtów gmin sygnatariuszy porozumienia z 2005 r. (KOM, po sześciu latach od jego podpisania: - *Namacalnych efektów nie ma, ale mimo to jesteśmy zadowoleni z obecności w Obszarze Metropolitalnym. Ważne sprawy dla Kielc i okolicznych gmin są omawiane z naszym udziałem, nasz interes jest również brany pod uwagę, nie tylko miasta. Kwitnie współpraca między placówkami oświatowymi. Dzieci i młodzież utrzymują kontakty. To też bardzo ważne* - Maciej Lubecki, wójt Miedzianej Góry (za: echodnia.eu)

Cele porozumienia na rzecz aplikowania do PR MRR zdefiniowano poprzez odniesienie do zdefiniowanych problemów obszaru:

- 1) niska dostępność komunikacyjną KOF – propozycja programu sektorowego Zintegrowany Program Dostępności Komunikacyjnej KOF
- 2) ograniczony dostęp do sieci i usług teleinformatycznych – propozycja programu sektorowego Program Teleinformatyzacji KOF
- 3) niska atrakcyjność inwestycyjna - dla tego obszaru problemowego nie ustalono propozycji opracowania sektorowego

### **3.6 Jednoznaczność i poczucie wspólnoty celów**

Największą słabością relacji pomiędzy samorządami w ramach aglomeracji kieleckiej, która objawiła się przy budowaniu porozumienia na rzecz aplikowania do PR MRR, był brak wzajemnego zaufania na linii miasto – powiat. W ramach szerokiego porozumienia kilkunastu podmiotów (2012, PR MRR) oraz przy istniejącym porozumieniu większości z tych podmiotów (2005, KOM) brak zaangażowania jednego z partnerów nie przesądza o losie całego partnerstwa. Jednakowoż biorąc pod uwagę, iż to starostwo zainicjowało zawiązanie porozumienia w 2012 r. na rzecz przystąpienia do Projektu Predefiniowanego i aplikowania do PR MRR, brak dobrych relacji pomiędzy miastem - liderem aglomeracji, a powiatem - inicjatorem porozumienia, z pewnością nie ułatwiał zacieśniania relacji i efektywnej współpracy w szeroko rozumianym partnerstwie samorządów aglomeracyjnych.

Warto jednak odnotować, że w trakcie spotkań ustalono, iż samorzady partnerskie podejmą uchwały wspierające uwzględnienie KOF w strategii rozwoju województwa świętokrzyskiego. Miało to swoje specjalne znaczenie w tym przypadku z uwagi na przyszłe zdarzenia, które mimo, iż miały charakter zewnętrzny, to wpłynęły mobilizująco na poczucie wspólnoty, na zasadzie syndromu mobilizacji wobec zewnętrznego zagrożenia. Delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich, przeprowadzona w październiku 2012 r. na zlecenie MRR przez dra hab. Przemysława Śleszyńskiego, do obszaru funkcjonalnego Kielc zakwalifikowała jedynie 9 gmin. Z uwagi na oczekiwane specjalne wsparcie obszarów aglomeracyjnych z budżetu polityki spójności na lata 2014-2020, takie rozwiązanie postawiło partnerów, a szczególnie władze powiatu wobec dylematu tzw. powiatu dwóch prędkości. Jest to zresztą problem większości partnerstw aglomeracyjnych skupionych wokół miast wojewódzkich.

### **3.7 Aktualność i precyzja planu działania**

Poza planem działania opracowanym na potrzeby projektu realizowanego w ramach sieci współpracy URBACT (2008-2011), w ramach porozumienia z 2012 r. na rzecz aplikowania do PR MRR nie wypracowano planu działania. Obecnie, ze względu na: niepowodzenie w aplikowaniu do PR MRR; brak współpracy pomiędzy miastem a powiatem; potwierdzenie oficjalnej delimitacji obszaru funkcjonalnego miasta Kielce w liczbie samorządów okrojonej do połowy członków partnerstwa z 2012 r.; można stwierdzić, iż partnerstwo w tak szerokim gronie przestało istnieć. Należy mieć nadzieję, iż pozostanie „żywe” porozumienie z 2005 r. A z pewnością trwać będzie, bo (a) zinstytucjonalizowane i (b) prowadzące wspólne projekty dofinansowane z UE - porozumienie tworzące tzw. związek ZIT.

### **3.8 Przestrzeń dialogu i debaty**

To jeden z najsłabszych punktów porozumienia na rzecz aplikowania do PR MRR, implikowany zapewne opisaną wyżej słabością. Debata wewnętrzna poza spotkaniami grona urzędników z doradcą z Projektu Predefiniowanego nie istniała. Wydaje się, iż aktywniejsze relacje pomiędzy samorządami aglomeracyjnymi istniały latach 2008-2011, w okresie realizacji projektu *Rola miast w zintegrowanym rozwoju regionalnym* w ramach sieci tematycznej *CityRegion.Net* (URBACT II).

## **4. Wymiar środowiskowy (relacje partnerstwa z otoczeniem)**

### **4.1 Lokalne zasoby i potrzeby**

Identyfikacja zarówno zasobów, jak i potrzeb czy wyzwań przy budowaniu porozumienia na rzecz aplikowania do PR MRR, nie została poprzedzona specjalnym badaniem. Oparta została o dotychczasowe własne rozeznanie członków partnerstwa. Na tej podstawie został określony katalog problemów opisanych w p. 3.5

### **4.2 Zgodność z istniejącymi strategiami**

Samorzady aglomeracyjne, tworząc porozumienie w 2012 r. dysponowały swoimi

indywidualnymi strategiami rozwoju. Wniosek do Programu Regionalnego MRR miał obejmować opracowanie strategii rozwoju obszaru i operacyjnych programów sektorowych.

### **4.3 Uzgodnienia z zewnętrznymi podmiotami**

Nie odnotowano konsultacji z podmiotami zewnętrznymi w okresie porozumienia na rzecz aplikowania do PR MRR. Natomiast w okresie realizacji projektu w ramach sieci tematycznej URBACT II w pracach uczestniczyli przedstawiciele: Portu Lotniczego Kielce S.A., Targów Kielce Sp. z o.o., Staropolskiej Izby Przemysłowo Handlowej, Urzędu Statystycznego.

### **4.4 Polityka informacyjna partnerstwa**

W okresie funkcjonowania porozumienia na rzecz aplikowania do PR MRR nie odnotowano działań partnerów związanych z komunikacją na zewnątrz. Natomiast można znaleźć relacje medialne z podpisaniem porozumienia KOM w 2005 r. oraz liczne informacje prasowe z okresu realizacji projektu w ramach sieci tematycznej URBACT II (2008-2011).

## **5. Wymiar narzędziowy (jak zorganizowano współpracę)**

### **5.1 Forma organizacyjno-prawna**

Partnerzy przy aplikowaniu do PR MRR pozostali przy formie porozumienia.

### **5.2 Mechanizm podejmowania decyzji**

W porozumieniu na rzecz aplikowania do PR MRR nie określono czytelnie mechanizmu podejmowania decyzji.

### **5.3 Sposób organizacji prac merytorycznych**

W przypadku porozumienia na rzecz aplikowania do PR MRR ośrodkiem kreującym projekty w imieniu gmin byli najczęściej przedstawiciele powiatu. Miasto miało swoje pomysły. Spotkania odbywały się niemal wyłącznie na poziomie urzędników średniego szczebla - dyrektorów/naczelników, specjalistów. Do wykonania dokumentów aplikacyjnych wybrano podmiot zewnętrzny.

### **5.4 Formy komunikacji między partnerami**

Formą komunikowania się pomiędzy partnerami w roku 2012 były przede wszystkim bezpośrednie spotkania z udziałem doradcy partnerstwa „grupy roboczej” (miasto + powiat). Wykorzystywano także zwyczajowe środki komunikacji elektronicznej.

### **5.5 System finansowania i rozliczania wydatków**

Brak informacji.

### **5.6 Monitoring i ewaluacja postępów**

Nie dyskutowano o tym. Obecnie poprzez „naturalny” rozpad porozumienia na



rzecz aplikowania do PR MRR temat bezprzedmiotowy.

### **5.7 Czas istnienia partnerstwa**

Porozumienie o *Kieleckim Obszarze Metropolitalnym* (oryginalna nazwa) powstało z inicjatywy prezydenta Kielc w 2005 r. jako nieformalne zrzeszenie samorządów. W zgłoszeniu do projektu predefiniowanego w 2012 r. wskazano, że analiza dotychczasowej współpracy pokazała brak koordynacji działań, konieczność poszerzenia partnerstwa o kilka gmin oraz potrzebę włączenia partnerów społecznych. List intencyjny w sprawie partnerstwa został podpisany 4 lipca 2012 r. Nie został określony termin zakończenia działania partnerstwa.

Początkiem końca funkcjonowania partnerstwa w obecnym składzie było fiasko starań o uzyskanie grantu w Programu Regionalnego MRR. Kolejną informacją osłabiającą więzi partnerstwa było ukazanie się materiału roboczego, a następnie oficjalnego dokumentu MRR, w którym metodą ekspercką wytyczony został obszar funkcjonalny miasta Kielce. W jego skład zaliczono tylko 9 z 19 gmin tworzących powiat kielecki i tworzących porozumienie z 2012 r. Według ostatnich informacji, ostateczna decyzja zarządu województwa - zakomunikowana przedstawicielom gmin na spotkaniu, na które nie zaproszono przedstawicieli powiatu – zakwalifikowała do obszaru funkcjonalnego Kielc jeszcze dwie inne gminy. Dlaczego to istotne? JST tworzące obszar funkcjonalny miasta wojewódzkiego otrzymują extra (poza RPO) pulę pieniędzy na projekty rozwojowe w ramach mechanizmu tzw. Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych. Połowa z gmin powiatu kieleckiego (tworzących początkowo porozumienie w 2012 r.) została zakwalifikowana do OF Kielce i będzie mogła korzystać z tego budżetu, druga połowa – nie. Choć formalnie powiat może być członkiem tzw. związku ZIT, a funkcjonalnie wręcz się to narzuca (szkieletem transportowym obszaru jest sieć dróg, z których duża część to drogi powiatowe o charakterze subregionalnym), póki co powiat nie został zaproszony do tworzenia tego związku. Z uwagi na te wydarzenia można uznać, iż porozumienie w składzie zgłoszonym do projektu predefiniowanego przestało istnieć. Należy się spodziewać, iż podobnie jak w przypadkach wszystkich pozostałych partnerstw aglomeracyjnych miast wojewódzkich, realnie istniejącymi partnerstwami będą te w składzie związków utworzonych na potrzeby realizacji w najbliższej perspektywie UE 2014-2020 tzw. mechanizmu ZIT.

## **6. Podsumowanie analizy**

1. Partnerstwo KOF jest przykładem partnerstwa aglomeracyjnego miasta wojewódzkiego. Determinuje to (w sposób jaki wyżej opisano) relacje pomiędzy partnerami.

2. Wydawałoby się, że: (a) oddolna inicjatywa z 2005 r., (b) metodyczne podwaliny współpracy, dzięki realizacji projektu w ramach URBACT II (2008-2011), ze względu na jego tematykę i konieczność angażowania się uczestników oraz (c) doświadczenia związku międzygminnego są łącznie wystarczającymi przesłankami do zbudowania właściwych relacji i świadomej współpracy partnerów.

3. W porozumieniu z 2012 r. (PR MRR) od początku funkcjonowały dwa silne ośrodki dyspozycyjne (miasto i powiat, który przypisywał sobie pozycję reprezentanta interesów słabych gmin wiejskich), nie współpracujące ze sobą. To znany syndrom silnego partnera – miasta wojewódzkiego i „biednego krewnego” – tzw. powiatu wianuszkowego. Jednak należy zauważyć, że nie jest to cecha immanentna relacji miasto wojewódzkie – powiat wianuszkowy. Przykładem równowagi w relacjach i zgodnej współpracy oraz wspólnych zabiegów o reprezentowanie interesów partnerstwa, jest partnerstwo olsztyńskie.

4. Aspekt systemowy, odnoszący się do wszystkich partnerstw tego typu, tj. partnerstw aglomeracyjnych miast wojewódzkich: obecnie silny wpływ na losy partnerstwa będą miały czynniki zewnętrzne: decyzje zarządu województwa wyznaczające obszar funkcjonalny miasta wojewódzkiego oraz uwarunkowania (skład związku) realizacji mechanizmu ZIT.

**Grzegorz Kaczmarek**

# **KOŚCIERSKIE PARTNERSTWO NA RZECZ ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO**

## **Studium przypadku**

### **1. Charakterystyka partnerstwa**

Niemal od powstania ustroju samorządowego w latach 90. Kościerzyna pełniła w jej mezoregionie Pomorza (Kaszub) rolę aktywnego lidera. Proces ten nasilał się z roku na rok i obecnie pozycja ta jest już mocna i niekwestionowana. Jednak jeszcze kilka lat temu obszar powiatu kościerskiego został zakwalifikowany w strategii wojewódzkiej jako „potencjalny ośrodek II rzędu”, tj. ośrodek, który może dysponować wielkością i potencjałem rozwojowym, o ile dokona integracji odpowiednio rozległych obszarów funkcjonalnych, poprzez systemy transportu publicznego, infrastruktury i skoordynowanej polityki przestrzennej.<sup>231</sup> Sugeruje to również niską rangę Kościerzyny jako ośrodka wzrostu oraz jej małe i wyłącznie potencjalne znaczenie w skali regionu. W ostatnich latach Kościerzyna aktywnie inicjowała ponadgminne działania, celem lepszego wykorzystania posiadanych potencjałów tak miasta jak i podregionu kaszubskiego, przeżywającego trudności związane z małą aktywnością gospodarczą, swoistą monokulturą turystyczną i wysokimi wskaźnikami bezrobocia<sup>232</sup>. To dlatego porozumienie partnerskie nosi nazwę Kościerskiego Partnerstwa na Rzecz Rozwoju Społeczno-Gospodarczego. Projekt predefiniowany stał się okazją do koordynacji tych działań w skali powiatu. Początkowo do partnerstwa przystąpiły 3 podmioty: oprócz Kościerzyny i powiatu kościerskiego, tylko gmina wiejska Kościerzyna okalająca stołeczne miasto. Przy podpisaniu listu intencyjnego pod koniec 2012 r., wśród 16 sygnatariuszy był już jednak komplet partnerów JST z powiatu oraz spora grupa organizacji pozarządowych, aktywnych w tym obszarze. Pokazuje to poniższy zbiór herbów JST (górną rząd) i logo NGO (dolny rząd), które przystąpiły ostatecznie do partnerstwa (KPnRRS-G)<sup>233</sup>.



Źródło: Analiza Wykonalności Projektu, strona tytułowa.

W tekście umowy partnerskiej Gmina Miejska Kościerzyna, reprezentowana przez Zdzisława Czucha<sup>234</sup> – Burmistrza Miasta Kościerzyna, określona była mianem

<sup>231</sup> Strategia rozwoju woj. pomorskiego, UM WP 2009

<sup>232</sup> Piszą o tym Autorzy w obszernej i bardzo wnikliwej Analizie Wykonalności Projektu, zob. s.4-9 i passim. W dokumentacji projektu UM Kościerzyna

<sup>233</sup> List intencyjny z 03 08 2012 r.

<sup>234</sup> Przywołujemy tu wyjątkowo nazwisko burmistrza, gdyż jego ogromne doświadczenie (4 kadencje; funkcja posła); autorytet i zdolności organizacyjne i mobilizacyjne odegrały naszym zdaniem bardzo ważną rolę i są przykładem znaczenia charyzmy w praktyce samorządowej

„beneficjenta” i faktycznie na jej służbach spoczęła nie tylko inicjatywa, ale i przygotowanie wszystkich elementów projektu. Partnerami samorządowymi były: powiat kościerski, gminą wiejska Kościerzyna, gmina Dziemiany, gminą Karsin, gmina Stara Kiszewa, gmina Liniewo, gmina Nowa Karczma, gmina Lipusz. Udział JST potwierdzony został w umowie kontrasygnatą skarbników poszczególnych samorządów. Partnerstwo objęło więc dokładnie obszar całego powiatu. Pokazuje to poniższa mapka:

Rys. 1. Położenie, obszar terytorialny i struktura partnerstwa powiatu kościerskiego (partnerzy JST)



Źródło: [http://pl.wikipedia.org/wiki/Plik:POL\\_powiat\\_ko%C5%9Bcierski\\_locator\\_map\\_\(label-pl\).svg](http://pl.wikipedia.org/wiki/Plik:POL_powiat_ko%C5%9Bcierski_locator_map_(label-pl).svg), na zasadzie wolnej licencji.

Partnerami społecznymi, poza samorządowymi były: Kaszubski Instytut Rozwoju w Kościerzynie; Lokalna Organizacja Turystyczna „Serce Kaszub” z siedzibą w Kościerzynie, związek „Pracodawcy Pomorza Gdańsk” w Gdańsku; Stowarzyszenie Przedsiębiorcy Kościerzyny z siedzibą w Kościerzynie, Regionalna Izba Gospodarczą Pomorza z siedzibą w Gdańsku; Pomorski Zespół Parków Krajobrazowych z siedzibą w Słupsku. Zatem partnerzy silni i dysponujący dużym potencjałem oraz skalą oddziaływania w zakresie, któremu służyć ma partnerstwo

## 2. Wymiar podmiotowy współpracy partnerskiej

Gmina miejska Kościerzyna - Lider Partnerstwa wykonał dużą pracę promocyjną i PR, by doprowadzić do skompletowania wszystkich samorządowych partnerów w powiecie<sup>235</sup>. Z tego też powodu wykonała gros prac organizacyjnych i faktycznie liderowała mu i organizowała większość prac nad Projektem. Integrację wokół projektu ułatwiał fakt dużego podobieństwa problemów, z jakimi muszą sobie najczęściej samodzielnie radzić. Z drugiej jednak strony analizy potencjałów wskazują na znaczne ich zróżnicowanie. Ważnym dla całego mikroregionu (obszaru funkcjonalnego) są warunki przyrodnicze i geograficzno-przestrzenne: 54 % powierzchni zajmują tereny objęte ochroną przyrody co jest jednym z najwyższych wskaźników w tej części Polski. Natomiast partnerzy społeczni byli sprawdzonymi partnerami wielu inicjatyw samorządowych i obywatelskich w powiecie.

<sup>235</sup> Z relacji pracowników UM w Kościerzynie odpowiedzialnych za przygotowanie Projektu.

Można zatem powiedzieć, że chociaż porozumienie partnerskie „zostało zawarte w celu przystąpienia do projektu predefiniowanego *Budowanie kompetencji do współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej, jako narzędzi rozwoju lokalnego i regionalnego w ramach Programu Regionalnego MF EOG 2009-2014.*”, to opierało się na solidnym gruncie faktycznych powiązań funkcjonalnych JST jak i NGO. Obszar partnerstwa objął więc rzeczywiście lub potencjalnie zintegrowany obszar, jakim jest objęty projektem Kościerski Obszar Funkcjonalny.

Znalazło to też swoje ugruntowanie w pogłębionej analizie i rzetelnym zidentyfikowaniu obszarów problemowych w trakcie przygotowywania projektu<sup>236</sup>. Sam projekt przewiduje przygotowanie szeregu dokumentów strategicznych i sektorowych służących rzeczywistej integracji obszaru funkcjonalnego.

W naszej ocenie skala i formuła tego partnerstwa wydaje się mieć charakter optymalny. Obejmuje ono niejako organiczny mikro-lokalny układ: komplet równorzędnych partnerów - gmin jednego powiatu, lidera obszaru – stołeczne centrum, jakim jest Kościerzyna oraz instytucję / strukturę formalnie scalającą i „obsługującą” ten obszar, jakim jest powiat samorządowy. Te 3 kategorie partnerów zapewniają układowi znaczną symetrię i równowagę, dodatkowo wzmocnioną przez inne, działające w skali regionalnej czy nawet makroregionalnej instytucje partnerów pozasamorządowych, ale działających na rzecz samorządów i społeczności lokalnych. Układ ten dodatkowo stabilizuje silna pozycja lidera.

### **3. Wymiar przedmiotowy**

Nadrzędnym celem projektu i Partnerstwa było „utworzenie platformy współpracy pomiędzy samorządami powiatu kościerskiego, organizacjami społecznymi i gospodarczymi regionu zmierzającej do rozwoju społeczno-gospodarczego kościerskiego obszaru funkcjonalnego oraz utworzenia na jego terenie stref aktywności gospodarczej”.

Pilotujący projekt Wydział Strategii UM w Kościerzynie dokonał rzetelnej analizy uwarunkowań społeczno-gospodarczych oraz diagnozy problemów i ich źródeł. We współpracy z wszystkimi partnerami zidentyfikował i wytypował cztery główne obszary problemowe - co ważne - wspólne dla całego obszaru funkcjonalnego:

- Przedsiębiorczość
- Ekologia, efektywność energetyczna i wykorzystanie Odnawialnych Źródeł Energii
- Integracja społeczna
- Wysoka jakość przestrzeni publicznej

W toku wielu spotkań uzgodniono wykaz szczegółowych i konkretnych problemów a następnie zadań służących ich rozwiązaniu.

Cała koncepcja współpracy jest bardzo spójna, logiczna i właśnie strategiczna. Jej lektura przekonuje o znakomitym rozeznaniu potrzeb i realiów lokalnych. Jest z jednej strony dobrze umocowana w istniejących strategiach i programach rozwoju różnego szczebla, z drugiej otwarta na zmiany i poszerzanie obszaru merytorycznego i terytorialnego współpracy.

**Proponowana forma i formuła współpracy partnerskiej wydaje się bardzo realna i konkretna, ugruntowana w realnych warunkach i możliwościach**

<sup>236</sup> Sprzyja temu samodzielne przygotowywanie aplikacji a zwłaszcza AW przez beneficjentów. I na odwrót - zlecenie tego zadania zewnętrznej firmie prowadzi się często do wykorzystania gotowców i pójście przez nią po najmniejszej linii oporu. Wynika to też z utrudnionego dostępu do wielu informacji i ich źródeł, a nawet braku bieżącej orientacji w zakresie prac projektowych itp. To ważki argument na rzecz wzmocnienia kompetencji JST i ich zdolności analitycznych, tworzenia odpowiednich instytucji; struk-tur, baz danych, metodologii ich zbierania i opracowywania; generowania itp. i współpraca w tym zakresie.

**partnerów i obszaru. Widać, że została opracowana przez lokalnych praktyków znających znakomicie warunki i możliwości, ale i odważnie artykułujących aspiracje społeczności i władz samorządowych.**

#### **4. Wymiar środowiskowy (relacje partnerstwa z jego otoczeniem)**

Partnerstwo kościerskie jest w naszej ocenie przykładem dobrego liderowania w układzie mikro-regionalnym. Aktywny, ambitny i dobrze zorganizowany lider nie dominuje, lecz „ciągnie” za sobą innych i dzięki temu praktycznie realizuje idee i korzyści wynikające ze współpracy sąsiedzkiej JST innych podmiotów społecznej przestrzeni. W małych społecznościach nie ma w niej zbyt wielu struktur i organizacji (typu NGO) ale rekompensowane jest to bliskością relacji, bezpośrednią i personalną znajomością osób; instytucji; realiów i specyfiki lokalnej. Nie mamy jednak pewności, czy w pełni zastąpi to partnerskie uczestnictwo aktywnych obywateli-mieszkańców, dla których trzeba stworzyć przestrzeń: instytucje i procedury partycypacyjne. Jak najszybciej, zanim zapadną decyzje w ich imieniu i na ich rzecz - jako tych końcowych beneficjentów. Nie chodzi o silne istniejące NGO, ale mieszkańców którzy - zwłaszcza na tzw. prowincji - nie mają żadnej swojej reprezentacji<sup>237</sup> i nie potrafią jeszcze artykułować swoich potrzeb i problemów.

System stworzony w formule Kościerskiego Partnerstwa na Rzecz Rozwoju Społeczno-Gospodarczego. jest też stabilny, gdyż przejrzyste pokazuje wspólne problemy i korzyści ze współpracy w ich rozwiązywaniu. Dotyczy wspólnie zdefiniowanych obszarów i działań, nie ma zbyt wielu płaszczyzn partykularnych interesów. Dlatego nikt nie kwestionuje pozycji lidera, nie podejrzewa o instrumentalne traktowanie Partnerów, ten zaś wie, że jego status zależy od dobrych i partnerskich relacji z partnerami.

W odróżnieniu od przypadków tworzenia partnerstw i systemów współpracy wyłącznie doraźnie (ad hoc) i „pod projekt”, mamy tu do czynienia z układem organicznie trwałym, mającym duże możliwości rozwoju: poszerzania zakresu i pogłębiania partnerstwa i współpracy. System taki ma charakter trwały i perspektywiczny. Chociaż jeszcze nie kreuje nowych, trwałych struktur, relacji i procedur, ale raczej bazuje na już istniejących oraz na aktywności lidera, w znacznie większym stopniu czyni aktywnymi i współodpowiedzialnymi pozostałych partnerów – szanuje ich podmiotowość i dowartościowuje. Najczęściej daje im też realnie, i co jeszcze ważniejsze poczucie korzyści. Korzystnym rozwinięciem tych relacji było by dzielenie się zadaniami; obowiązkami; odpowiedzialnością przez partnerów; odciążanie lidera, delegowanie ich do struktur temu służących (tu mogły by to być struktury samorządu powiatowego, lub/i specjalnie powołane dla celów rozwoju i obsługi partnerstwa - uwaga na naturalną skłonność rozrostu takich struktur !!!). Przynajmniej częściowo rolę taką mogłyby przejąć samorządy wojewódzkie i ich urzędy ze swym potencjałem (zob. dalej instrumenty – wymiar narzędziowy).

#### **5. Wymiar narzędziowy**

Koordinatorem ale i wykonawcą większości prac jest Wydział Rozwoju UM w Kościerzynie, sprawnie kierowany, zatrudniający kilkusobowy zespół młodych ludzi, pracujących z pasją i zaangażowaniem. Urzędnicy podkreślali z jednej strony osobiste zainteresowanie burmistrza ich pracą i projektami, z drugiej jednak podkreślali znaczny

---

<sup>237</sup> Dotykamy tu dyskusyjnej kwestii, na ile dzisiejsza formuła ustrojowa demokracji przedstawicielskiej samorządu spełnia w praktyce aspiracje nowoczesnego społeczeństwa obywatelskiego?, W naszym doświadczeniu zdecydowanie nie ...

zakres autonomii i samodzielności w pracy. Potwierdził to także burmistrz, dodając, że on stara się zajmować sprawami strategicznymi i politycznymi (tu: tworzenie klimatu współpracy, nawiązywaniu i podtrzymywaniu dobrych relacji i kontaktów<sup>238</sup> itp.).

Silna pozycja Lidera (i lidera Lidera) ułatwia nie tylko porozumienie wielu partnerów, ale jest ręką mierzącą powodzenia wielu inicjatyw; ułatwia inwestycje, kontakty.

Pozostali partnerzy, choć byli raczej kooperantami niż współ-kreatorami projektu, byli traktowani w pełni partnersko i na bieżąco konsultowani. Cenne było też to, że w pierwszej fazie Lider aktywnie zabiegał o ich udział, pozyskując mniej aktywnych lub niezdecydowanych partnerów. Większość decyzji i prac konsultacyjnych i potem wykonawczych zawierała się w systemie administracji JST - były koordynowane przez Wydział Strategii UM w Kościerzynie. Ma on duże doświadczenie w przygotowywaniu projektów.

Z kolei większość kontaktów i konsultacji odbywała się poprzez kontakty osobiste pracowników JST i innych partnerów porozumienia.

Partnerzy rozważają możliwość rozwoju terytorialnego współpracy na sąsiednie powiaty regionu (głównie obszaru etnograficznego Kaszub) i udoskonalenia formy organizacyjno-prawnej.

## 6. Podsumowanie analizy

Szczegółowe uwagi i wnioski (najczęściej w formie tez lub/i hipotez) zawarliśmy powyżej. Dzięki wcześniejszej analizie wszystkich 61 partnerstw oraz innym studiom przypadków, możemy z dużym stopniem prawdopodobieństwa stwierdzić, które z nich są specyficzne jedynie dla tego przypadku, a które „typowe” choćby dla pewnej kategorii partnerstw.

W przypadku Kościerskiego Partnerstwa na Rzecz Rozwoju Społeczno-Gospodarczego najważniejszymi **czynnikami sprzyjającymi** współpracy były:

### A. Na poziomie „strategicznym”

- a/ optymalna na ten moment skala i formuła Partnerstwa dla projektu...
- b/ formalne wymogi (prawne; projektowe, proceduralne, itp.) – perspektywa finansowania przyszłych projektów i przedsięwzięć zwłaszcza z warunkiem współpracy,
- c/ bliskość położenia (bezpośrednie sąsiedztwo), przynależność do utrwalonej struktury samorządu powiatowego,
- d/ wspólnota lub podobieństwo zadań; problemów i warunków,
- e/ niekwestionowana pozycja lidera,
- f/ wystarczające potencjały organizacyjne, doświadczenie w dziedzinie projektowej,
- g/ posiadane zasoby informacji; baz danych oraz umiejętność ich analizy i wykorzystania<sup>239</sup>
- h/ świadomość i wartość społeczna (rzadziej kulturowa) współpracy i presja opinii społecznej,
- i/ wspólne planowanie strategiczne lub/i odpowiednie zapisy w strategicznych dokumentach różnego szczebla.

### B. Na poziomie operacyjnym:

---

<sup>238</sup> Wywiady swobodne oraz obserwacja uczestnicząca przeprowadzone przeze mnie w UM Kościerzyna oraz podczas spotkania Burmistrza z mieszkańcami w sprawie budżetu partycypacyjnego w dniu 12 września 2013 r.

<sup>239</sup> W rozmowie urzędniczka przyznała, że wciąż te potencjały UM są za małe w stosunku do potrzeb, ale i tak dosyć wyjątkowa sytuacja na szczeblu małych gmin, że zespół etatowych pracowników w ramach obowiązków samodzielnie przygotował tak profesjonalny i dobry projekt..

- a/ prężny mody i motywowany zespół ludzi, którym dysponuje Lider.
- b/ osobiste wsparcie Burmistrza Lidera i jego pozycja,
- b/ doświadczenie i kompetencje urzędników (zgrany młody zespół),
- c/ wzrastająca kontrola i presja społeczna (poprzez dostęp do informacji, NGO i media),
- d/ motywacja (presja) czynnika zewnętrznego – tu programu predefiniowanego i jego wytycznych, a także samych doradców partnerstw
- e/ dobra logistyka, częste bezpośrednie kontakty partnerów.

Z kolei **czynnikami ograniczającymi** współpracę (niejako symetrycznie w stosunku do w/w akceleratorów!) potencjalnie i logicznie mogły być lub/i były<sup>240</sup>:

#### **A. Na poziomie „strategicznym”:**

a/ brak formalnych wymogów (prawnych, projektowych itp.) współpracy i kooperacji, a nawet „(de)motywatory” w tym zakresie, jak problemy ze „współodpowiedzialnością, rozliczaniem się oraz kompetencjami i władztwem poszczególnych podmiotów (asymetria),

b/ brak zespołów; jednostek analitycznych i systemu gromadzenia i analizy danych, nawet na poziomie bazowej struktury JST, a już całkowity w układach partnerskich - tu powiatowym. W przypadku Kościerskiego Partnerstwa na Rzecz Rozwoju Społeczno-Gospodarczego, UM i jego Wydział Rozwoju wyjątkowo sprawnie sobie z tym radzi, potwierdza jednak wagę tego problemu i konieczność improwizowania w miejsce profesjonalnych danych, procedur i analiz; układ powiatu też relatywnie sprzyja, dysponujące danymi i możliwościami analizy wielu zjawisk - powiat jest bowiem ważnym szczeblem agregacji danych statystyki publicznej (np. danych rynku pracy; sfery socjalnej itp.) i funkcjonowania wielu administracji (głównie zespolonych i części administracji specjalnych);

c/ kluczowa w układach mikro i „mezo” rola struktur powiatowych nieprzygotowanych jednak (i nie mających możliwości prawnych – kompetencyjnych, organizacyjnych i finansowych) by pełnić rolę wiodącej struktury współpracy w skali mikroregionów;

c/ wciąż istniejące, choć malejące, podejście konkurencyjne w relacjach między gminami (zamiast kooperacyjnego), brak zaufania (zwłaszcza ze strony mniejszych partnerów) w relacjach – zwłaszcza z dużymi i silnymi; brak doświadczenia i struktur (instytucji) współpracy, wciąż rzadkie postawy dbałości o najlepsze społecznie (dla ogółu, a nie grupy, środowiska czy społeczności) rozwiązania;

e/ pozostawienie małych ośrodków i gmin samym sobie, brak wsparcia instytucji, które mogłyby to robić, a nawet powinny (np. struktury, instytucje i administracje powiatowe i wojewódzka);

f/ małe potencjały organizacyjne i finansowe, niewystarczające do skutecznego działania i ambitniejszych inicjatyw, ale i poczucia niezależności (samowystarczalności) ;

g/ brak skutecznych stymulatorów i mechanizmów na rzecz obniżenia i racjonalizacji kosztów;

h/ wciąż zbyt niska i mało konstruktywna świadomość i wartość społeczna współpracy i słaba presja opinii społecznej w tym kierunku (brak narzędzi);

i/ brak lub czysto formalne wspólne planowanie strategiczne, zwłaszcza ogólne (jeśli już, to sektorowe czy branżowe lub – najczęściej - w związku z konkretną inwestycją lub programem, a więc doraźne i operacyjne.

#### **B. Na poziomie operacyjnym:**

---

<sup>240</sup> Niestety nie dysponuję taką wiedzą, zwłaszcza pozaźródłową, jak w przypadku CS BTPP; ma ją najczęściej bezpośredni doradca partnerstwa, stąd swoista idealizacja partnerstwa kościerskiego i tylko hipotetyczne jego braki i bariery.



a/ brak struktur i procedur organizujących współpracę w małych wiejskich gminach, ich niedoinformowanie, brak analiz i brak zdolności analitycznych<sup>241</sup>; brak danych i baz danych, brak procedur ich gromadzenia; agregacji itp.; raczej zła organizacja niż brak mocy przerobowych;

b/ wciąż znaczna łatwość wydawania „lekką ręką”, publicznych środków; uzasadnianie, a nawet premiowanie indywidualnych działań i inwestycji, konkurencyjna, a nie kooperacyjna pragmatyka działania;

c/ złe nawyki i doświadczenia urzędników, ich uprzedzenia wobec sektora prywatnego i NGO; brak zaufania, asekuranctwo itp. zachowania i postawy;

d/ biurokracja i złe rozumienie funkcji regulacyjnych, kontrolnych; mała samodzielność i skuteczność; fasadowość działań (brak kryteriów oceny efektywności) anonimowość;

e/ niskie kompetencje urzędników i całych struktur w zakresie współpracy: kooperacji i partnerstwa,

f/ wciąż mała, niezorganizowana kontrola i presja społeczna (poprzez dostęp do informacji, NGO i media) - niski poziom obywatelskich kompetencji i świadomości społecznej;

d/ wciąż raczej rzadka motywacja (presja) jakiegoś czynnika zewnętrznego; skutecznego doradztwa w tym zakresie , niska kultura współpracy; brak nawyków.

Powyższe zestawienie nie jest oczywiście kompletne, ale obejmuje, moim zdaniem, kluczowe kwestie. W przypadku Kościerskiego Partnerstwa na Rzecz Rozwoju Społeczno-Gospodarczego, niektóre cechy i zjawiska hamujące i ograniczające współpracę zdają się występować w mniejszym zakresie. Chociaż to może być tylko efekt mniejszej skali... lub wyidealizowanego obrazu stymulowanego sukcesem.

Tak czy inaczej, niniejsza charakterystyka może być dobrym punktem wyjścia do postulowania narzędzi i rozwiązań, które mogą stanowić podstawy zmian organizacyjnych i dobrej praktyki, czy nawet postulowania zmian legislacyjnych (systemowych).

Na koniec optymistyczna refleksja. Wzrasta niewątpliwie świadomość korzyści i konieczności współpracy JST oraz JST z innymi partnerami i podmiotami. Choć - paradoksalnie - najwolniej świadomość współpracy z mieszkańcami i obywatelami. Czy w większym stopniu dotyczy to prowincji czy metropolii, gdzie rodzi się ruch obywatelski i żądanie oddania miast ich mieszkańcom<sup>242</sup>. Wielkie miasta i instytucje mają wielkie potencjały i możliwości, ale też proporcjonalnie duże problemy i bariery rozwoju. Skala i środowisko niewielkich społeczności lokalnych, z jakimi mamy do czynienia w przypadku Kościerskiego Partnerstwa na Rzecz Rozwoju Społeczno-Gospodarczego sprzyja procesom integracyjnym, społecznej kontroli, współodpowiedzialności, aktywności i postawom prospołecznym, praktykom dobrosąsiedzkim (przezwyjęcza anonimowość), ludzkiej skali i racjonalności. Jak już prawie sto lat temu zauważyli to socjolog

---

<sup>241</sup> W naszym przekonaniu potencjał ten istnieje, zwłaszcza w dużych miastach, ale też w ośrodkach powiatowych i - proporcjonalnie do skali - także w małych gminach. Nie jest jednak zorganizowany, a często nawet uświadamiany. Kiedy jest nie jest z kolei wykorzystany, bo nie ma zdolności przerobowych i analitycznych. W naszym przekonaniu głównie zła organizacja i destrukcyjne mechanizmy bp. Naboru pracowników itd..) a nie brak potencjału (tysiące wykształconych także za granicą młodych ludzi nie ma pracy i to w dużej mierze są młodzi z prowincji !!!) „brak mocy przerobowych” (jak twierdza najczęściej sami urzędnicy) jest tu barierą efektywnej pracy i współpracy. Warto też pamiętać, że to instytucje publiczne, w tym JST, nie tylko gromadzą i wytwarzają ogromną ilość danych, ale często mają na to monopol i nikt na razie nie jest w stanie ich skutecznie zastąpić w funkcji ich analizy i racjonalnego wykorzystania. Najlepiej świadczy o tym fakt, że zlecana na zewnątrz i opracowania najczęściej i tak bazują na danych dostarczanych przez instytucje samorządowe itp., często angażując samych pracowników, ku ich frustracji... A uczelnie przestały kształcić administrację i analityków socjologów; politologów, urbanistów...

<sup>242</sup> Mam na myśli zarówno wzrastające aspiracje mieszkańców do aktywnego, partycypacyjnego uczestnictwa w zarządzaniu, podejmowaniu decyzji społecznie istotnych, budżetów partycypacyjnych itp. jak i rozwój tzw. ruchów miejskich etc. Polskie centra ruchów miejskich: Poznań; Łódź; Wrocław, Warszawa; związki z ruchami Oburzonych; Anonymous; aktywne społecznie i kulturalnie NGO; ruch Obywateli kultury, Street act i art. itd.;

i psychologowie, wydaje się potencjalnie optymalnym środowiskiem życia i rozwoju ludzi. Ale może też oznaczać zaściankowość i prowincjonalizm.

Przykład Kościerzyny zdaje się potwierdzać, że to nie jest jeszcze jedna utopia, czy syndrom zmęczenia tempem zmian i presją globalizującego się świata. Burmistrz Kościerzyny spotyka się z mieszkańcami i wspólnie próbują (co prawda w bardzo wciąż tradycyjnej formie) kształtować tzw. budżet obywatelski. Zatem jest to realna i dobra alternatywa samorządowa, a mikro „skala kościerska” łatwiej pozwala ją urzeczywistnić.

Ewa Kipta

## Międzyregionalny obszar funkcjonalny Dębica - Mielec - Tarnów

Studium przypadku partnerstwa projektowego

### 1) Charakterystyka ogólna partnerstwa

Projekt motywowany jest wspólnymi problemami partnerów i opiera się na ich komplementarnych zasobach instytucjonalnych, gospodarczych, przestrzennych. Brak spójności przestrzennej obszaru projektu (główni partnerzy nie sąsiadują ze sobą) jest traktowany jako cecha przejściowa, z intencją włączenia gmin pomiędzy miastami inicjującymi partnerstwo. Projekt stanowi ciekawy przykład reagowania samorządów na bariery rozwoju, wywołane niedostatecznym dla lokalnych potrzeb rozwojem infrastruktury na obrzeżach województw.

Podstawą do niniejszej oceny partnerstwa jest wniosek aplikacyjny do projektu EOG wraz z załącznikami, w tym szczególnie Analiza wykonalności projektu.

### 2) Wymiar podmiotowy

Liderem projektu jest miasto Mielec.

Pozostali partnerzy to:

- Gmina Dąbrowa Tarnowska,
- Miasto Dębica,
- Miasto Tarnów,
- Powiat Dąbrowski,
- Agencja Rozwoju Regionalnego MARR S.A. z siedzibą w Mielcu,
- Tarnowska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A.,
- Fundacja im. Hetmana Jana Tarnowskiego z siedzibą w Tarnowie,
- Wyższa Szkoła Biznesu - National-Louis University z siedzibą w Nowym Sączu, Wydział Zamiejscowy w Tarnowie,
- Województwo Małopolskie,
- Województwo Podkarpackie.

Lider projektu oraz trzech pierwsi partnerzy są inicjatorami partnerstwa. Wyróżniającą cechą jest fakt, że są to miasta położone po dwóch stronach granicy województw małopolskiego i podkarpackiego, które ze sobą nie sąsiadują. Dlatego też formuła partnerstwa jest otwarta na przyłączenie gmin leżących pomiędzy nimi i budowanie wspólnego obszaru funkcjonalnego. Udział obu samorządów wojewódzkich nadaje wiarygodności tej intencji (potwierdzając zapisy zawarte w strategiach rozwoju obu regionów, które wymieniają ten „wspólny” obszar funkcjonalny), podobnie jak obecność sektora gospodarczego: dwóch Agencji Rozwoju Regionalnego (mieleckiej i tarnowskiej). Fundacja (NGO) i Wyższa Szkoła Biznesu (instytucja naukowa) pełnią rolę zaplecza merytorycznego, uczestnicząc w realizacji zadań bez alokacji dofinansowania.

Partnerstwo działa (do czasu zawarcia umowy) na podstawie Porozumienia o współpracy Dąbrowy Tarnowskiej, Dębicy, Mielca i Tarnowa z dnia 13 lipca 2012 r. oraz listów intencyjnych podpisanych przez lidera projektu z pozostałymi partnerami.

### 3) Wymiar przedmiotowy

Podstawą gospodarki Mielca, Tarnowa i Dębicy są duże zakłady przemysłowe o znanych markach i różnych branżach, wystawione na silną międzynarodową

konkurencję. Zapewniają one miejsca pracy nie tylko w tych miastach, ale i w sąsiadujących gminach. Dla rynku pracy obu województw są to bardzo ważne ośrodki, których lepsze powiązanie infrastrukturalne i funkcjonalne stwarza szanse na dalszy rozwój i wzajemne wzmocnienie konkurencyjności. Rosnące bezrobocie i zmniejszane wykorzystanie kwalifikacji zawodowych stanowią kluczową motywację dla współpracy obu województw na rzecz powstania obszaru funkcjonalnego wyznaczonego zasięgiem dojazdów do pracy w tych ośrodkach. Zasoby terenów dogodnych do inwestowania są z kolei atutem Dąbrowy Tarnowskiej, umożliwiającym aktywizację gospodarczą w ramach partnerstwa. Tak więc zamysłem partnerstwa jest budowanie gospodarczej synergii czterech ośrodków i zapewnienie perspektyw ich rozwoju jako wspólnego obszaru o znacznie większym potencjale – zarówno gospodarczym jak i społecznym.

Warunkiem budowania spójności dla tak pomyślanego obszaru funkcjonalnego jest dostosowanie infrastruktury do wymogów współpracy między czterema ośrodkami i poprawa ich dostępności z otaczających gmin. Dlatego słuszną decyzją partnerstwa jest opracowanie „Studium komunikacyjnego dla obszaru funkcjonalnego”. Z kolei opracowanie „Strategii ożywienia gospodarczego obszaru funkcjonalnego” i „Kierunków rozwoju partnerstwa” są z nim komplementarne, gdyż zdefiniują one przydatność zamierzonej infrastruktury transportowej. Pozostałe opracowania stanowią uszczegółowienie tych dwóch zasadniczych dokumentów. Zaletą projektu jest założenie (niemal) równoczesnego wykonywania tych projektów przez różnych partnerów, a wyzwaniem dla partnerstwa będzie uspołnienie treści tych opracowań, aby nie zawierały sprzecznych ustaleń.

#### **4) Wymiar środowiskowy**

Ugruntowane tradycje aktywności przemysłowej trzech z czterech ośrodków i ich „galicyjskie” więzi kulturowe zdają się budować fundament tego specyficznego partnerstwa i przemawiają za wiarygodnością zamysłu tworzenia tak nietypowego obszaru funkcjonalnego. Widoczne jest także oparcie koncepcji projektu na mocnych stronach każdego z głównych partnerów oraz zdolność do ich komplementarnego traktowania.

Partnerstwo związane dla potrzeb opracowania wspólnych dokumentów strategicznych ma znaczne szanse na przekształcenie się w realne partnerstwo realizujące wspólną politykę rozwoju postulowanego obszaru funkcjonalnego z uwagi na wykazane we wniosku aplikacyjnym wyraźne motywacje partnerów i ich wcześniejsze doświadczenia współpracy, wynikające z tych samych motywacji.

Zakres projektu pozwoli na opracowanie materiałów wyjściowych, niezbędnych dla podejmowania decyzji planistycznych i inwestycyjnych. Wprawdzie zakres opracowań ogniskuje się wokół kwestii rozwoju gospodarczego i problemów komunikacyjnych, to może się wiązać z jednoczesnym rozważeniem kwestii krytycznych na długookresowych perspektywach rozwojowych:

- motywacje gmin wiejskich położonych pomiędzy ośrodkami wiodącymi do przyłączenia się do partnerstwa (samo uzależnienie od lokalizacji głównych miejsc pracy nie wydaje się wystarczającą zachętą),
- proporcje między kapitałem endogenicznym a inwestorami zewnętrznymi w scenariuszu rozwoju gospodarczego – kluczowe dla akcesji gmin wiejskich do partnerstwa i dla zapewnienia zrównoważenia rozwoju obszaru funkcjonalnego pod względem gospodarczym (znaczna liczba drobnych przedsiębiorstw lokalnych sprzyja wzrostowi zamożności i stabilizuje kondycję gospodarczą),

- zróżnicowanie branżowe oferty gospodarczej – jako kolejny czynnik stabilizujący gospodarkę w okresach wahań koniunktury,
- wykorzystanie walorów kulturowych i ekologicznych obszaru, jako zasobu wzmacniającego atrakcyjność potencjału gospodarczego ery postindustrialnej oraz „bazy” dla komplementarnej aktywności gospodarczej i społecznej (oferta turystyczno-rekreacyjna, warunki zdrowotne i jakość życia),
- optymalizacja transportu w ramach obszaru funkcjonalnego, z tendencją do obniżania jego energochłonności (w tym analiza potrzeby rozbudowy infrastruktury lotniczej),
- dyspozycja przestrzenna powiązań komunikacyjnych oraz miejsc pracy i usług w relacji do sieci osadnictwa – jako ważny aspekt polityki miejskiej i „mikroregionalnej”, umożliwiający optymalizację energetyczną i podnoszący jakość życia.

Należy oczekiwać, że te kwestie zostaną zidentyfikowane w „Strategii ożywienia gospodarczego obszaru funkcjonalnego” i „Kierunkach rozwoju partnerstwa”, o ile ich zakres nie skupi się na promocji inwestycyjnej, a debata społeczna nad tymi dokumentami będzie wystarczająco dobrze przeprowadzona.

Przy podziwu godnych osiągnięciach SSE Mielec, warto podkreślić, że pewnym ryzykiem dla planowanego obszaru funkcjonalnego może być pokusa kopiowania tych doświadczeń i dążenie do powstania czterech wzajemnie powiązanych dużych kompleksów przemysłowych, bez należytej spójności z ich otoczeniem, czy wręcz traktujące tereny okoliczne li tylko jako źródło siły roboczej. Dlatego też kwestie kulturowe i rozwój społeczny oraz założenie zróżnicowania skali i charakteru przedsięwzięć i powinny od samego początku stanowić „tło” dla aspiracji rozwojowych realizowanych w ramach partnerstwa. W pewnym sensie może to stanowić o konkurencyjności obszaru funkcjonalnego wobec pobliskich centrów rozwoju: Krakowa i Rzeszowa.

## **5) Wymiar narzędziowy**

Strukturą zarządzającą partnerstwa ma być Rada Partnerstwa, w której uczestniczą przedstawiciele wszystkich partnerów, a jej funkcjonowanie zapewnia lider projektu. Dla bieżącego zarządzania projektem przewidziane jest powołanie Zespołu Zarządzającego Projektem z kierownikiem projektu wyznaczonym przez Lidera, w skład którego wejdzie po dwóch przedstawicieli urzędów miast inicjujących oraz dwóch pracowników obsługujących stronę formalną i rozliczenia projektu.

Dotychczasowe porozumienie zawiera wstępny podział zadań pomiędzy wszystkich partnerów, zgodnym z motywacjami poszczególnych partnerów i ich kompetencjami.

## **6) Podsumowanie analizy**

Partnerstwo dwóch województw i czterech miast położonych po dwóch stronach ich granicy, z których trzy dysponują silnymi kompleksami przemysłowymi, a czwarte terenami rozwojowymi, stwarza szanse na powstanie silnego gospodarczo obszaru funkcjonalnego. Jest to zamiar dalekowzroczny i wymagający długotrwałej konsekwencji. Oczywistym warunkiem wstępnym realizacji tego zamierzenia jest zapewnienie odpowiednich powiązań wewnętrznych i zewnętrznych tego obszaru. Dlatego też zamierzone opracowanie „Studium komunikacyjnego dla obszaru funkcjonalnego” jest uzasadnione. Sprzężenie z nim „Strategii...” i „Kierunków rozwoju...” stwarza możliwość optymalizacji przestrzennej i funkcjonalnej przedsięwzięcia, pod warunkiem zawarcia w nich dążenia do równoważenia procesów rozwojowych, uwzględnienia współ-zależności gospodarczych, ekologicznych i

społecznych. Uwarunkowania geograficzne sprzyjają realizacji tego zamysłu, który należy zaliczyć do innowacyjnych dla polityki regionalnej w Polsce, gdyż bazuje na komplementarności zasobów partnerów, przełamującej bariery administracyjne. Należy mieć nadzieję, że będzie to modelowe rozwiązanie dla miast średniej wielkości, zależnych (obecnie lub w przeszłości) od jednego dużego zakładu pracy. Fakt, iż Mielec pełni funkcję lidera tego partnerstwa, jest szczególnie obiecujący, ponieważ miasto to jest przykładem niezwykle udanej transformacji gospodarczej.

**Ewa Kipta**

## **Geneza i proces budowania partnerskich relacji w obszarze funkcjonalnym Lublina**

Lublin można traktować jako podręcznikowy przykład ewolucji roli miasta - centrum regionu, wobec jego otoczenia o relatywnie niskim stopniu urbanizacji. Rozwój miasta w ostatnim stuleciu odzwierciedla przede wszystkim potencjały endogenicznego kapitału i wieloaspektowej obsługi województwa. Dwudziestowieczna industrializacja, i wywołana nią „samowystarczalna egocentryczność” dużych miast, dotknęła Lublin w mniejszym stopniu niż wiele innych stolic regionalnych. Powojenna marginalizacja Polski Wschodniej sprawiła, że model miasta rdzeniowego dla otaczającego obszaru funkcjonalnego opiera się tu wciąż na relacjach zakorzenionych w historii, ale też i na resentymentach powojennych (a nawet rozbiorowych) relacji miejsko-wiejskich, wynikających z identyfikacji miasta jako ośrodka nieprzyjaznej dla wsi (i dworu) „władzy”, ale i miejsca awansu społecznego (przez naukę i/lub stałe zatrudnienie). To sprawia, że terminy „miasto rdzeniowe” i „obszar funkcjonalny” są tu na ogół rozumiane zgodnie z ich oficjalną wykładnią, ale same relacje między tak określanymi podmiotami są co prawda żywe, ale na ogół wychodzą z pozycji konkurencyjności, dalekiej od partnerskiego poszukiwania wspólnych korzyści.

Niniejsze opracowanie jest próbą przedstawienia ewolucji tych relacji opartą na bliskiej obserwacji tego procesu z perspektywy aktywności samorządu Lublina w latach 1990-2013.

### **1. Specyfika struktury osadniczej i trendów demografii oraz ich wpływ na charakter relacji pomiędzy JST**

Współpraca między Lublinem a otaczającymi gminami wynika w dużej mierze z relacji skali. Miasto o wielkości rzędu 350 tys. mieszkańców otaczają głównie gminy wiejskie (z wyjątkiem Świdnika i Lubartowa) i to w regionie o wyraźnie rolniczym charakterze. Różnica skali o rząd wielkości (lub więcej) nie ułatwia nawiązywania współpracy na zasadach partnerskich. Relacje pomiędzy miastem a wsią na Lubelszczyźnie mają wyraźny charakter konkurencyjny, o korzeniach sięgających czasów rozbiorowych (nie bez znaczenia jest fakt, że po powstaniu styczniowym odbierano prawa miejskie niepokornym miastom, ograniczając zasadniczo ich rolę gospodarczą). Powojenne procesy urbanizacji utrwały tę konkurencyjność, choćby przez ekspansję terytorialną miast. Lublin sukcesywnie zwiększał swe granice stosownie do „optymistycznych” planów urbanistycznych, za którymi rzeczywisty rozwój tego nie uprzywilejowanego regionu nie nadążał. W efekcie gminy (i dawne miasta, jak Głusk) nie odczuwały korzyści z włączenia do granic Lublina. Po transformacji samorządowej w 1990 roku potrzeby inwestycyjne związane z modernizacją infrastruktury były zaspokajane przede wszystkim w już zabudowanych obszarach miasta, tymczasem jego wciąż „wiejskie” peryferia z zazdrością patrzyły na sąsiednie gminy, które sprawniej nadrabiały zaległości w obsłudze swoich terenów, korzystając przy tym z bliskości infrastruktury społecznej i aktywności gospodarczej miasta rdzeniowego. Nic też dziwnego, że taki stan rzeczy sprzyjał narastającej suburbanizacji. W efekcie ubytek mieszkańców Lublina jest w pełni<sup>243</sup> kompensowany zwiększeniem liczby mieszkańców gmin w obszarze funkcjonalnym. Dysproporcja cen gruntów i usług budowlanych oraz mniejsze utrudnienia formalne w kontaktach z administracją małych gmin wzmacniają tę tendencję. Rosnące w związku z tym potoki ruchu kumulują się na ogół w granicach Lublina, a więc nie zawsze są pojmowane jako konsekwencja suburbanizacji, ale raczej

<sup>243</sup> Dane statystyczne

jako jeszcze jeden powód do „przewagi konkurencyjnej” osadnictwa w obszarach podmiejskich.

## **2. Partnerstwa pragmatyczne**

### **2.1. Wysypisko śmieci w Rokitnie (gmina Lubartów)**

Najstarszym przykładem partnerstwa zawartego po 1990 roku jest umowa z gminą Lubartów, zawarta w 1991 roku i wielokrotnie od tego czasu modyfikowana. Wynikała ona z wypełnienia poprzedniego wysypiska i konieczności budowy nowego, o wprowadzonych w tym czasie wyższych standardach ekologicznych. Umowa dotyczyła lokalizacji wysypiska śmieci w Rokitnie (14 km od Lublina) i kompensowania jego uciążliwości. Potem (w 1994 i w latach następnych) została rozszerzona o aneksy do-tyczące odbioru odpadów z okolicznych gmin, objęła kwestie sukcesywnej rozbudowy i rekultywacji wypełnionych niecek, wraz z utylizacją biogazu. Umowa ta miała od początku charakter transakcji: Miasto Lublin, jako właściciel i zarządcą wysypiska, świadczy wobec Gminy Lubartów powinności obejmujące przede wszystkim inwestycje poprawiające infrastrukturę techniczną i społeczną w okolicach wysypiska ustalone znacznie szerzej niż wynikałoby z wymogów ekologicznych. W ramach ustalonej kompensaty Miasto zrealizowało sieć wodno-kanalizacyjną, zbudowało drogi dojazdowe, miało duży udział w modernizacji i rozbudowie szkoły i budowie mieszkań dla nauczycieli, adaptacji remiz strażackich, czy budowy sieci telefonicznej w Rokitnie i miejscowościach sąsiednich. W zamian za to Lublin od ponad 20 lat dysponuje wysypiskiem spełniającym wysokie standardy ekologiczne, ale jego pojemność została niemal już wyczerpana. 13 maja 2013 roku zawarto nowe porozumienie, dotyczące budowy trzeciej niecki wysypiska z dostosowaniem do wymogów ustawy o odpadach i kolejnymi ulepszeniami infrastruktury na terenie gminy Lubartów o wartości rzędu 17 mln zł. Gmina Lubartów zobowiązała się do dostosowania dokumentów planistycznych do tej inwestycji (studium uwarunkowań i kierunków rozwoju oraz mpzp).

### **2.2. Oświata**

Lublin tradycyjnie obsługuje znaczną część obszaru funkcjonalnego w zakresie dostępu do szkół różnego stopnia. W ogólnej liczbie 70 tys., 17 tys. uczniów pochodzi spoza miasta (wg danych z roku szkolnego 2011/12 uzyskanych w Wydziale Oświaty UML). Ustawa o systemie oświaty reguluje zarówno możliwości korzystania szkół poza obszarem zamieszkania, jak i zasady kierowania subwencji oświatowej w relacji do liczby uczniów. Lublin traktuje więc napływ uczniów spoza miasta jako możliwość zapewnienia zatrudnienia nauczycieli i innych pracowników szkół. Dlatego też przykładą dużą wagę do poprawy ich standardu i zapewnienia warunków do nauki przyjezdnym uczniom. W 2012 roku miasto dysponowało liczbą 1223 miejsc w bursach, a w obecnym roku szkolnym liczba ta wzrośnie do rzędu 1400. Efektem ubocznym tego stanu rzeczy jest przyspieszenie redukcji szkół w gminach pozamiejskich. Uwaga ta nie dotyczy oferty edukacyjnej szkół zawodowych – zawsze wymagających kumulowania uczniów z większego niż miasto obszaru.

Działania w zakresie oświaty nie wymagają z reguły odrębnych ustaleń z gminami. Jednak i tu powstaje potrzeba współpracy. Treść porozumień między gminami a miastem rdzeniowym dotyczy poradni psychologiczno-pedagogicznych i doradztwa metodologicznego – tego typu porozumienia są zawierane z inicjatywy okolicznych gmin od wielu lat, jako roczne, i corocznie odnawiane. Podobne porozumienia zostały ostatnio zainicjowane dla oferty przedszkolnej, ale z uwagi na zmiany prawa, mają także roczny okres ważności.



Pomysłem edukacyjnym zależnym od zbudowania szerokiego partnerstwa jest stworzenie w Lublinie centrum edukacji eksperymentalnej (tzw. poznawalnia), będącego regionalnym odpowiednikiem Centrum Nauki „Kopernik”. Sens ekonomiczny takiego przedsięwzięcia wymagałby włączenia go w tryb edukacyjny nauk przyrodniczych w szkołach. Dostęp do centrum mógłby zastąpić gabinety szkolne, pod warunkiem ustalenia systematycznej logistyki zajęć edukacyjnych, swoistego „outsourcingu” dotyczącego części programu dydaktycznego. Z drugiej strony „Poznawalnia” stwarzałyby szanse poszerzenia zainteresowania naukami przyrodniczymi, zwiększenia naboru na studia w lubelskich uczelniach, dawała możliwość lepszego przygotowania kandydatów i dodatkowej działalności dla kadry akademickiej. To zaś oznacza potrzebę poro-zumienia pomiędzy miastem, uczelniami, kuratorium oświaty i samorządów zarządzających szkołami i samych szkół nie tylko w obszarze funkcjonalnym, ale i w znacznej części regionu. Lublin dysponuje możliwością kilku wariantowych lokalizacji takiego obiektu oraz potencjałem merytorycznym dla takiego przedsięwzięcia, ale uczelnie, szkoły i gminy nie wydają się wystarczająco zmobilizowane do współpracy w tym zakresie. Pomimo sporej grupy entuzjastów, wydaje się, że bez wyraźnej zachęty (finansowej i systemowej) pomysł ten ma niewielkie możliwości urzeczywistnienia.

### **2.3. Transport publiczny – porozumienia z inicjatywy okolicznych JST**

Dojazd do pracy i szkół (i oczywiście dostęp do handlu i usług „wyższego rzędu”) był zawsze podstawową usługą dla mieszkańców okolic Lublina, budującą relacje z miastem rdzeniowym. Na początku okresu transformacji zwolnienia z likwidowanych zakładów pracy zredukowały wyraźnie skalę dojazdów, a dodatkowo stan taboru przewoźników i ich reorganizacje na pewien czas ograniczyły potrzebę obsługi okolicznych gmin. Wraz z migracją w obszary podmiejskie, dotyczącą zazwyczaj lepiej sytuowanych rodzin związanych z Lublinem miejscem pracy i nauki, potrzeba odbudowy tych powiązań stała się coraz pilniejsza już od połowy lat 90tych ubiegłego wieku. Pierwszą odpowiedzią na te potrzeby była oferta prywatnych przewoźników wprowadzających połączenia busami, dostosowane do potrzeb lokalnych. Nawet w samym Lublinie znaczna część linii komunikacji miejskiej była obsługiwana w ten sposób. Jednocześnie, na wniosek sąsiednich gmin przedłużano linie komunikacji miejskiej poza granice miasta. W wyniku projektu „zintegrowany transport publiczny”, realizowanego od 2007 roku, jako kluczowy w ramach RPO WL, dokonano zasadniczej przebudowy systemu organizacji transportu publicznego, przywracając MPK do roli jedyne go przewoźnika, z jednoczesnym podniesieniem standardów przejazdów (regulacja rozkładów jazdy, sukcesywna wymiana taboru autobusów, ujednoczenie ich wyglądu, a ostatnio system informacji dla pasażerów, doskonalenie systemu biletowania przejazdów), wprowadzając jednocześnie porozumienia z okolicznymi gminami dotyczące połączeń. Wciąż mają one charakter „dynamiczny”, zależny od potoków ruchu i sytuacji finansowej gmin oraz przebiegu inwestycji drogowych (ograniczających, ale i coraz częściej otwierających nowe możliwości połączeń). W sierpniu 2013 uruchomiono w ten sposób nową linię między Lublinem a Świdnikiem, korzystającą ze zmodernizowanego odcinka drogi S-17. Należy oczekiwać, dalszych zmian w tym zakresie po zakończeniu budowy obwodnicy Lublina wraz z drogami dojazdowymi, planowanych na lata 2014 i 2015.

### **2.4. Inwestycje drogowe – porozumienia z inicjatywy miasta rdzeniowego**

Do 2010 roku inwestycje drogowe Lublina dotyczyły głównie poprawy wewnętrznego układu komunikacyjnego miasta, choć już w ramach PHARE 2001, 2002 i 2003 objęły odcinki miejskie dróg o znaczeniu krajowym (S-19, S-17 i S-12) i regionalnym. Dopiero budowa obwodnicy Lublina, przebiegającej poza granicami miasta, spowodowała

potrzebę budowy dróg dojazdowych przebiegających także poza granicami miasta. Samo ustalenie przebiegu obwodnicy wymagało uzgodnień międzygminnych. O ile większość gmin na północnym odcinku obwodnicy widziało w tej budowie szansę na własny rozwój, to jej przebieg po stronie zachodniej, przez grunty gminy Konopnica, był wielokrotnie kwestionowany, a jego ustalenie nastąpiło dopiero w 2012 roku. Stroną porozumień były w tym wypadku WDDKiA oraz gminy okoliczne. Natomiast w przypadku dróg dojazdowych między Lublinem a obwodnicą, porozumienia zawierano między WDDKiA a Lublinem i gminami sąsiednimi (Świdnik, Konopnica, Jastków, Niemce) w celu skoordynowanej realizacji inwestycji. Zakresy tych porozumień są z zasady dostosowywane do technicznych i administracyjnych wymogów prowadzenia inwestycji (w tym opracowania dokumentacji, organizacji przetargów), a aspekt ich finansowania jest podporządkowywany możliwościom wsparcia z funduszy krajowych lub unijnych.

Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych dotyczy znacznie mniejszej skali inwestycji, ale często dotyczy budowy lub modernizacji ulic – dróg powiatowych – zapewniających obsługę nowych inwestycji. Zdarzają się sytuacje, gdy inwestycja drogowa ząbca się projektami realizacji infrastruktury sieciowej innego rodzaju o znacznie większym zasięgu. W takich przypadkach z reguły zawierane są umowy partnerskie. Od 2009 roku umowy partnerskie w ramach tego programu dotyczyły:

- budowy ulic Roztocze i Granitowej w porozumieniu z dwiema spółdzielniami mieszkaniowymi i dwiema spółkami (2009)
- remontu ulicy Krochmalnej (w porozumieniu ze spółką Cukrową S.A.) i budowy ul. Grygowej (w porozumieniu z MPK sp. z o.o.) (2010)
- remontu ulic Osmolickiej i Zemborzyckiej (w porozumieniu z dwiema spółkami „komercyjnymi” w 2011 roku) i kontynuacji remontu ul. Zemborzyckiej (w porozumieniu ze spółkami: MPWiK i LPRI w 2012 roku)

## 2.5. Port Lotniczy Lublin – spółka prawa handlowego

Wobec niedostatecznie rozwiniętej sieci połączeń drogowych i kolejowych, budowa portu lotniczego była ważnym elementem polityki rozwoju miasta i regionu od momentu pojawienia się możliwości finansowania unijnego. Początkowy spór o lokalizację portu lotniczego opierał się o rozdzwięk interesów politycznych pomiędzy władzami województwa (optującymi za lokalizacją w Niedźwiadzie) i miast (Lublina i Świdnika), co wyraźnie wynikało z przewagi świadomości interesów rozłącznych nad wspólnymi. Dopiero po wyborach w 2006 r. udało się uzyskać zgodność w tej sprawie i przystąpiono do przygotowania inwestycji, aktywizując w 2008 roku zawiązaną wcześniej (2002) spółkę akcyjną „Port Lotniczy Lublin”. Czteroletni spór o lokalizację portu zaowocował dobrą konstrukcją założeń funkcjonalnych portu, a zwłaszcza połączeń drogowych i kolejowego, co daje podstawy dla obecnie przygotowywanych rozwiązań intermodalnych. Udziałowcami spółki są Urząd Marszałkowski Woj. Lubelskiego (39,747% akcji), Miasto Lublin (55,163% akcji), Miasto Świdnik (5,081% akcji), i powiat świdnicki (0,009% akcji)<sup>244</sup>. Zadaniem spółki było przygotowanie inwestycji, ustalenia dotyczące realizacji budowy infrastruktury zapewniającej dostępność lotniska (drogi i kolej), realizacja lotniska wraz z jego certyfikacją, a następnie uruchomienie i obsługa Portu Lotniczego. Połączenie kolejowe do terminala oraz dojazd drogowy do portu lotniczego realizowano w drodze odrębnych projektów dofinansowanych ze środków RPO WL. W grudniu 2012 r. uruchomiono Port Lotniczy Lublin. Obecnie trwa proces organizacji sieci połączeń lotniczych i doskonalenie obsługi ruchu lotniczego (w tym: system ILS), a ilość podróży w pierwszym roku

<sup>244</sup> wg. [www.portlotniczy.lublin.pl](http://www.portlotniczy.lublin.pl)

działania jest szacowana na 200 tys. osób. Środki na realizację inwestycji pochodziły z funduszy unijnych (projekt kluczowy RPO WL zapewnił dofinansowanie w wysokości 125 mln zł, co stanowi 26,25% kosztów projektu) oraz z długoterminowego kredytu zaciągniętego przez spółkę.

Jest to pierwszy w Polsce przykład budowy portu lotniczego budowanego wyłącznie z inicjatywy współpracujących samorządów (bez wsparcia na poziomie krajowym).

### **3. Rola budowania integralności w staraniach o tytuł Europejskiej Stolicy Kultury 2016<sup>245</sup>**

W 2008 roku władze Lublina podjęły decyzję o uczestnictwie w konkursie o tytuł ESK w 2016 roku. W pewnym sensie było to uzasadnione zapisami w strategii rozwoju miasta, wskazującymi na konieczność wzmacniania jego konkurencyjności i budowania marki. Prowadzone w tym czasie starania o dofinansowanie renowacji obiektów zabytkowych przeznaczanych na cele kulturalne były dodatkową motywacją, ale początkowo ta decyzja miała charakter „introwertyczny”, służący samemu miastu. Dopiero analizy potencjału kulturowego i praca nad programem ESK 2016 doprowadziła do uświadomienia niematerialnych walorów specyfiki kulturowej, wynikającej z więzi pomiędzy miastem rdzeniowym a jego otoczeniem. Drugim aspektem, wynikającym z wymogu uwzględniania wymiaru obywatelskiego, doprowadził do bezprecedensowej aktywizacji współpracy Miasta z organizacjami pozarządowymi i środowiskami społecznymi, w ramach nieformalnej struktury SPOKO, inspirowanej Lokalnymi Grupami Wsparcia programu URBACT. W efekcie powstał program I edycji konkursu, z przewodnim tytułem programowym *Miasto w Dialogu* zbudowany na aktywności wielu różnych podmiotów, zawierający, jako jeden z czterech filarów tematycznych, rozdział *Miasto i Region*, podbudowany odnośnymi porozumieniami Marszałkiem Woj. Lubelskiego i z szeregiem miast i gmin regionu. Kwalifikacja do II etapu konkursu potwierdziła ten kierunek poszukiwań i pogłębić te relacje o konkretne propozycje programowe. Mimo tego, że w r. 2011 ostatecznie Wrocław wygrał ten konkurs, wiele inicjatyw kulturalnych zawartych w programie lubelskim jest realizowanych w wymiarze partnerskim, tak z NGO-sami, jak i z partnerami samorządowymi. Doświadczenia starań o ESK 2016 miały istotny wpływ na zwiększenie zdolności samorządu Lublina do działań partnerskich.

#### **3.1. Porozumienie o wspólnej promocji turystycznej Miasta i Regionu**

Skutkiem współpracy samorządu województwa i miasta, a jednocześnie reakcją na regulacje finansowe dla samorządowych zakładów budżetowych powstało z dniem 1 stycznia 2011 roku stowarzyszenie „Lubelska Regionalna Organizacja Turystyczna”, które przejęło działalność promocyjną prowadzoną wcześniej odrębnie przez zakłady budżetowe obu struktur samorządowych. Połączenie tej działalności zostało dokonane ze świadomością specyfiki oferty turystycznej Lublina i Lubelszczyzny – dla których zasadne jest budowanie ofert tematycznych wielu różnorodnych, ale rozproszonych miejsc. Tak przyjęte założenia sprzyjają organizowaniu turystom dłuższych pobyków i wzmacniają atrakcyjność ofert adresowanych dla różnych grup klientów. Porozumienie między Urzędem Marszałkowskim i Miastem Lublin, na mocy którego powstała LROT, miało więc nie tylko wymiar prawno-organizacyjny, ale przede wszystkim uzasadnienie merytoryczne w dążeniu do synergicznego wzmacniania oferty turystycznej.

<sup>245</sup> zob.: aplikacja pierwsza : [http://kultura.lublin.eu/pi/17279\\_1.pdf](http://kultura.lublin.eu/pi/17279_1.pdf) (i aplikacja finałowa, o mniejszym zakresie ustaleń ws partnerstw: [http://kultura.lublin.eu/pi/17278\\_1.pdf](http://kultura.lublin.eu/pi/17278_1.pdf) )

### **3.2. Centrum Spotkania Kultur – program dla miasta i regionu**

Projektem partnerskim, istotnym dla ESK 2016, ale też dla miasta i regionu, jest zakończenie rozpoczętego z iście gierkowskim rozmachem w 1972 roku „teatru w budowie”, obiektu pomyślanego jako drugi co do wielkości w Polsce kompleks infrastruktury społecznej dla potrzeb kultury, który przez wiele lat był „trwałą ruiną” w środku miasta, leżącą pomiędzy jego centrum a dzielnicą akademicką. Umieszczenie tego przedsięwzięcia na liście projektów kluczowych RPO WL oraz porozumienie zawarte między Urzędem Marszałkowskim WL (właścicielem budynku) a Miastem Lublin (właścicielem terenu przyszłego placu przed CSK), zakończyło dotychczasowy stan bezradności wobec niegdyśszego zamiaru „ponad stan”. Porozumienie dotyczy łącznej realizacji nie tylko samego obiektu kubaturowego (własność Urzędu Marszałkowskiego), ale także placu przed nim wraz z podziemnym parkingiem niezbędnym dla jego funkcjonowania, a leżącym w pasie drogowym głównej ulicy śródmieścia (własność Miasta). Wspólna faza projektowania wstępnego i wyboru wykonawcy oraz skoordynowane przygotowanie i finansowanie obu części inwestycji pod wspólnym nadzorem gwarantuje nie tylko jednoczesne zakończenie kompletnego przedsięwzięcia, ale także optymalizuje rozwiązania techniczne na styku obu „obiektów”.

Równie ważne, a dla przyszłości tego obiektu nawet kluczowe, jest opracowanie koncepcji funkcjonowania tej placówki kulturalnej, podjęte przy wiodącej roli Urzędu Marszałkowskiego, ale we współpracy z Urzędem Miasta. Założeniem tej koncepcji jest oferta prezentacji różnorodnych form aktywności kulturalnej regionu i regionowi, funkcjonująca na zasadzie „hubów” w ruchu lotniczym. Koncepcję tę opracował zespół związany z jedną z miejskich instytucji kultury, zaangażowany w programowanie na rzecz aplikacji ESK 2016, a adekwatność tych propozycji potwierdziła ekspertyza JASPERS’a.

Obecnie trwają intensywne prace budowlane, których zakończenie spodziewane jest w 2015 r. Przygotowania do uruchomienia tego obiektu rozpoczną się zapewne wraz z nową kadencją władz samorządowych i trudno przewidzieć ich przebieg. Uzasadnione jest jednak stwierdzenie, że partnerstwa zawarte dla potrzeb tego przedsięwzięcia doprowadziły nie tylko do wznowienia tej inwestycji, ale także stwarzają szanse jej należytego wykorzystania przy optymalizacji kosztów operacyjnych. Przy zachowaniu dotychczasowych ustaleń, CSK będzie ważną instytucją kultury w skali miasta i regionu, a przy konsekwentnej ich kontynuacji, zbuduje znaczenie centrum kultury o wyróżniającej się tożsamości i znacznie szerszym zasięgu (budowanie rangi instytucji kultury jest procesem długotrwałym i jedynie w części zależnym od skali jej finansowania).

### **3.3. Wymiar obywatelski ESK 2016 prowadzący ku partnerstwom międzysektorowym (FKP/RKP)**

Mobilizacja wokół aplikowania o tytuł ESK 2016 – obejmująca okres trzech lat – miała w Lublinie specyficzny charakter „pospolitego ruszenia”, między innymi dzięki zachęcającej deklaracji wstępnej ówczesnych władz miasta i inspiracji doświadczeń URBACTu. W ten sposób, jako rozwinięcie idei Lokalnych Grup Wsparcia, powstał nieformalny społeczny komitet wspierania kandydatury Lublina zwany „SPOKO” – korzystający z googlegroups i spotkań tematycznych „w realu”, a grupujący przedstawicieli wielu środowisk i organizacji. Szczególnie aktywne okazały się środowiska zainteresowane kształtowaniem przestrzeni miasta, które w 2010 roku zostało sformalizowane jako Forum Kultury Przestrzeni (FKP), a jego najaktywniejsi

członkowie wraz z częścią Miejskiej Komiski Urbanistyczno-Architektonicznej utworzyli Radę Kultury Przestrzeni (RKP) uznaną w 2011 roku przez Prezydenta Lublina za społeczny organ doradczy. Efekty działania tego zróżnicowanego środowiska to między innymi:

- opracowanie i przyjęcie przez Radę Miasta standardów rowerowych
- społeczna debata nad przekształceniem obszaru Podzamcza (społeczny wniosek do MPZP) – w ramach projektu HerO (URBACT);
- współpraca z Miejskim Konserwatorem Zabytków;
- społeczne projekty Parku Rusałka i Parku Ludowego opracowane przy udziale studentów architektury krajobrazu lubelskich uczelni,
- konkurs i społeczne wnioski do planu dla doliny Czechówki w rejonie dzielnicy Wieniawa (projekt realizowany przez Radę Dzielnicy wsparty przez Fundację Batorego)
- udział w debacie nad studium komunikacyjnym Lublina;

Działalność FKP/RKP – struktur jedynie powierzchownie sformalizowanych - stwarza platformę dla współpracy między Urzędem Miasta a znaczącą liczbą organizacji pozarządowych. Nie zawsze jest to współpraca bez problemów, często zaczyna się od krytyki proponowanych przez Urząd rozwiązań, ale często bywa „systemem wczesnego ostrzegania” przed nieprzewidywanymi skutkami działań sektorowych, nie zawsze uwzględniających szerszy kontekst. Warunkiem jakości tych relacji jest w istocie poziom wzajemnego zaufania, gotowość stron do rozumienia innych niż własne punkty widzenia.

#### **4. Budowanie partnerstwa dla potrzeb ZIT – proces definiowania zamierzeń i motywacji.**

Demograficzne i komunikacyjne konsekwencje suburbanizacji, potrzeba uporządkowania zagospodarowania rejonu dworca oraz określone jeszcze w 2000 roku odnośne ustalenia studium uwarunkowań i kierunków rozwoju Lublina przesądziły o decyzji przygotowania projektu intermodalnego węzła i sieci o zasięgu obszaru funkcjonalnego, jako propozycji Zintegrowanej Inwestycji Terytorialnej (ZIT) do RPO WL na lata 2014-20. W chwili obecnej (jesień 2013) przyjęto wstępnie, że ZIT ten składać się będzie z dwóch bloków: budowy intermodalnego węzła komunikacyjnego w samym Lublinie oraz budowy sieci powiązań intermodalnych o zasięgu obszaru funkcjonalnego i aglomeracji. Każdy z bloków, poza samą częścią komunikacyjną, zawiera segment społeczno-ekonomiczny, polegający na wykorzystaniu zakładanej poprawy dostępności dla aktywizacji gospodarczej i poprawy obsługi nie tylko obszaru funkcjonalnego, ale całego regionu. W Lublinie powinno być to centrum grupujące usługi obsługi biznesu (na bazie już obecnych Targów Lubelskich), w miejscowościach pozamiejskich – lokalne zespoły małych przedsiębiorstw lokalnych dla terenów o rozproszonym osadnictwie, natomiast w miastach obrzeżnych aglomeracji (Świdnik, Puławy, Opole Lubelskie, Kraśnik, Krasnystaw, Łęczna, Lubartów) - ośrodki wspierania rozwoju lokalnego biznesu o średniej skali. W ten sposób wraz z infrastrukturą i systemem obsługi komunikacyjnej powstanie system umożliwiający obsługę i rozwój endogenicznej przedsiębiorczości, połączony z systemem „dystrybucji” usług publicznych. Partnerstwo dla realizacji bloku „węzłowego” obejmować powinno: Miasto Lublin, Urząd Marszałkowski (m.in. jako koordynatora transportu zbiorowego w regionie), PKP oraz innych przewoźników, a także Port Lotniczy Lublin. W partnerstwie bloku „sieciowego” wiodącymi uczestnikami będą samorządy obszaru funkcjonalnego i wybranych

ośrodków Aglomeracji Lubelskiej, ze stosownym udziałem partnerów bloku pierwszego (choćby z racji logistycznej koordynacji powiązań i komplementarnego profilowania oferty funkcjonalnej). Ważnym aspektem tego projektu jest postulowana wcześniej kolej aglomeracyjna, której uruchomienie może znacząco zmienić nawyki komunikacyjne. Jej zasięg i struktura wymaga analiz dokonywanych w oparciu o geografie osadnictwa i powiązań gospodarczych – w relacji do przebiegu istniejących linii kolejowych. Dotychczasowe koncepcje PKP (bazujące na aspektach technicznych) nie gwarantowały odpowiedniego jej wykorzystania – dopiero układ węzłowo-sieciowy systemu intermodalnego oraz powiązanie go z ofertą gospodarczą i społeczną może uzasadnić przydatność zamierzenia i zapewnić mu odpowiednią synergię, stwarzając warunki do redukcji indywidualnego transportu samochodowego.

Aktualne porozumienie pomiędzy Urzędem Marszałkowskim WL a Miastem Lublin dotyczy współpracy w przygotowaniu strategii ZIT i dokumentacji związanych z jej wdrażaniem (w tym projektu Kolei Aglomeracyjnej). Blokowy schemat interwencji stwarza warunki do formowania się partnerstwa w obrębie obszaru funkcjonalnego i Aglomeracji, z zaangażowaniem partnerów stosownie do ich potrzeb i możliwości. Zawarcie porozumień będzie przedmiotem dalszego etapu pracy nad projektem ZITu, po opracowaniu założeń kluczowych dla wykonalności projektu. W rozumieniu inicjatorów tego zamierzenia, stanowi to podstawę do zachowania integralności oraz do wiarygodnych ustaleń o zakresie współpracy.

## **5. Wnioski podsumowujące**

### **5.1. Od samowystarczalnej samorządności do potrzeby współdziałania**

Pierwszy etap samorządności polegał przede wszystkim na odbudowie sprawności operacyjnej w warunkach transformacji i gospodarki rynkowej, a potem na poszerzaniu obszarów odpowiedzialności o kolejne zadania nakładane na samorządy. Jednak sama sprawność zarządcza dość wcześnie okazała się niewystarczająca – pojawiły się wyzwania niemożliwe do rozwiązania w ramach struktur samorządu, oraz coraz dotkliwiej odczuwane ograniczenia możliwości finansowania koniecznych zamierzeń. Ta kolej rzeczy jest w jakimś sensie podobna do ewolucji samorządów zachodnich – od zamożnej „omnipotencji” lat 60tych i 70tych ubiegłego wieku do współczesnych zasad partnerstwa pojmowanego jako fundamentalna zasada lokalnej demokracji. W przypadku Lublina, katalizatorem tego procesu były starania o tytuł ESK 2016, które stopniowo uświadamiały skalę współzależności i szanse wynikające z synergicznej współpracy. Ten proces wciąż trwa i znajduje wyraz w coraz częstszym dostosowywaniu realizacji własnych „interesów” do wymogów, potrzeb i możliwości partnerów. Motywacje do zawierania umów partnerskich coraz częściej wykraczają poza zakres wąsko pojmowanych „zadań własnych”, i służą wzmocnieniu pozycji gospodarczej lub społecznej, czy atrakcyjności – nie tylko samego miasta, ale także regionu.

### **5.2. Bariery skali i kompetencji (administracja weberowska a zarządzanie partnerskie)**

Duża różnica wielkości miasta rdzeniowego w relacji do sąsiednich miast czy gmin utrudnia nawiązanie relacji partnerskich – główną przeszkodą bywają wysokie oczekiwania mniejszych samorządów wobec większego, a tym samym „bogatszego” partnera, bez uwzględniania jego znacznie większych zobowiązań, także wobec społeczności otaczających gmin. Jednocześnie duża struktura samorządu nie zawsze zdaje sobie sprawę z problemów i walorów działania w małej skali, a regulacje prawne nie sprzyjają odpowiedniemu dostosowaniu procedur. W miarę rozwijania

współpracy te „niedostosowania” stopniowo tracą na znaczeniu – zwłaszcza wobec wspólnych problemów wynikających ze zmian prawa lub uwarunkowań ekonomicznych. Te mają istotne znaczenie dla gotowości partnerów do zawierania długotrwałych wzajemnych zobowiązań.

Problemem uniwersalnym wydaje się zmiana celów zarządzania wspólnymi przedsięwzięciami przy zachowaniu „suwerenności” partnerów. O ile w zarządzaniu własnymi strukturami kluczowe znaczenie ma efektywność, to przy koordynacji przedsięwzięć partnerskich o charakterze dobrowolnym ważniejsze bywa wzajemne i trwałe motywowanie do współpracy, umiejętność doceniania wkładu pracy mniejszych partnerów, podkreślanie ich odrębności i współautorstwa. Te „miękkie” kompetencje zarządcze mogą okazać się kluczowe dla rozwijania współpracy w obszarach funkcjonalnych większości miast wojewódzkich.

**Tezy:**

1. Samorządy w coraz większym stopniu dostrzegają konieczność współpracy, zarówno w układzie międzysamorządowym, jak też międzysektorowym (uświadomienie sobie wzajemnej współzależności i potencjału podejścia opartego na współdziałaniu).

Skutkuje to:

- (1) większą gotowością wychodzenia poza własne, wąsko pojęte interesy i korzyści jednostki samorządowej i uwzględniania potrzeb i uwarunkowań partnerów;
  - (2) podejmowaniem inicjatyw wykraczających poza sferę „zadań własnych” JST i myśleniem w kategoriach obszaru funkcjonalnego lub regionu.
  - (3) otwartością na włączania w proces decyzyjny partnerów społecznych (organizacji pozarządowych, przedsiębiorców, instytucji edukacyjnych, itp.)
2. Dużym wyzwaniem przed którymi stoją samorządowcy i ich partnerzy jest brak „miękkich” kompetencji zarządczych, pozwalających na budowanie partnerskich relacji z suwerennymi podmiotami, które różnią się doświadczeniem, wielkością i stylem działania oraz współpracują na zasadach dobrowolności (partner a nie dostawca usług).
  3. Jako ilustrację tych procesów przedstawiono szereg przykładów współpracy.

Część z nich opiera się na relacji starego typu, które zostały nazwane „partnerstwami pragmatycznymi”. Są to przypadki współdziałania na zasadzie wymiany usług (umowy „transakcyjne”), zmierzające do zaspokojenia indywidualnych, odrębnych potrzeb danej JST

- Wysypisko śmieci w Rokitnie
- Usługi poradni psychologiczno-pedagogicznych i doradztwa metodologicznego w oświacie

Inny charakter ma współpraca, której podstawą są interesy grupy jednostek (samorządowych, administracji centralnej, firm prywatnych), których nie sposób skutecznie rozwiązać działając w pojedynkę

- System organizacji transportu publicznego w obszarze funkcjonalnym
- Infrastruktura dróg lokalnych i dojazdowych

Trzecim typem inicjatyw, wymagających współpracy wielu podmiotów są przedsięwzięcia wykraczające poza wąsko rozumiany interes tej czy innej jednostki. Podejmuje się je w imię szerszej wspólnej korzyści o charakterze ponadlokalnym. Oczywiście taka wspólna potrzeba musi zostać najpierw zidentyfikowana, uświadomiona i uznana za ważną przez wszystkie kluczowe podmioty:

- Budowa portu lotniczego
- Budowa sieci powiązań intermodalnych o zasięgu obszaru funkcjonalnego i aglomeracji, w ramach Zintegrowanej Inwestycji Terytorialnej
- Stworzenie regionalnego Centrum Edukacji Eksperymentalnej („Poznawalnia”)
- Porozumienie o wspólnej promocji turystycznej Miasta i Regionu (Lubelska ROT)
- Centrum Spotkania Kultur

W wymiarze funkcjonalnym można zaobserwować coraz częstsze przykłady włączania partnerów społecznych w planowanie i realizację publicznych przedsięwzięć:

- Działalność nieformalnej struktury SPOKO, w związku ze staraniami o tytuł ESK
- Forum Kultury Przestrzeni (FKP) i Rady Kultury Przestrzeni (RKP).



## Łukasz Dąbrówka

# Partnerstwo Nysa 2020

### studium przypadku partnerstwa

#### 1. Charakterystyka partnerstwa

Partnerstwo Nysa 2020 powstało w wyniku zawarcia porozumienia gmin oraz powiatów zlokalizowanych w południowej części województwa opolskiego w okresie od lipca 2012 do marca 2013. Proces tworzenia się partnerstwa został zainicjowany przez miasto Nysa oraz powiat nyski. W toku kolejnych spotkań do partnerstwa dołączyli liderzy JST z terytorium subregionu nyskiego.

#### 1a. Wymiar podmiotowy - geneza (wcześniejsze doświadczenia współpracy):

Istotnym elementem umożliwiającym rozwój partnerstwa był fakt **wcześniejszych doświadczeń** znacznej części gmin, które mają za sobą wspólną historię współpracy w ramach różnych form współdziałania instytucjonalnego. Wśród nich były:

- W latach 1994-2006 działał **związek międzygminny** Unia Turystyczna Ziemi Nyskiej, który w roku 2003 zmienił nazwę na Unię Gmin Powiatu Nyskiego,
- oraz Stowarzyszenie Rozwoju Dorzecza Osobłogi (**stowarzyszenie osób fizycznych; JST jako członkowie wspierający** w latach 1997-2000).
- Oba powyższe stowarzyszenia stały się współzałożycielami powołanego w roku 1997 w ramach współpracy trans-granicznej **Euroregionu Pradziad**.
- od r. 2006 funkcjonuje **Lokalna Grupa Działania (LGD) Nyskie Księstwo Jezior i Gór**
- w październiku 2012 zawiązało się partnerstwo międzysektorowe - **Innowacyjny Powiat Nyski na Rzecz Rozwoju Społeczno-Gospodarczego**.
- w 2012 r. powstało - na podstawie opracowanej przez powiat nyski strategii rozwoju turystyki - Stowarzyszenie **Lokalna Organizacja Turystyczna (LOT) Na jednej łodzi**.

W chwili obecnej (X.2013) **bardzo aktywnym podmiotem jest Euroregion „Pradziad” w skład którego wchodzi większość z 17 podmiotów JST PN 2020** - nyskiego obszaru funkcjonalnego. Są to 2 powiaty: nyski oraz prudnicki. 11 gmin: *Biała, Głucholazy, Grodków, Korfantów, Nysa, Otmuchów, Paczków, Prudnik, Lubrza, Łambinowice, Skoroszyce*. Powiat głubczycki oraz gminy z jego terenu tj. *Branice, Głubczyce, Kietrz* – będąc członkami Euroregionu **Silesia**, posiadają własne doświadczenia współpracy w tym zakresie – jednocześnie miały możliwość przyłączenia się do PN 2020.

Samorządy PN 2020 rozpoczęły współpracę już w latach 90.tych. Początkowe działania o charakterze współpracy międzyinstytucjonalnej obejmowały wspólne obszary problemowe, których w większości wspólnym mianownikiem była **aktywizacja turystyki w regionie**.

Drugi wymiar współpracy, o **charakterze projektowym**, również stworzył możliwości poznania się wszystkich członków partnerstwa podczas realizacji różnych projektów partnerskich w latach poprzedzających zawiązanie PN 2020. Poniższa tabela zawiera zestawienie uczestników współdziałania partnerów w różnych projektach (z wniosku PN 2020 do MF EOG):

<ul style="list-style-type: none"><li>• powiat głubczycki oraz gminy: Baborów, Branice, Kietrz i Głubczyce - od 12.2010 do 02.2012;</li><li>• powiat prudnicki oraz gminy: Biała, Lubrza i Prudnik - od 01.08. 2010 do 31.07.2011;</li><li>• powiat prudnicki oraz gminy: Prudnik, Biała, Lubrza, Głogówek, a także Mesto Krnov - 2010;</li><li>• gminy: Biała oraz Lubrza - lata 2011-2012;</li><li>• powiat prudnicki oraz gminy: Branice, Biała, Lubrza i Prudnik - od 12.2010 do 02.2012;</li><li>• powiat głubczycki oraz gminy: Głubczyce, Branice, Baborów, Kietrz i Głubczyce - od 12.2010 do 02.2012;</li><li>• powiat głubczycki oraz gminy: Głubczyce, Baborów, Kietrz i Branice - od 12.2010 do 02.2012;</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• gmina Grodków oraz samorządy woj. opolskiego – 2004-2007;</li><li>• powiat głubczycki oraz gminy: Kietrz, Baborów i Głubczyce - od 12.2010 do 02.2012;</li><li>• gminy: Nysa, Kłodzko, Świdnica, Kędzierzyn-Koźle, Stoszowice, - 2008-2010;</li><li>• powiat prudnicki oraz gminy: Prudnik, Biała, Lubrza - od 01.08.2010 r. do 31.07.2011;</li><li>• gmina Prudnik oraz 62 gminy z całego województwa opolskiego - 2010-2011;</li><li>• powiat prudnicki oraz gminy: Lubrza, Biała, Prudnik - 2010 r. do 31.07 2011 ;</li><li>• gmina Skoroszyce oraz samorządy województwa opolskiego - 2004-2007;</li></ul>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<ul style="list-style-type: none"><li>• powiat brzeski oraz gminy: Skoroszyce, Brzeg, Głuchołazy, Grodków, Lewin Brzeski, Lubsza, Olszanka, Pakosławice - 2008-2010;</li></ul>
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**Wszystkie wymienione powyżej samorzady brały również udział w działaniach projektowych trans granicznych** w ramach euroregionów: Pradziad lub Silesia.

Grupa JST brała udział wyłącznie w projektach partnerskich transgranicznych, z podmiotami (głównie samorządowymi) po stronie czeskiej – w ramach Euroregionu „Pradziad”. Są to - powiat nyski oraz gminy: Głuchołazy, Korfantów, Otmuchów, Paczków i Łambinowice.

Od roku **2006 na obszarze partnerstwa działa LGD Nyskie Księstwo Jezior i Gór**, którego członkiem są 4 gminy z powiatu nyskiego oraz partnerzy gospodarczy i osoby fizyczne.

Turystyka była od początku głównym polem współdziałania w subregionie nyskim. W wyniku współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej opracowano w latach 2008-9 Strategię rozwoju turystyki powiatu nyskiego. Określono tam potrzebę stworzenia kolejnych podmiotów wspierających współpracę w obszarze turystyki; powstała **Lokalna Organizacja Turystyczna, zrzeszająca JST z powiatu nyskiego**. Działa również **Powiatowa Rada Turystyczna skupiająca przedstawicieli gmin powiatu nyskiego** oraz partnerów gospodarczych.

Najnowszym owocem współpracy jest zawiązane **w październiku 2012 r. partnerstwo międzysektorowe *Innowacyjny Powiat Nyski na rzecz Rozwoju Społeczno-Gospodarczego***. Bierze w nim udział powiat, 7 gmin, 9 stowarzyszeń, izba gospodarcza, PWSZ, lokalne media i podmioty gospodarcze.

Ważnym praktycznym przejawem współdziałania w obszarze turystyki było stworzenie i wypromowanie regionalnych produktów turystycznych, z których najciekawszym wydaje się być ***Nyska Droga Św. Jakuba***, włączona do europejskiej sieci Dróg Jakubowych.

**Wcześniejsze doświadczenia** współpracy międzyinstytucjonalnej nakierowanej na realizację określonych celów (związek komunalny, stowarzyszenia na rzecz promocji turystyki, Euroregion, LGD, LOT, Innowacyjny Powiat, Powiatowa Rada Turystyczna) oraz równoległe doświadczenia partnerstw projektowych pozwoliły zbudować niezbędny poziom zaufania oraz kompetencji do współpracy, który zaowocował zbudowaniem silnego partnerstwa projektowego do programu MF EOG (najwyżej oceniony projekt w programie regionalnym).

## **Obszar tematyczny współpracy PN 2020**

PN 2020 powstało w celu opracowania spójnej strategii rozwoju obszaru oraz strategii sektorowych nyskiego obszaru funkcjonalnego. Stawia sobie za cel skuteczne koordynowanie planów oraz działań rozwojowych JST wchodzących w jego skład, z uwzględnieniem wymagań i wytycznych ORPO (opolskiego RPO). Pozwoli to na systemowe rozwiązywanie wspólnych dla tego obszaru problemów. Jako główne, obszary problemowe, ale nie wyłączne, partnerzy określi obszary: transport i drogownictwo, rynek pracy - aktywizacja zawodowa; rozwój gospodarczy; edukacja; ochrona zdrowia; pomoc społeczna, przeciwdziałanie wykluczeniu; gosp. mieszkaniowa, urbanistyka i rewitalizacja; kultura i ochrona dziedzictwa kulturowego; ochrona środowiska i efektywność energetyczna.

### **1b. Wymiar podmiotowy – partnerstwo projektowe Nysa 2020**

**W skład nowego partnerstwa projektowego PN 2020 wchodzi 17 podmiotów JST z nyskiego obszaru funkcjonalnego. Dokumentem formalizującym współpracę partnerstwa jest umowa partnerstwa podpisana 25 marca 2013. Określa ona zasady współpracy oraz podejmowania decyzji. Pozwala na elastyczną formułę pracy w ramach projektu predefiniowanego, stanowiąc również wyjście do przyszłych działań pozwalających na realizację instytucjonalnego wymiaru partnerstwa. Jest**

**ono otwarte na współpracę z instytucjami pozarządowymi, innymi partnerami społecznymi oraz z podmiotami z sektora biznesu. Jednocześnie taka formuła pozwala skoncentrować się na działaniach konsolidujących oraz wzmacniających współpracę międzysamorządową. Otwarcie na współpracę z partnerami z pozostałych sektorów zapewnia odpowiedni poziom partycypacji bez wytracania energii na zarządzanie różnicami perspektyw oraz definiowania celów. PN 2020 stawia za cel zintegrowanie działań JST wokół rozpoznania wspólnych obszarów problemowych i wypracowywania całościowej zintegrowanej strategii ogólnej oraz sektorowych.**

Zaangażowane w budowę partnerstwa są zarówno gminy jak i powiaty z całego obszaru funkcjonalnego. Starano się uzyskać optymalny skład partnerstwa na obszarze funkcjonalnym, przy jednoczesnej świadomości wyzwań co do zarządzania licznego partnerstwa. W celu usprawnienia pracy założono tworzenie zespołów zadaniowych, za które odpowiedzialność ponosiłyby poszczególne powiaty, wdrażając się do roli współlidera partnerstwa - w poszczególnych obszarach tematycznych.

Organem decydującym o kierunkach działania, oraz zatwierdzającym strategiczne decyzje była od początku i ma pozostać **Rada Partnerstwa**. Decyzje Rady są podejmowane poprzez głosowanie przedstawicieli JST. **Każdy z partnerów ma jeden głos, a decyzje są podejmowane większością głosów.**

Liczebność partnerstwa nie powinna - w przyjętym modelu funkcjonowania partnerstwa - powodować istotnego zwiększenia kosztów jego funkcjonowania. Lider zapewnia obsługę organizacyjno-informacyjną, a wielkość partnerstwa umożliwiła podzielenie kosztów na większą liczbę partnerów, co obniża jednostkowy koszt dla każdego z nich.

**PN 2020 świadomie skoncentrowało się na obecnym etapie swojego tworzenia na wymiarze międzysamorządowym.** Warunki konkursu ogłoszone w styczniu 2013 dopuściły udział partnerów gospodarczych jedynie przez ich stowarzyszenia (np. izby gospodarcze, itp.). Jednocześnie wcześniejsze doświadczenia pozwalają na aktywne włączenie partnerów pozarządowych i gospodarczych w proces tworzenia dokumentów strategicznych. Jest to elementem planów rozwoju PN.

Doświadczenia budowy PN2020 wskazują, że **kluczowe podmioty, których obecność jest są niezbędna dla funkcjonowania partnerstwa, to miasto Nysa oraz powiat nyski. W szerszym ujęciu są to inne miasta powiatowe oraz powiaty głubczycki i prudnicki. Taki podział ról znalazł odzwierciedlenie w podziale pracy.** Model ten integruje gminy i powiaty wokół wspólnie określonych działań oraz zmniejsza koszty przypadające na poszczególnych partnerów. Jednocześnie można zauważyć **konsensualny styl prowadzenia partnerstwa**, w którym lider tworzy i dba o dobrą komunikację, a wszyscy partnerzy w głosowaniu zatwierdzają decyzje w oparciu o prezentowane propozycje stanowisk - zapewnia to wpływ i udział mniejszych JST. Jednocześnie duże podmioty mogą bardziej efektywnie planować swoje inwestycje w porozumieniu z sąsiadami.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że od samego początku Lider realizował otwartą, przejrzystą politykę informacyjną. Pozwoliło to tak licznemu partnerstwu zachować operacyjną równowagę. Odbywa się to często w burzliwej i pełnej odmiennych stanowisk dyskusji. Jednak przyjęte zasady głosowania pozwalają na końcowe wypracowanie stanowisk Rady PN 2020.

## **2. Wymiar przedmiotowy (Co partnerzy chcą osiągnąć?)**

PN 2020 zostało powołane w celu koordynacji działań związanych z opracowaniem dokumentacji strategicznej obszaru funkcjonalnego subregionu nyskiego w perspektywie okresu programowania 2014-2020. Otwarta formuła dyskusji pozwoliła na wspólne zdefiniowanie

głównych obszarów problemowych, oraz uświadomienie sobie wzajemnych zależności w tym zakresie. W ten sposób, świadomość, że sieć transportowa nie wspiera wystarczająco mobilności zawodowej, edukacji oraz obsługi ruchu turystycznego, a także potrzeby rynku pracy oraz przeciwdziałanie depopulacji stały się podstawą do zawiązania tego strategicznego partnerstwa.

Zgodnie z przyjętym podziałem pracy między inicjatorów partnerstwa – Miasto Nysa oraz trzy powiaty podzieliły się koordynacją działań przy opracowywaniu dokumentów strategicznych.

Miasto Nysa (lider) koordynuje pracę przy strategii ogólnej obszaru funkcjonalnego. Powiaty koordynują strategie sektorowe obejmujące obszar funkcjonalny, zamieszkiwany przez 24% populacji województwa opolskiego, tj.:

- Powiat prudnicki - Strategii Rynku Pracy Obszaru Funkcjonalnego PN 2020,
- Powiat nyski - Strategii Rozwoju Transportu Obszaru Funkcjonalnego PN 2020,
- Powiat głubczycki - Strategii Rozwoju Społecznego Obszaru Funkcjonalnego PN 2020.

W wymiarze terytorialnym PN2020 zdefiniowało swój obszar funkcjonalny głównie poprzez pryzmat granic administracyjnych powiatów uczestniczących w projekcie. Można przewidywać w przyszłości włączenie do partnerstwa wszystkich gmin leżących na obszarze trzech powiatów oraz potencjalnie tych które sąsiadują z obszarem granicznym partnerstwa. Jednakże takie zmiany muszą uwzględniać zapisy umowy z MRR jako instytucją zarządzającą w Programie Regionalnym EOG.

W oparciu o dostępne źródła (m.in. GUS, dane własne JST) wykonano wstępne badanie diagnostyczne w obszarach demografii, rynku pracy oraz transportu. W formule obejmującej obszar funkcjonalny (OF) PN 2020 było ono wykonane po raz pierwszy. Wcześniej z podobnych materiałów i metod korzystały poszczególne jednostki oddzielnie, jednak nigdy w tak całościowym tematyce i obszarowo wymiarze.

W trakcie pracy, wobec świadomości ograniczeń posiadanych, danych pojawiła się potrzeba wykonania własnych pogłębionych badań – szczególnie w obszarach, których nie obejmują dane GUS czy GDDKiA. Odpowiednie dokumenty strategiczne mają powstać do kwietnia 2016 i założono, że będą miały perspektywę czasową r. 2020. Następnie zakładana jest ich aktualizacja.

Ostatecznie **wszystkie opracowane dokumenty strategiczne zostaną przyjęte przez wszystkich Partnerów w drodze uchwał organów stanowiących (wskaźnik celu ogólnego)**. Plany działań będą monitorowane co najmniej raz na kwartał.

Partnerstwo już na etapie tworzenia stworzyło przestrzeń aktywnej debaty merytorycznej. Podczas comiesięcznych spotkań burmistrzów, wójtów i starostów omawiano i poddawano pod głosowanie wszystkie kluczowe kwestie dotyczące kształtu, celów oraz kosztów związanych z działaniami partnerstwa. W miarę zacieśniania współpracy w ramach Partnerstwa do obowiązków Biura Projektu mogą zostać dodane kolejne zadania z zakresu kompleksowej obsługi całego Partnerstwa. Można ocenić, że już w tej chwili Lider prowadzi modelowo komunikację między partnerami w oparciu o dostępne, proste narzędzia (mail, telefon), co potwierdza, że przy obecnej dostępności technologii telekomunikacyjno-informatycznych problemem nie jest skala czy trudności techniczne, ale przede wszystkim miękkie kompetencje komunikacyjne i rzeczywiste zaangażowanie koordynatorów projektu. W tym zakresie działania Lidera mogą być **modelowym rozwiązaniem**, w którym kluczowe znaczenie ma połączenie tzw. twardej wiedzy z miękkimi kompetencjami operacyjnego kierowania projektem.

### **3. Wymiar środowiskowy (Relacje partnerstwa z jego otoczeniem)**

Partnerstwo w pierwszej fazie postawiło na wzmocnienie procesów organizacji i komunikacji między JST. Jednak w dalszej perspektywie chce zaangażować do współpracy inne sektory:

instytucje otoczenia biznesu, biznes, organizacje pozarządowe oraz uczelnie. Zakres tej współpracy będzie wynikał z dokumentów strategicznych. Partnerstwo przewidziano zintegrowany i całościowy system konsultacji społecznych z mieszkańcami oraz przedstawicielami partnerów.

Współpraca transgraniczna jest stałym elementem działań JST z obszaru funkcjonalnego w ramach euroregionu „Pradziad”. Stanowi ona również jeden z obszarów w ramach Strategii Rozwoju Obszaru Funkcjonalnego PN 2020.

W gminach i powiatach należących do PN 2020 jest łącznie 998 organizacji pozarządowych, które działają w bardzo wielu obszarach. Zajmując się bardzo różnorodną działalnością społeczną, będą ważnymi lokalnymi partnerami dla samorządów uczestniczących w PN.

### **Polityka informacyjna partnerstwa**

#### ***Komunikacja wewnętrzna:***

Dotychczasowe doświadczenie wskazuje, że lidera dba o dobrą komunikację między partnerami, wykorzystując wszystkie dostępne dla partnerów narzędzia komunikacji, dbając o właściwą częstotliwość przekazywania informacji oraz kontrolując skuteczność realizacji powierzonych zadań. Po każdym etapie prac jest przesyłane podsumowanie wyników. W przypadku opóźnień analogicznie następuje wskazanie opóźniających się partnerów, z prośbą o uzupełnienie braków. Powoduje to jasny przepływ informacji.

#### ***Komunikacja zewnętrzna:***

W trakcie prac na przygotowaniu wniosku Lider wykorzystywał do tego celu komórkę w swojej jednostce, odpowiedzialną za PR (promocję). Na bieżąco przygotowywane były informacje prasowe oraz zdjęcia. Aktywnie pozyskuje do współpracy media lokalne i regionalne, które informują o kluczowych etapach prac PN2020. Wyniki działań są monitorowane w za-kresie wyników oglądalności. Aktywnie rozbudowywane jest wykorzystanie mediów społecznościowych. Efektem działań informacyjnych jest rozpoczęcie tworzenia wizerunku PN2020 wśród mieszkańców i partnerów społecznych. Dalsze działania są przewidziane w ramach strategii konsultacji i promocji.

### **4. Wymiar narzędziowy (Jak zorganizowano współpracę?)**

W oparciu o pozytywne doświadczenia z czasu przygotowania projektu partnerzy ustalili, że **Biuro Projektu Nysa 2020** będzie się mieściło w Urzędzie Miejskim w Nysie. W skład Biura Projektu wejdą przedstawiciele: miasta Nysa (lidera), powiatu głubczyckiego, powiatu nyskiego i powiatu prudnickiego. Ponadto dla potrzeb opracowywania czterech dokumentów strategicznych, zostaną utworzone zespoły robocze ds. każdej z czterech strategii.

**PN 2020 wybrało umowę o współpracy jako formułę prawną** funkcjonowania partnerstwa. W trakcie dyskusji nad potencjalną instytucjonalizacją wskazano na ograniczenia prawne, jakie niesie z sobą obecna formuła związków komunalnych, która uniemożliwia równoczesny udział gmin i powiatów.

#### **Mechanizm podejmowania decyzji**

Decyzje o charakterze strategicznym są zarezerwowane dla Rady Partnerstwa i są podejmowane w głosowaniu większością głosów. Decyzje operacyjne przekazano do kompetencji lidera, prowadzącego się w imieniu partnerstwa Biuro Projektu. Lider ma być wspierany przez współliderów, odpowiedzialnych za strategię sektorowe (powiaty). Powołane zostały zespoły robocze, w skład których wchodzi wszyscy partnerzy. Zapewnia to odpowiedni przepływ informacji oraz wpływ na kształt dokumentu oraz opracowań.

Partnerzy zdecydowali się na wspólną odpowiedzialność – kluczowe rezultaty zostały zdefiniowane jako dokumenty strategiczne przegłosowane przez rady każdego z partnerów –

stanowi to z jednej strony wyzwanie, ale jednocześnie zwiększa świadomość odpowiedzialności wśród radnych gmin i powiatów.

### **Sposób organizacji prac merytorycznych**

W celu zapewnienia wysokiej jakości merytorycznej oraz efektywności działań PN 2020 postanowiło, że zostanie wyłoniona firma wykonawcza, która przygotowuje zamówienia każdej ze strategii. Mają one zawierać wytyczne do zakresu strategii oraz metodologii badań i konsultacji.

### **System finansowania i rozliczania wydatków**

PN 2020 będzie korzystać ze środków własnych na pokrycie wkładu własnego w projekt (15%). Członkowie przekażą liderowi w formie dotacji (z góry) swój roczny wkład do współfinansowania. Lider realizuje budżet partnerstwa przez cały czas trwania projektu. Budżet zatwierdza Rada Partnerów. Zasady prowadzenia rozliczeń zostały zawarte w umowie partnerstwa. Ustalono podział kosztów współfinansowania po równo na każdego z partnerów.

### **Monitoring i ewaluacja postępów**

PN 2020 określiło wskaźniki dotyczące produktów i rezultatów podejmowanych działań. Dla dokumentów strategicznych świadomie zdecydowano, że muszą nie tylko odebrane przez Radę Partnerstwa, ale też przyjęte przez rady gmin i powiatów, członków partnerstwa, aby zapewnić im silny status. **Partnerzy są świadomi potencjalnego ryzyka, jakie niesie takie rozwiązanie, ale jednocześnie wskazują na potrzebę odpowiedzialności za pracę** i skutki działań poszczególnych partnerów dla całego partnerstwa.

### **Podsumowanie analizy**

Wcześniejsze doświadczenia współpracy międzyinstytucjonalnej w skali subregionalnej były skierowane na realizację określonych projektów. Realizowane były w różnych formułach – tj. stowarzyszeń na rzecz promocji turystyki, euroregionu, LGD, LOT, Innowacyjny Powiat, Powiatowa Rada Turystyczna. Dobre doświadczenia wcześniejszych partnerstw projektowych pozwoliły zbudować poziom zaufania oraz niezbędne umiejętności i kompetencje w zakresie bezpośredniej współpracy. W dalszym kroku pozwoliło to na efektywne wykorzystanie szansy, jaką stała się możliwość budowania partnerstwa Obszaru Funkcjonalnego (rozwiązującego wspólne problemy) w ramach programu MF EOG.

W trakcie pracy nad przygotowaniem wniosku partnerzy osiągnęli sukcesy **polegające na:**

- odejściu od indywidualnego postrzegania problemów przez pryzmat jednej JST;
- wzmocnieniu świadomości wzajemnej współzależności i tym samym odpowiedzialności za swoje działania na terenie swoim i sąsiadów;
- uzgodnieniu wykonania dokumentacji strategicznej opartej na rzeczywistych danych analitycznych i wpływających z nich wnioskach;
- uzyskaniu gotowości do realizacji zadań zgodnie z zintegrowanymi obszarowo wnioskami, a nie tylko lokalnymi potrzebami (synergia a nie punktowość).

### **Rekomendacje legislacyjne:**

Przystosowanie legislacyjne obecnej formuły związków międzygminnych do udziału powiatów.

Dostosowanie PZP do formuły i wymagań, jakie są stawia realizację projektów przez partnerstwa JST.

**Tomasz Potkański**  
**Studium przypadku**  
**Podwarszawskie Trójmiasto Ogrodów**  
**– powstanie i działalność partnerstwa**

**1. Charakterystyka partnerstwa „Podwarszawskie Trójmiasto Ogrodów”**

Podwarszawskie Trójmiasto Ogrodów (PTO) tworzą: gmina miejsko-wiejska Brwinów (23 tys. mieszkańców, w tym 13 tys. na terenach wiejskich) będąca liderem partnerstwa, oraz miasta Milanówek (17 tys.) i Podkowa Leśna (4 tys.). Łącznie obszar ten zamieszkuje 44 tys. osób.

Jest to przykład lokalnego obszaru funkcjonalnego złożonego z trzech niewielkich ośrodków miejskich o przenikającej się zabudowie (34 km<sup>2</sup>), głównie jednorodzinnej, oraz otaczających je terenów wiejskich (15 sołectw gminy Brwinów, łącznie 59 km<sup>2</sup>) położonego na skraju dwu powiatów: pruszkowskiego i grodziskiego, w pd.-zach. paśmie Warszawskiego Obszaru Metropolitalnego – ok. 25 km od centrum W-wy. Obszar PTO łączy z W-wą bardzo obciążona droga wojewódzka nr 719 Żyrardów-Warszawa, oraz dwie równoległe linie kolejowe; PKP i WKD.

Związki funkcjonalne między gminami PTO mają różnoraki charakter; ośrodki miejskie tworzą ciągłą zabudowę bez dostrzegalnych granic naturalnych, granice administracyjne gmin są całkowicie sztuczne i słabo uświadamiane przez mieszkańców. Praźródłem takiego układu przestrzennego jest fakt, iż w r. 1960 osiedle Podkowa Leśna – ze względu na swój zabytkowy charakter miasta-ogrodu - zostały wyodrębnione z gminy Brwinów jako oddzielna gmina miejska, oddzielając główne miasto Brwinów od terenów wiejskich tej gminy na południe od Podkowy, przez co gmina Brwinów - jako jedyna gmina w Polsce - nie ma ciągłości terytorialnej. Część wiejska PTO (sołectwa gminy Brwinów oraz pd. część miasta Milanówek) poddawana jest bardzo szybkiej urbanizacji ze względu na bliskość Warszawy. W efekcie miasto Podkowa Leśna jest naturalnym centrum obsługi mieszkańców wspomnianych południowych sołectw gm. Brwinów. Blisko połowa dzieci uczęszczających do szkoły w Podkowie pochodzi z gm. Brwinów, podobnie jest z przedszkolem, centrum kultury i parafią. Miasto Milanówek, niegdyś odległe o 3 km od centrum Podkowy i Brwinowa, dzięki rozbudowie terenów mieszkaniowych praktycznie połączyło się z nimi w wymiarze przestrzennym. Mieszkańcy trzech gmin wzajemnie użytkują drogi gminne sąsiadów próbując wyjechać z tego obszaru aby się dostać do W-wy, wspólnie korzystają z kolejki WKD parkując samochody w centrach trzech miast. Przewiduje się, że w ciągu najbliższych 10-15 lat liczba mieszkańców sołectw w gminie Brwinów może się nawet podwoić - całkowicie blokując przejezdność wewnętrznych połączeń komunikacyjnych między gminami. Wspólne interesy mieszają się ze wspólnymi problemami.

Napływ nowych, najczęściej wykształconych i dobrze sytuowanych mieszkańców, powoduje szybki wzrost oczekiwań społecznych w odniesieniu do jakości i dostępności usług publicznych (szczególnie transportowych, edukacyjnych, kulturalnych, oraz rekreacyjnych). Zaspokojenie tych oczekiwań, zarówno w zakresie infrastruktury technicznej, jak i społecznej, będzie coraz bardziej utrudnione (spadające dochody własne) bez polepszenia koordynacji inwestycji i usług trzech wspomnianych gmin. Wszystkie trzy gminy stanowią część zlewni rzeki Rokitnicy, co ma znaczenie dla gospodarki wodnej – przepływa przez nie kilka wspólnych cieków, które okresowo podtapiają nieruchomości na terenie wszystkich trzech gmin.

Obok powiązań funkcjonalnych o charakterze materialnym istnieje silny wymiar historyczno-kulturowy, świadczący o spójności i odrębności tego terenu. Choć miasta te powstawały odrębnie, to od początku XX w. mają wspólną lub bardzo podobną historię. Spoiwem, które je łączy, jest historia tworzenia miast-ogrodów na początku XX, rola kolei Warszawsko-Wiedeńskiej oraz Elektrycznych Kolei Dojazdowych (dziś samorządowa WKD S.A.) w ich tworzeniu i rozwoju, a także wspólna, bohaterska historia z czasów II wojny światowej i zaraz po niej, kiedy to na obszarze tych trzech miast, obok kilkudziesięciu tysięcy uchodźców z Powstania Warszawskiego, rezydowały i funkcjonowały w ukryciu władze Państwa Podziemnego. Wówczas teren ten zyskał miano „Małego Londynu” – w jego funkcjonowaniu granice administracyjne gmin miały niewielkie znaczenie. Ta odrębność wobec terenów otaczających PTO, a zarazem wspólnota

historii jest żywa do dzisiaj i legła u podstaw wspólnych inicjatyw społeczno-kulturalnych, realizowanych od 2006 r., m.in. w postaci wspólnych obchodów Europejskich Dni Dziedzictwa oraz corocznej organizacji unikalnego festiwalu „Otwarte Ogrody” angażującego i integrującego mieszkańców oraz promującego ten subregion. Ta uświadamiana wspólnota kulturowa jest fundamentem, na którym mogą się rozwijać inne inicjatywy – w tym zintegrowane usługi publiczne, być może tańsze a jednocześnie spełniające oczekiwania jakościowe mieszkańców.

### **Obszar tematyczny współpracy**

Celem utworzenia PTO (porozumienie zawarli burmistrzowie 3 gmin 11 czerwca 2010) jest ochrona dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego tego terenu oraz podejmowanie inicjatyw na rzecz podnoszenia jakości życia mieszkańców obszaru, we współpracy ze społecznościami lokalnymi.

Od roku 2010 dwie z trzech gmin PTO współtworzą z lokalnymi organizacjami pozarządowymi i przedsiębiorcami Lokalną Grupę Działania w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. LGD „Zielone Sąsiedztwo” dysponuje kwotą 3 mln zł na dotacje dla podmiotów na swoim terenie, które realizują Lokalną Strategię Działania LGD. Gmina Milanówek, ze względów formalnych (miasto powyżej 5 tys. mieszk.) nie była uprawniona do udziału w LGD. Nie mniej funkcjonowanie od 3 lat w tej sformalizowanej strukturze LGD było ważnym poligonem współdziałania instytucji 3 sektorów na terenie dwu gmin, co bardzo podniosło poziom zaufania między partnerami.

Od połowy 2013 trzy gminy PTO zostały zaliczone do Warszawskiego Obszaru Metropolitalnego i jako jego część uczestniczą w procesie uzgadniania Strategii ZIT WOM. Istnieje prawdopodobieństwo, że wspólne projekty 3 gmin jako subobszaru funkcjonalnego w ramach Warszawskiego Obszaru Metropolitalnego łatwiej znajdą swoje miejsce w Strategii ZIT

Poniższy opis odwołuje się równolegle do dwu wymiarów współpracy – tego stałego o ugruntowanej kilkuletniej historii, oraz do bardzo niedawnej organizacji partnerstwa projektowego – dotyczącego ściśle wniosku do MRR o dotację z Projektu Regionalnego w ramach MF EOG, w obu przypadkach uwypuklając cechy charakterystyczne – które mogą być inspiracją dla innych gmin tworzących lokalne miejskie obszary funkcjonalne o charakterze aglomeracji małych miast wraz z terenami wiejskimi, bez miasta wiodącego.

## **2. Wymiar podmiotowy**

Partnerstwo PTO istnieje od roku 2010 w niezmiennym składzie 3 w/w gmin.

Jednakże do celów złożenia wniosku aplikacyjnego do programu MF EOG zdecydowano się na tej bazie zawiązać wiosną 2013 znacznie szersze partnerstwo projektowe – do realizacji projektu *„Poprawa spójności obszaru Podwarszawskiego Trójmiasta Ogrodów poprzez współpracę w zakresie polityki społecznej, gospodarki wodnej, zintegrowanego transportu i kształtowanie przestrzeni publicznej”*. Odbędzie się to w dwu etapach – najpierw ci sami trzej partnerzy podpisali porozumienie projektowe i w nim upoważnili gminę Brwinów do podpisania umów z innymi zainteresowanymi partnerami - o przystąpieniu do partnerstwa.

W efekcie dwumiesięcznych rozmów skład partnerstwa powiększył się i ustalił się w następującym składzie 54 partnerów: trzy w/w gminy, województwo mazowieckie i powiat pruszkowski, 21 organizacji pozarządowych z terenu 3 gmin, 20 instytucji samorządowych pełniących ważną rolę usługową dla mieszkańców, 3 szpitale, oraz 3 instytucje naukowe z tego terenu i 2 parafie.

Należy dodać, że już po złożeniu wniosków do MRR województwo mazowieckie zdecydowało się wycofać z partnerstwa, ponieważ okazało się, że złożyło akces do 5 partnerstw na terenie województwa, a regulamin konkursu zezwalał na udział tylko w 2 partnerstwach. W efekcie województwo wybrało inne partnerstwa niż PTO, leżące na terenie, lub po drodze do dawnego województwa płockiego. Pomijając ten pozamerytoryczny aspekt i formalne wycofanie województwa, taki **skład partnerów, których zaproszono do współpracy podyktowany był chęcią zgromadzenia „przy jednym stole” wszystkich instytucji publicznych i samorządowych, pozarządowych oraz kluczowych reprezentantów sfery prywatnej**



**- od zaangażowania których będzie zależało powodzenie działań planistycznych a potem wdrożeniowych w głównych obszarach problemowych jakie zidentyfikowano dla terenu PTO.**

Partnerzy ustalili, że liderem projektu zostanie gmina Brwinów, która posiada właściwy potencjał organizacyjno-instytucjonalny i finansowy do prowadzenia takiego kompleksowego projektu. Pozostałe dwie gminy, wraz z Brwinowem, zapewniają współfinansowanie oraz udział w realizacji projektu (odpowiedzialność za wybrane zadania), zaś pozostali partnerzy pełnią rolę konsultacyjno-doradczo-monitorującą, co decyduje o jakości prowadzonych działań.

Warto się zastanowić, czy taki skład partnerstwa (projektowego) jest optymalny? Co prawda liczba partnerów jest duża (54) co może utrudniać komunikację i osiągnięcie konsensusu, ale po drugiej stronie mamy szereg plusów: partnerzy są głównymi interesariuszami instytucjonalnymi na tym terenie i oczywistymi uczestnikami procesu planowania oraz monitoringu. Ich udział - pomimo zwiększonych nakładów czasu na komunikację i uzyskiwanie konsensusu - gwarantuje większą trwałość przyjętych rozwiązań. Ponadto wzrost kosztów jest ograniczony, ponieważ wszyscy partnerzy są zlokalizowani na małym obszarze i się znają się na co dzień - a nie zawsze w przeszłości ze sobą współpracowali. Można przyjąć, że plusey wynikające z takiego składu przeważają nad potencjalnymi minusami a były to ważny test takiego podejścia.

### **3. Wymiar przedmiotowy**

Od 2010 r. partnerstwo PTO zainicjowało kilka działań wspólnych, które zasługują na uwagę: obok kontynuacji organizacji wspólnych Festiwali Otwartych Ogrodów w 3 gminach - jako formy wspólnej promocji w regionie i formy integracji mieszkańców tych gmin, zdecydowano się zarejestrować nazwę i znak firmowy „Podwarszawskie Trójmiasto Ogrodów”, oraz na wjeździe na teren PTO drogami publicznymi ze wszystkich stron ustawiono znaki (witacze) informujące o tym fakcie, z nazwami gmin członków - co jest ważnym elementem promocji wewnętrznej wobec mieszkańców oraz zewnętrznej. Gminy PTO uczestniczyły w latach 2009/2010 w przygotowaniu koncepcji międzygminnych ścieżek rowerowych w ramach w ramach Stowarzyszenie Mazovia, do którego należą. Jeszcze wcześniej - w r. 2009 zorganizowano wspólne warsztaty strategiczne prowadzone przez Stowarzyszenie Rozwoju Gospodarczego Gmin - uświadamiające interesariuszom korzyści współpracy i przygotowujące do opracowania w przyszłości wspólnej Strategii, a równolegle w 2009 roku przygotowano i decyzją Walne Zgromadzenia LGD przyjęto Strategię Rozwoju Turystyki na obszarze PTO. Stało się tak mimo, że Milanówek formalnie nie mógł być członkiem LGD, ale było to świadome działania, nakierowane na integrację trzech gmin poza ramami, na które nie pozwalał mechanizm Lokalnej Grupy Działania. Wszystko to świadczy o tym, że proces budowania wspólnej świadomości i rzeczywistej spójności tego terenu rozwijał się od dłuższego czasu i był zupełnie niezależny od naboru projektów do programu MF EOG.

W okresie ponad 2,5 roku, jakie minęły od chwili powstania PTO do momenty ogłoszenia naboru do Programu Regionalnego EOG, wszyscy główni interesariusze na tym obszarze nabrali przekonania o wartości współpracy - czego dowodem był szeroki odzew organizacji społecznych, parafii i przedsiębiorców na zaproszenie burmistrzów o wejście do tworzonego partnerstwa projektowego. Dla oddania sprawiedliwości trzeba jednak podkreślić, że możliwość aplikowania do Programu Regionalnego przyspieszyło proces myślenia jak te trzy gminy mogą współpracować nad rozwiązaniem wspólnych problemów. W trakcie przygotowania wniosku do MF EOG przeanalizowano szczegółowo wszystkie typy współzależności i wskazano na kwestie gospodarki wodnej, transportu, integracji społecznej oraz konserwacji zieleni w sensie udostępnienia wysokiej jakości przestrzeni rekreacyjnych - jako główne wspólne problemy.

To właśnie w trakcie przygotowania aplikacji grantowej do MRR zdano sobie w pełni sprawę ze skali współzależności między gminami, podmiotami prywatnymi i społecznymi, a także instytucjami samorządowymi z własnego terenu i instytucjami powiatowymi. Efektem tego było zaproszenie ich do partnerstwa jako pełnoprawnych członków. Zaczątki tego myślenia były obecne w pracach szczególnie gminy Brwinów, która szeroko stosowała formułę projektów partnerskich z powiatem od kilku lat w ramach projektów drogowych, ale - biorąc pod uwagę skalę planowanej współpracy - to poszerzenie widzenia można jednoznacznie wiązać z udziałem w projekcie predefiniowanym w ramach MF EOG. Jednocześnie nie należy

interpretować, że było to instrumentalne traktowanie partnerów – do uzyskania punktów za udział partnerów społecznych, gospodarczych czy innych publicznych wystarczyłaby obecność po jednym partnerze z każdego sektora. Tymczasem zdecydowano się zaprosić aż 51 partnerów, oprócz samych gmin założycieli Trójmiasta Ogrodów i odpowiedziały one na to pozytywnie, co świadczy o rosnącym kapitale zaufania społecznego, niezależnie od tego czy projekt będzie dofinansowany.

### **Obszar tematyczny i Diagnoza sytuacji**

Celem utworzenia PTO (porozumienie z czerwca 2010) była ochrona dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego tego terenu oraz podnoszenie jakości życia mieszkańców poprzez wspólne działania w zakresie gospodarki komunalnej, transportu, profilaktyki społecznej, bezpieczeństwa publicznego oraz pozyskiwanie funduszy zewnętrznych na wspólne przedsięwzięcia. Tematy te wynikały z rozeznania wspólnych potrzeb i problemów w roku 2010.

Proces wyznaczania wspólnych tematów polegał na zestawieniu z jednej strony problemów, z jakimi borykają się 3 gminy i mają je zidentyfikowane, a z drugiej strony priorytetów MF EOG i priorytetów unijnych w nowej perspektywie. Wybrano 4 obszary tematyczne (zagadnienia sektorowe): gospodarka wodna - wspólne nieuregulowane ciek wodne, transport - zwiększenie przepustowości i intermodalności połączeń do Warszawy, polityka społeczna - integracja osób słabiej sobie radzących oraz rewitalizacja i dostosowanie terenów zielony do potrzeb osób w różnym wieku, oraz szczegółowe zagadnienia - które również występują na obszarze 3 gmin, w tym zaprojektowanie wspólnego cmentarza. Założono, że dla rozwiązania tych problemów generalnych i szczegółowych niezbędna będzie realizacja konkretnych projektów. Jednakże zakładano, że dopiero po wykonaniu wspólnej strategii dla obszaru PTO wybór tych 4 sektorów będzie potwierdzony, a konkretne projekty będą wynikać z analiz sektorowych, nawet jeśli w budżetach założono wykonanie konkretnych projektów wykonawczych.

Odnosząc się do samego procesu wyboru, burmistrzowie gmin tworzących PTO wybrali spośród szerszej palety wspólnych problemów właśnie te cztery, ponieważ były one zgodne z priorytetami Programu Regionalnego EOG, oraz z priorytetami unijnymi na lata 2014-2020, co dawało perspektywę wsparcia ze strony RPO na etapie realizacji inwestycji i działań miękkich. Nie był to warunek decydujący (zaprojektowano bowiem także działania, które trzeba będzie samodzielnie finansować), ale niewątpliwie był to ważny argument w tym rozumowaniu, pokazujący na znaczenie polityk publicznych przyjmowanych na poziomie państwa - dla kształtowania lokalnych polityk publicznych.

W sensie organizacyjnym diagnozę sytuacji na terenie Podwarszawskiego Trójmiasta Ogrodów przeprowadzono w trybie roboczym w trakcie licznych spotkań przedstawicieli urzędów 3 gmin inicjatorów przedsięwzięcia. Tak diagnoza opierała się na wiedzy poszczególnych urzędów. Nie przeprowadzono odrębnych badań, aczkolwiek w roku 2011 przeprowadzono ankietę na reprezentatywnej grupie gospodarstw domowych nt. oczekiwań rozwojowych i opinii o usługach publicznych, której wyniki także były wykorzystane. Tekst wstępny wniosku projektowego oraz analizy wykonalności opracowano w grupach roboczych (tylko uczestnicy z samorządu), zaś ostateczną redakcją zajęła się wąska grupa redakcyjna, a w sprawach wymagających przesądzeń decyzje podejmowało grono 3 burmistrzów spotykających się minimum co tydzień.

Uczestnicy partnerstwa (projektowego) z sektorów społecznego i prywatnego uczestniczyli w publicznych prezentacjach zakresu projektu w komisjach rad trzech gmin i na forum samych rad i na tej podstawie zdecydowali się na włączenie do grona partnerów. Gwoli ścisłości należy przyznać, że w tym momencie program i nawet budżet były już opracowane, więc było to ze strony partnerów dowód uznania wagi zagadnień zawartych w już przygotowanym projekcie i okazja do ostatecznej konsultacji, ale nie miało miejsca wspólne wypracowywanie projektu.

### **Główne cele i oczekiwane rezultaty**

Celem jakie stawia przed sobą partnerstwo (zarówno to węższe – jak i jej wersja szersza, projektowa) jest osiągnięcie większego poziomu spójności na terenie 3 gmin, których różne

części rozwijają się z różną szybkością co już powoduje napięcia funkcjonalne oraz społeczne i które mogą się tylko zwiększyć, jeśli nie zacznie się im przeciwdziałać.

We wniosku projektowym zaplanowano wykonanie szeregu opracowań na poziomie strategicznym i sektorowym, stanowiących bezpośrednią odpowiedź na zdiagnozowaną sytuację. Ich opis wykracza poza ramy tego opracowania, ale szersza informacja znajdzie się w opisie partnerstwa w Bazie Dobrych Praktyk ([www.dobrepraktyki.pl](http://www.dobrepraktyki.pl)).

### **Poczucie wspólnoty celów**

Pomimo, że w ramach PTO realizuje się niewielkiej skali wspólne projekty od kilku już lat, oraz na bieżąco burmistrzowie koordynują bieżące działania gmin - to uczestnictwo w projekcie predefiniowanym było pierwszym momentem, gdy całościowo spojrzano na stan całego obszaru funkcjonalnego oraz zidentyfikowano konieczne wspólne działania.

## **4. Relacje partnerstwa z jego otoczeniem**

### **Zgodność z istniejącymi strategiami**

W momencie przygotowywania wniosku projektowego znane były projekty strategii województwa i umowy partnerstwa RP z EU, ale nie była jeszcze znana treść RPO województwa mazowieckiego. Starano się zatem zapewnić zgodność z tymi istniejącymi już dokumentami oraz strategiami gmin tworzących PTO.

### **Uzgodnienia z zewnętrznymi podmiotami**

Zarówno powiat, województwo oraz partnerzy pozarządowi i uczelnie zostały zaproszone w momencie, gdy program i budżet partnerstwa były już praktycznie przygotowane. Zaproszono ich na podstawie tego programu merytorycznego – do udziału w realizacji programu (tj. planowania strategicznego i operacyjnego dla PTO).

### **Polityka informacyjna partnerstwa**

Partnerstwo PTO informowało mieszkańców o przygotowaniu wniosku jedynie poprzez Biuletyny urzędów trzech gmin - członków oraz zainteresowanych mieszkańców - poprzez informacje na komisjach i sesjach rad gmin.

## **5. Organizacja współpracy**

### **Forma organizacyjno-prawna**

Partnerstwo PTO działa formalnie na mocy porozumienia z 11 czerwca 2010 r., ale początki nieformalnej współpracy datują się na rok 2006, kiedy to zorganizowano pierwszy wspólny dla trzech gmin Festiwal Otwartych Ogrodów. Burmistrzowie miast PTO uzgodnili, że umowa projektowa do programu EOG będzie traktowana jako umowę szczegółową – wypełniającą treścią umowę o współpracy z roku 2010, gdzie przewidziano takie właśnie działania.

Na obecnym etapie prac formuła porozumienia to rozwiązanie najbardziej praktyczne, ale w przyszłości przewiduje się wyższy stopień formalizacji. W umowie partnerskiej zapisano kierunkowo, że będzie się dążyć do zawiązania stowarzyszenia, ale *de facto* nie jest to forma dostosowana do współpracy JST i organizacji pozarządowych i podmiotów sektora prywatnego.

Jest tak, bowiem JST mogą być tylko członkami wspierającymi w stowarzyszeniu zwykłym, albo ci partnerzy nie mogą w ogóle być członkami w Stowarzyszeniu JST, chyba żeby wybrać formułę LGD, jako specjalnego typu stowarzyszenia – ale jej status jest przyszłościowo niejasny, bowiem jest ściśle związany z realizacją programu PROW. Jest to zatem systemowy problem współpracy międzysektorowej z udziałem JST.

Uogólniając doświadczenie PTO dla celów wykorzystania przez inne potencjalne partnerstwa można powiedzieć, że - przy tym poziomie niepewności i zmienności w sensie warunków działania partnerstw - forma luźna (umowa o współdziałaniu) jest zdecydowanie lepsza, szczególnie na początku - dokąd partnerzy nie nabędą doświadczenia we współpracy, a przede wszystkim niezbędnego poziomu zaufania.

### **Mechanizm podejmowania decyzji**

Partnerstwo PTO istnieje formalnie od ponad 2,5 roku i w tym czasie wykształciła się praktyka, że wszystkie ważne i strategiczne decyzje podejmuje się metodą konsensusu. Co pół roku każdy z trzech burmistrzów pełni rolę przewodniczącego rady partnerów - rodzaj „prezydencji” i wtedy ten konkretny burmistrz zwołuje zebrania i je prowadzi. Na tym etapie i przy tej liczbie członków (3 gminy) nie było po prostu potrzeby dalszej formalizacji.

Niemniej do celów projektu EOG zaplanowano konieczność poszerzenia partnerstwa. Miasta Milanówek oraz Podkowa Leśna, udzieliły liderowi partnerstwa (Gminie Brwinów) upoważnienia do zawierania umów w sprawie przystąpienia do już zawiązanego partnerstwa – w celu zapewnienia wpływu na kierunek i sposób realizacji projektu przedstawicielom jak najszerszego kręgu podmiotów społecznych i prywatnych.

W efekcie do partnerstwa przystąpiło w ciągu miesiąca do złożenia wniosku wspomnianych 51 partnerów. Sam projekt musi być realizowany zgodnie ze złożonym wnioskiem, ale ewentualne decyzje o charakterze strategicznym podejmują teraz wszyscy partnerzy na posiedzeniach partnerstwa, nie rzadziej niż raz na kwartał.

Każdemu z partnerów przysługuje, wg. podpisanej umowy, jeden głos, zaś decyzje podejmowane są zwykłą większością głosów partnerów biorących udział w głosowaniu. Nie mniej, aby zapewnić rzeczywiście partnerski charakter przedsięwzięcia, zdecydowano, że w najważniejszych dla partnerstwa sprawach (umowa je wymienia) decyzje miały być podejmowane jednomyślnie. Jednakże, kiedy w trakcie kilku spotkań nie jest możliwe osiągnięcie jednomyślności – umowa dopuszcza się podejmowanie decyzji większością głosów liczoną w oparciu o procentowy udział każdego z partnerów we współfinansowaniu projektu (współfinansują tylko 3 gminy założyciele PTO) co *de facto* zapewnia im narzędzia kontroli nad zgodnością realizowanego projektu z umową o dofinansowanie oraz sposobem wydatkowania funduszy publicznych. Dopuszcza się głosowanie korespondencyjne – aby ułatwić udział w głosowaniach i zwiększyć frekwencję / udział w procesie podejmowania decyzji o planach rozwojowych tego terytorium.

### **Formy komunikacji między partnerami**

Zarówno w dotychczasowej pracy partnerstwa PTO, jak i w czasie przygotowania wniosku do MRR komunikacja sprowadzała się do wymiany telefonów i e-maili, w wyniku czego następowały spotkania zespołu burmistrzów, a pod koniec proces przygotowania wniosków do MRR - prezentacje na forum komisji partnerstwa we wszystkich gminach.

### **System finansowania i rozliczania wydatków**

Do momentu instytucjonalizacji (np. poprzez utworzenie stowarzyszenia) system rozliczeń przy działaniach o charakterze projektowym zależy w największej mierze od wymogów finansowych danego sponsora. W sensie ścisłym istnieją dwa generalne sposoby finansowania działań partnerstw i realizacji ich programu w warunkach polskich: (a) partnerzy przekazują liderowi okresowo (np. corocznie) swoją wcześniej uzgodnioną składkę na poczet współfinansowania działań projektu w formie dotacji, lub (b) (co występuje częściej) poszczególne samorzady wydatkują swoje środki na współfinansowanie działań, a potem odzyskują 85% wydatkowanej kwoty w formie refundacji. Partnerstwo projektowe PTO wybrało ten pierwszy wariant.

## **6. Podsumowanie analizy**

Analizowany przypadek dobrze opisuje fakt istnienia związków funkcjonalnych w aglomeracji tworzonej przez kilka małych ośrodków miejskich wraz z otaczającymi je terenami wiejskimi, oraz działania podejmowane kolejno z roku na rok aby integrować działania oraz budować kapitał społeczny do współpracy.

Główne silne strony partnerstwa to obiektywnie duży poziom spójności społeczno-gospodarczej i przestrzennej ale daleko niewystarczający w obliczu szybkich zmian demograficznych, środowiskowych, zwiększonego ruchu pasażerskiego i wreszcie w obliczu zapotrzebowania spójną pomoc dla osób gorzej sobie radzących w dzisiejszym społeczeństwie.

Silną stroną jest także elastyczna forma współpracy, która daje szansę a przesądza o szczegółach współpracy i nie narzuca form. Silną stroną było szeroki zakres partnerów włączonych do prac projektowych, ale słabą stroną był fakt, że włączono ich dopiero na ostatnim etapie prac. Słabą stroną oraz jednocześnie barierą jest brak formuły prawnej pozwalającej na docelową instytucjonalizację takiej współpracy w zakresie planowania i dostarczania szeregu usług w układzie współ-pracy wielosektorowej. Takiej roli nie spełniają istniejące formy związku celowego JST oraz stowarzyszeń – m.in. dlatego, że nie pozwalają na pełnoprawny udział gmin i powiatów jednocześnie, a także udział podmiotów z sektora samorządowego i społecznego oraz prywatnego – na co w/w formuły nie pozwalają. Stowarzyszenia LGD dają takie możliwości, ale funkcjonują one tylko w ramach PROW. Być może szersze wprowadzenie mechanizmu CLLD (Community Led Local Development – Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność lokalną – RLKS) pozwoli na szerokie przetestowanie rozwiązań odpowiadających tym wyzwaniom, o ile będzie to formuła wielofunduszowa (EFRR i EFS, plus PROW). Szybkie wprowadzenie takich rozwiązań, podobnie jak prezydenckiej inicjatywy „zespołu współpracy terytorialnej”, pozwoli nadać nowy dynamizm współpracy – poprzez warunki prawne lepiej odpowiadające potrzebom.

Ale rozwiązania prawne nie są decydujące o powodzeniu inicjatyw współpracy. Przykłady innych partnerstw z terenu kraju pokazują, że decydujące jest zaufanie partnerów budowane w dłuższym okresie czasu. Właśnie takie partnerstwo jak PTO – poszerzone dla celów projektu z MF EOG oraz POPR MOF-2 jako partnerstwo wielosektorowe będzie polem testowania współpracy międzysektorowej – a więc paradygmatu zarządzania wielopoziomowego, angażującego wszystkich interesariuszy. Ze względu na małą skalę przestrzenną tego działania oraz już stosunkowo wysoką spójność na obszarze PTO (pomimo zagrożeń) i budowane od lat zaufanie – ten pilotażowy projekt ma szansę się udać.

**Grzegorz Kaczmarek**

## **BYDGOSKO-TORUŃSKIE POROZUMIENIE PARTNERSKIE** **Studium przypadku**

### **Zamiast wstępu (od redakcji)**

*Pięć lat temu odbyła się w Ostromecku wspólna sesja Rad Miast Bydgoszczy i Torunia, z udziałem prezydentów obu miast, która zakończyła się podpisanym przez radnych (z wyjątkiem PiS) Apelu, przygotowanego i podpisanego wcześniej przez przewodniczących obu rad i prezydentów obu miast, w brzmieniu:*

#### **Apel**

Władz Miast Bydgoszczy i Torunia

z dnia 15 października 2008 r.

#### **w sprawie Bydgosko-Toruńskiego Obszaru Metropolitalnego.**

1. Rady Miast Bydgoszczy i Torunia z aprobatą odnoszą się do projektu ustawy o polityce miejskiej i współpracy jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie oraz o zmianie niektórych innych ustaw, wprowadzającej przepisy umożliwiające tworzenie obszarów metropolitalnych. Proponowane zapisy ustawy uwzględniają wspólne dążenia Bydgoszczy i Torunia do stworzenia Bydgosko-Toruńskiego Obszaru Metropolitalnego.

2. Rady Miast Bydgoszczy i Torunia stoją na stanowisku, że budowa Bydgosko-Toruńskiego Obszaru Metropolitalnego składającego się z dwóch miast i gmin ościennych stanowi szansę dalszego dynamicznego rozwoju i poprawy życia mieszkańców woj. kujawsko-pomorskiego.

3. Rady Miast Bydgoszczy i Torunia zwracają się z apelem do Premiera RP, Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu oraz za pośrednictwem parlamentarzystów regionu do wszystkich parlamentarzystów o jak najszybsze podjęcie i ukończenie prac legislacyjnych na rzecz prawnego uregulowania możliwości tworzenia obszarów metropolitalnych.

Prezydent Miasta Torunia, Michał Zaleski

Prezydent Miasta Bydgoszczy, Konstanty Dombrowicz

Przewodniczący Rady Miasta Torunia, Waldemar Przybyszewski

Przewodnicząca Rady Miasta Bydgoszczy, Dorota Jakuta

*Apel nie przyniósł konkretnych działań, a projekt ustawy nie został przyjęty przez rząd, po proteście PSL, który nie zaakceptował proponowanych relacji między samorządami lokalnymi, w tym miasta centralnego, a samorządem województwa.*

*Od tego czasu wiele się zmieniło. W październiku 2009 r. odbyło się w Bydgoszczy spotkanie założycielskie Stowarzyszenia Metropolia Bydgoska, które zostało zarejestrowane w marcu 2010 r. (stowarzyszenie osób fizycznych). Kampania przed wyborami samorządowymi w 2010 r., obok oczywistej rywalizacji, doprowadziła do wspólnego poparcia przez głównych kandydatów na prezydenta Bydgoszczy idei metropolii bydgoskiej. Stowarzyszenie sprzeciwia się tworzeniu BTOM, podnosząc wiele argumentów merytorycznych. Zwolennicy BTOM podnoszą z kolei inne sprawy, także wymagające rozważenia. Jedno nie ulega kwestii: żadna metropolia - jako trwałe partnerstwo - nie powstanie odgórnie; szansę na skuteczność ma tylko wtedy, gdy zostanie zaakceptowane (uznane za **swoje**) przez wszystkich uczestników.*

*Obecna współpraca jest więc przede wszystkim doraźna, nastawiona na wspólne korzystanie ze środków unijnych w nowej perspektywie (w tym w ramach ZIT), wobec wymogu współdziałania w obszarach funkcjonalnych. Dlatego niniejsze studium dotyczy porozumienia projektowego, zawartego w celu wspólnej realizacji projektu w ramach MF EOG.*

## 1. Charakterystyka partnerstwa

„Porozumienie o współpracy partnerskiej Miasta Bydgoszczy i Miasta Torunia oraz powiatów ziemskich – bydgoskiego i toruńskiego”<sup>246</sup> zostało zawarte w celu przystąpienia do projektu predefiniowanego „Budowanie kompetencji do współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej, jako narzędzi rozwoju lokalnego i regionalnego” w ramach Programu Regionalnego MF EOG.

Inicjatorem porozumienia było miasto Toruń, którego Wydział Rozwoju i Programowania Europejskiego monitoruje programy dostępne dla samorządu i uznał, że projekt predefiniowany jest dobrą okazją otrzymania merytorycznego i docelowo finansowego wsparcia dla realizacji zadań JST. Inicjatywa wiązała się z przygotowaniem do wykorzystania funduszy UE w kolejnym okresie finansowym 2014-2020. Mówi o tym wprost tekst zawartego 28 września 2012 r. Porozumienia.

Zgodnie z ideą Projektu do współpracy Toruń zaprosił Bydgoszcz oraz oba powiaty ziemskie toruński i bydgoski. Porozumienie wspierał ideowo i merytorycznie Departamentu Planowania Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego. W procesie przygotowywania wniosku do MRR zaproszono do współpracy dwa stowarzyszenia: Stowarzyszenie Inżynierów i Techników Komunikacji RP Oddział w Toruniu, Stowarzyszenie na rzecz Rozwoju Transportu Publicznego w Bydgoszczy.

Na tym etapie Projektu ich udział był jednak raczej nominalny, mający lepiej wpasować partnerstwo w wymagania Projektu.

Charakterystyczny jest asekuracyjny zapis 1 zdania Porozumienia: „Partnerstwo *działa na zasadzie nieformalnej grupy partnerskiej. Nie stanowi ono odrębnego podmiotu w rozumieniu prawa.*”

Cztery JST - sygnatariusze Porozumienia „stanowią faktycznie terytorialnie i funkcjonalnie bydgosko-toruński obszar metropolitalny (BTOM). Co ważne nazwa ta, obejmująca ten właśnie obszar, używana jest od lat w nomenklaturze planowania przestrzennego i strategicznego, zarówno na poziomie województwa jak krajowym (dokumenty rządowe i MRR, itp.) . Zasadność przestrzenną takiego układu pokazuje najlepiej poniższa mapa (rys. 1).

Rys. 1. Położenie i struktura administracyjna BTOM na tle województwa kujawsko-pomorskiego

---

<sup>246</sup> Tak brzmi pełna nazwa porozumienia sformułowana w jego dokumencie erekcyjnym w dniu 28 września 2012 r. Skrócona nazwa używana w Projekcie to Bydgosko-Toruńskie Porozumienie Partnerskie. W tekście CS używać będziemy skrótu BTTP



Źródło: KP BPP we Włocławku

Natomiast najbardziej zgrubna charakterystyka demograficzno-gospodarcza, przedstawiona w tabeli 1, pokazuje oczywiste zróżnicowanie 2 kategorii partnerów – JST.

Tabela 1.

Podstawowe dane statystyczne w 2011 r.	KUJAWSKO-POMORSKIE	B-TOM	Bydgoszcz	Toruń	Powiat bydgoski	Powiat toruński
Powierzchnia w km <sup>2</sup> .....	17972	2917	176	116	1395	1230
Ludność .....	2098370	774317	363020	204921	107678	98698
Ludność na 1 km <sup>2</sup> .....	117	266	2063	1771	77	80
Przyrost naturalny na 1000 ludności .....	1,04	0,69	-0,85	0,77	3,08	3,62
Saldo migracji na 1000 ludności .....	-0,79	1,19	-3,07	-1,78	13,17	10,17
Ludność w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym .....	55,3	54,6	56,3	52,5	53,7	54,2
Pracujący <sup>ab</sup> .....	441937	217891	116199	64768	20255	16669
Bezrobotni zarejestrowani ogółem .....	139622	31110	12886	7380	4781	6063
Stoпа bezrobocia rejestrowanego w % .....	17,0	9,5	7,9	8,1	12,6	17,0
Przeciętne miesięczne wynagrodzenia brutto <sup>c</sup> w zł .....	3062,32	3279,74	3363,68	3414,28	2876,85	2641,14
Liczba osób objętych pomocą społeczną w % ogółu ludności w 2011 r. ..	10,9	6,0	4,5	5,2	8,8	10,5
Podmioty gospodarki narodowej zarejestrowane w rejestrze REGON .....	184365	85890	42899	33994	10779	8218
Dochody powiatów i miast na prawach powiatu na 1 mieszkańca w zł .....	1987,62	2937,56	3613,64	4018,70	567,70	749,09
Wydatki powiatów i miast na prawach powiatu na 1 mieszkańca w zł .....	2194,48	3293,38	3902,60	4847,62	577,60	739,95
Zasoby mieszkaniowe <sup>e</sup> w tys. w 2011 r. ....	698422	281001	140438	82526	31489	26548
Mieszkania oddane do użytkowania .....	6427	3478	865	1365	715	533

Źródło: Dane Urzędu Statystycznego w Bydgoszczy, stan na 31 grudnia 2011 r.

Nie oddaje ona jednak z kolei dynamiki procesów demograficznych, gospodarczych i urbanistyczno-przestrzennych tego obszaru. Najważniejsze z nich to intensywna suburbanizacja tego obszaru oraz eksurbanizacja, nazywana także *urban sprawl*, czyli rozlewanie się miasta poza granice: migracja mieszkańców miast zwłaszcza z ich centrów do okolicznych gmin. W obszarze BTOM najlepiej widoczne jest to w relacji Bydgoszcz i sąsiednich gmin: Osielesko i Białe Błota, gdzie przeniosło się w ciągu ostatnich kilkunastu lat kilkanaście tysięcy bydgoszczan. Rodzi to szereg dalszych konsekwencji kluczowych dla rozwoju obszaru jego struktury i charakterystyki gospodarczej, socjologicznej; kulturowej etc., wreszcie użytkowania i funkcjonowania.



Można z pewnością powiedzieć, że obszar Partnerstwa i procesy na nim zachodzące w organiczny i modelowy sposób predestynują do współpracy JST.

Taka współpraca od lat ma miejsce i jest niejako wymuszana wspomnianymi zjawiskami i procesami oraz bezpośrednim sąsiedztwem. Dotyczy to w pierwszym rzędzie infrastruktury komunikacyjnej (najbardziej spektakularnym jest projekt szybkiej kolei metropolitalnej tzw. BIT City), komunalnej, ochrony środowiska; kilku strategicznych inwestycji (budowa spalarni odpadów komunalnych) oraz współpraca w dziedzinie nauki; służby zdrowia, bezpieczeństwa. Z drugiej strony trwa (jawnie i w sposób zakamuflowany) spór i wywołane nim napięcia związane z aspiracjami obu wojewódzkich i stołecznych miast do roli lidera regionu. Wzmacnia to rozdział (lokalizacji) władzy administracji rządowej (UW w Bydgoszczy) i samorządowej (Urząd Marszałkowski w Toruniu). Toruń nie chce uznać aspiracji Bydgoszczy jako „największej i samodzielnej metropolii regionu”

To dlatego nazwa BTOM nie jest używana nigdzie w dokumentacji Partnerstwa – nie zgadzała się na to Bydgoszcz, która w zamian proponuje inny „obszar funkcjonalny”. Pokazują to mapki poniżej:

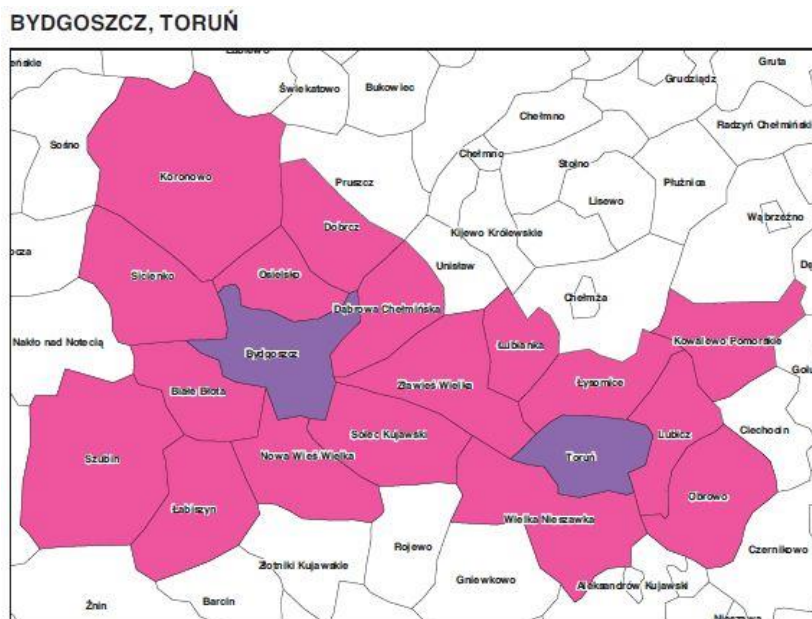
Rys.2. „Obszar funkcjonalny” Bydgoszczy a BTOM



Źródło: UM Bydgoszcz., zob. <http://www.kujawsko-pomorskie.pl/pliki/strategia/BOF.pdf>

Zwłaszcza mapka po prawej stronie kreuje usilnie samodzielny charakter metropolitalny Bydgoszczy, w opozycji do BTOM. Odcina się w tej koncepcji od jakichkolwiek związków z Toruniem. Szukając kompromisu MRR proponuje ostatnio jeszcze inne rozwiązanie:

Rys.3 Zintegrowane Inwestycje Terytorialne wg wytycznych MRR



Zwróćmy uwagę, że obszar funkcjonalny „obsługiwany” przez ZIT obejmuje część tradycyjnego (tzn. delimitowanego w planowaniu przestrzennym województwa...) obszaru BTOM, ale i poszerza go częściowo na bydgoski obszar funkcjonalny.

Niemal równocześnie partnerzy Porozumienia wystąpili do MRR (skutecznie: dotacja 2,6 mln zł została przyznana) o fundusze z PO Pomoc Techniczna, czyli faktycznie bardzo podobne cele jak w Projekcie predefiniowanym. Tu jednak układ partnerski i obszar funkcjonalny jest inny: obejmuje oprócz podstawowego BTOM dwie inne gminy: Kowalewo Pomorskie oraz Nakło nad Notecią.

Dofinansowanie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna	
	<b>2 663 550,00 zł</b>
Wkład własny partnerów (proporcjonalny wg liczby mieszkańców (GUS 31.12.2011)):	
• Miasto Bydgoszcz	131 256,29
• Gmina Miasto Toruń	74 092,81
• Powiat Bydgoski	38 932,88
• Powiat Toruński	35 686,00
• Gmina Miasto Kowalewo Pomorskie	4 186,59
• Gmina Nakło nad Notecią	11 795,42

Projekt nosi tytuł: *Program działań dla miejskich obszarów funkcjonalnych Bydgoszczy i Torunia w nowej perspektywie finansowej 2014-2020*<sup>247</sup>

**Analiza ta prowadzi nas do wniosku, że zarówno zwierane partnerstwa jak i inne formy współpracy JST oraz „delimitowane” przez nie „obszary funkcjonalne” są w naszym przypadku okazjonalne i instrumentalne, podporządkowane konkretnym projektom - okazjom. Nie wynikają z przestanek merytorycznych, opartych na lokalnych, czy regionalnych strategiach rozwoju i/lub partnerstwa. Pomimo tego, obiektywnie szereg czynników realnie stymuluje do takich działań i powiązań. Wciąż jednak więcej jest „demotywowatorów” niż stymulatorów współpracy, zwłaszcza międzysektorowej (zob. wnioski końcowe).**

<sup>247</sup> Dokumentacja Projektu UM Bydgoszczy.

**Zdają sobie z tego sprawę wnioskodawcy (beneficjenci), deklarując w złożonych dokumentacji współpracę najczęściej w szerokim i racjonalnie uzasadnionym zakresie. W samym dokumencie jego sygnatariusze deklarują chęć planowania współpracy w zakresie „poprawy jakości życia mieszkańców”, ale też nieco konkretniej, wspólne przedsięwzięcia w zakresie: ochrony zdrowia, środowiska, gospodarki komunalnej, „obszaru naukowo-badawczego” i „obszaru kulturowo-turystycznego”. Ostatecznie jednak złożona aplikacja skoncentrowała się na problematyce komunikacji, a konkretniej analizie całego systemu transportowego w obszarze BTPP.**

## **2. Wymiar podmiotowy współpracy partnerskiej**

Formalny i rzeczywisty lider BTPP nie tylko zainicjował Partnerstwo, ale faktycznie liderował mu i organizował większość prac nad Projektem. Bydgoszcz, jako drugi największy partner, uzupełniała kapitał porozumienia wkładem w postaci ekspertów oraz ostatecznie samego projektu zintegrowanego systemu transportowego w obszarze BTPP, przygotowanego przez ZDMiKP w Bydgoszczy. Powiaty ziemskie próbujące początkowo przeforsować własne interesy, ostatecznie zgodziły się na rolę beneficjenta, który przy okazji skorzysta na projektach i inwestycjach wielkich sąsiadów. Nie dysponowały one też odpowiednią kadrami i innymi zasobami, by faktycznie być partnerem T i B. Jednak sama ich obecność poszerzała nie tylko terytorialnie, ale i koncepcyjnie sposób traktowania przestrzeni w BTOM – mniej instrumentalny niż zazwyczaj. Duży opór wśród kadry urzędniczej (decydującej w praktyce o wszystkim, w całym cyklu tej fazy Projektu) powstawał przy próbach rozszerzenia Partnerstwa o podmioty gospodarcze i III sektora, czy wyższe uczelnie. Argumentowano to tym, że w tej fazie Projektu nie ma takiej potrzeby. Ostatecznie pod namową, a nawet pewną presją ze strony doradcy (i wymogów Projektu) dokooptowano 2 stowarzyszenia NGO.

Można postawić tezę (hipotezę), że obsługujący Projekt urzędnicy nie chcą dzielić się swoimi kompetencjami z żadnym innym podmiotem spoza NGO. Przynajmniej dopóki jest to możliwe.

Większość prac została wykonana przez pracowników UM Torunia - Lidera (głównie Wydziału Rozwoju i Programowania Europejskiego, od strony branżowej także, duży wkład wniósł też przedstawiciel ZDMiKP z Bydgoszczy, autor wyjściowej koncepcji diagnozy systemu transportu w obszarze BTOM. Powiaty asystowały i dostarczyły niezbędnych danych do aplikacji projektowej. W pierwszej fazie konsultowano też projekt z Urzędem Marszałkowskim (Departamentem Planowania Regionalnego, Departamentem Wdrażania RPO oraz Departamentem Infrastruktury Drogowej. Niestety nie włączono ostatecznie Urzędu Marszałkowskiego do Partnerstwa...

Dla urealnienia partnerstwa i podniesienia motywacji partnerów korzystniejszy byłby udział w nim nie tylko powiatów, ale przede wszystkim gmin z obszaru BTOM. Głównie z racji ich kompetencji.

Zapewnienie sobie monopolu na podejmowanie decyzji w tej fazie Projektu skutecznie blokowało ew. dokooptowania innych podmiotów, zwłaszcza spoza JST. Ale i między nimi toczyła się swoista konkurencja skutkiem czego naturalnie koordynująca i neutralna

rola UM dysponującego dużym potencjałem kadrowym; koncepcyjnym i zaawansowanymi pracami studialnymi, nie została podjęta, (mimo sugestii doradcy i początkowych deklaracjach ze strony Departamentu Plan regionalnego. Mediacyjna rola UM pomiędzy konkurującymi T i B została też zablokowana z powodu braku zaufania co do „bezstronności” UM. W mojej ocenie Toruń - Lider nie wykazał się tu wystarczającą inicjatywą i determinacją.

### **3. Wymiar przedmiotowy (Co partnerzy chcą osiągnąć?)**

Jak powiedziano, BTPP tworzone było pod potrzeby tego konkretnego projektu i jedynym wspólnym punktem wyjścia było terytorialne sąsiedztwo. Już przynależność do BTOM była przez Bydgoszcz kwestionowana. Dlatego na początku partnerzy długo zastanawiali się nad „optymalnymi” obszarami ew. współpracy i poszukiwaniu konkretnych wspólnych przedsięwzięć. Od razu wyszło na jaw, że nie dysponują żadną strategią takiej współpracy, więc początkowo szukano po prostu jakiegoś wspólnego i bezpiecznego (tzn. nie faworyzującego żadnego z partnerów...) dlań mianownika. Padło na system ścieżek i tras rowerowych. Później dopiero rozszerzono pomysł na cały system transportowy obszaru, gdy zorientowano się, że jego „zdolność absorpcyjna” i generująca dla Projektu była zbyt mała.

Mimo pełnej świadomości i wręcz pilnej potrzeby partnerstwa strategicznego, z powodu nasilenia się napięć i kontrowersji wokół formuły metropolii BT właśnie w tym czasie, nie podejmowano tego wątku<sup>248</sup>. Nie dokonano też aktualnej i rzetelnej diagnozy „stanu rzeczy”. Wydaje się to tym bardziej irracjonalne (dysfunkcjonalne), że w tym czasie biegły prace nad strategią rozwoju województwa, gdzie wyraźnie wskazano na potrzebę takiej strategicznej współpracy, a nawet integracji. ale też nie skonkretyzowano tej idei w stopniu choćby podstawowym. W jeszcze większym stopniu problem ten został zamrożony i zignorowany w nowej strategii Bydgoszczy<sup>249</sup>.

Pomimo tego oba miasta przymuszone wymogami projektów i nowej filozofii finansowania na lata 2014 -20 podejmują szereg wspólnych przedsięwzięć dla pozyskania środków i spełnienia wymogów współpracy w ich przygotowaniu i późniejszej realizacji.

Niejako w tle Projektu rosło przekonanie o specyficznym „patowej sytuacji” i potrzebie jej zmiany w przyszłości. Tzn. rzeczywistej permanentnej; strategicznej i wielowątkowej współpracy, a nie okazjonalnej, (pod) projektowej, czy robionej po prostu jako podkładka pod określone fundusze i działania programów operacyjnych itp. Wprost jednak nie artykułowano jednak takiej diagnozy i perspektywy, zwłaszcza strategicznej.

To nie rozbieżność interesów i celów jest główną przyczyną takiego stanu rzeczy, (nawet w naszym przypadku napięć i konfliktów B/T), ale brak odpowiednich zachęt i motywatorów do współpracy i racjonalizacji przedsięwzięć realizowanych z publicznych środków. A - co za tym idzie - brak struktur. Procedur i środków na faktyczną realizację idei współpracy i partnerstwa.

---

<sup>248</sup> U. Marszałkowski wycofał się z przygotowywanych wówczas badań diagnostyczno-analitycznych dotyczących samego konfliktu oraz optymalnych rozwiązań metropolitalnych. Zob. załączony projekt głównego narzędzia badawczego - kwestionariusza obszernej ankiety /wywiadu.

<sup>249</sup> Zob. Projekt strategii rozwoju Bydgoszczy do roku 2030, UM Bydgoszczy

Z kolei w dziedzinie współpracy międzysektorowej dodatkowo blokują ją stereotypy, uogólnienia, lęki i podejrzliwość (brak zaufania) z jednej, ale także niechęć instytucji JST do dzielenia się kompetencjami a nawet odpowiedzialnością i ryzykiem z drugiej strony.

**Analizowana forma współpracy partnerskiej jest więc bardzo niestabilna, słabo umocowana w strukturach JST - Partnerów i bardzo ekskluzywna (zamknięta). Co więcej, sama nie tylko nie wytwarza nowych przestrzeni współpracy, nie tworzy nowych przestrzeni dialogu i debaty, lecz w najlepszym wypadku jedynie „czeka na okazje”.**

#### **4. Wymiar środowiskowy (relacje partnerstwa z jego otoczeniem)**

Teoretycznie powodem tworzenia partnerstw powinno być przekonanie, że problemy można łatwiej rozwiązać, gdy podmioty dysponujące różnorodnym doświadczeniem i zasobami połączą swoje siły. Ponadto „zgoda buduje, niezgoda rujnuje”. Zasady współpracy i kumulowania potencjałów dotyczyć powinny nie tylko samych uczestników przedsięwzięcia, ale również otoczenia, w którym funkcjonuje partnerstwo.

W przypadku tworzenia partnerstw i systemów współpracy „pod Projekt”, działa to tylko w zakresie wymuszonym przez Projekt, brak zaś spontanicznego poszerzania zakresu i pogłębiania partnerstwa i współpracy. System taki ma charakter nietrwały (ad hoc), nie kreuje najczęściej trwałych struktur i nowych procedur i relacji, ale bazuje na już istniejących, starając się jak najmniejszym kosztem<sup>250</sup> zaadoptować do potrzeb Projektu. Dowodem tego może być fakt powszechnego zlecenia przygotowania aplikacji „na zewnątrz” mimo posiadania własnych potencjałów. W naszym przypadku ilustruje to również fakt niewłączenia w ramy partnerstwa kluczowych i dysponujących już gotowymi instrumentami i potencjałami koordynacji i współpracy w obszarze metropolitalnym BTOM, struktur Urzędu Marszałkowskiego. Znacznie prostsze i łatwiejsze, bo nie wymagając żadnych dodatkowych działań czy decyzji (a jedynie skonsumowania i podpięcia się pod istniejące dokumenty i opracowania strategiczne) było „zintegrowanie” Projektu z istniejącymi ogólnymi lub sektorowymi strategiami itp.

Szczególnie trudne okazało się pozornie najprostsze zadanie: zdiagnozowania rzeczywistych potrzeb i zasobów oraz uzgodnienie na tej podstawie wspólnego najbardziej efektywnego ich obszaru do realizacji Projektu. Można nieco sarkastycznie zauważyć, że może największą zasługą tej fazy Projektu było obnażenie niemocy, oporów i braku instrumentów do rzeczywistej, systemowej i strategicznej współpracy partnerskiej.

W naszej ocenie szczególnie słabym ogniwem jest współpraca i rzeczywiste partnerskie (a nie przedmiotowe i instrumentalne) traktowanie rzeczywistych beneficjentów Projektu, a więc mieszkańców i użytkowników. W jeszcze większym stopniu dotyczy to idei uspołecznienia procesów i konsultacji środowiskowych itp.

Można mieć nadzieję, że procesy te zostaną uruchomione i zdarzy się to w dalszej fazie realizacji Projektów. W przedłożonych aplikacjach padły takie deklaracje. Z pewnością jednak, by tak było, wymaga to ciągłego stymulowania i monitorowania.

<sup>250</sup> Przy czym nie chodzi tu o koszt finansowy, ale raczej charakterystyczny dla aparatu administracyjnego i biurokracji opór przed podejmowaniem się nowych zadań i brania zań odpowiedzialności.

To samo dotyczy polityki informacyjnej oraz promocji partnerstwa. Na tym etapie ograniczała się ona do niezbędnego minimum i korzystała z istniejących kanałów i form<sup>251</sup>.

By skutecznie upowszechnić i pogłębiać zarówno idee jak i praktyki partnerskiej współpracy i koegzystencji, trzeba dla nich wytworzyć własne narzędzia i obszary promocji i komunikacji. Przygotowany, w formie aneksu do aplikacji, Plan Informacji i Promocji dla Projektu pn. „Bydgosko-Toruńskie Partnerstwo na rzecz zrównoważonego transportu” jest dopiero przyczynkiem i punktem wyjścia dla takiej polityki i praktyki.

## **5. Wymiar narzędziowy (Jak zorganizowano współpracę?)**

Przedstawiliśmy już genezę BTPP i rzeczywiście kluczową rolę jego Lidera. Nie tylko koordynował, ale ciągle inicjował on niezbędną współpracę i komunikację partnerów przy Projekcie. Pozostali partnerzy byli raczej kooperantami niż faktycznymi równoprawnymi kreatorami projektu. Bydgoszcz oczywiście kontrolowała układ, głównie poprzez Wydział Rozwoju i Strategii Miasta.

Wszystkie decyzje i procedury konsultacyjne i wykonawcze zawierały się w systemie administracji JST i koordynowane były przez Wydział Rozwoju i Programowania Europejskiego UM w Toruniu. Zwykle drobne decyzje techniczne, koordynacyjne (o charakterze operacyjnym) podejmowali doświadczeni urzędnicy, najczęściej poprzez „nieformalne” procedury i kontakty. Decydująca była skuteczność - efektywność działania, a wspomniany brak wielu procedur i struktur dostosowanych do współpracy sprzyjał takiej praktyce i czynił realizację projektu możliwą. Tylko w trudniejszych i/lub kontrowersyjnych sprawach negocjowano, a strategiczne decyzje zapadały (faktycznie były zatwierdzane, po wypracowaniu ich w kompetentnych wydziałach) na wyższym szczeblu - najczęściej odpowiedniego decernatu wiceprezydentów lub /i starostów. Z kolei samą koncepcję przygotował od strony merytorycznej Zarząd Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej w Bydgoszczy. Osobiście najbardziej zaangażował się w to jego przedstawiciel, współautor koncepcji. ZDMiKP współpracował z odpowiednią instytucją w Toruniu – Miejskim Zarządem Dróg. Urzędy powiatów ziemskich w końcowej fazie przygotowania aplikacji już tylko statystowały, choć wcześniej artykułowały swoje potrzeby i znajdowały się w realizowanej formule partnerstwa i jego sektorowego wyboru - transportu publicznego w obszarze metropolitalnym.

Partnerzy nie rozważali na razie żadnej zmiany formy organizacyjno-prawnej Partnerstwa i jego wzmocnienia uzależniali od otrzymania dotacji, dalszego rozwoju form współpracy w i poprzez inne projekty i konkretne działania oraz inwestycje.

Nie zastosowane też żadnych nowych czy nowatorskich form organizacji, komunikacji lub/i współpracy, a oparto się na sprawdzonych formach. Co ciekawe - co podkreślali urzędnicy - to dzięki nieformalnym procedurom i kontaktom Projekt się rozwijał i aplikacje zostały złożone.

Duże spotkania partnerów i ekspertów, choć miały charakter roboczy, odbywały się stosunków rzadko i były raczej fasadą rzeczywistej współpracy pomiędzy nimi.

---

<sup>251</sup> Spośród wszystkich 61 partnerstw projektu predefiniowanego tylko jedno utworzyło specjalne medium – stronę internetową partnerstwa.

Trudno w tym kontekście mówić o systematycznym monitoringu i ewaluacji prac i postępów. Takich narzędzi i procedur jeszcze nie wypracowano i posługiwano się sprawdzonymi najprostszymi metodami pilnowania kalendarza i terminów.

To kolejny obszar współpracy i jej organizacji... o dużych możliwościach rozwoju i aplikacji.

## 6. Podsumowanie analizy

Szczegółowe uwagi i wnioski (najczęściej w formie hipotez lub/i przypuszczeń) zawarliśmy powyżej. Dzięki wcześniejszej analizie wszystkich 61 partnerstw możemy z dużym stopniem prawdopodobieństwa stwierdzić, które z nich są specyficzne jedynie dla tego przypadku, a które „typowe” choćby dla pewnej kategorii partnerstw.

W przypadku BTPP najważniejszymi **czynnikami sprzyjającymi** współpracy są w kolejności:

### **A. Na poziomie „strategicznym”**

- a/ formalne wymogi (prawne; projektowe itp.),
- b/ bliskość położenia (bezpośrednie sąsiedztwo),
- c/ wspólnota lub podobieństwo zadań; problemów i warunków,
- d/ niewystarczające potencjały organizacyjne i finansowe, konieczność obniżenia i racjonalizacji kosztów,
- e/ świadomość i wartość społeczna (rzadziej kulturowa) współpracy i presja opinii społecznej,
- f/ wspólne planowanie strategiczne lub/i odpowiednie zapisy w strategicznych dokumentach.

### **B. Na poziomie operacyjnym:**

- a/ pragmatyka działania (brak współpracy byłby karygodnym marnotrawstwem),
- b/ doświadczenie i kompetencje urzędników i ich skuteczny, zdroworozsądkowy pragmatyzm,
- c/ wzrastająca kontrola i presja społeczna (poprzez dostęp do informacji, NGO i media),
- d/ motywacja (presja) czynnika zewnętrznego – tu programu predefiniowanego i jego wytycznych.

Z kolei **czynnikami ograniczającymi współpracę** (niejako symetrycznie do w/w akceleratorów) są:

### **C. Na poziomie „strategicznym”**

- a/ brak formalnych wymogów (prawnych, projektowe itp.) współpracy i kooperacji, a nawet „motywatory” w tym zakresie, jak problemy ze „współodpowiedzialnością, rozliczaniem się oraz kompetencjami i władztwem poszczególnych podmiotów (asymetria),

b/ brak zespołów/jednostek analitycznych i systemu gromadzenia i analizy danych nawet na poziomie danej JST, a już całkowity w układach partnerskich. Paradoksalnie UM, który dysponuje załączkami takich struktur, nie jest w to włączony i działa obok<sup>252</sup>,

c/ wciąż dominująca konkurencyjna, a nie koncyliacyjna filozofia działania, konflikty związane bliskość położenia, sąsiedztwa, konkurencja i aspiracje, naszym przypadku „odwieczny” spór między B i T teraz w związku z koncepcją metropolii i obszarów metropolitalnych,

d/ konkurencyjność zadań; problemów i warunków (powielanie dużych inwestycji, kierunków studiów, obiektów użyteczności publicznej; konkurowanie o lokalizację imprez, instytucji i urzędów,

e/ „dwuwładza” UW i UM - presja na samorząd wojewódzki - jako głównego dysponenta środków publicznych - UE (teza Bydgoszczy, ze preferowany jest Toruń itd.),

f/ duże, wystarczające do poczucia samowystarczalności potencjały organizacyjne i finansowe,

g/ brak skutecznych stymulatorów i mechanizmów na rzecz obniżenia i racjonalizacji kosztów; słaba kontrola w tym zakresie,

h/ wciąż zbyt niska i mało konstruktywna świadomość i wartość społeczna (kulturowa; praktyczna) współpracy i słaba presja opinii społecznej w tym kierunku – brak narzędzi do tych celów,

i/ brak lub czysto nominalne (formalne) wspólne planowanie strategiczne, zwłaszcza ogólne (jeśli już, to sektorowe czy branżowe lub – najczęściej w związku z konkretną inwestycją lub programem, a więc doraźne i operacyjne - w najlepszym przypadku).

#### **D. Na poziomie operacyjnym:**

a/ brak struktur i procedur organizujących współpracę i ją stymulujących, w tym brak przepływu informacji, odpowiedniej dla współpracy partnerskiej komunikacji, brak analiz i zdolności analitycznych<sup>253</sup>; baz danych ; procedur ich gromadzenia; agregacji itp. itd. Raczej zła organizacja niż brak mocy przerobowych (jak twierdza sami urzędnicy)

b/ łatwość marnotrawienia publicznych środków; uzasadniania, a nawet premiowania indywidualnych działań i inwestycji , konkurencyjna, a nie koncyliacyjna pragmatyka działania (brak współpracy byłby karygodny, marnotrawstwem, lub po prostu absurdalny, itp. ...),

c/ złe nawyki i doświadczenie urzędników, ich uprzedzenia w stosunku do sektora prywatnego i NGO; brak zaufania, asekuranctwo itp. zachowania i postawy,

---

<sup>252</sup> Przykładowo: opracowywane z inicjatywy Urzędu Marszałkowskiego w Toruniu i jego Departamentów analizy; raporty, studia itd., nie są najczęściej konsultowane z podmiotami i beneficjentami (tu B i T) i w efekcie ignorowane przez organy i instytucje tychże, lub wykorzystywane wybiórczo i instrumentalnie dla uzasadnienia korzystnych w danym momencie tez.

<sup>253</sup> W naszym przekonaniu potencjał ten istnieje (zwłaszcza w dużych miastach jak T i B i ich publicznych, w tym JST instytucjach), ale nie jest często nawet uświadamiany a nawet wykorzystany. To w naszym przekonaniu głównie zła organizacja niż „brak mocy przerobowych” (jak twierdza sami urzędnicy) jest tu barierą efektywnej współpracy. Warto też pamiętać, że to instytucje publiczne, w tym JST, nie tylko gromadzą i wytwarzają ogromną ilość danych, ale często mają na to monopol i nikt na razie nie jest w stanie ich skutecznie zastąpić w funkcji ich analizy i racjonalnego wykorzystania. Najlepiej świadczy o tym fakt, że zlecana na zewnątrz i opracowania najczęściej i tak bazują na danych dostarczanych przez instytucje samorządowe itp., często angażując samych pracowników, ku ich frustracji ...



d/ biurokracja i złe rozumienie funkcji regulacyjnych; kontrolnych; mała samodzielność; i skuteczność; fasadowość działań (brak kryteriów oceny efektywności); anonimowość,

e/ niskie kompetencje urzędników i struktur w zakresie współpracy; kooperacji i partnerstwa,

f/ wciąż słaba, niezorganizowana kontrola i presja społeczna (dostęp do informacji, NGO, media),

d/ wciąż rzadka motywacja (presja) czynnika zewnętrznego.

Powyższe zestawienie nie jest oczywiście kompletne, ale obejmując, naszym zdaniem, kluczowe kwestie, może być dobrym punktem wyjścia do postulowania narzędzi i rozwiązań, które mogą stanowić podstawy zmian organizacyjnych i dobrej praktyki, czy nawet postulowania zmian legislacyjnych (systemowych).

Na koniec optymistyczna refleksja. Wzrasta niewątpliwie świadomość korzyści i konieczności współpracy JST oraz JST z innymi partnerami i podmiotami. Choć paradoksalnie najwolniej i najoporniej świadomość współpracy z mieszkańcami i obywatelami. Co ważniejsze, wchodzi-my w etap operacjonalizacji, tzn. prób uruchomienia konkretnych instrumentów i narzędzi skutecznie stymulujących taką współpracę, a nie tylko ją deklarujących. Przykładem mogą być założenia i wytyczne w ramach strategii ZIT (zintegrowanych inwestycji terytorialnych).

Od słusznej, czy choćby racjonalnej idei do jej realizacji w praktyce społecznej, zwłaszcza samorządowej, droga jednak długa i wyboista.

**Jacek Nowak**

## **Związek Miast i Gmin Dorzecza Parsęty**

### **Studium przypadku partnerstwa**

#### **1. Charakterystyka partnerstwa**

##### **Nazwa partnerstwa**

**Związek Miast i Gmin Dorzecza Parsęty.**

##### **Nazwa podmiotu pełniącego funkcję lidera**

Związek Miast i Gmin Dorzecza Parsęty

##### **Typ obszaru funkcjonalnego**

Obszar funkcjonalny łączący gminy leżące na terenie dorzecza rzeki Parsęty, obejmujący części pięciu powiatów

##### **Sektor / obszar tematyczny**

Początki działalności partnerstwa były związane z zagospodarowaniem wód dorzecza Parsęty, uregulowaniem gospodarki wodno-ściekowej, gospodarką hydroenergetyczną.

Później ta działalność rozszerzała się i obecnie obejmuje następujące dziedziny:

- (b) edukację;
- (c) gosp. komunalna – odpady;
- (d) gosp. komunalną - wod-kan;
- (e) gosp. mieszkaniową, urbanistykę i rewitalizację;
- (f) kulturę i ochronę dziedzictwa kulturowego;
- (g) ochronę środowiska i efektywność energetyczną;
- (i) pomoc społeczną, przeciwdziałanie wykluczeniu;
- (j) rozwój gospodarczy;
- (k) rozwój instytucjonalny administracji;
- (l) rynek pracy - aktywizację zawodową;
- (m) telekomunikację / informatyzację;
- (n) transport i drogownictwo – ścieżki rowerowe;
- (o) turystykę i promocję regionu

##### **Data powstania partnerstwa**

1992

##### **Liczba partnerów**

22 gminy należą do związku

##### **Forma współpracy**

Związek międzygminny

##### **Dane koordynatora**

Iwona Czernic, Dyrektor Biura Związku  
ul. Szymanowskiego 17 78-230 Karlino  
tel. 943117247 tel. kom. 696 085442;  
e-mail: ic@parseta.org.pl

Związek powstał w 1992 roku i obecnie należą do niego 22 gminy. Siedzibą związku jest Karlino a przewodniczącym Zarządu Związku jest Waldemar Miśko, burmistrz Karlina. Partnerstwo jest reprezentowane przez związek międzygminny, które po uruchamianiu kolejnych projektów pełni rolę lidera. Związek reprezentuje specyficzny rodzaj obszaru funkcjonalnego, którego podstawę stanowi dorzecze rzeki Parsęty. Gminy zrzeszone w Związku zajmują znaczny obszar należący do 5 powiatów: Szczecineckiego, Świdwińskiego, Białogardzkiego, Kołobrzeskiego i Koszalińskiego. Jest to duża część wschodniej części Województwa Zachodnio-Pomorskiego ciągnąca się od jego południowej granicy aż do wybrzeża Bałtyku. Do związku należą trzy duże gminy miejskie leżące na terenie dorzecza, tzn. Kołobrzeg, Białogard i Szczecinek. Jednak najaktywniejszą gminą w związku jest gmina miejsko-wiejska Karlino, której wieloletni burmistrz (od 1993 roku) od wielu lat kieruje zarządem związku. Początki działalności partnerstwa były związane z zagospodarowaniem wód dorzecza Parsęty, uregulowaniem gospodarki wodno-ściekowej, gospodarką hydroenergetyczną. Później ta działalność rozszerzała się i obecnie obejmuje dziedziny wymienione powyżej.

## **2. Wymiar podmiotowy**

### **Liczba i kategorie współpracujących podmiotów**

Partnerstwo tworzą przede wszystkim 22 gminy członkowie Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty

Wśród członków są trzy miasta: Kołobrzeg, Białogard, Szczecinek. Do związku należy też sześć gmin miejsko-wiejskich: Barwice, Biały Bór, Bobolice, Borne Sulinowo, Karlino, Połczyn Zdrój, a także trzynaście gmin wiejskich: Białogard, Biesiekierz, Dygowa, Grzmiąca, Gościno, Kołobrzeg, Rąbino, Rymań, Siemyśl, Sławoborze, Szczecinek, Tychowo, Ustronie Morskie.

Inni członkowie partnerstwa są zapraszani w zależności od realizowanego projektu.

### **Różnorodność partnerów**

Związek zrealizował już przeszło 50 projektów i stara się zapraszać do nich potrzebnych partnerów ze względów merytorycznych. Okresowymi partnerami są jednostki administracji publicznej, stowarzyszenia, uczelnie, organizacje non-profit, a także podmioty prywatne. Przykładowo w projekcie norweskim wraz z gminami należącymi do związku wystąpiły: cztery jednostki samorządu powiatowego, Zachodniopomorska Regionalna Organizacja Turystyczna, Północna Izba Gospodarcza, Politechnika Koszalińska oraz Wojewódzki Zarząd Dróg podlegający Urzędowi Marszałkowskiemu Województwa Zachodniopomorskiego.

### **Typ lidera**

W przypadku tego partnerstwa opartego na formule związku międzygminnego lider jest oczywisty. W tej roli występuje Związek ze swoim biurem, które jest przygotowane do tego instytucjonalnie.

### **Role partnerów**

Jednostki samorządu gminnego z terenu dorzecza Parsęty stojąc wobec problemów związanych koniecznością uregulowania stosunków wodnych bardzo wcześnie uznały, że tylko koordynacja działań może przynieść pożądane rezultaty. Postanowiły podjąć współpracę w formie związku międzygminnego. Gminy sformułowały zakres działania związku, który był w trakcie jego historii dwukrotnie poszerzany przez zmiany statutu. Gminy tworzące związek podejmują kluczowe decyzje o angażowaniu się

wspólnie w określone zagadnienia. Decydują o stopniu finansowego i personalnego uczestnictwa w poszczególnych projektach. Także przedstawiciele gmin uczestniczący w pracach związku aprobują propozycje zapraszania zewnętrznych partnerów.

Biuro związku, zatrudniające obecnie 20 pracowników, przygotowuje propozycje angażowania się poprzez projekty w rozwiązywanie określonych problemów istotnych dla większej liczby gmin należących do stowarzyszenia. Pracownicy biura związku wyszukują możliwości uzyskania zewnętrznego finansowania dla rozwiązywania problemów występujących na terenie gmin zrzeszonych w związku. Oni także przygotowują propozycje projektów a potem realizują lub koordynują ich realizację oraz monitorują i rozliczają projekty. Biuro związku organizuje też współpracę z partnerami nie należącymi do związku.

### **Skład partnerstwa – różnica względem sytuacji optymalnej**

Do Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty, który można traktować jako trzon partnerstwa związanego z obszarem funkcjonalnym dorzecza Parsęty należą obecnie 22 gminy. Jednak partnerstwo to jest rozbudowywane w zależności od zagadnienia, którym się w danym czasie zajmuje. Związek analizując dany problem i poszukując zewnętrznych źródeł dofinansowania proponuje okresową współpracę różnego typu partnerom. Są to podmioty z sektora publicznego, społecznego i prywatnego. Długi czas działania związku, zrealizowanie z powodzeniem wielu projektów i wspólne korzyści ułatwiają nawiązywanie tych kontaktów. Część okresowych partnerów występuje bardzo często we wspólnych działaniach ze związkiem tak, że można ich uznać za stałych członków partnerstwa choć nie należą oni do związku i ze względów formalnych nie mogą do niego należeć. Do takich partnerów należą jednostki samorządu powiatowego, na których leżą gminy należące do związku oraz Politechnika Koszalińska posiadająca m.in. Wydział Inżynierii Lądowej, Środowiska i Geodezji włączający się w wiele projektów środowiskowych i infrastrukturalnych.

Gminy należące do związku są trzonem partnerstwa ale do poszczególnych projektów tworzą się mniejsze lub większe zespoły partnerów obejmujące część lub wszystkich członków oraz odpowiednich partnerów zewnętrznych. Związek organizuje pracę danego zespołu zawierając z wszystkimi uczestnikami odpowiednie umowy partnerskie, precyzujące zaangażowanie organizacyjne, realizacyjne, osobowe i finansowe. Elastyczność działania jest kluczem powodzenia i trwałości dla działalności partnerstwa opar-tego na Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty.

## **3. Wymiar przedmiotowy**

### **Charakter współpracy**

Współpraca gmin ma charakter długookresowy. Pierwotnie zakres działania związku był wąski. W miarę zdobywania doświadczeń oraz gromadząc wiedzę i umiejętności ze zrealizowanych wspólnie projektów gminy nabierały ochoty na podejmowanie współpracy w kolejnych projektach i następnych dziedzinach. W ciągu 21 lat trwania związku dwukrotnie zmieniano zakres działania związku poprzez wprowadzanie szerszego wachlarza aktywności w statucie związku. Stosunkowo wcześniej, w 1998 roku czyli w szóstym roku działania, przyjęto strategię rozwoju związku, którą obecnie, po 15 latach, została uznana za mało aktualną i postanowiono opracować nową strategię.

Związek zrealizował ponad 50 projektów i potrafi elastycznie organizować współpracę gmin należących do związku z partnerami zewnętrznymi zapraszającymi zgodnie z potrzebami merytorycznymi poszczególnych tematów i wymogami

formalnymi programów oferujących wsparcie finansowe. Mimo różnic interesów między poszczególnymi gminami należącymi do związku przeważa poczucie odnoszenia korzyści z podejmowanych wspólnie projektów.

### **Skala terytorialna – obszar funkcjonalny partnerstwa**

Gminy należące do związku leżą w pięciu powiatach i zajmują znaczną część wschodniej części województwa zachodniopomorskiego rozciągając się od Bornego Sulinowa i Szczecinka na południowo-wschodniej granicy województwa do Kołobrzegu i Ustronia Morskiego na północy, gdzie gminy te stykają się z wybrzeżem morskim Bałtyku. W dorzeczu Parsęty leży 20 gmin w tym 18 zrzeszonych w Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty. Do Związku należą również trzy gminy leżące częściowo w dorzeczu Regi i jedna z pasa przymorskiego (Ustronie Morskie). Na terenie Związku mieszka około 215 tys. mieszkańców, w tym ponad połowa w trzech największych miastach. Większość terenu działania związku jest objęta ochroną jako obszary Natura 2000 Dorzecze Parsęty oraz Dolina Radwi, Chocieli i Chotli ze względu na występujące tu siedliska przyrodnicze i gatunki zwierząt.

### **Obszar tematyczny (sposób doboru tematów współpracy)**

Początki działania Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty były związane z przeciwdziałaniem problemowi częstych powodzi występujących na terenie gmin leżących w dorzeczu Parsęty. Tworząc związek w 1992 roku postanowiono zająć się zagospodarowaniem wód dorzecza Parsęty, uregulowaniem gospodarki wodno-ściekowej, gospodarką hydroenergetyczną.

W następnych latach dostrzeżono dalsze zagadnienia warte wspólnego działania. Uznano, że istniejąca struktura instytucjonalna sprawdziła się w realizacji złożonych projektów. Zwłaszcza mniejsze gminy doceniły możliwość korzystania z doświadczonej kadry związku. Następnymi ważnymi polami współpracy stały się: gospodarka, przedsiębiorczość, turystyka, energetyka odnawialna, edukacja ekologiczna.

W kolejnych latach pole zainteresowań związku rozszerzało się i zaczęło obejmować tematy związane z edukacją ekologiczną wraz z organizowaniem konkursów ekologicznych dla szkół. Następne pole aktywności były związane z poprawą infrastruktury technicznej na terenie gmin należących do związku przez angażowanie się w gazyfikację, poprawę dostępu do internetu, i budowę ścieżek rowerowych m.in. na nasypach po likwidowanych trasach kolejowych. Przygotowano gminy do świadczenia niektórych usług drogą elektroniczną. Ważnym kierunkiem aktywności stała się poprawa informacji o obszarze dorzecza w kontekście rozwoju turystyki i pobudzania lokalnej gospodarki. Uruchomiono portal informatyczny „Wrota Parsęty” oraz uruchomiono szereg działań sprzyjających rozwijaniu współpracy polsko-niemieckiej.

Dobór tematów współpracy opierał się na dążeniu do zaspokajania potrzeb lokalnych społeczności zgłaszanych przez gminy oraz na rozpoznawaniu możliwości pozyskiwania funduszy zewnętrznych na projekty odpowiadające na te potrzeby. Związek ma doświadczenie w realizacji projektów dofinansowywanych z programów: Phare, Interreg III A i III B, ZPORR, EFS, Fundusz Spójności, Norweskie Mechanizmy Finansowe i Mechanizmy Finansowe EOG, RPO, EWT Interreg IV A, POIG, POIS oraz Szwajcarsko-Polski Program Współpracy.

### **Diagnoza sytuacji**

Pierwotnie gminy należące do Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty zbliżyła chęć przeciwdziałania problemowi częstych powodzi występujących na terenie gmin

leżących w dorzeczu Parsęty. Tego typu problemy wymagają współpracy, ponieważ działania nieskoordynowane pojedynczych gmin nie mogły przynieść rzeczywistej i trwałej poprawy sytuacji. Postanowiono więc powołać związek międzygminny, który zajmąby się zagospodarowaniem wód dorzecza Parsęty, uregulowaniem gospodarki wodno-ściekowej, gospodarką hydroenergetyczną.

Związek Miast i Gmin Dorzecza Parsęty w 1998 roku przygotował strategię zrównoważonego rozwoju pod nazwą „Master Plan Rozwoju Zrównoważonego Gmin Dorzecza Parsęty”. W dalszych działaniach związek często odchodził od zapisów zawartych w strategii i rozszerzał zakres swoich działań. Pojawiały się nowe problemy i wyzwania przed lokalnymi społecznościami na które gminy chciały reagować. Istotne znaczenie w ukierunkowywaniu działalności związku miała dostępność zewnętrznych źródeł bezzwrotnego finansowania.

Obecnie uznano, że dotychczasowa strategia przestała być aktualna i zaplanowano przygotowania nowej analizy strategicznej, która pozwoliłaby przygotować nowy dokument strategiczny. W trakcie wstępnych analiz dostrzeżono następujące wspólne problemy:

- Zbyt mały stopień rozwoju gosp.(duże bezrobocie, odpływ ludności do bardziej prężnych ośrodków),
- Niski poziom budżetów JST,
- Niezadawalający poziom rozwoju infrastruktury turystycznej,
- Wysokie zanieczyszczenie środowiska pochodzące z niskiej emisji,
- Brak dokumentu wskazującego na sposoby wyjścia z niekorzystnej sytuacji.

Oczekiwanie rezultaty (główne cele)

W dotychczasowej strategii (1998) sformułowano pięć głównych celów strategicznych:

- określenie najważniejszych walorów środowiska naturalnego i identyfikacja zagrożeń ekologicznych oraz podstawowych problemów społeczno-gospodarczych;
- wskazanie przedsięwzięć administracyjnych, prawnych, organizacyjnych, gospodarczych i edukacyjno-informacyjnych mających na celu poprawę stanu środowiska i zachowanie równowagi ekologicznej i społeczno-gospodarczej;
- wskazanie kierunków i tempa przeobrażeń strukturalnych, technicznych i przestrzennych w systemie społeczno-gospodarczym regionu.;
- opracowanie założeń i kierunków polityki zagospodarowania przestrzennego regionu.

W obecnych analizach wstępnych do projektu norweskiego podano, że gminy tworzące związek pragną zacieśnić dotychczasową współpracę w celu zapewnienia zdolności partnerstwa do realizacji zintegrowanych przedsięwzięć, związanych z ożywieniem ekonomicznym obszaru, co powinno doprowadzić do poprawy sytuacji gospodarczej na tym terenie.

Cel ten chcą osiągnąć dzięki realizacji 6 działań:

1. Zarządzanie projektem (komitet Sterujący, Zespół Projektowy, Biuro Projektu);
2. Informacja i promocja (strona internetowa Projektu, artykuły prasowe, materiały informacyjne);
3. Rozwój instytucjonalny partnerstwa – głównie opracowanie planu rozwoju i szkolenia;

#### 4. Przygotowanie wspólnych dokumentów strategicznych i sektorowych

- Zintegrowanej Strategii Rozwoju Miast i Gmin Dorzecza Parsęty,
- Strategii Rozwoju Gospodarczego Obszaru Funkcjonalnego Dorzecza Parsęty,
- Strategii Efektywności Energetycznej Obszaru Funkcjonalnego Dorzecza Parsęty;

5. Opracowanie dokumentów planistycznych i technicznych, wynikających ze wspólnych dokumentów strategicznych (dokumentacje projektowo-kosztorysowe konkretnych przedsięwzięć inwestycyjnych, audyty energetyczne, studia wykonalności);

6. Monitoring i ewaluacja projektu - raporty okresowe i raport końcowy.

### **Jednoznaczność i poczucie wspólnoty celów**

Liczne i zróżnicowane partnerstwo, obejmujące gminy o znacznej różnicy wielkości i zasobności budżetów, napotyka na wiele trudności. Cele poszczególnych społeczności, a tym samym cele formułowane przez samorządowych polityków, są często różne a czasami przeciwstawne lub konkurencyjne. W gminach występują też różne opcje polityczne, które zmieniają się wraz z cyklem wyborów samorządowych. Mimo tych trudności i faktycznie występujących konfliktów między przedstawicielami gmin tworzących związek udało się utrzymać jego działalność od 1992 roku. W tym czasie wykonano ponad 50 wspólnych projektów, na które pozyskano w sumie blisko 1,2 mld zł.

Można uznać, że właśnie skuteczność działania i uzyskane sukcesy konsolidują członków związku i zapewniają jego trwałość. Ważna jest też elastyczność działania pozwalająca tworzyć różne zespoły gmin i partnerów zewnętrznych dla realizacji poszczególnych tematów.

### **Aktualność i precyzja planu działania**

Dotychczasowe działania związku świadczą o znacznej sprawności w uruchamianiu, realizowaniu i rozliczaniu wspólnie podejmowanych projektów. Biuro związku dysponujące obecnie 20 doświadczonymi pracownikami potrafi współdziałać z zarządem związku i przedstawicielami gmin. Tematyka i różnorodność podejmowanych działań potwierdza dążenie do rozwiązywania aktualnych, potrzebnych i możliwych do zrealizowania tematów. Biuro opanowało metodę działania zapewniającą skuteczność podejmowanych aktywności. Formuła działania oparta na wymogach prawnych funkcjonowania związków międzygminnych buduje wiarygodność w oczach partnerów gminnych i u przedstawicieli organizacji z poza związku. Działalność związku jest monitorowana i kontrolowana jak wszystkie jednostki sektora finansów publicznych, co buduje wiarygodność.

### **Przestrzeń dialogu i debaty**

Formuła związku międzygminnego zapewnia, na określonych zasadach, wszystkim partnerom możliwość zgłaszania propozycji, wpływu na instytucjonalne funkcjonowanie partnerstwa, uzyskiwanie informacji o podejmowanych działaniach. Przy tak dużym partnerstwie i przy częstych różnicach interesów jasność reguł współdziałania zapisana w statucie związku ułatwia prowadzenie współpracy. Istotne jest zaangażowanie przewodniczącego zarządu związku oraz jego umiejętności mobilizowania partnerów gminnych a także zdolności do poszukiwania drogą negocjacji rozwiązań korzystnych dla jak największej liczby partnerów.

## **4. Wymiar środowiskowy (relacje partnerstwa z otoczeniem)**

### **Lokalne zasoby i potrzeby**

Długi okres współdziałania ze znanymi partnerami gminnymi i zewnętrznymi pozwala stwierdzić, że w związku jest duża wiedza o lokalnych zasobach i potrzebach. Uznano, po zapoznaniu się z opiniami przedstawianymi ze strony gmin, że ciągle głównym problemem na obszarze Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty jest zbyt mały stopień rozwoju gospodarczego, czego najdotkliwszym skutkiem jest zbyt wysoki poziom bezrobocia i odpływ ludności do bardziej prężnych ośrodków. Mniejsze znaczenie mają obecnie potrzeby związane ze środowiskiem i czy podstawową infrastrukturą techniczną. Zostały one w znaczący sposób zaspokojone przez dotychczasowe działania indywidualne JST i wspólne w ramach związku.

### **Zgodność z istniejącymi strategiami**

Partnerstwo potwierdza zgodność swoich zamierzeń z zapisami strategii europejskich, krajowych i regionalnych oraz lokalnych przygotowanych w poszczególnych JST. Wskazano na zakresy zgodności z dokumentami wyższego rzędu. Uznano, że dotychczasowa strategia związku przygotowana w 1998 roku nastawiona na rozwój zrównoważony w wymiarze przyrodniczym przestała być aktualna. Postanowiono w ramach programu norweskiego przygotować strategię skupioną na pobudzeniu rozwoju lokalnego przez rozwój przedsiębiorczości, atrakcyjności inwestycyjnej, otwartości na innowacje i wyższy poziom edukacji na wszystkich poziomach przy utrzymaniu niskiego wpływu na środowisko przyrodnicze.

### **Uzgodnienia z zewnętrznymi podmiotami**

Związek potrafi włączać partnerów zewnętrznych do swoich projektów. Uzyskuje porozumienie z administracją powiatową ale nie potrafił włączyć do projektu norweskiego samorządu wojewódzkiego, który przystąpił oficjalnie do innych partnerstw z regionu. Z poziomu regionalnego udało się pozyskać Zachodniopomorski Zarząd Dróg Wojewódzkich, który jest dobrym partnerem do współpracy przy realizacji konkretnych projektów komunikacyjnych.

Można stwierdzić, że brakuje zewnętrznych partnerów strategicznych. Pewną rolę w tej dziedzinie może odgrywać Politechnika Koszalińska jako źródło inspiracji innowacyjnej.

### **Polityka informacyjna partnerstwa**

Związek prowadzi stałą unormowaną politykę informacyjną opartą na wymogach formalnych dotyczących związku międzygminnego. Jest biuletyn informacji publicznej podający wiadomości o zakresie formalnym, instytucjonalnym, organizacyjnym, finansowym i programowym. Związek ma też stronę internetową, prezentującą w sposób mniej formalny informacje o swojej działalności. Jednak można oczekiwać, przy ambicjach przedstawianych przez związek w dziedzinie pobudzania rozwoju lokalnego i wspierania przemian społeczno-gospodarczych, że zakres informacji przekazywanej na stronie internetowej będzie szerszy i bardziej aktualny. Partnerstwo stara się informować o realizowanych i zakończonych projektach ale te działania są ograniczone z powodów finansowych. Są bardziej rozbudowane gdy uda się w ramach zewnętrznie uzyskiwanych środków funduszy sfinansować działalność informacyjną o projekcie. Partnerstwo dysponuje możliwością bezpośredniego informowania o swojej działalności dzieci i młodzież dzięki działalności należącego do związku Ośrodka Edukacji Ekologicznej w Lipiu.



Budowanie zrozumienia dla działań związku u dzieci i młodzieży jest dobrym elementem długofalowej polityki informacyjnej.

## **5. Wymiar narzędziowy**

### **Forma organizacyjno-prawna**

Partnerstwo ma charakter związku międzygminnego, które są tworzone na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Szczegółowe rozwiązania stosowane w funkcjonowaniu związku są określone w jego statucie.

### **Mechanizm podejmowania decyzji**

Formalny mechanizm podejmowania decyzji przyjęty w związku jest określony w statucie związku, gdzie zapisano relacje między JST zakładającymi związek, zgromadzeniem ogólnym będącym organem stanowiącym i kontrolnym oraz zarządem związku. § 10 statutu określa zasady powoływania przedstawicieli do zgromadzenia ogólnego związku:

„Gmina reprezentowana jest w Zgromadzeniu przez dwóch delegatów, przy czym jednym z nich jest wójt. Na wniosek wójta rada gminy może powierzyć reprezentowanie gminy w zgromadzeniu zastępcy wójta albo radnemu. Na każde rozpoczęte 5.000 mieszkańców, powyżej 10.000 gminie przysługuje prawo delegowania dodatkowo jednego delegata. Delegatów wyznaczają rady gmin członkowskich w formie uchwały. Każdy delegat dysponuje jednym głosem w Zgromadzeniu”.

Statut określa zakres kompetencji zgromadzenia ogólnego, zarządu oraz poszczególnych komisji i zgromadzeń. Są tu określone też kwestie finansowe funkcjonowania związku oraz zasady podejmowania decyzji.

Zakres i sposób funkcjonowania skarbnika i audytora związku oraz biura jest określony w Regulaminie Organizacyjnym Biura Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty.

### **Sposób organizacji prac merytorycznych**

Prace merytoryczne w partnerstwie są prowadzone w biurze związku, które zapewnia fachową obsługę i jest zorganizowane pod kątem sprawnej realizacji podejmowanych projektów oraz zapewnienia biurowej i księgowej obsługi związku. Biuro związku liczy obecnie 20 etatów. Preferowana jest stabilizacja zatrudnienia i współpraca z doświadczonymi pracownikami, sprawdzonymi w realizacji projektów. Nowe tematy, wymagające specjalistycznej wiedzy lub umiejętności prowadzą do zatrudniania nowych pracowników. Pracownicy biura współpracują też bezpośrednio z przedstawicielami gmin i partnerów zewnętrznych co wymaga też dodatkowych umiejętności społecznych.

### **Formy komunikacji między partnerami**

Komunikacja między partnerami jest określona formalnie w statucie związku. Jednak dla zapewnienia skuteczności i elastyczności działania rozwinięta jest komunikacja nieformalna między partnerami samorządowymi, podmiotami zewnętrznymi oraz merytorycznymi pracownikami biura. Ważna jest rola przewodniczącego zarządu, który potrafi negocjować rozwiązania tak aby maksymalizować korzyści dla partnerów i mobilizować do podejmowania zaangażowania w projekty mimo częstego wstępnego niezrozumienia czy zniechęcenia.

### **System finansowania i rozliczania wydatków**

Ogólne finansowanie działalności jest oparte o składki członkowskie oraz organizowanie się finansowe gmin w zależności od ustaleń związanych z poszczególnymi

projektami. Dla każdego podejmowanego projektu są zawierane osobne porozumienia o zaangażowaniu finansowym i organizacyjnym partnerów. Ze względu na posiadanie osobowości prawnej związek może teoretycznie zaciągać pożyczki oraz gospodarować swoim majątkiem lub otrzymywać darowizny czy subwencje.

### **Monitoring i ewaluacja postępów**

Formalny monitoring i ewaluacja są uregulowane prawnie w oparciu o ustawę o samorządzie gminnym. Sprawozdania finansowe są sprawdzone przez RIO i udostępniane do publicznego wglądu w BIP. W związku działa audytor wewnętrzny, którego zakres pracy jest uregulowany w regulaminie biura. Do zadań audytora wewnętrznego, według regulaminu, należy m.in.:

- Opracowywanie projektu rocznego planu audytu wewnętrznego przy uwzględnieniu charakteru działalności poszczególnych jednostek organizacyjnych związku.
- Przeprowadzanie audytu wewnętrznego w jednostkach organizacyjnych związku przez:
  - badanie dowodów księgowych oraz zapisów w księgach rachunkowych,
  - ocenę systemu gromadzenia środków publicznych i dysponowania nimi oraz gospodarowania mieniem,
  - ocenę efektywności i gospodarności zarządzania finansowego,
  - ocenę przestrzegania przepisów powszechnie obowiązujących, przepisów wewnętrznych, w tym zarządzeń, poleceń służbowych, pism okólnych,
  - analizę możliwości wprowadzenia zmian organizacyjnych mających na celu usprawnienie pracy.

### **Czas istnienia partnerstwa**

Partnerstwo w formie związku międzygminnego działa od 1992 roku

## **6. Podsumowanie analizy**

Związek Miast i Gmin Dorzecza Parsęty z siedzibą w Karlinie wykazuje wiele pozytywnych cech. Działa bardzo długo, bo już przeszło 20 lat, dostosowując elastycznie zakres swojej działalności do potrzeb i możliwości uzyskania dotacji zewnętrznych. Umiejętność porozumienia się polityków gminnych, wnoszenia się ponad podziałami umożliwiła zrealizowanie ponad 50 wspólnych projektów. Dla wielu małych gmin należących do związku, współdziałanie z innymi gminami, jest praktycznie jedyną możliwością ubiegania się o znaczne zewnętrzne pomocowe środki finansowe. Sprawne biuro oraz uregulowane w statucie i regulaminie organizacyjnym relacje między partnerami ułatwiają realizację projektów i utrzymują chęć dalszej współpracy. Ważne dla funkcjonowania tego partnerstwa jest zaangażowanie i umiejętności interpersonalne przewodniczącego zarządu związku. Związek wykazuje też bardzo dużą elastyczność w podejmowaniu nowych zagadnień. Prawdopodobnie jest to wynikiem znacznych umiejętności pracowników biura związku w rozpoznawaniu nowych źródeł zewnętrznego finansowania dla rozwiązywania lokalnych problemów. Związek wykazuje też duże osiągnięcia w pozyskiwaniu znaczących partnerów zewnętrznych. Ramy formalne związku nie przeszkadzają w budowaniu mniejszych zespołów gmin zainteresowanych wybranym tematem możliwym do zrealizowania w ramach projektów finansowanych z środków pomocowych.

Janusz Szewczuk, Andrzej Porawski

## Analiza partnerstwa Szczeciński Obszar Metropolitalny

### Wprowadzenie

Początkowo Szczecin, zaliczany do polskich metropolii we wszystkich opracowaniach przeglądowych, podjął przygotowania do podjęcia roli centrum metropolii poprzez uczestnictwo w międzynarodowej sieci obszarów metropolitalnych METREX (od 13.XI.1999).

W r. 2004 powstało Samorządowe Stowarzyszenie Współpracy Regionalnej, którego członkami byli: woj. zachodniopomorskie, Szczecin i 7 innych gmin: Police, Dobra, Kołbaskowo, Goleniów, Gryfino, Kobyłanka i Stare Czarnowo. Stowarzyszenie, w zakresie realizowania funkcji metropolitalnych, zakładało przede wszystkim wspólne planowanie przestrzenne, politykę transportową i promocję. Działania Stowarzyszenia obejmowały wspólne działania w zakresie: budowy Zachodniego Obejścia Szczecina wraz z przeprawą Police – Święta i planowania przestrzennego oraz promocję.

30 października 2006 r. zostało podpisane Porozumienie w sprawie Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego (SOM), którego sygnatariuszami byli: Woj. Zachodniopomorskie, Miasto Szczecin, 3 powiaty: stargardzki, policki i gryfiński, oraz 9 gmin: Police, Goleniów, Gryfino, m. Stargard Szczeciński, g. Stargard Szczeciński, Kołbaskowo, Dobra, Kobyłanka, Stare Czarnowo, Nowe Warpno.

W 2009 roku SSWR przekształciło się w obecne Stowarzyszenie Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego, którego członkami są aktualnie: woj. zachodniopomorskie, powiat policki oraz 13 gmin, w tym dwa miasta na prawach powiatu: Szczecin i - z przerwą - Świnoujście. Zgodnie z nowym statutem członkowie SSWR są „członkami-założycielami” SSOM.

#### Z definicji partnerstwa:

##### Partnerzy wspólnie:

- diagnozują problemy i wyznaczają cele, które chcą osiągnąć;
- planują i wdrażają działania, służące realizacji założonych celów;
- dostarczają zasoby niezbędne do wykonania planowanych działań.

Każdy z uczestników ma możliwość współdecydowania o działaniach partnerstwa i ponosi współodpowiedzialność za jego rezultaty. Podstawą współpracy są zasady i procedury uzgodnione przez wszystkich partnerów.

W porównaniu z innymi stowarzyszeniami JST, działającymi na obszarach metropolitalnych (GOM, Poznań), SSOM wyróżnia się przynależnością do niego **także województwa**. Trzeba tutaj podkreślić, że tylko dwa województwa (zachodniopomorskie i małopolskie) uznały swoje obszary metropolitalne za **priorytety RPO 2007-2013**.

### **Charakterystyka partnerstwa**

- Forma organizacyjno-prawna: STOWARZYSZENIE JST;
- Uczestnicy partnerstwa: WOJ. ZACH.-POM., POWIAT POLICKI oraz 13 GMIN;
- Lider: przewodniczący SSOM - aktualnie prezydent Szczecina, Piotr Krzystek;
- Czas istnienia partnerstwa: 2004 - dotąd;
- Zasięg terytorialny – obszar funkcjonalny partnerstwa: aglomeracja szczecińska;
- Obszar tematyczny (dziedziny współpracy): realizacja i ochrona wspólnych interesów członków Stowarzyszenia, kształtowanie wspólnej polityki stowarzyszonych jednostek samorządu terytorialnego; dziedziny: planowanie przestrzenne, infrastruktura, ochrona środowiska, rozwój gospodarczy, polityka społeczna, promocja gospodarcza i turystyczna;
- Oczekiwane rezultaty (główny cel): podejmowanie i wspieranie wszelkich działań zmierzających do utworzenia Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego;
- Charakter współpracy (stały / doraźny): stały;

## IV. Wymiar podmiotowy / instytucjonalny

### 3. Partnerzy

- Liczba partnerów: (15)
  - c) 13 gmin aglomeracji szczecińskiej (m.n.p.p. Szczecin, m.n.p.p. Świnoujście, m. Stargard Szczeciński, m. i g. Goleniów, m. i g. Gryfino, m. i g. Nowe Warpno, m. i g. Police, g. Dobra Szczecińska, g. Kobylanka, g. Kołbaskowo, g. Stare Czarnowo, g. Stargard Szczeciński, g. Stepnica);
  - d) 1 powiat - policki;
  - e) 1 województwo - zachodniopomorskie.
- Różnorodność partnerów: **pełna**: gminy, powiat i województwo;
- Różnica względem liczby optymalnej: prawie wszyscy (po powrocie Świnoujścia 100 % lokalnych JST, położonych w całości na terenie SOM); teoretycznie możliwe jeszcze 3 powiaty: stargardzki (3 gminy), goleniowski (2 gminy) i gryfiński (2 gminy w SSOM).

### 4. Mechanizm współpracy

- Poziom instytucjonalizacji: **pełny**, z góry założony.
- Mechanizm podejmowania decyzji:
  - a) zgodny z prawem dotyczącym tej formy prawnej (walne zebranie delegatów JST członkowskich; 6-osobowy zarząd wybierany przez WZD, w tym bezpośrednio wybierany przewodniczący; 3-osobowa komisja rewizyjna); kadencyjność pokrywająca się z kadencją JST;
  - b) w zakresie zadań statutowych organy mają uprawnienia określone w statucie, typowe dla stowarzyszenia; zwyczajne WZD odbywa się raz na pół roku; zarząd zbiera się minimum raz na kwartał; komisja rewizyjna - raz w roku;
- Sposób organizacji prac merytorycznych:

Biuro SSOM, obsługujące organy statutowe oraz komisje prowadzące działania merytoryczne stowarzyszenia (aktualnie 4 stałe i 1 doraźna);
- Rozwiązania w zakresie komunikacji:
  - d) Komunikacja zewnętrzna była realizowana za pośrednictwem kilku narzędzi:
    - publikacje, w tym promocyjne;
    - strona internetowa - opracowania i analizy;
    - strona internetowa strategii opracowywanej w ramach grantu z PO PT;
  - e) Komunikacja wewnętrzna - sprawozdania i protokoły na stronie www;
- Zasady rozliczeń:
  - a) Zgodne z ustawą dot. stowarzyszeń i statutem - składki członkowskie umożliwiające realizację zadań podstawowych;
  - b) inne środki pozyskiwane z projektów, w tym ostatnio z PO PT.
- System monitorowania postępów:
  - a) rozpatrywanie sprawozdań Zarządu przez WZD, w tym z wykonania budżetu;
  - b) zwyczajne posiedzenia WZD odbywały się - zgodnie ze Statutem - nie rzadziej niż raz na pół roku, zatem monitorowanie działań SSOM przez partnerów jest systematyczne;

- c) zlecenie opracowań diagnostycznych / analitycznych, które w konsekwencji doprowadziły do przygotowania wniosku do PO PT, w wyniku którego SSOM otrzymało grant na opracowanie ;
- d) bieżący nadzór zarządu nad realizacją zadań stowarzyszenia przez Zarząd SSOM;

## V. Wymiar przedmiotowy

- Jakość analizy potrzeb i zasobów – aktualizacja wniosków

Formuła stowarzyszenia narzuca sposób działania przez projekty. Podejmowane tematy zależą więc nie tylko od głównego celu SSOM, ale także od potencjalnych źródeł pozyskania środków na projekty. Stowarzyszenie podjęło dotąd realizację 4 projektów o znaczeniu strategicznym:

- "Polsko-niemieckie spotkania na szlakach rowerowych",
- "Koncepcja rozwoju transgranicznego regionu metropolitalnego Szczecina - część polska",
- "Potencjał turystyczny transgranicznego regionu metropolitalnego Szczecina – wymiana doświadczeń",
- **"Strategia rozwoju Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego sposobem na skuteczne podnoszenie jakości usług publicznych"** (grant PO PT)

Ponadto na zlecenie SSOM opracowana została **"Koncepcja rozwoju transportu publicznego w SOM"** oraz dokumenty (wytyczne) dotyczące jej wdrożenia.

- Jednoznaczność i poczucie wspólnoty celów

Przez pewien czas poczucie wspólnoty celów na obszarze aglomeracji szczecińskiej (podobnie jak na innych obszarach metropolitalnych) nie było jednoznacznie ukształtowane, a tym bardziej odczuwane. Wypada zatem podkreślić duże znaczenie, jakie dla jego zbudowania odegrało w Szczecinie środowisko uniwersyteckie, które skupiło wokół problematyki rozwoju wiele osób nieidentyfikujących się ze słabymi, skłóconymi gremiami politycznymi, poprzez **Fundację „GRYF”**, kierowaną przez prof. **Alberto Lozano**, we współpracy m.in. z prof. Sylwią Sysko-Romańczuk (obecnie SGH). Animatorem Fundacji był uniwersytecki Zespół badawczy o wymownej i adekwatnej nazwie **„Integracja”**. Dorobek Zespołu do dziś można znaleźć na stronie internetowej Uniwersytetu. Opracowania, które w 2000 roku zainaugurowały merytoryczną debatę o rozwoju metropolii szczecińskiej, były przygotowywane w ramach projektu badawczego **„Wspólna budowa przedsiębiorczego regionu i miasta – idea, koncepcja, metodyka”**. Fundacja już nie istnieje, ale rola, jaką odegrała, jest nie do przecenienia. Jej wychowankiem jest w pewnym sensie obecny lider miasta i SOM - prezydent **Piotr Krzystek**, który był z nią związany już w okresie, gdy jako dyrektor generalny UW w Szczecinie odpowiadał za wdrożenie II etapu reformy ustrojowej w nowoutworzonym województwie zachodniopomorskim.

Dzisiaj poczucie celów jest już jednoznacznie ukształtowane - rozwój całego obszaru funkcjonalnego, także w wymiarze transgranicznym.

- Aktualność i precyzja planu działania – zgodność z deklarowanymi celami

Plan działania SSOM w dużym stopniu zależy wciąż od uwarunkowań zewnętrznych, w tym przede wszystkim od postawy miasta Szczecina oraz od możliwości stwarzanych przez politykę regionalną UE, rządu RP oraz województwa zachodniopomorskiego. Miasto centralne w ostatniej aktualizacji swojej strategii wskazuje, że wciąż nie nastąpiła ostateczna delimitacja obszaru metropolitalnego. Miasto ma jednak własną wizję tego obszaru, która opiera się na przynależności gmin i niemal pokrywa się z zasięgiem terytorialnym SSOM. Plan działania wykorzystuje zaś uwarunkowania zewnętrzne, w tym możliwości stwarzane przez rząd (PO PT, ZIT) oraz samorząd regionalny (RPO). Trzeba podkreślić, że RPO

2007-13 zawierał - jako jeden z dwóch w Polsce - rozwój obszaru metropolitalnego w randze priorytetu programu.

- Ewaluacja postępów względem celów partnerstwa

Ewaluacja jest na bieżąco dokonywana w aktualizacjach dokumentów strategicznych.

- Przestrzeń dialogu i debaty

Formuła stowarzyszenia stwarza przestrzeń dialogu i debaty, dobrze wykorzystywaną zarówno w działaniach statutowych jak i kolejnych konferencjach merytorycznych, z udziałem różnych partnerów, ważnych dla rozwoju OF.

## **VI. Wymiar środowiskowy / Otoczenie partnerstwa**

Formuła stowarzyszenia umożliwia współpracę zarówno wewnętrzną jak i z potencjalnymi partnerami ważnymi dla rozwoju metropolii szczecińskiej. Współpraca ta trwa w sposób ciągły, mając głównie charakter projektowy (udział w kolejnych przedsięwzięciach), a nie instytucjonalny (np. w formie członków wspierających Stowarzyszenia).

### **Podsumowanie - ocena realizacji celów SSOM**

*Partnerstwo samorządów SOM oparte jest o zinstytucjonalizowaną formę współpracy - Stowarzyszenie Szczeciński Obszar Metropolitalny. Partnerstwo działa od 2004 roku w formie Stowarzyszenia, które tworzą jednostki samorządu terytorialnego zachodniej części Województwa Zachodniopomorskiego.*

Stowarzyszenie skupia jednostki reprezentujące różne poziomy samorządu: gminne, powiatowe, samorząd województwa. Inicjatorem współpracy było Miasto Szczecin.

Partnerzy realizowali już wiele wspólnych projektów o różnym charakterze. Obecne projekty są kontynuacją współpracy i integracji programowania strategicznego oraz integracji systemu transportowego obszaru, a także projektowanego ZIT-u.

Instytucjonalizacja współpracy tworzy dobre warunki dla zacieśniania współpracy partnerów.

Na czas realizacji projektów Stowarzyszenie Szczeciński Obszar Metropolitalny powołuje Zespół Projektowy złożony z członków reprezentujących uczestniczące samorządy (po jednym przedstawicielu samorządu, członków Stowarzyszenia). Zespół Projektowy sprawuje nadzór merytoryczny nad procesem wdrażania i zarządzania projektem i stanowi katalizator procesów partnerstwa między miastem Szczecin i samorządami wchodzącymi w skład obszaru funkcjonalnego miasta. Równolegle funkcjonują regularne struktury stowarzyszenia – komisje i zarząd, które w kluczowych momentach dla realizacji projektów omawiają sprawy związane z realizacją projektów.

Równolegle do formalnego wymiaru współpracy rozwija się faktyczna współpraca wynikająca ze zrozumienia wspólnych interesów i poczucia równorzędności partnerów. ***Przewaga Szczecina w wymiarze potencjału ekonomicznego, społecznego i profesjonalnego, sprawia że to Miasto Szczecin jest przeważnie inicjatorem nowych projektów. Naturalną sytuacją jest również to, że w dotychczasowych działaniach dominuje myślenie z perspektywy SOM, bez analizowania wpływu SOM na sytuację całego regionu. Dlatego ważną rolę odgrywa w stowarzyszeniu samorząd regionalny, którego obecność sprzyja uzyskiwaniu synergii potencjału***



***otoczenia Szczecina i całego regionu.***