

Marian KACHNIARZ  
Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

## INSTYTUCJONALNE FORMY WSPÓŁPRACY MIĘDZY JEDNOSTKAMI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ZESPOŁACH MIEJSKICH

### INSTITUTIONAL FORMS OF COOPERATION BETWEEN SELF-GOVERNMENT UNITS IN AGGLOMERATION AREAS

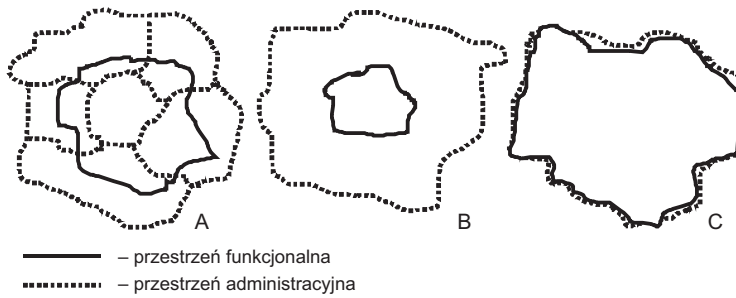
**ABSTRACT:** Nature of many public services, providing by local government, frequently extend beyond the boundaries of administrative units. More efficient performance of these tasks requires at least coordination, and sometimes also the institutional forms of cooperation. In the laws regulations, for all levels of government, are set the possibility of concluding by the LGUs, the various forms of agreements, unions, and finally the creation of joint municipal economic units. Despite this, one can notice the general tendency to atomization public service within the administrative units. We are relatively rare examples of smooth cooperation between units of the same level and between different levels of government. This situation creates problems especially in the agglomerations areas, in which there are strong connections between the functional and structural neighboring units. Analysis of the reasons of this phenomenon was dedicated to the second part of the article.

**KEY WORDS:** territorial cooperation, self-government, agglomeration areas

### **Wprowadzenie**

Charakter wielu zadań publicznych wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) wykracza często poza granice administracyjne jednostek. Dodatkowo układ kompetencyjny poszczególnych szczebli samorządu posiada obszary, gdzie delimitacja odpowiedzialności nie jest ściśle zdefiniowana. Zagadnienie to ujął szczegółowo Bennett (1977, s. 326) wyróżniając przestrzeń administracyjną oraz funkcjonalną. Określając związki między tymi typami przestrzeni wyodrębnił on trzy modelowe sytuacje, które przedstawione zostały na rysunku 1.

W modelu pierwszym (A) drobne struktury administracyjne dzielą jednolitą przestrzeń funkcjonalną, w drugim przypadku (model B) struktura funkcjonalna zawiera



Rys. 1. Modele relacji pomiędzy przestrzenią administracyjną a funkcjonalną

Źródło: Opracowanie własne na podstawie R.J. Bennett, *Administrative systems and economic spaces*, „Regional Studies” 1997, nr 3.

się w całości w jednostce administracyjnej i jest od niej dużo mniejsza, w trzecim zaś (model C) mamy do czynienia z dopasowaniem granic administracyjnych do funkcji społecznych, ekonomicznych i środowiskowych. W praktyce bardzo rzadko funkcjonuje trzeci typ relacji, w którym występuje dobre nawiązanie granic administracyjnych do stref ciężenia. W przypadku układów aglomeracyjnych spotykamy się zazwyczaj z typem pierwszym, w którym mniejsza przestrzeń administracyjna zawiera się w szerszym obszarze funkcjonalnym. Wówczas sprawniejsze i efektywniejsze wykonywanie usług publicznych wymaga co najmniej koordynacji działań, a niejednokrotnie także instytucjonalnych form współpracy. Można w ten sposób nie tylko wewnętrznie porządkować zakres wykonywania zadań poprzez dopasowywanie go do lokalnych uwarunkowań, ale także dążyć do uzyskania efektu synergii.

Celem artykułu jest analiza zakresu dotychczasowej współpracy w wybranych zespołach miejskich oraz identyfikacja barier, które uniemożliwiają pełne wykorzystanie możliwości prawnych.

Tak określony problem badawczy stanowi przedmiot wielu dyskusji, polemik i konceptów badawczych. Przedstawiciele tradycyjnej szkoły reformy metropolitalnej, jak np. R. Stephens i N. Wilkstrom, skłaniają się ku rozwiązaniom formalnym. Municypaliści zaś, jak V. Otrom C. Tiebout, R. Warren, bazujący na teorii wyboru publicznego uważają, że sytuację można opanować bez stwarzania dodatkowych bytów prawnych [Lackowska 2009]. W Polsce dyskusje takie zaktywizowały się przy okazji debaty nad projektem ustawy metropolitalnej. Ważne głosy w tej sprawie zabrali zarówno przedstawiciele świata nauki m.in. Kulesza (2010), Lackowska (2009), Izdebski (2010), Niziołek (2008), Dolnicki (2010) jak i praktycy: Karnowski (2007), Szczurek (2006), Uszok (2007). Podstawowym przedmiotem tej dyskusji był element deficytu współpracy JST, której poziom, pomimo formalnych możliwości i funkcjonalnych oczekiwań, nikogo nie zadowala. Niezależnie zatem od poglądów na sposoby rozwiązania problemów metropolitalnych, podstawową kwestią pozostaje zdolność do współpracy jednostek samorządu terytorialnego.

## Instytucjonalne formy współpracy samorządów

W zapisach ustawowych dotyczących wszystkich szczebli samorządu przewidziano możliwość zawierania przez JST różnych form porozumień, stowarzyszeń i związków, czy w końcu tworzenia wspólnych podmiotów komunalnych. Podstawą jest art. 171 Konstytucji RP, który stanowi, że jednostki samorządu terytorialnego mają prawo zrzeszania się na zasadach określonych odpowiednimi ustawami<sup>1</sup>. Tworzenie takich form oparto na zasadzie samodzielności i autonomii każdej JST<sup>2</sup>. Istnieje tu zasadniczo jedno ograniczenie – gmina nie może przekazać zadania własnego do realizacji organowi wyższego szczebla, tj. powiatowi czy województwu. Przy dysponowaniu zatem zadaniami gminy możliwa jest jedynie współpraca horyzontalna. Takie zastrzeżenie określono przed wdrożeniem drugiego etapu reformy samorządowej (w 1998 r.), kiedy przedstawiciele gmin wyrażali obawy przed wyprowadzeniem swych kompetencji na wyższe szczeble administracji.

Poszczególne typy zrzeszeń tworzone są dla różnych celów, w związku z czym zasady tworzenia i funkcjonowania wymienionych ich rodzajów nie są jednolite. Formalne zasady zrzeszania się zostały określone w podstawowych ustawach regulujących funkcjonowanie poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego<sup>3</sup>. Powiaty i gminy mogą współpracować tworząc porozumienia, stowarzyszenia i związki<sup>4</sup>. Województwom zaś nadano uprawnienia do dwóch pierwszych form, nie przewidując tworzenia związków<sup>5</sup>. Nawet Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej – organizacja będąca reprezentantem interesów regionów na szczeblu centralnym i międzynarodowym – jest związkiem jedynie z nazwy, funkcjonuje bowiem formalnie jako stowarzyszenie województw<sup>6</sup>.

Porozumienie pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego polega na powierzeniu jednej z nich wykonywania wobec pozostałych określonych zadań publicznych. Przykładem takiego działania w zespołach miejskich jest przekazywanie zadań z zakresu komunikacji i zapewnienia transportu z gmin otaczających do miasta centralnego. Wynika to z funkcjonowania w centrum zespołu komunikacji miejskiej, która często swym zasięgiem obejmuje także inne gminy. Jak już wcześniej wspomniano, w układzie wertykalnym istnieje zdolność do zawierania porozumień jedynie w przypadku dysponowania zadaniami powiatów i województw. Oznacza to, że powiat może powierzyć gminie funkcje organu prowadzącego szkoły (np. liceum ogólnokształcącego), gmina

<sup>1</sup> Art. 171 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.

<sup>2</sup> Art. 172, ibidem.

<sup>3</sup> Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym; ustawa z 5 czerwca 1998 o samorządzie województwa.

<sup>4</sup> Rozdział 7 i 8 cytowanej tu ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 65 i 75 cytowanej ustawy o samorządzie powiatowym.

<sup>5</sup> Art. 8.1 oraz art. 8b.1 cytowanej ustawy o samorządzie województwa.

<sup>6</sup> Art. 1 Statutu Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej, [http://www.zwrp.pl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=44&Itemid=47](http://www.zwrp.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=44&Itemid=47), pobrano 20 kwietnia 2011.

natomiast nie ma możliwości przekazania takich funkcji powiatowi (np. gimnazjum). Zasadność takich porozumień występuje np. przypadku funkcjonowania w jednym budynku jednostek, dla których organem prowadzącym są różne szczeble samorządu.

Jednostka samorządu wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki pozostałych JST związane z powierzonymi jej zadaniami. Jednostki przekazujące zadania mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania. W ślad zatem za porozumieniem samorządy przekazują sobie odpowiednie dotacje, które mogą być ustalone na stałym poziomie lub też mogą podlegać ustaleniom corocznym.

Kolejną formą współpracy samorządów są stowarzyszenia. W tym przypadku gminy nie są już skrupowane, jak w przypadku porozumień, klauzulą horyzontalną. Oznacza to, że stowarzyszenia mogą tworzyć jednocześnie gminy, powiaty i województwa. Oprócz przepisów zawartych w ustawach samorządowych, do tworzenia i działania stowarzyszeń JST stosuje się zasady określone w ustawie o stowarzyszeniach<sup>7</sup>. W odróżnieniu jednak od zasad ogólnych, założenie stowarzyszenia przez JST wymaga nie piętnastu, a jedynie trzech założycieli<sup>8</sup>. Ważnym podkreślenia jest fakt możliwości tworzenia stowarzyszeń JST, których członkami mogą być też inne podmioty. Daje to możliwość formalnej współpracy partnerskiej pomiędzy przedstawicielami sektora biznesu i obywatelskiego. By przystąpić do stowarzyszenia, organ stanowiący jednostki musi wyrazić taką wolę w formie uchwały, w której jednocześnie deleguje do stowarzyszenia konkretnego swego przedstawiciela. Podstawą działania stowarzyszenia samorządów jest (podobnie jak wszystkich innych stowarzyszeń) uchwalony statut, walne zgromadzenie członków/przedstawicieli, będące najwyższą władzą stowarzyszenia, oraz zarząd. Stowarzyszenia JST mogą prowadzić działalność gospodarczą w zakresie, w jakim dopuszczone jest prowadzenie działalności gospodarczej przez same samorządy, z tym, że cały dochód z takiej działalności musi służyć realizacji statutowych celów stowarzyszenia i nie może być dzielony między jego członków. Nadzór nad stowarzyszeniami JST sprawują wojewodowie, właściwi ze względu na siedziby tych stowarzyszeń.

Do wykonywania konkretnie określonych zadań, gminy oraz powiaty mogą tworzyć między sobą związki. Zastrzeżeniem jest klauzula horyzontalna, o której była już mowa przy porozumieniach. W tym przypadku jest ona ostrzejsza – obowiązuje bowiem zarówno gminy jak i powiaty. Odnacza to, że poszczególne szczeble samorządu mogą tworzyć jedynie odrębne związki gmin lub powiatów. Wyjątkiem jest współpraca gmin z powiatami grodzkimi – dzięki ich jednoczesnemu statusowi gminnemu. Jak już wspomniano, z możliwości tworzenia związków wyłączono samorządy wojewódzkie. Ważnym elementem tej konstrukcji formalnej jest fakt, iż powoływana ona jest do wykonywania ściśle określonych w statucie zadań, stąd powszechnie stosowana na-

<sup>7</sup> Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach.

<sup>8</sup> Na przykład art. 84 pkt 3 cytowanej już ustawy o samorządzie gminnym.

zwa związków celowych. Oprócz wyrażenia woli przystąpienia do związku w postaci uchwały organu stanowiącego, niezbędna jest także akceptacja w takiej samej formie jego statutu. O ile zatem w przypadku stowarzyszenia wystarczyła uchwała o woli przystąpienia, statut stowarzyszenia zaś akceptowany był przez członków/przedstawicieli, o tyle utworzenie związku wymaga uprzedniego zaakceptowania przez rady statutu.

Związki JST posiadają osobność prawną. Organem stanowiącym i kontrolnym związku jest zgromadzenie, którego uchwały podejmowane są bezwzględną liczbą głosów statutowej liczby jego członków. Inny jest sposób wyłaniania delegatów do zgromadzenia związku gmin i zgromadzenia związku powiatów. W pierwszym przypadku z mocy prawa delegatami są wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast (pełniący jednoosobowo funkcję organów wykonawczych), w drugim w skład zgromadzenia wchodzi po dwóch reprezentantów powiatów uczestniczących w związku, przy czym zasady reprezentacji powiatu w związku określa rada powiatu. W przypadku dużych dysproporcji jednostek tworzących związek (funkcjonalnych, demograficznych itp.), statut zgromadzenia związku gmin może przyznawać określonym gminom więcej niż jeden głos w zgromadzeniu. Do gospodarki finansowej związku JST stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce finansowej gmin lub gospodarce finansowej powiatów. Plan finansowy związku uchwała zgromadzenie związku. Rejestr związków prowadzi minister właściwy do spraw administracji.

Warto wspomnieć o jeszcze jednej formie współpracy, niewymienianej wprost w podstawowych ustawach samorządowych i z tego także powodu rzadko w podobnych analizach przedstawianej. Gminy, powiaty czy województwa mogą tworzyć – w celu wykonywania zadań – spółki komunalne (z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne), powoływane w myśl ustawy o gospodarce komunalnej oraz kodeksu spółek handlowych<sup>9</sup>. Z reguły takie podmioty są tworzone przez jeden samorząd (spółki jednoosobowe), ale nic nie stoi na przeszkodzie, by wspólne wykonywanie zadań związane było także ze wspólnymi udziałami w podmiocie, który je wykonuje. Swoboda prowadzenia działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego podlega ograniczeniom mającym charakter podmiotowy i przedmiotowy. Na przykład powiat nie może prowadzić działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej<sup>10</sup>. Ustawa o gospodarce komunalnej określa zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej.

Paleta formuł współpracy między samorządami obejmuje wiele możliwości dostosowanych do charakteru wspólnie wykonywanych zadań. Dużą rolę pozostawiono w tym systemie inicjatywom oddolnym, bez odgórnej ingerencji jednostek szczebla wyższego. Wydaje się, że poza klauzulami ograniczającymi tę współpracę, wynikającymi choćby

---

<sup>9</sup> Ustawa z 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej; ustawa z 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych.

<sup>10</sup> Art. 6 ust. 2 cytowanej już ustawy o samorządzie powiatowym.

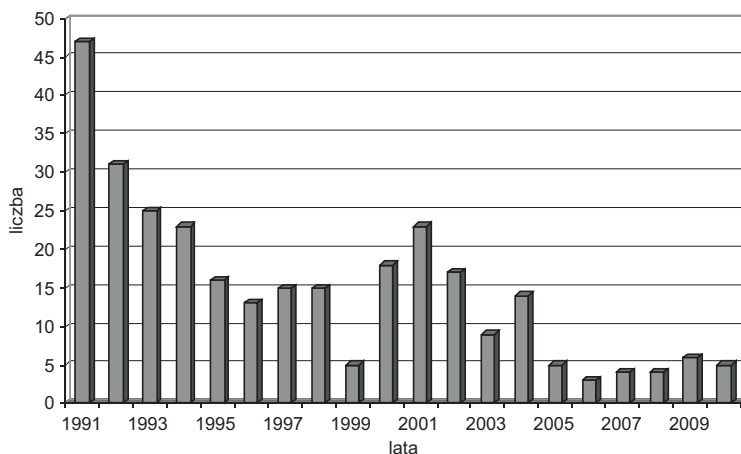
z realizacji zasady pomocniczości, niewiele stoi na przeszkodzie praktycznej jej realizacji. Przede wszystkim jednak potrzebna jest zgoda i chęć współdziałania, wynikająca z dążenia do racjonalnego i efektywnego świadczenia usług publicznych. Przekazanie części kompetencji municypalnych na działania kolektywne wiąże się bowiem z odstąpieniem od lokalnych partykularyzmów (i to w sensie zarówno funkcjonalnym, jak i politycznym).

## Współpraca w praktyce polskich samorządów

Pomimo wspomnianych formuł prawnych można zauważyć generalną tendencję do atomizowania wykonywania usług publicznych w granicach administracyjnych jednostek. Stosunkowo rzadkie są przykłady sprawnej współpracy pomiędzy jednostkami tego samego szczebla, a już szczególnie pomiędzy różnymi szczeblami samorządu. Sytuacja taka stwarza problemy zwłaszcza na obszarze zespołów aglomeracyjnych, na terenie których występują silne powiązania funkcjonalne i strukturalne między sąsiadującymi jednostkami.

Najlepiej identyfikowalnymi formami współpracy są związki, ze względu na spójny ich rejestr prowadzony przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Według stanu z 31 marca 2011 r. figurowało w nim 225 związków gminnych oraz tylko 2 związki powiatowe. 74 związki gminne zostały z niego wcześniej wykreślone.

Do ciekawych konkluzji prowadzi obserwacja dynamiki rejestracji związków w poszczególnych latach (rysunek 2). Na początku funkcjonowania samorządów gminnych utworzono największą liczbę ich związków. Kolejny okres przyniósł stopniowy spadek tego entuzjazmu, choć po kolejnym etapie reformy samorządowej nastąpiło ponowne



Rys. 2. Liczba rejestrowanych związków międzygminnych w latach 1990–2010

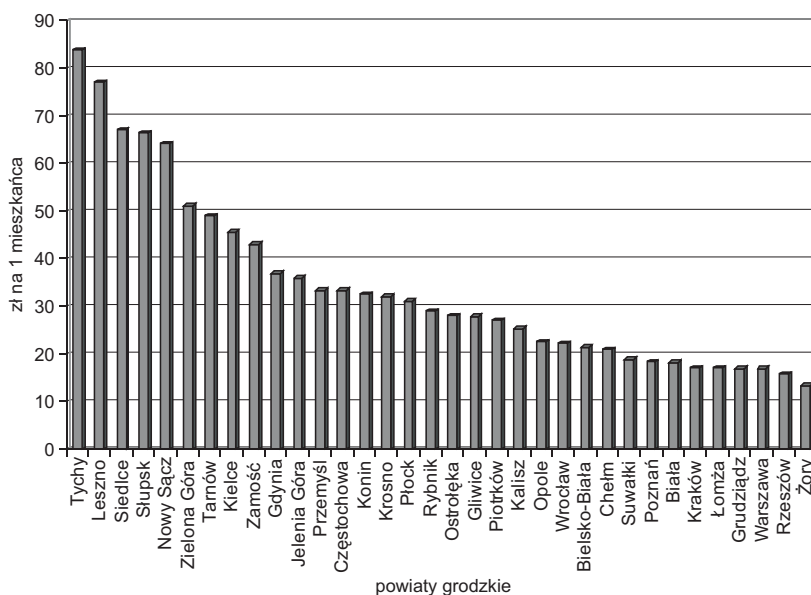
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

ożywienie. Ten trend jest niesłychanie istotny, bo może wskazywać na syndrom „wypalenia” środowisk samorządowych na skutek negatywnych doświadczeń z realizacji dotychczasowych inicjatyw.

Dane ze wzmiarkowanego rejestru nie pokrywają się jednak z danymi regionalnych izb obrachunkowych (RIO), które pełnią nadzór nad gospodarką finansową tych struktur. Śledząc obroty finansowe widać wyraźnie, że wiele związków jest mało aktywnych. Przykładowo, z terenu województwa dolnośląskiego zarejestrowanych jest 16 związków gminnych; sprawozdania do RIO składało jedynie 12 z nich, z których jeden wykazał zerowe obroty, co świadczy o tym, że 5 zupełnie nie prowadzi działalności (*Sprawozdanie... 2010*). Do tej grupy dołączyć należy kolejne 4 związki, których wydatki obejmują niemal wyłącznie utrzymanie administracji. W sumie zatem z 16 wykazanych w rejestrze związków, faktyczną działalność prowadzi jedynie 7 tych podmiotów. Ich wydatki wyniosły łącznie 96 mln zł (w tym 88,5% generował jeden związek), co stanowiło zaledwie 0,69% wydatków dolnośląskich samorządów. Ta analiza wyraźnie pokazuje, że pomimo wielu podmiotów zarejestrowanych w wykazie ministerialnym, faktyczna rola związków w świadczeniu usług publicznych jest marginalna.

Choć w przypadku porozumień trudno jest o uzyskanie wiarygodnych danych co do ich liczby i charakteru, to z pomocą znów przychodzi nam instrument finansowy. Nie o ilość bowiem tu chodzi, ale o rolę, jaką pełnią te formy w świadczeniu usług.

W tym celu dokonano analizy dochodów poszczególnych jednostek, jakie uzyskują one z tytułu porozumień międzygminnych. Na rysunku 3 przedstawiono powiaty

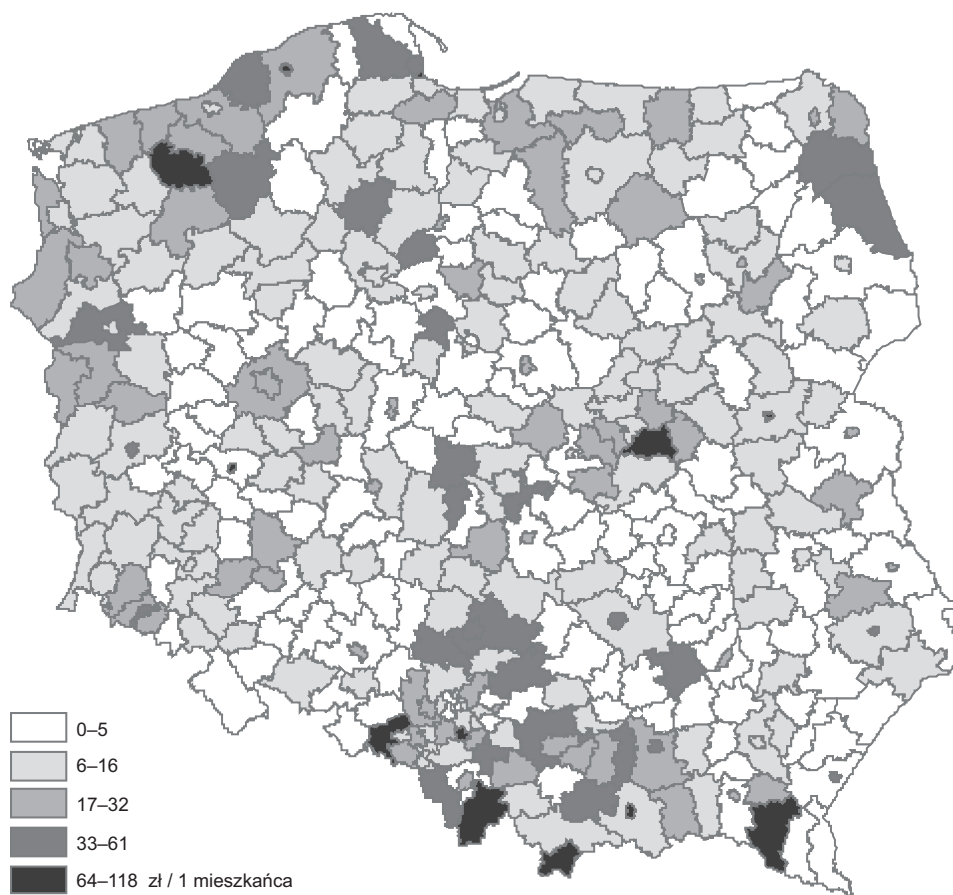


Rys. 3. Wartość dochodów (zł/1 mieszkańca) z tytułu porozumień międzygminnych w powiatach grodzkich

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

grodzkie o najwyższych takich dochodach. Przewiduje zdecydowanie nieujęty w rysunku Sopot, w którym na 1 mieszkańca uzyskano ponad 118 zł. Na wykresie podkreślono także pozycję największych aglomeracji: Wrocław zajmuje 14 pozycję (22,3 zł), Poznań – 16 pozycję (18,4 zł), Kraków – 18 pozycję (17 zł), a Warszawa miejsce 23. Co ciekawe, duże aglomeracje wyraźnie pod tym względem ustępują grupie średnich, około stu tysięcy miast (poza Sopotem – Tychy, Leszno, Siedlce, Słupsk, Nowy Sącz, Zielona Góra, Tarnów).

Na mapie (rysunek 4) zobrazowano tę samą cechę, ale w stosunku do wszystkich gmin w Polsce. W celu zwiększenia czytelności obrazu, wyniki zagregowano w układzie powiatowym. Także i w tym zestawieniu Sopot utrzymał prowadzenie. Za nim uplasowały się gminy powiatu żywieckiego, świdwińskiego, sanockiego, tatrzańskiego,



Rys. 4. Wartość dochodów (zł/1 mieszkańca) z tytułu porozumień międzygminnych w 2010 r. (agregacja według powiatów)

Źródło: Jak w rys. 3.



piaseczyńskiego oraz raciborskiego. W całej tej grupie wielkość dochodów w ramach porozumień przekraczała 65 zł/1 mieszkańca.

Ciekawych wniosków dostarcza analiza terytorialna wyników. Najbardziej aktywne pod tym względem są samorzady śląskie (ale raczej obrzeża województwa niż samo centrum), małopolskie i zachodniopomorskie. Poza Krakowem i Trójmiastem w zestawieniu tym zupełnie nikną zespoły aglomeracyjne – okazuje się, że intensywność współpracy nie jest cechą wyróżniającą te obszary. Można zatem uznać, że formuła współpracy jest wykorzystywana lepiej poza dużymi zespołami miejskimi.

Analiza innych opracowań zdaje się potwierdzać powyższe przypuszczenia. Dla przykładu M. Lackowska (2009), w swej analizie zespołów metropolitalnych zwraca uwagę, że w polskich aglomeracjach nie ma tradycji współpracy, a tam, gdzie jest ona podejmowana, nie spotyka się z odgórnym wsparciem środowiska politycznego.

## Zakończenie

Z powyższych analiz wynika, że pomimo istnienia wielu zinstytucjonalizowanych form współpracy samorządów mamy do czynienia z rażącym deficytem kooperacji. Jednakże zgłaszane w takim przypadku postulaty „twardych” rozwiązań formalno-prawnych (nowa struktura administracyjna, poszerzenie granic metropolii lub zmuszenie do współpracy), mechanizmów takich automatycznie nie wytworzą. Pomijając kontekst niekonstytucyjności takich rozwiązań warto zwrócić uwagę, że rzadko przynosiły one oczekiwane rezultaty. Badania metropolii europejskich wskazują, że takie próby kończyły się z reguły niepowodzeniem.

Terytorialny wzrost aglomeracji próbowano w przeszłości okiełznać za pomocą zmian w podziale administracyjnym, i to na dwa sposoby. Po pierwsze, w drodze aneksji kolejnych jednostek administracyjnych, na terenie których dokonywała się ekspansja interesów dużego miasta. Po drugie, poprzez utworzenie specjalnej jednostki podziału administracyjnego wyższego stopnia. Oba te rozwiązania tylko pozornie są racjonalne, najczęściej zaś prowadzą do zaburzeń procesów zarządzania. Materiał doświadczalny – krajowy i zagraniczny – jest w tej kwestii rozległy i wyrokuje: rozwiązania strukturalne tego rodzaju nie przynoszą oczekiwanych pozytywnych skutków. Więcej konkretnych przykładów, uzasadniających tę tezę przytacza Kulesza (2006).

Kulesza, podsumowując 20-lecie samorządności w Polsce, dostrzega jedną z największych wad obecnego systemu: „Popełniliśmy błąd, że w reformie nie zwróciliśmy dostatecznej uwagi na zagadnienie współdziałania międzykomunalnego. Wydawało nam się, że otwarte instytucje współdziałania są całkowicie wystarczające, a współdziałanie, jako racjonalne i potrzebne, samo się uruchomi. Tak się nie stało. W polskim samorządzie istnieje, obiektywnie absurdalny, deficyt zdolności do współdziałania. Ta nieumiejętność jest sprawą kulturową. Lokalnie dominuje bowiem podejście wsobne, wąskie skoncentrowanie na indywidualnych sprawach gminy, bez widzenia szerszego kontekstu. Jest to rodzaj reminiscencji myślenia średniowiecznego, izolacjonizmu

komunalnego z czasów, gdy życie toczyło się w zamkniętych murach miast i istniała konieczność samowystarczalności. Ale dzisiaj świat jest inny i wymaga współdziałania na zasadzie, że np. jedna gmina buduje stację kolejową, a druga stadion sportowy, bo tak jest taniej. Te braki musimy teraz nadrobić i stworzyć instytucjonalne ramy do współdziałania” (Polski system... 2009).

## Bibliografia

- Bennett R. J., 1997, *Administrative systems and economic spaces*, „Regional Studies” nr 3
- Dolnicki B., 2010, *Ustrój metropolii – współczesne koncepcje*, „Administracja Publiczna” nr 2, Wyd. Wyższej Szkoły Administracji Publicznej, Białystok
- Furmankiewicz M., 2002, *Funkcjonalno-przestrzenne sieci współpracy samorządów lokalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne” nr 1.
- Izdebski H., 2010, *Zadania metropolitalne i instytucjonalne sposoby ich realizacji*, „Samorząd Terytorialny” nr 6.
- Kaczmarek T., Mięka L., 2007, *Ustroje terytorialno-administracyjne obszarów metropolitalnych w Europie*, Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań.
- Karnowski J., 2007, *Modele budowy metropolii w Europie. Jaka metropolia na Pomorzu?*, [w:] *Trójmiasto, dod. „Gazety Wyborczej”* z 24 marca.
- Kulesza M., 2010, *Kilka uwag o zarządzaniu aglomeracją miejską. Wyzwania instytucjonalne*, „Samorząd Terytorialny” nr 6
- Kulesza M., 2006, *Zarządzanie metropolią*, [w:] *Czas na metropolię*, red. M. Nowicki, „Pomorski Przegląd Gospodarczy” nr 5.
- Lackowska M., 2009, *Dlaczego w Polsce potrzebna jest ustawa metropolitalna?*, „Samorząd Terytorialny” nr 3.
- Niziołek M., 2008, *Problemy ustroju aglomeracji miejskich*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Ostrom V., Tiebout C., Warren R., *Organizacja rządu w aglomeracjach miejskich. Analiza teoretyczna*, [w:] *Federalizm amerykański. Tworzenie społeczeństwa samorządowego*, red. V. Ostrom, Warszawa–Olsztyn.
- Planowanie i zarządzanie w obszarach metropolitalnych*, 2005, red. T. Markowski, Warszawa. Biuletyn Komitetu Przerzennego Zagospodarowania Kraju PAN, z. 221.
- Polski system samorządowy wymaga jedynie niewielkich poprawek*, 2009, „Gazeta Samorządu i Administracji” nr z 26 czerwca.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu JST województwa dolnośląskiego za IV kwartał 2010 r.*, 2010, [http://www.wroclaw.rio.gov.pl/doc/analizy/BJST\\_IV\\_2010.xls](http://www.wroclaw.rio.gov.pl/doc/analizy/BJST_IV_2010.xls), pobrano 23 kwietnia 2011.
- Statutu Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej*, [http://www.zwrp.pl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=44&Itemid=47](http://www.zwrp.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=44&Itemid=47), pobrano 20 kwietnia 2011.
- Szczurek W., 2006, *Metropolia, czyli wspólnota partnerów*, [w:] *Czas na metropolię*, red. M. Nowicki, „Pomorski Przegląd Gospodarczy” nr 5.
- Uzbek P., 2007, *Polskie metropolie – wyzwania globalizacji a spójność terytorialna*, [w:] *Rozwój przez wspólnotę i konkurencyjność. II Kongres Obywatelski*, Gdańsk
- Wykaz związków międzygminnych i związków międzypowiatowych*, [www.mswia.gov.pl](http://www.mswia.gov.pl), pobrano 23 kwietnia 2011.

## Źródła prawne:

- Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., DzU 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.
- Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, DzU 2001, nr 79, poz. 855 ze zm.
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU 2001, nr 142, poz. 1591 ze zm.
- Ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, DzU 1997, nr 9, poz. 43 ze zm.
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, DzU 2001, nr 142, poz. 1592 ze zm.
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, DzU 2001, nr 142, poz. 1590 ze zm. Ustawa z 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, DzU 2000, nr 94, poz. 1037 ze zm.

---

## INSTYTUCJONALNE FORMY WSPÓŁPRACY MIĘDZY JEDNOSTKAMI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ZESPOŁACH MIEJSKICH

**ABSTRAKT:** Charakter wielu zadań publicznych wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) wykracza często poza granice administracyjne jednostek. Sprawniejsze i efektywniejsze wykonywanie takich zadań wymaga co najmniej koordynacji działań, a niejednokrotnie także instytucjonalnych form współpracy. W zapisach ustawowych dotyczących wszystkich szczebli samorządu zawarto możliwość zawierania przez JST różnych form porozumień, związków, czy w końcu tworzenia wspólnych podmiotów komunalnych. Pomimo tego można zauważyć generalną tendencję do atomizowania wykonywania usług publicznych w granicach administracyjnych jednostek. Stosunkowo rzadkie są przykłady sprawnej współpracy pomiędzy jednostkami tego samego szczebla, jak i pomiędzy różnymi szczeblami samorządu. Sytuacja taka stwarza problemy zwłaszcza na obszarze zespołów aglomeracyjnych, na terenie których występują silne powiązania funkcjonalne i strukturalne między sąsiadującymi jednostkami. Analizie przyczyn tego zjawiska poświęcono drugą część niniejszego artykułu.

**SŁOWA KLUCZOWE:** współpraca terytorialna, samorząd, zespoły miejskie