

Konferencję zamknął ks. prof. Krukowski. Następnie rozpoczęło się spotkanie opłatkowe. Tekst Ewangelii św. Łukasza odczytał ks. mgr Michał Grochowina, doktorant KUL. Przewodniczący SAWP KUL złożył wszystkim zebranych życzenia z okazji Świąt Bożego Narodzenia. Podkreślił, że dzielenie się opłatkiem to typowo polski obyczaj, który jest podtrzymywany na całym świecie, gdziekolwiek są Polacy. Ks. prof. Krukowski życzył zebranych, aby w Nowym Roku kierowali się duchem wiary i miłości jak pasterze, którzy pierwsi przybyli pokłonić się Mesjaszowi, i mieli taką odwagę w poszukiwaniu prawdy jak mędrcy ze Wschodu. Po życzeniach odśpiewano kolędę *Wśród nocnej ciszy*, po czym nastąpiło dzielenie się opłatkiem.

Mariola Lewicka
Katedra Kościelnego Prawa Publicznego
i Konstytucyjnego KUL

SPRAWOZDANIE Z KONFERENCJI
„FORMY WSPÓLDZIAŁANIA JEDNOSTEK
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO”
WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI UNIwersYTETU ŚLĄSKIEGO
KATOWICE, 8-9 MARCA 2012 ROKU

W dniach 8-9 marca 2012 r. odbyła się na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach Konferencja naukowa pt. „Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego”, zorganizowana przez Katedrę Prawa Samorządu Terytorialnego. Patronat honorowy nad konferencją objęli: Marszałek Województwa Śląskiego – Adam Matusiewicz oraz Prezydent Miasta Zabrze – Małgorzata Mańka-Szulik. Gościem honorowym była prof. dr hab. Irena Lipowicz – Rzecznik Praw Obywatelskich.

Uroczystego otwarcia konferencji dokonał prof. dr hab. Bogdan Dolnicki. Po powitaniu gości głos zabrał Marszałek Województwa Śląskiego – Adam Matusiewicz. Podkreślił rolę form współpracy jednostek samorządu terytorialnego, powołując się na przykład współpracy jednostek samorządu terytorialnego w zakresie połączeń komunikacyjnych. Następnie uczestników Konferencji przywitał JM Rektor Uniwersytetu Śląskiego – prof. dr hab. Wiesław Banyś. Wskazał on na projekt budowy makroregionu, który objąłby swym zasięgiem Małopolskę i Śląsk. Makroregion miałby na celu transfer technologii, współpracę w dziedzinie kultury i edukacji.

Po części powitalnej rozpoczęła się I sesja konferencji, której przewodniczył prof. dr hab. Bogdan Dolnicki (UŚ). Pierwszy referat (pt. „Współdziałanie jako pojęcie redefiniujące administracyjne prawo ustrojowe”) wygłosiła prof. dr hab. Iwona Niżnik-Dobosz (UJ). Główne tezy wystąpienia skupione były wokół określenia

sytuacji administracyjno-prawnej jednostki oraz współuczestnictwa podmiotów pozostających poza strukturą administracji publicznej w wykonywaniu zadań.

Kolejny prelegent, dr Jerzy Korczak (UWr), przedstawił referat pt. „Województwo samorządowe jako uczestnik form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego”. Podkreślił, że jednostki samorządu terytorialnego są samodzielne względem siebie. Nie oznacza to jednak braku relacji pomiędzy nimi. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego nie prowadzi do ich wzajemnej izolacji. Zasada współdziałania władz publicznych może być interpretowana jako podejmowanie różnych form współdziałania między jednostkami samorządowymi (porozumienia, związki, stowarzyszenia). Podsumowaniem wystąpienia były następujące wnioski *de lege ferenda*: 1) zbytne ograniczenie form współdziałania województw; 2) rozbudowa form współdziałania układów heterogenicznych.

Kolejny referat pt. „Stowarzyszenie powiatów a związek powiatów – wybrane zagadnienia” wygłosiła dr Krystyna Celarek (dyrektor Wydziału Architektury i Gospodarki Nieruchomościami Powiatu Chrzanowskiego). Autorka zwróciła uwagę, że forma współdziałania, jaką jest związek powiatów, nie jest rozpowszechniona, częściej jest wykorzystywana przez gminy. Można zauważyć braki w przedstawianiu zalet tej formy współpracy oraz niedostatek liczby publikacji w tym zakresie. Wśród zadań powiatu wyodrębnia się takie, które mogłyby być wykonywane w formie związku: 1) zarządzanie drogami powiatowymi; 2) bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe; 3) zadania z zakresu ochrony zdrowia. Wnioski *de lege ferenda* dotyczyły szerszego rozpropagowania form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego oraz włączenia Związku Powiatów Polskich w prace nad tworzeniem projektu ustawy dotyczącego powiatu metropolitalnego.

Następny referat, pt. „Statuty związków międzygminnych – uwarunkowania prawne a praktyka”, wygłosiła prof. dr hab. Małgorzata Ofiarska (US). Przedmiot działania związków międzygminnych może być zróżnicowany, a samo tworzenie statutu związku ma wieloetapowy charakter. Uchwały muszą być jednobrzmiące, a więc wymagają wcześniejszego uzgodnienia. Część elementów treści statutu ma charakter formalny. Ustawodawca w sposób ramowy określa tryb tworzenia związku, pozostałe elementy pozostawiając regulacji jednostki samorządowej. W praktyce podejmowane były uchwały niezgodne z obowiązującym stanem prawnym, które zawierały błędy w formułowaniu treści statutu. Przedmiot związku nie został sprecyzowany w dostateczny sposób, gdyż określony był lakonicznie, dowolnie lub zbyt szeroko. Podsumowując, prof. Ofiarska stwierdziła, że brakuje systemowego uregulowania w jednym akcie prawnym kwestii związanych z funkcjonowaniem związku. Obecne rozwiązania prawne są rozproszone, istnieją liczne odesłania do innych przepisów prawnych.

Tematem kolejnego wystąpienia, autorstwa prof. dr. hab. Czesława Martysza (UŚ), było omówienie kierunków zmian w ustawodawstwie samorządowym w świetle przygotowywanych projektów ustaw. Profesor przedstawił analizę krytyczną wobec proponowanych rozwiązań, ale wskazał również na pozytywne kierunki zmian.

Referat zatytułowany „Projekt ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw – komentarz krytyczny” wygłosił mgr Wojciech Stasz-

czak. Podsumował on uwagi na temat treści projektu stwierdzeniem, że w treści projektu ustawy brakuje określenia procedury przeprowadzenia konsultacji. Według autora projekt nie przyniesie założonych rezultatów.

II sesji konferencji przewodniczył prof. dr hab. Jan Paweł Tarno (UŁ). Tę sesję otworzył prof. dr hab. Andrzej Matan (UŚ), wygłaszając referat pt. „Nadzór nad związkiem komunalnym – zagadnienia wybrane”. Zwrócił uwagę na niewielką liczbę opracowań w zakresie podjętego tematu oraz problem odpowiedniego stosowania przepisów. Jak zaakcentował, nadzór nad związkiem jest bardziej ograniczony niż nad gminą, należy więc ostrożnie stosować przepisy dotyczące nadzoru nad gminami w stosunku do związków międzygminnych.

Profesor dr hab. Wiesław Kisiel (KSW) przedstawił wnioski w zakresie „Orzecznictwa sądów administracyjnych dotyczących poziomych stosunków samorządowych”. Przedmiotem jego rozważań była próba odpowiedzi na pytania: Jakie sprawy są najczęściej sporne? Jakie wnioski formułuje orzecznictwo? Czy ustawodawstwo można ocenić pozytywnie czy negatywnie? Profesor podkreślił, że w procesie wykładni prawa należy utrzymać element racjonalności.

Kolejny referat, autorstwa mgr Izabeli Skipioł oraz mgr. Łukasza Karasia, dotyczył stowarzyszeń gmin jako jednej z form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie stowarzyszeń gmin uzdrowiskowych. Prelegent, mgr Karaś, podkreślił, że odwołanie do ustawy Prawo o stowarzyszeniach budzi wątpliwości interpretacyjne. Wskazał ponadto na istnienie trzech grup przepisów: 1) takie, które mogą być bezpośrednio stosowane do stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego; 2) takie, które mogą być stosowane z modyfikacją; 3) takie, które nie mają żadnego zastosowania do stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego.

Referat pt. „Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w zakresie stanowienia i stosowania prawa” wygłosił dr Przemysław Kledzik (UŚ), który dokonał między innymi analizy pojęć „uzgodnienie”, „zatwierdzenie”, „opinia” pod kątem ich prawnego charakteru.

Ostatni referat wygłosiła mgr Anna Mercik, reprezentująca Komunikacyjny Związek Komunalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego (KZK GOP). Powołując się na dane statystyczne, przedstawiła etapy tworzenia związku, jego skład, cel utworzenia, obszar działania. Pierwszy dzień obrad podsumowali prof. dr hab. Jan Paweł Tarno oraz prof. dr hab. Irena Lipowicz.

W drugim dniu Konferencji moderatorem obrad w czasie I sesji był prof. dr hab. Stanisław Pieprzny (URz). Sesję otworzył referat pt. „Współpraca samorządu i III sektora – model współpracy”, wygłoszony przez dr Małgorzatę Wenclik (WSAP). Na podstawie analizy wyników badań przeprowadzonych w 2010 r. autorka zaproponowała pewien model współpracy, który dotyczy trzech płaszczyzn: 1) współpracy w zakresie tworzenia polityk publicznych, 2) współpracy w zakresie realizacji zadań publicznych oraz 3) tworzenia warunków do społecznej aktywności. Przedstawiła również instrumenty współpracy na przykładzie województwa podlaskiego. W konkluzji zwróciła uwagę, że świadomość instrumentów prawnych pozostających do wykorzystania w zakresie współpracy jest na wysokim poziomie, natomiast warto inwestować na obecnym etapie przede wszystkim w kulturę współdziałania, np. poprzez publikację sprawozdań na stronach internetowych organizacji pozarządowych.

Kolejny referat, wygłoszony przez dr Agatę Barczewską-Dziobek (URz), został poświęcony analizie instytucjonalnych form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. Prelegentka zaprezentowała tę problematykę na przykładzie lokalnej grupy działania, której celem jest rozwój turystyki i rekreacji oraz zachowanie dziedzictwa kulturowego. Obecnie na terenie Polski działa 336 lokalnych grup działania. Jednostka samorządu terytorialnego może być członkiem założycielem lokalnej grupy współdziałania.

W tej sesji referat „Od konfliktu do współpracy. Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie powiatu chełmskiego” wygłosił również mgr Grzegorz Wenerski. Zwrócił on uwagę na nieadekwatne w stosunku do zadań źródła finansowe jednostek samorządu terytorialnego oraz problem upolitycznienia samorządu. Podkreślił jednak, że pomimo pewnych mankamentów, współpraca jednostek samorządu terytorialnego jest dosyć harmonijna.

Dr Magdalena Małecka-Łyszczek (UEK) zaprezentowała problematykę współdziałania jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami ekonomii społecznej, akcentując, że współdziałanie nie może być zamykane w obrębie struktury administracji, bo jest to również kwestia ekonomiczna, socjologiczna. Prelegentka przedstawiła zakres działania spółdzielni socjalnych jako instrument ograniczania ekskluzji społecznej.

W czasie I sesji kolejny referat „Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego a odpowiedzialność z tytułu naruszenia praktyk ograniczających konkurencję” wygłosiła dr Dorota Sylwestrzak (UMK). Zanalizowała ona powiązania form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego z ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów. Zwróciła uwagę na odpowiedzialność jednostek samorządu terytorialnego z tytułu naruszenia zakazu praktyk ograniczających konkurencję, powołując się m.in. na orzecznictwo Sądu Najwyższego.

Następnie głos zabrał prof. dr hab. Bogdan Dolnicki (UŚ), akcentując, że problem zarządzania aglomeracjami powraca cyklicznie od wielu lat. Zaprezentował również praktyczne problemy współdziałania, szerzej omawiając działalność Komunikacyjnego Związku Komunalnego Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego. W swoim wystąpieniu nawiązał również do projektu ustawy o powiecie metropolitalnym.

Obrady I sesji podsumował prof. Stanisław Pieprzny.

Drugą popołudniową sesję otworzyła prof. Lipowicz. Pierwszy referat („Nowe formy współdziałania międzygminnego w modelu francuskim”) zaprezentowała prof. dr hab. Lidia Zacharko (UŚ), która podkreśliła, że Francja – podobnie jak Polska – jest krajem unitarnym. Najstarszą formą współdziałania gmin we Francji są syndykaty. W 2010 r. wprowadzono – pośród nowych form współdziałania międzygminnego – metropolie. Metropolia we Francji ma za zadanie świadczyć usługi ponadlokalne. Realizuje zadania z mocy prawa, jak i na podstawie zawartych umów. W podsumowaniu profesor podkreśliła, że model francuski opiera się na dobrowolnej współpracy jednostek samorządu terytorialnego.

Następny referat, wygłoszony przez mgr Marię Rachwał (UŚ), dotyczył form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w Hiszpanii. Prelegentka zanalizowała obowiązujące regulacje prawne, prezentując szerzej następujące zinstytucjonalizowane formy współpracy: związki municypiów, okręgi terytorialne, strefy

metropolitalne. Referat pt. „Nauka wsparciem dla samorządowych procesów adaptacyjnych, czyli nowe formy współpracy samorządu terytorialnego różnych szczebli ze środowiskiem akademickim” zaprezentowała dr Ewa Szuber-Bednarz (WSPiA), która zaakcentowała, że jednym z zadań samorządu terytorialnego jest edukacja. Na podstawie współpracy jednostek samorządu terytorialnego ze środowiskiem akademickim, po zdiagnozowaniu zapotrzebowania, powstały prace magisterskie świadczące o harmonijnej współpracy wskazanych środowisk.

Mgr Karolina Kentnowska wygłosiła referat na temat rozwoju form współpracy samorządów na poziomie międzynarodowym, w którym zaprezentowała zrzeszenia międzynarodowe, umowy partnerskie, euroregiony, Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej. Mgr Paulina Łazutka (UŁ) omówiła specyfikę euroregionów polsko-niemieckiego pogranicza, porównując je z euroregionami przy wschodniej granicy Polski. Podkreśliła, że w powstawaniu euroregionów na pograniczu mogą mieć znaczenie nie tylko normy prawne, lecz również aspekt polityczny i socjologiczny. Nie ma jednolitego modelu regionu, a jednostki samorządu terytorialnego, które wchodziły w skład euroregionu, podlegają prawu krajowemu. Prelegentka pozytywnie oceniła działalność euroregionów jako formę współpracy transgranicznej.

Podsumowaniem obrad i zwieńczeniem merytorycznej części Konferencji była dyskusja, w której jako pierwszy głos zabrał prof. dr hab. Jan Paweł Tarno (UŁ). Profesor zaakcentował, że obecnie współdziałanie między jednostkami samorządu terytorialnego jest warunkiem koniecznym rozwoju samorządu terytorialnego. Natomiast prof. Lipowicz zwróciła uwagę na rozszerzanie zadań samorządu terytorialnego bez zagwarantowania adekwatnych środków finansowych na ich realizację. Dr Mariusz Pijewski (UŚ) poruszył problem występowania ze związku poszczególnych członków. Jego zdaniem statut związku międzygminnego powinien szczegółowo precyzować zasady wystąpienia ze związku. Innym problemem, na który również zwrócił uwagę prelegent, pozostaje kwestia rozliczeń finansowych.

Dr Małgorzata Szalewska (UMK) podkreśliła, nawiązując do wcześniejszych etapów obrad, że współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego oraz organów stanowią odrębne instytucje prawne. Z jednej strony mamy dobrowolność, mieszczącą się w samodzielności, a z drugiej obligatoryjność. Dr Jerzy Korczak (UWr) powołał się na przykład Euroregionu Nysa. Profesor dr hab. Iwona Niżnik-Dobosz (UJ) zwróciła uwagę, że wygłoszone referaty konferencyjne można umieścić w dwóch nurtach tematycznych: pierwszy – dotyczący współdziałania pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, drugi – odnoszący się do współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego a podmiotami zewnętrznymi.

Zamykając obrady prof. Bogdan Dolnicki wyraził nadzieję, że w następnym roku, w rocznicę reaktywowania samorządu terytorialnego, odbędzie się kolejna konferencja, zwłaszcza że współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego stanowi trudny, ale jednocześnie ciekawy temat.

*Magdalena Kisała, Małgorzata Kruszewska-Gagoś
Katedra Nauki Administracji KUL*