

Magdalena Malecka-Lyszczek

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

ORCID: 0000-0002-8361-5064

WSPÓŁDZIAŁANIE WEWNĘTRZNE I ZEWNĘTRZNE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO – ZAGADNIENIA WYBRANE

Wprowadzenie

Współdziałanie na poziomie struktur samorządowych przybierać może postać: 1) współdziałania wewnętrznego, tj. przebiegającego w odniesieniu do struktur samej administracji, i 2) współdziałania zewnętrznego, tj. łączącego potencjał administracji z podmiotami niepublicznymi. Aktualna analiza procesów współdziałania z udziałem administracji wskazuje, że mamy do czynienia z natężonym wyjściem poza współdziałanie wewnętrzne, w kierunku współdziałania odnoszonego do podmiotów ulokowanych poza sektorem publicznym, na których formy i liczebność przekłada się stopień społecznej partycypacji i wdrażania współzarządzania. Pod pojęciem *współdziałanie wewnętrzne* rozumiem klasyczne już jego formy, takie jak związki, porozumienia i stowarzyszenia. W tym kontekście przywołania wymaga również związek metropolitalny¹. Kwestie niniejsze, jakkolwiek od lat stanowią przedmiot zainteresowania doktryny, nadal wywołują kontrowersje i dyskusje². Również współdziałanie zewnętrzne niesie ze sobą olbrzymie bogactwo treści, gdyż zauważalny rozrost podmiotów niepublicznych (a przejmujących do wykonania zadania publiczne) pociąga za sobą konieczność

¹ B. Dolnicki, R. Marchaj, *Związek metropolitalny w województwie śląskim*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 7–8, s. 5–18; R. Marchaj, *Związek metropolitalny w województwie śląskim z perspektywy pierwszego roku działania*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 12, s. 5–18.

² Np. M. Ofiarska, Z. Ofiarski, *Związki komunalne i metropolitalne w Polsce*, Warszawa 2021; J. Korczak, *O nieporozumieniach wokół porozumień w administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 6, s. 20–38; A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, *Związek jednostek samorządu terytorialnego jako struktura sieciowa*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 1–2, s. 86–103; M. Ofiarska, Z. Ofiarski, *Stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego – aspekty administracyjnoprawne i finansowoprawne*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu” 2012, nr 29, s. 81–104; J. Blicharz, *Zagadnienie charakteru prawnego stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2017, no 3775, s. 115–127.

podjęcia tej tematyki. Podmiotami, które włączyć się mogą w tę opcję współdziałania, są m.in. organizacje pozarządowe (co rozwija szczegółowo ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie³), jak i podmioty ekonomii społecznej⁴ czy też chociażby mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego (inicjatywa lokalna⁵). Administracja nie powinna przecież funkcjonować w oderwaniu od coraz to bardziej rozbudowanego systemu form organizacji obywatelskiej czy też szerzej – bez dostrzegania koniecznego związku, jaki zachodzi pomiędzy społeczeństwem obywatelskim a gospodarką rynkową. Podstawowy zakres właściwości administracji obejmuje sfery działań realizowanych w bezpośrednich relacjach z podmiotami zewnętrznymi o różnym statusie, a widoczna ewolucja dokonuje się po obu stronach, i to nie tylko równolegle, ale także we wzajemnym uzależnieniu się od siebie⁶. Sektor publiczny powinien bowiem dostrzegać partnerów do współpracy nie tylko w swoim obrębie, ale również w ramach biznesu czy organizacji pozarządowych, tworząc partnerstwa publiczno-prywatne i publiczno-społeczne.

Współdziałanie zewnętrzne rodzi się na linii administracja rządowa – podmioty niepubliczne bądź administracja samorządowa – podmioty niepubliczne, a z uwagi na przyjętą w ramach art. 16 Konstytucji RP zasadę wykonywania istotnej liczby zadań publicznych przez samorząd terytorialny to właśnie ten drugi model powinien znajdować swoje szczególne rozwinięcie na gruncie obowiązującego prawa i to właśnie on będzie przedmiotem analizy w ramach niniejszego opracowania.

Skala przykładów dotyczących współdziałania zewnętrznego narasta, poszerzając problematykę zjawiska współdziałania o tworzone w jego wyniku sieci, ich uczestników (interesariuszy: administrację partycypującą i podmioty niepubliczne) i ich wzajemne powiązania. Współpraca ta prowadzi do wytworzenia więzi, która może charakteryzować się różnym natężeniem. Stąd możliwe są do wyprowadzenia rozmaite jej formy, które pozwalają na elastyczne adaptowanie rozwiązań prawnych w tym obszarze do realnych potrzeb podmiotów podejmujących współpracę. Chcąc uchwycić te procesy, sięgamy do takich określeń, jak

³ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2020, poz. 1057 ze zm.), dalej: u.d.p.p.w. Zob. też: A. Barczewska-Dziobek, *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi – geneza rozwiązań*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 1–2, s. 48–62.

⁴ M. Małecka-Lyszczek, *Współpraca administracji publicznej z podmiotami ekonomii społecznej*, Warszawa 2017.

⁵ Art. 19b–h u.d.p.p.w. Szerzej: D. Fleszer, *Inicjatywa lokalna jako forma realizacji zadania publicznego*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 6, s. 39–47; eadem, *Tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 1–2, s. 75–83.

⁶ J. Borkowski, *Podmioty administracji publicznej a przemiany ustrojowe* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji poświęconej jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 58.

współdziałanie⁷, współpraca⁸, partnerstwo⁹, kooperacja¹⁰, ale również kolaboracja¹¹ czy koprodukcja¹².

Pragnąc doprecyzować pole badawcze, niniejszy artykuł dotyczy współpracy struktur administracji samorządowej, zaś szczególną uwagę skoncentrowano na następujących problemach szczegółowych:

⁷ W języku polskim termin *współdziałanie* funkcjonuje w trzech znaczeniach. Po pierwsze, współdziałać to działać, pracować wspólnie z kimś, pomagać komuś w jakiejś działalności. Po drugie, wywierać wpływ na coś, przyczyniać się do czegoś razem z innymi czynnikami, a ponadto – funkcjonować razem z innymi. *Słownik języka polskiego*, t. III, red. H. Szkiłdź, S. Bik, B. Pakosz, C. Szkiłdź, Warszawa 1983, s. 768.

⁸ Przyjmuję, że termin *współpraca* ujmować należy synonimicznie do terminu *współdziałanie*, gdyż każda współpraca wymaga współdziałania podejmujących ją stron, i to o wysokim stopniu doprecyzowania, tak iżby mogła ona sprawnie przebiegać i przynosić oczekiwane cele. Natomiast każde współdziałanie zakłada, że podmioty je podejmujące będą ze sobą współpracowały, aby osiągnąć zamierzony rezultat.

⁹ Pojęcie *partnerstwo* odsyła zwłaszcza na grunt ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. 2020, poz. 711 ze zm.), która określa m.in. zasady współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego polegającego na wspólnej realizacji przedsięwzięcia, opartej na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym.

¹⁰ Na gruncie doktryny prawa administracyjnego pojawia się też termin *kooperacja* dotyczący formy współdziałania administracji publicznej *stricte* z podmiotami spoza struktur administracji publicznej. Zdaniem M.A. Waligórskiego ustawodawca, umożliwiając kooperację (administracji z fundacjami, stowarzyszeniami, samorządami zawodowymi, samorządami gospodarczymi, podmiotami prywatnymi, organizacjami społecznymi, kościołami), określa formy, w jakich może być ona wykonywana, i sposoby kontroli wykonywania zadań publicznych przez podmioty niepubliczne oraz sytuacje uzasadniające ograniczenie lub pozbawienie prawa do wykonywania tych zadań. Tak: M.A. Waligórski, *Kooperacja jako forma aktywności administracji publicznej* [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2002, s. 545. Jako ogólną podstawę prawną kooperacji przywołuje się zasadę współdziałania administracji publicznej ze społeczeństwem obywatelskim (sięgając do partycypacji społeczeństwa obywatelskiego w wykonywaniu zadań publicznych) w połączeniu z zasadą pomocniczości. I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 152.

¹¹ *Laborare* oznacza pracę, zaś przedrostek *ko-* wskazuje na czynienie czegoś razem, wspólnie. Szerzej: M. Małecka-Lyszczek, *Obywatelski element współdziałający czyli „kolaboratorzy administracji”* [w:] *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, red. J. Niczyporuk, Paryż 2011, s. 143–151.

¹² Przyjmuję za D. Sześciło, że idea koprodukcji odzwierciedla postulaty koncepcji współzarządzania w dziedzinie organizacji systemu usług publicznych. Opiera się na trzech filarach: 1. Istotna partycypacja. Najpełniej ideę koprodukcji realizuje taki model partycypacji, w którym obywatel współdecyduje – na równych i partnerskich zasadach – o kształcie systemu usług publicznych, a także przez własną pracę uczestniczy w bezpośrednim świadczeniu usług publicznych. 2. Wymieszanie zasobów publicznych i prywatnych. W koprodukcji zacierą się sztywny podział na administrację jako świadczeniodawcę oraz obywatela jako odbiorcę i klienta systemu usług publicznych. Koprodukcja oznacza interakcję między administracją i zorganizowanymi grupami obywateli lub rządem indywidualnymi obywatelami. 3. Brak nastawienia na zysk po stronie uczestników (niekomercyjny charakter). Tak: D. Sześciło, *Współzarządzanie jako koprodukcja usług publicznych*, „Zarządzanie Publiczne” 2015, nr 1(31), s. 13–20.

1. Współdziałanie jako warunek *sine qua non* urzeczywistnienia koncepcji współzarządzania (*governance*). Nie da się współzarządzać bez oparcia tych procesów na adekwatnie zbudowanym współdziałaniu pomiędzy podmiotami wchodzącymi w interakcję.
2. Współdziałanie jako czynnik mający wpływ na skuteczność działania administracji. W tym kontekście formy współdziałania postrzegać należy jako narzędzia zwiększające efektywność działania administracji samorządowej. Co więcej, każda z form współdziałania może być postrzegana jako przydatny instrument wykorzystywany w ramach (nakierowanej na optymalizację skuteczności administracji) koncepcji kontroli zarządczej.
3. Współdziałanie jako element wymagający należytej komunikacji. Zarówno współdziałanie wewnętrzne, jak i zewnętrzne jest uwarunkowane należyтым porozumiewaniem się (przepływem informacji).

Wskazane kwestie wymagały będą analizy i rozwinięcia poprzez sięgnięcie do wybranych poglądów doktryny i stosownego ustawodawstwa, tak aby w rezultacie doprowadzić do sformułowania adekwatnych wniosków.

Współdziałanie jako element konieczny dla urzeczywistnienia koncepcji współzarządzania

Współdziałanie to jedno z pojęć podstawowych na gruncie problematyki związanej z funkcjonowaniem administracji publicznej. To również termin, którego nie sposób zamknąć jedynie w obszarze analizy prawnej, gdyż może być przedmiotem badań z uwagi na kontekst ekonomiczny, prakseologiczny czy chociażby socjologiczny. Współdziałanie to także jeden z kluczowych terminów w naukach o zarządzaniu. Przez to pojęcie rozumie się różnego rodzaju powiązania zachodzące pomiędzy jednostkami i grupami społecznymi działającymi zbiorowo, w sposób zorganizowany dążąc do realizacji wspólnych celów¹³. Z uwagi na cel współdziałania wyróżnia się:

- współpracę (kooperacja pozytywna),
- współzawodnictwo (rywalizacja),
- walkę (kooperacja negatywna).

Przy czym dla zbiorowego działania zorganizowanego znaczenie będzie miała jedynie kooperacja pozytywna. B. Kozuch współpracę tę postrzega jako współdziałanie polegające na koordynacji realizowanych przedsięwzięć i funkcji ustalonych w ramach podziału pracy, zauważając jednocześnie, że coraz częściej mamy do czynienia z potrzebą współdziałania, które przekracza granice organizacji, a nawet sektorów¹⁴.

¹³ B. Kozuch, *Cele i korzyści współpracy organizacji publicznych i pozarządowych* [w:] *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, red. J. Zimmermann, P.J. Suwaj, Warszawa 2013, s. 345.

¹⁴ *Ibidem*, s. 345 i 355.

Przybliżenia wymaga samo pojęcie współzarządzania (*governance*). Jak to ujmują D. Sześciło, jest to doktryna akcentująca społeczno-polityczny wymiar zarządzania publicznego, gdzie ważniejsze od *stricto* ekonomicznej wydajności jest budowanie między administracją a obywatelem relacji opartej na zaufaniu, współdziałaniu i współdecydowaniu o sprawach publicznych¹⁵. Można również ujmować współzarządzanie jako sterowanie sieciami niehierarchicznych współzależności występujących między aktorami publicznymi i niepublicznymi służące koordynacji działań zbiorowych i rozwiązywaniu problemów kolektywnych¹⁶. Pomimo istniejących pośród poszczególnych badaczy nurtu *governance* odmienności charakterystycznym punktem wspólnym dla nich wszystkich jest oparcie się na teorii sieci (*network structure*). Wynika to z obserwacji wskazanej przez J. Hausnera, iż niezależnie od preferowanej koncepcji i wprowadzanych rozwiązań współczesne zarządzanie publiczne polega na uczestnictwie organizacji publicznych w sieciach koordynacji, przyjmując przesunięcie domeny państwa w kierunku współtworzenia sieci i mechanizmów koordynacji działań zbiorowych¹⁷. W podobnym tonie wypowiada się H. Izdebski, wskazując, że władza publiczna jest tutaj postrzegana w kontekście sieciowo ujmowanego społeczeństwa obywatelskiego oraz państwa sieciowego, tj. współczesnego typu państwa przeciwstawianego podejściu etatystycznemu i centralistycznemu¹⁸. W skład państwa sieciowego wchodzi nie tylko sieci rozmaitych organów i instytucji publicznych, ale i podmiotów niepublicznych, tworząc partnerstwo wieloszczeblowe¹⁹. Chodzi zatem o poszukiwanie nowych dróg, „kanałów” do wymiany z podmiotami osadzonymi w środowisku zewnętrznym względem administracji²⁰. Dlatego przyjąć należy, że współzarządzanie to nastawiony na partycypację ogół procesów moderowania polityki publicznej poprzez interakcję różnych organizacji w celu osiągnięcia wyższego poziomu efektów uzyskiwanych przez interesariuszy, polegający na poszukiwaniu równowagi pomiędzy ich uprawnieniami w społeczeństwie sieciowym²¹. Oznacza to przyjęcie takiej formy rządzenia, która opiera się na uzależnieniu możliwości osiągnięcia

¹⁵ D. Sześciło, *Współzarządzanie w gminie. Ramy prawne partycypacji obywatelskiej w samorządzie lokalnym* [w:] *Misja publiczna. Wspólnota. Państwo. Studia z prawa i administracji. Księga dedykowana pamięci Profesora Michała Kuleszy*, red. A. Mednis, Wrocław 2016, s. 416–417.

¹⁶ *Współzarządzanie publiczne*, red. S. Mazur, Warszawa 2015, s. 13.

¹⁷ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008, s. 30.

¹⁸ Model państwa sieciowego odzwierciedla złożony charakter struktur publicznych i niepublicznych funkcjonujących na różnych szczeblach i w różnych wymiarach, a zarazem współpracujących ze sobą. Tak: H. Izdebski, *Elementy teorii państwa* [w:] *Ekonomia społeczna a rozwój*, red. J. Hausner, Kraków 2007, s. 45. Zob. też: *idem, Elementy teorii i filozofii prawa*, Warszawa 2011, s. 152–154.

¹⁹ J. Przedąńska, *Nowe zarządzanie publiczne a sytuacja prawna obywatela* [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 406 i przywołana tam literatura.

²⁰ J. Pierre, B. Guy Peters, *Governing Complex Societies. Trajectories and Scenarios*, London 2005, s. 115.

²¹ H. Izdebski, *Nowe kierunki zarządzania publicznego a współczesne kierunki myśli polityczno-prawnej* [w:] A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Warszawa 2010, s. 25.

zakładanych celów od równoczesnych interakcji wielu podmiotów określanych mianem interesariuszy. Jak zauważa I. Niżnik-Dobosz, zakładamy tutaj współdziałanie i partycypację przy wykonywaniu zadań publicznych organów administracji publicznej i podmiotów, które z ustrojowego punktu widzenia nie stanowią organów tejże administracji, a co z tym związane – powiązania ustrojowo-organizacyjne między tymi podmiotami nie opierają się na układzie centralizacji i wzajemnego hierarchicznego podporządkowania²². Podmioty publiczne i niepubliczne, współdziałając ze sobą, wchodzą w rozmaite interakcje, a badanie ich natury pozwala na wychwycenie tworzącej się poprzez nie sieci wzajemnych powiązań. Pomimo zawłości teoretycznych i trudności definicyjnych można zatem przyjąć, że współzarządzanie sygnalizuje dążenie do zwiększenia udziału mieszkańców w zarządzaniu lokalnym ponad sztamkowy standard obejmujący wybór organów i decydowanie o określonych sprawach w referendum²³.

Współdziałanie jako element mający wpływ na sprawność²⁴ działania administracji

Sięganie po współdziałanie (czy to wewnętrzne, czy to zewnętrzne) jest próbą poszukiwania recepty na sprawną administrację. Jak zauważają K.M. Ziemiński i M. Kielbus, nieustannie poszerza się zakres zadań stawianych przed samorządami bez jednoczesnego przekazywania im środków pozwalających na ich realizację, przy równoległym wzroście oczekiwań społeczności lokalnych przyzwyczajonych do sprawnie funkcjonującego, realizującego swoje zadania samorządu. Skutkuje to stopniowym zwiększaniem możliwości współpracy samorządu terytorialnego o formy początkowo niedostępne, takie jak np. związki powiatowo-gminne czy zawieranie porozumień wertykalnych, a wreszcie współpracę polegającą nie na

²² I. Niżnik-Dobosz, *Plaszczyzny i ranga prawnego partnerstwa izb rzemieślniczych oraz małej i średniej przedsiębiorczości z administracją publiczną jako przykład realizacji idei public governance* [w:] *Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2014, s. 331.

²³ P. Kłucińska, D. Sześciło, B. Wilk, *Nowy model demokracji samorządowej – uwagi na tle zmian w ustawach samorządowych wprowadzonych ustawą z 11 stycznia 2018 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 10, s. 32.

²⁴ Pośród administratywistów pojęcia *efektywny/skuteczny/sprawny* używane są najczęściej zamiennie. Przy czym klasycznym punktem wyjścia jest sprawność. Szerokie, spajające ujmowanie sprawności/efektywności ma swoje uzasadnienie. Efektywna administracja to synonim dobrej administracji, a zatem jednocześnie skutecznej, sprawnej, bo szeroko postrzegana zasada efektywności kryje w swojej treści wiele innych: sprawność, szybkość, skuteczność, ekonomiczność działań administracji. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 173. Skuteczność, korzystność, ekonomiczność – triada walorów „dobrej roboty” może być postrzegana jako szeroko ujmowana efektywność pozwalająca na ocenę działalności administracji. Szerzej: M. Małecka-Lyszczek, *Podmiotowość jako składowa pojęcia samorządu terytorialnego* [w:] *Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy*, red. M. Stec, K. Małyś-Sulińska, Warszawa 2020, s. 101–102.

przekazywaniu zadań, lecz optymalizowaniu kosztów i wysiłków organizacyjnych poprzez tworzenie związków i zawieranie porozumień w celu wspólnej obsługi jednostek organizacyjnych bezpośrednio realizujących zadania²⁵.

Poruszenie problematyki sprawności działania administracji przynosi pytanie o możliwy jej styk z koncepcją kontroli zarządczej²⁶. Należy stwierdzić, że powiązanie takie występuje, i to przynajmniej co do dwóch kwestii. Po pierwsze, zarówno związki jednostek samorządu terytorialnego, jak i związki metropolitalne objęte są reżimem kontroli zarządczej²⁷. W przypadku związków ich cele i zadania są pochodnymi celów i zadań jednostek samorządu terytorialnego, które je wykreowały. Związek jest narzędziem, instrumentem, z którego decydują się skorzystać powołujące go do życia jednostki samorządu terytorialnego, aby w ten sposób poprzez wykreowanie nowej (konsolidując ich potencjały) struktury przy jej użyciu wykonać zadania, które w innym przypadku realizowałyby w ramach własnych zatowarowanych możliwości. W tej sytuacji nie można się ograniczyć do powiązania, kompatybilności celów i zadań związku tylko z jedną jednostką samorządu terytorialnego, ale musimy popatrzeć z nieco szerszej perspektywy, mając na uwadze wszystkie te gminy czy też powiaty, które utworzyły związek. Związek wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a prawa i obowiązki gmin/powiatów uczestniczących w nim, związane z wykonywaniem zadań mu przekazanych, przechodzą na związek z dniem ogłoszenia jego statutu. Jednocześnie związek, kumulując potencjały jednostek samorządu terytorialnego, które do niego przystępują, poprzez swoje cele i zadania musi być spójny, powiązany z celami i zadaniami realizowanymi na poziomie tych jednostek. Jeśli brak celów i zadań, które samorządy mogą lepiej wykonać poprzez skorzystanie z formy współdziałania, jaką jest związek, wówczas brak zasadniczej przesłanki (wspólne wykonywanie zadań publicznych) dla utworzenia związku. Owo wspólne wykonywanie zadań publicznych M. Ofiarska określa zarówno jako subsydiarne, tzn. zamiast tworzących go jednostek samorządu terytorialnego, jak i komplementarne, tj. przy zastosowaniu wspólnych, uzupełniających się wzajemnie środków. Tym samym celem utworzenia związku będzie uzgodnione przez jednostki samorządu terytorialnego przekazanie niektórych spośród przynależnych im zadań (o ich rodzaju i zakresie będą one decydować poprzez odpowiednie ukształtowanie statutu) na rzecz tworzonego przez nie związku²⁸.

²⁵ K.M. Ziemiński, M. Kielbus, *Ewolucja publicznoprawnych form współpracy jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 4, s. 94.

²⁶ Zgodnie z art. 68 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2021, poz. 305 ze zm.), dalej: u.f.p., kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Zob. szeroko na ten temat: *Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2019, s. 13–335.

²⁷ Por. art. 9 u.f.p.

²⁸ M. Ofiarska, *Statuty związków międzygminnych – uwarunkowania prawne a praktyka* [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012, s. 307.

Po drugie, skoro kontrola zarządcza polega m.in. na optymalnym wykorzystaniu istniejących rozwiązań, tak aby realizacja celów i zadań jednostki była bardziej efektywna i skuteczna, można uznać, że *de facto* każda z możliwych do wyróżnienia na poziomie samorządów form ich współdziałania może być potencjalnie postrzegana jako przydatne narzędzie w rękach samorządów w tym obszarze, choć nie zawsze będzie to pociągało za sobą wdrażania założeń kontroli zarządczej w ramach struktur nowo powstałego podmiotu (np. stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego nie przynależą do sektora finansów publicznych i stąd nie wprowadzamy w ich ramach wymogów przynależnych kontroli zarządczej). Każde przemyślane sięgnięcie przez jednostkę samorządu terytorialnego po adekwatną w konkretnym przypadku formę współdziałania może przełożyć się przecież na działanie bardziej efektywne, oszczędne i terminowe, oczywiście cały czas mając na uwadze ramy prawne, a więc – w zakresie kryteriów kontroli zarządczej – czyniąc to w sposób zgodny z prawem²⁹.

W tym kontekście formy współdziałania postrzegać należy jako narzędzia zwiększające efektywność działania administracji samorządowej. Każda z form współdziałania może być przydatnym instrumentem wykorzystywanym w ramach koncepcji kontroli zarządczej. To dana jednostka samorządu terytorialnego adekwatnie do swoich potrzeb decyduje o użyciu konkretnej formy współdziałania.

Nie tylko współdziałanie dokonywane w obrębie samych struktur samorządowych sprzyjać może lepszemu zarządzaniu i przełożyć się na efektywniejsze i skuteczniejsze osiągnięcie celów i wykonywanie zadań. Musimy mieć również na uwadze współdziałanie ze strukturami administracji rządowej (np. poprzez stosowne porozumienia) czy też – patrząc jeszcze szerzej i wychodząc poza struktury administracji publicznej – z podmiotami niepublicznymi (dotykając problematyki prywatyzacji czy też uspołeczniania).

Samorząd współdziała zatem w obrębie własnych struktur (zwiększając tym samym potencjał i możliwości co do wykonywania i „zatrzymywania” zadań publicznych na tym poziomie) z organami administracji rządowej, jak i z podmiotami stojącymi poza strukturami administracji publicznej, co rozpatrywać należy w szerszym kontekście rozrostu struktur społeczeństwa obywatelskiego. Administracja nie będzie przecież działała należycie (sprawnie, skutecznie) bez instytucji, które daje jej społeczeństwo. Działając w pojedynkę, w odseparowaniu od społecznych zasobów i struktur, nie jest w stanie w dłuższej perspektywie zapewnić należytego wykonania zadań publicznych. Dodatkowo dochodzi kwestia wykonania ich w sposób, którego oczekują obywatele, stąd jak najszersze współuczestniczenie powinno być postrzegane jako korzystne zarówno dla społeczeństwa, jak i administracji. Dążenie do zaangażowania obywateli w sprawy publiczne powoduje, iż zarówno polepsza się funkcjonowanie samej władzy publicznej, jak i wpływa to korzystnie

²⁹ Szerzej: M. Małecka-Lyszczek, *Poziomy funkcjonowania kontroli zarządczej* [w:] *Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2019, s. 101–112.

na podniesienie poziomu świadomości obywateli³⁰. Współdziałanie, partycypowanie sprzyja zatem wzrostowi podmiotowości i umacnia pozycję obywateli w stosunku do władz publicznych. Każdy, nawet najdrobniejszy element form realizacji zasady demokratyzmu w administracji publicznej służy w ostateczności podnoszeniu sprawności działania tej administracji³¹.

Komunikacja warunkująca współdziałanie

Zarówno współdziałanie wewnętrzne, jak i zewnętrzne jest uwarunkowane należytą komunikacją. Spoglądając na współdziałanie wewnętrzne w odniesieniu do związków komunalnych, konieczna jest wymiana informacji między gminami, między powiatami oraz między gminami a powiatami (jeśli mamy do czynienia ze związkiem powiatowo-gminnym). Mając na uwadze Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolię, wyróżnimy komunikację poszczególnych gmin, a patrząc na samą procedurę tworzenia związku metropolitalnego – dodatkowo porozumiewanie się poprzez konsultacje z mieszkańcami. W odniesieniu do porozumienia w zależności od jego typu konieczna będzie komunikacja na linii jednostek samorządu terytorialnego: tego samego szczebla, różnych szczebli i jednostek samorządu terytorialnego oraz administracji rządowej. Natomiast forma stowarzyszenia pociągnie za sobą cyrkulację informacji w obrębie jednostek samorządu terytorialnego (tego samego rodzaju i o charakterze mieszanym).

Współdziałanie wymaga zatem komunikowania się. Współdziałanie podejmowane w ramach struktur administracji publicznej należy postrzegać jako przejaw wymiany informacji, interakcji, jakie między nimi zachodzą. Od jakości procesów tego porozumiewania się zależy sama możliwość podejmowania współdziałania, jego przebieg, a w rezultacie także i jego efekty.

Jak to już zostało podniesione, aktualna analiza współdziałania jednostek samorządu terytorialnego uwidacznia, że należy go ujmować również poprzez rozmaite sieci partnerstw, jakie jednostki te współtworzą z podmiotami niepublicznymi. Wykorzystanie mechanizmu sieci pozwala na wyeksponowanie wzrastającego znaczenia podmiotów niepublicznych w sferze dostarczania usług publicznych, jak i ściśle z tym powiązanych procesów komunikacyjnych. Sieciowość wymusza nieustanne angażowanie się w dyskusję i ustawiczną wymianę informacji pomiędzy współdziałającymi. Wymaga to od samej administracji przedstawienia się z charakterystycznej dla niej formy monologu (i korzystania z władczych form działania) na

³⁰ R. Marchaj, *Wysłuchanie publiczne jako forma udziału wspólnoty lokalnej w procesie stanowienia prawa na szczeblu samorządowym* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, s. 165.

³¹ B. Dolnicki, *Sprawność i demokratyzm w strukturze działania polskiej administracji lokalnej* [w:] *Sprawność działania administracji samorządowej. VII Doroczna Konferencja Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej*, red. E. Ura, Rzeszów 2006, s. 113.

szeroko rozumiany dialog (wymagający zorientowania partnerskiego i partycypacyjnego) w ramach tworzonych sieci. Dialog zaś uwarunkowany jest wzajemnym przepływem informacji pomiędzy podmiotami go podejmującymi. Partnerstwo wyzwała zorientowanie na zewnątrz organizacji, przez co partnerzy niepubliczni mogą być postrzegani jako swoiste zasoby, dzięki którym organizacja może bardziej efektywnie osiągać cele i zadania. Powyższe procesy są oczywiście nieodłącznie związane z komunikacją. Jak zauważa B. Jaworska-Dębska, informacja o potrzebach i oczekiwaniach mieszkańców jest dobrem coraz bardziej pożądanym i docenianym przez samorząd terytorialny, który staje się coraz bardziej świadomy tego, że bez tej wiedzy nie może po prostu należycie działać³². Pragnąc spełnić owe potrzeby i oczekiwania mieszkańców, komunikacja pomiędzy poszczególnymi podmiotami partycypującymi musi istnieć już w punkcie wyjścia, tzn. w momencie podjęcia współpracy, gdyż tylko w ten sposób możliwe jest formowanie się koncepcji co do współrealizacji zamierzonego celu. Ponadto niezbędna jest w samym procesie realizacji przedsięwzięcia, tak żeby doprowadzić do akceptowalnego i ustalonego przez strony finału. W odniesieniu do partycypacji związanej z tworzeniem sieci sprawna i rzetelna komunikacja zewnętrzna warunkuje więc jej wykreowanie i należyte funkcjonowanie. Jeśli przyjmujemy, że administracja powinna brać pod uwagę społeczne propozycje, muszą być stworzone możliwości przekazywania ich (wzajemne informowanie, konsultowanie, tworzenie zespołów). Komunikację (zewnętrzną – wychodzącą poza struktury administracji) powiązać także należy z zaprezentowaną w ramach niniejszego artykułu problematyką współzarządzania (*governance*), stąd prognozować należy, iż stale zyskiwała będzie ona na znaczeniu.

Podsumowanie

Jak to zostało wskazane, problematyka współdziałania z udziałem jednostek samorządu terytorialnego (zarówno wewnętrznego, jak i zewnętrznego) jest wielowarstwowa i dotyczy rozmaitych zagadnień natury szczegółowej. Stąd z uwagi na ramy niniejszego artykułu możliwe było poruszenie jedynie wybranych zagadnień związanych z tymi kwestiami. Przeprowadzone rozważania pozwalają na wyciągnięcie następujących wniosków końcowych:

1. Współpraca jest bazą, na której opiera się współzarządzanie. Współdziałanie współtworzy samą definicję współzarządzania. Angażowanie, „wplatanie” podmiotów niepublicznych w obszar długofalowej i zorganizowanej współpracy ze strukturami administracji samorządowej związane jest z kształtowaniem się społeczeństwa, w którym dochodzi do coraz szerszej i ściślejszej współpracy

³² B. Jaworska-Dębska, *Rola informacji w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego* [w:] *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, red. T. Bąkowski, Warszawa 2015, s. 202.

kumulującej potencjał władz publicznych, jak i w możliwie najszerszym zakresie – potencjał obywatelski. W takim modelu to sieci są ważniejsze niż hierarchie, delegowanie zadań na inne sektory niż wykonywanie ich przez sektor publiczny, motywowanie do działań niż ich nakazywanie, a co najważniejsze, stworzona powinna być przestrzeń i mechanizm wspólnego definiowania potrzeb publicznych i sposobu ich zaspokajania³³.

2. Prawdopodobnie, adekwatnie przedsięwzięte współdziałanie wpływać może na zwiększanie skuteczności, efektywności działań podejmowanych przez samorządy.

3. Dla każdej z form współdziałania (planowania i przebiegu) konieczne jest należyte ukształtowanie procesów komunikacyjnych.

W kontekście zaprezentowanych wyżej rozważań, zgodzić się również należy, że przyszłość samorządu terytorialnego to właśnie szeroko rozumiana, podejmowana w różnych formach współpraca jednostek samorządu terytorialnego³⁴. Z perspektywy rozrostu struktur społeczeństwa obywatelskiego: zwłaszcza współpraca zewnętrzna.

Bibliografia

- Barczewska-Dziobek A., *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi – geneza rozwiązań*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 1–2.
- Blicharz J., *Zagadnienie charakteru prawnego stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2017, no 3775.
- Borkowski J., *Podmioty administracji publicznej a przemiany ustrojowe [w:] Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji poświęconej jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.
- Chrisidu-Budnik A., Korczak J., *Związek jednostek samorządu terytorialnego jako struktura sieciowa*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 1–2.
- Dolnicki B., Marchaj R., *Związek metropolitalny w województwie śląskim*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 7–8.
- Dolnicki B., *Sprawność i demokratyzm w strukturze działania polskiej administracji lokalnej [w:] Sprawność działania administracji samorządowej. VII Doroczna Konferencja Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej*, red. E. Ura, Rzeszów 2006.
- Fleszer D., *Inicjatywa lokalna jako forma realizacji zadania publicznego*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 6.
- Fleszer D., *Tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 1–2.
- Frączak P., Wygnański J., *Polski model ekonomii społecznej. Rekomendacje dla rozwoju. Zaproszenie do dyskusji*, Warszawa 2008.
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008.
- Izdebski H., *Elementy teorii i filozofii prawa*, Warszawa 2011.
- Izdebski H., *Elementy teorii państw [w:] Ekonomia społeczna a rozwój*, red. J. Hausner, Kraków 2007.

³³ P. Frączak, J. Wygnański, *Polski model ekonomii społecznej. Rekomendacje dla rozwoju. Zaproszenie do dyskusji*, Warszawa 2008, s. 46.

³⁴ K.M. Ziemiński, M. Kielbus, *Ewolucja publicznoprawnych...*, s. 95.

- Izdebski H., *Nowe kierunki zarządzania publicznego a współczesne kierunki myśli polityczno-prawnej* [w:] A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Warszawa 2010.
- Jaworska-Dębska B., *Rola informacji w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego* [w:] *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, red. T. Bąkowski, Warszawa 2015.
- Kłucińska P., Sześciło D., Wilk B., *Nowy model demokracji samorządowej – uwagi na tle zmian w ustawach samorządowych wprowadzonych ustawą z 11 stycznia 2018 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 10.
- Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2019.
- Korczak J., *O nieporozumieniach wokół porozumień w administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 6.
- Kozuch B., *Cele i korzyści współpracy organizacji publicznych i pozarządowych* [w:] *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, red. J. Zimmermann, P.J. Suwaj, Warszawa 2013.
- Małecka-Łyszczek M., *Obywatelski element współdziałający czyli „kolaboratorzy administracji”* [w:] *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, red. J. Nicyporuk, Paryż 2011.
- Małecka-Łyszczek M., *Podmiotowość jako składowa pojęcia samorządu terytorialnego* [w:] *Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2020.
- Małecka-Łyszczek M., *Współpraca administracji publicznej z podmiotami ekonomii społecznej*, Warszawa 2017.
- Marchaj R., *Wysłuchanie publiczne jako forma udziału wspólnoty lokalnej w procesie stanowienia prawa na szczeblu samorządowym* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.
- Marchaj R., *Związek metropolitalny w województwie śląskim z perspektywy pierwszego roku działania*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 12.
- Niżnik-Dobosz I., *Plaszczyzny i ranga prawnego partnerstwa izb rzemieślniczych oraz malej i średniej przedsiębiorczości z administracją publiczną jako przykład realizacji idei public governance* [w:] *Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2014.
- Ofiarska M., Ofiarski Z., *Stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego – aspekty administracyjnoprawne i finansowoprawne*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu” 2012, nr 29.
- Ofiarska M., Ofiarski Z., *Związki komunalne i metropolitalne w Polsce*, Warszawa 2021.
- Ofiarska M., *Statuty związków międzygminnych – uwarunkowania prawne a praktyka* [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012.
- Pierre J., Guy Peters B., *Governing Complex Societies. Trajectories and Scenarios*, London 2005.
- Przedzińska J., *Nowe zarządzanie publiczne a sytuacja prawna obywatela* [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009.
- Skrzydło-Niżnik I., *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007.
- Słownik języka polskiego*, t. III, red. H. Szkiłdź, S. Bik, B. Pakosz, C. Szkiłdź, Warszawa 1983.
- Sześciło D., *Współzarządzanie jako koprodukcja usług publicznych*, „Zarządzanie Publiczne” 2015, nr 1(31).
- Sześciło D., *Współzarządzanie w gminie. Ramy prawne partycypacji obywatelskiej w samorządzie lokalnym* [w:] *Misja publiczna. Wspólnota. Państwo. Studia z prawa i administracji. Księga dedykowana pamięci Profesora Michała Kuleszy*, red. A. Mednis, Wrocław 2016.
- Waligórski M.A., *Kooperacja jako forma aktywności administracji publicznej* [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2002.

Współzarządzanie publiczne, red. S. Mazur, Warszawa 2015.

Ziemski K.M., Kielbus M., *Ewolucja publicznoprawnych form współpracy jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 4.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018.

Streszczenie

Współdziałanie na poziomie struktur samorządowych przybierać może postać: 1) współdziałania wewnętrznego, tj. przebiegającego w odniesieniu do struktur samej administracji, i 2) współdziałania zewnętrznego, tj. łączącego potencjał administracji z podmiotami niepublicznymi. Niniejszy artykuł dotyczy współpracy struktur administracji samorządowej, zaś szczególną uwagę skoncentrowano na następujących problemach szczegółowych: 1) współdziałanie jako warunek *sine qua non* urzeczywistnienia koncepcji współzarządzania; 2) współdziałanie jako element mający wpływ na skuteczność działania administracji; 3) współdziałanie jako element wymagający należytej komunikacji.

Słowa kluczowe: współdziałanie, współzarządzanie, skuteczność administracji, komunikacja

INTERNAL AND EXTERNAL COOPERATION OF LOCAL GOVERNMENT UNITS – SELECTED REMARKS

Summary

Cooperation at the level of local government structures can take the form of: 1) internal interaction, i.e. in relation to the structures of the administration itself, and 2) external cooperation i.e. combining the potential of administration with non-public entities. This article will refer to the cooperation of local government administration structures, and particular attention will be focused on the following specific problems: 1) cooperation as a *sine qua non* condition for the implementation of the concept of governance; 2) cooperation as having an impact on the effectiveness of administration; 3) cooperation as requiring proper communication.

Keywords: cooperation, governance, administrative efficiency, communication