

*Bartłomiej Kołsut*

## Współdziałanie międzygminne w chojnicko-człuchowskim zespole miejskim<sup>1</sup>

**Zarys treści:** Pracowanie koncentruje się na problematyce współdziałania międzygminnego pomiędzy czterema gminami województwa pomorskiego: gminą miejską Chojnice, gminą miejską Człuchów, gminą wiejską Chojnice i gminą wiejską Człuchów. Wzajemnie przylegający i wzajemnie powiązany obszar, co znalazło wyraz w dokumentach polityki regionalnej województwa. W opracowaniu dokonano analizy wybranych przykładów współdziałania. Podjęta została również próba określenia możliwości powstania instytucjonalnej formy współpracy badanych gmin.

**Słowa kluczowe:** Chojnice, Człuchów, współdziałanie międzygminne, ; wumiaso Chojnice-Człuchów

W budowaniu konkurencyjności regionu zasadnicze znaczenie przypisuje się metropoliom, jednak równie istotne jest zachowanie spójności, równowagi między obszarami metropolitalnymi i pozametropolitalnymi, określanymi jako peryeryjne. Ich ośrodkami rozwoju są tzw. centra subregionalne, takie jak Chojnice i Człuchów. Zgodnie z zapisami Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego<sup>2</sup> (s. 1+), ośrodkami koncentracji potencjału gospodarczego i społecznego w regionie są: Chojnice z Człuchowem, Widzyna, Lębork, Malbork, Starogard Gdański, Cewin oraz Słupsk B miasto o znacznie wyższym potencjale niż inne ośrodki miejskie położone poza obszarem metropolitalnym. Charakterystyczne i celowe jest w tym przypadku użycie zwrotu „Chojnice z Człuchowem” jednoznacznie określające powiązania tych miast, a tym samym warunkujące politykę intraregionalną województwa, nastawioną na ich wzajemne współdziałanie.

Celem opracowania jest analiza dotychczasowego współdziałania czterech gmin: gminy miejskiej Chojnice, gminy miejskiej Człuchów, gminy wiejskiej Chojnice i gminy wiejskiej Człuchów, oraz określone możliwości powstania instytucjonalnej formy współdziałania badanych gmin w związku międzygminnego.

W ramach realizacji celów pracy wykorzystano metody badań socjologicznych. Przeprowadzono cztery wywiady pogłębione z lokalnymi liderami samorządowymi:

<sup>1</sup> Opracowanie zostało opracowane na podstawie pracy magisterskiej pt. „Możliwości funkcjonowania Chojnic i Człuchowa jako zespołu miejskiego” wykonanej pod kierunkiem prof. dr. hab. Henryka Rogackiego oraz prof. dr. hab. Adeusza Strykiewicza (recenzent pracy: dr. Anna Dwidurska) i ocenionej 24 czerwca 2014 r.

<sup>2</sup> Przyjęta uchwałą nr 5+7]XXXX] na Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 1+lipca 2005 r.

abela 1. Wielkość próby badawczej w badaniu kwestionariuszowym skierowanym do radnych badanych gmin

gmina	Liczba radnych	Liczba uzyskanych ankiet	Próba
m. Chojnice	21	14	..
m. Człuchów	15	12	+%
gm. Chojnice	15	1-	+
gm. Człuchów	15	12	+%

Źródło: obliczenia własne.

burmistrzem Chojnic, burmistrzem Człuchowa, wójtem gminy Chojnice i wójtem gminy Człuchów. Wywiady te miały na celu poznanie stanowiska lokalnych liderów samorządowych co do potencjalnego współdziałania gmin, a także konfrontacji ich opinii wobec dotychczasowych prób podjęcia współpracy.

Ponadto, uwzględniając istotne kompetencje organów stanowiących w tym zakresie, przeprowadzono ankiety<sup>4</sup> z radnymi badanych gmin. Wielkość uzyskanej próby badawczej przedstawiono w tabeli 1. Celem tego badania było natomiast określenie możliwości podjęcia współdziałania, w tym w formie zinstytucjonalizowanej, a także ustalenie katalogu zadań, które mogłyby podlegać wspólnej realizacji. Kwestionariusz ankiety składał się z pięciu pytań zamkniętych oraz jednego otwartego. ; dotyczyły one:

- B postawy wobec współdziałania (Czy według Pani] Pana gminy powinny ze sobą współpracować w ramach wybranych zadań, czy konkurować i dlaczego),
- B jego instytucjonalizacji (Czy współdziałanie gmin powinno być prowadzone w ramach powstałego w tym celu podmiotu, np. związku międzygminnego),
- B katalogu zadań podlegających współdziałaniu (W jakich dziedzinach gminy mogłyby współdziałać?)
- B oceny dotychczasowej współpracy między władzami gmin (Jak ocenia Pani] Pan dotychczasową współpracę z władzami poszczególnych gmin).

## 1. Pojęcie i podstawy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce

Współdziałanie jest pewną szczególną formą wzajemnego oddziaływania, interakcji między partnerami. Według Popularnego słownika języka polskiego (Sobol 2002: 1145) współdziałanie oznacza współdziałanie, funkcjonowanie wspólnie z kimś albo czymś, pomaganie komuś w jakiejś działalności ( natomiast według Czerniawskiego (2002: 20) jest ono działaniem zbiorowym, w którym jednostki funkcjonują w obecności innych osób, utrzymując z nimi kontakt dotyczący wykonania

<sup>4</sup> Poszczególne wywiady przeprowadzono: 14.02.2008 r. z burmistrzem Chojnic Andrzejem Hnsterem, 29.02.2008 r. z burmistrzem Człuchowa Ryszardem Szybajło, 20.02.2008 r. z wójtem gminy Chojnice Zbigniewem Szczepańskim, 29.02.2008 r. z wójtem gminy Człuchów Andrzejem Marciniakiem. Zapisy wywiadów stanowią załączniki do pracy magisterskiej autora.

<sup>4</sup> Badanie ankietowe dokonano we wrześniu 2008 r., podczas sesji poszczególnych rad gminnych.

zadań. (h) ; ziałanie to może by?: 1) zgodne (wtedy przybiera postać współdziałania), 2) przeciwne (wówczas dochodzi do konfliktu społecznego) lub -) równoległe (określa się je mianem współzawodnictwa)G

; o współdziałania dochodzi zarówno na poziomie elementarnym (gdy uczestniczą w nim przynajmniej dwie osoby), jak i złożonym (gdy wspólnie działają przynajmniej dwie grupy społeczne] zbiorowości społeczne). Pewną specyficzną formą grupy społecznej jest społeczność lokalna, zrzeszona w ramach samorządu terytorialnego. Samorząd ten, jako podmiot administracji publicznej, funkcjonuje w ramach określonego systemu regulacyjnego B może działa? na podstawie ustaw i w określonych prawach ormach. Zgodnie z konstytucją RP<sup>5</sup>, która jest ustawą zasadniczą, samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne (art. 1. -) za pośrednictwem demokratycznie wybranych organów stanowiących i wykonawczych (art. 1. 9). W Polsce są to: rada gminy (organ stanowiący) oraz wójt, burmistrz lub prezydent miasta (organ wykonawczy). rgany gminy są odpowiedzialne za realizację zadań publicznych, a zadania te mogą wykonywa? wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego w drodze współdziałania .

W Polsce istotny wzrost zainteresowania instytucją współdziałania nastąpił wraz z reaktywowaniem w 1999r. rzeczywistego samorządu terytorialnego. Prawna instytucja współdziałania stała się obiektywną koniecznością, ponieważ przyjęto koncepcję gminy jednolitej (nie uwzględniającej różnic między poszczególnymi jednostkami). Różne formy współdziałania miały zatem stanowić mechanizm odpowiedniej korekty niedoskonałych podziałów zadań przekazanych gminom i Gódeł ich finansowania ( iarska 2004). Ponadto instytucja współdziałania samorządowego wspiera realizację zasady pomocniczości, będącej podstawą reformy ustrojowej państwa.

Współdziałanie jest obecnie uznawane za proces konieczny w celu podnoszenia poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Jak twierdzi Czapiński (2000: 1), Faby osiągnąć dzisiejszy poziom rozwoju, wystarczyło nam podejście: i niech każdy robi to, co przynosi mu korzyść?j. Za kilka lat to jednak będzie za mało, bo o sukcesie będzie decydowała zdolność do innowacyjnej współpracy: i niech każdy robi to, co przynosi korzyść wszystkimj. Wyniki unijnych projektów badawczych pokazują, że duże znaczenie, wśród instrumentów polityki przestrzennej, nabiera wspieranie finansowania sieci współpracujących ze sobą miast, rozwijających funkcje o charakterze komplementarnym. (h) W przypadku Polski, w której jak dotąd dominuje rywalizacja między miastami, nie zaś współpraca, jest to ważne zadanie, które powinno być eksponowane przez politykę przestrzenną państwaG ( orcelli 2000 : 15). Co jednak istotne, współdziałanie jest z reguły rezultatem określonej wspólnoty celów oraz zbieżności interesów B jest racjonalne wtedy, gdy interesy jednostek współdziałających są, jeśli nie w pełni zintegrowane, to co najmniej w zasadniczym stopniu sobie nieprzeciwstawne ( iarska 2004: 2+1B2 +2).

<sup>5</sup> uchwalona 2 kwietnia 1997 r. przez Zgromadzenie Narodowe, zatwierdzona w ogólnonarodowym referendum 25 maja 1997 r. (z. . z 1997 r. nr 7+, poz. 4+).

· Zgodnie z art. 106 ustawy z dnia 26 marca 1998r. o samorządzie gminnym (z. . z 1998r. nr 1. , poz. 95 z późn. zm.).

Współdziałanie międzygminne warunkują określone przesłanki. Hurmankiewicz (2002: 9), korzystając z literatury przedmiotu, wyróżnia szczegółowe przesłanki sprzyjające współpracy samorządów lokalnych:

- a) formalnoprawne B związane z nieodpłatnym nabywaniem części mienia ogólnonarodowego służącego użyteczności publicznej, które wcześniej należało do rad narodowych, przedsiębiorstw lub zakładów budżetowych szczebla wojewódzkiego
- b) ekonomiczno- finansowe B wynikające z rozłożenia na kilka podmiotów kosztów realizacji projektów inwestycyjnych oraz dalszych wydatków na ich eksploatację
- c) prakseologiczne B gdy celem współdziałania jest racjonalizacja działań wynikająca z zasad organizacji pracy (wówczas współdziałanie i udzielanie wzajemnej pomocy zwiększa efektywność realizacji wspólnych zadań)
- d) ekologiczne B związane z brakiem możliwości rozwiązywania niektórych problemów ekologicznych w sposób autonomiczny, w izolacji od innych procesów społeczno-gospodarczych
- e) społeczno-kulturalne B dotyczące najczęściej nawiązywania kontaktów międzyludzkich
- f) polityczne B zwykle związane ze współpracą gmin w organizacjach krajowych.

Zgodnie z art. 14, ust. 2, pkt 12 ustawy o samorządzie gminnym, podejmowanie uchwał w sprawach współdziałania z innymi gminami oraz wydzielanie na ten cel odpowiedniego majątku należy do wyłącznej właściwości rady gminy. Choć ustawodawca nie precyzuje, który z organów jest odpowiedzialny za inicjowanie współdziałania oraz negocjacje i uzgodnienia co do jego kształtu, to jednak w praktyce za etap ten zazwyczaj odpowiada organ monokratyczny gminy – wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Pozycję polityczną liderów lokalnych wzmocniło dodatkowo wprowadzenie ustawy z dnia 26 czerwca 2007 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (z. u. nr 11-1, poz. 94 z późn. zm.). Poprzez większą legitymizację władzy organu wykonawczego, wyraźnie zmieniły się proporcje między radą gminy a wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) w zakresie wpływu na podejmowane decyzje<sup>7</sup>. Można zatem uznać, że do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) danej gminy należy nawiązywanie kontaktów zewnętrznych i inicjowanie współdziałania z innymi jednostkami samorządowymi, natomiast rada gminy posiada instrumenty umożliwiające organizację i instytucjonalizację tego współdziałania.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą wspólnie wykonywać zadania publiczne, wykorzystując dostępne w tym celu formy organizacyjno-prawne. Spośród nich wyróżnia się publicznoprawne (związki i porozumienia komunalne) i cywilnoprawne (spółki prawa handlowego, stowarzyszenia, umowy prawa cywilnego) formy współdziałania (Chmielnicki 2004: 11-12). Różnica między nimi polega na tym, że te pierwsze reguluje kodeks postępowania administracyjnego, natomiast te drugie B kodeks cywilny. Można ponadto wyodrębnić formy współdziałania skut-

<sup>7</sup> Fakt ten potwierdzają badania Local Democracy and Innovation oraz Indicators of Democratic Local Governance (za: Swianiewicz, Limska 2006: 24).

kujące utworzeniem odrębnych struktur organizacyjnych (tzw. instytucjonalne formy współdziałania B stowarzyszenie gmin, związek międzygminny) oraz zmierzające tylko do stworzenia nowego stanu prawnego i przyjęcia określonego trybu i metod realizacji niektórych zadań (zawarcie porozumienia lub umowy).

## 2. Kształtowanie się chojnicko-człuchowskiego zespołu miejskiego

Pojęcie zespołu miejskiego pojawia się zarówno w badaniach geograficzno-osadniczych, jak i w badaniach dotyczących zarządzania terytorialnego i współdziałania jednostek samorządowych. Według geograficzno-osadniczej de inicji Rajmana (2006: 1-4) zespół miejski to zgrupowanie co najmniej dwóch miast silnie ze sobą powiązanych pod względem funkcjonalnym i gospodarczym. W tym przypadku o istocie zespołu miejskiego stanowi zatem intensywność powiązań. W pracy przyjęto jednak de inicję zespołu miejskiego według projektu ustawy o polityce miejskiej państwa i współpracy jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie. W tym projekcie zespół miejski traktowany jest jako odrębna osoba prawna, podmiot będący efektem współdziałania przynajmniej dwóch sąsiadujących ze sobą gmin.

Obszar chojnicko-człuchowskiego zespołu miejskiego położony jest w południowo-zachodniej części województwa pomorskiego (ryc. 1), zajmuje powierzchnię 45 km<sup>2</sup> i zamieszkuje go łącznie blisko 22 tys. osób (z czego w Chojnicach mieszka ok. 4 tys. osób, w Człuchowie 14 tys., w gminie wiejskiej Chojnice 17 tys. i w gminie wiejskiej Człuchów 11 tys. osób).

Chojnice i Człuchów to miasta, które powstały w XIII w., a prawa miejskie uzyskały w pierwszej połowie XIX w., już jako ośrodki krzyżackie. Geneza powstania tych jednostek istotnie wpłynęła na ich rozwój i późniejszą pozycję w sieci miast Pomorza Drodkowego. Człuchów stał się osadą rolniczą, z niewielkim udziałem rzemiosła w gospodarce miejskiej. Tak ukształtowana struktura gospodarki wynikała głównie z obsługi zamku krzyżackiego, drugiego co do wielkości w państwie krzyżackim (Asztold, Zybajło 1994: 70). Zamek ten, jako siedziba komturów człuchowskich, został zlokalizowany na półwyspie otoczonym jeziorem, bezpośrednio przy granicy państwowej. Człuchów stał się tym samym siedzibą władz administracyjnych. Chojnice natomiast, choć były w tym czasie miastem podległym władzom z Człuchowa, to jednak rozwijały się dużo bardziej dynamicznie. W połowie XIX w. liczyły już 1554 mieszkańców (przy 9% mieszkańców Człuchowa). Miasto to stało się szybko istotnym ośrodkiem rzemiosła, a później przemysłu na Pomorzu (por. Ierszewski 1994: 144).

Jak twierdzi Roth (2006: 124), Chojnice były wówczas nieoficjalną stolicą powiatu człuchowskiego mimo, że starosta lub jego zastępca rezydowali w Człuchowie. Tak ukształtowane relacje, dotyczące wielkości i upodmiotowienia miast, były niejednokrotnie powodem nieporozumień i konfliktów (por. Bruski 2006: 42).; dopiero po 1772 r. oba miasta rozdzielono pomiędzy dwie odrębne jednostki administracyjne: powiat chojnicki i człuchowski. Stan ten (równorzędności statusu



abela 2. Przynależność? Chojnic i Człuchowa do województw w podziałach administracyjnych po 1944 r.

Miasto	1944B195%	195%B1957	1957B1975	1975B199+	1999
Chojnice	pomorskiee	bydgoskie	bydgoskie	bydgoskie	pomorskie
Człuchów	szczecińskie	koszalińskie	koszalińskie	śląskie	pomorskie

ez siedzibą w Bydgoszczy

Źródło: opracowanie własne.

Stan ten uległ zmianie w wyniku wprowadzenia dwóch istotnych elementów: zasad gospodarki rynkowej oraz samodzielnego i suwerennego samorządu terytorialnego. Pojawienie się gospodarki rynkowej powodowało, że to nie władza centralna, a wolny rynek zaczął kształtować układ powiązań unkcjonalnych. ( atomiast pojawienie się samorządu upodmiotowiło społeczność? lokalną B od tego momentu miała ona sama decydować o sprawach lokalnych, w myśl przyjętej zasady subsydiarności, nieodłącznie związanej z decentralizacją władzy i zadań publicznych. Przełomowym momentem w relacjach Chojnic i Człuchowa okazała się re orma administracyjna, która weszła w życie 1 stycznia 1999 r. wprowadzając trójstopniową strukturę podziału terytorialnego (przywróciła nieistniejące powiaty i władzę samorządową na szczeblu województwa) oraz zmniejszając liczbę województw i zmieniając ich terytorium. W wyniku nowego podziału oba miasta zostały włączone do województwa pomorskiego z siedzibą w dańsku i stały się siedzibą władz: miejskich, wiejskich i powiatowych.

### 3. Początek współdziałania po 1999 r.

Po wprowadzeniu re ormy administracyjnej w 1999 r. zarząd nowo powstałego województwa pomorskiego przystąpił do sporządzania strategii rozwoju społeczno-gospodarczego. Swoją udział w jej kształtowaniu miały również samorządy lokalne B był to pierwszy etap wspólnych działań władz Chojnic i Człuchowa. Jak twierdzi burmistrz Chojnic, Fdążyliśmy do tego, by był w niej (tj. w strategii B przyp. autor) zapis o tym, że Chojnice wraz z Człuchowem stanowią południowy biegun rozwoju województwa pomorskiego (h ) i taki zapis udało się nam zrealizować?G Można zatem powiedzieć?, że oprócz obiektywnych przesłanek, o obecności w strategii zapisu o tym, że subregionalnym centrum rozwoju są FChojnice z CzłuchowemG zdecydowało współdziałanie lokalnych władz samorządowych.

olejnym etapem współdziałania gmin było podpisanie 2- maja 2004 r. przez ówczesnych przewodniczących: zarządu miasta Chojnice, zarządu miasta Człuchów, zarządu gminy Chojnice i zarządu gminy Człuchów, Fprotokołu uzgodnień w sprawie paktu o wzajemnej współpracyG. Pakt ten został następnie przyjęty stosowną uchwałą rady miejskiej<sup>9</sup>. W załączniku do owej uchwały zapisano, że współpraca bę-

<sup>+</sup> Źródło: strona internetowa rządu Miejskiego w Chojnicach (<http://www.chojnice.eu>]gaT 41).

<sup>9</sup> chwała nr XXXIK]- 9-+]04 Rady Miejskiej w Chojnicach z dnia 29 czerwca 2004 r. w sprawie współpracy z gminą miejską Człuchów, gminą Chojnice i gminą Człuchów.

dzie prowadzona w celu F1) rozwoju jaglomeracji chojnicko-człuchowskiej, 2) współtworzenia miejsc pracy w gminach wiejskich i miejskich Człuchowa i Chojnic oraz -) ochrony istniejących miejsc pracyG bszarem współpracy miała sta? się głównie przestrzeń między miastami: Fdostrzegając naturalne uwarunkowania przestrzenne i tendencje rozwojowe swoich gmin, strony tego paktu postanowiły zjednoczyć się i aktywnie współdziała? w celu ułatwiania wzrostu gospodarczego obszaru położonego pomiędzy zurbanizowanymi terenami miast Człuchów i Chojnice oraz innych przyległych terenówG Zgodnie z k 1 uchwały, współpraca miała się odbywa? między innymi w dziedzinach: 1) planowania i gospodarowania przestrzenią, 2) koordynacji inwestycji, -) in ormacji i promocji, 4) pozyskiwania korzyści z zewnątrz. Podpisanie paktu było inicjatywą Przewodniczącego zarządu miasta Chojnice. Zresztą samorządy miasta i gminy Chojnice już wcześniej zainicjowały współdziałanie poprzez podjęcie uchwał o partnerskiej współpracy<sup>10</sup>; ziałania zmierzające do konkretyzacji współdziałania były prowadzone w stosunkowo szybkim tempie.

chwałą Rady Miejskiej w Chojnicach podjęto działania w celu opracowania strategii aktywizacji i rozwoju stre y pery eryjnej regionu pomorskiego<sup>11</sup>, która była inicjatywą Fwspólną, prowadzoną z innymi jednostkami samorządu terytorialnegoG pracowanie strategii nie doszło jednak do skutku.

#### 4. Dwumiaсто Chojnice-Człuchów

W 2002 r. w stosunkach między Chojnicami i Człuchowem pojawiło się nowe pojęcie: F; wumiaсто Chojnice-CzłuchówG Jego autorem jest burmistrz Chojnic Hnster (2007), który przedstawił projekt współdziałania w ramach tego podmiotu. Pomysł ten uzasadnił w następujący sposób: Fzauważyłem, że w województwie pomorskim B poza metropolią rójmiejską B jest Słupsk i następnie miasta wielkości Chojnic, które rywalizują o rozwój społeczno-gospodarczy. dyby doszło do powołania dwumiaста (dwa miasta: Chojnice i Człuchów i dwie gminy wiejskie), to byłibyśmy bardzo konkurencyjni B uwzględniając zasoby ludzkie, przestrzeń publiczną, potencjał ekonomiczny, intelektualny i inansowy B wobec Słupska. Czyli dwumiaсто Chojnice-Człuchów byłoby w drugiej lidze województwa pomorskiego, a nie w trzeciejG Przesłanki współdziałania miały więc mie? charakter głównie prakseologiczny B usprawnienie i zwiększenie e ektywności, a w konsekwencji podniesienie konkurencyjności poprzez tzw. e ekt synergii działań.

( ależy jednak w tym miejscu wskaza? na wątpliwości zastosowania określenia FdwumiaстоG Pojęcie to bowiem B do tej pory nie stosowane w literaturze przedmiotu<sup>12</sup> Bwyracnie sugeruje związek dwóch miast, a w tym przypadku jest określe-

<sup>10</sup> chwała nr XXX]- 5+)%a Rady Miejskiej w Chojnicach z dnia 2. marca 2002 r. w sprawie nawiązania partnerskiej współpracy gminy Chojnice z miastem Chojnice.

<sup>11</sup> chwała nr XXXIK]- 99)%a Rady Miejskiej w Chojnicach z dnia 29 czerwca 2002 r. w sprawie: opracowania projektu celowego zamawianego pt.: FStrategie aktywizacji i rozwoju stre y pery eryjnej regionu pomorskiegoG(wzdłuż drogi nr 22 i 50).

<sup>12</sup> Pojęcie FdwumiaстоG unkcjonuje jednak jako określenie ormy współdziałania Słupska i stki (por. ; eklaracja współpracy partnerskiej w ramach FdwumiaстаG podpisana 1- lipca 2002 r. oraz www.dwumiaсто.pl), a także orunia i Bydgoszczy (www.dwumiaсто.net).



niem de iniującym podmiot współdziałania czterech gmin, w tym dwóch gmin wiejskich. onsekwencją zastosowania takiej nazwy jest również brak identy ikowania się z nią społeczności obu gmin wiejskich B to natomiast uniemożliwia budowanie wspólnej tożsamości wokół podmiotu współdziałania opartej na symbolice, której nazwa jest głównym elementem.

F; wumiastoGChojnice-Człuchów zakładało instytucjonalizację współdziałania (cho? autor nie wskazał konkretnej ormy, można wnioskowa?, że chodziło o związek międzygminny), przy zachowaniu samodzielności i tożsamości poszczególnych gmin, a integracji wokół celów. Zadania, jakimi miałyby zajmowa? się FdwumiastoG to: ochrona środowiska, komunikacja, bezpieczeństwo, kultura i sport, promocja gospodarcza i turystyczna, a także wspólna o erta gospodarcza. Propozycja powołania FdwumiastraGnie zyskała zwolenników po stronie liderów politycznych z Człuchowa. Jak twierdzi burmistrz Chojnic, Fz kilku powodów: powód pierwszy to taki, że Człuchów jest przeszło dwa razy mniejszy od Chojnic B czyli potencjały nie są podobne (h ). olejnym problemem był rozwój społeczno-gospodarczy. Chojnice bardzo szybko w ostatnich dziesięciu latach rozwinęły się jako ośrodek miejski. Człuchów również, jednak wolniej, relatywnie wolniej niż miasto Chojnice. Stąd pojawiły się obawy, że Chojnice będą korzysta? z Człuchowa, a nie odwrotnie. drzucałem ten argument, pokazując, ile nowych obiektów powstało w tym czasie w Chojnicach i człuchowanie z nich korzystają, a nasza zgoda nie jest do tego wymagana. Bo przecież w interesie Chojnic jest to, by człuchowanie przyjeżdżali do nasG F; wumiastoGwedług założeń autora miałyby obejmowa? cztery badane gminy. Przyjęcie przez twórców samorządu w Polsce koncepcji gminy jednolitej sprawiło, że wszystkie cztery gminy stały się w pewnym sensie równorzędnymi FaktoramiG na FarenieGwspółdziałania. F; wumiastoGmogłyby więc powsta? tylko przy zgodzie wszystkich podmiotów. ( a uwagę zasługuje jednak pewne pomijanie, podczas tworzenia koncepcji i rozmowach o niej, wóldarzy gmin wiejskich. Wójt gminy Człuchów, na pytanie o to, jak odnosi się do inicjatywy powołania FdwumiastraG odpowiada: FJa reprezentuję gminę wiejską i nie mam zwyczaju wchodzi? komuś do jego podwórka. ( a pewno trzeba i w tej sprawie działa? na rzecz współpracy wszystkich stron, wyrzec się egoizmu i działa? wspólnie, partnersko. ( ie sposób w tej sprawie ominą? gminy wiejskie: zarówno chojnicką, jak i naszą. (h ) Musimy ten temat załatwi? wspólnie i na pewno nie przyczyniają się do tego sugestie niektórych osób o aneksji części terytorium gmin wiejskich Btakie wypowiedzi nie służą współpracy, a wręcz przeciwnie mogą spowodowa? wrogos? po obu stronachG

Zmiany granic administracyjnych miast i kon likty rodzące się z tego powodu zaobserwowane w przypadku Człuchowa nie są odosobnionym przypadkiem. Podobne sytuacje miały miejsce m.in. w łku, Szczecinku, Inowrocławiu, Rzeszowie i oszalinie. wórcy re ormy samorządowej, J. Regulski i M. ulesza, przyznają, że Frozwijające się miasta rzeczywiście mają swoje racje, ale jedyną metodą rozwiązania ich problemów powinna by? współpraca z gminami podmiejskimi miasta mogłyby wspólnie z tymi gminami przygotowywa? tereny pod budowę osiedli czy inwestycje przemysłowe, ale wolą aneksję terytorialną. o walka o pieniądź metodami ze średniowieczaG( hlig 2%00). Zjawisko przenoszenia się mieszkańców i obiektów pro-

dukcyjnych poza tereny miast daje dodatkowy atut gminom wiejskim. Bzyskują one bardzo ważny argument w negocjacjach warunków współdziałania. Poza tym z punktu widzenia lokalnej polityki, suburbanizacja jest procesem generującym konflikt interesów między powiązаныmi gminami. B sprawia, że konkurują one o mieszkańców i przedsiębiorców. Wójtowie są tego świadomi: F ak się składa B twierdzi wójt gminy Człuchów B że coraz więcej ludzi przenosi się teraz na wieś. Może dojść do takiej sytuacji, że gmina wiejska Człuchów będzie liczy? więcej mieszkańców niż miasto. Pod względem dochodów już zrównaliśmy się z miastem, a w przeliczeniu na 1 mieszkańca ta wartość? jest większa w przypadku gminy wiejskiej. miny wiejskie posiadają również rezerwy terenowe pod rozwój budownictwaG

F; wumiastoG okazało się inicjatywą, która B na razie B nie zyskała aprobaty wszystkich gmin. Sceptyczny wobec tego pomysłu jest burmistrz Człuchowa. ( a pytanie, czy powinien powsta? związek międzygminny koordynujący współdziałanie Chojnic i Człuchowa, odpowiada: F(h ) mam mieszane uczucia. Wydaje mi się, że jeśli jest partnerska współpraca, wskazuje się głównego bene icjenta (mowa o porozumieniu komunalnym B przyp. autor), to jest to zupełnie wystarczająceG Podobnego zdania jest wójt gminy Człuchów: F( ajważniejsza jest dobra wola współpracy i dobry klimat. ( a razie nie potrzebujemy ormalizowania tych związków. Wydaje mi się, że niekoniecznie trzeba to ormalizowa?. Jeżeli ludzie się szanują, lubią, pomagają sobie, to nie jest konieczne powoływanie związków. Wspólnych zadań jest wiele i pomału je realizujemyG

Podjęcie współdziałania w ormie FdwumiastaG było szeroko dyskutowane na orum publicznym. Zasadne więc było zbadanie znajomości tej inicjatywy i deklarowanych wobec niej opinii. Respondentom uczestniczącym w badaniu ankietowym<sup>1</sup> zadano pytanie: FCzy słyszałeś o pomysle jdwumiastoi Chojnice-CzłuchówG? kazuje się, że około 25 osób słyszało o tej inicjatywie. Spośród tych, którzy znają ten projekt większość? to osoby w wieku 22B24 lata. soby te na ogół (. 4 ) oceniają ten pomysł pozytywnie. Wśród mieszkańców Człuchowa odsetek osób znających projekt FdwumiastaGi oceniających go pozytywnie wynosi ponad . % . o pokazuje, że młodzi mieszkańcy Człuchowa chcą zbliżenia z Chojnicami, są otwarci na współdziałanie. Jak twierdzi burmistrz Chojnic, . Hnster, Ftakie, a nie inne ormy współpracy i tak będą następowały, bo na takim poparciu trzeba bawowa?G

## 5. Współdziałanie w ramach gospodarki odpadami

Istotnym przykładem współdziałania gmin chojnickich i człuchowskich B wobec niepowodzeń w ormalizacji FdwumiastaGB stała się realizacja projektu Zakładu Zagospodarowania dpadów. chwałą Sejmiku Województwa Pomorskiego<sup>14</sup>

<sup>1</sup> Badanie ankietowe skierowane do mieszkańców badanych gmin zostało wykonane w ramach pracy magisterskiej na próbie kwotowej 572 osób (elementy doboru próby: gmina miejsca zamieszkania, ple?, wiek). Z racji tego, że ankietę ta dotyczyła innych zagadnień, a w artykule wykorzystano tylko jedno z pytań, nie przedstawiono szczegółów zastosowanej metody B wraz z kwestionariuszem stanowią one część? pracy magisterskiej.

przyjęto Plan gospodarki odpadami, w którym przewidziano lokalizację Zakładów Zagospodarowania odpadów, które zgodnie z dyrektywami unijnymi mają zwiększyć poziom odzysku odpadów i ich powtórnego wykorzystania. Zgodnie z wytycznymi sejmiku każdy Zakład ma obejmować swoim zasięgiem obszar liczący około 15% tys. mieszkańców, a realizacja ma być wynikiem współdziałania gmin. W planie przygotowanym przez Sejmik Województwa Pomorskiego lokalizację ZZ przewidziano w Ielpinie, miejscowości na obszarze gminy Człuchów. Jak się okazało po pewnym czasie, wyrażony sprzeciw wobec takiego wariantu zgłosił wójt gminy Człuchów, czyli gospodarz tego terenu. Powodem protestu były plany lokalizacji w pobliżu tego obszaru osiedla mieszkaniowego. Wskazywano, że nastąpiła zmiana uchwały Sejmiku Województwa Pomorskiego i w jej wyniku ustalono lokalizację ZZ w (owym; worse) koło Chojnic (teren ten, choć znajduje się w gminie Chojnice, jest własnością miasta Chojnice).

Cała procedura i negocjacje trwały ponad dwa lata. Jak twierdzi wójt gminy Człuchów: Stało się tak, że głupota przegrała. Zrobić ZZ w odległości 500m od planowanego wielkiego osiedla mieszkaniowego – tam ma tam prawie 100 ha własnej ziemi przeznaczonej na tego typu inwestycje. Będziemy tę ziemię dzielić, uzbierać, sprzedawać. Tam powstanie ogromne osiedle. Tam postawi dom 500m od góry odpadów – ten teren byłby bezwartościowy. Właściwie to z naszą wizją rozwoju aglomeracji – a wypowiedź pokazuje, jak różne wizje rozwoju aglomeracji mają poszczególne gminy. Brakuje koordynacji i wspólnego zarządzania rozwojem tych obszarów. Lokalizacja ZZ stała się przyczyną konfliktu między wójtem gminy Człuchów i burmistrzem Człuchowa. W tym drugim bowiem – wspólnie z pozostałymi gminami powiatu człuchowskiego oraz starostwem powiatowym w Człuchowie – B oprotestował uchwałę Sejmiku Województwa Pomorskiego o zmianie lokalizacji ZZ. Burmistrz Chojnic i wójt gminy Chojnice byli w tym przypadku obserwatorami konfliktu człuchowskich włodarzy. Burmistrz Chojnic ostateczny sukces podsumował następująco: Dwa lata rozmów, ja już przestałem być optymistą co do zakończenia tych rozmów. (o ale życie nam pokazało: bierzecie pieniądze i robicie ZZ, albo powiecie mieszkańcom, że bierzecie ich śmieci wozi? np. do Szadulek, 1000m dalej. Wtedy byłyby wówczas wyższe. (asza) rola polega na tym, żeby stworzyć takie warunki do życia mieszkańcom, aby oni jak najmniej środków na to życie wydawali).

Wynikiem rozmów dotyczących powołania ZZ było zawarcie 9 grudnia 2007 r. porozumienia komunalnego pomiędzy gminą miejską Chojnice a innymi gminami<sup>15</sup> w sprawie gospodarki odpadami. Porozumienie to doprowadziło do powstania spółki prawa handlowego<sup>1</sup>, która zajmuje się budową ZZ.

<sup>14</sup> uchwała nr 15- [XIII] Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 29 września 2007 r. w sprawie Programu ochrony Drodowiska Województwa Pomorskiego na lata 2007-2010 oraz Wojewódzkiego Planu gospodarki odpadami dla Województwa Pomorskiego.

<sup>15</sup> gminą Czerniewice, gminą Chojnice, gminą Brusy, gminą Anarzyno, gminą Człuchów, gminą miejską Człuchów, gminą; ebrzno, gminą Przechlewo i gminą; ebrzno.

<sup>1</sup> uchwała nr XXXIX [22. 2007] Rady Miejskiej w Człuchowie z dnia 15 grudnia 2007 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXXKII [2007] Rady Miejskiej w Człuchowie z dnia 2- października 2007 r. w sprawie wyrażenia woli utworzenia spółki prawa handlowego z ograniczoną odpowiedzialnością.

## 6. Władze lokalne wobec dalszego współdziałania

Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce ma charakter dobrowolny. Wymaga ono zatem wyrażenia chęci współdziałania przez każdą ze stron. W celu zbadania deklarowanych postaw wobec współdziałania wykorzystano badania kwestionariuszowe skierowane do radnych badanych gmin.

( a pytanie, czy gminy chojnickie i człuchowskie powinny ze sobą współpracować?, większość radnych w każdej z gmin odpowiedziało twierdząco (100% w przypadku gminy Chojnice, 92% w Chojnicach, 92% w Człuchowie i 77% w gminie Człuchów). Jako główne motywy takich postaw wskazują: zwiększone możliwości gmin w zakresie pozyskania środków zewnętrznych, budującą rolę współdziałania i destrukcyjną konkurencji i rywalizacji, możliwości efektywniejszego wykorzystywania środków publicznych. ( a większy odsetek oponentów jest w gminie Człuchów (radni gminy Człuchów nie uzasadnili przy tym swojego wyboru), co pokrywa się również z deklaracjami wójtów i burmistrzów. Choć radni w większości wspierają ideę współdziałania i deklarują chęć jej podjęcia, to w przypadku jej instytucjonalizacji (w formie związku międzygminnego) nie są do niej do końca przekonani. Zdecydowane poparcie dla powstania podmiotu wspólnej polityki rozwoju deklarują radni gminy Chojnice (92%), w mniejszym stopniu również radni Chojnic (71%) i Człuchowa (55%). Jednak w przypadku radnych gminy Człuchów deklarowana postawa wobec powstania związku międzygminnego jest zdecydowanie negatywna (poparcie inicjatywy przez 17% radnych). Jako że zainicjowanie współdziałania w formie związku międzygminnego wymaga podjęcia uchwał przez wszystkie zainteresowane rady gmin zwykłą większością głosów, obecnie wydaje się ono niemożliwe.

Pewnym wyjaśnieniem negatywnych opinii wobec instytucjonalizacji współdziałania może być ocena wzajemnego współdziałania dokonana przez radnych badanych gmin (tab. 6.1). Radni uczestniczący w badaniu określali, jak w skali od 1 do 5, określiliby współpracę z władzami poszczególnych jednostek, przy czym wartość 1 oznacza współpracę układową, natomiast wartość 5 oznacza współpracę układową bardzo dobrą.

Tab. 6.1. Ocena wzajemnego współdziałania radnych badanych gmin

miejscowość miejscowości radnego	Jednostka terytorialna władz podlegających ocenie						wystawiona ocena średnia
	m. Ch.	gm. Ch.	p. Ch.e	m. Czł.	gm. Czł.	p. Czł.	
m. Chojnice	8	4,7%	4,14	2,+	2,14	2,5%	- ,14
gm. Chojnice	4,2-	8	- , 9	2,7-	2,92	2, 7	- ,25
m. Człuchów	2,92	2,5%	2,2%	8	2, -	4,25	2, +4
gm. Człuchów	- ,7%	2,7-	2,91	- ,17	8	- , 7	- ,11
trzymana ocena średnia	- ,42	- ,12	- ,2.	2,92	2,4.	- ,27	B

powiat chojnicki

Źródło: obliczenia własne.

Badanie to pokazuje najbardziej negatywne opinie wobec radnych gminy Człuchów (średnia 2,4. ), zaś najbardziej pozytywne wobec radnych miasta Chojnice (- ,42). Wyłania się również istotny fakt, który potwierdza bardzo dobre relacje i pozytywnie ocenianą współpracę Chojnic z gminą Chojnice (radni Chojnic oceniają współpracę z władzami gminy Chojnice na 4,9%, natomiast ocena radnych gminy Chojnice wobec miasta wynosi 4,2- B obie wartości stanowią najwyższe oceny jednostkowe). ( ieczo odmienna sytuacja jest w przypadku Człuchowa i gminy Człuchów Boceny: 2,- i -,17. Relatywnie nisko jest również oceniana wzajemna współpraca między władzami obu miast (wartości: 2,+ i 2,92).

Brak chęci instytucjonalnego współdziałania nie oznacza, że gminy chojnickie i człuchowskie nie mogą ze sobą współpracować? ; dlatego zadano radnym pytanie dotyczące zadań, których wszystkie gminy mogłyby się wspólnie podjąć? ; o wyborze dano 15 możliwości wynikających z ustawy o samorządzie gminnym (art. 7 ustawy określa zakres zadań własnych, które zgodnie z ustawą mogą być przedmiotem współdziałania). Są to zadania związane z:

- B lokalnym transportem zbiorowym,
- B ochroną środowiska,
- B turystyką,
- B edukacją,
- B pomocą społeczną,
- B in rastrukturą drogową,
- B gminnymi nieruchomościami i gminnym budownictwem mieszkaniowym,

abela 4. dsetki radnych popierających współdziałanie w ramach wybranych zadań

Zadanie	Chojnice	gm. Chojnice	Człuchów	gm. Człuchów	ogółem
lokalny transport zbiorowy	. 4	54	42	75	59
ochrona środowiska	71	77	+	19%	+
turystyka	9-	. 9	+	92	+4
edukacja	21	- +	. 7	19%	57
pomoc społeczna	%	15	25	42	21
in rastruktura drogową	71	19%	75	+	+2
gospodarka nieruchomościami i gminne budownictwo mieszkaniowe	14	15	+	%	1%
partycypacja społeczna	4-	15	17	+	21
gospodarka wodno-ściekowa	29	. 9	--	+	- 5
gospodarka odpadami	79	+5	92	19%	+9
promocja	21	. 9	5+	%	- 7
kultura	71	54	92	42	. 5
sport i wychowanie izyczne	. 4	54	5+	+	. 5
rewitalizacja	29	- +	5%	%	29
porządek publiczny	4-	54	--	+	- 5

Źródło: obliczenia własne.

- B partycypacją społeczną,
- B gospodarką wodno-ściekową,
- B gospodarką odpadami,
- B promocją,
- B kulturą,
- B sportem i rekreacją,
- B rewitalizacją obszarów zdegradowanych,
- B porządkiem publicznym.

pinie radnych w tym zakresie przedstawiono w tabeli 4. Współdziałanie może zostać podjęte, jeśli jest co do niego zgoda wszystkich badanych gmin. Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym decyzję o podjęciu współdziałania podejmuje rada gminy większością głosów. Tym samym za zadania, które mogą zostać przedmiotem współdziałania, można uznać te, co do których jest przekonanie co najmniej 5% radnych we wszystkich gminach. Według badania sytuacja taka jest w przypadku 5 zadań: 1) ochrony środowiska, 2) turystyki, -) w rastruktury drogowej, 4) gospodarki odpadami oraz 5) sportu i wychowania fizycznego; działania w tych dziedzinach mogą stanowić początek intensyfikacji współdziałania, zbliżyć władze gmin i pozytywnie zmieniać wzajemne stosunki.

## 7. Podsumowanie i wnioski

Potencjalne współdziałanie Chojnic i Człuchowa oraz gmin wiejskich: Chojnice i Człuchów opiera się głównie na przesłankach prakseologicznych. Burmistrz gminy współpracują po to, by możliwie jak najsprawniej realizować powierzone im zadania publiczne. Istotnym aktem jest jednomyślna deklaracja zarówno mieszkańców, jak i decydentów badanych gmin (radnych, burmistrzów i wójtów) o konieczności współdziałania. Jest ono ich zdaniem nieuniknione. Jednak gdy mowa o jego instytucjonalizacji i konkretyzacji, przekonanie to nieco maleje. Pokazuje to pewien rozdźwięk między postawami deklarowanymi, a rzeczywistymi. Wyraźnie zaznacza się tu negatywne stanowisko radnych i wójta gminy Człuchów (najmniej z badanych gmin).

Przyczynami braku pozytywnej deklaracji wobec instytucjonalizacji współdziałania są konflikty i sprzeczności interesów (por. ; elcamp 1997: 92): 1) konflikt osobowy między burmistrzem Człuchowa a wójtem gminy Człuchów 2) sprzeczne interesy, konkurencja o mieszkańców, inwestorów oraz środki zewnętrzne -) nieporozumienia związane z pewnym pomijaniem w koncepcji Fd wumiastr gmin wiejskich 4) konflikty związane z lokalizacją inwestycji (ZZ) i brakiem wspólnego planowania przestrzennego 5) konflikty dotyczące sposobu lub form współdziałania (przed wszystkim doboru środków i wypracowania zasad finansowania wspólnych przedsięwzięć?) .) obawy najmniejszego gracza (gminy Człuchów) przed marginalizacją i utratą samodzielności.

Jako przyczynę niepodjęcia współdziałania wskazuje się również większą legitymizację lokalnych liderów politycznych. Burmistrz Chojnic stwierdził wyraźnie, że większa legitymizacja burmistrzów i wójtów stała się przyczyną niepowodzenia we

współdziałaniu Chojnic i Człuchowa: FPod koniec XX w. w samorządzie unkcjonują zarządy miast z burmistrzami powoływany przez radę miejską. Potem, po 2002 r., decydowały już wybory bezpośrednie, czyli legitymizacja tych nowych burmistrzów jest większa. ; latego ja oczekiwałem większej skuteczności. Jednak mam takie przeświadczenie, że na początku było lepiej niż teraz. ak to wygląda z mojej perspektywyG

Brak możliwości instytucjonalnego współdziałania gmin może by? zastępowany tzw. współdziałaniem unkcjonalnym (opartym na ormie porozumienia komunalnego). Według badania sytuacja, w której większość? radnych wszystkich czterech gmin wyraża chę? podjęcia współpracy, zachodzi w przypadku 5 zadań: 1) ochrony środowiska, 2) turystyki, - ) in rastruktury drogowej, 4) gospodarki odpadami oraz 5) sportu i wychowania izycznego. Mogą one stanowi? pewien początek dalszego współdziałania, zbliża? włodarzy gmin i poprawia? wzajemne relacje.

## Literatura

- Bruski . 2000 . Chojnice w średniowieczu. WW:W . strowski (red.), ; zieje Chojnic. M w Chojnicach i Wyd. ; ieczji Pelplińskiej FBernardinumG s. 4. B104.
- Chmielnicki P. (red.) 2004. omentarz do ustawy o samorządzie gminnym. Wyd. Le8is ( e8is, Warszawa.
- Czapiński J. 2000. apitał do pomnożenia. ygodnik Powszechny, 5% I.
- Czerniawski Y. 2002. Współdziałanie potrzebą czasu. Wyd. ( orbertinum, Lublin.
- ; elcamp . 1997. La coopbration intercommunale en urope. WW:WLBntercommunalitb Bilan et perspectiSes. Presses niSersitaires de France, s. 92.
- Hnster . 2007. ; wumiaoto ChojniceBCzłuchów południowym biegunem rozwoju regionu pomorskiegoog (www.sebco.eu]wmd iles]wmdsonstige]sebcodgdyniad inster.ppt).
- Hurmarkiewicz M. 2002. Hunkcjonalno-przestrzenne sieci współpracy samorządów lokalnych. Studia Regionalne i Lokalne, 1 (+): 5B24.
- asztold ., Zybajło W. 199+. Człuchów B zarys dziejów. omitet bchodów . 5%lecia Człuchowa, Człuchów.
- roth . 2000 . Czasy Rzeczypospolitej Szlacheckiej. WW:W . strowski (red.), ; zieje Chojnic. M w Chojnicach i Wyd. ; ieczji Pelplińskiej FBernardinumG s. 117B22. .
- ierszewski 19. . . Struktura gospodarcza i unkcje rynkowe mniejszych miast województwa pomorskiego w XKI i XKII w. dańskie owarzystwo ( aukowe, dańsk.
- orcelli P. 2000 . Wyznaczenie podstawowych elementów krajowej sieci osadniczej, z wyodrębnieniem obszarów metropolitalnych. pracowanie na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.
- iaarska M. 2000+. Hórmy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego. Monogra ia prawnicza. Wydawnictwo Beck, Warszawa.
- Rajman J., 2000 . eogra ia ludności i osadnictwa: słownik terminologiczny. Wydawnictwo ( aukowe kademii Pedagogicznej, raków.
- Sobol . 2002. Popularny słownik języka polskiego. PW( , Warszawa, s. 1145.
- Swianiewicz P., limska . 2000 . to rządzi gminą i jakg Lokalni liderzy polityczni w teorii i praktyce samorządów w Polsce. Studia Regionalne i Lokalne, 4 (14): 15B41.
- hlig ; . 2000 . Wojna polsko-polska, czyli miasta kontra gminy. azeta Wyborcza, 22.07.2000 r.

## **Intercommunal cooperation in the Chojnice-Człuchow urban complex**

**Abstract:** the focus of this study is the intercommunal cooperation between four communes in the Pommersche Voivodeship: Chojnice urban commune, Człuchów urban commune, Chojnice rural commune and Człuchów rural commune. They form a coherent and interrelated area, which is reflected in the regional policy documents issued by the Voivodeship. In this study several examples of cooperation have been analyzed in attempt to define possibilities of institutional cooperation between researched communes.

**Key words:** Chojnice, Człuchow, intercommunal cooperation, 1 dwumiastronkoChojnice-Człuchow