

I. ARTYKUŁY

JANUSZ SŁUGOCKI

KONCEPCJA REGIONU I ZADAŃ SAMORZĄDU WOJEWÓDZTWA W POLSCE NA TLE EUROPEJSKIM

Współczesna koncepcja regionu samorządowego w Polsce (któremu ustawodawca ostatecznie nadał nazwę województwo samorządowe) jest rezultatem wieloletnich dyskusji nad możliwościami budowy demokratycznych władz terytorialnych tego szczebla w odniesieniu do rodzimych tradycji oraz wzorów zachodnioeuropejskich. Znaczenie reformy ustrojowej z 1998 r., wprowadzającej w życie koncepcję, która była przedmiotem wielu sporów od okresu międzywojennego, trudno zatem przecenić. Warto też odnotować, że reforma wzbudziła od razu znaczne zainteresowanie historyków państwa i prawa, np. Władysław Rozwadowski pisze o niej, że winna być oceniana jako „jedno z największych osiągnięć powojennych w zakresie usprawniania funkcjonowania państwa i realizacji zasady ludowładztwa”¹. Nie ulega również wątpliwości, że możliwości adaptacji do współczesnych warunków, znanych z przeszłości polskich rozwiązań, nie były zbyt wielkie i to nie tylko ze względu na upływ czasu i związaną z tym dezaktualizację niektórych rozwiązań (np. brak bezpośrednich wyborów radnych wojewódzkich), ale również dlatego, że w okresie międzywojennym samorząd województwa funkcjonował w bardzo ograniczonym zakresie i pomimo zapowiedzi zawartych m.in. w Konstytucji z 17 marca 1921 r. i w ustawie z 26 września 1922 r. o zasadach powszechnego samorządu województwa w rzeczywistości występował jedynie w województwie pomorskim i poznańskim oraz na odrębnych zasadach w województwie śląskim (regionie autonomicznym). Z kolei trudności z nawiązaniem do wzorów zachodnioeuropejskich wynikały głównie z faktu, że pozycja prawnoustrojowa regionów we współczesnej Europie jest znacznie zróżnicowana, co stanowi rezultat między innymi odmienności warunków przyrodniczych i gospodarczych, tradycji historycznych, stosunków narodowościowych i etnicznych itp. Już jednak w 1990 r. dokonano oceny podstawowych kategorii regionów europejskich pod kątem ich przydatności do polskich warunków. Koncepcja regionu federalnego, występującego zwłaszcza w Republice Federalnej Niemiec, Austrii, Szwajcarii, Belgii (od 1993 r.), a ostatnio wprowadzana w życie również w Wielkiej Brytanii (1999 r.), była w Polsce powszechnie odrzucana. Nieco większe znaczenie odegrała koncepcja regionu autonomicznego, występującego obecnie we Włoszech i Hiszpanii (do 1993 r. również w Belgii), ale i ona nie zyskała ostatecznie znaczącej aprobaty. Słusznie bowiem wskazywano, że nie występują u nas nawet w przybliżeniu warunki stanowiące

¹ W. Rozwadowski, *Spór polityczny wokół regionów w Polsce*, w: A. Bałaban, B. Sitek (red.), *Region europejski a polskie województwo. Materiały seminaryjne*, Toruń 1998, s. 24.

podstawę dla tworzenia takich regionów. W tym miejscu należy również zaznaczyć, że podstawy ustroju samorządu województwa zostały uregulowane jednolicie dla całego kraju, co z perspektywy europejskiej nie było wcale oczywiste, gdyż w wielu państwach pozycję prawną niektórych regionów wyodrębniono poprzez odpowiednie postanowienia szczególne konstytucji (np. portugalskie Azory i Madera, a w Polsce międzywojennej województwo śląskie) lub ustaw zwykłych (np. francuska Korsyka czy szwedzkie autonomiczne Wyspy Alandzkie). Można zatem przyjąć, że już na początku lat 90. dominującą rolę odgrywała w polskiej dyskusji koncepcja regionu samorządowego. Z tego względu ze szczególną uwagą obserwowano w Polsce doświadczenia francuskie związane z powstaniem regionów samorządowych w latach 80.²

Znaczenie polskiej reformy regionalnej jest szczególnie widoczne z perspektywy europejskiej. W ostatnich kilkudziesięciu latach dostrzegamy bowiem w Europie zjawisko znacznego wzrostu roli regionów, zarówno w ustrojach poszczególnych państw, jak i w wymiarze ogólnoeuropejskim. Jednocześnie bez względu na istniejące różnice, widoczne jest realizowanie przez regiony zbliżonych funkcji, a ich rola w systemie państwowym ulega upodobnieniu. Odnosi się to zwłaszcza do spraw gospodarczych. Rola regionów jako podmiotów (a nie tylko adresatów) polityki regionalnej państwa jest szczególnie doniosła w krajach średnich i dużych. Z kolei na kształt polityki regionalnej poszczególnych państw coraz większy wpływ wywierają instrumenty polityki regionalnej Unii Europejskiej. Ponadto zakres wykorzystania możliwości, jakie stwarzają rozwiązania prawnoustrojowe jest także uwarunkowany realnymi potrzebami społeczno-gospodarczymi, stopniem rozwoju świadomości regionalnej itp. Wyrazem współczesnej tendencji do wspólnego, uogólnionego pojmowania roli regionu w systemie państwowym, a także doceniania jego znaczenia w rozwoju stosunków europejskich jest zwłaszcza Europejska Karta Samorządu Regionalnego, przyjęta przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (organ Rady Europy) w czerwcu 1997 r.³ Podobnie, jak w przypadku odnoszącej się do stosunków lokalnych Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, podstawową ideą nowej Karty jest poszukiwanie elementów wspólnych, przy zachowaniu różnorodności szczegółowych rozwiązań w konkretnych państwach. Region uznano za szczybel władzy, do którego winna mieć zastosowanie zasada subsydiarności i wyraźnie odrzucono taki kierunek regionalizacji, który mógłby prowadzić do ograniczenia zakresu samodzielności samorządu lokalnego i uznano, że regionalizacji muszą towarzyszyć przedsięwzięcia dążące do ochrony samorządności lokalnej. Konsekwencją powyższych ustaleń było bezpośrednie odwołanie się do Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego i podkreślenie komplementarnego charakteru obu kart. Leon Kieres uważa, że analiza treści obu Kart „pozwała na sformułowanie poglądu

² Zob. szerzej: J. Sługocki, *Pozycja prawnoustrojowa regionu*, cz. I: *Regiony w Europie Zachodniej*, Olsztyn 1996, cz. II: *Dylematy regionalizacji w Polsce*, Olsztyn 1997.

³ L. Kieres, *Europejska Karta Samorządu Regionalnego*, w: P. Buczkowski, K. Bondyra, P. Śliwa (red.), *Jaka Europa? Regionalizacja a integracja*, Poznań 1998, s. 82 - 84; zob. także L. Kieres, *Europejska Karta Samorządu Regionalnego: przyszła konstytucja regionów*, w: *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla profesora Jana Jendrośki*, Wrocław 1999.

o wzajemnym uzupełnianiu się tych dokumentów w nadawaniu zasadzie subsydiarności wyrazu w usytuowaniu ustrojowym samorządu terytorialnego w państwie⁴. Za jedną z najważniejszych gwarancji samorządności regionalnej Europejska Karta uznaje zasadę określania przez prawo wewnętrzne każdego z państw zakresu działania samorządu regionalnego, przy czym „zasada samorządności regionalnej” powinna być uznana w konstytucji w możliwie najszerszym zakresie. Z kolei zakres samorządności regionalnej powinien być określony wyłącznie przez konstytucję, statuty regionów lub przepisy prawa wewnętrznego czy międzynarodowego. Przepisy ustawowe, określające zakres samorządu regionalnego, powinny w miarę możliwości zapewniać regionom ochronę ich samorządności. Karta przewiduje, że na szczeblu regionalnym powinny funkcjonować władze z demokratycznie powołanymi organami stanowiącymi, które będą posiadały znaczną samodzielność w sferze kompetencji oraz środków i zasobów dla wykonywania zadań, ale jednocześnie podkreślono, że te formy demokracji pośredniej nie wykluczają różnych możliwości bezpośredniego udziału obywateli w procesie decyzyjnym. Do obligatoryjnie powoływanych organów w regionach zaliczono radę regionalną i organ wykonawczy. Bardzo istotnym ustaleniem Karty jest określenie sposobu wyłaniania rady (tj. organu stanowiącego) w wyborach wolnych, powszechnych, bezpośrednich, równych, w głosowaniu tajnym. Oznacza to jednoznaczne odrzucenie utrzymującej się jeszcze w niektórych krajach tradycji formowania składu rady wyższego stopnia przez przedstawicieli rad niższego stopnia, a niekiedy jeszcze częściowo przez inne osoby (np. przedstawicieli administracji rządowej). W Kartie podkreślono też znaczenie regionu jako zasadniczego elementu kultury europejskiej, który wyraża jej kulturowe zróżnicowanie i jednocześnie przyczynia się do wzbogacenia Europy poprzez nawiązywanie do miejscowych tradycji i zakorzenienia w tradycji. Ponadto za jedną z istotnych płaszczyzn funkcjonowania regionów uznano współpracę międzyregionalną i transgraniczną, podkreślając, że stanowi ona „wartościowy i nieodzowny wkład w konstrukcję Europy”. Innym aspektem roli regionów w wymiarze ogólnoeuropejskim powinien być ich udział w instytucjach europejskich i winny być one „zachęcane” do udziału w pracach takich instytucji jak Izba Regionów Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy oraz w Komitecie Regionów Unii Europejskiej. Ma to zwłaszcza służyć zapewnieniu wpływu regionów na kształtowanie polityki wprowadzanej na szczeblu europejskim. Jednocześnie podkreślono jednak, że uznaniu tak szerokiej samorządności regionalnej, tj. stworzeniu z nich samodzielnych podmiotów, aktywnych także poza obszarem swego terytorium czy nawet kraju, winno towarzyszyć respektowanie suwerenności i integralności terytorialnej własnych państw.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. przesądziła w art. 16 ust. 1 o ścisłym związku pomiędzy zasadniczym podziałem terytorialnym kraju a strukturą samorządu terytorialnego, stanowiąc, iż mieszkańcy jednostek zasadniczego podziału terytorialnego tworzą z mocy

⁴ L. Kieres, *Europejska Karta...*, op. cit. 1998, s. 85.

prawa wspólnotę samorządową. Jednocześnie Konstytucja jedynie częściowo przesądziła jedno z najbardziej kontrowersyjnych zagadnień, które było elementem wielu projektów konstytucyjnych, tj. sprawę ustroju terytorialnego państwa. Należy podkreślić, iż Konstytucja milczy na temat ustroju terytorialnego także w części regulującej zasady funkcjonowania administracji rządowej (oprócz wzmianki w art. 152 ust. 1). Kwestię zasadniczego podziału terytorialnego państwa Konstytucja formułuje w postaci ogólnej dyrektywy odnoszącej się do zasad jego kształtowania, która łączy w sobie dwa konieczne elementy: 1) uwzględnienie więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych oraz 2) zapewnienie jednostkom terytorialnym zdolności wykonywania zadań publicznych. Samo określenie konkretnego kształtu tego podziału winno zostać dokonane w trybie ustawowym przy uwzględnieniu powyższej dyrektywy. Określenie w art. 15 ust. 1 zasady, że ustrój terytorialny państwa zapewnia decentralizację władzy publicznej w związku ze ścisłym powiązaniem w art. 16 ust. 1 sprawy zasadniczego podziału terytorialnego ze strukturą samorządu, poprzez uznanie, że ogół mieszkańców jednostek tego podziału stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową, przesądziło kwestię budowy wyższych szczebli samorządu terytorialnego. Jednocześnie w art. 164 ust. 2 wprowadzono obok terminu samorządu terytorialnego także pojęcia innych jednostek: „samorządu regionalnego” albo „lokalnego i regionalnego”. Użycie pojęcia „samorząd regionalny” nie wiązało jednak regionalizacji z województwami, choć oczywiście Konstytucja nie wykluczyła takiego związku. W praktyce oznaczało to jednak, że regionami samorządowymi potencjalnie mogły być zarówno województwa w dawnym, obecnym lub zmienionym kształcie terytorialnym, jak i inne regiony jako odrębne jednostki podziału zasadniczego posiadające inne nazwy („regiony”, „makroregiony”, „prowincje” itp.). Przyjęte w 1998 r. przez ustawodawcę rozstrzygnięcia tych kwestii są zatem wyborem jednego z kilku możliwych wariantów stworzonych w 1997 r. przez normy konstytucyjne. Przewidywany przez Konstytucję obowiązek uwzględnienia przez zasadniczy podział terytorialny państwa więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych (art. 15 ust. 2) oznacza, że jednostki samorządowe nie mogą mieć charakteru tworów formowanych dowolnie przez centralny ośrodek decyzyjny. W powyższym kontekście trudno zgodzić się z prezentowanym niekiedy w literaturze poglądem, że pojęcie wspólnoty jest „pojęciem niemym, nie mającym żadnego znaczenia prawnego” lub traktującym jednostkę samorządu terytorialnego jako „zbiorowość nazwaną w ustawie wspólnotą”⁵. Podkreśleniem wspólnotowego charakteru jednostek samorządu lokalnego w ustawach samorządowych jest zwłaszcza norma przewidująca, że przy tworzeniu, łączeniu, podziale, znoszeniu gmin i powiatów oraz ustalaniu ich granic należy dążyć do tego, aby obejmowały one obszar możliwie jednorodny ze względu na układ osadniczy i przestrzenny oraz więzi społeczne i gospodarcze (art. 4 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym). Norma taka nie pojawia się w ustawie o samorządzie województwa, gdyż ustawa ta w ogóle nie odnosi

⁵ J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000, s. 187 - 188.

się do problematyki podziału terytorialnego kraju na województwa. Z kolei w ustawie z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa⁶ przewidziano już nadanie województwom konkretnego kształtu terytorialnego, ale bez wskazywania na przesłanki tego rozstrzygnięcia ustawodawcy. W literaturze podkreślana jest również sprzeczność ustawy o samorządzie województwa z postanowieniami Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego w zakresie stworzenia możliwości wykorzystania instytucji referendum w sprawie utworzenia, zniesienia lub zmiany granic województw (ściślej: braku takiej możliwości w tej ustawie)⁷. W praktyce równie ważne jest stworzenie realnych możliwości umacniania regionalnych więzi społeczno-gospodarczych. Zasadny jest zatem pogląd Michała Kuleszy, że „... województwo to nie tylko władze i kompetencje. To przede wszystkim swoista przestrzeń kulturowa i polityczna, tak w skali lokalnej, jak na poziomie regionalnym, do wytworzenia której niezbędne jest istnienie kilku czynników sprawczych. Gdy ich brakuje, region jest tylko przestrzenią administracyjną, w istocie bez głębszej cywilizacyjnej racji bytu, a także bez poczucia społecznego, że jest się nie tylko obszarem, lecz i podmiotem (uczestnikiem) gry o gospodarczą konkurencyjność regionu, a więc – o poziom życia mieszkańców. Dlatego czynniki te i uwarunkowania należy świadomie tworzyć. Główne miejsce zajmuje tu poczucie tożsamości regionalnej, które czasem opiera się na czynnikach kulturowych, jednak nierzadko jest tworzone przez świadome instytucje władzy, elity polityczne i intelektualne, środowiska gospodarcze, potrafiące ukazać własne perspektywy rozwojowe regionu, a przede wszystkim – potrafiące poszukiwać takich perspektyw, znajdować je i czynić z nich użytek. [...] Chodzi bowiem o wytworzenie istotnych więzi społecznych i gospodarczych w skali lokalnej i regionalnej”⁸.

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. jedynie częściowo przesądza kwestie ustroju wewnętrznego i wyboru organów jednostek samorządowych, które wzbudzały wcześniej znaczne kontrowersje i są nadal przedmiotem licznych propozycji polityków. W myśl art. 169 Konstytucji dla wykonywania zadań jednostek samorządu terytorialnego możliwe jest powoływanie organów stanowiących i wykonawczych. Jedną z najważniejszych zasad ustanowionych przez Konstytucję w omawianej kwestii jest wyraźne wskazanie w ust. 2 cytowanego artykułu, że wybory do organów stanowiących mają być powszechne, równe, bezpośrednie i odbywać się w głosowaniu tajnym, gdyż jednoznacznie wyklucza możliwość dokonywania wyborów pośrednich oraz inne formy włączania do składu organów stanowiących osób, które nie zostały wybrane przez ogół mieszkańców danej jednostki samorządowej (np. reprezentantów jednostek niższego szczebla), co stanowi konsekwentną realizację przez Konstytucję idei wspólnoty samorządowej wszystkich mieszkańców, opartą na założeniu odrębności interesu regional-

⁶ Dz. U. Nr 96, poz. 603.

⁷ Zob. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe*, Kraków 1999.

⁸ M. Kulesza, *Rozwój regionalny. Zagadnienia instytucjonalne*, w: A. Sauer, E. Kawecka-Wyrzykowska, M. Kulesza, *Polityka regionalna Unii Europejskiej a instrumenty wspierania rozwoju regionalnego w Polsce*, Warszawa 2000, s. 138.

nego (wojewódzkiego) czy powiatowego, a nie zbioru interesów mniejszych jednostek. Warto przy okazji zauważyć, że redakcja ustępu 4 tego artykułu, może być traktowana jako gwarancja swobody kształtowania ustroju wewnętrznego jednostek samorządu terytorialnego przez ich organy stanowiące, przy czym zakres tej swobody może być ograniczony wyłącznie w drodze ustawowej.

Podobnie zagadnienie województwa samorządowego zostało ujęte w ustawie z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁹. Zgodnie z przepisem art. 1 ust. 1 tej ustawy, mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową. Ustawa określa przy tym dwa znaczenia terminu „województwo” – jako jednostki samorządu terytorialnego, tj. regionalnej wspólnoty samorządowej oraz jako największej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego kraju, tworzonej w celu wykonywania administracji publicznej. Warto przy tym zauważyć, że ustawa ta (w przeciwieństwie do ustawy gminnej i powiatowej) nie precyzuje kryteriów tworzenia lub przekształcania województw i nie czyni tego również ustawa z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu trójstopniowego podziału terytorialnego państwa¹⁰, która powołała do życia województwa w nowym kształcie terytorialnym. W myśl przepisów art. 2 u. o s.w., organy samorządu województwa działają na podstawie i w granicach określonych przez ustawy, a do zakresu działania samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, nie zastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej. Zagadnienie relacji pomiędzy samorządem województwa a samorządem lokalnym regulują przepisy art. 4 u. o s.w. przewidujące, że zakres działania samorządu województwa nie może naruszać samodzielności samorządu lokalnego (powiatu i gminy), a organy samorządu województwa nie stanowią wobec powiatu i gminy organów nadzoru lub kontroli oraz nie są organami wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym.

Warto w tym miejscu również zauważyć, że o ile pierwotne projekty zarówno ustawy o samorządzie powiatowym, jak i ustawy o samorządzie wojewódzkim dość wyraźnie formułowały rozwiązania nawiązujące do specyfiki funkcjonowania tych szczebli samorządu terytorialnego, o tyle regulacje przyjęte ostatecznie przez ustawodawcę w maksymalnym stopniu przenoszą na wyższe szczeble rozwiązania obowiązujące już wcześniej na poziomie gminnym. Zalety tej opcji mogą być rzeczywiście widoczne w pierwszych latach funkcjonowania nowych szczebli samorządu terytorialnego, ale w dłuższej perspektywie należy się spodziewać występowania tendencji odwrotnej, która wyznaczy kierunek nowelizacji rozwiązań ustrojowych, gdyż zwłaszcza funkcje samorządu województwa w systemie administracji publicznej mają odmienny charakter od funkcji samorządu lokalnego.

Usytuowanie regionu w strukturze samorządu terytorialnego nie musi oznaczać braku ustawowego podkreślenia specyfiki tego szczebla, związanej głównie z jego szczególnym usytuowaniem. W odniesieniu do modelu

⁹ Dz. U. Nr 91, poz. 576 ze zm.

¹⁰ Dz. U. Nr 96, poz. 603 ze zm.

francuskiego Krzysztof Choraży zauważa, że przyznanie regionom statusu „wspólnot terytorialnych” nie może być utożsamiane z całkowitym ich upodobnieniem do gmin i departamentów. Obecnie we Francji również regiony posiadają rady wyłonione w drodze demokratycznych wyborów (zwłaszcza powszechnych i bezpośrednich) i podobną do samorządu lokalnego strukturę organów, a także podlegają nadzorowi na zasadach obowiązujących w odniesieniu do wszystkich szczebli samorządu terytorialnego. Istotne podobieństwa pozycji prawnej regionów do jednostek lokalnych nie mogą jednak przesłonić „szczególnej misji regionów, skierowanej przede wszystkim na rozwój gospodarczy, społeczny i kulturalny”¹¹. Autor wskazuje również na ścisłe związki reformy decentralizacyjnej we Francji ze zmianami systemu narodowego planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego oraz powiązania między tym systemem a sytuacją prawną regionów¹². Podobne mechanizmy spotykamy wszędzie również w państwach posiadających regiony autonomiczne. Kazimiera Wilk zauważa, że przykład włoski wskazuje, że działanie na rzecz rozwoju danego terenu musi być inspirowane przez politykę regionalną, która opiera się na aktywności licznych podmiotów uprawnionych do działania na rzecz rozwoju regionu¹³.

Na marginesie tych rozważań warto podkreślić, że problem konstrukcji zadań i kompetencji regionu kształtuje się odmiennie w przypadku regionu autonomicznego (np. we Włoszech, w Hiszpanii czy w Belgii w latach 80.) i w odniesieniu do regionu samorządowego (np. we Francji). W pierwszym przypadku podstawowym problemem jest jednoznaczne i względnie trwałe rozgraniczenie zakresów potencjalnych działań państwa i regionów. Te ostatnie są tu w znacznej mierze równouprawnione, gdyż w ramach przydzielonej im sfery własnej mogą dowolnie doskonalić formy swoich działań nie tylko poprzez wykonywanie prawa, ale również jego stanowienie w postaci ustaw regionalnych. W tym przypadku bowiem zakres ich zadań i kompetencji jest określony przez przepisy konstytucyjne, co oznacza z jednej strony większą stabilność przydzielonego zakresu uprawnień, a z drugiej, poprzez możliwość wydawania ustaw regionalnych, zapewnia różnicowanie i elastyczność ich realizacji. Prawidłowa konstrukcja zadań i kompetencji regionu samorządowego jest bardziej skomplikowana, zwłaszcza w okresie transformacji ustrojowej oraz głębokich reform administracji, które winny być z nią związane. W tym przypadku konstrukcja zadań i kompetencji ma całkowicie odmienny charakter niż w koncepcjach odnoszących się do regionów autonomicznych. Władze regionalne nie mają możliwości doskonalenia regulacji ustawowych, a zwłaszcza kształtowania własnych, dostosowanych do specyfiki swojego terenu systemów prawa regionalnego. Mogą jedynie doskonalić i dostosowywać do warunków miejscowych formy swojego działania. Oznacza to jednak, że kwestia ich zadań i kompetencji jest też ściślej powiązana z funkcjonowaniem całej administracji publicznej w określonych dziedzinach. W sferze projektowania za-

¹¹ K. Choraży, *Zagadnienia ustroju lokalnego Francji*, Lublin 1998, s. 87.

¹² Ibidem, s. 114.

¹³ K. Wilk, *Kształtowanie rozwoju regionalnego – przykład Umbrii*, w: L. Patrzalek, B. Winiarski (red.), *Promowanie rozwoju lokalnego i regionalnego*, Warszawa 1994, s. 133 - 137.

dań i kompetencji władz regionalnych stwarza to dodatkowe trudności, które ulegają pogłębieniu w okresie transformacji ustrojowej i związanymi z nią zmianami prawa materialnego w szerokim zakresie. W tej sytuacji każdy konkretny podział zadań i kompetencji pomiędzy władze układu centralnego, regionalnego i lokalnego podlega bardzo szybkiej dezaktualizacji, a już po przeprowadzeniu reformy regionalnej rozwiązania te ewoluują wraz z przemianami całego systemu prawnego.

Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa przewiduje, że zasadniczym celem działania samorządu województwa jest stymulowanie rozwoju regionu oraz wykonywanie usług publicznych o charakterze i zasięgu regionalnym. Podstawą tej konstrukcji jest, określona w art. 11 u. o s.w., kompetencja samorządu województwa do formułowania strategii rozwoju województwa. Strategia przybiera formę uchwały sejmiku województwa. Jej podstawą merytoryczną winna być diagnoza stanu wyjściowego i płynące z niej wnioski, a treścią konkretyzacja kierunków działania samorządu województwa, przy czym sejmik województwa musi uwzględniać cele określone ogólnie w ustawie o samorządzie województwa. Ustawodawca sprecyzował bowiem cele, które winny być uwzględniane w tej strategii, zaliczając do nich zarówno cele ogólnocywilizacyjne (m.in. pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń oraz kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego), jak i regionalne cele rozwojowe (pobudzanie aktywności gospodarczej oraz podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa). Strategia rozwoju województwa winna być realizowana poprzez programy wojewódzkie. Przyznanie samorządowi województwa kompetencji do przygotowywania i następnie uchwalania strategii rozwoju województwa oznacza stworzenie możliwości czynnego włączenia się samorządu województwa w proces formułowania polityki regionalnej państwa, która będzie odąd kształtowana nie tylko, jak dotychczas, przez rząd (polityka zewnątrzregionalna), ale również przez samorządy poszczególnych województw (polityki wewnątrzregionalne, czyli polityki własne województw-regionów). Istotą strategii rozwoju województwa winno być tworzenie ram dla działań zarówno organów samorządu województwa, jak i samorządów lokalnych (gmin, powiatów) oraz innych podmiotów, np. przedsiębiorstw czy wyższych uczelni. Problemem otwartym pozostaje jednak kwestia włączenia się samodzielnych lub autonomicznych podmiotów do działań zmierzających do realizacji strategii rozwoju województwa. Określony w art. 12 u. o s.w. obowiązek podjęcia współpracy przez samorząd województwa m.in. z samorządem lokalnym, gospodarczym, zawodowym oraz szkołami wyższymi już na etapie formułowania wspomnianej strategii ma zbyt ogólny charakter. W szczególności ustawodawca nie określa ani zasad, ani trybu tej współpracy oraz dokonywania koniecznych uzgodnień. Konkretyzacja omawianego przepisu następuje poprzez działania organów samorządu województwa, przy czym niektóre formy tych działań zostały już określone w ustawach szczegółowych. Do samorządu województwa należy także prowadzenie polityki rozwoju województwa. Na politykę rozwoju prowadzoną przez samo-

rząd województwa powinno składać się m.in. tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym aktywizowanie rynku pracy, utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim, wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli, wspieranie rozwoju nauki, kultury, promocja możliwości rozwojowych województwa itp.

Przepisy art. 13 u. o s.w., określające zakres i zasady prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd województwa, formułują zasadę, iż prowadzenie takiej działalności nie jest domeną tego samorządu. Województwo może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne w sferze użyteczności publicznej, a poza nią jedynie w celu wykonywania czynności promocyjnych, edukacyjnych i wydawniczych służących rozwojowi województwa. Oznacza to, że samorząd województwa nie może prowadzić bezpośrednich działań wpływających w znaczący sposób na kierunek rozwoju gospodarczego województwa. Wprawdzie w ustawach ustrojowych z 1998 r. zabrakło znanych w innych krajach (np. we Francji) instrumentów skutecznego, wielostronnego oddziaływania pośredniego województwa na rozwój regionalny, ale można je jednak dostrzec w niektórych późniejszych ustawach, odnoszących się do sfery polityki regionalnej czy dochodów jednostek samorządu terytorialnego (np. instytucja kontraktów wojewódzkich).

Intencją ustawodawcy przy konstrukcji zadań samorządu województwa o charakterze usług publicznych było oparcie ich na zasadzie subsydiarności. W myśl art. 14 u. o s.w., samorząd województwa wykonuje (określone ustawami) zadania o charakterze wojewódzkim. Ustawa ustrojowa przewiduje przy tym działalność samorządu województwa na kilku polach, m.in. w zakresie edukacji i kultury, promocji i ochrony zdrowia, zagospodarowania przestrzennego oraz dróg publicznych i transportu, ochrony środowiska i gospodarki wodnej, kultury fizycznej i turystyki, przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy oraz bezpieczeństwa publicznego. Ten katalog usług publicznych nie ma charakteru wyczerpującego i należy się spodziewać, że będzie w przyszłości korygowany, zarówno w odniesieniu do sfery usług, jak i zakresu konkretnych zadań. Ponadto ustawodawca przewidział możliwość wykonywania przez samorząd województwa administracji rządowej na podstawie porozumienia, co może mieć istotne znaczenie w najbliższych latach, zwłaszcza w najbardziej aktywnych regionach.

Konkretyzacji zadań i kompetencji organów samorządu województwa dokonano w ustawie z 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa¹⁴. Ustawa kompetencyjna wprowadziła zmiany w ponad 140 ustawach, przy czym w kilkudziesięciu z nich dokonano zmian polegających na przyznaniu sejmikowi lub zarządowi województwa wielu istotnych kompetencji. W części są to kompetencje analogiczne do uprawnień posiadanych przez gminy i powiaty, ale dostosowane do specyfiki i zakresu terytorialnego zadań samorządu województwa. Druga grupa kompetencji

¹⁴ Dz. U. Nr 106, poz. 668.

wiąże się z przejęciem zadań i infrastruktury od administracji rządowej (regulacje te należy rozpatrywać w kontekście przepisów wprowadzających reformy, które określają precyzyjniej zasady przekazywania konkretnych instytucji samorządowi, tj. ustawa z 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną¹⁵). Trzecia grupa kompetencji organów samorządu województwa wiąże się ze zmianami ustaw o głębszym charakterze, dotyczącymi zmiany modelu regulacji określonej sfery regulacji, np. w ustawie z 7 lipca 1994 r. dokonano nie tylko likwidacji instytucji studium zagospodarowania przestrzennego województwa, ale określono też nowe zasady kształtowania i realizacji polityki przestrzennej województwa (zwłaszcza w dodanym nowym rozdziale 5a). Grupa ta jest najmniej liczna, ale z uwagi na reformy systemowe w wielu dziedzinach, ulega nadal rozszerzaniu.

W ustawie z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego¹⁶ do celów polityki regionalnej, zaliczono z jednej strony wspieranie rozwoju poszczególnych regionów i podnoszenie ich konkurencyjności oraz poprawę standardu życia ich mieszkańców, a z drugiej strony przyczynianie się do wzmocnienia spójności gospodarczej i integralności terytorialnej państwa. Prowadzenie takiej polityki winno opierać się na zasadzie zrównoważonego rozwoju. Wspieranie rozwoju regionalnego określono w ustawie jako „terytorialnie ukierunkowany zespół działań Rady Ministrów i administracji rządowej na rzecz trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego i ochrony środowiska prowadzonych we współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi”. Wspieranie rozwoju regionalnego powinno być wykonywane na podstawie narodowej strategii rozwoju regionalnego oraz inicjatyw samorządu województwa, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Do celów wspierania rozwoju regionalnego zaliczono m.in.: 1) rozwój poszczególnych obszarów kraju, poprawę jakości i warunków życia mieszkańców oraz poziomu zaspokajania potrzeb wspólnot samorządowych; 2) stwarzanie warunków dla podnoszenia konkurencyjności wspólnot samorządowych; 3) wyrównywanie różnic w poziomie rozwoju poszczególnych obszarów kraju oraz wyrównanie szans obywateli państwa bez względu na miejsce zamieszkania, a także zmniejszanie zacofania obszarów słabo rozwiniętych i mających najmniej korzystne warunki rozwoju. Jednocześnie wspieranie rozwoju regionalnego winno uwzględniać: 1) wymogi wynikające z potrzeb wzmocnienia spójności gospodarczej i integralności terytorialnej Polski jako państwa jednolitego; 2) potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa; 3) wymogi ochrony dziedzictwa kulturowego i dóbr kultury. Podstawą polityki regionalnej państwa mają być trzyletnie programy oraz wieloletnie (co najmniej sześćoletnie) strategie polityki regionalnej. Ustawa przewiduje, że strategia winna powstawać przy uwzględnieniu strategii rozwoju województw oraz zobowiązań międzynarodowych Polski. Polityka regionalna państwa ma być realizowana poprzez skoordynowane finansowe wsparcie dla przed-

¹⁵ Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.

¹⁶ Dz. U. Nr 48, poz. 550.

siewzięć zawartych w programach wojewódzkich (m.in. wspieranie lokalnych inicjatyw rozwojowych oraz małych i średnich przedsiębiorstw, rozwoju infrastruktury technicznej, inwestycji poprawiających stan środowiska przyrodniczego). Do samorządu województwa ma należeć wykonywanie na obszarze województwa zadań polityki regionalnej państwa oraz zadań europejskiej polityki rozwoju regionalnego (ustalonych z Komisją Europejską). Chodzi zwłaszcza o zbieżność strategii rozwoju województwa i programów wojewódzkich (na podstawie których samorząd będzie występował o wsparcie finansowe) z programem polityki regionalnej państwa. Organy samorządu województwa będą zarządzać środkami otrzymywanymi z budżetu państwa i Unii Europejskiej na podstawie tzw. kontraktów wojewódzkich, tj. porozumień o charakterze publicznoprawnym, zawieranych pomiędzy rządem a województwem. Kontrakty wojewódzkie określać będą również wzajemne zobowiązania województwa związane z udzielonym wsparciem finansowym. Warto przy tym zauważyć, że przygotowywanie kontraktów ma miejsce dopiero w 2001 r., choć stanowią one istotny element, który winien być uwzględniany w strategiach rozwoju poszczególnych województw, przygotowywanych już od 1998 r. Oznacza to, że dopiero w najbliższych latach widoczne będą w pełni rezultaty najważniejszych działań podejmowanych przez samorząd województwa. Polityka regionalna samorządów jest bowiem ściśle związana z polityką regionalną państwa, a w tym zakresie podstawy takiej koncepcji pojawiły się dopiero na przełomie 2000 i 2001 r.¹⁷

Od kilkudziesięciu lat stale wzrasta też w Europie znaczenie współpracy międzyregionalnej. Ważnym krokiem w rozwoju współpracy transgranicznej było ustanowienie w 1981 r. Europejskiej Karty Regionów Przygranicznych i Transgranicznych. Karta podkreślała, że współpraca transgraniczna nie powinna ograniczać się do sfery ekonomii i infrastruktury, ale winna rozciągać się na sferę kulturalną i społeczną, w celu osiągnięcia harmonijnego rozwoju zainteresowanych regionów. Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi (sporządzona w Madrycie 21 maja 1980 r.¹⁸, Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 287). W preambule Karty podkreślono, że Rada Europy dąży do zapewnienia współdziałania wspólnot i władz terytorialnych. Wskazano na „doświadczenia, które pokazały, że współpraca między władzami lokalnymi i regionalnymi w Europie ułatwia skuteczną realizację ich celów, a w szczególności przyczynia się do poprawy stanu i rozwoju obszarów przygranicznych” oraz wolę wspierania w jak najszerszym stopniu tej współpracy, aby „w ten sposób przyczyniać się do umocnienia poczucia wspólnoty, które jednoczy narody Europy”. W art. 1 przewidziano zobowiązanie państw do ułatwiania i wspierania współpracy transgranicznej wspólnot i władz terytorialnych z własnego kraju ze wspólnotami i władzami terytorialnymi

¹⁷ Zob. Uchwała nr 105 Rady Ministrów z dn. 28.12.2000 r. w sprawie przyjęcia Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2001 - 2006, M.P. Nr 43, poz. 851 oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 9.01.2001. w sprawie szczegółowego trybu i harmonogramu prac nad długofalową strategią rozwoju regionalnego kraju, M.P. z 2001 r., Nr 4, poz. 30.

¹⁸ Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 287.

innych państw oraz czynienia niezbędnych w tym celu starań na rzecz zawarcia niezbędnych porozumień i przyjęcia uzgodnień, które muszą jednakże szanować odrębność postanowień konstytucyjnych tych państw. Zdefiniowano pojęcie współpracy transgranicznej, za którą uznano „każde wspólnie podjęte działanie mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby” państw, a także „zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji tych zamierzeń”. Współpraca transgraniczna ograniczona jest ramami właściwości wspólnot i władz terytorialnych, w sposób określony przez prawo wewnętrzne, a Konwencja nie narusza zakresu i rodzaju tej właściwości. Kompetencje przyznawane regionom w tej dziedzinie są jednak różne, zależnie od krajowego ustawodawstwa. We Francji ustawa o decentralizacji z 1982 r., przekształcając regiony administracyjne w samorzady terytorialne, uprawnia regiony do nawiązywania „w celu ustanawiania porozumień, regionalnych kontaktów z samorządami lokalnymi, mającymi wspólne z nimi granice” (art. 65). Nie chodzi tu o kompetencję międzynarodową, przyznaną regionom, lecz raczej o uprawnienie do nawiązywania stosunków nieformalnych z regionami innych państw. Po ratyfikacji przez Francję Ramowej Konwencji w sprawie Współpracy Transgranicznej Rady Europy postanowienia artykułu 65 zostały rozszerzone na wszystkie samorzady terytorialne tego kraju (gminy, departamenty, regiony) – „samorzady terytorialne i ich związki mogą zawierać konwencje z zagranicznymi samorządami terytorialnymi i ich związkami w zakresie ich kompetencji oraz w duchu poszanowania międzynarodowych zobowiązań Francji” (art. 131 ustawy z dnia 6 lutego 1992 r.). Podobnie w przywołanej wyżej Europejskiej Karcie Samorządu Regionalnego wyraźnie zaakcentowano konieczność pełnienia przez regiony samodzielnej roli nie tylko w obrębie swoich państw, ale również w stosunkach europejskich.

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego wszystkich szczebli, tj. gminom, a od 1998 r. również powiatom i województwom, prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw (art. 172 ust. 2). Wprawdzie, zgodnie z przepisem art. 8 ust. 2, przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, ale nie dotyczy to tych przepisów, które wymagają wydania ustawy precyzującej zasady ich stosowania. W tym przypadku mamy do czynienia z takim właśnie warunkiem (art. 172 ust. 3). Ustawa konkretyzująca wprost omawiane przepisy weszła w życie dopiero w dniu 29 stycznia b.r. (o której piszę niżej). Ponadto w myśl przepisu art. 91 ust. 1 Konstytucji ratyfikowana umowa międzynarodowa (po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw) stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, jeśli jej stosowanie nie jest uzależnione od wydania ustawy. Oznacza to, że omawiana wyżej Europejska Karta Samorządu Terytorialnego już jest elementem polskiego systemu prawnego, a Europejska Karta Samorządu Regionalnego stanie się nim po jej ratyfikacji przez Polskę.

W myśl przepisów ustawy o samorządzie województwa do sejmiku województwa należy uchwalanie „Priorytetów współpracy zagranicznej wo-

województwa”. Winny one określać w szczególności: 1) główne cele współpracy zagranicznej; 2) priorytety geograficzne przyszłej współpracy; 3) zamierzenia co do przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych (art. 75 u. o s.w.). Współpraca województwa ze społecznościami regionalnymi innych państw winna być prowadzona zgodnie z polskim prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami, a także w granicach zadań i kompetencji samorządu województwa. Województwo może uczestniczyć w działalności międzynarodowych instytucji regionalnych oraz może być w nich reprezentowane na zasadach określonych w porozumieniu zawartym przez ogólnokrajowe organizacje zrzeszające jednostki samorządu terytorialnego (art. 76 u. o s.w.). Warto przy tym zaznaczyć, że zarówno „Priorytety współpracy zagranicznej województwa” mogą być uchwalane a inicjatywy zagraniczne województwa (w tym w szczególności projekty umów o współpracy regionalnej) mogą być podejmowane za zgodą ministra właściwego do spraw zagranicznych. Ponadto uchwały w tym zakresie wymagają szczególnego trybu ich uchwalania, tj. zapadają bezwzględną większością głosów ustawowego składu sejmiku województwa. Uchwała oraz zawarte umowy o współpracy regionalnej winny być przesyłane do ministra właściwego do spraw zagranicznych oraz ministra właściwego do spraw administracji publicznej (art. 77 u. o s.w.).

Z dniem 29 stycznia 2001 r. weszła w życie ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych¹⁹. W myśl jej przepisów współpraca jednostek samorządu terytorialnego ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw winna być prowadzona zgodnie z polskim prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami, a także w granicach zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego. Uchwały w tym zakresie wymagają szczególnego trybu ich uchwalania, tj. zapadają bezwzględną większością głosów ustawowego składu organów stanowiących tych jednostek. Ustawa ta, stanowiąc rozwinięcie przepisów konstytucyjnych, nie wprowadza jednak istotnych nowych elementów do polskiego systemu prawnego. Warto jednak zauważyć, że „Priorytety współpracy zagranicznej województwa” są podstawą współpracy samorządu województwa, ale nie obejmują działań samorządu lokalnego, który może podejmować również inne formy aktywności. Z kolei na zarządy jednostek samorządu terytorialnego nałożono obowiązek przedkładania wojewodzie oraz ministrom ds. rozwoju regionalnego, spraw zagranicznych i spraw administracji publicznej informacji o przystąpieniu do zrzeszeń. Ponadto przyjęto zasadę ogłaszania przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej w „Monitorze Polskim” wykazu jednostek samorządu terytorialnego, które w poprzednim roku kalendarzowym przystąpiły do zrzeszeń lub z nich wystąpiły.

Na zakończenie należy podkreślić znaczną rozpiętość w czasie przyjęcia w 1998 r. podstawowych rozwiązań ustrojowych zawierających przepisy

¹⁹ Dz. U. Nr 91, poz. 1009.

wyznaczające najważniejsze zadania i kompetencje samorządu województwa, które w istocie stanowią o jego specyficznej roli w systemie administracji publicznej w Polsce, a stworzeniem prawnych możliwości działania w wielu sferach dopiero na przełomie 2000 i 2001 r. W konsekwencji działania organów samorządu województwa nie miały realnych możliwości działania w pełnym zakresie przez większą część swojej pierwszej kadencji, którą można raczej określić jako fazę przygotowawczą. Jest to tym bardziej istotne, że działania tego szczebla samorządu terytorialnego ze swojej natury będą przynosiły rezultaty dopiero po pewnym czasie. W obecnej sytuacji ocena tych działań byłaby zatem niepełna i przedwczesna, choć wyborcy dokonają takiej oceny pracy radnych sejmików województw już w przyszłym roku.

THE IDEA OF REGION AND THE TASKS OF A PROVINCIAL GOVERNMENT IN POLAND AGAINST THE EUROPEAN BACKGROUND

S u m m a r y

The contemporary idea of a self-government administrative unit in Poland (named a „self-government province” by the legislator) results from many years of debates over the possibility to build democratic local authorities of this level with reference to the national traditions and the western European models. The Polish regional reform has gained in significance in the recent years as the role of the regions has grown significantly both within the particular member states and in Europe as a whole.

Quoting the provisions of the Polish Constitution and the relevant parliamentary acts, the Author discusses the Polish regional reform and the particular provisions regulating the creation and work of the local authorities, comparing them to the systems already existing in the Western Europe. In this discussion the Author quotes above all the provisions of the European Charter of Local Self-Government and the European Charter of Regional Self-Government passed by the Congress of Local and Regional Authorities in Europe in June 1997.