

KATARZYNA KOKOCIŃSKA

## INSTYTUCJONALNO-PRAWNE PODSTAWY WSPÓŁPRACY SAMORZĄDU WOJEWÓDZTWA Z RZĄDEM W ZAKRESIE POLITYKI REGIONALNEJ

### I. DETERMINANTY PROWADZENIA POLITYKI REGIONALNEJ

Podjęta w ostatnim czasie dyskusja na temat nowej koncepcji polskiej polityki regionalnej, w związku z zapowiadanymi zmianami polityki strukturalnej Unii Europejskiej po 2013 r.<sup>1</sup>, skłania do refleksji nad stanem krajowych regulacji prawnych w tej dziedzinie. Chodzi o próbę odpowiedzi na podstawowe pytania: czy obowiązujące akty prawne zapewniają sprawność i efektywność wykonywania zadań przez organy administracji publicznej w sferze rozwoju, czy wypracowywany od 2000 r. model polityki regionalnej<sup>2</sup> jest spójny i czy respektuje założenia ustrojowe, koncepcję jednolitego państwa polskiego, decentralizację władzy powiązanej z ustrojem terytorialnym i zasadniczym podziałem terytorialnym państwa? Pytania te mają charakter fundamentalny. Dotyczą bowiem zagadnień o charakterze ustrojowo-organizacyjnym, czyli wyznaczania podmiotów, które prowadzą politykę regionalną, oraz ich zadań i kompetencji; obejmują także kwestie materialnoprawne dotyczące konkretnych dziedzin związanych z rozwojem społeczno-gospodarczym.

Rozpatrywanie powyższych zagadnień wymaga przedstawienia ustrojowo-prawnych uwarunkowań polityki regionalnej. Zaliczyć do nich należy przede wszystkim regionalizację i decentralizację władzy publicznej.

Większość współczesnych struktur organizacyjnych państw członkowskich Unii Europejskiej jest efektem tendencji wyodrębniania się samodzielnych regionów. Proces regionalizacji krajów europejskich służyć miał modernizacji państwa i systemu zarządzania nim<sup>3</sup>, głównie poprzez decentralizację władzy

---

<sup>1</sup> Dyskusja na temat nowej koncepcji polityki spójności po 2013 r. zapoczątkowana została podczas Czwartego Forum Kohezyjnego we wrześniu 2007 r. Jak czytamy w *Raporcie z postępu działań związanych z wypracowaniem stanowiska rządu w sprawie przyszłości polityki spójności Unii Europejskiej po 2013* z maja 2008 r., przygotowanym przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, prowadzona debata dotyczy przeciwdziałania trendom marginalizacji polityki spójności oraz uczynienia z aspektu spójności terytorialnej podstawowej osi dalszego jej rozwoju.

<sup>2</sup> Model polityki regionalnej „[...] wyznacza zakres wpływów państwa i pozycję samorządu terytorialnego, zadania i kompetencje różnych organów, instrumenty oddziaływania i współpracy”; T. Rabska, *Elementy prawne polityki regionalnej*, w: *Z problematyki prawa administracyjnego i nauki administracji*, Poznań 1999, s. 235.

<sup>3</sup> Szerzej na ten temat: K. Szczęrski, *Z zagadnień regionalizacji w Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 10, s. 3-11.

państwowej, tworzenie samorządowej administracji publicznej. Skutkiem procesu regionalizacji jest nie tylko określony podział terytorialny państwa<sup>4</sup>. Złożoność procesu regionalizacji widoczna jest w tym, iż dotyczy zarówno problemów politycznych, jak i polityczno-ustrojowych, a także administracyjnych. Wśród najważniejszych należy wskazać zagadnienia związane ze sposobem zarządzania podzielonymi częściami państwa, zakresem przyznanej im samodzielności i stopniem uniezależnienia od władzy centralnej<sup>5</sup>. Oznacza to, że struktura regionalna, rozumiana jako zbiór jednostek przestrzennych kraju i relacji pomiędzy nimi<sup>6</sup>, stanowi element szerszego zagadnienia, jakim jest organizacja aparatu państwowego. Podkreślić przy tym należy, że struktura terytorialna jest wtórna wobec zadań i kompetencji<sup>7</sup>, stanowi bowiem jedynie przestrzenną podstawę działania administracji.

Zjawiskiem, które obserwujemy obecnie, mimo wyraźnego podziału władzy publicznej między rząd i administrację rządową (odpowiedzialnymi za sprawy o charakterze ogólnopaństwowym), samorząd regionalny (odpowiedzialny za politykę rozwoju regionalnego) oraz samorząd lokalny (odpowiedzialny za zaspokajanie zbiorowych potrzeb miejscowych społeczności), jest krzyżowanie się kompetencji organów tych władz. Dotyczy to sytuacji, gdy do wykonywania zadania publicznego zobowiązany jest rząd i jednocześnie jednostki samorządu terytorialnego. Zadania te z racji swojej specyfiki (zakresu terytorialnego, celów itp.) mają charakter ogólnopaństwowy, regionalny, a nawet lokalny. Tym bardziej wykonywanie takich zadań wymaga jasnych i precyzyjnych zasad ich realizacji, ze wskazaniem zakresu kompetencji organów, środków i instrumentów prawnych oraz mechanizmów współdziałania nienaruszających gwarantowanej konstytucyjnie samodzielności podmiotów.

## II. OGÓLNE ZASADY PROWADZENIA POLITYKI REGIONALNEJ

W świetle ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, politykę tę prowadzi zarówno Rada Ministrów, jak i samorząd terytorialny<sup>8</sup>. Ustawa ta próbuje usystematyzować sposób prowadzenia polityki rozwoju opierając się na doświadczeniach zdobytych w okresie obowiązywania ustawy z 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego<sup>9</sup> oraz z 20

<sup>4</sup> Z. Chojnicki, T. Czyż, *Region – regionalizacja – regionalizm*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1992, z. 2, s. 1.

<sup>5</sup> Za: T. Rabska, *Refleksje na temat układu przestrzennego administracji publicznej i jego konsekwencji w zakresie administrowania*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1992, z. 2, s. 25 i n.

<sup>6</sup> J. J. Parysek, *Zakres funkcjonalny układu przestrzennego*, w: *Regionalne i lokalne uwarunkowania i czynniki restrukturyzacji gospodarki Polski. Funkcje układu regionalnego*, 1995 s. 3.

<sup>7</sup> S. L. Bagdziński, *Instrumenty polityki gospodarczej i społecznej układu regionalnego*, w: *Regionalne i lokalne uwarunkowania...*, s. 5.

<sup>8</sup> Dz. U. 2006, Nr 227, poz. 1658 z późn. zm. (dalej: ustawa o zppr lub ustawa z 2006 r.).

<sup>9</sup> Dz. U. 2001, Nr 48, poz. 550; Nr 95, poz. 1041 i Nr 109, poz. 1158; Dz. U. 2002, Nr 45, poz. 497; Nr 100, poz. 1085; Nr 111, poz. 1197 i Nr 154, poz. 1800; Dz. U. 2003, Nr 25, poz. 253; Nr 66, poz. 596 i Nr 230, poz. 1921; Nr 84, poz. 774 oraz Dz. U. 2004, Nr 42, poz. 386).

kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju<sup>10</sup>. Przede wszystkim chodziło o stworzenie ram spójnej realizacji polityki rozwoju określanej ustawowo jako zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej i terytorialnej w skali krajowej, regionalnej i lokalnej. W świetle obowiązujących przepisów prawa (art. 3 ustawy o zppr) prowadzenie polityki rozwoju odbywać się powinno na każdym szczeblu struktury terytorialnej państwa. W skali kraju politykę rozwoju prowadzi Rada Ministrów, w skali regionu – samorząd województwa. Podmiotem odpowiedzialnym za prowadzenie polityki rozwoju w skali lokalnej jest samorząd powiatowy i gminny<sup>11</sup>. Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż jest to nowe rozwiązanie prawne, dotychczas bowiem wśród zadań samorządu gminy i powiatu nie znalazły się zadania związane z polityką rozwoju. Przypisanie ich także jednostkom samorządu szczebla lokalnego uzasadnia kilka przesłanek. Po pierwsze – bez udziału jednostek lokalnych nie byłoby możliwe osiągnięcie spójności działań w zakresie rozwoju, a po drugie – jest to wynik zmieniającej się roli jednostek samorządu lokalnego. Obecnie gminy i powiaty nie tylko wykonują zadania w celu zaspokajania bieżących potrzeb społeczności lokalnych, lecz podejmują także działania, które mają charakter perspektywiczny, długookresowy, np. w celu tworzenia korzystnych warunków dla lokalnej gospodarki, poprawy jakości życia lokalnych społeczności itp.

Ustawa, zgodnie z zapowiedzią w art. 1, poza wskazaniem podmiotów prowadzących politykę rozwoju, formułuje także zasady jej prowadzenia oraz tryb współpracy pomiędzy podmiotami. Tym samym ustawodawca podjął się określenia mechanizmu wykonywania zadań z zakresu rozwoju przez różne pod względem ustrojowym i kompetencyjnym władze publiczne. Wskazuje zasady współpracy pomiędzy organami administracji rządowej a organami jednostek samorządu terytorialnego, w tym pomiędzy Radą Ministrów a samorządem województwa, w zakresie prowadzenia polityki regionalnej.

Zasady prowadzenia polityki regionalnej w państwie członkowskim muszą być zgodne z zasadami polityki regionalnej Unii Europejskiej<sup>12</sup>, nazywanymi w rozporządzeniu nr 1083/2006 „zasadami pomocy”. Wśród tych zasad akcentuje się w szczególności (poza komplementarnością, czyli uzupełniającym charakterem pomocy Unii Europejskiej względem działań krajowych) spójność, koordynację i zgodność<sup>13</sup>. Chodzi tu przede wszystkim o spójność pomocy funduszy z działaniami, politykami i priorytetami Wspólnoty oraz jej komplementarności z innymi wspólnotowymi instrumentami finansowymi. Ta

<sup>10</sup> Dz. U. 2004, Nr 116, poz. 1206; Dz. U. 2005, Nr 90, poz. 759; Dz. U. 2005, Nr 267, poz. 2251; Dz. U. 2006, Nr 149, poz. 1074; Dz. U. 2006, Nr 249, poz. 1832.

<sup>11</sup> Szerzej: K. Kokocińska, *Prawne gwarancje udziału jednostek samorządu terytorialnego w prowadzeniu polityki rozwoju (postulowane kierunki zmian koncepcji polityki rozwoju)*, referat wygłoszony w czasie międzynarodowej konferencji „Administracja publiczna w Europie Małych Ojczyzn” zorganizowanej przez WSPiA w Poznaniu, 5-6 czerwca 2008 r. (w druku).

<sup>12</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 Dz. U. UE L 2006.210.25 ze zm. (dalej jako: rozporządzenie Rady nr 1083/2006).

<sup>13</sup> Art. 9 rozporządzenia Rady nr 1083/2006.

spójność i komplementarność wyrażona jest przede wszystkim w strategicznych dokumentach dotyczących polityki regionalnej, to jest w strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności przygotowywanych na poziomie Wspólnot<sup>14</sup> oraz w narodowych strategicznych ramach odniesienia i w programach operacyjnych, dokumentach opracowywanych na poziomie państwa członkowskiego. Ponadto cele funduszy realizowane są w ramach systemu wieloletniego programowania<sup>15</sup> oraz w ramach partnerstwa, czyli zgodnie z art. 11 rozporządzenia 1083/2006 w ramach ścisłej współpracy pomiędzy Komisją a każdym państwem członkowskim. Partnerstwo to winno być przestrzegane na każdym szczeblu realizacji polityki regionalnej, również na poziomie polityki krajowej.

W zależności od potrzeb i zgodnie z obowiązującymi przepisami krajowymi i praktyką krajową, każde państwo członkowskie organizuje partnerstwo z władzami i podmiotami, takimi jak: (a) właściwe władze regionalne, lokalne, miejskie i inne władze publiczne; (b) partnerzy gospodarczy i społeczni; (c) inne odpowiednie podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, partnerów zajmujących się zagadnieniami z zakresu środowiska naturalnego, organizacje pozarządowe oraz podmioty odpowiedzialne za wspieranie równości mężczyzn i kobiet. Każde państwo członkowskie wyznacza najbardziej reprezentatywnych partnerów na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym oraz w sferze gospodarczej, społecznej, środowiska naturalnego lub w innej sferze (zwanych dalej „partnerami”), zgodnie z przepisami krajowymi i praktyką krajową, biorąc pod uwagę potrzebę wspierania równości mężczyzn i kobiet oraz zrównoważonego rozwoju poprzez integrację wymogów w zakresie ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego.

2. Partnerstwo realizowane jest z pełnym poszanowaniem odpowiednich kompetencji instytucjonalnych, prawnych i finansowych każdej kategorii partnerów [...].

Rozporządzenie nr 1083/2006 dotyczy także do zasad realizacji polityki regionalnej na poziomie krajowym. Co prawda, partnerem Unii jest państwo członkowskie reprezentowane przez władze centralne, aczkolwiek w art. 12 rozporządzenia, który dotyczy terytorialnego szczebla realizacji, stwierdza się, że „Realizacja programów operacyjnych [...] należy do obowiązków państw członkowskich na właściwym szczeblu terytorialnym, zgodnie z systemem instytucjonalnym właściwym dla każdego państwa członkowskiego”.

Jak wynika z powyższej, bardzo ogólnej charakterystyki zasad polityki regionalnej Unii Europejskiej, prowadzenie jej powinno się odbywać na zasadzie partnerstwa, we współpracy prowadzących ją podmiotów i z poszanowaniem ich samodzielności i niezależności.

Podejmując się próby analizy i oceny mechanizmów prowadzenia polityki regionalnej i przyjmując za punkt odniesienia zasady jej wykonywania, wydaje się wskazane wyodrębnienie pewnych etapów jej prowadzenia, a w dalszej kolejności – przyporządkowania tym etapom określonych typów działań wykonujących je podmiotów.

<sup>14</sup> Zgodnie z treścią art. 25 rozporządzenia Rady nr 1083/2006, „Rada ustanawia na poziomie Wspólnoty zwięzłe strategiczne wytyczne dla spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, określające indykatywne ramy interwencji funduszy, z uwzględnieniem innych stosownych polityk Wspólnoty. Komisja proponuje, w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi, strategiczne wytyczne Wspólnoty dla spójności, które przyjmowane są zgodnie z procedurą ustanowioną w art. 161 Traktatu do dnia 1 lutego 2007 r.”; Decyzja Rady z 6 października 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności, Dz. U. UE. L. 06.291.11.

<sup>15</sup> Art. 10 rozporządzenia Rady nr 1083/2006.

W świetle obowiązujących przepisów prawa wspólnotowego oraz krajowego<sup>16</sup> prowadzenie polityki rozwoju obejmuje dwa podstawowe etapy: strategiczne planowanie oraz realizację. Realizacja często określana jest jako wdrażanie, w ramach którego wyróżnia się zarządzanie, monitorowanie i ewaluację. Etapy te dotyczą również działań związanych z rozwojem w regionie.

### III. STRATEGIA ROZWOJU KRAJU

Zgodnie z art. 4 ustawy o zppr. politykę rozwoju prowadzi się na podstawie strategii rozwoju, a realizuje się w szczególności<sup>17</sup> za pomocą programów operacyjnych oraz strategii rozwoju kraju, strategii sektorowych i planów wykonawczych<sup>18</sup>. Ustawa wymienia rodzaje strategii i programów, wskazując na strategię kraju, strategię sektorową, strategię regionalną oraz strategię rozwoju lokalnego i w stosunku do dwóch pierwszych tworzy ogólne mechanizmy ich opracowywania, przyjmowania i wykonywania. Nie odnosi się natomiast do strategii samorządu województwa i strategii lokalnych, pozostawiając to w gestii ustaw samorządowych.

Podstawowym dokumentem strategicznego planowania opracowywanym przez rząd jest **strategia rozwoju kraju (SRK)**. Stanowi ona podstawę przygotowania narodowych strategicznych ram odniesienia<sup>19</sup> (w ustawie o zppr określonych jako plan wykonawczy<sup>20</sup>), na podstawie których wraz z programami operacyjnymi rząd negocjuje udział finansowy Unii Europejskiej w krajowej polityce regionalnej<sup>21</sup>.

<sup>16</sup> W szczególności rozporządzenie Rady nr 1083/2006, ustawa o zppr oraz ustawa o samorządzie województwa.

<sup>17</sup> Polityka rozwoju może być prowadzona również na podstawie innych instrumentów prawnych i finansowych określonych w odrębnych przepisach.

<sup>18</sup> Art. 5 pkt 8 ustawy o zppr: plan wykonawczy – ramowy dokument programowy, tworzony w przypadku, gdy cele rozwoju mogą być osiągnięte przez dwa lub więcej skoordynowane ze sobą programy operacyjne.

<sup>19</sup> Art. 27 rozporządzenia Rady nr 1083/2006 stanowi: „Każde państwo członkowskie przedstawia narodowe strategiczne ramy odniesienia, które zapewniają, aby pomocy funduszy była zgodna ze strategicznymi wytycznymi Wspólnoty dla spójności i które określają związek pomiędzy priorytetami Wspólnoty, z jednej strony, a krajowym programem reform, z drugiej strony. Każde narodowe strategiczne ramy odniesienia stanowią instrument odniesienia dla przygotowywania programowania funduszy”. Art. 28 rozporządzenia Rady 1083/2006: „Narodowe strategiczne ramy odniesienia przygotowywane są przez państwo członkowskie [...] zgodnie z procedurą, jaką uważa ono za najbardziej odpowiednią i zgodnie z jego strukturą instytucjonalną. Obejmują one okres od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 31 grudnia 2013 r. Państwo członkowskie przygotowuje narodowe strategiczne ramy odniesienia we współpracy z Komisją, w celu zapewnienia wspólnego podejścia. Każde państwo członkowskie przekazuje Komisji narodowe strategiczne ramy odniesienia w terminie pięciu miesięcy od przyjęcia strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności. Komisja przyjmuje do wiadomości narodową strategię oraz priorytetowe obszary tematyczne wybrane do wsparcia funduszy i wyraża uwagi, które uważa za stosowne, w terminie trzech miesięcy od daty otrzymania ram. Państwo członkowskie może przedstawić równoległe narodowe strategiczne ramy odniesienia oraz programy operacyjne”.

<sup>20</sup> Zgodnie z brzmieniem art. 51 ustawy o zppr, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007-2013, przyjęte przez Radę Ministrów 29 listopada 2006 r., z dniem wejścia w życie ustawy o zppr stają się planem wykonawczym w rozumieniu art. 5 pkt 8.

<sup>21</sup> Komisja podejmuje decyzję obejmującą: wykaz programów operacyjnych, indykatywną roczną alokację z każdego funduszu na poszczególne programy, wyłącznie dla celu Konwergencja, poziom wydatków gwarantujący przestrzeganie zasady dodatkowości oraz działań przewidywanych w celu zwiększenia wydajności administracji.

Zgodnie z założeniami ustawodawcy, SRK określa podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i terytorialnym, uwzględniając cele i założenia innych dokumentów programowych<sup>22</sup>. Jest dokumentem średnioterminowym, obejmującym perspektywę czasową 7 lat<sup>23</sup>. Strategia rozwoju kraju zawiera w szczególności: 1) diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej kraju, z uwzględnieniem stanu środowiska, obecnych i przewidywanych uwarunkowań ochrony środowiska oraz różnicowań przestrzennych, 2) określenie celów strategicznych polityki rozwoju, 3) określenie kierunków interwencji Rady Ministrów, samorządu województwa oraz samorządu powiatowego i gminnego, służącej osiągnięciu celów strategicznych polityki rozwoju, 4) **określenie kierunków wspierania rozwoju regionów środkami pochodzącymi z budżetu**. Projekt strategii rozwoju kraju jest opracowywany i uzgadniany przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego we współpracy z właściwymi ministrami<sup>24</sup>. Po raz pierwszy wskazano też rolę Sejmu i Senatu w zakresie polityki rozwoju. Należy jednak zaznaczyć, iż regulacje ustawy w tym zakresie są niejasne. Art. 11 przewiduje przeprowadzenie debaty na temat polityki rozwoju w czasie trwania procedury opracowywania i uzgadniania strategii rozwoju kraju oraz obowiązek przekazywania Sejmowi i Senatowi informacji o realizacji strategii rozwoju kraju w roku poprzednim. Przede wszystkim przewiduje się, że strategia przyjmowana jest w trybie ustawy (art. 11 ust. 4 ustawy o zppr)<sup>25</sup>. Niezależnie od przyjęcia strategii w trybie ustawy, dokument ten przyjmuje Rada Ministrów, o czym Prezes Rady Ministrów informuje Sejm i Senat. Przyjęcie dokumentu również przez Radę Ministrów uzasadnia fakt, że to Rada Ministrów odpowiada za prowadzenie polityki rozwoju w skali kraju. Natomiast niezrozumiałe jest wprowadzenie dodatkowych gwarancji w postaci udziału parlamentu w debacie na temat polityki rozwoju kraju, skoro procedura uchwalania ustawy taką debatę zapewnia.

Ze strategią rozwoju kraju powinny być zgodne strategie sektorowe i ponadregionalne, określające uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju w określonym zakresie, odpowiednio w odniesieniu do sektora objętego programowaniem strategicznym bądź **wyodrębnionej części terytorium kraju**<sup>26</sup>. Projekt **strategii** sektorowej lub **ponadregionalnej** opracowuje oraz uzgadnia właściwy minister, z własnej inicjatywy lub w wykonaniu zobowiązania nałożonego przez Radę Ministrów, i przedkłada go ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego, w celu zaopiniowania pod względem zgodności z obowiązującą strategią rozwoju kraju. Strategie te przyjmowane są przez Radę Ministrów w drodze uchwały.

<sup>22</sup> Art. 10 ustawy o zppr.

<sup>23</sup> Obecnie brak dokumentu określającego cele i kierunki rozwoju w dłuższym okresie, dotychczas rolę taką odgrywała narodowa strategia rozwoju regionalnego, aczkolwiek obejmowała ona działania na rzecz rozwoju regionów.

<sup>24</sup> Art. 11 ustawy o zppr.

<sup>25</sup> Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015, przyjęta przez Radę Ministrów 29 listopada 2006 r. została przygotowana i uchwalona z pominięciem trybu i terminów uzgodnień, o których mowa w art. 11 ustawy o zppr.

<sup>26</sup> Art. 13 ustawy o zppr.

Realizacja polityki rozwoju przez Radę Ministrów obejmuje także działania na rzecz rozwoju regionów. Chodzi tu przede wszystkim o przygotowywanie krajowych programów operacyjnych, w tym programów ponadregionalnych. Obejmują one, podobnie jak regionalne programy operacyjne, zagadnienia związane z rozwojem regionów, ale z perspektywy polityki krajowej.

Programy operacyjne ustanawia się w celu realizacji strategii rozwoju kraju, strategii sektorowych i strategii ponadregionalnych w formie krajowych programów operacyjnych oraz w formie regionalnych programów operacyjnych współfinansowanych z budżetu państwa i źródeł zagranicznych<sup>27</sup>, a w przypadku strategii rozwoju województwa – w formie regionalnych programów operacyjnych, o czym szerzej dalej. Ustawa o zppr wskazuje organy odpowiedzialne za przygotowanie projektów krajowych programów operacyjnych. Krajowy program operacyjny opracowuje oraz uzgadnia właściwy minister – jeżeli program nie przewiduje finansowania środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych i nie jest skierowany do określonego terytorium kraju (dotyczy programów o charakterze sektorowym), oraz minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego we współpracy z właściwym ministrem lub właściwymi ministrami – jeżeli program przewiduje finansowanie środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych lub jest skierowany do określonego terytorium kraju. Krajowy program operacyjny przyjmuje Rada Ministrów w drodze uchwały<sup>28</sup>.

#### IV. POZYCJA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Przedstawione powyżej strategiczne dokumenty dotyczące rozwoju w wymiarze krajowym obejmują także działania Rady Ministrów na rzecz rozwoju regionalnego. Jednak podmiotem odpowiedzialnym za prowadzenie polityki rozwoju województwa jest – zgodnie z ustawą – samorząd województwa<sup>29</sup>. Regionalnej wspólnoty samorządowej<sup>30</sup> jako podstawowe zadanie przypisano prowadzenie polityki rozwoju regionu<sup>31</sup>, a także powierzono jej wykonywanie zadań związanych z rozwojem regionalnym na obszarze województwa<sup>32</sup>. Oznacza to, że zadania z zakresu administracji publicznej związane z rozwojem regionalnym wykonywane powinny być przez władze samorządowe<sup>33</sup>. Ustawodawca nie sprecyzował jednak poszczególnych zadań związanych z prowadzeniem rozwoju. Zwrócił szczególną uwagę na cele, które

<sup>27</sup> Art. 15 ustawy o zppr.

<sup>28</sup> Art. 19 ustawy o zppr.

<sup>29</sup> Art. 11 ust. 2 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

<sup>30</sup> Art. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

<sup>31</sup> Zob. K. Kokocińska, *Planowanie rozwoju przez administrację regionalną: decentralizacja?*, w: *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, red. B. Popowska, Poznań 2006, s. 163-182; eadem, *Udział jednostek samorządu terytorialnego w prowadzeniu polityki rozwoju*, w: *Materialne prawo administracyjne*, cz. I, red. Z. Janku, Instytut Samorządu Terytorialnego, 2007, s. 59-74.

<sup>32</sup> Art. 11 ust. 5 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

<sup>33</sup> Ze względu na zakres opracowania nie jest możliwe przedstawienie wszystkich problemów m.in. związanych z dualizmem zarządzania regionem, a wynikających z kompetencji wojewody.

samorząd województwa zobowiązany jest uwzględnić przy ich wykonywaniu, w szczególności przy określeniu strategii rozwoju województwa, oraz wskazał kierunki polityki rozwoju na poziomie województwa, m.in. takie jak: tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, pozyskiwanie i łączenie środków finansowych (publicznych i prywatnych) w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej, wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli, wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego oraz innowacji itd.<sup>34</sup> Nie został także sprecyzowany sposób ich realizacji<sup>35</sup>.

Projekt strategii rozwoju województwa<sup>36</sup>, który uchwała sejmik województwa<sup>37</sup>, przygotowuje zarząd województwa<sup>38</sup>. Przy formułowaniu strategii rozwoju województwa i realizacji polityki jego rozwoju samorząd województwa zobowiązany jest do współpracy z bardzo różnymi podmiotami, i to zarówno z punktu widzenia ich pozycji ustrojowej, jak i posiadanych kompetencji<sup>39</sup>. Wśród nich wskazuje jednostki lokalne samorządu terytorialnego z obszaru województwa, które – w świetle obowiązujących regulacji prawnych – stały się także podmiotami odpowiedzialnymi za prowadzenie polityki rozwoju na szczeblu lokalnym.

Prowadzenie spójnej polityki rozwoju wymaga wypracowania wspólnego stanowiska władz w regionie oraz władz lokalnych; opracowano go w postaci strategii rozwoju województwa. W ustawie o zppr i ustawach ustrojowo-kompetencyjnych brak instrumentów prawnych, które relacje te określałyby jasno i precyzyjnie. Ustawodawca, sam nie ustanawiając reguł współpracy, wyposażył sejmik województwa w kompetencję do kształtowania tych relacji. Zgodnie z art. 12a ustawy o samorządzie województwa, sejmik województwa określa zasady, tryb i harmonogram opracowania strategii rozwoju województwa, uwzględniając w szczególności zadania organów samorządu województwa przy określaniu strategii rozwoju województwa, tryb i zasady współpracy z podmiotami wskazanymi wcześniej.

W przypadku regionu realizacja polityki regionalnej opiera się na regionalnym programie operacyjnym. Służy on realizacji strategii rozwoju województwa<sup>40</sup>. Program ten, zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 20 ustawy o zppr, przygotowuje zarząd województwa we współpracy z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego<sup>41</sup>. Ustawowo wskazany obowiązek

---

<sup>34</sup> Inaczej jest w przypadku gminy i powiatu, których celu jest wykonywanie zadania określonych bardzo ogólnie jako zaspokajanie potrzeb wspólnoty.

<sup>35</sup> Ten widoczny brak precyzji i ogólnikowość regulacji prawnej jest usprawiedliwiany w literaturze charakterem rozwoju regionalnego, które jest zjawiskiem niezwykle złożonym pod względem uwarunkowań, celów, metod i środków realizacji, ma charakter procesu dynamicznego, który trudno zapisać w kategoriach prawnych. Tak np.: J. Lemańska, op. cit., s. 226.

<sup>36</sup> Szerzej na temat strategii rozwoju: G. Gorzelak, B. Jałowicki, *Strategie polskich regionów w procesie integracji europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 1-2, s. 32-62.

<sup>37</sup> Art. 18 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

<sup>38</sup> Art. 41 ust. 1 pkt 42 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

<sup>39</sup> Za: T. Rabska, *Elementy prawne...*, s. 8.

<sup>40</sup> Art. 11 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa.

<sup>41</sup> Art. 20 ust.1 ustawy o zppr.

współpracy z ministrem wynika przede wszystkim z konieczności prowadzenia przez Radę Ministrów spójnej polityki rozwoju w skali całego kraju. Ponadto **regionalny program operacyjny** przewiduje dofinansowanie z budżetu państwa lub z zagranicznych źródeł uzyskanych za pośrednictwem Rady Ministrów, która jest ich dysponentem<sup>42</sup> i która określa w drodze uchwały **zakres i warunki tego dofinansowania** na wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego<sup>43</sup>. Oznacza to konieczność osiągnięcia konsensusu pomiędzy ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego a samorządem województwa. Zwrócić należy przy tym uwagę na fakt, że budżety samorządów województw nie zostały wyposażone w odpowiednie, własne źródła dochodów<sup>44</sup>, które umożliwiłyby im wykonywanie zadań z zakresu polityki regionalnej. W praktyce finansowanie działań z zewnętrznych źródeł oznacza często przymus uwzględniania i realizacji interesów finansujących, w tym wypadku np. konieczność uwzględnienia przez samorząd województwa krajowej polityki rozwoju skierowanej do określonego regionu.

Podstawą dofinansowania regionalnego programu operacyjnego środkami pochodzącymi z budżetu państwa lub ze źródeł zagranicznych jest umowa określana w ustawie jako kontrakt wojewódzki<sup>45</sup>, której warunki negocjują z rządem władze samorządu województwa. Warto wskazać, iż województwo, negocjując kontrakt, reprezentuje nie tylko interesy własne, ale *de facto* interesy samodzielnych i niezależnych jednostek lokalnych, których projekty ujęte zostały w regionalnym programie operacyjnym.

Za realizację regionalnego programu operacyjnego odpowiada zarząd województwa<sup>46</sup>, któremu (po raz pierwszy) powierzono funkcję instytucji zarządzającej<sup>47</sup>. Mimo szerokiego, ustawowo określonego zakresu kompetencji

<sup>42</sup> Co prawda, zmieniły się zasady finansowania polityki regionalnej, lecz środki pochodzące z funduszy strukturalnych mogą być zarządzane wyłącznie w porozumieniu z rządem kraju członkowskiego.

<sup>43</sup> Art. 20 ust. 4 ustawy o zppr.

<sup>44</sup> Szerzej K. Kokocińska, *Planowanie rozwoju...*, s. 18 i n.

<sup>45</sup> Szerzej na temat kontraktu wojewódzkiego m.in.: T. Rabska, *Kontrakt wojewódzki – forma działania administracji publicznej w strukturach zdecentralizowanych*, w: *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, s. 602; *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolonia Limited, 2001, s. 219; eadem *Charakter prawny i miejsce kontraktu wojewódzkiego w systemie form działania administracji publicznej*, w: *Środki prawne publicznego prawa gospodarczego*, Kolonia Limited 2007, s. 105-118; K. Kokocińska, *Charakter prawny i miejsce kontraktu wojewódzkiego w systemie form działania administracji publicznej*, w: *Środki prawne publicznego prawa gospodarczego*, red. L. Kieres, Kolonia Limited 2007, s. 105-118.

<sup>46</sup> Art. 25 ustawy o zppr.

<sup>47</sup> Zgodnie z art. 26 ustawy o zppr do zadań instytucji zarządzającej należy w szczególności: 1) wypełnianie obowiązków wynikających z art. 60 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 – w odniesieniu do programu operacyjnego współfinansowanego ze środków, o których mowa w art. 1 tego rozporządzenia; 2) przygotowanie szczegółowego opisu priorytetów programu operacyjnego, z uwzględnieniem wytycznych ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, 3) przygotowanie i przekazanie Komitetowi Monitorującemu do zatwierdzenia propozycji kryteriów wyboru projektów; 4) wybór projektów, które będą dofinansowane w ramach programu operacyjnego; 5) zawieranie z beneficjentami umów o dofinansowanie projektu lub wydawanie decyzji; 6) określenie kryteriów kwalifikowalności wydatków objętych dofinansowaniem w ramach programu operacyjnego; 7) określenie poziomu dofinansowania projektu, 8) określenie systemu realizacji programu operacyjnego;

instytucji zarządzającej oraz odpowiedzialności za realizację programu operacyjnego, ustawa wyposażyła ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego w uprawnienie do wydawania wytycznych<sup>48</sup> dotyczących programów operacyjnych. Wytyczne te odnoszą się do większości działań wykonywanych przez zarząd województwa, jako instytucji zarządzającej, m.in. w zakresie: szczegółowego opisu priorytetów programu operacyjnego, trybu dokonywania wyboru projektów, kwalifikacji osób uczestniczących w wyborze projektów, trybu dokonywania płatności i rozliczeń, trybu monitorowania postępów realizacji programów operacyjnych, trybu i zakresu sprawozdawczości z realizacji programów operacyjnych, sposobu oceny programów operacyjnych, kontroli realizacji programów operacyjnych itd.<sup>49</sup> Jako przesłanki stosowania tej nietypowej w obecnym systemie gospodarczo-społecznym formy działań administracji rządowej, wskazuje się konieczność zapewnienia zgodności sposobu wdrażania programów operacyjnych z prawem Unii Europejskiej oraz spełniania wymagań określanych przez Komisję Europejską, a także zapewnienia jednolitości zasad wdrażania programów operacyjnych<sup>50</sup>. Trzeba jednak przynajmniej zasygnalizować – choć argumenty, które zostaną przedstawione dalej, nie mają usprawiedliwiać działań administracji publicznej w takich formach, jak zalecenia czy sugestie, że w przypadku wielu polityk prowadzonych przez Unię Europejską, w tym w ramach polityki regionalnej, często korzysta się z form kwalifikowanych jako *soft law*. Należy przy tym pamiętać, iż minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego odpowiada za koordynację w zakresie wykorzystania środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, w tym z budżetu Unii Europejskiej, przeznaczonych na dofinansowanie programów operacyjnych, jako organ wykonujący zadania państwa członkowskiego określone w przepisach rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006. Ponadto przed wydawaniem wytycznych minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego zobowiązany jest do zasięgnięcia opinii instytucji pośredniczących bądź właściwej instytucji zarządzającej. W niektórych przypadkach, np. gdy wytyczne dotyczą trybu dokonywania płatności i rozliczeń, minister rozwoju regionalnego przygotowuje wytyczne we współpracy z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych.

9) określenie typów projektów, przy wyborze których niezbędne jest zasięgnięcie opinii ekspertów, 10) zarządzanie środkami finansowymi przeznaczonymi na realizację programu operacyjnego, pochodzącymi z budżetu państwa, budżetu województwa lub ze źródeł zagranicznych; 11) dokonywanie płatności ze środków programu operacyjnego na rzecz beneficjentów; 12) monitorowanie postępów w realizacji, ewaluacja programu operacyjnego oraz stopnia osiągania jego celów; 13) opracowywanie, w razie potrzeby, propozycji zmian w programie operacyjnym; 14) prowadzenie kontroli realizacji programu operacyjnego, w tym kontroli realizacji poszczególnych dofinansowanych projektów; 15) odzyskiwanie kwot nienależnie wypłaconych beneficjentom; 16) zapewnienie właściwej informacji i promocji programu operacyjnego.

<sup>48</sup> Obowiązujące wytyczne dostępne na: <http://www.mrr.gov.pl/Dokumenty+oficjalne/Okres+programowania+2007-2013/Wytyczne+MRR/Horyzontalne+obowiazujace/>.

<sup>49</sup> Art. 35 ustawy o zppr.

<sup>50</sup> Art. 35 ust. 3 ustawy o zppr.

## V. NADZÓR

Na etapie realizacji programów operacyjnych związanych z prowadzeniem polityki regionalnej, w fazie wyboru projektów dofinansowywanych w ramach regionalnego programu operacyjnego, szczególną rolę odgrywa organ rządowy – wojewoda. Sprawuje on bowiem nadzór nad realizacją regionalnych programów operacyjnych, na zasadach określonych w art. 78-80, 81-83, 86 i 87 oraz w art. 88a ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, czyli według kryterium legalności. Poza tym, w przypadku wyboru projektów w trybie konkursu wnioskodawca, którego projekt nie został wybrany do dofinansowania, może złożyć pisemny protest. Protest jest rozpatrywany w przypadku regionalnych programów operacyjnych przez właściwego miejscowo wojewodę<sup>51</sup>. Negatywne rozpatrzenie protestu uprawnia wnioskodawcę do skierowania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy do ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. W pierwotnej wersji ustawy w przypadku regionalnych programów operacyjnych nadzór nad wyłonieniem projektów sprawował właściwy miejscowo wojewoda, który miał prawo weta w przypadku stwierdzenia udokumentowanych nieprawidłowości przy wyłanianiu projektów, co skutkowało wstrzymaniem procedury oraz zwołaniem kolejnego posiedzenia komisji konkursowej. W każdym posiedzeniu komisji konkursowej miał prawo uczestniczyć w roli obserwatora przedstawiciel wojewody. Jak czytamy w uzasadnieniu do ustawy z 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz ustawy o finansach publicznych (Dz. U. 2007, Nr 140, poz. 984): „W odniesieniu do kwestii prawa weta wojewody ustanowionego w art. 28 ust. 3 ustawy służby Komisji przyjęły stanowisko, że prawo wojewody do weta nie jest zgodne z rozporządzeniem ogólnym, a w szczególności art. 58, art. 59 ust. 1 lit. a oraz art. 60 tego rozporządzenia. Należy podkreślić, że z wyjątkiem, kiedy przepisy rozporządzenia ogólnego stanowią inaczej, prawo krajowe nie może zmieniać, unieważniać lub uzupełniać przepisów rozporządzenia wspólnotowego. Swoboda ustanawiania zasad rządzących relacjami między państwem członkowskim a organami zarządzającymi, certyfikującymi i prowadzącymi audyt, określona w art. 59 ust. 3 rozporządzenia ogólnego nie jest nieograniczona i musi respektować wszystkie pozostałe przepisy i cele rozporządzenia ogólnego. Ponadto należy wskazać, że propozycja zmiany brzmienia art. 28 ust. 3 zaproponowana także została ze względu na zanegowanie przez służby Komisji Europejskiej wprowadzania odrębnych środków nadzoru i kontroli, pozostających poza system wprowadzonymi rozporządzeniami wspólnotowymi dotyczącymi funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności”.

W uzupełnieniu można dodać, że kontrowersyjność przepisu art. 30 ustawy o zppr zaskarżonego przez Rzecznika Praw Obywatelskich – jako przepisu przewidującego procedurę niezgodną z art. 45 i 181 Konstytucji – wynika z faktu, iż rozstrzygnięcie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy kończy procedurę wyboru projektu, a do postępowania w zakresie ubiegania się oraz udzielania dofinansowania na podstawie ustawy o zppr ze środków pochodzących z budżetu państwa lub ze środków zagranicznych nie stosuje się przepisów ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>52</sup> oraz przepisów dotyczących postępowania sądowo-administracyjnego.

<sup>51</sup> Art. 30 ustawy o zppr.

<sup>52</sup> Dz. U. 2000, Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.

## VI. FORMY WSPÓŁDZIAŁANIA

Przepisy ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, zarówno na etapie przygotowywania strategii rozwoju, jak i na etapie ich realizacji, akcentują potrzebę współdziałania organów władzy publicznej. Ustawa wskazuje na konieczność współpracy, konsultacji i uzgadniania. Uznaje wręcz, że jedynie dzięki wzajemnie powiązanim działaniom<sup>53</sup> możliwe jest osiągnięcie ustawowo określonego celu: zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju oraz spójności społeczno-gospodarczej i terytorialnej, w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej. Jednak w rzeczywistości odnosi się do tego kluczowego zagadnienia marginalnie. Wśród instytucji mających zapewnić realizację działań w drodze współpracy można wskazać obowiązek konsultacji oraz stałą Konferencję współpracy.

Wprowadzony obowiązek konsultacji z jednostkami samorządu terytorialnego, partnerami społecznymi i gospodarczymi oraz z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego dotyczy wszystkich dokumentów strategicznego planowania polityki rozwoju: strategii rozwoju kraju, strategii sektorowych, strategii rozwoju województw, programów operacyjnych oraz planów<sup>54</sup>. Podmiot opracowujący dany dokument ma obowiązek ogłosić w dzienniku o zasięgu krajowym i na swojej stronie internetowej informację o konsultacjach, a w szczególności zaproszenie do uczestnictwa w nich. Uprawnienie do konsultowania dokumentów realizowane jest przez zainteresowane podmioty w drodze wyrażenia opinii do projektu. Nieprzedstawienie opinii we wskazanym ustawowo terminie (35 dni od dnia ogłoszenia informacji o konsultacjach) oznacza rezygnację z prawa jej wyrażenia. W terminie 30 dni od dnia zakończenia konsultacji podmioty je organizujące przygotowują sprawozdanie z przebiegu i wyników konsultacji, zawierające w szczególności ustosunkowanie się do uwag zgłaszanych w trakcie konsultacji wraz z uzasadnieniem, oraz podają je do publicznej wiadomości na swojej stronie internetowej. Szczegółowe zasady konsultacji ustala podmiot je organizujący<sup>55</sup>. Przedstawione stanowiska i opinie oraz zgłoszone uwagi nie wiążą podmiotu opracowującego dokument. Jednak często efektem konsultacji są zmiany poszczególnych postanowień, jako wyraz kompromisu przedstawicieli różnych środowisk.

Ustawa z 2006 r. wprowadza dotąd nieznaną instytucję „stałej Konferencji współpracy”. Jak stanowi art. 8 ustawy o zppr Konferencja stanowi forum wymiany informacji oraz ustalania wspólnego stanowiska w zakresie spraw objętych ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, dotyczących gmin, powiatów i województwa, w szczególności w odniesieniu do strategii rozwoju województwa oraz regionalnych i krajowych programów operacyjnych. Kon-

<sup>53</sup> Art. 2 ustawy o zppr.

<sup>54</sup> Art. 6. ustawy o zppr.

<sup>55</sup> Konsultacje społeczne prowadzone w okresie przygotowywania Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego obejmowały między innymi następujące działania: 1) zaproszenie do współpracy partnerów społecznych, gospodarczych oraz potencjalnych beneficjentów; 2) uruchomienie specjalnego serwisu informacyjnego dotyczącego WRPO na stronie internetowej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego; 3) uruchomienie specjalnego adresu poczty elektronicznej, umożliwiającego gromadzenie na bieżąco uwag w trybie roboczym; 4) organizowanie spotkań; źródło: Wielkopolski regionalny Program Operacyjny na lata 2007-2013, s. 184-185.

ferencja jest powoływana przez właściwego wojewodę w drodze zarządzenia, a w jej skład wchodzi – poza wojewodą, jako przewodniczącym – także marszałek województwa, przedstawiciele organizacji biorących udział w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego po stronie samorządowej, przedstawiciele gmin i powiatów z terenu danego województwa, przedstawiciele partnerów społecznych i gospodarczych. Stronę rządową, prócz wojewody, reprezentują przedstawiciele ministrów, których zakres działania obejmuje sprawy będące przedmiotem obrad Konferencji. Stanowisko Konferencji przyjmowane jest w drodze uchwały i przekazywane do wiadomości ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego w terminie 21 dni od dnia jej podjęcia. Ustawa nie reguluje kwestii związanych z charakterem prawnym „stanowiska”, a w szczególności jej mocy wiążącej. Poza tym brak postanowień wskazujących obowiązek uwzględnienia lub conajmniej ustosunkowania się przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego do stanowiska Konferencji.

## **VII. OCENA PRAWNYCH ROZWIĄZAŃ MECHANIZMÓW WSPÓŁPRACY W ZAKRESIE POLITYKI REGIONALNEJ**

Zgodnie z założeniami ustawodawcy, polityka regionalna powinna być realizowana w oparciu o powiązane działania Rady Ministrów oraz samorządu województwa. Tak określona wizja współpracy podmiotów różnego szczebla zapewnić powinna efektywność i sprawność wykonywania działań z zakresu rozwoju regionalnego.

Wykonywanie zadania, które z racji swojej specyfiki ma charakter zarówno ogólnopaństwowy, jak i regionalny, wymaga jasnego, określonego ustawowo systemu instytucjonalno-organizacyjnego. Odnosi się to do konieczności precyzyjnego wskazania podmiotów jej prowadzenia, ich kompetencji i obowiązków. Wymaga także określenia wzajemnych relacji, jakie zachodzą pomiędzy współpracującymi podmiotami; po pierwsze – pomiędzy Radą Ministrów a władzami w województwie; po drugie – pomiędzy regionem a władzami lokalnymi i partnerami społecznymi. Rozwiązania te muszą stanowić nie tylko gwarancję spójnego działania tych różnych pod względem ustrojowym i kompetencyjnym władz publicznych, ale także nie mogą prowadzić do naruszenia podstawowych zasad tego z założenia zdecentralizowanego układu władz, tzn. samodzielności jednostek samorządu terytorialnego i ich niezależności w stosunku do władz rządowych oraz ustawowo określonego zakresu odpowiedzialności.

Przedstawiona analiza przepisów dotyczących realizacji polityki regionalnej prowadzi do wniosku, że ustawodawca przewidział mechanizmy współpracy podmiotów ją realizujących. Wydaje się jednak, że instytucje, instrumenty i środki prawne są mało precyzyjne, a przez to nieefektywne. Przede wszystkim brak skutecznych instrumentów oddziaływania samorządów województw na krajową politykę regionalną prowadzoną przez Radę Ministrów (np. przy opracowywaniu programów ponadregionalnych bądź programów sektorowych). Konsultacje czy opiniowanie dokumentów strategicznych dotyczących rozwoju, w tym rozwoju województw, roli tej nie spełniają. Brak dokumentu

określającego długofalową politykę Rady Ministrów w stosunku do województw sytuację tę dodatkowo utrudnia.

Mimo akcentowanej przez ustawodawcę roli samorządu województwa, jako podmiotu prowadzenia polityki regionalnej, oddziaływanie państwa na regiony jest zasadnicze. Jest to wynik odpowiedzialności Rady Ministrów za prowadzenie polityki rozwoju w skali kraju, która odnosi się także do działań w regionach. Wydaje się jednak, że rola rządu powinna mieć raczej charakter koordynacyjny, zapewniający spójność działań. Ustawowe mechanizmy współpracy powinny aktywizować samorządy województw w kształtowaniu polityki regionalnej, czy nawet polityki rozwoju, a nie stwarzać – tak jak obecnie – pozory tej współpracy.

Stąd postulat budowania układu instytucjonalno-organizacyjnego polityki rozwoju opierającego się na jasnym podziale zadań i kompetencji, koordynacji działań i zwiększeniu aktywności jednostek samorządu terytorialnego na etapie projektowania polityki rozwoju kraju w oparciu o mechanizm współpracy i respektowanie zasady subsydiarności. Oczywiście można postawić pytanie o możliwość ujęcia w ramy prawne mechanizmu współpracy, który w sposób precyzyjny określałby relacje, jakie zachodzą pomiędzy rządem a samorządem terytorialnym, tu w zakresie prowadzenia polityki rozwoju. Elementem tego mechanizmu musi być partnerstwo. Jest to możliwe wówczas, gdy uczestnicy posiadają nie tylko gwarantowaną prawnie samodzielność, lecz także rzeczywistą niezależność.

*Dr Katarzyna Kokocińska jest adiunktem  
Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.*

## INSTITUTIONAL AND LEGAL GROUNDS FOR COLLABORATION BETWEEN REGIONAL SELF-GOVERNMENTS AND THE GOVERNMENT IN THE SCOPE OF REGIONAL POLICY

### Summary

Regional policy is by law managed by the central government on the national level and by regional self-governments on the regional level. Collaboration between those organs requires a clearly defined system that will ensure legal grounds and institutions for adequate realisation of the adopted regional policy. Those legal solutions must act as guarantees of coherent activities carried out by public organs of varied systems and competences as well as constitute safeguards of the sovereignty and independence of self-governing local units.

The analysis of the regulations presented in the paper leads to a conclusion that despite the seemingly important role that the legislator foresaw for regional self-governments, the state continues to exercise a key role in the regional policy those organs perform. This is mainly due to the fact that the responsibility for development at the national level vested to the Council of Ministers also covers its activity in the regions.

Neither the principles of the development policy adopted in 2006, nor the Act on regional self-government offers a comprehensive mechanism that would ensure harmonious actions concerning regional policy decisions taken at the state and regional levels. Consequently, its realisation lacks coherence and fails to produce expected results.