



Regiony w prawie i praktyce Polska – Ukraina

pod redakcją naukową
Krzysztofa Skotnickiego
i Katarzyny Właźlak



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Regiony
w prawie i praktyce
Polska – Ukraina



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

Regiony w prawie i praktyce Polska – Ukraina

pod redakcją naukową
Krzysztofa Skotnickiego
i Katarzyny Właźlak



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

ŁÓDŹ 2015

Krzysztof Skotnicki – Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Konstytucyjnego, 90-232 Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12

Katarzyna Wlazlak – Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji, 90-232 Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12

RECENZENT

Janusz Slugocki

REDAKTOR WYDAWNICTWA UŁ

Elżbieta Marciszewska-Kowalczyk

SKŁAD I ŁAMANIE

Oficyna Wydawnicza Edytor.org

Lidia Ciecierska

PROJEKT OKŁADKI

Stämpfli Polska Sp. z o.o.

Zdjęcie wykorzystane na okładce: © Shutterstock.com

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, Katedrę Prawa Konstytucyjnego UŁ, Katedrę Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji UŁ oraz Centrum Studiów Wyborczych UŁ

© Copyright by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2015

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
Wydanie I. W.07047.15.0.K

Ark. wyd. 8,0; ark. druk. 8,125

ISBN 978-83-7969-838-7
e-ISBN 978-83-7969-839-4

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
90-131 Łódź, ul. Lindleya 8
www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. (42) 665 58 63

Spis treści

Krzysztof Skotnicki, Katarzyna Właźlak, <i>Wprowadzenie</i>	7
Michał Kasiński, <i>Kształtowanie pozycji ustrojowej województwa jako regionu samorządowego</i>	11
Oksana W. Szczerbaniuk, <i>Decentralizacja władzy publicznej na Ukrainie – aspekt prawno-konstytucyjny</i>	37
Krzysztof Skotnicki, <i>Wybory organów samorządu województwa. Zagadnienia wybrane</i>	57
Maria Karcz-Kaczmarek, <i>Rozwój kultury jako zadanie samorządu województwa</i>	67
Katarzyna Właźlak, <i>Prawny model współpracy zagranicznej samorządu województwa</i>	83
Paulina Łazutka, <i>Specyfika prawna euroregionów ze szczególnym uwzględnieniem euroregionów polsko-ukraińskich</i>	101
Ryszard P. Krawczyk, <i>Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce – aktualne problemy</i>	117

Krzysztof Skotnicki*, Katarzyna Wlazlak**

Wprowadzenie

W dniach 21–22 października 2014 r. w Łodzi odbyła się Międzynarodowa konferencja naukowa *Europa Wschodnia w XXI wieku. Polska – Ukraina: partnerstwo regionów* zorganizowana przez Międzynarodowe Centrum Badań Wschodnioeuropejskich Uniwersytetu Łódzkiego we współpracy z Wydziałami UŁ: Studiów Międzynarodowych i Politologicznych, Ekonomiczno-Socjologicznym, Filologicznym, Prawa i Administracji oraz z Komisją Badań Integracji Europy – Polska Akademia Nauk Oddział w Łodzi.

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego był organizatorem samorządowo-prawnej sesji tematycznej *Regiony w prawie i praktyce*. Monografia, którą oddajemy do rąk Czytelników, jest efektem wygłoszonych na tej sesji referatów, jak również refleksji i przemyśleń zainspirowanych dyskusją, jaka odbyła się podczas konferencji. Prezentowana publikacja stanowi wyraz indywidualnych badań, poglądów i doświadczeń siedmiu autorów – teoretyków i praktyków samorządowych, którzy jednak dokładali także starań, aby odzwierciedlić dominujące w doktrynie stanowiska i wykładnię przepisów przyjętą w praktyce orzecniczej.

Autorzy publikacji postawili sobie za cel dokonanie analizy i oceny reform prawa samorządu terytorialnego i kształtowania się pozycji ustrojowej regionów oraz praktyki ich funkcjonowania w Polsce i na Ukrainie, w tym w kontekście doświadczeń innych państw europejskich. Reaktywowanie samorządu terytorialnego na poziomie gminy (1990), a następnie rozbudowa jego struktur w powiecie i województwie (1998) stanowią jeden z najważniejszych elementów przemian ustrojowych w Polsce, które mogą być postrzegane także jako przejaw zbliżenia naszych konstrukcji prawnych do rozwiązań zachodnioeuropejskich. Ogromnej przy tym metamorfozie uległa pozycja i rola województwa, które z małego i niezdolnego do realizacji polityki własnego rozwoju przekształciło się w podmiot samodzielny – regionalną wspólnotę samorządową, wykonujący zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, za własne środki, zgodnie

* Prof. dr hab., Katedra Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Łódzkiego.

** Dr, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.

z ustawowo nadanymi kompetencjami. Województwo przestało pełnić funkcję agendy rządowej w terenie z sejmikiem województwa reprezentującym gminy wobec administracji rządowej i ma własne, pochodzące z wyborów organy, których działalność podlega nadzorowi sprawowanemu przez państwo z punktu widzenia legalności.

Na Ukrainie nie ma wprawdzie jeszcze porównywalnych instytucji samorządowych, planowana jest jednak znacząca reforma ukraińskiego samorządu terytorialnego, w tym na poziomie regionalnym, tj. w odniesieniu do obwodów będących odpowiednikami polskich województw. Obecnie w obwodzie samorząd reprezentuje *обласна рада*, ale jest to władza niesamodzielna, a jej ograniczone kompetencje i niewystarczający budżet na realizację przydzielonych zadań poddawane są szerokiej krytyce. W kontekście coraz częściej pojawiających się pytań o cele i kierunki reformy administracji regionalnej na Ukrainie można zastanawiać się nad przydatnością i pożądanym stopniem wykorzystania w tym zakresie polskich doświadczeń. Funkcjonowanie regionów samorządowo-rządowych w Polsce, mimo nieustannie dokonywanych licznych zmian prawa, opiera się już bowiem na pewnych trwałych podstawach ustrojowych, chociaż kwestionowana jest słuszność różnych konkretnych ustawowych rozwiązań, w tym dotyczących wewnętrznej struktury regionu, podziału zadań i kompetencji między państwo a region oraz pozostałe jednostki samorządu terytorialnego, zasad finansowania czy zachowania właściwych proporcji między samodzielnością regionu a stosowanymi środkami nadzoru.

Prezentowana w monografii dyskusja wymagała nie tylko przedstawienia własnego – często krytycznego – stanowiska w ważnych, a nieraz budzących kontrowersje kwestiach, ale również wskazania poświadczonych kierunków zmian legislacyjnych. Autorzy podjęli różnorodną tematykę w szeroko rozumianym kontekście regionalnym w prawie konstytucyjnym i administracyjnym, począwszy od założeń ustrojowo-organizacyjnych i aksjologicznych: kształtowanie pozycji ustrojowej województwa jako regionu samorządowego (Michał Kasiński), decentralizacja władzy publicznej na Ukrainie – aspekt prawno-konstytucyjny (Oksana W. Szerbaniuk), wybory organów samorządu województwa, zagadnienia wybrane (Krzysztof Skotnicki); poprzez wybrane zadania i kompetencje regionów: rozwój kultury jako zadanie samorządu województwa (Maria Karcz-Kaczmarek), prawny model współpracy zagranicznej samorządu województwa (Katarzyna Właźlak), specyfika prawna euroregionów ze szczególnym uwzględnieniem euroregionów polsko-ukraińskich (Paulina Łazutka), aż po kwestie nadzoru nad działalnością samorządu województwa (Ryszard P. Krawczyk).

Rozległość i złożoność problematyki uniemożliwia przedstawienie wszystkich, bardzo licznych i aktualnych jej aspektów. W naszym przekonaniu zebrane w monografii opracowania wykazują już jednak w dużym i wystarczającym zakresie doniosłość prawnych i praktycznych problemów regionów, zarazem

pozostających do rozwiązania i ujawniających potrzebę kontynuowania debaty naukowej. W imieniu wszystkich Autorów wyrażamy nadzieję, że ze względu na zakres podjętych rozważań prowadzonych z różnych punktów widzenia, zróżnicowanie stanowisk, interesujące analizy i postulaty *de lege ferenda*, monografia przyczyni się zarówno do pogłębienia wiedzy o regionach, jak i stanie się asumptem do dalszych badań, refleksji i przemyśleń przedstawicieli doktryny oraz praktyków.

*Michał Kasiński**

Kształtowanie pozycji ustrojowej województwa jako regionu samorządowego

1. Pojęcie i typy regionu

Termin region występuje w wielu znaczeniach w różnych dyscyplinach naukowych. W naukach geograficznych przez region rozumie się umownie wydzielony, względnie jednorodny obszar, odróżniający się od innych obszarów określonymi cechami przyrodniczymi lub społeczno-gospodarczymi. W naukach politycznych i administracyjnych pojęcie regionu z reguły odnosi się do ustroju administracji publicznej, służy oznaczeniu najwyższej jednostki podziału terytorialnego, wyodrębnionej przez ustawodawcę¹. Jest zrozumiałe, że w refleksji naukowej praktykowanej w obrębie tych dyscyplin muszą być brane pod uwagę przyrodnicze (geograficzno-fizyczne) oraz społeczno-gospodarcze podstawy wyodrębniania regionów. W doktrynie prawnej najsilniej akcentowana jest jednak kwestia zdolności prawnej podmiotów reprezentujących region do działania na rzecz jego interesów, w szczególności w relacjach z centralnymi organami państwa. Konkurują tu ze sobą dwa sposoby definiowania regionu.

W znaczeniu szerokim przez region rozumie się najwyższą jednostkę podziału terytorialnego państwa, charakteryzującą się dużą powierzchnią i znaczną liczbą ludności oraz względną jednolitością z punktu widzenia gospodarczego, społecznego i kulturowego, stanowiącą ogniwo pośrednie między państwem jako całością a innymi jednostkami w jego organizacji terytorialnej². W znaczeniu węższym za region uznaje się tylko taką najwyższą jednostkę terytorialną, która jest wyposażona w pewien zakres względnej samodzielności działania wobec

* Prof. nadzw. dr hab., Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.

¹ T. Kaczmarek, *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Poznań 2005, s. 187.

² S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 53.

centrum. Wymaga się przeto, aby obok wymienionych cech region posiadał osobowość prawa publicznego i cywilnego, a także władze publiczne niezależne od administracji rządowej, uprawnione i zobowiązane do prowadzenia samodzielnej polityki gospodarczej, społecznej i kulturalnej na rzecz interesu regionalnego (polityki regionalnej), w szczególności – w celu zapewnienia rozwoju regionalnego³. Cechom regionów w sensie szerokim odpowiadały w zasadzie wszystkie województwa na terytorium państwa polskiego, zarówno w okresie międzywojennym, jak i przez cały okres po zakończeniu II wojny światowej. Nie o każdym rozwiązaniu kształtującym model prawnoustrojowy polskiego województwa w XX w. można natomiast powiedzieć, że spełniało dalej idące wymagania, dotyczące zakwalifikowania tej jednostki jako regionu w znaczeniu węższym.

W związku z tym dla celów bliższej analizy statusu prawnoustrojowego województwa jako regionu należy posłużyć się proponowaną w literaturze typologią, w której świetle wyróżnia się region administracyjny (funkcjonalny), region samorządowy, region autonomiczny, a także region federalny⁴. Kryterium różniczenia jest charakter prawny regionalizacji, pojmowanej jako proces prowadzący do utworzenia regionu określonego typu i rezultat tego procesu. Region administracyjny (funkcjonalny) powstaje w wyniku terytorialnej dekoncentracji administracji rządowej, to znaczy przeniesienia niektórych zadań tej administracji ze szczebla centralnego na szczebel województwa. Jego władze są elementami systemu administracji rządowej, pozostają nadal w hierarchicznej zależności od organów centralnych, otrzymując kompetencje do względnie samodzielnego działania jedynie w ściśle oznaczonym zakresie zadań (funkcji).

Region samorządowy powstaje w wyniku decentralizacji administracji publicznej, ma odrębną od państwa podmiotowość prawną. Jego władze, w granicach ustaw działają samodzielnie, w szerokim zakresie realizując zadania na rzecz interesu regionalnego. Nie są one elementami systemu administracji rządowej, lecz wchodzi – obok władz samorządu lokalnego – w skład systemu ustrojowego samorządu terytorialnego. Są wybierane bezpośrednio przez mieszkańców lub przez ich ciało przedstawicielskie i podlegają demokratycznej odpowiedzialności przed mieszkańcami. Konstytucyjnie lub ustawowo oznaczone organy państwowe sprawują nad nimi jedynie ograniczony nadzór prawny (nad legalnością, wyjątkowo tylko nad celowością działań).

Region autonomiczny jest instytucją konstytucyjnego ustroju politycznego państwa. W zakresie oznaczonym przez konstytucję i na niej opartym statucie autonomicznym jego organ stanowiący typu regionalnego parlamentu może wydawać akty

³ M. Elżanowski, M. Maciołek, P. Przybysz, *Region jako instytucja prawnoustrojowa*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 8, s. 60; J. Lemańska, *Koncepcja samorządu województwa na tle porównawczym*, Kraków 2006, s. 17–18; K. Właźlak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 19–41; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 146–149.

⁴ Por. T. Kaczmarek, *Struktury terytorialno-administracyjne...*, s. 186–191; K. Właźlak, *Rozwój regionalny jako...*, s. 30–33.

prawne rangi ustawowej, a jego organ wykonawczy ma pozycję regionalnego rządu. Zakres samodzielności poszczególnych regionów autonomicznych bywa bardzo zróżnicowany, z reguły jednak jest ona znacznie większa niż w przypadku regionów samorządowych, a tym bardziej regionów administracyjnych (funkcjonalnych).

Wymienione prawno-ustrojowe typy regionów mogą występować w państwach unitarnych jako następstwo ich regionalizacji. W państwach federalnych występują ponadto regiony federalne, jako następstwo federalizacji, to znaczy rezygnacji państwa dotychczas unitarnego z wyłączności władzy suwerennej na całym swoim terytorium i przekazania części tej władzy na rzecz regionów, bądź też utworzenia wspólnego państwa przez suwerenne dotychczas jednostki polityczne, dzielące się z państwem swoją suwerennością. Regiony federalne w rodzaju landów, kantonów, republik związkowych itp. nie wykonują jednak władzy terytorialnej, lecz część władzy państwowej, ich funkcje mają odmienny sens polityczny.

We współczesnej Europie pozycja prawnoustrojowa regionów jest znacznie zróżnicowana, co stanowi rezultat między innymi odmienności warunków przyrodniczych i gospodarczych, tradycji historycznych, stosunków narodowościowych i etnicznych itp. Stąd też trudno byłoby mówić o jakimś jednym wzorze zachodnioeuropejskiego regionu, do którego mogliby nawiązywać zwolennicy regionalizacji państwa dotychczas scentralizowanego. Tym niemniej – jak zauważył J. Sługocki – w ostatnich kilkudziesięciu latach wystąpiło w Europie zjawisko znacznego wzrostu znaczenia regionów, a ich rola w systemie państwowym ulega upodobnieniu, zwłaszcza w sprawach gospodarczych. Z drugiej strony na kształt polityki regionalnej poszczególnych państw coraz większy wpływ wywierają instrumenty polityki regionalnej Unii Europejskiej. Wyrazem tendencji do wspólnego, uogólnionego pojmowania roli regionu w systemie państwowym oraz w rozwoju stosunków europejskich są m.in. kolejne wersje projektu Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego⁵.

Według zapisu zawartego w Karcie region powinien być rozumiany jako prawo i zdolność największej terytorialnie jednostki władzy w obrębie każdego państwa, mającej wybieralne organy, administracyjnie usytuowanej między rządem centralnym i samorządem lokalnym i posiadającej prerogatywy, wynikające albo z samoorganizacji, albo typu zwykle przypisywanego rządowi centralnemu, do zarządzania na własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców zasadniczą częścią spraw publicznych, zgodnie z zasadą subsydiarności (art. 3). K. Właźlak zwróciła uwagę, że w Karcie mowa jest wprost o regionie jako o „samorządzie regionalnym”, w którego zakresie mieści się zarówno region samorządowy, jak i region autonomiczny oraz federalny. Nie chodzi tu bowiem tyle o nazwę, ile

⁵ J. Sługocki, *Koncepcja regionu i zadań samorządu województwa w Polsce na tle europejskim*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, R. LXIII, z. 4, s. 1–2. Projekty *Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego* przyjęte zostały przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych (organ Rady Europy) w 1997 i 2005 r. Dotychczas jednak Karta nie weszła w życie.

o propozycję przyjęcia zasady samorządności regionalnej⁶. W tej kategorii nie mieści się natomiast region administracyjny (funkcjonalny), choć można wskazać na tego rodzaju konstrukcje ustrojowe, do niedawna występujące w niektórych państwach europejskich (np. we Francji do 1982 r., w Polsce do 1999 r.).

2. Przedwojenne tendencje regionalizacyjne

W XX-wiecznej Polsce rywalizowały wspomniane koncepcje regionu administracyjnego, samorządowego i autonomicznego. W okresie prac nad pierwszą konstytucją niepodległego państwa dyskutowana też była koncepcja jego federalizacji, autorstwa Józefa Buzka. Odrzucono ją jednak jako prowadzącą do rozluźnienia jedności państwowej i utrwalenia separatyzmu dzielnicowego⁷. Koncepcja regionu federalnego – członu federacji nie miała odzwierciedlenia w żadnych regulacjach prawnoustrojowych, jako że wszystkie polskie konstytucje przyjmowały zasadę państwa unitarnego.

W okresie międzywojennym wbrew zapowiedziom konstytucji marcowej elementy samorządu wojewódzkiego wprowadzono *de iure* tylko w województwie pomorskim i poznańskim, zaś województwo śląskie uzyskało status autonomiczny. W tych województwach rysował się obraz pewnego dualizmu wpływów czynnika rządowego i samorządowego, który niewątpliwie sprzyjał tendencjom regionalizacyjnym w węższym, ściślejszym znaczeniu. Pozostałe województwa to jednostki utworzone w zasadzie wyłącznie dla celów administracji rządowej. Funkcjonowanie mechanizmów władzy było tu prawie bez reszty zdominowane przez wojewodów-przedstawicieli rządu sprawujących z jego ramienia władzę państwową na obszarze poszczególnych województw. Czynnikiem obywatelskim w mechanizmach władzy na tym szczeblu były na obszarze byłego zaboru rosyjskiego quasi-samorządowe rady wojewódzkie jako organy doradcze wojewodów. W województwach południowo-wschodnich istniały natomiast na niektórych terenach formy wywodzące się jeszcze z okresu zaboru austriackiego lub przejściowe. Na obszarach tych obowiązywała wprawdzie ustawa z 26 września 1922 r. o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, a w szczególności województwa lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego. W praktyce wejście w życie tej ustawy niewiele zmieniło – wobec niewydania ustaw konkretyzujących jej przepisy. W rezultacie nie było tam samorządu wojewódzkiego z prawdziwego zdarzenia⁸.

⁶ K. Właźlak, *Rozwój regionalny jako...*, s. 36.

⁷ J. Buzek (oprac.), *Projekt konstytucji państwa polskiego i ordynacji wyborczej sejmowej oraz uzasadnienie i porównanie projektu konstytucji państwa polskiego z innymi konstytucjami*, Warszawa 1918. Por. S. Krukowski, *Geneza Konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977, s. 127.

⁸ A. Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 2006, s. 35–38.

W okresie międzywojennym zdecydowana większość województw pretendować mogła jedynie do roli regionów administracyjnych (funkcjonalnych). Regionalizacji sprzyjały niewątpliwie reformy terytorialne z drugiej połowy lat trzydziestych, podejmowane w celu przezwyciężenia barier rozwojowych, spowodowanych utrzymywaniem podziałów po dawnych dzielnicach zaborczych, oraz w intencji uzgodnienia podziałów dla celów administracji wojskowej i niektórych podziałów specjalnych z zasadniczym podziałem terytorialnym – dla celów administracji ogólnej. Takie reformy objęły m.in. utworzone w 1919 r. województwo łódzkie. W wyniku zmian z 1938 r. wyłączono z tego województwa ciężące ku województwu poznańskiemu powiaty kaliski, kolski, koniński i turecki. Pozostały powiaty silniej z Łodzią związane: brzeziński, łaski, łódzki, łączycki, piotrkowski, radomszczański, sieradzki, słupecki, wieluński. Ponadto w kwietniu 1939 r. włączono do województwa łódzkiego powiaty: kutnowski, łowicki, skierniewicki i rawski z województwa warszawskiego oraz opoczyński i konecki (ten ostatni bez dwóch gmin) z województwa kieleckiego. W ten sposób ukształtowane zostało średniej wielkości województwo, o powierzchni nieco ponad 20 000 km kw., składające się z 15 powiatów i zamieszkałe przez prawie 2,7 mln osób. Na obszarze tego województwa rozpoczął się jeszcze przed wybuchem II wojny światowej proces unifikacji ziem środkowopolskich funkcjonalnie związanych z Łodzią jako dużym ośrodkiem miejskim o cechach prowincjonalnej metropolii, powstawał społeczno-gospodarczy, a zarazem administracyjny (funkcjonalny) region ziemi łódzkiej⁹.

3. Rozwój społeczno-gospodarczy bez regionalizacji (1945–1975)

W powojennej Polsce tendencje regionalizacyjne prawie od początku zostały zahamowane, zwłaszcza na skutek silnej centralizacji zarządzania państwem i gospodarką. Kres im położyło wprowadzenie w 1950 r. systemu rad narodowych jako terenowych organów jednolitej władzy państwowej w miejsce organów administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego. Trudno dostrzec jakiegokolwiek przejawy samodzielności działania władz terenowych w latach 1950–1955. W następnym dwudziestoleciu wprowadzono zmiany w kierunku dekoncentracji, a nawet powierzchownej, ograniczonej decentralizacji zarządzania terenowego, nie naruszając jednak dogmatycznie pojmowanej

⁹ Por. M. Kasiński, *Reforma samorządowa 1998 roku i nowe województwo łódzkie*, [w:] K. Baziak, M. Łapa, *Województwo łódzkie 1919–2009. Studia i materiały*, Łódź 2009, s. 233 i wskazana tam literatura. W niniejszym opracowaniu wykorzystałem niektóre wątki tego opracowania, w istotnie zmodyfikowanej wersji.

zasady centralizmu demokratycznego. Działanie władz wojewódzkich w interesie regionalnym mogło mieć miejsce jedynie w szczelinach nacisku dyrektywnego, płynącego z centrum. Te skromne możliwości w wielu przypadkach były, mniej lub bardziej skutecznie, wykorzystywane przez władze polityczne i administracyjne województw dla stymulacji procesów rozwoju gospodarki i towarzyszących im zmian społecznych w kierunku pożądanym z punktu widzenia zaspokajania potrzeb mieszkańców.

W całym omawianym okresie 1945–1975 miały miejsce doniosłe przemiany społeczno-gospodarcze, związane z odbudową i rozwojem cywilizacyjnym Polski, a zwłaszcza z jej uprzemysłowieniem i procesami urbanizacyjnymi. W dużych pod względem powierzchni i liczby ludności województwach powstawały i utrwały się więzi regionalne, choć brakło regionalnych instytucji. W obrębie poszczególnych województw następował proces integracji społecznej i gospodarczej, w którym można widzieć tworzenie podłoża przyszłej regionalizacji. Wewnętrznej integracji województw sprzyjały m.in. przekształcenia na najniższym poziomie podziału: od początku lat 60. odbywało się łączenie gromad w większe jednostki, a wreszcie w 1972 r. wprowadzono w miejsce 4313 gromad 2365 gmin, które miały stanowić „mikroregiony społeczno-gospodarcze”. W większości przypadków rolę taką rzeczywiście spełniały, mimo że ich nowe organy wykonawcze i zarządzające – naczelnicy gmin i naczelnicy miast – obsadzone były nie w drodze wyboru przez rady narodowe (jak dotychczasowe prezydium) lecz w trybie odgórnej nominacji. Niebawem analogiczne zmiany wprowadzono też na wyższych szczeblach, przypisując funkcje wykonawcze i zarządzające jednoosobowym organom administracji państwowej – naczelnikom powiatów i wojewodom (prezydentom miast wydzielonych).

Opisane procesy zachodziły też w województwie łódzkim, które istniało bez większych zmian terytorialnych od 1939 r. (jednakże Łódź stała się miastem wydzielonym – odrębną jednostką stopnia wojewódzkiego). Z regionu gospodarczego o charakterze rolniczo-przemysłowym przekształciło się ono w region przemysłowo-rolniczy, wybudowano wiele nowych zakładów przemysłowych, rozbudowano istniejące, zmieniając strukturę branżową gospodarki województwa. Rozwijał się przemysł elektromaszynowy, chemiczny i odzieżowy, choć nadal utrzymywała się dominacja przemysłu włókienniczego. Rozwijała się również gospodarka rolna. Przy dominacji niewielkich obszarów gospodarstw indywidualnych osiągnęto wysokie wartości skupu produktów rolnych oraz produkcji zbóż i hodowli. W kształtującym się społeczno-gospodarczym regionie ziemia łódzka coraz silniejszą rolę odgrywało, mimo formalnego wyodrębnienia, miasto Łódź jako centrum w zakresie administracji, gospodarki, szkolnictwa, nauki i kultury, służby zdrowia, budownictwa mieszkaniowego, handlu itd.¹⁰

¹⁰ Szerzej L. Olejnik, *Województwo łódzkie w latach 1945–1975*, [w:] K. Badziak, M. Łapa (red.), *Województwo łódzkie 1919...*, s. 209 i n.

4. Regionalizacja pozorna i jej następstwa (1975–1990)

Decyzjami z 1975 r. opisane wysiłki na rzecz rozwoju regionalnego zostały w znacznym stopniu unicestwione. Stało się tak w wyniku kolejnej reformy polegającej na wprowadzeniu dwustopniowego podziału terytorialnego państwa, likwidacji dotychczasowych dużych województw (17 województw ziemskich plus pięć miast wydzielonych) oraz likwidacji powiatów i wprowadzeniu w ich miejsce 49 nowych województw. Reforma miała usprawnić centralny system sterowania państwem i gospodarką oraz zapewnić dostosowanie struktur władzy terenowej do nowych zadań: intensyfikacji procesów urbanizacyjnych, rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej. Celem doraźnym (oficjalnie nieujawnionym) było jednak przede wszystkim usunięcie elit władzy opornych wobec reform technokratycznych, pozbawienie stanowisk działaczy partyjnych i urzędników zasiadających w starych województwach i powiatach oraz obsadzenie kierowniczych ogniw aparatu partyjnego i administracyjnego w nowych województwach przez zwolenników linii politycznej Edwarda Gierka i Piotra Jaroszewicza.

W założeniach nowe województwa miały być zwartymi organizmami społeczno-gospodarczymi, regionami o określonym zasięgu terytorialnym, dostosowanym do układu przestrzennego zagospodarowania kraju. W rzeczywistości niektóre nowe województwa nie miały cech uzasadniających nazywanie ich regionami nawet w szerokim znaczeniu tego słowa. Ich niewielki obszar, potencjał demograficzny i gospodarczy, niski poziom kadr nie dawał większych szans na sukcesy w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego. Nowy podział terytorialny wprowadzony został arbitralnie, bez szerszych konsultacji społecznych, jego następstwem była dezintegracja wielu społeczności lokalnych i regionalnych, a także rozczłonkowanie administracyjne dwóch największych aglomeracji: warszawskiej i łódzkiej¹¹.

W wyniku reformy z 1975 r. zniszczony został region ziemia łódzka. W miejsce zlikwidowanych dwóch jednostek administracyjnych szczebla wojewódzkiego: miasta Łodzi i ziemskiego województwa łódzkiego utworzono karłowate województwo miejskie łódzkie, o najmniejszej w Polsce powierzchni i liczbie mieszkańców. Nie obejmowało ono nawet całej aglomeracji łódzkiej. Łódź przestała być prowincjonalną metropolią. Terytorium dawnej ziemi łódzkiej zostało podzielone na dziewięć województw. Jej obszary objęły przede wszystkim województwa: miejskie łódzkie, piotrkowskie, sieradzkie, skierniewickie, płockie. W mniejszym zakresie – częstochowskie, kaliskie, konińskie, radomskie. Żadne

¹¹ K. Badziak, L. Olejnik, *Reforma podziału administracyjnego w 1975 r. i główne kierunki działalności województw funkcjonujących na obszarze Polski Środkowej (1975–1999)*, [w:] K. Badziak, M. Lapa (red.), *Województwo łódzkie 1919...*, s. 223–226.

z tych nowych województw nie zasługiwało na miano regionu społeczno-gospodarczego, a ich możliwości rozwojowe były bardzo różnie oceniane. Kontrowersje budził też wybór niektórych miast na stolice nowych województw (np. Sieradz, a nie Zduńska Wola; Skierniewice, a nie Żyrardów).

Od początku z funkcjonowaniem województwa miejskiego łódzkiego łączyły się poważne problemy. Było to najsilniej zurbanizowane województwo w Polsce, z ewidentnie nadmiernym zagęszczeniem ludności. Potencjał ludnościowy i społeczno-gospodarczy tego województwa nie był należycie wykorzystany, niedostatecznie rozwinięta była jego infrastruktura techniczna i społeczna. Województwo łódzkie nie otrzymywało potrzebnych środków inwestycyjnych. W rezultacie stawało się coraz mniej atrakcyjne jako miejsce zamieszkania i pracy, sukcesywnie słabł przyrost naturalny ludności, malał napływ do Łodzi siły roboczej. W wielu zakładach przemysłowych występowało nadmierne zatrudnienie, przy niskiej wydajności pracy, spowodowanej w znacznej mierze przestarzałym aparatem produkcyjnym. Znaczenie Łodzi jako ośrodka gospodarczego, naukowego i kulturalnego dla obszaru Polski środkowej słabło, choć żadne z innych miast tego obszaru, położonych na terenie sąsiednich województw, nie uzyskało pozycji konkurencyjnej, umożliwiającej skuteczne ubieganie się o miano stolicy przyszłego regionu środkowopolskiego¹².

5. Regiony administracyjne (funkcjonalne) i samorządowe gminy (1990–1998)

Negatywne skutki przeprowadzonej w 1975 r. reformy trwały znacznie dłużej niż istniały rzeczywiste powody jej podjęcia. Z największą siłą wystąpiły w okresie transformacji gospodarczej i politycznej, gdy odrzucone zostały mechanizmy centralnego sterowania państwem i społeczeństwem a nie ukształtowały się jeszcze mechanizmy zapewniające równowagę i rozwój gospodarki opartej na zasadach rynkowych oraz instytucje demokratycznego państwa prawa. Po upadku systemu rad narodowych nie można było wprowadzić natychmiast samorządu terytorialnego na szczeblu województw. Z uwagi na niewielki obszar, słabą infrastrukturę i kadry nie były one przystosowane do realizacji zasadniczej części zadań publicznych w warunkach samodzielności i demokratycznej artykulacji interesów mieszkańców. Warunkom tym odpowiadały natomiast gminy, od 1973 r. ukształtowane jako mikroregiony społeczno-ekonomiczne. Toteż w 1990 r., bez większych trudności, zainstalowano tam urzędnictwo samorządowe: wybierane w wolnych wyborach władze, realizujące w imieniu wspólnoty mieszkańców zadania służące zaspokajaniu ich zbiorowych potrzeb, wyposażone w mienie komunalne i własne kadry urzędnicze.

¹² Tamże, s. 229–230.

Na obszarze województwa łódzkiego utworzenie samorządu gminnego wywołało jednak zjawiska paradoksalne, mogło być uważane za dodatkowe źródło trudności. Samorządowe władze Łodzi nie dysponowały wystarczającymi narzędziami prawnymi, finansowymi i kadrowymi, aby skutecznie rozwiązywać bardzo skomplikowane problemy zarządzania wielkim miastem w warunkach kryzysu ekonomicznego i społecznego, związane zwłaszcza z gwałtownym wzrostem bezrobocia po upadku wielu przedsiębiorstw przemysłu lekkiego. Licząca ponad 815 tys. mieszkańców Łódź była w tym czasie największą gminą w Polsce, ale... tylko gminą. Obok niej na niewielkim obszarze województwa łódzkiego istniało jeszcze 17 innych gmin: siedem większych lub mniejszych miast (Pabianice, Zgierz, Ozorków, Aleksandrów Łódzki, Konstantynów Łódzki, Głowno, Stryków) oraz 10 gmin wiejskich. Wszystkie one miały identyczny z prawnego punktu widzenia status samorządowy, ale bardzo zróżnicowany zakres i charakter rzeczywistych zadań.

Na pewno jednym z najważniejszych czynników osłabiających skuteczność działań władz Łodzi było wepchnięcie tego miasta w sztywny gorset zuniformizowanego modelu gminy, brak regulacji ustrojowych, kompetencyjnych i finansowych odpowiadających szczególnym potrzebom zarządzania organizmem wielkomiejskim. Takie regulacje pojawiły się dopiero w połowie lat 90, choć do dnia dzisiejszego problemy kategoryzacji gmin i wyodrębnienia pozycji prawnej wielkich miast oraz obszarów metropolitarnych oczekują na całościowe rozwiązanie. Pokrywanie się bez mała przestrzeni województwa i jego stolicy Łodzi powodowało też, że prawie na tym samym obszarze w latach 90. działały dwie „konkurencyjne” władze publiczne: wojewoda łódzki oraz samorządowa Rada m. Łodzi i Zarząd na czele z prezydentem m. Łodzi. Strukturalna odrębność tych władz przy braku jednoznacznego rozgraniczenia ich zadań, kompetencji i odpowiedzialności w wielu dziedzinach powodowała kolizje, konflikty kompetencyjne i spory personalne.

Możliwości efektywnego współdziałania władz rządowych i samorządowych w małych województwach na rzecz rozwiązywania problemów społecznych i gospodarczych były w tym czasie ograniczone. Istniała wprawdzie prawna płaszczyzna współdziałania, którą był sejmik samorządowy – reprezentacja gmin z terenu województwa, składająca się z delegatów gmin, wybieranych przez rady gmin. Organ ten miał przyznane ustawą prawo reprezentowania interesów gmin wobec administracji rządowej, ale jego kompetencje były nader skromne, głównie opiniodawczo-wnioskodawcze, m.in. oceniał działalność administracji rządowej w województwie, opiniował kandydatów na wojewodów, mógł występować z wnioskami o uchylenie zarządzeń wojewody naruszających interesy lokalne, a delegaci gmin mieli prawo interpelacji do wojewody. W żadnym razie ówczesny sejmik samorządowy nie mógł być uznany za organ samorządu województwa, ani też za równoprawnego partnera wojewody.

Partnerami wojewody nie mogły być również związki komunalne (związki międzygminne), choć na pewno ich pozycja wobec wojewody była silniejsza niż gmin działających w odosobnieniu. W pierwszym okresie działalności samorządu do tej instytucjonalnej formy współdziałania gmin przywiązywano dużą wagę. W tworzeniu i rozwoju dobrowolnych związków komunalnych upatrywano nawet metodę „oddolnej” budowy drugiego szczebla samorządu lokalnego, w zgodzie z zasadą pomocniczości. Ten kierunek zmian nie był jednak kontynuowany, gdy po kilku latach w wyniku „odgórnej” reformy utworzono na nowo powiaty.

Pośredni szczebel między gminą a województwem wprowadzono jednak już w 1990 r. w postaci rejonów rządowej administracji ogólnej jako obszaru działania kierowników urzędów rejonowych (dalej: k.u.r.), w pełni podporządkowanych wojewodom. Koncepcja rejonów administracji ogólnej mogła być odczytywana jako zapowiedź przywrócenia dawnych powiatów. Równocześnie zapewniała „zamknięcie” w obrębie terenowej administracji rządowej (k.u.r. – wojewoda) dwuinstancyjnego postępowania w kilku dziedzinach administracji, w których za bezzasadne lub przedwczesne uznano generalne wyposażenie w kompetencje decyzyjne nowo wybranych wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (np. w zakresie prawa budowlanego, geodezji i gospodarki gruntami, ochrony środowiska, niektórych spraw obywatelskich, regulacji rynku pracy). Zabieg ten wywołał liczne protesty działaczy samorządowych, widzących w nim zasadnicze ograniczenie rzeczowego zakresu właściwości gmin, mimo że ustawa dopuściła przenoszenie niektórych kompetencji k.u.r. do właściwości gmin w drodze porozumienia.

Na obszarze województwa łódzkiego utworzono trzy rejony administracji ogólnej: łódzki, zgierski i pabianicki. Każdy z nich obejmował po kilka gmin, ale w granicach rejonu łódzkiego znalazła się wielka Łódź oraz trzy małe miejscowości podłódzkie: Andrespol, Brójce i Nowosolna. Kierownik urzędu rejonowego miał tu do wykonania karkołomną misję równorzędnego traktowania w toku realizacji zadań (a zwłaszcza zawierania porozumień) władz samorządowych wielkiego miasta i małych gmin podmiejskich. W tych warunkach konflikty były nieuniknione.

6. Spór o sens nowej regionalizacji (1990–1998)

Model spiętrzonej, trójszczeblowej władzy publicznej w małych województwach (dwa szczeble administracji rządowej i samorządowa gmina) przetrwał aż do końca 1998 r., choć jego dysfunkcyjność była oczywista. Zderzenie się tendencji decentralistycznych i centralistycznych, samorządowych i biurokratycznych w latach 90. prowadziło do paraliżowania projektów reform¹³. Prowizo-

¹³ Por. M. Kulesza, *Założenia i kierunki reformy administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 1–2; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 69.

ryczny charakter obowiązujących w tym czasie regulacji prawnych nie sprzyjał efektywności działania całego systemu władzy publicznej, uniemożliwiał prowadzenie konsekwentnej, długofalowej polityki administracyjnej. Z biegiem lat coraz szerzej wyrażano pogląd o konieczności generalnej przebudowy ustroju terenowego. Inspiracją zgłaszanych propozycji były m.in. doświadczenia regionów europejskich¹⁴. Ważnym sygnałem wskazującym na kierunek nadchodzących zmian było utworzenie w 1993 r. nowych organów nadzoru i kontroli gospodarki finansowej gmin – regionalnych izb obrachunkowych, których właściwość miejscowa zbliżona była do obszarów dawnych, zniesionych w 1975 r. dużych województw.

Dyskusje w pierwszej połowie lat 90. dotyczyły przede wszystkim podstawowych założeń przyszłego konstytucyjnego ustroju państwa, jego federacyjnego lub unitarnego charakteru oraz stopnia zamierzonej decentralizacji władzy publicznej. Kwestią wtórną była organizacja terytorialna państwa, w szczególności jego podział na regiony. Zgadzano się w zasadzie, że regionalizacja jest niezbędna w Polsce, ale sens tego zabiegu był pojmowany różnie, przede wszystkim na skutek rozbieżności w rozumieniu słowa „region”. Jedni – bez realnych szans na sukces – opowiadali się za regionami autonomicznymi, które w dość powszechnym przekonaniu w istocie byłyby mniej lub bardziej zakamuflowaną formą federalizacji. Inni opowiadali się za rozwiązaniami mieszczącymi się w formule państwa unitarnego: scentralizowanego (koncepcja regionów administracyjnych) lub zdecentralizowanego (koncepcja regionów samorządowych lub rządowo-samorządowych)¹⁵.

Z innego punktu widzenia rozważano m.in. dwa warianty podziału terytorialnego w ramach nowej koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. W pierwszym przewidywano utrzymanie dotychczasowej siatki podziału państwa na województwa (bez podziału na powiaty) i utworzenie kilku makroregionów ponad wojewódzkich. W drugim – zastąpienie dotychczasowych województw nowymi województwami w liczbie 10–14 jednostek tego szczebla, podzielonych na powiaty. Pierwszy wariant spotkał się z ostrą krytyką: wskazywano, że projektowane makroregiony z uwagi na swoją wielkość i funkcje mogły ulec autonomizacji, a więc osłabiać wewnętrzną integrację państwa, a nawet zagrozić jego jedności. Podnoszono ponadto przemawiające przeciwko temu wariantowi względy historyczne i racjonalności zarządzania. Środowiska samorządowe

¹⁴ M. Koter, *Porównanie regionów europejskich z propozycją podziału terytorialnego Polski*, [w:] *Łódź stolicą makroregionu. Materiały z konferencji Sejmiku Samorządowego Województwa Łódzkiego*, Łódź 1996, s. 59 i n.

¹⁵ Por. R. Sowiński (red.), *Region Samorządowy, założenia koncepcji – warianty rozwiązań – propozycje regulacji*, oprac. pod kier. L. Kieresa, Poznań 1991; S. Liszewski, *Region Łódzki w świetle nowych koncepcji podziału administracyjnego Polski*, Warszawa 1991; M. Kulesza, *Założenia i kierunki...*

opowiedziały się prawie w całości za wariantem drugim, choć opinie co do optymalnej liczby nowych województw były zróżnicowane¹⁶.

Wyniki badań empirycznych wskazywały, że nadal żywe są aspiracje regionalne mieszkańców tych dawnych województw, które przed likwidacją miały już w znacznym stopniu ukształtowane cechy regionów w sensie gospodarczym i społecznym. Zdecydowana większość uczestników przeprowadzonych w 1996 r. badań opinii mieszkańców dawnego województwa łódzkiego opowiedziała się za jego reaktywowaniem w takim kształcie terytorialnym, jaki miało do 1975 r. (z wyjątkiem wschodniej części województwa skierniewickiego). Różnili się oni natomiast w poglądach na temat przywrócenia powiatów. Pozytywnie do tej koncepcji odnieśli się zwłaszcza mieszkańcy byłych miast powiatowych, które od 1975 r. ulegały stopniowej degradacji, a teraz pojawiła się nadzieja na ich renesans. Negatywnie – przede wszystkim mieszkańcy małych miasteczek i wsi, głównie z obawy, że nowe powiaty ograniczą możliwości rozwojowe gmin, pozbawią je znacznej części kadr, kompetencji i dochodów¹⁷. Taka polaryzacja opinii społecznych na temat zamiaru przywrócenia powiatów występowała zresztą w całej Polsce.

7. Reforma z 1998 roku: utworzenie regionów rządowo-samorządowych

Wejście w życie Konstytucji z 1997 r. przesądziło o unitarnym charakterze państwa oraz decentralizacji jako zasadzie ustroju władzy publicznej i uczestniczeniu samorządu terytorialnego w sprawowaniu tej władzy (art. 3, 15, ust. 1 i 16 ust. 2 Konstytucji). Konstytucja uznała gminę za podstawową jednostkę samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 1) i rozróżniła samorząd lokalny oraz samorząd regionalny. Nie przesądziła jednak czy samorząd lokalny obejmować będzie jedynie gminy, czy też także inne jednostki, to znaczy czy jego ustroj obejmować będzie jeden, czy też dwa szczeble terytorialnej organizacji władzy publicznej. Nie oznaczyła także liczby regionów i ich statusu ustrojowego: samorządowego bądź rządowo-samorządowego, a także sprawy liczby i statusu ustrojowego ewentualnego drugiego szczebla samorządu lokalnego. Sprawy te zostały pozostawione do regulacji ustawowej (art. 164 ust. 2).

Rozstrzygające znaczenie dla treści rozwiązań prawnych reformujących ustroj terenowy miały decyzje polityczne podjęte po zwycięstwie centroprawicy

¹⁶ Por. Z. Prochowski, *Makroregion środkowy – doświadczenia i przyszłość. Zarys problematyki*, [w:] *Łódź stolicą...*; T. Markowski, *Łódź i Region Środkowy w polityce regionalnej państwa*, tamże; M. Koter, *Porównanie regionów...*, tamże.

¹⁷ M. Koter, S. Liszewski, A. Suliborski, *Studium wiedzy o regionie łódzkim. Delimitacja potencjalnego obszaru województwa łódzkiego*, Łódź 1996.

w wyborach parlamentarnych i utworzeniu koalicji AWS–UW oraz rządu Jerzego Buzka na jesieni 1997 r. Na przełomie 1997/1998 ustalone już zostały zasady programowe reformy. Miała ona doprowadzić do przełamania centralistyczno-biurokratycznych mechanizmów rządzenia państwem oraz układów resortowego sterowania działaniami administracji i gospodarki na rzecz wprowadzenia układów zdecentralizowanego terytorialnego zarządzania na szczeblu lokalnym i regionalnym. Uznano, iż wymaga to utworzenia samorządu powiatowego i wojewódzkiego, obok istniejącego od 1990 r. samorządu gminnego. Rozbudowa systemu samorządowego, przy zachowaniu jednolitego charakteru państwa i umocnieniu administracji rządowej w województwie, miała zapewnić podniesienie efektywności zarządzania i budowę podstaw społeczeństwa obywatelskiego¹⁸.

Przygotowane niebawem projekty ustaw ustrojowych przewidywały już powiaty jako drugi, ponadgminny szczebel samorządu lokalnego i województwa rządowo-samorządowe, wykazujące cechy prawne regionów w węższym znaczeniu, a równocześnie stanowiące integralny element unitarnego państwa¹⁹. Uzyskanie tego stanu zapewnić miały rozwiązania prawne, przewidujące dualistyczny model wewnętrznego ustroju województwa, w którym zamierzano wprowadzić władze administracji rządowej (na czele z wojewodą jako przedstawicielem rządu) oraz samorządu regionalnego. Daleka od uzgodnienia była natomiast liczba powiatów i województw, kontrowersyjne pozostawały sprawy ustalenia ich stolic (ośrodków) i granic. Tym kwestiom poświęcano wówczas najwięcej uwagi, znacznie mniejsze znaczenie przypisując debacie na temat zasad i kryteriów regionalizacji w sensie ustrojowym, pożądanym cechom województw – regionów: ich zdolności do samodzielnego rozwoju, spójności demograficznej i przyrodniczej, zgodności z siecią osadniczą, uwarunkowaniom i tradycjom historycznym.

Sejm odrzucił, jako niezgodny z Konstytucją, wniosek o przeprowadzenie referendum w omawianych sprawach, z wariantem utrzymania 49 województw. Oceniono bowiem, że istniejące województwa nie spełniają konstytucyjnego wymogu uznania za regionalne wspólnoty samorządowe²⁰. Poddane zostały natomiast pod dyskusję rozmaite pomysły powołania mniejszej liczby jednostek. Poparcie ze strony rządu uzyskał zamiar utworzenia 12 województw, jako sprzyjający samorządowej regionalizacji, niezagrażający jednolitości państwa, umożliwiający wyrównanie szans obszarów zaniedbanych pod względem gospodarczym i społecznym. Wyrażano zarazem obawy, że każde zwiększenie liczby województw

¹⁸ *Założenia rządowe reformy ustrojowej Państwa. Informacja ogólna*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 1998.

¹⁹ Por. np. *Projekt ustawy o samorządzie terytorialnym i administracji rządowej w województwie z 10.IV.1997 r.*; Z. Gilowska i in., *Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym. Raport końcowy*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 8–9.

²⁰ A. Kukliński, *Region w systemie organizacji państwa. Memoriał dla Komitetu Badań Naukowych*, [w:] *Województwo regionalne w systemie organizacji państwa*, Warszawa 1998.

powyżej 13 podważy sensowność całej reformy²¹. Zdyskwalifikowano m.in. projekty podziału państwa na 25 lub więcej województw, jako niezapewniające im wymaganej przez art. 15 ust. 2 Konstytucji zdolności do wykonywania zadań publicznych. Koalicja AWS i UW odrzuciła również popierany przez SLD pomysł utworzenia 17 województw jako grożący konfliktami granicznymi na poziomie powiatowym i zamykający drogę do dalszych reform, a ponadto utrudniający przekazanie samorządowi wojewódzkiemu przez państwo, i z funduszy europejskich, większych środków na prowadzenie polityki regionalnej.

Ostatecznie wprowadzony został jednak bardzo zbliżony wariant podziału państwa na 16 województw, żywo przypominający stan sprzed 1975 r.²² Wydaje się, że było to nie tyle rezultatem świadomie przeforsowanej koncepcji, co wypadkową gry różnych sił politycznych i grup interesów, toczącej się od stycznia do maja 1998 r. wokół poddanej pod dyskusję społeczną mapy wojewódzkiej. W grze tej uczestniczyli przede wszystkim członkowie elit partyjnych i społecznych (związkowych) dużych miast. Starali się o uzyskanie dla tych miast statusu stolic województw, korzystając z rozmaitych kanałów wpływu na procesy decyzyjne w naczelnych organach państwowych²³. Autorzy mapy wojewódzkiej twierdzili, że granice nowych województw zostały wyznaczone za pomocą zbiektywizowanego zespołu kryteriów: funkcjonalnego, bezpieczeństwa zbiorowego, przyzwolenia społecznego, geograficznego, dostosowania do standardów europejskich, kulturowo-historycznego, a także polskiej racji stanu²⁴. Mapa spotkała się jednak z licznymi zarzutami arbitralności, pojawiły się istotne sygnały braku przyzwolenia społecznego.

Symptodem tego były m.in. protesty spowodowane zignorowaniem w pierwotnej wersji mapy postulatów przywrócenia dużego województwa łódzkiego, a później pozostawieniem poza jego granicami obszarów ciężących ku Łodzi. Z drugiej strony, niezadowolenie wywoływały projekty włączenia do tego województwa obszarów słabo związanych z Łodzią. Wyraźny brak akceptacji społecznej dla takich pomysłów spowodował korektę granic projektowanego województwa. Nie zrealizowano również promowanej w końcowej fazie prac legislacyjnych koncepcji połączenia w jedną całość regionalną obszarów tradycyjnie

²¹ J. Boć, *Struktury*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2004, s. 205–207.

²² Prezydent RP A. Kwaśniewski odmówił podpisania ustawy z dnia 1 lipca 1998 r. o wprowadzeniu trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, w której przewidziano 15 województw. W piśmie skierowanym do Sejmu domagał się utworzenia jeszcze dwóch województw-regionów: Staropolskiego oraz Pomorza Środkowego. To pierwsze żądanie zostało uwzględnione w tekście ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o tym samym tytule. Por. J. Emilewicz, A. Wolek, *Reformatorzy i politycy. Gra o reformę ustrojową roku 1998 widziana oczami jej aktorów*, Warszawa 2000, s. 112.

²³ Por. wypowiedzi osób zaangażowanych w batalię o kształt terytorialny reformy wojewódzkiej, tamże, s. 103–131.

²⁴ *Założenia rządowe reformy...*, s. 14 i n.

związanych z Łodzią i Kujaw. Ta koncepcja stwarzała obiecujące perspektywy szybkiego rozwoju gospodarczego zaniedbanych dotychczas terenów oraz poprawy sytuacji życiowej mieszkańców, zwłaszcza dwóch miast wojewódzkich: Włocławka i Łodzi, dotkniętych wysokim bezrobociem na skutek upadku przemysłu na początku lat 90. Kolidowała jednak z koncepcją województwa kujawsko-pomorskiego, silnie wspieraną przez niektórych działaczy politycznych z Bydgoszczy oraz prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego²⁵.

Ostatecznie nowe województwo łódzkie otrzymało kształt terytorialny zbliżony do istniejącego przed 1975 r., podobną powierzchnię (18 219 km²) oraz liczbę mieszkańców (2,6 mln osób). W jego skład weszły w całości obszary dotychczasowych województw miejskiego łódzkiego, sieradzkiego, piotrkowskiego (bez dwóch gmin), większość obszarów województwa skierniewickiego (bez powiatów sochaczewskiego i żyrardowskiego), a także związana z Łodzią część obszarów województwa płockiego (powiaty łęczycki i kutnowski), kaliskiego (powiat wierszowski) oraz kilka gmin z województw częstochowskiego i konińskiego i jedna gmina z województwa radomskiego. W ten sposób odtworzona została w zasadzie struktura terytorialna historycznie ukształtowanego regionu ziemia łódzka.

W nowej koncepcji ustrojowej istotną rolę przypisano powiatom jako ponadgminnym jednostkom samorządu lokalnego. Podział województw na powiaty w dużej mierze oparty został na tradycyjnej sieci tych jednostek – formalnie zlikwidowanych, ale w większości utrzymywanych w zmienionych postaciach rejonów dla różnych celów administracyjnych. Ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. zlikwidowano 287 rejonów administracji ogólnej i utworzono 308 powiatów²⁶. Reaktywowanie powiatów nie obyło się jednak bez potrzeby rozwiązywania wielu konfliktów, powodowanych nie tylko ambicjami lokalnymi, ale i wadliwymi założeniami oraz niedoskonałym sposobem realizacji reformy powiatowej.

W świetle założeń tej reformy powiat powinien obejmować co najmniej pięć gmin, mieć co najmniej 50 tys. mieszkańców. Miasto będące potencjalną siedzibą władz powiatu powinno mieć co najmniej 10 tys. mieszkańców oraz podstawowe instytucje pełniące funkcje ponadgminne: sąd rejonowy, prokuraturę rejonową, urząd skarbowy, rejonową komendę policji, rejonową komendę straży pożarnej, terenowy państwowy inspektorat sanitarny, oddział ZUS, placówki terenowe KRUS, szpital rejonowy, placówki szkolnictwa ponadpodstawowego.

²⁵ Koncepcja województwa kujawsko-łódzkiego (środkowopolskiego) była silnie popierana przez ówczesnych wojewodów: włocławskiego W. Gulina oraz łódzkiego M. Kasińskiego, autora niniejszego opracowania. Mapa wojewódzka z 28 kwietnia 1998 r., dołączona do złożonych w Sejmie projektów ustaw ustrojowych uwzględniała jeszcze wariant usytuowania w jednym województwie Włocławka i Łodzi. Por. *Ogólne założenia reformy ustrojowej Państwa*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 1998. Na temat przyczyn przyjęcia alternatywnej koncepcji województwa kujawsko-pomorskiego (ambicje wojewódzkie Bydgoszczy), por. wypowiedź M. Kuleszy w: J. Emilewicz, A. Wołek, *Reformatorzy i politycy...*, s. 117.

²⁶ Dz. U. nr 96, poz. 603 ze zm.

Wymogi te bywały trudne do pogodzenia z oczekiwaniami społeczności lokalnych co do projektowanej reformy. Pod naciskiem niektórych środowisk samorządowych i polityków szczebla państwowego rezygnowano niejednokrotnie z pryncypialnego przestrzegania kryteriów tworzenia powiatów, tworząc jednostki słabe. W całym kraju utworzono zdecydowanie za dużo powiatów ziemskich, a ponadto nadano prawa powiatów 65 miastom. Po dwóch latach dodano jeszcze 7 powiatów ziemskich, zwiększając ich liczbę do 315. Później miały miejsce już tylko nieznaczne zmiany, przede wszystkim połączenie ziemskiego i grodzkiego powiatu Wałbrzych.

Na obszarze województwa łódzkiego utworzono najpierw 20 powiatów ziemskich, obejmujących łącznie 174 gminy. Niektóre z nowych powiatów były utworzone pod wyraźną presją lokalnych działaczy (np. powiat poddębicki, pajęczański). Aby zaspokoić gwałtownie wyrażane aspiracje mieszkańców części gmin podłódzkich zdecydowano się na utworzenie powiatu łódzkiego wschodniego, co uniemożliwiło w 1998 r. powstanie projektowanego powiatu brzezińskiego. Wywołało to z kolei ostre protesty mieszkańców Brzezin oraz intensywne starania o utworzenie tej jednostki, zakończone po dwóch latach sukcesem. Bez zmiany pozostała natomiast lista miast na prawach powiatów. Jest to licząca ponad 700 tys. mieszkańców Łódź oraz znacznie mniejsze dwie stolice zniesionych województw: Piotrków Trybunalski i Skierniewice. Sieradz (podobnie jak Ciechanów i Piła) nie skorzystał z możliwości uzyskania tego statusu, pozostając jedynie gminą miejską.

8. Oceny następstw reformy regionalnej

Po ponad 15. latach od utworzenia nowych województw formułowane są bardzo zróżnicowane oceny rezultatów reformy terytorialno-ustrojowej z 1998 r. Ze strony polityków, zwłaszcza odpowiedzialnych za jej wprowadzenie, nie brak głosów entuzjastycznych. J. Buzek na konferencji *15 lat samorządu województw – europejski model polskich regionów*, która odbyła się 30 czerwca 2014 r. w Senacie RP ocenił, że polski system samorządowy jest jednym z najlepszych w Europie, a samorząd wojewódzki uważany jest za wzorcowy. Podkreślił też, że miarą sukcesu reformy polegającej na decentralizacji władzy i upodmiotowieniu obywateli jest najbardziej efektywne wykorzystywanie środków z funduszy unijnych spośród wszystkich krajów członkowskich UE, skok cywilizacyjny Polski, profesjonalizacja zarządzania, wzmocnienie struktur państwa, a także powstanie elit²⁷. Na drugim biegunie należałoby umieścić

²⁷ Por. Konferencja *15 lat samorządu województw – europejski model polskich regionów*, <http://www.senat.gov.pl/aktualności/art,6928> [dostęp 23.01.2015].

wypowiedzi niektórych polityków i publicystów związanych z opozycją, głoszących, iż reforma samorządowa była klęską i generowała wiele groźnych patologii w życiu publicznym, a w szczególności doprowadziła do drastycznego rozrostu biurokracji oraz umożliwiła niezliczonym siłom i klikom pasożytnicze na państwie²⁸. Negatywna ocena reformy samorządowej z 1998 r. stała się też podstawą sformułowania przez liderów niektórych partii radykalnych postulatów programowych: likwidacji powiatów, a nawet wprowadzenia na nowo podziału terytorialnego na 49 województw²⁹.

Rozbieżne oceny następstw reformy formułowane są również przez przedstawicieli dyscyplin naukowych z różnych punktów widzenia badających problemy regionalizmu oraz ustroju i funkcjonowania władz regionalnych. I wśród nich można wskazać zarówno apologetów, jak i zdecydowanych oponentów reformy³⁰. Dominują jednakże wypowiedzi wyważone, choć nie bezkrytyczne. Zastrzeżenia budzą przede wszystkim dwie sprawy: ukształtowany w wyniku reformy ustrój terytorialny województw-regionów oraz ich ustrój wewnętrzny.

W pierwszej sprawie krytyka dotyczy liczby jednostek szczebla wojewódzkiego i ich wielkości, lokalizacji siedzib władz wojewódzkich: rządowych i samorządowych oraz przebiegu granic województw. Zgadzam się z wyrażonym w literaturze poglądem, że w wyniku niekonsekwentnych rozwiązań wprowadzonych reformą powstał, utrudniający racjonalne zarządzanie, ustrój hybrydalny między wariantami województw dużych, średnich i małych³¹. W rezultacie pojawiły się dwie tendencje. Pierwsza wyraża się w postulatcie zwiększenia liczby województw. Jej zwolennicy uznają liczbę 16 województw za zbyt małą, nieodpowiadającą aspiracjom niektórych społeczności, pozbawionych obecnie własnych instytucji, które chroniłoby ich odrębne interesy regionalne. Do nich należą przede wszystkim mieszkańcy dawnego województwa koszalińskiego, jedyne, które nie zostało odtworzone w 1998 r., dążący do jego reaktywowania pod nazwą

²⁸ Przykładem takich ocen mogą być wypowiedzi B. Radziejewskiego, *Polska 49 czyli Milera strzał w dziesiątkę* oraz *Reforma samorządowa była klęską* w tygodniku internetowym „Nowa Konfederacja” 2014 nr 2 (14) i 5 (17), <http://nowakonfederacja.pl> [dostęp 23.01.2015]. Por. R. Matyja, *Polska 49 to absurd*, „Nowa Konfederacja” 2014, nr 3 (15), <http://nowakonfederacja.pl> [dostęp 23.01.2015].

²⁹ Program reformy polegającej na przywróceniu 49 województw przedstawił L. Miller 14.12.2013 r. na Konwencji SLD w Sosnowcu. Wyraził pogląd, że taka zmiana dałaby szansę rozwojowi środowiskom, które najtrudniej przeżyły transformację i pozwoliłaby na bardziej równomierny rozwój kraju.

³⁰ Por. W. Kieżun, *Transformacja administracji publicznej w świetle teorii organizacji*, „Master of Business Administration” 2000, nr 1 oraz polemika M. Kuleszy, *Nieprawdą jest jakoby*, „Master of Business Administration” 2000, nr 2. Szeroką prezentację dyskusji na temat skutków reformy z 1998 r. oraz własnego krytycznego stanowiska zawiera praca W. Kieżuna, *Patologia transformacji*, Warszawa 2013, s. 297 i n.

³¹ L. Zaborowski, *Podział kraju na województwa. Próba obiektywizacji*, Warszawa 2013, s. 137.

województwo środkowopomorskie. To 17. województwo byłoby jednak regionem bardzo słabym ekonomicznie, o niewielkich możliwościach rozwojowych³². Wskazuje się również na potrzebę podziału (lub zmniejszenia poprzez zwiększenie województw sąsiednich) olbrzymich województw mazowieckiego i śląskiego oraz bezzasadność dokonanej w 1998 r. likwidacji województwa radomskiego i częstochowskiego³³. Druga tendencja wyraża się w postulatcie zmniejszenia liczby województw poprzez likwidację województw małych, których wyodrębnienia nie uzasadnia gęstość zaludnienia, ani też względy ekonomiczne. Wskazuje się, że województwa lubuskie, opolskie i świętokrzyskie mają gęstość zaludnienia poniżej średniej krajowej³⁴.

Kwestionowany jest dobór niektórych ośrodków wojewódzkich, nieuzasadniony z punktu widzenia znaczenia w sieci osadniczej oraz tradycji regionalnych. Pozbawione statusu miast wojewódzkich Radom i Częstochowa mają większą liczbę ludności i rozmiary zaplecza niż np. Gorzów Wielkopolski, Zielona Góra, Toruń, Rzeszów. Niebędące już stolicami województw Koszalin, Radom, Legnica, Płock, Kalisz mają dłuższą tradycję ośrodków władz regionalnych niż wymienione obecne miasta wojewódzkie.

Z różnymi ocenami spotyka się konstrukcja dwubiegunowa, przewidująca dwa ośrodki władzy w obrębie jednego województwa: Bydgoszcz (siedziba wojewody) i Toruń (siedziba władz samorządowych) w województwie kujawsko-pomorskim oraz Gorzów Wielkopolski (siedziba wojewody) i Zielona Góra (siedziba władz samorządowych) w województwie lubuskim. Z jednej strony dostrzega się, że takie rozwiązanie zapewnia kompromis między ambicjami lokalnych działaczy, umożliwiając utworzenie jednego województwa z dwoma ośrodkami regionalnymi. Może też korzystnie wpłynąć na aktywizację gospodarczą obydwu stolic, a także innych miast województwa. Postuluje się przeto zastosowanie konstrukcji dwubiegunowej także w innych województwach, zwłaszcza największych: mazowieckim, wielkopolskim, śląskim³⁵. Z drugiej strony podnoszony bywa zarzut, że wyodrębnienie dwóch ośrodków władzy rodzi trudności w administrowaniu województwem, związane z ich oddaleniem przestrzennym, a także komplikacje polityczne, jeśli urzędy wojewody oraz marszałka województwa obsadzone są przez rywalizujące ze sobą ugrupowania. Zgadza się z opinią, że utworzenie dwóch siedzib władzy w województwie jest trudną próbą dla administracji terytorialnej w dziedzinie współdziałania na rzecz regionu i przeciwdziałania partykularnym interesom obu miast³⁶. Tym niemniej rozwiązanie takie może zwiększyć szanse rozwoju niektórych dużych miast, pozbawionych obecnie statusu wojewódzkiego.

³² T. Kaczmarek, *Struktury terytorialno-administracyjne...*, s. 218.

³³ Ł. Zaborowski, *Podział kraju...*, s. 67, 137.

³⁴ Tamże.

³⁵ Tamże.

³⁶ T. Kaczmarek, *Struktury terytorialno-administracyjne...*, s. 220.

Istotne zastrzeżenia budzi konstrukcja ustrojowa, według której największe polskie miasta mają jedynie prawa gmin i powiatów, a więc pozycję prawną zrównaną z miastami średniej wielkości, a nawet z niektórymi miastami mniejszymi. Miast będących tzw. powiatami grodzkimi powołano zbyt wiele. Początkowo miało to być jedynie 46 miast powyżej 100 tys. mieszkańców. Następnie jednak status taki przyznano także mniejszym miastom, tracącym pozycję miast wojewódzkich (poza Sieradzem, Ciechanowem i Piłą) oraz kilku innym miastom leżącym w aglomeracjach. Miasta na prawach powiatu często wykorzystują swoją pozycję dla koncentracji źródeł dochodów własnych i usług wyższego rzędu, kosztem sąsiadujących z nimi powiatów ziemskich. Za środek zaradczy uważane bywa łączenie silnych powiatów grodzkich i przyległych słabych powiatów ziemskich. Możliwości prawne w tym zakresie są jednak bardzo rzadko wykorzystywane, przypadek fuzji grodzkiego i ziemskiego powiatu Wałbrzych pozostał odosobniony. Jako instrumenty ograniczenia opisanych negatywnych zjawisk i zapewnienia w pewnym stopniu partnerskich relacji między miastem pełniącym funkcję ośrodka centralnego aglomeracji a otaczającymi je gminami i powiatami mogą być *de lege lata* wykorzystywane różne przewidziane w ustawach formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego (związki komunalne, porozumienia, stowarzyszenia)³⁷. Tym niemniej obowiązująca konstrukcja miasta na prawach powiatu wydaje się mało przydatna do zarządzania wielkim miastem będącym centrum wielkiej aglomeracji. Potrzebne są tu zupełnie inne rozwiązania ustrojowe, ustawy indywidualne uwzględniające swoje funkcje każdego takiego miasta albo jedna ustawa o wielkich miastach, czy też ustawa o obszarach metropolitarnych.

Z krytyką spotyka się także przebieg granic województw. Wskazuje się na przykład, że południowa część województwa mazowieckiego leży bliżej Kielc, Lublina i Łodzi niż Warszawy. Trudno wyjaśnić, dlaczego Radom znajduje się w województwie mazowieckim a nie w świętokrzyskim, zaś Elbląg w warmińsko-mazurskim zamiast w pomorskim. Granice województw w niektórych miejscach odgradzają ośrodki miejskie od części ich zaplecza gospodarczego i społecznego. Tak jest w przypadku Bielska-Białej, Elbląga, Słupska, Tarnowa³⁸.

Podstawowe założenia obecnego ustroju terytorialnego Polski moim zdaniem nie wymagają zasadniczej rewizji. Podział trójszczeblowy, choć nadal budzący wiele kontrowersji, został już mocno zakorzeniony w świadomości społecznej. Jest też zjawiskiem dość powszechnie występującym w dużych krajach Unii Europejskiej. Nie budzi istotnych zastrzeżeń sieć podziału na gminy, poza wspomnianą już kwestią miast na prawach powiatu. Więcej wątpliwości i uzasadnionych uwag krytycznych zgłaszanych jest pod adresem nadmiernej liczby, a więc i słabości,

³⁷ Tamże, s. 221.

³⁸ L. Zaborowski, *Podział kraju...*, s. 73 i n.

powiatów ziemskich. Polskie województwa pod względem wielkości są porównywalne z regionami innych krajów UE. Nie jest to jednak równoznaczne z uznaniem ich kształtu za doskonały. Szczególnie razić mogą zbyt duże rozpiętości między wielkością poszczególnych województw, mierzoną liczbą ludności, powierzchnią, gęstością zaludnienia, wielkością ośrodka węzłowego, to znaczy stolicy województwa i odległością granic jednostki od tego ośrodka (ewentualnie odległością czasową od granic do ośrodka). Z tej racji racjonalny wydaje się postulat dokonania korekty terytorialnego układu wojewódzkiego w celu jego wielkościowego zrównowazenia, które służyłoby bardziej efektywnej realizacji zasady zrównoważonego rozwoju polskich regionów.

Drugą sprawą wywołującą liczne kontrowersje jest wprowadzony reformą z 1998 r. model ustroju wewnętrznego polskiego województwa. Nie jest ono województwem samorządowym w ścisłym znaczeniu, lecz województwem rządowo-samorządowym. W istocie występują w nim elementy decentralizacji i dekoncentracji terytorialnej, to znaczy regionu samorządowego i regionu administracyjnego (funkcjonalnego). Ich wzajemne relacje prawne nie są w pełni jednoznaczne. Samorząd województwa, to znaczy regionalna wspólnota samorządowa mieszkańców i jej wybieralne organy: sejmik województwa (organ stanowiący i kontrolny) oraz zarząd województwa (organ wykonawczy) pod przewodnictwem marszałka województwa egzystuje w otoczeniu dość chaotycznie rozbudowanej administracji rządowej. Składa się na nią mozaika administracyjnych organów, zakładów, fundacji, agencji oraz innych państwowych jednostek organizacyjnych. Pojawiają się nowe rodzaje administracji rządowej, jak np. niezależne państwowe organy regulacyjne. Na skutek częściowych reform zmienia się struktura poszczególnych działów administracji zdrowia, telekomunikacji, emerytur, zwalczania uzależnień³⁹. Administracja ta jest tylko częściowo zespolona pod zwierzchnictwem wojewody. Poza nią istnieje duża grupa organów i innych jednostek administracji niezespolonej, podlegających wyłącznie właściwym ministrom lub szefom urzędów centralnych. Wszystkie te podmioty wchodzą w różnorodne relacje prawne z samorządem regionalnym.

Są to relacje bardzo złożone, obejmujące zarówno kontrolę i nadzór, jak i elementy partnerskiego współdziałania. Wojewoda postrzegany jest przede wszystkim jako organ nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego wszystkich trzech szczebli. Jego kompetencje w tym zakresie są jednak ograniczone, polegają głównie na wydawaniu rozstrzygnięć nadzorczych, stwierdzających nieważność aktów (uchwał, zarządzeń) organów samorządowych pod zarzutem istotnego naruszenia prawa. Z nadzoru wojewody wyłączone zostały sprawy finansowe samorządu, objęte sprawowanym na podobnych zasadach,

³⁹ I. Lipowicz, *Polska administracja rządowa jako otoczenie samorządu terytorialnego-między nadzorem a partnerstwem instytucjonalnym*, [w:] H. Kisilowska i E. Malak (red.), *Dwudziestolecie funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2010, s. 57–60.

ograniczonym nadzorem prawnym regionalnej izby obrachunkowej. Funkcje merytorycznego nadzoru nad niektórymi dziedzinami działalności jednostek samorządowych sprawują ponadto wyspecjalizowane organy zespolonej i niezespolonej administracji rządowej. Jeszcze bardziej rozproszone zostały kompetencje kontrolne. Kontrolę samorządu sprawują zarówno organy nadzoru, jak i wyodrębnione organy kontroli wewnętrznej (inspekcje) oraz współdziałające w tym zakresie z administracją rządową instytucje kontroli zewnętrznej, w szczególności Najwyższa Izba Kontroli. Istotny wpływ na działalność samorządu w województwie mają także inne podmioty administracji rządowej, np. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Narodowy Fundusz Zdrowia, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

Mimo rozwiniętego katalogu kompetencji władczych administracja rządowa nie dominuje nad regionalnym organizmem samorządowym, a jej oddziaływania kontrolne i nadzorcze cechuje na ogół niewielka skuteczność. Być może w pierwszym okresie nadmierne obciążenie wojewody bezpośrednimi zadaniami administracyjnymi powodowało, że nadzór był często spychany na drugi plan. Od 1999 r. zachodzi jednak proces ograniczania kompetencji wojewody, przenoszenia ich „etapami” do właściwości samorządu województwa. W rezultacie samorząd uzyskał wiodącą rolę w zakresie kreowania i realizacji polityki rozwoju regionalnego oraz realizacji większości zadań o charakterze wojewódzkim. Dziś nie ulega już wątpliwości, że gospodarzem województwa jest jego marszałek, a nie wojewoda.

Proces „poziomej decentralizacji” zarządzania województwem bywa utożsamiany z umacnianiem roli samorządu i kształtowaniem jego partnerskich relacji z administracją rządową. Nie zawsze słusznie. Decentralizacja jest pozorna, jeśli przekazaniu nowych kompetencji nie towarzyszy przeniesienie na rzecz samorządu regionalnego odpowiednich środków finansowych z budżetu państwa lub wyposażenie go w nowe źródła dochodów własnych. Zresztą nie wszystkie kompetencje wojewody może równie efektywnie i z korzyścią dla dobra publicznego wykonywać samorząd. Z tej racji nie mogę zgodzić się z postulatem likwidacji modelu dualistycznej administracji województwa poprzez usunięcie urzędu wojewody lub jego przekształcenie w organ samorządu regionalnego⁴⁰. Zapewniłoby to wprawdzie czystość konstrukcji „regionu samorządowego” i być może ograniczenie kosztów funkcjonowania administracji na tym poziomie. Byłoby jednak niebezpieczne dla państwa i dla samego samorządu. Pojawiłaby się groźba jego patologicznej autonomizacji.

Zachowanie obecnego statusu wojewody i odrębnej administracji rządowej w województwie uzasadnione jest przede wszystkim niezwykle istotną w polskich warunkach potrzebą zagwarantowania jednolitości państwa. Niezbywalne

⁴⁰ I. Lipowicz, *Polska administracja rządowa...*, s. 60–61.

funkcje wojewody jako przedstawiciela rządu to zapewnienie bezpieczeństwa obywateli oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego, realizacja zadań w zakresie obrony narodowej i zarządzania kryzysowego, kontrola i koordynacja całej administracji publicznej w województwie. W tym zakresie żaden podmiot samorządowy obecnego wojewody nie może zastąpić bez szkody dla interesów ogólnonarodowych. Tylko wojewoda i regionalna izba obrachunkowa mogą sprawować nadzór prawny nad działalnością samorządu lokalnego (gmin i powiatów) w sposób niezagrażający wewnętrznej spójności systemu władzy publicznej. Powierzenie kompetencji w tym zakresie samorządowi regionalnemu prowadziłoby do hierarchizacji systemu samorządowego, swoistej „centralizacji regionalnej”, uderzającej przede wszystkim w gwarancje samodzielności działania gmin i powiatów, osłabiającej ochronę ich praw podmiotowych. Pobudzałoby też wewnętrzne konflikty w samorządowym segmencie władzy publicznej w województwie. Eliminacja kompetencji wojewody zrodziłaby ponadto problem ustrojowego rozwiązania kwestii nadzoru nad samym samorządem regionalnym. Przyczyny słabości pozycji wojewody mają raczej polityczny, niż prawnoustrojowy charakter i związane są przede wszystkim z nadmiernym eksponowaniem politycznej roli samorządu regionalnego.

Rozrost zadań samorządu województwa następuje w sposób, który umacnia pozycję organu wykonawczego i jego szefa. W tych warunkach dotychczasowa koncepcja szerokiego zakresu kompetencji wyłącznych sejmiku oraz uzależnienia zarządu województwa od poparcia większości radnych budzi coraz więcej zastrzeżeń. Czy model ustrojowy samorządu województwa powinien być przekształcony na wzór obecnego, zreformowanego w 2003 r. modelu gminy? Oznaczałoby to przede wszystkim wybór marszałka województwa – jako jednoosobowego organu wykonawczego województwa – bezpośrednio przez mieszkańców. Koncepcja taka jest jednak co najmniej kontrowersyjna. Z jednej strony jej realizacja uczyniłaby mechanizm władzy samorządowej w województwie bardziej czytelny dla mieszkańców i dałaby im poczucie udziału w rozstrzygnięciach wyborczych o zasadniczym znaczeniu. Z drugiej strony zrodziłaby zjawiska niepożądane, a zwłaszcza nadmierną koncentrację władzy i dysponowania bardzo dużymi zasobami finansowymi w ręku jednej osoby. Groziłaby autonomizacją pozycji marszałka województwa – wybrany przez mieszkańców byłby praktycznie nieusuwalny do końca kadencji. Nie mógłby już odwołać go sejmik, a oczekiwanie, że w normalnych warunkach można będzie uzyskać wymaganą frekwencję i przewagę głosów za odwołaniem marszałka w drodze wojewódzkiego referendum wydaje się iluzoryczne.

W demokracji regionalnej, podobnie zresztą jak i w innych przedziałach demokracji samorządowej, występują zjawiska kryzysowe: niska frekwencja wyborcza, martwa instytucja referendum wojewódzkiego, niedostatek konsultacji społecznych, mała efektywność współdziałania demokratycznie wybranych organów samorządu województwa z organizacjami pozarządowymi, mimo rozwiniętych podstaw prawnych i form tego współdziałania. Rodzi się wątpliwość, czy

słusznie *Konstytucja RP* w art. 169 ust. 2 wprowadziła wymóg bezpośrednich wyborów do regionalnego przedstawicielstwa. Są to wybory oparte na zasadzie proporcjonalności, mieszkańcy głosują głównie na listy kandydatów partii ogólnopolskich, co powoduje znaczne upolitycznienie składu sejmików oraz słabe związanie radnych województw z bazą wyborczą, a więc i z interesami mieszkańców. W tej sytuacji mało przekonujący jest argument, że bezpośrednie wybory do sejmików są konieczne wobec odrębności interesów regionalnych od interesów lokalnych oraz odmienności zadań samorządu województwa od zadań samorządu gminy i powiatu.

Wymienione odmienności istotnie występują, ale bezpośrednie wybory wcale nie gwarantują ich uwzględniania w praktycznym działaniu władz regionalnych. Powodują natomiast rozerwanie ciągłości funkcjonalnej i instytucjonalnej samorządu w województwie jako całości. Są też trudne do pogodzenia z zasadą pomocniczości i konstytucyjnym założeniem podstawowej roli gmin w systemie władzy publicznej. W miejsce odrzuconej koncepcji z lat 1990–1998, gdy sejmiki samorządowe składały się z delegatów gmin proponuje się rozwiązania paliatywne, w postaci zainstalowania przy władzach województw różnych ciał konsultacyjnych (np. konwentu starostów i prezydentów miast). Obawiam się, że ich rozrost na tym poziomie skomplikuje jeszcze bardziej strukturę systemu samorządowego, nie będzie sprzyjał sprawności i efektywności jego funkcjonowania. Samorząd regionalny nie powinien działać w oderwaniu od potrzeb i oczekiwań mieszkańców gmin, potrzebne są więc instytucjonalne gwarancje współdziałania reprezentantów gmin w regionalnych procesach decyzyjnych. Wyrażam przekonanie, że w poszukiwaniu dróg optymalizacji modelu prawnoustrojowego polskiego samorządu regionalnego niezbędne jest przede wszystkim respektowanie zasady, że wolna i silna gmina jest niezbędną podstawą silnego regionu, tak jak jest ona podstawą wolnego i silnego, rzeczywiście demokratycznego państwa⁴¹.

Literatura

- Badziak K., Olejnik L., *Reforma podziału administracyjnego w 1975 r. i główne kierunki działalności województw funkcjonujących na obszarze Polski Środkowej (1975–1999)*, [w:] K. Badziak, M. Łapa (red.), *Województwo łódzkie 1919–2009. Studia i materiały*, Łódź 2009.
- Boć J., *Struktury*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2004.
- Bosiacki A., *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 2006.
- Buzek J. (oprac.), *Projekt konstytucji państwa polskiego i ordynacji wyborczej sejmowej oraz uzasadnienie i porównanie projektu konstytucji państwa polskiego z innymi konstytucjami*, Warszawa 1918.

⁴¹ Por. M. Kasiński, *Monizm i pluralizm władzy lokalnej. Studium prawnopolityczne*, Łódź 2009, s. 486 i n.

- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012.
- Elzanowski M., Maciołek M., Przybysz P., *Region jako instytucja prawnoustrojowa*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 8.
- Emilewicz J., Wołek A., *Reformatorzy i politycy Gra o reformę ustrojową roku 1998 widziana oczami jej aktorów* Warszawa 2000.
- Gilowska Z., Wysocka E., Płoskonka J., Prutis S., Stec M., *Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym. Raport końcowy*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 8–9.
- <http://www.senat.gov.pl/aktualności/art,6928>.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998.
- Kaczmarek T., *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Poznań 2005.
- Kasiński M., *Monizm i pluralizm władzy lokalnej. Studium prawno-polityczne*, Łódź 2009.
- Kasiński M., *Reforma samorządowa 1998 roku i nowe województwo łódzkie*, [w:] K. Badziak, M. Łapa, *Województwo łódzkie 1919–2009. Studia i materiały*, Łódź 2009.
- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947.
- Kieżun W., *Patologia transformacji*, Warszawa 2013.
- Kieżun W., *Transformacja administracji publicznej w świetle teorii organizacji* „Master of Business Administration” 2000, nr 1.
- Koter M., Liszewski S., Suliborski A., *Studium wiedzy o regionie łódzkim. Delimitacja potencjalnego obszaru województwa łódzkiego*, Łódź 1996.
- Koter M., *Porównanie regionów europejskich z propozycją podziału terytorialnego Polski*, [w:] *Łódź stolicą makroregionu. Materiały z konferencji Sejmiku Samorządowego Województwa Łódzkiego*, Łódź 1996.
- Krukowski S., *Geneza Konstytucji z 17 marca 1921r.*, Warszawa 1977.
- Kukliński A., *Region w systemie organizacji państwa. Memoriał dla Komitetu Badań Naukowych*, [w:] *Województwo regionalne w systemie organizacji państwa*, Warszawa 1998.
- Kulesza M., *Nieprawdą jest jakoby*, „Master of Business Administration” 2000, nr 2.
- Kulesza M., *Założenia i kierunki reformy administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 1–2.
- Lemańska J., *Koncepcja samorządu województwa na tle porównawczym*, Kraków 2006.
- Lipowicz I., *Polska administracja rządowa jako otoczenie samorządu terytorialnego-między nadzorem a partnerstwem instytucjonalnym*, [w:] H. Kisilowska i E. Malak (red.) *Dwudziestolecie funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2010.
- Liszewski S., *Region Łódzki w świetle nowych koncepcji podziału administracyjnego Polski*, Warszawa 1991.
- Markowski T., *Łódź i Region Środkowy w polityce regionalnej państwa*, [w:] *Łódź stolicą makroregionu. Materiały z konferencji Sejmiku Samorządowego Województwa Łódzkiego*, Łódź 1996.
- Olejnik L., *Województwo łódzkie w latach 1945–1975*, [w:] K. Badziak i M. Łapa (red.), *Województwo łódzkie 1919–2009. Studia i materiały*, Łódź 2009.
- Prochowski Z., *Makroregion środkowy-doświadczenia i przyszłość. Zarys problematyki*, [w:] *Łódź stolicą makroregionu. Materiały z konferencji Sejmiku Samorządowego Województwa Łódzkiego*, Łódź 1996.
- R. Matyja *Polska 49 to absurd*, „Nowa Konfederacja” nr 3 (15) z 2014 r. <http://nowakonfederacja.pl>
- Radziejewski B., *Polska 49 czyli Millera strzał w dziesiątkę*, „Nowa Konfederacja” 2014, nr 2 (14), <http://nowakonfederacja.pl>.
- Radziejewski B., *Reforma samorządowa była klęską*, „Nowa Konfederacja” 2014, 5 (17), <http://nowakonfederacja.pl>.

- Sługocki J., *Koncepcja regionu i zadań samorządu województwa w Polsce na tle europejskim*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, R. LXIII, z. 4.
- Sowiński R. (red), *Region Samorządowy, założenia koncepcji-warianty rozwiązań-proponycje regulacji. Opracowanie pod kierunkiem Leona Kieresa*, Poznań 1991.
- Właźlak K., *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010.
- Zaborowski Ł., *Podział kraju na województwa. Próba obiektywizacji*, Warszawa 2013.
- Założenia rządowe reformy ustrojowej Państwa. Informacja ogólna*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 1998.

*Oksana W. Szczerbaniuk**

Decentralizacja władzy publicznej na Ukrainie – aspekt prawnokonstytucyjny

Współcześnie w naukach prawnych dużo uwagi poświęca się podstawowym zasadom funkcjonowania instytucji władzy publicznej. Problematyka z zakresu systemu zabezpieczeń oraz organizacji administracji państwowej zawarta jest m.in. w opracowaniach: W. Awerjanowa, O. Andrijka, H. Atamanczuka, I. Hrycaka, M. Kornijenka, N. Nyżnyka, N. Myronenka, W. Olujka, O. Fryckoho, W. Cwetkowa i innych. Teoretyczno-prawne podstawy dotyczące problematyki samorządu terytorialnego oraz jego zabezpieczeń były przedmiotem badań naukowych: M. Bajmuratowa, O. Batanowa, J. Deliji, O. Zajczuka, N. Oniszczenko, W. Sirenka, A. Seliwanowa, E. Tichonowej, B. Kalynowskiego, O. Kopylenko, T. Kosteckiej, W. Krawczenki, A. Maciuwka, M. Orzicha, W. Pohorilka, O. Jarmysza, W. Szapowała, J. Szemszuczenki i innych.

Jednak bez względu na występowanie znacznej liczby publikacji naukowych z zakresu problematyki samorządowej jako społecznego fenomenu, nierozłącznie powiązanego z przemianami demokratycznymi, w literaturze przedmiotu spotykamy się z niedostateczną liczbą przeprowadzonych badań z zakresu reform skierowanych na decentralizację władzy publicznej na Ukrainie. Konstytucyjna regulacja samorządu terytorialnego wymaga rozwiązania takich kwestii jak: charakter władzy i samorządu terytorialnego, relacje z organami władzy państwowej, granice i formy ingerencji państwa w sprawy samorządowe. Zagadnienia dotyczące relacji pomiędzy samorządem a władzą państwową należą do jednych z wiodących zagadnień w teorii i praktyce kształtowania samorządności.

Już w starożytnym Rzymie w 45 r. p.n.e. obowiązywało ustawodawstwo samorządowe, które ustanawiało zunifikowany system organów i form samorządności, wyznaczało główne funkcje organów lokalnych, które znacznie różniły się od funkcji wykonywanych przez organy terytorialne – powołane przez władzę centralną¹. Współpraca samorządu z władzą naczelną bywa zauważalna na

* Doc. dr hab., Katedra Wymiaru Sprawiedliwości Czerniowieckiego Uniwersytetu Narodowego im. Jurija Fedkowycza.

¹ Н.В. Постовой, *Муниципальное право России*, „Новый Юрист” 1998, s. 266.

początkowym etapie państwowości Rusi. Samorząd, który działał na Rusi, ziemiaństwo miało mocne relacje z okolicznymi wieciami i władzą książęcą. One równoważyły się wzajemnie.

Badacze A. Bezgulow oraz S. Sołdatow odnotowują, iż „pierwsze rozważania na temat samorządu, czyli organizacja władzy w społecznościach oraz jej relacja z władzą państwową, były rozwijane w średniowiecznej Europie. Francuz Toure w swoim wykładzie na temat projektu ustawy o reformach samorządowych we Francuskim Zgromadzeniu Narodowym w 1790 r. sformułował dwa główne zagadnienia dotyczące samorządu. Po pierwsze, zagadnienia dotyczące własnych spraw społeczności są naturalnie, związane z samorządem. Po drugie, zagadnienia związane ze sprawami państwowymi, które są przekazywane przez państwo do organów samorządowych. W późniejszym okresie te problemy były rozwijane w teoriach samorządu terytorialnego”².

Powstanie instytucji samorządowych w Europie i, później, w innych regionach świata było uwarunkowane rozwojem samorządu lokalnego, ukierunkowanego z jednej strony na zmniejszenie władzy wielkich posiadaczy ziemskich, z drugiej zaś na zmniejszenie władzy monarchii absolutnej. Poczynając od końca XVIII w. oraz trzeciej dekady XIX w. w Wielkiej Brytanii oraz innych państwach anglosaskich zgodnie z obowiązującą tradycją ukształtowano zdecentralizowany system zarządzania sprawami lokalnymi, w którym dominowały wybierane organy władzy, co odróżniało je od modelu, jaki istniał we Francji, Hiszpanii, Włoszech i Portugalii, gdzie obowiązywały zasady administracyjnego nadzoru nad instytucjami samorządu terytorialnego. W historiografii przedmiotu ukształtował się pogląd dotyczący zasadniczych różnic pomiędzy wspomnianymi zjawiskami społecznymi z uwzględnieniem tego, iż administracja rządowa jest wykonywana przez urzędników wyznaczonych przez organ centralny, administracja samorządowa jest wykonywana przez organ ukształtowany przez mieszkańców³.

Należy zwrócić uwagę na to, iż w angielskim prawie konstytucyjnym rząd działa w imieniu monarchy. Jednak instytucje, które w chwili obecnej występują jako samorząd terytorialny, zaczęły funkcjonować jako korporacje samorządowe. Te korporacje w gruncie rzeczy były prywatne. Parlament nadawał stale działającemu organowi rządzącemu (korporacji samorządowej) władzę do założenia niektórych instytucji publicznych (tak jak targowiska), prawo do spłacania za nich podatków oraz opracowywania niezbędnych dla ich działalności regulacji prawnych. Bez względu na to, jaki zakres władzy samorządy uzyskiwały od parlamentu, w przeciwieństwie do niego, działały one w imieniu monarchy.

Zdaniem E. Sektona, twórcy szerokiego podejścia do definiowania pojęcia samorząd terytorialny, podstawowe cechy samorządu to: 1) samodzielna osoba

² А.А. Безуглов, С.А. Солдатов, *Конституционное право России*, т. 3, Москва 2001, s. 508.

³ *Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ)*, Учебное пособие для вузов, под общ. ред. проф. В.В. Еремяна, Москва 2006, s. 3.

prawna, a nie organ administracyjny innej organizacji; 2) jest kierowany przez organ, którego większość członków stanowi społeczność lokalna; 3) zgodnie z prawem posiada pewien dostęp do funduszy państwowych lub do płatności regulowanych przez państwo; 4) posiada pewien stopień autonomii przy podjęciu decyzji, przynajmniej w zakresie jednego aspektu polityki publicznej i w granicach swego terytorium; 5) wszyscy mieszkańcy autonomicznego terytorium znajdują się pod jego kuratelą prawną, w zakresie jego kompetencji⁴. To pozwala włączyć do niego instytucje bardziej wyspecjalizowane niż te, które tradycyjnie rozpatrywano jako jądro samorządu terytorialnego. Te ostatnie mają różne nazwy, np.: gmina, komuna, miasto (miasto komunalne). W państwach demokratycznych, kierownicze organy tych jednostek są wybierane w wyborach powszechnych i ponoszą częściową odpowiedzialność za zaspokajanie potrzeb społecznych. Do samorządu terytorialnego wchodzi również władza o charakterze specjalnym oraz instytucyjne organy kierownicze, które czasami są wybierane, a najczęściej mianowane, ale i powoływane w celu zarządzania tylko jedną, konkretną funkcją publiczną lub zestawem funkcji łączonych (np. rada szkolna).

Rozważania badaczy w zakresie relacji pomiędzy państwem a samorządem terytorialnym, poczynione w XVI–XVIII w., świadczą o tym, iż taka współpraca wyrażała się w udziale lokalnych organów przy omawianiu projektów ustaw, przeprowadzeniu wyborów do władzy centralnej i lokalnej, kształtowaniu lokalnych organów państwowej władzy wykonawczej, organizacji pracy z zakresu wykonania ustaw, realizacji wspólnych planów itd.⁵

Ustalone w tym okresie podstawy teoretyczne z zakresu samorządu były przedmiotem badań naukowców z Ukrainy i innych państw, przy czym pojęcie samorządu nie było tworem wirtualnym, lecz miało praktyczne głębokie zastosowanie. Już pod koniec XIX i na początku XX w. większość działaczy społecznych uważała, iż u podstaw konstytucyjnego ustroju demokratycznego państwa prawa powinien znajdować się samorząd terytorialny, zaś wzajemne relacje pomiędzy organami centralnymi a lokalnymi powinny budować się na równych zasadach.

Zagadnienia dotyczące państwa oraz samorządu terytorialnego są aktualne do dziś, zaś wiedza na temat relacji pomiędzy tymi instytucjami, ukształtowana na przełomie wieków XIX i XX jest potrzebna badaczom zarówno ukraińskim, jak i zagranicznym. Rozwiązania teoretyczne, poświęcone samorządowi terytorialnemu, są w naszych czasach niezbędne, gdyż praktyka nie stoi w miejscu i cały czas wymaga nowych regulacji prawnych.

W ten sposób nowy etap w rozwoju nauki w zakresie administracji publicznej zaczyna się w XIX w., w związku z powstaniem państwa prawa, w którym każda osoba i naród mają wolność oraz prawo do wyznaczenia swojego życia prywatnego,

⁴ Е. Сенктон, *Системи міського управління*, Харків 2001, s. 13.

⁵ *Органи державної влади України. Монографія*, за ред. В.Ф. Погорілка, Київ 2002, s. 592.

społecznego i politycznego. Dane prawo naród realizuje poprzez uczestnictwo w procesie uchwalania ustaw, poprzez sprawowanie władzy sądowniczej oraz zarządzanie. Te formy władzy ludu zostały poszerzone dzięki wolności druku, zgromadzeń oraz zrzeseń. Metodologiczną podstawą koncepcji państwa prawa były opracowania I. Kanta, opracowania w zakresie umowy społecznej J. Rousseau, teoria podziału władzy J. Locke'a oraz Ch. Montesquieu. Doktryny te wywarły istotny wpływ na zmiany w praktykach administracji państwowej („państwie policyjnym”). R. Mohl wydzielił z prawa państwowego prawo administracyjne, które reguluje organizację i działalność administracji.

Jednym z największych specjalistów w dziedzinie prawa administracyjnego był niemiecki badacz Lorenz von Stein, który w XIX w. opracowywał zagadnienia związane z policją i prawo policji, tym samym poszerzając obszar badań. Punktem wyjścia było jego dzieło pt. *Die Verwaltungslehre* (1865), w którym omówił zagadnienia teorii państwa i jego relację ze społeczeństwem, połączenie trzech elementów życia społecznego: osobistego, duchownego, gospodarczego. W 1874 r. w Petersburgu ukazało się tłumaczenie *Die Verwaltungslehre*. To prawo reguluje główne strony zarządzania oraz działalność realizowaną przez jego władzę wykonawczą, jak również główne instytucje takie jak: rząd, policja, wojsko, samorząd terytorialny, różnice pomiędzy ustawami i rozporządzeniami⁶. Zdaniem L. Steina szczególnie szybko odbywało się przejście w ręce służb miejskich takich obszarów jak: kanalizacja, oświetlenie, transport publiczny i telekomunikacja. To świadczy o załączku kształtowania samorządu terytorialnego, który jeszcze nie został wyszczególniony przez naukę.

Rozwój poglądów dotyczących samorządu terytorialnego oraz jego instytucji jest związany z powstaniem i ewolucją samorządu terytorialnego jako rodzaju zdecentralizowanego zarządzania, kształtowania systemu ustawodawstwa konstytucyjnego regulującego działalność organów samorządu terytorialnego oraz jego relacji z organami państwowej władzy wykonawczej.

Jean-Paul Marat w *Projekcie deklaracji praw człowieka i obywatela z planem sprawiedliwej, mądrej i wolnej konstytucji* (1789 r.) w rozdziale *O samorządach* twierdził, że „każdy dobrze zorganizowany rząd wymaga ukształtowania oddzielnych urzędów, tak aby z jednej strony pilnować ład wewnętrzny w państwie, z drugiej zaś, aby zabezpieczyć miasta”.

Poszczególne urzędy wymagały dość różnej wiedzy, a między nimi nie było żadnych związków. Dlatego też należało oddzielić je od siebie oraz nałożyć obowiązki na dwie struktury. Na pierwszą z nich trzeba nałożyć opiekę z zakresu

⁶ Л. Штейн, *Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии: руководство*, изд. Лоренцом Штейном, проф. Вен. ун-та, как основание его лекций / пер. с нем., под ред. [и с предисл.] И. Е. Андреевского, орд. проф. С.-Петербург. ун-та, И.С. Гиероглифов, Санкт-Петербург 1874, XIV, с. 12, 14.

zabezpieczenia rynków, kontrolę nad wystawionymi na sprzedaż produktami, określenie podatków na przedmioty pierwszej konieczności, sprawdzenie wag i miar; na drugą zaś – kontrolę w zakresie walki z osobami łamiącymi prawo lub zakłócającymi porządek społeczny, wprowadzenie porządku po zamieszkach, załagodzenie drobnych konfliktów pomiędzy obywatelami oraz kontrolę czystości ulic i budynków.

Podobne urzędy mają być tylko samorządowe. Obywatelom powinno przysługiwać prawo odpowiedzialnego wybierania ze swojego środowiska tylko tych, którzy zasługują na posiadanie takiego mandatu⁷.

W artykule Hegla *Konstytucja Niemiec* zaznacza się, iż samorządność obywateli jest tak samo ważna jak reglamentacja państwowa. W innym przypadku poddani nie będą wsparciem dla państwa⁸. H. Spencer zaznaczał, iż „rząd centralny i rządy lokalne są tak samo zorganizowane”⁹.

Maurice Hauriou napisał, iż „aby zabezpieczyć swoją wolność polityczną przed zakłóceniami ze strony zdyferencjonowanego organu – rządu, zcentralizowane państwo jest zmuszone do organizowania się w formie korporacyjnego indywidualizmu przy pomocy następujących procesów: a) reprezentacyjnych organizacji rządu; b) podziału władzy oraz decentralizacji; c) ukształtowania statusu konstytucyjnego”¹⁰.

Funkcja władzy wykonawczej polega na tym, aby rządzić i kierować przestrzegając prawa. W każdym państwie jest centralny organ wykonawczy, który składa się z głowy państwa, ministrów, jednak władza wykonawcza rządu obejmuje cały naród w mniejszym stopniu oraz ma mniejszą moc, jeżeli w różnych częściach terytorium nie ma gubernatorów i prefektów, którzy są reprezentantami władzy centralnej w terenie. We Francji w XVII w. wprowadzono stanowiska prowincjonalnych intendentów, co zapoczątkowało rozwój władzy wykonawczej; powołanie w XVIII w. (1798 r.) stanowiska prefektów, podtrzymało ten rozwój. Tak więc omawiając organizację władzy wykonawczej we Francji należy odwołać się do prefektów; istnieje pewna organizacja władzy centralnej (władza prezydencka, ministrowie, rada państwowa) oraz pewna organizacja władzy lokalnej i regionalnej (prefektury). Prefekci, tak samo jak głowa państwa oraz ministrowie, są reprezentantami narodu, tym bardziej że ich władza jest autonomiczna¹¹.

⁷ Ж.-П. Марат, Проект декларации прав людини і громадянина з наступним планом справедливої, мудрої та вільної конституції. *История политических и правовых учений: Хрестоматия для юридических вузов и факультетов*, сост. и общ. ред. Г.Г. Демиденко, Харьков 1999, s. 253.

⁸ Гегель, *Политические произведения*, Москва 1978, s. 69–87.

⁹ Г. Спенсер, *Основания социологии (1896)*. *История политических и правовых учений: Хрестоматия для юридических вузов и факультетов*, Харьков 1999, s. 551.

¹⁰ М. Ориу, *Основы публичного права*, Москва 2013, s. 13.

¹¹ Тамże, s. 499.

Regulacje konstytucyjne w zakresie samorządu terytorialnego z biegiem czasu zmieniały się. Zgodnie z Konstytucją z 1871 r. Niemcy były federacją. Podczas sprawowania władzy przez nazistów Niemcy zostały przekształcone w państwo unitarne. Z czasem zachodnioniemiecka Rada Parlamentarna opracowała obowiązującą do dziś ustawę zasadniczą i tym samym zaczęła kontynuować tradycję federalizacji, ustalając, iż Republika Federalna Niemiec jest „państwem federalnym”.

Zgodnie z art. 28 ustawy zasadniczej RFN, „1) Porządek konstytucyjny krajów związkowych musi odpowiadać zasadom republikańskiego, demokratycznego i socjalnego państwa prawnego w rozumieniu niniejszej ustawy zasadniczej. W krajach związkowych, powiatach i gminach naród musi posiadać przedstawicielstwo pochodzące z wyborów powszechnych, bezpośrednich, wolnych, równych i przeprowadzonych w tajnym głosowaniu. [...] W gminach organ wybierany może zostać zastąpiony przez zgromadzenie gminne; 2) Gminom musi być zagwarantowane prawo do regulowania na własną odpowiedzialność wszelkich spraw lokalnych w ramach określonych w ustawach. Także związki gmin mają prawo do samorządności w zakresie swoich ustawowych zadań i zgodnie z postanowieniami ustaw. [...]; 3) Federacja gwarantuje zgodność porządku konstytucyjnego krajów związkowych z prawem podstawowym i przepisami ust. 1 i 2”¹².

W 1848 r. w Austrii Konstytucyjna Komisja Rzeszy wprowadziła koncepcję federacji do podstaw projektu konstytucyjnego, którego jednak nie wprowadzono w życie. Już po przyjęciu manifestu cesarskiego z dnia 16 października 1918 r. imperium przekształcono w państwo federacyjne, jednak w praktyce nie zostało to zrealizowane. Dopiero po zakończeniu II wojny światowej konstytucja uznała Republikę Austriacką za federację, w której skład wchodziło dziewięć krajów.

Światowa praktyka proponuje kilka modeli rozgraniczenia pełnomocnictw pomiędzy organami państwowej władzy wykonawczej oraz organami samorządu lokalnego i regionalnego, które różnią się poziomem podjętych działań. W społeczności międzynarodowej podstawową zasadą rozdzielającą poziom podjętych działań jest zasada subsydiarności. Termin subsydiarność pochodzi od łacińskiego wyrazu *subsidium ferre* (udzielić pomocy) i oznacza pewien system wzajemnych relacji pomiędzy państwem a społeczeństwem. W granicach tego systemu państwo powinno pomagać swoim obywatelom tak, aby później obywatele mogli samodzielnie rozwiązywać swoje problemy na podstawie samoorganizacji i samokontroli. Szczególną uwagę należy zwrócić na naturalne prawa człowieka – wszystko co człowiek może zrobić własnoręcznie, samodzielnie lub z własnej inicjatywy jest jego podstawowym prawem.

Zasadę subsydiarności dość dobrze przedstawia X poprawka do Konstytucji Stanów Zjednoczonych, która stanowi: „uprawnienia nie przekazane w tej kon-

¹² *Ustawa zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec*, [w:] W. Staśkiewicz (red.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 527–528.

stytucji Stanom Zjednoczonym, ani nie zakazane w niej stanom, są zastrzeżone odpowiednio stanom lub ludziom”. Tak samo ustawa zasadnicza RFN przekazuje swoim krajom szerokie kompetencje dotyczące wszystkich dziedzin, które nie zostały wyraźnie zastrzeżone dla władz federalnych (federacji)¹³.

Praktyczne zastosowanie wspomnianej zasady odbyło się w drugiej połowie XX w. w różnych aktach międzynarodowych, które dotyczyły podziału odpowiedzialności pomiędzy różnymi poziomami władzy, w tym również w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego¹⁴. Ta idea jest aktywnie wykorzystywana przy kształtowaniu relacji pomiędzy państwem a samorządem terytorialnym oraz przy rozgraniczaniu kompetencji pomiędzy państwem a społeczeństwem.

Zdaniem I. Homerowa, „idea samorządu terytorialnego, w większości państw, wywodzi się z miejskich gildii oraz ukształtowanych przez nią miejskich władczo-zarządczych organów, które rozwiązywały różne sprawy finansowe, administracyjne a czasami nawet i sądowe. Podstawy współczesnych form samorządu terytorialnego (w tym państw północnoamerykańskich oraz zachodnioeuropejskich) opierają się na reformach z XIX w. (przede wszystkim samorządowych), które były uwarunkowane przejściem od społeczeństwa i cywilizacji agrarnej do społeczeństwa i cywilizacji industrialnej. Industrializacja społeczeństwa oraz wynikające z niej zmiany w działalności i w relacjach mieszkańców niektórych miejscowości państwa, terenów miejskich i wiejskich, osadniczych i półosadniczych społeczności wymagają autonomii (samodzielności) w zarządzaniu ich własnymi sprawami lokalnymi oraz relacjami (gospodarczymi, społecznymi, politycznymi, duchowo-psychologicznymi), zwalniając ich od nadmiernej kontroli i ingerencji ze strony organów centralnych i regionalnych. Stopniowo, podczas przeprowadzenia reform lub rewolucji, otrzymują oni autonomię oraz prawa osób prawnych i mogą samodzielnie otrzymywać społeczny (komunalny) majątek oraz nim zarządzać.

Równoległe z tym procesem odbywa się odmienny proces. Wraz z rozwojem industrializacji, urbanizacji, handlu, transportu i informatyzacji zmniejsza się stopień izolacji i samodzielności poszczególnych państwowych subobszarów (w tym również miejscowości), miejscowości miejskich, wiejskich, osadniczych i półosadniczych społeczności, ich sprawy zaczynają w coraz większym stopniu zależeć od ogólnonarodowego kierunku politycznego oraz od bliższych i dalszych subobszarów, osadnictw, społeczności. Zmienia się różnica (gospodarcza, społeczna, polityczna, duchowo-psychologiczna) oraz związki pomiędzy tymi subobszarami, osadnictwami, społecznościami (wspólnotami), co wymaga integracji poprzez lokalne, regionalne, ale również i państwowe formy zarządzania.

¹³ М.Ю. Савіювський, *Принцип субсидіарності в історії європейської політико-правової думки*, „Трипільська цивілізація” 2012, № 8 (11), s. 31.

¹⁴ Р.В. Енгибарян, *Сравнительное конституционное право: Учебное пособие*, Ростов н/Д 2007, s. 246.

Ten proces szczególnie nasilił się w połowie XX w., gdy społeczeństwo i cywilizacja zaczynają korzystać z informatyki. Wówczas sprawy lokalne w dużej mierze stają się związane lub nawet zintegrowane ze sprawami ogólnopaństwowymi, co wymaga nie tylko udoskonalenia podziału pełnomocnictw, praw i obowiązków pomiędzy organami lokalnymi, regionalnymi i centralnymi, ale również udoskonalenia współpracy pomiędzy tymi organami¹⁵.

Wprowadzenie i rozwój samorządu terytorialnego przyczyniły się do powstania różnych koncepcji teoretycznych dotyczących samorządu terytorialnego oraz jego organizacji. Zdaniem S. Naumowa, S. Serhuszko oraz A. Podsumkova w ukraińskiej i zagranicznej literaturze przedmiotu nie istnieje jeden pogląd dotyczący administracji samorządowej i samorządu terytorialnego. Nawet samo pojęcie, z uwzględnieniem występujących różnic dyscyplinarnych, międzydyscyplinarnych oraz innych, jest interpretowane w różny sposób przez różnych badaczy¹⁶.

Zdaniem W. Fadejewa „samorząd terytorialny jest systemem organizacji i działalności obywateli, który zapewnia samodzielne, na własną odpowiedzialność, rozwiązywanie spraw o znaczeniu lokalnym, zarządzanie własnością komunalną w interesie wszystkich mieszkańców danego terenu”¹⁷.

J. I. Kliuszyn uważa, iż samorząd terytorialny – to przejaw wolności człowieka jako istoty społecznej. Do najważniejszych czynników charakteryzujących samorząd terytorialny J. Kliuszyn zalicza: społeczność, statut publiczno-prawny i samodzielność gospodarczą¹⁸.

L. Hamburg jest przekonany, iż „w szerokim znaczeniu samorząd terytorialny oznacza autonomiczne funkcjonowanie pewnej organizacji, na straży której stoją przyjęte przez jej członków normy dotyczące jej działalności i spraw, które są wspólnie prowadzone. Najczęściej samorząd terytorialny jest rozpatrywany w kontekście wspólnot samorządowych, ukształtowanych i funkcjonujących w państwie. Te pojęcia są przeważnie synonimem lokalnego (terytorialnego) samorządu, w którym sprawami administracyjno-terytorialnymi zarządzają jego mieszkańcy”¹⁹.

¹⁵ И.Н. Гомеров, *Государство и государственная власть: предпосылки, особенности, структура*, Москва 2002, s. 668.

¹⁶ С.Ю. Наумов, С.В. Сергушко, А.А. Подсумкова, *Теория государственного и муниципального управления: учебное пособие*, Москва 2011, s. 258.

¹⁷ В.И. Фадеев, *Муниципальное право России*, Москва 1994, s. 57.

¹⁸ Е.И. Колюшин, *Проблемы концепции местного самоуправления // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы и перспективы*. Материалы науч. – практ. конф., МГУ, юрид. фак., 25 янв. 1994 г., Москва 1994, s. 71.

¹⁹ Л.С. Гамбург, *Теоретичні аспекти поняття територіального самоврядування /Л.С. Гамбург/ Юридична освіта та юридична наука в Україні: витоки, сучасність, перспективи*. Тези доповідей Міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 16–17 жовтня 2014 року, за заг. ред. Т.О. Коломєць, Запоріжжя 2014, s. 16–18.

J. Alpatow termin samorządu terytorialnego podzielił na dwie grupy: jedni autorzy rozpatrują samorząd terytorialny jako proces, inni zaś jako zjawisko. W pierwszym przypadku pojęcie *samorząd terytorialny* jest rozumiane jako działalność miejscowych wspólnot w rozwiązywaniu ich problemów wewnętrznych; w drugim – samorząd terytorialny jest rozpatrywany jako miejscowa władza, która w jakimś stopniu jest oddzielona od władzy państwowej i odpowiada za organizację i funkcjonowanie wspólnoty na pewnym wyznaczonym terytorium²⁰.

Nie można zgodzić się z T. Białkiną, która twierdzi, iż „samorząd terytorialny należy postrzegać jako element systemu państwowego, który został powołany do rozwiązywania części ogólnopaństwowych spraw (podmiot kompetencji) i w tym celu został wyposażony we władzę publiczną. Samorząd terytorialny w pewien sposób został wpisany do systemu państwowego jako władczo-terytorialna organizacja narodu, czyli: obszar działań samorządu terytorialnego (forma samorządowa) jest częścią obszaru państwa; władza samorządu terytorialnego (samorządowa) jest łącznie z władzą państwową częścią jedynej władzy publicznej narodu. W ten sposób samorząd terytorialny jest szczególną instytucją ustroju państwowego”²¹.

T. Buriak definiuje samorząd terytorialny jako najważniejszy element konstytucyjnego ładu państwa demokratycznego. „Samorząd terytorialny przedstawia specyficzny poziom przedstawicielskiej i wykonawczej samorządowej władzy publicznej, która z jednej strony uczestniczy w realizacji zadań i funkcji państwa na lokalnym poziomie zarządzania, z drugiej zaś w sposób praktyczny kształtuje i realizuje system specyficznych interesów mieszkańców niektórych jednostek, które różnią się od interesów państwowych, ale nie są im przeciwstawne”²².

Zdaniem W. Szczepaczowa, „samorząd terytorialny jest działalnością wspólnot lokalnych w celu rozwiązania zagadnień dotyczących ich życia wewnętrznego, to władza publiczna, która realizuje niektóre, wyznaczone przez prawo, publiczne i prawno-publiczne funkcje, przy czym działalność wspólnot lokalnych oraz publiczno-władcza działalność samorządu terytorialnego są bardzo mocno związane ze sobą. Oczywiście w obu tych przypadkach rozumienie samorządu terytorialnego, jako pewnego samodzielniego fenomenu w życiu społeczeństwa, który, w zależności od podejścia do wyznaczenia jego natury, miejsca oraz roli w systemie władzy państwowej mieści się w jednej z głównych teorii samorządu terytorialnego: teorię wolnej społeczności; społeczną teorię samorządu lokalnego; państwową teorię samorządu terytorialnego; teorię dualistyczną; teorię gospodarczą; polityczną; prawną i inne”²³.

²⁰ Ю.М. Алпатов, *Российский федерализм и местное самоуправление*, Москва 2010, s. 91–92.

²¹ Т.М. Бялкина *Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования*. Саратов 2007, s. 11.

²² Т.М. Буряк *Конституційно-правова регламентація об'єктного складу місцевого самоврядування в Україні*, Київ 2007, s. 9.

²³ В.А. Щепачев, *Формирование конституционной концепции местного самоуправления и проблемы ее реализации в законодательстве Российской Федерации*, диссертация на

Zdaniem A. Krusian, „ustanowienie i rozwój instytucji samorządu terytorialnego w życiu polityczno-prawnym Ukrainy zaczyna się od uchwalenia dnia 7 grudnia 1990 r. ustawy *O lokalnych radach parlamentarnych Ukraińskiej SRR i samorządzie terytorialnym*, która nadała organom władzy państwowej – lokalnym radom niektóre kompetencje samorządowe. Od tego czasu zainteresowania naukowe koncentrują się głównie na kwestii naturalnej istoty samorządu terytorialnego. Jako podstawę do tego wykorzystuje się „teorię państwa”, która była uwzględniona również we wspomnianej ustawie. Wkrótce pojawiła się koncepcja, która zsyntezowała elementy „państwowej” i „społecznej” teorii i uzyskała w literaturze przedmiotu nazwę „społeczno-gospodarcza” (H. Barabaszew)”²⁴.

Teoria samorządu terytorialnego nie jest samodzielnym przedmiotem badań, jednak jej analiza oraz regulacja w aktach prawnych mogą być pomocne w ustaleniu konstytucyjnego modelu samorządu terytorialnego. Oprócz tego razem z teorią samorządu terytorialnego oraz administracji samorządowej na koncepcję samorządu terytorialnego wywiera wpływ również obowiązujące ustawodawstwo. Praktyka administracji samorządowej potwierdza to, iż w działalności państwowotwórczej wykorzystuje się połączenie różnych teorii, o ile samorząd terytorialny łączy dwie zasady – społeczną i państwową, co świadczy o jego mieszanym charakterze.

W art. 7 oraz 140–146 Konstytucji Ukrainy są zawarte postanowienia, które świadczą o tym, iż konceptualny stosunek administracji państwowej oraz samorządu terytorialnego powinien być określony w ogólnej terminologii zarządzania, teorii i praktyki kontroli administracji społecznej, ogólnopaństwowej (centralnej i jej organów terenowych) oraz administracji samorządowej.

M. Sawczyn również definiuje pojęcie samorządu terytorialnego i administracji rządowej. Autor ten uważa, iż „samorząd terytorialny – to zarządzanie sprawami o charakterze lokalnym realizowane przez wybrany organ mający prawo reprezentować mieszkańców tej lub innej jednostki administracyjnej oraz aparat administracyjny tych organów. Głównymi wyznacznikami organów samorządu terytorialnego jest to, że są one wybierane, mają względną samodzielność (posiadanie własnego aparatu administracyjnego, zaplecze materialne w postaci własności samorządowej, prawo do ustalania i ściągania lokalnych podatków, prawo do wydawania aktów normatywnych), mają ograniczone kompetencje w sprawach o charakterze lokalnym, organy samorządu terytorialnego zawsze działają w ramach i na podstawie prawa.

соискание ученой степени доктора юридических наук. Специальность 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право, Москва 2014, s. 30.

²⁴ А.Р. Крусян, *Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні*, автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02, Одес. держ. юрид. акад., Одеса 1999, s. 4.

Administracja rządowa jest realizacją polityki państwowej w jednostkach administracyjno-terytorialnych wyznaczonych przez centralne organy władzy wykonawczej poprzez ich kolegialnych lub jednoosobowych przedstawicieli. Głównymi cechami charakterystycznymi dla organów administracji rządowej jest podporządkowanie wyższym organom władzy wykonawczej; powołanie na wysokie stanowiska przez uprawnione organy władzy wykonawczej; ograniczenie kompetencji przez sprawy o charakterze lokalnym. Organy administracji rządowej na poziomie lokalnym mogą mieć ogólne i szczegółowe kompetencje²⁵.

W ten sposób administracja rządowa – to zarządzanie lokalnymi sprawami przez organy władzy państwowej oraz ich przedstawicieli w terenie. W przypadku administracji rządowej organy administracji występują jako terytorialne lub „gałęziowe” jednostki strukturalne terenowych organów władzy państwowej, centralnych ministerstw i urzędów. Dla nich charakterystyczne jest powołanie przez centralne lub inne wyżej usytuowane organy państwowe organów administracji państwowej w jednostkach terytorialnych wyższego szczebla, przez które odbywa się zarządzanie nimi. Na przykład we Francji terenowe organy administracji rządowej działają zarówno w regionie (prefekt regionu), w departamencie (prefekt departamentu), jak i w gminie (mer)²⁶.

Pojęcie administracji rządowej jest badane przez amerykańskich oraz niemieckich naukowców z zakresu prawa takich jak T. Birn, F. Knejmayer, I. Rodsom, G. Stoccker oraz G. Chandler. W zagranicznej literaturze przedmiotu wyróżnia się dwa modele relacji pomiędzy władzą centralną a lokalną. Pierwszy model – model względnej autonomii istnieje w Stanach Zjednoczonych, Szwajcarii, Holandii. W tych państwach system polityczny kształtuje się oddolnie, czyli poprzez stopniowe łączenie różnych społeczności lokalnych. Drugi model – model partnerstwa, rozpatruje relacje pomiędzy władzą centralną a lokalną jako relacje równych partnerów i równoprawnych podmiotów, którzy mają wspólne cele i którzy świadczą na rzecz społeczeństwa niezbędne usługi. W ramach danego modelu administracja rządowa jest rozumiana jako element wyrażenia odpowiedniej miejscowej społeczności, dzięki której mieszkańcy mają możliwość, w celu realizacji swoich interesów, organizować odpowiednie służby. Zdaniem A. Czerkasowa, tego typu filozofia zakłada istnienie niewielkich, kompaktowych jednostek samorządowych, wyposażonych w znaczną autonomię w różnych sferach, w tym również w dziedzinie finansów (przewiduje się, iż głównym źródłem dochodów władzy lokalnej będą podatki bezpośrednie)²⁷.

²⁵ *Конституційне право зарубіжних країн*, т. 1: *Загальна частина*, під ред... д.ю.н., проф. Н.В. Мішиної та доц. В.О. Міхальова, Дніпропетровськ 2014, s. 322.

²⁶ Р.В. Енгибараян, *Сравнительное конституционное...*, s. 501.

²⁷ *Конституция В XXI веке: сравнительно-правовое исследование: монография*, отв. ред. В.Е. Чиркин, Москва 2011, s. 602.

Forma administracji organów samorządowych jest zbliżona do formy administracyjnych organów władzy wykonawczej. Do jej cech W. Bordeniuk w pierwszej kolejności zaliczył to, iż formy administracyjnej działalności organów samorządowych, które mają charakter podustawowy, wykonawczo-zarządzający, prawno-władczy, pośredniczą w całości w wykonaniu tych samych zadań i funkcji co władza wykonawcza²⁸.

Moim zdaniem, teoria administracji rządowej w ukraińskiej literaturze przedmiotu powinna bazować na zachodnich teoriach administracji rządowej. We Francji reformy z zakresu decentralizacji rozpoczęły się w 1982 r., jednak francuscy badacze są przekonani, iż do ich rozpoczęcia przyczynił się założyciel V Republiki Charles de Gaulle.

Rok 1982 uważa się za początek prawdziwych reform w zakresie decentralizacji, które w pierwszych latach prezydentury F. Mitterranda przeprowadził minister spraw wewnętrznych Gaston Deffere, socjalista o spójnych poglądach antykomunistycznych. Ustawy Deffere'a z roku 1982 i 1983 ograniczały prawa prefektów, stojących na czele regionów rządowych i powoływanych przez centrum, i nadawały szerokie kompetencje samorządowym regionom, departamentom i gminom; przy tym jedną z kluczowych zasad podczas przeprowadzania reform było zapewnienie środków finansowych na ich realizację. Zdaniem francuskich analityków ta reforma była „najważniejszą francuską reformą administracyjną od czasów Napoleona”. Z czasem we Francji wprowadzono specyficzenie wzmocnione jednostki terytorialne – regiony, które posiadały pewną autonomię. I chociaż francuska konstytucja nie wspomina o regionach, to w art. 72 zawiera postanowienia o tym, iż „wszystkie inne wspólnoty terytorialne tworzone są w drodze ustawy”²⁹. To stworzyło konstytucyjną podstawę do ukształtowania regionów. W Konstytucji Francji wyszczególniono trzy poziomy organizacji władzy w państwie i trzy rodzaje jednostek samorządu terytorialnego: gminy (we Francji 36 680), departamenty – 100 (95 – metropolie plus 4 zamorskie oraz Majotta) oraz regiony (26). Mają one administracyjne kompetencje, ograniczone – po pierwsze: terytorium, na którym działają, zaś po drugie: tzw. lokalnymi sprawami lub tymi, które specjalnie zlecono, oddelegowano przez prawo (państwo). W taki sposób, tylko w drodze ustawy (czyli specjalną ustawą), którą uchwała Parlament, zgodnie z Konstytucją (28 września 1958 r. ze zmianami od 1995 r.) można ukształtować nowy rodzaj jednostek administracyjno-terytorialnych, co i uczyniono dnia

²⁸ В.І. Борденюк, *Співвідношення місцевого самоврядування та державного управління: конституційно-правові аспекти*, автореф. дис. д-ра юрид. наук: 12.00.02, Інститут законодавства Верховної Ради України, Київ 2009, s. 29.

²⁹ La Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur. [Електронний ресурс]//Режим доступу: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur.5074.html#titre12>. Zob. *Konstytucja Republiki Francuskiej*, [w:] *Konstytucje...*, s. 288.

2 marca 1982 r.: dodano nowy poziom regionów, które łączą kilka departamentów (utworzono 26 regionów)³⁰.

Następny etap decentralizacji wiąże się z nazwiskiem premiera Francji sprawującym władzę na początku 2000 r. – Jeana-Pierre’a Raffarin. „Decentralizacja – to nie podział władzy, lecz wdrożenie odpowiedzialności każdej jednostki – oznajmił Raffarin – w centrum decentralizacji znajduje się człowiek. I jest ona przeprowadzana dla obywateli, a nie dla polityków”. W przeszłości był on politykiem lokalnego szczebla i stąd jego znajomość tych zagadnień. „Nasza republika jest zmęczona. Jej brakuje żywołu ze strony departamentu. Decentralizacja jest balonem z tlenem”.

Koncepcja podziału władzy zaprezentowana przez premiera przewidywała dwa poziomy – „państwo–region” oraz „departamenty–gminy”. Oprócz tego rozpatrywano ambitny program zmiany sposobu funkcjonowania państwowej administracji na poziomie kontaktów z mieszkańcami – miały się one odbywać za pośrednictwem Internetu. Raffarin oświadczył, iż w 2007 r. wszystkie państwowe służby Francji będą pracować w elektronicznym trybie i faktycznie przestaną używać papieru i formularzy w oficjalnej dokumentacji. W tej sytuacji szacowano, iż oszczędności budżetu mogą sięgnąć nawet 7 mld euro.

Obecnie francuscy radni zarządzają pomocą finansową dla dzieci (polityka Francji ukierunkowana na wzrost liczby urodzeń jest jedną z najbardziej efektywnych na świecie) oraz zabezpieczeniem emerytalnym. Wielkość emerytur wyznacza państwo, jednak jeżeli lokalni parlamentarzyści uznają, iż dana emerytura jest niewystarczająca i nie zapewnia emerytom godziwych warunków, to wówczas mogą wyszukać w swoim budżecie dodatkowe środki na to, aby uniknąć problemu regularnej bezpłatnej pomocy. Lokalna władza utrzymuje szkoły, z wyjątkiem szkół prywatnych i religijnych. Państwo odpowiada za programy edukacyjne i rekrutację personelu. Polityka obronna, zagraniczna, kulturowa, finansowa oraz gospodarcza we Francji należą do zadań państwa. Każdy płatnik podatku wie, ile płaci państwu, a ile władzom lokalnym. W związku z decentralizacją część podatków lokalnych zwiększyła się, jednak spora część podatników uważa, iż to tylko na ich korzyść, gdyż zapłacone podatki i tak zostają zawsze u nich.

W ten sposób proces decentralizacji, który został zapoczątkowany w Europie przez Francuzów, do dziś trwa na całym kontynencie. Dziś takie europejskie państwa jak Szwecja, Portugalia i Grecja poszły jeszcze dalej w kierunku decentralizacji. Idea autonomii fiskalnej, która zakłada, iż lokalne budżety kształtują się na podstawie lokalnych podatków i tam pozostają, i nie są uzależnione od centrum, mocno zakorzeniła się na europejskim kontynencie. Zdaniem europejskich urzędników, lokalna władza powinna ponosić odpowiedzialność nie tylko przed

³⁰ Система державного управління Республіки Франція: досвід для України, авт.-уклад. Л. І. Пустовойт; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, Київ 2010, s. 8.

wyborcami, ale również przed płatnikami podatków³¹. Władztwo podatkowe charakteryzuje ponadto niektóre regiony federalne i autonomiczne (Niemcy, Austria, Belgia, Hiszpania).

Współczesna polityczno-prawna rzeczywistość pokazuje, iż Ukraina potrzebuje decentralizacji władzy, co jest możliwe tylko po przeprowadzeniu reform samorządu lokalnego i regionalnego przy jednoczesnym przeprowadzeniu reform administracyjno-terytorialnych. Niedoskonałość władzy lokalnej na Ukrainie oraz brak standardów europejskich wymusza permanentne poszukiwania kierunków przeprowadzenia reform.

Ogólną cechą charakterystyczną dla większości państw w trzecim tysiącleciu, stało się poszukiwanie kierunków przeprowadzenia transformacji społeczno-gospodarczej, politycznej, prawnej oraz duchowej. Jednym z priorytetów jest rozwój samorządu terytorialnego. Analiza współczesnych systemów tego samorządu świadczy o tym, iż buduje się on na różnych poziomach współpracy elementów społecznych i państwowych. Popularny staje się mieszany model samorządu terytorialnego (hybrydowy), który łączy administrację rządową i samorządową³².

Polska była pierwszym państwem, spośród państw środkowoeuropejskich, które ukształtowało silne regiony, mające względnie szeroką autonomię i przeprowadziło reformę administracyjno-terytorialną oraz reformę samorządową. Samorządowe regiony wprowadzono także w Czechach i na Słowacji (*kraje*). Taka sytuacja zmusza nas do bardziej dogłębnej analizy praktyki konstytucyjnej europejskich państw, w tym Polski, w celu opracowania propozycji dotyczących udoskonalenia ustawodawstwa ukraińskiego, co z kolei miałyby się przyczynić do przekazania kompetencji i odpowiedzialności na poziom lokalny czy regionalny oraz zachęcenia społeczności do kierowania sprawami lokalnymi i regionalnymi.

Ponieważ zagadnienie związane z instytucjonalizacją samorządu terytorialnego w dużej mierze jest uzależnione od świadomości mieszkańców oraz historycznego rozwoju poszczególnych terenów, to spróbujemy skoncentrować się na najbardziej istotnych elementach modeli samorządowych w Polsce i na Ukrainie. Głównymi elementami samorządu terytorialnego w obu państwach jest rozwiązanie spraw miejscowych przez społeczność lokalną (mieszkańców wsi, miast) w granicach konstytucji i ustaw tych państw oraz bezpośrednio przez organy samorządu terytorialnego. Państwo ma możliwość wpływania na działalność organów samorządowych poprzez odpowiednią administracją państwową na Ukrainie, zaś w Polsce występuje nadzór ze strony państwa. W obu państwach podjęto próby połączenia samorządowego potencjału mieszkańców z koniecznością ukształ-

³¹ Б. Исенжулов, *Кислородный баллон децентрализации*. [Електронний ресурс], http://www.ng.ru/ideas/2011-09-12/9_decentral.html.

³² О. Фролов, *Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Польщі*. Віче: „Журнал Верховної Ради України” [Електронний ресурс], режим доступу: <http://www.viche.info/journal/2649>.

towania silnej pionowej struktury władzy³³. Do fundamentalnych zasad reformy administracyjno-terytorialnej w Polsce można zaliczyć: decentralizację władzy publicznej, stworzenie samorządowej regulacji wyborczej rad gmin, reaktywację samorządowych osób prawnych, ograniczenie ingerencji państwowej w sprawy lokalne, ukształtowanie stabilnego i kontrolowanego systemu asygnacji ogólnopństwowych środków do budżetów lokalnych.

W Polsce reformę konstytucyjną dotyczącą samorządu terytorialnego przeprowadzono w 1997 r. Zgodnie z art. 163 *Konstytucji RP* „Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”. Od 1 stycznia 1999 r. w Polsce istnieje trzypoziomowa struktura samorządu terytorialnego: samorząd gminny, samorząd powiatowy, samorząd województwa.

Samorząd terytorialny w Polsce nie ma struktury hierarchicznej. Gmina, powiat i województwo są od siebie niezależne i razem, w granicach wyznaczonych przez prawo, podlegają kontroli ze strony państwa pod względem legalności. Wykonują zadania o różnym charakterze, zgodnie z kompetencjami wyznaczonymi przez prawo.

Wydawać by się mogło, iż struktura władzy oraz zasady samorządu terytorialnego na Ukrainie i w Polsce są podobne. Zarówno na Ukrainie, jak i w Polsce, każda wspólnota (gmina) otrzymuje swój budżet z wystarczającym poziomem zabezpieczenia finansowego. Jednak, jak wiadomo, na Ukrainie większość organów samorządu terytorialnego nie ma możliwości, aby realizować większość swoich uprawnień, zwłaszcza w dziedzinie edukacji, opieki zdrowotnej oraz służb komunalnych. Taka sytuacja wynika z dość prozaicznych przyczyn – niewystarczających środków budżetowych. Negatywną rolę w tym wszystkim odgrywa również powierzchowne ustalenie źródeł finansowania organów samorządowych i wykonywania przez nich delegowanych kompetencji.

Reformie administracyjnej w Polsce towarzyszyło charakterystyczne dla demokratycznych europejskich społeczeństw przekonanie, iż odpowiedzialność za sprawy lokalne ma spoczywać na lokalnych organizacjach, zaś państwo powinno ingerować tylko wówczas, gdy chodzi o ogólnonarodowe interesy. Powiaty w Polsce wykonują rolę pomocniczą w zakresie tych zadań, które są niemożliwe do wykonania na poziomie gminy. Powiat posiada swój własny oddzielny budżet, zaś jego dochód nie zależy od dochodu gminy. Finansowo niezależny powiat może prowadzić aktywną politykę budżetową. Powiat nie kontroluje gminy, nie ingeruje w jej kompetencje. W ten sposób w Polsce zastosowano przeniesienie pełnomocnictw środków i odpowiedzialności „do dołu”.

Doświadczenie wskazuje, iż niektórymi dziedzinami nie można jakościowo zarządzać ani z poziomu centralnego, ani z poziomu lokalnego. Chodzi o takie

³³ Г. Зеленько, *Навздогінна модернізація: досвід Польщі та України. Наукове видання*, Київ 2003, s. 98.

dziedziny jak: 1) równomierny wzrost gospodarczy; 2) odpowiednie wykorzystanie różnorodnych lokalnych priorytetów; 3) racjonalna polityka edukacyjna aż do poziomu szkolnictwa wyższego; 5) podwyższenie konkurencyjności regionów w zakresie przyciągnięcia inwestycji.

W ten sposób, wdrożenie zasady samorządu terytorialnego wiąże się bezpośrednio z pozytywnymi przekształceniami w gospodarce, co umożliwia uzupełnienie lokalnych budżetów środkami pochodzącymi od płatników podatków. Bardzo ważna, przy rozstrzygnięciu zagadnień finansowo-gospodarczych, pozostaje rola ustawodawstwa. Na Ukrainie konieczne jest nie tylko wyznaczenie w ustawodawstwie własnych i delegowanych kompetencji organów samorządowych, ale również dalsze uszczegółowienie oraz rozdzielenie kwestii finansowo-gospodarczych, które gwarantują realizację danych funkcji. Po drugie, zachowanie na Ukrainie administracji państwowej w rejonie, a także dublowanie zadań rad różnych poziomów prowadzi do utrzymania znacznej centralizacji władzy i utrudnia procedurę podziału finansów. Po trzecie, oczywiste jest, iż „polski scenariusz” wprowadzenia samorządu terytorialnego na Ukrainie jest niczym innym, jak procesem wprowadzenia ogólnie uznawanych w państwach cywilizowanych zasad demokracji lokalnej. Przy czym należy zwrócić uwagę na to, iż trzeba uwzględnić lokalną i regionalną specyfikę, w tym różne uwarunkowania historyczne, świadomościowe oraz inną „sytuację wyjściową”. Bez względu na to, niezbędne pozostaje rzetelne zapoznanie się z mechanizmami podziału władzy pomiędzy organami samorządowymi na różnych szczeblach.

Należy zaznaczyć, iż każde państwo zachodnioeuropejskie kształtuje własny model regionalizacji lub decentralizacji, przy czym analiza porównawcza tych modeli wskazuje, iż: po pierwsze, żadne ze wspomnianych państw unitarnych, kształtując relację między centrum a regionami, nie podąża drogą federalizacji, czyli ukształtowanie państwa federalnego nie jest oficjalnym, deklarowanym celem; po drugie, wszystkie modele regionalizacji są mniej lub bardziej asymetryczne, w ten sposób państwo nie usiłuje ukształtować jeden algorytm wzajemnych relacji pomiędzy narodowym centrum i wszystkimi regionami.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na kilka aspektów. Po pierwsze, można przypuszczać, iż wybór współczesnego modelu regionalizacji jest połączony z historycznymi uwarunkowaniami terytorialno-politycznymi konkretnego państwa demokratycznego. Po drugie, w każdym państwie są tzw. „silniki” regionalizacji – regiony mające wysoki poziom kultury politycznej i regionalnej świadomości politycznej, które najbardziej aktywnie walczą o uzyskanie nowego podziału władzy pomiędzy regionem a centrum.

W ten sposób władza samorządowa – to władza samodzielna i szczególna, gdzie odzwierciedla się treść społeczeństwa obywatelskiego. Prawo społeczności do samodzielnego rozwiązania spraw o charakterze lokalnym pochodzi nie z ustawy lecz z natury i jest jego nierozłączną częścią. Zgodnie z konstytucją naród jest jedynym źródłem władzy (publicznej, a nie państwowej). Zgodnie z prawem

naturalnym samorząd charakteryzuje się następującymi cechami: 1) sprawy społeczne różnią się od spraw państwowych; 2) samorząd jest oddzielną osobą prawną, wobec czego państwo nie może ingerować w jej sprawy; 3) organy samorządu terytorialnego oraz osoby sprawujące w nich władzę należą do społeczeństwa obywatelskiego.

Samorząd terytorialny na Ukrainie przeszedł trudną drogę ewolucji, na której podlegał wpływowi zarówno ze strony kultury wschodniej, jak i zachodniej³⁴. Dlatego też na współczesnym etapie decentralizacji władzy na Ukrainie aktualne pozostaje zagadnienie dotyczące rozwoju instytucji samorządu terytorialnego, które będą działać w warunkach udoskonalonego modelu państwowego oraz na podstawie politycznych, gospodarczych, społecznych i historycznych tradycji danego państwa.

Analiza badanej problematyki, w związku z transformacją systemu politycznego, społecznego, przeprowadzenia reform administracyjno-terytorialnych, regionalnych oraz wprowadzenia konstruktywnego partnerstwa społecznego pomiędzy terytorium, wymaga doskonalenia teorii i praktyki współczesnego kształtowania państwa. Ustalenie kierunków kształtowania systemu samorządu terytorialnego wymaga głębokiego przewartościowania polityki lokalnej i regionalnej oraz jej zasad wyznaczonych przez Konstytucję Ukrainy i Europejską Kartę Samorządu Lokalnego. To zaś wymaga dokładnej analizy kształtowania, wzajemnych relacji i funkcjonowania organów państwowej władzy wykonawczej oraz organów samorządowych.

Analizując system władzy publicznej na różnych szczeblach ustroju administracyjno-terytorialnego oraz samorządu terytorialnego, należy zwrócić uwagę na to, iż Konstytucja Ukrainy zawiera wiele luk prawnych w zakresie ustroju administracyjno-terytorialnego oraz samorządu terytorialnego, m.in.: po pierwsze, wyznaczenie terytorialnych podstaw organów władzy wykonawczej oraz organów samorządu terytorialnego jest niedopracowane, zaś przepisy prawne – sprzeczne; po drugie, nie ma niezbędnych i wystarczających norm prawnych potrzebnych do ukształtowania konkretnego hierarchicznego ustroju administracyjno-terytorialnego; po trzecie, nie ma możliwości ukształtowania systemu samorządu terytorialnego na całym terytorium państwa z konkretnymi i zagwarantowanymi zadaniami dla organów samorządu terytorialnego; po czwarte, zawiera czynnik konfliktogenny w systemie władzy na poziomie regionów, rejonów oraz społeczności lokalnych.

W 2014 r. Gabinet Ministrów Ukrainy rozporządzeniem z dnia 01.04.2014 r. nr 333-r uchwalił *Koncepcję przeprowadzenia reform samorządu terytorialnego oraz organizacji władzy terytorialnej na Ukrainie*, której podmiotem jest

³⁴ Щоквартальний аналітичний огляд «Розвиток місцевого самоврядування в Україні» (квітень-червень 2014 року)/Ін-т громадян. Сус-ва; упоряд.: Н.В. Наталенко, Київ 2014, s. 4.

samorząd terytorialny, co reguluje rozdział XI Konstytucji Ukrainy z dnia 28.06.1996 oraz ustawa Ukrainy z dnia 21 maja 1997 r., nr 280/97-WR *O samorządzie lokalnym*³⁵.

Należy zwrócić uwagę na to, iż tekst *Koncepcji*... nie zawiera żadnych przepisów w sprawie likwidacji administracji państwowej w terenie i ukształtowania jej przedstawicielstw. Dlatego też podczas wprowadzania zmian konstytucyjnych na Ukrainie, związanych z realizacją reformy samorządu terytorialnego oraz wybierania kierunków rządu pod względem decentralizacji władzy na Ukrainie, nie można opierać się na *Koncepcji*... jako na pierwowzorze. Tym bardziej że rozporządzenie Gabinetu Ministrów Ukrainy jest aktem Gabinetu Ministrów Ukrainy należącym do aktów o charakterze organizacyjno-administracyjnych, zaś akty normatywne są uchwalane w formie uchwały.

Skutkiem przyjęcia ustawy o zmianie Konstytucji Ukrainy jest osłabienie organów władzy wykonawczej w terenie, w następstwie przekazania części ich władzy jednostkom wykonawczym organów samorządu terytorialnego. Można spodziewać się, iż podwójne podporządkowanie (w zakresie kontroli i sprawozdawczości) państwowych organów władzy wykonawczej pozostanie również po przeprowadzeniu reform, co trzeba będzie zmienić poprzez wprowadzenie zmian do Konstytucji Ukrainy z dnia 28.06.1996 r. oraz poprzez przyjęcie odpowiednich ustaw.

Konieczność przeprowadzenia decentralizacji wynika z dwóch powodów. Po pierwsze, zgodnie z twierdzeniem francuskiego naukowca J. Wedla „decentralizacja, przekazując kierowanie sprawami bezpośrednio do rąk osób zainteresowanych, ma przewagę o charakterze demokratycznym”. Po drugie, „kierowanie zdecentralizowane, o ile ku temu są odpowiednie warunki, jest mniej skomplikowane i bardziej praktyczne, niż centralne zarządzanie”³⁶.

Moim zdaniem umocnienie zasad demokracji występuje jako forma organizacji zarządzania publicznego, gdzie oprócz administracji państwowej, są zaangażowane inne osoby prawa publicznego wykonujące część zadań kierowniczych. Decentralizacja łączy się z przekazaniem kompetencji od centrum, po regionalny, aż do poziomu lokalnego i tym samym sprzyja wyposażeniu organów terytorialnych w znaczny zakres władzy wynikający z ich zadań własnych i delegowanych. W celu przeprowadzenia efektywnej decentralizacji należy nadać społecznościom lokalnym i regionalnym niezbędne uprawnienia i odpowiednie środki do rozstrzygania spraw, które wchodzą w zakres danej kompetencji oraz umożliwić im kształtowanie swoich organów kierowniczych, a także ograniczyć kontrolę władzy centralnej nad działalnością organów samorządu terytorialnego.

³⁵ Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні», [Електронний ресурс], www.rada.gov.ua.

³⁶ Ж. Ведель, *Административное право Франции*, Пер. с фр., – М1973, s. 397.

Literatura

- Алпатов Ю.М., *Российский федерализм и местное самоуправление: Монография*, Москва 2010.
- Безуглов А.А., Солдатов С.А., *Конституционное право России*, т. 3, Москва 2001.
- Борденюк В.І., *Співвідношення місцевого самоврядування та державного управління: конституційно-правові аспекти*, автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Василь Іванович Борденюк; Інститут законодавства Верховної Ради України. – Київ 2009. Буряк Т.М., *Конституційно-правова регламентація об'єктного складу місцевого самоврядування в Україні*, – автореф. дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право. – Інститут законодавства Верховної Ради України, Київ 2007.
- Бялкина Т.М., *Компетенція місцевого самоуправління: проблеми теорії та правового регулювання*, автореф. дисертації на соискание ученой степени доктора юридических наук. Специальность: 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право. Саратов 2007.
- Ведель Ж., *Административное право Франции*, пер. с фр., Москва 1973.
- Гамбург Л.С., *Теоретичні аспекти поняття територіального самоврядування* (Л.С. Гамбург), *Юридична освіта та юридична наука в Україні: витоки, сучасність, перспективи*. Тези доповідей Міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 16–17 жовтня 2014 року, за заг. ред. Т.О. Коломоєць, Запоріжжя 2014. Гегель, *Политические произведения*, Москва 1978.
- Гомеров И.Н., *Государство и государственная власть: предпосылки, особенности, структура*, Москва 2002. *Державне управління: теорія і практика*, За загальною редакцією доктора юридичних наук, професора Авер'янова В.Б., Київ 1998. Енгилараян Р.В., *Сравнительное конституционное право: Учебное пособие*, Ростов н/Д 2007. *Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні»*, [Електронний ресурс] www.rada.gov.ua.
- Зеленько Г., *Навздогінна модернізація: досвід Польщі та України. Наукове видання*, Київ 2003. Исенжулов Б., *Кислородный баллон децентрализации*, [Електронний ресурс], http://www.ng.ru/ideas/2011-09-12/9_decentral.html.
- Колышин Е.И., *Проблемы концепции местного самоуправления // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы и перспективы*. Материалы науч. – практ. конф., МГУ, юрид. фак., 25 янв. 1994 г., Москва 1994.
- Конституция В XXI веке: сравнительно-правовое исследование: монография*, отв. ред. В. Е. Чиркин, Москва 2011. *Конституційне право зарубіжних країн*, т. 1: *Загальна частина*, під ред. д.ю.н., проф. Н.В. Мішиної та доц. В.О. Міхальова. Дніпропетровськ 2014.
- Крусян А.Р., *Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні*, автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.Р. Крусян; Одес. держ. юрид. акад. – О., Одеса 1999. Марат Ж.-П., *Проект декларації прав людини і громадянина з наступним планом справедливої, мудрої та вільної конституції. Історія політичних і правових учень. Хрестоматія для юридических вузів и факультетов*, сост. и общ. ред. проф. д-р ист. наук Г.Г. Демиденко, Харьков 1999.
- Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ)*, Учебное пособие для вузов, под общ. ред. проф. В.В. Еремяна, Москва 2006.
- Наумов С.Ю., Сергушко С.В., Подсумкова А.А., *Теория государственного и муниципального управления: учебное пособие*, Москва 2011.

- Органи державної влади України*, за ред... В.Ф. Погорілка Київ 2002.
- Ориу М., *Основы публичного права. Монография.* – Москва 2013.
- Основной Закон Федеративной Республики Германии*, 23 мая 1949 г. [Електронний ресурс, http://www.fhwb.de/Pravo/Pravo_ru/pravo_ru1.htm].
- Постовой Н.В., *Муниципальное право России*, Москва 1998.
- Савіовський М.Ю., *Принцип субсидіарності в історії європейської політико-правової думки*, М.Ю. Савіовський, „Трипільська цивілізація” 2012, № 8 (11).
- Сенктон Е., *Системи міського управління*, перекл. з англ. С. Куц.; гол. ред. і авт. передм. Дж. Перлін, наук. ред. В. Пасініченко, Харків 2001.
- Система державного управління Республіки Франція: досвід для України*, авт. уклад. Л. І. Пустовойт; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, Київ 2010.
- Спенсер Г., *Основания социологии (1896). История политических и правовых учений: Хрестоматия для юридических вузов и факультетов*, сост. и общ. ред. проф. д-р ист. наук Г.Г. Демиденко, Харьков 1999.
- Фадеев В.И., *Муниципальное право России*, Москва 1994.
- Фролов О., *Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Польщі/Віче: Журнал Верховної Ради України*, [Електронний ресурс], <http://www.viche.info/journal/2649>.
- Штейн Л., *Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательства Франции, Англии и Германии: руководство*, изд. Лоренцом Штейном, проф. Вен. ун-та, как основание его лекций, пер. с нем., под ред. [и с предисл.] И. Е. Андреевского, орд. проф. С.-Петербур. ун-та, Санкт-Петербург 1874–XIV.
- Щепачев В.А., *Формирование конституционной концепции местного самоуправления и проблемы ее реализации в законодательстве Российской Федерации*. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. Специальность 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право. Москва 2014.
- Щоквартальний аналітичний огляд «Розвиток місцевого самоврядування в Україні» (квітень-червень 2014 року)/Ін-т громадян. Сус-ва; упоряд. Н.В. Наталенко, Київ 2014.
- La Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur*. [Електронний ресурс]//Режим доступу: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur.5074.html#titre12>.

*Krzysztof Skotnicki**

Wybory organów samorządu województwa Zagadnienia wybrane

Jak wiadomo, województwo jest w Polsce jednostką podziału terytorialnego najwyższego stopnia, przy czym na początku naszej transformacji ustrojowej było wyłącznie jednostką podziału dla administracji rządowej i ich liczba wynosiła 49, natomiast od 1999 r. jest również jednostką samorządu terytorialnego, zaś ich liczba została zmniejszona do 16. Redukcja ta nie była przypadkowa, było bowiem jasne, że decentralizacja władzy nie może być dokonana wyłącznie na szczeblu gminy. Wręcz przeciwnie. „Istniała i istnieje zależność między liczbą jednostek, zwłaszcza szczebla wojewódzkiego, a funkcjonowaniem naczelnych i centralnych organów władzy. Tylko duże jednostki wojewódzkie mogą ograniczyć zakres interwencjonizmu państwowego, ale jednocześnie wykorzystując swój potencjał społeczny, gospodarczy mogą na zasadzie partnerskiej układać swoje stosunki z centrum administracyjno-gospodarczym państwa. Centrum natomiast uwolnione od bezpośredniego zarządzania winno opracowywać kierunki rozwoju, programy strategiczne dla całego państwa. Punkt ciężkości problematyki zarządzania zostaje przesunięty z centrum na województwa”¹.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (dalej: u.s.w.) wyraźnie stanowi przy tym w art. 1 ust. 1, że mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową². Znaczenie województwa jako regionalnej jednostki samorządu terytorialnego, po przystąpieniu Polski w 2004 r. do Unii Europejskiej, istotnie wzrosło gdyż do kompetencji jego organów należy m.in. dysponowanie unijnymi środkami. Bez wątplenia województwa (regiony) mają ugruntowaną pozycję w ustroju samorządu terytorialnego.

* Prof. dr hab., Katedra Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Łódzkiego.

¹ Zob. A. Monarcha-Matlak, [w:] M. Ofiarska. J. Ciapała (red.), *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Poznań 2001, s. 125.

² Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 596 ze zm.

Z tego też względu istotne jest pytanie o sposób wyboru organów województwa, jak i rozważenie, czy nie powinno się myśleć o jego zmianie. Tej problematyce poświęcone jest to opracowanie.

Zgodnie z art. 15 u.s.w. organami województwa są: sejmik województwa i zarząd województwa. Sejmik województwa jest wybieranym na cztery lata od dnia wyborów (art. 16 ust. 2 u.s.w.) organem stanowiącym i kontrolnym (art. 61 ust. 1 u.s.w.), zarząd województwa jest natomiast organem wykonawczym województwa (art. 31 ust. 1 u.s.w.). Oba organy samorządu województwa są więc organami kolegialnymi. Sposób ich wyboru jest jednak absolutnie odmienny. O ile bowiem pierwszy z nich pochodzi z wyborów powszechnych i bezpośrednich, to drugi wybierany jest przez sejmik województwa. Ta odmienność ich kreacji powoduje konieczność oddzielnego jej omówienia.

Najogólniejsze kwestie związane z wyborem sejmiku województwa, jak i innych organów stanowiących samorządu terytorialnego, uregulowane są w Konstytucji z 1997 r. W art. 169 ust. 2 wskazane są zasady, które mają mieć zastosowanie podczas tych wyborów. Są nimi: powszechność, równość, bezpośredniość i tajność. W przepisie tym zawarte jest również odesłanie do ustawy, która określi zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzenia wyborów oraz warunki ważności wyborów. Ponadto art. 62 Konstytucji wskazuje na cenzusy wyborcze, którymi są: obywatelstwo polskie, ukończenie 18 lat najpóźniej w dniu wyborów (ust. 1), pełna zdolność do czynności prawnych oraz pełnia praw publicznych i wyborczych (ust. 2)³. Uważam, że konstytucyjna regulacja wyborów jednostek stanowiących samorządu terytorialnego jest zbyt lakoniczna jak na znaczenie tych organów i pozostawia ustawodawcy zbyt dużo swobody, w szczególności w odniesieniu do określania zasady rozdziału mandatów. Należy jednak pamiętać, że uchwalenie tego aktu prawnego miało miejsce w czasie, kiedy nie była jeszcze przesądzona wizja innych poziomów jednostek samorządu terytorialnego. Nie przekonuje natomiast uzasadnienie tego faktu przez Trybunał Konstytucyjny, który stwierdził: „Ze względu na duże zróżnicowanie jednostek samorządowych między jednostkami różnego szczebla i, szczególnie co do liczby mieszkańców, między jednostki tego samego szczebla [...] nie byłaby wskazana zbyt daleko posunięta uniwersalizacja rozwiązań wyborczych”⁴. O ile twierdzenie Trybunału Konstytucyjnego jest do zaakceptowania w przypadku gmin, to w przypadku powiatów i województw jakiegokolwiek odmienne ich traktowanie na tym samym poziomie nie powinno mieć miejsca, gdyż na ogół nie są to jednostki aż tak niezgodne co do liczby ludności bądź obszaru.

³ Redakcja ust. 2 jest następująca – prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych.

⁴ Zob. postanowienie TK z dnia 4 października 2006 r. w sprawie K 31/06, OTK-A 2006, nr 9, poz. 135.

Szczegółowe postanowienia dotyczące sposobu wyboru sejmiku województwa uregulowane są zarówno w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – *Kodeks wyborczy* (dalej: k.w.)⁵, jak i w aktach wykonawczych, w tym rozporządzeniach oraz uchwałach Państwowej Komisji Wyborczej, których jednak nie przywołuję, gdyż nie mają znaczenia dla uwag czynionych w tym opracowaniu. Z tego też względu pomijam w rozważaniach takie kwestie jak np. jeden czy dwa dni przeprowadzenia głosowania, organy przeprowadzające wybory, zasady zgłaszania kandydatów na radnych sejmiku województwa czy też kwestię zasad prowadzenia kampanii wyborczej.

Zgodnie z art. 16 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa sejmik województwa składa się z 30 radnych w województwach do 2 000 000 mieszkańców, zaś w przypadku, gdy mieszkańców województwa jest więcej, liczy po 3 radnych więcej na każde rozpoczęte 500 000 mieszkańców zamieszkałych na obszarze danego województwa. Liczba radnych dla każdego sejmiku ustalana jest na podstawie liczby mieszkańców zamieszkałych na obszarze danego powiatu, ujętych w stałym rejestrze wyborców na koniec roku poprzedzającego rok, w którym mają być przeprowadzone wybory. Liczbę radnych wybieranych do konkretnego sejmiku województwa ustala właściwy wojewoda po porozumieniu z komisarzem wyborczym (art. 373 § 1 k.w.). To sprawia, że w praktyce najliczniejszymi sejmikami są sejmiki: śląski (48 radnych) i mazowiecki (51 radnych). Dzieje się tak również dlatego, że w przeciwieństwie do ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (art. 17) oraz ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (art. 9) ustawa o samorządzie województwa nie przewiduje maksymalnej liczby radnych w sejmiku województwa. Można postawić pytanie, czy mamy w tym przypadku do czynienia z działaniem świadomym czy z jakimś przeoczeniem. Przyjmowane założenie świadomej i racjonalnej działalności ustawodawcy sprawia, iż naturalne staje się kolejne pytanie o powód czy powody, dla których określenie maksymalnej liczby radnych jest zasadne w przypadku rad gmin i rad powiatów, zaś nie jest takie w przypadku sejmików województw; odpowiedzi na to pytanie jednak nie odnajdziemy analizując prace nad projektem ustawy, nie próbują również tego uczynić przedstawiciele doktryny.

Ustawodawca, regulując sposób wyboru organów stanowiących samorządu terytorialnego, przyjął generalne założenie, iż skoro są to organy o takim samym charakterze, to i zasady ich kreacji powinny być takie same. Dlatego też w *Kodeksie wyborczym* są one uregulowane wspólnie w Dziale VII. Można jednak zastanawiać się, czy jest to słuszne. Wydaje się, że o takim rozwiązaniu zdecydowały przede wszystkim względy praktyczne, a przede wszystkim to, że odbywają się one jednocześnie oraz dążenie do zapewnienia wymaganej w demokratycznym państwie prawnym poprawności legislacyjnej. Zastanawia jednak, czy nie można

⁵ Dz. U. nr 21, poz. 112 ze zm.

spojrzeć na tę kwestię inaczej, a jako przyczynę wskazać regionalny charakter województwa samorządowego. I właśnie z tego względu można, w moim przekonaniu, rozważać, czy regulacja sposobu wyboru sejmików nie powinna być zdecydowanie bardziej wydzielona, a może nawet należy pomyśleć o ich przeprowadzaniu z mocy prawa w innym terminie, co niewątpliwie podniosłoby ich znaczenie, gdyż w istniejącej sytuacji koncentracja zarówno uwagi wyborców i polityków, jak i innych podmiotów uczestniczących w wyborach skupiona jest przede wszystkim na wyborach do rad gmin⁶. Pragnę zwrócić uwagę, iż już w obecnym stanie prawnym wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego różnych poziomów nie muszą odbywać się tego samego dnia, czy dni, czego najlepiej dowodzi treść art. 461 § 1 k.w., rozpoczynająca się od słów „W razie zarządzenia wyborów do sejmików województw na ten sam dzień, na który zarządzono wybory do rad powiatów”;⁷ ich jednoczesne przeprowadzanie jest dlatego raczej wynikiem tradycji, chęci obniżenia kosztów czy też dosyć mechanicznym traktowaniem wszystkich wyborów innych niż parlamentarne i prezydenckie w taki sam sposób.

Zgodnie z przywołanym już art. 62 Konstytucji, jak i art. 10 § 1 pkt 3 lit b k.w. czynne prawo wyborcze przysługuje podczas tych wyborów wyłącznie obywatelom polskim, nie mają zatem tego prawa, tak jak w przypadku wyborów rad gmin, obywatele Unii Europejskiej niebędący obywatelami polskimi, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 18 lat oraz stale zamieszkują na obszarze tej gminy. Jest to rozwiązanie ze wszech miar słuszne, bowiem wprawdzie zgodnie z art. 16 Konstytucji wspólnotę samorządową tworzy ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, a województwo ma charakter samorządowy, to jednak jego specyfika wynika z regionalnego charakteru; siła i znaczenie regionów przekładają się na siłę i znaczenie państw. Bierne prawo wyborcze, nie wnikając w szczegóły, generalnie zależne jest od posiadania czynnego prawa.

Dla czynionych w niniejszym opracowaniu rozważań szczególnie istotna jest kwestia systemu wyborczego w wąskim znaczeniu, a konkretnie zagadnienie wielkości okręgów wyborczych i zasad repartycji mandatów podczas wyborów sejmików województw.

Z ogólnego odwołania z art. 459 ust. 1 Działu VII k.w., które stanowi, że w zakresie nieuregulowanym w rozdziale 12 stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału 10. tego Działu dotyczące wyborów do rad w miastach na prawach powiatu, wynika, że wybory do sejmików województw są wyborami proporcjonalnymi (art. 416 ust. 1). Konsekwencją ustanowienia takich wyborów jest to, że: po pierwsze – wybory do tych organów nie mogą być większościowe, a po drugie – o ich politycznym składzie będą decydować wyniki wyborów w okręgach

⁶ Podobnie jest zresztą również w przypadku jednoczesnych wyborów do Sejmu i do Senatu, podczas których uwaga zwrócona jest na wybór posłów a nie senatorów.

(okręgu) wielomandatowych, w których konkurują ze sobą kandydaci z różnych list⁷. Zgodnie z art. 462 i 463 § 1 k.w., województwo dzielone jest na okręgi wyborcze przy uwzględnieniu istniejącego podziału na powiaty, przy czym w okręgu wyborczym wybiera się od 5 do 15 radnych. Tym samym okręgiem wyborczym ma być powiat lub jego część, natomiast łączenie powiatów w celu utworzenia okręgu wyborczego jest dopuszczalne jedynie w przypadku, gdy liczba radnych wybieranych w danym powiecie do sejmiku województwa byłaby mniejsza niż 5 (art. 462 § 4 k.w.), zaś podział powiatu na dwa lub więcej okręgów wyborczych jest dopuszczalny jedynie w przypadku, gdyby liczba radnych przypadających na ten powiat, wynikająca z jednolitej normy przedstawicielstwa obliczonej przez podzielenie liczby mieszkańców województwa przez liczbę radnych wybieranych do danego sejmiku (art. 463 § 1 k.w.) wynosiła więcej niż 15 (art. 462 § 5 k.w.).

Kwestia wielkości okręgów wyborczych rozumiana jako liczba mandatów przypadających na dany okręg wymaga pewnych uwag. Okręgi wielomandatowe – za D. Nohlenem – można podzielić na małe (od 2 do 5 mandatów), średnie (od 6 do 9 mandatów) oraz duże (10 mandatów i więcej)⁸. Im większy jest przy tym okręg wyborczy, tym silniej realizowana jest idea proporcjonalności, zaś w mniejszych okręgach wyborczych szanse na uzyskanie mandatu przez partie polityczne z mniejszą liczbą uzyskanych głosów maleją. Dlatego też wybory w małych, kilkumandatowych okręgach wyborczych są proporcjonalne tylko z nazwy i w praktyce, z uwagi na deformacje, które w nich występują, dają taki sam efekt jak w przypadku wyborów większościowych⁹. Zwracam na to uwagę, gdyż w Polsce podczas wyborów do sejmików województw tworzone są przede wszystkim okręgi wyborcze o mniejszej liczbie mandatów. W wyborach w 2014 r. w 16 województwach utworzono łącznie 85 okręgów wyborczych, przy czym: w dwóch województwach utworzono po cztery okręgi, w dziewięciu województwach po pięć okręgów, w trzech województwach po sześć okręgów i w dwóch województwach po siedem okręgów. Dominowały przy tym okręgi z niewielką liczbą mandatów, utworzono bowiem 19 okręgów z pięcioma mandatami, 28 okręgów z sześcioma mandatami, 20 z siedmioma mandatami, 11 okręgów z ośmioma mandatami, sześć okręgów z dziewięcioma mandatami i tylko jeden okręg z 10 mandatami. Oznacza to, że 22,35% okręgów można według klasyfikacji Nohlena zaliczyć do okręgów małych, 75,3% okręgów to okręgi średnie (w których jednak zdecydowanie dominują okręgi z sześcioma

⁷ Szerzej na temat następstw ustanowienia proporcjonalności zob. A. Rakowska, K. Skotnicki, *Konsekwencje konstytucjonalizacji zasady proporcjonalności wyborów do Sejmu RP*, [w:] R. Grabowski, S. Grabowska (red.), *Zmiana ordynacji wyborczej a zamiana konstytucji*, Rzeszów 2008, s. 80–104 i przywołana tam literatura.

⁸ Zob. D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 81.

⁹ Tamże, s. 165 i 173.

i siedmioma mandatami, które łącznie stanowią 56,5% ogólnej liczby mandatów) i zaledwie 2,35% okręgów to okręgi duże.

Konsekwencją tego jest, że mandaty zdobywa niewiele (partyjnych z istoty) list kandydatów, dla udziału w ich podziale lista taka musi bowiem uzyskać znaczną liczbę głosów. Dzieje się tak, gdyż powstaje bardzo wysoki próg naturalny, czyli minimalny poziom poparcia niezbędny dla zdobycia przez listę kandydatów co najmniej jednego mandatu. Tym samym niepotrzebne staje się ustanawianie klauzuli zaporowej w wysokości 5%. Jak podkreśla bowiem B. Michalak, np.: „okręgi z 5, 10 czy 20 mandatami generują takie same bariery jak w przypadku zastosowania klauzuli zaporowej odpowiednio 12,5%, 6,8% i 3,6%. I na odwrót, 5-procentowy próg daje takie same rezultaty co 14-mandatowe okręgi. W ten sposób za pomocą odpowiednio dostosowanej wielkości okręgu wyborczego można osiągnąć wyższe i skuteczniejsze bariery wejścia do systemu, nie uciekając się do ustanawiania progów ustawowych, które z reguły przyciągają większą uwagę i budzą kontrowersje co do ich wielkości. [...] Wszystko to powoduje, że progi naturalne mogą być wykorzystywane w procesie manipulacji systemem wyborczym. Wysokie progi naturalne przyczyniają się do wystąpienia deformacji wyników wyborów, ale z drugiej strony przeciwdziałają nadmiernej fragmentaryzacji systemu partyjnego. Niskie progi poprawiają z kolei poziom proporcjonalności systemu”¹⁰.

Powyższe uwagi skłaniają do zastanowienia, czy nie powinno się rozważyć zmiany sposobu wyboru sejmiku województwa. W moim przekonaniu najwłaściwszy byłby nadal wybór tego organu z zastosowaniem zasady proporcjonalności, jednak tylko w jednym wielomandatowym okręgu wyborczym, przy zachowaniu klauzuli zaporowej¹¹. Wybory samorządowe na szczeblu województwa mają przede wszystkim charakter polityczny, zaś element personalny schodzi na dalszy plan i ma raczej znaczenie dla wewnętrznych spraw poszczególnych ugrupowań ubiegających się o mandaty. Należy jednocześnie pamiętać, że jedną z najważniejszych funkcji wyborów jest funkcja odzwierciedlania poglądów wyborców. Wybory powinny prowadzić do takiego politycznego ukształtowania organu przedstawicielskiego, który będzie jak najwierniej odzwierciedlać zróżnicowane poglądy społeczeństwa i wyborców¹². Małe, a nawet średnie okręgi wyborcze z niską liczbą mandatów nie zapewniają takiej reprezentacji. Należy jednak pamiętać, aby nie doszło do zbytnej polaryzacji składu politycznego takiego ciała. W pełni dylemat ten, wprawdzie w odniesieniu do parlamentu, a nie organu wojewódzkiego, jednak z pełną aktualnością wymowy istoty problemu,

¹⁰ Zob. A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013, s. 182–183.

¹¹ Moim zdaniem taki sposób wyboru powinien mieć miejsce w także w miastach na prawach powiatu oraz w powiatach.

¹² Szerzej zob. K. Skotnicki, *Funkcje wyborów*, [w:] *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej*, Olsztyn 2003, s. 138.

oddał Federalny Trybunał Konstytucyjny w często przywoływanym wyroku z dnia 23 stycznia 1957 r., w którym podkreślił: „Celem wyborów jest nie tylko urzeczywistnienie politycznej woli wyborcy jako jednostki, a więc stworzenie takiej reprezentacji narodu, która stanowiłaby lustrzane odbicie polityczne opinii funkcjonujących w społeczeństwie, wybory powinny też powołać do życia parlament jako organ państwowy zdolny do wypełniania swoich funkcji. Gdyby zrealizować z pełną konsekwencją zasadę wiernego i proporcjonalnego odwzorowania wszystkich politycznych podziałów opinii w społeczeństwie, to mogłoby dojść do rozszczepienia parlamentu na wiele małych grup, a to utrudniłoby bądź nawet uniemożliwiło zbudowanie większości parlamentarnej”¹³.

Dlatego też opowiadam się za pozostawieniem klauzuli zaporowej, a kwestią do dyskusji jest jej wysokość. Podział mandatów z uwagi na znaną konsekwencję preferencji list kandydatów z największą liczbą uzyskanych głosów powinien być dokonywany poprzez zastosowanie metody d'Hondta¹⁴.

W rozważaniach o sposobie wyboru sejmiku województwa pojawiają się również głosy, że powinny być w nim reprezentowane wszystkie powiaty z obszaru województwa. Z uwagi na niewątpliwie wolny charakter mandatu radnego, co wyraźnie wynika z treści art. 23 ust. 1 u.s.w. (radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej województwa, przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców województwa postulaty i przedstawia je organom województwa do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców), wcale tak być nie musi, to należy jednak stwierdzić, że obowiązujące rozwiązanie odnośnie do sposobu wyboru sejmiku wcale nie zapewnia takiej reprezentacji. W wielu województwach są przecież okręgi wyborcze, w których liczba wchodzących w ich skład powiatów jest większa od liczby przypadających na ten okręg mandatów. Jako przykład można wskazać ośmiomandatowy okręg nr 2 w województwie dolnośląskim, który tworzy dziewięć powiatów¹⁵, pięciomandatowy okręg nr 3 w województwie mazowieckim, który tworzy siedem dzielnic Warszawy¹⁶, czy również w tym województwie dziewięciomandatowy okręg nr 4, w skład którego wchodzi jedenaście powiatów¹⁷. Proponowane przeze mnie rozwiązanie oczywiście nie gwarantuje reprezentacji w sejmiku każdego powiatu, czyni je jednak zdecydowanie bardziej prawdopodobnym.

¹³ Zob. *Republika Federalna Niemiec. Progi wyborcze*, przekład i opracowanie L. Garlicki, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2, s. 147–148.

¹⁴ Zob. K. Skotnicki, *Wpływ funkcji wyborów na prawo wyborcze i system wyborczy. Zarys problematyki*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2, s. 26.

¹⁵ Są to powiaty: górowski, milicki, oleśnicki, oławski, strzeliński, średzki, trzebnicki, wolski i wrocławski.

¹⁶ Są to dzielnice: Białołęka, Rembertów, Targówek, Wawer, Wesola, Praga-Południe i Praga-Północ.

¹⁷ Są to powiaty: ciechanowski, gostyński, mławski, płocki, płoński, przasnyski, pułtowski, sierpecki, sochaczewskie, żuromiński i żyrardowski.

Dążenie do ukształtowania składu sejmiku województwa odzwierciedlającego odmienności poglądów społeczeństwa i wyborców, jak i wolny charakter mandatu radnego sejmiku województwa nakazują również zdecydowane sprzeciwienie się postulowanemu bardzo często, i niewątpliwie chwyliwemu, populistycznemu hasłu przeprowadzania wyborów tego organu w okręgach jednomandatowych. Rozwiązanie to prowadzi bowiem do znacznych deformacji uzewnętrzniających się w rozbieżności wyników wyborów i wyników głosowania¹⁸. W przypadku tworzenia okręgów jednomandatowych pojawia się równocześnie istotny problem zachowania zasady równości materialnej wyborów w sytuacji, gdy ma miejsce ich powiązanie z istniejącym podziałem administracyjno-terytorialnym.

Kontrowersyjny jest również sposób wyboru drugiego z organów samorządu województwa, a mianowicie zarządu. Jak wiadomo, jest on wybierany przez sejmik województwa, a więc jest to wybór pośredni (art. 18 pkt. 15 u.s.w.). W skład zarządu wchodzi pięciu członków: marszałek, 1–2 wicemarszałków i członkowie (art. 31 ust. 2 u.s.w.). Członkowie zarządu nie muszą być radnymi, muszą mieć jednak polskie obywatelstwo.

Wybór zarządu województwa odbywa się w głosowaniu tajnym w dwóch etapach. W pierwszym dokonywany jest wybór marszałka województwa, zaś w drugim wybór – na wniosek marszałka – pozostałych członków zarządu. Od marszałka zależy zatem liczba wicemarszałków. Wybór marszałka dokonywany jest bezwzględną większością głosów, natomiast wybór pozostałych członków zarządu większością zwykłą.

Wybór zarządu musi być dokonany w ciągu trzech miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy. Jeżeli sejmik województwa nie dokona wyboru zarządu województwa w tym terminie, ulega z mocy prawa rozwiązaniu (art. 33 ust. 1 u.s.w.).

W debacie publicznej od lat podnoszona jest już jednak propozycja zmiany składu i sposobu wyłaniania organu wykonawczego województwa. Szczególnie popularna jest w tym przypadku forsowana przez niektóre środowiska idea zastąpienia (również w powiecie) organu kolegialnego przez organ jednoosobowy, jak i wyłanianie go w powszechnych wyborach bezpośrednich. Do propozycji tej podchodzę jednak z dużą ostrożnością i w pełni przychylam się w tym przypadku do stanowiska Michała Kasińskiego, który napisał: „Kontrowersyjny jest [...] zamysł ustanowienia na wszystkich stopniach [...] tzw. jednoosobowego lokalnego przywództwa, czyli organów wykonawczych spychających w cień instytucje samorządowego przedstawicielstwa. Jeśli ktoś się obawia nawrotu do złego dziedzictwa PRL w ustroju terytorialnym, to moim zdaniem powinien lękać się przede wszystkim właśnie tego: ustanowienia dyktatu wyniesienia na publiczne

¹⁸ Szerzej zob. K. Skotnicki, *Wpływ funkcji...*, s. 23–24.

stanowiska w gminach, powiatach i województwach partyjnych aparatczyków (tym razem z kilku partii) lub też zakładników innych grup interesów, zwłaszcza gospodarczych”¹⁹.

Byłbym jednak również ostrożny z realizacją zgłaszanego przez M. Kasińskiego postulatu, aby w skład zarządu województwa wchodził według proporcjonalnej reprezentacji przedstawiciele głównych grup interesu: terytorialnych (delegaci powiatów) i politycznych (frakcje partyjne) obecnych w sejmiku²⁰. Rozwiązanie takie niewątpliwie prowadziłoby do zwiększenia liczby członków zarządu, co w konsekwencji musiałyby się przełożyć na obniżenie sprawności działania tego organu.

Propozycja zastąpienia kolegialnego organu wykonawczego województwa przez organ jednoosobowy rodzi również duże niebezpieczeństwo związane z jednej strony z problemem politycznego uzgodnienia kandydata na stanowisko marszałka, z drugiej zaś z możliwością pojawienia się częstych wniosków o jego odwołanie, gdyż w przeciwieństwie do organu kolegialnego rozwiązanie takie nie gwarantuje możliwości zasiadania w jednoosobowym organie wykonawczym przedstawicieli partii politycznych (klubów radnych), które zawiązały w sejmiku województwa koalicję i tym samym przyjęły odpowiedzialność za zarządzanie regionem²¹.

Niezależnie również od sposobu wyboru marszałka województwa jestem zdania, że należy być bardzo powściągliwym z poszerzaniem jego kompetencji, gdyż i tak, mając poparcie zwycięskiego ugrupowania w wyborach do sejmiku województwa, jest on o ile nie najważniejszym, to bez wątpienia jednym z najważniejszych działaczy politycznych w województwie.

Literatura

- Czerw J., *Wybór organów powiatu – uwagi de lege lata i postulaty de lege ferenda*, [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. II, Wrocław 2014.
- Kasiński M., *Monizm i pluralizm władzy lokalnej. Studium prawno-polityczne*, Łódź 2009.
- Monarcha-Matlak A., [w:] M. Ofiarska, J. Ciapała (red.), *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Poznań 2001.
- Nohlen D., *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004.

¹⁹ Zob. M. Kasiński, *Monizm i pluralizm władzy lokalnej. Studium prawno-polityczne*, Łódź 2009, s. 477.

²⁰ Tamże, s. 487.

²¹ W przypadku analogicznej propozycji w odniesieniu do starosty i zarządu powiatu podobnie wypowiada się J. Czerw. Zob. J. Czerw, *Wybór organów powiatu – uwagi de lege lata i postulaty de lege ferenda*, [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. II, Wrocław 2014, s. 163.

- Rakowska A., Skotnicki K., *Konsekwencje konstytucjonalizacji zasady proporcjonalności wyborów do Sejmu RP*, [w:] R. Grabowski, S. Grabowska (red.), *Zmiana ordynacji wyborczej a zamiana konstytucji*, Rzeszów 2008.
- Republika Federalna Niemiec. Progi wyborcze*, przekład i opracowanie L. Garlicki, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2.
- Skotnicki K., *Funkcje wyborów*, [w:] *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej*, Olsztyn 2003.
- Skotnicki K., *Wpływ funkcji wyborów na prawo wyborcze i system wyborczy. Zarys problematyki*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2.
- Sokala A., Michalak B., Uziębło P., *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013.

Orzecznictwo

Postanowienie TK z dnia 4 października 2006 r. w sprawie K 31/06, OTK-A 2006, nr 9, poz. 135.

Maria Karcz-Kaczmarek*

Rzówj kultury jako zadanie samorzadu województwa

Uwagi wstępne

Omawiając rolę samorzadu województwa dla rozwoju kultury, należy zwrócić uwagę na postanowienia *Konstytucji RP* ustanawiające swego rodzaju standardy w sferze kultury. Standardy te powinny być realizowane przez władzę publiczną, w sprawowaniu której, zgodnie z art. 16 Konstytucji, uczestniczy samorząd terytorialny, w tym wspólnoty regionalne. Odniesienie do zakorzenionej w chrześcijańskim dziedzictwie Narodu i ogólnoludzkich wartościach kultury oraz zobowiązanie do przekazania przyszłym pokoleniom wszystkiego, co cenne z ponad tysiącletniego dorobku Narodu Polskiego zawarto w preambule *Konstytucji RP*. Nie odnosząc się do kwestii charakteru¹ prawnego wstępu, stwierdzić można, że preambuła winna stanowić wytyczną interpretacyjną przy stosowaniu regulacji prawnych zawartych w artykułowanej części ustawy zasadniczej. Postanowienia dotyczące kultury zawiera także rozdział I Konstytucji określający zasady ustroju polityczno-gospodarczego państwa². Przepis art. 6 Konstytucji stanowi, że Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju. Zdaniem A. Frankiewicza brzmienie powołanego przepisu Konstytucji wyklucza konieczność upowszechniania kultury masowej, popkultury. W ocenie autorki „jedynie te dobra kultury, które są uznawane za świadectwa takich wartości, jak patriotyzm, pamięć historyczna, sztuka artystyczna, świadomość udziału narodu polskiego w znaczących zjawiskach społecznych, mogą

* Dr, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.

¹ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 12.

² Zdaniem W. Skrzydły, nie przypadkiem przez dłuższy czas tytuł tego rozdziału brzmiał *Zasady ustroju* i dopiero w końcowym etapie prac nad konstytucją został zmieniony, przyjmując obecne brzmienie. Por. W. Skrzydło, *Konstytucja...*, s. 15.

być uznane za warte propagowania”³. Stanowisko to wydaje się uzasadnione i racjonalne. *Konstytucja RP* zapewnia każdemu wolność korzystania z dóbr kultury (art. 73), a obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych gwarantuje wolność zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury (art. 35). Zgodnie z Konstytucją mniejszości narodowe i etniczne mają prawo do tworzenia własnych instytucji kulturalnych, edukacyjnych i instytucji służących ochronie tożsamości religijnej. Mniejszościom narodowym i etnicznym zapewniono także prawo uczestniczenia w rozstrzygnięciu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej.

Samorząd województwa uczestniczący zgodnie z *Konstytucją RP* w sprawowaniu władzy publicznej (art. 16), wykonując zadania publiczne (art. 163), winien kierować się zasadami konstytucyjnymi. Działalność samorządu województwa powinna mieć zatem na celu zapewnienie powszechnej możliwości korzystania z dóbr kultury. Do wspólnoty regionalnej należy tworzenie warunków dla rozwoju kultury i dążenie do zapewnienia równego dostępu do jej dóbr, w tym do dóbr kultury mniejszości narodowych i etnicznych.

1. Rozwój kultury jako zadanie samorządu województwa na gruncie przepisów ustawy o samorządzie województwa

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (dalej: u.s.w.)⁴ w art. 14 pkt 3 stanowi, że wskazana jednostka wykonuje – określone ustawami – zadania o charakterze wojewódzkim m.in. w zakresie kultury. J. Sługocki zwrócił uwagę, iż konstrukcja zadań samorządu województwa jest odmienna od zasad odnoszących się do zadań samorządu lokalnego. Zasadniczymi celami działania wspólnot regionalnych jest bowiem stymulowanie rozwoju regionalnego oraz podejmowanie usług publicznych o charakterze i zasięgu ogólnowojevodzkim⁵. Biorąc pod uwagę kryterium adresata działań samorządowych, należy stwierdzić, iż zadania lokalne są adresowane bezpośrednio do mieszkańców jako członków danej wspólnoty, głównymi adresatami zadań regionalnych są zaś różnego rodzaju jednostki organizacyjne, w tym struktury i podmioty gospodarcze⁶. Zadania samorządu województwa odróżnia od zadań lokalnych ich skala, metoda działania

³ A. Frankiewicz, *Znaczenie prawne regulacji dziedzictwa narodowego i dóbr kultury w rozdziale I Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2012, nr 88, s. 9, Lex nr 158643/3.

⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2013, poz. 596 ze zm.

⁵ J. Sługocki, *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2014, s. 159–160.

⁶ B. Jaworska-Dębska, *Zadania samorządu terytorialnego*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009, s. 399.

oraz typ adresata, do których działania te są skierowane⁷. „Kluczowym elementem konstrukcji zadań samorządu województwa”⁸ jest zawarte w art. 11 ust. 1 u.s.w. upoważnienie do określania – w formie uchwały sejmiku województwa – strategii rozwoju województwa. Zgodnie z ustawą województwo określając strategię swojego rozwoju powinno uwzględniać w szczególności cele ogólnocywilizacyjne (takie jak: pielęgnowanie polskości, rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej, a także zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń oraz kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego) oraz regionalne cele rozwojowe (takie jak: pobudzanie aktywności gospodarczej, podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa)⁹. Ustawa samorządowa uznaje zatem rozwój i kształtowanie świadomości kulturowej oraz zachowanie wartości środowiska kulturowego za istotne cele rozwoju województw, które powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w uchwalanej przez tę jednostkę samorządu terytorialnego strategii rozwoju. Strategia wojewódzka, zdaniem A. Szewca, jest „perspektywicznym planem rozwoju województwa”¹⁰, z kolei K. Właźlak definiuje strategię jako „kluczowy instrument strategicznego zarządzania rozwojem województwa”¹¹. W strategii rozwoju województwa będącej „niejako koncepcją rozwoju dostosowaną do konkretnego obszaru”¹², wytycza się – zgodnie z obraną przez województwo polityką rozwoju – cele i kierunki jego rozwoju społecznego, gospodarczego, kulturowego i cywilizacyjnego oraz określa niezbędne do tego środki i harmonogram realizacji wynikających z niej zadań¹³. Należy podkreślić, że w strategii nie określa się konkretnych zadań (np. budowa wojewódzkiego domu kultury, czy zakup książek dla biblioteki wojewódzkiej), które mają być zrealizowane, ale wyznacza się cele i kierunki rozwoju, na podstawie których można wskazać konkretne zadania w dłuższym czasie¹⁴. Prawidłowe opracowanie strategii rozwoju województwa umożliwia jej przełożenie na konkretne zadania zawarte szczegółowych dokumentach planistycznych, np. planach rozwoju kultury. Tym samym prawidłowo sformułowana strategia przyczynia się do rzeczywistego rozwoju określonej dziedziny.

⁷ M. Stec, *Podział zadań i kompetencji w nowym ustroju terytorialnym Polski*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 11, s. 4–10.

⁸ J. Sługocki, *Opieka nad zabytkiem...*, s. 160.

⁹ Tamże, s. 160.

¹⁰ A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 108.

¹¹ K. Właźlak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 259.

¹² R. Cybulska, J. Glumińska-Pawlic, *Komentarz do art. 11 ustawy o samorządzie województwa*, [w:] B. Dolnicki, (red.), *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2012, Lex nr 132224.

¹³ A. Szewc, *Ustawa o samorządzie...*, s. 108.

¹⁴ K. Właźlak, *Rozwój regionalny...*, s. 178, 259–260.

Szeroko rozumiana „kultura” jest elementem składowym prowadzonej przez samorząd województwa polityki rozwoju stanowiącej punkt wyjścia dla określenia strategii rozwoju województwa. W myśl przepisu art. 11 ust. 2 pkt 7 u.s.w. samorząd województwa prowadzi politykę rozwoju województwa, na którą składa się m.in. wspieranie rozwoju kultury oraz sprawowanie opieki nad dziedzictwem kulturowym i jego racjonalne wykorzystywanie. Wywodzące się z greki pojęcia strategii i polityki są pojęciami o zbliżonym, ale nie tożsamym znaczeniu¹⁵. Polityka rozwoju zdefiniowana została w art. 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (dalej: u.z.p.p.r.)¹⁶ jako zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej. Polityka rozwoju województwa, zgodnie z ustawą samorządową, ukierunkowana powinna być m.in. na: tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, pozyskiwanie i łączenie publicznych oraz prywatnych środków finansowych w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej, wspieranie edukacji, promocję województwa oraz na ochronę dziedzictwa kulturowego. W literaturze przedmiotu słusznie podkreślono, że skuteczność polityki rozwoju województwa zapewnia jej kompatybilność i zintegrowanie z polityką lokalną i krajową¹⁷. Znaczenie samorządu województwa dla rozwoju kultury i świadomości kulturowej mieszkańców jest szczególnie istotne, przepis art. 11 ust. 5 u.s.w. ustanowił bowiem wyłączność samorządu województwa w zakresie wykonywania zadań związanych z rozwojem regionalnym na obszarze województwa. Wskazany monopol zdaniem A. Szewca oznacza, że zadania dotyczące szeroko rozumianego rozwoju cywilizacyjnego województwa wyłącznie zostały z gestii administracji rządowej w województwie¹⁸.

Analiza ustawy o samorządzie województwa wskazuje na wielość i niejednoznaczność pojęć, za pomocą których ustawodawca określił zakres działania oraz cele i dążenia wspólnoty regionalnej w sferze kultury. Ustawa posługuje się takimi pojęciami jak: kultura, świadomość kulturowa, dziedzictwo kulturowe lub środowisko kulturowe. Wieloznaczność terminologiczna może powodować wątpliwości interpretacyjnych dotyczące określenia zakresu znaczeniowego działań stanowiących cel aktywności samorządu województwa. Za punkt wyjścia dla próby zdefiniowania wskazanych w ustawie o samorządzie województwa określeń uznać należy termin *kultura*. Pojęcie kultury nie daje się ująć w jednoznacznych definicjach, co trafnie oddają słowa XVIII-wiecznego filozofa Johanna Herdera:

¹⁵ P. Dobosz, *Komentarz do art. 11 ustawy o samorządzie województwa*, [w:] P. Chmielnicki, (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, Warszawa 2005, s. 124.

¹⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2014, poz. 1649.

¹⁷ R. Cybulska, J. Glumińska-Pawlic, *Komentarz do art. 11...*

¹⁸ A. Szewc, *Ustawa o samorządzie...*, s. 111.

„nie ma nic bardziej nieokreślonego niż słowo kultura”¹⁹. W. Kopaliński zdefiniował *kulturę* jako całokształt materialnego i duchowego dorobku ludności, narodu, epoki, a także poziom rozwoju społeczeństw, grup, jednostek w danej epoce, bądź poziom rozwoju umysłowego i moralnego²⁰. Kultura, stanowiąc zjawisko społeczno-cywilizacyjne, jest badana i definiowana przez różnego rodzaju nauki humanistyczne (np. filozofia, socjologia, psychologia, politologia czy prawo) oraz szczegółowe dyscypliny wiedzy (np. kulturoznawstwo, teoria kultury, antropologia kultury)²¹. W języku polskim łaciński termin *cultura* upowszechnił się m.in. z uwagi na dzieło Joachima Lelewela *Wykład dziejów powszechnych (1822–1824)*, w którym pojęcie kultury rozumiano jako moralność, religię, obyczaje, organizację społeczną, pracę fizyczną i umysłową, a także naukę i sztukę²². Należy zatem podkreślić, iż działalność *stricte* artystyczna nie wyczerpuje w pełni pojęcia kultury, na którą składa się wszelka intelektualna, koncepcyjna działalność człowieka²³.

Samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim w zakresie kultury, czyli zadania dotyczące całokształtu intelektualnego, materialnego i duchowego dorobku danego regionu. W ramach tego zadania samorząd prowadzi politykę rozwoju województwa, elementem której jest m.in. wspieranie rozwoju kultury, czyli dążenie do postępu, upowszechniania i doskonalenia całokształtu intelektualnego dorobku (twórczości, spuścizny) regionu oraz sprawowanie opieki nad dziedzictwem kulturowym i jego racjonalne wykorzystywanie. Zdaniem J. Pruszyńskiego, terminem bardziej odpowiednim byłby termin „dziedzictwo kulturalne”, ale obecnie terminy te stosowane są wymiennie. Wskazany autor dziedzictwo kulturalne (kulturowe) określił jako zasób rzeczy nieruchomych i ruchomych wraz ze związanymi z nim wartościami duchowymi, zjawiskami historycznymi i obyczajowymi uznawanymi za godne ochrony prawnej dla dobra społeczeństwa i jego rozwoju oraz przekazania następnym pokoleniom, z uwagi na zrozumiałe i akceptowane wartości historyczne, patriotyczne, religijne, naukowe i artystyczne, mające znaczenie dla tożsamości i ciągłości rozwoju politycznego, społecznego i kulturalnego, dowodzenia prawd i upamiętniania wydarzeń historycznych, kultywowania poczucia piękna i wspólnoty cywilizacyjnej²⁴. Zgodnie z tym ujęciem w skład dziedzictwa kulturowego wchodzi nie tylko wytwory materialne, ale także dobra niematerialne, takie jak zwyczaje,

¹⁹ J. Herder, *Myśli o filozofii dziejów*, <http://pl.wikipedia.org/wiki/Kultura> [dostęp: 10.09.2014].

²⁰ W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa 1988, s. 286.

²¹ K. Zeidler, *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Warszawa 2007, s. 21.

²² A. Nieduzak, *Definicje i rozumienie kultury w dokumentach II Soboru Watykańskiego i Uchwał Synodów Polskich*; <http://www.diecezja.zamojskolubaczowska.pl> [dostęp: 10.09.2014].

²³ R. Golał, *Podstawy prawa kultury*, Poznań 2006, s. 18.

²⁴ J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury polskiej. Jego straty i ochrona prawna*, t. 1, Kraków 2001, s. 49–50.

imponderabilia, język, muzyka, religia oraz przestrzeganie norm etycznych (takich jak np.: godność, honor, czy działanie dla dobra publicznego)²⁵. Rolą samorządu województwa jest strzeżenie, troska o wskazane wartości, dążenie do zachowania ich w stanie co najmniej nie pogorszonym, a także zapewnienie poszczególnym elementom dziedzictwa kulturowego odpowiedniej ochrony prawnej. Na politykę rozwoju województwa składa się także racjonalne wykorzystywanie dziedzictwa kulturowego dla rozwoju kultury całego województwa. Ustawodawca wskazując na „racjonalny” sposób korzystania z dziedzictwa kulturowego odwołał się do konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju, zakładającej konieczność integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych w celu umożliwienia zaspokajania zróżnicowanych potrzeb zarówno współczesnych, jak i przyszłych pokoleń²⁶. Uświadomienie sobie posiadania wspólnego dziedzictwa przekłada się na wzmocnienie i skonsolidowanie regionalnej wspólnoty samorządowej. Dziedzictwo kulturowe jest bowiem „czynnikiem łączącym pokolenia, powodując poczucie tożsamości kulturalnej, tj. przynależności do wspólnoty narodowej, religijnej, obyczajowej i cywilizacyjnej”²⁷. Tym samym brak troski i dopuszczanie do niszczenia różnego rodzaju elementów składowych dziedzictwa kulturowego może skutkować brakiem poczucia tożsamości kulturowej mieszkańców i brakiem poczucia przynależności do danej wspólnoty lokalnej lub regionalnej. Biorąc pod uwagę postanowienia ustawy o samorządzie województwa stwierdzić można, iż racjonalne wykorzystanie dziedzictwa kulturowego powinno służyć rozwojowi i kształtowaniu świadomości kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowaniu i rozwijaniu tożsamości lokalnej²⁸. Co do pojęcia „świadomości kulturowej” to, wydaje się iż odpowiada ono znaczeniu – występującego w literaturze przedmiotu oraz na gruncie *Konstytucji RP*²⁹ – pojęcia „tożsamości kulturowej”. Tożsamość kulturowa rozumiana jest bowiem jako świadomość przynależności do danej wspólnoty, w tym przypadku do wspólnoty regionalnej, jej trybu życia, obyczajowości i materialnych przejawów egzystencji³⁰. Należy wyeksponować istotne znaczenie działań samorządu województwa zmierzających do kształtowania, pielęgnowania i rozwijania zarówno świadomości (tożsamości) kulturalnej, jak

²⁵ Tamże, s. 50 i n. Podobnie K. Zalaszińska, *Prawna ochrona zabytków nieruchomości w Polsce*, Warszawa 2010, s. 65–66.

²⁶ P. Korzeniowski, *Zrównoważony rozwój*, [w:] M. Stahl, B. Jaworska-Dębska (red.), *Encyklopedia samorządu terytorialnego*. Część 1, *Ustrój*, część 1, Warszawa 2010, s. 304.

²⁷ J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury i przestrzeń miejska. Geneza, przesłanki i możliwości ochrony*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 7–8, s. 3.

²⁸ Wydaje się jednak, iż bardziej poprawnym sformowaniem byłoby określenie, że samorząd województwa dąży do rozwijania tożsamości regionalnej, a nie tożsamości lokalnej.

²⁹ Przepis art. 35 ust. 2 *Konstytucji RP* stanowi o prawie mniejszości narodowych i etnicznych do uczestnictwa w rozstrzyganiu spraw dotyczących ich **tożsamości kulturowej** [podkreślenie M. K.-K.].

³⁰ J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury polskiej...*, s. 57.

i tożsamości lokalnej. Jak wynika z badań naukowych przeprowadzonych w Łodzi w 2012 r. znaczenie tzw. „małych ojczyzn” w świadomości społecznej deprecjonuje się, w szczególności ludzie młodzi nie odczuwają potrzeby „posiadania” wspólnoty terytorialnej³¹. Działania samorządu województwa, by trafić do coraz bardziej wymagających odbiorców kultury, powinny być zatem kreatywne i innowacyjne. Samorząd województwa powinien eksponować istotne i wspólne dla danego regionu wartości (zjawiska, obrzędy, tradycje, hasła³² itp.), które przyczyniają się do rozwoju jego kultury i tożsamości. Rozwój świadomości (tożsamości) kulturowej oraz tożsamości regionalnej jest zadaniem samorządu województwa, które służyć ma zapewnieniu łączności pomiędzy przeszłością, teraźniejszością o przyszłością społeczeństwa (cywilizacji) danego regionu³³.

2. Instytucje kultury

Zadania jednostek samorządu terytorialnego w sferze kultury reguluje szereg ustaw³⁴, przy czym aktem o charakterze *lex generalis* jest ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (dalej: u.o.p.dz.k.)³⁵. Działalność kulturalna oznacza tworzenie, upowszechnianie i ochronę kultury. W myśl przepisu art. 9 ust. 2 tej ustawy prowadzenie działalności kulturalnej jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym, co podkreśla istotną ustrojową rangę i społeczne znaczenie wskazanej działalności. Wymienione w ustawie formy organizacyjne działalności kulturalnej (instytucje kultury) mają charakter jedynie przykładowy. Wybór właściwej w danej sytuacji formy upowszechnienia kultury pozostawiono jednostkom samorządowym³⁶. Samorząd województwa może podejmować działalność

³¹ B. Słudkowska, J. Waclawiak, J. Trojanowska, *Promocja Łodzi na przykładzie działalności instytucji lokalnych*, [w:] V. Krawczyk-Wasilewska, M. Kucner, E. Zimnica-Kuzioła, (red.), *Kultura jako czynnik rozwoju miasta na przykładzie Łodzi*, Łódź 2012, s. 183.

³² Program rozwoju kultury w województwie łódzkim na lata 2014–2020 zakłada, że hasło „Łódź kreuje” stanowić będzie element budowy marki i tożsamości województwa łódzkiego. Por. <http://www.lodzkie.pl/kultura/program-rozwoju-kultury> [dostęp: 10.10.2014].

³³ Por. J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury polskiej...*, s. 57.

³⁴ Omawianej problematyki dotyczą m.in.: ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (tekst jedn. Dz. U. z 2012, poz. 987 ze zm. dalej: u.m.), ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (tekst jedn. Dz. U. z 2012, poz. 642 ze zm. dalej: u.b.), ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz. U. z 2014, poz. 1446).

³⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2012, poz. 406 ze zm.

³⁶ Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 maja 2011 r. stwierdził, że ustawa z 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, nie zawiera nakazu wyboru prowadzenia działalności kulturalnej wyłącznie w wyliczonych w niej formach. (II OSK 378/11, Lex nr 1081778).

kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury w formie wymienionej w ustawie (teatry, opery, operetki, filharmonie, orkiestry, instytucje filmowe, kina, muzea, biblioteki, domy kultury, ogniska artystyczne, galerie sztuki oraz ośrodki badań i dokumentacji w różnych dziedzinach kultury) lub podejmować wskazaną działalność w innych, nieprzewidzianych w ustawie formach organizacyjnych. Dzięki temu działania jednostek samorządu terytorialnego w sferze kultury mogą być elastyczne i dostosowane do lokalnych warunków i potrzeb. Samorządowe, w tym regionalne instytucje, stanowią zasadniczą część instytucjonalnej siatki w sferze kultury w Polsce. Z uwagi na to samorządy powinny być zainteresowane nie tylko utrzymaniem, ale także rozwojem instytucji kultury³⁷.

Dla samorządu województwa jako organizatora instytucji kultury istotne znaczenie miała nowelizacja ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej z dnia 31 sierpnia 2011 r.³⁸ Nowela wprowadziła rozwiązania prawne służące usprawnieniu funkcjonowania instytucji kultury oraz rozwiązania umożliwiające bardziej elastyczne i efektywne wykorzystywanie środków przeznaczonych na działalność kulturalną i artystyczną. Osiągnięciu wskazanych celów służy m.in. umożliwienie tworzenia instytucji kultury prowadzących działalność kulturalną w więcej niż jednej formie organizacyjnej, np. utworzenie instytucji łączącej muzeum z galerią sztuki, czy też bibliotekę z ośrodkiem badań i dokumentacji³⁹. Rozwiązanie takie – poprzez większą elastyczność działań w sferze kultury – umożliwia stworzenie atrakcyjnych i dostosowanych do aktualnych potrzeb społecznych instytucji. Możliwość taka pozwala także na efektywne wykorzystywanie środków finansowych oraz zasobów materialnych i osobowych w sferze kultury⁴⁰. Wydaje się, iż dla rozwoju kultury w województwie szczególnie znaczenie odgrywać mogą filмотeki regionalne, czyli instytucje kultury działające w zakresie ochrony narodowego dziedzictwa kulturalnego w dziedzinie kinematografii. Zgodnie z ustawą z dnia 30 czerwca 2005 r. o kinematografii⁴¹ instytucje te tworzone mogą być przez samorządy lokalne, do których zalicza się samorząd gminny i powiatowy. Biorąc jednak pod uwagę ustawowe zadania filмотeki, które koncentrują się wokół gromadzenia i upowszechniania dziedzictwa kulturalnego

³⁷ P. Kościelecki, *Kultura w regionach – analiza dokumentów strategicznych polskich województw oraz piśmiennictwa przedmiotu*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2007, nr 3(29), s. 34.

³⁸ Ustawa z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2011, nr 207, poz. 1230 (nowela weszła w życie od dnia 1 stycznia 2012 r.).

³⁹ W przypadku bibliotek publicznych i muzeów łączenie z innymi instytucjami kultury jest możliwe, o ile połączenie takie nie spowoduje uszczerbku w wykonywaniu dotychczasowych zadań tychże instytucji (art. 5a u.m.; art.13 ust.7 u.b.).

⁴⁰ Por. uzasadnienie ustawy z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz niektórych innych ustaw, nr druku: 3786; <http://www.sejm.gov.pl>.

⁴¹ Dz. U. nr 132, poz. 1111.

kinematografii w regionie, stwierdzić należy iż najodpowiedniejszą dla tworzenia i zapewnienia efektywnej działalności wskazanych instytucji kultury jednostką samorządową, jest wspólnota wojewódzka. Tworzenie przez samorządy województw kolejnych⁴² filmotek regionalnych świadczy o zrozumieniu cywilizacyjnej roli wskazanych instytucji kultury oraz szerokich możliwości, jakie daje ich funkcjonowanie dotyczących m.in. prezentowania wielu dziedzin życia regionu, jego historii i potencjału w nowoczesny i atrakcyjny multimedialny sposób.

Mając na uwadze ustawowe rozwiązania⁴³ dotyczące prowadzenia samorządowych instytucji kultury, w tym przepisy dotyczące podziału, łączenia, prowadzenia jako wspólnej instytucji kultury, a także możliwość przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego państwowych instytucji kultury stwierdzić można, iż organy województwa posiadają instrumenty⁴⁴ prawne służące prowadzeniu elastycznej i efektywnej polityki rozwoju kultury. Aktywność województw samorządowych w zakresie tworzenia i prowadzenia instytucji kultury nie powinna ograniczać się wyłącznie do instytucji usytuowanych w mieście będącym siedzibą władz tegoż samorządu. Tego rodzaju działalność nie przyczynia się bowiem do upowszechniania kultury i realizowania przyjętych priorytetów polityki kulturalnej w całym województwie, a wręcz przeciwnie doprowadzić może do dysproporcji w zakresie dostępu do dóbr kultury. Odnosząc się do roli wojewódzkich instytucji kultury należy stwierdzić, że powinny one – poza zaspokajaniem potrzeb kulturalnych mieszkańców – stanowić modelowe instytucje pełniące rolę regionalnych „trenerów” (również w zakresie szkolenia kadry instytucji z regionu, udzielania konsultacji eksperckich, pomocy w pozyskiwaniu środków zewnętrznych), a także rolę koordynującą i monitorującą działania kulturalne w województwie⁴⁵.

Instrumentem służącym rozwojowi kultury jest także sprawowanie przez samorząd województwa, w zakresie swojej właściwości, mecenatu nad działalnością kulturalną. Zgodnie z ustawą o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej tego rodzaju patronat polega na wspieraniu i promocji twórczości, edukacji

⁴² Aktualnie funkcjonuje FilMOTEKA Śląska będąca instytucją kultury samorządu województwa śląskiego, trwają zaawansowane prace nad utworzeniem regionalnej kroniki filmowej województwa warmińsko-mazurskiego; por. <http://www.ceik.eu/realizowane-projekty/regionalna-kronika-filmowa>; por. <http://www.silesiafilm.com>.

⁴³ Por. art. 18–21a u.o.p.dz.k. Zob. M. Karcz-Kaczmarek, *Kultura*, [w:] M. Stahl, B. Jaworska-Dębska (red.), *Encyklopedia samorządu terytorialnego. Część 2, Zadania i kompetencje*, Warszawa 2011, s. 135 i n.

⁴⁴ Pojęcie „instrument prawny” oznacza, że normy prawne, jak i abstrakcyjne instytucje prawne są lub mogą być wykorzystywane przez podmioty tworzące i stosujące prawo oraz przez innych adresatów prawa do realizowania różnych celów indywidualnych lub grupowych. Por. P. Dobosz, *Administracyjnoprawne instrumenty kształtowania ochrony zabytków*, Kraków 1997, s. 32.

⁴⁵ Por. Program rozwoju kultury w województwie łódzkim na lata 2014–2020, <http://www.lodzkie.pl/kultura/program-rozwoju-kultury> [dostęp: 10.10.2014].

i oświaty kulturalnej, a także działań i inicjatyw kulturalnych oraz wspieraniu opieki nad zabytkami. W ramach mecenatu województwo może wspierać finansowo realizację zadań związanych z przyjętą polityką kulturalną, prowadzonych przez instytucje kultury i inne podmioty nie należące do sektora finansów publicznych. Mecenat województwa może dotyczyć wyłącznie działań podejmowanych na rzecz i w interesie ogółu członków wspólnoty samorządowej⁴⁶.

Niekwestionowane znaczenie dla upowszechniania i rozwoju kultury, a także kształtowania świadomości (tożsamości) kulturowej ma działalność biblioteczna⁴⁷. Biorąc pod uwagę postanowienia art. 18 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (dalej: u.b.)⁴⁸ należy stwierdzić, że biblioteki wojewódzkie służą zaspokajaniu potrzeb oświatowych, kulturalnych i informacyjnych ogółu społeczeństwa oraz uczestniczą w upowszechnianiu wiedzy i kultury. Reforma administracyjna z 1998 r. spowodowała chaos organizacyjny i kompetencyjny w obrębie tzw. sieci bibliotecznej. Wiele bibliotek gminnych znalazło się bowiem w innych niż dotychczas województwach, 32 biblioteki utraciły dotychczasowy status bibliotek wojewódzkich i wcześniejsze źródła finansowania. Powoływanie i utrzymywanie bibliotek powiatowych, głównie z powodów finansowych, stało się z kolei wręcz niemożliwe. Wprowadzenie nowego podziału administracyjnego spowodowało zerwanie istniejących więzi funkcjonalnych między byłymi bibliotekami wojewódzkimi a bibliotekami gminnymi, w szczególności w dziedzinie komputeryzacji bibliotek⁴⁹. Ustawa o bibliotekach nałożyła na województwo obowiązek utworzenia – w drodze uchwały sejmiku województwa – i prowadzenia co najmniej jednej wojewódzkiej biblioteki publicznej. Jednocześnie biblioteki publiczne mają być organizowane w sposób zapewniający ogółowi mieszkańców dogodny dostęp do informacji i materiałów bibliotecznych. Wydaje się, że w sytuacji prowadzenia jednej biblioteki wojewódzkiej dostęp do jej zbiorów w wielu przypadkach jest iluzoryczny lub znacznie utrudniony. Z uwagi na określone w art. 20 u.b. zadania wojewódzkiej biblioteki publicznej stwierdzić należy, iż jej rolą nie jest zaspokajanie podstawowych potrzeb oświatowych, kulturalnych i informacyjnych mieszkańców, ale raczej uczestniczenie w rozwoju bibliotekarstwa w regionie, opracowywanie i publikowanie bibliografii regionalnych, a także innych materiałów informacyjnych o charakterze regionalnym. Biblioteka wojewódzka pełni aktywną rolę kreacyjną w zakresie badania stanu i stopnia zaspoko-

⁴⁶ C. Kociński, *Dofinansowanie przez powiat przedsięwzięcia artystycznego osoby fizycznej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2008, nr 6, s. 26, Lex nr 93782/1.

⁴⁷ Zob. I. Kaczmarek, *Biblioteki oświatowe i publiczne w Łodzi w dwudziestolecie międzywojennym*, „Acta Universitatis Lodziensis” 2013, Folia Librorum nr 17, s. 75–95.

⁴⁸ Dz. U. z 2012, poz. 642 ze zm.

⁴⁹ J. Kołodziejaska, *Drukowany świat*, Warszawa 2003, s. 57–59; Zob. M. Karcz-Kaczmarek, *Kultura jako zadanie samorządu terytorialnego. Doświadczenia i wyzwania*, [w:] J. Sługocki, D. Wacinkiewicz, (red.), *Dwadzieścia lat doświadczeń samorządu terytorialnego w Polsce*, Gorzów Wielkopolski 2011, s. 206 i n.

kajania potrzeb użytkowników oraz analizowania rozmieszczenia sieci bibliotek publicznych. Do wskazanej instytucji należy także sprawowanie nadzoru merytorycznego nad bibliotekami gminnymi i powiatowymi oraz udzielanie im pomocy instrukcyjno-metodycznej i szkoleniowej w szczególności dotyczącej występowania o środki unijne i wdrażania nowych procedur i standardów bibliotecznych. Zadania wojewódzkiej biblioteki publicznej może wykonywać, na podstawie porozumienia zarządu województwa z zarządem powiatu (lub organem wykonawczym miasta na prawach powiatu), powiatowa (lub gminna) biblioteka publiczna działająca w mieście będącym siedzibą samorządu województwa. Jak wskazuje literatura fachowa biorąc pod uwagę terytorialny zasięg obecnie istniejących województw, biblioteka powiatowa lub miejska nie jest w stanie zrealizować zadań biblioteki wojewódzkiej. Zawieranie tego rodzaju umów skutkuje w praktyce licznymi kłopotami z opracowywaniem i publikowaniem bibliografii regionalnych, a także innych materiałów informacyjnych o charakterze regionalnym⁵⁰.

Realizowanie przez bibliotekę wojewódzką ustawowych zadań odbywać może się także za pomocą zawieranych, za zgodą organizatora, porozumień z innymi bibliotekami i instytucjami w sprawie wspólnego prowadzenia obsługi bibliotecznej określonych obszarów i środowisk⁵¹. Wskazane rozwiązanie umożliwiające włączenie innych podmiotów w wykonywanie zadań publicznych, przyczynia się do podnoszenia poziomu aktywności społecznej w województwie. Tego rodzaju partycypacja może okazać się pomocna w zaspokajaniu zróżnicowanych i specyficznych potrzeb określonych środowisk i obszarów np. środowisk wiejskich bądź obszarów zamieszkiwanych przez mniejszości narodowe lub etniczne. Podejmowane wspólnie z innymi instytucjami działania w zakresie bibliotekarstwa mogą przyczyniać się zatem do podnoszenia atrakcyjności i jakości życia mieszkańców województw. Tym samym wskazana działalność przeciwdziała takim negatywnym zjawiskom jak wykluczenie lub degradacja społeczna i kulturowa.

3. Zlecenie zadań z zakresu kultury

Przepis art. 8 ust. 1 u.s.w. stanowi, że w celu wykonywania swoich zadań województwo może zawierać umowy z innymi podmiotami. Umowy dotyczące zlecenia zadań z zakresu kultury zawierane są na podstawie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (dalej: u.d.p.p.)⁵². Do sfery zadań publicznych pożytku publicznego ustawa *expressis*

⁵⁰ A. Beński, T. E. Szymorowska, *Sytuacja prawna bibliotek publicznych po reformie administracyjnej kraju*, „Elektroniczny Biuletyn Informacyjny Bibliotekarzy” 2000, nr 9; <http://www.oss.wroc.pl/biuletyn/ebib17/index.html>.

⁵¹ Por. art. 19 ust. 5 u.b.

⁵² Tekst jedn. Dz. U. z 2014, poz. 1118 ze zm.

verbis zaliczyła bowiem zadania w zakresie kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego. Powołana ustawa wprowadziła – w zależności od stopnia finansowania zadań zleconych przez podmiot publiczny (np. samorząd województwa) – dwie formy zlecenia zadań publicznych. Formami tymi są umowy o wspieranie realizacji zadań publicznych oraz umowy o powierzanie zadań publicznych do wykonywania⁵³. Jako organ konsultacyjny i opiniodawczy powołana może zostać Wojewódzka Rada Działalności Pożytku Publicznego. Zdaniem J. Blicharz funkcjonowanie Rady przyczynia się do realizacji zasady dialogu obywatelskiego, a także kształtowania właściwej współpracy pomiędzy władzami danej jednostki samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego⁵⁴. Kompetencje kreacyjne członków Rady należą do marszałka województwa, który może utworzyć Radę na wspólny wniosek co najmniej 50 organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.⁵⁵, prowadzących działalność na terenie województwa. Warto zwrócić uwagę, iż wyłącznie na poziomie województwa ustawodawca określił, wymogi dotyczące ilości podmiotów niezbędnych do wnioskowania o utworzenie Rady. W gminie i powiecie – wobec braku tego rodzaju wymogów – wydaje się, iż z wnioskiem o utworzenie Rady Działalności Pożytku Publicznego wystąpić może teoretycznie nawet jedna zainteresowana organizacja pozarządowa. Tryb powoływania członków Rady określa uchwała zarządu województwa⁵⁶. Zgodnie z przepisem art. 41h u.d.p.p. Rada Wo-

⁵³ Wspieranie realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe polega na częściowym dofinansowaniu ze środków publicznych ich wykonywania. Powierzanie zadań w sferze zadań publicznych pożytku publicznego, polega natomiast na sfinansowaniu ze środków publicznych całości kosztów realizacji danego zadania wykonywanego przez organizacje pozarządowe. Por. art. 11 i nast. u.d.p.p.; J. Ruszewski, *Umowa jako forma przekazywania organizacją pozarządową przez organy administracji publicznej wykonywania zadań publicznych*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008, s. 284–285.

⁵⁴ J. Blicharz, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, Lex 2012 (komentarz dostępny w systemie Lex on-line).

⁵⁵ Działalność pożytku publicznego może być prowadzona także przez: 1) osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego; 2) stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego; 3) spółdzielnie socjalne; 4) spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 715), które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

⁵⁶ W gminie i powiecie tryb powoływania członków oraz organizację i tryb działania odpowiednio Rady Powiatowej lub Rady Gminnej, określa organ stanowiący właściwej jednostki samorządu terytorialnego. (Por. art. 41b ust. 3–4 w zw. z art. 41g u.d.p.p.).

jewódzka, Rada Powiatowa oraz Rada Gminna współpracują ze sobą na zasadach partnerstwa i suwerenności stron, w szczególności przez wzajemne informowanie się o kierunkach działań. Tego rodzaju współpraca umożliwia jednostkom samorządu terytorialnego prowadzenie spójnej i racjonalnej polityki w zakresie kultury na poziomie podstawowym, ponadpodstawowym (lokalnym) oraz regionalnym. Należy podkreślić, iż pomiędzy radami poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego nie ma żadnej podległości organizacyjnej – rada wojewódzka nie może zatem narzucać sposobu działania radom powiatowym i gminnym⁵⁷.

Finansowe wsparcie województwa udzielane organizacjom pozarządowym działającym w sferze kultury, sztuki i edukacji przyczynia się do aktywizacji środowisk, które mają utrudniony dostęp do kultury, czyli mieszkańców mniejszych miast, miasteczek i obszarów wiejskich. Umowne zlecenie zadań uznać należy za ważny instrument prawny, za pomocą którego województwa upowszechniają, promują i przyczyniają się do rozwoju kultury całego regionu. Realizując, m.in. przy wykorzystaniu środków przewidzianych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, politykę rozwoju kultury województwo przyczynia się także do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Przewidziana w art. 12 ust. 1 u.s.w. współpraca samorządu województwa z innymi publicznymi i niepublicznymi podmiotami stanowi „płaszczyznę niewładczego partnerstwa publicznoprawnego”⁵⁸. W literaturze zwrócono uwagę, że ustawodawca nie określił trybu tej współpracy, zatem jej ramy proceduralne wyznacza z jednej strony zasada legalności, a z drugiej strony niewładczy charakter współpracy województwa z innymi podmiotami⁵⁹.

Podsumowanie

Podsumowując, należy stwierdzić że samorząd województwa stanowi istotny element w procesie tworzenia spójnej i całościowej struktury samorządowej, w ramach której realizowane są zadania w zakresie kultury⁶⁰. Do zadań samorządów województw nie należy zaspokajanie podstawowych potrzeb w zakresie kultury, ale działanie na rzecz rzeczywistego rozwoju cywilizacyjnego województwa. Województwa jako „kreatorzy, przedsiębiorcy (menedżerowie) rozwoju w regionie”⁶¹

⁵⁷ J. Blicharz, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, Lex 2012 (komentarz dostępny w systemie Lex on-line).

⁵⁸ P. Dobosz, *Komentarz do art. 12 ustawy o samorządzie województwa*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy...*, s. 124.

⁵⁹ Tamże, s. 124.

⁶⁰ Zob. G. Praweńska-Skrzypek, *Polityka kulturalna polskich samorządów. Wybrane zagadnienia*, Kraków 2003; M. Smoleń, *Przemysły kultury. Wpływ na rozwój miast*, Kraków 2003.

⁶¹ K. Włazłak, *Rozwój regionalny...*, s. 182.

powinny tworzyć i realizować świadomą politykę kulturalną odpowiadającą regionalnym warunkom, potrzebom i oczekiwaniom wspólnoty samorządowej. Prowadzona przez samorząd województwa polityka kulturalna stanowić powinna istotny element rozwoju danego regionu i jego promocji zarówno w kraju, jak i za granicą⁶². W szczególności działania województw powinny skupiać się na zapewnianiu równego dostępu do dóbr kultury i eliminowaniu podziału województw na prężne kulturowo „stolice” i obrzeża (peryferie) o znikomym udziale w kulturze. Rolą województw powinno być wytyczanie kierunków rozwoju kultury oraz inicjowanie i koordynowanie polityki kulturalnej, uwzględniającej specyficzne uwarunkowania i tożsamość kulturową danego regionu. Biorąc pod uwagę ustawową wyłączność samorządu województwa dotyczącą wykonywania zadań związanych z rozwojem regionalnym, wyeksponować należy rolę tej jednostki w zakresie inspirowania i pobudzania aktywności samorządów lokalnych (czyli gmin i powiatów), organizacji pozarządowych, a także innych nadawców i odbiorców kultury do aktywnego i innowacyjnego współdziałania na rzecz rozwoju regionu i jego kultury.

Literatura

- Beński A., Szymorowska T.E., *Sytuacja prawna bibliotek publicznych po reformie administracyjnej kraju*, „Elektroniczny Biuletyn Informacyjny Bibliotekarzy” 2000, nr 9; <http://www.oss.wroc.pl/biuletyn/ebib17/index.html>.
- Blicharz J., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Cybulska R., Glumińska-Pawlic J., *Komentarz do art. 11 ustawy o samorządzie województwa*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Dobosz P., *Administracyjnoprawne instrumenty kształtowania ochrony zabytków*, Kraków 1997.
- Dobosz P., *Komentarz do art. 11 i art.12 ustawy o samorządzie województwa*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, Warszawa 2005.
- Golat R., *Podstawy prawa kultury*, Poznań 2006.
- Honka N. (red.), *Polityka kulturalna jako czynnik promocji i rozwoju regionu*, Łubowice 2009.
- Karcz-Kaczmarek I., *Biblioteki oświatowe i publiczne w Łodzi w dwudziestolecie międzywojennym*, „Acta Universitatis Lodziensis” 2013, Folia Librorum, nr 17.
- Karcz-Kaczmarek M., *Kultura*, [w:] M. Stahl, B. Jaworska-Dębska (red.), *Encyklopedia samorządu terytorialnego. Część 2, Zadania i kompetencje*, Warszawa 2011.
- Karcz-Kaczmarek M., *Kultura jako zadanie samorządu terytorialnego. Doświadczenia i wyzwania*, [w:] J. Sługocki, D. Wacinkiewicz (red.), *Dwadzieścia lat doświadczeń samorządu terytorialnego w Polsce*, Gorzów Wielkopolski 2011.
- Kołodziejka J., *Drukowany świat*, Warszawa 2003.
- Kościelecki P., *Kultura w regionach – analiza dokumentów strategicznych polskich województw oraz piśmiennictwa przedmiotu*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2007, nr 3 (29).

⁶² Zob. N. Honka (red.), *Polityka kulturalna jako czynnik promocji i rozwoju regionu*, Łubowice 2009, *passim*.

- Pruszyński J., *Dziedzictwo kultury i przestrzeń miejska. Geneza, przesłanki i możliwości ochrony*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 7–8.
- Pruszyński J., *Dziedzictwo kultury polskiej. Jego straty i ochrona prawna*, t. 1, Kraków 2001.
- Ruszewski J., *Umowa jako forma przekazywania organizacją pozarządowym przez organy administracji publicznej wykonywania zadań publicznych*, [w:] J. Boć i L. Dziewięcka-Bokun, (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008.
- Śludkowska B., Waclawiak J., Trojanowska J., *Promocja Łodzi na przykładzie działalności instytucji lokalnych*, [w:] V. Krawczyk-Wasilewska, M. Kucner, E. Zimnica-Kuzioła (red.), *Kultura jako czynnik rozwoju miasta na przykładzie Łodzi*, Łódź 2012.
- Sługocki J., *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2014.
- Stec M., *Podział zadań i kompetencji w nowym ustroju terytorialnym Polski*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 11.
- Szewc A., *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Właźlak K., *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010.
- Zalasińska K., *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce*, Warszawa 2010.
- Zeidler K., *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Warszawa 2007.

Orzecznictwo

Wyrok NSA z dnia 17 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 378/11, LEX nr 1081778.

Katarzyna Właźlak*

Prawny model współpracy zagranicznej samorządu województwa

Szerzej pojmowana lokalna i regionalna współpraca zagraniczna miała początkowo charakter jedynie nieformalny. W zasadzie była to współpraca przygraniczna ograniczająca się do wymiany doświadczeń, wzajemnych wizyt, konsultacji i oświadczeń, zaś realizacja konkretnych zadań następowała na podstawie prawa cywilnego¹. Pierwotnie możliwość tworzenia tzw. przygranicznych obszarów cennych przyrodniczo dopuszczała ustawa z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody². Obszary te mogły być wyznaczane w drodze porozumienia z sąsiednimi państwami w celu ich wspólnej ochrony (art. 33 ust. 2). W 1993 r. w stosunku do Polski weszła w życie konwencja madrycka³ umożliwiająca już nie tylko zagraniczną współpracę o charakterze przygranicznym, ale i współpracę między jednostkami niemającymi wspólnej granicy, w tym międzyregionalną. Zawarte w konwencji kwestie dotyczące obowiązków państw w zakresie rozwiązywania problemów prawnych i administracyjnych we współpracy transgranicznej uzupełnia Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., przez Polskę ratyfikowana w 1994 r.⁴ Ponadto, deklaracją współpracy transgranicznej jest Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych⁵, będąca jednak tylko aktem międzynarodowym *soft law*.

* Dr, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.

¹ R. Kusiak, *Współpraca regionów i gmin o zasięgu przekraczającym granice państwowe*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 7–8, s. 137.

² Dz. U. nr 114, poz. 492 ze zm. (uchylona).

³ Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi, sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980 r. (Dz. U. nr 61, poz. 287 i 288).

⁴ Dz. U. z 1994 r., nr 124, poz. 607 ze sprost. i 608.

⁵ Dokument międzynarodowy podpisany w 1981 r. przez Stowarzyszenie Europejskich Regionów Przygranicznych, w 1995 r. znowelizowany w Szczecinie, w Euroregionie Pomerania, od tego czasu określane także „Kartą Szczecińską” (wcześniej znany jako Europejska Karta Regionów Przygranicznych).

W tamtym okresie na potrzebę zagranicznej współpracy regionalnej *explicitie* zwracała uwagę także ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej⁶, której art. 10 ust. 1 pkt 7 upoważniał wojewodów do podejmowania współpracy z właściwymi organami innych państw w zakresie współpracy transgranicznej i międzynarodowej współpracy międzyregionalnej na zasadach określonych przez ministra spraw zagranicznych. W związku z ustanowieniem samorządu województwa jako nowego podmiotu współpracy międzyregionalnej, wojewoda wprawdzie zachował w tym zakresie pewne kompetencje, niemniej obecnie wykonuje je w skali ogólnokrajowej, jako przedstawiciel Rady Ministrów w województwie. Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁷ do wojewody należy współdziałanie z właściwymi organami innych państw oraz międzynarodowych organizacji rządowych i pozarządowych, na zasadach określonych przez ministra właściwego do spraw zagranicznych.

Nowy podział kompetencji między administrację rządową i samorządową w województwie, który nastąpił w wyniku reformy administracji publicznej z 1998 r., wprowadził w praktyce pewien chaos w dotychczasowych stosunkach z partnerami zagranicznymi. Szczególnie było to widoczne na Ukrainie, gdzie nie istnieją porównywalne struktury administracyjne w obwodach. Przewodniczący obwodowych administracji państwowych, pełniący funkcję przedstawicieli tej władzy w terenie, początkowo – zamiast do województw samorządowych – kierowali propozycje nawiązania współpracy do wojewodów⁸. W obwodzie działa wprawdzie *обласна рада* reprezentująca samorząd, niemniej jest to władza niesamodzielna, o bardzo ograniczonych kompetencjach i budżecie na realizację przydzielonych zadań. Te ograniczenia dotyczą również rejonów będących odpowiednikami polskich powiatów. Bez – planowanej od ponad 10 lat – reformy ukraińskiego samorządu terytorialnego niewielka wydaje się też rola obu tych jednostek samorządowych we współpracy transgranicznej i międzyregionalnej⁹.

Dynamiczny rozwój lokalnej i regionalnej współpracy zagranicznej przypada na lata 90. XX i początek XXI w. Do najważniejszych tego przyczyn zalicza się wprowadzenie ustroju demokratycznego, ukształtowanie się nowych granic (na skutek rozpadu ZSRR, Czechosłowacji, Jugosławii), ustanowienie samorządności terytorialnej, proces integracji Polski z Unią Europejską oraz funkcjono-

⁶ Dz. U. nr 106, poz. 498 (uchylona).

⁷ Dz. U. nr 31, poz. 206 ze zm.

⁸ K. Kaczmarczyk, *Wybrane aspekty współpracy transgranicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 7–8, s. 36.

⁹ Współczesne problemy rozwoju tej współpracy między Polską a Ukrainą analizuje m.in. S. Korniiievskiyi, *Role of the local government in the cross-border and interregional cooperation between Poland and Ukraine*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2014, nr 2, s. 134–146.

wanie programów wspierających współpracę (m.in. Interreg, Phare)¹⁰. W 1997 r. prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw zagwarantowała jednostkom samorządu terytorialnego *Konstytucja RP*¹¹ w art. 172 ust. 2. Jednak inicjatywy w tym zakresie podejmowane mogły być wówczas tylko przez gminy i to w ograniczonym zakresie wynikającym z braku prawnego uregulowania zasad przystępowania gmin (później również pozostałych jednostek samorządu terytorialnego) do organizacji międzynarodowych. Obecnie możliwość podejmowania międzylokalnej i międzyregionalnej współpracy zagranicznej zapewniają ustawy samorządowe¹², a zasady, na jakich gminy, powiaty i samorządowe województwa mogą przystępować do zrzeszeń międzynarodowych określa ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (dalej: u.z.p.m.z)¹³. Instrumenty współpracy zagranicznej samorządu terytorialnego zostały jeszcze rozszerzone ustawą z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej (dalej: u.e.u.w.t.)¹⁴ przyjętą w celu wykonania postanowień rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT)¹⁵.

Już treść samej ustawy o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych okazała się na tyle innowacyjna, że jej przyjęcie poprzedziły wieloletnie dyskusje, wiele też kontrowersji i sporów budziła procedura legislacyjna. Do tej pory jeszcze jest dyskusyjne, czy ustawodawca zapewnił – w należyty sposób – prawa społeczności lokalnych i regionalnych do współdziałania z ich zagranicznymi odpowiednikami. Coraz częściej pojawiają się głosy, że treść ustawy o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych nie przystaje do współczesnych

¹⁰ S. Dołzbłasz, A. Raczyk, *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*, Warszawa 2010, s. 21.

¹¹ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

¹² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.), ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 595 ze zm.), ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (dalej: u.s.w.); tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 596 ze zm.

¹³ Dz. U. nr 91, poz. 1009 ze zm.

¹⁴ Dz. U. nr 218, poz. 1390 ze zm.

¹⁵ Dz. Urz. UE L 210, s. 19, dalej jako rozporządzenie (WE) nr 1082/2006. Zob. także rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania (Dz. Urz. UE L 347, s. 303).

uwarunkowań, a ponadto budzi uzasadnione wątpliwości natury interpretacyjnej i celowościowej¹⁶. Pewna niekonsekwencja pojawia się już w samej definicji zrzeszenia zawartej w art. 1 ust. 2 u.z.p.m.z., zgodnie z którym przez międzynarodowe zrzeszenia społeczności lokalnych i regionalnych rozumie się organizacje, związki i stowarzyszenia powoływane przez społeczności lokalne co najmniej dwóch państw zgodnie z ich prawem wewnętrznym. Z tej definicji wynika, że samorząd województwa (społeczność regionalna) nie uczestniczy bezpośrednio w tych międzynarodowych zrzeszeniach.

W doktrynie pojawił się zarzut dotyczący przekroczenia granic konstytucyjnie ustalonej delegacji z art. 172 ust. 3, w którym przekazano do regulacji ustawowej „zasady”, na jakich jednostki samorządu terytorialnego mogą korzystać z prawa zrzeszania się w strukturach międzynarodowych, ale już nie – określone obecnie w ustawie – obowiązki, które te jednostki powinny spełnić przed aktem ostatecznego przystąpienia do organizacji międzynarodowej¹⁷. Wątpliwości budzi także fakt, że ustawa reguluje tylko jedną z kwestii, do których odnosi się delegacja zawarta w art. 172 ust. 3 Konstytucji, tj. przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych. Druga natomiast, dotycząca bezpośredniej współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw, pozostaje nieokreślona ustawowo. Te zagadnienia regulują konwencje międzynarodowe, w szczególności konwencja madrycka, a także porozumienia dwustronne między podmiotami występującymi po obu stronach granicy, których zawierania wymaga specyfika takiej współpracy¹⁸.

Ważne pozostaje jednak, że od powołania samorządu województwa najaktywniejszymi wspólnotami samorządowymi w transgranicznych kontaktach zagranicznych stały się regiony, dla których ustawa o samorządzie województwa przewiduje najbardziej rozwinięte formy prawne współpracy zagranicznej. O ile gminy i powiaty zasadniczo przystępują do międzynarodowych zrzeszeń, o tyle pojemniejsza jest ustawowa koncepcja zagranicznej współpracy przewidziana dla województw samorządowych. Współpraca województwa z organizacjami międzynarodowymi i regionami innych państw stanowi o tyle ważne zadanie tej jednostki, że służy nadrzędnym celom jej działania dotyczącym formułowania strategii rozwoju województwa i realizacji polityki jego rozwoju. Wykazuje ponadto swoistą zależność z polityką regionalną UE, której jednym z głównych

¹⁶ R. Bucholski, *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT) jako międzynarodowa forma współpracy jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] J. Sługocki (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, Bydgoszcz 2009, s. 353.

¹⁷ R. Sowiński, *Udział polskich samorządów w zrzeszeniach międzynarodowych*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 6, s. 29.

¹⁸ M. Woźniak, *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego w świetle prawa polskiego i standardów międzynarodowych*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 4, s. 18–19.

celów, finansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (również w nowym okresie programowania 2014–2020), jest europejska współpraca terytorialna. W ramach tego celu wsparciu podlega współpraca transgraniczna, transnarodowa oraz międzyregionalna¹⁹. W tym zakresie nowym instrumentem jest program Europejskiej Współpracy Terytorialnej, na przystąpienie do którego wyraża zgodę Rada Ministrów, przyjmowany przez Komisję Europejską²⁰.

Zgodnie z art. 18 pkt 13 i 14 u.s.w. uchwalanie „Priorytetów współpracy zagranicznej województwa” oraz podejmowanie uchwał w sprawie uczestnictwa w międzynarodowych zrzeszeniach regionalnych i innych formach współpracy regionalnej należy do wyłącznej właściwości sejmiku województwa. Obligatoryjny charakter współpracy zagranicznej regionu wynika z art. 41 ust. 2 pkt 5 u.s.w. stanowiącego, że do zadań zarządu województwa należy m.in. organizowanie współpracy ze strukturami samorządu regionalnego w innych krajach i z międzynarodowymi zrzeszeniami regionalnymi. W ustawie o samorządzie województwa wprowadzony jest zresztą odrębny rozdział (VI) poświęcony współpracy zagranicznej, z którego wywodzi się konkretne obowiązki i zadania polskich regionów. Można zgodzić się z tym, że odzwierciedla to ogólniejszą tendencję kształtowania się koncepcji Europy Regionów oraz rozwoju regionalnej współpracy transgranicznej, zwłaszcza w obrębie euroregionów. Z drugiej jednak strony nie sposób nie zauważyć dużej ostrożności ustawodawcy kierującego się konstytucyjną zasadą jednolitości państwa oraz wyrażanymi w 1998 r. obawami przed nadmierną samodzielnością województw²¹.

Wolą prawodawcy współpraca zagraniczna samorządu województwa pozostaje – i to jeszcze na etapie jej planowania – pod kontrolą administracji rządowej. Znamienne okazują się także postanowienia Konstytucji, w myśl których obywatelom przysługuje „wolność” zrzeszania się, zaś dla samorządu przewidziano jedynie prawo przystępowania do zrzeszeń²². Ponadto, w odniesieniu do działalności polskich regionów odchodzi się od używania terminu współpraca międzynarodowa. Choć ich aktywność w kontaktach zagranicznych jest zbliżona do stosunków międzynarodowych, to jednak w świetle prawa międzynarodowego publicznego jednostki te nie mają podmiotowości. W odróżnieniu od części składowych państw federalnych (stanów, landów, krajów związkowych czy kantonów) samorząd województwa nie dysponuje nawet częścią suwerenności

¹⁹ Art. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna” (Dz. Urz. UE L 347, s. 259).

²⁰ Art. 2 pkt 17 lit. b ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz. U. poz. 1146).

²¹ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2006, s. 301.

²² H. Zięba-Załucka, *Współpraca międzynarodowa samorządów*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 1–2, s. 65.

państwowej, nie może też zawierać umów międzynarodowych. Dla porównania landy niemieckie, na mocy ustawy zasadniczej RFN z 1949 r., upoważnione są – za zgodą rządu federalnego – do dokonywania transferu praw zwierzchnich na rzecz instytucji transgranicznych w sąsiednich regionach, a *Federalna ustawa konstytucyjna Republiki Austrii* z 1920 r. uprawnia landy do zawierania umów z graniczącymi z Austrią państwami lub ich częściami składowymi.

W polskim prawie i piśmiennictwie występuje pojęcie współpraca zagraniczna województw czy – przyjęte z prawa europejskiego, w tym prawa Unii Europejskiej – określenia europejskiej współpracy terytorialnej, w tym transgranicznej (przygranicznej), transregionalnej (międzyregionalnej). Kryterium rozróżnienia stanowi sąsiedztwo podmiotów współpracujących przez granicę państwową lub jej brak, gdy jednostki współpracujące nie sąsiadują ze sobą bezpośrednio – obszar współpracy nie jest ciągły²³. W tym drugim przypadku wyraźne wykazanie interesu publicznego w podejmowaniu współpracy zagranicznej wydaje się szczególnie pożądane. Zawieranie umów z partnerami z odległych państw bez wskazania określonej wartości dla społeczności lokalnych czy regionalnych nie przystaje bowiem do ustrojowoprawnej koncepcji samorządu terytorialnego²⁴.

Prezentowane są zróżnicowane poglądy na temat udziału regionów europejskich w polityce transgranicznej. Raz uważa się taką działalność za „paradyplomację” podejmowaną dla wyeksponowania swoistej niezależności regionów w procesie kształtowania współpracy z innymi jednostkami w sąsiednich państwach²⁵. Innym razem działalność transgraniczna regionów traktowana jest jako pewna subsydiarna forma narodowej polityki zagranicznej, będąca elementem polityki wykonywanej przez rząd centralny i realizowana na podstawie priorytetów państwa²⁶. Wydaje się, że prowadzona w tym obszarze dyskusja jest przejawem szerszego – dotąd nierozstrzygniętego – sporu między zwolennikami zwiększenia kompetencji regionów w procesie integracji europejskiej (koncepcji Europy Regionów, współcześnie zastępowanej koncepcją Europy z regionami) a zwolennikami pozostawienia w tym zakresie roli głównego decydenta państwu narodowemu (koncepcji Europy Ojczyzn). Odzwierciedleniem tego są chociażby problemy z przyjęciem Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego z 1988 r.

²³ M. Perkmann, *Building Governance Institutions Across European Borders*, „Regional Studies” 1999, vol. 33.7, s. 657–667.

²⁴ R. Kusiak-Winter, *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw w świetle problematyki dychotomicznego podziału państwa*, [w:] S. Wrzosek i in. (red.), *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego*, Lublin 2010, s. 33.

²⁵ P. Soldatos, *An Explanatory Framework for the Study of Federated States and Foreign Policy Actors*, [w:] H.J. Michelmann, P. Soldatos (eds.), *Federalism and International Relations – The Role of Subnational Units*, Oxford 1990, s. 34–53.

²⁶ Zob. K. Tomaszewski, *Regiony w procesie integracji europejskiej*, Kraków 2007, s. 104.

i kolejnej jej wersji z 1997 r., która – mimo ponawianych w 2005 i 2007 r. prób ratyfikacji, dotąd nie uzyskała zgody większości państw na nadanie mocy wiążącej i pozostaje wciąż nieobowiązującym projektem. Z punktu widzenia odmiennych form ustrojowych państw, innych tradycji narodowych, różnych typów regionów (nawet w ramach jednego państwa) i wynikającego stąd innego zakresu ich władzy, w tym dotyczącej podejmowania współpracy zagranicznej, wiele postanowień Karty okazało się sprzeczne z interesem części państw.

Podobne wątpliwości pojawiły się na etapie kształtowania nowego instrumentu współpracy terytorialnej w postaci EUWT, z siedzibą na terytorium Wspólnoty, przyznaną zdolnością prawną i zdolnością do czynności prawnych o najszerszym zakresie przyznawanym osobom prawnym na mocy prawa państwa członkowskiego. Jest to forma pozwalająca utworzyć ponadnarodowy podmiot prawa publicznego, który może przejąć od swoich uczestników ich zadania, otrzymać składniki ich mienia i tworzyć jednostki organizacyjne oraz zatrudniać pracowników, wreszcie występować jako strona w postępowaniu sądowym. EUWT jest nowością pod tym względem, że umożliwia stowarzyszanie samorządów różnych państw członkowskich UE bez konieczności podpisywania umów międzynarodowych. Warto jednak zwrócić uwagę, że podejmowanie współpracy jest w tym wypadku dopuszczone nawet z państwami niebędącymi członkami UE, np. Polski z Ukrainą. W sprawach nieuregulowanych lub częściowo uregulowanych w rozporządzeniu (WE) nr 1082/2006 do ugrupowania stosuje się prawo państwa członkowskiego, w którym znajduje się siedziba statutowa EUWT. Zdaje się przez to tworzyć bardzo mocną pozycję członków ugrupowania pochodzących z państwa, w którym EUWT ma swoją siedzibę. Dysproporcję równowagi między członkami pogłębia jeszcze brak możliwości przeniesienia siedziby statutowej ugrupowania²⁷.

Jakkolwiek powstanie EUWT było odpowiedzią na problemy wynikające ze zróżnicowania systemów prawnych zagranicznej współpracy terytorialnej w poszczególnych państwach członkowskich UE, projekt rozporządzenia w tej sprawie długo postrzegany był jako kontrowersyjny. Rewolucyjna treść aktu ukryta była w pozornie prostym założeniu zawartym w art. 3 ust. 1, zgodnie z którym ugrupowanie składa się z członków w granicach kompetencji przyznanych im na mocy prawa krajowego. Z tego sformułowania wywodzono, że potencjalnym członkiem ugrupowania, w tym państwom narodowym, władzom regionalnym i lokalnym oraz innym podmiotom prawa publicznego, przysługuje zdolność prawna do zawarcia umowy ze swoimi partnerami zagranicznymi, mogącej wpływać na stosunki zagraniczne państw. W tym aspekcie zwłaszcza działania regionów można byłoby traktować jako aktywność międzynarodową *sensu stricto*, polegającą na

²⁷ A. Bussmann, *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT) – przełom we współpracy transgranicznej w Unii Europejskiej?*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 10, s. 15.

prowadzeniu polityki zagranicznej „ubocznej”, a w przypadku niektórych regionów europejskich ujawniającą nawet aspiracje do samodzielnego funkcjonowania. Dopiero zagwarantowanie wpływu państw członkowskich na utworzenie ugrupowania w formie wyrażanej przez nie zgody będącej warunkiem *sine qua non* uczestnictwa danego podmiotu w EUWT, pozwoliła na przyjęcie nowego instrumentu współpracy transgranicznej w Unii Europejskiej²⁸.

W Polsce istotne ograniczenia samorządu województwa w obszarze współpracy zagranicznej wynikają z wyłącznych kompetencji Prezydenta RP oraz Rady Ministrów do prowadzenia polityki zagranicznej państwa. W związku z tym ustawodawca słusznie zastrzegł, że samorząd województwa podejmuje współpracę ze społecznościami regionalnymi innych państw zgodnie z prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami oraz w granicach swoich zadań i kompetencji (art. 76 ust. 1 u.s.w.). O ile uchwały sejmiku województwa zapadają – co do zasady – zwykłą większością głosów ustawowego składu organu, to w odniesieniu do wszelkich uchwał dotyczących współpracy zagranicznej wprowadzony został wymóg bezwzględnej większości głosów.

Wypada podzielić pogląd, zgodnie z którym interes państwa jest ważny na tyle, że konieczne jest zagwarantowanie bezpośredniego wpływu państwa na wykonywanie prawa przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń przez jednostki samorządu terytorialnego²⁹. Zrzeszenie, którego działalność lub polityka odstaje w jakimkolwiek stopniu od polityki zagranicznej RP lub też stanowi przeszkodę w wywiązywaniu się z zaciągniętych zobowiązań międzynarodowych, nie może być partnerem dla polskiego stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego³⁰. Powstać może jednak pytanie czy niektóre środki prawne oddziaływania państwa na kształt współpracy zagranicznej samorządu województwa nie ograniczają jego samodzielności ustrojowej. Część rozwiązań prawnych przyjętych – zdaniem niektórych autorów – w celu uniemożliwienia pojawiania się działań separatystycznych³¹, budzić musi wątpliwości. Znaczącą trudność stanowią także nieprecyzyjne przepisy mogące w praktyce prowadzić do niejednolitej interpretacji, do tego rozproszone w odrębnych aktach prawnych. W świetle chronionego konstytucyjnie prawa wszystkich jednostek samorządu terytorialnego przystę-

²⁸ Zob. A. Bussmann, *Instrumenty współpracy transgranicznej w świetle międzynarodowego prawa publicznego (traktat z Karlsruhe) i prawa europejskiego*, [w:] K. Nowacki, R. Russano (red.), *Prawne problemy regionalizacji w Europie*, Wrocław 2008, s. 321–322.

²⁹ A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy – zagadnienia administracyjno-prawne*, Warszawa 2002, s. 117.

³⁰ R. Cybulska, *Komentarz do art. 76*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 585.

³¹ S. Iwanowski, P. Sitniewski, *Znaczenie porozumień administracyjnych w nowych warunkach ustrojowych samorządu terytorialnego*, [w:] S. Dolata (red.), *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, t. I, *Prawo samorządowe i administracyjne*, Opole 2000, s. 169–170.

powania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy z tymi społecznościami, błędne wydaje się już samo ograniczenie w ustawie o samorządzie województwa zrzeszania i współpracy tylko do szczebla regionalnego³².

Podstawę współpracy zagranicznej samorządu regionalnego stanowi uchwała sejmiku w sprawie „Priorytetów współpracy zagranicznej województwa” określająca główne cele tej współpracy, jej priorytety geograficzne oraz zamierzenia co do przystąpienia do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych. Jak stanowi art. 77 ust. 1 u.s.w. „Priorytety współpracy zagranicznej województwa” mogą być uchwalane oraz inicjatywy zagraniczne województwa, w tym w szczególności projekty umów o współpracy regionalnej, mogą być podejmowane za zgodą ministra właściwego do spraw zagranicznych. Bez uzyskania tej zgody nie jest możliwe skuteczne podjęcie uchwały w sprawie nawiązania przez województwo współpracy międzyregionalnej. Zgoda obejmuje bowiem nie tylko samo zawarcie porozumienia, ale również jego treść. Jeśli treść ta wykracza poza treść ustaloną w wydanej przez ministra zgodzie, oznacza to pominięcie obowiązku uzyskania zgody ministra w zakresie wykraczającym poza udzieloną zgodę. Odstąpienie od powyższego obowiązku jest tożsame z istotnym naruszeniem prawa³³.

Nie jest do końca jasne, na jakim etapie zgoda ma być wyrażana. Z art. 77 ust. 1 u.s.w. wyraźnie wynika, że jest to jeszcze etap planowania współpracy zagranicznej przez samorząd województwa. Dylemat pojawić się może jednak na tle art. 77 ust. 3 u.s.w. stanowiącego, że „uchwała oraz zawarte umowy o współpracy regionalnej, o których mowa w ust. 1, przesyłane są przez marszałka województwa do ministra właściwego do spraw zagranicznych oraz ministra właściwego do spraw administracji publicznej”. W tym przepisie chodzi o już obowiązujące uchwały i umowy, których przekazanie należy wiązać raczej z wprowadzonym tu dodatkowym obowiązkiem informacyjnym, a nie z obowiązkiem uzyskania zgody ministra. Pomimo tego, że podjęte uchwały i zawarte umowy były już wcześniej oceniane przez ministra właściwego do spraw zagranicznych, podlegają przekazaniu temu ministrowi oraz ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej. Niemniej pozostaje pewna niejasność dotycząca etapu wyrażania zgody przez ministra.

Nasuwa się też pytanie o celowość wprowadzania odmiennych rozwiązań prawnych w odniesieniu do obowiązku przekazywania uchwał, umów czy ich projektów różnym organom. Uchwała o przystąpieniu do międzynarodowego zrzeszenia przekazywana jest ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych za pośrednictwem wojewody, dołączającego swoją opinię (art. 4 ust. 3 u.z.p.m.z.).

³² Tak też S. Czarnow, *Współpraca zagraniczna województw*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 11, s. 61.

³³ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 4 czerwca 2001 r., PN.II.0911–3/14/01, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2001, nr 4, poz. 127.

Z kolei w ustawie o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej brak jest odpowiednich przepisów w tym zakresie. Z uwagi na wymóg zgody ministra właściwego do spraw zagranicznych na przystąpienie samorządu województwa do ugrupowania, uchwała powinna być niewątpliwie przesłana ministrowi, ale czy w tym przypadku także za pośrednictwem wojewody? W związku z obowiązkiem marszałka województwa przedkładania uchwał sejmiku i zarządu odpowiednio wojewodzie/regionalnej izbie obrachunkowej, których nadzór nie został tu przecież wyłączony, wszelkie uchwały sejmiku województwa w sprawach współpracy zagranicznej podlegają jeszcze przekazaniu wojewodzie w terminie siedmiu dni od dnia ich podjęcia.

Nie jest także oczywiste, czy akceptację ministra muszą uzyskać wszystkie inicjatywy zagraniczne, czy tylko podpisywane umowy i podobne dokumenty³⁴. Ustawowy katalog inicjatyw ma niewątpliwie otwarty charakter. Z tego punktu widzenia należy założyć, że akceptacja zawsze będzie wymagana, niemniej w praktyce wymóg każdorazowej zgody ministra może okazać się problemowy w działaniach niemających jeszcze dużej rangi, jak np. przy listach intencyjnych, deklaracjach czy ustnych porozumieniach. Rozważenia wymaga propozycja interpretacji art. 77 ust. 1 u.s.w. w zw. z art. 6 u.s.w. Zwrot „w szczególności projekty umów” należałoby wówczas zestawić z obowiązkiem przedstawiania ministrowi projektów tych inicjatyw zagranicznych, które mogą wywoływać bezpośrednie skutki prawne. Przy takiej interpretacji zgody nie wymagałaby np. wymiana delegacji zagranicznej oraz inne podobne przedsięwzięcia wynikające z uprzednio określonych celów współpracy³⁵. Nasuwa się jednak pytanie o istnienie skutków prawnych w odniesieniu do inicjatyw zagranicznych samorządu województwa. Zdaniem niektórych autorów w tym przypadku można mówić nie o skutkach prawnych, lecz o skutkach politycznych lub społecznych. Inicjatywy te, w tym umowy o współpracy regionalnej nie mają bowiem charakteru prawnomiędzynarodowego³⁶.

Należy zauważyć, że w ustawie o samorządzie województwa nie został nawet sprecyzowany status uchwały mającej podstawowe znaczenie dla kształtu przyszłej współpracy zagranicznej województwa. W literaturze nie ma w tej kwestii zgodności. Jednym razem zajmowane jest stanowisko, że „Priorytety współpracy zagranicznej województwa” są jedynie dokumentem programowym, określającym cel, charakter i obszar geograficzny zamierzonych inicjatyw zagranicznych samorządu województwa³⁷, że stanowią w istocie deklarację intencji sejmiku jako politycznej reprezentacji województwa³⁸. Innym razem uchwała sejmiku w tej

³⁴ S. Dołzbłasz, A. Raczyk, *Współpraca transgraniczna...*, s. 24.

³⁵ W. Sokolewicz, *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, Warszawa 2000, s. 62.

³⁶ K. Jósłowski, *Współpraca transgraniczna i międzyregionalna Polski u progu członkostwa w Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 5, s. 12.

³⁷ W. Sokolewicz, *Komentarz do ustawy...*, s. 62.

³⁸ S. Czarnow, *Współpraca zagraniczna...*, s. 63.

sprawie określana jest jako szczególny akt prawa miejscowego, z jednej strony zawierający normy prawne skierowane do organów samorządu województwa, z drugiej – regulujący zasady postępowania w stosunkach zewnętrznych³⁹. Problem jest w istocie złożony. Wysoka ranga tej uchwały wynika choćby z tego, że od zgodności z „Priorytetami” zależy przystąpienie województwa do międzynarodowego zrzeszenia. Województwo nie może przystąpić do zrzeszenia, jeśli w „Priorytetach” nie przewidziano odpowiedniego zamierzenia w tej kwestii.

Dla ustalenia charakteru „Priorytetów” istotna będzie jednak odpowiedź na pytanie o relacje treści uchwały sejmiku województwa do działalności podmiotów niepowiązanych organizacyjnie ze strukturą samorządu regionalnego. Założenia „Priorytetów współpracy zagranicznej województwa” w jakimś sensie są adresowane do różnych kreatorów rozwoju województwa, w tym władz samorządu lokalnego, podmiotów wspierających przedsiębiorczość, publicznych i prywatnych inwestorów, organizacji pozarządowych, społecznych, szkół i jednostek naukowo-badawczych, a nawet współpracujących podmiotów zagranicznych. Nie sposób jednak nie zgodzić się z tym, że o ile dla działań organów samorządu województwa „Priorytety” stanowią podstawę bezpośrednią w tych dziedzinach i w tych zakresach, które wynikają z kompetencji samorządu, to na podmioty autonomiczne oddziałują już tylko pośrednio (informacyjnie, inspiracyjnie, organizacyjnie i pomocowo), tak aby współuczestniczyły one w zagranicznej współpracy regionalnej⁴⁰. Takie pośrednie oddziaływanie nie jest jeszcze wystarczające do uznania określonej uchwały za akt normatywny w rozumieniu art. 87 ust. 2 *Konstytucji RP*.

Współczesny model prawny współpracy zagranicznej województwa charakteryzuje się rozproszeniem instytucjonalnych form tej współpracy w różnych aktach prawnych. Na gruncie rozdziału VI ustawy o samorządzie województwa można mówić o dwóch takich formach, chociaż i tu ustawodawca nie zadbał o dostateczną precyzję. Obok przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń, pojawia się uczestnictwo w działalności międzynarodowych instytucji regionalnych. Województwo jest w nich reprezentowane na zasadach określonych w porozumieniu zawartym przez ogólnokrajowe organizacje zrzeszające jednostki samorządu terytorialnego (art. 76 ust. 2 u.s.w.). Od 2002 r. interesy wszystkich polskich województw samorządowych reprezentuje Związek Województw RP⁴¹. Brak ustawowej definicji „międzynarodowych instytucji regionalnych” utrudnia jednak wskazanie ich wyczerpującego katalogu. W doktrynie tylko przykładowo

³⁹ K. Bandarzewski, *Współpraca zagraniczna*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, Warszawa 2005, s. 365.

⁴⁰ K. Jóskowiak, *Współpraca transgraniczna...*, s. 15.

⁴¹ Art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz. U. nr 90, poz. 759).

zalicza się do tych instytucji Izbę Regionów wchodzącą, obok Izby Władz Lokalnych, w skład Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych będącego organem Rady Europy, a także unijny Komitet Regionów⁴². W obu Związek Województw RP ma swoich reprezentantów. Dodać jednak warto, że wyrazem wyraźnie rosnącego politycznego znaczenia współpracy zagranicznej między regionami jest działalność również takich organizacji, jak Zgromadzenie Regionów Europy (od 1987 r.), Rada Gmin i Regionów Europy (od 1984 r.), Stowarzyszenie Europejskich Regionów Przygranicznych (od 1971 r.) czy Konferencja Peryferyjnych Regionów Nadmorskich Wspólnoty Europejskiej (od 1973 r.).

Szczegółne i chyba największe kontrowersje budzi instytucja zgody ministra właściwego do spraw zagranicznych wymagana zarówno na uchwalenie „Priorytetów”, podejmowanie inicjatyw zagranicznych (art. 77 ust. 1 u.s.w.), jak i na przystąpienie województwa do międzynarodowego zrzeszenia społeczności lokalnych i regionalnych, jego współtworzenie czy dalsze członkostwo w zrzeszeniu – w przypadku zmiany jego celów lub zasad działania (art. 4 ust. 5, art. 8 i art. 10 ust. 1 u.z.p.m.z.), wreszcie na przystąpienie do europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (art. 6 ust. 1 u.e.u.w.t.). W odniesieniu do tej działalności uchwałodawczej sejmiku województwa przewidziany został zatem szczególny środek nadzoru, któremu można nadać – jak się wydaje – charakter *quasi*-aktu nadzoru. Trudno traktować ten akt jako formę współdziałania sejmiku województwa i ministra stanowiących niejako organy współkompetentne przy podejmowaniu współpracy zagranicznej przez województwo⁴³. Jak wynika chociażby z art. 5 u.z.p.m.p. czynność prawna podjęta z naruszeniem art. 4 (w tym wprowadzającego wymóg zgody ministra na przystąpienie do zrzeszenia oraz wymóg wejścia w życie uchwały dopiero po uzyskaniu tej zgody) jest nieważna z mocy prawa. Jest to nieważność bezwzględna i dotycząca każdego z elementów czynności, ma skutek *erga omnes* i nie wymaga oświadczeń potwierdzających⁴⁴. Nie ulega wątpliwości, że wyrażenie zgody jest warunkiem ważności uchwały organu stanowiącego, a zatem prewencyjnym (*ex ante*) środkiem nadzoru *ad meritum*⁴⁵.

O ile jednak sama treść aktu (zgoda/odmowa, cofnięcie zgody) przesądza w tym przypadku o wystąpieniu typowego rozstrzygnięcia nadzorczego, to minister nie jest przecież organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Należy podzielić pogląd M. Kasińskiego, że w świetle Konstytucji i ustaw ustrojowych nie jest uprawnione rozszerzenie kręgu organów nadzorujących samorząd i ograniczenie w ten sposób jego konstytucyjnie zagwaranto-

⁴² H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, s. 305–306.

⁴³ Tak: S. Czarnow, *Współpraca zagraniczna...*, s. 62; P. Jankowski, *Nadzór nad samorządem województwa*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 12, s. 50.

⁴⁴ R. Sowiński, *Ustawowa regulacja udziału jednostek samorządu terytorialnego w międzynarodowych zrzeszeniach społeczności lokalnych*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 7–8, s. 38.

⁴⁵ J. Korczak, K. Nowacki, *Współdziałanie komunalne i regionalne w obszarze przygranicznym. Euroregiony polskie*, [w:] K. Nowacki, R. Russano (red.), *Prawne problemy...*, s. 345.

wanej samodzielności. W tym obszarze kompetencje typu nadzorczego powinny przysługiwać Prezesowi Rady Ministrów⁴⁶. W doktrynie proponuje się też – zasługujące na rozważenie wprowadzenia – rozwiązanie, zgodnie z którym minister właściwy do spraw zagranicznych dokonywałby wyłącznie wstępnej oceny proponowanej uchwały czy planowanej inicjatywy zagranicznej województwa, przedstawiając Prezesowi Rady Ministrów projekt określonego rozwiązania w tym zakresie. Do wyrażenia albo odmowy wyrażenia stosownej zgody byłby jednak kompetentny Prezes Rady Ministrów⁴⁷.

Zgoda, odmowa czy cofnięcie zgody ministra na przystąpienie województwa do międzynarodowego zrzeszenia oraz do europejskiego ugrupowania następuje w formie decyzji administracyjnej, mimo że akt ten nie rozstrzyga w tych wypadkach indywidualnej sprawy z zakresu administracji publicznej. Nie jest również zgodą (stanowiskiem, opinią) w rozumieniu art. 106 k.p.a.⁴⁸ W piśmiennictwie podkreśla się, że jest to jeden z przykładów zbyt dowolnego użycia pojęcia decyzji administracyjnej przez ustawodawcę⁴⁹. Wprost podnoszony jest też w tym aspekcie problem ograniczenia samodzielności uchwałodawczej samorządu wynikający z tego, że uchwały organu stanowiącego dotyczące przystąpienia do międzynarodowego zrzeszenia, jak i do europejskiego ugrupowania wchodzą w życie dopiero po wyrażeniu stosownej zgody przez ministra. Przystąpienie województwa do zrzeszenia czy ugrupowania jest w swej istocie dobrowolne, powinno następować zawsze z inicjatywy samorządu regionalnego. Sama jednak wola przystąpienia do tych organizacji okazuje się być niewystarczająca z uwagi na wymóg zgody ministra⁵⁰.

Zdania na temat charakteru zgody ministra właściwego do spraw zagranicznych są podzielone. Niektórzy autorzy uważają, że wyrażenie tej zgody nie następuje w ramach uznania administracyjnego, bo minister jest obowiązany wydać zgodę, jeśli planowana przez województwo współpraca odpowiada warunkom określonym w art. 76 u.s.w., tzn. mieści się w granicach zadań i kompetencji województwa oraz pozostaje w zgodzie zarówno z prawem wewnętrznym państwa, jak też jego polityką zagraniczną i zobowiązaniami międzynarodowymi⁵¹.

⁴⁶ M. Kasiński, *Monizm i pluralizm władzy lokalnej. Studium prawno-polityczne*, Łódź 2009, s. 345.

⁴⁷ J. Maćkowiak, *Współpraca międzynarodowa województw – aspekty prawne*, „Kontrola Państwowa” 2002, nr 6, s. 41.

⁴⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego* (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.).

⁴⁹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006, s. 225.

⁵⁰ B. Jaworska-Dębska, *Współdziałanie i „ruch zadań” w systemie samorządu terytorialnego*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 433–434.

⁵¹ S. Czarnow, *Współpraca zagraniczna...*, s. 63; K. Bandarzewski, *Współpraca zagraniczna...*, s. 373.

Podnosi się, że również na uczestnictwo przyszłego członka w EUWT państwo członkowskie ma obowiązek udzielania zgody, chyba że uważa, że takie uczestnictwo, w tym uprawnienia i obowiązki przyszłego członka, nie jest zgodne z rozporządzeniem (WE) nr 1082/2006 lub prawem krajowym, lub też dla takiego uczestnictwa istnieje brak uzasadnienia interesem publicznym lub porządkiem publicznym państwa członkowskiego. W przypadku odmowy udzielenia zgody na uczestnictwo, państwo musi uzasadnić powody nieudzielenia zgody⁵². Brak jasnych przesłanek udzielania tej zgody zdaje się wskazywać jednak na inny charakter udziału ministra w sprawie przystępowania jednostki samorządu terytorialnego do EUWT.

Ten sam autor wyraża jednocześnie obawę, której nie można już zarzucić braku zasadności, że złożona procedura uzyskiwania zgody na przystąpienie do ugrupowania, obarczona często dozą niechęci i obaw urzędników administracji centralnej przed zbyt głęboką decentralizacją, będzie przeszkodą w wykorzystaniu nowego instrumentu współpracy terytorialnej w Polsce⁵³. Inną sprawą jest, że tworzenie ugrupowania stanowi kosztowne i czasochłonne przedsięwzięcie, które wymaga dużego zaangażowania i nakładów pracy⁵⁴. W myśl art. 6 ust. 1 u.e.u.w.t. minister właściwy do spraw zagranicznych wyraża zgodę na przystąpienie do europejskiego ugrupowania w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego. Z tego punktu widzenia nie wydaje się nawet zbyt długi termin 3 miesiące, jaki ustawodawca wyznaczył ministrowi na podjęcie decyzji. W praktyce województwo może jednak znacznie później przystąpić do ugrupowania. W razie przekroczenia 3-miesięcznego terminu nie jest bowiem przewidziana żadna sankcja, a ugrupowanie mające siedzibę statutową na terytorium w Polsce nabywa osobowość prawną dopiero z dniem wpisania do rejestru prowadzonego przez ministra właściwego do spraw zagranicznych.

Warto zauważyć, że nie zostały wprost wskazane kryteria udzielania zgody ani sformułowane, nawet przykładowe, przesłanki uzasadniające odmowę wyrażenia zgody na przystąpienie do międzynarodowego zrzeszenia czy europejskiego ugrupowania. Nieznane są wobec tego motywy, jakimi ma kierować się minister, odmawiając tej zgody⁵⁵. Te problemy powstają również w odniesieniu do „Priorytetów współpracy zagranicznej województwa” oraz inicjatyw zagranicznych.

⁵² R. Bucholski, *Europejskie ugrupowanie...*, s. 350–351.

⁵³ Tamże, s. 357.

⁵⁴ A. Malinowska, *Współpraca zagraniczna samorządu województwa – zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 7–8, s. 147.

⁵⁵ M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 331; K. Właźlak, *Komentarz do art. 18 ust. 2 pkt 12a*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 371.

W ustawie o samorządzie województwa określone są kryteria współpracy województwa ze społecznościami regionalnymi innych państw, nie zaś konkretne przesłanki, jakimi kieruje się minister wyrażając zgodę (odmowę) na uchwalenie „Priorytetów” oraz podejmowanie inicjatyw zagranicznych. Nawet gdyby je za takie uznać, to szczególnie zgodność współpracy samorządu województwa z polityką zagraniczną państwa stanowiłoby bardzo płynne kryterium nadzoru. Trudno byłoby też podzielić pogląd o związanym charakterze decyzji ministra w świetle art. 10 ust. 2 u.z.p.m.z. Zawarte w tym przepisie sformułowanie: „w przypadku pojawienia się rozbieżności pomiędzy celami polityki zagranicznej państwa a polityką zrzeczenia minister właściwy do spraw zagranicznych może cofnąć zgodę na przystąpienie do zrzeczenia”, w istocie jest klasycznym przykładem uznania administracyjnego świadczącym o takim właśnie charakterze decyzji ministra.

Nadmiernie złożona procedura podejmowania współpracy zagranicznej samorządu województwa może wpływać na ograniczenie wykorzystania potencjału polskich regionów w rozwoju tej współpracy. Bez wątplenia obowiązujące w tym zakresie regulacje nie są jednoznaczne, wiele do życzenia pozostawia także spójność przepisów. Te, które znajdują się w ustawie ustrojowej powinny, jak słusznie podnosi J. Maćkowiak, porządkować problematykę współpracy zagranicznej województw, wydzielając i określając różne instytucjonalne formy takiej współpracy oraz regulując kwestie, które pominięte zostały w odrębnych aktach prawnych⁵⁶. Samo ustalenie tych form budzi już poważne trudności. W ustawie o samorządzie województwa wyodrębnia się tylko dwie z nich: uczestnictwo w międzynarodowych zrzeczeniach społeczności regionalnych (czy też raczej społeczności lokalnych i regionalnych) oraz udział w działalności międzynarodowych instytucji regionalnych. W odrębnych ustawach określone są zasady przystępowania do międzynarodowych zrzeczeń oraz do europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej. To ostatnie stanowi kolejną zinstytucjonalizowaną formę współpracy zagranicznej województwa. Jeszcze inną formą – szczegółowo tutaj nie analizowaną – jest współpraca transgraniczna, realizowana zgodnie z konwencją madrycką.

Z konieczności przestrzegania konstytucyjnej zasady jednolitości państwa, wpływ państwa na charakter i formy współpracy zagranicznej podejmowanej przez samorząd województwa jest niewątpliwie potrzebny. W tym kontekście nie budzi wątpliwości samo wprowadzenie instytucji zgody administracji rządowej na uchwalenie „Priorytetów współpracy zagranicznej województwa”, inicjatyw zagranicznych, przystępowanie do międzynarodowych zrzeczeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz do EUWT. Dyskusyjna okazuje się jednak kwestia zachowania odpowiednich proporcji między zasadą samodzielności samorządu województwa a zasadą wyłączności państwa do kształtowania i prowadzenia polityki

⁵⁶ J. Maćkowiak, *Współpraca międzynarodowa...*, s. 43.

zagranicznej. Niektóre środki prawne przyjęte przez polskiego ustawodawcę mogą być ostatecznie postrzegane jako zmierzające w kierunku ograniczenia ustrojowej samodzielności samorządu województwa. Współpraca zagraniczna objęta jest w tym przypadku szczególnym nadzorem organu niebędącego – w myśl ustawy zasadniczej oraz ustaw samorządowych – organem właściwym do sprawowania nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, do tego opartym na niejasnych kryteriach.

Literatura

- Bandarzewski K., *Współpraca zagraniczna*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, Warszawa 2005.
- Bucholski R., *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT) jako międzynarodowa forma współpracy jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] J. Sługocki (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, Bydgoszcz 2009.
- Bussmann A., *Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT) – przełom we współpracy transgranicznej w Unii Europejskiej?*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 10.
- Bussmann A., *Instrumenty współpracy transgranicznej w świetle międzynarodowego prawa publicznego (traktat z Karlsruhe) i prawa europejskiego*, [w:] K. Nowacki, R. Russano (red.), *Prawne problemy regionalizacji w Europie*, Wrocław 2008.
- Cybulska R., *Komentarz do art. 76*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Czarnow S., *Współpraca zagraniczna województw*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 11.
- Dolzbłasz S., Raczyk A., *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*, Warszawa 2010.
- Iwanowski S., Sitniewski P., *Znaczenie porozumień administracyjnych w nowych warunkach ustrojowych samorządu terytorialnego*, [w:] S. Dolata (red.), *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, t. I, *Prawo samorządowe i administracyjne*, Opole 2000.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2006.
- Jankowski P., *Nadzór nad samorządem województwa*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 12.
- Jaworska-Dębska B., *Współdziałanie i „ruch zadań” w systemie samorządu terytorialnego*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013.
- Jóskowiak K., *Współpraca transgraniczna i międzyregionalna Polski u progu członkostwa w Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 5.
- Kaczmarczyk K., *Wybrane aspekty współpracy transgranicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 7–8.
- Kasiński M., *Monizm i pluralizm władzy lokalnej. Studium prawno-polityczne*, Łódź 2009.
- Korczak J., Nowacki K., *Współdziałanie komunalne i regionalne w obszarze przygranicznym. Euroregiony polskie*, [w:] K. Nowacki, R. Russano (red.), *Prawne problemy regionalizacji w Europie*, Wrocław 2008.
- Korniievskiy S., *Role of the local government in the cross-border and interregional cooperation between Poland and Ukraine*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2014, nr 2.
- Kusiak R., *Współpraca regionów i gmin o zasięgu przekraczającym granice państwowe*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 7–8.
- Kusiak-Winter R., *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw w świetle problematyki dychotomicznego podziału państwa*, [w:]

- S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski (red.), *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego*, Lublin 2010.
- Maćkowiak J., *Współpraca międzynarodowa województw – aspekty prawne*, „Kontrola Państwowa” 2002, nr 6.
- Malinowska A., *Współpraca zagraniczna samorządu województwa – zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 7–8.
- Ofiarska M., *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008.
- Perkmann M., *Building Governance Institutions Across European Borders*, „Regional Studies” 1999, vol. 33. 7.
- Sokolewicz W., *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, Warszawa 2000.
- Soldatos P., *An Explanatory Framework for the Study of Federated States and Foreign Policy Actors*, [w:] H.J. Michelmann, P. Soldatos (eds.), *Federalism and International Relations – The Role of Subnational Units*, Oxford 1990.
- Sowiński R., *Ustawowa regulacja udziału jednostek samorządu terytorialnego w międzynarodowych zrzeczeniach społeczności lokalnych*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 7–8.
- Sowiński R., *Udział polskich samorządów w zrzeczeniach międzynarodowych*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 6.
- Tomaszewski K., *Regiony w procesie integracji europejskiej*, Kraków 2007.
- Wiktorowska A., *Prawne determinanty samodzielności gminy – zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002.
- Właźlak K., *Komentarz do art. 18 ust. 2 pkt 12a*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Woźniak M., *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego w świetle prawa polskiego i standardów międzynarodowych*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 4.
- Zięba-Zalucka H., *Współpraca międzynarodowa samorządów*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 1–2.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2006.

Orzecznictwo

- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 4 czerwca 2001 r., PN.II.0911–3/14/01, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2001, nr 4, poz. 127.

*Paulina Łazutka**

Specyfika prawna euroregionów ze szczególnym uwzględnieniem euroregionów polsko-ukraińskich

Wstęp

Regiony przygraniczne od wielu dziesięcioleci podejmują w Europie współpracę określaną mianem transgranicznej. Współpraca ta jest niezwykle ważna, ponieważ – jak wskazuje preambuła Europejskiej Karty Regionów Granicznych i Przygranicznych – granice są „bliznami historii”, a podejmowane działania o charakterze transgranicznym pomagają w łagodzeniu niekorzystnych skutków owych granic, a także w przewyżnianiu skutków położenia terenów przygranicznych na narodowych obrzeżach państw oraz służą poprawie warunków życiowych osiadłej tam ludności¹.

Współpraca transgraniczna ma długą historię. Pierwsze formy współdziałania wprowadzone ustawodawstwem pruskim i francuskim sięgają połowy XIX w.² W miarę rozwoju tych form, a także narastających w Europie procesów decentralizacji władzy publicznej, przełamano z jednej strony monopol organów władzy państwowej w nawiązywaniu stosunków międzynarodowych, z drugiej zaś, z potrzeb (i możliwości) formułowanych przez władze lokalne wynikało, iż we

* Mgr, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.

¹ 20 listopada 1981 roku Rada Europy uchwaliła w EUREGIO (pierwszym euroregionie na granicy niemiecko-holenderskiej) Europejską Kartę Regionów Przygranicznych, która 1 grudnia 1995 r. zmieniła nazwę na Europejską Kartę Regionów Granicznych i Przygranicznych. Miało to miejsce na zebraniu Stowarzyszenia Europejskich Regionów Granicznych, które odbywało się w Szczecinie w euroregionie Pomerania. Karta nie ma rangi aktu prawa międzynarodowego, a jedynie jest to kodeks dobrych praktyk dotyczących współpracy transgranicznej.

² Pruska ordynacja gminna z 1850 r., francuska ustawa o związkach komunalnych z 22 marca 1890 r. oraz pruska ustawa o związkach celowych (Zweckverbandesgesetz) z 19 lipca 1911 r.

współczesnym świecie nie wystarcza już tylko współpraca między jednostkami w granicach własnego państwa, musi ona wykraczać poza te granice³.

Doświadczenia europejskie wskazują na wiele czynników stymulujących podejmowanie i rozwój współpracy transgranicznej. Do najbardziej istotnych możemy zaliczyć przesłanki historyczne (bazujące na wspólnym dziedzictwie kulturowym Europy oraz poszczególnych państw), polityczne (gdzie współpraca transgraniczna jest ważnym czynnikiem stabilizującym i kreującym rozwój, kształtuje więzi i współpracę sąsiedzką, stanowi istotny czynnik pobudzający proces integracji europejskiej), gospodarcze (wykorzystujące wspólny potencjał gospodarczy i promujące aktywizację ekonomiczną regionów przygranicznych w celu podnoszenia konkurencyjności i wyrównywania poziomu rozwoju) oraz wreszcie społeczne (których celem jest nawiązywanie kontaktów społecznych, przełamywanie barier, wzajemnych uprzedzeń, lepsze zrozumienie, budowanie pomostów pomiędzy mieszkańcami sąsiednich regionów)⁴.

Tak ogólnie nakreślone przyczyny nawiązywania współpracy transgranicznej są również punktem wyjściowym dla polskich regionów przygranicznych, które od początku lat 90. XX w. rozpoczęły bardzo ożywioną działalność w tym zakresie. W pierwszych latach po 1990 r. samorzady zadawały się najprostszymi formami, umowami partnerskimi, by po jakimś czasie dojść do wniosku, że forma ta nie pozwala rozwinąć współpracy o dalsze jej elementy. Dążono także do pewnej stabilizacji współpracy, a zatem budowania pewnych struktur organizacyjnych, pewnych ustalonych zasad działania⁵. Formą współpracy, która była odpowiedzią na potrzeby i oczekiwania samorządów stał się euroregion, w którym współpraca jest jak najbardziej naturalna, ponieważ wynika z bliskości położenia i wspólnej historii⁶. Obecnie na polskich granicach istnieje 16 euroregionów, jednak na potrzeby niniejszego opracowania szczególna uwaga zostanie skierowana na euroregiony z udziałem polsko-ukraińskim, czyli euroregion Bug i euroregion Karpacki, które po wejściu Polski do Unii Europejskiej stały się również euroregionami granicznymi Unii. Wraz z tym rozpoczął się nowy jakościowo okres w rozwoju pogranicza polsko-ukraińskiego, a co za tym idzie nowe dla niego zagrożenia.

Współpraca euroregionalna na granicy polsko-ukraińskiej jest rodzajem komunikacji międzynarodowej, która może dać podwaliny pod przyszłe ponadnarodowe formy integracji, w które zostanie zaangażowana również Ukraina.

³ J. Korczak, *Ewolucja form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na forum międzynarodowym*, [w:] J. Sługocki (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, Bydgoszcz 2009, s. 332.

⁴ B. Kawalko, *Wybrane problemy polsko-ukraińskiej współpracy transgranicznej*, „Barometr Regionalny” 2011, nr 2(24), http://br.wsza.edu.pl/zeszyty/pdfs/br24_3kawalko.pdf [dostęp: 12.10.2014].

⁵ J. Korczak, *Ewolucja form współdziałania...*, s. 335.

⁶ T. Kaczmarek, *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Poznań 2005, s. 274.

Współpraca regionalna jest bardzo często etapem pośrednim w procesie integracji europejskiej, który ma za zadanie zbliżyć kulturowo, społecznie i gospodarczo tereny ze sobą sąsiadujące. Euroregiony z udziałem polsko-ukraińskim są także swego rodzaju sposobem na wypełnienie próżni powstałej po rozpadzie dotychczasowych sojuszy i powiązań bilateralnych Ukrainy.

1. Podstawy prawne

Rozwój współpracy transgranicznej zależy bezpośrednio od możliwości podejmowania takich inicjatyw przez ludność terenów przygranicznych. Formalno-prawne ramy dla takiej współpracy zostały stworzone przez Radę Europy i instytucje Unii Europejskiej.

Do najważniejszych aktów rągi międzynarodowej, dotyczących współpracy transgranicznej należy Europejska Konwencja Ramowa o współpracy transgranicznej pomiędzy wspólnotami i władzami terytorialnymi, zwana również konwencją madrycką⁷. Zgodnie z preambułą konwencji współpraca transgraniczna ma przyczyniać się do postępu gospodarczego i społecznego obszarów przygranicznych oraz umacniać poczucie wspólnoty, które jednoczy narody Europy.

Za jedno z największych osiągnięć konwencji madryckiej należy uznać wypracowanie definicji współpracy transgranicznej, za którą uważa się każde wspólnie podjęte działanie mające na celu umocnienie i dalszy rozwój kontaktów sąsiedzkich między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby umawiających się stron, jak również zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji takich zamierzeń⁸.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że w literaturze przedmiotu termin współpraca transgraniczna jest bardzo często używany zamiennie z pojęciem współpraca przygraniczna. Jak zauważa M. Woźniak pojęcia te są tożsame, z tą jednak różnicą, że pojęcie współpracy przygranicznej zarezerwowane jest dla wspólnych działań podmiotów administracyjnych państw, których granice przylegają do siebie, zaś pojęcie współpracy transgranicznej występuje zarówno wtedy, gdy chodzi o współpracę między podmiotami administracyjnymi państw niegraniczących ze sobą w sensie geograficznym, jak i między podmiotami administracyjnymi państw mających wspólną granicę⁹.

Kolejnym dokumentem jest Europejska Karta Samorządu Lokalnego, która została uchwalona przez Radę Europy 15 października 1985 r., natomiast Polska

⁷ Konwencja została przyjęta przez Radę Europy 21.05.1980 r., podpisana przez Polskę 1 kwietnia 1993 r. (Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 287).

⁸ Art. 2 ust. 1.

⁹ M. Woźniak, *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego w świetle prawa polskiego i standardów międzynarodowych*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 4, s. 13.

ratyfikowała ją 14 lipca 1994 r.¹⁰ Karta uznaje społeczności lokalne za jedną z zasadniczych podstaw ustroju demokratycznego, przyznając im prawo do współpracy z innymi społecznościami lokalnymi oraz prawo zrzeszania się z nimi w granicach określonych prawem, w celu realizacji zadań, które stanowią przedmiot ich wspólnego zainteresowania¹¹.

Oprócz wskazanych dokumentów międzynarodowych¹² szczególnie znaczenie dla inicjowania i prowadzenia współpracy transgranicznej mają umowy bilateralne, jakie państwa zawierają ze swoimi sąsiadami.

Do 1994 r. Polska zawarła traktaty, porozumienia, umowy oraz wymieniła noty rządowe ze wszystkimi graniczącymi z nią państwami. Jeśli chodzi o uregulowanie stosunków polsko-ukraińskich, nastąpiło ono 18 maja 1992 r. w Warszawie, kiedy to sporządzono Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy¹³. Strony zobowiązały się wówczas do działania na rzecz współpracy politycznej, gospodarczej, ekologicznej, kulturalnej, naukowej, humanitarnej i prawnej¹⁴. Każdy z rodzajów współpracy został w traktacie dodatkowo rozwinięty i uszczegółowiony. Ponadto sygnatariusze traktatu wskazali na potrzebę i dążenie do rozwoju bezpośrednich kontaktów i współpracy między regionami, jednostkami administracyjno-terytorialnymi i miastami, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów przygranicznych¹⁵.

Oprócz właściwego zaplecza w postaci zawarcia przez Polskę odpowiednich umów i traktatów z państwami sąsiednimi, jednostka samorządu terytorialnego potrzebuje odpowiednich uprawnień przyznanych jej przez prawo krajowe, aby móc skutecznie nawiązać współpracę transgraniczną. Ogólne uprawnienie wywodzone jest z art. 172 ust. 2 *Konstytucji RP*¹⁶, w którym przyznaje się jednostkom samorządu terytorialnego prawo do przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Prawo to znajduje również odzwierciedlenie w ustawach samorządowych, tj. art. 84a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁷, art. 75a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁸

¹⁰ Dz. U. z 1994, nr 124, poz. 607 ze sprost.

¹¹ Art. 10 ust. 1 EKSL.

¹² Szerzej problematyka międzynarodowych podstaw prawnych współpracy transgranicznej została przedstawiona w pracy: J. Korczak, K. Nowacki, *Współdziałanie komunalne i regionalne w obszarze przygranicznym. Euroregiony polskie*, [w:] K. Nowacki, R. Russano (red.), *Prawne problemy regionalizacji w Europie*, Wrocław 2008, s. 331–350.

¹³ Dz. U. z 1993, nr 125, poz. 573.

¹⁴ Art. 5.

¹⁵ Art. 10 ust. 1.

¹⁶ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

¹⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., nr 594 ze zm.

¹⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., nr 595 ze zm.

oraz w art. 75–77 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹⁹. Żadna z powołanych ustaw nie określa jednak zasad przystępowania gmin, powiatów i województw do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, dlatego konieczne jest posługiwanie się w takim przypadku dodatkowo przepisami ustawy z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych²⁰.

2. Definicja euroregionu

Tak określone ramy prawne są podstawą do tworzenia euroregionów, będących formą zinstytucjonalizowaną występującą na określonym obszarze. Pojęcie euroregionu należy uznać za węższe w stosunku do pojęcia współpracy transgranicznej, ponadto w odróżnieniu od współpracy transgranicznej euroregion nie posiada swojej definicji wskazanej w przepisach prawa. Tym samym jest to pojęcie pozaprawne i umowne, które pomimo wszystko silnie ugruntowało się w literaturze przedmiotu. Próby opracowania definicji euroregionu podjęło wielu autorów.

Euroregion według A. Skrzydły to obszar przekraczający przynajmniej jedną granicę państwową i stanowiący sumę co najmniej dwóch przestrzeni społeczno-gospodarczych. Podstawą tworzenia struktury euroregionalnej jest jednoznacznie wyrażona chęć prowadzenia współpracy gospodarczej, społecznej, kulturalnej i innej regionów przygranicznych należących do różnych państw, a także zgodność wszelkich działań (w ramach takich struktur) z prawem krajowym danego państwa²¹.

Zdaniem J. Korczaka euroregion nie jest odrębną, samodzielną organizacją posiadającą osobowość prawną, a jedynie dobrowolną wspólnotą interesów gmin i powiatów oraz ich organizacji. Dla formy tej istotne są dwa elementy ją ograniczające: terytorialny (tylko do obszarów przygranicznych) i organizacyjno-prawny²² (euroregion jest umową o współpracy stowarzyszeń gmin każdego z państw)²³.

Według R. Kusiak-Winter euroregion stanowi rodzaj zrzeszenia jednostek samorządu terytorialnego, usytuowanych na terenach przygranicznych dwu lub

¹⁹ Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 596 ze zm.

²⁰ Dz. U. nr 91, poz. 1009 ze zm.

²¹ A. Skrzydło, *Euroregiony z udziałem podmiotów polskich*, „Sprawy Międzynarodowe” 1994, nr 3, s. 46.

²² Na te dwa aspekty euroregionu zwraca uwagę również S. Czarnow, wskazując na wymiar funkcjonalny i terytorialny. W sensie funkcjonalnym euroregion to porozumienie regionów (zwykle przygranicznych) o współpracy transgranicznej. Należy podkreślić, że nie może ono godzić w suwerenność państw, w których euroregiony są położone. W sensie terytorialnym euroregion jest obszarem przekraczającym choćby jedną granicę państwową, wyodrębnionym ze względu na podjętą na nim zinstytucjonalizowaną współpracę transgraniczną, realizowaną przez podmioty rządowe lub samorządowe (regiony). S. Czarnow, *Współpraca zagraniczna województw*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 11, s. 59.

²³ J. Korczak, *Ewolucja form współdziałania...*, s. 336–337.

więcej państw, którego podstawowym celem jest współpraca i wzajemna koordynacja działań dla wszechstronnego rozwoju wchodzących w jego skład obszarów²⁴.

P. Solarz uznaje natomiast za euroregion przestrzeń terytorialną i znajdujące się na niej, dobrowolnie współpracujące instytucje dwóch lub więcej jednostek reprezentujących dane regiony dwóch lub więcej państw (przynajmniej po jednej z każdego kraju), dla których ustanowiono wspólne stałe organy lub instytucje, umożliwiające taką współpracę i koordynujące ową działalność²⁵.

H. Zięba-Załucka rozumie natomiast przez euroregion samorządowe stowarzyszenie międzynarodowe o charakterze prywatno- i publicznoprawnym²⁶.

Konkludując można uznać, że przez euroregion rozumie się wielopłaszczyznową współpracę formalną na poziomie lokalnym lub regionalnym o charakterze bilateralnym lub multilateralnym, w którą zaangażowane są przygraniczne jednostki terytorialne różnego szczebla, finansowaną zarówno z funduszy uczestników współpracy oraz funduszy zewnętrznych (np. środków UE), której źródłem inicjatywy są działania oddolne (np. polskie euroregiony na granicy zachodniej) lub też odgórne (np. polskie euroregiony na granicy wschodniej) władz samorządowych bądź administracji centralnej.

Euroregion jest jednostką o charakterze dobrowolnym i nie stanowi w żadnej mierze alternatywy dla państwa. Nie świadczy także o istnieniu jakichkolwiek żądań rewindykacji, dążeń separatystycznych lub państwowotwórczych²⁷.

Zwracając uwagę na definicję euroregionu należy wspomnieć o zakresie działania w ramach tej formy. Takie rozróżnienie wprowadza R. Foks, wskazując na współpracę transgraniczną cząstkową oraz współpracę transgraniczną kompleksową. Współpraca cząstkowa oznacza, że istnieją przedsięwzięcia uruchamiane przez euroregion lub pod jego auspicjami, które służą jedynie społeczności jednego z jego uczestników. Oznacza to również, że te przedsięwzięcia są opracowywane, przygotowywane i realizowane przez przedstawicieli jednej ze stron, natomiast pozostali członkowie są izolowani zarówno na etapie przygotowań, realizacji, jak i czerpania korzyści. Na drugim biegunie znajduje się współpraca transgraniczna kompleksowa, która stymuluje rozwój społeczno-gospodarczy obszaru całego euroregionu²⁸.

²⁴ R. Kusiak-Winter, *Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec – studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2011, s. 192.

²⁵ P. Solarz, *Współpraca transgraniczna jako czynnik procesu integracji europejskiej*, Warszawa 2009, s. 33.

²⁶ H. Zięba-Załucka, *Współpraca międzynarodowa samorządów*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 1–2, s. 64.

²⁷ K. Tomaszewski, *Regiony w procesie integracji europejskiej*, Kraków 2007, s. 117.

²⁸ R. Foks, *Transgraniczna współpraca gospodarcza a lokalny system komunikowania masowego*, [w:] K. Kociubiński (red.), *Samorząd terytorialny w Europie i Polsce. Wybrane aspekty*, Toruń 2008, s. 116–117.

Wydaje się zasadne stanąć na stanowisku, że współpraca transgraniczna, czy to w formie euroregionu, czy też w innej dostępnej formie jest tylko i wyłącznie wówczas skuteczna, gdy niesie za sobą działania prointegracyjne oraz wpływa na rozwój społeczno-gospodarczy terenów przygranicznych oraz gdy realizowana jest kompleksowo. Podejmowanie indywidualnej działalności nie wymaga rozpoczynania współpracy w formie euroregionu, tym samym należy uznać, że współpraca cząstkowa jest nieefektywna w wymiarze międzynarodowym oraz wypacza sens podejmowania działań transgranicznych.

3. Procedura powstawania euroregionu

Specyfika euroregionów polega na tym, że nie posiadają one jednolitej struktury organizacyjnej i nie przybierają jednakowej formy prawnej w jednym państwie. Czynniki wpływającymi na wybór formy prawnej euroregionu są uwarunkowania historyczne, ekonomiczne oraz społeczne. Można wyróżnić trzy modele prawne euroregionów. Model pierwszy zakłada funkcjonowanie euroregionu w formie prawa publicznego jako transgraniczny związek celowy, posiadający osobowość prawną prawa publicznego jednego z państw. Drugi model zakłada funkcjonowanie euroregionu jako instytucję prawa pozytywnego przewidzianą w prawie wewnętrznym jednego z państw, jednak z tą różnicą, że dla skutecznego działania nie wymaga się zawarcia umowy międzynarodowej. Może to być instytucja posiadająca osobowość prawną, lub też tej osobowości pozbawiona²⁹. Oba przedstawione powyżej modele prawne euroregionów nie występują w Polsce.

Euroregiony w Polsce powstają dwuetapowo, według trzeciego modelu prawnego. Najpierw podmioty publiczne (gminy, powiaty) pochodzące z jednego państwa powołują euroregion krajowy jako organizację wyposażoną w osobowość prawną, np. stowarzyszenie, i działającą na podstawie prawa wewnętrznego tego państwa, do którego przynależą. Drugi etap polega na zawarciu przez euroregiony krajowe porozumienia o utworzeniu euroregionu transgranicznego. Jego członkami nie są poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, ale stworzone w pierwszym etapie ich zrzeszenia. Tak powstała instytucja nie posiada osobowości prawnej i nie ma oparcia w przepisach wewnętrznych żadnego państwa, ani nie jest instytucją prawa międzynarodowego³⁰.

²⁹ R. Kusiak-Winter, *Współpraca transgraniczna...*, s. 193–196.

³⁰ P. Łazutka, *Specyfika euroregionów polsko-niemieckiego pogranicza w porównaniu do euroregionów na wschodniej granicy Polski*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 407.

Rozważając kwestię tworzenia euroregionów należy zwrócić uwagę również na to, skąd pochodziła inicjatywa ich utworzenia i jakie władze były w to bezpośrednio zaangażowane.

Na pograniczu zachodnim powstawanie euroregionów było przede wszystkim skutkiem inicjatyw oddolnych pochodzących od samorządów lokalnych, tj. gmin i związków gmin, natomiast euroregiony wschodniego pogranicza Polski były zakładane przy pomocy i udziale ministra spraw zagranicznych oraz wojewodów. Jak zauważa K. Jóskowiak takie działania pomniejszały demokratyczny charakter samego przedsięwzięcia transgranicznego i pozbawiały inicjatywy społeczność lokalną lub też narzucały jej konieczność takiej współpracy³¹.

Inicjatywa tworzenia euroregionów w dalszej kolejności miała również wpływ na ich wielkość. Euroregiony na pograniczu wschodnim i północnym są bardziej rozległe, gdyż sygnatariuszami porozumień byli tu wojewodowie, co oznaczało włączenie do euroregionów całych województw. Natomiast na granicy zachodniej i południowej porozumienia zawierały stowarzyszenia i związki gmin, co przekłada się bezpośrednio na fakt, że euroregiony są tu mniej rozległe³².

Tak przedstawione schematy powstawania euroregionów miały zastosowanie również przy tworzeniu dwóch euroregionów z udziałem polsko-ukraińskim. Początki euroregionu Bug datuje się na 30 kwietnia 1992 r., kiedy to z inicjatywy wojewodów białkopodlaskiego, chełmskiego i lubelskiego, a także prezydenta miasta Lublina oraz ministra przekształceń własnościowych i ministra-kierownika Centralnego Urzędu Planowania podpisano porozumienie regionalne i powołano Konsorcjum Regionalne, zabezpieczające wspólne działania od strony finansowej. Zgodnie z treścią porozumienia, głównym jego celem miało być opracowanie i realizacja programu restrukturyzacji i prywatyzacji w regionie³³.

Pomysł utworzenia euroregionu Bug pojawił się natomiast po raz pierwszy na konferencji polsko-ukraińskiej zorganizowanej w Kazimierzu Dolnym w maju 1992 r. poświęconej współpracy gospodarczej, funkcjonowaniu samorządów oraz współpracy miast i gmin. Proponowana pierwotnie nazwa euroregion Ściana Wschodnia zamieniona została na euroregion Bug³⁴.

Od początku dążono do tego, żeby współpraca przybrała charakter trilateralny i była prowadzona pomiędzy Polską, Ukrainą i Białorusią. Zwracano uwagę na konieczność pokazywania specyfiki obszaru oraz tożsamości ludzi zamiesz-

³¹ K. Jóskowiak, *Samorząd terytorialny w procesie integracji europejskiej. Polskie doświadczenia i wnioski na przyszłość*, Katowice 2008, s. 131.

³² A. Żelazo, *Współpraca międzynarodowa gmin przygranicznych*, „Polski Instytut Spraw Międzynarodowych. Biuletyn. Dokumenty Robocze, Ekspertyzy, Komunikaty, Opinie, Listy” 2002, Seria Z, nr 5, s. 532.

³³ *Geneza i idea współpracy transgranicznej*, <http://euroregionbug.pl/content/view/12/18/> [dostęp: 12.10.2014].

³⁴ W. Malendowski, M. Ratajczak, *Euroregiony. Polski krok do integracji*, Wrocław 2000, s. 153.

kujących region. Podkreślano, że utworzenie euroregionu nie powinno osłabiać identyfikacji etnicznej, jak również naruszać więzi z państwem³⁵.

Euroregion Bug utworzono oficjalnie 29 września 1995 r. w Łucku na Ukrainie, gdzie podpisano Porozumienie o utworzeniu Związku Transgranicznego Euroregion Bug. Obecnie Związek Transgraniczny Euroregion Bug skupia województwo lubelskie w Polsce, obwód brzeski na Białorusi, obwód wołyński oraz dwa rejony z obwodu lwowskiego na Ukrainie.

Podobne początki swojego funkcjonowania ma euroregion Karpacki, który początkowo miał być strefą buforową pomiędzy państwami Europy Środkowo-Wschodniej a byłym ZSRR oraz łagodzić ewentualne konflikty na tle narodowościowym. Istotnym wydarzeniem w historii powstawania euroregionu były I Przygraniczne Targi Regionalne zorganizowane w lutym 1992 r. w Jaśle z inicjatywy wicewojewody krośnieńskiego. Spotkanie to zakończyło się podpisaniem deklaracji powołującej Radę Współpracy Międzyregionalnej Przykarpacia. Formalne powołanie euroregionu nastąpiło 14 lutego 1993 r.³⁶ Obecnie euroregion Karpacki rozciąga się na tereny Polski, Ukrainy, Słowacji, Węgier i Rumunii.

4. Cele i zadania euroregionów

Przy ustalaniu celów współpracy w poszczególnych euroregionach nawiązano do umów i traktatów, jakie Polska zawarła z krajami sąsiadującymi oraz do dokumentów międzynarodowych jak np. konwencja madrycka. Ponadto uwzględniono specyficzne warunki występujące na pograniczu, lokalne i regionalne potrzeby oraz możliwości realizacyjne. Podstawowym celem współpracy w euroregionie jest rozwój społeczno-gospodarczy, stała poprawa warunków życia mieszkańców oraz ułatwianie wzajemnych kontaktów pomiędzy społecznościami wspólnoty. Zadania są ściśle powiązane z celami³⁷.

R. Kusiak-Winter wskazuje, że przedmiotem zainteresowania współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państwa mogą być zadania samorządu z zakresu administracji świadczącej. Chodzi tu o działalność administracji polegającą na bezpośrednim zaspokajaniu rozmaitych potrzeb mieszkańców, zarówno materialnych, jak i niematerialnych³⁸.

³⁵ Tamże, s. 154.

³⁶ Tamże, s. 116.

³⁷ *Stan współpracy euroregionalnej w Polsce*, s. 20, http://wroclaw.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/wroc/ASSETS_20-30.pdf [dostęp: 13.10.2014].

³⁸ R. Kusiak-Winter, *Współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw jako zadanie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 423–424.

Każdy euroregion, zarówno cele, jak i sposoby ich realizacji, czyli zadania, określił w treści umów o utworzeniu euroregionu lub też w statucie. Zasadniczy cel wspólnoty jest przeważnie wyrażony w jednym zdaniu i znajduje się na początku umowy o utworzeniu płaszczyzny współpracy, zaraz po preambule³⁹. Ponadto w umowach formułowane są cele szczegółowe, których realizacja umożliwi osiągnięcie celu głównego. Wśród celów i zadań euroregionów Bug i Karpackiego można odnaleźć następujące wspólne punkty działania: organizowanie i koordynowanie działań na rzecz rozwoju współpracy pomiędzy członkami w dziedzinie gospodarki, ekologii, zagospodarowania przestrzennego, kultury, edukacji i nauki, rozwijanie kontaktów pomiędzy mieszkańcami obszarów przygranicznych, współpracy instytucjonalnej oraz współpracy podmiotów gospodarczych⁴⁰.

W celu realizacji zadań statutowych zawartych w umowie o utworzeniu euroregionu, związki transgraniczne wypracowują projekty wspólnych zamierzeń. Odbyna się to na kolejnych posiedzeniach współpracujących ze sobą stron, ze szczególnym wykorzystaniem grup roboczych. Niektóre wspólnoty decydują się na fachową pomoc, w postaci badań prowadzonych przez specjalistyczną firmę konsultingową, która opracowuje koncepcję rozwoju obszaru współpracy⁴¹.

Realizacja wspólnych działań może być finansowana ze składek członkowskich płaconych przez podmioty współpracy i członków wspierających, które są jedynymi środkami własnymi euroregionów oraz środków pochodzących z funduszy zewnętrznych, czyli: darowizn, subwencji jednostek administracyjnych wyższego szczebla, środków pochodzących z programów pomocowych Unii Europejskiej, środków przekazywanych przez fundacje⁴². Dlatego też wraz z rozwojem możliwości pozyskiwania funduszy na współpracę z jednej strony rośnie liczba uczestników współpracy realizujących wspólne projekty z partnerami z zagranicy, a z drugiej przy dodatkowych możliwościach finansowania rośnie aktywność partnerów dotychczas współpracujących tylko na bazie środków własnych⁴³.

Współpraca transgraniczna Polski i Ukrainy przynosi obydwu krajom mniej lub bardziej wymierne korzyści ze współpracy. Wśród głównych korzyści można wyróżnić te o charakterze politycznym, polegające na przezwyciężaniu

³⁹ R. Bednarski, *Analiza zasad funkcjonowania struktur współpracy regionalnej państw Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 7–8, s. 54.

⁴⁰ Opracowane na podstawie *Statutu związku transgranicznego „Euroregion Bug”*, <http://euroregionbug.pl/content/view/18/20> [dostęp: 13.10.2014] oraz *Statutu związku międzyregionalnego „Euroregion Karpacki”*, <http://www.karpacki.pl/euroregion-karpacki/historia-euroregionu> [dostęp: 13.10.2014].

⁴¹ R. Bednarski, *Analiza zasad funkcjonowania...*, s. 57.

⁴² Tamże, s. 58.

⁴³ S. Dołzbłasz, A. Raczyk, *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*, Warszawa 2010, s. 35.

stereotypów, ekonomiczne przejawiające się w gospodarczej aktywizacji terenów przygranicznych oraz ekologiczne przekładające się na poprawę jakości środowiska naturalnego⁴⁴.

5. Organizacja formalna euroregionu

Aby euroregion mógł prawidłowo i efektywnie działać potrzebuje swoich organów⁴⁵. Do głównych organów euroregionu należy rada, prezydium, sekretariat oraz grupy robocze. Najwyższym organem euroregionu Karpackiego i euroregionu Bug jest rada, w skład której wchodzi delegacje w liczbie nieprzekraczającej 10 członków każdej ze stron. Jest to organ uchwałodawczy, traktowany jako transgraniczne zgromadzenie parlamentarne, które nie pracuje jednak w sposób ciągły⁴⁶. Do kompetencji rady należy w szczególności: dokonywanie zmian w składzie członkowskim związku, dokonywanie zmian w statucie, omawianie i zatwierdzenie wspólnych projektów współpracy transgranicznej, prowadzonej w ramach związku, zapewnienie im finansowania i realizacji oraz podejmowanie decyzji w sprawach budżetu i wybór prezydium.

Kolejnym organem w euroregionie jest prezydium. Jest to organ wykonawczy, który wdraża decyzje podjęte przez radę i realizuje stanowiska rady. Ponadto wykonuje funkcje koordynacyjne i reprezentacyjne w imieniu rady, pomiędzy jej posiedzeniami. W skład Prezydium wchodzi grupa urzędników delegowanych przez podmioty współpracy. W przypadku Euroregionu Bug w skład prezydium wchodzi trzech członków powoływanych przez Radę według zasady po jednym z każdej ze stron. Natomiast Prezydium euroregionu Karpackiego składa się z przewodniczących delegacji każdej strony krajowej.

Za bieżącą działalność euroregionu odpowiada sekretariat, który jest jednocześnie jego organem administracyjnym i realizuje wszelkie sprawy o charakterze organizacyjno-technicznym⁴⁷. W euroregionach Bug i Karpacki w skład sekretariatu wchodzi przedstawiciele każdego państwa członkowskiego w euroregionie. Sekretariat zajmuje się przygotowaniem i przedkładaniem Radzie projektów

⁴⁴ W. Kalita, K. Puchalska, A. Barwińska-Małąjowicz, *Ocena polsko-ukraińskiej wymiany handlowej z uwzględnieniem obszarów transgranicznych*, s. 92, <https://www.ur.edu.pl/file/6541/07-Kalita,Puch,Barw.pdf> [dostęp: 14.10.2014].

⁴⁵ Fragmenty pracy dotyczące organów funkcjonujących w ramach euroregionu Bug i euroregionu Karpackiego zostały opracowane na podstawie *Statutu Związku Transgranicznego „Euroregion Bug”*, <http://euroregionbug.pl/content/view/18/20> [dostęp: 14.10.2014] oraz *Statutu Związku Międzyregionalnego „Euroregion Karpacki”* <http://www.karpacki.pl/euroregion-karpacki/historia-euroregionu> [dostęp: 14.10.2014].

⁴⁶ R. Bednarski, *Analiza zasad funkcjonowania...*, s. 53.

⁴⁷ Tamże.

uchwał oraz innych opracowań dotyczących wspólnych przedsięwzięć w ramach współpracy przygranicznej, przygotowywaniem posiedzeń rady oraz prowadzeniem bieżących kontaktów, monitoringiem i udzielaniem wsparcia dla działalności komisji roboczych.

Ponadto w euroregionach działają grupy/komisje robocze, które zajmują się konkretnymi dziedzinami współpracy transgranicznej. Odpowiadają za planowanie i opracowanie projektów wspólnych przedsięwzięć. W skład grup roboczych wchodzi przedstawiciele podmiotów współpracy, dysponujący wiedzą specjalistyczną na dany temat. Dziedziny, którymi zajmują się grupy robocze, można zgrupować w ośmiu blokach tematycznych: gospodarka, ekonomia i technologia, transport i komunikacja, ochrona środowiska i rolnictwo, infrastruktura, środki przekazu i informacja, kultura, edukacja, sport i turystyka, zdrowie, polityka społeczna i rodzinna oraz zapobieganie katastrofom i pomoc wzajemna w zwalczaniu ich skutków⁴⁸. Oprócz tego rada powołuje komisję rewizyjną, która kontroluje prawidłowość prowadzenia dokumentacji i wykorzystywania środków finansowych.

6. Problemy współpracy euroregionalnej

Współpraca transgraniczna pomimo wieloletniego prężnego rozwoju wciąż napotyka na bariery ją hamujące lub wręcz uniemożliwiające. Wśród najpoważniejszych barier współpracy transgranicznej w formie euroregionów należy wskazać zdaniem K. Tomaszewskiego: brak równorzędnego partnera do współpracy, brak jednoznacznego określenia kompetencji władz lokalnych w nawiązywaniu współpracy transgranicznej, odmiennosc systemów gospodarczych, zróżnicowany poziom rozwoju społeczno-gospodarczego i zagospodarowania przestrzennego obszarów przygranicznych, słabo rozwiniętą infrastrukturę komunikacyjną oraz ograniczenia natury społecznej, jak np. negatywne stereotypy, słaba znajomość języka sąsiadów⁴⁹. Bariery współpracy w ramach euroregionów są przedstawiane i omawiane również przez R. Bednarskiego, który dzieli je na cztery grupy, tj. bariery natury prawnej, natury ekonomicznej, natury społecznej i natury organizacyjnej⁵⁰. Analiza czynników hamujących współpracę euroregionalną przeprowadzona została także przez H. Ziębę-Załucką⁵¹.

Mając na względzie jednak współpracę polsko-ukraińską, mówiąc o czynnikach ją hamujących należy wskazać na dystans instytucjonalny pomiędzy polskimi i ukraińskimi jednostkami administracji publicznej na szczeblu lokalnym

⁴⁸ Tamże.

⁴⁹ K. Tomaszewski, *Regiony w procesie integracji europejskiej*, Kraków 2007, s. 113.

⁵⁰ R. Bednarski, *Analiza zasad funkcjonowania...*, s. 60.

⁵¹ H. Zięba-Załucka, *Współpraca międzynarodowa...*, s. 67–68.

i regionalnym. W Polsce funkcjonuje system administracji publicznej oparty na trzech szczeblach samorządu terytorialnego: gminnym, powiatowym i wojewódzkim. Każda z jednostek posiada dokładnie określone prawem kompetencje oraz finansowe podstawy działania, jak również samodzielność podlegającą ochronie prawnej. Inna sytuacja panuje na Ukrainie, gdzie system administracji publicznej nie odpowiada wymogom państwa o charakterze zdecentralizowanym. W Konstytucji Ukrainy stworzono co prawda podstawy do funkcjonowania samorządu terytorialnego, jednak brak dokładnie określonych kompetencji oraz zasad finansowania, sprawia, że rzeczywiste funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego jest niezwykle utrudnione i uzależnione finansowo od administracji rządowej. Jak wskazuje A. Miszczuk na Ukrainie uporządkowania wymaga przede wszystkim szczebel lokalny rad miejskich i wiejskich. Nieuniknione są także zmiany na szczeblu rejonowym i obwodowym, szczególnie gdy głównymi kryteriami podziału terytorialnego są potencjał demograficzny oraz dostępność ośrodka rejonowego, czy obwodowego⁵².

Kolejnym czynnikiem hamującym współpracę transgraniczną Polski i Ukrainy jest specyfika wschodniej granicy. Do 1991 r. granica była nieprzenikalna i ograniczająca kontakty międzynarodowe, w konsekwencji czego osłabły lub całkowicie zanikły wcześniejsze powiązania gospodarcze i kontakty międzyludzkie po obu stronach granicy, nie było tradycji współpracy przygranicznej⁵³.

Słabym punktem jest również zbyt mała liczba przedsiębiorstw i spółek z udziałem kapitału ukraińskiego, co nie sprzyja wzajemnemu transferowi doświadczeń i innowacji. W odniesieniu do Ukrainy podkreśla się mało sprawny przepływ informacji gospodarczych oraz słabą popularyzację możliwości współpracy poszczególnych regionów po obu stronach granicy. W wielu przypadkach ogranicza się to jedynie do korespondencji pomiędzy administracjami kontaktujących się ze sobą województw Polski i obwodów Ukrainy. Wciąż niedostateczna jest wymiana informacji dotyczących uregulowań prawnych życia gospodarczego, obowiązujących w obu krajach⁵⁴.

Wśród jeszcze innych barier na pograniczu polsko-ukraińskim możemy wskazać na: obowiązek wizowy na granicy, barierę językową, asymetrię potencjałów gospodarczych i finansowych uczestników współpracy.

⁵² A. Miszczuk, *Zewnętrzna granica Unii Europejskiej – Ukraina. Możliwości wykorzystania dla dynamizacji procesów rozwojowych*, s. 676–677, www.mir.gov.pl/.../aecef196308c4633b06760776c558234miszczuk.pdf [dostęp: 14.10.2014].

⁵³ J. Bański i in., *Wpływ granicy państwowej na kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego wschodniej części województwa lubelskiego*, Warszawa 2010, s. 80, www.terespol.ug.gov.pl%2Finfusions%2Fpro_download_panel%2Ffile.php%3Fdid%3D156%26file_id%3D164&ei=q-CA9VP7kB8vMygO5xYGoBQ&usg=AFQjCNHcQsHzZpdRjnbh-Wx2htE0hRodkA&bvm=bv.77412846,d.bGQ [dostęp: 14.10.2014].

⁵⁴ K. Kaczmarek, *Wybrane aspekty współpracy transgranicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 7–8, s. 45.

Podsumowanie

Różnorodność problemów i szans po obu stronach granic różnych państw w Europie sprawia, że współpraca transgraniczna staje się nieodzownym czynnikiem stymulującym rozwój obszarów przygranicznych⁵⁵. Po latach swojej działalności euroregiony z udziałem Polski i Ukrainy stały się instytucjami zaufania publicznego, które pomimo niewielkiego wpływu na przemiany dokonujące się na pograniczu polsko-ukraińskim, tworzyły klimat sprzyjający współpracy, dostarczały informacji, prowadziły marketing terytorialny, co było szczególnie przydatne dla polskich samorządów oraz podmiotów gospodarczych, które chciały nawiązać współpracę z partnerem ukraińskim⁵⁶.

Konkludując należy uznać, że prawidłowo podjęta i realizowana współpraca transgraniczna w formie euroregionu niesie za sobą pozytywne skutki dla społeczności przygranicznych. Współdziałanie tego typu pozwala na niwelowanie historycznych zaszłości i podziałów w Europie, kształtowanie dobrosąsiedzkich relacji oraz zbliżenie do siebie społeczeństwa. Ponadto osiągniany jest cel w postaci prowadzenia wspólnych działań w dziedzinie rozwoju infrastrukturalno-komunikacyjnego, ochrony środowiska, czy przyciągania inwestycji kapitałowych. Innymi słowy, odnoszony jest skutek prointegracyjny, choć trudno nie zauważać poważnych problemów natury prawnej, z którymi muszą konfrontować się euroregiony, a mianowicie brak osobowości prawnej oraz niemożność wykonywania przez nie zadań z zakresu administracji publicznej. Należy wskazać także, że uwarunkowania współpracy mają charakter makroprzestrzenny, regionalny i lokalny, i taki też charakter muszą mieć jej odczuwalne efekty⁵⁷.

Literatura

- Bański J., Dobrowolski J., Flaga M., Janicki W., Wesołowska M., *Wpływ granicy państwowej na kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego wschodniej części województwa lubelskiego*, Warszawa, 2010, http://www.terespol.ug.gov.pl%2Finfusions%2Fpro_download_panel%2Ffile.php%3Fdid%3D156%26file_id%3D164&ei=qCA9VP7k8BvMygO5xYGoBQ&usg=AFQj-CNhcQsHzZpdRjnbh-Wx2htE0hRodkA&bvm=bv.77412846,d.bGQ.
- Bednarski R., *Analiza zasad funkcjonowania struktur współpracy regionalnej państw Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 7–8.
- Czarnow S., *Współpraca zagraniczna województw*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 11.
- Dołzbłasz S., Raczyk A., *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*, Warszawa 2010.

⁵⁵ W. Kalita, K. Puchalska, A. Barwińska-Małajowicz, *Ocena polsko-ukraińskiej...*, s. 83.

⁵⁶ A. Miszczuk, *Zewnętrzna granica Unii...*, s. 676.

⁵⁷ A. Mierosławska, *Czynniki aktywizujące i hamujące rozwój współpracy transgranicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 3, s. 44.

- Foks R., *Transgraniczna współpraca gospodarcza a lokalny system komunikowania masowego*, [w:] K. Kociubiński (red.), *Samorząd terytorialny w Europie i Polsce. Wybrane aspekty*, Toruń 2008.
- Jóskowiak K., *Samorząd terytorialny w procesie integracji europejskiej. Polskie doświadczenia i wnioski na przyszłość*, Katowice 2008.
- Kaczmarek K., *Wybrane aspekty współpracy transgranicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 7–8.
- Kaczmarek T., *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Poznań 2005.
- Kalita W., Puchalska K., Barwińska-Małajowicz A., *Ocena polsko-ukraińskiej wymiany handlowej z uwzględnieniem obszarów transgranicznych*, <https://www.ur.edu.pl/file/6541/07-Kalita,Puch,Barw.pdf>.
- Kawalko B., *Wybrane problemy polsko-ukraińskiej współpracy transgranicznej*, „Barometr Regionalny” 2011, nr 2(24), http://br.wszia.edu.pl/zeszyty/pdfs/br24_3kawalko.pdf.
- Korczak J., *Ewolucja form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na forum międzynarodowym*, [w:] J. Sługocki (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, Bydgoszcz 2009.
- Korczak J., Nowacki K., *Współdziałanie komunalne i regionalne w obszarze przygranicznym. Euroregiony polskie*, [w:] K. Nowacki, R. Russano (red.), *Prawne problemy regionalizacji w Europie*, Wrocław 2008.
- Kusiak-Winter R., *Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec – studium administracyjno-prawne*, Wrocław 2011.
- Kusiak-Winter R., *Współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw jako zadanie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.
- Łazutka P., *Specyfika euroregionów polsko-niemieckiego pogranicza w porównaniu do euroregionów na wschodniej granicy Polski*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012.
- Malendowski W., Ratajczak M., *Euroregiony. Polski krok do integracji*, Wrocław 2000.
- Mierosławska A., *Czynniki aktywizujące i hamujące rozwój współpracy transgranicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 3.
- Miszczuk A., *Zewnętrzna granica Unii Europejskiej – Ukraina. Możliwości wykorzystania dla dynamizacji procesów rozwojowych*, www.mir.gov.pl/.../aeef196308c4633b06760776c-558234miszczuk.pdf.
- Skrzydło A., *Euroregiony z udziałem podmiotów polskich*, „Sprawy Międzynarodowe” 1994, nr 3.
- Solarz P., *Współpraca transgraniczna jako czynnik procesu integracji europejskiej*, Warszawa 2009.
- Tomaszewski K., *Regiony w procesie integracji europejskiej*, Kraków 2007.
- Woźniak M., *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego w świetle prawa polskiego i standardów międzynarodowych*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 4.
- Zięba-Zalucka H., *Współpraca międzynarodowa samorządów*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 1–2.
- Żelazo A., *Współpraca międzynarodowa gmin przygranicznych*, „Polski Instytut Spraw Międzynarodowych: Biuletyn. Dokumenty Robocze, Ekspertyzy, Komunikaty, Opinie, Listy” 2002, Seria Z, nr 5.

Ryszard P. Krawczyk*

Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce – aktualne problemy

1. Samorząd – koncepcja

Rzeczpospolita Polska przyjmuje koncepcję państwową samorządu wywodzącą swój byt z pozytywizmu prawniczego. Oznacza to, że samorząd jest wytworem państwa, które dobrowolnie rezygnuje z wykonywania niektórych swoich zadań w zakresie administracji publicznej. Istota samorządu polega więc na zwierzchnim wykonywaniu przysługujących mu praw, przekazanych przez państwo.

2. Konstytutywne cechy samorządu terytorialnego

Definicję legalną pojęcia samorządu terytorialnego można wywieść z art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego¹ oraz art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego. Akty te wskazują, że samorząd terytorialny oznacza prawo i rzeczywistą zdolność społeczności lokalnych (ponadlokalnych, regionalnych), w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców przy zachowaniu zasady subsydiarności.

Ustawodawca konstytucyjny nie definiuje wprost pojęcia samorządu terytorialnego, ale w poszczególnych artykułach ustawy zasadniczej zawiera elementy konstrukcyjne umożliwiające jej sformułowanie. Artykuł 16 ust. 2 *Konstytucji RP* stanowi, że „samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. Z art. 163 *Konstytucji* wynika, że „samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez *Konstytucję* lub ustawy dla organów innych władz publicznych”.

* Dr, Katedra Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Łódzkiego.

¹ Dz. U. z 1994 r., nr 124, poz. 607 ze sprost.

2.1. Pojęcie nadzoru

Pojęcie nadzoru pojawiło się w epoce liberalnego państwa prawnego i związane jest z procesem decentralizacji władzy publicznej². Za wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 października 1994 r. możemy stwierdzić, że przez „nadzór należy rozumieć określone procedury, dające odpowiednim organom państwowym, wyposażonym w stosowne kompetencje, prawo analizowania i ustalania stanu faktycznego, jak też modyfikowania działań organu nadzorowanego”³.

W administracji publicznej o charakterze strukturalno-organizacyjnym lub funkcjonalno-organizacyjnym występują dwa rodzaje nadzoru: nadzór hierarchiczny (dyrektywny) i nadzór weryfikacyjny. Ten pierwszy charakterystyczny jest dla modelu administracji scentralizowanej i określany jest przez nadrzędność hierarchiczną oraz upoważnia do „sprawowania kierownictwa nad działalnością organów niższego rzędu za pośrednictwem dyrektyw administracyjnych”. Ten drugi występuje w modelu administracji zdecentralizowanej charakteryzowanej przez stosunki nadrzędności i podporządkowania o charakterze decentralistycznym. W literaturze przedmiotu występuje jeszcze pojęcie nadzoru policyjnego (nadzoru administracyjnego) opartego na przepisach prawa materialnego. Jego istotą jest oparcie działań nadzorczych na kryterium przedmiotowym. Obejmuje on ochronę wartości chronionych prawnie, takich jak bezpieczeństwo publiczne, porządek publiczny, zdrowotność obywateli.

2.2. Podstawy prawne nadzoru nad samorządem terytorialnym

1. Artykuł 171 ust. 1 *Konstytucji RP* stanowi, że „działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności”. Artykuł 8 EKSL wskazuje, że wszelka kontrola administracyjna społeczności lokalnych dokonywana jest wyłącznie w sposób oraz w przypadkach przewidzianych w Konstytucji lub ustawie i powinna mieć na celu jedynie zapewnienie przestrzegania prawa i zasad konstytucyjnych. Z EKSL wynika również inna istotna zasada nadzoru nad korporacjami samorządu terytorialnego – zasada proporcjonalności, wskazująca na zachowanie właściwej proporcji między stosowanymi środkami nadzoru a chronionymi przez ten nadzór wartościami i interesami.

Nadzór nad samorządem terytorialnym jest jednym z elementów wyznaczających prawne granice samodzielności samorządu terytorialnego. Inne istotne czynniki to osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego, dysponowa-

² A. Filipowicz, *Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji*, Wrocław 1984, s. 216; B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993, s. 62 i n. Na temat pojęcia decentralizacji patrz także: wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., K 24/02; OTK 2003, nr 2, poz. 11.

³ W 1/94, OTK 1994, nr 2, poz. 47.

nie mieniem komunalnym i innymi prawami majątkowymi, odpowiedzialność za podejmowane decyzje oraz gwarancje istnienia ochrony sądowej praw jednostek samorządu terytorialnego. Koncepcja nadzoru wprowadzona do polskiego ustawodawstwa charakteryzuje się jednolitością rozwiązań dla wszystkich trzech jego szczebli.

2. Wszystkie ustawy ustrojowe dotyczące samorządu terytorialnego⁴ powtarzają treść art. 171 ust. 2 *Konstytucji RP* stwierdzając, że organami nadzoru nad działalnością komunalną są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych – regionalne izby obrachunkowe⁵. Wyliczenie to wskazuje, że nadzór nad działalnością komunalną wykonywany jest przy zachowaniu zasady rozdzielenia kompetencji nadzorczych. Uprawnienia nadzorcze w stosunku do samorządu terytorialnego posiada również Sejm, choć nie jest on organem nadzoru. Zgodnie z art. 171 ust. 3 *Konstytucji*, Sejm na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten rażąco narusza *Konstytucję* lub ustawy.

3. *Konstytucja RP* w art. 171 ust. 1 stwierdza, że działalność samorządu podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności.

2.3. Organy nadzoru nad samorządem terytorialnym – aktualne problemy

1. *Konstytucja RP* w preambule wskazuje, że w działaniu instytucji publicznych należy zapewnić rzetelność i sprawność. To postanowienie *konstytucji* nie przedkłada się wprost na istniejącą w Polsce koncepcję nadzoru, w ograniczonym natomiast stopniu kryterium rzetelności występuje wyłącznie jako kryterium kontrolne w kontrolach prowadzonych wobec samorządu terytorialnego. Brak standaryzacji usług publicznych podczas wykonywania zadań oraz rzetelnej oceny ich kosztów powoduje coraz większe kontrowersje na linii rząd (jako zleceniodawcy zadań publicznych) – jednostki samorządu terytorialnego (jako wykonawcy zadań zleconych). Koncepcja nadzoru i kontroli nad samorządem terytorialnym nie jest nakierowana na zapewnienie sprawności działania jednostek samorządowych, a w zasadzie na przestrzeganie prawa – co wydaje się być oczywiste, z tym jednak zastrzeżeniem, że w wielu przypadkach prawo samorządowe jest niespójne. Instytucje dokonujące kontroli samorządu działają według różnych kryteriów kontroli. Klasycznym przykładem jest kontrola wykonywana wobec

⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.; dalej: u.s.g.); ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.; dalej: u.s.p.) i ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 506 ze zm.; dalej: u.s.w.).

⁵ Poza konstytucyjną konstrukcją nadzoru należy widzieć uprawnienia ministra spraw zagranicznych, który na podstawie art. 77 ustawy o samorządzie województwa wyraża zgodę na zawarcie umowy o współpracy regionalnej.

samorządu przez NIK oparta na kryterium legalności, gospodarności i rzetelności oraz kontrola wykonywana przez regionalne izby obrachunkowe oparta w przypadku zadań własnych na kryterium legalności i rzetelności, w przypadku zaś zadań zleconych dodatkowo na kryterium celowości i gospodarności. Jest oczywiste, że przy tak zróżnicowanych kryteriach kontroli trudne jest, jeżeli wręcz niemożliwe, współdziałanie instytucji kontrolnych. Osobnym problemem pozostaje racjonalność upoważnienia dwóch instytucji kontrolnych do wykonywania kontroli wobec samorządu terytorialnego.

2. Obowiązujące przepisy prawa nie nakładają na organy wykonawcze samorządu przedstawiania raportów z przeprowadzonych kontroli oraz wskazywania radnym podjętych działań naprawczych. Ten stan rzeczy nie sprzyja podnoszeniu efektywności zarządzania środkami publicznymi. Niewątpliwie ustawodawca zdaje sobie sprawę z konieczności sprawnego działania również w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego. Wyrazem tego jest brzmienie art. 44 ust. 3 pkt. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. (dalej: u.f.p.)⁶ o finansach publicznych. Problemem – dla części przedstawicieli doktryny, jest jednak to, że organy wykonujące kontrolę nad samorządem terytorialnym nie mogą jej wykonywać z punktu widzenia celowości. A więc pytanie „kto jest w stanie określić optymalność zastosowanych metod i środków realizacji?” – pozostaje w wielu przypadkach otwarte⁷. Autor niniejszego opracowania nie jest zwolennikiem tezy ograniczania samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.) poprzez dokonywanie przez organy państwa ocen z punktu widzenia celowości. W gospodarce j.s.t. stosowane są rozwiązania, które ze względu na swoją celowość, efektywność mogą budzić uzasadnione wątpliwości. Wykonywanie zadań na podstawie umowy *in house*, partnerstwo publiczno-prywatne, tzw. leasing zwrotny zawsze może prowadzić do pytania o rachunek ekonomiczny przedsięwzięcia i jego legalność w świetle obowiązującego prawa. Niewątpliwie jednak ujawniane przez organy kontroli i nadzoru przypadki rażącej niegospodarności w gospodarce j.s.t. winny spotykać się z bardziej zdecydowaną reakcją prokuratury.

3. Problemem, który nie został dostatecznie rozwiązany przez ustawodawcę jest brak wyraźnego rozgraniczenia kompetencji nadzorczych między wojewodów – jako organy nadzoru ogólnego, a regionalne izby obrachunkowe, jako organy nadzoru wyspecjalizowanego. Istniejące rozgraniczenie kompetencji nadzorczych między wojewodów a regionalne izby obrachunkowe nie ma charakteru wyczerpującego. Artykuł 11 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (dalej: ustawa o r.i.o.) wskazuje kognicję nadzorczą izb w siedmiu kategoriach spraw, których mogą dotyczyć uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Ustawodawca

⁶ Tekst jedn. Dz. u. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

⁷ Por. E. Wojciechowski, A. Podgórnjak-Krzykacz, Z. Dolewka, M. Wojciechowski, *Samorząd terytorialny w Polsce. Raport*, Łódź 2014, s. 64.

zwykły, ustanawiając w art. 11 ustawy o r.i.o. katalog spraw, w których właściwość nadzorczą posiadają regionalne izby obrachunkowe nie zdecydował się na określenie, że nadzór ten wykonywany jest „w zakresie spraw finansowych”. Intencja ustawodawcy wydaje się tu oczywista – w tym stanie rzeczy istnieją kategorie uchwał j.s.t., które mieszczą się „w zakresie spraw finansowych”, a należą do kognicji nadzorczej wojewodów – przykładowo uchwały j.s.t. dotyczące wynagrodzeń wójtów, burmistrzów, prezydentów miast czy też uchwały dotyczące diet dla radnych. W związku z tym, w praktyce oraz w doktrynie przyjęto zasadę, że jeżeli ustawodawca nie przypisał danej materii organowi nadzoru wyspecjalizowanego, to wówczas właściwość nadzorczą posiada organ nadzoru ogólnego czyli wojewoda⁸. Wydaje się jednak, że ten stan rzeczy jest konsekwencją braku determinacji w konsekwentnym reformowaniu spraw ustrojowych w państwie oraz zwycięstwem koncepcji utrzymywania w jak najszerszym zakresie nadzoru politycznego.

Ten brak woli politycznej do uregulowania rozdziału kompetencji nadzorczych między wymienione organy powoduje, że w dalszym ciągu mamy do czynienia z niepewnością w zakresie kognicji nadzorczej. W praktyce działania organów samorządu wyraża się to m.in. tym, że podejmowane uchwały i zarządzenia, co do których brak pewności właściwości nadzorczej odpowiedniego organu przesyłane są do zbadania obu organom nadzoru. Natomiast w sytuacji, kiedy pojawia się nowa kategoria uchwał lub zarządzeń organów j.s.t. oba organy nadzoru muszą określić swoją właściwość nadzorczą. Brak porozumienia w tym zakresie może rodzić powstawanie sporów o właściwość, dla których właściwym organem do ich rozstrzygnięcia pozostaje minister administracji i cyfryzacji⁹. Można również zauważyć, że w sytuacji nowych uchwał j.s.t., które nie mieszczą się wprost w dyspozycji art. 11 ustawy o r.i.o., a w ocenie kolegów r.i.o. są

⁸ Na temat ewolucji uprawnień nadzorczych r.i.o.: S. Srocki, *Ewolucja kompetencji nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych*, [w:] M. Stec (red.), *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, Warszawa 2010, s. 90–117; R.P. Krawczyk, *Efektywność i skuteczność nadzoru nad samorządem terytorialnym*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 10, s. 7–9.

⁹ Tego rodzaju przykładem była nowelizacja w 2011 r. (Dz. U. nr 230, poz. 1373) ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, która to wprowadziła kilkanaście nowej kategorii uchwał organu stanowiącego j.s.t. Część z tych uchwał mieściła się w dyspozycji przepisu art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o r.i.o. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, mając na uwadze ujednoczenie orzecznictwa w dniu 27 września 2012 podjęła uchwałę nr 10/2012, w której wymieniła uchwały podejmowane przez organy j.s.t. na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach podlegające kognicji nadzorczej kolegów r.i.o. Niestety wojewoda małopolski uznał swoją właściwość w stosunku do uchwał obejmujących wszystkie kategorie spraw z zakresu utrzymania czystości i porządku w gminach. Minister właściwy do spraw administracji publicznej nie raczył zauważyć wystąpienia pozytywnego sporu o właściwość nadzorczą. Stanowisko wojewody zostało zmienione dopiero w 2014 r. wskutek rozstrzygnięć sądów administracyjnych, w których dokonano rozgraniczenia kompetencji nadzorczych.

uchwałami „z zakresu spraw finansowych”, właściwość nadzorcza izb ustalana jest na podstawie art. 171 w związku z art. 8 ust. 2 *Konstytucji RP*.

4. Jednostki samorządu terytorialnego stosunkowo rzadko zaskarżają rozstrzygnięcia nadzorcze do sądów administracyjnych. Niewątpliwie jedną z istotnych przyczyn tego stanu rzeczy są dość odległe terminy jakie wyznaczane są przez sądy administracyjne na rozpatrzenie skarg. Tylko w przypadku skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze dotyczące uchwał budżetowych j.s.t korzysta z preferencji wyznaczenia przez WSA w ciągu 30 dni, daty rozpatrzenia skargi. Nie oznacza to oczywiście, że w ciągu 30 dni sprawa zostanie rozpatrzona przez sąd administracyjny. Ten stan rzeczy musi zniechęcać do częstszego korzystania z ochrony swej samodzielności.

5. Nie upatrywałbym natomiast ograniczenia konstytucyjnej zasady ochrony sądowej samodzielności samorządu terytorialnego (art. 165 *Konstytucji RP*) w prawie odmowy ochrony przez sądy administracyjne orzeczeń RIO lub wojewodów w sprawie uchybień kwalifikowanych jako nieistotne naruszenie prawa¹⁰. Orzeczenia tego typu od samego początku nie tylko w świetle ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*¹¹, ale również ustaw samorządowych, nie były traktowane jako rozstrzygnięcia nadzorcze¹². Stanowisko to, jako można zauważyć, dość konsekwentnie prezentowane jest w orzecznictwie sądów administracyjnych – postanowienie NSA z dnia 21 lutego 2007 r.¹³, postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 8 lipca 2009 r.¹⁴, postanowieniu WSA w Kielcach z dnia 31 października 2011 r.¹⁵, postanowieniu WSA w Białymstoku z dnia 27 czerwca 2012 r.¹⁶ Postulowane w doktrynie – na szczęście w sposób jednostkowy – stanowisko objęcia kognicją kontrolną sądów administracyjnych rozstrzygnięć o nieistotnym naruszeniu prawa¹⁷ nie wzmocni samodzielności samorządu terytorialnego, poważnie wydłuży oczekiwanie na rozstrzygnięcie sądu oraz dodatkowo będzie dezawuować przedmiot sporu.

6. W ustawach ustrojowych dotyczących samorządu przewiduje się również środki nadzoru w postaci nadzwyczajnej¹⁸. Obowiązujące przepisy tego typu roz-

¹⁰ Tak: J. Bober i in., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy. Konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków 2013, s. 26.

¹¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.

¹² Tak: W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, *Postępowanie w sprawach nadzoru nad działalnością komunalną*, Warszawa 1995, s. 24–29, 78.

¹³ Sygn. akt II GSK 299/06, LEX nr 326273.

¹⁴ Sygn. akt I SA/Po 583/09, LEX nr 624269.

¹⁵ Sygn. akt I Sa/Ke 459/11, LEX nr 988300.

¹⁶ Sygn. akt I SA/Bk 151/12, LEX nr 326273.

¹⁷ Tak: W. Lachiewicz, *Projekt ustawy o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz niektórych innych ustaw. Diagnoza – projekt – uzasadnienie*, Projekt „Systemowe Wsparcie Procesów Zarządzania JST”, Kraków 2014.

¹⁸ W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, *Postępowanie. w sprawach...*, s. 109.

wiązania przyznają prezesowi Rady Ministrów, do którego kompetencji należy wprowadzanie zarządu komisarycznego, a także odwołanie organu wykonawczego i wprowadzenie w to miejsce osoby zastępującej ten organ; wojewodzie, któremu przysługuje prawo wydania zarządzenia zastępczego oraz kolegium regionalnej izby obrachunkowej, które upoważnione jest do dokonania zastępczego ustalenia budżetu oraz ustalenia programu postępowania naprawczego.

Artykuł 97 u.s.g., art. 84 u.s.p. i art. 85 u.s.w. wiąże ustanowienie zarządu komisarycznego w jednostkach samorządowych z przesłanką „nierokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych” przez organy gminy (powiatu lub województwa). Konsekwencją takiego stanu rzeczy może być zawieszenie przez prezesa Rady Ministrów działającego na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, organów j.s.t. i ustanowienie zarządu komisarycznego na okres do dwóch lat, nie dłużej jednak niż do wyboru organu stanowiącego oraz wykonawczego na kolejną kadencję. Powołany komisarz rządowy przejmuje wykonywania zadań i kompetencji organów j.s.t. z dniem powołania. Ten personalny środek nadzoru ma jednocześnie charakter uznaniowy i, o ile jest wprowadzany, to dotyczy najczęściej samorządu szczebla gminnego.

Wprowadzenie komisarza (zgodnie z brzmieniem ustawy – osoby, która do czasu wyboru organu wykonawczego pełni jego funkcję) może nastąpić także na podstawie art. 96 ust. 2 u.s.g., art. 83 ust. 2 u.s.p., art. 84 ust. 2 u.s.p., w przypadku gdy wójt (zarząd powiatu lub zarząd województwa) dopuszcza się powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw. Podjęcie tej decyzji przez prezesa Rady Ministrów następuje po uprzednim wezwaniu organu wykonawczego przez wojewodę do zaprzestania naruszeń i jeżeli wezwanie to nie odnosi skutku. Wyznaczenie osoby zastępującej organ wykonawczy następuje przez prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Powyższe rozstrzygnięcia nadzorcze prezesa Rady Ministrów podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

7. Co do zasady wprowadzenie zarządu komisarycznego ma na celu właściwe realizowanie zadań publicznych. Teoretycznie nie musi się ono wiązać z istotnymi ograniczeniami możliwości rozwojowych danej j.s.t. W praktyce powołanie komisarza rządowego ma miejsce wskutek odwołania w drodze referendum wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, albo gdy organ wykonawczy w sposób rażąco narusza prawo. Natomiast w większości przypadków wprowadzenie komisarza jest skutkiem popadnięcia j.s.t. w kłopoty finansowe, które uniemożliwiają właściwe uchwalenie i wykonywanie budżetu. Przypadki takie mają miejsce przede wszystkim w małych gminach, gdzie na ogół funkcja kontrolna rady jest słabiej realizowana – co jest skutkiem gorszego merytorycznego przygotowania do wypełniania funkcji radnego, a organ wykonawczy odpowiedzialny za gospodarkę finansową na ogół nie poczuwa się do odpowiedzialności politycznej za istniejący stan rzeczy.

Natomiast przypadki powołania komisarza na szczeblu powiatu zdarzają się niezwykle rzadko, a na szczeblu województwa praktycznie nie występują. Kolegialny charakter organu wykonawczego i jego duże upolitycznienie powoduje, że łatwiej i szybciej na tym szczeblu samorządu realizuje się odpowiedzialność polityczną¹⁹. Niewątpliwie również samorząd województwa ma większą siłę oddziaływania politycznego, która może zapobiec ingerencji premiera w postaci ustanowienia zarządu komisarycznego²⁰. Bez względu na przyczyny ingerencji premiera, komisarz, obok umiejętności politycznych, winien również dysponować umiejętnościami merytorycznymi z zakresu zarządzania i finansów. Wojewodowie zgłaszający ministrowi administracji i cyfryzacji kandydatów na to stanowisko dysponują małą ilością lub wręcz nie dysponują kandydatami mogącymi spełniać postawione wyżej wymagania. Należy postulować, aby w każdym urzędzie wojewódzkim, w dyspozycji wojewody były osoby mogące w każdej chwili zastąpić odwołany organ wykonawczy.

8. Następnym organem nadzoru – wojewoda ma prawo do wydawania zarządzeń zastępczych. Następuje to w przypadku, gdy organ stanowiący uchyla się od opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub nie podejmuje uchwał, o których mowa w art. 6k ust. 1, art. 6l, art. 6n ust. 1 i art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zarządzenie zastępcze może mieć również charakter personalny i odnosić się do przypadków, gdy właściwy organ (wójt, członek zarządu powiatu, członek zarządu województwa), narusza przepisy art. 383 § 2 i 6 oraz art. 492 § 2 i 5 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. *Kodeks wyborczy*²¹ oraz art. 5 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne²². W takich przypadkach wojewoda zrywa organ j.s.t. do podjęcia odpowiedniego aktu w terminie 30 dni. Po bezskutecznym upływie wyznaczonego terminu, wojewoda po powiadomieniu ministra właściwego do spraw administracji publicznej wydaje zarządzenie zastępcze, na które przysługuje prawo skargi do sądu administracyjnego. Treść takiego zarządzenia wojewody dotyczy wygaśnięcia mandatu.

Brak terminu dla WSA, w którym powinna być rozpatrzona skarga na zarządzenie zastępcze wojewody, powoduje, że pomimo naruszenia prawa wójtowi

¹⁹ Przykładem może być rezygnacja w dniu 12 grudnia 2012 r. marszałka województwa śląskiego w związku z tzw. aferą kolejową.

²⁰ Patrz: Apel radnych województwa mazowieckiego z dnia 14 kwietnia 2014 r. o wstrzymanie egzekucji „janosikowego”; uchwała nr 156/14 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 19 maja 2014 r. w sprawie apelu Sejmiku Województwa Mazowieckiego w sprawie działań nadzorczych Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wobec aktów prawnych organów województwa mazowieckiego; protokół z posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmiku nr 267 z 5 czerwca 2014 r. – <http://orka.sejm.gov.pl/zapisy7.nsf/0>.

²¹ Dz. U. z 2011 r., nr 21, poz. 112 ze zm.

²² Dz. U. z 2006 r., nr 216, poz. 1584 ze zm. Na temat odpowiedzialności z tego tytułu patrz: M. Jachimowicz, *Odpowiedzialność karna za naruszenie przepisów ustaw samorządowych*, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 7–8, s. 102 i n.

(burmistrzowie, prezydenci miast) dalej sprawują swój mandat. *De lege ferenda* należałoby tu postulować wprowadzenie 14-dniowych terminów dla WSA do rozpatrzenia danych spraw, podobnie jak ma to miejsce w przypadku rozpatrywania skargi na wygaśnięcie mandatu radnego – art. 384 § 2 kodeksu wyborczego. Inny problem ma miejsce w przypadku orzeczeń sądów karnych rozstrzygającymi o odpowiedzialności karnej osób piastujących funkcje publiczne. Sąd powszechny nie ma obowiązku zawiadomienia jednostki samorządu terytorialnego o wydanym wyroku. W praktyce powoduje to, że osoby skazane, którym winno się automatycznie wygasić mandat, jeszcze czasami piastują go przez kilka miesięcy. Może to mieć bardzo ważne znaczenie dla ważności podejmowanych przez organy stanowiące uchwał.

9. Kolejne z rozstrzygnięć nadzorczych o charakterze nadzwyczajnym dotyczy zastępczego ustalenia budżetu jednostki samorządu terytorialnego przez kolegium regionalnej izby obrachunkowej. W praktyce winno mieć to miejsce w następujących przypadkach:

a) kiedy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie uchwali budżetu do dnia 31 stycznia nowego roku budżetowego;

b) kiedy organ stanowiący uchwalając budżet lub dokonując w nim zmian (co należy zarówno do kompetencji organu stanowiącego, jak i wykonawczego) naruszy ustawę o finansach publicznych i nie dokona autoweryfikacji uchwały (lub zarządzenia organu wykonawczego) w terminie wyznaczonym przez organ nadzoru;

c) kiedy organ stanowiący nie może uchwalić budżetu ze względu na niespełnienie wymogów art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych, tzn. kiedy j.s.t. przekroczy indywidualny wskaźnik zadłużenia wyliczony dla danej jednostki samorządu terytorialnego.

Przyczyny określone w punkcie a) i b) skutkujące nieuchwaleniem budżetu mają na ogół charakter polityczny i wynikają z braku porozumienia między organem wykonawczym i stanowiącym.

Przyczynę określoną w punkcie c) nazwałbym faktyczną niemożliwością uchwalenia budżetu ze względu na niemożliwość spełnienia relacji określonej w art. 243 u.f.p.

Przepis ten wprowadza indywidualny wskaźnik spłaty zadłużenia dla każdej jednostki samorządu terytorialnego²³. Z jednej strony jest to rozwiązanie

²³ Konstrukcja spłaty zadłużenia z obecnego art. 243 u.f.p. różni się tym od poprzedniej wynikającej z ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych tym, że w latach 2006–2014 każda j.s.t. ograniczona była dwoma wskaźnikami – na podstawie art. 169 u.f.p. łączna kwota przypadających w danym roku budżetowym spłat kredytów i pożyczek, wykupu papierów wartościowych, potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń nie mogła być wyższa niż 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów danej j.s.t. oraz na podstawie art. 170 u.f.p. łączna kwota długu nie mogła przekroczyć 60% wykonanych na koniec roku dochodów budżetowych. W chwili obecnej dla każdej z j.s.t. oblicza się na podstawie matematycznego algorytmu z art. 243

sprawiedliwe, z drugiej strony poważnie ogranicza możliwości rozwojowe małych gmin. Wpływa również na możliwości absorpcyjne środków unijnych – nie muszą więc dziwić kolejne nowelizacje art. 243 ust. 3 ustawy o finansach publicznych wyłączające stosowanie ogólnej zasady dotyczącej wskaźnika zadłużenia wynikające z art. 243 ust. 1 u.f.p.

10. Dla właściwego wykonywania nadzoru nad jednostkami samorządowymi niezwykle istotna jest jasność i jednoznaczność przepisów, według których ten nadzór jest dokonywany. Brak tej jasności dotyczy, przede wszystkim, w ostatnich latach przepisów, na podstawie których Ministerstwo Finansów próbuje kształtować swoją politykę wobec samorządu terytorialnego w zakresie finansów publicznych. Wielokrotnie obiecwana reforma finansów publicznych praktycznie ogranicza się do kolejnych korekt – nie zawsze należycie opracowanej ustawy o finansach publicznych. W zakresie gospodarki samorządu terytorialnego najistotniejsze kwestie to: poziom długu, współczynnik spłaty tego długu, poziom deficytu, zapewnienie równowagi budżetowej, realistyczność prognoz finansowych²⁴, poziom dochodów j.s.t. We wszystkich tych sprawach właściwym organem nadzoru pozostają regionalne izby obrachunkowe – jako organy nadzoru fachowego „w zakresie spraw finansowych”. Obowiązujące przepisy wynikające z ustawy o finansach publicznych z jednej strony przyjmują rozwiązania, które mają ograniczać możliwość niekontrolowanego zadłużenia się j.s.t., z drugiej strony pozwalają niektórym wydatków obciążających budżety j.s.t. nie zaliczać do długu. Z punktu widzenia organów nadzoru, których działalność ma przede wszystkim zabezpieczać przestrzeganie prawa, istnienie norm wzajemnie się wykluczających godzi w istotę nadzoru i stawa pod znakiem zapytania pojęcie państwa prawa.

Nie ma wystarczających zakazów zadłużania się spółek komunalnych – co w efekcie powoduje obciążanie spłatami samorządu, czy pozyskiwania bardzo drogiej środków zwrotnych od instytucji parabankowych²⁵. Niestety do chwili obecnej nie stworzono w Polsce instytucji poręczającej kontrakty samorządów. Niektóre rozwiązania prawne rażą swoją fikcyjnością. Ustawodawca przykładowo w art. 126 u.f.p. stwierdza, że wieloletnia prognoza finansowa (dalej: WPF) winna

u.f.p indywidualny wskaźnik zadłużenia, biorąc pod uwagę dane dotyczące dochodów, wydatków, dochodów z mienia, rat spłat kredytów i pożyczek oraz odsetek z okresu trzech lat poprzedzających wskaźnik dla danego roku budżetowego. Z jednej strony spłata rat kredytów może być wyższa niż 15% planowanych dochodów, z drugiej – faktycznie obniżyła się ona do około 9%.

²⁴ Patrz: J. M. Salachna, *Wieloletnia prognoza finansowa jako przedmiot kontroli i nadzoru regionalnych izb obrachunkowych*, „Finanse Komunalne” 2010, nr10, s. 38 i n; S. Srocki, *Wieloletnia prognoza finansowa jako instrument stabilizacji finansowej samorządu – zagadnienia prawne*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 12, s. 5–14.

²⁵ Patrz wyrok SN z dnia 9 stycznia 2015 r., o sygn. V CSK 111/14, LEX nr 1622337, wskazujący, że poręczenie należności szpitala bez zgody organu nadzorczego – samorządu, jest nieważne. Wyrok choć kontrowersyjny daje pewną szansę na uzyskanie spójności ochrony finansów publicznych.

być realistyczna, co przy opracowywaniu i uchwalaniu takich prognoz na okresy odpowiadające spłatom zobowiązań j.s.t., a więc nawet na okresy 30-, 40-letnie jest fikcją prawną – ponieważ dochody w praktyce dostosowuje się do potrzebnego wskaźnika. A więc prawnie próbuje się projektowane koncepcje *idées fixe* zrównywać z projekcją rzeczywistości. Artykuł 243 u.f.p., na którego podstawie ustala się tzw. współczynnik spłaty zadłużenia j.s.t., do jego wyliczenia przyjmuje wykonanie dochodów z dwóch lat poprzedzających obliczenie tego wskaźnika oraz z roku ostatniego – trzeciego. W tym ostatnim przypadku są to dochody planowane za trzy kwartały. Jest to swoista manipulacja danymi. Przykładowo w roku 2013 regionalne izby obrachunkowe wydały 64 negatywne opinie dotyczące projektów budżetów na rok 2014. Gdybyśmy planowane dochody zastąpili dochodami wykonanymi, to wówczas negatywnych opinii musiałoby być 378. Oznacza to, że 13,7% jednostek samorządowych w Polsce nie mogłoby uchwalić w 2014 r. budżetu²⁶.

11. Jak wyżej podkreśliłem, nadzór nad samorządem terytorialnym w świetle art. 171 *Konstytucji RP* może opierać się wyłącznie na kryterium zgodności z prawem. Ustawa o finansach publicznych, wprowadzając w art. 126 wymóg realistyczności wieloletnich prognoz finansowych nie określa prawnych przesłanek, które mogłyby być brane pod uwagę przy ocenie tego wymogu. To oznacza, że niemożliwa jest pełna ocena prawno-faktyczna dokonywana na etapie postępowania nadzorczego, jak i sądownoadministracyjnego²⁷. Rzeczywista ocena realistyczności musi być dokonywana na podstawie większą liczbę kryteriów niż kryterium legalności. Ustawodawca, wprowadzając w 2009 r. pojęcie wieloletnich prognoz finansowych nie przesądził jednoznacznie o ich charakterze – czy wieloletnia prognoza finansowa jest uchwałą o charakterze prawno-finansowym, czy jest tylko normą planistyczną? Z jednej strony regionalne izby obrachunkowe mają możliwość stwierdzenia nieważności tego rodzaju uchwał w przypadku ich sprzeczności z obowiązującym prawem, z drugiej strony nie przysługuje im prawo dokonywania ustaleń zastępczych, jak ma to miejsce w przypadku nieuchwalenia przez j.s.t. budżetu. Końcowym efektem stwierdzenia nieważności WPF może być funkcjonowanie j.s.t. bez wieloletniej prognozy finansowej, co wskazywałoby na planistyczny charakter tego aktu. Trzeba podkreślić, że stwierdzenie nieważności wieloletniej prognozy finansowej pociąga za sobą stwierdzenie nieważności uchwały budżetowej danej j.s.t. – odwrotna zależność nie występuje. Rozwiązania prawno-ustrojowe wprowadzone do ustawy o finansach publicznych

²⁶ Patrz: Kontrola koordynowana regionalnych izb obrachunkowych: *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Przestrzeganie ustawowych limitów zadłużenia i jego spłaty*, Łódź 2014, s. 62, także posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej nr 132 z dnia 9 października 2014 r.

²⁷ Takie stanowisko zajął WSA w Szczecinie w wyroku z dnia 18 grudnia 2013 r., sygn. akt I SA/Sz 1128/13 niepubl. oraz WSA w Warszawie w wyroku z dnia 11 marca 2014 r., sygn. akt V SA/Wa 262/14, LEX nr 1468329.

w 2009 r. nie wydają się do końca logiczne, co w efekcie powoduje olbrzymie trudności dla prowadzenia działań nadzorczych przez r.i.o.

12. Zmiana charakteru wyspecjalizowanych organów nadzoru – regionalnych izb obrachunkowych, przekształcanie ich z organów nadzoru formalnoprawnego w organy nadzoru ekonomicznego. Zmiana ta jest konsekwencją wejścia w życie w dniu 1 stycznia 2014 r. ostatniej części regulacji wynikającej z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – o finansach publicznych. Wprowadza ona tzw. indywidualny wskaźnik spłat zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego poprzez ustalenie nieprzekraczalnych wysokości kwot przypadających do spłaty w danym roku budżetowym z tytułu długu jednostki samorządu terytorialnego. Jak zauważono w literaturze przedmiotu nadzorowanie przestrzegania tej zasady nie wymaga znajomości prawa lecz znajomości matematyki²⁸. Zmiana zasad zadłużania się j.s.t. oraz dokonywania spłat zadłużenia została dokonana przede wszystkim w celu zahamowania przyrostu długu i deficytu jednostek samorządu terytorialnego. Sama idea – wprowadzenie indywidualnego wskaźnika zadłużenia była akceptowana i wcześniej postulowana jako wniosek *de lege ferenda* przez środowiska samorządowe. Natomiast zaproponowane rozwiązanie nie spotkało się z przychylną reakcją tego środowiska. Należy zauważyć, że rząd (Ministerstwo Finansów), proponując to rozwiązanie legislacyjne nie przedstawił dostatecznie uzasadnionych skutków społecznych i ekonomicznych przedłożonych do uchwalenia Sejmowi przepisów. Parlament nie otrzymał odpowiedzi na zasadnicze pytanie – jaka część samorządów nie będzie w stanie zaciągać nowych zobowiązań, a jaka nie będzie w stanie w sposób zgodny z ustawą spłacać zobowiązań już zaciągniętych? Odpowiedzi na przedstawione pytania w związku z potrzebą zagospodarowania przez j.s.t. kolejnej transzy środków unijnych miała zasadnicze znaczenie dla gospodarki finansowej j.s.t. Ukazywanie stosownych wyliczeń przez środowiska samorządowe i weryfikowanie tych danych przez regionalne izby obrachunkowe uświadomiły Parlamentowi pilną potrzebę zmian stosownych postanowień w nowej ustawie o finansach publicznych.

Literatura

- Bober J., Hauser J., Izdebski H., Lachiewicz W., Mazur S., Nelicki A., Nowotarski B., Puzyna W., Surówka K., Zachariasz I., Zawicki M., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy. Koniczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków 2013.
- Chróścielewski W., Kmieciak Z., *Postępowanie w sprawach nadzoru nad działalnością komunalną*, Warszawa 1995.
- Dolnicki B., *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993.
- Filipowicz A., *Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji*, Wrocław 1984.

²⁸ Por. uwagi C. Kosikowskiego, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011.

- Jachimowicz M., *Odpowiedzialność karna za naruszenie przepisów ustaw samorządowych*, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 7–8.
- Kontrola koordynowana regionalnych izb obrachunkowych: Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Przestrzeganie ustawowych limitów zadłużenia i jego spłaty, Łódź 2014.
- Kosikowski C., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Krawczyk R.P., *Efektywność i skuteczność nadzoru nad samorządem terytorialnym*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 10.
- Lachiewicz W., *Projekt ustawy o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz niektórych innych ustaw. Diagnoza – projekt – uzasadnienie*, Projekt „Systemowe Wsparcie Procesów Zarządzania JST”, Kraków 2014.
- Salachna J.M., *Wieloletnia prognoza finansowa jako przedmiot kontroli i nadzoru regionalnych izb obrachunkowych*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 10.
- Srocki S., *Ewolucja kompetencji nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych*, [w:] M. Stec (red.), *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, Warszawa 2010.
- Srocki S., *Wieloletnia prognoza finansowa jako instrument stabilizacji finansowej samorządu – zagadnienia prawne*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 12.
- Wojciechowski E., Podgórnjak-Krzykacz A., Dolewka Z., Wojciechowski M., *Samorząd terytorialny w Polsce. Raport*, Łódź 2014.

Orzecznictwo

- Postanowienie NSA z dnia 21 lutego 2007 r., sygn. akt II GSK 299/06, LEX nr 326273.
- Postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 27 czerwca 2012 r., sygn. akt I SA/Bk 151/12, LEX nr 1499842.
- Postanowienie WSA w Kielcach z dnia 31 października 2011 r., sygn. akt I SA/Ke 459/11, LEX nr 988300.
- Postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 8 lipca 2009 r., sygn. akt I SA/Po 583/09, LEX nr 624269.
- Wyrok SN z dnia 9 stycznia 2015 r., sygn. akt V CSK 111/14, LEX nr 1622337.
- Wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., K 24/02, OTK 2003, nr 2, poz. 11.
- Wyrok TK z dnia 5 października 1994 r., W 1/94, OTK 1994, nr 2, poz. 47.
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 18 grudnia 2013 r., sygn. akt I SA/Sz 1128/13, niepubl.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 marca 2014 r., sygn. akt V SA/Wa 262/14, LEX nr 1468329.