



You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Region samorządowy

Author: Bogdan Dolnicki

Citation style: Dolnicki Bogdan. (2009). Region samorządowy W: B. Mikołajczyk, J. Nowakowska-Małusecka (red.), "Prawo międzynarodowe, europejskie i krajowe - granice i wspólne obszary : księga jubileuszowa dedykowana Profesor Genowefie Grabowskiej" (s. 166-189). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIWERSYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Bogdan Dolnicki

Region samorządowy

Współczesne struktury wielu państw stały się jednocześnie zbyt duże i zbyt małe. Zbyt małe dla rozwiązywania problemów w skali globalnej, co w efekcie doprowadziło do rozwoju ponadnarodowych organizacji o charakterze integracyjnym, a zarazem zbyt duże, by rozwiązać nowe problemy, wynikające z przemian gospodarczych i społecznych¹. Na tym tle na znaczeniu zyskują regiony jako „trzecia siła” pomiędzy administracją rządową a samorządem lokalnym². Powszechnie akceptowane zaczyna być zjawisko regionalizacji, rozumiane jako działalność rządu sprowadzająca się do reorganizacji terytorium państwa w celu zmniejszenia różnicowań i stymulowania procesów rozwoju³. A zatem regionalizacja oznacza tendencje do rozwoju współczesnego państwa, polegające na dekoncentracji i decentralizacji władzy państwowej i jej przemieszczaniu na niższe poziomy systemu politycznego, czemu towarzyszy zwiększenie samodzielności gospodarczej i politycznej określonych obszarów, charakteryzujących się spójnością gospodarczą i kulturową⁴.

¹ Por. J. Jeżewski: *Podstawowe założenia ustroju województwa*. W: *Studia nad samorządem terytorialnym*. Red. A. Błaś. Kolonia Limited 2002, s. 147.

² Tak S. Malarski: *Prawne i administracyjne zagadnienia regionów oraz współpracy międzyregionalnej i transgranicznej*. Opole 2000, s. 10.

³ Por. B. Jałowicki: *Kwestia regionalna*. „Studia Socjologiczne” 1992, nr 1—2 (124—125), s. 44.

⁴ Por. S. Malarski: *Prawne i administracyjne...*, s. 14.

Pojęcie regionu

Pojęcie regionu było definiowane na wiele sposobów. W literaturze podnoszono, iż niewiele jest terminów tak nieprecyzyjnych, jak określenie „region”⁵. Jest on bowiem używany zarówno w języku potocznym, jak i występuje w technicznym słowniku ekonomistów, historyków, administratywistów, socjologów, etnografów, geografów⁶ oraz prawników. Najczęściej wśród cech wyróżniających region wskazuje się na wyodrębniony, stosunkowo jednorodny obszar, odróżniający się od terenów przyległych cechami naturalnymi i nabytymi. Wydzielenie obszaru leży u podstaw geograficznej koncepcji regionu, zgodnie bowiem z tym podejściem, powierzchnię ziemi można podzielić na obszary o odmiennym charakterze. Tym samym region można uznać za jednostkę przestrzeni, wyodrębnioną z większego obszaru za pomocą specyficznych kryteriów i jednolitą lub spójną w zakresie tych kryteriów⁷. S. Malarski wyróżnia regiony z punktu widzenia delimitacji terytorialnej; regiony o granicach linearnych, których obszar można dokładnie określić (np. regiony administracyjne, euroregiony obejmujące określone jednostki podziału administracyjnego), oraz regiony o granicach nieliberalnych, niedających się dokładnie sprecyzować (np. regiony kulturalne, historyczne, etniczne itp.)⁸.

W literaturze występują różnorodne podejścia do definicji regionu⁹:

- Region o znaczeniu statystycznym — sztuczna konstrukcja stworzona w celu usystematyzowania rzeczywistości. Do grupy tej należą regiony utworzone w celu usprawnienia zarządzania rozwojem regionalnym danego kraju. Tak ujęte regiony mogą być jednostkami podziału terytorialnego kraju albo też stanowić podział czysto ekonomiczny.
- Regiony reliktowe (archiwalne), których specyfika wynika ze szczególnej przeszłości (np. Mazowsze, Andaluzja).
- Regiony polityczne — regiony, które podobnie jak regiony reliktowe cechuje szczególna przeszłość, lecz zachowały swą polityczną odrębność w procesie kształtowania się nowoczesnych państw narodowych. W rezultacie funkcjonują nadal, jako jednostki mniej (w państwach re-

⁵ Por. W. Żelazny: *Region w Unii Europejskiej*. „Przegląd Zachodni” 1997, nr 1, s. 65; *Regiony*. Red. Z. Brodecki. Warszawa 2005, s. 63 i nast.

⁶ Por. Z. Chojnicki, T. Czyż: *Region — regionalizacja — regionalizm*. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1992, nr 2, s. 1.

⁷ Tak W. Żelazny: *Region w Unii Europejskiej...*, s. 65; *Regiony...*, s. 63.

⁸ S. Malarski: *Prawne i administracyjne...*, s. 14 i nast.

⁹ Podają za: G. Gorzelak, B. Jałowiecki: *Dylematy europejskie. W: Jaka Europa? Regionalizacja a integracja*. Red. P. Buczkowski, K. Bondyra, P. Śliwa. Poznań 1998, s. 20—22.

gionalnych) lub bardziej (w państwach federalnych) autonomiczne. W państwach, w których regiony są wykształcone historycznie, co często koresponduje z odrębnością językową i narodowościową, stanowią istotny czynnik organizacji kraju.

- Regiony socjologiczne — wyodrębnione ze względu na poczucie tożsamości narodowej mieszkańców. Na ową tożsamość składają się: poczucie więzi z własną grupą oraz większy lub mniejszy dystans do innych grup. Definicja socjologiczna kładzie nacisk na tożsamość kulturową, która leży u podstaw funkcjonowania regionu i społeczności lokalnej, na poczucie tożsamości terytorialnej mieszkańców (tak wykształcone, że jest ono zakorzenione i codziennie doświadczane) oraz wspólnotowy charakter zbiorowości i zaawansowane procesy integracji kulturowej i społecznej.
- Regiony etniczne — czynnikiem konstruktywnym w tym przypadku są odrębności etniczne, językowe lub kulturowe¹⁰.

Również w literaturze prawniczej dostrzegamy próby zdefiniowania pojęcia „region”. Według S. Kasznicy, region to jednostka podziału terytorialnego o dużej powierzchni i znacznej liczbie ludności, obejmująca terytorium jednolite pod względem gospodarczym, geograficznym i komunikacyjnym¹¹. Z kolei zdaniem M. Elżanowskiego, M. Maciołek i P. Przybysza, regionem jest najwyższa jednostka organizacji terytorium państwa, bez względu na jego formę ustrojową (federacja, państwo unitarne), o relatywnie dużej powierzchni i dość znacznej liczbie ludności, stanowiąca obszar względnie jednolity z punktu widzenia gospodarczego, społecznego, kulturowego, w ramach której prowadzona jest uwzględniająca jej specyfikę samodzielna polityka społeczna, gospodarcza i kulturalna przez powołane do tego instytucje terytorialne. Jest to definicja zbiorcza, wymagająca rozczłonkowania, bo choć obejmuje rozwiązania generalnie podobne, to różne z uwagi zarówno na rodowód, jak i stopień samodzielności w ramach organizacji państwa. Wymienieni autorzy wskazują ponadto na dwie cechy konieczne — posiadanie osobowości publicznoprawnej i cywilnoprawnej, gwarantującej dużą niezależność od państwa. Traktują region jako ogniwo pośrednie (choć niekoniecznie pośredniczące) między państwem a innymi jednostkami organizacji terytorialnej, które powinny w całości zawierać się w jego granicach¹². Według E. Nowackiej, pod pojęciem „region” zwykle rozumie się określoną w hierarchii wewnątrzpaństwowej najwyższą jednostkę terytorialną pań-

¹⁰ Tak J. Lemańska: *Koncepcja samorządu województwa na tle porównawczym*. Kraków 2006, s. 17–18.

¹¹ Por. S. Kasznica: *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*. Poznań 1947, s. 53.

¹² M. Elżanowski, M. Maciołek, P. Przybysz: *Region jako instytucja prawno-ustrojowa*. „Państwo i Prawo” 1990, z. 8, s. 60.

stwa, stanowiącą najczęściej wyodrębniony geograficznie obszar o silnych więzach historycznych, kulturalnych, gospodarczych, społecznych i często etnicznych, w ramach którego prowadzona jest samodzielna polityka gospodarcza, społeczna i kulturalna, zabezpieczająca wspólnotę interesów społeczności danego terytorium¹³.

Z przytoczonych rozważań wynika, iż nie ma jednolitej definicji regionu. Pojęcie to może oznaczać zarówno część składową państwa federalnego (mającą autonomię finansową, administracyjną i polityczną), jak i szczebel dekoncentracji administracyjnej niemający osobowości prawnej czy wreszcie agendę działającą poniżej szczebla centralnego, kontrolowaną przez państwo. Z punktu widzenia prawa administracyjnego nie mają większego znaczenia definicje geograficzne, choć uznać należy, iż niewątpliwie elementem konstytutywnym regionu musi być wydzielony obszar. Wydzielenie to powinno następować w sposób jednoznaczny. Niedopuszczalne zatem są próby definiowania regionu o granicach niedających się dokładnie określić. Także definicje o charakterze statystycznym nie są użyteczne z punktu widzenia prawa administracyjnego, nie oddają bowiem istoty tego pojęcia. Zdaniem J. Lemańskiej¹⁴, elementy składające się na definicję regionów reliktowych, socjologicznych czy historycznych nie mają charakteru konstytutywnego, choć niewątpliwie występowanie takich czynników, jak: względy historyczne, wspólna kultura czy język, w sposób znaczący wzmacnia tożsamość regionalną i w efekcie przyczynia się do zwiększenia legitymacji społecznej regionu.

Wobec braku ustalonej definicji pojęcia „region” konieczna staje się próba jej sformułowania. Należy w tym zakresie zgodzić się z J. Lemańską, iż regionem będzie wyodrębniona, najwyższa jednostka podziału terytorialnego państwa, której władze są niezależne od administracji rządowej, wyposażona w osobowość prawną, w zgromadzenie regionalne jako organ stanowiący i kontrolny pochodzący z bezpośrednich wyborów oraz w organ regionalny o kompetencjach wykonawczych i administracyjnych, w budżet z własnymi źródłami oraz w znaczny zakres zadań i kompetencji, stanowiąca obszar względnie jednolity z punktu widzenia gospodarczego, społecznego i kulturowego. Region usytuowany ma być między państwem a innymi poziomami organizacji terytorialnej, niezależnie od ich liczby. Warunek wyposażenia w osobowość prawną związany jest z zagwarantowaniem niezależności w stosunku do innych podmiotów, zwłaszcza państwa, oraz z zapewnieniem regionowi prawa posiadania własnego majątku i dysponowania nim, a także możliwości wykonywania zadań we własnym imieniu i na włas-

¹³ Tak E. Nowacka: *Zagadnienia regionalizacji w Polsce*. W: *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego — doświadczenia i perspektywy*. T. 1. Red. S. Dolała. Opole 1998, s. 65.

¹⁴ Tak J. Lemańska: *Koncepcja samorządu...*, s. 20.

ną odpowiedzialność. Region posiadać powinien władze niezależne od administracji rządowej, przy czym uznać należy, iż we współczesnych państwach demokratycznych podstawowym standardem jest posiadanie organu stanowiącego i kontrolnego o charakterze kolegialnym, pochodzącego z wyborów bezpośrednich. Organ wykonawczy może mieć charakter zarówno kolegialny, jak i monokratyczny, z tym jednak, że w przypadku władzy wykonawczej może ona pochodzić z wyborów pośrednich lub bezpośrednich¹⁵.

Europejska Karta Samorządu Regionalnego (EKSR)

Istotne kwestie dotyczące samorządu lokalnego i regionalnego stanowiły przedmiot zainteresowania Rady Europy już od samego początku jej istnienia. Drogę do ujednoczenia poglądów na charakter prawny samorządu terytorialnego uTORowała Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (Lokalnego), uchwalona dn. 15 października 1985 r.¹⁶ Zgodnie z jej brzmieniem:

- zasady samorządu terytorialnego są zawarte w wewnętrznych przepisach prawnych i w miarę możliwości w konstytucjach;
- samorząd komunalny oznacza prawo i faktyczną możliwość komunalnych korporacji terytorialnych do regulowania i kształtowania w ramach ustaw znacznej części spraw publicznych, na własną odpowiedzialność, dla dobra mieszkańców;
- podstawowe kompetencje komunalnych korporacji terytorialnych są określone w konstytucji lub ustawach; to postanowienie nie wyklucza jednak zlecania komunalnym korporacjom terytorialnym pewnych kompetencji w ramach ustaw;
- komunalne korporacje terytorialne mają w ramach ustaw prawo do zajmowania się wszelkimi sprawami, które nie zostały wyłączone z ich kompetencji lub przekazane innym organom;
- nadzór administracyjny nad komunalnymi korporacjami terytorialnymi może być sprawowany tylko w sposób określony w konstytucji lub ustawach zwykłych i w przypadkach tam przewidzianych; celem nadzoru nad działalnością komunalną może być zasadniczo tylko zapewnienie przestrzegania ustaw i zasad konstytucji; nadzór ten w odniesieniu do zadań, które zostały komunalnym korporacjom terytorialnym powierzone, obejmować może kontrolę celowościową;

¹⁵ Ibidem, s. 20.

¹⁶ Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607.

— nadzór nad komunalnymi korporacjami terytorialnymi należy tak wykonywać, aby przestrzegana była zasada proporcjonalności pomiędzy stosowanymi środkami nadzoru a znaczeniem chronionych przez ten nadzór interesów.

Obie cytowane wcześniej deklaracje międzynarodowe zawierają regułę, iż samorząd terytorialny (lokalny) przez uregulowanie go w konstytucjach i ustawodawstwach krajowych staje się jedną z podstawowych instytucji ustrojowo-prawnych współczesnego państwa. Zakres regulacji konstytucyjnej jest odmienny w poszczególnych państwach — od wyrażenia jedynie ogólnej zasady po szczegółową regulację zasad organizacyjnych i funkcjonalnych. Jednakże w żadnym z ustawodawstw nie znajdujemy wyczerpującej definicji samorządu terytorialnego. Toteż trud zdefiniowania tego samorządu spada na doktrynę. Najczęściej dokonywano tego, formułując katalog cech samorządu terytorialnego (lokalnego) na podstawie rozwiązań normatywnych¹⁷. Analogicznego zabiegu należało dokonać w odniesieniu do samorządu regionalnego.

Reprezentantem samorządowych władz lokalnych i regionalnych państw europejskich jest w Radzie Europy powołany przez nią Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, a zasady działania samorządów na szczeblu regionalnym określa opracowana przez Kongres Europejska Karta Samorządu Regionalnego¹⁸.

EKSR — bardzo często nazywana swoistą konstytucją regionów europejskich porządkującą ich status¹⁹ — została przyjęta na IV Sesji Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych w dn. 3—5 czerwca 1997 r. w Strasburgu.

Karta określa ramy ustrojowe umożliwiające efektywne działania samorządowych władz regionalnych. Podstawowe cele i założenia zawarte zostały w jej preambule. Do najważniejszych idei Karty jej sygnatariusze zaliczyli:

- zadania związane z zacieśnieniem więzi pomiędzy państwami członkowskimi w celu ochrony i urzeczywistnienia idei oraz zasad poszanowania praw człowieka i demokracji;
- prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi jako jedną z demokratycznych zasad; funkcjonowanie regionów ma sprzyjać wykonywaniu tego prawa;
- rolę regionów w tworzeniu sprawnie działającej administracji publicznej;
- znaczenie zasady subsydiarności w rozwoju demokracji w Europie na fundamencie równoprawności różnych szczebli władzy: lokalnego, regionalnego, krajowego i europejskiego;

¹⁷ Por. B. Dolnicki: *Samorząd terytorialny*. Kraków 2006, s. 18 i nast.

¹⁸ L. Kieres: *Europejska Karta Samorządu Regionalnego*. W: *Jaka Europa? Regionalizacja a integracja*. Red. P. Śliwa. Poznań 1998, s. 81.

¹⁹ L. Kieres: *Przyszłość regionów, przyszłość reformy*. „Rzeczpospolita” 1998, nr 83.

— rolę regionu jako zasadniczego elementu państwa świadczącego o zróżnicowaniu Europy i przyczyniającego się do wzbogacenia jej kultury, w nawiązaniu do miejscowych tradycji i zakorzenienia w historii, oraz sprzyjającego ekonomicznej pomyślności z uwzględnieniem ekorozwoju.

Zasadniczym zadaniem Karty jest poszukiwanie wspólnych elementów regionalnych występujących w różnych państwach, z jednoczesnym zachowaniem różnic dotyczących szczegółowych, konkretnych rozwiązań ustrojowych i funkcjonalnych. Region został uznany za szczebel władzy, do którego powinna zostać zastosowana zasada subsydiarności z jednoczesną ochroną samorządności lokalnej²⁰. Dlatego też Europejska Karta Samorządu Regionalnego bezpośrednio odwołuje się do Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (Lokalnego) i wyraźnie podkreśla konieczność wzajemnego uzupełniania się obu aktów. Za podstawę gwarancji samorządności regionalnej Karta przyjmuje zasadę samorządności regionalnej, która powinna być uznana w konstytucji w możliwie najszerszym zakresie. Ponadto zakres samorządności regionalnej powinien być określony tylko przez konstytucję, statuty regionów, przepisy prawa wewnętrznego lub międzynarodowego, a przepisy ustawowe, regulujące zakres samorządu regionalnego, winny w miarę możliwości zapewniać regionom ochronę ich samorządności, wynikającą z procedur lub warunków ich wprowadzania²¹.

Karta tworzy także własną definicję samorządu regionalnego. Jest to prawo i zdolność największych terytorialnych jednostek władzy w obrębie każdego państwa, mających wybieralne organy, administracyjnie umieszczone między rządem centralnym a samorządem lokalnym, mających prerogatywy, albo wynikające 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. Taka definicja jest na tyle szeroka, że każde państwo może wybrać strukturę samorządu terytorialnego, jaką uważa za najlepszą ze względu na swą historię, tradycję, wielkość czy rodzaj populacji²². Jest to definicja, która umieszcza region pomiędzy rządem centralnym a samorządem lokalnym²³.

Karta ustala również, że na szczeblu regionalnym powinny działać demokratyczne organy regionu: zgromadzenia przedstawicieli i organy wykonawcze. Zgromadzenie winno być wybrane w wolnych, bezpośrednich, równych i powszechnych wyborach w głosowaniu tajnym. Organ wykonawczy,

²⁰ J. Sługocki: *Koncepcja regionu i zadań samorządu województwa w Polsce na tle Europejskim*. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, nr 4.

²¹ Artykuł 1 Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego.

²² A. Balcerowska: *Regiony w europejskiej przestrzeni prawnej*. „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 7—8.

²³ J. Lemańska: *Koncepcja samorządu...*, s. 24.

z wyjątkiem przypadku, gdy jest bezpośrednio wybierany przez ludność, powinien odpowiadać za swą działalność wobec zgromadzenia, zgodnie z warunkami i procedurami ustanowionymi przez prawo wewnętrzne każdego państwa. Ponadto członkowie zgromadzenia przedstawiciele lub organu wykonawczego nie mogą być poddani działaniom ze strony władz centralnych, które mogłyby ograniczać swobodne wykonywanie ich funkcji, z wyjątkiem przypadków związanych z postępowaniem sądowym.

Ważną kwestią, którą reguluje Karta, jest ochrona samorządu regionalnego. I tak żadne zmiany granic regionalnych nie powinny być dokonywane dopóki region, którego to dotyczy, nie wyrazi zgody, bez uszczerbku dla procedur bezpośredniej demokracji, jakie mogą być przewidywane w prawie wewnętrznym. Ponadto regiony powinny mieć prawo do wszczynania postępowania przed kompetentnymi sądami, w celu zapewnienia swobodnego wykonywania swych zadań i poszanowania zasad samorządności regionalnej zawartych we wspomnianej Karcie i prawie wewnętrznym, a w przypadku wystąpienia konfliktu kompetencji ten powinien być rozstrzygany przez sąd, zgodnie z konstytucyjnymi i ustawowymi zasadami każdego państwa. Przy podejmowaniu decyzji powinna być brana pod uwagę zasada subsydiarności, jeżeli obowiązujące stanowione prawo nie umożliwia jasnego rozwiązania problemu. Istotnym ustaleniem Karty jest prawo uczestniczenia regionów w sprawach państwa. W takim stopniu, w jakim akty prawne przyjmowane na szczeblu rządu centralnego mogą zmieniać zakres samorządności regionalnej lub dotyczyć interesów regionów, regiony winny mieć możliwość uczestniczenia w procesie podejmowania decyzji.

Uczestnictwo regionów w sprawach państwa może być:

- albo zapewnione przez odpowiednich przedstawicieli regionów w ciałach legislacyjnych lub administracyjnych;
- albo oparte na procedurach dyskusji i konsultacji między organami państwa a każdym regionem;
- albo może wynikać z konsultacji między organami rządu centralnego a strukturą reprezentującą regiony.

Wszystkie te formy uczestnictwa nie muszą się wzajemnie wykluczać.

Oprócz uczestniczenia w sprawach państwa, regiony powinny mieć możliwość uczestniczenia lub bycia reprezentowanymi, przez specjalnie przeznaczone do tego celu ciała, w działaniach instytucji europejskich i międzynarodowych. Powinny mieć przynajmniej zapewnione prawo konsultowania, w sytuacji gdy państwo negocjuje ostateczny kształt traktatu międzynarodowego lub przyjmuje inne akty prawne w ramach organizacji europejskich, które mogą bezpośrednio wpływać na ich kompetencje lub podstawowe interesy. Ta sama zasada powinna się odnosić do wprowadzania przyjętych na szczeblu europejskim przepisów prawa, które mogą znaleźć się w zakresie odpowiedzialności regionów. Karta daje rządowi prawo włączenia regionów

w proces negocjacji, np. przez dołączenie przedstawicieli regionu do składu delegacji państwowych. Regiony winny mieć również prawo do ustanawiania biur łącznikowych z innymi regionami lub organizacjami międzynarodowymi. W Karcie zwrócono także uwagę na znaczenie regionu jako ważnego elementu kultury europejskiej, wyrażającego jej zróżnicowanie i przyczyniającego się do wzbogacenia Europy przez nawiązywanie do miejscowych tradycji.

EKSR daje państwom prawo wyłączenia poszczególnych uregulowań (ze względu na kontrowersyjność pewnych uregulowań, a także zróżnicowanie regionów w poszczególnych krajach). Może tak być w następujących przypadkach:

- podczas przekazywania zadań rządowych o charakterze regionalnym do wykonania organom samorządu regionalnego (art. 4 ust. 4);
- w przypadku tworzenia w ramach współpracy transgranicznej wspólnych organów wykonawczych i ustawodawczych z prawem stanowienia aktów prawnych (art. 8 ust. 2);
- przy włączaniu przedstawicieli regionu w skład delegacji państwowych (art. 10 ust. 3);
- w przypadku prawa do określania przez region generalnych zasad zatrudniania personelu (art. 13 ust. 3).

Wymieniona lista tworzy katalog zamknięty, tak więc wszystkie pozostałe postanowienia Karty, w przypadku ratyfikacji, muszą zostać przyjęte w sposób bezwzględny.

Zaprezentowana analiza pozwala twierdzić, że Karta jest aktem zasadniczym, międzynarodową konstytucją określającą warunki, od spełnienia których uzależnione jest uznanie regionu za samorządowy.

Region w ujęciu Unii Europejskiej

Problematyka regionów początkowo nie była przedmiotem zainteresowania Wspólnot Europejskich. Nie znajdujemy na ten temat wzmianki zarówno w traktacie paryskim, jak i rzymskim. Unia Europejska początkowo nie traktowała regionu jako żywej wspólnoty ludzkiej, nadając mu rolę bierną i charakter struktury administracyjnej powołanej dla celów działalności ekonomicznej²⁴. Przykładem czysto ekonomicznego podejścia do regionu mogą być tzw. jednostki NUTS (*Nomenclatures des Unites Territoriales Statistiques*).

²⁴ Zob. A. Balcerowska: *Regiony...*, s. 49.

Wobec braku spójnego pojęcia regionu pojawiła się konieczność ustalenia kryteriów klasyfikacji regionów dla celów reformowanych funduszy strukturalnych. Stąd też z inicjatywy Komisji doszło na początku lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku do opracowania przez Urząd Statystyczny Wspólnot Europejskich tzw. nomenklatury statystycznej EUROSTAT-u, stanowiącej jednolity i w miarę spójny schemat zestawiania regionalnych danych statystycznych z różnych dziedzin życia społeczno-gospodarczego, służący analizom oraz identyfikacji stref korzystających z pomocy funduszy wspólnotowych i koordynacji polityk regionalnych²⁵.

System NUTS jest niezbędny ze względu na znaczne zróżnicowanie regionów w poszczególnych państwach. Zgodnie z wytycznymi systemu NUTS, dokonują one samodzielnie podziału kraju na jednostki statystyczne, informując o wyniku instytucje wspólnotowe. System ten zawiera klasyfikację hierarchiczną, nakładającą się na siebie. Odnosi się przede wszystkim do trzech typów regionów: jednostek NUTS-1 (regiony największe, podstawowe w danym państwie²⁶), NUTS-2 (regiony stanowiące pierwszy stopień podziału największych regionów objętych poziomem pierwszym), NUTS-3 (regiony wchodzące w skład regionów objętych poziomem drugim, stanowiące drugi stopień podziału regionów poziomu pierwszego). Klasyfikację przeprowadzono w zależności od wielkości obszaru, dochodu i liczby ludności. Występują ponadto dwa regiony lokalne: NUTS-4 oraz NUTS-5 (obejmujące gminy lub zbliżone jednostki). Jest to jednak system czysto statystyczny, unifikacja zaś dokonana w jego ramach znalazła zastosowanie przede wszystkim dla celów finansowych²⁷. Nie obejmuje podziałów o charakterze specjalnym. Polityka regionalna Unii Europejskiej rozgrywa się głównie na poziomie NUTS-2. Średni teoretyczny region europejski NUTS-2 ma powierzchnię ok. 13,5 tys. km² i liczy ok. 2 mln. mieszkańców²⁸.

W Polsce rozporządzeniem Rady Ministrów²⁹ wprowadzona została Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS),

²⁵ Zob. I. Pietrzyk: *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony państw członkowskich*. Warszawa 2000, s. 70.

²⁶ Obszar UE podzielony został na 71 jednostek typu NUTS-1. Podział ten ma największe znaczenie w Niemczech i Belgii, pokrywa się bowiem z podziałem administracyjnym federacji. W pozostałych przypadkach — zgodnie z teoretycznymi założeniami — obszar NUTS-1 powinien średnio wynosić 50 tys. km² i liczyć ok. 6 mln mieszkańców (za: W. Żelazny: *Region w Unii Europejskiej*. „Przegląd Zachodni” 1997, nr 1, s. 63).

²⁷ Por. M. Rudnicki: *Polityka regionalna Unii Europejskiej*. Poznań 2000, s. 19.

²⁸ Zob. W. Żelazny: *Modele integracji europejskiej; nawigacja pomiędzy Europą państw a Europą regionów*. W: *Jaka Europa? Regionalizacja a integracja*. Red. P. Buczkowski, K. Bondryna, P. Śliwa. Poznań 1998, s. 36.

²⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 13 lipca 2000 r. w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS). Dz.U. 2000, nr 58, poz. 685 z późn. zm.

opracowana na podstawie Rozporządzenia (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 26 maja 2003 r. w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS). Jak wskazuje się w polskiej regulacji, klasyfikację NUTS stosuje się w procesie zbierania, harmonizacji i udostępniania danych statystyk regionalnych krajów Unii Europejskiej. Stanowi ona podstawę rozwoju regionalnych rachunków ekonomicznych, regionalnej statystyki rolnictwa i innych. Klasyfikacja NUTS służy również kształtowaniu regionalnych polityk krajów Unii, przeprowadzaniu analiz stopnia rozwoju społeczno-gospodarczego regionów pod kątem oceny zróżnicowań regionalnych i opracowaniu programów rozwoju regionalnego. Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS) dzieli Polskę na terytorialne, hierarchiczne jednostki na pięciu poziomach, z czego trzy określono jako poziomy regionalne, dwa zaś — jako lokalne. Poziom regionalny obejmuje swym zasięgiem: poziom 1 — regiony (do których rozporządzenie zalicza: region centralny, tj. województwa łódzkie i mazowieckie; południowy, tj. województwa małopolskie i śląskie; wschodni, tj. województwa lubelskie, podkarpackie, świętokrzyskie i podlaskie; północno-zachodni, tj. województwa wielkopolskie, zachodniopomorskie i lubuskie; południowo-zachodni, tj. województwa dolnośląskie i opolskie, oraz region północny, tj. województwa kujawsko-pomorskie, warmińsko-mazurskie i pomorskie. Poziom drugi w praktyce jest tożsamy z szesnastoma dużymi województwami (odpowiadającymi regionom NUTS-2, z których największe pod względem obszaru i liczby ludności jest województwo mazowieckie (11,4% powierzchni kraju i 13,2% ludności), a najmniejsze — województwo opolskie (prawie czterokrotnie mniejsze od województwa mazowieckiego). Ostatnim, trzecim poziomem regionalnym są podregiony wyodrębnione dla celów realizacji polityki rozwoju regionalnego i odpowiadające poziomowi statystycznemu NUTS-3. Wyróżniono 45 podregionów obejmujących po kilka powiatów. Na poziomie lokalnym występuje poziom powiatowy, liczący 314 (wg stanu z maja 2004 r.) powiatów oraz 65 miast na prawach powiatu (jednostki odpowiadające NUTS-4), oraz poziom gminny, w skład którego wchodzi 2489 gmin — podstawowych jednostek samorządu terytorialnego (jednostki odpowiadające NUTS-5). Jak można zauważyć, rozporządzenie wprowadziło do polskiego systemu prawnego pojęcie „region”, nie utożsamiając go jednak z polskimi województwami, lecz z pewnym abstrakcyjnym poziomem, grupującym od dwóch do czterech województw. Region w tym ujęciu nie stanowi nowych jednostek i w żadnym razie nie spełnia wymienionych wcześniej kryteriów wyróżniania regionów. W myśl wspomnianego rozporządzenia, jest jedynie częścią Krajowego Rejestru Urzędowego Podziału Terytorialnego Kraju. Dodatkowo, biorąc pod uwagę główny, statystyczny cel Nomenklatury, nie sposób nie uznać regulacji zawartej w omawianym

rozporządzeniu za wprowadzenie do polskiego systemu prawnej definicji „regionu”.

Należy zwrócić uwagę, iż klasyfikacja NUTS nie zawsze sprawdza się w praktyce, zdarza się bowiem, iż znaczenie regionu nie zależy od jego powierzchni, czego przykładem może być Hamburg — najbogatszy region w Unii Europejskiej, którego powierzchnia wynosi jedynie 440 km². Trzeba też podkreślić, iż podział ten dokonany został jedynie dla celów polityki regionalnej, a Komisja Europejska nigdy nie narzucała państwom członkowskim jednolitej definicji regionu. Klasyfikacja jest przykładem czysto ekonomicznego podejścia do problematyki regionu, albowiem na różnych jej poziomach występują zarówno jednostki terytorialne mające status społeczności lokalnych czy regionalnych, jak i zwykle okręgi administracyjne, niemające takich cen, czy wreszcie obszary wydzielone tylko na potrzeby studiów i analiz³⁰.

Niezależnie od prób statystycznego ujęcia regionu Unia Europejska do chwili obecnej nie dokonała formalnego zdefiniowania tego pojęcia. Wielokrotnie podkreślano, iż tematyka ta jest sprawą wewnętrzną poszczególnych państw członkowskich, kwestia podziałów terytorialnych zaś nie mieści się w kompetencjach przekazanych Unii Europejskiej przez państwa członkowskie, tym samym nie jest ona uprawniona do narzucania im jakichkolwiek rozwiązań³¹.

Koncepcja województwa samorządowego

Zasadniczy dylemat — w jaki sposób ukształtować ustrój organów administracji publicznej w województwie — rozstrzygnięty został w momencie uchwalenia w dn. 5 czerwca 1998 r. ustawy o samorządzie województwa i ustawy o administracji rządowej w województwie³². Przyjęto dualistyczny model zarządzania województwem przez dwie odrębne struktury: administrację samorządową z marszałkiem województwa jako organem tej administracji i administrację rządową z wojewodą na czele.

Pomijając kwestie celowości takiego zabiegu, należy postawić pytanie: Czy województwo można uznać za jednostkę samorządu terytorialnego — regionalnego?³³

³⁰ Zob. I. Pietrzyk: *Polityka regionalna Unii Europejskiej...*, s. 205.

³¹ Tak J. Lemańska: *Koncepcja samorządu...*, s. 28.

³² Tekst jedn. Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1590 ze zm. oraz tekst jedn. Dz.U. 2001, nr 80, poz. 872.

³³ Por. B. Dolnicki: *Koncepcja województwa samorządowego*. „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 6, s. 15—22.

Podstawowymi elementami definiującymi jednostkę samorządu terytorialnego są: podmiot, przedmiot i zadania samorządu oraz nadzór nad samorządem terytorialnym³⁴.

Podmiot samorządu terytorialnego tworzy społeczność lokalna zamieszkała na danym terenie, zorganizowana w terytorialny związek samorządowy. Zgodnie z brzmieniem art. 1 ustawy o samorządzie województwa: „Mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową”. A zatem województwo jest traktowane jak związek mieszkańców danego obszaru — korporacja terenowa. Ustawa o samorządzie województwa charakteryzuje tę wspólnotę jako wspólnotę regionalną, nawiązując do postanowień Konstytucji, która odrębnie traktuje lokalne i regionalne wspólnoty samorządowe (art. 164 ust. 2).

Wojewódzka wspólnota samorządowa powstaje z mocy prawa. „Upodmiotowienie” społeczności województwa jest tu zatem rozumiane nie socjologicznie czy politycznie, lecz przede wszystkim prawnie. Przy czym „upodmiotowienie” to jest dokonywane przez państwo w celu realizacji jego zadań. Pojawia się zatem pytanie, czy można mówić o kategorii „interesu regionalnego”.

Występujące dotychczas w doktrynie wątpliwości zostały rozstrzygnięte na korzyść tezy, iż istnieje obiektywnie „interes lokalny” samorządu terytorialnego. W aspekcie prawnoustrojowym (organizacyjnym) władza lokalna jest zawsze fragmentem ustroju państwowego. Dlatego też szczególnie istotne jest rozstrzygnięcie kwestii, czy władze lokalne uznaje się za instrument realizacji celów państwowych w terenie, czy też zakłada się występowanie celów lokalnych, odrębnych od państwowych. Interes lokalny częstokroć różni się od interesu ogólnopaństwowego, ale nie może to oznaczać, że z reguły interes społeczności lokalnej jest mniej ważny.

Rozróżnienie kategorii interesów ogólnopaństwowego, regionalnego i lokalnego wiąże się bardzo ściśle z problematyką decentralizacji administracji publicznej. Uznanie samorządu wojewódzkiego za element struktury zdecentralizowanej oznacza, iż jednostka tego samorządu — województwo — została wydzielona z całości administracji państwowej. Wydzielenie to dokonuje się przez uznanie odrębności prawnej interesu regionalnego, a co za tym idzie — przyznanie swobody realizacji i ochrony tego interesu. Oczywiście, proces ten odbywa się na podstawie konkretnej normy prawnej i właśnie ona stanowi granicę samodzielności działania jednostki samorządowej. Samodzielność zatem nie jest bezwzględna, bezwzględna jest jedynie w ramach prawa i do granic tym prawem określonych (art. 2 u. o s.w.; por. też art. 163 Konstytucji RP).

³⁴ Por. B. Dolnicki: *Samorząd terytorialny...*, s. 145 i nast.

Ustawa o samorządzie województwa, mówiąc o podmiocie samorządu, posługuje się pojęciem „regionalna wspólnota samorządowa”. Oznacza ono, iż samorząd to sprawowanie administracji przez zbiorowość zainteresowanych osób. W przypadku samorządu wojewódzkiego chodzi o osoby zamieszkałe na terenie danego województwa. Przynależność do wspólnoty samorządowej nie zależy od aktu przystąpienia. Powstaje z mocy prawa, na skutek nabycia przez osobę fizyczną określonej cechy, tj. miejsca zamieszkiwania na obszarze województwa.

Nie można również uznać przynależności do wspólnoty samorządowej za przymusową. Skoro bowiem przystąpienie do społeczności nie jest aktem woli, zainteresowana osoba nie może praktycznie odmówić przystąpienia. Jeżeli nawet członek społeczności samorządowej zachowuje się całkowicie biernie, to nie ma to żadnego wpływu na jego powiązanie ze społecznością. Jednakże mieszkańcy danego terytorium nie mogą samodzielnie podejmować decyzji o nadaniu mieszkańcom danego terytorium charakteru wojewódzkiej wspólnoty samorządowej.

Oczywiście, możliwe są inicjatywy mieszkańców co do tworzenia województwa jako wspólnoty samorządowej, jej znoszenia lub też zmiany granic województwa jako największej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego kraju. Zagadnienie to reguluje ustawa z dn. 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa³⁵. W sprawie tworzenia lub znoszenia nie przewiduje ona wyodrębnienia specjalnej procedury, jeśli chodzi o zasady i tryb, podobnej do określonych dla gmin w ustawie o samorządzie gminnym oraz w ustawie o samorządzie powiatowym. Jedyny wyjątek od tego założenia odniesiony został do oceny podziału terytorialnego kraju na województwa. Zobowiązane zostały do niej jednoznacznie: Sejm, Senat i Rada Ministrów w terminie do dn. 31 grudnia 2000 r. (art. 7). Oczywiście, ewentualne warunki uwzględniające stanowisko zainteresowanych mieszkańców, zamieszkujących wskazane terytorium, będą mogły być formułowane przed sporządzeniem powyższej oceny. Trzeba jednak pamiętać, że polski ustawodawca nie nadał takim inicjatywom wymiaru formalnoprawnego. Oznacza to pozbawienie ich przymiotu czynności, której skutki miałyby określony charakter (wskazanie na adresata opinii, ustalenie mocy wiążącej stanowiska mieszkańców, zasady postępowania przez adresata z przekazaną opinią).

Brak uczestnictwa wspólnot samorządowych w tworzeniu lub znoszeniu jednostki samorządowej występuje wyłącznie na szczeblu województwa. Zarówno bowiem ustawa z dn. 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (art. 4 ust. 1), jak i ustawa z dn. 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowo-

³⁵ Dz.U. nr 96, poz. 603.

wym (art. 3 ust. 2) przewidują przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami gminy bądź też zasięgnięcie opinii zainteresowanych rad gmin, rad powiatów i sejmików województw w kwestii tworzenia, łączenia, dzielenia bądź znoszenia powiatów.

Niezmiernie istotnym elementem składającym się na pojęcie podmiotu samorządu jest przyznawana terytorialnym związkom samorządowym przez prawo osobowość prawna. Obecnie zarówno w literaturze, a przede wszystkim w Konstytucji RP (art. 165 i art. 166), jak i w ustawodawstwie samorządowym uznane jest znaczenie tej osobowości. Przy czym dzieli się ona na osobowość publiczną i prywatną.

Osobowość (podmiotowość) publicznoprawna daje jednostkom samorządowym możliwość nawiązywania stosunków prawnych z organami państwa. Skoro województwa wykonują zadania publiczne, to poza sporem pozostaje fakt, że mogą korzystać ze środków prawnych właściwych władzy państwowej, w tym ze środków prawnych o charakterze władczym (choć w mniejszym zakresie niż gminy i powiaty). Możliwość stosowania władztwa administracyjnego należy do istoty samorządu i jest jednym z czynników określających jego podmiotowość publicznoprawną.

Podmiotowość prawna samorządu to nie tylko sprawa kompetencji administracyjnych. Przyznanie takich kompetencji pociąga za sobą konieczność uzyskania przez samorząd swobody w dysponowaniu mieniem we własnym imieniu. Temu celowi ma służyć przyznanie województwu osobowości cywilnoprawnej (art. 6 ust. 2 u. o s.w.). Województwo samodzielnie dysponuje swym majątkiem w celu realizacji zadań. Jego działania w tym zakresie podlegają ochronie sądowej. A zatem województwa mogą wchodzić z organami państwa w stosunki prawne charakterystyczne dla dwóch równorzędnych podmiotów. Samorząd województwa może być również stroną sporów majątkowych z organami administracji rządowej, rozstrzyganych przed sądami powszechnymi.

Samorząd jest tworzony w celu sprawowania w wyznaczonym zakresie administracji publicznej. Toteż właśnie wykonywanie administracji publicznej należy uznać za przedmiot samorządu. To, iż samorząd terytorialny wykonuje zadania o charakterze publicznym, nie budzi współcześnie wątpliwości. Akceptowane jest również posługiwanie się przy tym instrumentami prawnymi typowymi dla administracji państwowej. Sporne natomiast są kwestie zasad podziału kompetencji między państwo a samorząd oraz pomiędzy poszczególne szczeble samorządu.

Jeżeli za zasadę prawną o randze konstytucyjnej zostało uznane funkcjonowanie samorządu terytorialnego we wszystkich jednostkach zasadniczego podziału terytorialnego (art. 16 ust. 1 Konstytucji RP), wyposażonego we własny, samodzielnie realizowany zakres zadań i obowiązków (art. 16 ust. 2, art. 163 Konstytucji RP), to podział zadań nie może być dokonywany

wyłącznie między organy państwowe. Powinien on dopuszczać do sprawowania funkcji publicznych również inne podmioty o niepaństwowym charakterze, w tym głównie samorząd terytorialny. Najwłaściwsze wydaje się wykorzystanie do tego celu zasady subsydiarności.

Próbę zdefiniowania przedmiotu samorządu województwa oprzeć należy na obiektywnie występującym we współczesnych państwach podziale kompetencji i zadań władz publicznych.

Po pierwsze, występują zadania o wymiarze lokalnym, tj. takie, których bezpośrednim adresatem (najczęściej konsumentem) jest obywatel — mieszkaniec danej wspólnoty samorządowej. Polegają one głównie na świadczeniu usług o charakterze powszechnym, tj. takich, jakich oczekuje, mając do tego prawo, każdy mieszkaniec.

Zadania te wykonywane są na dwóch poziomach: gminnym i powiatowym (dotychczas był to poziom rejonu administracji rządowej ogólnej i specjalnej).

Po drugie, można wyodrębnić grupę zadań publicznych charakterystycznych dla dużego województwa (regionu). Województwo samorządowe zaliczyć należy do szczebla regionalnego. Celem działania samorządu województwa jest rozwój cywilizacyjny regionu, na co składa się przede wszystkim jego rozwój ekonomiczny i gospodarczy, prowadzący w konsekwencji do podnoszenia standardu życia mieszkańców.

Zasadniczym polem działania władzy regionalnej jest gospodarka, rozwój ekonomiczny i cywilizacyjny, także w wyniku międzynarodowej współpracy gospodarczej, promocji regionu czy planowania przestrzennego. O ile zatem dla systemu lokalnego głównym pojęciem i osią działania jest jednostka (obywatel), o tyle w układzie regionalnym centralną funkcję spełnia pojęcie przedsiębiorcy czy szerzej — gospodarki.

Na podmioty gospodarcze bowiem nastawiona jest głównie aktywność wojewódzkich władz publicznych prowadzących energiczną politykę regionalną. Dlatego w ustawie o samorządzie województwa (w szczególności w jej rozdziale II) tak dobitnie akcentuje się zadania związane z tą funkcją samorządu, w tym m.in.: pobudzanie aktywności gospodarczej, podnoszenie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki, tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, głównie kreowanie rynku pracy, pozyskiwanie i łączenie środków finansowych w celu realizacji zadań.

Można także wyodrębnić grupę zadań o charakterze regionalnym mieszczących się w ramach administracji świadczącej. Adresatem tych świadczeń będą grupy lub kategorie osób o charakterze ponadlokalnym. Także zasięg terytorialnego działania zakładów administracyjnych świadczących tego typu usługi można określić mianem regionalnego. Można tu wymienić: szkolnictwo wyższe, specjalistyczną służbę zdrowia, opery, filharmonie, muzea, teatry itp.

Za zadanie lub za przedmiot samorządu województwa należy uznać wytyczenie strategii wszechstronnego rozwoju województwa (z uwzględnieniem celów zawartych w art. 11 u. o s.w.) oraz prowadzenie polityki rozwoju województwa (art. 11 ust. 2 u. o s.w.). Formą realizacji owej strategii rozwoju województwa będą programy wojewódzkie.

Strategia rozwoju województwa definiowana jest w literaturze jako wyraz wspólnego dążenia do zaspokajania potrzeb i aspiracji społecznych oraz dokument gwarantujący niezbędny zakres współdziałania wszystkich uczestników zaangażowanych w proces rozwoju³⁶. Strategia rozwoju przygotowywana jest na okres co najmniej kilku lat. W sposób generalny zadania samorządu województwa określa art. 11 u. o s.w.:

„1. Samorząd województwa określa strategię rozwoju województwa, uwzględniającą w szczególności następujące cele:

- a) pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej,
- b) pobudzanie aktywności gospodarczej,
- c) podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa,
- d) zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń,
- e) kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego.

2. Samorząd województwa prowadzi politykę rozwoju województwa, na którą składa się:

- a) tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy,
- b) utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim,
- c) pozyskiwanie i łączenie środków finansowych, publicznych i prywatnych dla realizacji określonych zadań z zakresu użyteczności publicznej,
- d) wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli,
- e) racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju,
- f) wspieranie współpracy między sferą nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego oraz innowacji,
- g) wspieranie rozwoju kultury oraz ochrona i racjonalne wykorzystywanie dziedzictwa kulturowego,
- h) promocja walorów i możliwości rozwojowych województwa.

³⁶ Zob. E. Wysocka, J. Koziński: *Strategia rozwoju regionalnego i lokalnego po reformie administracji państwa*. Warszawa 2000, s. 10.

3. Strategia rozwoju województwa jest realizowana poprzez programy wojewódzkie”.

Samorząd województwa, przy formułowaniu strategii rozwoju województwa i realizacji polityki jego rozwoju, współpracuje w szczególności z:

- jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa oraz z samorządem gospodarczym i zawodowym,
- administracją rządową, szczególnie z wojewodą,
- innymi województwami,
- organizacjami pozarządowymi,
- szkołami wyższymi i jednostkami naukowo-badawczymi (art. 12 u. o s.w.).

Wykonując zadania zawarte w omawianym przepisie, samorząd województwa może również współpracować z organizacjami międzynarodowymi i regionami innych państw, zwłaszcza sąsiednich.

Samorząd województwa wykonuje ponadto zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, które np. wymienione zostały w art. 14 ustawy. Są to głównie zadania z zakresu administracji świadczącej.

Ustawa o samorządzie województwa w art. 14 ust. 2 stanowi: „Ustawy mogą określać sprawy należące do zakresu działania województwa jako zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane przez zarząd województwa”. Brzmienie tego przepisu w sposób jednoznaczny precyzuje sposób zlecania zadań samorządowi województwa — wyłącznie w drodze ustawowej. Oznacza to, iż nie jest możliwe ani powszechnie dopuszczalne zawieranie porozumień administracyjnych w sprawie zlecania zadań pomiędzy wojewodą a samorządem województwa.

Artykuł 8 ust. 2 wyraźnie ogranicza krąg podmiotów, z którymi województwo może zawierać porozumienia w sprawie powierzenia zadań publicznych — są nimi inne województwa oraz jednostki lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa. Głównym i bezpośrednim adresatem działań samorządu województwa są różnego typu jednostki organizacyjne, w tym głównie struktury i podmioty gospodarcze, bo właśnie na nie nastawiona jest aktywność wojewódzkich władz samorządowych, prowadzących aktywną politykę regionalną. Jedynie w pewnym zakresie (administracji świadczącej) bezpośrednim odbiorcą są niektóre kategorie mieszkańców województwa.

Na tej podstawie należy stwierdzić, iż w ustawie o samorządzie województwa sformułowano przedmiot jego działania jako sferę szeroko rozumianego rozwoju regionu, klasyczne funkcje nadzorcze i policyjno-inspekcyjne zaś przypisano organom administracji rządowej.

Organy samorządu województwa

Kwestią decydującą o istocie podmiotu samorządu jest jego organizacja. Terytorialny związek samorządowy, będąc strukturą o charakterze korporacyjnym, nie może realizować swych zadań *in pleno*. Z tego też powodu członkowie związku powołują w drodze wyborów organy (zwykle kolegialne), które w sposób bezpośredni wykonują zadania nałożone na związek. I właśnie powoływanie organów komunalnych w drodze wyborów jest uznawane za cechę konstytutywną samorządu terytorialnego. Zasada ta podniesiona została nawet do rangi konstytucyjnej (art. 169 ust. 1—3 Konstytucji RP).

Pojęcie organizacji samorządu województwa mieści w sobie również ich ustrój wewnętrzny. Zgodnie z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP: „Ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące”.

Ustawa o samorządzie województwa nakłada na wspólnotę samorządową obowiązek powołania organów:

- stanowiącego i kontrolnego — sejmiku województwa,
- wykonawczego — zarządu województwa.

Ponadto normatywnie określony został katalog organów pomocniczych. Oznacza to, iż samorząd województwa nie jest uprawniony do tworzenia innych organów, poza wymienionymi w ustawie.

Sejmik województwa

Sejmik województwa jest kolegialnym organem stanowiącym i kontrolnym. Jego kadencja trwa 4 lata. W skład sejmiku województwa wchodzi radni w liczbie 30 w województwach liczących do 2 mln mieszkańców oraz po 3 radnych na każde kolejne rozpoczęte 500 tys. mieszkańców (art. 16 ust. 3).

Kompetencje sejmiku województwa określone zostały w art. 18 ustawy. Katalog zadań sejmiku nie jest zamknięty. Może być rozszerzony przez przekazanie w drodze ustawowej nowych kompetencji.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 u. o s.w., uchwały sejmiku województwa zapadają zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu sejmiku, w głosowaniu jawnym lub jawnym imiennym. Odmienny tryb głosowania może być wprowadzony jedynie przepisem ustawowym. Oznacza to, iż kwestii tych nie można objąć regulacją statutową.

Sejmik wybiera ze swego grona przewodniczącego oraz nie więcej niż 3 wiceprzewodniczących sejmiku województwa, bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu sejmiku, w głosowaniu tajnym. Wprawdzie ustawa tak nie stanowi, jednak przewodniczącego

sejmiku z uwagi na jego funkcje (organizacja pracy sejmiku i prowadzenie jego obrad) można uznać za organ sejmiku województwa.

Przewodniczący sejmiku może powierzyć wykonywanie swych zadań jednemu z wiceprzewodniczących. W przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem. Funkcji przewodniczącego i wiceprzewodniczącego sejmiku nie można łączyć z członkostwem w zarządzie województwa.

Sejmik województwa jako organ społeczny nie może działać stale. Obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego sejmiku co najmniej raz na kwartał. Ustawa o samorządzie województwa rozróżnia sesje stałe oraz doraźne, zwoływane przez przewodniczącego w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku przez zarząd województwa lub radnych stanowiących co najmniej 1/4 ustawowego składu sejmiku.

Ze swego grona sejmik województwa może powoływać stałe i doraźne komisje do wykonywania określonych zadań. Przedmiot działania, zakres zadań, zasady dotyczące składu, organizację wewnętrzną i tryb pracy komisji określa statut województwa. Są to komisje o charakterze fakultatywnym. Komisje są organami pomocniczymi, opiniodawczo-doradczymi, toteż sejmik nie może przenieść na nie swych uprawnień stanowiących.

Komisją o charakterze obligatoryjnym jest komisja rewizyjna, w skład której wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów. Jej zadaniem jest kontrolowanie działalności zarządu województwa oraz wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, opiniowanie wykonania budżetu i występowanie z wnioskiem w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi województwa.

Radni mogą tworzyć kluby radnych, działające na zasadach określonych w statucie województwa. Wydaje się, iż na szczeblu województwa, jeszcze bardziej niż w powiecie i gminie, zarysuje się dominacja kryteriów politycznych w przypadku tworzenia klubów radnych. Z tego względu regulacje statutowe, dotyczące na przykład ustalenia limitu osobowego wymaganego dla utworzenia klubu, nie powinny być wykorzystywane do walki politycznej z opozycją przez uniemożliwienie jej utworzenia klubu. Funkcjonowanie klubów radnych na szczeblu wojewódzkim jest tym istotniejsze, że przedstawiciele wszystkich klubów wchodzi z mocy prawa w skład komisji rewizyjnej.

Zarząd województwa

Zarząd jest organem wykonawczym województwa. Ustawa w sposób stanowczy określiła jego skład — 5 osób, w tym: marszałek województwa jako przewodniczący zarządu, wicemarszałek lub dwóch wicemarszałków oraz

pozostali członkowie. Członkostwa w zarządzie województwa nie można łączyć z członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego oraz z zatrudnieniem w administracji rządowej, a także z mandatem posła i senatora.

Marszałka województwa wybiera sejmik bezwzględną większością głosów ustawowego składu sejmiku w głosowaniu tajnym, natomiast pozostałych członków zarządu, w tym nie więcej niż dwóch wiceprzewodniczących, na wniosek marszałka, zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu sejmiku. Sejmik nie może zmienić liczby członków zarządu województwa. Tylko wybór pełnego składu zarządu oznacza skuteczne powołanie organu wykonawczego. Marszałek, wicemarszałkowie i pozostali członkowie zarządu województwa mogą być wybrani spoza składu sejmiku województwa.

Jeżeli sejmik województwa nie dokona wyboru zarządu w ciągu 3 miesięcy od daty ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy, to ulega rozwiązaniu z mocy prawa. Po rozwiązaniu sejmiku z wymienionej przyczyny przeprowadza się wybory przedterminowe. Jeżeli nowo wybrany sejmik nie dokona ponownie wyboru zarządu województwa w terminie 3 miesięcy od dnia głoszenia wyników wyborów, to ulega rozwiązaniu z mocy prawa. Nie przeprowadza się wówczas kolejnych wyborów przedterminowych. Do dnia wyborów do sejmiku województwa na kolejną kadencję oraz wyboru zarządu województwa zadania i kompetencje sejmiku województwa oraz zarządu województwa przejmuje komisarz rządowy ustanowiony przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

Zarząd województwa wykonuje zadania należące do samorządu województwa, niezastrzeżone na rzecz sejmiku województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych.

Do zadań zarządu województwa należą w szczególności:

- wykonywanie uchwał sejmiku województwa,
- gospodarowanie mieniem województwa, w tym wykonywanie praw z akcji i udziałów posiadanych przez województwo,
- przygotowywanie projektu i wykonywanie budżetu województwa,
- przygotowywanie projektów strategii rozwoju województwa, planu zagospodarowania przestrzennego i programów wojewódzkich oraz ich wykonywanie,
- prowadzenie bieżącej polityki i zawieranie umów w zakresie współpracy międzynarodowej ze strukturami samorządu regionalnego w innych krajach i z międzynarodowymi zrzeszeniami regionalnymi,
- kierowanie, koordynowanie i kontrolowanie działalności wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym powoływanie i odwoływanie ich kierowników,

— uchwalanie regulaminu organizacyjnego urzędu marszałkowskiego.

Zasady i tryb działania zarządu województwa określa statut województwa.

Zarząd województwa wykonuje zadania województwa przy pomocy urzędu marszałkowskiego i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych lub wojewódzkich osób prawnych.

Marszałek województwa

Wprawdzie ustawa ta nie nazywa organem marszałka województwa, to jednak należy uznać go za taki organ z uwagi na powierzone mu funkcje. Zakres jego zadań odniesiony został bowiem nie tylko do organizacji pracy zarządu województwa i urzędu marszałkowskiego. Mieści się w nim również kierowanie bieżącymi sprawami województwa oraz reprezentowanie go na zewnątrz (art. 43 ust. 1 u. o s.w.). Marszałek podejmuje też w sytuacjach określonych prawem niezbędne czynności należące do zarządu województwa (art. 43 ust. 2), w sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z bezpośrednim zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne. Czynności podjęte w tym trybie wymagają przedstawienia do zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu zarządu województwa.

Marszałek województwa jest również kierownikiem urzędu marszałkowskiego, zwierzchnikiem służbowym pracowników tego urzędu i kierownikiem wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych (art. 43 ust. 3). Stanowi to realizację wyrażonej w art. 3 u. o s.w. zasady zespolenia administracji samorządowej województwa w jednym urzędzie i pod jednym zwierzchnictwem.

O pozycji marszałka województwa jako organu stanowi również przyznane mu przez ustawę (art. 46 u. o s.w.) prawo wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej.

Upoważnienie do samodzielnego działania marszałka wynika także z art. 57 ust. 2 u. o s.w.: „Sejmik województwa może udzielić marszałkowi upoważnienia do składania jednoosobowo oświadczeń woli, innych niż przewidywane w statucie województwa”.

A zatem, wnioskując *a contrario*, należy przyjąć, że w statucie województwa można zawrzeć generalne upoważnienie dla marszałka województwa do składania jednoosobowo oświadczeń woli.

Uzasadnia to tezę, iż w ustawie o samorządzie województwa, podobnie jak w okresie międzywojennym, występuje zarząd w formie kolegialnej i jednoosobowej. Zarząd kolegialny wykonuje zadania wyraźnie powierzone mu przez ustawę, np. art. 41 ust. 2 lub art. 58 u. o s.w., natomiast w pozostałym zakresie działa marszałek województwa jako zarząd jednoosobowy.

Administracja zespolona

Zasadę zespolenia aparatu administracyjnego na szczeblu wojewódzkiej administracji samorządowej określa art. 3 u. o s.w., zgodnie z którym: „Administracja samorządowa w województwie jest zespolona w jednym urzędzie i pod jednym zwierzchnikiem”. Tym zwierzchnikiem jest marszałek województwa jako kierownik urzędu marszałkowskiego, zwierzchnik służbowy pracowników tego urzędu i kierownik wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych.

Zasada zespolenia administracji w pełnej postaci łączy w sobie:

- zespolenie organizacyjne — włączenie organizacyjne całego aparatu administracyjnego działającego na terenie danej jednostki podziału terytorialnego do jednego urzędu administracji samorządowej lub rządowej,
- zespolenie finansowe — włączenie budżetu danej służby czy inspekcji do budżetu organu administracji,
- zespolenie osobowe — uzyskanie przez dany organ administracji rządowej lub samorządowej stanowczego wpływu na obsadę najważniejszych stanowisk w organach służb, inspekcji i straży,
- zespolenie kompetencyjne — uzyskanie przez organ administracji zespolonej w administracyjnym prawie materialnym i procesowym wyłącznego upoważnienia do podejmowania czynności władczych we własnym imieniu.

Zasada ta ma jednak w odniesieniu do samorządowej administracji województwa ograniczone znaczenie. Organem wojewódzkiej zespolonej administracji rządowej jest wojewoda, działający na podstawie ustawy z dn. 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie.

Wnioski

Choć w praktyce pojawiły się wątpliwości, czy województwa samorządowe powstałe po reformie administracyjnej stanowią regiony, to jednak w doktrynie w sposób jednoznaczny opowiedziano się za takim stanowiskiem. Województwo samorządowe w sensie ustrojowym i terytorialnym uznawane jest za region³⁷. Stanowi ono wyodrębnioną, najwyższą jednost-

³⁷ Tak B. Jaworska-Dębska, w: *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*. Red. M. Stahl. Warszawa 2002, s. 222; J. Jeżewski: *Podstawowe założenia ustroju województwa...*, s. 139; Z. Leoński: *Samorząd terytorialny w RP*. War-

kę podziału terytorialnego państwa, zlokalizowane jest pomiędzy państwem a powiatami i gminami. Jego władze są niezależne od administracji rządowej. Ma osobowość prawną. Organy województwa samorządowego pochodzą z wyborów. Z mocy prawa otrzymało własne zadania i kompetencje oraz budżet z własnymi dochodami. Wątpliwości budzi jedynie warunek posiadania obszaru stosunkowo jednolitego pod względem gospodarczym, społecznym i kulturowym³⁸.

szawa 1999, s. 130; H. Izdebski: *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. Warszawa 2001, s. 118; Z. Niewiadomski, w: Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski: *Prawo administracyjne część ogólna*. Warszawa 2002, s. 148.

³⁸ Por. J. Lemańska: *Koncepcja samorządu...*, s. 94.