

**Andrzej Bałaban<sup>1</sup>**

**Ewa Milczarek<sup>2</sup>**

## **Region europejski jako forma podziału terytorialnego Unii Europejskiej**

**Słowa kluczowe:** region UE, województwo, samorząd, decentralizacja, regionalizm

**Keywords:** EU region, voivodeship, local government, decentralization, regionalism

### **Streszczenie**

Dążenia do rozwoju współpracy w ramach Unii Europejskiej z partnerami na poziomie regionalnym wynikają ze znacznego zróżnicowania narodowych systemów prawnych oraz procedur i wynikających stąd istotnych trudności w zakresie przeprowadzania i zarządzania działaniami dotyczącymi współpracy. Impulsem do pogłębienia roli regionu była realizacja programów Funduszy Strukturalnych. Województwa jako regiony kandydują do roli trzeciego uczestnika układu unijnego tworząc nowy trójszczeblowy układ podmiotowy: wspólnota – państwo – region. By wystąpić w tej roli muszą aktywnie działać w celu wzmocnienia swej pozycji na forum europejskim, w szczególności w gremiach kształtujących politykę regionalną. Szansą dla regionów jest w szczególności rozwój polityki regionalnej Unii Europejskiej, której celem jest redukcja różnic rozwoju lokalnego i likwidacja rejonów biedy i zacofania. Artykuł przedstawia prawne aspekty związane z określeniem „regionu” na gruncie prawa polskiego. Przedstawia również walory polskiego województwa na forum unijnym i możliwe formy oddziaływania na realizowaną politykę unijną.

---

<sup>1</sup> Autor jest profesorem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego i Integracji Europejskiej Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego. E-mail: a.balaban@o2.pl.

<sup>2</sup> Autorka jest asystentką w Katedrze Prawa Konstytucyjnego i Integracji Europejskiej Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego. E-mail: ewa.milczarek@usz.edu.pl.

## Summary

### **The European region as a form of territorial division of the European Union**

The aspirations to develop cooperation within the European Union with partners at the regional level result from the considerable diversification of national legal systems and procedures and the resulting significant difficulties in the conduct and management of cooperation activities. An impulse to deepen the role of the region was the implementation of Structural Fund programs. Voivodships as regions are candidates for the role of the third participant of the EU agreement creating a new three-level system: the community – the state – the region. To participate in this role they must actively work to strengthen their position on the European forum, in particular in the bodies where are creating regional policy. An opportunity for the regions is the development of the European Union's regional policy, the aim of which is to reduce the differences in local development and eliminate areas of poverty and backwardness. The article presents legal aspects related to the definition of "the region" under Polish law. It also presents the advantages of the Polish voivodship at the EU forum and possible forms of impact on the implemented EU policy.

✱

## **I. Wstęp**

Współczesny świat, a wraz z nim Polska podlegają coraz szybszym zmianom w ramach procesów globalizacji. Konstrukcje prawne ze sfery prawa międzynarodowego i krajowego zawsze objęte były nakazem wykładni uwzględniającej dialektyczną zmienność warunków w których są stosowane. Adaptacyjny charakter wykładni ma wszakże swe granice po których wyczerpaniu przystąpić trzeba do zmiany regulacji prawnych. W ramach Unii Europejskiej ten proces realizuje Traktat Lizboński<sup>3</sup>, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. potwierdzając stabilność idei integracji unijnej oraz potrzebę i możliwości organizacyjnego wzmocnienia Unii. Unia Europejska działająca coraz sprawniej w coraz szerszym zakresie zadań opierać się musi na sprawnym aparacie organizacyjnym. Tymczasem dysponuje jedynie organami centralnymi.

---

<sup>3</sup> Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r. (Dz.U. C 306 z 17 grudnia 2007 r.).

Jej struktury „terenowe” to aparaty państwowe państw będących jej członkami. Pojawia się tu wszakże problem nadmiernej komplikacji i różnorodności struktur państwowych. Krótko mówiąc Unia potrzebuje „terenowego” partnera do realizacji swych zadań innego niż państwo. Do roli tej idealnie pasują regiony jako najwyższy szczebel samorządu państwowego mający cechę niezależności od państwa i odpowiedni potencjał organizacyjny, nie obdarzony zarazem ogromną ilością zadań szczegółowych jak to ma miejsce w przypadku „niższych” jednostek samorządowych.

## II. Region w kontekście polityki Unii Europejskiej

Początki europejskiej polityki regionalnej można znaleźć już w preambule Traktatu rzymskiego<sup>4</sup> gdzie zaznaczono potrzebę wzmocnienia „jedności swoich systemów gospodarczych i zapewnienie ich harmonijnego rozwoju przez zmniejszenie różnic między poszczególnymi regionami oraz usuwanie opóźnień mniej uprzywilejowanych regionów.”

Zainteresowanie rzeczywistym zaangażowaniem regionów w politykę Unii Europejskiej pojawiło się w latach 70. i 80. XX w. W tamtym okresie rozważano różne metody współpracy z władzami lokalnymi. Wśród nich znajdziemy:

Koncepcje wysnutą w raporcie H. Gerlacha, zakładającą wprowadzenie do wspólnotowych rozwiązań prawnych umożliwiających tworzenie lokalnych publicznoprawnych stowarzyszeń współpracy transgranicznej, które posiadały by m.in. osobowość prawną i kompetencje publicznoprawne, nazywane *Euroassociations* (Eurozwiązki)<sup>5</sup>. Rozwiązanie to ostatecznie weszło do porządku prawnego Wspólnot.

Koncepcję wynikającą z Raportu Boota<sup>6</sup> zakładającą przystąpienie Wspólnoty *in corpore* do Konwencji Madryckiej<sup>7</sup> dotyczącej współpracy transgra-

<sup>4</sup> Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (tzw. Traktat Rzymski) podpisany 25 marca 1957 r. (Dz.U. 2004, Nr 90, poz. 864/2).

<sup>5</sup> Sprawozdanie „Gerlach” w sprawie polityki regionalnej Wspólnoty w odniesieniu do regionów leżących przy granicach wewnętrznych Wspólnoty (Dz.U. C 293 z 13 grudnia 1976 r.).

<sup>6</sup> Sprawozdanie „Boota” w sprawie wzmocnienia współpracy transgranicznej (Dz.U. C 127 z 14 maja 1984 r.).

<sup>7</sup> Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, sporządzona w Madrycie 21 maja 1980 r. (Dz.U. 1993, Nr 61, poz. 287).

nicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, z jednoczesnym zobowiązaniem państw do wzajemnego informowania się o sytuacji regionów przygranicznych. Przystąpienie do Konwencji uznaje się pierwszy znaczący krok w kierunku prawnego wzmocnienia współpracy terytorialnej w Europie.

Koncepcję wynikającą z Raportu H. Potschki, która zakładała współpracę transgraniczną wzdłuż granic wewnętrznych Wspólnoty<sup>8</sup>, co również jest realizowane.

Wyrazem zwiększającego się znaczenia regionu było utworzenie w 1968 r. Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej w Komisji Europejskiej oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w 1975 r. Przełom nastąpił w 1988 r., w którym to zarys uczestnictwa regionu w porządku wspólnotowym pojawił się w Jednolitym Akcie Europejskim<sup>9</sup>. Położono w nim akcent na rozwój społeczny, gospodarczy i regionalny, co zapoczątkowało kształtowanie się nowego trójszczeblowego układu podmiotowego: wspólnota – państwo – region<sup>10</sup>. Dążenia do rozwoju współpracy na poziomie regionalnym wynikały ze znacznego zróżnicowania narodowych systemów prawnych oraz procedur i wynikających stąd istotnych trudności w zakresie przeprowadzania i zarządzania działaniami dotyczącymi tej współpracy<sup>11</sup>. Impulsem do zwiększenia roli regionu była realizacja programów Funduszy Strukturalnych. Kolejne traktaty pogłębiały rolę polityki regionalnej UE. W traktacie z Maastricht<sup>12</sup> potwierdzono dążenie „do zmniejszenia różnic w stopniach rozwoju poszczególnych regionów i zmniejszenia zacofania regionów mających najmniej korzystne warunki, w tym obszarów wiejskich”, utworzono Fundusz Spójności i Komitet Regionów. Wyrazem regionalizacji w wymiarze politycznym było przyjęcie w art. 5 zasady pomocniczości. W wymiarze budżetowym – przeznaczenie znaczących sum na wsparcie polityki regionalnej UE, w tym współpracy międzyregionalnej. Unia narzuca, m.in. poprzez realizację wydatkowania funduszy unijnych, realizację obowiązków państw

<sup>8</sup> Sprawozdanie „Poetschki” w sprawie współpracy transgranicznej przy granicach wewnętrznych (Dz.U. C 99 z 13 kwietnia 1987 r.).

<sup>9</sup> Dz.U. 1L 169 z 29 czerwca 1987 r.

<sup>10</sup> L. Ciamaga, E. Latoszek, K. Gorywoda, L. Oręziak, E. Teichmann, *Unia Europejska*, Warszawa 2000, s. 127.

<sup>11</sup> Projekt Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejskie Grupy Współpracy Transgranicznej (EGWT), Bruksela, 14.07.2004, COM(2004) 496 final.

<sup>12</sup> Traktat o Unii Europejskiej z 7 lutego 1992 r., Maastricht (Dz. Urz. WE 1992 C 191), s. 1.

członkowskich na właściwym szczeblu terytorialnym, zgodnie z systemem instytucjonalnym właściwym dla każdego państwa członkowskiego<sup>13</sup>.

Instytucjonalnym formami współpracy jest np. utworzone w 2006 Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej<sup>14</sup>, które umożliwia zrzeszanie się wspólnot terytorialnych pochodzących z różnych państw członkowskich bez konieczności uprzedniego podpisywania porozumień międzynarodowych, ratyfikowanych przez parlamenty krajowe. W Polsce funkcjonują trzy takie porozumienia Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej TRITIA z ograniczoną odpowiedzialnością (EUWT TRITIA), Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej TATRY z ograniczoną odpowiedzialnością Środkowoeuropejski Korytarz Transportowy Europejskie Ugrupowanie Współpracy terytorialnej z ograniczoną odpowiedzialnością. Jako taką współpracę międzynarodową prowadzi 85% województw<sup>15</sup>. Jak zauważa K. Jósowski: „[...] współpraca transgraniczna, międzynarodowe partnerstwo gmin, miast spoza obszarów granicznych oraz międzynarodowa współpraca regionów umożliwiają określenie samorządu jako uczestnika życia międzynarodowego”<sup>16</sup>.

Pojęcie „regionu” nie jest jednoznaczne, możemy rozpatrywać je pod kątem geograficznym, kulturowym, historycznym, administracyjnym czy ekonomicznym. W każdym z tych aspektów wyróżnić możemy części wspólne, które opierają się na postrzeganiu regionu jako pojęcia przestrzennego, odnoszącego się do konkretnego terytorium, które ze względu na posiadane cechy odróżnia się od otaczających go obszarów. Prawodawstwo unijne nie pokuśliło się o stworzenie własnej definicji pojęcia „region”. Występujące w aktach

---

<sup>13</sup> Por. np. art. 12 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz.U. L 210 z 31 lipca 2006 r.), s. 25–78.

<sup>14</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) (Dz.U. L 210 z 31 lipca 2006 r.), s. 19–24.

<sup>15</sup> B. Nitschke-Szram, *Międzynarodowa współpraca samorządów*, [w:] *Opinie i ekspertyzy OE-261*, Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych, Warszawa 2017, s. 15.

<sup>16</sup> K. Jósowski, *Samorząd terytorialny w procesie integracji europejskiej. Polskie doświadczenia i wnioski na przyszłość*, Katowice 2008, s. 16.

unijnych postanowienia związane z polityką regionalną skupią się na regionalizmie, jego celach pomijając kwestie związane z określeniem samych cech regionu, takich jak np. wielkość, kompetencja, miejsce w ustroju czy formuła administracyjna. Pozostawia tym samym swobodę państwom członkowskim do określenia tej kwestii. Ze względu na duże zróżnicowanie struktury terytorialno-prawnej państw (federacje, konfederacje, państwa unitarne i monarchie), a także różne uwarunkowania geograficzne, etniczne, historyczne narodowościowe, takie podejście wydaje się praktyczne<sup>17</sup>.

P. Jasiński wskazuje na konieczność analizy zróżnicowania regionalnego według następujących kryteriów: gęstość zaludnienia, struktura wiekowa ludności, stopień aktywności zawodowej, poziom produkcji i dochodów, zmiany w zaludnieniu na skutek migracji, struktura gospodarcza, struktura konsumpcji i bezrobocie<sup>18</sup>. Pewnym ujednoczeniem na poziomie unijnym jest Klasyfikacja Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS). Jest to standard geograficzny służący do statystycznego podziału państw członkowskich Unii Europejskiej (ich terytoriów gospodarczych) na trzy poziomy regionalne o określonych klasach liczby ludności. Została ona ustanowiona w celu zbierania, opracowania i rozpowszechniania na obszarze Unii Europejskiej porównywalnych danych dla określonych statystyk regionalnych (np. z zakresu rachunków regionalnych, demografii, rynku pracy i społeczeństwa informacyjnego). Klasyfikacja NUTS służy również kształtowaniu regionalnych polityk krajów Unii Europejskiej i jest niezbędna do przeprowadzania analiz stopnia rozwoju społeczno-gospodarczego regionów<sup>19</sup>.

### III. Koncepcja regionu w polskim porządku prawnym

W warunkach polskich struktura administracji państwowej oparta została w dużej mierze na koncepcji samorządu terytorialnego uregulowanej w roz-

<sup>17</sup> T. Sowiński, *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, „Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość” 2006, t. III, s. 23.

<sup>18</sup> P. Jasiński, *Europa jako szansa: polityka regionalna Unii Europejskiej i jej instrumenty, a władze lokalne i regionalne*, „Samorząd lokalny wobec integracji europejskiej” 2000, z. 5, s. 11.

<sup>19</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 maja 2003 r. w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS) (Dz.Urz.UE L 154 z 21 czerwca 2003 r.).

dziale VII Konstytucji<sup>20</sup> z 2 kwietnia 1997 r. Co prawda w rozdziale tym mowa jest głównie o gminie samorządowej, ale w art. 164 ust. 2 Konstytucja przewiduje tworzenie innych jednostek „samorządu lokalnego i regionalnego” jednakże już w trybie ustawowym. Na gruncie stanu prawnego i faktycznego istniejącego w momencie uchwalania Konstytucji jest oczywiste, że jednostkami regionalnymi mogą być jedynie województwa realizujące ideę regionalizmu. Na rzecz rozwoju regionalizmu w Polsce działają nader liczne czynniki, które doprowadziły do rozwoju regionalizmu w państwach zachodnioeuropejskich oraz prawidłowości rozwojowe struktur Unii Europejskiej. Idea regionu zmniejsza zagrożenie nadmierną centralizacją aparatu władzy państwowej, co pociąga za sobą jego niską efektywność i wyalienowanie społeczne. Regionalizm to zbliżenie „władzy” do warunków lokalnych, trafniejsze rozwiązywanie problemów w miejscu ich powstawania i pod kontrolą zainteresowanych. Region jako silna struktura quasi państwowa może przejmować w całości niektóre funkcje państwa np. w sferze lokalnej gospodarki, finansów, oświaty i kultury, ekologii etc., a ponadto posługiwać się w znacznym zakresie „państwowymi” formami działania, takimi jak prawodawstwo powszechnie obowiązujące, sprawowane „w ramach” ustaw czy planowanie w jego rozmaitych formach.

Niezależnie od typowych sfer i form aktywności region może i powinien podejmować działania w obrębie spraw właściwych tylko danemu regionowi. Jest to bowiem jeden z podstawowych powodów rozwoju regionalizmu. Pomorze Zachodnie ma na przykład jedyne w swoim rodzaju problemy w zakresie zagospodarowania ziemi użytkowanej rolniczo, prowadzenia gospodarki morskiej, zagospodarowania Odry jako drogi transportowej i ważnego elementu środowiska naturalnego. Kierunki rozwoju współpracy regionów w Polsce określone są m.in. w Priorytetach współpracy zagranicznej województw uchwalanej na poziomie Sejmików. Widać w nich różnorodność obranych kierunków. Jak zauważa H. Dumala<sup>21</sup> „[...] współpraca zagraniczna jest jednym z instrumentów kreowania harmonijnego rozwoju gospodarczego, kulturalnego i społeczno-politycznego (dolnośląskie), wszechstronnego

<sup>20</sup> Dz.U. 1997, Nr 78 poz. 483.

<sup>21</sup> H. Dumala, *Wpływ akcesji Polski do Unii Europejskiej*, „Priorytety współpracy zagranicznej województw”, „TeKa Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych” 2016, nr 11/2, s. 112–113.



rozwoju województwa (śląskie), tworzenia warunków rozwoju gospodarczego regionu jako drogi do dobrobytu ludności (kujawsko-pomorskie), jedną z najważniejszych form aktywności samorządu w kształtowaniu zrównoważonego rozwoju ekonomicznego regionu (małopolskie), a podstawowym kryterium nawiązywania współpracy z partnerami zagranicznymi jest osiągnięcie pozytywnego wpływu na rozwój społeczno-gospodarczy województwa (podlaskie), tworzenie korzystnych warunków aktywizacji kapitału rodzimego oraz przyciąganie kapitału zagranicznego (łódzkie) czy też kształtowanie gotowości do sprostania wyzwaniom, jakie stawia przed Polską członkostwo w Unii Europejskiej i problemy globalizacji (małopolskie).”

Co do prawnych cech województwa – regionu przyjęć należy, że przepisy o osobowości prawnej, ochronie sądowej, mieniu komunalnym, rozdziale zadań własnych i zleconych, dochodach własnych i udziale w dochodach publicznych etc. dotyczące gminy odnoszą się do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Inna interpretacja Konstytucji nie wydaje się możliwa. Gdyby bowiem ustawa zasadnicza zmierzała do zasadniczego odróżnienia jednostek samorządu, musiałyby dokonać ich odrębnej, pozytywnej charakterystyki. Tymczasem są one unormowane łącznie w ramach rozdziału VII. W taki też sposób rozwiązania Konstytucji pojmują ustawodawca, przyjmując w ustawach o samorządzie wojewódzkim<sup>22</sup> i samorządzie powiatowym<sup>23</sup> z 5 czerwca 1998 r., że są to „wspólnoty samorządowe tworzone z mocy prawa” (art. 1 w obu ustawach). Gmina w tym układzie pozostaje jednostką podstawową, na rzecz której działa ogólne domniemanie kompetencji z art. 164 ust. 3 Konstytucji.

Mimo tożsamości konstytucyjnej konstrukcji prawnej nie ulega wątpliwości, że postać więzi społecznych, gospodarczych lub kulturowych występujących w ramach gminy, powiatu i województwa nie jest identyczna. W ogólnej typologii regionalizacji wyróżnia się jej postać geograficzną, polityczną i administracyjną. Regionalizm geograficzny wiązać należy z tendencjami autonomizacyjnymi, wynikającymi z naturalnych warunków życia, kształtujących wspólnoty gospodarcze i kulturowe ponad granicami państw. Regionalizm polityczny jest formą decentralizacji całej władzy państwowej ślad za zjawiska-

<sup>22</sup> Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2018, poz. 913).

<sup>23</sup> Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2017, poz. 1868).



mi regionalizmu geograficznego. Regionalizm administracyjny to decentralizacja jedynie w obrębie władzy wykonawczej państwa, a dokładniej mówiąc w ramach jej części zwanej administracją publiczną. K. Dziewoński określa, że w ramach tej koncepcji regiony te służą za narzędzie dla celów organizacji określonego działania społecznego w przestrzeni. Tak więc pojęcie regionu jako narzędzia działania odnosi się do obszaru stanowiącego jednostkę organizacji terytorialnej państwa. Stąd też jednostkę tę można nazwać regionem organizacji terytorialnej<sup>24</sup>. W warunkach polskich, w sytuacji braku przesłanek do regionalizmu o charakterze geograficznym, przyjęto postać regionalizmu administracyjnego. Nie zamyka to wszakże możliwości jego przekształcania działaniami o charakterze politycznym co obserwujemy obecnie w ramach polityki prowadzonej przez PiS.

Polityczna regionalizacja państwa może wszakże stanowić zagrożenie dla jego integralności. Regionalizm organizatorsko-reformatorski wiąże się z dążeniami regionu do zwiększenia swojej samodzielności, również pod kątem gospodarczym i politycznym oraz do uzyskania przez te regiony określonego stopnia autonomii<sup>25</sup>. Z tego też powodu wraz z ideą decentralizacji, system prawa zawierać musi gwarancje jedności państwa. W polskiej Konstytucji z 2.04.1997 r. zasada jedności państwa nie została ujęta w sposób prawnie rozwinięty. Najbardziej bezpośrednim, normatywnym jej przejawem jest art. 3 konstytucji stanowiący, że Rzeczpospolita Polska jest państwem jednolitym. Konstytucja akcentuje także swoiście solidarystyczne akcenty narodowej jedności społeczeństwa w postanowieniach wstępu i art. 1: „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”.

Nadmierne akcentowanie jedności władzy państwowej w jej aspektach formalnoprawnych w chwili obecnej nie byłoby wszakże rozwiązaniem trafnym na gruncie niedawnych doświadczeń z centralizacją władzy w systemie komunistycznym, czy w zestawieniu z epizodem ustrojowym Konstytucji Kwietniowej 1935 r.<sup>26</sup> Rozwijanie zasady jedności państwa jako takiej nie wydaje się zresztą konieczne w sytuacji, gdy ochrona tej jedności jest naturalną ce-

---

<sup>24</sup> K. Dziewoński, *Teoria regionu ekonomicznego*, „Przegląd Geograficzny” 1967, nr 39 (1), s. 35–50.

<sup>25</sup> Z. Chojnicki, T. Czyż, *Region- regionalizacja- regionalizm*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1992, R. LIV, z. 2, s. 14.

<sup>26</sup> Dz.U. Nr 30, poz. 227.

chą organizacji państwowej i naturalnym elementem systemu prawa centralnie stanowionego – prawie wyłącznie drogą parlamentarną.

Ochrona jedności państwa przewija się zresztą jako stały wątek zadań i działania wszystkich organów konstytucyjnych. Najbardziej widoczne jest to w wypadku instytucji Prezydenta będącego „najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej [...]”<sup>27</sup>. Odpowiednio do swych kompetencji jedność państwa chronią w działalności prawodawczej, określeniu stosunku Polski do społeczności międzynarodowej i prawa międzynarodowego, sterowaniu gospodarką (zwłaszcza przy użyciu ustawy budżetowej) obie Izby Parlamentu polskiego. Robi to rząd, kształtując politykę międzynarodową i gospodarczo – społeczną. Także organy ochrony praworządności i wymiaru sprawiedliwości prowadzą jednolitą politykę stosowania prawa według systemu wiodących wartości konstytucyjnych (i unijnych). Stąd w warunkach polskich regionalizm postrzegamy jako możliwości rozwoju regionu w jego najlepszym funkcjonowaniu jako części ogólnonarodowej całości. Za J. Zającem stwierdzić można, że „w polskich warunkach nie mamy jednak do czynienia z tak drastycznymi formami regionalizmów. Zgłaszane w niektórych regionach aspiracje do autonomii nigdy nie przybierały kształtu zagrażającego integralności i pozycji państwa”<sup>28</sup>. Jak zauważa S. Ossowski zbiorowość regionalna to zbiorowość terytorialna, która ma w większym lub mniejszym stopniu poczucie swojej odrębności, ale nie uważa się za naród<sup>29</sup>.

Prawne rozwiązania, które gwarantują jedność państwa rozsiane są w ramach tekstu Konstytucji i wymagają uwagi przy ich wykładni. Natomiast bardzo rzucają się w oczy te unormowania, które poświęcone są różnym postaciom decentralizacji państwa i „uspołecznienia” władzy państwowej. Dla „uspołecznienia” struktur terytorialnych podstawowe znaczenie ma zasada pomocniczości zamieszczona we wstępie do Konstytucji, przesądzająca o nakazie „umacniania uprawnień obywateli i ich wspólnot”, co oczywiście w najwięk-

<sup>27</sup> Art. 126 Konstytucji RP.

<sup>28</sup> J. Zajęc, *Regionalizm w kontekście integracji europejskiej*, [w:] *Czy jest miejsce dla regionalizmów w kontekście integracji europejskiej?*, „Zespoły senackie”, z. 13, red. A. Grzyb, K. Klein, J. Zajęc, Warszawa 2013, s. 148–149.

<sup>29</sup> S. Ossowski, *Zagadnienia więzi regionalnej i więzi narodowej na Śląsku Opolskim*, [w:] *Dzieła*, t. 3, red. S. Ossowski, Warszawa 1967, s. 200–201.

szym stopniu odnosi się do wspólnot samorządu terytorialnego. To, że przepisy decentralizacyjne są tak bardzo widoczne, wynika także z relatywnej, prawnej ich nowości. Mam tu na myśli nowość warstwy prawnej ich wysłowienia, bo w doktrynie prawnej rozwiązania decentralizacyjne trwały, choć jako postulaty nauki, nieustannie przez cały okres ustroju komunistycznego.

Do dziedzin w których pojawił się problem decentralizacji, należy na równi ustrój polityczny i gospodarczy, sfera lokalnych form przedstawicielstwa i nowych postaci administracji publicznej, regulacji zasad gospodarki i rozwoju uzupełniających form prawodawstwa lokalnego. Nie zawsze decentralizacja przebiega w formie tworzenia struktur terenowych. Do cech decentralizacji zaliczymy m.in. wyposażenie organu niższego we własne kompetencje, brak hierarchicznego podporządkowania, faktyczną samodzielność organu niższego stopnia, przede wszystkim finansową. Ideą decentralizacji jest przekazywanie zadań łącznie z rozszerzaniem zakresu ich uprawnień do samodzielnego podejmowania rozstrzygnięć, głównie w dziedzinie ekonomicznej, społecznej i administracyjnej<sup>30</sup> przez organy centralne jednostkom niższego szczebla, ale niekoniecznie szczebla administracyjnego Często mamy bowiem do czynienia z innymi postaciami „uspołecznienia” władzy poprzez przekazywanie jej w ręce samorządów zawodowych, czy wręcz rezygnacji państwa z pewnych rodzajów aktywności, którą to lukę wypełnia aktywność społeczna nie tyle koncesjonowana, co rejestrowana w postaci spółek prawa handlowego, stowarzyszeń i zrzeszeń etc. o czym przykładowo traktuje art. 12 ustawy zasadniczej.

Oddzielnym problemem jest wkraczanie prawa międzynarodowego i organizacji międzynarodowych w pola aktywności dotychczas tradycyjnie zarezerwowanej dla wyłącznej właściwości państwa w postaci jego organów centralnych. Kwestii tych dotyczy art.172 ust. 2 „Jednostka samorządu terytorialnego ma prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw”. Ten przepis jest podstawą swoistej autonomii samorządu w sferze współpracy międzynarodowej.

Koncepcja regionu, słabo zarysowana jest w Konstytucji co dotyczy też kwestii granic jego ewolucji (ograniczonych przez zasadę jedności państwa).

---

<sup>30</sup> M. Kosek-Wojnar, *Finanse samorządu terytorialnego*, Kraków 2002, s. 16.

W rezultacie dzisiejszy polski model regionalizmu ukształtowany jest przez przepisy ustawy o samorządzie wojewódzkim. Zgodnie z art. 1 *usw* samorząd województwa to „regionalna wspólnota samorządowa oraz odpowiednie terytorium.” Województwo samorządowe scharakteryzować możemy jako „jednostkę o charakterze korporacyjnym, wyposażoną w osobowość prawną o charakterze publicznym i prywatnym, wypełniająca, poprzez wyłonione w drodze wyborów organy, zadania administracji publicznej, na zasadach określonej prawnie niezależności, podlegająca przy tym nadzorowi państwowemu, sprawowanemu na podstawie kryterium legalności, której samodzielność podlega ochronie prawnej<sup>31</sup>.” Organami samorządu województwa są sejmik województwa i zarząd województwa kierowany przez marszałka województwa. Wśród zadań województwa samorządowego są takie, które mają klasyczny charakter i występują w zakresie kompetencyjnym gminy i powiatu samorządowego. Przykładem są tu uprawnienia w sferze dysponowania mieniem komunalnym, uchwalanie budżetu i swego statutu, organizowanie referendum, etc. Realizowane są one oczywiście w innym wymiarze terytorialnym i mieć muszą charakter ponadgminny i ponadpowiatowy. Unikanie sprzeczności działań podejmowanych w podobnym zakresie kompetencyjnym przez różne jednostki podziału terytorialnego wydaje się być podstawowym problemem działania samorządu w jego nowych postaciach.

Oprócz działań typowych, samorząd wojewódzki otrzymał zadania nowe – związane z istotą regionalizmu. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na najbardziej charakterystyczne z nich. Ustawa o samorządzie wojewódzkim w art. 11 przewiduje opracowanie przez samorząd wojewódzki strategii rozwoju województwa. Strategia ta jest realizowana przez programy rozwoju, regionalny program operacyjny, program służący realizacji umowy partnerstwa, kontrakt terytorialny priorytetu współpracy zagranicznej województwa. Wśród celów strategicznych polityki rozwoju województwa znaleźć powinny się w szczególności aspekty związane z: pielęgnowaniem polskości oraz rozwojem i kształtowaniem świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej; pobudzanie aktywności gospodarczej; podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa; zachowanie wartości środowiska

---

<sup>31</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny – zagadnienia ustrojowe*, Kraków 1999, s. 19.

kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń czy kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego. Ustawa, acz niezbyt precyzyjnie, rozróżnia tu ogólne zadania samorządu, ciężące na wszystkich jego organach, od kompetencji sejmiku. W gestii zarządu województwa leżą działania przygotowujące te akty i nadzorujące ich wykonanie.

Tak istotna sfera działania regionu samorządowego, jak działalność prawodawcza, unormowana jest podobnie jak w wypadku regulacji dotyczących gminy i powiatu. Podobieństwo to jest wszakże pozorne. Przyjąć bowiem należy, że charakter upoważnień ustawowych udzielanych sejmikom samorządowym jest zdecydowanie inny, odpowiednio do ich ustawowo ukształtowanej pozycji. Liczyć się także trzeba z istotną ewolucją stopnia swobody sejmików samorządowych w obrębie prawodawstwa – w kierunku partycypowania w funkcji ustawodawczej i uzyskania coraz silniejszej autonomii prawodawczej.

Niezależnie od kwestii zakresu uprawnień i faktycznych dokonań samorządu terytorialnego w poszczególnych województwach, to nowa forma organizacyjna w ramach administracji publicznej zmienia obraz aparatu państwowego i obraz władzy wykonawczej. Wszystkie sejmiki wojewódzkie łącznie, nie tylko przyjmować mogą znaczną część zadań centralnej administracji państwowej, ale stanowią poważną grupę nacisku w obrębie wpływu na sposób sprawowania władzy państwowej. W szczególności zintegrowanie sejmików i zarządów wojewódzkich może stać się instytucjonalną formą oddziaływania na aparat państwowy, dziś w świetle ustawy w formie stowarzyszeń województw.

Lobby samorządowe nie powinno być postrzegane jako konkurent w sferze przejmowania władzy. Jak zauważa J. Stępień „[...] samorząd terytorialny nie stanowi czwartej władzy w Państwie, nie jest przeciwstawną formą, a jedynie jej komplementarną odmianą wykazującą wyraźny poziomy charakter<sup>32</sup>.” Organy centralne wyposażone są w nadmiar kompetencji mogących zapobiegać tego rodzaju „zagrożeniom” ze strony samorządu (w poprzez uprawnień prawodawcze w tym zakresie). W razie pojawienia się potrzeb w sferze uspołecznienia władzy państwowej i decentralizacji uprawnień władczych

---

<sup>32</sup> M. Chmielnicki, K. Lewandowski, *Zasada udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej na podstawie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „*Studia z zakresu prawa, administracji i zarządzania UKW*” 2013, t. 3, s. 111.

właśnie samorząd, a w szczególności jego wojewódzkie organy, dysponować będzie możliwościami przejmowania kolejnych funkcji państwowych w zakresie ustawowo przekazanych.

Odrębnym problemem jest rola samorządu terytorialnego i województwa samorządowego w ramach rozwijającej się idei regionalizmu europejskiego i jego znaczenia w strukturach Unii Europejskiej. Słabnąca w ramach Unii pozycja państwa stworzy z pewnością zapotrzebowanie na inne formy podziału terytorialnego Unii i formy instytucjonalnej współpracy międzynarodowej. Dokonania samorządów gminnych w sferze tworzenia sieci transgranicznych Euroregionów wokół granic Polski pozwalają przypuszczać, że samorząd w wojewódzkiej postaci wniesie nową jakość do współpracy międzynarodowej. W każdym razie w ramach tej współpracy po stronie polskiej pojawiają się nowi, znacznie silniejsi partnerzy.

W nowym modelu samorządu terytorialnego gmina i województwo rysują się w miarę wyraziście. Gmina opiera bowiem swe działania na pierwotnym domniemaniu kompetencyjnym oraz działa w szerokim zakresie właściwości nabytej w obu fazach reformy samorządowej w latach 1991–1998. Województwo z kolei nie jest powołane do spraw administrowania w formie decyzji administracyjnych lecz do działań o strategicznym charakterze. Powiat opiera się na konstrukcjach prawnych stworzonych dla potrzeb gminy i działa w podobnym zakresie spraw z zastrzeżeniem ich „ponadgminnego” charakteru. Celem utworzenia powiatu było w znacznej mierze zastąpienie tzw. rejonów administracji rządowej przez struktury samorządowe.

#### IV. Pozycja województwa – regionu w Unii Europejskiej

W perspektywie europejskiej konsekwencje regionalizmu odnoszą się przede wszystkim do stale zwiększającej się roli skali regionalnej w stosunku do krajowej (państwowej) w procesach różnicowania oraz integrowania społeczeństw. Zmniejszenie się roli dyferencyjnej państwa i jego granic w Europie Zachodniej na skutek integracji zwiększyło role regionów w kształtowaniu struktury przestrzennej Europy i nadało im nowy wymiar<sup>33</sup>. Członkostwo Polski w Unii Europejskiej wymaga orientacji w zakresie celów jej działania, oferowanych środków, procedur ich uzyskania i pozycji partnerów kształtu-

---

<sup>33</sup> G. Gorzelak, *Regionalizm i regionalizacja w Polsce na tle europejskim*, [w:] *Czy Polska będzie państwem regionalnym?*, red. G. Gorzelak, B. Jałowicki, Warszawa 1993, s. 45.



jących system prawny i system gospodarczy Unii. Warto zauważyć, że obok wzajemnych stosunków państw członkowskich i władz Unii istotną pozycję posiadają także jednostki uznane za regiony unijne. Zgodnie z art. 3 ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>34</sup> za prowadzenie polityki regionalnej odpowiedzialne są w Polsce zarówno podmioty rządowe, czyli Rada Ministrów z wiodącą rolą ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego oraz podmioty samorządowe wszystkich szczebli. Wiodącą rolę w tym zakresie pełnią województwa, jako podmioty dysponujące środkami pomocowymi i posiadające kompetencje prawne do podjęcia działań z zakresu programowania i prowadzenia polityki rozwoju regionu<sup>35</sup>. Artykuł 18 pkt 13 i 14 pozostawia również do wyłącznej kompetencji sejmiku województwa uchwalanie Priorytetów współpracy zagranicznej województwa a 41 ust. 2 pkt 5 ustawy wynika upoważnienie zarządu województwa do organizowania współpracy ze strukturami samorządu regionalnego w innych państwach oraz z międzynarodowymi zrzeszeniami regionalnymi. Województwa jako regiony kandydują one do roli trzeciego uczestnika układu unijnego. By wystąpić w tej roli muszą aktywnie działać w celu wzmocnienia swej pozycji na forum europejskim. Szansą dla regionów jest w szczególności rozwój polityki regionalnej Unii Europejskiej, której celem jest redukcja różnic rozwoju lokalnego i likwidacja rejonów biedy i zacofania. Polityka regionalna Unii składa się z polityki strukturalnej i polityki spójności społeczno-ekonomicznej. W ramach pierwszej przebudowywać należy strukturę gospodarczą danego obszaru. W ramach drugiej zmniejszać poziom różnic rozwojowych przy uwzględnieniu dwóch wskaźników: produktu krajowego brutto na jednego mieszkańca i stopy bezrobocia. Politykę regionalną nazywa się również w szerszym znaczeniu „polityką spójności”, ponieważ jej ogólnym celem jest zwiększenie tzw. spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w regionach. W budżecie Unii stanowi ona ponad jedną trzecią wydatków.

Jednym z podstawowych walorów polskiego województwa na forum unijnym powinna być wynikająca z Konstytucji samodzielność prawodawcza, uzależniona wszakże od sposobu formułowania upoważnień ustawowych

<sup>34</sup> Dz.U. 2006, Nr 227, poz. 1658.

<sup>35</sup> Por. A. Ignasiak-Szulc, I. Jaźwiński, *Pozycja ustrojowa samorządu województwa w kontekście jego roli w polityce rozwoju w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, r. 380, Wrocław 2015, s. 357–365.



oraz odwagi w śmiałym interpretowaniu granic swej autonomii legislacyjnej i kompetencyjnej. Rola regionu europejskiego jest szansą na wzmocnienie pozycji województwa w układzie krajowym, w którym dotychczas było dość słabe ekonomicznie i kompetencyjnie. Kolejną okolicznością sprzyjającą jest tendencja do osłabiania pozycji wojewody, który stopniowo staje się głównie organem nadzoru państwa nad działalnością samorządu lokalnego. Mamy tu zatem ciekawe sprzężenie ról. Potencjał prawny województwa pozwala mu pełnić rolę regionu unijnego, rola regionu zaś pozyskiwać nowe kompetencje i środki finansowe ważne w układzie krajowym.

Na forum unijnym nader ważna wydaje się ciągła aktywna obecność województw w gremiach kształtujących politykę regionalną. Winna to być obecność w organach Unii (np. poprzez uczulanie na wagę problemu polskich eurodeputowanych), ale także skuteczna działalność lobbingsowa. Działalność lobbingsowa jest w organach Unii w pełni dopuszczalna i nawet oczekiwana. Ubieganie się o ochronę swych interesów w sposób jawny i w formach przewidzianych prawem uznawane jest w Unii za dopuszczalny element demokratycznych procedur decyzyjnych. Płynnie stąd nauka także dla polskich wspólnot komunalnych i regionów, że można i trzeba być obecnym, słyszonym i dostrzeganym zarówno w roboczych jak i decyzyjnych gremiach unijnych. Standardy lobbingsowe pozwalają też zapraszać urzędników Unii do siedzib wnioskodawców ubiegających się o pomoc unijną w celu naocznego oszacowania charakteru i skali lokalnych potrzeb. Poza organami nie bez znaczenia są kontakty z centralami partii europejskich i frakcjami partyjnymi grupującymi eurodeputowanych w ramach Parlamentu Europejskiego – organu, który ma coraz silniejszy wpływ na kształt budżetu Unii i jej prawodawstwo. Ważnym forum podejmowania decyzji istotnych dla kształtu polityki regionalnej są też organy pomocnicze Rady i Komisji – Komitet Ekonomiczno-Społeczny oraz Komitet Regionów. Skuteczne działanie na forum unijnym wymaga wzajemnego wspomagania się przez wszystkie szczeble samorządu krajowego, działające w obrębie regionu, a także związki i porozumienia komunalne. Skuteczność wniosków regionalnych może być istotnie wzmocniona w wypadku ich międzynarodowego charakteru związanego np. z zaangażowaniem euroregionów, które od lat działają skutecznie na rzecz integracji i rozwoju regionów przygranicznych.

#### IV. Podsumowanie

Aktywność jednostek samorządu terytorialnego na arenie międzynarodowej stanowi odzwierciedlenie szerszego zjawiska ostatnich dziesięcioleci, przejawiającego się wzrostem intensywności, zakresu oraz liczby uczestników stosunków międzynarodowych, których złożoności towarzyszy decentralizacja<sup>36</sup>. Proces decentralizacji i uspołeczniania władzy zarówno w Polsce jak i w Unii Europejskiej jest procesem skomplikowanym i wielotorowym. Nas przy okazji tych rozważań interesuje jego prawny, finalny efekt w postaci standardów konstytucyjnych, prawno- międzynarodowych i unijnych, które obiektywizują wzmiankowany rozwój, a co najważniejsze nadają jego efektom charakter prawnie obowiązujący. Wspomaganie się w tym zakresie rozwiązań krajowych i międzynarodowych ma kluczowe znaczenie dla ich skuteczności. Standardy krajowe zawsze uznane być mogą za lokalną egzotykę, nie są też objęte ochroną organizacji i organów międzynarodowych, w tym unijnych, pod względem obowiązku ich wprowadzania i realnego stosowania.

Istotnym przykładem takiego standardu ważnego dla Polski i Unii jest Europejska Karta Samorządu Terytorialnego<sup>37</sup>, sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r., będąca kluczowym dokumentem z omawianego zakresu w działalności Rady Europy, organizacji międzynarodowej skupiającej niemal wszystkie państwa europejskie, w tym również od 1991 r. Polskę. Karta jest jednym z wielu dokumentów z zakresu prawa samorządowego opracowanych i uchwalonych przez Radę Europy, których w pełnym zakresie nie sposób tu omawiać. Kwestią kluczową w działalności Rady jest problem egzekwowania jej aktów prawnych. W odróżnieniu od wielu innych organizacji międzynarodowych działalność jej organu – Europejskiego Trybunału Ochrony Praw Człowieka jest nader skuteczna zarówno z powodu jego dowiedzionej kompetentności i długotrwałej praktyki orzeczniczej jak i z powodu akceptacji państwa członkowskich dla jego działań oraz skuteczności wyroków, a w istocie już dziś linii orzeczniczych honorowanych też przez Unię Europejską. Szczególnym dowodem wyjątkowości pozycji Trybunału jest przygotowywane przystąpienie Unii Europejskiej do Rady Europy i poddanie się jej orzecznictwu tego Trybunału.

<sup>36</sup> R. Kuźniar, *Stosunki międzynarodowe – istota, uwarunkowania, badanie*, [w:] *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, red. E. Halizak, R. Kuźniar, Warszawa 2001, s. 17.

<sup>37</sup> Dz.U. 1994, Nr 124, poz. 607.

Europejska Karta nie wymaga od swych członków (art. 2) wprowadzania samorządu do konstytucji, poprzestając na wymogu regulacji w przepisach powszechnie obowiązujących. Niemniej jest rzeczą oczywistą, że oparcie konstytucyjne w wysokim stopniu zwiększa rolę gwarancyjną oraz stymulacyjną samorządowego kompleksu krajowych rozwiązań prawnych.

Współczesne konstytucje państw unijnych w stopniu proporcjonalnym zawierają konstrukcje samorządowe coraz pełniejsze i bardziej rozwinięte. Przede wszystkim w ich treści pojawiają się oddzielne części albo rozdziały poświęcone samorządowi lokalnemu co oznacza konieczność wypełnienia ich treści wszystkimi podstawowymi pojęciami i konstrukcjami prawnymi z zakresu prawa samorządowego. Dobrym przykładem może tu być Konstytucja Hiszpanii z 27 grudnia 1978 r. zawierająca nader obszerny Tytuł VIII „O organizacji terytorialnej państwa” składający się z trzech rozdziałów: I „Zasady ogólne” II „O administracji lokalnej” III „O wspólnotach autonomicznych”. Podobna jest Konstytucja Republiki Portugalskiej z 2 kwietnia 1976 r., której Tytuł VIII zawiera aż pięć rozdziałów: I „Zasady ogólne”, II „Parafia”, III „Gmina”, IV „Region administracyjny”, V „Organizacje mieszkańców”. W tej grupie Konstytucja Republiki Włoskiej z 27 grudnia 1947 r. zawierająca dość obszerny Tytuł V „Regiony, prowincje, gminy” opiera się na nieco innym założeniu, preferując tematykę regionalną, co uzasadnione jest przyczynami historycznymi i geograficznymi.

W grupie konstytucji „nowych” szczególnym przypadkiem są konstytucje państw postkomunistycznych, wydawane w czasie kiedy, między innymi pod wpływem Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, problematyka samorządowa zyskała status klasycznej „materii konstytucyjnej” bez której akt konstytucyjny byłby niepełny. Rozdziały konstytucji poświęcane samorządom pozostają w ścisłym związku (są też chyba następstwem) licznych postanowień poświęconych upodmiotawianiu grup społecznych towarzyszących przepisom o decentralizacji i uspołecznianiu państwa. Są one jednakże zawsze sytuowane po rozdziałach poświęconych centralnym organom państwa. Warto zauważyć, że taka logika układu treści konstytucji nie jest jedyną możliwością. Akcentowanie wspólnotowego a nie administracyjnego charakteru i funkcji samorządów lokalnych pozwala znaczną część rozwiązań dotyczących samorządu sytuować w rozdziałach dotyczących podstaw ustrojowych państwa, praw jednostki (prawo do samorządu), zasad tworzenia prawa, form własności i gospodarowania, form zrzeszania samorządów i ich współpracy międzynarodowej, sądownictwa lokalnego etc.

Na tle współczesnych konstytucji europejskich polska Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. prezentuje się nader interesująco. Niezależnie bowiem od zdecydowanie pełnego treściowo Rozdziału VII „Samorząd terytorialny” zawiera liczne wcześniejsze przepisy pozwalające traktować samorząd terytorialny jak ważną i rozwojową część struktur władzy i administracji państwa. Należy do nich przede wszystkim zasada pomocniczości zawarta we wstępie i traktowana jako zasada prawno- naturalna, na której (obok innych prawno- naturalnych zasad) oparta jest Konstytucja. W Rozdziale I „Rzeczpospolita” zawierającym zasady ustroju zawarto art. 15 „Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej zapewnia decentralizację władzy publicznej”. W ust. 2 tego artykułu podział terytorialny uzależniony jest od więzi społecznych, gospodarczych lub kulturowych spajających społeczność lokalną, a zatem nie może mieć charakteru czysto administracyjnego i niezależnego od woli mieszkańców! Zgodnie z art. 16 samorządowi przekazywać należy „istotną część zadań publicznych”!

W ramach nader restrykcyjnych zasad tworzenia prawa unormowanych w Rozdziale III „Źródła prawa”, opartym na założeniu zamknięcia systemu źródeł i całkowitego prymatu prawa międzynarodowego i ustawy, uprawnienia prawodawcze samorządu terytorialnego opatrzone są jedynie wymogiem upoważnienia ustawowego (bez rygoru wykonawczego względem ustawy charakteru treści). Dopuszczalność tak szerokiego uprawnienia prawotwórczego możliwa jest wobec dokładnie unormowanych w Konstytucji uprawnień nadzorczych administracji państwowej w stosunku do samorządu w oparciu o kryterium legalności. Jednakże kontrola legalności prawodawstwa samorządowego podlega ostatecznie sądownictwu administracyjnemu (art. 184). Sady administracyjne są też upoważnione do rozstrzygania sporów kompetencyjnych między organami samorządu a organami administracji rządowej (art. 166 ust. 3).

Idea samorządności wydaje się być tak stara i oczywista, że można lekceważyć problem jej odpowiedniego prawnego unormowania. Jednakże w sytuacjach wypaczania koncepcji państwa zwykle staje się pierwszą ofiarą. Jak słusznie zauważa B. Woś unijna polityka regionalna demokratyzuje procesy integracji w tym sensie umacnia podmiotowość wspólnot regionalnych i lokalnych, a więc sprzyja rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego. Jednocześnie polityka ta, będąca przejawem społecznej solidarności, przeciwdziała powiększaniu się ekonomicznych i społecznych nierówności w wymiarze regionalnym. Tym samym unijna polityka regionalna jest formą przeciwstawiania się izolowaniu i marginalizacji

słabszych ekonomicznie wspólnot, a więc jest sposobem na rozwiązywanie problemów, wynikających z radykalizmu rynkowego integracji i socjalnych redukcji<sup>38</sup>. Wśród różnych postaci idei samorządności (gospodarczej, zawodowej, kulturowej, etnicznej, etc) samorząd ma postać rozwiniętych struktur terytorialnych co z pewnością jest gwarancją jego większej odporności. Trudno go zlikwidować tak jak samorządność trzystu organizacji zawodowej w Polsce w trybie „reform Gowina” w ostatnim czasie. Stabilność samorządu może się jednak okazać złudna jeśli nie zostanie wsparta siłą idei decentralizacji i uspołeczniania państwa. Ta idea zaś może stabilnie działać i rozwijać się głównie wtedy gdy zagwarantowana jest przez prawo międzynarodowe i prawo Unii Europejskiej.

O ile oddziaływanie Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego ma znaczenie dla stabilizacji jego idei o tyle od prawa unijnego oczekujemy raczej dynamizacji idei terytorialnej, zwłaszcza w aspekcie regionalnym. Postanowienia Traktatu Lizbońskiego są w tej mierze dość ogólnikowe i dlatego Komitetu Regionów UE oczekiwać należy większej aktywności w dziedzinie aktualizacji i adaptacji idei regionalnej do nowych warunków. Najwięcej jest do zrobienia w sferze bezpośrednich kontaktów organów Unii z regionami, zwłaszcza w sferze przyznawania i rozliczania środków pomocowych. Nadmierny zakres pośrednictwa centralnych organów państw członkowskich zakłóca proces racjonalnego wydatkowania tych środków i prowadzi do ich marnotrawienia w ramach kosztownych, biurokratycznych procedur. W polityce państw członkowskich z kolei nader ważne jest kształtowanie kultury prawnej poszanowania wspólnotowego charakteru struktur samorządu terytorialnego, w tym regionów, po to by nie dotyczyły ich radykalne propozycje polityczne w sferze kształtowania granic i zakresu kompetencyjnego (nowy kazus przywracania polskiego województwa środkowo-pomorskiego czy niezbyt przemysłana koncepcja zawarta w ustawie o związkach metropolitarnych).

## Literatura

Chmielnicki M., Lewandowski K., *Zasada udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej na podstawie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Studia z zakresu prawa, administracji i zarządzania UKW” 2013, t. 3.

---

<sup>38</sup> B. Woś, *Rozwój regionów i polityka regionalna w Unii Europejskiej oraz w Polsce*, Wrocław 2005, s. 155.

- Chojnicki Z., Czyż T., *Region – regionalizacja – regionalizm*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny I Socjologiczny” 1992, r. LIV, z. 2.
- Ciamaga L., Latoszek E., Gorywoda K., Oręziak L., Teichmann E., *Unia Europejska*, Warszawa 2000.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny – zagadnienia ustrojowe*, Kraków 1999.
- Dumała H., *Wpływ akcesji Polski do Unii Europejskiej na „Priorytety współpracy zagranicznej województw”*, „Teki Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych” 2016, nr 11/2.
- Dziwoński K., *Teoria regionu ekonomicznego*, „Przegląd Geograficzny” 1967, 39 (1).
- Gorzelał G., *Regionalizm i regionalizacja w Polsce na tle europejskim*, [w:] *Czy Polska będzie państwem regionalnym*, „Studia regionalne i lokalne” 9 (42), red. G. Gorzelał, B. Jałowiecki, Warszawa 1993.
- Ignasiak-Szulc A., Jaźwiński I., *Pozycja ustrojowa samorządu województwa w kontekście jego roli w polityce rozwoju w Polsce*, [w:] *Unia Europejska w 10 lat po największym rozszerzeniu*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu/Research Papers of Wrocław University of Economics”, nr 380, red. E. Pancer-Cybulska, E. Szostak, Wrocław 2015.
- Jasiński P., *Europa jako szansa: polityka regionalna Unii Europejskiej i jej instrumenty, a władze lokalne i regionalne*, „Samorząd lokalny wobec integracji europejskiej”, z. 5, Warszawa 2000.
- Jóskowiak K., *Samorząd terytorialny w procesie integracji europejskiej. Polskie doświadczenia i wnioski na przyszłość*, Katowice 2008.
- Kosek-Wojnar M., *Finanse samorządu terytorialnego*, Kraków 2002.
- Kuźniar R., *Stosunki międzynarodowe – istota, uwarunkowania, badanie*, [w:] *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, red. E. Haliżak, R. Kuźniar, Warszawa 2001.
- Nitschke-Szram B., *Międzynarodowa współpraca samorządów*, „Opinie i ekspertyzy” OE-261, Kancelaria Senatu, Warszawa 2017.
- Ossowski S., *Zagadnienia więzi regionalnej i więzi narodowej na Śląsku Opolskim*, [w:] idem, *Dziela*, t. 3, Warszawa 1967.
- Sowiński T., *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, „Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość” 2006, t. III.
- Woś B., *Rozwój regionów i polityka regionalna w Unii Europejskiej oraz w Polsce*, Wrocław 2005.
- Zajac J., *Regionalizm w kontekście integracji europejskiej*, [w:] *Czy jest miejsce dla regionalizmów w kontekście integracji europejskiej?* „Zespoły senackie”, z. 13, red. A. Grzyb, K. Kleina, J. Zajac, Warszawa 2013.