

JERZY KORCZAK

Uniwersytet Wrocławski
jerzy.korczak@uwr.edu.plEUROPEJSKIE WPŁYWY NA FUNKCJONOWANIE
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE

Abstrakt: W artykule przedstawiono konsekwencje akcesji unijnej oraz ratyfikacji aktów prawa europejskiego dla ustroju i zasad funkcjonowania samorządu terytorialnego. Analiza prowadzona jest w wybranych płaszczyznach aktywności samorządowej i oparta na schemacie zestawienia z sobą regulacji prawa europejskiego i unijnego oraz regulacji prawa krajowego z jednoczesną oceną jego wyniku.

Słowa kluczowe: europeizacja prawa administracyjnego, samorząd terytorialny, prawo do dobrej administracji, jawność działania, rozwój regionalny

WSTĘP

Na ogół w rozważaniach nad skutkami akcesji unijnej w aspekcie funkcjonowania administracji publicznej podnosi się przede wszystkim kwestię europeizacji prawa administracyjnego¹, rzadziej zaś uwzględniamy takie wartości, jak europejska kultura prawa i jej wpływ na prawo oraz jego stosowanie w wymiarze krajów członkowskich Unii Europejskich. W niniejszym opracowaniu chcę wskazać na szerszy kontekst wpływu członkostwa w Unii Europejskiej oraz stanowionego prawa unijnego na funkcjonowanie samorządu terytorialnego.

Należy oczywiście pamiętać, że ustrój wewnętrzny krajów członkowskich zostaje pozostawiony prawodawcom krajowym w zakresie rozstrzygania o jego modelu i elementach składowych z uwzględnieniem zobowiązań wynikających z traktatów unijnych oraz aktów prawa unijnego dotyczących kwestii szczegółowych stanowionych przez organy Unii. Potwierdza to traktat z Lizbony dokonujący zmian w traktach unijnych, wprowadzając art. 3a i 3b² — obecnie art. 4

¹ Por. *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 3. D. Miąsik *et al.*, *Europeizacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2014.

² Zob. art. 1 pkt 5 Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569).

i 5³ — gdzie w art. 4 ust. 2 podkreślono poszanowanie tożsamości narodowej państw członkowskich nierozzerwalnie związanej z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym samorządu regionalnego i lokalnego. Wyznaczając w art. 5 granice kompetencji Unii zasadą przyznania w powiązaniu z zasadą pomocniczości i proporcjonalności, ustalono, że Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzone działania nie mogą być osiągnięte przez dane państwo członkowskie między innymi na poziomie regionalnym bądź lokalnym⁴. Mimo to jednak coraz częściej postanowienia rozporządzeń i innych aktów unijnych w końcowym ich wykonywaniu adresowane są do jednostek samorządu terytorialnego i ich organów, co pozwala rozważać tytułową tezę artykułu.

PRAWO DO DOBREJ ADMINISTRACJI

Uchwalenie przez Parlament Europejski w dniu 7 grudnia 2000 roku w Nicei Karty praw podstawowych Unii Europejskiej⁵ otworzyło po raz pierwszy w jej art. 41 zinstytucjonalizowane prawo obywateli państw wspólnotowych do dobrej administracji (*right to good administration*). Sprowadzało się ono głównie do prawa domagania się od organów i instytucji Unii bezstronnego, zgodnego z prawem rozpatrzenia bez zbędnej zwłoki sprawy wniesionej do danego organu lub instytucji z jednej strony (art. 41 ust. 1), a z drugiej — do obowiązku spoczywającego na tych organach i instytucjach oraz zatrudnionych w nich funkcjonariuszach właściwego, zgodnego z prawem załatwienia sprawy obywatela (art. 41 ust. 2). Rozwinięciem tej zasady stało się uchwalenie przez Parlament w dniu 6 września 2001 roku Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji (dalej: EKDA)⁶, który zwiera również wiele standardów określających właściwą relację między instytucjami i ich urzędnikami a jednostkami (czyli osobami fizycznymi i prawnymi — art. 2 ust. 3) w kontaktach, jakie zachodzą między nimi na tle realizacji zadań administracji publicznej.

Wydaje się jednak na tle wskazanych rozwiązań prawa unijnego, że przyjęte w nich prawo do dobrej administracji nie powinno być jedynie sprowadzane do tak zwanych dobrych praktyk administracyjnych w zakresie prowadzonych

³ Numeracja została ujednolicona art. 5 traktatu lizbońskiego.

⁴ Zob. A. Szpor, *Państwo a subsydiarność jako zasada prawa w UE i w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1–2, s. 3–19; T. Rabska, *Administracja publiczna w świetle integracji z Unią Europejską*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 3, s. 3–11; E. Popławska, *Zasada subsydiarności*, „Przegląd Legislacyjny” 1997, nr 1, s. 167–179.

⁵ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Fundamental rights of the European Union) Nicea, 7 grudnia 2000 r. (O.J.C. 00.364.1).

⁶ J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji* (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych), Warszawa 2002.

postępowań administracyjnych. Również nie powinno zamykać się tego zakresu pojęciowego do formułowanych w doktrynie polskiej nauki administracji postulatów kultury administrowania, a więc pewnych czynników kształtujących właściwą postawę funkcjonariuszy publicznych w kontaktach z obywatelami⁷. Prawo do dobrej administracji to także prawo do administracji przyjaznej, czyli przejrzystej organizacyjnie, kompetentnej i samodzielnej w zakresie załatwianych spraw. Logiczność struktur organizacyjnych, ich konsekwencja i stabilność to cechy administracji publicznej równie ważne jak zasada praworządności, zakazu dyskryminacji, współmierności czy bezstronności. Zważywszy zaś na miejsce, jakie we współczesnej administracji publicznej zajmuje samorząd terytorialny, a zwłaszcza że to właśnie z organami samorządu terytorialnego przeciętny obywatel ma najczęściej kontakt, należy zwrócić uwagę na cechy ustroju samorządu terytorialnego, do których postulaty takie można odnieść.

Jednym z przejawów wpływu EKDA na funkcjonowanie polskich samorządów stały się kodeksy etyki przyjmowane na początku w poszczególnych gminach, a z czasem także i powiatach, przy czym były to zarówno kodeksy etyki pracowników samorządowych, jak i kodeksy etyki radnych. Trzeba zatem zwrócić uwagę na formę wprowadzania tego typu regulacji z uwzględnieniem uwarunkowań prawnych działań odnoszących się do pracowników samorządowych i do radnych.

Ustawodawca w wypadku pracowników samorządowych nie zdecydował się na przyjęcie rozwiązania zastosowanego wobec członków korpusu służby cywilnej, w którym Prezesa Rady Ministrów ustawowo upoważnia się do ustalenia wytycznych w sprawie przestrzegania zasad etycznych w służbie cywilnej⁸, chociaż przecież pod rządami ustawy z 1990 roku Rada Ministrów była uprawniona do wydawania wielu aktów wykonawczych, w tym w sprawie oceniania pracowników samorządowych⁹, co mogło skłaniać do ustalenia na kanwie oceny takich samych wytycznych. Ustawa obecnie obowiązująca ograniczyła delegacje rozporządzeniowe do rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników, pozostawiając kwestie oceniania do wyłącznej kompetencji kierowników poszczególnych jednostek organizacyjnych będących pracodawcami samorządowymi¹⁰. Tym samym

⁷ Zob. J. Korczak, *O czynnikach kształtujących postawę funkcjonariusza państwowego w kontaktach z obywatelem*, „Przegląd Prawa i Administracji” 19, 1984, s. 107–119.

⁸ Zob. zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (M.P. nr 93, poz. 953) wydane na podstawie art. 15 pkt 10 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2014 r. poz. 1111 z późn. zm.).

⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania ocen kwalifikacyjnych pracowników samorządowych (Dz.U. Nr 55, poz. 361) wydane na podstawie art. 17 ust. 6 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 z późn. zm.).

¹⁰ Przepis art. 28 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1202) zawiera delegację do wydawania zarządzeń określających sposób dokonywania okresowych ocen i ich kryteriów, a także skali ocen.

jedyną formą prawną do wprowadzenia kodeksów etycznych pracowników samorządowych są zarządzenia dotyczące organizacji funkcjonowania poszczególnych jednostek¹¹. Kodeksy etyczne pracowników samorządowych mogą wzorować się na kodeksie etyki służby cywilnej, jako że takie zasady, jak zasada godnego zachowania, zasada służby publicznej, zasada bezstronności i zasada rzetelności¹², mają charakter uniwersalny, a ich stosowanie nie jest uzależnione od państwowego, rządowego czy samorządowego charakteru sektora administracji publicznej. Ponadto zasady te wpisane są w katalog obowiązków podstawowych pracowników samorządowych z art. 24 ustawy o pracownikach samorządowych. Na szczególną uwagę zasługuje zwłaszcza zasada godnego zachowania, która polega na wykonywaniu swoich obowiązków z respektowaniem reguł współżycia społecznego i kultury osobistej, w tym przejawiania życzliwości wobec ludzi w relacjach z osobami załatwiającymi swoje sprawy w poszczególnych urzędach i innych samorządowych jednostkach organizacyjnych. Również zasada służby publicznej w świetle EKDA odgrywa istotne znaczenie, eksponuje bowiem ona służebny charakter pracy pracownika samorządowego, a także przedkładanie dobra wspólnego nad interes osobisty czy grupowy połączone z uprzejmością i życzliwością. Bezstronność i rzetelność to fundamentalne zasady funkcjonowania administracji publicznej w ogóle, a samorządowej w szczególności. Dobre administrowanie jest możliwe tylko wówczas, gdy wykonywanie obowiązków służbowych nacechowane jest wysokim profesjonalizmem, stąd też do kodeksów etycznych wpisać można zasadę profesjonalizacji, czemu zresztą sprzyja obowiązek stałego podnoszenia umiejętności i kwalifikacji zawodowych z art. 24 ust. 2 pkt 7 i art. 29 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych.

Do realizacji zasad dobrej administracji nie wystarczą same zachowania pracowników samorządowych, skoro zatrudnieni są w aparacie pomocniczym organów jednostek samorządu terytorialnego. Konieczne jest też dobre administrowanie przez piastunów tych organów, a zwłaszcza radnych. Radnych do zachowań etycznych ustawy samorządowe obligują w rotach ślubowań, które mimo pewnych różnic zgodnie nakazują wykonywać mandat radnego, mając na względzie dobro mieszkańców czy też szeroko rozumianego obywatela¹³, a ponadto wieloma zakazami i nakazami prewencyjnie eliminują potencjalne zagrożenia naruszenia tego dobra¹⁴. Mimo to radni decydują się wielokrotnie na przyjęcie

¹¹ Przykładem takiego zarządzenia jest przewidziane w art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.).

¹² Por. § 13 zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów.

¹³ Zob. art. 23a ustawy o samorządzie gminnym, art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2013 r. poz. 595 z późn. zm.) i art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2013 r. poz. 596 z późn. zm.).

¹⁴ Zob. kompleks przepisów art. 24a–m, art. 25a i 25b ustawy o samorządzie gminnym, kompleks przepisów art. 21 ust. 7–8, art. 23–25h ustawy o samorządzie powiatowym oraz kompleks przepisów art. 23 ust. 4, art. 24 ust. 1, art. 25–27h ustawy o samorządzie województwa.

kodeksów etycznych, aczkolwiek należy pamiętać o ich absolutnie woluntarystycznym charakterze, jako że nie mogą z nich wynikać żadne sankcje prawne¹⁵. Przede wszystkim problemem jest forma wprowadzenia kodeksu etyki radnych, bo skoro organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na mocy art. 16 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji RP uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, to tym samym jest adresatem zasady legalizmu z art. 7 tejże Konstytucji, a zatem dla każdej uchwały¹⁶ musi wskazać podstawę prawną. W wypadku rady gminy uchwalenie kodeksu etyki radnych może zostać przeprowadzone przy powołaniu się na ogólną normę kompetencyjną z art. 18 ust. 1 ustawy, powołanie się bowiem na art. 22 ust. 1 odnoszący się do określenia trybu pracy organów, pomijając spór semantyczny o to, w jakim stopniu kodeks etyki radnego wpisuje się w znaczenie terminu „tryb pracy”, eliminuje to, że jest on delegacją dostatutową, co oznaczałoby ujęcie kodeksu w statucie gminy. W wypadku rady powiatu art. 12 ustawy o samorządzie powiatowym, jak też w wypadku sejmiku województwa art. 18 ustawy o samorządzie województwa nie dają już takich możliwości interpretacyjnych jak art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Mimo to nie tylko rady gmin, lecz także rady powiatów — w praktyce nie występują kodeksy radnych sejmików województw¹⁷ — podejmują uchwały w sprawie przyjęcia tego typu kodeksów, choć i one spotykają się z nieprzychylną reakcją organów nadzoru¹⁸, skargi zaś na rozstrzygnięcia nadzorcze z różnym skutkiem zyskują uznania sądów administracyjnych¹⁹.

¹⁵ Problem ten dostrzegli M. Kosiarski i T. Nieśpiał w artykule *Radnym nic nie grozi za nieetyczne działania*, „Rzeczpospolita” 14 lutego 2008.

¹⁶ Forma prawna uchwały jest jedyną formą działania organu kolegialnego, w tym przypadku organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego potwierdzoną przepisami art. 14 ustawy o samorządzie gminnym, art. 13 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 19 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa.

¹⁷ Próba wprowadzenia kodeksu radnych Sejmiku Województwa Śląskiego zakończyła się rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Śląskiego z dnia 28 września 2001 r. nr NP. 0911/Z/308/01 stwierdzającym nieważność uchwały nr I/39/42/2001 z dnia 28 sierpnia 2001 r., a skarga na to rozstrzygnięcie została oddalona wyrokiem NSA w Katowicach z dnia 6 lutego 2002 r., sygn. II SA/Ka 3170/01. NSA zauważył, że sejmik nie może wskazać podstawy prawnej do podjęcia takiej uchwały, albowiem obowiązki radnego zawarte są *explicite* w ustawie, a organ władzy publicznej nie ma prawa tworzyć katalogu norm etyczno-moralnych, a ponadto katalog taki ogranicza sferę wolności człowieka do wyznawania określonych wartości moralnych chronioną art. 53 ust. 1 Konstytucji.

¹⁸ Dla przykładu rozstrzygnięcie PN.II.0911-11/91/05 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 21 lutego 2005 r. w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały nr XXX/300/05 Rady Miejskiej Bolesławiec z dnia 26 stycznia 2005 r. w sprawie przyjęcia Kodeksu etyki radnego Rady Miasta Bolesławiec (za: wyrokami cytowanymi w artykule).

¹⁹ W rzeczowej sprawie Kodeks etyki radnego Rady Miasta Bolesławiec WSA we Wrocławiu wyrokiem z dnia 21 listopada 2005 r., sygn. III SA/Wr 216/05, oddalił skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały w tej sprawie, NSA zaś wyrokiem z dnia 17 maja 2006 r., sygn. II OSK 287/06, ów wyrok oraz rozstrzygnięcie uchylił. Przy tym, o ile dla Wojewody i WSA art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie stanowił wystarczającej podstawy do podjęcia tej uchwały, a zwarte w kodeksie postanowienia uznano za niedopuszczalną ingerencję w swobodne

Wsparciem tych inicjatyw może być rekomendacja 60 (1999) w sprawie politycznej uczciwości przedstawicieli wybieranych w lokalnych i regionalnych wyborach Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych (CLRAE), uchwalona podczas trzeciego posiedzenia VI sesji w dniu 17 czerwca 1999 roku po trwających od połowy lat dziewięćdziesiątych XX wieku pracach nad ograniczeniem zjawisk korupcyjnych wśród deputowanych. W rekomendacji Kongres zaleca przyjmowanie rozwiązań wzorujących się na stanowiącym jego część Europejskim kodeksie postępowania na rzecz politycznej uczciwości wybieranych reprezentantów lokalnych i regionalnych²⁰, którego celem w myśl art. 3 jest „określenie standardów zachowania oczekiwanych przez wybranych przedstawicieli w wykonywaniu ich obowiązków oraz informowanie obywateli o normach zachowania, które mają prawo oczekiwać od swoich wybranych przedstawicieli”. Do jego realizacji w art. 4 przyjęto zasadę prymatu prawa i interesu publicznego nad interesem osobistym lub grupowym osób pełniących funkcje publiczne, w art. 5 — że celem mandatu jest pełnienie swoich funkcji z należytą starannością w otwartości i gotowości na odpowiedzialność za podejmowane decyzje, przy respektowaniu ograniczeń w wykonywaniu mandatu oraz poszanowaniu uprawnień innych funkcjonariuszy publicznych wybieranych i zatrudnionych (art. 6). W dalszej treści kodeksu uregulowano szczegółowo zasady obejmowania urzędu (art. 7) i jego wykonywania ze szczególnym wskazaniem na unikanie konfliktu interesów (art. 8–15), środki nadzoru nad ich przestrzeganiem (art. 16–18), następnie zaś przyjęto zasadę jawności wszystkich decyzji i ich wyczerpującego uzasadnienia (art. 19). Na szczególną uwagę zasługują regulacje rozdziału IV poświęconego relacjom wybieranych reprezentantów z pracownikami samorządowymi z przyjętą w art. 20 zasadą obiektywizmu w dokonywaniu wyboru lub innego wskazania do zatrudnienia tych pracowników wyłącznie na podstawie ich kwalifikacji, zasadą poszanowania roli pracowników samorządowych (art. 21) i udzielania wsparcia ich działaniom na rzecz lokalnych i regionalnych społeczności (art. 22). Kodeks w art. 23 odnosi się także do relacji z mediami, zalecając jak najszerszą współpracę z nimi i udzielanie pomocy w wypełnieniu ich roli.

wykonywanie mandatu radnego, o tyle dla NSA oczywiste było, że podstawa prawna jest prawidłowo przywołana, a kodeks jako niewładczy akt samowiązania się radnych może być stosowanych na zasadach dobrowolnego poddania się mu (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

²⁰ European Code of conduct for the political integrity of local and regional elected representatives ([https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=REC\(1999\)060&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true#P4_24](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=REC(1999)060&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true#P4_24), dostęp: 30.11.2017), jako że nie ma jego oficjalnego przyjęcia, nie ma też oficjalnego przekładu na język polski, na stronie Ministerstwa Spraw Zagranicznych przyjęta jest wersja „Europejski Kodeks Postępowania na Rzecz Uczciwości Przedstawicieli Wybranych w Wyborach Lokalnych i Regionalnych” (http://www.strasburgre.msz.gov.pl/pl/o_re/organy_re/kongres/, dostęp 30.11.2016). Zalecenie propagowania idei kodeksu i dobrowolnego zobowiązywania się do jego stosowania sformułowano w art. 24 i 25.

EUROPEJSKI STANDARD OCHRONY PRAWA JEDNOSTKI W ASPEKcie FUNKCJONOWANIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

W rzeczywistości nie można mówić o jednym czy jednolitym standardzie, lecz raczej o wielu standardach. Wydaje się jednak, że na szczególną uwagę zasługuje standard ochrony danych osobowych wypływający z idei poszanowania prawa jednostki do poszanowania jej prywatności i decydowania o zakresie jej udostępnienia.

Chociaż prawo Warrena i Brandeisa zostało sformułowane pod koniec XIX wieku²¹, to dopiero w połowie XX wieku doczekało się pierwszej ochrony prawnej w art. 17 ust. 1 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych z 1966 roku²², w którym zapewniono, iż „nikt nie może być narażony na samowolę lub bezprawną ingerencję w jego życie prywatne, rodzinne, dom czy korespondencję ani też na bezprawne zamachy na jego cześć lub dobre imię”. Kolejnym aktem prawa międzynarodowego stała się Konwencja nr 108 Rady Europy z 1981 roku²³, która po myśli art. 1 zapewniała każdej osobie fizycznej, bez względu na narodowość lub miejsce zamieszkania, poszanowanie jej praw i podstawowych wolności, w szczególności jej prawa do prywatności w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych.

Chociaż pierwszą z umów ratyfikowano już w 1977 roku (następne dopiero w 2002 i 2005 roku), to jednak w nie znajdowała ona żadnego refleksu w prawie polskim, które odpowiadało ówczesnym potrzebom socjalistycznego ustroju państwa, cechując się dominacją jego organów nad obywatelami. Dopiero w Konstytucji RP w art. 51 ust. 1–4 zagwarantowano obywatelom ochronę informacji zawierających dane o ich życiu prywatnym, które nie powinny być bez wiedzy, a niekiedy i zgody, wytwarzane, gromadzone, przetwarzane, przechowywane i przekazywane. Wykonanie jego postanowień zgodnie z ust. 5 powierzono ustawie, którą uchwalono w tym samym 1997 roku²⁴, tym samym organy i jednostki organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego, począwszy od momentu jej wejścia w życie (zatem w 1997 roku tylko gmin, ale od 1 stycznia 1999 roku także powiatów i województw samorządowych), były zobowiązane do przestrzegania

²¹ S.D. Warren, L.D. Brandeis, *The Right to Privacy*, „Harvard Law Review” 4, 1890, nr 5, s. 193 n.

²² Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).

²³ Konwencja nr 108 Rady Europejskiej sporządzona w Strasburgu dnia 28 stycznia 1981 r. o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych (Dz.U. z 2003 r. Nr 3, poz. 25) uzupełniona o Protokół dodatkowy do Konwencji o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych dotyczących organów nadzoru i transgranicznych przepływów sporządzonym w Strasburgu dnia 8 listopada 2001 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 3, poz. 15).

²⁴ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 922 z późn. zm.).

ustalonych w niej zasad, a po wejściu do Unii Europejskiej również regulacji prawa unijnego.

Co prawda ustawa polska wyprzedziła nieznacznie postanowienia Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej o prawie do ochrony danych osobowych, którego nakaz przestrzegania złożono na instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii oraz państw członkowskich²⁵, to przecież jednak trzeba mieć świadomość, że już w 1995 roku przyjęto dyrektywę 95/46/WE w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych²⁶, do której implementacji zobowiązywał podpisany w 1991 roku układ europejski²⁷ oraz złożony w 1994 roku wniosek o członkostwo w Unii. Tym samym także jej nowelizacje dokonywane były pod znaczącym wpływem zarówno Konwencji nr 108, jak i prawa unijnego. Zwracają tu uwagę zwłaszcza przepisy wykonawcze, które ustanawiały szczegółowe wymagania co do jakości danych osobowych i kryteriów legalności ich przetwarzania, a także środków prawnych przysługujących osobom, których prawa ochrony zostały naruszone²⁸.

EUROPEJSKIE STANDARDY JAWNOŚCI INFORMACJI PUBLICZNEJ W ASPEKcie FUNKCJONOWANIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

W okresie przedakcesyjnym, będącym zarazem dostosowawczym, czyli okresem dostosowywania prawa krajowego do standardów prawa unijnego, przyjęto także rewolucyjne w swym charakterze rozwiązania prawa dotyczącego dostępu do informacji o działaniach administracji publicznej. Trzeba przypomnieć, że nie tylko w państwie socjalistycznym dostęp do informacji o działaniu organów wła-

²⁵ Zawarte w obecnym art. 16 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej sporządzonym w Rzymie dnia 25 marca 1957 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.) z uwzględnieniem zmian wprowadzonych między innymi przez art. 2 pkt 54 oraz art. 12 ust. 1 i 2 Traktatu z Amsterdamu sporządzonego dnia 2 października 1997 r., który dodał z dniem 1 grudnia 1999 r. art. 231b (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/31 z późn. zm.), a następnie przez art. 2 pkt 29 oraz art. 5 ust. 1 i 2 Traktatu z Lizbony sporządzonym dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz.U. UE C 306, s. 1).

²⁶ Dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz.U. UE L 281, s. 31 z późn. zm.).

²⁷ Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony sporządzony w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38 z późn. zm.).

²⁸ Rozporządzenie (WE) nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2000 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych (Dz.U. UE L 8, s. 1) i decyzja Rady z dnia 13 września 2004 r. ustanawiająca reguły wykonawcze dotyczące tego rozporządzenia (Dz.U. UE L 296, s. 16), a także decyzja Prezydium z dnia 22 czerwca 2005 r. ustanawiająca dalsze przepisy wykonawcze do tego rozporządzenia (Dz.U. UE C 308, s. 1).

dzy był reglamentowany i zależny od ich woli, albowiem w początkach samorządu terytorialnego zakładano tajność obrad ówczesnych rad miejskich, czyli większy obiektywizm i ochronę przed wywieraniem nacisku przez zainteresowanych wynikiem głosowania²⁹. Toteż demokratyzacja stosunków społecznych, przejawiająca się między innymi w odejściu od dotychczasowego modelu sprawowania władzy opartego na ograniczonym dostępie do informacji i jej reglamentacji na rzecz modelu opartego na jawności działań władzy publicznej, w tym także administracji, rozumianej jako zasada dostępu do informacji o jej działaniu, o ile tylko jawność ta nie jest wykluczona lub ograniczona szczególnym przepisem prawa, pojawia się dopiero w połowie XX wieku — najpierw³⁰ w art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 roku³¹ a następnie w art. 19 ust. 1 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych z 1966 roku. Oba te akty przypisują każdemu człowiekowi prawo do swobodnego wyrażania opinii i wskazują jako sposoby jego realizacji swobodę poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania wszelkich informacji³². Kontynuacją tego kierunku interpretacyjnego były kolejne rekomendacje Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europejskiej określające zasady dostępu do akt rządowych³³, wykonywanie dyskrecjonalnych kompetencji administracji³⁴ oraz dostęp do informacji posiadanych przez władze publiczne³⁵, zwieńczone przyjętą dnia 18 czerwca 2009 roku Konwencją o dostępie do dokumentów urzędowych³⁶, co prawda do tej pory nieratyfikowaną przez Polskę.

²⁹ Por. J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 32, przyp. 2.

³⁰ Oczywiście wspomnieć należy o dwóch dokumentach międzynarodowych niemających prawnego charakteru — rezolucji nr 59/I uchwalonej na I sesji ONZ dnia 14 grudnia 1946 r. i art. 19 Powszechnej deklaracji praw człowieka uchwalonej na sesji ONZ dnia 10 grudnia 1948 r., zob. B. Opaliński, *Prawo dostępu do informacji publicznej w systemie prawnym Unii Europejskiej*, [w:] *Dostęp do informacji publicznej*, red. P. Szustakiewicz, Warszawa 2016, s. 2 n.

³¹ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. przez Radę Europy (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.).

³² Treść art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności jest interpretowana w tym kierunku przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, na przykład teza 36 wyroku 3734/05 z dnia 14 kwietnia 2009 r. *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary*, w której Trybunał przyjął „prawo do wolności otrzymywania informacji w zasadzie zabrania rządowi ograniczania osoby do otrzymywania informacji, które inni chcą lub mogą być skłonni do ograniczenia jej dostępu”, http://home.broadpark.no/~wkeim/files/echr-CASE_OF_TARSASAG_v._HUNGARY.html (dostęp: 30.11.2017).

³³ Recommendation 894(1979) Access by the public to government records and freedom of information on 1 February 1979 (www.coe.int/t/cm/document).

³⁴ Recommendation No. R (80) 2 Concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities on 11 March 1980 (www.coe.int/t/cm/document).

³⁵ Recommendation No. R (81) 19 Access to information held by public authorities on 25 November 1981 (www.coe.int/t/cm/document).

³⁶ Convention on Access to Official Documents (Council of Europe Treaty No. 205), <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/205>, (dostęp: 30.11.2017), zwana też konwencją z Tromsø.

Również w prawie unijnym po wielu latach debat nad potrzebą i zakresem udostępniania informacji o działalności Unii i jej struktury organizacyjnej³⁷ doszło do zapisania przez traktat amsterdamski z 1997 roku prawa dostępu do dokumentów (art. 255 w wyniku traktatu lizbońskiego obecnie art. 15), jako realizacji przyjętej w nim zasady otwartości działania instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii. Wykonanie tych postanowień nastąpiło dopiero w 2001 roku, gdy rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Rady Parlamentu Europejskiego i Rady zapewniało możliwie największą skuteczność prawa publicznego dostępu do dokumentów³⁸.

Jawność działania administracji należy rozpatrywać w dwóch aspektach — jako prawo obywatela do jawności informacji dotyczącej jego osoby będącej w posiadaniu administracji i jako prawo do informacji o działaniach administracji, która jest niezbędna człowiekowi do właściwego interpretowania i optymalnego organizowania rzeczywistości, w której żyje³⁹. Rodzi to obowiązek administracji do ujawniania wszelkiego rodzaju informacji we wszelkich możliwych formach, ale zarazem w granicach prawa.

To właśnie pod wpływem aktów prawa międzynarodowego oraz prawa unijnego doszło najpierw do wpisania w 1997 roku do rozdziału II Konstytucji RP w części poświęconej wolności i prawom osobistym art. 54 odpowiadającego wręcz *explicite* treści art. 10 Konwencji i art. 19 ust. 1 Paktu, a następnie w części poświęconej wolności i prawom politycznym art. 61 przyznającego obywatelom prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne obejmujące nie tylko dostęp do dokumentów, lecz także wstęp na posiedzenia organów kolegialnych pochodzących z wyborów powszechnych z możliwością rejestracji dźwięku i obrazu. Tryb udzielania informacji zgodnie z ust. 4 art. 61 miała określać ustawa, co nastąpiło w 2001 roku wraz z uchwaleniem ustawy o dostępie do informacji publicznej⁴⁰. Ustawa przyjęła powszechny i bezpośredni dostęp do informacji publicznej rozumianej bardzo szeroko (art. 6) jako zasadę, od której odstępstwo może być regulowane wyłącznie ustawowo (art. 5). Poza udostępnieniem informacji w Biuletynie Informacji Pub-

³⁷ Początkowo udostępniano jedynie dokumenty historyczne, jak rozporządzenie Rady (EWG, Euratom) nr 354/83 z dnia 1 lutego 1983 r. dotyczące udostępnienia do wglądu publicznego historycznych materiałów archiwalnych Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Dz.U. UE L 43, s. 1 z późn. zm.), a i to często za odpłatnością regulowaną decyzją Sekretarza Generalnego Rady z dnia 27 lutego 1996 r. odnoszącą się do opłat za publiczny dostęp do dokumentów Rady (Dz.U. UE C nr 74, s. 3).

³⁸ Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. UE L 145, s. 43).

³⁹ M. Mucha, *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji*, Wrocław 2002, s. 15 n.

⁴⁰ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1764 z późn. zm.).

licznej oraz na wniosek, z możliwością kopiowania, drukowania i przenoszenia na nośniki informacji, dostęp polega także na bezpośrednim wstępie na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów bezpośrednich oraz dostępie do materiałów je dokumentujących (art. 7). Jednocześnie nastąpiła nowelizacja przepisów samorządowych ustaw ustrojowych nakładająca na organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego obowiązek szczegółowego uregulowania zasad realizacji prawa dostępu do informacji publicznej w gminach, powiatach i województwach samorządowych⁴¹.

Współcześnie organy i jednostki organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego funkcjonują w warunkach powszechnej dostępności do informacji o ich działaniach, a każdy przypadek jej ograniczania spotyka się z reakcją samych zainteresowanych, organów nadzoru i kontroli oraz organizacji społecznych zajmujących się statutowo monitorowaniem transparentności działania organów władzy publicznej.

EUROPEJSKIE TRENDY W SFERZE UDZIAŁU SPOŁECZEŃSTWA W FUNKCJONOWANIU ADMINISTRACJI

Omawiane tu zagadnienie przeżywa w ostatnich latach w Polsce nie tylko medialne zainteresowanie, lecz przede wszystkim pierwsze próby praktycznego poszukiwania i stosowania konkretnych rozwiązań i zarazem pierwsze niepowodzenia natury prawnej, gdy zderza się ukształtowanymi i niezbyt elastycznymi poglądami przedstawicieli doktryny i sądownictwa administracyjnego. Kraje europejskie o nieprzerwanej ciągłości funkcjonowania ustrojów demokratycznych falę partycypacyjną przechodziły już wcześniej, co nie oznacza, że nie uczestniczą w niej i obecnie.

Już w 1985 roku w uchwalonej w Strasburgu Europejskiej karcie samorządu lokalnego⁴² Rada Europy najpierw w preambule podnosiła prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi i to w sposób najbardziej bezpośredni, a następnie w art. 3 wskazywała możliwość stosowania form bezpośredniego uczestnictwa do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych, to jednak finalnie o jej dopuszczalności decydować mają regulacje ustawowe krajów członkowskich. Dopiero na posiedzeniu w Utrechie dnia 16 listopada 2009 roku Rada przyjęła dodatkowy protokół do EKSL o prawach do partycypacji w sprawach władz lokalnych, którego art. 1 ust. 2 mówił, że prawo do uczestnictwa w sprawach władz lokalnych oznacza prawo do wpływania na

⁴¹ Zob. art. 11b ustawy o samorządzie gminnym, art. 8a ustawy o samorządzie powiatowym i art. 15a ustawy o samorządzie województwa.

⁴² Europejska karta samorządu lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.; dalej: EKSL).

wykonywanie jej uprawnień i obowiązków bez jakichkolwiek ograniczeń o charakterze dyskryminującym grupy wyborców (ust. 3)⁴³. Na swoisty opór przed nadmiernym ułatwianiem bezpośredniego udziału w sprawowaniu władzy przez samych zainteresowanych wskazuje także to, że dopiero po pięćdziesięciu latach od rozpoczęcia integracji europejskiej obywatele Unii uzyskali możliwość bezpośredniego dostępu do demokracji ponadnarodowej, w postaci europejskiej inicjatywy obywatelskiej⁴⁴. Podobnie rzecz się ma z realizowanym od ponad trzydziestu lat projektem europejskiego statutu stowarzyszenia, czyli stworzenia ram prawnych dla aktywności obywateli wykraczającej poza granice jednego państwa, która zainicjowana w 1984 roku przez eurodeputowanych i nawet już w 1988 roku ujęta w projekt przygotowany przez Komisję Europejską, mimo wielokrotnych deklaracji polityków i formalnych wezwań Parlamentu do dokończenia tych prac, do tej pory nie doczekała się formalnego przedłożenia⁴⁵.

Nie dziwi zatem, że na tym tle stan regulacji rodzimych nie odbiega od europejskiej normy, co jest przedmiotem nieustannych debat i krytyki zarówno ze strony przedstawicieli doktryny prawa samorządowego, jak i nauk socjologicznych i politologicznych⁴⁶, organizacji pozarządowych zajmujących się społeczeństwem obywatelskim w jego realnych przejawach⁴⁷, a wreszcie samych członków wspólnot samorządowych. Brak rozwiązań prawnych jednoznacznie ustanawiających poszczególne mechanizmy partycypacyjne nie oznacza całkowitego braku takich działań w praktyce samorządowej ani też braku możliwości ich uregulowania

⁴³ Council of Europe Treaty Series — No. 207, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/207> (dostęp: 30.11.2017) — chociaż ratyfikowało go już 25 państw (do listopada 2017 r.), to wśród nich nie znalazła się Polska; <https://www.coe.int/en/web/conventions/notifications> (dostęp: 30.11.2017).

⁴⁴ Na mocy art. 11 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej wprowadzonego dopiero traktatem z Lizbony i uszczegółowionej rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej (Dz.U. UE L 65, s. 1). Analiza treści i zakresu instytucji inicjatywy zob. K. Orzeszyna, *Spółeczeństwo obywatelskie w Unii Europejskiej*, „Teka Komisji Prawniczej” II, 2009, s. 102–107.

⁴⁵ Zob. G. Makowski, *Europejski statut stowarzyszenia, czyli partycypacja obywatelska po europejsku*, http://www.decydujmyrazem.pl/prawo/monitoring_prawa/europejski_statut_stowarzyszenia_czyli_partycypac.html (dostęp: 30.11.2017).

⁴⁶ Dla przykładu, *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, stanowiącego zbiór wygłoszonych referatów i przygotowanych pozostałych artykułów naukowych przygotowanych na konferencję naukową pod tym samym tytułem zorganizowaną w marcu 2013 r.

⁴⁷ Na szczególną uwagę zasługują publikacje powstałe w ramach projektu „Decydujmy razem. Wzmocnienie mechanizmów partycypacyjnych w kreowaniu i wdrażaniu polityk publicznych oraz podejmowaniu decyzji publicznych” współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego wydawane przez Instytut Spraw Publicznych w Warszawie, na przykład *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, red. A. Olech, t. 1, Warszawa 2012.

w aktach prawa miejscowego czy innych działaniach organów jednostek samorządu terytorialnego⁴⁸.

EUROPEJSKI KONTEKST REFORMY USTROJOWEJ Z 1998 ROKU I JEGO NASTĘPSTWA

Zarówno w uzasadnieniach projektów ustaw reformujących administrację publiczną, w tym reformę zasadniczego podziału terytorialnego kraju i w ślad za nią reformę ustroju samorządu terytorialnego, jak i późniejszych analizach aplikacji reform i oceny jej skutków podkreślano, że jedną z istotnych przyczyn było zbudowanie dużych jednostek terytorialnych — regionów — wyposażonych w pełny ustrój samorządowy.

Procesy regionalizacji państw europejskich wchodzących w skład kolejnych wspólnot, począwszy od 1948 roku, naturalnie towarzyszyły samej integracji jako oczywista reakcja na Schumanowską koncepcję europejskiej organizacji ponadnarodowej, zatem taką, w której tradycyjna struktura państwowa i granice państw miały schodzić na dalszy plan. Jak podkreślają A. Wegener i U. Arbeit, naturalna tendencja do regionalizacji wynikała z konieczności utworzenia struktury terytorialnej pośredniej między centralną władzą państwa a podmiotami władz lokalnych, gdy władza centralna nie była zdolna do zajęcia się realizacją nowych zadań wynikających z integracji europejskiej w poszczególnych częściach państwa, a władze lokalne nie miały odpowiednich uprawnień do reprezentacji w stosunkach ponadpaństwowych i nie dysponowały odpowiednim potencjałem do samodzielnego działania. Ponadto zauważają, że wprowadzenie późniejszej polityki regionalnej sprzyjało redukowaniu różnic między regionami poszczególnych państw⁴⁹. Późniejsze regulacje prawa wspólnotowego służące wspólnej polityce gospodarczej wprowadziły między innymi jednolite zasady prowadzenia statystyk krajowych na podstawie przyjętej europejskiej klasyfikacji podziału regionalnego NUTS⁵⁰. Oczywiście Komisja Europejska nie mogła zobowiązać krajów członkowskich do dostosowania struktur podziału terytorialnego do przyjętej systematyki NUTS, jednak polityka regionalna adresowana była do jednostek na poziomie

⁴⁸ Na ten temat pisałem wielokrotnie, polemizując z niektórymi orzeczeniami sądowno-administracyjnymi i rozstrzygnięciami nadzorczymi odmawiającymi prawa regulacji udziału mieszkańców zwłaszcza gmin w inicjatywie uchwałodawczej czy innych przejawach bezpośredniego udziału w sprawowaniu władzy; zob. na przykład J. Korczak, *Partycypacja społeczna jako przedmiot regulacji statutu jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, s. 67–87.

⁴⁹ A. Wegener, U. Arbeit, *Regionalisierungstendenzen in europäischen Staaten*, Berlin 2006, s. 6 n.

⁵⁰ Obecnie obowiązuje rozporządzenie (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS) (Dz.U. UE L 154, s. 1 z późn. zm.).

NUTS2, co oznaczało rzeczywistą potrzebę stworzenia jednostki odpowiadającej jako region poziomowi NUTS2.

Te argumenty były między innymi rozważane od chwili rozpoczęcia negocjacji przedakcesyjnych przez Polskę w debacie nad modelem zasadniczego podziału terytorialnego. Pewne było to, że podział wprowadzony w 1975 roku z 49 małymi województwami⁵¹ nie odpowiadał standardom unijnym, a poza tym zamierzano rozbudować instytucję samorządu terytorialnego na następne stopnie podziału terytorialnego, w czym małe województwa też były przeszkodą⁵². Stąd też uchwalona w lipcu 1998 roku ustawa⁵³ przywróciła nie tylko trójstopniowy podział, restytuując powiat zlikwidowany w 1975 roku, ale też w miejsce małych 49 utworzyła 16 dużych województw, ustawy zaś kompetencyjne przyjęte między lipcem⁵⁴ a grudniem 1998 roku⁵⁵, a nawet lutym 2000 roku⁵⁶, dokonały komunalizacji dotychczasowych zadań administracji rządowej na rzecz nowych województw samorządowych i powiatów ujętych w mniej więcej 200 aktach normatywnych. Dzięki temu Polska znalazła się grupie najbardziej zdemokratyzowanych państw europejskich.

EUROPEJSKIE TRAKTATY UNIJNE W KONTEKŚCIE FUNKCJONOWANIA SAMORZĄDÓW TERYTORIALNYCH KRAJÓW CZŁONKOWSKICH

Choć same traktaty unijne i rozporządzenia początkowo nie odnosiły się wprost do ustroju samorządowego jak w umowach międzynarodowych przyjmowanych w ramach Rady Europejskiej, z EKSL na czele, to jednak z czasem regio-

⁵¹ Na mocy ustawy z dnia 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym oraz o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. Nr 16, poz. 91). Komentarz do skutków tego podziału zob. E. Wysocka, *Raport w sprawie aktualnego stanu terytorialnych podziałów specjalnych i kierunków ich ujednolicenia*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 4.

⁵² Zob. A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, *Województwo jako kreator rozwoju regionalnego*, [w:] *Województwo — region — regionalizacja. 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej. II Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław, 21–22 listopada 2013 r., red. J. Korczak, Wrocław 2013, s. 398–401. Zob. także E. Wysocka, J. Koziński, *Regionalizacja Polski — przestrzenne aspekty strategii rozwoju*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 6, s. 28–85.

⁵³ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. Nr 96, poz. 656 z późn. zm.).

⁵⁴ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej — w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 668 z późn. zm.).

⁵⁵ Ustawa z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. Nr 162, poz. 1126).

⁵⁶ Ustawa z dnia 23 lutego 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz.U. Nr 12, poz. 136).

nalny, a nawet lokalny poziom integracji zaczął się w nich pojawiać. Proces został zapoczątkowany kontekstem współpracy transgranicznej⁵⁷, a dopiero z czasem zaczęto rozpatrywać jego znaczenie z punktu widzenia programowania rozwoju regionalnego⁵⁸, głównie w związku funduszami strukturalnymi, gdy za jedną z zasad organizacji ich dystrybucji uznano partnerstwo i współudział społeczności terytorialnych w opracowywaniu i realizacji programów rozwoju dofinansowywanych przez Wspólnoty⁵⁹. Istotną rolę odegrały też inicjatywy wspólnotowe INTERREG (I 1990–1993, II 1994–1999, III 2000–2006⁶⁰), zwłaszcza akcentowana w nich *cross-border cooperation* skierowana na region i wspólnoty lokalne po obu stronach granic państwowych, a także — mimo traktatu lizbońskiego, w wyniku którego inicjatywy wspólnotowe powinny były zostać zastąpione innymi mechanizmami integracyjnymi — INTERREG IV 2007–2013 i nadal realizowany INTERREG V 2014–2020⁶¹, w których jako beneficjentów wskazywano wprost regiony i jednostki lokalne (gminy i powiaty w przypadku Polski).

Dalsze lata nie przynoszą postępu, mimo wielu dokumentów powstających w trakcie kolejnych zgromadzeń i posiedzeń⁶², aż do Traktatu z Maastricht, który, po pierwsze, wprowadził art. 102 (obecnie 124) wymieniający władze regionalne i lokalne wśród adresatów ustanawianego w nim zakazu uprzywilejowanego dostępu do instytucji kredytowych, po drugie, w art. 104b (traktat amsterdamski nadał mu numer 103, a ostatecznie traktat lizboński art. 125) zastrzegł nieponoszenie odpowiedzialności Unii za zobowiązania władz regionalnych i lokalnych, po trzecie, w art. 129b (traktat amsterdamski nadał mu numer 154, a ostatecznie traktat lizboński art. 170) wymienił wspólnoty regionalne i lokalne jako przy-

⁵⁷ K. Jóskowiak, *Unia Europejska — samorząd terytorialny a profil jego międzynarodowej współpracy na poziomie lokalnym i regionalnym*, „Studia Europejskie” 2008, nr 3, s. 104–105, wiąże ją raportem Gerlacha z 1976 r., w którym po raz pierwszy przedstawiano koncepcję zasad tworzenia stowarzyszeń transgranicznych w udziale regionalnych i lokalnych wspólnot samorządowych, następnie raportem Boota z 1983 r. i raportem Potschki z 1986 r., które tę ideę rozwijały.

⁵⁸ Jak pisze I. Pietrzyk, *Traktat o Unii Europejskiej a samorząd terytorialny*; „Gospodarka Narodowa” 1993, nr 12, s. 8, potrzeby programowania rozwoju regionalnego spowodowały wkroczenie samorządu terytorialnego na scenę polityczną Wspólnot Europejskich.

⁵⁹ Zob. art. 8 Komplementarność i partnerstwo rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiającego przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych (Dz.U. UE L 161, s. 1, z późn. zm.).

⁶⁰ K. Olejniczak, *Mechanizmy wykorzystania ewaluacji. Studium ewaluacji średniookresowych INTERREG III*, Warszawa 2008, s. 105.

⁶¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/policy/cooperation/european-territorial/.

⁶² K. Jóskowiak, *op. cit.*, s. 113–120, wymienia opinię przyjętą na 47. posiedzeniu plenarnym Komitetu dnia 21 listopada 2002 r. o roli władz lokalnych i regionalnych w integracji europejskiej; białą księgę w sprawie rządzenia Europą z dnia 25 lipca 2001 r., w której rolę lokalnych i regionalnych wspólnot uznano za płaszczyznę najbliższą obywatelom; rezolucję z dnia 14 stycznia 1993 r. Parlamentu Europejskiego w sprawie roli władz lokalnych i regionalnych; komunikat Komisji Europejskiej z dnia 19 grudnia 2003 r. *Dialog ze stowarzyszeniami władz regionalnych i lokalnych w sprawie opracowania polityki Unii Europejskiej*.

szłych beneficjentów tworzonych sieci transeuropejskich i wreszcie, po czwarte, w art. 193 (traktat amsterdamski nadał mu numer 263, a obecny numer art. 300 nadał traktat lizboński) powołał komitet regionów złożony z przedstawicieli społeczności regionalnych i lokalnych (traktat nicejski powiązał to przedstawicielstwo z posiadaniem odpowiedniego mandatu pochodzącego z wyborów regionalnych i lokalnych), w art. zaś 198 (traktat amsterdamski nadał mu numer 264, a obecny numer 307 traktat lizboński) upodmiotowiono Komitet Regionów, wyposażając go w kompetencje do opiniowania decyzji Parlamentu Europejskiego⁶³.

Dopiero przyjęcie traktatu lizbońskiego, który w art. 1 pkt 6 zmienił art. 5 traktatu rzymskiego, dodając art. 3b, w którego ust. 3 uznał w myśl zasady pomocniczości pierwszeństwo władz regionalnych i lokalnych w osiąganiu celów przed władzą państw członkowskich i instytucji Unii, dokończyło proces upodmiotowienia wspólnot regionalnych i lokalnych. Traktat lizboński dodał też Protokół w sprawie stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności, którego art. 5 chroni władze regionalne i lokalne przed nadmiernymi obciążeniami wynikającymi z aktów ustawodawstwa unijnego.

EUROPEJSKA PRZESTRZEŃ WSPÓŁPRACY JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Europa Zachodnia po II wojnie światowej stała się obszarem rodzącej się współpracy jednostek samorządu terytorialnego, co wynikało z narastania procesów decentralizacyjnych i dążenia form współdziałania przygranicznego do zwiększania swojej autonomii i coraz bardziej wyzwalającej się spod centralnych wpływów inicjatywy współpracy lokalnych i regionalnych wspólnot samorządowych. Stały się one przedmiotem zainteresowania Rady Europy⁶⁴ i EWG⁶⁵, a także bilateralnych i wielostronnych kontaktów poszczególnych państw⁶⁶. Z cza-

⁶³ P.-C. Müller-Graff, *Die Europäischen Regionen in der Verfassung der EG*, „Integration” 1997, nr 3, s. 148 n.

⁶⁴ Na przykład rezolucja 15. Konferencji Europejskich Władz Lokalnych w sprawie integracji regionów przygranicznych z 1969 r.

⁶⁵ Zob. rozporządzenie Rady nr 1787/84 z 19 czerwca 1984 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego nakładające na państwa członkowskie obowiązek wspierania „narodowych programów o znaczeniu wspólnym” (OJ L 169 28.6.1984).

⁶⁶ Jako przykłady podaje się współpracę przygraniczną RFN i Holandii (pierwszym w historii był Euregio utworzony przez miasta Enschede i Granau w 1958 r.) oraz pozostałych krajów Beneluksu (regiony Ems Dollart, Euregio Maas-Rhein) czy krajów alpejskich (Austria, Włochy, Francja, Szwajcaria i Liechtenstein), która zaowocowała konwencją alpejską z Salzburga z 1991 r. Więcej na ten temat P. Czechowski, Z. Niewiadomski, *Administracyjno-prawne przesłanki komunalnej współpracy przygranicznej w Republikę Federalną Niemiec*, „Człowiek i Środowisko” 1992, nr 16 (1–2), s. 76–77.

sem zapoczątkowały politykę regionalnej Wspólnoty Europejskiej⁶⁷, która miała na celu łagodzenie dysproporcji w poziomie społeczno-gospodarczym regionów Unii, pomoc regionom opóźnionym, efektywną alokację środków wspólnotowych w celu wyrównania ich szans rozwojowych. Współcześnie polityka regionalna, współpraca międzyregionalna i transgraniczna⁶⁸ jest elementem wszystkich traktatów i strategii wspólnotowych⁶⁹.

Szczególną uwagę przywiązywano do współpracy transgranicznej, upatrując w niej najbardziej bezpośredniego łagodzenia potencjalnych konfliktów między społecznościami lokalnymi i regionalnymi z terytoriów przygranicznych państw. Największą rolę odegrała w związku z tym Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej z 1980 roku⁷⁰, która zobowiązywała każde z państw ją ratyfikujących do ułatwiania i wspierania współpracy, przez wspieranie działań na rzecz zawierania porozumień między wspólnotami i władzami terytorialnymi z co najmniej dwóch państw (art. 1). Choć polskie gminy od samego początku swego funkcjonowania podejmowały współpracę z gminami innych państw o różnym charakterze (umów o partnerstwie oraz przystępowania do euroregionów⁷¹), to jednak dopiero Konstytucja RP w art. 172 ust. 2 sformułowała konstytucyjne podstawy przystępowania polskich jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy z takimi społecznościami. Wykonanie tej dyspozycji nastąpiło jeszcze później, bo dopiero w ustawie z 2000 roku⁷², która ustaliła procedurę przystępowania do owych zrzeszeń zapewniającą spójność z polityką zagraniczną państwa, a zarazem znowelizowała przepisy ustaw gminnej i powiatowej, przyznając gminom i powiatom prawo przystępowania do takich zrzeszeń (art. 84a ustawy o samorządzie gminnym i art. 75a ustawy o samorządzie powiatowym), jako że województwa

⁶⁷ W 1968 r. dochodzi do utworzenia Generalnej Dyrekcji Polityki Regionalnej, która na mocy traktatu paryskiego z 1972 r. została przekształcona w Komitet Polityki Regionalnej.

⁶⁸ Pojęcie transgraniczności stanowi przedmiot różnych propozycji definicyjnych. Dla S. Czar-nowa (*Niektóre aspekty prawne współpracy transgranicznej i euroregionów*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 10, s. 55) „Przez transgraniczność rozumieć należy sąsiedowanie ze sobą obszarów przy-granicznych należących do kilku państw”, dla S. Malarskiego (*Region i euroregion, zagadnienia organizacyjne, prawne, administracyjne*, Opole 2003, s. 188) współpraca transgraniczna jest syno-nimiczna do przygranicznej.

⁶⁹ Na mocy Traktatu z Maastricht z 1992 r. powstał Komitet Regionów UE (art. 7 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę i art. 263–265 TWE), który oprócz reprezentowania interesów regional-nych i lokalnych jednostek terytorialnych ma kreować i realizować politykę regionalną Wspólnot.

⁷⁰ Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władza-mi terytorialnymi sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 287).

⁷¹ Na temat zob. J. Korczak, *Ewolucja form współdziałania jednostek samorządu terytorialne-go na forum międzynarodowym*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, red. J. Ślugoeki, Bydgoszcz 2009, s. 331–345.

⁷² Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu tery-torialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz.U. Nr 91, poz. 1009 z późn. zm.).

uprawnienie to miały od samego początku dzięki rozdziałowi szóstemu ustawy o samorządzie województwa.

Kolejnym krokiem było wprowadzenie nowej formy współpracy pozwalającej utworzyć międzynarodowy podmiot prawa publicznego zdolny nie tylko do przejmowania od swoich uczestników ich zadania, lecz także otrzymywania od nich składników mienia i tworzenia jednostek organizacyjnych, do czego nie są zdolne euroregiony czy inne formy międzynarodowej i transgranicznej współpracy. Doświadczenia inicjatywy INTERREG z lat 2000–2006 dowodziły, że wspólnoty terytorialne napotykały zbyt wiele przeszkód w trakcie nawiązywania współpracy oraz zarządzania działaniami w ramach tej inicjatywy, co skłania do poszukiwania nowych rozwiązań, z jednej strony, ułatwiających aplikację, a z drugiej, dających możliwość reprezentowania członków przez jeden podmiot (dotychczasowe ramy współpracy powodowały, że każdy z członków zrzeszeń na przykład euroregionów występował z osobna). Oto na podstawie art. 159 akapit 3 traktatu rzymskiego, który przewiduje podejmowanie innych działań poza funduszami do osiągnięcia spójności społecznej i gospodarczej, Parlament Europejski i Rada UE wydały w 2006 roku rozporządzenie w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT)⁷³, które Komitet Regionów Unii Europejskiej na swoim 75. plenarnym posiedzeniu w dniach 18–19 czerwca 2008 roku nazwał „nowym impetem dla terytorialnej współpracy w Europie”⁷⁴.

W ramach procesu jego aplikacji w 2008 roku uchwalona została ustawa o EUWT⁷⁵, która w art. 4 przewiduje możliwość wchodzenia do EUWT całego państwa, na mocy uchwały Rady Ministrów wskazującej ministra właściwego do reprezentowania państwa w ugrupowaniu, a w art. 5 poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, na mocy uchwały organu stanowiącego danej jednostki podejmowanej bezwzględną większością głosów ustawowego składu tego organu, która wymaga zatwierdzenia w postaci zgody ministra właściwego do spraw zagranicznych w uzgodnieniu z ministrami właściwymi do spraw wewnętrznych, finansów publicznych i rozwoju regionalnego (art. 6). Ustanowiono także Rejestr

⁷³ Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) (Dz.Urz. UE L 210, s. 19) zmienione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. zmieniającym rozporządzenie (WE) 1082/2006 [...] w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania (Dz.U. UE L 347, s. 303).

⁷⁴ Zob. dokument COTER-IV-014 European Union Committee of the Regions 74th Plenary session 18–19 June 2008 Opinion of the Committee of the Regions on European Grouping of Territorial Cooperation: new impetus for territorial cooperation in Europe — raport Mercedes Bresso (IT/PES), President of the Piedmont Region.

⁷⁵ Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej (Dz.U. Nr 218, poz. 1390).

EUWT prowadzony przez ministra właściwego do spraw zagranicznych⁷⁶, zgodnie z którym na koniec 2017 roku zarejestrowano 4 EUWT: TRITIA z siedzibą w Cieszynie (rejestr z dnia 25 lutego 2013 roku), TATRA z siedzibą w Nowym Targu (rejestr z dnia 25 września 2013 roku), Środkowoeuropejski Korytarz Transportowy z siedzibą w Szczecinie (rejestr z dnia 24 marca 2014 roku) i NOVUM z siedzibą w Jeleniej Górze (rejestr z dnia 16 grudnia 2015 roku).

EUROPEJSKIE DETERMINANTY ROZWOJU REGIONALNEGO

Przypomnieć wypada, że art. 158 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską wskazuje, że jednym z celów Wspólnoty jest jej harmonijny rozwój służący wzmocnieniu jej spójności gospodarczej i społecznej oraz zmniejszeniu dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów czy wręcz zacofaniu niektórych z nich, zwłaszcza obszarów wiejskich. Polityka spójności powinna przyczyniać się do wzrostu gospodarczego, zwiększenia konkurencyjności i zatrudnienia; do jej realizacji ustanowiono Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Obszarów Wiejskich oraz Europejski Fundusz Rybołówstwa. W celu realizacji trzech pierwszych wydane zostało rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 roku ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylająca rozporządzenie (WE) nr 1260/1999⁷⁷.

Jak wspomniano, właśnie dlatego dokonana została reforma terytorialna w 1998 roku. Dzięki niej od 1 stycznia 1999 roku rozpoczęło swój byt prawny nowych 16 województw, które stały się aktywnym podmiotem aplikującym środki pomocowe w okresie przedakcesyjnym, a następnie już uczestniczące w redystrybucji środków pochodzących z tych funduszy europejskich. Należy zauważyć, że w art. 11 ustawy o samorządzie województwa do zadań województwa wpisano formułowanie strategii rozwoju województwa określającej cele strategiczne polityki rozwoju, a następnie jej prowadzenie. Dla tych celów województwa samorządowe wykorzystywały instrumenty finansowe przewidziane programami związanymi najpierw z narodową strategią rozwoju regionalnego⁷⁸, a następnie

⁷⁶ Obecne rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 9 lutego 2016 r. w sprawie Rejestru Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej (Dz.U. poz. 199) zastąpiło pierwsze wydane dnia 17 czerwca 2009 r. (Dz.U. Nr 105, poz. 875).

⁷⁷ Dz.U. UE L z 2006 r. 210, s. 25.

⁷⁸ W rozumieniu przepisów ustawy z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (Dz.U. Nr 48, poz. 550 z późn. zm.) uchylonej w 2005 r. art. 70 ustawy o Narodowym Planie Rozwoju.

z Narodowym Planem Rozwoju⁷⁹, obecnie zaś związane z polityką rozwoju⁸⁰, a zwłaszcza przyjmowanych w jej ramach poszczególnych strategiach rozwoju kraju: długookresowej⁸¹, średniookresowej⁸² i strategiach sektorowych⁸³. W pierwszym okresie — 2000–2004 — były to głównie kontrakty wojewódzkie zawierane ze stroną rządową w ramach uchwalanych przez Radę Ministrów programów wsparcia przez państwo programów wojewódzkich, które określone były w rozporządzeniach⁸⁴. W następnym okresie — 2004–2006 — były to realizowane działania w ramach programów operacyjnych przyjętych w Narodowym Planie Rozwoju 2004–2006: pięć sektorowych (SPO), z których dla województw szczególną rolę odegrały SPO Rozwój zasobów ludzkich⁸⁵, SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich⁸⁶ oraz

⁷⁹ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz.U. z 2014 r. poz. 1448 z późn. zm.) i rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 (Dz.U. Nr 149, poz. 1567 z późn. zm.).

⁸⁰ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2017 r. poz. 1376 z późn. zm.).

⁸¹ Uchwała nr 16 Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności (M.P. z 2013 r. poz. 121).

⁸² Uchwała nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kraju 2020 (M.P. poz. 882) zastąpionej z dniem 15 marca 2017 r. uchwałą nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (M.P. poz. 260).

⁸³ Uchwała nr 104 Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020 (M.P. z 2013 r. poz. 640); uchwała nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022 (M.P. z 2013 r. poz. 377); uchwała nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii Sprawne Państwo 2020 (M.P. z 2013 r. poz. 136); uchwała nr 7 Rady Ministrów z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020” (M.P. z 2013 r. poz. 73); uchwała nr 6 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 r. w sprawie Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.) (M.P. z 2013 r. poz. 75); uchwała nr 163 Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie przyjęcia Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012–2020 (M.P. z 2012 r. poz. 839); uchwała Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2010 r. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: regiony, miasta, obszary wiejskie (M.P. z 2011 r. nr 36, poz. 423).

⁸⁴ Rada Ministrów wydała dwa rozporządzenia: z dnia 28 grudnia 2000 r. w sprawie przyjęcia Programu wsparcia na lata 2001–2003 (Dz.U. Nr 122, poz. 1326 z późn. zm.) i z dnia 16 marca 2004 r. w sprawie przyjęcia Programu wsparcia na rok 2004 (Dz.U. Nr 56, poz. 542).

⁸⁵ Decydujące znaczenie miały zwłaszcza Priorytet operacyjny 2 — Rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy, Działanie 4 — Wzmocnienie zdolności administracyjnych przez organizacyjne i finansowe wsparcie szkoleń, ponadto pomoc doradczą w zakresie zarządzania procesem szkoleniowym. Zob. uchwała nr XLIV/587/2005 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 2 września 2005 r. w sprawie akceptacji i potwierdzenia treści projektu pn. „Profesjonalny doradca” sporządzonego do realizacji w 2006 roku o wykonanie zadania w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich.

⁸⁶ Zwłaszcza istotne znaczenie miał Priorytet 2 — Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, Działanie 3 — Odnowa wsi oraz ochrona i zachowanie dziedzictwa kulturowego w ramach, którego województwa brały udział w realizacji działań inwestycyjnych z zakresu modernizacji i wyposażenia

SPO Transport⁸⁷, a ponadto przeznaczony dla samorządu regionalnego Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR)⁸⁸, a także PO — Pomoc techniczna⁸⁹, przy czym nawet w ramach SPO Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw województwa realizowały cele związane z udziałem w powstawaniu parków przemysłowych, parków naukowo-technologicznych i inkubatorów technologicznych⁹⁰. Należy także podkreślić rolę województw w realizacji Programu Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III 2004–2006, w którym za-

objektów pełniących funkcje kulturalne, rekreacyjne i sportowe, odnowy obiektów charakterystycznych dla tradycji budownictwa wiejskiego regionu i ich adaptacji na cele kulturalne i społeczne, modernizacji przestrzeni publicznej. Udzielano wsparcia zwłaszcza rozwojowi publicznej infrastruktury związanej z rozwojem funkcji turystycznych wsi oraz działaniom związanym z promocją regionu. Zob. uchwała nr LI/711/2006 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 26 stycznia 2006 r. w sprawie udzielenia pomocy finansowej z budżetu Województwa Dolnośląskiego na zadania realizowane przez gminy w zakresie projektów złożonych w ramach Działania 2.3. Odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego.

⁸⁷ Tu najważniejsze były Priorytet 1 — Zrównoważony gałęziowo rozwój systemu transportowego, Działanie 1 — Modernizacja linii kolejowych w relacjach między aglomeracjami miejskimi i w aglomeracjach oraz Priorytet 2 — Bezpieczniejsza infrastruktura drogowa, Działanie 3 — Wdrażanie i monitoring środków poprawy bezpieczeństwa, gdzie województwa współfinansowały szereg przedsięwzięć. Zob. uchwała nr XXXVII/483/2005 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 25 lutego 2005 r. w sprawie zasad, trybu i harmonogramu opracowania Programu Rozwoju Infrastruktury Transportowej i Komunikacji dla Województwa Dolnośląskiego (Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2005 r. Nr 58, poz. 1250 z późn. zm.) i nr LVII/857/2006 z dnia 31 sierpnia 2006 r. w sprawie przyjęcia Programu Rozwoju Infrastruktury Transportowej i Komunikacji dla Województwa Dolnośląskiego.

⁸⁸ Zrealizowano 13 tys. projektów na łączną kwotę 21 mld zł. Obraz realizacji projektów na Dolnym Śląsku prześledzić można na specjalnym portalu www.mapa.zporr.dolnyslask.pl. Zob. też uchwała nr XIX/256/2004 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 26 marca 2004 r. w sprawie Zintegrowanego Programu Wojewódzkiego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2004–2006.

⁸⁹ W ramach tego programu udzielano wsparcia podmiotom uczestniczącym w procesie wykorzystania funduszy wspólnotowych w formie zarówno szkoleń, jak i zakupu wyposażenia itp.

⁹⁰ Idzie o Priorytet operacyjny 1 — Rozwój przedsiębiorczości i wzrost innowacyjności z wykorzystaniem instytucji otoczenia biznesu, Działanie 3 — Tworzenie korzystnych warunków dla rozwoju firm. Województwo Dolnośląskie współtworzyło na swoim obszarze kilka takich parków: Legnicki Park Technologiczny (uchwała nr XII/120/07 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie utworzenia przez Województwo Dolnośląskie Spółki Akcyjnej KGHM LETIA Legnicki Park Technologiczny oraz wniesienia przez Województwo Dolnośląskie wkładu pieniężnego); ChemiPark w Brzegu Dolnym (uchwała nr XVI/190/07 z dnia 30 października 2007 r. w sprawie przystąpienia przez Województwo Dolnośląskie do ChemiPark Technologiczny Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Brzegu Dolnym oraz wniesienia przez Województwo Dolnośląskie wkładu pieniężnego), Park Przemysłowy w Wałbrzychu (uchwała nr XLV/754/09 z dnia 29 października 2009 r. w sprawie utworzenia przez Województwo Dolnośląskie spółki Park Przemysłowy w Wałbrzychu spółka z ograniczoną odpowiedzialnością oraz wniesienia przez Województwo Dolnośląskie wkładu pieniężnego) oraz Centrum Innowacji i Technologii EIT+ (uchwała nr XV/175/07 z dnia 27 września 2007 r. w sprawie utworzenia przez Województwo Dolnośląskie Spółki Centrum Innowacji i Technologii EIT+ Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością oraz wniesienie przez Województwo Dolnośląskie wkładu pieniężnego).

równow w komponencie A⁹¹, jak i komponencie B⁹², a także C⁹³ województwa uczestniczyły w dystrybucji środków finansowych na realizację poszczególnych projektów. Wreszcie w latach 2007–2013 województwa uczestniczyły w realizowanych krajowych i regionalnych programach operacyjnych⁹⁴.

W następnym etapie doszło do uregulowania także rozwoju lokalnego prowadzonego przy udziale lokalnych grup działania, wykorzystując dyspozycje rozporządzenia nr 1303/2013⁹⁵ do opracowywania lokalnych strategii rozwoju⁹⁶. Rozwój ten jest sprzężony z poziomem regionalnym przez zarządy województw, dokonujące wyboru LSR w trybie konkursowym i zawierające następnie umowę ramową z LGD, w której określa się środki na realizację poszczególnych celów LSR (art. 9–14).

Jednym z efektów kreowania polityki regionalnej w ramach Unii Europejskiej są organizowane w Brukseli od 2005 roku przez Dyрекcję Generalną Europejskiej Komisji ds. Polityki Regionalnej i Komitet Regionów tak zwane Open Days.

⁹¹ Komponent A dotyczył współpracy przygranicznej ze Słowacją, z Czechami oraz Saksonią, Brandenburgią i Meklemburgią Pomorzem Przednim, a także Litwą i Federacją Rosyjską (obwód kaliningradzki), Białorusią i Ukrainą, co angażowało wszystkie graniczne województwa

⁹² Dotyczyło to całej Polski w ramach Programu CADSES oraz Programu BSR.

⁹³ Wyróżniono w nim Program Strefy Północnej (województwa: zachodniopomorskie, pomorskie, warmińsko-mazurskie, podlaskie i kujawsko-pomorskie) i Program Strefy Wschodniej (województwa: dolnośląskie, lubelskie, łódzkie, małopolskie, mazowieckie, opolskie, podkarpackie, małopolskie, śląskie i świętokrzyskie).

⁹⁴ Zob. komunikat Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 8 lipca 2013 r. w sprawie listy programów operacyjnych na lata 2007–2013 i przysługujących w ich ramach środków odwoławczych oraz instytucji właściwych do ich rozpatrzenia (M.P. z 2013 r. poz. 576) oraz obwieszczenia o listach projektów indywidualnych dla poszczególnych programów operacyjnych: Infrastruktura i Środowisko (M.P. z 2008 r. nr 30, poz. 269), Rozwój Polski Wschodniej (M.P. z 2007 r. nr 89, poz. 971), Innowacyjna Gospodarka (M.P. z 2008 r. nr 27, poz. 260 i nr 60, poz. 536). Zob. uchwała nr XIII/154/07 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 sierpnia 2007 r. w sprawie środków pochodzących z budżetu Województwa Dolnośląskiego na realizację programów operacyjnych w latach 2008–2010; uchwała nr XXVII/395/08 z dnia 27 maja 2008 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu przyznawania i przekazywania wsparcia stypendialnego dla uczniów szkół gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych w roku szkolnym 2008/2009 w województwie dolnośląskim, realizowanego w ramach IX Priorytetu Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki — Działanie 9.1, Poddziałanie 9.1.3 — Pomoc stypendialna dla uczniów szczególnie uzdolnionych.

⁹⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Unii (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. UE L 347, s. 320 z późn. zm.).

⁹⁶ Zob. ustawę z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności (Dz.U. poz. 378 z późn. zm.).

W dniach 6–9 października 2014 roku odbył się w Brukseli dwunasty Europejski Tydzień Regionów i Miast poświęcony zasadniczym tematom: relacjom regionalnych strategii, budowaniu potencjału i kooperacji terytorialnej.

UWAGI KOŃCOWE

Polska przeżywała niegdyś fascynację tak zwaną Europą Zachodnią, z pobudek głównie ekonomicznych i po części politycznych, w mniejszym stopniu spojrzenie na Zachód wzbogacone było refleksją administratywistyczną. Transformacja ustrojowa z przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych zdjęła nie tylko gorset ustrojowy z administracji publicznej, lecz także otworzyła ją na bezpośredni kontakt z administracją publiczną krajów europejskich osadzonych głęboko w tradycji romańskiej kultury prawnej, wówczas już krajów członkowskich Unii. Wsparciem były, oprócz programów pomocowych dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej, liczne kontakty partnerskie polskich gmin z gminami krajów zachodnioeuropejskich. Akcesja unijna proces ten jeszcze bardziej rozwinęła i wzbogaciła o płaszczyznę kontaktów wewnątrzunijnych oraz udział w procesach integracyjnych.

THE EUROPEAN INFLUENCE ON THE FUNCTIONING OF LOCAL GOVERNMENT IN POLAND

Summary

This article presents the implications of EU accession and ratification of European laws for the regime and principles of functioning of local government. The analysis is carried out in selected local government activity levels and is based on the schema listings together European law and European Union and national law with simultaneous assessment of its outcome.

Keywords: europeanisation of administrative law, local government, the right to good administration, transparency of activity, regional development

BIBLIOGRAFIA

- Chrisidu-Budnik A., Korczak J., *Województwo jako kreator rozwoju regionalnego*, [w:] *Województwo — region — regionalizacja. 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej. II Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław, 21–22 listopada 2013 r., red. J. Korczak, Wrocław 2013.
- Czarnow S., *Niektóre aspekty prawne współpracy transgranicznej i euroregionów*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 10.

- Czechowski P., Niewiadomski Z., *Administracyjno-prawne przesłanki komunalnej współpracy przygranicznej w Republikę Federalną Niemiec*, „Człowiek i Środowisko” 1992, nr 16 (1–2).
- Dyktat czy uczestnictwo? *Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, t. 1, red. A. Olech, Warszawa 2012.
- Jóskowiak K., *Unia Europejska — samorząd terytorialny a profil jego międzynarodowej współpracy na poziomie lokalnym i regionalnym*, „Studia Europejskie” 2008, nr 3.
- Korczak J., *Ewolucja form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na forum międzynarodowym*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, red. J. Sługocki, Bydgoszcz 2009.
- Korczak J., *O czynnikach kształtujących postawę funkcjonariusza państwowego w kontaktach z obywatelem*, „Przegląd Prawa i Administracji” 19, 1984.
- Korczak J., *Partycypacja społeczna jako przedmiot regulacji statutu jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.
- Kosiarski M., Nieśpiał T., *Radnym nic nie grozi za nieetyczne działania*, „Rzeczpospolita” 14 lutego 2008.
- Makowski G., *Europejski statut stowarzyszenia, czyli partycypacja obywatelska po europejsku*, http://www.decdujemyrazem.pl/prawo/monitoring_prawa/europejski_statut_stowarzyszenia_czyli_partycypac.html.
- Malarski S., *Region i euroregion. Zagadnienia organizacyjne, prawne, administracyjne*, Opole 2003.
- Mucha M., *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji*, Wrocław 2002.
- Müller-Graff P.C., *Die Europäischen Regionen in der Verfassung der EG*, „Integration” 1997, nr 3.
- Olejniczak K., *Mechanizmy wykorzystania ewaluacji. Studium ewaluacji średniookresowych INTERREG III*, Warszawa 2008.
- Opaliński B., *Prawo dostępu do informacji publicznej w systemie prawnym Unii Europejskiej*, [w:] *Dostęp do informacji publicznej*, red. P. Szustakiewicz, Warszawa 2016.
- Orzeszyna K., *Spółczesność obywatelska w Unii Europejskiej*, „Teki Komisji Prawniczej” II, 2009.
- Panek J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926.
- Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.
- Pietrzyk I., *Traktat o Unii Europejskiej a samorząd terytorialny*; „Gospodarka Narodowa” 1993, nr 12.
- Popławska E., *Zasada subsydiarności*, „Przegląd Legislacyjny” 1997, nr 1.
- Rabska T., *Administracja publiczna w świetle integracji z Unią Europejską*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 3.
- Szpor A., *Państwo a subsydiarność jako zasada prawa w UE i w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1–2.
- System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 3. D. Miąsik et al., *Europeizacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Świątkiewicz J., *Europejski Kodeks Dobrej Administracji* (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych), Warszawa 2002.
- Warren S.D., Brandeis L.D., *The Right to Privacy*, „Harvard Law Review” 4, 1890, nr 5.
- Wegener A., Arbeit U., *Regionalisierungstendenzen in europäischen Staaten*, Berlin 2006.
- Wysocka E., *Raport w sprawie aktualnego stanu terytorialnych podziałów specjalnych i kierunków ich ujednolicenia*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 4.
- Wysocka E., Koziński J., *Regionalizacja Polski — przestrzenne aspekty strategii rozwoju*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 6.