

Irena Lipowicz*

Województwo w systemie polskiej administracji publicznej – współczesne wyzwania

1. We współczesnej Europie, obok wielkich metropolii, najbardziej znaczące dla rozwoju i pozycji poszczególnych państw są silne regiony o samorządowym lub federalnym charakterze¹. Są one dodatkową, obok państwowej, silną „marką” przyciągającą inwestycje, turystów czy poszczególne branże. Bawaria, Burgundia, Toskania, Katalonia, Styria – to przykłady potężnych regionów europejskich o bardzo zróżnicowanym charakterze gospodarczym, ambicjach politycznych, pozycji prawnej, a nawet – jak Katalonia – o dążeniach separatystycznych². Łączy je jednak spójna i znakomita strategia rozwoju, kompetentna reprezentacja regionalna, sukces gospodarczy, lojalność i duma mieszkańców³ o wysokim stopniu identyfikacji z regionem, a nawet aktywna reprezentacja w Brukseli. Wzmacniają w ten sposób pozycję swoich krajów jako całości, są aktywnymi aktorami na scenie europejskiej, konkurują globalnie⁴.

431

* Prof. UKSW dr hab., Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego.

¹ L. Kieres, *Regionalizacja w Europie. Doświadczenie Rady Europy i jej Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych*, [w:] K. Nowacki, R. Russano (red.), *Prawne problemy regionalizacji w Europie*, Wrocław 2008, s. 115 i n.; w kwestiach pojęciowych: J. Lemańska, *Region, regionalizm, regionalizacja w europejskiej przestrzeni pojęciowej*, [w:] K. Nowacki, R. Russano (red.), *op. cit.*, s. 133 i n.

² Zob. M. Kozłowska, *Regionalizm w Hiszpanii i we Włoszech – problemy wybrane*, a także L. Knopp, W. Schröder, *Europa i regiony z punktu widzenia federalistycznych Niemiec*, [w:] K. Nowacki, R. Russano (red.), *op. cit.*, s. 180, 209; a także J. Sługocki, *Pozycja prawnoustrojowa regionu. Region w Europie Zachodniej*, [w:] J. Sługocki (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i Europie*, Olsztyn 1996.

³ E. J. Nowacka, *Prawnoustrojowe podstawy i kierunki polityki regionalnej Unii Europejskiej i Polski*, [w:] K. Nowacki, R. Russano (red.), *op. cit.*, s. 235 i n.

⁴ J. Sługocki, *op. cit.*; J. Korczak, *Ewolucja form współdziałania samorządu terytorialnego na forum międzynarodowym*, [w:] J. Sługocki (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, Bydgoszcz 2009; B. Nitschke, *Europa Regionów. Tradycje i perspektywy*, Zielona Góra 2002.

Czy polskie województwa samorządowe, odpowiadające podstawowym cechom regionu społeczno-gospodarczego i administracyjnego według typologii S. Malarskiego, po zakończeniu okresu „dożywiania kroplówką”, jaką były i jeszcze są fundusze europejskie do roku 2020, pójdą tą samą drogą, czy osuną się w marazm?⁵ Jakie są główne, współczesne wyzwania stojące przed samorządem wojewódzkim? Czy polskie regiony – województwa mają wystarczająco silną pozycję, aby stanowić taką mocną „markę” gospodarczą i polityczną zmieniającą ogólny obraz Polski? Ważna jest próba odpowiedzi na te pytania w duchu takiego pojmowania misji polskiej administracji publicznej i prawa administracyjnego, jakie prezentowała zawsze Małgorzata Stahl i łódzka szkoła prawa administracyjnego, którą współtworzy⁶.

Jak możemy formułować współczesne wyzwania istotne dla województw? To po pierwsze perspektywa depopulacji – nie odczuwamy jej jeszcze ilościowo, ale już jakościowo, bo tracimy najbardziej aktywne ekonomicznie roczniki (a także ich dzieci). Równocześnie brak działań państwa pozwalających widzieć w tym kontekście w migrantach i uchodźcach szansę na wypełnienie tej luki, a nie zagrożenie. Po drugie – współpraca międzynarodowa i konkurencja w globalnej przestrzeni; konkurencja o pracowników i o inwestycje jest rzeczywistością, region samorządowy musi aktywnie zabiegać o nowe zasoby. Po trzecie – to rozwój i ochrona istniejących już dóbr, w tym dziedzictwa kulturowego. Po czwarte ważnym wyzwaniem jest spójność zadań samorządu terytorialnego, którego województwo jest istotnym ogniwem, oraz kompatybilność zadań administracji samorządowej i rządowej na szczeblu województwa dla zapewnienia zrównoważonego rozwoju państwa jako całości.

Czy okrojone w trakcie walki o drugi etap reformy zadania samorządu wymagają rozszerzenia, czy np. poważnym niebezpieczeństwem są spory kompetencyjne, czy też są one marginesem? Samodzielność samorządu powinna być szanowana – przy całej swej odrębności stanowi on ważny element struktury państwowej i zapewnia stabilność państwa jako

⁵ J. Boć, S. Malarski, *Polskie regiony w procesie integracji europejskiej*, [w:] K. Nowacki, R. Russano (red.), *op. cit.*, s. 79 i n.

⁶ Zob. na przykład: M. Stahl (red. nauk.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2016; M. Stahl, *Ewolucja i tendencje rozwojowe samorządu terytorialnego w Polsce – zagadnienia wybrane*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka” 2015/3, s. 97–113; Z. Jaworska-Dębska, *Rola informacji w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego*, [w:] T. Bąkowski (red.), *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzonych jej zadań*, Warszawa 2015; Z. Duniewska, *Administracja publiczna w sprawnym państwie rządzonej dobrym prawem – wyzwania i rzeczywistość*, [w:] L. Zacharko, A. Matan, D. Grzegorzczak (red.), *Administracja publiczna – aktualne wyzwania*, Katowice 2015; E. Olejniczak-Szałowska, *Dylematy kształtowania modelu referendum lokalnego*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka” 2015/3.

całości, chroniąc je przed wstrząsami związanymi z okresowymi zmianami politycznymi na szczeblu ogólnopaństwowym⁷. Spójność samorządu nie wymaga wcale jego ujednoczenia pod dyktando władzy centralnej, wymaga jednak sprawiedliwej, zobiektywizowanej alokacji środków. Zamierzeniem reformy było bowiem ukształtowanie na każdym szczeblu właściwych mu zestawów kompetencji, ale w taki sposób, aby wzajemnie się uzupełniały i służyły powodzeniu całości mimo braku hierarchizacji poziomów samorządu⁸.

2. Województwo odgrywać musi kluczową rolę w pokojowej konkurencji europejskich regionów, ale może robić to tylko wtedy, gdy stanie się rzeczywistym centrum innowacji. Starzejąca się i słabnąca Europa konkuruje o inwestycje, o miejsca pracy w skali globalnej, ale także o ludzi młodych, bliskich kulturowo kraju osiedlenia i zdolnych do integracji; są oni cenną siłą roboczą, ale są to także osoby podtrzymujące substancję społeczną. Na naszych oczach w poszczególnych krajach jedne regiony wyludniają się kosztem innych, szybko rosną metropolie, wyludniają się inne obszary – w szczególności otoczenie wielkich miast, całe pasy nadgraniczne pustoszeją. Ubytek ludności w niektórych, szczególnie dotkniętych „nową mobilnością” ludności regionach to nawet 30%, co np. w Niemczech Wschodnich prowadzić może już do załamania lokalnej infrastruktury. Aktywna strategia władz wielkich miast i województw to dzisiaj już nie tylko obsługa mieszkańców traktowanych jako swoista stała o niewielkich tylko wahaniach, ale strategiczne, aktywne zabieganie o zatrzymanie ludności innowacją społeczną⁹.

Swoboda przemieszczania się to prawo człowieka o dużej wadze, które nie może być w Europie kwestionowane. Jednakże wielkim błędem jest pozostawanie rządzących w bierności wobec dramatycznie narastających zmian społecznych¹⁰. Według GUS już 2,98 mln Polaków żyło w 2015 r. za granicą, a liczba ta stale rośnie. Organy samorządu województwa są odpowiedzialne za strategię, a więc także za perspektywę istnienia i funkcjonowania województwa w przyszłości. Wymaga to otwartego uwzględnienia możliwości, a raczej realnego niebezpieczeństwa postępującej depopulacji.

⁷ Zob. H. Skorowski, *Europa regionu. Regionalizm jako kategoria aksjologiczna*, Warszawa 1998/1999, s. 183 i n.

⁸ L. Kieres, *Regionalizacja w Europie. Doświadczenie Rady Europy i jej Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych*, [w:] K. Nowacki, R. Russano (red.), *op. cit.*, s. 115 i n.; por. Z. Niewiadomski, *Miejsce samorządu województwa w systemie ustrojowym państwa*, [w:] *10 lat samorządu województwa – dokonania i perspektywy. Materiały konferencyjne*, Warszawa 2009.

⁹ M. Kozłowska, *Streszczenie. Zasada subsydiarności i europejskie fundusze strukturalne regionu Puglia*, [w:] K. Nowacki, R. Russano (red.), *op. cit.*, s. 69 i n.

¹⁰ *Ibidem*.

Proponując strategię łącznie z możliwymi środkami zaradczymi, walczy się o przyszłość regionu i kraju. Dotychczas jednak tylko województwo opolskie zmierzyło się z tym wyzwaniem – przedstawiło propozycje aktywnej polityki administracyjnej, przenoszalnej w skali kraju na inne województwa.

Problemy kraju różnicują się coraz bardziej w zależności od województwa, gdy tymczasem zadania pozostają od lat niezmienione. Należy zgodzić się z Wiesławem Kisielem, gdy postuluje poszerzenie zakresu zadań i kompetencji samorządu wojewódzkiego, wzmocnienie tam roli demokracji bezpośredniej i roli radnych sejmiku. Jest to zgodne z aksjologicznymi podstawami naszego ustroju¹¹. Szczególnie jednak istotny w związku z inflacją prawa administracyjnego jest postulat samoograniczenia się prawodawcy i wysunięcia na pierwszy plan statutu województwa. To w statucie powinno się odbijać zróżnicowanie regionów, ich tożsamości i potrzeby¹².

Podzielam pogląd Zygmunta Niewiadomskiego¹³, że konieczna staje się – wobec różnorodnych wyzwań współczesności – obrona klasycznej koncepcji samorządu terytorialnego. Co to oznacza w odniesieniu do województwa? Z trzech podstawowych zagrożeń, które autor wymienia: pochopnego wyzbywania się zadań publicznych, przeciążania zadaniami bez odpowiednich środków finansowych, polityzacji samorządu i oddziaływania na samorząd środkami nacisku poza tradycyjnymi środkami nadzoru, województwo najbardziej narażone jest na to ostatnie. Dotkliwie jest także przekazywanie zadań bez adekwatnego finansowania, co do którego ochrona sądowa okazała się niewystarczająca. „Faza ekspercka”, perspektywy zmian w Regionalnych Izbach Obrachunkowych i ukryte (np. przez delegatów politycznych) przejmowanie przez administrację rządową rzeczywistych prerogatyw samorządu wojewódzkiego w odpowiedzialności za zarząd regionalny sprawia, że zanika otwarta debata o perspektywach rozwoju ponadlokalnego. Rozwój ten jest wciąż najsilniej stymulowany środkami europejskimi i własną aktywnością regionalną niektórych województw. Brak jest natomiast zasadniczej świadomości wspólnoty, kontynuacji zamierzeń poszczególnych poziomów samorządu¹⁴. Przykładowo konsensualność kontraktów terytorialnych pozostaje często w sferze uroczystych deklaracji.

¹¹ H. Skorowski, *op. cit.*, s. 243–248.

¹² W. Kisiel, *Statut jednostki samorządu terytorialnego a jej samodzielność*, [w:] I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa ku czci Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 399 i n.

¹³ R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, t. 6, Warszawa 2011.

¹⁴ D. Strus, *Samorząd województwa i jego rola w kreowaniu polityki rozwoju regionalnego*, [w:] D. Strus, A. Dul-Majewska, *Administracja, samorząd, prawo. Księga jubileuszowa z okazji dziesięciolecia powstania IASiP UPH w Siedlcach*, Warszawa 2014.

3. Czy województwo, jego samorząd są ustrojowo osamotnione? Przedstawiciele doktryny prawa administracyjnego, zwłaszcza Jan Boć, przed laty akcentowali mocno odrębność jednostek samorządu terytorialnego¹⁵; pisano o „samotności” ustrojowej jednostek tego samorządu. Wydaje się, że pogląd ten należy, po 15 latach, powtórnie dzisiaj rozważyć – ujęta w tak obrazowy, metaforyczny sposób odrębność poziomów samorządu wywołała bowiem z czasem w doktrynie zbyt daleko posunięte wnioski¹⁶. Po pierwsze – przypomnieć należy, skąd wzięło się owo wyodrębnienie. Trudna sytuacja gospodarcza, ale także nieprzewidywany do końca, nawet w ugrupowaniach reformatorskich, centralizm poprzedniego ustroju sprawiły, że reforma samorządowa ograniczyła się początkowo do poziomu gminy, a powiat i województwo „dołączyły” po długiej przerwie wypełnionej cichą, lecz zaciętą walką o kolejny etap decentralizacji¹⁷. Paradoksem tej walki był np. ogromny opór PSL przed wprowadzeniem powiatów, choć obecnie są tam tak znaczącym podmiotem. To sprawiło, że ukształtowane już struktury samorządowe, ich reprezentanci „obawiali się” pojawienia nowych jednostek oraz nadzoru z ich strony. Mniejsze obawy budził natomiast nadzór administracji rządowej; w tym kształcie jeszcze nowy, ale przez 8 lat już „oswojony” i niestwarzający poczucia istotnego zagrożenia dla samodzielności. Możliwość hierarchicznego, samorządowego nadzoru nowych powiatów i województw (jeszcze nieznanych) nasuwała więc skojarzenia z systemem rad narodowych poprzedniego ustroju i budziła opór¹⁸.

Reforma samorządowa była trudnym przedsięwzięciem, dawne przyzwyczajenia, opory i lęki istniały nawet wśród zwolenników samorządu terytorialnego. Wystarczy porównać śmiało założenia pierwszego projektu ustawy niedawno zmarłego Karola Sobczaka i Karola Podgórskiego¹⁹ oraz realizujące założenia „podstolika” samorządowego strony solidarnościowej wcześniejsze działania Waleriana Pańki i Jerzego Stępnia z póź-

¹⁵ J. Boć, *Administracja publiczna*, Wrocław 2003.

¹⁶ B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz (red.), *Prawne problemy samorządu z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, Warszawa 2016. O samotności jednostek samorządu terytorialnego zob. J. Boć, *5 podstawowych problemów samorządu terytorialnego*, [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2002, s. 45–46.

¹⁷ E. Kokocińska, *Decentralizacja jako ustrojowa zasada relacji pomiędzy organami władzy publicznej*, RPEiS 2016/2, s. 77 i n.

¹⁸ E. Żelasko-Makowska, *Ewolucja nadzoru nad samorządem terytorialnym – przyczyny i skutki zmian*, [w:] B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz (red.), *op. cit.*, s. 540 i n.; M. Kasiński, *Nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego przemiany koncepcji prawnych i politycznych w latach 1990–2015*, [w:] B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz (red.), *op. cit.*

¹⁹ Piszę o tym szerzej w: *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, RPEiS 2015/3, s. 115–130; zob. B. Gąciarz, *Instytucjonalizacja samorządności. Aktorzy i efekty*, Warszawa 2004, s. 271–288.

niejszymi projektami referowanymi przez Jerzego Regulskiego w imieniu grupy reformatorów²⁰. Z dzisiejszej perspektywy można sformułować pogląd, że rozbitcie reformy (czego broniła całość autorów) na dwa etapy było błędem – osłabiło samorząd na lata i właśnie przesądziło ową „samotność ustrojową” (co nie oznacza braku zrozumienia dla ówczesnych politycznych trudności). Po to, aby uzyskać niezbędne w procesie tak głębokiej reformy poparcie już istniejących samorządów, należało stworzyć gwarancję, że pozycja gminy nie zostanie znacząco osłabiona, a nowe jednostki nie uzyskają pozycji nadrzędnej. Bez tej ceny politycznej oraz kilku innych ustępstw co do mapy powiatów i województw samorządy powiatowe i wojewódzkie wówczas w ogóle by nie powstały, co dobrze rozumieli ówczesni przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego²¹. Nienaruszalność zadań gminy stała się warunkiem przejścia do drugiego etapu reformy samorządowej. Równocześnie było to swoistym dowodem na sukces pierwszego etapu reformy – siła i znaczenie gmin, a także ich stowarzyszeń stała się w ciągu kilku lat tak wielka, że nie można było – czego dowiodła historyczna konferencja w Poznaniu – pójść dalej w reformach ustrojowych bez ich zgody²².

436

Nie wydaje się więc, aby to brak hierarchiczności systemu był dysfunkcją samorządu. Był nim natomiast długotrwały brak kategoryzacji gmin, niedofinansowanie, brak ustawy o aglomeracjach oraz ścisłej współpracy jednostek samorządu terytorialnego aż do krajowej reprezentacji samorządu terytorialnego nieograniczonej do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu. Czy budowa samorządu rzeczywiście nie tworzy dzisiaj „całości zorganizowanej”, jak pisze Jerzy Korczak²³ Oczywiście polski samorząd nie odznacza się budową hierarchiczną, gmina nie podlega powiatowi, a powiat województwu. Ale ten sam autor dostrzega nakaz współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, zbyt rzadko eksponowany w literaturze, i jego znaczenie; omawia też w swoich publikacjach najnowsze przykłady systemów organizacyjnych o charakterze sieciowym, spójne a równocześnie takie, w których hierarchiczność budowy nie stanowiła cechy dominującej; można więc wyrazić pogląd przeciwny.

²⁰ J. Emilewicz, A. Wołek, *Reformatorzy i politycy: gra o reformę ustrojową roku 1998 widziana oczami jej aktorów*, Warszawa 2002 oraz H. Dziewanowska (red.), *Reforma samorządu terytorialnego. Materiały źródłowe. Wstęp J. Regulskiego*, Warszawa 2000, s. 10 i n.; zob. J. Wasilewski (red.), *Elita polityczna 1998*, Warszawa 1999.

²¹ Zob. J. Emilewicz, A. Wołek, *op. cit.* oraz debaty sejmowe dostępne na stronie sejm.gov.pl

²² *Ibidem*.

²³ J. Korczak, *Ewolucja gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego w latach 1990–2005*, [w:] J. Korczak (red.), *Samorząd terytorialny III RP*, Wrocław 2005, s. 206.

Czy województwo jest rzeczywiście kreatorem strategii, do której przekonuje w licznych aktach powiaty i gminy? Czy zgodnie z zasadą partnerstwa obywatelskiego odbywają się obdarzone powszechną uwagą debaty publiczne nad możliwymi scenariuszami rozwoju?²⁴ Jest raczej inaczej: budowa strategii jest postrzegana z jednej strony jako biurokratyczny obowiązek, z drugiej jako złożona konstrukcja, która wymaga skomplikowanych działań eksperckich. Oczywiście, możemy odnaleźć rutynowe debaty w sejmiku i mediach lokalnych, trudno jednak znaleźć w przypadku samorządu wojewódzkiego owo poczucie jedności wypracowanej w drodze długich dyskusji w określeniu przyszłościowych celów i świadomości, że określenie celu strategicznego wiąże się z alokacją środków finansowych i z nieodwracalnym zamknięciem innych, alternatywnych ścieżek rozwoju dla całego regionu²⁵. Brakuje nowatorskich metod konsultacji takich jak panele obywatelskie.

Województwo (samorządowe) jest jednostką samorządu terytorialnego. Tak podstawowe wydawałoby się sformułowanie jak „jednostka samorządu terytorialnego” również podlega w ostatnich latach krytyce²⁶ i bywa sprowadzone tylko do elementu podziału terytorialnego. Spójrzmy jednak szerzej na omawianą kwestię. Jednostka samorządu jest niewątpliwie częścią składową podziału terytorialnego, sprowadzanie jej jednak tylko do tego aspektu uważam za niewłaściwe. Nawet jeśli uzasadnione są zarzuty o pewną niejasność semantyczną, podzielam pogląd Lisowskiego²⁷, który dokonując szczegółowej analizy tego pojęcia, podkreśla jednak substrat terytorialny i osobowy pojęcia województwa, jest użyteczne w ujmowaniu funkcjonowania samorządu.

437

4. Ważnym elementem samodzielności samorządu terytorialnego miała być od początku współpraca międzynarodowa. Sytuacja znana z poprzedniego ustroju, gdy sąsiadujące ze sobą przez granicę gminy, ale także województwa były w pełni sparaliżowane centralizmem, a każdy krok nieśmiałej współpracy musiał być uzgodniony przez administrację centralną, hamowała rozwój regionów nadgranicznych. W nowym ustroju samorządowym miało być inaczej: samorząd wojewódzki mógł i powinien mieć dużą swobodę zawiązywania współpracy i określania własnych prioryte-

²⁴ B. Pocztownski, *Przegląd najważniejszych narzędzi kreowania polityki rozwoju przez samorząd województwa*, PiP 2013/1, s. 163–164.

²⁵ A. Szewc, *Ustawa o samorządzie wojewódzkim. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 62; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.

²⁶ J. Korczak, *Ewolucja gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego w latach 1990–2005*, [w:] J. Korczak (red.), *Samorząd terytorialny III RP*, Wrocław 2005, s. 206.

²⁷ P. Lisowski, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego (kluczowe aspekty terminologiczno-pojęciowe i konstrukcyjne)*, [w:] B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz (red.), *op. cit.*

tów. W literaturze²⁸ wskazywano m.in. na przepływ doświadczeń między podobnymi obszarami z różnych państw i ich promocję; ułatwienie rozwoju „kulturalnego, edukacyjnego i turystycznego”, a to z kolei było częścią rozwoju społeczno-gospodarczego w Europie. Charakterystyczne, że omawiane w literaturze priorytety nie dotyczyły zwykle rozwoju gospodarczego i planowania strategicznego, rozumianego np. jako innowacje, wspieranie transgranicznych *start-up'ów*, ale wspólne działania tradycyjnie były skierowane na turystykę, kulturę, przenoszenie doświadczeń edukacyjnych. Wcześniej też zaznaczyły się pierwsze sukcesy, ale i pierwsze patologie: stanowienia i stosowania prawa. Do patologii można zaliczyć „rytualizację” współpracy – mnożenie wizyt zagranicznych i deklaracji współpracy bez istotnej treści, przy czym czasem – jak w Szczecinie – organizacje kilkudziesięciu „rewizyt” pozostawiono następcom. Do sukcesów należały żywe projekty współpracy, np. w zakresie zapobiegania klęskom żywiołowym czy organizacje festiwali kultury – wcześniejsza budowa euroregionów np. Odra–Nysa–Bóbr stanowiło zwykle wystarczający impuls²⁹. Prawo do współpracy zagranicznej zostało umieszczone bardzo wysoko: regulacja konstytucyjna zdecydowanie podnosiła jego rangę.

438 Ustawowa regulacja z roku 2000 pozostawiła niezbędny zakres swobody jednostkom samorządu terytorialnego i nie wywołała większej krytyki w literaturze³⁰. W procesie I etapu reformy doceniano rolę współpracy zagranicznej gmin. Jednakże ze względu na traumatyczne doświadczenia centralizacji i nieufności wobec każdego przejawu współpracy, silny był opór przed nadmierną instytucjonalizacją form współpracy. Wśród reformatorów panował pogląd, że jest to część „wolności samorządowych”, a konkretne formy współpracy należy pozostawić praktyce. Inaczej stało się w przypadku województw. Próba wzmocnienia regionalizacji przez ograniczenie ilości województw wywołała paradoksalnie eksplozję nieufności. Pojawiły się absurdalne obawy, że duże województwa samorządowe doprowadzą do powstania separatyzmów, a nawet do „wystąpienia” z państwa polskiego. Rzeczowe argumenty doktryny tylko częściowo przyczyniły się do rozproszenia lęków z tym związanych³¹. Można

²⁸ A. Malinowska, *Współpraca zagraniczna samorządu – zagadnienia wybrane*, PPP 2012/7–8, s. 134 i n.; B. Dolnicki, *Międzynarodowa współpraca jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] D. Kijowski, A. Miruć, A. Budnik (red.), *Racjonalny ustawodawca: racjonalna administracja: pamięci Profesora Eugeniusza Smoktunowicza*, Białystok 2016, s. 201 i n.

²⁹ Zob. M. Giełda, J. Przedzińska, *Rozwój regionalny i polityka regionalna w latach 2004–2013 na przykładzie województwa dolnośląskiego*, [w:] K. Nowacki, R. Russano (red.), *op. cit.*, s. 275 i n. oraz A. Rączaszek, *Społeczno-demograficzne zróżnicowanie obszarów przygranicznych w Polsce*, Katowice 2001.

³⁰ P. Dziekański, M. A. Leśniewski, *Polityka rozwoju regionalnego w warunkach procesów integracyjnych*, Ostrowiec Świętokrzyski 2011.

³¹ H. Skorowski, *op. cit.*, s. 222 i n.

– w świetle debat konstytucyjnych – postawić tezę, że były to odległe skutki „traumy rozbiorowej”, żywej zwłaszcza w Polsce centralnej. Tak należy też postrzegać niespójne ustrojowo zagwarantowanie szczególnej roli Ministerstwa Spraw Zagranicznych w określaniu priorytetów polityki zagranicznej. Podzielam pogląd, że jest to kwestia zajęcia stanowiska (w trybie art. 80a³²), a nie środek nadzoru. W duchu poszanowania samodzielności samorządu należy także interpretować określenie zasad współpracy i negocjowanie priorytetów. Charakterystyczne, że pomimo upływu wielu lat i bardzo zróżnicowanej współpracy nie doszło do większych konfliktów politycznych – nie jest to jednak gwarancją na przyszłość.

Dla współpracy zagranicznej samorządów wojewódzkich wyróżniamy w literaturze³³ zwykle trzy płaszczyzny: wymiana informacji i doświadczeń, wyrównywanie „poziomu cywilizacyjnego”, poszukiwanie nowych rozwiązań poprawiających jakość administrowania. Iwona Skrzydło-Niżnik wprowadza nowy, interesujący aspekt współpracy: możliwość ochrony przed „nieprzemyślaną i niekonieczną” prywatyzacją zadań publicznych³⁴. Każda z tych możliwości wymaga po pierwsze odrębnej analizy dla przygranicznych rejonów współpracy oraz dla współpracy jednostek bez łączności terytorialnej, po drugie: każda z nich zasługuje na krytyczną refleksję. Po pierwsze: wymiana informacji i doświadczeń wymaga minimalnej porównywalności ustrojowej. Doświadczenia np. administracji lokalnej Białorusi w warunkach skrajnej centralizacji i monopartyjności, dominującej także w zarządzie lokalnym i ponadlokalnym, nie są zbyt przydatne dla województwa samorządowego w Polsce dysponującego realnym władztwem samorządowym. W takim przypadku niezwykle istotne jest wyróżnienie tych neutralnych elementów, w których współpraca może leżeć w gestii organów lokalnych lub gdzie uzyskanie zgody centrali jest możliwe. Z kolei, w przygranicznej współpracy regionów na granicy zachodniej samodzielność naszych województw jest dużo mniejsza niż landów, co też wymaga precyzyjnego określenia pola współpracy. Świadczy o tym niepowodzenie przeniesienia na nasz grunt konstrukcji porozumienia z Karlsruhe i nikłe zainteresowanie tworzeniem Europejskich Wspólnot Terytorialnych³⁵.

³² J. Sługocki, *Regiony i regionalizacja w państwie unitarym*, [w:] K. Nowacki, R. Russano (red.), *op. cit.*, s. 183 i n.

³³ Zob. R. Kusiak-Winter, *Współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw jako zadanie jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 418.

³⁴ I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007.

³⁵ Por. P. Niemczuk, L. J. Żukowski, *Doświadczenia samorządów lokalnych we współpracy międzynarodowej na przykładzie województwa podkarpackiego*, [w:] B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz (red.), *op. cit.*, s. 498–501.

440

5. Brak równocześnie płaszczyzny krajowej, na której zebrane już, użyteczne doświadczenia zagraniczne byłyby wymieniane z innymi województwami. Osiągnięto taką synergię na poziomie kongresów lub konferencji, brak jednak swoistego „tezaurusu współpracy” – forum szybkiej i żywej wymiany doświadczeń, osiągniętego już np. przez Związek Powiatów. Potrzebny jest nowy „Sejmik Krajowy” jako wspólna platforma konsultacyjna, niezależna od Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego; byłby on użytecznym rozwiązaniem nawet jako stowarzyszenie i mógłby stanowić finał instytucjonalizacji Kongresu Regionów, np. jako zamknięte posiedzenie samorządowych organów województw. Z postulatów reformy, które do tej pory nie zostały zrealizowane, należy także przypomnieć utworzenie samodzielnego Instytutu Samorządu Terytorialnego, będącego wspólną, dobrowolną oraz naukową „instytucją” samorządowych województw, a nie inicjatywą rządową. Można postawić tezę, że dotychczasowa współpraca nie była nadmiernie konieczna w sytuacji dość łatwego dostępu do środków europejskich. Często lukratywne oferty współpracy w związku z wspieraniem transformacji były nawet większe niż możliwości. Dopiero po roku 2020 w warunkach wyczerpywania się funduszy europejskich i ostrzejszego klimatu międzynarodowego może pojawić się autentyczna potrzeba nowych form współpracy zagranicznej³⁶. Nie budziły także dotychczas większych kontrowersji priorytety współpracy zagranicznej. Dopiero ewentualna polityczna próba ograniczenia samodzielności samorządów wojewódzkich spowoduje większe potrzeby uzasadnienia takiego priorytetu i żywej debaty w literaturze. Pozycja MSZ w tym zakresie, stanowiąca wyjątek od zasady samodzielności samorządu wojewódzkiego, może stanowić pomoc, ale i przeszkodę w realizacji współpracy międzynarodowej w przypadku – zawsze możliwych – przekroczeń granic interwencji władzy centralnej. Należy pamiętać, że współpraca międzynarodowa samorządu jest zagwarantowana w Konstytucji i jest ważnym elementem upowszechnienia innowacji w skali Europy oraz wyrównywania historycznych dysproporcji rozwojowych, w czym powinniśmy być żywo zainteresowani³⁷.

6. Zapytajmy prowokacyjnie: po co nam właściwie dalsza obrona i utrzymywanie samorządu, skoro często sam spontanicznie rezygnu-

³⁶ Por. J. Heller, *Fundusze europejskie w kształtowaniu rozwoju gospodarczego województw w Polsce*, Sam. Teryt. 2010/7–8 – szczególnie interesująca analiza dywersyfikacji.

³⁷ D. Strus, *Samorząd województwa i jego rola w kreowaniu polityki rozwoju regionalnego*, [w:] D. Strus, A. Dul-Majewska, *Administracja, samorząd, prawo. Księga jubileuszowa z okazji dziesięciolecia powstania IASiP UPH w Siedlcach*, Warszawa 2014.

je on z bezpośredniego wykonywania wielu zadań publicznych, zadowalając się kontrolą (często iluzoryczną) i akceptując szeroką prywatyzację? Jest wtedy tylko kwestią czasu, gdy „wrogowie” samorządu zaczną zadawać takie pytanie i wskazywać na zbędność kosztownych gremiów pośredniczących skoro ową kontrolę może sprawować zupełnie dobrze Najwyższa Izba Kontroli i Regionalna Izba Obrachunkowa (również zagrożone ostatnio w swojej pełnej samodzielności). Dążenie niektórych radnych do minimalizacji kompetencji jest w istocie „piłowaniem gałęzi” systemu organów państwowych, na której samorząd jest usytuowany. „Charyzma” samorządu jest ukryta i cicha, nawet jeśli wyraża się w głośnych sprawach. Chodzi właśnie o unikalne przemieszczenie czynnika obywatelskiego, przedstawicielskiego i eksperckiego. Szydzenie z powolnych, pozornie wiecznie skłóconych gremiów samorządowych Europy Zachodniej i kontrastowanie ich z karnymi i zdyscyplinowanymi urzędnikami „socjalistycznej” własnej administracji oraz równie posłusznymi partii i administracji radami narodowymi było ulubionym zajęciem propagandy wszystkich krajów komunistycznych. To biurokracja oparta o nomenklaturę partyjną (z tylko fasadowym, ideologicznym dodatkiem rad narodowych) miała być gwarancją sprawnej, fachowej, bezstronnej i szybkiej administracji socjalistycznej, służącej optymalnemu zaspakajaniu potrzeb „ludu pracującego miast i wsi”. Państwo lepiej znało potrzeby obywateli niż oni sami, a interes społeczny zawsze dominował nad indywidualnym. Czy po 30 latach nie obserwujemy powrotu do niektórych z tych złudzeń, oczywiście w nowym, technokratycznym opakowaniu? Czy nie zaczynają operatywnym prezydentom ciążyć wielogodzinne obrady i sprzeczne interesy? Czy dla nowych centralistów nie jest przeszkodą naturalna polska różnorodność? Partnerstwo obywatelskie jest, co prawda, deklarowane, ale w praktyce stale od lat wzmacnia się organy wykonawcze. To im ostatecznie służy także postępująca prywatyzacja – kontrolę trudno sprawować efektywnie za pomocą wielogodzinnych obrad pluralistycznych gremiów. Również – już trochę przestarzała – ideologia *New Public Management*³⁸ z traktowaniem partnerów administracji jako klientów kreuje raczej relację z administracją, a nie dotyczy tak silnie rady powiatu czy województwa z tego punktu widzenia. Tymczasem unikalna rola sejmików i rad wymaga odkrycia na nowo jako rola „rozbrajania” konfliktów miejsowych.

³⁸ B. Kudrycka, *W sprawie wdrażania zasad New Public Management do prawa administracyjnego*, [w:] I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2001, s. 405.

7. Zadania województwa są zmienne historycznie. Tomasz Bąkowski³⁹ zasadnie podkreśla, że to struktura powinna „iść” za zadaniami, a nie odwrotnie. Tymczasem ani struktura, ani liczebność urzędów marszałkowskich nie była budżetowo odnoszona do zmieniających się, unikalnych zadań województwa (np. depopulacja czy rekompensaty mienia zabużańskiego) – argumentacja ta nie pojawia się także w sejmowych debatach budżetowych. Zadania województw – we wszystkich trzech scharakteryzowanych sferach – mają różną intensywność w zależności od zaludnienia, stopnia industrializacji, problemów szczególnych. Tymczasem – nawet w przypadku pojawienia się szczególnych problemów brak wciąż odpowiedniej elastyczności kształtowania struktury. Również w zakresie prawa miejscowego kompetencje województwa chociaż są – z mocy ustawy – znaczące np. w zakresie ochrony przyrody, orzecznictwo wpływa raczej na zawężenie uznania administracyjnego w tym zakresie. Nawet z tym ograniczeniem instrument ochrony, jakim jest ustalanie obszaru chronionego krajobrazu i związanych z nim zakazów przekształceń wydaje się ważnym instrumentem. Na jego osłabienie wpływa pośrednio konsekwentne orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: to po pierwsze ustalenie, że ustawowy katalog zakazów nie może wykraczać poza takie zakazy, których nie przewiduje ustawa o ochronie przyrody, a po drugie silna ochrona prawa własności przy zastosowaniu zasady proporcjonalności, co preferuje interes indywidualny. Ponadto – jak wskazywał W. Radecki⁴⁰ – nawet te wąsko ustalone zakazy nie działają automatycznie, ale są aktualizowane przez organ stosujący prawo. Organ ten musi z kolei wybrać zakaz „adekwatny”, co oczywiście podlega kontroli sądowej. A więc w rezultacie tylko „istotne” przekształcenia środowiska czy stosunków wodnych w obszarze chronionym mogą spotkać się z takimi adekwatnymi zakazami. Gdyby tak zawężony zakres ochrony krajobrazu, ustalony uchwałą sejmiku wojewódzkiego był w pełni przestrzegany, można byłoby uznać, że ochrona ta, choć ograniczona – jest racjonalna. J. Stelmasiak, L. Bielecki przytaczają jednak charakterystyczne wyniki kontroli NIK w województwie podlaskim⁴¹. Województwo to jest obszarem o szczególnych walorach przyrodniczych, pełnym zasługujących na ochronę krajobrazów. Władztwo samorządu wojewódzkiego nad tak wartościową przestrzenią jest w świetle ustawy w pełni uzasadnione. Tymczasem – niecałe 15% powierzchni województwa jest objęte plana-

³⁹ T. Bąkowski, *O zadaniach lokalnych i lokalnym samorządzie słów kilka*, [w:] B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz (red.), *op. cit.*, s. 198–199.

⁴⁰ W. Radecki, *Quady na obszarach przyrodniczo cennych – uwagi z zakresu prawa karnego na tle porównawczym (Polska, Czechy, Słowacja)*, „Prokuratura i Prawo” 2010/1, s. 228.

⁴¹ J. Stelmasiak, L. Bielecki, *Akty prawa miejscowego sejmiku województwa w zakresie ochrony*, [w:] B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz (red.), *op. cit.*, s. 291 i n.

mi miejscowymi, które już w 2014 r. były w większości nieaktualne i nie uwzględniono w nich właśnie obszarów chronionego krajobrazu. Obszar Natura 2000 w świetle dokumentów „nie istnieje”. Zdarzało się, że wydawano decyzję o warunkach zabudowy na podstawie przestarzałych rozporządzeń wojewody. Mówimy o regionie z Puszcą Białowieską. Jeżeli konkluzja NIK brzmiała w 2014 r., że sejmik wojewódzki czym prędzej powinien uchwalić nowe akty – mówi to samo za siebie. Prawo miejscowe jest zbyt słabe w porównaniu z pierwotnymi zamierzeniami reformy, jak słusznie wskazuje się w literaturze przedmiotu⁴².

8. Podsumowując 25 lat samorządu terytorialnego A. Pakuła⁴³ zwraca uwagę, że samorząd jest nie tylko adresatem polityki wobec administracji (zdecentralizowanej), ale także jest sam podmiotem polityki administracyjnej. Zdolność jej kreowania jest niezbędnym warunkiem, ale i pochodną samodzielności samorządu. Autor zasadnie pisze o „decentralizacji interesu publicznego” – a więc o możliwości i powinności dookreślenia tego interesu publicznego przez władze samorządowe. To interesująca myśl, dająca podstawy do zakotwiczenia polityki administracyjnej województwa w głębszym kontekście aksjologicznym. Polityka administracyjna województwa pozostaje jednak w cieniu szczegółowych analiz normatywnych.

Jak stwierdził Kazimierz Kumaniecki⁴⁴, samorząd „powinien wrócić w samą organizację autorytetu państwowego, stać się jednym z jego zasadniczych elementów, czynnikiem równoważącym, sprzęgającym” w całości organizm państwowy. Tymczasem brak eksponowania różnorodności polityki administracyjnej w regionach, odpowiedzi na nowe wyzwania, przestrzeni pozostawionej przez prawodawcę.

443

9. Cele funkcjonowania województwa wyraża syntetycznie Barbara Jaworska-Dębska, pisząc, że celem działania samorządu województwa jest kreowanie rozwoju cywilizacyjnego regionu przez jego rozwój ekonomiczny i gospodarczy. Autorka przypomina, że w obligatoryjnej strategii należy, obok celów ekonomicznych, uwzględnić cele „narodowe, obywatelskie i kulturowe” (w tym pielęgnowanie polskości, rozwój świadomości obywatelskiej) i ład przestrzenny⁴⁵. Z kolei polityka rozwoju województwa musi uwzględniać m.in. kreowanie rynku pracy, promocję

⁴² D. Dabek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015.

⁴³ A. Pakuła, *Samorząd terytorialny jako przedmiot i podmiot polityki administracyjnej*, [w:] B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz (red.), *op. cit.*

⁴⁴ K. W. Kumaniecki, *Ustrój państwowych władz administracyjnych na ziemiach Polski*, Kraków 1920, s. 183.

⁴⁵ B. Jaworska-Dębska *Zadania samorządu terytorialnego*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2016, s. 432 i n.

województwa oraz – co szczególnie ciekawe – łączenie środków finansowych publicznych i prywatnych dla realizacji zadań użyteczności publicznej, a także wspieranie rozwoju kultury, rozwoju wykształcenia, nauki, w tym współpracy między sferą nauki i gospodarki, innowacji. Ważne jest także zadanie ochrony i kształtowania środowiska naturalnego. Rozwój ten powinien być jednak zrównoważony, a polityka administracyjna mieścić się w ramach prawnych.

W czasach, gdy kluczowe dla rozwoju są innowacje, ich swoistym „domem”, naturalnym, obszarem kompetencji staje się właśnie województwo. To w sporach, wolnych, różnorodnych, ale demokratycznie legitymowanych gremiów „uciera się” najlepiej interes regionalny i uwiadaczniają ukryte spory i konflikty lokalne. Poprzez wolne media „wyławia się” spory, sprawy bulwersujące i patologie stosowania prawa skłaniające do jego zmiany. Partie i grupy rządzące w regionie, województwie, powiecie, gminie muszą w sposób jawny nazwać i uzasadnić postulowany kierunek rozwoju. Nie jest przypadkiem, że nawet uwzględniając zderzające się patologie zarządzania, samorząd przez lata skutecznie „rozbrajał” wybuch gwałtownych konfliktów regionalnych, dając stabilizację społeczną. To tam stopniowo toruje sobie drogę zmiana społeczna, zwyciężają innowacje. Nie zapewni tego żadna, najbardziej sprawna scentralizowana administracja rządowa. Przeciwnie, przekraczając swoje granice nadzoru, wymuszając zakończenie sporów kładzie się podwaliny pod przyszłe eksplozje społeczne w szerszej skali.

444

10. Bogdan Dolnicki za przedmiot samorządu wojewódzkiego uznaje m.in. określenie strategii wszechstronnego rozwoju województwa oraz prowadzenie polityki rozwoju województwa. Formą realizacji strategii są programy wojewódzkie – łącznie z – przedmiotem działania ma być „sfera szeroko rozumianego rozwoju regionu”. Winien to być przy tym rozwój zrównoważony, jak wynika z przyjętych przez Polskę zobowiązań. Wszelkie strategie bez rozwiązania problemu ładu przestrzennego, zapewnienia ciągłości ich realizacji przez odmienne ekipy rządzące tracą jednak powagę normatywną: horyzont 15–20-letni wymaga współpracy ponad podziałami i szanowania uzasadnionych rozstrzygnięć poprzedników. Tylko wtedy osiągnie się pożądaną spójność rozwoju. Wyrażna staje się konieczność współdziałania w tym zakresie wszystkich władz publicznych i szanowanie racjonalnych rozstrzygnięć.

Literatura odnosząca się do samorządu terytorialnego właściwie w niewielkim stopniu skupia się na kwestiach ustroju i funkcjonowania województwa. Ogromna przewaga literatury dotyczącej gminy dobrze odzwierciedla zachwianie równowagi w realnym znaczeniu poszczególnych jednostek samorządu. Jak na tym tle prezentuje się samorząd wojewódz-

ki? Należy odróżnić dwie „epoki” jego istnienia – przed i po funduszach strukturalnych – to one bowiem wyniosły województwo z drugorzędnej roli wobec administracji rządowej do pozycji rzeczywistego dysponenta znaczących środków rozwojowych. Należy więc analizować sytuację województwa w tych dwóch okresach odrębnie, ale intensyfikować badania, bo nowe wyzwania mają charakter głównie ponadlokalny.

Jaka była dotychczas funkcja strategii? Jej charakter prawny jest niejednorodny i niejasny, ale należy zgodzić się z ustaleniami Dariusza Kijowskiego⁴⁶ w tej mierze, że konstrukcja strategii wojewódzkiej realizuje powszechnie przyjęte w Unii Europejskiej cele strategii. Są nimi – w ramach prawa do dobrej administracji – zapewnienie transparentności i przewidywalności działania władz wojewódzkich – administracji samorządowej i rządowej, ponieważ strategię mogą być kwestionowane w procesie nadzoru. Nawet jeżeli nie wywołują bezpośrednich skutków prawnych, mają niewątpliwie znaczenie dla działań faktycznych i prawnych podmiotów administrujących. Wyznaczenie np. obszarów wsparcia pozwala antycypować działania administracji.

11. Samorząd wojewódzki jest prawidłowo zaprojektowanym elementem samorządu terytorialnego, choć z perspektywy lat dualizm władzy w województwie okazał się zbędną formą zabezpieczenia przed nadmiernymi ambicjami wspólnot regionalnych, stał się także raczej hamulcem niż przyspieszeniem rozwoju. Ogólnie jednak organy województwa potrafiły udźwignąć główne wyzwania związane z akcesją do UE, modernizacją infrastruktury, absorpcją środków unijnych⁴⁷. Pojawiła się skuteczna promocja województwa i międzynarodowa współpraca regionów nowego typu, nie tylko transgranicznego. Obecnie jednak przedstawione nowe wyzwania mają wielki ciężar jakościowy, a środki europejskie powoli się wyczerpują, natomiast rośnie polaryzacja społeczna i polityczna. W dodatku wyzwania są odmienne dla różnych województw, co wymaga wspartej prawem, złożonej alokacji zasobów. Rozwiązaniem może być w przyszłości zasadnicze, ustawowe wzmocnienie możliwości stanowienia prawa miejscowego w sposób, który umożliwi elastyczne i zróżnicowane reagowanie na zagrożenia, patologie i realizowanie innowacyjnej strategii rozwoju województwa⁴⁸.

⁴⁶ D. Kijowski (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Warszawa 2009; zob. A. Borodo (red.), *Samorząd województwa. Współczesne zagadnienia prawne i finansowe*, Toruń 2010.

⁴⁷ Z. Janku, *Przemiany cywilizacyjne a skuteczność prawa administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann, P. J. Suwaj (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, Warszawa 2013, s. 236.

⁴⁸ D. Kijowski, *Patologie...*, słowo wstępne.