

Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej

Katarzyna Właźlak



Oficyna

a Wolters Kluwer business

Prawo jest na naszej stronie!

**www.profinfo.pl
www.wolterskluwer.pl**

- codzienna aktualizacja
- pełna oferta
- zapowiedzi wydawnicze
- rabat na zamówienia zbiorcze
do negocjacji
- uproszczony sposób zakupu e-mailem:
zamowienia.internet@wolterskluwer.pl

Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej

Katarzyna Właźlak



Oficyna

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2010

Wydawca:
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący:
Adam Choiński

Opracowanie redakcyjne:
Izabela Ratusińska

Skład, łamanie:
Zakład Usługowy PRIM s.c.

© Copyright by
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2010

ISBN 978-83-7601-965-9
ISSN 1897-4392

Wydane przez:
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Książek
01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a
tel. (022) 535 80 00, (022) 535 82 00
31-156 Kraków, ul. Zacisze 7
tel. (012) 630 46 00
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
Księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	7
Wstęp	13
Rozdział I	
Zagadnienia wprowadzające	19
1. Pojęcie i rodzaje regionów	19
2. Pojęcie rozwoju regionalnego w aspekcie zadań administracji publicznej.....	42
3. Istota i rodzaje polityki regionalnej.....	57
Rozdział II	
Podział zadań i kompetencji dotyczących rozwoju regionalnego między państwo a region w Europie.....	71
1. Państwa i regiony w europejskich modelach administracji publicznej.....	71
2. Podział zadań i kompetencji między państwo a region na przykładzie wybranych modeli polityki regionalnej	85
Rozdział III	
Rozwój regionalny z perspektywy zadań administracji państwowej	106
1. Ogólne zasady prowadzenia polityki interregionalnej (międzyregionalnej)	106
2. Instytucje wspierania rozwoju regionalnego	128

Rozdział IV

Samorząd województwa jako podmiot rozwoju regionalnego 154

1. Ogólne zasady prowadzenia polityki intraregionalnej
(wewnątrzregionalnej) 154
2. Zadania samorządu województwa oraz zadania samorządu
lokalnego w dziedzinie rozwoju regionalnego 183

Rozdział V

Rola wojewody w zakresie rozwoju regionalnego 214

1. Ustrojowa pozycja wojewody w systemie polityki regionalnej 214
2. Zadania wojewody na rzecz rozwoju regionu 235

Rozdział VI

Instrumenty oddziaływania administracji publicznej na rozwój regionalny 253

1. Rola instrumentów i prawnych form działania administracji
publicznej w sferze rozwoju regionalnego 253
2. Strategie i programy 257
3. Kontrakt wojewódzki 279
4. Finansowanie rozwoju regionalnego 305

Rozdział VII

Polityka regionalna Unii Europejskiej a rozwój regionalny Polski 325

1. Zasady polityki regionalnej Unii Europejskiej 325
2. Środki finansowe przeznaczane na rozwój regionalny 341
3. Europejska współpraca regionalna 353

Zakończenie 365

Bibliografia 373

Wykaz aktów prawnych 425

Wykaz orzecznictwa 441

Wykaz pozostałych materiałów źródłowych 445

Wykaz skrótów

Akty prawne

EKSL	– Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 i 608)
EKSR	– Europejska Karta Samorządu Regionalnego (projekt)
JAE	– Jednolity Akt Europejski z 1986 r.
k.c.	– ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
k.p.a.	– ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.)
k.p.c.	– ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.)
NUTS 2000	– rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2000 r. w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS), (Dz. U. Nr 58, poz. 685 z późn. zm.)
NUTS 2004	– rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS), (Dz. U. Nr 98, poz. 998)
Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006	– rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz

	Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. UE L 210, s. 25 z późn. zm.)
Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999	– rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych (Dz. Urz. WE L 161, s. 1 z późn. zm.; Dz. Urz. UE-sp. 14-1-31)
r.w.k.w.	– rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 22 lutego 2005 r. w sprawie wzoru kontraktu wojewódzkiego oraz wzoru wniosku zarządu województwa o przyznanie środków na realizację regionalnych programów operacyjnych (Dz. U. Nr 37, poz. 329 z późn. zm.)
SAPARD	– Special Accession Programme For Agriculture And Rural Development (Przedakcesyjny Instrument Wsparcia Rolnictwa i Obszarów Wiejskich)
Uchwała Nr 105 RM	– uchwała Nr 105 Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2000 r. w sprawie przyjęcia Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2001–2006 (M. P. Nr 43, poz. 851)
u.d.j.s.t.	– ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539 z późn. zm.)
u.d.p.	– ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 z późn. zm.)
u.dz.a.rz.	– ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 z późn. zm.)
u.dz.p.p.w.	– ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.)
u.f.p.	– ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.)
u.g.k.	– ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 z późn. zm.)

u.k.p.	– ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (tekst jedn.: Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 z późn. zm.)
u.K.W.Rz.S.	– ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 90, poz. 759 z późn. zm.)
u.N.PR.	– ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz. U. Nr 116, poz. 1206 z późn. zm.)
u.o.p.dz.k.	– ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 13, poz. 123 z późn. zm.)
u.o.z.o.z.	– ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.)
u.p.e.	– ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625 z późn. zm.)
u.p.o.ś.	– ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.)
u.p.p.p.	– ustawa z dnia 12 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100)
u.p.s.	– ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 115, poz. 728 z późn. zm.)
u.p.z.r.p.	– ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 z późn. zm.)
u.p.z.p.	– ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.)
u.R.M.	– ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jedn.: Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 z późn. zm.)

- u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)
- u.s.o. – ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.)
- u.s.p. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.)
- u.s.s.e. – ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 42, poz. 274)
- u.s.w. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.)
- u.T.K.S.G. – ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. Nr 100, poz. 1080 z późn. zm.)
- u.w.a.rz.w. – ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206)
- u.z.o.z. – ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89 z późn. zm.)
- u.z.p.m.z. – ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz. U. Nr 91, poz. 1009 z późn. zm.)
- u.z.p.p.r. – ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712)
- u.z.u.z.p. – ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz ustawy o finansach publicznych (Dz. U. Nr 140, poz. 984)

- u.z.w.r.r. – ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (Dz. U. Nr 48, poz. 550 z późn. zm.)

Publikatory

- Dz. U. – Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej
 Dz. Urz. UE – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
 ECR – European Court Reports
 M. P. – Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej Monitor Polski
 ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
 OSNAP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego
 OSNCP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
 OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich
 OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
 OwSS – Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych

Inne

- EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
 EFS – Europejski Fundusz Społeczny
 FS – Fundusz Spójności
 ETS – Europejski Trybunał Sprawiedliwości
 EUWT – europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej
 IPA – instrument pomocy przedakcesyjnej
 ISPA – Instrument for Structural Policies for Pre-accession (Przedakcesyjny Instrument Polityki Strukturalnej)
 NPR – Narodowy Plan Rozwoju.
 NTS – Nomenclature of Units for Terytorial Statistic (Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych)
 PHARE – Poland and Hungary; Assistance in Restructuring Economies

Wstęp

Współcześnie rozwój regionalny stanowi niezwykle doniosłe zagadnienie, a jednocześnie jest jednym z najważniejszych zadań realizowanych przez administrację publiczną. Obok tych sfer działania, które mają charakter porządkowo-reglamentacyjny, świadczący czy odnoszący się do zarządzania majątkiem publicznym, administracja wykonuje zadania w zakresie szeroko rozumianego rozwoju. W rozprawie analizie zostały poddane kwestie dotyczące w zasadzie jednego tylko typu rozwoju, tj. regionalnego. Nie sposób jednak pominąć bardzo silnego uzależnienia rozwoju regionalnego od rozwoju lokalnego ani też ścisłego związku, jaki istnieje między rozwojem regionów a rozwojem całego kraju. Te zależności znajdują swoje odzwierciedlenie w różnorodnych działaniach administracji publicznej. Wymagają ponadto zaangażowania wielu podmiotów, bo im jest ich więcej, tym większe szanse na pojawienie się trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego w regionie.

Zainteresowanie problematyką rozwoju regionalnego jako zadaniem administracji publicznej wynika przede wszystkim z jej istotnego charakteru zarówno w teorii prawa administracyjnego, jak i w praktyce działań administracji publicznej przekładających się na ocenę ich sprawności i efektywności. Nie bez przesady można sądzić, choćby na podstawie informacji przekazywanych w środkach masowego przekazu, że zagadnienia zadań administracji publicznej dotyczących rozwoju regionalnego niemalże z dnia na dzień nabierają coraz większego znaczenia. Kwestie rozwoju regionalnego budzą niesłabnące zainteresowanie nie tylko w doktrynie prawa administracyjnego, ale także w innych dyscyplinach nauki, są też przedmiotem nieustających dyskusji i sporów w polityce, jak i w środowisku lokalnych i regionalnych społeczności. Niewątpliwie główną tego przyczyną jest sam fakt członkostwa Polski w Unii Europejskiej, który

wymaga szczególnego podejścia do spraw rozwoju regionalnego. Działania administracji publicznej muszą mianowicie charakteryzować się wyjątkową kompleksowością, strategicznością i koordynacją, bo tylko takie gwarantują otrzymanie, a następnie efektywne spożytkowanie środków finansowych z funduszy UE. Na wysoką rangę problematyki rozwoju polskich regionów mają również wpływ procesy globalizacyjne, które przyczyniły się m.in. do rozwoju zjawiska decentralizacji i regionalizacji.

Kolejnym powodem skłaniającym do zajęcia się zagadnieniem rozwoju regionalnego jest ogromna potrzeba weryfikowania wprowadzonych rozwiązań prawnych, ale też konieczność poszukiwania nowych koncepcji systemu zadań realizowanych w sferze rozwoju regionalnego przez administrację publiczną. W Polsce omawiana problematyka nabrała istotnego znaczenia stosunkowo niedawno – od powołania samorządu województwa w 1998 r., wcześniej miała w zasadzie marginalne znaczenie. Pełny rozkwit tych zagadnień to rok 2000, w którym zasady wspierania rozwoju regionalnego doczekały się zamknięcia w jednym akcie prawnym. Od czasu wstąpienia Polski do UE regulacje prawne dotyczące rozwoju regionalnego podlegają nieustannym zmianom w związku z koniecznością ich dostosowania do zasad polityki regionalnej UE. Do niedawna byliśmy świadkami swoistej gonitwy za pierwszymi środkami finansowymi z funduszy strukturalnych, obecnie obserwujemy proces wyjątkowo szybkich zmian w systemie polityki regionalnej spowodowanych opóźnieniami w przystosowaniu się do reguł nowego okresu programowania 2007–2013. Wszystko to wpływa na nadmierne rozchwytywanie przepisów, ich niestabilność i rozproszenie w różnych aktach prawnych.

Można mówić o wyjątkowym niezdecydowaniu ustawodawcy co do obowiązywania regulacji w zakresie rozwoju regionalnego. Na przykład ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz. U. Nr 116, poz. 1206 z późn. zm.) pozostawiła w mocy niektóre przepisy ustawy z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (Dz. U. Nr 48, poz. 550 z późn. zm.), co skutkowało obowiązaniem przez okres kilku lat sprzecznych postanowień dotyczących kontraktu wojewódzkiego. Ustawa o Narodowym Planie Rozwoju miała zachować swoją moc prawną do końca 2006 r., co wyraźnie wynikało z jej pierwszego zdania (art. 1). Okres jej obowiązywania został jednak przedłużony. Przepisy tej ustawy funkcjonują obecnie z regulacjami ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 z późn. zm.), co znowu prowadzi do dużego rozproszenia, a nie-

rzadko też niezgodności postanowień w sprawach rozwoju regionalnego. Pomijam tu kwestie licznych nowelizacji kluczowych aktów prawnych dotyczących omawianej materii.

Rozwój regionalny był już, co prawda, tematem badań naukowych, jednak najczęściej prowadzono je w nauce ekonomii. Nierzadko zajmowano się omawianą problematyką w odniesieniu do polityki regionalnej Unii Europejskiej. Dostrzegając duży wpływ funduszy UE na rozwój regionów, często przypisuje się mu aspekt wyłącznie finansowy. Gdy chodzi o doktrynę prawa administracyjnego, dość wybiórczo podchodzi ona do zagadnień rozwoju regionalnego. Liczne prace monograficzne i artykuły nie odnoszą się w sposób kompleksowy do rozwoju regionalnego jako zadania administracji publicznej. Brakuje w tym zakresie całościowych opracowań, choć wymaga tu podkreślenia stosunkowa łatwość, z jaką można dotrzeć do materiałów dotyczących znacznej części rozprawy. W nauce prawa administracyjnego podejmowane były m.in. zagadnienia ustroju samorządu województwa, statusu prawnego regionów w Europie, zadań publicznych oraz form działania w sferze szeroko rozumianego rozwoju regionalnego.

Przedmiotem rozważań w rozprawie są zadania administracji publicznej podejmowane na rzecz rozwoju regionów. Analiza tych zagadnień opiera się na podstawowych założeniach. Po pierwsze, rozwój regionalny trzeba uznać za szczególny rodzaj aktywności administracji publicznej, o charakterze interdyscyplinarnym, kompleksowym, długofalowym, a nawet swoiście nadrzędnym w stosunku do innych dziedzin tej administracji. Po drugie, dążenie do ciągłego rozwoju regionalnego czy też trwale jego osiągnięcie stanowi współcześnie konieczny warunek efektywnego działania administracji publicznej i jako taki musi pozostać jednym z najważniejszych jej celów. Po trzecie, dla sprawnej realizacji polityki rozwoju regionalnego konieczne jest wypracowanie odpowiedniego systemu instytucjonalnego, a przede wszystkim optymalnego podziału zadań i kompetencji między państwo a region. Poszukiwania i wybór właściwych rozwiązań mogą z powodzeniem opierać się na doświadczeniach państw europejskich w tym zakresie. Po czwarte, państwo nie prowadzi polityki rozwoju w województwie, ale realizuje politykę wspierania rozwoju regionalnego, w skali całego kraju, zwaną umownie polityką interregionalną. Po piąte, podmiotem rozwoju regionalnego jest samorząd województwa, co rodzi wymóg wyposażenia go w odpowiednie kompetencje umożliwiające realizację zadań z zakresu polityki intraregionalnej. Po szóste, gdy idzie o zadania wojewody w omawianej materii, mają

one być zgodne z przyjętą dla niego pozycją ustrojową. Po siódme, obok systemu instytucjonalnego, niezbędne jest funkcjonowanie odpowiedniego systemu instrumentów oddziaływania administracji publicznej na rozwój regionalny. Po ósme wreszcie, regulacje prawne dotyczące zadań administracji publicznej w zakresie rozwoju regionalnego muszą być dostosowane do prawa Unii Europejskiej i zapewniać jego przestrzeganie.

Potwierdzenie prawdziwości powyższych tez wymaga m.in. udzielenia odpowiedzi na następujące pytania: które zadania administracji publicznej obejmują sferę rozwoju regionalnego, jakie podmioty wykonują te zadania, jak przebiega podział zadań między tymi podmiotami i czy jest on właściwy, jakie instrumenty służą administracji publicznej do wykonywania polityki regionalnej i czy stwarzają one wystarczające możliwości dla zapewnienia rozwoju w regionach.

Rozważania podjęte w rozprawie zmierzają do osiągnięcia zamierzonego celu badawczego pracy oraz uzasadnienia przyjętych założeń. Realizacji tych dążeń służyć ma również zaproponowana konstrukcja pracy.

Rozdział pierwszy poświęcony jest rozważaniom dotyczącym podstawowych pojęć związanych z przedmiotem badań: regionu, rozwoju regionalnego oraz polityki regionalnej. Określenie pierwszego z nich poprzedza wyjaśnienie dwóch związanych z tym pojęciem terminów: „regionalizm” i „regionalizacja”. Definicję regionu przedstawiono w różnych ujęciach, wykorzystując w tym celu, oprócz piśmiennictwa prawniczego, dorobek innych nauk (geografii, ekonomii, socjologii). Akcentując wieloznaczność pojęcia „region”, ukazując je na gruncie różnych dziedzin prawa (administracyjnego, konstytucyjnego, europejskiego, międzynarodowego). Wprowadzam też dychotomiczny podział regionów europejskich, określam ich rodzaje i cechy oraz podejmuję próbę zdefiniowania polskiego regionu na gruncie ustrojowego prawa administracyjnego. Celem wyjaśnienia terminu „rozwój regionalny” konieczne okazuje się ujęcie go w kategoriach ekonomicznych z uwagi na to, iż nie jest to pojęcie o charakterze prawnym ani prawniczym, brak jest też jego legalnej definicji. Uwaga koncentrowana jest na poszukiwaniu determinantów rozwoju regionalnego, sugerując przy tym pewien katalog zadań administracji publicznej w tym zakresie. W wyniku zarysowania istoty polityki regionalnej wyróżniam dwa jej rodzaje oraz dwa podstawowe podmioty, jakimi są państwo i region. Rzutuje to na przedmiot dalszej konstrukcji rozprawy.

W rozdziale drugim przedstawiono problem podziału zadań i kompetencji dotyczących rozwoju regionalnego między państwo a region w Eu-

ropie. Koncentruję się tutaj na państwach Europy Zachodniej – członkach Unii Europejskiej, w których proces regionalizacji wystąpił stosunkowo dawno. Po pierwsze, określam istotę relacji między państwem a regionem na tle europejskich modeli administracji publicznej, przedstawiam koncepcje oraz tendencje tych relacji, wskazuję ponadto podział państw europejskich ze względu na kształtujący się w nich proces regionalizacji powiązany z rodzajem ich formy ustrojowej. Po drugie, opierając się na przyjętym podziale państw Europy, podejmuję próbę analizy wybranych modeli polityki regionalnej oraz wskazania optymalnej konstrukcji podziału zadań i kompetencji między państwem a regionem.

Rozdział trzeci dotyczy zagadnienia wykonywania zadań z zakresu rozwoju regionalnego przez państwo. Niezbędne dla ich określenia okazuje się przyjęcie zasad prowadzenia polityki interregionalnej oraz wskazania instytucji rozwoju regionalnego. Przyjęty w ten sposób dychotomiczny podział rozdziału pozwala na wyodrębnienie konkretnych zadań administracji rządowej, a także mechanizmów jej współdziałania z innymi podmiotami na rzecz wspierania rozwoju regionalnego.

Rozważania podjęte w rozdziale czwartym skupiają się na samorządzie województwa jako podmiocie rozwoju regionalnego. Omówione są ogólne zasady prowadzenia polityki intraregionalnej w oparciu o ustrojową pozycję polskiego regionu w systemie administracji publicznej. Przyjęcie tych zasad pozwala następnie wyróżnić zadania samorządu województwa w zakresie rozwoju regionalnego, a także zadań gmin i powiatów, dotyczących ich rozwoju lokalnego, które w założeniu wpływają na rozwój regionu. Celem tego rozdziału nie jest szczegółowy opis pozycji prawnej samorządu województwa ani wskazanie wszystkich jego zadań, gdyż w zasadzie każdy z sygnalizowanych tu aspektów zasługuje na podjęcie odrębnych rozważań w nowej pracy badawczej. Staram się w tej części rozprawy zwrócić uwagę na te zadania samorządu województwa, a także samorządów lokalnych, które, w moim przekonaniu, mają największe znaczenie dla rozwoju regionalnego.

Ze względu na przyjęty dualizm administracji publicznej w województwie konieczne okazuje się określenie roli wojewody w dziedzinie rozwoju regionalnego. Jest ona na tyle istotna, że wymaga przedstawienia w odrębnym rozdziale pracy. Celem sprecyzowania pozycji prawnej wojewody w systemie polityki regionalnej określam prawnoustrojowy status wojewody i analizuję jego zadania. Umieszczenie tej części rozważań po rozdziale dotyczącym zadań samorządu województwa nie jest przypadkowe.

Zadania wojewody, mimo iż należy on do organów administracji rządowej, nie są omówione bezpośrednio po zadaniach państwa przedstawionych w rozdziale trzecim, z uwagi na potrzebę przyznania i podkreślenia nadrzędnej pozycji samorządu województwa w zakresie kreowania rozwoju w regionie.

Przedmiotem analizy w rozdziale szóstym są instrumenty oddziaływania administracji publicznej na rozwój regionalny, do których zaliczam umownie strategie i programy, kontrakt wojewódzki oraz finansowanie polityki regionalnej. Instrumenty te wykazują szczególne znaczenie dla rozwoju regionalnego, dlatego wymagają sprecyzowania ich prawnego charakteru oraz poszukiwania właściwych rozwiązań celem ich ujednolichenia. Fakt, iż są one stosowane przez wiele różnych podmiotów, wymaga stworzenia właściwych mechanizmów współdziałania i koordynacji. W wyniku analizy tych instrumentów ujawnia się cała gama zadań administracji publicznej na rzecz rozwoju regionalnego.

W ostatnim rozdziale rozprawy skupiam uwagę na polityce regionalnej Unii Europejskiej z uwzględnieniem wpływu, jaki wywiera ona na kształt rozwoju regionalnego Polski. W szczególności analizuję zasady polityki regionalnej UE, w tym zasady jej finansowania, a także europejską współpracę regionalną, którą podejmuje również polska administracja publiczna. Ranga tej polityki regionalnej jest bardzo duża, narzuca bowiem państwom członkowskim pewne zmiany w ich systemie zadań rozwoju regionalnego.

W rozprawie wykorzystany został zróżnicowany materiał, w tym bardzo liczne pozycje z piśmiennictwa prawniczego, regulacje prawne oraz orzecznictwo. Interdyscyplinarny charakter zagadnienia rozwoju regionalnego wymagał uwzględnienia fachowej literatury z innych dyscyplin, w tym także pozycji obcojęzycznych. W pracy wykorzystałam kilka metod badawczych, w tym przede wszystkim metodę dogmatyczno-prawną, w znacznej części także metodę prawnoporównawczą, w mniejszym zakresie – metodę historyczną.

Rozprawa uwzględnia stan prawny na dzień 31 grudnia 2009 r.

Rozdział I

Zagadnienia wprowadzające

1. Pojęcie i rodzaje regionów

Nie jest łatwo jednoznacznie określić definicję regionu, pojęcie to może być różnie rozumiane w zależności od dyscypliny nauki, fazy jej rozwoju oraz od państwa, w którym dana dyscyplina jest uprawiana. Z uwagi na ogromną różnorodność jednostek regionalnych, termin „region” powinien być w zasadzie określany odrębnie dla każdego państwa, a często nawet odrębnie dla każdej jednostki. Współczesne studia regionalne odwołują się bowiem do nowych koncepcji regionu, zgodnie z którymi każdy region jest zjawiskiem niepowtarzalnym i indywidualnym¹. Klasyczne regiony historyczne istniejące w Europie to zwykle obszary o średnicy około 300 kilometrów, skupione wokół miasta liczącego ponad pół miliona mieszkańców². W nauce prawa administracyjnego z regionem nierozzerwalnie kojarzą się takie pojęcia jak „regionalizm” i „regionalizacja”. Dlatego, podejmując próbę zdefiniowania regionu, najpierw zaproponować należy określenie tych dwu pojęć.

Regionalizm charakteryzują cechy, które ogólnie określa się jako związek istniejący między pewną zbiorowością a terytorium zamieszkiwanym przez tę zbiorowość³. Z regionalizmem mamy do czynienia wówczas, gdy

¹ I. Sagan, *Współczesne studia regionalne – teoria i metodologia, a także praktyka*, Studia Regionalne i Lokalne 2004, nr 2, s. 32.

² J. Purchla, J. Sepioł, *Metropolie a rozwój regionalny Polski*, Samorząd Terytorialny 1997, nr 11, s. 6.

³ Przywiązanie do określonego terenu (regionu); utożsamianie się z nim; przekonanie, że społeczność zamieszkująca ten teren tworzy lub stworzyła wartości, które wchodzą w skład własnej oryginalnej kultury; poczucie identyfikacji z tą społecznością i jej kulturą; podejmowanie działań na

zbiorowość terytorialna poszukuje własnej tożsamości wewnątrz większego systemu państwowego⁴. Według K. Chorażego, regionalizm to świadomość istnienia interesów, uznanych za wspólne przez mieszkańców terytorium o charakterze homogenicznym i dążenie do współuczestniczenia w ich realizacji⁵. Jest oczywiste, że mieszkańcy regionu wykazują chęć realizacji różnego rodzaju interesów. Należy więc wskazać na niejednorodność kategorii regionalizmu obejmującej zarówno składniki społeczno-kulturowe, polityczne, jak i ustrojowo-terytorialne⁶.

Zatem pojęcie regionalizmu odnosi się zarówno do stanu świadomości społecznej mieszkańców regionu, jak i do ich aktywności gospodarczej, kulturowej i politycznej⁷. Na świadomość regionalną składa się poczucie związku zbiorowości ludzi z obszarem ich zamieszkiwania (tożsamość regionalna), ale również określone więzi międzyludzkie. Przywiązanie mieszkańców do regionu i związane z tym specyficzne warunki, nawyki, postawy życiowe czy pragnienia stanowią pewną więź psychospołeczną między społecznościami⁸. Regionalizm, znany z doświadczeń europejskich, ma z reguły mocne korzenie historyczne i etniczne. Jego początki sięgają jeszcze czasów późnego średniowiecza, tradycji odrębności państwowych czy autonomicznych⁹. Zaczyna wówczas kształtować się świadomość własnej tożsamości lokalnej, niekiedy połączona z poczuciem odrębności etnicznej (językowej, kulturowej). Dodatkowo sprzyjają temu procesy rozwoju gospodarczego i społecznego.

Sam wyraz „regionalizm” pojawia się w 1874 r., tworzy go poeta Leon de Berluc-Perussis, ale rozpowszechnia się dopiero około 1892 r.¹⁰ Pełny rozwój regionalizmu to koniec wieku XIX. Zaczynają wówczas działać wpływowe gospodarczo i politycznie grupy myślące kategoriami lokalnymi, a także regionalnymi. Rośnie świadomość narodowa obejmująca wszystkie grupy

rzecz takiej identyfikacji. Zob. A. Kociszewski, *Regionalizm mazowiecki*, Studia Regionalne i Lokalne 2002, nr 1, s. 128; także F.J. Stummann, *Regionalismus versus Nationalismus* (w:) *Regionale Identität in Europa*, Trient 1991, s. 169.

⁴ G. Gorzelak, *Regionalizm i regionalizacja w Polsce na tle europejskim* (w:) *Czy Polska będzie państwem regionalnym*, pod red. G. Gorzelaka, B. Jałowieckiego, Warszawa 1993, s. 45.

⁵ K. Choraży, *Zagadnienia ustroju lokalnego Francji*, Lublin 1998, s. 167.

⁶ J. Jeżewski, *Regionalizm* (w:) *Prawniczy słownik wyrazów trudnych*, pod red. J. Bocia, Wrocław 2005, s. 314.

⁷ Z. Chojnicki, T. Czyż, *Region – regionalizacja – regionalizm*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1992, z. 2, s. 14.

⁸ Tamże.

⁹ M. Styczeń, *Polski regionalizm (historia i perspektywy)*, Wspólnota 1991, nr 16, s. 6.

¹⁰ J. Damrosz, *Region i regionalizm (studium interdyscyplinarne)*, Warszawa 1987, s. 81.

społeczne, których celem jest zachowanie własnej odrębności, kultury, języka czy dialektu. Dużą rolę odgrywa zainteresowanie historią, tradycją, dziedzictwem, co wynika z potrzeby podtrzymania lub przywrócenia pamięci zbiorowej¹¹. Nie występuje jeszcze wówczas regionalizm administracyjny, ale polityczny. Najpełniej rozwija się on we Francji¹², także w Hiszpanii i Włoszech. W polskiej myśli ustrojowej wątki regionalistyczne były obecne w okresie międzywojennym¹³. Obecnie do obszarów z silnie rozwiniętą tożsamością regionalną zaliczyć można Śląsk – Górny i Opolski, Wielkopolskę czy Pomorze-Kaszuby.

Regionalizm w sensie administracyjnym w pełni kształtuje się dopiero po II wojnie światowej, kiedy to szybko postępujący rozwój gospodarczy powoduje konieczność wprowadzenia większych od ówczynie funkcjonujących jednostek terytorialnych. Tym samym tworzy się nowe poziomy administrowania, a z czasem regiony w coraz większym stopniu stają się podmiotami wykonującymi administrację państwową. Takie rozwiązanie przyjmuje się zwłaszcza w państwach większych obszarowo, gdzie warunkiem sprawnego zarządu lokalnego jest istnienie silnego regionalnego szczebla zarządzania¹⁴. Regionalizm pojmowany w ten sposób oznacza też prawo społeczności terytorialnej do samostanowienia i samorządu. Występuje przeciw tradycyjnie pojętemu państwu, a opowiada się za integracją ponadpaństwową. Społeczność danego obszaru tworzy i działa w strukturach regionalnych, gdyż sama nie jest w stanie rozwiązać złożonych problemów¹⁵. Regionalizm stanowi, zdaniem A. Patkowskiego, swoiste antidotum na nadmierną centralizację państwa oraz służy uwolnieniu inicjatyw wyodrębnionych jednostek terytorialnych i ich społeczności¹⁶.

Pojęcie regionalizmu, jak pisze W. Misiuda-Rewera, ma charakter dynamiczny, ewoluujący i ciągle żywy¹⁷. Współcześnie wyróżnia się w literaturze

¹¹ A. Kociszewski, *Regionalizm mazowiecki...*, s. 124.

¹² Dziewiętnastowieczna Francja uważana jest za kolebkę współczesnego regionalizmu. Stamtąd pochodzili też pierwsi teoretycy zagadnień regionalnych: Frédéric Le Play, Henri de Tourville, Vidal de la Blanche. Szerzej na ten temat J. Damrosz, *Region i regionalizm...*, s. 81.

¹³ Zob. M. Grzybowska, *Koncepcje regionalistyczne a podział terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej w okresie międzywojennym*, *Samorząd Terytorialny* 2005, nr 6, s. 31–46; R. Pacanowska, *Samorząd wojewódzki w zachodniej Polsce w latach 1919–1939*, *Samorząd Terytorialny* 2007, nr 5, s. 58–71.

¹⁴ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny (w:) Prawo administracyjne*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2007, s. 140.

¹⁵ E. Haliżak, *Funkcje regionalizmu w stosunkach międzynarodowych (w:) Zmienność i instytucjonalizacja stosunków międzynarodowych*, pod red. J. Kukułki, Warszawa 1988, s. 134.

¹⁶ A. Patkowski (red.), *Ruch regionalistyczny w Europie*, Warszawa 1934, s. 428.

¹⁷ W. Misiuda-Rewera, *Włochy. Republika autonomii*, Lublin 2005, s. 58.

dwie kategorie regionalizmu: oddolny (*bottom-up regionalism*) i odgórny (*top-down regionalism*)¹⁸. Podział ten rzutuje na pojawienie się procesów regionalizacji „od dołu” (Włochy, Belgia) oraz regionalizacji „od góry” (Francja, Portugalia). Istnienie ww. kategorii regionalizmu oznacza, że może on być kształtowany w dwojaki sposób. Po pierwsze, może to być sposób naturalny – rozumiany jako podejmowanie działań na rzecz obrony własnej tożsamości, odrębności kulturowych, etnicznych przez społeczność zamieszkującą określony teren. Ten rodzaj regionalizmu uwzględnia przede wszystkim czynnik ludzki i dokonane przez człowieka przekształcenia środowiska geograficznego¹⁹. Tym samym tworzy się podział na regiony kulturowe. Po drugie, regionalizm może być dyktowany przez działalność ustawodawcy, który określa normy prawne dla samorządności lokalnej czy regionalnej. W tym przypadku potrzeby poszczególnych wspólnot są dostrzegane i popierane przez państwo. W celu ich zaspokajania władze centralne dzielą się swoimi kompetencjami, respektując przy tym zasadę decentralizacji administracji publicznej.

Dla potrzeb analizy działań administracji publicznej podejmowanych w celu rozwoju regionów na szczególną uwagę zasługują definicje regionalizmu wskazane przez A. Kwileckiego oraz L. Kieresa. Pierwszy z nich podkreśla, że regionalizm może być rozumiany, oprócz ruchu społeczno-kulturowego oraz twórczości artystycznej, jako działalność naukowo-badawcza, której przedmiotem są społeczności regionalne i ich związek z określonym miejscem i środowiskiem²⁰. Z kolei dla L. Kieresa regionalizm to koncepcja, która ukazuje działania promujące odrębności etniczne, kulturowe, językowe, gospodarcze czy historyczne²¹. Rozważając problem kształtowania się regionalizmu, należy zaproponować przyjęcie niżej wskazanych wniosków. Po pierwsze, regionalizm jest skutkiem wewnętrznego zróżnicowania państwa, określonych ruchów regionalnych – najczęściej społeczno-kulturowych²² – podejmowanych przez grupy społeczne zamieszkałe na terenie

¹⁸ M. Keating, *Is there a regional level of government in Europe?* (w:) *Regions in Europe*, red. P. Le Galès, Ch. Lequense, London–New York 1998, s. 13–18.

¹⁹ Zob. np. K. Kwaśniewski, *Integracja społeczności regionalnej*, Śląsk Opolski, Opole 1987, s. 68; M. Styczeń, *Polski regionalizm...*, s. 6.

²⁰ Zob. A. Kwilecki, *Region i badania regionalne w perspektywie socjologii*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1992, nr 2, s. 42.

²¹ L. Kieres, *Regionalizacja w Europie. Doświadczenia Rady Europy i jej Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych* (w:) *Prawne problemy regionalizacji w Europie*, pod red. K. Nowackiego i R. Russano, Wrocław 2008, s. 121.

²² Por. B. Jąłowicki, *Kwestia regionalna*, *Studia Socjologiczne* 1992, nr 1–2, s. 43; A. Kwilecki, *Region i badania regionalne...*, s. 42; B. Zawadzka, *Województwo i region. Wnioski z doświadczeń francuskich*,

państwa na rzecz obrony tożsamości regionalnej. Po drugie, wydaje się ważne, iż określone wspólnoty regionalne mają wpływ na artykułowanie i rozstrzyganie spraw lokalnych czy regionalnych, co jednocześnie daje im możliwość zaspokajania potrzeb indywidualnych. Wreszcie trzeba podkreślić, iż regionalizm to element wewnętrznego porządku prawnego państwa, fragment konstytucyjnej organizacji społeczeństwa i jako taki jest akceptowany i popierany przez władze centralne²³. Charakteryzuje go zatem przestrzenna dystrybucja władzy na różne poziomy systemu politycznego (lokalne, regionalne), prowadząca w rezultacie do ustrojowych zmian w organizacji państwa²⁴.

Realizacja koncepcji regionalistycznej skutkować może różnego rodzaju zmianami organizacyjnymi. W państwach federalnych zwiększa się zwykle samodzielność polityczno-prawna członków federacji, w państwach unitarnych dochodzi do wyodrębnienia nowego typu państw, tj. regionalnych. Generalnie w obu typach tych państw zjawisko regionalizmu powoduje wzmocnienie roli regionów²⁵. Inne będą też konsekwencje regionalizmu w skali kraju, a inne w wymiarze europejskim i międzynarodowym. W perspektywie krajowej regionalizm prowadzi, poprzez kształtowanie tożsamości regionalnej, do powstawania regionów jako konkretnych jednostek terytorialnych państwa, a następnie do zwiększania ich samorządności, łącznie z dążeniem do autonomii gospodarczej i politycznej. Zwiększanie samodzielności regionów wyzwala aktywność społeczności regionalnych i lokalnych na różnych polach działalności, ale może też zwiększać istniejące dysproporcje między regionami²⁶. Zdaniem S. Malarskiego, regionalizm w wewnętrznej działalności państwa polega na dekoncentracji i decentralizacji władzy państwowej i jej przemieszczaniu na niższe poziomy systemu politycznego²⁷. Z kolei w perspektywie europejskiej konsekwencje regionalizmu dotyczą zwiększania się roli regionów w kształtowaniu przestrzeni

Warszawa 1993, s. 38–39; J. Damrosz, *Regionalizm polski u progu XX wieku*, Kongres Regionalnych Towarzystw Kultury, Wrocław 23–25 IX 1994, s. 1; P. Deyon, *Régionalismes et région dans L'Europe des quinze, Lacoles de France*, Paris 1997, s. 13.

²³ M. Styczeń, *Polski regionalizm...*, s. 6.

²⁴ Zob. A. Antoszewski, T. Łoś, *Regionalizm (w:) Leksykon politologii*, pod red. R. Herberta, Wrocław 1997, s. 355–356.

²⁵ O tym D. Kurzyńska-Chmiel, *Zjawisko regionalizmu, wybrane zagadnienia ustrojowo-prawne (w:) Sprawność działania administracji samorządowej*, pod red. nauk. E. Ury, VII Doroczna Konferencja SEAP, Sandomierz, 21–23 maja 2006, Rzeszów 2006, s. 307–318.

²⁶ Z. Chojnicki, T. Czyż, *Region – regionalizacja – regionalizm...*, s. 15.

²⁷ S. Malarski, *Prawne i administracyjne zagadnienia organizacji regionów oraz współpracy między-regionalnej i transgranicznej*, Opole 2000, s. 14.

Europy z równoczesnym zmniejszaniem roli państw narodowych i ich granic w procesach różnicowania i integrowania społeczeństw²⁸. Proces zwiększania roli regionów rozwinął się szczególnie w wyniku integracji Europy Zachodniej. Od niedawna obserwuje się także jego rozwój w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Powstają ponadto nowe jednostki regionalne w postaci np. regionów ponadgranicznych. Podobnie w stosunkach międzynarodowych: regionalizm skutkuje aktywnością społeczności regionów (subregionów) i organizowaniem w ich obrębie władzy politycznej²⁹. Podkreśla się nawet, że regionalizm (i pokrewne mu zjawisko lokalizmu) okazał się dostępną alternatywą dla globalizmu, a może raczej godnym uwagi jego uzupełnieniem³⁰.

Trzeba zaznaczyć, że regionalizm może nieść ze sobą pewne negatywne konsekwencje. Dzieje się tak wtedy, kiedy państwo postrzega zjawisko regionalizmu jako zagrożenie dla swojej integralności i broni się przed rozwijającymi ruchami regionalnymi. To z kolei grozi wystąpieniem konfliktu. Tak stało się np. w Hiszpanii, gdzie na skutek dążeń autonomicznych trzech regionów: Katalonii, Kraju Basków i Galicji doszło do wojny domowej. Zwycięski generał F. Franco wprowadził politykę „hispanizacji”, która zakazywała używania narodowych języków i kultywowania własnej kultury. Hasło „Hiszpania jedna! Wielka! Wolna!” (*España Una! Grande! Libre!*) oznaczało brak miejsca dla jakichkolwiek ruchów regionalnych³¹. Idealnym rozwiązaniem byłoby nie rywalizowanie, ale wzajemne uzupełnianie się państwa i poszczególnych grup regionalistycznych. Zapewniłoby to z jednej strony zaspokojenie potrzeb regionalnych, a z drugiej – osiągnięcie celów państwowych. W regionalizmie najważniejsza wydaje się zatem umiejętność połączenia interesów ogólnopaństwowych z regionalnymi. Warto dodać, że konieczność współpracy w zaspokajaniu tych interesów dostrzegana jest również w systemie ochrony praw człowieka. Wynika to stąd, iż u podstaw tendencji regionalnej leży założenie, że zbyt wielkie są w świecie różnice w rozwoju cywilizacyjnym, różnice kulturowe

²⁸ Z. Chojnicki, T. Czyż, *Region – regionalizacja – regionalizm...*, s. 15.

²⁹ Zob. S. Malarski, *Prawne i administracyjne zagadnienia...*, s. 14.

³⁰ P. Śliwa, *Regionalizm w Polsce a zjednoczenie Europy*, http://www.staff.amu.edu.pl/~regional/Prawownicy/P_OEliwa/Regionalizm_w_Polsce_a_zjednoczenie/regionalizm_w_polsce_a_zjednoc.html.

³¹ O tym m.in. T. Skrzypczak, *U źródeł autonomii terytorialnej w rozwiązaniach ustrojowych Hiszpanii (Społeczne, polityczne i prawne aspekty zagadnień mniejszościowych, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki Katalonii i Kraju Basków)*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z Nauk Politycznych 1979, z. 12, s. 86 i n.; R. Szul, *Czynnik regionalny w życiu gospodarczym i politycznym Hiszpanii (w:) Problemy rozwoju regionalnego i lokalnego*, pod red. B. Jałowieckiego, Warszawa 1988, s. 134 i n.

i geopolityczne, by możliwe było wyraźniejsze określenie i zabezpieczenie wspólnych praw człowieka³².

Kolejnym terminem nieodłącznie związanym z pojęciem regionu jest regionalizacja. To zjawisko prawnoustrojowe: stanowi obecnie element ustroju wielu państw europejskich. Może nadto przybierać charakter polityczny³³. Termin ten oznacza zarówno czynność, jak i jej rezultat i w każdym przypadku wymaga przyjęcia określonej koncepcji regionu³⁴. Ma również odmienne znaczenie w zależności od tego, czy mamy do czynienia z tzw. państwem złożonym (federalnym, regionalnym), czy też unitarym³⁵. W doktrynie regionalizacja rozumiana jest jako wyznaczanie regionów w określonym celu i na podstawie określonych przesłanek³⁶ bądź też jako sposób organizacji wykonywania zadań publicznych³⁷. Oba te pojęcia są prawidłowe, w zasadzie jednak powinny składać się na zbiorczą definicję regionalizacji. T. Rabska zwraca uwagę, że pojęcie regionalizacji nie ogranicza się do tego „jak podzielić państwo”, lecz dotyczy problemu jak zarządzać podzielonymi częściami, jaki im przyznać stopień samodzielności i w jaki sposób uniezależnić je od władzy centralnej³⁸. Takie kryteria, jak: wielkość powierzchni, liczba ludności, cechy etniczne, demograficzne i kulturowe mają znaczenie pomocnicze. Natomiast głównym celem regionalizacji, na co wskazują doświadczenia europejskie, jest umocnienie instytucji demokratycznych oraz wyrównanie poziomów i harmonizacja rozwoju³⁹.

Współcześnie w Europie wyróżnia się trzy, wzajemnie przeplatające się formy regionalizacji⁴⁰. Jedną z nich jest regionalizacja klasyczna, do której rozwoju w Polsce przyczyniło się przywrócenie samorządu terytorialnego w 1990 r. Wykonywanie zadań publicznych na poziomie międzygminnym nie było jednak wystarczające do rozwiązywania wszystkich problemów

³² Zob. A. Redelbach, *Strasburg bliżej. Skargi indywidualne do Europejskiej Komisji Praw Człowieka*, Poznań 1996, s. 9.

³³ W. Żelazny, *Region w Unii Europejskiej*, Przegląd Zachodni 1997, nr 1, s. 64.

³⁴ Z. Chojnicki, T. Czyż, *Region – regionalizacja – regionalizm...*, s. 7–8.

³⁵ J. Lemańska, *Koncepcja samorządu województwa na tle porównawczym*, Kraków 2006, s. 32–33.

³⁶ A. Kwilecki, *Region i badania regionalne...*, s. 44.

³⁷ M. Elżanowski, M. Maciołek, P. Przybysz, *Region jako instytucja prawnoustrojowa*, Państwo i Prawo 1990, z. 8, s. 59.

³⁸ T. Rabska, *Refleksje na temat układu przestrzennego administracji publicznej i jego konsekwencje w zakresie administrowania*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1992, z. 2, s. 25.

³⁹ E. Wysocka, J. Kosiński, *Regionalizacja Polski – przestrzenne aspekty strategii rozwoju*, *Samorząd Terytorialny* 1993, nr 6, s. 10.

⁴⁰ H.J.M. Goverde, *Innowacja regionalnego sprawowania władzy*, *Samorząd Terytorialny* 1996, nr 1–2, s. 72–74.

gospodarczych i społecznych, stąd do sprawowania władzy publicznej włączono regiony. Za drugą uznaje się regionalizację związaną z szybko postępującym rozwojem gospodarczym na świecie; kojarzy się ją często z takimi pojęciami jak „globalizacja” czy „integracja europejska”, a także z tzw. koncepcją Europy Regionów, która ma być gwarantem gospodarczej, społecznej i kulturowej integracji. Trzecią jest regionalizacja wiążąca się z okazywaniem tożsamości społeczno-kulturowej przez różne grupy, instytucje i społeczności na arenie międzynarodowej. Przykładem jest możliwość zasiadania przedstawicieli regionów w Komitecie Regionów Wspólnot Europejskich oraz fakt istnienia współpracy międzyregionalnej i międzylokalnej.

Regionalizacja jest ściśle powiązana z decentralizacją rozumianą jako podział władzy państwowej między różne podmioty administracji publicznej. Jest działalnością rządu związaną z reorganizacją terytorium państwa w celu zmniejszania zróżnicowań i stymulowania procesów rozwoju⁴¹. G. Rydlewski przez regionalizację rozumie planowe działanie państwa (i instytucji międzynarodowych, w tym Unii Europejskiej) mające na celu doprowadzenie do decentralizacji z równoczesnym promowaniem silnych podmiotów terytorialnych na szczeblu regionalnym, spójnych pod względem kulturowym i gospodarczym, które zostają wyposażone w liczne kompetencje z zakresu zaspokajania potrzeb mieszkańców danego terytorium oraz w środki prawne i materialne niezbędne dla efektywnego realizowania tych kompetencji⁴². H. Izdebski uznaje regionalizację jako formę obrony przed kryzysem administracji⁴³. Całkowicie podzielić należy tutaj stanowisko, że niektóre zadania i kompetencje tradycyjnie należące do władzy centralnej mogą być efektywniej wykonywane na poziomie regionów⁴⁴. Regionalizacja może ponadto przybierać formę łączenia się jednostek lokalnych w celu optymalnego realizowania zadań publicznych⁴⁵. W Europie Zachodniej regionalizacja jest wyrazem dojrzałej demokracji,

⁴¹ B. Jałowicki, *Kwestia regionalna...*, s. 44.

⁴² G. Rydlewski, *Systemy administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 338.

⁴³ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2006, s. 52.

⁴⁴ O tym m.in. M. Elżanowski, M. Maciolek, P. Przybysz, *Region jako instytucja prawnoustrojowa...*, s. 59; J.T. Hryniewicz, *Powiaty i regiony w Polsce*, Samorząd Terytorialny 1995, nr 7–8, s. 91; G. Grzelak, *Polityczne aspekty reformy państwa*, Samorząd Terytorialny 1995, nr 7–8, s. 95; P. Buczkowski, *Rola władz lokalnych, struktur regionalnych i krajowych w rozwoju w warunkach transformacji ustrojowej*, Samorząd Terytorialny 1996, nr 12, s. 6–11.

⁴⁵ M. Jacuński, *Instytucje europejskiej administracji publicznej na szczeblu centralnym* (w: *Administracja i polityka. Europejska administracja publiczna*, pod red. R. Wiszniewskiego, Wrocław 2005, s. 52.

w której obywatele mają prawo przez bezpośrednie wybory wpływać na sposób zarządzania⁴⁶. Zauważalne są tendencje do ciągłych zmian w sposobie wykonywania zadań publicznych. W jednych państwach europejskich tworzy się nowe samodzielne jednostki administracyjne, w innych zmianie ulega ich liczba, w jeszcze innych przekazuje się tym jednostkom coraz większy zakres władzy publicznej. Utworzenie silnego szczebla regionalnego rozpatrywane było także w krajach Europy Środkowej. Brano tam pod uwagę trzy rodzaje rozwiązań⁴⁷: przywrócenie regionów historycznych – tego wariantu nie wprowadzono, ale rozważano go w Polsce, Czechach, na Słowacji; pozostawienie starego układu z dodaniem organów wybieralnych do istniejących regionów – Węgry; całkowicie nowy podział na regiony – Słowacja, Polska⁴⁸.

Region, jak już wskazano w pracy, jest pojęciem płynnym, występującym w wielu znaczeniach. Wynika to stąd, iż definicję regionu spotkać można w każdej niemal dziedzinie nauki, m.in. w geografii, przyrodzie, historii, statystyce, etnografii, politologii, socjologii, ekonomii, administracji. Zauważono nawet, że „niewiele terminów jest tak nieprecyzyjnych jak słowo region. Oznacza ono wszystko dla wszystkich i jest używane zarówno w języku potocznym, jak i technicznym słowniku ekonomistów i administratorów, zarówno w opisach geograficznych, jak i broszurach turystycznych”⁴⁹. J. Lemańska zwraca uwagę, że prawna definicja regionu nie jest typowa, bo w doktrynie prawa korzystać musi w tym wypadku z dorobku innych nauk⁵⁰. Region można definiować, w zależności od potrzeb, jako jednostkę statystyczną, jednostkę przestrzeni (dla geografów), obszar zamieszkiwany przez mniejszość narodową (dla etnologów, lingwistów czy socjologów) bądź obszar historyczno-kulturowy (dla historyków).

Pojęcie regionu pojawia się najpierw w geografii, gdzie termin ten utożsamia się z określoną przestrzenią, obszarem, okręgiem. Skoro geografia jest nauką o przestrzennym zróżnicowaniu powierzchni ziemi, to region jest, różniącym się od innych, pewnym fragmentem tej powierzchni⁵¹. Z łańc-

⁴⁶ E. Wysocka, *Na drodze do regionalizacji (w:) Region a ustrój państwa polskiego*, Materiały I Forum regionalnego, Serock 6–8 VII 1995, Ciechanów 1995, s. 146 i n.

⁴⁷ W. Surażska, J. Bucek, L. Malikova, P. Danek, *W stronę regionów. Reorganizacja terytorialna systemów postkomunistycznych w Europie Środkowej*, Samorząd Terytorialny 1997, nr 10, s. 38–39.

⁴⁸ Regionalizacja w Polsce rozumiana jest jako gospodarcze i administracyjne upodmiotowienie dużego województwa. J. Hausner, *Dwa modele rozwoju regionalnego Polski*, Samorząd Terytorialny 1996, nr 10, s. 6.

⁴⁹ J. Beaujeu-Garnier, *Methods and perspectives in geography*, London 1976, s. 76.

⁵⁰ J. Lemańska, *Koncepcja samorządu województwa...*, s. 21.

⁵¹ D. Whittlesey, *The Regional Concept and the Regional Method (w:) American Geography-Inventory and Prospect*, red. P.E. James, C.F. Jones, New York 1954, s. 19–68.

skiego *regio* oznacza kierunek, okolicę, krainę, granicę⁵². W nauce geografii najczęściej wyróżnia się dwie zasadnicze grupy regionów: powierzchniowe i węzłowe⁵³. Jest to podział ze względu na wewnętrzną strukturę danego obszaru, gdzie region powierzchniowy to w zasadzie przestrzeń jednolita, a regiony węzłowe to system powiązanych ze sobą ośrodków władzy, handlu, komunikacji⁵⁴. Jeżeli odniesie się region do stosunków władzy, można wówczas mówić o terytorium zamieszkiwanym przez określonych mieszkańców i podlegających prawu określonego władcy. Region oznacza bowiem tyle, co sanskryckie *rajaḥ* (król), *rji* (królowa), *rjati* (on rządzi), indoeuropejskie *rg-* (król plemienny), średnioangielskie *regioun* (królestwo)⁵⁵.

Pojęcie regionu zostaje istotnie zdominowane przez pojęcie przestrzeni i miejsca. Główne kierunki przemian społecznych i gospodarczych XX wieku zmierzają do ujednolicenia stylów życia bez względu na specyfikę regionów. Sprzyjają temu m.in. powstawanie światowego systemu gospodarki rynkowej, intensyfikacja procesów urbanizacji związanych z postępującą industrializacją działalności gospodarczej czy centralizacja zarządzania i procesów decyzyjnych. Wspólnym efektem tych tendencji jest zamazywanie regionalnych różnic⁵⁶. Jako rodzaj układu przestrzennego region występuje zwykle w trzech postaciach: regionu sentymentalnego konstytuowanego przez sentymenty społeczne w skali regionalnej czy szerzej – tożsamość regionalną, do tego rodzaju regionu odnosi się świadomość regionalna zarówno mieszkańców, jak i osób z zewnątrz⁵⁷; regionu behawioralnego konstytuowanego przez zachowania przestrzenne ludzi (dla codziennych zachowań przestrzennych podstawowe znaczenie mają potrzeby egzystencjalne, nie zaś sentymenty); regionu kulturowego konstytuowanego przez specyficzną kulturę regionalną – materialną i niematerialną,

⁵² M. Plezia, *Słownik łacińsko-polski*, t. IV, Warszawa 1974, s. 493.

⁵³ Zob. W. Drobek, *Pojęcie regionalizmu a teoretyczne koncepcje regionu* (w:) *Region jako przyszła struktura europejska*, pod red. W. Lesiuka, Opole 1992, s. 12; K. Kwaśniewski, *Integracja społeczności regionalnej...*, s. 67.

⁵⁴ W tym aspekcie pojawia się pojęcie regionu miejskiego – obszaru związanego z miastem najczęściej będącym centrum (stolicą) regionu. Zob. B. Rychłowski, *Regionalizacja ekonomiczna*, Warszawa 1967, s. 18 i n.

⁵⁵ *The American Heritage Dictionary of the English*, red. W. Morris, New York 1975, s. 1095 (za:) W. Małendowski, M. Ratajczak, *Euroregiony. Polski krok do integracji*, Wrocław 2000, s. 41; *Wielka ilustrowana encyklopedia powszechna Wydawnictwa „Gutenberga”*, t. XIV, Warszawa 1993, s. 293.

⁵⁶ I. Sagan, *Współczesne studia regionalne...*, s. 27.

⁵⁷ Z. Rykiel, *Badanie świadomości regionalnej – przykład regionu katowickiego*, *Przegląd Geograficzny* 1985, nr 57, s. 37–58; Z. Rykiel, *Regional consciousness in the Katowice Region, Poland*, *Area* 1985, nr 17, s. 285–293.

która obejmuje tożsamość regionalną wraz z gwarami, dialektami i językami regionalnymi⁵⁸.

Na uwagę zasługuje koncepcja regionu oparta na środowisku przyrodniczym (region naturalny) oraz działalności człowieka (region gospodarczy)⁵⁹. Te dwa kryteria wzajemnie się na siebie nakładają, tworząc region kompleksowy, złożony, często występujący pod nazwą geograficzno-ekonomicznego. O powstaniu regionu naturalnego decydują przesłanki naturalne, np. rzeźba, klimat, roślinność, świat zwierzęcy, także dorzecza rzek, zlewiska mórz, położenia umożliwiające łatwą komunikację⁶⁰. Tak rozumiane środowisko przyrodnicze w dużym stopniu wpływa na działalność człowieka (gospodarczą, ekonomiczną, polityczną), a w efekcie decyduje o kształcie regionu gospodarczego. Jeśli przyjmie się, że o powstaniu i kształcie regionu decyduje środowisko naturalne i działalność człowieka, trzeba wówczas uznać za zasadną koncepcję zakładającą, iż region to: narzędzie badania (analizy), przedmiot poznania, narzędzie działania. Powyższe rozumienie pojęcia regionu ugruntował w literaturze przedmiotu K. Dziewoński⁶¹. Z. Chojnicki proponuje natomiast zredukowanie tych kategorii wyłącznie do koncepcji analitycznej i przedmiotowej⁶². Stanowisko takie może mieć jednak zastosowanie do regionu fizyczno-geograficznego. Z kolei z punktu widzenia nauki prawa administracyjnego, najczęściej będzie wykorzystywane pojęcie regionu jako narzędzia działania. Koncepcja ta stosowana jest w badaniach nad zróżnicowanym rozwojem regionów, z powodzeniem może mieć zatem zastosowanie w niniejszym opracowaniu.

Region jako narzędzie działania wiąże się z prowadzeniem działalności społeczno-gospodarczej i sprawowaniem władzy. Takimi regionami można już skutecznie zarządzać, łącznie z określeniem ich zasad funkcjonowania oraz podziałem na jednostki administracyjne. Stąd w doktrynie przyjęta została koncepcja regionu administracyjnego. Regiony w poszczególnych państwach mają jednak różne nazwy, inny jest ich status prawny, zakres

⁵⁸ Z. Rykiel, *Globalizacja, unionizacja i regionalizacja polskiej przestrzeni*, Studia Regionalne i Lokalne 2000, nr 1, s. 42–43.

⁵⁹ Zob. np. A. Cholley, *Geografia regionalna (w:) Teoretyczne zagadnienia geografii*, Przegląd Zagranicznej Literatury Geograficznej 1957, z. 1, s. 91 i n.; W. Drobek, *Pojęcie regionalizmu a teoretyczne koncepcje regionu (w:) Region jako przyszła struktura europejska...*, s. 13.

⁶⁰ J. Białocerkiewicz, *Organizacje międzynarodowe jako czynnik kształtowania regionu w stosunkach międzynarodowych (w:) Regionalizm w stosunkach międzynarodowych*, pod red. J. Gilasa, Warszawa 1978, s. 122.

⁶¹ Zob. K. Dziewoński, *Teoria regionu ekonomicznego*, Przegląd Geograficzny 1967, nr 39, z. 1, s. 33–50.

⁶² Z. Chojnicki, *Podstawy metodologiczne i teoretyczne geografii*, Poznań 1999, s. 327–353.

samodzielności, działają na innych zasadach. Dlatego też trudno wskazać definicję, która byłaby właściwa dla wszystkich, obecnie funkcjonujących regionów: federalnych, autonomicznych, funkcjonalnych (administracyjnych), samorządowych.

Regiony federalne to jednostki wchodzące w skład państwa federalnego: w Niemczech – landy (16), w Austrii – landy czy kraje związkowe (9), w Szwajcarii – kantony (26), w USA – stany (50), w Kanadzie – prowincje (10), w Belgii – regiony (3)⁶³. O ile w państwie unitarnym suwerenność prawna przysługuje wyłącznie organom centralnym, to w państwie federalnym podzielona jest pomiędzy federację i jej członów⁶⁴. Z tego powodu samodzielność regionów federalnych jest dużo szersza niż regionów funkcjonujących w państwie unitarnym. W zakresie wydawania decyzji politycznych (tworzenia prawa) regiony federalne posiadają w zasadzie jednakowe do państwa kompetencje, odpowiadające przyjętemu wzorcowi podziału⁶⁵. Charakterystyczną cechą omawianych regionów jest ich duża samodzielność, z której korzystają na mocy konstytucji federalnych. Przejawia się to przede wszystkim w posiadaniu własnej, odrębnej „konstytucji regionalnej”, władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, a nawet w prawie do nadawania „regionalnego obywatelstwa”. Zasada federalizmu w wyżej wskazanych państwach stanowi główną, najczęściej niezmienną zasadę konstytucyjną⁶⁶. Warto w tym miejscu podkreślić, iż federalizacja uznawana jest za proces, który powinien prowadzić do wielu z przypuszczalnych korzyści związanych z decentralizacją: zwiększenia udziału mieszkańców, uczynienia rządu odpowiedzialnym za umiejscowienie potrzeb, większego ograniczenia rządu centralnego, zapewnienia większej ochrony tożsamości, praw i interesów mniejszości, promowania odmienności i eksperymentowania⁶⁷. Federalizm nie jest więc jedynie kwestią politycznej organizacji państwa, lecz przede wszystkim szansą zwiększonego uczestnictwa obywateli w kształtowaniu procesu politycznego⁶⁸, jest przeciwieństwem centralizmu ustrojowego⁶⁹.

⁶³ Flandria, Walonia i Bruksela do roku 1993 były regionami autonomicznymi.

⁶⁴ M. Elżanowski, M. Maciołek, P. Przybysz, *Region jako instytucja prawnoustrojowa...*, s. 61.

⁶⁵ B. Becker, J.W. Tkaczyński, *Federalna konstrukcja administracji na przykładzie Niemiec, USA oraz Unii Europejskiej (Analiza porównawcza)*, Samorząd Terytorialny 1997, nr 11, s. 45.

⁶⁶ Zob. np. P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Kraków 2005, s. 207.

⁶⁷ S. Oliwniak, *Hiszpania – państwo wspólnot*, Samorząd Terytorialny 1993, nr 11, s. 67.

⁶⁸ J.W. Tkaczyński, *Miedzy federalizmem a samorządnością. Rozwiązania na przykładzie konstytucji Republiki Federalnej Niemiec*, Samorząd Terytorialny 1996, nr 7–8, s. 149.

⁶⁹ K. v. Aretin, *Thesen und Antithesen zum Föderalismus* (w:) *Föderalismus. Bauprincip einer freiheitlichen Grundordnung in Europa*, red. K. Assmann, T. Goppel, München 1978, s. 161.

Z kolei autonomia, pisze K. Skotnicki, najczęściej znajduje zastosowanie do zażegnania konfliktów narodowych, także w przypadku silnego zróżnicowania poziomu rozwoju gospodarczego poszczególnych części państwa, a nawet występowania odrębności geograficznych, politycznych czy religijnych⁷⁰. Z reguły u podłoża jej ustanowienia leży kilka przyczyn, które łącznie potęgują istniejący problem⁷¹. W przypadku Włoch i Hiszpanii skutkiem było powołanie regionów autonomicznych (we Włoszech – 20, w Hiszpanii – 17). W Portugalii dwa regiony wyspiarskie: Azory i Madera otrzymały autonomię terytorialną na zasadzie wyjątku. Pozostałe regiony portugalskie mają mieć, zgodnie z założeniami Konstytucji Portugalii, charakter administracyjny, jednakże do czasu ich utworzenia funkcjonuje pięć regionów planistycznych⁷². W drodze wyjątku autonomię uzyskały również pojedyncze regiony w Skandynawii: Wyspy Alandzkie, Wyspy Owcze, Grenlandia⁷³. Regiony autonomiczne powstają z inicjatywy oddolnej, a więc społeczeństwa zamieszkującego obszary danego państwa. Przyczyną ich tworzenia są różnice językowe, kulturowe, obyczajowe czy etniczne, jakie występują między poszczególnymi grupami ludności. Region autonomiczny wyposażony jest w pewne atrybuty (uprawnienia prawotwórcze, administracyjne), które składają się na pojęcie autonomii⁷⁴ i z których region korzysta na zasadzie wyłączności. W ten sposób realizacja zadań publicznych zostaje rozdzielona między władze centralne a regionalne⁷⁵. Region jest organizmem publicznym, korporacyjnym, terytorialnym, wyposażonym w autonomię⁷⁶. Jego politycznym zapleczem jest sejm regionalny

⁷⁰ K. Skotnicki, *Pojęcie autonomii w teorii prawa państwowego*, Studia Prawno-Ekonomiczne 1986, t. XXXVI, s. 71.

⁷¹ Tamże.

⁷² W literaturze przedmiotu ustrój organizacyjny-terytorialny Portugalii jest różnie określany. Por. A. Łabno-Jabłońska, *Sytuacja prawno-polityczna regionów autonomicznych w Portugalii*, Studia Iuridica Silesiana 1983, nr 8, s. 101 z T. Skrzypczak, *Regiony jako element struktury niektórych państw Europy Zachodniej*, Państwo i Prawo 1985, z. 9, s. 95.

⁷³ Szerzej na temat „innych regionów autonomicznych w Europie” zob. np. J. Sługocki, *Regiony i regionalizacja w państwie unitarnym (w:) Prawne problemy regionalizacji w Europie*, pod red. K. Nowackiego i R. Russano, Wrocław 2008, s. 203–205.

⁷⁴ Przyjmuję tu definicję zaproponowaną przez K. Skotnickiego, według którego autonomia (z greckiego *autos* – sam, *nomos* – prawo) to forma ustroju państwowego zagwarantowanego w aktach prawnych władzy centralnej oznaczająca, że terytorium bądź terytoria wyróżniające się od pozostałych części państwa przynajmniej jedną cechą specyficzną, z uwagi na którą mają ustanowiony przez tę władzę zakres praw szerszy od tego, którym władają jednostki administracyjno-terytorialnego podziału państwa. Zob. K. Skotnicki, *Pojęcie autonomii w teorii prawa państwowego...*, s. 86.

⁷⁵ T. Skrzypczak, *„Państwo regionalne” – wybrane problemy autonomii terytorialnej we Włoszech i Hiszpanii*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z Nauk Politycznych 1984, z. 21, s. 72.

⁷⁶ W. Misiuda-Rewera, *Włochy. Republika autonomii...*, s. 58.

(zgromadzenie ustawodawcze), a zarządza nim rząd regionalny na czele z prezydentem⁷⁷. Ogólne zasady działania regionów autonomicznych przewiduje konstytucja, ale szczególną podstawę prawną ich funkcjonowania stanowi przyjęty w trybie wskazanym w konstytucji statut autonomiczny. Każdy region ma odrębny statut i różny zakres samodzielności.

Regiony administracyjne (funkcjonalne) występowały we Francji do 1982 r. (26), w Polsce do 1999 r. (49 województw). Jednostki te to podmioty prawa publicznego uprawnione do wykonywania zadań administracji publicznej. Reprezentują wyłącznie administrację rządową i jako takie nie posiadają legitymacji społecznej, utożsamiane mogą być z obszarem regionu gospodarczego⁷⁸. Co prawda, wyposażone są we względną samodzielność od państwa, jednakże nie działają na podstawie kompetencji generalnej jak regiony innych typów, ale szczególnej, tzn. ograniczonej do prawa wykonywania ściśle określonych zadań. Również organy tych regionów powiązane są z działającymi na szczeblu regionu organami rządowymi, a zakres ich samodzielności jest stosunkowo ograniczony. W Polsce organem regionu był sejmik województwa reprezentujący gminy wobec administracji rządowej, we Francji – komisja rozwoju regionalnego złożona nie z przedstawicieli wybieranych w wyborach powszechnych, ale z osób delegowanych przez samorządy terytorialne wchodzące w skład regionu, stowarzyszenia ekonomiczne i kulturowe o zasięgu regionalnym i lokalnym oraz deputowanych i senatorów wybranych z danego regionu. Region administracyjny nie ma własnych organów wykonawczych, ich funkcje spełniał wojewoda (Polska) czy prefekt (Francja) będący zarazem przedstawicielem rządu w regionie⁷⁹.

Gdy chodzi o regiony samorządowe, typowe istnieją obecnie we Francji (26)⁸⁰ i Polsce (16). Jeśli za istotę samorządu terytorialnego uznać pewną

⁷⁷ Zgromadzenie ustawodawcze i rządy regionów mogą mieć różne nazwy. Na przykład w Hiszpanii: parlament, kortezy, rada generalna, zgromadzenie regionalne; rząd, rada wykonawcza, rada rządowa, junta, deputacja generalna. Zob. np. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 64; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, s. 41; J. Sługocki, *Prawo administracyjne. Podstawowe zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2007, s. 259.

⁷⁸ W Polsce podyktowane było to potrzebami dostosowania opracowań planistycznych do układu terenowych organów władzy i administracji państwowej. Zob. H. Retkiewicz, *Planowanie i polityka regionalna. Zarys wykładu*, Łódź 1979, s. 6.

⁷⁹ Zob. M. Elżanowski, M. Maciolek, P. Przybysz, *Region jako instytucja prawnoustrojowa...*, s. 63.

⁸⁰ Zgodnie z art. 59 ustawy z dnia 2 marca 1982 r. o prawach i wolnościach gmin, departamentów i regionów region to wspólnota terytorialna, administrowana przez radę regionalną. Zob. K.J. Helnarska, *Samorząd terytorialny we Francji (w:) Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie (doświadczenia i nowe wyzwania)*, pod red. J. Marszałek-Kawy, A. Lutrzykowskiego, Toruń 2008, s. 209.

korporację wypełniającą zadania administracji publicznej, posiadającą osobowość prawną o charakterze publicznym i prywatnym, to o regionie samorządowym można powiedzieć, że jest on czymś więcej niż region administracyjny. Służy on decentralizacji administracji publicznej, stanowiąc najwyższy (zazwyczaj trzeci) szczebel samorządu terytorialnego⁸¹. Regiony samorządowe są tworzone przez władze centralne, realizują zadania przyjęte od administracji państwowej i w tym zakresie współpracują z rządem. Nie pełnią jednak funkcji agend rządowych w terenie, ale mają własne, pochodzące z wyborów organy: stanowiące (we Francji rada regionalna, w Polsce sejmik województwa) i wykonawcze (we Francji przewodniczący rady regionalnej, w Polsce zarząd województwa na czele z marszałkiem województwa) oraz własne, określone ustawowo zadania i kompetencje. Działania organów samorządu regionalnego kontrolowane są przez państwo z punktu widzenia legalności, wyjątkowo – celowości.

Regiony Unii Europejskiej zasadniczo traktuje się jako terytorialne jednostki statystyczne typu NUTS 1, 2 i 3 stopnia. Dodatkowo doktryna posługuje się polityczno-prawną oraz społeczną definicją regionu⁸². W pierwszym ujęciu chodzi o region formalny będący częścią określonego terytorium państwa, podporządkowany władzy centralnej. Najczęściej posiada on status korporacji prawa publicznego, a usytuowany jest pomiędzy centrum a niższymi jednostkami terytorialnymi. Z punktu widzenia nauk społecznych region UE posiada te same cechy co formalny, ale nadto implikuje zagadnienia etniczno-kulturowe i polityczne. Jest to region integralny, np. Korsyka, Irlandia Północna, Katalonia, Lombardia, Szkocja⁸³. Spotykana jest nadto definicja regionu w UE w płaszczyźnie ekonomicznej, określonej wskaźnikami ekonomicznymi, takimi jak stopień i charakter rozwoju (regiony przemysłowe, wiejskie, wielkie aglomeracje miejskie), położenie geograficzne (regiony peryferyjne i centralne), PKB na jednego mieszkańca, stopa bezrobocia, poziom płac⁸⁴.

W doktrynie prawniczej początkowo definiowano region jako jednostkę podziału terytorialnego o dużej powierzchni i znacznej liczbie ludności, obejmującą terytorium jednolite pod względem gospodarczym, geograficznym i komunikacyjnym⁸⁵. W miarę zwiększania się aktywności regio-

⁸¹ K. Chorąży, *Regionalizacja we Francji a niektóre problemy reformy ustroju lokalnego w Polsce*, Samorząd Terytorialny 1994, nr 10, s. 65.

⁸² W. Żelazny, *Region w Unii Europejskiej...*, s. 66.

⁸³ Tamże.

⁸⁴ J. Kundera, W. Szmyt, *Leksykon polityki regionalnej Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 90.

⁸⁵ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 53.

nów w Europie od początku lat 90., wynikającego m.in. z kryzysu starego państwa narodowego i odrodzenia tożsamości regionalnych⁸⁶, w podejmowanych próbach określenia pojęcia regionu wskazuje się już na obszar o silnych więzach historycznych, kulturowych, gospodarczych, społecznych i często etnicznych⁸⁷. W ramach obszaru regionu prowadzona jest polityka jego rozwoju. E. Nowacka słusznie zwraca uwagę, że polityka ta zabezpieczać ma wspólnotę interesów społeczności regionu⁸⁸.

Najbardziej trafna, bo uniwersalna koncepcja (tzn. odnosząca się do wszystkich typów regionów), to ta, która określa region jako najwyższą jednostkę organizacji terytorium państwa, bez względu na jego formę ustrojową (federacja, państwo unitarne) o relatywnie dużej powierzchni i dość znacznej liczbie ludności stanowiącą obszar względnie jednolity z punktu widzenia gospodarczego, społecznego i kulturowego⁸⁹. W ramach tak rozumianego regionu prowadzona jest, stosowna do potrzeb i uwzględniająca jego specyfikę, samodzielna polityka gospodarcza, społeczna i kulturowa przez powołane do tego, niezależne od państwa, instytucje terytorialne. Ich niezależność wyraża się co najmniej posiadaniem osobowości publiczno-prawnej i cywilnoprawnej. Ponadto region stanowi ogniwo pośrednie (choć niekoniecznie pośredniczące) pomiędzy państwem a innymi jednostkami organizacji terytorium państwa⁹⁰.

Projekt Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego (EKSAR) z 1997 r.⁹¹ odnosi się w zasadzie do dwóch typów regionów europejskich: samorządowych i autonomicznych. Zgodnie z art. 3 § 1 Karty region oznacza największą terytorialnie jednostkę władzy w obrębie danego państwa, umieszczoną w hierarchii administracyjnej między rządem centralnym a samorządem lokalnym (bezpośrednio poniżej władzy centralnej). Z tej definicji należałoby wykluczyć regiony federalne⁹² określane jako swoiste

⁸⁶ Szczegółowo R. Scartezzini, *Państwa, narody, regiony i tożsamość europejska w poszerzonej Unii* (w:) *Polska w Europie regionów*, pod red. A. Mani, B. Płonki, Kraków 2000, s. 17 i n.

⁸⁷ E. Nowacka, *Zagadnienia regionalizacji w Polsce* (w:) *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, t. I, pod red. nauk. S. Dolaty, UO, Opole 1998, s. 65.

⁸⁸ Tamże.

⁸⁹ M. Elżanowski, M. Maciołek, P. Przybysz, *Region jako instytucja prawnoustrojowa...*, s. 60.

⁹⁰ Tamże.

⁹¹ Zob. projekt EKSAR, Wspólnota 1997, nr 12, s. 7–11. EKSAR przyjęła Rada Europy w 1988 r., następnie w 1997 r. została zaaprobowana przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych w formie rekomendacji. W 2005 r. Komitet do spraw Demokracji Lokalnej i Regionalnej zaproponował kolejne dwa projekty EKSAR (w formie rekomendacji oraz konwencji). Dalsze prace nad EKSAR zostały wznowione w 2007 r. na Sesji Konferencji Ministrów w Walencji. Do tej pory EKSAR nie weszła jednak w życie i nie wiąże żadnego z państw europejskich.

⁹² Czyni tak M. Kulesza, *Rozwój regionalny. Zagadnienia instytucjonalne*, Samorząd Terytorialny 2000, nr 10, s. 3.

„państwa w państwie”, bo wykonują władzę z pozycji państwa, a nie jednostek terytorialno-administracyjnych. Przykładowo region niemiecki nie mieści się, jak podnosi G. Lautner, w strukturze administracji publicznej, składającej się z administracji federalnej, z centralnego i pośredniego (okręgowego) szczebla administracji krajowej oraz z powiatów i gmin⁹³. Stanowi ponadgminną strukturę przestrzenną, w ramach której wykonywane są zadania administracji publicznej⁹⁴. Należy zatem zgodzić się z tym, że mechanizmy władzy w krajach związkowych, landach, kantonach, republikach związkowych itp. jednostkach federacji mają odrębny charakter, jako że jest to raczej władza państwowa niż władza terytorialna, ma także odmienny sens polityczny⁹⁵.

Projekt Karty stanowi, iż społeczność zamieszkująca obszar regionu jest odrębnym podmiotem prawa publicznego i prywatnego. Jest to pojęcie regionu administracyjnego z punktu widzenia socjologicznego⁹⁶, gdzie za najistotniejsze uważa się zainteresowanie mieszkańców w realizacji zadań administracji publicznej⁹⁷. Ludność regionu ma prawo decydowania o własnych sprawach, a co za tym idzie – ma własne zadania i kompetencje⁹⁸. Z tego powodu regionem nie może zarządzać przedstawiciel rządu centralnego, ale władza pochodząca z wyborów powszechnych. Projekt Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego wyraźnie wskazuje, że w przeciwieństwie do jednostek samorządu lokalnego zajmujących się miejscowymi sprawami społeczności lokalnej⁹⁹, regiony mają na uwadze przede wszystkim ogólny interes swoich mieszkańców, tzn. interes regionalny. Inaczej mówiąc, mają podejmować takie działania, które służą szeroko rozumianemu rozwojowi regionalnemu. Wiadomo, iż region administracyjny posiada kompetencje ograniczone i zajmuje się raczej problemami społeczności lokalnych niż polityką regionalną. Zatem, w rozumieniu Karty, nie jest on regionem.

⁹³ G. Lautner, *Die Region als Rechtsbegriff und Betrachtungsgegenstand der Verwaltungswissenschaften*, Verwaltungsrechtschau 1999, s. 410.

⁹⁴ M. Miemiec, *Gmina w systemie administracji publicznej Republiki Federalnej Niemiec*, Wrocław 2007, s. 132.

⁹⁵ M. Kasiński, *Monizm i pluralizm władzy lokalnej. Studium prawnopolityczne*, Łódź 2009, s. 13–14.

⁹⁶ Region administracyjny definiowany jest z punktu widzenia prawnoadministracyjnego, ekonomicznego i socjologicznego. Szerzej na ten temat P. Brezdeń, *Wyodrębnianie regionu w Polsce w aspekcie reformy terytorialnej kraju*, Samorząd Terytorialny 2001, nr 1–2, s. 30.

⁹⁷ Zob. W. Brzezicki, *Kształtowanie terytorialnego podziału państwa. Zagadnienie metody*, Państwo i Prawo 1963, z. 3, s. 408.

⁹⁸ Zob. Z. Gilowska, J. Płoskonka, S. Prutis, M. Stec, E. Wysocka, *Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym*, Samorząd Terytorialny 1997, nr 8–9, s. 20–21.

⁹⁹ Por. Europejską Kartę Samorządu Lokalnego sporządzoną w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost. i 608).

Niewątpliwie bardziej elastyczna definicja regionu, zorientowana na uwzględnienie różnorodnych rozwiązań poszczególnych państw, została ujęta w zaproponowanych projektach EKSAR z 2005 r.¹⁰⁰ Region jest tu traktowany jako najwyższy stopień w wieloszczeblowej strukturze administracji terenowej, wyposażony (bądź nie) w instrumenty hierarchicznego podporządkowania wobec wspólnot lokalnych, a także jedyny poziom podziału terytorialnego państwa. Zwraca jednak uwagę, iż w projektach tych, podobnie jak w wersji z 1997 r., mowa jest wprost o „samorządzie regionalnym”. O ile można przyjąć to za nazwę umowną i uznać, iż chodzi tu również o region federalny i autonomiczny, o tyle nie mieści się w tej kategorii region administracyjny. Idzie nie tyle o nazwę, ile o propozycję przyjęcia zasady samorządności regionalnej. Region (samorząd regionalny) określa się bowiem jako prawo i zdolność władz regionalnych do normowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych, na własną odpowiedzialność i w interesie wspólnoty regionalnej.

Jeśli za kryterium podziału uzna się układ odniesienia¹⁰¹, wówczas należy wyróżnić trzy zasadnicze grupy regionów: ponadpaństwowe czy międzynarodowe – ugrupowania kilku państw charakteryzujące się zbieżnością czynników właściwych dla kryteriów: historyczno-geograficznego, ekonomicznego i społeczno-kulturowego¹⁰², regiony te tworzone są w celu podejmowania współpracy w różnych dziedzinach życia; wewnątrzpaństwowe – jednostki podziału terytorialnego przyjętego w danym państwie, to typowe regiony odpowiadające polskim województwom; subregiony – rozumiane jako jednostki pośrednie między regionem wewnątrzpaństwowym a podstawowym poziomem samorządu terytorialnego (gminą), odpowiadające polskim powiatom.

Z punktu widzenia marketingu regionalnego¹⁰³ pojęcie regionu rozpatruje się jako złożony megaprodukt, tj. wzajemnie powiązaną formę produktów materialnych i niematerialnych dostępnych w regionie. W piśmiennictwie występuje też pojęcie regionu konkurencyjnego czy innowacyjnego, tj. zdolnego do samoistnego wytwarzania i absorpcji innowacji¹⁰⁴.

¹⁰⁰ W piśmiennictwie projekty te analizuje T. Szewc, *Projektowany status samorządu regionalnego w prawie międzynarodowym*, Samorząd Terytorialny 2006, nr 7–8, s. 18–26.

¹⁰¹ W. Malendowski, M. Ratajczak, *Euroregiony. Polski krok do integracji...*, s. 25.

¹⁰² Tak J.J. Węc, *Regionalizacja w państwach Unii Europejskiej (Republika Federalna Niemiec, Belgia, Włochy i Hiszpania)*, Przegląd Zachodni 1994, nr 2, s. 132.

¹⁰³ Tak J. Sobielga, *Znaczenie bibliotek akademickich dla rozwoju regionów*, Samorząd Terytorialny 2002, nr 9, s. 55.

¹⁰⁴ Zob. T. Markowski, *Od konkurencji zasobów do konkurencji regionów*, Samorząd Terytorialny 1996, nr 12, s. 19 i n.

Tego typu region wykazuje duże szanse rozwojowe. Pojęcie regionu można wreszcie przyjąć dla celów funkcjonalnych. W znaczeniu tym region oznacza pewien system interakcji występujących na jego terenie, np. kierunki podróżowania ludności, struktura połączeń telefonicznych, prenumerata konkretnych dzienników itp.¹⁰⁵ Z tego punktu widzenia interesującą koncepcję regionu przyjmuje J.J. Parysek. Region rozumie on jako pewien obszar oddziaływania, jaki wytwarza wokół siebie każda jednostka osadnicza będąca miejscem koncentracji ludności¹⁰⁶.

W nauce prawa administracyjnego z regionem wiązać się mogą zmiany ustroju administracji publicznej. Zmiany takie dotyczą m.in. Polski, gdzie zainteresowanie regionalizmem wywarło istotny wpływ na kształt i funkcje najwyższej jednostki podziału terytorialnego¹⁰⁷. Były one podyktowane nie tylko wymogami efektywnego administrowania, ale również wyzwaniem polityki UE¹⁰⁸. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa¹⁰⁹, od dnia 1 stycznia 1999 r. funkcjonuje 16 województw¹¹⁰. Podstawą nowego podziału państwa na regiony było uznanie wprowadzonych w 1975 r. 49 województw jako zbyt małych, słabych i zbyt zróżnicowanych, a tym samym niezdolnych do prowadzenia efektywnej polityki rozwoju regionalnego¹¹¹. Zwrócono uwagę, że tylko nieliczne z dawnych województw dysponowały infrastrukturą oraz potencjałem gospodarczym, kadrowym i instytucjonalnym niezbędnym do przejęcia istotnej części zadań admi-

¹⁰⁵ J. Purchla, J. Sepioł, *Metropolie a rozwój regionalny Polski...*, s. 25.

¹⁰⁶ J.J. Parysek, *Ogólny model przyszłej struktury regionalnej kraju i procedury regionalizacyjnej (podejście pragmatyczne)*, Samorząd Terytorialny 1993, nr 1–2, s. 85.

¹⁰⁷ B. Jaworska-Dębska, *Struktura organizacyjna samorządu terytorialnego* (w:) *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, pod red. M. Stahl, Warszawa 2009, s. 354.

¹⁰⁸ K. Wlaźlak, *Kierunki rozwoju regionalnego Polski w warunkach polityki strukturalnej Unii Europejskiej*, referat z II konferencji z cyklu *Perspektywy nauk administracyjnych – Polska administracja we wspólnej przestrzeni administracyjnej Unii Europejskiej*, Kielce, 15–16 października 2009 r. (publikacja w przygotowaniu).

¹⁰⁹ Dz. U. Nr 96, poz. 603 z późn. zm. Por. też obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2001 r. w sprawie wykazu gmin i powiatów wchodzących w skład województw (M. P. Nr 20, poz. 325).

¹¹⁰ Dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, lubelskie, lubuskie, łódzkie, małopolskie, mazowieckie, opolskie, podkarpackie, podlaskie, pomorskie, śląskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie.

¹¹¹ Tak: większość przedstawicieli doktryny. Zob. np.: J.J. Parysek, *Ogólny model przyszłej struktury regionalnej kraju...*, s. 84–85; B. Zawadzka, *Czy potrzebne są powiaty?*, Państwo i Prawo 1994, z. 11, s. 14; E. Wysocka, *Nowa regionalizacja Polski – próba oceny*, Samorząd Terytorialny 1998, nr 12, s. 3; R. Wilczyński, *Przesłanki koncepcji podziału terytorialnego państwa na siedemnaście województw* (w:) *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, t. I..., s. 71–77.

nistracji centralnej i prowadzenia własnej polityki regionalnej¹¹². Warto w tym miejscu przypomnieć, że w Polsce rozważana była koncepcja regionu autonomicznego¹¹³. Obecnie, na gruncie polskiego prawa, za region uznaje się województwo¹¹⁴, które zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹¹⁵ (dalej zwanej w skrócie u.s.w.) rozumie się jako jednostkę samorządu terytorialnego – regionalną wspólnotę samorządową tworzoną z mocy prawa przez mieszkańców województwa oraz jako odpowiednie terytorium. Elementami konstytuującymi województwo są określona społeczność lokalna i określony obszar kraju¹¹⁶.

Tak rozumiane województwo ma osobowość prawną, a jego samodzielność podlega ochronie sądowej (art. 6 ust. 2 i 3 u.s.w.). Do zakresu działania samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej. Mieszkańcy województwa podejmują rozstrzygnięcia dotyczące wspólnoty w głosowaniu powszechnym (w drodze wyborów i referendum) lub za pośrednictwem organów samorządu województwa (art. 5 ust. 1 u.s.w.). Województwo stanowi jednocześnie obszar działania administracji rządowej (wojewody), z art. 152 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹¹⁷ wynika bowiem, że przedstawicielem Rady Ministrów w województwie jest wojewoda¹¹⁸.

Należy podkreślić, że Konstytucja nie wskazuje wszystkich jednostek zasadniczego podziału terytorialnego kraju. W art. 164 stanowi jedynie,

¹¹² P. Lysoń, *Projekt kształtu terytorialnego 13 dużych województw – regionów*, Samorząd Terytorialny 1998, nr 1–2, s. 49.

¹¹³ Jej zwolennikami byli m.in. L. Mażewski, *Pozycja prawnoustrojowa polskiego regionu*, Wspólnota 1990, nr 36; P. Adamowicz, L. Mażewski, *Założenia regionalizacji Polski*, Wspólnota 1991, nr 24. Wśród samorządów lokalnych region autonomiczny uzyskał 26,2% głosów, region samorządowy – 27,6%, a region funkcjonalny – 9,7%. Na ten temat M. Miazga, *Regionalizacja i jej warianty w opiniach samorządów lokalnych (w:) Warianty regionalizacji. Analiza wyników ankiety przeprowadzonej przez zespół do opracowania zmian w organizacji terytorialnej państwa*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1991, s. 18.

¹¹⁴ Polskie województwa z reguły mają charakter regionów. Por. tu Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006, s. 156; K. Chorąży, *Ewolucja pozycji prawnej regionów we Francji*, Lublin 1986, s. 26 i n.; J. Ślugoński, *Pozycja prawnoustrojowa regionu. Część II. Dylematy regionalizacji w Polsce*, Olsztyn 1997, s. 51 i n.; na ten temat też A. Bałaban, B. Sitek (red.), *Region europejski a polskie województwo*, Materiały seminaryjne, Szczecin, 26–27 października 1998, Toruń 1998.

¹¹⁵ Tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.

¹¹⁶ A. Korzeniowska (red.), *ABC samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Łódź 2004, s. 38.

¹¹⁷ Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

¹¹⁸ Z podanych wyżej powodów dla określenia regionu w niniejszej rozprawie zamiennie używa się pojęć: „region”, „województwo”, „samorząd województwa” (regionalny), „województwo samorządowo-rządowe”, „wspólnota regionalna” itp.

że podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, a inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa. Konstytucja formułuje ogólne zasady tworzenia jednostek podziału terytorialnego kraju pozostawiając szczegółowe ich określenie ustawodawcy. Zgodnie z art. 15 Konstytucji ustrój terytorialny RP zapewnia decentralizację władzy publicznej, a zasadniczy podział terytorialny kraju powinien uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniać jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych. Zakres samodzielności przyznanej jednostkom samorządowym (w tym regionom) nie może jednak prowadzić do federalizacji państwa, gdyż art. 3 Konstytucji wprowadza zasadę unitarności RP.

„Dodatkowe regiony” - dla celów statystycznych - zostały powołane rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r.¹¹⁹ zmieniającym w tym zakresie rozporządzenie z dnia 13 lipca 2000 r. w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS)¹²⁰. Podstawą do wydania przepisów dotyczących podziału terytorialnego było upoważnienie zawarte w art. 40 ust. 2¹²¹ ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej¹²². Nomenklatura przyjmuje pięć poziomów: trzy regionalne (region jako poziom pierwszy, województwo jako poziom drugi, podregion jako poziom trzeci) oraz dwa poziomy lokalne (powiat i gmina). Powyższy podział jest podstawą statystyki regionalnej oraz prowadzenia polityki rozwoju regionalnego w aspekcie korzystania z instrumentów polityki strukturalnej UE. Pojęcie dwóch nowych jednostek: regionu i podregionu, jak dostrzega H. Izdebski, nie odpowiada jednak konstytucyjnemu rozumieniu jednostki samorządu terytorialnego¹²³. Poprzedni termin „POZIOM 1 – obszar całego państwa” zastąpiono wyrazami „POZIOM 1 – regiony” oraz wprowadzono sześć dodatkowych regionów: region centralny (województwa łódzkie i mazowieckie), region południowy (małopolskie i śląskie), region wschodni (lubelskie, podkarpackie, świętokrzyskie i podlaskie), region północno-zachodni (wielkopolskie, zachodniopomorskie i lubuskie), region południowo-zachodni (dolnośląskie i opolskie), region północny (kujawsko-pomorskie, warmińsko-mazurskie

¹¹⁹ Dz. U. Nr 98, poz. 998 – dalej zwanym NUTS 2004.

¹²⁰ Dz. U. Nr 58, poz. 685 z późn. zm. – dalej zwane NUTS 2000.

¹²¹ Standardowe klasyfikacje i nomenklatury wprowadza Rada Ministrów w drodze rozporządzenia.

¹²² Dz. U. Nr 88, poz. 439 z późn. zm.

¹²³ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, s. 148.

i pomorskie). Nadto przyjęto podział na 44 podregiony¹²⁴. Wypada dodać, że dla potrzeb UE określono wspólną klasyfikację wszystkich jednostek terytorialnych¹²⁵.

Podsumowując próbę zdefiniowania regionu, stwierdzić trzeba, iż region może być pojmowany w różny sposób, a zależy to m.in. od danej dyscypliny nauki, rodzaju kryterium podziału, różnych koncepcji przyjmowanych przez ustawodawcę czy doktrynę. Wspólne dla regionów jest to, że są to obszary wchodzące w skład państw, jednakże wyróżniają się one odmiennym historycznym doświadczeniem, strukturą społeczno-gospodarczą, tempem procesów rozwojowych. Na obszarze Unii Europejskiej istnieje w sumie ponad 200 regionów o różnym stopniu zaludnienia, warunkach geograficznych czy wskaźnikach ekonomicznych¹²⁶. Biorąc pod uwagę samo tylko kryterium zasięgu terytorialnego, trzeba dostrzec różnorodność pojęcia regionu. Regiony wchodzą w skład struktury administracyjnej zarówno Europy (świata), jak i poszczególnych państw. Dla europejskiej polityki regionalnej regionem jest Polska, gdyż w całości objęta jest celami polityki strukturalnej. Polska z kolei jest częścią wielkiego Regionu Środkowo-Wschodniego Europy, jak też jednym z regionów wielkiego Regionu Bałtyckiego objętego wspólnym działaniem¹²⁷. Nie sposób pominąć kwestii wielkości regionów europejskich. Europa jest pod tym względem wyjątkowo zróżnicowana¹²⁸.

¹²⁴ W 2007 r. ich liczba została zwiększona do 66 – na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 listopada 2007 r. w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS) (Dz. U. Nr 214, poz. 1573 z późn. zm.).

¹²⁵ Zgodnie z rozporządzeniem (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. Urz. UE L 154, s. 1 z późn. zm.; Dz. Urz. UE-sp. 14-1-196). Zob. też rozporządzenie Komisji (WE) nr 11/2008 z dnia 8 stycznia 2008 r. wykonujące rozporządzenie (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS) dotyczącej przekazywania szeregów czasowych dla nowego podziału regionalnego (Dz. Urz. UE L 5, s. 13).

¹²⁶ Są wśród nich najbogatsze miasta świata, takie jak Londyn (222% średniego dochodu w Unii), Bruksela czy Paryż, ale również takie jak grecki Epir, gdzie średni dochód na głowę mieszkańca jest pięć razy niższy niż w stolicy Wielkiej Brytanii. Zob. serwis o Unii Europejskiej – PAP SA, Polityka regionalna, <http://euro.pap.com.pl/cgi-bin/europap.pl?grupa=2&ID=10>.

¹²⁷ T. Parteka, *Regiony i system terytorialny (w:) Regiony*, pod red. Z. Brodeckiego, Warszawa 2005, s. 64.

¹²⁸ Niektóre regiony zbliżone są wielkością do mniejszych państw (Andaluzja – 87,2 tys. km² z 7,1 mln mieszkańców, Bawaria – 75 tys. km² z 11 mln mieszkańców), istnieją regiony średnie (Region Limousin – 16 tys. km² z 0,7 mln mieszkańców, Schleswig-Holstein – 15,7 tys. km² z 2,6 mln mieszkańców) oraz regiony niewielkie (Południowy Tyrol – 7,4 tys. km² z 0,44 mln mieszkańców, Kraj Basków – 7,3 tys. km² z 2 mln mieszkańców). Zob. K. Tomaszewski, *Regiony w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2007, s. 16.

Duży wpływ na pojęcie regionu ma także rodzaj państwa czy polityki przyjętej w danym państwie. Wiadomo bowiem, że w poszczególnych krajach istnieją regiony działające na podstawie odmiennych aktów prawnych, posiadające różny zakres zadań i kompetencji. Właściwie można wskazać tyle modeli regionów, ile jest państw, w których one powstały. Co więcej, inaczej można definiować regiony nawet w ramach jednego państwa. Znałe są przypadki funkcjonowania odmiennych typów regionów w jednym państwie (Portugalia, Finlandia), a także powierzania wybranym regionom szczególnego statusu prawnego. W Niemczech pojęcie regionu dotyczy jednostek terytorialnych o zróżnicowanym charakterze¹²⁹, we Włoszech 15 regionów posiada statut zwyczajny, a pozostałych 5 – statut specjalny. Bardzo skomplikowana struktura podziału regionalnego ukształtowała się w Wielkiej Brytanii. W Belgii konstytucyjne pojęcie „region języka” nie jest tożsame z pojęciem regionu jako składnika federacji¹³⁰. W Szwajcarii wyróżnia się dwa rodzaje kantonów: germańskie i romańskie, które charakteryzują się nie tylko odmiennością językową, ale też zróżnicowaną organizacją gmin¹³¹.

O ile początkowo region traktowano wyłącznie jako obszar, pewien element terytorium państwa, obecnie nie ma wątpliwości, że realizuje on ważne, często nawet ważniejsze niż państwo zadania administracji publicznej. Obecne regiony stanowią podstawę demokracji, jak podkreśla E.J. Nowacka, umożliwiając bowiem mieszkańcom wpływ na artykułowanie i rozstrzyganie spraw lokalnych, regionalnych oraz ogólnopństwowych¹³², a nawet międzynarodowych, tym samym zapewniając możliwość udziału w decydowaniu o sprawach publicznych. Dla potrzeb niniejszej pracy przyjmuje się, iż regionem jest najwyższa jednostka terytorialnej organizacji państwa, biorąca udział w wykonywaniu administracji publicznej, a w szczególności realizująca zadania w celu zapewnienia trwałego rozwoju regionalnego.

¹²⁹ Szerzej na ten temat zob. I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2002, s. 220; M. Miemieć, *Gmina w systemie administracji publicznej...*, s. 132–140.

¹³⁰ Istnieje np. region języka niemieckiego. Regiony językowe tworzą gminy, w których dany język jest używany. Każda z gmin przynależy do jednego z trzech regionów językowych. Zob. S. Dudzik, *Unia Europejska (w): Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 2007, s. 91.

¹³¹ Kantony w Szwajcarii germańskiej wykazują tendencje do utrzymywania historycznie ukształtowanych instytucji demokracji bezpośredniej, kantony romańskie zaś hołdują idei demokracji przedstawicielskiej. Zob. Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Szwajcarii*, Samorząd Terytorialny 1994, nr 9, s. 49.

¹³² E.J. Nowacka, *Samorząd terytorialny w administracji publicznej*, Warszawa 1997, s. 155.

2. Pojęcie rozwoju regionalnego w aspekcie zadań administracji publicznej

Rozwój jest pojęciem wieloznacznym. Przykładowo G. Kaczmarek proponuje traktować rozwój jako synonim postępu¹³³. Z kolei dla T. Borysa rozwój jest procesem zmian ocenianych pozytywnie z punktu widzenia określonego systemu wartości¹³⁴. Zdaniem tego autora rozwój jest pojęciem względnym, ponieważ ten sam proces zmian oceniany przez określoną osobę czy grupę ludzi jako rozwój, przez inną osobę lub grupę ludzi może być oceniany jako regres (nierozwój)¹³⁵. W odniesieniu do regionów mowa jest najczęściej o rozwoju społeczno-gospodarczym, ale też o rozwoju rozumianym jako celowe działanie władz publicznych. Rozwój regionalny (*regional development*, *développement régional*, *regionale Entwicklung*¹³⁶) trudno wyjaśnić w kategoriach prawnych, nie istnieje bowiem, w przeciwieństwie do terminu „region”, legalna definicja tego pojęcia. Dlatego też doktryna prawa administracyjnego sięga w tym zakresie do dorobku nauki ekonomii, utożsamiając to pojęcie z pewnym zjawiskiem czy procesem o niezwykle złożonym i dynamicznym charakterze. Najszerzej rozumiany rozwój regionalny, pisze W. Kosiedowski, wyizolowany z konkretnych form, jest raczej kategorią abstrakcyjno-filozoficzną, która w empirycznych studiach regionalnych nie znajduje zastosowania. Analizy empiryczne muszą uwzględniać fakt, że rozwój każdego regionu jest pewną wypadkową, swoistą sumą różnych aspektów zachodzących zmian¹³⁷.

Rozwój regionalny jest stosunkowo nowym terminem związanym z szybko postępującym procesem globalizacji. Podobnie jak globalizacja, rozwój regionalny jest procesem złożonym, które rozpatruje się w różnych wymiarach (gospodarczym, kulturowym itp.)¹³⁸. Rozwój regionalny jest

¹³³ G. Kaczmarek, *Czy strategie rozwoju lokalnego są strategiami zrównoważonego rozwoju?* (*Are the local development strategies the strategies of sustainable development?*) (w:) *Zrównoważony rozwój od utopii do praw człowieka*, pod red. A. Papuzińskiego, Bydgoszcz 2005, s. 169.

¹³⁴ T. Borys, *Wąskie i szerokie interpretacje zrównoważonego rozwoju oraz konsekwencje wyboru* (*Narrow and broad interpretations of sustainable development concept and the choice consequences*) (w:) *Zrównoważony rozwój...*, s. 66.

¹³⁵ T. Borys, *Rola zasad w kształtowaniu zrównoważonego rozwoju*, Zeszyt Naukowy Katedry Zarządzania Jakością i Środowiskiem 2003, nr 1, s. 115.

¹³⁶ Zob. J. Falkenberg, A. Galkiewicz (oprac.), *Polityka regionalna. Glosariusz*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2001, s. 105.

¹³⁷ W. Kosiedowski, *Wprowadzenie do teorii i praktyki rozwoju regionalnego i lokalnego* (w:) *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, pod red. W. Kosiedowskiego, Toruń 2005, s. 21.

¹³⁸ Por. P. Kozłowski, *Perspektywy globalizacji*, Studia Europejskie 2003, nr 1, s. 9–14; J. Kot, *Rozwój regionalny i lokalny w warunkach gospodarki i konkurencji globalnej oraz metropolizacji przestrzeni* (w:) *Go-*

obecnie jednym z głównych problemów, jakimi zajmują się współczesne państwa demokratyczne, jest także przedmiotem zainteresowania organów Unii Europejskiej dysponujących na te cele specjalnymi funduszami. Członkostwo krajów europejskich, w tym Polski w UE, zobowiązuje do respektowania odpowiednich procedur i podejmowania współpracy także i w tej dziedzinie. Dla polityki rozwoju regionalnego charakterystyczne jest strategiczne działanie. Zdaniem A. Klasika i F. Kuźnika to właśnie strategiczne myślenie zmusza do wielowymiarowego ujmowania rozwoju regionalnego¹³⁹.

Za typową definicję rozwoju regionalnego uznać można określanie tego pojęcia jako wzrostu potencjału gospodarczego regionu, pociągającego za sobą trwałą poprawę standardów życia mieszkańców regionu i wzrost jego konkurencyjności¹⁴⁰. W doktrynie zwraca się uwagę, że pojęciem prawie tożsamym z rozwojem regionalnym jest rozwój lokalny. Różnica między nimi polega jednak na tym, że pierwsze dotyczy większych jednostek terytorialnych (w Polsce województw), drugie zaś mniejszych (gmin i powiatów)¹⁴¹. Bez wątpienia rozwój regionalny jest procesem o charakterze przy czynowo-skutkowym. Można go porównać do nieskończonego łańcucha następujących po sobie kolejno zdarzeń: przyczyn i skutków¹⁴². Można też powiedzieć, że jest on wynikiem przenikania się procesów gospodarczych o różnej przestrzennie skali¹⁴³.

Rozwoju regionalnego nie da się jednak wyjaśnić bez określenia jego warunków, celów, metod i środków realizacji, a wreszcie bez analizy stosunków władzy i związanych z nimi konfliktów interesu. Z punktu widzenia władz państwa lub regionu, działania na rzecz rozwoju są przedsięwzięciem czy zadaniem technicznym polegającym na racjonalnym doborze odpowiednich środków (metod działania) dla określonego celu. Cel ten wyznaczają cechy regionów uznanych za rozwinięte. W wymiarze geograficznym rozwój oznaczać więc będzie przybieranie cech regionów roz-

spodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce. Prace naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, red. nauk. D. Strahl, Wrocław 2006, s. 17–26; Z. Szczakowski, *Regionalizm a globalizacja*, *Studia Prawno-Ekonomiczne* 2007, t. LXXVI, s. 189–200.

¹³⁹ A. Klasik, F. Kuźnik, *Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego i regionalnego* (w:) *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, t. II, pod red. nauk. S. Dolaty, Opole 1998, s. 395.

¹⁴⁰ J. Kundera, W. Szmyt, *Leksykon polityki regionalnej...*, s. 93.

¹⁴¹ W. Kosiedowski, *Wprowadzenie do teorii i praktyki rozwoju regionalnego i lokalnego* (w:) *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju...*, s. 20.

¹⁴² Tamże, s. 23.

¹⁴³ J. Hausner, *Modele polityki regionalnej w Polsce*, *Studia Regionalne i Lokalne* 2001, nr 1, s. 6.

winiętych¹⁴⁴. Proces rozwoju, jak zauważa B. Domański, może mieć jednak charakter otwarty i nie zmierzać do z góry określonego, mniej lub bardziej znanego stanu końcowego, zwłaszcza stanu zdefiniowanego na podstawie uproszczonych, dychotomicznych kategorii regionów¹⁴⁵. Pożądane jest oczywiście dokonywanie porównań w rozwoju poszczególnych jednostek, należy jednak pamiętać o ogromnej różnorodności regionów wynikającej z wielu ich typów, modeli i czynników rozwoju oraz z odrębności procesów rozwojowych w skali krajów, regionów i układów lokalnych. Wielu autorów zwraca uwagę na to, że nie da się badać zjawiska rozwoju regionalnego wyłącznie na podstawie podziału na regiony rozwinięte (metropolitarne) i zacofane (peryferyjne)¹⁴⁶.

Przyjmuje się¹⁴⁷ jako zasadę, że rozwój regionalny wymaga zaangażowania czynników wewnętrznych i zewnętrznych. Konsekwentnie doktryna używa pojęć „rozwój endogeniczny” oraz „rozwój egzogeniczny”¹⁴⁸. Pierwszy z nich wywoływany jest wykorzystaniem wewnętrznych czynników będących w dyspozycji danego regionu, rozwój egzogeniczny z kolei wynika z działania czynników zewnętrznych. W doktrynie spotyka się, dokonywany za klasykami ekonomii, podział czynników rozwoju regionalnego na trzy grupy, czyli ziemię, kapitał i pracę¹⁴⁹. Można również przyjąć, że na rozwój regionalny składają się następujące pojęcia: rozwój trwały, rozwój gospodarczy, rozwój społeczny oraz rozwój zrównoważony.

Rozwój trwały (*sustainable development, développement durable, dauerhafte Entwicklung*¹⁵⁰) jest nowym modelem rozwoju mającym służyć nie tylko obecnym, ale i przyszłym mieszkańcom regionu. W jego ramach realizowane są trzy podstawowe cele¹⁵¹: ekonomiczne – chodzi o trwały nieinflacyjny rozwój, społeczne – jedność społeczna polegająca na dostępie do zatrudnie-

¹⁴⁴ B. Domański, *Krytyka pojęcia rozwoju a studia regionalne*, *Studia Regionalne i Lokalne* 2004, nr 2, s. 9.

¹⁴⁵ Tamże, s. 20.

¹⁴⁶ Zob. np. Z. Rykiel, *Globalizacja, unionizacja i regionalizacja...*, s. 37–46; T. Komornicki, *Przestrzenne zróżnicowanie międzynarodowych powiązań społeczno-gospodarczych w Polsce*, *Prace Geograficzne*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN 2003, t. 190; P. Bryła, *Teoretyczne aspekty polityki regionalnej* (w:) *Europejska polityka regionalna*, pod red. W. Rudolfa, Katedra Marketingu Międzynarodowego i Dystrybucji, Wydział Studiów Międzynarodowych i Politologicznych, Łódź 2007, s. 14.

¹⁴⁷ W. Kosiedowski, *Wprowadzenie do teorii i praktyki rozwoju regionalnego i lokalnego* (w:) *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju...*, s. 26.

¹⁴⁸ J. Kundera, W. Szmyt, *Leksykon polityki regionalnej...*, s. 93.

¹⁴⁹ A. Szromnik, *Marketing terytorialny. Miasto i region na rynku*, Warszawa 2007, s. 48.

¹⁵⁰ Zob. J. Falkenberg, A. Galkiewicz (opr.), *Polityka regionalna...*, s. 142.

¹⁵¹ Zob. E. Nowińska-Łaźniewska, *Regionalne strategie innowacyjne wyzwaniem i szansą dla polskich regionów w kontekście procesów integracyjnych*, *Studia Regionalne i Lokalne* 2002, nr 2–3, s. 98.

nia oraz wysokiej jakości życia dla wszystkich mieszkańców, środowiskowe – wzmocnienie i utrzymanie zasobów naturalnych. Rozwój gospodarczy regionów wyznaczają z kolei warunki środowiska naturalnego, czynniki historyczne oraz społeczno-polityczne¹⁵². Należy jednak zaznaczyć, że pewne dysproporcje w przestrzennym rozwoju regionów są z góry przesądzone z uwagi na zróżnicowanie środowiska naturalnego, tj. nierównomierne rozmieszczenie surowców naturalnych, zasobów energii czy zasobów ziemi. Odmienności środowiskowe z kolei nie pozostają bez wpływu na przestrzenne zróżnicowanie zjawisk gospodarczych¹⁵³.

Wprawdzie rozwój regionalny jest w dużym stopniu powiązany z ogólnym poziomem gospodarki w kraju, nie można jednak utożsamiać rozwoju gospodarczego z pojęciem wzrostu gospodarczego¹⁵⁴. Wzrost gospodarczy oznacza w szczególności wzrost wartości produkcji, wzrost liczby pracowników i przedsiębiorstw. Z kolei rozwój gospodarczy to stopień wykorzystania czynników produkcji, zmiany w metodach wytwarzania, stosowanie nowych technologii, rozwój nowoczesnych gałęzi przemysłu. W ramach jednego regionu powinna istnieć w miarę różnorodna struktura gospodarcza. Zróżnicowane gospodarczo regiony mają bowiem zwykle większe możliwości rozwoju niż regiony wąsko wyspecjalizowane¹⁵⁵. Miernikiem poziomu rozwoju gospodarczego regionów jest wielkość produktu krajowego brutto na mieszkańca. W gospodarce regionu istotną rolę odgrywa także nadążanie za dynamicznie zwiększającym się tempem zmian zachodzących w gospodarce światowej. O pojawieniu się rozwoju gospodarczego w regionie decydują różnorodne warunki¹⁵⁶, z których najistotniejsze wydają się: kapitał ludzki, zaplecze innowacyjne, wystrój regionu, poziom infrastruktury transportowej, warunki instytucjonalne, korzyści aglomeracyjne.

¹⁵² K. Berger, J. Gawroński, L. Zienkowski (w:) *Restrukturyzacja regionów jako problem współpracy europejskiej*, pod red. nauk. A. Kuklińskiego, B. Jałowieckiego, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Studia Regionalne i Lokalne, Warszawa 1991, s. 290.

¹⁵³ K. Berger, J. Gawroński, L. Zienkowski (w:) *Restrukturyzacja regionów...*, s. 290.

¹⁵⁴ Tak P. Kotler, D.H. Haider, I. Rein, *Marketing Places*, New York 1993, s. 31.

¹⁵⁵ J. Blazek, *Czynniki i kierunki rozwoju regionalnego Republiki Czeskiej podczas transformacji w okresie przedakcesyjnym*, Studia Regionalne i Lokalne 2004, nr 2, s. 42.

¹⁵⁶ Por. np. z czynnikami rozwoju regionalnego w Republice Czeskiej (wertykalna i horyzontalna pozycja geograficzna regionu, struktura gospodarcza i jej różnorodność, jakość kapitału ludzkiego, jakość środowiska przyrodniczego), J. Blazek, *Regional Development and Regional Policy In Central East European Countries in the Perspective of EU Enlargement* (w:) *Geography of Societal Transformation in the Czech Republic*, red. M. Hampl, Prague 1999, Charles University, Dept. Of Soc. Geography and Regional Development, s. 181–207; J. Blazek, *Czynniki i kierunki rozwoju regionalnego...*, s. 41–55.