Jacek Sobczak¹

Zarząd województwa jako organ realizujący politykę rozwoju regionalnego

Słowa kluczowe: zarząd województwa, samorząd województwa, polityka rozwoju, region
Keywords: Voivodeship board, self-government of the voivodeship, development policy, region

Streszczenie

Ustanowienie od 1999 r. województwa, jako jednostki samorządu terytorialnego w Polsce miało przełomowe znaczenie w procesie decentralizacji państwa. Województwo uzyskało nie tylko klasyczne atrybuty samorządu terytorialnego, ale wyraźnie ewoluuje w kierunku instytucji regionu. Proces ten uległ intensyfikacji wraz z wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Szczególne znaczenie w tym procesie mają zarządy województw, którym ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju powierza szereg istotnych zadań w zakresie rozwoju regionalnego. Zadania te, realizowane w okresie recepcji środków europejskich tj. w latach 2007–2013 (2015) oraz w latach 2014–2020 w zasadniczy sposób wpływają na dynamiczny rozwój społeczno-gospodarczy wspólnot lokalnych, ale przede wszystkim stymulują przekształcanie się samorządu województwa w region europejski.

Summary

Voivodeship board as an organ of public authority implementing the development policy

The establishment of voivodeship in 1999, as the unit of local government, had a breakthrough role in the process of decentralization of the state. Voivodeship has gained not

¹ Autor jest adiunktem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie – Skłodowskiej w Lublinie. E-mail: sobczak.lublin@wp.pl.

only the traditional attributes of the local government, but is clearly evolving in the direction of the institution of the region. This process has intensified because of the accession to the European Union. The voivodeship board has got major importance in this process on the basis of The Act of Regional Development, which ensures the voivodeship board a lot of undertakings in the area of regional development. These undertakings, performed during the reception of EU funds in the years 2007–2013 (2015) and in the years between 2014–2020 have significantly affected the dynamic socio-economic development of local communities, but above all have stimulated the transformation of the self-government of the voivodeship into the European region.

I.

Ustanowienie w 1999 r. jednostek samorządu terytorialnego na szczeblu województwa i powiatu stanowiło dopełnienie reformy samorządowej, zapoczątkowanej w 1990 r. wprowadzeniem samorządu terytorialnego na poziomie gminy. Stanowiło to również realizację przepisów Konstytucji RP, która uchwalona została i weszła w życie w 1997 r. W świetle art. 164 ust. 2 Konstytucji „inne jednostki samorządu terytorialnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa”. Choć samorząd województwa ukształtowany został na drodze ustawy, i w skutek tego, posiada „słabszą” legitymację konstytucyjną, w stosunku do wymienionej *expressis verbis* w art. 164 ust. 1 Konstytucji gminy, to stanowi jednak podstawową formę realizacji konstytucyjnej zasady decentralizacji władzy publicznej (art. 15 Konstytucji) i szerokiego samorządu (art. 16 Konstytucji)².

Przełomowe znaczenie ustanowienia województw jako jednostek samorządu terytorialnego o charakterze regionalnym było niejednokrotnie podkreślane w literaturze. Jak stwierdza Janusz Ślugocki „reformacja organizacji terytorialnej kraju, wprowadzając z dniem 1 stycznia 1999 roku samorząd powiatowy i samorząd wojewódzki, przywracając trójszczeblowy podział terytorialny państwa, otworzyła szeroki proces zmian gospodarczych i administracyjnych. Głównym uczestnikiem przestrzennego ładu społeczno gospodarczego stało się wo-

² J. Ślugocki, *Aspekty prawne rozwoju regionalnego*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i Europie*, red. J. Ślugocki, Bydgoszcz 2009, s. 148.

jewództwo. [...] Kategoria województwo-region stało się z jednej strony „ramą” programowania i realizacji określonych sfer działania, z drugiej zaś region określa „sposób” rozwiązywania problemów, realizacji ścieżki rozwojowej”³.

Analizując ewolucję ustrojową samorządu województwa w okresie od jego ustanowienia należy postawić tezę, że zasadniczą cechą tej ewolucji było przechodzenie od klasycznych zadań i form charakterystycznych dla wszystkich szczebli samorządu – zadań lokalnych, analogicznych dla gmin i powiatów (administracji świadczącej), – do dominującej aktywności z zakresu polityki rozwoju regionalnego (dualizm zadań). Dualizm zadań, składający się z „klasycznych” uprawnień samorządu usytuowanego na tym szczeblu oraz zadań wynikających z realizacji polityki regionalnej, wpłynął w sposób zasadniczy na pozycję i zadania zarządu województwa.

II.

Ustawa o samorządzie województwa⁴ (dalej zwana: u.s.w.) statuuje zarząd województwa jako jeden z dwóch organów tego szczebla samorządu (art. 15 u.s.w.). W świetle ustawy zarząd województwa wybierany jest przez sejmik województwa. Ma on ściśle określony pięcioosobowy skład, w tym marszałek i nie więcej niż dwóch wicemarszałków. Wszyscy członkowie zarządu województwa mogą łączyć swoje stanowiska z mandatem radnego województwa, ale mogą też być wybrani spoza składu sejmiku. Ustawa szczegółowo określa zasady wyboru członków zarządu, jak też przypadki i procedury ich odwołania lub rezygnacji. Jak zgodnie podkreśla się w nauce, ustawodawca kształtując pozycję zarządu województwa, nadał mu szczególną rangę poprzez przyjęcie zasady domniemania właściwości zarządu we wszystkich sprawach samorządu województwa, nie zastrzeżonych ustawowo na rzecz sejmiku województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych⁵. Jest

³ W. Sługocki, *Wstęp*, [w:] *Polityka regionalna w Polsce jako przestrzeń aktywności samorządu terytorialnego*, red. W. Sługocki, Warszawa 2009, s. 7–8.

⁴ Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. 2015, poz. 1392 ze zm.).

⁵ A. Marekvia, *Komentarz do art. 41 ustawy o samorządzie województwa*, [w:] *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012; A. Szewc, *Komentarz do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*, Lex 2007 – wersja internetowa

to pozycja szczególna z uwagi choćby na to, że ustawy o samorządzie gminnym i samorządzie powiatowym ustanawiają zasadę domniemania właściwości organu stanowiącego i kontrolnego (rady gminy i rady powiatu). W regulacji tej można zatem już dostrzec wolę ustawodawcy do ukształtowania silnej, przywódczej pozycji zarządu województwa, z uwagi na regionalną, a nie wyłącznie lokalną istotę samorządu województwa oraz rangę zadań i spraw powierzonych samorządowi województwa, w nowo utworzonych „dużych” 16 jednostkach wojewódzkiego podziału terytorialnego państwa. To „urządowanie” przez ustawodawcę pozycji zarządu województwa wynikało chociażby z treści art. 1 ust. 2 u.s.w., który stwierdza, że „ilekroć w ustawie jest mowa o województwie lub samorządzie województwa, należy przez to rozumieć regionalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium”.

Zadania zarządu województwa mają dualny charakter. Dualizm zadań tworzy kryterium formalne, pozwalające wyróżnić dwie sfery działania zarządu, tj. wykonywanie uchwał sejmiku oraz wykonywanie zadań województwa określonych przepisami prawa⁶. Dualizm zadań można wyróżnić także na podstawie kryterium przedmiotowego. W art. 41 ust. 2 u.s.w. wyraźnie można wyodrębnić zadania o charakterze wykonawczo – zarządzającym nie różniące się od podstawowego standardu zadań organu wykonawczego samorządu. Należą do nich: wykonywanie uchwał sejmiku, gospodarowanie mieniem, przygotowanie projektu i wykonywanie budżetu, kierowanie, koordynowanie i kontrolowanie działalności wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, uchwalanie regulaminu organizacyjnego urzędu marszałkowskiego⁷.

Drugą grupę uprawnień zarządu województwa stanowią zadania, które od początku powstania samorządu województwa nie należały do jego zadań lub nie były szeroko rozbudowane jak obecnie. Do zadań tych należą: 1) przygotowanie projektów strategii rozwoju województwa, innych strategii rozwoju, planu zagospodarowania przestrzennego, regionalnego programu operacyjnego, programów służących realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności oraz ich wykonanie; 2) monitorowanie i ana-

wa; Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2013, s. 249–250.

⁶ A. Szewc, op.cit.

⁷ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, op.cit., s. 251.

lizowanie procesów rozwojowych w układzie przestrzennym oraz strategii rozwoju województwa, regionalnego programu operacyjnego, programów rozwoju i programów służących realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności oraz kontraktu terytorialnego, o których mowa w ustawie z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁸ (zwana dalej: u.z.p.p.r.); 3) organizowanie współpracy ze strukturami samorządu terytorialnego w innych krajach i z międzynarodowymi zrzeszeniami. Tę grupę uprawnień należy określić jako zadania związane z prowadzeniem regionalnej polityki rozwoju. Zostały one przypisane zarządowi województwa w wyniku kolejnych zmian ustawy o samorządzie województwa⁹, dokonywanych w konsekwencji regulacji wynikających z ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Zadania te należy ściśle wiązać z ewolucją i poszerzaniem zakresu działalności samorządu województwa wymienionego w art. 11 u.s.w., który w zasadniczy sposób został rozbudowany o zadania określone w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁰.

Ustawa określa politykę rozwoju jako zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej. Działania te winny być podejmowane i realizowane w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju oraz spójności społeczno-gospodarczej i terytorialnej, w szczególności w zakresie ochrony środowiska, ochrony zdrowia, promocji i zatrudnienia, stymulowania powstawania nowych miejsc pracy, rozwoju kultury, kultury fizycznej, sportu i turystyki, rozwoju miast i obszarów metropolitalnych, rozwoju obszarów wiejskich, rozwoju nauki i zwiększenia innowacyjności gospodarki, rozwoju zachowań prospołecznych wspólnot lokalnych i umocnieniu społeczeństwa obywatelskiego, rozwoju infrastruktury społecznej i technicznej, wspierania i unowocześniania instytucji państwa, wspierania rozwoju przedsiębiorczości, wzrostu gospodarczego i zwiększenia konkurencyjności gospodarki¹¹.

⁸ Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2014, t.j. poz. 1649). K. Borowicz, *Zasady prowadzenia polityki rozwoju. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. z komentarzem*, Warszawa 2008.

⁹ Ustawa z 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2014, poz. 379).

¹⁰ A. Szewc, op.cit.

¹¹ J. Sługocki, *Aspekty...*, s. 153.

III.

Ewolucja zadań zarządu województwa związana jest przede wszystkim z akcesją Polski do Unii Europejskiej oraz aspiracją i ewolucją samorządu województwa do statusu regionu. Przygotowanie, a następnie ustanowienie samorządu terytorialnego na szczeblu województwa, otworzyło bogatą dyskusję nad problemem regionalizacji, tym bardziej, że Polska aspirowała już w tym czasie do członkostwa w Unii Europejskiej. Niezaprzeczalny sukces reformy gminnej, realizowanej od 1990 r. oraz obserwowane w Polsce tendencje zachodzące w państwach Europy Zachodniej (m.in. reformy regionalne we Włoszech, Francji i Hiszpanii), stwarzały mocne argumenty dla połączenia idei samorządu z ideą regionalizacji (regionów). Problem regionalizacji powiązany został w ten sposób z działaniami służącymi osiągnięciu europejskich standardów¹².

Powołanie szesnastu, stosunkowo silnych samorządowych województw traktowanych jako regiony, wpisywać się miało bowiem w ogólnoeuropejskie tendencje, stanowiące przykład dokonującego się naśladowania, w aspekcie samorządowym i administracyjnym, procesu modernizacji, jaki zachodził w państwach Europy Zachodniej. Jak stwierdza Paweł Śliwa „w państwach europejskich przeprowadzono analogiczne reformy znacznie wcześniej, przy czym: po pierwsze dotyczyło to zarówno państw o silnych regionalnych odrębnościach i tożsamościach (Włochy, Hiszpania), jak i tradycyjnie centralistycznej i zunifikowanej Francji; po drugie: niezależnie od specyficznych krajowych uwarunkowań reformy zakończyły się w każdym z tych państw obiektywnym sukcesem”¹³.

Integracja europejska przyspieszyła i pogłębiła proces regionalizacji zarówno „starych”, jak i „nowych” państw jednoczącej się Europy. Unia Europejska przejmując część uprawnień suwerennych państw osłabiła w pewnym sensie ich omnipotencję i centralizm. Z drugiej strony, prowadząc negocja-

¹² P. Jankowski, *Województwo jako region europejski*, Toruń 2013, s. 77 i n.; W. Orłowski, J. Sobczak, *Wpływ akcesji Polski do Unii Europejskiej na pozycję i funkcjonowanie samorządu wojewódzkiego*, [w:] *Kadry dla gospodarki transgranicznej*, red. M. Kowerski, I. Pieczykolan, Zamość 2012, s. 30; J. Ślugocki, *Aspekty...*, s. 149.

¹³ P. Śliwa, *Meandry polskiej regionalizacji*, [w:] *Państwo, Samorząd i Społeczności lokalne. Piotr Buczkowski In memoriam*, red. K. Bondyra, M.S. Szczepański, P. Śliwa, Poznań 2005, s. 155, P. Jankowski, op.cit., s. 77 i n.; I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony państw członkowskich*, Warszawa 2006, s. 205.

cje i kierując środki europejskie w ramach polityki spójności bezpośrednio do regionów, wzmocniła oddolne tendencje wyrastające z lokalnej tożsamości i poczucia wspólnego interesu wspólnot regionalnych¹⁴.

Uwzględniając bardzo bogatą dyskusję nad wzajemnymi relacjami istoty regionalizacji i usamorządowania należy stwierdzić, że ustrój, zadania i organizacja samorządu województwa w Polsce silnie wpisują się w pojęcie regionu zwykle rozumianego jako „najwyższa w hierarchii wewnątrzpaństwowej jednostka terytorialna państwa, stanowiąca najczęściej wyodrębniony geograficznie obszar o silnych więzach historycznych, kulturalnych, gospodarczych, społecznych i często etnicznych, w ramach którego prowadzona jest samodzielna polityka gospodarcza, społeczna i kulturalna, zabezpieczająca wspólnotę interesów społeczności określonego terytorium”¹⁵.

Związek samorządu województwa z powyższą definicją regionu znajduje potwierdzenie zarówno w treści art. 164 ust. 2 Konstytucji oraz treści art. 1 ust. 1 u.s.w, w której wyrażona jest jego istota. W świetle tego przepisu mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową. Taka konstrukcja samorządu województwa mocno osadzona jest zarówno w konwencjach Rady Europy, jak i Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego z 15 października 1985 r., oraz uchwalonej przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy – Europejskiej Karcie Samorządu Regionalnego¹⁶. To właśnie te rozwiązania ustrojowe stały się punktem odniesienia przy pracy nad budową wojewódzkiego samorządu terytorialnego. Polski kształt tego szczebla samorządu spełnia najważniejsze przesłanki zawartej tam definicji samorządu regionalnego. Jest to bowiem największa terytorialnie jednostka władzy w obrębie państwa (województwo). Posiada wybieralne organy (sejmik, zarząd). Umieszczona jest między rządem centralnym, a samorządem lokalnym (powiaty, gminy). Posiada on szereg uprawnień zwyczajowo przypisywanych rządowi centralnemu (na przy-

¹⁴ M. Keating, *Tworzenie miejsca. Terytorium, instytucje, rozwój gospodarczy*, Z. 17, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2004, s. 24.

¹⁵ E. Nowacka, *Zagadnienia regionalizacji w Polsce*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, t. 1, red. S. Dolata, Opole 1998, s. 65.

¹⁶ M. Rudnicki, *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Poznań 2000, s. 18, P. Jankowski, op.cit., s. 41 i n; B. Kot, *Regionalizm i regionalizacja w Unii Europejskiej*, [w:], *Spółeczeństwo obywatelskie w procesie integracji europejskiej*, red. M. Witkowska, Warszawa 2009, s. 155–171; J. Pietrzyk, op.cit., s. 213–220.

kład: ochrona zdrowia, edukacja, zagospodarowanie przestrzenne, ochrona zabytków, ochrona środowiska). Samorząd województwa zarządza tymi zadaniami na własną odpowiedzialność zgodnie z zasadą pomocniczości¹⁷. W procesie tym podstawowe znaczenie miało przyznanie prowadzenia polityki rozwoju samorządom województw i powierzenie jej, niemal w całości, zarządom województw jako ich zadania ustawowe.

Do zarządu województw należy zatem obowiązek przeprowadzenia w skali regionu zmian strukturalnych jako niezbędnego warunku pobudzania rozwoju regionalnego, gospodarowanie terenami, energią, zasobami ludzkimi i naturalnymi, zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju, pobudzanie szeroko pojętego rozwoju lokalnego (powiatów, gmin, innych wspólnot lokalnych)¹⁸. Głównym celem działania zarządów województw w tak określonej polityce rozwoju regionalnego jest ograniczenie dysproporcji w poziomie rozwoju regionów oraz zmniejszenie zacofania najsilniej upośledzonych wspólnot lokalnych, w tym przede wszystkim obszarów wiejskich¹⁹.

Zadania zarządu województwa, wynikające z u.z.p.p.r. można podzielić na następujące grupy: 1) zadania w zakresie tworzenia strategii rozwoju; 2) zadania w zakresie tworzenia dokumentów programowych; 3) zadania w zakresie kontraktu terytorialnego; 4) zadania w zakresie tworzenia programów operacyjnych i programów rozwoju; 5) zadania w zakresie realizacji i kontroli programów operacyjnych.

IV.

W zakresie tworzenia strategii rozwoju zarząd województwa opracowuje projekt strategii o charakterze regionalnym i ogłasza go w dzienniku o za-

¹⁷ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 150–151, W. Orłowski, J. Sobczak, op.cit.

¹⁸ A. Potoczek, *Polityka regionalna jako sfera aktywności władz publicznych*, [w:] *Polityka regionalna w Polsce jako przestrzeń aktywności samorządu terytorialnego*, red. W. Sługocki, Warszawa 2009, s. 15; J. Adamiak, W. Kosiedowski, A. Potoczek, B. Słowińska, *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, Toruń 2001; J. Szlachta, *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Warszawa 2002.

¹⁹ D. Czykier-Wierzba, *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Gdańsk 1998, s. 35, J. Lemańska, *Adekwatność prawnej regulacji pozycji zarządu województwa w odniesieniu do podstawowego zadania samorządu województwa – rozwoju regionalnego*, [w:] *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, K. Małyśa-Sulińska, Warszawa 2014.

sięgu krajowym lub regionalnym w celu przeprowadzenia konsultacji²⁰. Podmiotami uczestniczącymi w procesie konsultacji realizowanym przez zarząd województwa, uprawnionymi do wyrażania opinii są jednostki samorządu terytorialnego oraz partnerzy społeczni i gospodarczy, do których ustawa zalicza organizacje pracodawców, związki zawodowe, izby gospodarcze, organizacje pozarządowe oraz jednostki naukowe. Zarząd dysponuje przy tym znaczną samodzielnością, gdyż opinie w przedmiocie projektu strategii nie są ostatecznie dla niego wiążące²¹.

Strategia rozwoju to sposób wyznaczania celów, kierunków i sposobów działania, będących reakcją na otoczenie w sytuacji szybko zachodzących zmian. Zadaniem strategii województwa jest dostarczenie podstaw racjonalnego działania na rzecz rozwoju regionu. Podstawami tymi są: trwałe wartości i stabilne elementy środowiska, podporządkowanie działań bieżących długookresowym celom strategicznym, całościowe podejście do problematyki rozwoju regionu, poprzez ujęcie systemowe oraz aktywny udział regionalnych i lokalnych podmiotów władzy i społeczeństwa w procesie formowania i realizacji strategii. W konsekwencji strategia regionu staje się koncepcją przyszłości, zbiorem celów i zadań oraz głównych przedsięwzięć organizacyjnych w powiązaniu z zasobami materialnymi i ludzkimi, układem decyzji i ukierunkowaniem wysiłków na jej realizację²².

Strategia województwa jest dokumentem programowym, który określa wizje, cele i kierunki rozwoju regionu. Pomimo że strategię rozwoju jako obowiązujący dokument uchwała sejmik województwa, to niewątpliwie cały ciężar jej wieloetapowego przygotowania, konsultowania, opracowania oraz zapoznania mieszkańców regionu z jej treścią, spoczywa na zarządzie województwa.

²⁰ Art. 6 ust. 2a i art. 9 pkt 2 u.z.p.p.r. w związku z art. 11 u.s.w.

²¹ J. Jaśkiewicz, *Komentarz do art. 14*, [w:] J. Jaśkiewicz, *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Komentarz*, wyd. II, LEX/el.; J. Lemańska, *Zakres i stopień samodzielności samorządu województwa w procesie programowania i realizacji rozwoju regionalnego*, [w:] *Rozwój regionalny – instrumenty realizacji i rola samorządu województwa*, red. M. Stec, K. Bandarzewski, Warszawa 2015, s. 34.

²² J. Sługocki, *Aspekty...*, s. 148; *Strategia rozwoju województwa lubelskiego na lata 2014–2020 (z perspektywą do 2030 roku)*, http://rpo.lubelskie.pl/dokument-11-strategia_rozwoju_wojewodztwa.html. Zob. także Uzasadnienie do projektu ustawy z 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, Sejm RP VII kadencji, druk nr 1881.

Przed przyjęciem strategii zarząd województwa przygotowuje raport ewaluacyjny zawierający prognozę skuteczności i efektywności realizacji strategii²³. Dokument ten stanowi raport prezentujący wnioski i rekomendacje, a także wyniki badań do nich przeprowadzonych dla władz województwa, mające na celu sprawdzenie aktualności strategii w okresie jej realizacji, a w konsekwencji sformułowanie rekomendacji w zakresie jej ewentualnych zmian i uzupełnień²⁴.

V.

Przez dokumenty programowe art. 14 (u.z.p.p.r.) rozumie umowę partnerstwa podmiotów realizujących politykę rozwoju w zakresie polityki spójności, która stanowi podstawę relacji z Unią Europejską i Komisją Europejską oraz programy służące jej realizacji. W tym zakresie zarząd województwa: a) współpracuje z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego przy opracowaniu umowy partnerstwa; b) opracowuje dla województwa program służący realizacji umowy partnerstwa; c) przyjmuje w drodze uchwały program służący realizacji umowy partnerstwa dotyczący województwa, po zaopiniowaniu go przez właściwego ministra do spraw rozwoju regionalnego d) przyjmuje zmiany programu służącego realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności dotyczący województwa po zaopiniowaniu ich przez właściwego ministra do spraw rozwoju regionalnego; e) ogłasza w wojewódzkim dzienniku urzędowym komunikat o adresie strony internetowej i portalu, na których zostają zamieszczone program służący realizacji umowy partnerstwa lub ewentualnie jego zmiany, a także termin, od którego program lub zmiany są stosowane.

Wymienione w art. 14 u.z.p.p.r. szerokie uprawnienia zarządu województwa nie mogą ukryć faktu, że w zakresie tworzenia dokumentów programowych zasadnicze znaczenie ma opinia właściwego ministra do spraw rozwoju regionalnego, co wpływa na ograniczenie samodzielności samorządu województwa, w prowadzeniu polityki regionalnej²⁵.

²³ Zob. art. 10a ust. 2 u.z.p.p.r.

²⁴ Zob. przykładowo: *Ewaluacja strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Województwa Warmińsko – Mazurskiego do roku 2020*, <https://www.ewaluacja.gov.pl/WynikiDocuments> (12.02.2016). Zob. także J. Lemańska, *Zakres...*, s. 33 i n.

²⁵ J. Lemańska, *Zakres...*, s. 39 a także Uzasadnienie do projektu ustawy z 24 stycznia...

VI.

Kontrakt terytorialny, w obecnej formie zastąpił kontrakt wojewódzki, który istniał w oparciu o przepisy u.z.p.p.r. obowiązujące przed wejściem w życie nowelizacji²⁶.

Kontrakt terytorialny jest dokumentem, przez który ustawa rozumie umowę, określającą cele i przedsięwzięcia priorytetowe, które mają istotne znaczenie dla rozwoju kraju oraz wskazanego w niej województwa, sposób ich finansowania, koordynacji i realizacji, a także dofinansowanie opracowanych przez zarząd województwa, programów służących realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności. W tym obszarze zarząd województwa: a) opracowuje projekt stanowiska dotyczącego proponowanych zakresu i treści kontraktu terytorialnego, w tym celów i przedsięwzięć priorytetowych, mających istotne znaczenie dla rozwoju województwa objętego kontraktem; b) przekazuje to stanowisko do zaopiniowania przez jednostki samorządu lokalnego; c) przyjmuje w drodze uchwały stanowisko dotyczące proponowanych zakresu i treści kontraktu terytorialnego, w tym celów przedsięwzięć priorytetowych, mających istotne znaczenie dla rozwoju województwa, objętego kontraktem; d) negocjuje z Radą Ministrów kontrakt terytorialny; e) zatwierdza w drodze uchwały wynegocjowany kontrakt terytorialny; f) zawiera w imieniu województwa kontrakt z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego.

Umowa ta, zawarta pomiędzy stroną rządową a samorządem województwa, jest zatem, przede wszystkim, podstawą i gwarancją przekazania województwu środków finansowych służących realizacji polityki rozwoju regionalnego²⁷.

VII.

W grupie zadań, odnoszących się do programów operacyjnych i programów rozwoju zarząd województwa a) opracowuje program rozwoju; b)

²⁶ Por. ustawę z 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2014, poz. 379).

²⁷ R. Cybulska, *Kontrakt terytorialny – nowy instrument rozwoju regionalnego*, [w:] *Rozwój regionalny – instrumenty realizacji i rola samorządu województwa*, red. M. Stec, K. Bondarzewski, Warszawa 2015, s. 77 i n.

przyjmuje w drodze uchwały program rozwoju opracowany przez zarząd województwa; c) ogłasza w wojewódzkim dzienniku urzędowym komunikat o przyjęciu programu rozwoju, o adresie strony internetowej, na której umieszczona zostanie treść programu oraz o terminie, od którego program rozwoju będzie stosowany; d) przygotowuje i opracowuje projekt regionalnego programu operacyjnego we współpracy z ministrem do spraw rozwoju regionalnego; e) przyjmuje w formie uchwały regionalny program operacyjny przed skierowaniem go do Komisji Europejskiej f) uzgadnia i uczestniczy w negocjacjach prowadzonych z Komisją Europejską przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego w sprawie regionalnego programu operacyjnego; g) jako instytucja zarządzająca, ogłasza w wojewódzkim dzienniku urzędowym przyjęty przez Komisję Europejską regionalny program operacyjny.

Najszerzy katalog zadań posiada zarząd województwa w zakresie realizacji i kontroli programów operacyjnych. Ustawa bardzo dobitnie formułuje powinności zarządu województwa, stwierdzając że odpowiada on za prawidłową realizację zarówno regionalnego programu operacyjnego, jak i wojewódzkiego programu rozwoju. Zarząd województwa, pełniąc funkcję instytucji zarządzającej regionalnym programem operacyjnym jest zobowiązany do: a) wypełniania obowiązków wynikających z art. 60 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999; b) przygotowania szczegółowego opisu priorytetów programu operacyjnego oraz jego zmian, z uwzględnieniem wytycznych ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, o których mowa w art. 35 ust. 3 pkt 1 u.z.p.p.r.; c) przygotowania i przekazania Komitetowi Monitorującemu do zatwierdzenia propozycji kryteriów wyboru projektów, spełniających warunki niedyskryminacji i przejrzystości, z uwzględnieniem w szczególności art. 16 i art. 17 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999; d) wybierania w oparciu o określone ustawowo kryteria projekty, które będą dofinansowane w ramach

programu operacyjnego²⁸; e) zawierania z beneficjentami umów o dofinansowanie projektu lub podejmowanie decyzji, o której mowa w art. 28 ust. 2; f) określania kryteriów kwalifikowalności wydatków objętych dofinansowaniem w ramach programu operacyjnego; g) określania poziomu dofinansowania projektu, jako procentu wydatków objętych dofinansowaniem; h) określania systemu realizacji programu operacyjnego; i) zarządzania środkami finansowymi przeznaczonymi na realizację programu operacyjnego, pochodzącymi z budżetu państwa, budżetu województwa lub ze źródeł zagranicznych; j) dokonywania płatności ze środków programu operacyjnego na rzecz beneficjentów; k) monitorowania postępów w realizacji, ewaluacja programu operacyjnego oraz stopnia osiągnięcia jego celów; l) opracowywania, w razie potrzeby, propozycji zmian w programie operacyjnym; ł) prowadzenia kontroli realizacji programu operacyjnego, w tym kontroli realizacji poszczególnych dofinansowanych projektów; m) odzyskiwania kwot podlegających zwrotowi, w tym wydawania decyzji o zwrocie środków przekazanych na realizację programów, projektów lub zadań, o której mowa w przepisach o finansach publicznych; n) ustalania i nakładania korekt finansowych, o których mowa w art. 98 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999; o) zapewniania właściwej informacji i promocji programu operacyjnego.

Ponadto zarząd województwa działając jako instytucja zarządzająca: a) może w formie porozumienia przekazać część swoich zadań dotyczących realizacji programu operacyjnego instytucji pośredniczącej. W wyniku takiego porozumienia, instytucja pośrednicząca zastępuje instytucję zarządzającą w zakresie realizacji programu operacyjnego, pozostając jednak pod jej kontrolą; b) obowiązany jest zamieścić na swojej stronie internetowej listę projektów indywidualnych, systemowych oraz wyłoniionych w trybie kon-

²⁸ Na oddzielną uwagę zasługuje analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotycząca kontroli konstytucyjności przepisów ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w kontekście form prawotwórstwa zarządu województwa w zakresie „kryteriów wyboru projektów”. Zob. wyrok TK z 10 lutego 2015 r., sygn. akt SK 50/13, OTK ZU nr 2A/2015, poz. 12.

kursu i ogłosić w wojewódzkim dzienniku urzędowym komunikat o adresie tej strony; c) ogłasza konkursy w celu wyłonienia projektów, które podlegają procedurze konkursowej; d) ogłasza na swojej stronie internetowej listę projektów zakwalifikowanych do finansowania; e) rozpatruje protesty wniesione w przypadku negatywnej oceny projektów; f) informuje na piśmie wnioskodawcę o treści rozstrzygnięcia, a w przypadku nieuwzględnienia protestu poucza o możliwości i terminie wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego²⁹. W toczącym się postępowaniu zarządowi województwa reprezentującemu instytucję zarządzającą przysługują środki procesowe przewidziane przepisami regulującymi postępowanie przed sądami administracyjnymi, w tym skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego; tworzy bazę ekspertów w celu zapewnienia rzetelnej i bezstronnej oceny projektów w procesie ich wyboru; powołuje w drodze uchwały komitet monitorujący w celu monitorowania regionalnego programu operacyjnego.

VIII.

Tak rozbudowany katalog zadań, jaki powierzyła ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju zarządowi województwa sprawił, że zarządy województw w okresie recepcji środków europejskich tj. w latach 2007–2013 (2015) oraz w latach 2014–2020 uzyskały całkowicie nową pozycję w systemie samorządu i w systemie organów administracji publicznej. Zarządy województw stały się kreatorami polityki rozwoju i polityki regionalnej. Stały się redystrybutorem środków finansowych pochodzących z Unii Europejskiej na nienotowaną dotychczas skalę. Efektem ich działalności wynikającej z realizacji zadań prowadzenia polityki rozwoju regionalnego jest znaczące podniesienie jakości życia mieszkańców i osiągnięcie spójności gospodarczej z innymi państwami i regionami Unii Europejskiej. W ramach tych zadań zarządy województw skutecz-

²⁹ Na oddzielną uwagę zasługuje analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotycząca kontroli konstytucyjności przepisów ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, w kontekście form prawotwórstwa zarządu województwa w zakresie „systemu realizacji”. Zob. wyrok TK z 12 grudnia 2011 r. (sygn. akt P 1/11, OTK ZU, Nr 10A/2011, poz. 115).

nie wdrażały cele określone w Strategii Lizbońskiej, co umożliwiło szersze wykorzystanie wiedzy i innowacji służących wzrostowi gospodarczemu, wzrostowi konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej³⁰. W procesie tym zarządy województw stały się partnerem rządu, jak i Komisji Europejskiej oraz podległych jej instytucji. Funkcja wykorzystania środków europejskich w postaci programów operacyjnych, programów rozwoju i innych programów zdominowała lub poważnie wpłynęła na strukturę organizacyjną całego samorządu województwa, urzędu marszałkowskiego oraz wojewódzkich jednostek organizacyjnych. Poważnej zmianie uległy formy i procedury funkcjonowania aparatu podległego zarządowi województwa, głównie poprzez przyjęcie standardów wynikających z rozporządzeń i innych aktów prawnych Unii Europejskiej. W istotny sposób zmieniły się zasady przygotowywania projektu i wykonywania budżetu województwa, za które to zadania odpowiada zarząd województwa. Obecna pozycja zarządu województwa wynikająca z jego zadań uległa poważnej ewolucji w stosunku do tej, jaką ustawodawca nadał mu z chwilą ustanowienia samorządu województwa w 1999 r. Dualizm zadań samorządu województwa składający się z „klasycznych” uprawnień samorządu usytuowanego na tym szczeblu oraz zadań wynikających z realizacji polityki regionalnej i polityki rozwoju utrwalił się niewątpliwie na wiele następnych lat, z wyraźną jednak tendencją do umocnienia się województw jako regionów w Unii Europejskiej.

Literatura

- Adamiak J., Kosiedowski W., Potoczek A., Słowińska B., *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, Toruń 2001.
- Borowicz K., *Zasady prowadzenia polityki rozwoju. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. z komentarzem*, Warszawa 2008.
- Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2013.
- Cybulska R., *Kontrakt terytorialny – nowy instrument rozwoju regionalnego*, [w:] *Rozwój regionalny – instrumenty realizacji i rola samorządu województwa*, red. M. Stec, K. Bondarzewski, Warszawa 2015.

³⁰ Por. szerzej: Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, Warszawa 2006.

- Czykier – Wierzba D., *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Gdańsk 1998.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012.
- Jaśkiewicz J., *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Komentarz*, wyd. II, LEX/el.
- Keating M., *Tworzenie miejsca. Terytorium, instytucje, rozwój gospodarczy*, Centrum Europejskie Natolin, z. 17, Warszawa 2004.
- Kot B., *Regionalizm i regionalizacja w Unii Europejskiej*, [w:] *Społeczeństwo obywatelskie w procesie integracji europejskiej*, red. M. Witkowska, Warszawa 2009.
- Lemańska J., *Adekwatność prawnej regulacji pozycji zarządu województwa w odniesieniu do podstawowego zadania samorządu województwa – rozwoju regionalnego*, [w:] *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2014.
- Lemańska J., *Zakres i stopień samodzielności samorządu województwa w procesie programowania i realizacji rozwoju regionalnego*, [w:] *Rozwój regionalny – instrumenty realizacji i rola samorządu województwa*, red. M. Stec, K. Bandarzewski, Warszawa 2015.
- Marekwa A., *Komentarz do art. 41 ustawy o samorządzie województwa*, [w:] *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012.
- Nowacka E., *Zagadnienia regionalizacji w Polsce*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, t. 1, red. S. Dolata, Opole 1998.
- Orłowski W., Sobczak J., *Wpływ akcesji Polski do Unii Europejskiej na pozycję i funkcjonowanie samorządu wojewódzkiego*, [w:] *Kadry dla gospodarki transgranicznej*, red. M. Kowerski, I. Pieczykolan, Zamość 2012.
- Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony państw członkowskich*, Warszawa 2006.
- Polityka regionalna w Polsce jako przestrzeń aktywności samorządu terytorialnego*, red. W. Ślugoński, Warszawa 2009.
- Potoczek A., *Polityka regionalna jako sfera aktywności władz publicznych*, [w:] *Polityka regionalna w Polsce jako przestrzeń aktywności samorządu terytorialnego*, red. W. Ślugoński, Warszawa 2009.
- Rudnicki M., *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Poznań 2000.
- Ślugoński J., *Aspekty prawne rozwoju regionalnego*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i Europie*, red. J. Ślugoński, Bydgoszcz 2009.
- Szewc A., *Komentarz do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*, Lex 2007 – wersja internetowa.
- Szlachta J., *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Warszawa 2002.
- Śliwa P., *Meandry polskiej regionalizacji*, [w:] *Państwo, Samorząd i Społeczności lokalne. Piotr Buczkowski In memoriam*, red. Bondyra, M.S. Szczepański, P. Śliwa, Poznań 2005.