



Regiony w prawie i praktyce Polska – Ukraina

pod redakcją naukową
Krzysztofa Skotnickiego
i Katarzyny Właźlak



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Regiony
w prawie i praktyce
Polska – Ukraina



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

Regiony w prawie i praktyce Polska – Ukraina

pod redakcją naukową
Krzysztofa Skotnickiego
i Katarzyny Właźlak



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

ŁÓDŹ 2015

Krzysztof Skotnicki – Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Konstytucyjnego, 90-232 Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12

Katarzyna Wlazlak – Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji, 90-232 Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12

RECENZENT

Janusz Slugocki

REDAKTOR WYDAWNICTWA UŁ

Elżbieta Marciszewska-Kowalczyk

SKŁAD I ŁAMANIE

Oficyna Wydawnicza Edytor.org

Lidia Ciecierska

PROJEKT OKŁADKI

Stämpfli Polska Sp. z o.o.

Zdjęcie wykorzystane na okładce: © Shutterstock.com

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, Katedrę Prawa Konstytucyjnego UŁ, Katedrę Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji UŁ oraz Centrum Studiów Wyborczych UŁ

© Copyright by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2015

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
Wydanie I. W.07047.15.0.K

Ark. wyd. 8,0; ark. druk. 8,125

ISBN 978-83-7969-838-7
e-ISBN 978-83-7969-839-4

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
90-131 Łódź, ul. Lindleya 8
www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. (42) 665 58 63

Spis treści

Krzysztof Skotnicki, Katarzyna Właźlak, <i>Wprowadzenie</i>	7
Michał Kasiński, <i>Kształtowanie pozycji ustrojowej województwa jako regionu samorządowego</i>	11
Oksana W. Szczerbaniuk, <i>Decentralizacja władzy publicznej na Ukrainie – aspekt prawno-konstytucyjny</i>	37
Krzysztof Skotnicki, <i>Wybory organów samorządu województwa. Zagadnienia wybrane</i>	57
Maria Karcz-Kaczmarek, <i>Rozwój kultury jako zadanie samorządu województwa</i>	67
Katarzyna Właźlak, <i>Prawny model współpracy zagranicznej samorządu województwa</i>	83
Paulina Łazutka, <i>Specyfika prawna euroregionów ze szczególnym uwzględnieniem euroregionów polsko-ukraińskich</i>	101
Ryszard P. Krawczyk, <i>Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce – aktualne problemy</i>	117

Krzysztof Skotnicki*, Katarzyna Wlazlak**

Wprowadzenie

W dniach 21–22 października 2014 r. w Łodzi odbyła się Międzynarodowa konferencja naukowa *Europa Wschodnia w XXI wieku. Polska – Ukraina: partnerstwo regionów* zorganizowana przez Międzynarodowe Centrum Badań Wschodnioeuropejskich Uniwersytetu Łódzkiego we współpracy z Wydziałami UŁ: Studiów Międzynarodowych i Politologicznych, Ekonomiczno-Socjologicznym, Filologicznym, Prawa i Administracji oraz z Komisją Badań Integracji Europy – Polska Akademia Nauk Oddział w Łodzi.

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego był organizatorem samorządowo-prawnej sesji tematycznej *Regiony w prawie i praktyce*. Monografia, którą oddajemy do rąk Czytelników, jest efektem wygłoszonych na tej sesji referatów, jak również refleksji i przemyśleń zainspirowanych dyskusją, jaka odbyła się podczas konferencji. Prezentowana publikacja stanowi wyraz indywidualnych badań, poglądów i doświadczeń siedmiu autorów – teoretyków i praktyków samorządowych, którzy jednak dokładali także starań, aby odzwierciedlić dominujące w doktrynie stanowiska i wykładnię przepisów przyjętą w praktyce orzeczniczej.

Autorzy publikacji postawili sobie za cel dokonanie analizy i oceny reform prawa samorządu terytorialnego i kształtowania się pozycji ustrojowej regionów oraz praktyki ich funkcjonowania w Polsce i na Ukrainie, w tym w kontekście doświadczeń innych państw europejskich. Reaktywowanie samorządu terytorialnego na poziomie gminy (1990), a następnie rozbudowa jego struktur w powiecie i województwie (1998) stanowią jeden z najważniejszych elementów przemian ustrojowych w Polsce, które mogą być postrzegane także jako przejaw zbliżenia naszych konstrukcji prawnych do rozwiązań zachodnioeuropejskich. Ogromnej przy tym metamorfozie uległa pozycja i rola województwa, które z małego i niezdolnego do realizacji polityki własnego rozwoju przekształciło się w podmiot samodzielny – regionalną wspólnotę samorządową, wykonujący zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, za własne środki, zgodnie

* Prof. dr hab., Katedra Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Łódzkiego.

** Dr, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.

z ustawowo nadanymi kompetencjami. Województwo przestało pełnić funkcję agendy rządowej w terenie z sejmikiem województwa reprezentującym gminy wobec administracji rządowej i ma własne, pochodzące z wyborów organy, których działalność podlega nadzorowi sprawowanemu przez państwo z punktu widzenia legalności.

Na Ukrainie nie ma wprawdzie jeszcze porównywalnych instytucji samorządowych, planowana jest jednak znacząca reforma ukraińskiego samorządu terytorialnego, w tym na poziomie regionalnym, tj. w odniesieniu do obwodów będących odpowiednikami polskich województw. Obecnie w obwodzie samorząd reprezentuje *обласна рада*, ale jest to władza niesamodzielna, a jej ograniczone kompetencje i niewystarczający budżet na realizację przydzielonych zadań poddawane są szerokiej krytyce. W kontekście coraz częściej pojawiających się pytań o cele i kierunki reformy administracji regionalnej na Ukrainie można zastanawiać się nad przydatnością i pożądanym stopniem wykorzystania w tym zakresie polskich doświadczeń. Funkcjonowanie regionów samorządowo-rządowych w Polsce, mimo nieustannie dokonywanych licznych zmian prawa, opiera się już bowiem na pewnych trwałych podstawach ustrojowych, chociaż kwestionowana jest słuszność różnych konkretnych ustawowych rozwiązań, w tym dotyczących wewnętrznej struktury regionu, podziału zadań i kompetencji między państwo a region oraz pozostałe jednostki samorządu terytorialnego, zasad finansowania czy zachowania właściwych proporcji między samodzielnością regionu a stosowanymi środkami nadzoru.

Prezentowana w monografii dyskusja wymagała nie tylko przedstawienia własnego – często krytycznego – stanowiska w ważnych, a nieraz budzących kontrowersje kwestiach, ale również wskazania poświadczonych kierunków zmian legislacyjnych. Autorzy podjęli różnorodną tematykę w szeroko rozumianym kontekście regionalnym w prawie konstytucyjnym i administracyjnym, począwszy od założeń ustrojowo-organizacyjnych i aksjologicznych: kształtowanie pozycji ustrojowej województwa jako regionu samorządowego (Michał Kasiński), decentralizacja władzy publicznej na Ukrainie – aspekt prawno-konstytucyjny (Oksana W. Szerbaniuk), wybory organów samorządu województwa, zagadnienia wybrane (Krzysztof Skotnicki); poprzez wybrane zadania i kompetencje regionów: rozwój kultury jako zadanie samorządu województwa (Maria Karcz-Kaczmarek), prawny model współpracy zagranicznej samorządu województwa (Katarzyna Właźlak), specyfika prawna euroregionów ze szczególnym uwzględnieniem euroregionów polsko-ukraińskich (Paulina Łazutka), aż po kwestie nadzoru nad działalnością samorządu województwa (Ryszard P. Krawczyk).

Rozległość i złożoność problematyki uniemożliwia przedstawienie wszystkich, bardzo licznych i aktualnych jej aspektów. W naszym przekonaniu zebrane w monografii opracowania wykazują już jednak w dużym i wystarczającym zakresie doniosłość prawnych i praktycznych problemów regionów, zarazem

pozostających do rozwiązania i ujawniających potrzebę kontynuowania debaty naukowej. W imieniu wszystkich Autorów wyrażamy nadzieję, że ze względu na zakres podjętych rozważań prowadzonych z różnych punktów widzenia, zróżnicowanie stanowisk, interesujące analizy i postulaty *de lege ferenda*, monografia przyczyni się zarówno do pogłębienia wiedzy o regionach, jak i stanie się asumptem do dalszych badań, refleksji i przemyśleń przedstawicieli doktryny oraz praktyków.

*Michał Kasiński**

Kształtowanie pozycji ustrojowej województwa jako regionu samorządowego

1. Pojęcie i typy regionu

Termin region występuje w wielu znaczeniach w różnych dyscyplinach naukowych. W naukach geograficznych przez region rozumie się umownie wydzielony, względnie jednorodny obszar, odróżniający się od innych obszarów określonymi cechami przyrodniczymi lub społeczno-gospodarczymi. W naukach politycznych i administracyjnych pojęcie regionu z reguły odnosi się do ustroju administracji publicznej, służy oznaczeniu najwyższej jednostki podziału terytorialnego, wyodrębnionej przez ustawodawcę¹. Jest zrozumiałe, że w refleksji naukowej praktykowanej w obrębie tych dyscyplin muszą być brane pod uwagę przyrodnicze (geograficzno-fizyczne) oraz społeczno-gospodarcze podstawy wyodrębniania regionów. W doktrynie prawnej najsilniej akcentowana jest jednak kwestia zdolności prawnej podmiotów reprezentujących region do działania na rzecz jego interesów, w szczególności w relacjach z centralnymi organami państwa. Konkurują tu ze sobą dwa sposoby definiowania regionu.

W znaczeniu szerokim przez region rozumie się najwyższą jednostkę podziału terytorialnego państwa, charakteryzującą się dużą powierzchnią i znaczną liczbą ludności oraz względną jednolitością z punktu widzenia gospodarczego, społecznego i kulturowego, stanowiącą ogniwo pośrednie między państwem jako całością a innymi jednostkami w jego organizacji terytorialnej². W znaczeniu węższym za region uznaje się tylko taką najwyższą jednostkę terytorialną, która jest wyposażona w pewien zakres względnej samodzielności działania wobec

* Prof. nadzw. dr hab., Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.

¹ T. Kaczmarek, *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Poznań 2005, s. 187.

² S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 53.

centrum. Wymaga się przeto, aby obok wymienionych cech region posiadał osobowość prawa publicznego i cywilnego, a także władze publiczne niezależne od administracji rządowej, uprawnione i zobowiązane do prowadzenia samodzielnej polityki gospodarczej, społecznej i kulturalnej na rzecz interesu regionalnego (polityki regionalnej), w szczególności – w celu zapewnienia rozwoju regionalnego³. Cechom regionów w sensie szerokim odpowiadały w zasadzie wszystkie województwa na terytorium państwa polskiego, zarówno w okresie międzywojennym, jak i przez cały okres po zakończeniu II wojny światowej. Nie o każdym rozwiązaniu kształtującym model prawnoustrojowy polskiego województwa w XX w. można natomiast powiedzieć, że spełniało dalej idące wymagania, dotyczące zakwalifikowania tej jednostki jako regionu w znaczeniu węższym.

W związku z tym dla celów bliższej analizy statusu prawnoustrojowego województwa jako regionu należy posłużyć się proponowaną w literaturze typologią, w której świetle wyróżnia się region administracyjny (funkcjonalny), region samorządowy, region autonomiczny, a także region federalny⁴. Kryterium różniczenia jest charakter prawny regionalizacji, pojmowanej jako proces prowadzący do utworzenia regionu określonego typu i rezultat tego procesu. Region administracyjny (funkcjonalny) powstaje w wyniku terytorialnej dekoncentracji administracji rządowej, to znaczy przeniesienia niektórych zadań tej administracji ze szczebla centralnego na szczebel województwa. Jego władze są elementami systemu administracji rządowej, pozostają nadal w hierarchicznej zależności od organów centralnych, otrzymując kompetencje do względnie samodzielnego działania jedynie w ściśle oznaczonym zakresie zadań (funkcji).

Region samorządowy powstaje w wyniku decentralizacji administracji publicznej, ma odrębną od państwa podmiotowość prawną. Jego władze, w granicach ustaw działają samodzielnie, w szerokim zakresie realizując zadania na rzecz interesu regionalnego. Nie są one elementami systemu administracji rządowej, lecz wchodzi – obok władz samorządu lokalnego – w skład systemu ustrojowego samorządu terytorialnego. Są wybierane bezpośrednio przez mieszkańców lub przez ich ciało przedstawicielskie i podlegają demokratycznej odpowiedzialności przed mieszkańcami. Konstytucyjnie lub ustawowo oznaczone organy państwowe sprawują nad nimi jedynie ograniczony nadzór prawny (nad legalnością, wyjątkowo tylko nad celowością działań).

Region autonomiczny jest instytucją konstytucyjnego ustroju politycznego państwa. W zakresie oznaczonym przez konstytucję i na niej opartym statucie autonomicznym jego organ stanowiący typu regionalnego parlamentu może wydawać akty

³ M. Elżanowski, M. Maciołek, P. Przybysz, *Region jako instytucja prawnoustrojowa*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 8, s. 60; J. Lemańska, *Koncepcja samorządu województwa na tle porównawczym*, Kraków 2006, s. 17–18; K. Właźlak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 19–41; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 146–149.

⁴ Por. T. Kaczmarek, *Struktury terytorialno-administracyjne...*, s. 186–191; K. Właźlak, *Rozwój regionalny jako...*, s. 30–33.

prawne rangi ustawowej, a jego organ wykonawczy ma pozycję regionalnego rządu. Zakres samodzielności poszczególnych regionów autonomicznych bywa bardzo zróżnicowany, z reguły jednak jest ona znacznie większa niż w przypadku regionów samorządowych, a tym bardziej regionów administracyjnych (funkcjonalnych).

Wymienione prawno-ustrojowe typy regionów mogą występować w państwach unitarnych jako następstwo ich regionalizacji. W państwach federalnych występują ponadto regiony federalne, jako następstwo federalizacji, to znaczy rezygnacji państwa dotychczas unitarnego z wyłączności władzy suwerennej na całym swoim terytorium i przekazania części tej władzy na rzecz regionów, bądź też utworzenia wspólnego państwa przez suwerenne dotychczas jednostki polityczne, dzielące się z państwem swoją suwerennością. Regiony federalne w rodzaju landów, kantonów, republik związkowych itp. nie wykonują jednak władzy terytorialnej, lecz część władzy państwowej, ich funkcje mają odmienny sens polityczny.

We współczesnej Europie pozycja prawnoustrojowa regionów jest znacznie zróżnicowana, co stanowi rezultat między innymi odmienności warunków przyrodniczych i gospodarczych, tradycji historycznych, stosunków narodowościowych i etnicznych itp. Stąd też trudno byłoby mówić o jakimś jednym wzorze zachodnioeuropejskiego regionu, do którego mogliby nawiązywać zwolennicy regionalizacji państwa dotychczas scentralizowanego. Tym niemniej – jak zauważył J. Sługocki – w ostatnich kilkudziesięciu latach wystąpiło w Europie zjawisko znacznego wzrostu znaczenia regionów, a ich rola w systemie państwowym ulega upodobnieniu, zwłaszcza w sprawach gospodarczych. Z drugiej strony na kształt polityki regionalnej poszczególnych państw coraz większy wpływ wywierają instrumenty polityki regionalnej Unii Europejskiej. Wyrazem tendencji do wspólnego, uogólnionego pojmowania roli regionu w systemie państwowym oraz w rozwoju stosunków europejskich są m.in. kolejne wersje projektu Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego⁵.

Według zapisu zawartego w Karcie region powinien być rozumiany jako prawo i zdolność największej terytorialnie jednostki władzy w obrębie każdego państwa, mającej wybieralne organy, administracyjnie usytuowanej między rządem centralnym i samorządem lokalnym i posiadającej prerogatywy, wynikające albo z samoorganizacji, albo typu zwykle przypisywanego rządowi centralnemu, do zarządzania na własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców zasadniczą częścią spraw publicznych, zgodnie z zasadą subsydiarności (art. 3). K. Właźlak zwróciła uwagę, że w Karcie mowa jest wprost o regionie jako o „samorządzie regionalnym”, w którego zakresie mieści się zarówno region samorządowy, jak i region autonomiczny oraz federalny. Nie chodzi tu bowiem tyle o nazwę, ile

⁵ J. Sługocki, *Koncepcja regionu i zadań samorządu województwa w Polsce na tle europejskim*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, R. LXIII, z. 4, s. 1–2. Projekty *Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego* przyjęte zostały przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych (organ Rady Europy) w 1997 i 2005 r. Dotychczas jednak Karta nie weszła w życie.

o propozycję przyjęcia zasady samorządności regionalnej⁶. W tej kategorii nie mieści się natomiast region administracyjny (funkcjonalny), choć można wskazać na tego rodzaju konstrukcje ustrojowe, do niedawna występujące w niektórych państwach europejskich (np. we Francji do 1982 r., w Polsce do 1999 r.).

2. Przedwojenne tendencje regionalizacyjne

W XX-wiecznej Polsce rywalizowały wspomniane koncepcje regionu administracyjnego, samorządowego i autonomicznego. W okresie prac nad pierwszą konstytucją niepodległego państwa dyskutowana też była koncepcja jego federalizacji, autorstwa Józefa Buzka. Odrzucono ją jednak jako prowadzącą do rozluźnienia jedności państwowej i utrwalenia separatyzmu dzielnicowego⁷. Koncepcja regionu federalnego – członu federacji nie miała odzwierciedlenia w żadnych regulacjach prawnoustrojowych, jako że wszystkie polskie konstytucje przyjmowały zasadę państwa unitarnego.

W okresie międzywojennym wbrew zapowiedziom konstytucji marcowej elementy samorządu wojewódzkiego wprowadzono *de iure* tylko w województwie pomorskim i poznańskim, zaś województwo śląskie uzyskało status autonomiczny. W tych województwach rysował się obraz pewnego dualizmu wpływów czynnika rządowego i samorządowego, który niewątpliwie sprzyjał tendencjom regionalizacyjnym w węższym, ściślejszym znaczeniu. Pozostałe województwa to jednostki utworzone w zasadzie wyłącznie dla celów administracji rządowej. Funkcjonowanie mechanizmów władzy było tu prawie bez reszty zdominowane przez wojewodów-przedstawicieli rządu sprawujących z jego ramienia władzę państwową na obszarze poszczególnych województw. Czynnikiem obywatelskim w mechanizmach władzy na tym szczeblu były na obszarze byłego zaboru rosyjskiego quasi-samorządowe rady wojewódzkie jako organy doradcze wojewodów. W województwach południowo-wschodnich istniały natomiast na niektórych terenach formy wywodzące się jeszcze z okresu zaboru austriackiego lub przejściowe. Na obszarach tych obowiązywała wprawdzie ustawa z 26 września 1922 r. o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, a w szczególności województwa lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego. W praktyce wejście w życie tej ustawy niewiele zmieniło – wobec niewydania ustaw konkretyzujących jej przepisy. W rezultacie nie było tam samorządu wojewódzkiego z prawdziwego zdarzenia⁸.

⁶ K. Właźlak, *Rozwój regionalny jako...*, s. 36.

⁷ J. Buzek (oprac.), *Projekt konstytucji państwa polskiego i ordynacji wyborczej sejmowej oraz uzasadnienie i porównanie projektu konstytucji państwa polskiego z innymi konstytucjami*, Warszawa 1918. Por. S. Krukowski, *Geneza Konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977, s. 127.

⁸ A. Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 2006, s. 35–38.