

KATARZYNA KOKOCIŃSKA

KONTRAKT TERYTORIALNY – INSTRUMENT WSPÓŁPRACY PODMIOTÓW PROWADZĄCYCH POLITYKĘ ROZWOJU*

I. ZINSTYTUCJONALIZOWANE PARTNERSTWO JAKO FORMUŁA WSPÓŁPRACY

Państwa członkowskie Unii Europejskiej zobowiązane są do urzeczywistnienia działań przyczyniających się do rozwoju kraju i spójności w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym¹. Unijne regulacje normatywne nie narzucają rozwiązań w sferze organizacji podmiotowej i sposobu osiągania wskazanych celów. Podkreśla się jednak konieczność budowania na poziomie krajowym odpowiedniego systemu organizacji struktur i organizacji działania. Zapewnić ma on zdolność realizacji celów traktatowych oraz zadań wynikających z przepisów prawa unijnego², z uwzględnieniem zasad i podstawowych wartości Unii Europejskiej.

W dziedzinie, jaką jest wzmocnienie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w rozszerzonej Unii Europejskiej, szczególne miejsce zajmuje zasada zapewnienia właściwego (co należy rozumieć jako skutecznego) systemu odpowiedzialności państwa członkowskiego za wykonywanie zadań na odpowiednim szczeblu terytorialnym, zgodnie z instytucjonalnymi, prawnymi i finansowymi ramami danego państwa członkowskiego oraz z zastrzeżeniem

* Publikacja powstała w ramach projektu badawczego pt. „Konstytucyjne bariery stosowania prawa prywatnego w sektorze publicznym”, nr 2016/23/B/HS5/03774 i przyjętego do finansowania w ramach ogłoszonego przez Narodowe Centrum Nauki konkursu „OPUS 12”.

¹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 326 z 26 października 2012 r. (dalej jako: TFUE); zob. brzmienie przepisu art. 175 TFUE w związku z art. 174 TFUE. Zgodnie z art. 3a u.z.p.p.r. minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego wykonuje zadania państwa członkowskiego UE dotyczące funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i umowy partnerstwa.

² Np. w pkt 64 preambuły rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (dalej jako: rozporządzenie 1303/2013) podkreśla się: „W celu zapewnienia skuteczności, sprawiedliwości i trwałego oddziaływania interwencji EFSI powinny istnieć przepisy gwarantujące trwałość inwestycji w działalność gospodarczą i w infrastrukturę, pozwalające unikać wykorzystania EFSI do osiągnięcia nienależnych korzyści [...]”, Dz. Urz. UE L 347/320 z 20 grudnia 2013 r.

zgodności z aktami prawa wtórnego³. Akcentuje się, że wsparcie z europejskich funduszy⁴ jest realizowane w ścisłej współpracy między Komisją Europejską a państwami członkowskimi zgodnie z zasadą subsydiarności⁵. Podstawową formułę współpracy stanowią zinstytucjonalizowane partnerstwa. Jest to szczególnie tryb współpracy, określony w przepisach prawa unijnego, w świetle których państwo członkowskie organizuje, zgodnie z jego ramami instytucjonalnymi i prawnymi, partnerstwo z właściwymi instytucjami regionalnymi i lokalnymi⁶. Państwom członkowskim UE pozostawia się samodzielność w organizowaniu partnerstw, a jedyne ograniczenie stanowi normatywnie regulowany standard⁷, którym jest zapewnienie skutecznego realizowania polityki spójności, wzmocniony zasadami wielopoziomowego sprawowania rządów⁸ oraz zintegrowanego podejścia do rozwoju⁹.

Zasady te, a w szczególności „zasada partnerstwa”, zakładają współpracę w realizacji działań na rzecz spójności i rozwoju, wskazując wśród partnerów właściwe organy regionalne, lokalne, miejskie i inne władze publiczne, a także partnerów gospodarczych i społecznych oraz podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie. Państwa członkowskie zobowiązane zostały tym samym do wspierania rozwiązań lokalnych i subregionalnych oraz do przekazywania

³ Art. 4 rozporządzenia 1303/2013.

⁴ EFSI – europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne.

⁵ A. Dobek, *Zasada subsydiarności w Traktacie z Lizbony*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie Zeszyty Studenckie” 2010, s. 178-195; Z. Cieślak, *Zagadnienia prawa europejskiego. Informacje na temat kontroli działań podejmowanych przez UE pod względem zgodności z zasadą subsydiarności*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz” 2004, nr 3; M. Sendrowicz, *Subsidiarność jako zasada ustrojowa w Unii Europejskiej*, w: D. Milczarek (red.), *Subsidiarność. Monografie i studia*, Warszawa 1996, s. 74 i n.; ibidem: M. Radawan-Röhrenscheff, *Zasada subsydiarności w polityce regionalnej*; A. Szpor, *Państwo a subsydiarność jako zasada prawa w UE i w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1-2.

⁶ Art. 5 ust. 1 rozporządzenia 1303/2013.

⁷ N. Półtorak, *Ochrona uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej w postępowaniach krajowych*, Warszawa 2010, s. 53.

⁸ Art. 5 rozporządzenia 1303/2013: „Państwa członkowskie przestrzegają zasady partnerstwa i wielopoziomowego sprawowania rządów w celu osiągnięcia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz realizowania priorytetów Unii w zakresie inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Wymaga to skoordynowanych działań prowadzonych we współpracy i zgodnie z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Działania te przybierają również formę współpracy operacyjnej i zinstytucjonalizowanej, szczególnie w odniesieniu do opracowywania i realizacji polityki unijnej. W związku z tym państwa członkowskie w pełni wykorzystują partnerstwa stworzone w ramach funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych”.

⁹ Z załącznika numer 1 Wspólne Ramy Strategiczne rozporządzenia 1303/2013: „Państwa członkowskie, w stosownych przypadkach, łączą na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym fundusze objęte zakresem wspólnych ram strategicznych w zintegrowane pakiety, specjalnie zaprojektowane, aby zaspokoić szczególne potrzeby niezbędne do osiągnięcia krajowych celów strategii »Europa 2020«, oraz wykorzystują zintegrowane inwestycje terytorialne, operacje zintegrowane oraz wspólne plany działania. Wspólne ramy strategiczne ustalają strategiczne zasady kierunkowe dla ułatwienia procesu programowania oraz sektorowej i terytorialnej koordynacji interwencji Unii w ramach EFSI oraz z innymi właściwymi obszarami polityki i instrumentami Unii, zgodnie z celami strategii Unii na rzecz inteligentnego, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, z uwzględnieniem najważniejszych wyzwań terytorialnych dla poszczególnych typów terytoriów (art. 10 rozporządzenia 1303/2013)”.

uprawnień w zakresie podejmowania decyzji i ich realizacji lokalnym partnerstwem podmiotów publicznych, prywatnych i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego¹⁰. Ten unijny standard prowadzenia działań na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu¹¹, promujący jednocześnie harmonijny rozwój Unii i zmniejszający dysproporcje regionalne, stanowi szczególnie typ zobowiązania państw członkowskich. Jest to zobowiązanie do kształtowania odpowiednich struktur oraz formuł realizacji działań zapewniających partnerskie podejście, leżące u podstaw zarządzania wieloszczeblowego oraz rozwoju kierowanego przez lokalną społeczność.

Dodatkowo wpływ na kierunki zmian w prowadzeniu działań na rzecz rozwoju ma obecnie podejście funkcjonalne, opierające się na demarkacji obszarów interwencji w związku z podejmowanymi działaniami na rzecz rozwoju. Obszarem oddziaływania nie powinien być wyłącznie poziom regionów, lecz także inne obszary wyodrębniane funkcjonalnie bądź problemowo¹². Podejście powyższe stanowi wynik przyjętej i realizowanej w regulacjach normatywnych koncepcji zintegrowanego podejścia do rozwoju, zakładającej usprawnienie zarządzania politykami przez zwiększenie koordynacji pomiędzy polityką spójności a politykami sektorowymi¹³ oraz komplementarnością polityk sektorowych z polityką regionalną¹⁴.

¹⁰ Zob. ustawa z 18 marca 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności (Dz. U. 2015, poz. 378).

¹¹ Komunikat Komisji EUROPA 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Bruksela 3 marca 2010, KOM (2010)2020 wersja ostateczna.

¹² Zob. ustawa z 6 grudnia 2007 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. 2006, Nr 227, poz. 1658; zm.: Dz. U. 2007, Nr 140, poz. 984; Dz. U. 2008, Nr 216, poz. 1370; Dz. U. 2009, Nr 19, poz. 100; t.jedn.: Dz. U. 2009, Nr 84, poz. 712; zm.: Dz. U. 2009, Nr 157, poz. 1241; Dz. U. 2011, Nr 279; poz. 1644, Dz. U. 2013, poz. 714; t.jedn.: Dz. U. 2014, poz. 1649, Dz. U. 2015, poz. 349, poz. 1240, 1358, 1890; t.jedn.: Dz. U. 2016, poz. 383, 1250, 1948, 1954, 2017, poz. 5 [dalej jako: u.z.p.p.r.]), w której definiowane są obszary funkcjonalne, problemowe oraz obszary strategicznej interwencji państwa (art. 5 pkt 6a, 6b, 6c u.z.p.p.r.).

¹³ Warto jednak w tym miejscu wskazać na obawy formułowane przy okazji dyskusji na temat zintegrowanego podejścia do zarządzania politykami unijnymi. Dotyczą one ryzyka „przejęcia polityki spójności przez cele i priorytety polityk sektorowych, które nie posiadają własnych wystarczających środków wspierających ich realizację i posilkują się środkami funduszy polityki spójności”. Na ten temat: T. G. Grosse, A. Gałek (red.), *Zintegrowane podejście do rozwoju – rola polityki spójności*, Warszawa 2008.

¹⁴ Unijne, jak i krajowe rozwiązania normatywne przewidują w ramach zintegrowanego podejścia możliwość tworzenia zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT) w przypadku, gdy strategia rozwoju obszarów miejskich bądź inne strategie lub paki terytorialne wymagają zintegrowanego podejścia obejmującego inwestycje ze środków funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności. Ustawa z 29 sierpnia 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 wprowadza instrumenty oddziaływania państwa w ramach obszarów strategicznej interwencji. Współpraca w ramach ZIT, tworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, ukierunkowana jest na realizację wspólnych działań, o której warunkach decydują jednostki samorządu terytorialnego, określając zasady tej współpracy we wspólnie przyjętej strategii oraz umowach albo porozumieniach zawartych pomiędzy podmiotami uczestniczącymi w tak zorganizowanym partnerstwie. Szerzej na ten temat: K. Kokocińska, *Współdziałanie podmiotów władzy publicznej na rzecz rozwoju*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 77, 2015, z. 3, s. 183-191 [DOI: <http://dx.doi.org/10.14746/rpeis.2015.77.3.13>].

Rozwiązania powyższe należy traktować jako dyrektywę ściślejszej współpracy instytucji Unii Europejskiej z władzami rządowymi państw członkowskich, a także budowanie partnerskich relacji pomiędzy władzami rządowymi a władzami regionalnymi i lokalnymi oraz ich partnerami społecznymi i gospodarczymi w ramach prowadzonej polityki krajowej. W świetle podstawowej regulacji w tym obszarze aktywności państwa, którą jest ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁵, oznacza to spójność działań podmiotów odpowiedzialnych za prowadzenie polityki rozwoju – Rady Ministrów, samorządu województwa, samorządu powiatowego i samorządu gminnego. Dlatego w analizie krajowego mechanizmu prowadzenia polityki rozwoju, którego założenia opierają się na zasadach subsydiarności i partnerstwa, stanowiących fundament współpracy pomiędzy strukturami administracji centralnej a zdecentralizowanymi jednostkami samorządu terytorialnego – podkreślić należy szczególne znaczenie zarówno pozycji prawnej podmiotów, jak i formuły prawnej jej prowadzenia¹⁶. Ustawodawca krajowy zdecydował o takim ułożeniu wzajemnych relacji podmiotów prowadzących politykę rozwoju, dla którego punktem wyjścia jest ich ustrojowa samodzielność. Wprowadzony szczególnie tryb współpracy¹⁷, który można określić jako kwalifikowany, opiera się na normatywnie wyznaczonej formule wzajemnie powiązanych działań wszystkich podmiotów władzy wykonawczej; działań spójnych, uzupełniających się, niesprzecznych i skoordynowanych¹⁸. Ustawodawca przy tym, wskazując na typ wzajemnych relacji Rady Ministrów i zdecentralizowanych podmiotów władzy publicznej, akcentuje wspólny cel publiczny (trwały i zrównoważony rozwój kraju, spójność społeczno-gospodarcza, regionalna i przestrzenna, podnoszenie konkurencyjności gospodarki oraz tworzenie nowych miejsc pracy) oraz sposób jego osiągania (zespół wzajemnie powiązanych działań)¹⁹. Podkreśla przy tym samodzielność partnerów współpracy w kształtowaniu wzajemnych relacji wynikającą z ustrojowej konstrukcji władzy publicznej²⁰.

¹⁵ Ustawa z 6 grudnia 2007 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. 2006, Nr 227, poz. 1658; zm.: Dz. U. 2007, Nr 140, poz. 984; Dz. U. 2008, Nr 216, poz. 1370; Dz. U. 2009, Nr 19, poz. 100; t.jedn.: Dz. U. 2009, Nr 84, poz. 712; zm.: Dz. U. 2009, Nr 157, poz. 1241; Dz. U. 2011, Nr 279; poz. 1644, Dz. U. 2013, poz. 714; t.jedn.: Dz. U. 2014, poz. 1649, Dz. U. 2015, poz. 349, poz. 1240, 1358, 1890; t.jedn.: Dz. U. 2016, poz. 383, 1250, 1948, 1954, 2017, poz. 5 (dalej jako: u.z.p.p.r.).

¹⁶ K. Kokocińska, *Prawny mechanizm prowadzenia polityki rozwoju w zdecentralizowanych strukturach władzy publicznej*, Poznań 2014; eadem, *Decentralizacja jako ustrojowa zasada relacji pomiędzy organami władzy publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 78, 2016, z. 2, s. 26 [DOI: <http://dx.doi.org/10.14746/rpeis.2016.78.2.4>].

¹⁷ Art. 1 u.z.p.p.r. wskazuje: Ustawa określa zasady prowadzenia polityki rozwoju, podmioty prowadzące tę politykę oraz tryb współpracy między nimi.

¹⁸ Na tej podstawie wypracowana została teoretyczna konstrukcja publicznoprawnych działań powiązanych, zob. K. Kokocińska, *Prawny mechanizm...*, s. 262-268.

¹⁹ Zgodnie z przepisem art. 2 u.z.p.p.r.: „Przez politykę rozwoju rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej”.

²⁰ Art. 146 ust. 1 i 2 Konstytucji RP; zob. K. Kokocińska, *Współdziałanie podmiotów...*, s. 183-191.

Polityka rozwoju powinna być prowadzona z uwzględnieniem zasad i wartości stanowiących podstawy funkcjonowania Unii Europejskiej, a przede wszystkim wartości stanowiących punkt odniesienia budowy i funkcjonowania krajowych struktur władzy publicznej, jakimi są krajowe zasady prawnoustrojowe. Tak ukształtowane normatywnie relacje podmiotów władzy wykonawczej wymagają właściwego, uporządkowanego mechanizmu współdziałania, którego istotnym elementem jest instrumentarium prawne adekwatne do zadań, to znaczy umożliwiające prowadzenie polityki rozwoju.

II. PRAWNE ELEMENTY KONTRAKTU TERYTORIALNEGO

Ustawodawca krajowy zdecydował, z uwagi na potrzeby związane z realizacją zadań publicznych w sferze prowadzenia polityki rozwoju, o wprowadzeniu szczególnej konstrukcji regulacji stosunków pomiędzy podmiotami władzy publicznej. Przyjęta koncepcja opiera się na negocjacyjnym sposobie ich kształtowania, co należy traktować jako odpowiedź na postulat budowania zinstytucjonalizowanych partnerstw. Wzbogacając, na mocy u.z.p.p.r., katalog prawnych form działania²¹ o kontrakt terytorialny – przyjęto, że właśnie ta forma działania jest adekwatna do typu relacji z zakresu realizacji działań na rzecz spójności i rozwoju. Należy podkreślić, że są to relacje wyjątkowo złożone, zachodzą bowiem pomiędzy samodzielnymi podmiotami sprawującymi władzę wykonawczą – Radą Ministrów a samorządem województwa, a zatem wymagają ich odniesienia do ogólnych założeń ustrojowych. Jednocześnie stosunki te, na mocy u.z.p.p.r., tworzą zespoły wzajemnie powiązanych działań podmiotów prowadzących politykę rozwoju zarówno w skali kraju (Rada Ministrów), w skali regionalnej (samorząd województwa), jak i w skali lokalnej (samorząd powiatowy i samorząd gminny). Z punktu widzenia prowadzonej analizy istotne jest zatem ustalenie, czy prawna konstrukcja kontraktu terytorialnego, ustawowo kwalifikowanego jako umowa, kształtuje relacje stron tego aktu w sposób uwzględniający zasady wykonywania zadań z obszaru działań na rzecz rozwoju. Przede wszystkim kluczowe jest rozstrzygnięcie, czy służy ona wzmocnieniu współpracy pomiędzy podmiotami władzy wykonawczej oraz spójności ich działań w sferze prowadzenia polityki rozwoju.

O umownym charakterze stosunku łączącego strony kontraktu terytorialnego rozstrzyga ustawodawca, definiując go jako „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, opracowywanych przez zarząd województwa, programów służących realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki

²¹ Na ten temat m.in. opracowania w: B. Popowska, K. Kokocińska (red.), *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, Poznań 2009 (a w szczególności: T. Rabska, *Działania administracji publicznej w świetle współczesnej koncepcji publicznego prawa gospodarczego*, s. 15-32; K. Strzyczkowski, *Uwagi o zadaniach nauki o prawnych formach działania administracji gospodarczej*, s. 35-64); zob. także I. Lipowicz, *Prawne formy działania administracji publicznej – między stabilizacją a potrzebą przełomu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 78, 2016, z. 4, s. 41-54 [DOI: <http://dx.doi.org/10.14746/rpeis.2016.78.4.4>] i wskazywana tam literatura.

spójności”²². Umowa partnerstwa, definiowana w rozporządzeniu 1303/2013, stanowi dokument określający strategię rozwoju kraju oraz zasady wykorzystywania środków z funduszy unijnych. Umowa ta przygotowywana jest przez państwo członkowskie z udziałem partnerów, a po uzgodnieniach „w dialogu” przyjmowana przez Komisję Europejską²³.

Kontrakt terytorialny zawierany pomiędzy ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego oraz właściwym zarządem województwa²⁴, którego wynegocjowany projekt zatwierdza Rada Ministrów, obejmuje szeroki zakres spraw. Jest to przede wszystkim ustalenie w ramach wspólnych dla stron kontraktu zadań, celów i przedsięwzięć o znaczeniu priorytetowym z punktu widzenia rozwoju danego terytorium (województwa) oraz sposób ich realizacji i finansowania. Przedmiotem kontraktu objęte zostało również określenie zasad dofinansowania programu operacyjnego o zasięgu regionalnym opracowanego i przyjętego przez zarząd województwa.

Odpowiednio, zgodnie z brzmieniem przepisu art. 14p u.z.p.p.r., kontrakt terytorialny określać powinien województwo, którego dotyczy, cele przewidziane do realizacji na jego terenie, przedsięwzięcia priorytetowe, warunki i okres ich realizacji oraz oczekiwane rezultaty. Nadto strony ustalają źródła finansowania przedsięwzięć priorytetowych o istotnym znaczeniu dla rozwoju kraju i województwa, którymi mogą być środki programów oraz programów służących realizacji umowy partnerstwa²⁵ lub z budżetów jednostek samorządu terytorialnego znajdujących się na terenie województwa objętego kontraktem terytorialnym²⁶. Ustawa nie wymienia wśród obligatoryjnych elementów zasad odpowiedzialności jej stron i wskazuje jedynie na obowiązek ustalenia zasad sprawozdawczości z realizacji kontraktu²⁷, a także sposób wykonywania przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego kontroli i monitoringu nad jego realizacją, w tym sposób i warunki weryfikacji realizacji przedsięwzięć priorytetowych.

Samorząd województwa odpowiedzialny za prowadzenie polityki rozwoju województwa zobowiązany jest do przygotowania strategii rozwoju województwa oraz realizujących ją programów, w tym regionalnego programu opera-

²² Art. 5 ust. 4c u.z.p.p.r.

²³ Zgodnie z art. 2 pkt 20) rozporządzenia 1303/2013 „umowa partnerstwa” oznacza dokument przygotowany przez państwo członkowskie z udziałem partnerów zgodnie z podejściem opartym na wielopoziomowym zarządzaniu, który określa strategię tego państwa członkowskiego, jego priorytety i warunki efektywnego i skutecznego korzystania z EFSI w celu realizacji unijnej strategii na rzecz inteligentnego, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, i który został przyjęty przez Komisję w następstwie oceny i dialogu z danym państwem członkowskim. Art. 5 pkt 9a) u.z.p.p.r. umowę partnerstwa definiuje jako „umowę określającą uwarunkowania, cele i kierunki wykorzystania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, przygotowaną z udziałem partnerów społecznych i gospodarczych oraz zatwierdzoną przez Komisję Europejską”.

²⁴ Art. 14o ust. 4 u.z.p.p.r.

²⁵ Art. 5 ust. 7a) programy służące realizacji umowy partnerstwa – a) programy w zakresie polityki spójności – programy realizowane z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności, z wyłączeniem programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej.

²⁶ Art. 14q ust. 3 u.z.p.p.r., w tym celu samorząd województwa zawiera porozumienia

²⁷ Art. 14r u.z.p.p.r wprowadza jedynie ogólne dyrektywy w tym zakresie.

cyjnego, dla którego główne źródło finansowania stanowią środki z budżetu unijnego. Wysokość, sposób i warunki dofinansowania programów służących realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności, opracowywanych przez zarząd województwa²⁸, określane są także w kontrakcie. Dotychczas (w szczególności w perspektywie finansowej 2007-2013) ustalenia w tym zakresie stanowiły przedmiot uzgodnień kontraktu wojewódzkiego.

Sposób procedowania treści kontraktu terytorialnego odpowiadać powinien jego umownemu charakterowi i zapewniać równorzędność i samodzielność negocjujących stron. Z punktu widzenia zadania publicznego, jakim jest prowadzenie polityki rozwoju, oznacza to konieczność zapewnienia spójności działań.

Zawarcie kontraktu terytorialnego poprzedzają czynności, które służą ustaleniu stanowiska co do zakresu i treści umowy. Prowadzone są one odrębnie przez władze centralne i władze samorządowe. Ze strony władz centralnych odpowiedzialny za przygotowanie stanowiska jest minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, który opracowuje je we współpracy z ministrami właściwymi ze względu na zakres objęty kontraktem. Stanowisko to przedstawiane jest następnie do wiadomości Radzie Ministrów²⁹. Ze strony samorządu województwa odpowiedzialnym za opracowanie projektu stanowiska dotyczącego proponowanych zakresu i treści kontraktu terytorialnego, w tym celów i przedsięwzięć priorytetowych mających istotne znaczenie dla rozwoju województwa objętego kontraktem – jest zarząd województwa. Projekt przekazywany jest do zaopiniowania przez jednostki samorządu terytorialnego znajdujące się na terenie województwa objętego kontraktem terytorialnym. Ustawodawca pozostawia przy tym dużą dowolność zarządowi województwa w organizowaniu procedury ustalania treści stanowiska, podkreślając przede wszystkim konieczność działania w dialogu. Wskazuje jedynie, że opinia jest wyrażana podczas konferencji, w której uczestniczą przedstawiciele zarządu województwa oraz przedstawiciele właściwych jednostek samorządu terytorialnego. Tak wypracowane stanowisko zarząd województwa przyjmuje w drodze uchwały, która stanowi podstawę podjęcia negocjacji projektu kontraktu terytorialnego z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego. Wynegocjowane warunki projektu kontraktu terytorialnego w drodze uchwały zatwierdza Rada Ministrów, określając jednocześnie zakres i warunki dofinansowania programu służącego realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności. Wynegocjowany kontrakt terytorialny zatwierdza także zarząd województwa w drodze uchwały. Zatwierdzony kontrakt terytorialny zawierają minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego oraz właściwy zarząd województwa³⁰. Ustawodawca wprowadził tym samym dwustopniowy model kształtowania relacji publicznoprawnych; zawarcie umowy poprzedzają czynności z zakresu prawa publicznego.

²⁸ Kontrakt terytorialny zawiera także zobowiązanie do stosowania wytycznych, o których mowa w art. 5 ustawy z 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020.

²⁹ Art. 14m u.z.p.p.r.

³⁰ Zawarta umowa stanowi podstawę zawarcia przez zarząd województwa porozumień z jednostkami samorządu terytorialnego zaangażowanymi w realizację jej postanowień.

Choć prowadzone rozważania koncentrują się na kwestiach ogólniejszych – uwarunkowaniach wyznaczania relacji pomiędzy podmiotami władzy wykonawczej w obszarze prowadzenia polityki rozwoju, nie sposób, przynajmniej sygnalnie, nie poruszyć kwestii szczegółowej, jaką jest prawny charakter kontraktu terytorialnego. Przyjęta w u.p.p.r. konstrukcja kontraktu terytorialnego nie pozwala na jego jednoznaczną prawną kwalifikację³¹. Pozostaje ona poza ramami akceptowanych katalogów prawnych form działania. Bez rozstrzygnięcia w tym miejscu ostatecznie, ale uwzględniając przedmiot, specyfikę stron kontraktu – podmioty władzy publicznej: Rada Ministrów oraz samorządu województwa, a także tryb wszczęcia i prowadzenia postępowania związanego z jego zawarciem, trzeba uznać, że kontrakt terytorialny traktować należy jako szczególnego rodzaju dwustronny akt współdziałania o charakterze umownym w sferze prawa publicznego. Mimo braku w polskim systemie prawa generalnego upoważnienia do zawierania tego typu umów pomiędzy podmiotami władzy wykonawczej, ustawodawca zdecydował się na określenie relacji publicznoprawnych w tej formie. Należy przy tym zwrócić uwagę, że zarówno przedmiot (wykonywanie zadań publicznych), procedura ustalania treści, jak i zawarcia kontraktu terytorialnego uregulowane są przepisami prawa publicznego.

Przyjętą przez ustawodawcę prawną formę kontraktu terytorialnego traktować należy jako niewładczą dwustronną czynność z zakresu prawa publicznego, dokonywaną przez szczególną kategorię podmiotów władzy publicznej, a dochodzącą do skutku w wyniku zgodnych oświadczeń tych podmiotów. Istotny jest tu przedmiot kontraktu związany z wykonywaniem zadań publicznych oraz zasad współpracy przy ich realizacji.

Pozostawiając otwartą dyskusję na temat prawnego charakteru kontraktu terytorialnego, należy podkreślić, że z punktu widzenia prowadzonych badań istotne jest, czy przyjęta konstrukcja pozwala na właściwe zorganizowanie wykonywania zadań pomiędzy władzą centralną a zdecentralizowanymi strukturami władzy publicznej. Akcentowany służebny charakter prawnych form działania, wobec zadań i celów publicznych, za pomocą których mają być realizowane, przesądza także o istocie kontraktu terytorialnego³². Teresa Rabska,

³¹ Na temat prawnej kwalifikacji kontraktu wojewódzkiego zob. w szczególności: T. Rabska, *Kontrakt wojewódzki – forma działania administracji publicznej w strukturach zdecentralizowanych*, w: *Institucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001; B. Dolnicki, R. Cybulska, *Nowe dwustronne formy działania administracji publicznej – zagadnienia wybrane*, w: J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24-27 września 2006 r.*, Warszawa 2007; J. Wyporska, J. P. Tarno, *Kontrakt wojewódzki*, w: L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszycyca (red.), *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. Rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Warszawa 2008, s. 349 i n.; K. Kokocińska, *Wybrane formy prowadzenia polityki rozwoju*, w: B. Popowska, K. Kokocińska (red.), op. cit., s. 165-168; R. Cybulska, *Kontrakt wojewódzki. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012; J. Boć, *Formy prawne w sferze działań zewnętrznych*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 5: *Prawne formy działania administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 278 i n.

³² Według T. Rabskiej „Pojawienie się nowej formy działania administracji publicznej inspiruje dyskusję nad jej istotą prawną i przydatnością w kontekście przede wszystkim celów, jakie ma realizować” (eadem, *Kontrakt wojewódzki...*, s. 601-602).

analizując charakter prawnego kontraktu wojewódzkiego, postawiła zasadnicze pytanie, czy i jaki wpływ na wybór formy działania mają układy strukturalne, w ramach których działania te są podejmowane. Dlatego zasadnicze znaczenie w analizie prawnych form działania w sferze prowadzenia polityki rozwoju przypisywać należy kontekstowi ustrojowemu.

Należy zwrócić uwagę, że kontrakt wojewódzki jest ściśle powiązany ze strategicznymi aktami programowania rozwoju – strategiami rozwoju i programami oraz dokumentem programowym – umową partnerstwa. Akty te stanowią wyraz polityki podmiotów władzy publicznej, prowadzonej w ściśle określonym czasie (perspektywa finansowa), dla osiągania unijnych i krajowych celów rozwojowych. Kontrakt terytorialny zapewniać ma ich spójną realizację na poziomie wyodrębnionego obszaru, jakim jest region. Stanowi tym samym instrument koordynacji działań podmiotów prowadzących politykę rozwoju w skali regionu, i to zarówno w ujęciu polityki krajowej, jak i polityki władz samorządu województwa. Tak skonstruowany sposób współpracy podmiotów władzy wykonawczej ma szczególne znaczenie, gdyż – co należy podkreślić – polityka rozwoju regionalnego to polityka prowadzona przez organy struktur samorządowych, a także struktur rządowych. Województwo stanowi zatem szczególny punkt odniesienia działań organów władzy wykonawczej; jest obszarem oddziaływania interesów zarówno władz centralnych, regionalnych, jak i lokalnych. Samorządowe województwo może być zatem, z punktu widzenia polityki państwa, traktowane jako podmiot prowadzenia samodzielnej polityki rozwoju (odrębnej wobec polityki państwa skierowanej do regionów), stanowić ogniwo w strukturze zarządzania publicznego (przejmując część zadań administracji rządowej) bądź stanowić terytorium wyodrębnione wyłącznie problemowo.

Wielopodmiotowość prowadzenia polityki rozwoju województwa skutkująca powstaniem skomplikowanych układów i powiązań wywołuje potrzebę odpowiedniego strukturalizowania działań samodzielnych podmiotów władzy wykonawczej. Podejście to widoczne jest w konstrukcji normatywnej kontraktu terytorialnego, choć przyjęty normatywny model może budzić zastrzeżenia ze względu na brak szczegółowych, ustawowych reguł współpracy przy jego przygotowywaniu i zawieraniu. Jednakże w tym przypadku trzeba uwzględnić szerszy kontekst, jakim jest ustawowo określony sposób prowadzenia polityki rozwoju. Jest nim współpraca oparta na zespole wzajemnie powiązanych działań, co oznacza wspólne rozwiązywanie problemów (zdefiniowanych w przyjętych na każdym poziomie spójnych ze sobą strategiach rozwoju określających działania prowadzone w skali kraju, w skali regionalnej i lokalnej), nie zaś współdecydowanie. Formuła ta nie oznacza wspólnego podejmowania rozstrzygnięć i jednolitości stanowisk, lecz wyznacza sposób osiągania kompromisu w drodze negocjacji stanowisk pomiędzy podmiotami władzy wykonawczej.

Z punktu widzenia prowadzonych rozważań istotne jest także, że kontrakt terytorialny stanowi odpowiedź na postulat konieczności integracji terytorialnej polityki publicznej, w ramach podejścia funkcjonalnego i problemowego do rozwoju, tym samym stanowi przeciwagę do podejścia sektorowego. Stosowanie kontraktu terytorialnego realizuje również postulat unijnej polityki

spójności, zakładający modelowanie relacji w oparciu o dialog, i to zarówno w stosunkach pomiędzy instytucjami UE a państwami członkowskimi, jak i pomiędzy państwami członkowskimi a ich partnerami. Polski ustawodawca model ten wdraża, dopuszczając kształtowanie wzajemnych, publicznoprawnych relacji pomiędzy podmiotami prowadzenia polityki rozwoju postanowieniami zawartej pomiędzy nimi umowy.

III. CHARAKTER PRAWNY INSTRUMENTÓW REALIZACJI POLITYKI ROZWOJU – PODSUMOWANIE

Poddane analizie rozwiązania u.z.p.p.r. wskazują na istotną zmianę w obrębie sposobu regulacji stosunków publicznoprawnych pomiędzy podmiotami władzy wykonawczej. Przyjęta normatywna konstrukcja kontraktu terytorialnego oznacza dopuszczalność ich wyznaczania publicznoprawnym aktem współdziałania. W obrębie umownego węzła stosunku publicznoprawnego negocjujące strony ustalają zasady realizacji ustawowego zobowiązania do współpracy (zdeteminowanego realizacją wspólnego celu publicznego, którym jest spójność i rozwój), rozstrzygając o wzajemnych prawnych stosunkach. Jednocześnie kształtują, w drodze negocjacji, wzajemne związki i zależności; wyznaczają relacje o charakterze publicznoprawnym pomiędzy samodzielnymi podmiotami władzy wykonawczej. Dlatego w przypadku stosowania tej nowej konstrukcji normatywnej szczególnie mocno należy akcentować nienaruszalność konstytucyjnie gwarantowanych praw umawiających się, samodzielnych podmiotów władzy publicznej, jakimi są jednostki samorządu terytorialnego.

Samodzielność w wyznaczaniu wzajemnych publicznoprawnych stosunków postanowieniami dwustronnych niewładczych aktów współdziałania musi odbywać się w granicach określonych uwarunkowaniami o charakterze funkcjonalnym i organizacyjnym, a przede wszystkim uwarunkowaniami ustrojowymi. Umowna modyfikacja stosunków publicznoprawnych o charakterze prawnoustrojowym w obszarze prowadzenia polityki rozwoju nie wpływa na pozycję podmiotów wchodzących w te publicznoprawne związki. To wspólne prowadzenie działań na rzecz rozwoju i spójności kraju, polegające na skupieniu działań formalnie odrębnych organów dla realizacji określonych celów publicznych³³, służyć powinno ostatecznie poprawie ich koordynacji oraz efektywności³⁴.

dr hab. Katarzyna Kokocińska
Profesor Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
katarzyna.kokocinska@amu.edu.pl

³³ Na temat koncepcji wspólnego administrowania zob. J. Supernat, *Administracja jako splot umów*, w: J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008, s. 163, także cytowany za J. Supernatem: E. Bardach, *Getting Agencies to Work Together. The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*, Washington 1998. Por. P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013.

³⁴ K. Kokocińska, *Prawny mechanizm...*, s. 174-175.

A TERRITORIAL CONTRACT AS AN INSTRUMENT OF COLLABORATION
OF ENTITIES CONDUCTING DEVELOPMENT POLICY

Summary

The complexity of social and economic relationships and their constant changes require efficient measures undertaken by public administration, which ought to be adequate to the general political assumptions of the legal form of its activities. The sphere in which the conceptualisation of the catalogue of forms of actions taken by public administration is particularly complicated due to its strong connections with the economic, social and particularly political conditioning is the development policy. In order to facilitate the organisation of cooperation between the entities conducting development policy (i.e. the Council of Ministers and the units of territorial self-governments) obliged to pursue a common goal a negotiatory model of shaping mutual relationships was adopted (a territorial contract). The contractual modification of public law relationships emphasises the position of subjects entering these public law relationships. Hence a postulate that the limits of that independence in the shaping of mutual relationships that arise not only from the conditions of functional or organisational nature, but also from the political position of the participants of these relationships and which are guaranteed in the Constitution of the Republic of Poland, should be taken into consideration.

