

KATARZYNA KOKOCIŃSKA

WSPÓLDZIAŁANIE PODMIOTÓW WŁADZY PUBLICZNEJ NA RZECZ ROZWOJU

I. UWARUNKOWANIA ZMIAN MECHANIZMÓW FUNKCJONALNYCH I STRUKTUR ORGANIZACYJNYCH W UKŁADACH TERYTORIALNYCH

Problematyka współdziałania podmiotów władzy publicznej – z prawnego punktu widzenia – jest przede wszystkim tematyką o charakterze ustrojowym. Odnosić ją należy do przestrzennego układu aparatu administracji publicznej związanego z podziałem terytorialnym i sposobem zorganizowania funkcjonowania na wszystkich poziomach układu terytorialnego państwa.

Rozpatrując współadministrowanie z perspektywy działalności administracji publicznej, podkreśla się konieczność odpowiedniego dopasowywania zakresu działania administracji publicznej do funkcjonujących układów przestrzennych. Istota współadministrowania tkwi jednak nie tylko w odpowiednim podziale zadań pomiędzy aparat władzy centralnej i struktury samorządowe (co szczególnie widoczne jest w układzie regionalnym), lecz także pomiędzy strukturami samorządowymi różnych szczebli. Dlatego kluczowe, w ramach rozważań w obrębie współadministrowania, jest tworzenie odpowiednich mechanizmów współpracy i współdziałania aparatu władzy wykonawczej.

Problematyka współpracy stała się przedmiotem szczególnego zainteresowania ustawodawcy krajowego. Podkreślając potrzebę wzmocnienia współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, a także wsparcia dla inicjatyw społeczności lokalnych, dużą wagę przykładają się do formalizowania współpracy, tzn. wykorzystuje się nowe prawne formy działania oraz tworzy nowe struktury terytorialno-organizacyjne. Zarówno stosowane, jak i proponowane rozwiązania, nawiązując do obowiązującego podziału terytorialnego państwa, łamią dotychczasowe granice terytorialnego oddziaływania i zakresu kompetencyjnego struktur samorządowych. Rzutuje to na szereg kwestii, m.in. na funkcjonowanie aparatu administracji publicznej. Z powyższych względów konieczne jest więc ustalenie wzajemnych stosunków publicznoprawnych, prawnych relacji i form współpracy, a także zakresu odpowiedzialności współpracujących podmiotów.

O kształcie przyjmowanych rozwiązań normatywnych decyduje wiele różnorodnych czynników. Przede wszystkim znaczenie mają te, które wpływają na funkcjonowanie przestrzennego układu administracji i sposobu wykony-

wania zadań publicznych. Ciągły proces dostosowywania aparatu wykonawczego państwa do zmieniających się uwarunkowań społeczno-gospodarczych skutkuje potrzebą reorganizacji wykonywania określonych funkcji. Może to oznaczać, że upodmiotowienie samorządowych jednostek organizacyjnych i ich zdolność do tworzenia odpowiednich warunków rozwoju w ramach układu terytorialnego i funkcjonalnego – nie są już wystarczające. Kolejny etap to konieczność łączenia sił i zasobów oraz warunków lokalnych i regionalnych dla właściwego wykonywania zadań publicznych. Wywołuje to potrzebę ustalenia odpowiedniej organizacji działań w ramach już funkcjonujących struktur oraz opracowania właściwego instrumentarium prawnego służącego współdziałaniu samodzielnych podmiotów władzy publicznej.

Wśród działań administracji publicznej szczególnie znaczenie mają działania na rzecz rozwoju i prowadzenia polityki w tym zakresie¹. Ta szczególna, ze względu na zakres zarówno podmiotowy², jak i przedmiotowy³, a także wymiar terytorialny⁴, sfera aktywności podmiotów władzy wykonawczej stanowi przykład zmiany podejścia do wykonywania zadań publicznych zarówno o charakterze ogólnopaństwowym, regionalnym, jak i lokalnym. To współdziałanie podmiotów prowadzenia polityki rozwoju – Rady Ministrów oraz jednostek samorządu terytorialnego na wszystkich poziomach – prowadzić ma do wzajemnego zdeterminowania ich działań. Tworzy szczególnie system powiązań pomiędzy podmiotami władzy publicznej uprawnionymi do prowadzenia polityki rozwoju i odpowiedzialnymi za jej prowadzenie. Istotą tego systemu są szczególne więzi oparte na współdziałaniu.

Analizując sposób organizacji (od strony podmiotowej i funkcjonalnej) administracji publicznej⁵, w sferze prowadzenia polityki rozwoju nie można pomijać kontekstu unijnego. Unijne regulacje prawne odnoszące się do działań na rzecz rozwoju nie wskazują konkretnych organów krajowych właściwych do wykonywania zobowiązań w analizowanym obszarze, niemniej akcentują konieczność zapewnienia zdolności realizacji celów traktatowych oraz zadań wynikających z przepisów prawa wtórnego, formułując katalog zasad i podstawowych wartości.

Szczególne miejsce przypisać należy obowiązkowi zapewnienia właściwego, czyli skutecznego, systemu odpowiedzialności państwa członkowskiego (i podmiotów wyznaczonych przez nie do realizacji celów polityki spójności) za wykonywanie zadań na odpowiednim szczeblu terytorialnym, zgodnie

¹ 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; Dz. U. 2014, poz. 379; Dz. U. 2014, poz. 1146 (dalej jako: ustawa o zppr).

² Zgodnie z art. 3 ustawy o zppr politykę rozwoju prowadzi Rada Ministrów, samorząd województwa, samorząd powiatowy i gminny.

³ Celem podejmowanych działań jest zapewnienie trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki i tworzenia nowych miejsc pracy (art. 2 ustawy o zppr).

⁴ Polityka rozwoju prowadzona jest w skali krajowej, regionalnej i lokalnej.

⁵ M. Stahl, *Wpływ prawa europejskiego na polskie ustrojowe prawo administracyjne*, w: Z. Janku et al. (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005, s. 63.

z instytucjonalnymi, prawnymi i finansowymi ramami danego państwa oraz z zastrzeżeniem zgodności z aktami prawa wtórnego. „Zasada partnerstwa” i „wielopoziomowego zarządzania” (stanowiące rozwinięcie zasady subsydiarności) zakładają współpracę w realizacji działań na rzecz spójności i rozwoju, wskazując wśród partnerów właściwe organy regionalne, lokalne, miejskie i inne władze publiczne, partnerów gospodarczych i społecznych oraz podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, o których doborze decyduje państwo członkowskie, w zależności od potrzeb i zgodnie z obowiązującymi przepisami krajowymi i praktyką krajową, z pełnym poszanowaniem odpowiednich kompetencji instytucjonalnych, prawnych i finansowych każdej kategorii partnerów. Państwa członkowskie zobowiązane zostały do wspierania rozwiązań lokalnych i subregionalnych, w drodze przekazywania uprawnień w zakresie podejmowania decyzji i ich realizacji lokalnym partnerstwom podmiotów publicznych, prywatnych i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. To partnerskie podejście na rzecz rozwoju i spójności dodatkowo wzmocnione zostało zasadą terytorialnego szczebla realizacji działań z zakresu spójności i rozwoju.

Powyższe oznacza, że istnieje potrzeba odpowiedniego ukształtowania modelu administrowania sprawami w obrębie działań na rzecz rozwoju. Modelem, który z jednej strony łączyć będzie przestrzeganie zasad i wartości leżących u podstaw funkcjonowania Unii Europejskiej, w tym zasad przesadzających o istocie działań na rzecz spójności i harmonijnego rozwoju, a z drugiej – wartości stanowiących punkt odniesienia organizacji krajowych struktur administracji publicznej – krajowych zasad prawnoustrojowych.

II. NORMATYWNA ORGANIZACJA DZIAŁAŃ PODMIOTÓW PROWADZENIA POLITYKI ROZWOJU

Ustawodawca zdecydował się na powierzenie prowadzenia polityki rozwoju zarówno władzom centralnym, jak i samodzielnym strukturom samorządowym. Tak szeroko zakreślony krąg podmiotów prowadzenia polityki rozwoju (oprócz Rady Ministrów również zdecentralizowane podmioty władzy wykonawczej) rzutuje w istotny sposób na jej prowadzenie. Decyduje o sposobie organizowania działań administracji publicznej, którego istotnym elementem jest współadministrowanie. Stąd potrzeba instytucjonalizacji działań podmiotów prowadzenia polityki rozwoju, z jednej strony umożliwiająca określenie jasnych granic układów kompetencyjnych, z drugiej – harmonizująca działania rządowych i samorządowych układów administracyjnych.

Na tym tle powstaje zasadniczy dla współadministrowania problem sposobu zorganizowania działań podmiotów prowadzenia polityki rozwoju. Przyjęta w ustawie o zppr konstrukcja normatywna prowadzenia polityki rozwoju przesądza o tym, że wyznaczony cel publiczny możliwy jest do osiągnięcia przez łączenie działań w większe ich zespoły, w tym przypadku przez ustawowe wskazanie typu działań jako wzajemnie powiązanych. Co istotne, ze względu

na ustrojową pozycję podmiotów polityki rozwoju mechanizm jej prowadzenia⁶ powinien zapewnić spójność pomiędzy działaniami podejmowanymi przez Radę Ministrów, samorząd województwa oraz samorząd gminny i powiatowy. Oznacza to, że cele i kierunki regionalnych działań samorządu województwa na rzecz rozwoju regionu powinny być spójne z krajową polityką rozwoju Rady Ministrów (w tym w ujęciu terytorialnym), a także spójność działań podejmowanych w układzie jednostek samorządu terytorialnego (stosunek polityki rozwoju samorządu województwa do polityki samorządowych struktur lokalnych).

Wypełnienie obowiązku przypisanego organom władzy publicznej następować powinno w drodze wzajemnie uzupełniających się i warunkujących zachowań. Służy temu ustawowo określone instrumentarium prawne współpracy i współdziałania podmiotów prowadzenia polityki rozwoju. Analiza regulacji normatywnych, w szczególności ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, wskazuje, że formułę tę wypełniają zróżnicowane pod względem charakteru prawnego formy współdziałania podmiotów prowadzenia polityki rozwoju. Są to w szczególności działania w uzgodnieniu, konsultacje w procesie programowania polityki rozwoju, a także współdziałanie oparte na stosunku typu umownego. Przy czym należy podkreślić, że o stopniu determinacji prawnej form współpracy przesądza to, w jakich układach terytorialnych podejmowane są działania oraz czy są to wzajemnie powiązane działania scentralizowanych struktur administracji rządowej czy zdecentralizowanych struktur samorządowych⁷.

Przyjęty ustawowy sposób regulacji form prawnych współdziałania pozostawia uczestnikom tych stosunków opartych na współpracy znaczną samodzielność ich kształtowania, co szczególnie widoczne jest w procesie programowania rozwoju. Współpraca (władz rządowych ze strukturami samorządowymi, a także jednostek samorządu terytorialnego różnych poziomów) opiera się na działaniach o charakterze mniej formalnym, których podejmowanie nie służy osiągnięciu jednolitości stanowisk. Ich skuteczność nie jest oceniana przez pryzmat osiągnięcia konsensusu podmiotów je podejmujących. Służyć bowiem mają zapewnieniu spójności podejmowanych działań dzięki współuczestnictwu podmiotów prowadzenia polityki rozwoju różnego szczebla w działaniach typu organizacyjnego, umożliwiających wymianę informacji, doświadczeń i poszukiwanie wspólnych rozwiązań w zakresie zagadnień rozwoju społeczno-gospodarczego. Powiązanie dokumentów programowych przyjmowanych na różnych szczeblach podziału terytorialnego państwa, w różnych sferach życia społeczno-gospodarczego i w różnym horyzoncie czasowym służyć ma harmonizacji działań podejmowanych przed podmioty władzy publicznej i ich administrację na rzecz rozwoju kraju i spójności. Podkreślić przy tym należy normatywne powiązanie programowania rozwoju z innymi procesami planowania społecznego i gospodarczego (finansowego, przestrzennego), a także charakter

⁶ Szerzej na ten temat: K. Kokocińska, *Prawny mechanizm prowadzenia polityki rozwoju w zdecentralizowanych strukturach władzy publicznej*, Poznań 2014.

⁷ Przegląd prawnych form działania wskazuje na normatywne powiązanie kategorii podmiotów współpracy z prawną formą współdziałania. To pozycja ustrojowa podmiotów prowadzenia polityki rozwoju decyduje o ich doborze. Zob. K. Kokocińska, op. cit., s. 196 i n.

zachodzących między nimi związków, opierających się na spójności i komplementarności działań.

Aby wyznaczyć wzajemne relacje pomiędzy podmiotami władzy publicznej w obszarze działań na rzecz rozwoju i spójności, obok aktów programowania (strategii rozwoju i programów), ustawodawca posłużył się nietypową normatywną konstrukcją konsensualnego mechanizmu modelowania stosunków prawnych⁸. Współpracę w strukturach podmiotów władzy wykonawczej kształtują bowiem również konsensualne akty ze sfery prawa publicznego, regulujące stosunki pomiędzy hierarchicznie niepodporządkowanymi podmiotami publicznymi władzy wykonawczej, w trybie i na zasadach normowanych przepisami prawa publicznego. Mowa tu o kontrakcie wojewódzkim⁹, kontrakcie terytorialnym¹⁰ oraz umowie partnerstwa¹¹.

Podkreślając ich znaczenie jako instrumentów prawnych kształtujących swoiste stosunki publicznoprawne, zasadzające się na obowiązku określonych zachowań, determinowanych realizacją wspólnych celów publicznych, wskazać należy, że służą one kształtowaniu stosunków publicznoprawnych pomiędzy samodzielnymi podmiotami władzy wykonawczej w ujęciu terytorialnym. Z mocy regulacji normatywnych relacje pomiędzy podmiotami władzy wykonawczej mają opierać się na osiągnięciu konsensusu w przedmiocie uzgodnienia celów i przedsięwzięć priorytetowych¹² o istotnym znaczeniu dla rozwoju kraju oraz wskazanego w niej województwa¹³.

⁸ Zob. K. Kokocińska, op. cit., s. 157-185.

⁹ Na ten temat m.in.: T. Rabska, *Kontrakt wojewódzki – forma działania administracji publicznej w strukturach zdecentralizowanych*, w: *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001; J. Wyporska, J. P. Tarno, *Kontrakt wojewódzki*, w: L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszycza (red.), *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Warszawa 2008, s. 349 i n.; 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; K. Kokocińska, *Wybrane formy prowadzenia polityki rozwoju*, w: B. Popowska, K. Kokocińska (red.), *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, Poznań 2009, s. 165-168; eadem, *Prawny mechanizm...*, s. 161; inaczej: R. Cybulska, *Kontrakt wojewódzki. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012.

¹⁰ Art. 5 pkt 4c kontrakt terytorialny – umowa określająca 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 spójności; zob. K. Kokocińska, *Prawny mechanizm...*, s. 177 i n.

¹¹ Art. 5 pkt 9a ustawy o zppr: umowa partnerstwa – umowa określająca uwarunkowania, cele i kierunki wykorzystania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, przygotowana z udziałem partnerów społecznych i gospodarczych oraz zatwierdzona przez Komisję Europejską; zob. K. Kokocińska, *Prawny mechanizm...*, s. 169 i n.

¹² Poza ustaleniem celów i przedsięwzięć priorytetowych w ujęciu polityki ogólnokrajowej oraz regionalnej, przedmiotem kontraktu ma być także wskazanie sposobu ich finansowania, koordynacji i realizacji, a także zasady dofinansowania programów, opracowywanych przez zarząd województwa, służących realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności.

¹³ Punktem wyjścia tych ustaleń są postanowienia strategii rozwoju, przyjętych przez podmioty prowadzenia polityki rozwoju, oraz treść umowy partnerstwa, w stosunku do których kon-

Przyjęta konstrukcja normatywna w ustawie o zppr daje możliwość wyznaczenia relacji publicznoprawnych oraz modelowania zależności pomiędzy samodzielnymi podmiotami władzy publicznej w obrębie umownego węzła stosunku publicznoprawnego. Umowna modyfikacja stosunków publicznoprawnych o charakterze prawnoustrojowym w obszarze prowadzenia polityki rozwoju skutkować może dalszą decentralizacją bądź wręcz przeciwnie – jej ograniczaniem. Dlatego tak istotne jest podkreślanie, że kształtowanie tych stosunków powinno się odbywać przede wszystkim w granicach określonych uwarunkowaniami o charakterze ustrojowym.

III. WSPÓŁDZIAŁANIE W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM NA RZECZ ROZWOJU LOKALNEGO I REGIONALNEGO: KIERUNKI ZMIAN

Zasadniczy wpływ na kierunki zmian w prowadzeniu działań na rzecz rozwoju ma podejście funkcjonalne. Inicjatywa ta, mająca normatywne podstawy w regulacjach unijnych, opiera się na demarkacji obszarów interwencji w związku z podejmowanymi działaniami na rzecz rozwoju oraz założeniu, że obszarem oddziaływania nie powinien być wyłącznie poziom regionów, lecz także inne obszary wyodrębniane funkcjonalnie bądź problemowo. Przestrzenny wymiar polityki, zarówno unijnej, jak i krajowej, stanowi element szerszego procesu, jakim jest zintegrowane podejście do rozwoju. Koncepcja ta zakłada przede wszystkim usprawnienie zarządzania politykami przez zwiększenie koordynacji polityki spójności z polityką sektorową¹⁴ oraz komplementarnością tej ostatniej z polityką regionalną, co odpowiednio na poziomie krajowym należy traktować jako spójność działań podmiotów prowadzenia polityki rozwoju. Dotyczy ściślejszej współpracy instytucji Unii Europejskiej, władz rządowych państw członkowskich oraz władz regionalnych i lokalnych, a także szerokiego współuczestnictwa przedstawicieli społecznych i sektora prywatnego.

Powyższe podejście wymusza z jednej strony odpowiedni system koordynacji działań podejmowanych na różnych poziomach oraz w różnych układach instytucjonalnych i funkcjonalnych, z drugiej zaś – weryfikację instrumentarium prawnego umożliwiającego realizację polityki publicznej w wyodrębnionej przestrzeni jej oddziaływania.

trakt pełni rolę instrumentu koordynującego działania odnoszące się do tej samej przestrzeni oddziaływania polityki publicznej (programów horyzontalnych, sektorowych oraz prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego).

¹⁴ Warto jednak w tym miejscu wskazać na obawy formułowane przy okazji dyskusji na temat zintegrowanego podejścia do zarządzania programami polityki unijnej. 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.

Na potrzeby zintegrowanego podejścia ustawodawstwo unijne¹⁵ przewiduje możliwość podejmowania działań w ramach zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT), gdy strategia rozwoju obszarów miejskich bądź inne strategie lub pakt terytorialne wymagają zintegrowanego podejścia obejmującego inwestycje ze środków funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności. Podejście zintegrowane w rozwoju znalazło swoje odniesienie w ustawie z 29 sierpnia 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020¹⁶, wprowadzającej instrumenty oddziaływania państwa w ramach obszarów strategicznej interwencji. Są to obszary koncentrujące działania polityki rozwoju ukierunkowanej terytorialnie¹⁷. Tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego partnerstwa w ramach zintegrowanych inwestycji terytorialnych¹⁸ służącej mają wspólnej realizacji działań (wspólnej realizacji ZIT) w ramach regionalnego programu operacyjnego, co oznacza możliwość ich współfinansowania ze środków unijnych. Struktura oparta na ZIT zarządzana jest przez powołany do tego celu związek ZIT, utworzony w formach współpracy jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w ustawie z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁹, albo przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie umowy lub porozumienia o współpracy w celu wspólnej realizacji ZIT zawartych pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego położonymi na obszarze realizacji ZIT. Istotne jest, że współpraca jednostek samorządu terytorialnego opiera się na związkach funkcjonalnych, ZIT bowiem realizowane są na terenie miast będących siedzibą władz samorządu województwa lub wojewody i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie bądź na terenie innych miast i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie, wyznaczonych zgodnie z warunkami określonymi w umowie partnerstwa²⁰. Nadto, co należy podkreślić, o warunkach współpracy decydują jednostki samorządu terytorialnego, okre-

¹⁵ Art. 36 Zintegrowane inwestycje terytorialne Rozdział III Rozwój terytorialny 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 uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, Dz. Urz. UE L 347/320.

¹⁶ Dz. U. 2014, poz. 1146; Dz. U. 2015, poz. 378 (dalej jako: ustawa o zrp).

¹⁷ Zgodnie z brzmieniem art. 5 pkt 6a ustawy o zppr: obszar funkcjonalny – obszar, o którym mowa w art. 2 pkt 6a ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; pkt 6b) obszar strategicznej interwencji państwa – obszar będący przedmiotem koncentracji działań polityki rozwoju ukierunkowanej terytorialnie, w tym obszary wiejskie; pkt 6c) obszar problemowy – obszar strategicznej interwencji państwa, na terenie którego identyfikowane są zjawiska niekorzystne dla rozwoju społeczno-gospodarczego tego obszaru i jego ludności.

¹⁸ Wprowadzonych na mocy ustawy z 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020.

¹⁹ Dz. U. 2013, poz. 594 ze zm.

²⁰ Istotne zadania w procesie wyznaczania ZIT mają samorzady województwa, co uzasadnia ich pozycja ustrojowa oraz wykonywane przez nie zadania z zakresu rozwoju regionalnego.

ślając zasady tej współpracy we wspólnie przyjętej strategii²¹ oraz umowach albo porozumieniach zawartych pomiędzy podmiotami uczestniczącymi w tak zorganizowanym partnerstwie.

Niezależnie od powyższych, obowiązujących rozwiązań pojawiły się nowe propozycje normatywnej regulacji instrumentów współdziałania jednostek samorządu terytorialnego. Celem prezydenckiego projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw²² jest wzmocnienie podstawy współpracy mieszkańców podejmowanej na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz wzmocnienie zasady generalnej właściwości jednostek samorządu terytorialnego w sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym i regionalnym. Proponowane rozwiązania służyć mają m.in. unowocześnieniu modelu funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Tak szeroko zakreślony cel projektowanych rozwiązań należy traktować jako pomocniczą, ustawową gwarancję pozycji jednostek samorządu terytorialnego w sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym i regionalnym wobec regulacji Konstytucji RP oraz ustaw ustrojowo-kompetencyjnych.

Projekt ustawy zawiera także liczne normy o charakterze programowym. Podkreśla się konieczność współdziałania gmin, powiatów i województwa, a zwłaszcza podejmowania wspólnych działań mających na celu rozwój lokalny lub regionalny oraz funkcjonowania tych lokalnych systemów instytucjonalnych, w ramach których stykają się zakresy działania gminy i powiatu, a także samorządu województwa, w szczególności w sprawach: ochrony zdrowia, pomocy społecznej, oświaty, transportu zbiorowego i dróg publicznych, bezpieczeństwa i porządku publicznego, usuwania odpadów i ochrony środowiska²³. Realizacji tych założeń służyć mają nowe formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego – wspólne struktury organizacyjno-prawne.

Prezydencki projekt ustawy wprowadza m.in. – zbliżoną do funkcjonującej na mocy ustawy o zppr instytucji ZIT – formę współpracy sąsiadujących jednostek samorządu terytorialnego (lokalnego) w zakresie ustawowo wskazanych dziedzin, takich jak zagospodarowanie przestrzenne, polityka rozwoju oraz wspólne przedsięwzięcia i zadania mające znaczenie dla wyodrębnionego obszaru. Jest to zespół współpracy terytorialnej. Zespół współpracy tworzyć mają gminy²⁴ stanowiące ciągle przestrzennie układ osadniczy, co oznacza, że kryterium jego wyodrębnienia stanowi wyłącznie położenie gmin, nie zaś tak jak w przypadku ZIT kryterium funkcji, które pełnią (i związanych z tym

²¹ Strategia ZIT, obejmująca m.in. diagnozę obszaru ich realizacji wraz z analizą problemów rozwojowych, cele, jakie mają być w ich ramach osiągnięte, oczekiwane rezultaty i wskaźniki rezultatu i produktu powiązane z realizacją regionalnego programu operacyjnego, źródła jej finansowania, warunki i procedury obowiązujące w realizacji strategii ZIT – art. 30 ust. 7 i 8 ustawy o zrp.

²² Druk nr 1699 (dalej jako: projekt prezydencki).

²³ Art. 3 projektu prezydenckiego.

²⁴ Zgodnie z art. 15 ust. 3 projektu prezydenckiego w skład zespołu może wejść także powiat, o ile przynajmniej jedna gmina wchodząca w jego skład jest członkiem zespołu. 4. W przypadku, o którym mowa w ust. 3, zobowiązania i uprawnienia powiatu związane z przynależnością do zespołu dotyczą jedynie terenu gminy albo gmin należących do zespołu. ust. 5 Postanowienia ustawy nie naruszają przepisów o związkach międzygminnych i związkach powiatów. Jednakże przedsięwzięcie lub zadanie publiczne wykonywane w związku celowym nie może równocześnie stanowić przedmiotu działalności zespołu.

wspólnych problemów rozwojowych wymagających współpracy jednostek dla ich rozwiązania). Utworzony przez jednostki poziomu gminnego lub powiatowego zespół, jako osobowa prawna, wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Z punktu widzenia działań na rzecz rozwoju podkreślić należy, że tak wyodrębniony zespół struktur terytorialnych szczebla lokalnego, zgodnie z brzmieniem projektu prezydenckiego, może stanowić jednostkę klasyfikacyjną statystyki terytorialnej Unii Europejskiej, co oznacza zmianę ich pozycji (w przypadku wspólnie podejmowanych działań) z punktu widzenia unijnej polityki spójności i finansowego wsparcia.

Dokonując porównawczej analizy zespołu współpracy terytorialnej z rozwiązaniami normatywnymi przyjętymi dla ZIT, należy wskazać, iż zaproponowane w projekcie rozwiązania dotyczące funkcjonowania zespołów współpracy terytorialnej, a w szczególności ich tworzenia oraz zakresu zadań w tym w obszarze polityki rozwoju, są niespójne z regulacjami ustawy o zppr, a także ustawy o zrp. Widoczne jest to w nakładaniu się kompetencji w obszarze prowadzenia polityki rozwoju oraz planowania i zagospodarowania przestrzennego, a także w braku spójności z systemem strategicznego programowania rozwoju. Przede wszystkim należy postawić pytanie, czy instrumenty prawne współpracy jednostek samorządu terytorialnego (a także współpracy tych jednostek z aparatem rządowym) określone w systemowej ustawie o zppr, ustawie o zrp, a także w ustawach samorządowych nie są wystarczające do wykonywania zadań z zakresu rozwoju. Czy wobec ogólnych, elastycznych form współpracy (poddanych wcześniejszej charakterystyce), istnieje potrzeba wprowadzania nowego, sformalizowanego sposobu kształtowania współpracy podmiotów władzy publicznej, m.in. przez powoływanie nowych struktur organizacyjno-prawnych?

Ocena wskazanych rozwiązań wymaga szczegółowej analizy, dlatego powyższe uwagi mają jedynie charakter przyczynkowski. Chodzi raczej o wskazanie możliwych konsekwencji wdrażania koncepcji terytorialnego ukierunkowania polityk oraz funkcjonalnego podejścia do wyodrębniania obszarów interwencji państwa, która aktualnie ma swoje instrumenty normatywne. To nowe podejście do współadministracji układami terytorialnymi bez wątpienia będzie miało wpływ na pozycję jednostek samorządu terytorialnego. W tym przypadku jest to związane w szczególności ze wzrostem znaczenia w procesie prowadzenia polityki rozwoju lokalnego struktur lokalnych, które wyposażone zostały w instrumenty umożliwiające podejmowanie działań w skali i w sposób oraz przy wykorzystaniu środków finansowych dotąd bez precedensu. Podejście terytorialne w polityce rozwoju wyznacza na nowo istotę samorządności – współdecydowania o własnych sprawach.

IV. PODSUMOWANIE

Wzmocnieniu współpracy struktur rządowych i samorządowych, opartej na wzajemnie powiązanych działaniach podmiotów władzy wykonawczej, służą różnicowane pod względem charakteru prawnego formy współdziałania. Są to nowe, prawne formy działania podmiotów władzy publicznej, występujące

w określonej sferze zadań publicznych, do których podejmowania i realizacji zobowiązane są wspólnie organy władzy wykonawczej – rządowych i samorządowych struktur administracji.

W sferze prowadzenia polityki rozwoju szczególne znaczenie przypisać należy jej aktom – strategiom rozwoju i programom, stanowiącym wynik prawnie uporządkowanego procesu ich przygotowania i przyjmowania przez współpracujące podmioty władzy wykonawczej. Przyjęta w ustawie o zppr organizacja programowania strategicznego rozwoju od strony podmiotowej i proceduralnej nie jest sztywną konstrukcją legislacyjną²⁵, jednak, co należy podkreślić, samodzielność doboru środków kształtowania procesu programowania ograniczają przede wszystkim założenia ustrojowe. Sposób procedowania (w programowaniu polityki rozwoju) zapewnić powinien z jednej strony wzajemny wpływ na treść polityki podmiotów publicznych (której wyrazem są akty strategicznego programowania rozwoju), a z drugiej – niezależność struktur samorządowych.

Szczególny układ stosunków w sferze prowadzenia polityki rozwoju doprowadził również do wykształcenia nowego typu zorganizowania współpracy w strukturach podmiotów władzy wykonawczej. Konstrukcja konsensualnego mechanizmu modelowania stosunków prawnych, oparta na nietypowych, dwustronnych formach współdziałania podmiotów publicznych (kontrakt wojewódzki, kontrakt terytorialny i umowa partnerstwa), determinowana realizacją wspólnych celów publicznych, służy wyznaczaniu relacji pomiędzy hierarchicznie niepodporządkowanymi podmiotami publicznymi władzy wykonawczej. Wyznaczane umownie przez strony tych stosunków wzajemne publicznoprawne relacje mogą doprowadzić do modyfikacji gwarantowanego ustawowo zakresu samodzielności podmiotów tego stosunku.

Dlatego tak istotne jest, aby konstrukcja nowych rozwiązań normatywnych w obszarze współadministrowania w układach terytorialnych opierała się na poszanowaniu fundamentalnej zasady ustrojowej – decentralizacji władzy publicznej. To konstytucyjne podstawy ustroju terytorialnego państwa stanowią fundament kształtowania prawnych relacji pomiędzy podmiotami władzy wykonawczej: Radą Ministrów, samorządem województwa oraz samorządem powiatowym i gminnym. Pozycja ustrojowa podmiotów prowadzenia polityki rozwoju ma decydujący wpływ na charakter wzajemnych zależności wynikających z relacji zachodzących pomiędzy nimi, a stanowiących następstwo współpracy i współdziałania.

Modernizacja zarządzania publicznego w sferze rozwoju zmierza także do zmiany punktu odniesienia działań podmiotów prowadzenia polityki rozwoju. Ich wyznacznikiem nie są granice administracyjne i działania realizowane w skali kraju czy regionu, lecz ich ukierunkowanie na działania w obszarach problemowych (bądź funkcjonalnych), zmierzające do zapewnienia spójności społecznej i terytorialnej. W rezultacie dochodzi do zmian w strukturze organizacji prowadzenia polityki rozwoju, m.in. przez tworzenie wyodrębnionych struktur organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego (np. ZIT). Ten sposób zwiększenia zaangażowania władz regionalnych i lokalnych oraz pobu-

²⁵ Na temat mechanizmu strategicznego programowania zob.: K. Kokocińska, *Prawny mechanizm...*, s. 123 i n.

dzenie aktywności partnerów społecznych i gospodarczych mają zdecydowanie szerszy wymiar niż tylko granice przestrzenne działania jednostek samorządu terytorialnego. Można postawić pytanie, czy zmiany ustawodawstwa w tym zakresie oznaczają, że struktura terytorialna państwa zapewnia w wystarczającym stopniu efektywności podejmowanych działań, a w kontekście zasad ustrojowych (udziału jednostek samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej), czy terytorialne podejście w prowadzeniu polityki na rzecz rozwoju i spójności zmierza do zwiększenia samodzielności samorządowych podmiotów, czy służy pogłębianiu decentralizacji.

Stosowanie wskazanych rozwiązań normatywnych w obszarze działań na rzecz spójności i rozwoju będzie skutkowało zmianą relacji pomiędzy władzą rządową a samodzielnymi jednostkami samorządowymi, a także zmianą stosunków w układzie terytorialnym (w szczególności w relacjach struktury regionalne – władze lokalne). Istota problematyki współadministrowania zasadza się na tym, że wyznaczanie wzajemnych relacji pomiędzy współdziałającymi podmiotami władzy publicznej determinować powinny (obok uwarunkowań celowościowych, organizacyjnych i funkcjonalnych) przede wszystkim założenia ustrojowe.

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

COOPERATION OF CENTRAL AND SELF-GOVERNMENT STRUCTURES FOR THE PURPOSE OF DEVELOPMENT

Summary

This paper is an analysis of legal instruments available for the strengthening of cooperation between central government and self-government structures. Such cooperation should be based on interrelated activities conducted by their respective executive bodies. When proposing new legal forms of activity in development policies, special focus should be put on strategies and programmes developed in the course of a properly conducted drafting and adoption process. The specific relationships in the implementation of development policy have resulted in the formation of a relationship called a mechanism of modelling legal relationships. It is based on non-standard bilateral forms of collaboration carried out by public entities (a regional contract, territorial contract, and partnership contract) which are determined by the common public goal or purpose. These contractual forms of cooperation serve to delineate mutual relationships between bodies that are otherwise not bound by a hierarchical subordination relationship, but whose independence may, in effect of these contracts, be altered. Therefore the very essence underlying co-management of projects is a desire to achieve a certain purpose, but above all to do so with regard to the existing and law-induced regime of the contracting parties.

