

KONTRAKT TERYTORYALNY

Dawid Chaba

KONTRAKT TERYTORIALNY

Dawid Chaba

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

SERIA **MONOGRAFIE**

Stan prawny na 1 lutego 2022 r.

Dawid Chaba, ORCID: 0000-0002-2385-3466

Recenzent

Dr hab. Monika Augustyniak, prof. KAAFM w Krakowie

Wydawca

Anna Kieszek-Sobczyńska

Redaktor prowadzący

Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne

Katarzyna Świerk-Bożek

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni[♥]

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2022

ISBN 978-83-8246-924-0

ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wstęp	11
Rozdział I	
Institucja kontraktu wojewódzkiego	17
1. Wprowadzenie	17
2. Wdrażanie kontraktów wojewódzkich	17
3. Charakter prawny kontraktu wojewódzkiego	23
4. Podsumowanie	28
Rozdział II	
Przesłanki wprowadzenia kontraktu terytorialnego	29
1. Wprowadzenie	29
2. Uregulowania prawne dotyczące kontraktów terytorialnych ...	29
2.1. Unormowania unijne	29
2.2. Przepisy krajowe	34
3. Czynniki wpływające na wprowadzenie kontraktów terytorialnych. Doświadczenia i wnioski wynikające z edycji kontraktów wojewódzkich	37
4. Nazwa kontraktu – wojewódzki czy terytorialny?	55
5. Wdrażanie kontraktów terytorialnych	57
6. Podsumowanie	63
Rozdział III	
Treść kontraktu terytorialnego	64
1. Wprowadzenie	64

2. Podmioty kontraktu terytorialnego	65
2.1. Strona rządowa	65
2.2. Strona samorządowa	71
2.3. Pozostałe strony kontraktu terytorialnego	74
3. Przedmiot kontraktu terytorialnego oraz uprawnienia i obowiązki stron tego kontraktu	75
3.1. Podstawy unormowań w kontrakcie terytorialnym w zakresie jego przedmiotu	75
3.2. Zakres uregulowań zawartych w kontrakcie terytorialnym według ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju	77
3.3. Przedmiot kontraktu terytorialnego na podstawie dokumentów strategicznych i programowych	84
3.4. Doktrynalne ujęcie przedmiotu kontraktu terytorialnego	96
4. Treść kontraktów terytorialnych zawieranych w latach 2014–2020 ze szczególnym uwzględnieniem kontraktu dla województwa dolnośląskiego	101
5. Tryb zawierania kontraktu terytorialnego	126
6. Procedura zmiany kontraktu terytorialnego	140
7. Tryb rozstrzygnięcia sporów wynikających z kontraktu terytorialnego	149
8. Procedura rozwiązywania (wypowiedzenia) kontraktu terytorialnego	159
9. System sprawozdawczości i kontroli	162
10. Charakter prawny kontraktu terytorialnego	181
11. Przydatność kontraktu dla realizacji polityki rozwoju	191
12. Podsumowanie	195

Rozdział IV

Finansowanie kontraktu terytorialnego	200
1. Wprowadzenie	200
2. Zobowiązania finansowe stron kontraktu	200
3. Źródła finansowania kontraktów terytorialnych	212
4. Sprawozdania i harmonogramy	220
5. Kontraktacja i przesunięcia środków	238

6. Działania naprawcze i przypadki wstrzymywania dofinansowania	246
7. Podsumowanie	249

Rozdział V

Wdrażanie kontraktów terytorialnych w poszczególnych województwach	251
1. Wprowadzenie	251
2. Cele rozwojowe, kierunki działań i przedsięwzięcia priorytetowe	252
3. Stan realizacji kontraktów terytorialnych	267
4. Podsumowanie	285

Rozdział VI

Instrumenty realizacji polityki rozwoju regionalnego w prawie Unii Europejskiej i niektórych państwach Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia	287
1. Wprowadzenie	287
2. Kontraktowanie jako instrument rozwoju regionalnego we Francji	287
3. Instrumenty polityki rozwoju regionalnego w Niemczech ...	295
4. Podsumowanie	301
Podsumowanie	303
Bibliografia	317
Akty prawne	327
Orzecznictwo	333
Netografia	335
Inne	339
Spis schematów, tabel, wykresów i wzorów	341

WSTĘP

Podjmując tematykę związaną z kontraktami terytorialnymi, kierowano się kilkoma podstawowymi motywami. Należy do nich zaliczyć chęć wypełnienia istotnej luki badawczej i naukowej, wyjaśnienia wielu nieścisłości związanych z tematyką dotyczącą kontraktów terytorialnych, zrozumienia istoty, celów i kierunku polityki regionalnej w Polsce, a także sformułowania konkretnych zaleceń i wskazówek skierowanych przede wszystkim do organów państwowych w obszarze praktycznego wdrażania unormowań znajdujących się w kontraktach terytorialnych.

Przed realizacją niniejszej pracy postawiono cel główny oraz cele uzupełniające (szczegółowe). Głównym celem było odniesienie się do problematyki związanej z charakterem prawnym kontraktu terytorialnego, co tym samym pozwoli na analizę zakresu i podstawowych elementów tego instrumentu rozwoju regionalnego. Cel ten jest niezwykle ważny do osiągnięcia nie tylko w kontekście realizowanej pracy, ale ogółu rozważań podejmowanych w polskiej literaturze przedmiotu. Jak dotąd bowiem nie udało się wypracować jednolitego stanowiska w kwestii związanej z charakterem prawnym kontraktu terytorialnego, co implikuje trudności z jego należytyym rozumieniem zarówno w kręgach naukowych, jak i politycznych, nie mówiąc już o całym społeczeństwie. Taka sytuacja występuje, mimo że w obowiązującym ustawodawstwie zawarto legalną definicję kontraktu terytorialnego, o czym szerzej będzie mowa w niniejszym opracowaniu.

W pracy wyodrębniono cztery cele szczególne, które obejmują:

- 1) analizę kwestii związanych z tym, w jaki sposób stosowanie kontraktów terytorialnych wpisuje się w realizację polityki rozwoju regionalnego na poziomie unijnym;
- 2) pokazanie, na przykładzie kontraktu terytorialnego, jak w praktyce wygląda implementacja unijnej polityki spójności i rozwoju regionalnego;
- 3) zbadanie celów rozwoju regionalnego, które mogą być realizowane dzięki stosowaniu kontraktów terytorialnych;
- 4) przedstawienie dotychczasowej skuteczności stosowania kontraktów terytorialnych, jak również sformułowanie wniosków odnośnie do sprawności ich wdrażania i propozycji ewentualnych zmian w zakresie przepisów dotyczących tych kontraktów.

Integralną częścią każdego badania jest wyznaczenie problemów i hipotez badawczych. Problemy badawcze, podobnie jak cele, zostały podzielone na pytanie główne oraz pytania o charakterze pomocniczym. Główny problem dotyczy zagadnienia, czy kontrakt terytorialny można zakwalifikować do określonej gałęzi prawa i czy jest on skutecznym środkiem realizacji polityki rozwoju regionalnego w Polsce?

Jeśli chodzi o poboczne problemy badawcze, to są to następujące pytania:

- 1) Jaki charakter prawny ma kontrakt terytorialny?
- 2) W jaki sposób stosowanie kontraktów terytorialnych wpisuje się w realizację polityki rozwoju regionalnego na poziomie Unii Europejskiej i Polski?
- 3) Jak w praktyce, na przykładzie kontraktu terytorialnego, wygląda wdrażanie unijnej polityki spójności i rozwoju regionalnego?
- 4) Jakie cele stawiane przed polityką rozwoju regionalnego mogą być realizowane dzięki stosowaniu kontraktów terytorialnych?
- 5) Jaka jest dotychczasowa skuteczność i sprawność wdrażania kontraktów terytorialnych?
- 6) Jakie zalecenia i uwagi można sformułować odnośnie do praktyki wdrażania kontraktów terytorialnych w przeszłości?

W niniejszej pracy zrezygnowano z hipotez roboczych, określając jedynie główną hipotezę, będącą odpowiedzią na główne pytanie badawcze. Wynikło to z kilku podstawowych czynników. Wśród nich szczególną uwagę należy zwrócić na problem odnoszący się do braku wystarczającej liczby pozycji bibliograficznych, w których tematyka dotycząca kontraktów terytorialnych byłaby w satysfakcjonujący, a więc wieloaspektowy sposób omówiona. Implikacją tego jest fakt, że na podstawie literatury przedmiotu nie można formułować wiarygodnych i rzetelnych hipotez na temat kontraktów terytorialnych. Warunki ku temu mogą zostać stworzone dopiero po realizacji wielołątkowej analizy, która będzie przedmiotem opracowania. Główną hipotezę roboczą określono następująco: **kontrakt terytorialny jest nową instytucją prawną prawa publicznego, stanowiącą skuteczne narzędzie polityki rozwoju regionalnego w Polsce.**

Z uwagi na rozległość i wieloaspektowość tematyki związanej z kontraktami terytorialnymi konieczne będzie zastosowanie kilku metod badawczych. Będą one obejmować metodę empiryczną, metodę opartą na analizie i krytyce piśmiennictwa, metodę teoretyczno-prawną i historyczno-prawną, jak również metodę analizy źródeł. Metody te mają charakter komplementarny, co oznacza, że będą się wzajemnie uzupełniać praktycznie na każdym etapie realizacji pracy.

Monografia została podzielona na sześć rozdziałów. W rozdziale I omówiono kwestie rysu historycznego kontraktu terytorialnego przy uwzględnieniu rozwoju kontraktu wojewódzkiego. W ten sposób pokazano, kiedy i dlaczego rozpoczęto realizację polityki rozwoju regionalnego w Polsce przy wykorzystaniu instrumentu pod postacią kontraktu wojewódzkiego, a później terytorialnego.

W rozdziale II przeanalizowano zagadnienia dotyczące genezy oraz rozwoju uregulowań związanych z wdrażaniem kontraktów terytorialnych. Omówiono podstawowe rodzaje regulacji unijnych oraz krajowych w przedmiocie wdrażania tych kontraktów, wyodrębniono czynniki, jakie doprowadziły do zastąpienia przez nie kontraktów wojewódzkich, a także scharakteryzowano zagadnienia dotyczące procedur związanych z podpisywaniem i wdrażaniem kontraktów terytorialnych.

Rozdział I

INSTYTUCJA KONTRAKTU WOJEWÓDZKIEGO

1. Wprowadzenie

Analizując zagadnienia, dotyczące kontraktu terytorialnego, warto skupić się na genezie i rozwoju jego poprzednika, a więc kontraktu wojewódzkiego. Dzięki temu można będzie zorientować się, w jaki sposób był wdrażany kontrakt wojewódzki i kiedy do tego doszło. W literaturze przedmiotu dość szeroko odniesiono się do kwestii związanych z czynnikami, które doprowadziły do wdrożenia na terenie Polski kontraktów wojewódzkich.

2. Wdrażanie kontraktów wojewódzkich

W ustawie z 12.05.2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego w ścisły sposób odniesiono się do kwestii związanej z tym, jakie cele przyświecały wdrażaniu kontraktów terytorialnych. Do celów tych zaliczono (art. 5 ust. 3 u.z.w.r.r.):

- wspieranie przedsiębiorczości, w tym zwłaszcza wśród małych i średnich przedsiębiorstw;
- wspomaganie transferu technologii oraz wprowadzania innowacji gospodarczych;
- restrukturyzację niektórych dziedzin związanych z realizowaniem usług publicznych oraz gospodarki lokalnej i regionalnej przy uwzględnieniu zasad zrównoważonego rozwoju;

- tworzenie nowych, stałych miejsc pracy;
- wspomaganie realizacji inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej i transportowej, dzięki czemu mogły być tworzone dogodne warunki do inicjowania inwestycji o charakterze gospodarczym;
- podejmowanie przedsięwzięć z zakresu edukacji, w tym również edukacji przeznaczonej dla dorosłych;
- realizowanie przedsięwzięć z zakresu kultury regionalnej i lokalnej oraz ochrony i rozwoju dziedzictwa narodowego;
- inicjowanie inwestycji związanych z ochroną środowiska;
- rozwój instytucji, których zadaniem było pobudzanie aktywności społecznej oraz wspomaganie działań podejmowanych przez samorządowe wspólnoty regionalne i lokalne;
- prowadzenie studiów i badań, które były niezbędne do prowadzenia polityki rozwoju regionalnego.

Cele przewidziane w ustawie o zasadach wspierania rozwoju regionalnego dotyczyły głównie realizacji tych projektów i inicjatyw, których skutkiem miało być doprowadzenie do wzrostu gospodarczego i stworzenie, na przykład przez inwestowanie w sektor małych i średnich przedsiębiorstw, wspomaganie transferu technologii czy rozwijanie działań edukacyjnych, odpowiednich warunków do tego rozwoju. Uzupełniając unormowania zawarte w ustawie o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, B. Kawalko zauważył, że wśród celów wdrożenia kontraktów wojewódzkich znajdowało się również umożliwienie finansowania z budżetu państwa zadań z zakresu rozwoju regionalnego¹.

W ramach procedury wdrażania kontraktu wojewódzkiego można wyróżnić kilka podstawowych etapów. Co istotne, nie różniły się one diametralnie przy wzięciu pod uwagę uregulowań zawartych w ustawie o zasadach wspierania rozwoju regionalnego oraz uchylającej ją ustawie z 20.04.2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju. Wśród etapów,

¹ B. Kawalko, *Kontrakt wojewódzki jako instrument wspierania rozwoju. Doświadczenia województwa lubelskiego*, „Barometr Regionalny” 2009/1, s. 36–37.

które zostały przewidziane w obu wskazanych wyżej ustawach, znajdowały się:

- 1) złożenie wniosku sformułowanego przez zarząd województwa, w którym zawierano między innymi: charakterystykę celów, na które miało być udzielone wsparcie, wykaz zadań, które miały zostać wsparte finansowo, opis źródeł finansowania zadań oraz wysokości środków w ramach każdego spośród tych źródeł, charakterystykę podmiotów uprawnionych², a także informację odnośnie do przebiegu konsultacji z podmiotami wymienionymi w art. 12 u.s.w. (wśród tych podmiotów znajdowały się lokalne jednostki samorządu terytorialnego, samorząd gospodarczy i zawodowy, organizacje pozarządowe, szkoły wyższe i jednostki naukowo-badawcze oraz organizacje międzynarodowe);
- 2) zawiadomienie marszałka województwa o terminie i miejscu pierwszego spotkania stron rokowań, a więc strony rządowej, reprezentowanej przez Radę Ministrów oraz strony samorządowej, reprezentowanej przez samorząd województwa;
- 3) realizacja rokowań, które miały się rozpocząć nie później niż 30 dni od dnia otrzymania przez ministra wniosku dotyczącego wsparcia finansowego, a zakończyć nie później niż w ciągu 30 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej;
- 4) podpisywanie kontraktów przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego oraz marszałka województwa (art. 16–23 u.z.w.r.r., art. 32–35 ustawy o NPR).

Podpisywanie kontraktów następowało w ramach dwóch najważniejszych etapów. Pierwszy przypadł na okres do 2006 r., gdy kontrakty były podpisywane zgodnie z uregulowaniami zawartymi głównie w ustawie o zasadach wspierania rozwoju regionalnego czy Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2001–2006. Z kolei drugi etap objął okres od 2007 r., gdy zaistniała potrzeba sformułowania kontraktów wojewódzkich całkowicie od nowa, przy uwzględnieniu przepisów

² Były to podmioty realizujące zadania wynikające z kontraktów wojewódzkich zawartych między Radą Ministrów a samorządem województwa (art. 2 ust. 1 pkt 15 u.z.w.r.r.).

zawartych w ustawie z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju czy ustawie o NPR. Nastąpiło to w związku z nowym okresem programowania (przypadł on na lata 2007–2013) i koniecznością realizacji ogólnokrajowych oraz regionalnych programów operacyjnych, których wdrażanie było ściśle powiązane z funkcjonowaniem kontraktów wojewódzkich.

Do momentu wdrożenia kontraktów terytorialnych zrealizowano pięć edycji kontraktów wojewódzkich. Implikacją tego był fakt, że w omawianym okresie z każdym województwem podpisywano pięć dokumentów kontraktowych. Pierwsza spośród wspomnianych edycji przypadła na okres 2001–2003, co było związane z tym, że po stronie rządowej udało się sformułować najbardziej istotne dokumenty strategiczne odnoszące się do realizacji polityki rozwoju regionalnego (mowa o Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2001–2006 oraz Programie wsparcia), w ramach zaś poszczególnych samorządów opracowano strategie rozwoju.

Pierwsze kontrakty zostały podpisane 19.06.2001 r. i dotyczyły między innymi województw dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego oraz małopolskiego. Jak zaznaczył B. Kawalko, były one mocno rozbudowanymi dokumentami, liczącymi nawet kilkaset stron i zawierającymi między innymi diagnozę stanu poszczególnych województw, wskaźniki monitorowania czy szczegółowe tabele finansowe. Kontrakty te początkowo parafowano na okres 2001–2002, jednak w tym drugim roku podjęto inicjatywy w celu ich renegocjacji. Wynikało to z wciąż pogarszającej się sytuacji finansowej państwa. W ten sposób dużą część tych projektów, które miały zostać zrealizowane w ciągu dwóch lat, wykonano w okresie o rok dłuższym.

Należy zauważyć, że podczas pierwszej edycji wdrażania kontraktów wojewódzkich skupiano się głównie na wzmocnieniu pozycji regionów na przykład przez zwiększenie poziomu koncentracji środków na ich rozwój, jak również kreowanie nowych rozwiązań w ramach polityki regionalnej. Za pośrednictwem kontraktów finansowano głównie te przedsięwzięcia, które nie mogły zostać zrealizowane samodzielnie przez pojedyncze podmioty. Wykorzystano do tego środki

pochodzące z budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, funduszy celowych, takich jak PHARE, jak również kapitału prywatnego³.

Druga edycja wdrażania kontraktów wojewódzkich przypadła na 2004 r. W ich ramach uwzględniono nowy Program wsparcia. Z kolei w latach 2005–2006 była realizowana trzecia edycja. Kontrakty te podpisywano już na podstawie ustawy o NPR. Podstawowym *novum* w stosunku do rozwiązań zawartych w ustawie o zasadach wspierania rozwoju regionalnego było to, że poszczególnym samorządom nie narzucano, tak jak było w Programach wsparcia, konkretnych obszarów interwencji oraz działań, w ramach których można było otrzymać wsparcie finansowe⁴. W analizowanym okresie kontrakty wojewódzkie były realizowane głównie w ramach programów operacyjnych przyjętych w ustawie o NPR. Zasadniczym programem o charakterze regionalnym był Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego. Poza nim część projektów wdrażano w ramach sektorowych programów operacyjnych, spośród których najważniejsze znaczenie dla województw miały następujące programy: Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich; Rozwój zasobów ludzkich; Transport⁵.

W ramach trzech pierwszych edycji kontraktów wojewódzkich na realizację różnorodnych przedsięwzięć rozdysponowano kwotę ponad 8 500 000 000 zł. Zdecydowanie największy udział w tej kwocie miało województwo mazowieckie (ponad 25%). Warto zaznaczyć, że stopień absorpcji środków udostępnionych za pośrednictwem kontraktów wojewódzkich wyniósł w omawianym okresie około 90%⁶.

³ B. Kawalko, *Kontrakt...*, s. 39–40.

⁴ A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, *Województwo jako kreator rozwoju regionalnego* [w:] *Województwo, region, regionalizacja. 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej. II Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 21–22 listopada 2013 r.*, red. J. Korczak, Wrocław 2013, s. 403.

⁵ A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, *Województwo...*, s. 403–404.

⁶ B. Kawalko, *Kontrakt...*, s. 40.

Kontrakt terytorialny jest umową zawartą pomiędzy rządem i samorządem w celu dofinansowania zadań związanych z realizacją strategii rozwoju województw. Realizacja kontraktów jest ściśle powiązana z wykorzystywaniem na terenie Polski funduszy strukturalnych Unii Europejskiej i z funkcjonowaniem ogólnokrajowych oraz regionalnych programów operacyjnych.

Kontrakty terytorialne umożliwiają dystrybuowanie środków finansowych pochodzących z funduszy europejskich na realizację zadań związanych z polityką rozwoju regionalnego. To właśnie dzięki kontraktom możliwe jest realizowanie inwestycji i projektów, które przyczyniają się do rozwoju gospodarczego poszczególnych regionów.

Publikacja w przystępny sposób omawia m.in.:

- charakter prawny i przesłanki wprowadzenia kontraktu terytorialnego;
- treść kontraktu terytorialnego i źródła finansowania;
- wdrażanie kontraktów terytorialnych w poszczególnych województwach.

W publikacji dokonano porównania rozwiązań z zakresu kontraktów terytorialnych obowiązujących w Polsce do narzędzi polityki regionalnej, jakie są stosowane w wybranych państwach Unii Europejskiej.

Opracowanie jest przeznaczone zarówno dla pracowników administracji, zajmujących się polityką rozwoju regionalnego, jak i pracowników naukowych oraz studentów kierunków prawniczych, administracyjnych i politologii.

Dawid Chaba – doktor nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne, ze specjalnością prawo samorządu terytorialnego; główny specjalista w Departamencie Funduszy Europejskich w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Małopolskiego; autor kilkudziesięciu publikacji naukowych.



9788382469240 W01P01

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-8246-924-0



9 788382 469240

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

Kup e-book i czytaj
w aplikacji Smarteca

