



PAŃSTWOWA WYŻSZA SZKOŁA ZAWODOWA w TARNOWIE

WYDAWNICTWO POKONFERENCYJNE

PRAWNO – EKONOMICZNE UWARUNKOWANIA ROZWOJU LOKALNEGO I REGIONALNEGO

Tarnów, 23-24 września 2010 r.



INSTYTUT ADMINISTRACYJNO-EKONOMICZNY

Wydawnictwo pokonferencyjne

**PRAWNO – EKONOMICZNE UWARUNKOWANIA
ROZWOJU LOKALNEGO I REGIONALNEGO**

Redakcja naukowa

prof. dr hab. Czesław Nowak
doc. dr Małgorzata Szczerbińska-Byrska

Instytut Administracyjno-Ekonomiczny
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Tarnowie

Tarnów 2011

Publikacja ukazała się nakładem Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Tarnowie

Rada Naukowa ds. Publikacji

Przewodniczący:

dr hab. Wacław Rapak, prof. PWSZ

Członkowie:

dr hab. Zofia Cygal-Krupa, prof. PWSZ

prof. dr hab. inż. Stanisław Mitkowski

dr Małgorzata Szczerbińska-Byrska, doc. PWSZ

dr hab. Edward Tutaj, prof. PWSZ

prof. dr hab. Ryszard Żarów

Recenzenci:

prof. dr hab. Czesław Nowak

dr hab. Józefa Gniewek, prof. PWSZ

dr hab. Adam Nita, prof. PWSZ

dr hab. Andrzej Światłowski, prof. PWSZ

Okladka według projektu Elżbiety Wojciechowskiej

© Copyright by Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Tarnowie

ISBN 978-83-932770-1-8

Nakład: 170 + 9 egz.

Skład, druk i oprawa:

ZUPW „Skrypt” Sp. z o.o. w Tarnowie, ul. Do Huty 15

Spis treści

Wprowadzenie	7
 CZĘŚĆ I – PRAWNO-ADMINISTRACYJNA	9
Współdziałanie gmin z przedsiębiorstwami sektora elektroenergetycznego	11
Wybrane problemy finansowania rozwoju regionalnego	21
Ekologiczne i prawne aspekty dotyczące zagospodarowania poużytkowej węgły mineralnej	35
Kształcenie jako czynnik rozwoju. Przemiany w szkolnictwie wyższym a rozwój lokalny	41
Partnerstwo publiczno-prywatne w świetle uregulowań prawnopodatkowych	53
Wzlot i upadek sądów grodzkich	73
Koncepcja milczenia, bezczynności i przewlekłości w działaniu administracji publicznej	83
Prawne aspekty nowych elektronicznych kanałów kontaktu strony postępowania administracyjnego z organem administracji publicznej	95
Polityka regionalna Unii Europejskiej w świetle Traktatu z Lizbony	107
Koncesjonowanie działalności gospodarczej na rynku energetycznym a bezpieczeństwo energetyczne	123
Wpływ prawa UE na uwarunkowania ochrony środowiska w procesie inwestycyjnym	133
 CZĘŚĆ II – EKONOMICZNA	141
Działalność innowacyjna przedsiębiorstw Regionu Tarnowskiego i Małopolski	143
Autostrada A4 Kraków – Tarnów ważnym czynnikiem rozwoju regionalnego	155

Polskie regiony w pierwszym okresie członkostwa Polski w UE	171
Wielofunkcyjność rolnictwa i obszarów wiejskich w Unii Europejskiej	177
Na skraju województwa – regres, stagnacja czy postęp?	187
Kierunki doskonalenia systemu zarządzania spółkami kapitałowymi sektora komunalnego	199
Aspekty teoretyczne i praktyczne współdziałania w rozwoju kapitału społecznego obszarów wiejskich	213
Regionalne zróżnicowanie nakładów inwestycyjnych w rolnictwie polskim w latach 2004-2008	223
Od klasycznej ekonomii dobrobytu do ekonomii opartej na koncepcji rozwoju zrównoważonego	231
Istota działalności podmiotów gospodarczych w ramach gospodarki opartej na wiedzy	243
Znaczenie klastra przemysłowego w rozwoju regionu na przykładzie Tarnowskiego Klastra Przemysłowego S. A.	255
Wykorzystanie strategicznej karty wyników w zarządzaniu jednostkami samorządu lokalnego	267
Tworzenie gospodarki opartej na wiedzy w Polsce w następstwie realizacji Strategii Lizbońskiej i Strategii UE 2020	277
 CZĘŚĆ III – GŁOSY W DYSKUSJI	 289
The role of the economical mechanism in the system transformation in Moldavian agriculture and food economy	291
Sądy Grodzkie. Złudna nadzieja	297
Lokalne Grupy Działania w zarządzaniu rozwojem lokalnym	301
Funkcjonowanie wojewódzkich komisji dialogu społecznego – przykład małopolski	313

Marta Pietras-Eichberger¹⁶⁶
Katarzyna Lechowicz¹⁶⁷

Polityka regionalna Unii Europejskiej w świetle Traktatu z Lizbony

1. Uwagi wstępne

Traktat z Lizbony¹⁶⁸ stanowi proces zwiększenia efektywności i legitymacji demokratycznej Unii oraz poprawy spójności jej działań, umożliwiający tym samym skuteczne i sprawne funkcjonowanie Unii Europejskiej na miarę XXI wieku. W świetle Traktatu z Lizbony ważnym zagadnieniem staje się kształt polityki regionalnej Unii Europejskiej, a przede wszystkim kwestia realizacji postulatu efektywności i spójności unijnych działań. Istotne w tym zakresie jest, zatem przedstawienie podstawowych założeń w dziedzinie polityki regionalnej Unii Europejskiej z uwzględnieniem zmian wprowadzonych Traktatem Lizbońskim. Celem polityki regionalnej jest zredukowanie różnic w rozwoju poszczególnych regionów i zmniejszenie zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych, w tym obszarów wiejskich¹⁶⁹. Warto zauważyć, iż w Polsce w ciągu ostatniej dekady zmianie uległo rozumienie terminu „polityka regionalna”. Wpłynęło na to wprowadzenia w 1999 r. trójstopniowego podziału terytorialnego państwa i akcesja do struktur Unii Europejskiej. W systemie scentralizowanym nie było bowiem miejsca na politykę gospodarczą prowadzoną przez regiony, co wynikało z braku samodzielnej władzy regionalnej¹⁷⁰.

Przedmiotowa analiza obejmuje ponadto zagadnienie zasady pomocniczości, zgodnie z którą Unia podejmuje działania na poziomie wspólnotowym wyłącznie wówczas, gdy są one skuteczniejsze od działań podejmowanych na szczeblu krajowym, ale też od działań podejmowanych na poziomie regionalnym oraz lokalnym. Podkreślić również należy szczególnie istotne kwestie odnoszące się do mechanizmu kontrolowania zasady pomocniczości.

¹⁶⁶ dr, Wyższa Szkoła Prawa i Administracji Przemysłu-Rzeszów.

¹⁶⁷ mgr, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Tarnowie.

¹⁶⁸ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany 13 grudnia 2007 r., (Dz. Urz. UE 2007/C/306/1).

¹⁶⁹ J. Ładysz, *Polityka strukturalna Polski w warunkach integracji europejskiej*, Wrocław 2007, s. 130.

¹⁷⁰ W. Kalita, *Międzynarodowe aspekty strategii rozwoju regionalnego*, w: *Realizacja koncepcji rozwoju zrównoważonego na szczeblu lokalnym*, red. K. Górka, L. Kaliszczak, Tarnobrzeg 2006, s. 93.

Uwzględnienia wymaga też zasada spójności terytorialnej, która po raz pierwszy znalazła się pośród celów przewodnich Unii Europejskiej. Zasada ta przyczynia się do znacznego umocnienia roli regionów, a także spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unii.

2. Geneza polityki regionalnej UE

Polityka regionalna¹⁷¹ to całokształt czynności władz publicznych państwowych, lokalnych i regionalnych w zakresie świadomego oddziaływania na rozwój społeczno-ekonomiczny regionów państw członkowskich Unii Europejskiej¹⁷².

Europejska polityka regionalna ma na celu wyrównanie dysproporcji w rozwoju gospodarczym, społecznym i terytorialnym (przestrzennym) za pośrednictwem redystrybucji środków budżetowych w przekroju międzyregionalnym. Zmierza ona do harmonijnego rozwoju Unii Europejskiej, a więc do niwelowania różnic i osiągania spójności między poszczególnymi jej regionami¹⁷³.

Rozwój europejskiej polityki regionalnej jest procesem długotrwałym i nierównomiernym. Jest on efektem wspierania przemian strukturalnych w gospodarkach państw członkowskich

¹⁷¹ W literaturze przedmiotu termin „polityka regionalna” używa się zamiennie z terminem „polityka strukturalna” lub „polityka spójności”. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego zaznacza, iż pojęcia „polityka regionalna”, „polityka spójności” i „polityka strukturalna” w praktyce używane są zamiennie. Polityka strukturalna jest to tradycyjne pojęcie dotyczące interwencji Wspólnot Europejskich (a od 1993 roku – Unii Europejskiej) używane już od 1957 roku. Polityka regionalna jest zorientowana na zwiększenie spójności ekonomicznej i społecznej w Unii Europejskiej, co oznacza, że jej podstawowym zadaniem jest pomoc finansowa dla regionów. Polityka spójności zaś wskazuje na podstawowy cel interwencji, jakim jest zmniejszenie zróżnicowań we Wspólnocie. Można, zatem przyjąć, iż polityka regionalna, polityka strukturalna i polityka spójności Unii Europejskiej mają ten sam cel – wyrównanie różnic gospodarczych między regionami Unii Europejskiej i w efekcie – ich mieszkańcami, <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/CzymSaFundusze.aspx> (3 lipca 2010). Polityka strukturalna jest prowadzona w tych regionach, w których występują gałęzie lub sektory gospodarki nastrożające problemy, ale jest realizowana nie tylko środkami polityki regionalnej, lecz także poprzez inne formy polityki (sektorowe) np. politykę rolną czy politykę przemysłową. Często przyczyną nazywania polityki regionalnej polityką strukturalną są fundusze strukturalne, stanowiące podstawowy instrument finansowy realizacji polityki regionalnej UE. Z kolei efektem polityki spójności jest zmniejszenie różnic między państwami członkowskimi UE, co nie jest zwykłą sumą zmniejszania różnic między regionami. Wykorzystuje ona dodatkowy instrument finansowy, jakim jest Fundusz Spójności (Kohezji) adresowany do najuboższych państw, A.Z. Nowak, D. Milczarek, *Europejska polityka w zarysie*, Warszawa 2006, s. 287. J. Ładysz, twierdzi, iż polityka strukturalna nie jest tożsama z polityką regionalną, lecz jest z nią ściśle powiązana m.in. poprzez korzystanie ze wspólnych instrumentów tj. funduszy strukturalnych. Zdaniem J. Ładysza polityka strukturalna ma charakter horyzontalny i dotyczy podmiotów gospodarczych na obszarze całego kraju lub Wspólnoty, natomiast polityka regionalna koncentruje się na rozwoju poszczególnych regionów ekonomicznych. Przyznaje on jednak, iż obu polityk nie da się wyraźnie od siebie oddzielić. Wskazać należy również pogląd, według którego polityka strukturalna zawiera się w polityce regionalnej jako jej podstawowa część, J. Ładysz, *Polityka strukturalna Polski w warunkach integracji europejskiej*, Wrocław 2007, s. 126-127.

¹⁷² B. Grad, *Regionalne programy operacyjne w Polsce na lata 2007-2013*, w: *Spójność społeczna i ekonomiczna Unii Europejskiej*, red. G. Wrzeszcz-Kamińska, Wrocław 2009, s. 157.

¹⁷³ T. G. Grosse, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy, przykład Grecji, Włoch, Irlandii i wnioski dla Polski*, Warszawa 2000, s. 7.

Wspólnot Europejskich¹⁷⁴, a obecnie Unii Europejskiej podczas ponad półwiecznej integracji europejskiej¹⁷⁵. W Traktacie o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej z 1957 r.¹⁷⁶ została po raz pierwszy określona potrzeba tworzenia warunków niezakłóconej konkurencji i zniesienia wszelkich form protekcjonizmu, co z kolei miało przyczynić się do równomiernego rozwoju Wspólnot oraz niwelowania nierówności socjalnych. W preambule tego traktatu zapisano, iż „państwa członkowskie będą dążyć do zjednoczenia gospodarki narodowej i wspierając jej harmonijny rozwój, zmniejszając różnice pomiędzy poszczególnymi obszarami”. Na mocy Traktatu EWG z dniem 1 stycznia 1958 r. został utworzony jeden z podstawowych podmiotów polityki regionalnej – Europejski Bank Inwestycyjny, którego statutowym celem jest wspomaganie harmonijnego rozwoju Wspólnot¹⁷⁷.

Jednak dopiero w 1961 r. podczas zwołanej przez Komisję Europejską konferencji poświęconej kwestiom polityki strukturalnej stały się one przedmiotem zainteresowania najwyższych urzędników i ekspertów z poszczególnych państw członkowskich. Dalej brakowało rozwiązań prawnie wiążących wszystkich ówczesnych członków Wspólnot Europejskich¹⁷⁸.

Bodziec ku rozwojowi polityki regionalnej przyszedł w 1973 r., kiedy to Dania, Irlandia i Zjednoczone Królestwo przystąpiły do Wspólnoty, a jeden z nowych brytyjskich komisarzy George Thomson, zwrócił uwagę na konieczność prowadzenia tej polityki we Wspólnocie z powodu istnienia głębokich dysproporcji między najbiedniejszymi i najbogatszymi regionami. Polityka regionalna utożsamiana z polityką spójności i z polityką strukturalną nie była pierwotnie oparta na traktacie EWG, choć w preambule tego traktatu poruszono problem zmniejszenia różnic pomiędzy poszczególnymi regionami. Kwestia ta nie została też wymieniona wprost w żadnym z pozostałych traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie¹⁷⁹.

¹⁷⁴ Wspólnoty Europejskie jest to termin określający trzy organizacje: Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWiS), Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euroatom), Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG). Od 1993 r. EWG zmieniła nazwę na Wspólnota Europejska (WE), która z kolei na mocy Traktatu z Lizbony została zastąpiona przez Unię Europejską.

¹⁷⁵ J. Ładysz, op. cit., s. 120.

¹⁷⁶ Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą podpisany w Rzymie w dniu 25 marca 1957 r. (dalej traktat EWG a od 1993 r. TWE), wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, (Dz. Urz. UE/2010/C/83).

¹⁷⁷ *Spójność społeczno-gospodarcza, implikacje regionalne*, red. K. Głębicka, Radom 2004, s. 7.

¹⁷⁸ J. Ładysz, op. cit., s. 121.

¹⁷⁹ Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali podpisany w Paryżu w dniu 18 kwietnia 1951 r., (wszedł w życie 23 lipca 1952 r., wygaś w dniu 23 lipca 2002 r.), Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej podpisany w Rzymie w dniu 25 marca 1957 r., wersja skonsolidowana Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Dz. Urz. UE/2010/C/84).

Podkreślić należy, iż w prawie unijnym nadal nie istnieje legalna definicja polityki regionalnej¹⁸⁰. Warto wspomnieć też, że 17 października 1969 r. Komisja wystąpiła do Rady z projektem podjęcia kroków na rzecz wypracowania takiej polityki. Postulowała ona m. in. utworzenie stałego komitetu rozwoju regionalnego, który zajmowałby się harmonizowaniem polityki regionalnej i utworzeniem funduszu na rzecz rozwoju regionalnego. Dopiero jednak na spotkaniu szefów państw i rządów w grudniu 1974 r. definitywnie przesądzono o utworzeniu od 1 stycznia 1975 r. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego jako najważniejszej instytucji wspólnej polityki regionalnej państw UE¹⁸¹.

Fundusze strukturalne¹⁸² stanowią finansowe instrumenty polityki strukturalnej realizowanej przez Unie Europejską. Powstały w celu zrestrukturyzowania i zmodyfikowania gospodarek państw członkowskich UE¹⁸³.

Niewątpliwie jednak, zwrócenie uwagi na konieczność prowadzenia polityki spójności była wynikiem znacznych różnic w wysokości dochodów pomiędzy regionami UE.¹⁸⁴ Ponadto w większości państw członkowskich UE istniały regiony gospodarczo zacofane, których poziom rozwoju gospodarczego, a tym samym stopy życiowej mieszkańców, pozostawał daleko za przodującymi państwami UE. Istnienie tych regionów powodowało powstawanie i pogłębianie się trudnych do zakwalifikowania konfliktów społecznych i deformacji strukturalnych¹⁸⁵.

Dopiero art. 23 Jednolitego Aktu Europejskiego wprowadził do traktatu EWG tytuł V *Spójność ekonomiczna i socjalna*. Dodany wówczas art. 130A brzmiał „W celu wspierania swego harmonijnego rozwoju Wspólnota rozwija i prowadzi działania zmierzające do wzmocnienia swej spójności gospodarczej i społecznej. W szczególności Wspólnota zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz do zmniejszenia zacofania regionów mniej uprzywilejowanych”¹⁸⁶. Podkreślić należy, iż to

¹⁸⁰ M. Pierzchalska, *Znaczenie spójności społeczno-gospodarczej dla rozwoju regionalnego*, w: *Spójność społeczno-gospodarcza, implikacje regionalne*, red. K. Głębicka, Radom 2004, s. 13.

¹⁸¹ M. Z. Doliwa-Klepacki, *Integracja Europejska*, Białystok 2005, s. 545-546.

¹⁸² Fundusze strukturalne to fundusze tworzone w budżecie Wspólnoty Europejskiej (Rozporządzenie Rady Nr 1083 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (dalej EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (dalej EFS) oraz Funduszu Spójności (FS) i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999), umożliwiające pomoc w restrukturyzacji i modernizacji gospodarki krajów członkowskich drogą interwencji w kluczowych sektorach i regionach (poprawa struktury). Obecnie działają dwa fundusze strukturalne: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999) i Europejski Fundusz Społeczny (Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999) http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/Sloownik/Strony/Fundusze_strukturalne.aspx (13 lipca 2010).

¹⁸³ I. Sawicka, *Rola funduszy strukturalnych w rozwoju lokalnym i regionalnym w Polsce*, w: *Spójność społeczna i ekonomiczna Unii Europejskiej*, red. G. Wrzeszcz-Kamińska, Wrocław 2009, s. 163.

¹⁸⁴ W. Weidenfeld, W. Wessels, *Europa od A do Z. Podręcznik integracji Europejskiej*, Gliwice 1995, s. 226-228.

¹⁸⁵ M. Z. Doliwa-Klepacki, *Europejska integracja gospodarcza*, Białystok 1996, s. 159.

¹⁸⁶ Jednolity Akt Europejski podpisany w dniu 17 lutego 1986 r. w Luksemburgu i w dniu 28 lutego 1986 r. w Hadze (dalej JAE), (Dz. Urz. WE/1987/L/169).

właśnie na podstawie JAE przeprowadzono reformę funduszy strukturalnych, wprowadzono zasadę współfinansowania rządowej polityki strukturalnej z budżetu Wspólnot Europejskich oraz ustalono cele i zasady świadczenia pomocy strukturalnej¹⁸⁷.

Spójność społeczna i gospodarcza stała się jednym z celów Unii Europejskiej na mocy Traktatu z Maastricht z 1992 r.¹⁸⁸. W traktacie tym zasady polityki regionalnej zostały podniesione do rangi traktatowej. Na podstawie Traktatu UE powołany został również Fundusz Spójności¹⁸⁹.

Kolejny traktat reformujący Unię Europejską podpisany w dniu 2 października 1997 r.¹⁹⁰ rozszerzył zawarty w Traktacie z Maastricht tytuł poświęcony spójności ekonomicznej i społecznej. Artykuł 158 Traktatu Amsterdamskiego stanowi, iż „celem wspierania swego harmonijnego rozwoju Wspólnota rozwija i kontynuuje działania prowadzące do wzmocnienia jej spójności ekonomicznej oraz społecznej. W szczególności Wspólnota dąży do zredukowania różnic w stopniach rozwoju poszczególnych regionów i zmniejszenia zacoferania najmniej uprzywilejowanych regionów i wysp, w tym terenów wiejskich”¹⁹¹.

Z kolei w art. 160 Traktatu Amsterdamskiego określono, iż celem EFRR jest niesienie pomocy przy wyrównywaniu głównych dysproporcji regionalnych Wspólnoty poprzez uczestnictwo w rozwoju i dostosowywaniu strukturalnym regionów o niskim stopniu rozwoju oraz w przekształcaniu upadających regionów przemysłowych¹⁹².

Polityka regionalna Unii Europejskiej, zwłaszcza w kontekście rozszerzenia o państwa Europy Środkowo-Wschodniej i Cypr, przestała spełniać w sposób wystarczający swoją rolę. Dlatego też podjęto próbę dalszej reformy unijnej polityki spójności społeczno-gospodarczej. Wydaje się, iż naprzeciw oczekiwaniom w zakresie reformy polityki regionalnej wyszedł Traktat z Lizbony, który w znacznym stopniu umacnia spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną Unii.

¹⁸⁷ J. Ładysz, op. cit., s. 122.

¹⁸⁸ Traktat o Unii Europejskiej podpisany w Maastricht w dniu 7 lutego 1992 r. (dalej Traktat UE), (Dz. Urz. WE/1992/C/224/01).

¹⁸⁹ Fundusz Spójności jest instrumentem polityki strukturalnej Unii Europejskiej, lecz nie zalicza się do funduszy strukturalnych. Pomoc z Funduszu Spójności ma zasięg krajowy, a nie regionalny jak w przypadku funduszy strukturalnych. Celem nadrzędnym funduszu jest wzmocnianie spójności społecznej i gospodarczej Unii poprzez finansowanie dużych projektów tworzących spójną całość w zakresie ochrony środowiska i infrastruktury transportowej, <http://www.funduszspojnosci.gov.pl/Podstawowe+informacje/> (1 lipca 2010).

¹⁹⁰ Traktat Amsterdamski zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty podpisany w Amsterdamie w dniu 2 października 1997 r. (dalej Traktat Amsterdamski), (Dz. Urz. WE/1997/C/340).

¹⁹¹ *Dokumenty europejskie*, red. A. Przyborska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska, Lublin 1999, s. 235.

¹⁹² *Spójność społeczno-gospodarcza...*, op. cit., s. 9.

3. Podstawowe założenia w zakresie polityki regionalnej UE w świetle Traktatu z Lizbony

Traktat z Lizbony jako traktat rewizyjny w art. 1 wprowadza zmiany do TUE, a w art. 2 do TWE, przy czym zmieniony Traktat o Unii Europejskiej zachowuje swoją dotychczasową nazwę, natomiast TWE otrzymuje nazwę *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (TFUE). Polityka regionalna została zawarta w części III TFUE przede wszystkim w tytule XI (dawnym tytule X) – *Europejski Fundusz Społeczny* i tytule XVIII (dawnym tytule XVII) – *Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna*¹⁹³. Zauważyć należy, iż postanowienia dotyczące EFS zyskały rangę nowego tytułu w części trzeciej TFUE. Wcześniej stanowiły one część dawnego tytułu XI (obecnie IX) noszącego nazwę *Polityka społeczna, edukacja, kształcenie zawodowe i młodzież* (obecnie zmienionego na *Polityka społeczna*)¹⁹⁴. Poza umieszczeniem EFS w odrębnym tytule Traktat Lizboński nie wprowadził istotnych zmian merytorycznych w zakresie funkcjonowania tego funduszu.

Ważnym rozwiązaniem TFUE jest podział kompetencji UE na trzy grupy: uprawnienia wyłączne, kompetencje dzielone z państwami członkowskimi oraz uprawnienia do podejmowania działań wspierających, koordynujących lub uzupełniających. Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna należy do kompetencji dzielonych z państwami członkowskimi UE¹⁹⁵.

Artykuł 174 TFUE (dawny art. 158) stanowi, iż w celu wspierania harmonijnego rozwoju całej Unii rozwija ona i prowadzi działania służące wzmocnieniu jej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.

Przez spójność w tym przypadku należy rozumieć wewnętrzną zwartość elementów pewnej całości¹⁹⁶.

Spójność gospodarcza jest mierzona za pomocą PKB *per capita* według parytetu siły nabywczej. Wzrost spójności gospodarczej polega na zmniejszeniu dysproporcji w poziomie rozwoju gospodarczego pomiędzy obszarami bogatymi i biednymi¹⁹⁷.

Unia Europejska dąży do spójności społecznej, gdyż jest ona kluczowy czynnikiem wpływającym na osiągnięcie sukcesu ekonomicznego. Spójność społeczna mierzona jest za pomocą wskaźnika stopy bezrobocia, ale też poprzez użycie stopy partycypacji, czyli miernika

¹⁹³ *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2008, s. 56-57.

¹⁹⁴ *Traktat z Lizbony. Ujednolicone teksty Aktów Podstawowych Unii Europejskiej*, red. R. Bujalski, P. Błędzik, Warszawa 2008, s. 43-44.

¹⁹⁵ A. Nowak-Far, *Rynek wewnętrzny i polityki Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 2007, nr 4, s.92-93.

¹⁹⁶ J. Ładysz, op. cit., s. 128.

¹⁹⁷ Ibidem.

określającego, jaka część ludności w wieku produkcyjnym znajduje zatrudnienie. Brane są także pod uwagę takie wskaźniki jak: poziom ubóstwa, rozwarstwienia i marginalizacji społecznej¹⁹⁸. Wzrost spójności społecznej polega na zmniejszeniu zróżnicowań w wykorzystaniu kapitału ludzkiego pomiędzy poszczególnymi obszarami¹⁹⁹.

Spójność terytorialna (przestrzenna) rozumiana jest z kolei jako dostępność do wszystkich miast i regionów UE, niezależnie od ich bardziej lub mniej korzystnego położenia geograficznego. Wskazać należy, iż dalej brak jest jednego, uniwersalnego miernika spójności terytorialnej. Poziom peryferyjności jest mierzony m.in. za pomocą czasu podróży z danego miasta do kilkuset najważniejszych europejskich ośrodków drogą: lotniczą, samochodową i kolejową. Wzrost spójności terytorialnej polega, zatem na eliminowaniu barier dostępności regionów peryferyjnych do centralnych obszarów Unii Europejskiej poprzez ich ściślejsze powiązanie²⁰⁰. W oparciu o wskaźnik dostępności regiony Unii można podzielić na: centralne, pośrednie i peryferyjne. Podkreślić należy, iż koncentracja działalności gospodarczej i zaludnienia w regionach centralnych wywiera niekorzystny wpływ nie tylko na regiony peryferyjne, ale także na regiony centralne. Podczas, gdy na obszarach peryferyjnych problemem jest niski standard infrastruktury i brak połączeń, w regionach centralnych występuje zbyt duże nasycenie ruchu, ograniczona przepustowość oraz duże obciążenie środowiska²⁰¹.

Artykuł 174 TFUE (dawny art. 158) w zdaniu drugim stanowi ponadto, iż Unia w szczególności zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych. Dalej w zdaniu trzecim tego artykułu jako regiony wymagające szczególnej uwagi wymienione są: obszary wiejskie, obszary podlegające przemianom przemysłowym oraz regiony, które cierpią na skutek poważnych i trwałych niekorzystnych warunków przyrodniczych lub demograficznych tj. najbardziej na północ wysunięte regiony o bardzo niskiej gęstości zaludnienia oraz regiony wyspiarskie, transgraniczne i górskie.

Parlament Europejski określił region jako „terytorium, które z geograficznego punktu widzenia stanowi wyraźną całość, bądź stanowi jednolity kompleks terenów, które tworzą zamkniętą całość, a których ludność charakteryzują określone wspólne elementy, przy czym chciałaby ona utrwalić i rozwinąć pewne wynikające z nich właściwości, aby pobudzić postęp kulturalny, społeczny i gospodarczy”²⁰².

¹⁹⁸ M. Grewiński, *Działalność Unii Europejskiej na rzecz spójności społeczno-gospodarczej*, w: *Spójność społeczno-gospodarcza, implikacje regionalne*, red. K. Głąbicka, Radom 2004, s. 52.

¹⁹⁹ J. Ładysz, op. cit., s. 128.

²⁰⁰ Ibidem., s. 129.

²⁰¹ M. Grewiński, op. cit., s. 61-63.

²⁰² S. Naruszewicz, *Polityka spójności Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 277.

Natomiast w ujęciu prawnym region oznacza jednostkę administracyjną wyodrębnioną przez ustawodawcę ze względu na cechy różniące ją od innych jednostek podziału administracyjnego tego samego stopnia i zazwyczaj dysponujący dużą samodzielnością. Regiony mogą znajdować się w granicach państw oraz niezależnie od granic pomiędzy poszczególnymi państwami²⁰³.

Od 1988 r. Unia Europejska w celu realizacji polityki regionalnej posługuje się jednolitą strukturą jednostek terytorialnych określoną jako nomenklatura jednostek terytorialnych dla celów statystycznych (*The Nomenclature of Territorial Units for Statistics-NUTS*)²⁰⁴.

W art. 175 TFUE (dawnym art. 159) na państwa członkowskie został nałożony obowiązek prowadzenia i koordynowania swoich polityk gospodarczych w sposób zgodny z celami polityki regionalnej Unii. Harmonijny rozwój regionów Unii Europejskiej, wzmocnienie spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej powinny być również brane pod uwagę przy formułowaniu i urzeczywistnianiu wszystkich polityk, działań i rynku wewnętrznego. Cele określone w art. 174 TFUE (dawnym art. 158) mają być wspierane przez Unię również w działaniach podejmowanych za pośrednictwem funduszy strukturalnych, Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz innych istniejących instrumentów finansowych (art. 175 TFUE - dawny art. 159).

Komisja Europejska jest zobligowana do przedstawiania co trzy lata Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu i Komitetowi Regionów sprawozdania w sprawie postępów w urzeczywistnianiu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej (art. 175 (dawny art. 159) TFUE)).

W art. 176 (dawnym art. 160) TFUE na nowo określono zadania realizowane przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. Celem tego funduszu jest przyczynianie się do korygowania podstawowych dysproporcji regionalnych w Unii poprzez udział w rozwoju i dostosowaniu strukturalny regionów opóźnionych w rozwoju oraz w przekształcaniu upadających regionów przemysłowych.

Zauważyć należy, iż zmianie ulega sposób traktowania regionu, który jest nie tylko jednostką przestrzenną organizacji terytorialnej danego państwa, ale jako podmiot gospodarczy jest również samoistnym podmiotem praw i obowiązków. Wzrastająca podmiotowość regionów sprawia, iż stają się one nie tylko partnerami dla własnego państwa, ale też podmiotami ponadnarodowej polityki regionalnej. Rozwój gospodarczy prowadzić, zatem może do innego ukształtowania relacji między państwami a regionami²⁰⁵. W literaturze przedmiotu podkreśla się, iż we współczesnych uwarunkowaniach instytucjonalnych występuje kilka poziomów funkcjonowania struktur odpowiedzialnych za

²⁰³ Ibidem.

²⁰⁴ J. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony państw członkowskich*, Warszawa 2000, s. 118.

²⁰⁵ K. Kuciński, *Ewolucja relacji państwo-region*, w: *Nowe kierunki badawcze w regionalistyce. Nowe doświadczenia polityki regionalnej*, red. R. Domański, Warszawa 2003, s. 40-41.

realizację europejskiej idei spójności. Wyróżnia się struktury ponadnarodowe na poziomie Unii Europejskiej, narodowe na poziomie rządów państw członkowskich oraz regionalne i lokalne na poziomie samorządów terytorialnych poszczególnych państw członkowskich. Przy czym regionalne i lokalne władze publiczne odpowiedzialne są za kreatywność i realizację projektów wynikających z ogólnych celów polityki spójności²⁰⁶.

W zakresie unijnej polityki regionalnej istotne znaczenie ma też art. 177 (dawny art. 161) TFUE. Na podstawie tego artykułu Parlament Europejski i Rada mogą w drodze rozporządzeń zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów, określać zadania, cele priorytetowe oraz organizację funduszy strukturalnych. Przy użyciu tej samej procedury Parlament i Rada uprawnione są do określania ogólnych zasad mających zastosowanie do funduszy strukturalnych, a także przepisów niezbędnych do zapewnienia skuteczności i koordynacji funduszy między sobą i z innymi istniejącymi instrumentami finansowymi.

Nowy art. 177 TFUE określa ponadto projekty, które mogą być finansowane z Funduszu Spójności. Zalicza do nich projekty dotyczące środowiska naturalnego i sieci transeuropejskiej w zakresie infrastruktury transportowej.

Zmianie uległa także procedura podejmowania rozporządzeń wykonawczych dotyczących Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Uprawnienia w tym zakresie mają Parlament Europejski i Rada stanowiące zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów (art. 178 TUE, dawny art. 162).

Wśród reform ustrojowych przeprowadzonych przez Traktat z Lizbony w odniesieniu do polityki regionalnej należy także wymienić umocnienie roli parlamentów narodowych, zwłaszcza przy monitorowaniu zasady subsydiarności²⁰⁷.

4. Rola parlamentów narodowych w zakresie realizacji zasady pomocniczości

Zasada pomocniczości (subsidiarności) jest jedną z podstawowych zasad prawa unijnego. Stanowi ona o podziale kompetencji pomiędzy Unie Europejską i państwami członkowskimi oraz ich jednostkami administracyjnymi. Do czasu podpisania i wejścia w życie Traktatu z Lizbony zasada pomocniczości określona w prawie traktatowym realizowana była wtedy, gdy cele Unii Europejskiej nie mogły być skuteczniej osiągnięte

²⁰⁶ D. Waldziński, *Spójność ekonomiczna Unii europejskiej w świetle współczesnych przemian kulturowo-cywilizacyjnych*, w: *Spójność społeczna, gospodarcza i terytorialna w polityce Unii Europejskiej*, red. E. Pancer-Cybulska, Wrocław 2008, s. 18.

²⁰⁷ *Traktat z Lizbony. Główne reformy...*, op cit., s. 60.

przez państwa członkowskie, a Wspólnota, z uwagi na skalę lub skutki proponowanych działań mogła je realizować lepiej lub efektywniej. Poza tym Wspólnota była właściwa do wykonywania określonych zadań także wtedy, gdy realizacja danej kompetencji przez państwo członkowskie wywierała wpływ na interesy innych państw członkowskich oraz gdy ze względu na spójność społeczną i gospodarczą określone zadanie nie mogło być lepiej wykonane przez państwo członkowskie. Można, zatem stwierdzić, iż Unia Europejska pozostawiała państwom członkowskim tylko te sprawy, którym same mogły podołać²⁰⁸.

Zasada pomocniczości została w sposób istotny zmieniona na podstawie art. 3b ust. 3 (dawny art. 5) TUE. Zgodnie ze zmodyfikowaną Traktatem Lizbońskim zasadą pomocniczości, w dziedzinach, które nie należą do wyłącznej kompetencji Unii, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez poszczególne państwa członkowskie. Dotyczy to zarówno szczebla centralnego, jak i regionalnego oraz lokalnego, w sytuacji, gdy ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest uzyskanie lepszych efektów na poziomie Unii²⁰⁹. W nowym art. 3b ust. 3 TUE stwierdzono ponadto, iż instytucje Unii stosują zasadę pomocniczości zgodnie z Protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności²¹⁰, natomiast parlamenty narodowe sprawują kontrolę nad przestrzeganiem zasady pomocniczości.

Należy, zatem podkreślić, iż Traktat z Lizbony przede wszystkim precyzuje treść zasady pomocniczości włączając wyraźnie w zakres działania tej zasady poziom regionalny i lokalny w państwach członkowskich. Postanowienia art. 2 Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności zobowiązują ponadto Komisję do konsultowania „wymiaru regionalnego i lokalnego” przygotowywanego aktu prawnego. W art. 6 tego Protokołu podkreślono z kolei konieczność konsultowania tegoż poziomu w kwestii przygotowywanego aktu prawnego z parlamentami regionalnymi mającymi kompetencje ustawodawcze²¹¹.

Należy zauważyć, iż w ramach zasady pomocniczości inicjatywa i odpowiedzialność za proces rozwoju lokalnego i regionalnego spoczywa przede wszystkim na władzach i społeczności regionalnej. Ingerencja państwa dotyczy jedynie tych problemów, z którymi społeczności te nie mogą sobie poradzić lub przemawiają za tym względy efektywności. Proces decentralizacji, polegający na przesuwaniu kompetencji rządu centralnego do władz regionalnych w państwach Europy Zachodniej nasilił się w latach 70-tych XX w. Natomiast w Polsce wzrost roli regionów nastąpił szczególnie w okresie akcesji do struktur Unii

²⁰⁸ S. Naruszewicz, op. cit., s. 275- 276.

²⁰⁹ *Traktat z Lizbony. Główne reformy...*, s. 67.

²¹⁰ Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, (Dz. Urz. UE/2010/C/306/150, załącznik A).

²¹¹ *Traktat z Lizbony. Główne reformy ...*, s. 68.

Europejskiej i postępuje nadal²¹². Wiąże się z tym niewątpliwie pomoc uzyskiwana ze środków funduszy strukturalnych przeznaczonych na realizację celów polityki regionalnej.

Umocnienie roli parlamentów narodowych państw członkowskich, do których odnosi się szereg postanowień Traktatu z Lizbony stanowi swego rodzaju *novum* i należy w nim upatrywać proces podnoszenia legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej. Traktat Lizboński wprowadza nowatorskie rozwiązania, które z jednej strony polegają na akcentowaniu roli parlamentów narodowych w działaniu UE, z drugiej strony przewidują bezpośredni wpływ parlamentów narodowych państw członkowskich na podejmowanie decyzji w UE, co z kolei wymusza na nich funkcję kontrolowania zasady pomocniczości.

Traktat z Lizbony wprowadził do TUE nowy artykuł 8c, który wymienia poszczególne elementy roli parlamentów narodowych w działaniu Unii. W artykule tym określono, iż parlamenty narodowe aktywnie przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania Unii poprzez m.in.: otrzymywanie od instytucji unijnych informacji oraz projektów europejskich aktów prawodawczych, czuwanie nad poszanowaniem zasady pomocniczości oraz uczestniczenie w międzyparlamentarnej współpracy między parlamentami narodowymi i Parlamentem Europejskim²¹³.

Do parlamentów narodowych odnoszą się też protokoły dołączone do Traktatu Lizbońskiego: Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej²¹⁴ oraz wspomniany wcześniej Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Protokoły te m.in. zobowiązują Komisję do przekazywania parlamentom narodowym państw członkowskich programów legislacyjnych, dokumentów konsultacyjnych, a także wszelakich projektów aktów prawnych oraz dokumentów dotyczących strategii politycznych. Podobny obowiązek dotyczy Parlamentu Europejskiego, Trybunału Sprawiedliwości, Europejskiego Banku Centralnego i Europejskiego Banku Inwestycyjnego wtedy, gdy mają one na celu przyjęcie aktu ustawodawczego.

Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej modyfikując dotychczasowe regulacje, rozszerzył mechanizm informowania parlamentów narodowych, określił także kompetencje Konferencji Komisji Parlamentów Narodowych COSAC²¹⁵, które mogą zgłaszać uwagi dotyczące zasady subsydiarności²¹⁶. Artykuł 2 Protokołu w sprawie roli parlamentów narodowych przewiduje bezpośrednie przekazywanie projektów aktów

²¹² A. Potoczek, *Polityka regionalna jako sfera aktywności władz publicznych*, w: *Polityka regionalna w Polsce jako przestrzeń aktywności samorządu terytorialnego*, red. W. Sługocki, Warszawa 2009, s. 20.

²¹³ J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską*, Warszawa 2008, s. 53-54.

²¹⁴ Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, (Dz. Urz. UE/2010/C/306/148, załącznik A).

²¹⁵ COSAC – konferencja Komisji ds. Europejskich Parlamentów Państw Członkowskich UE i Parlamentu Europejskiego.

²¹⁶ Traktat potwierdza kompetencje COSAC co do wspierania wymiany informacji pomiędzy parlamentami narodowymi, a Parlamentem Europejskim.

prawodawczych Unii Europejskiej do parlamentów narodowych. Artykuł 1 przedmiotowego Protokołu poszerza katalog dokumentów podlegających konsultacjom m.in. o roczny plan prac legislacyjnych, wszelkie inne dokumenty dotyczące planowania legislacyjnego oraz strategie polityczne, które przedkładane są przez Komisję Parlamentowi Europejskiemu i Radzie²¹⁷.

Ustalony został również system monitorowania przestrzegania zasady subsydiarności przy uchwalaniu projektów aktów prawnych (art. 3 Protokołu w sprawie roli parlamentów narodowych).

W art. 9 tego Protokołu rozszerzone zostały także mechanizmy współpracy międzyparlamentarnej pomiędzy parlamentami narodowymi oraz pomiędzy parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim. Protokół wprowadza nowy, ośmioletni termin dla przesyłania parlamentom narodowym aktu prawnego pomiędzy przekazaniem tego aktu przez Komisję, a umieszczeniem go w porządku Rady w celu zajęcia stanowiska w ramach procedury legislacyjnej. Parlament narodowy może po ewentualnej konsultacji z parlamentami regionalnymi przekazać Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji opinię w sprawie niezgodności danego projektu z zasadą pomocniczości wraz z uzasadnieniem. Traktat zobowiązuje właściwe instytucje unijne do uwzględnienia każdej opinii wydanej przez parlamenty narodowe, ale nie przewiduje konsekwencji ich nieuwzględnienia. Jednakże przedstawienie negatywnej opinii przez parlamenty reprezentujące, co najmniej jedną trzecią ogólnej liczby głosów przyznanych im przez Traktat głosów (parlamenty jednoizbowe dysponują dwoma głosami, a izby w parlamentach dwuizbowych jednym głosem), powoduje obowiązek dokonania przeglądu projektu przez właściwą instytucję, a następnie uzasadnienia decyzji w sprawie utrzymania, zmiany lub wycofania projektu (art. 5-6 Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności)²¹⁸.

Na mocy Traktatu z Lizbony umocniono klauzulę *passarelle* (tzw. procedurę kładki, klauzulę kładki) poprzez np. zwiększenie procesu decyzyjnego, parlamenty narodowe muszą być informowane o każdej chęci wszczęcia zwykłej procedury zmiany traktatów stanowiących Unię Europejską, a w ramach tej procedury może być zwołany konwent, a tym samym parlamenty narodowe będą mogły brać udział w Konferencji Międzyrządowej. Klauzula *passarelle* pozwala więc na zastąpienie szczególnej procedury legislacyjnej procedurą zwykłą lub zasady jednomyślnego podejmowania decyzji w danej sprawie większością kwalifikowaną. Mechanizm kontrolowania zasady pomocniczości wyrażają się także w dość szerokich kompetencjach parlamentów narodowych w zakresie działania PWBIS, natomiast parlamenty narodowe nie posiadają możliwości monitorowania WPZiB²¹⁹.

²¹⁷ J. Barcz, *Przewodnik...*, op. cit., s. 54.

²¹⁸ Ibidem.

²¹⁹ Państwa uczestniczące we wzmocnionej współpracy mogą decydować o zastosowaniu tzw. „klauzuli kładki”, zmieniającej procedury decyzyjne w danej, objętej współpracą dziedzinie. W tym celu Rada, w składzie przedstawicieli państw uczestniczących we wzmocnionej współpracy, przyjmuje jednomyślnie decyzję

Mocą Traktatu z Lizbony parlamenty krajowe uzyskają po raz pierwszy bezpośredni wpływ na decyzje podejmowane na szczeblu europejskim, a wszystkie projekty aktów prawa UE przesyłane będą krajowym parlamentom. Wprowadzony przez Traktat Lizboński system wczesnego ostrzegania umożliwi parlamentom krajowym wyrażenie w ciągu 8 tygodni sprzeciwu wobec projektu, jeżeli dany parlament uzna, że tego rodzaju działanie nie powinno być podejmowane na poziomie UE. Jeżeli projektowi przeciwna będzie wystarczająca liczba parlamentów krajowych, będzie on mógł zostać zmieniony lub wycofany. Ten system wczesnego ostrzegania nadaje parlamentom krajowym istotną rolę w czuwaniu nad tym, by UE nie przekraczała granic swoich kompetencji, zajmując się sprawami, które mogą być najlepiej rozstrzygnięte na poziomie krajowym lub lokalnym²²⁰.

Wobec powyższego należy stwierdzić, iż parlamenty narodowe na podstawie zmian dokonanych Traktatem z Lizbony kontrolują działania Unii, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji. Sprawując tę kontrolę badają zwłaszcza to, czy cele działań podjętych przez Unię w tym zakresie nie zostałyby osiągnięte przez państwa członkowskie na poziomie centralnym, regionalnym lub lokalnym. Następnie sprawdzają czy, biorąc pod uwagę racje ekonomiczne np. rozmiary i skutki proponowanego działania, możliwe jest lepsze osiągnięcie zamierzonych celów na poziomie Unii oraz czy Unia nie wykracza w zakresie i formie poza działania konieczne do ich osiągnięcia²²¹.

5. Wnioski końcowe

Postanowienia Traktatu z Lizbony precyzują i radykalnie umacniają pozycję parlamentów narodowych nie tylko w zakresie polityki regionalnej, ale także w procesie integracji europejskiej. Wykorzystanie możliwości określonych przez Traktat z Lizbony będzie jednak zależało od działań podejmowanych przez parlamenty narodowe i ich deputowanych oraz zakresu współdziałania między parlamentem narodowym a rządem w ramach kompetencji własnej danego państwa członkowskiego UE²²².

europejską o podejmowaniu decyzji większością kwalifikowaną w dziedzinie, w której postanowienia TK przewidują głosowanie jednomyślne lub – po konsultacji z Parlamentem Europejskim – o zastosowaniu zwykłej procedury ustawodawczej w dziedzinie, w której TK przewiduje zwykłą procedurę ustawodawczą. Tym samym wszystkie decyzje w tej dziedzinie, również w ramach ewentualnej, ustanowionej w przyszłości wzmocnionej współpracy, będą podejmowane jednomyślnie, C. Herma, „Biuletyn Analiz Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej” 2004, Nr 14, s. 20–21.

²²⁰ Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony*, 2009, s. 15.

²²¹ N. Karczewska, *Rola parlamentów narodowych w Unii Europejskiej po Traktacie Lizbońskim*, w: *Unia Europejska: od Traktatów Rzymskich do Traktatu Lizbońskiego*, red. T. Wasilewski, Toruń 2008, s. 165.

²²² *Traktat z Lizbony. Główne reformy...*, op. cit., s. 70.

Można, zatem stwierdzić, iż efektywność postanowień Traktatu Lizbońskiego, który ponadto poświęca dużą uwagę skutkom wspólnotowego ustawodawstwa dla władz lokalnych i regionalnych oraz uznaje zasadę konsultowania się z władzami regionalnymi i lokalnymi zależeć będzie też od mechanizmu współdziałania państw członkowskich.

Traktat z Lizbony wprowadził też pojęcie „spójności terytorialnej”, która jest interpretowana jako obszar podlegający kompetencji zarówno Unii, jak i państw członkowskich. Dostrzeżone, bowiem zostały problemy nierówności nie tylko społeczno-gospodarczej, ale i przestrzennej oraz wiążące się z tym zagrożenia.

Podkreśla się, iż państwa członkowskie UE w celu zapewnienia odpowiedniej efektywności polityki spójności Unii Europejskiej powinny dążyć do decentralizacji i dekoncentracji wykonywanych zadań związanych programowaniem i zarządzaniem instrumentami strukturalnymi przez przeniesienie tych kompetencji na szczebel niższy tzn. na poziom regionalny i lokalny²²³.

Streszczenie

Traktat z Lizbony²²⁴ stanowi proces „zwiększenia efektywności i legitymacji demokratycznej Unii oraz poprawy spójności jej działań”, umożliwiający tym samym skuteczne i sprawne funkcjonowanie Unii Europejskiej na miarę XXI wieku. W świetle Traktatu z Lizbony ważnym zagadnieniem staje się kształt polityki regionalnej Unii Europejskiej, a przede wszystkim kwestia realizacji postulatu efektywności i spójności unijnych działań. Istotne w tym zakresie jest, zatem przedstawienie podstawowych założeń w dziedzinie polityki regionalnej Unii Europejskiej z uwzględnieniem zmian wprowadzonych Traktatem Lizbońskim. Celem polityki regionalnej jest zredukowanie różnic w rozwoju poszczególnych regionów i zmniejszenie zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych, w tym obszarów wiejskich²²⁵.

Przedmiotowa analiza obejmuje zagadnienie zasady pomocniczości zgodnie, z którą Unia podejmuje działania na poziomie wspólnotowym wyłącznie wówczas, gdy są one skuteczniejsze od działań podejmowanych na szczeblu krajowym, ale też od działań podejmowanych na poziomie regionalnym oraz lokalnym. Podkreślić również

²²³ M. J. Dudziak, *Instrumenty finansowe Unii Europejskiej w Polsce realna szansa rozwoju*, w: *Polityka regionalna w Polsce jako przestrzeń aktywności samorządu terytorialnego*, red. W. Sługocki, Warszawa 2009, s. 38.

²²⁴ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany 13 grudnia 2007 r., (Dz. Urz. UE 2007/C/306/1).

²²⁵ J. Ładysz, *Polityka strukturalna Polski w warunkach integracji europejskiej*, Wrocław 2007, s. 130.

należy szczególnie istotne kwestie odnoszące się do mechanizmu kontrolowania zasady pomocniczości.

Uwzględnienia wymaga też zasada spójności terytorialnej, która po raz pierwszy znalazła się pośród celów przewodnich Unii Europejskiej. Zasada ta przyczynia się do znacznego umocnienia roli regionów, a także spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unii.

Słowa kluczowe: polityka regionalna, Traktat z Lizbony, spójność terytorialna

EUROPEAN UNION REGIONAL POLICY IN THE LIGHT OF THE LISBON TREATY

Summary

The Lisbon Treaty²²⁶ is a process of "enhancing the efficiency and democratic legitimacy of the Union and Improving the coherence of its action", thereby enabling effective and efficient functioning of the European Union to the needs of the 21st century.

In the light of the Lisbon Treaty, the shape of the EU regional policy, especially the implementation of the idea of efficiency and coherence of the Union action, becomes an important issue. Therefore, what is important in this respect is to present the basic assumptions in the field of the European Union regional policy taking into account the changes introduced by the Lisbon Treaty. The regional policy objective is to reduce disparities between the development of various regions and the backwardness of the least favoured regions, including rural areas²²⁷.

The present analysis covers the principle of subsidiarity according to which the Union takes actions at Community level only if these actions are more effective than actions taken at a national level but also than actions taken at a regional or local level. Special attention should also be brought to particularly relevant issues relating to the control mechanism of subsidiarity.

²²⁶ The Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007 (OJ EU 2007/ C/306/1).

²²⁷ J. Ładysz, *Polityka strukturalna Polski w warunkach integracji europejskiej*, Wrocław 2007, s. 130.

(Polish) structural Policy in the conditions of European integration, Wrocław 2007, p. 130)

The principle of territorial cohesion, which was first found among the guiding objectives of the European Union, needs also to be taken into consideration. This principle contributes to a significant strengthening of the role regions, as well as economic, social and territorial cohesion of the Union.

Keywords: regional policy, The Lisbon Treaty, territorial cohesion