

UNIWERSYTET WARSZAWSKI
WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI

mgr Konrad Wojnarowski

Klasyfikacja NUTS i jej znaczenie dla prawa Unii Europejskiej
i polskiego prawa krajowego

Autoreferat rozprawy doktorskiej

Promotor:

prof. dr hab. Hubert Izdebski

Recenzenci:

prof. dr hab. Bogdan Dolnicki

dr hab. Igor Zachariasz

Warszawa 2023

I. Wprowadzenie. Wybór tematu rozprawy

Klasyfikacja NUTS (fr. *Nomenclature des Unités Territoriales pour les Besoins Statistiques*) stanowi jeden z ważniejszych przedmiotów harmonizacji prawa polskiego i europejskiego. Oznacza ona hierarchiczny system podziału terytorium gospodarczego Unii Europejskiej, który został stworzony w celu gromadzenia, rozwoju i harmonizacji europejskich statystyk regionalnych, analiz społeczno-gospodarczych regionów oraz dla celów polityki rozwoju regionalnego, w tym funduszy europejskich. Wyróżnia się poziomy: NUTS 1 jako główne regiony społeczno-gospodarcze, NUTS 2 będące podstawowymi regionami dla zastosowania polityk regionalnych oraz NUTS 3 – małe regiony dla określonych diagnoz. Kształtowanie polityki regionalnej UE dokonuje się na poziomie NUTS 2 w regionach, które zostały zakwalifikowane do wsparcia z polityki spójności na wskazanym poziomie.

Polityka regionalna Unii Europejskiej ma ogromne znaczenie dla rozwoju regionów - a w konsekwencji makroregionów (np. województwa mazowieckiego) - i realnej konwergencji¹ Polski z Unią. Jednostki NUTS jako subeuropejskie jednostki terytorialne stają się nośnikiem polityki wspólnotowej, silnie powiązanej z terytorialnie zorientowanymi strategiami krajowymi i terytorialnymi. Jej beneficjentami są jednostki regionalne i lokalne. Z punktu widzenia skuteczności realizacji polityki regionalnej idealnym niewątpliwie rozwiązaniem jest kompatybilność krajowych i unijnych struktur terytorialnych, w szczególności na poziomie regionalnym².

Kryteria klasyfikacji sformułowane są w art. 3 rozporządzenia nr 1059/2003³. Stanowi on, że jednostki administracyjne istniejące w ramach państw członkowskich są pierwszym kryterium mającym znaleźć zastosowanie do określenia jednostek terytorialnych w ramach NUTS. W tym celu „jednostka administracyjna” oznacza obszar geograficzny z władzami administracyjnymi, które są uprawnione do podejmowania decyzji dla tego obszaru. Należy mieć na myśli jednostki podziału terytorialnego danego państwa członkowskiego. Jeżeli dla danego poziomu NUTS nie istnieją w państwie członkowskim jednostki administracyjne

¹ Konwergencja rozumiana jako proces niwelowania dysproporcji rozwojowych pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej i regionami europejskimi na poziomie NUTS 2 w zakresie tempa wzrostu gospodarczego i poziomu produktu krajowego brutto.

² K. Wojnarowski, *Europejska klasyfikacja NUTS i jej znaczenie dla województwa mazowieckiego*, „Mazowsze. Studia Regionalne” 2019, nr 28, s. 49-58.

³ Rozporządzenie (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 roku w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS) (Dz. U. UE. L. z 2003 r. Nr 154, str., 1 z późn. zm.).

o właściwej skali wielkości, które odpowiadają kryteriom klasyfikacji, to ten poziom NUTS tworzy się, łącząc ze sobą odpowiednią liczbę istniejących mniejszych, przylegających jednostek administracyjnych. Dokonując łączenia uwzględnia się kryteria geograficzne, społeczno-ekonomiczne, historyczne, kulturowe lub uwarunkowania środowiska naturalnego. Połączone jednostki nazywa się jednostkami nieadministracyjnymi. Wielkość jednostek nieadministracyjnych w państwie członkowskim dla danego poziomu NUTS mieści się w granicach stanu zaludnienia – jednego z kryterium klasyfikacji. Z powodu szczególnych uwarunkowań geograficznych, społeczno-ekonomicznych, historycznych, kulturowych lub środowiskowych – niektóre jednostki mogą nie mieścić się w tych granicach, w szczególności na wyspach i w regionach najbardziej oddalonych.

Klasyfikacja NUTS, w szczególności NUTS 2, ma podstawowe znaczenie dla kreowania rozwoju regionalnego przez samorządy województw, albowiem ogólną zasadą polityki regionalnej Unii Europejskiej jest wspieranie przede wszystkim regionów słabiej rozwiniętych, których PKB w przeliczeniu na mieszkańca jest niższe niż 75% średniej dla Unii Europejskiej.

Województwo mazowieckie przekroczyło ten poziom już w roku 2004. Natomiast w latach 2008-2014 uzyskało wzrost PKB na mieszkańca o około 25 p.p., z poziomu 85% średniej UE do 109%. Mimo że Mazowieckie znalazło się w pierwszej piątce najszybciej rozwijających się makroregionów Unii⁴, cały czas największym problemem pozostaje jego duże zróżnicowanie wewnętrzne. Dlatego też nadrzędnym celem określonym w strategii województwa mazowieckiego jest spójność terytorialna, rozumiana jako zmniejszenie dysproporcji rozwoju w obrębie województwa, przy jednoczesnym wzroście znaczenia Obszaru Metropolitalnego Warszawy w Europie.

Dużym krokiem w tym kierunku jest nowy podział statystyczny, zgodnie z którym województwo mazowieckie jest formalnie makroregionem NUTS 1, składającym się z dwóch regionów NUTS 2: Regionu Warszawskiego Stołecznego – obejmującego Warszawę wraz z dziewięcioma powiatami oraz Regionu Mazowieckiego Regionalnego – obejmującego pozostałą część województwa.

⁴ Regionem w zakresie tematu jest nazywana jednostka NUTS 2. Od 1 stycznia 2018 r. województwo mazowieckie (podzielone na dwa NUTS-y 2) z punktu widzenia NUTS jest określane jako Makroregion Województwo Mazowieckie.

Motywami wyboru tematu rozprawy był brak jego kompleksowego przebadania, niedostateczne opracowanie w literaturze, a także jego atrakcyjność teoretyczna i przydatność praktyczna. Tytułowy temat oraz poszczególne komponenty zawarte w treści, mimo wskazanej atrakcyjności teoretycznej i dużego znaczenia praktycznego, nie doczekały się dostatecznego zbadania. Należy jednak wziąć pod uwagę to, że podział województwa mazowieckiego na dwie jednostki statystyczne NUTS 2 – co stanowi znaczącą część przedmiotu rozprawy, a w pewnym stopniu stał się w ogóle powodem zainteresowania autora całością problematyki NUTS - obowiązuje dopiero od 1 stycznia 2018 roku.

II. Przedmiot i cele rozprawy doktorskiej

Zasadniczy problem badawczy, którego próba rozwiązania została podjęta w niniejszej rozprawie doktorskiej, można sprowadzić do następującego pytania ogólnego: czy i jakie znaczenie ma klasyfikacja NUTS dla prawa europejskiego i polskiego prawa krajowego? Uzyskanie odpowiedzi na to pytanie jest uwarunkowane dokonaniem stosownej analizy poszczególnych zagadnień, będących składowymi zasadniczego problemu badawczego.

W celu zweryfikowania oraz realizacji postawionej tezy, zostały sformułowane następujące hipotezy badawcze:

Klasyfikacja jednostek terytorialnych do celów statystycznych zapewnia spójność z celami rozwojowymi regionów Unii Europejskiej;

Prawne założenia dla funduszy europejskich opierają się na podziale statystycznym NUTS 2 ze względu na podział środków dla tego poziomu;

Konstytucyjne zasady pomocniczości i decentralizacji, przy obowiązującym zasadniczym podziale terytorialnym państwa – z założenia uwzględniającym więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe - zapewniają samodzielność samorządu województwa w prowadzeniu polityki rozwoju regionalnego, w ramach polityki spójności Unii Europejskiej;

Podział statystyczny Mazowsza na dwa NUTS 2 będzie sprzyjał funkcjonalnej metropolizacji, tj. stworzeniu szczególnych rozwiązań dla obszaru metropolitalnego Warszawy (w ramach NUTS 2 – Mazowieckiego stołecznego) w postaci współpracy samorządów i innych podmiotów społeczno-gospodarczych;

W polityce rozwoju Unii Europejskiej - perspektywie 2021-2027 - będzie, w większym niż dotychczas stopniu, widoczny aspekt terytorialny, a w podejściu terytorialnym, uwzględnione zostaną cele rozwojowe, skierowane do regionów NUTS 2;

Wobec wyzwań dla przyszłości Polski i Unii Europejskiej, takich jak polaryzacja rozwoju, nowy podział statystyczny, nowa perspektywa finansowa, jako obszary zastosowań duże znaczenie w rozwoju regionów i makroregionów będą miały takie instrumenty, jak Zintegrowane Inwestycje Terytorialne i Regionalne Instrumenty Terytorialne/Mazowieckie Strukturalne Inwestycje Terytorialne (województwo mazowieckie) oraz instrumenty zwrotne, a także obszary strategicznej interwencji.

Celem rozprawy jest przedstawienie znaczenia klasyfikacji NUTS dla prawa unijnego oraz polskiego prawa krajowego. W szerszym kontekście, ujęcie NUTS-ów – w szczególności poziomu drugiego – jako podstawowego dla zastosowania polityk regionalnych oraz w tym znaczeniu prawnych założeń unijnych dla problemu reguł ustanawiania Wieloletnich Ram Finansowych UE. Ważnym aspektem rozprawy są prawne i rozwojowe konsekwencje podziału statystycznego NUTS, ze szczególnym uwzględnieniem NUTS 2 dla odpowiednich regionów, głównie polskich, w tym województwa mazowieckiego, w kontekście perspektywy unijnej 2021-2027. Istotnym elementem w tej materii jest niewątpliwie wykorzystanie nowych instrumentów terytorialnych na rzecz rozwoju regionalnego, przy jednoczesnym zachowaniu regionalnego podejścia polityki spójności. Przedmiotem rozważań jest również omówienie pojęcia oraz zadań samorządu terytorialnego, w szczególności lokalnych, regionalnych i metropolitalnych. Jako cel pracy, wskazuje się także analizę przesłanek i, na podstawie doświadczeń praktyki, skutków podziału województwa mazowieckiego na dwie jednostki poziomu NUTS 2.

III. Przyjęte metody badawcze

Badania przeprowadzone w rozprawie zostały oparte na wykorzystaniu dwóch metod badawczych: historycznej i formalno-dogmatycznej. Dzięki metodzie historycznej ustalono w sposób chronologiczny etapy tworzenia oraz zmiany (rewizji) klasyfikacji NUTS. Metoda formalno-dogmatyczna umożliwiła dokonanie analizy aktów normatywnych, które składają się na system źródeł prawa polskiego, europejskiego oraz międzynarodowego w przedmiotowym temacie. Wykorzystano również literaturę naukową z zakresu zagadnień uwzględnionych w rozprawie.

IV. Struktura rozprawy doktorskiej

Całość rozważań została podzielona na trzy rozdziały. Przedmiotem rozdziału I jest pojęcie klasyfikacji jednostek terytorialnych do celów statystycznych. Opisane są cele, podstawowe zasady oraz tryb zmiany NUTS. Analizie poddana została również główna charakterystyka NUTS. W dalszej części rozdziału I przedstawiono wątek harmonizacji NUTS a następnie, stworzoną na potrzeby polskiej statystyki, nomenklaturę jednostek terytorialnych do celów statystycznych (NTS), obowiązującą w latach 2000-2017. NTS - zniesioną z dniem 1 stycznia 2018 - zastąpił System Kodowania Jednostek Terytorialnych i Statystycznych (KTS), któremu także został dedykowany oddzielny wątek. Ważnym zagadnieniem, dotyczącym liczby jednostek NUTS w poszczególnych okresach, jest również rewizja NUTS - począwszy od roku 2006, zakończywszy na roku 2021. Odniesiono się także do lokalnych jednostek administracyjnych, unijnych typologii terytorialnych i innych jednostek przestrzennych, mianowicie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, oraz obszarów realizacji strategii ponadregionalnych. Poświęcono również uwagę innym strukturom terytorialnym wynikającym z prawa unijnego.

Rozdział II poświęcony jest samorządowi terytorialnemu i jego miejscu w systemie ustrojowym państwa. Zasadniczemu podziałowi terytorialnemu państwa i najważniejszym zasadom wynikającym z Konstytucji RP, które mają znaczenie w relacji do NUTS, podobnie jak wykonywane zadania przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności przez pryzmat pojęcia regionu, regionalizacji i metropolizacji. Fragment rozdziału przeznaczony został dla omówienia problematyki współpracy terytorialnej Unii Europejskiej.

W rozdziale III poddane zostało analizie zagadnienie podziału statystycznego województwa mazowieckiego, jako szczególnego przypadku stosowania polityki regionalnej. Scharakteryzowana została przestrzeń Mazowsza oraz możliwości rozwoju w odniesieniu do NUTS 2 Mazowieckiego regionalnego i NUTS 2 Warszawskiego stołecznego. Podkreślona została również wartość, jaką jest zachowanie jedności administracyjnej województwa. Odpowiednią część rozdziału poświęcono instrumentom rozwoju terytorialnego dla województwa mazowieckiego.

W zakończeniu znajduje się podsumowanie wyników przeprowadzonych badań.

V. Kluczowe ustalenia

Patrząc przez pryzmat całokształtu rozważań, należy stwierdzić, że klasyfikacja jednostek terytorialnych do celów statystycznych oraz wynikające z niej reguły i cele jest istotna zarówno dla prawa polskiego jak i europejskiego. Wpływ NUTS na europejską statystykę jest znaczący i niemniej – a być może bardziej - ważny z perspektywy polityki regionalnej Unii Europejskiej. Ma również niebagatelne znaczenie dla innych jednostek przestrzennych, m. in. obszarów realizacji strategii ponadregionalnych.

W kontekście innych struktur terytorialnych wynikających z prawa unijnego, NUTS ma znaczący wpływ na realizację instrumentów takich jak Zintegrowane Inwestycje Terytorialne oraz Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność. Klasyfikacja pozwala na dostosowanie obszaru Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, w celu ułatwienia pozyskania środków europejskich, zgodnie ze standardami polityki regionalnej, na poziomie NUTS 2, co jest istotne wobec wyzwań dla przyszłości Polski i Unii Europejskiej, polegających chociażby na polaryzacji rozwoju i nowym kierunkom wyrażonym w perspektywie finansowej 2021-2027. Jako obszary zastosowań znaczenie dla rozwoju regionów i makroregionów będą miały również Obszary Strategicznej Interwencji.

NUTS jest związana w sposób – mniej lub bardziej - oczywisty z samorządem terytorialnym. Dotyczy to zasadniczego podziału terytorialnego państwa, a także zadań publicznych z nim związanych. Biorąc pod uwagę, że jednostki NUTS są administracyjne albo nieadministracyjne – w zależności od tego, czy dla danego poziomu NUTS w danym państwie członkowskim występują jednostki terytorialne o właściwej skali wielkości – próba ustandaryzowania podziałów jednostek regionalnych, poprzez ich ujednoczenie, nie jest jednoznaczna, a czasami wręcz niemożliwa. Zasadniczo, w podziale NUTS, jednostki statystyczne powinny być jednostkami administracyjnymi, a te jednostkami samorządu terytorialnego. Biorąc jednak pod uwagę nie tyle czystą statystykę, co – zwłaszcza NUTS poziomu 2 – politykę regionalną, w połączeniu z możliwością wykonywania zadań regionalnych i metropolitalnych, jednostki NUTS, niebędące jednostkami administracyjnymi, mogą w konkretnych przypadkach mieć wymierne znaczenie dla polityki rozwoju.

Istnienie dużych regionów sprzyja realizacji polityki regionalnej w wymiarze europejskim. Stąd też, ustalenie podziału terytorialnego w Polsce na 16 województw, a zarazem

regionów – mimo, iż trudno w momencie tworzenia województw doszukać się w każdym przypadku wymaganych przez Konstytucję RP więzi społecznych, gospodarczych lub kulturowych – zapewniło zdolność wykonywania zadań publicznych. Nie byłoby to możliwe bez samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, przy zapewnieniu decentralizacji władzy publicznej i realizacji zasady pomocniczości. Dokonany dla celów samorządu terytorialnego – odpowiednio do art. 16 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP – zasadniczy podział terytorialny kraju pozwolił określić ramy prawne dla przyjęcia ustawy o samorządzie województwa, który jest samorządem regionalnym, zapewniającym istnienie regionalnej wspólnoty samorządowej. W kolejnych perspektywach finansowych Unii Europejskiej, w których polskie województwa były jednocześnie jednostkami statystycznymi NUTS 2, możliwe było zdecentralizowane - w określonym zakresie - zarządzanie regionalnymi funduszami strukturalnymi.

Po 1 stycznia 2018 roku klasyfikacja NUTS nabrała większego znaczenia dla zrównoważonego rozwoju kraju, w szczególności województwa mazowieckiego. Dla perspektywy 2021-2027 konieczne było zaproponowanie nowych oraz dostosowanie istniejących instrumentów, także kierunków rozwoju na obszarze nowo wykreowanego makroregionu. Zmiana klasyfikacji jednostek terytorialnych do celów statystycznych poprzez wyłonienie NUTS 2 Warszawskiego stołecznego oraz NUTS 2 Mazowieckiego regionalnego spowodowała konieczność zwiększenia trwałości polityki rozwoju regionalnego związanej z nową perspektywą finansową UE.

Dzięki podziałowi statystycznemu wykorzystane zostaną dodatkowe instrumenty europejskiej polityki spójności, która jest kluczowym elementem osiągnięcia celów integracji europejskiej, takich jak trwała demokracja, zrównoważony rozwój, wysoka jakość życia społeczeństwa, efektywność gospodarki oraz spójność terytorialna. Klasyfikacja NUTS jest spójna z celami rozwojowymi poszczególnych regionów.

Podział statystyczny Mazowsza na dwa NUTS 2 będzie sprzyjał metropolizacji, tj. stworzeniu – niezbędnych - szczególnych rozwiązań dla obszaru metropolitalnego Warszawy (w granicach NUTS 2 – Warszawskiego stołecznego), nastawionych na współpracę jednostek samorządu terytorialnego, które wchodzi w skład Warszawskiego Obszaru Funkcjonalnego. Należy mieć tu na myśli Strategię Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych dla Warszawskiego Obszaru Funkcjonalnego 2021–2027+ (z terminem finalizacji projektów do końca 2029 roku). Dokument ten wskaże docelowo przedsięwzięcia planowane do realizacji w ramach środków Unii Europejskiej a przeznaczonych w programie „Fundusze Europejskie dla

Mazowska na lata 2021–2027” na Zintegrowane Inwestycje Terytorialne, jak i przedsięwzięcia komplementarne wspomagające osiągnięcie celów Strategii. Instrument ZIT sprzyja metropolizacji, gdyż powoduje możliwość wykonywania zadań na poziomie NUTS 3, ale także – po podziale statystycznym – NUTS 2, na który składają się NUTS 3 obszaru metropolitalnego. Uczestnictwo w takiej formie współpracy samorządowej jest oparte na zasadzie dobrowolności. Podejmowanie decyzji wiążących dla poszczególnych podmiotów wymagałoby dostosowania regulacji prawnych, np. ustawy metropolitalnej.

Podział statystyczny jest również adekwatny do celów rozwojowych obszaru pozametropolitalnego (dla NUTS 2 Mazowieckiego regionalnego). Mazowieckie Strukturalne Inwestycje Terytorialne dla obszarów funkcjonalnych miast subregionalnych, „rewitalizacja” i inne instrumenty terytorialne dla pozostałych obszarów, wzmocnią wymiar terytorialny na Mazowszu w perspektywie 2021-2027. Prawne założenia dla funduszy europejskich, które opierają się na podziale statystycznym NUTS 2 ze względu na podział funduszy dla tego poziomu, pozwalają na skorzystanie z większej puli środków europejskich, których dysponentem jest samorząd województwa.

Analiza przesłanek i - na podstawie doświadczeń praktyki - skutków podziału województwa mazowieckiego na dwie jednostki poziomu NUTS 2 wyraźnie potwierdza zasadność podziału statystycznego. Wprowadzony podział służy niwelowaniu różnic wewnętrznych w rozwoju Mazowsza, dzięki któremu będzie ono „widziane” w nowej perspektywie jako dwa regiony: lepiej rozwinięty Warszawski stołeczny i słabiej rozwinięty Mazowiecki regionalny. To do tego ostatniego trafi 75% funduszy unijnych przeznaczonych dla całego województwa mazowieckiego. Pozwoli to zwiększyć szanse na równomierny rozwój regionu. Dzięki natomiast zachowaniu granic administracyjnych, Mazowsze pozostaje jednym województwem z jednym budżetem. To pozwala „korzystać” z dochodów, które generowane są w większości w części metropolitalnej, czyli stolicy oraz otoczeniu, a rozdysponowywane w całym województwie.

Realizacji powyższych celów sprzyjać będzie objęcie województwa mazowieckiego jednym regionalnym programem operacyjnym (Fundusze Europejskie dla Mazowsza) z dwoma komponentami dla regionu NUTS 2 Mazowieckiego regionalnego oraz Warszawskiego stołecznego, co pozwoli na efektywny proces dysponowania środkami europejskimi przez jedną instytucję zarządzającą. Zapewni to spójny rozwój całego regionu i zapobieżenie dalszemu pogłębianiu dysproporcji. Możliwe będzie również zastosowanie jednolitego podejścia do rozwoju inwestycji infrastrukturalnych. Ułatwiona zostanie realizacja projektów

partnerskich na obszarze obydwóch NUTS 2. Zapobiegnie to rozproszeniu środków i pozwoli na ich równomierne rozłożenie terytorialne. Spowoduje większe zainteresowanie instytucji finansowych wdrażaniem środków zwrotnych ze względu na większe portfele. Jeden regionalny program operacyjny to również optymalne narzędzie wdrażania SRMW – połączenie zarządzania strategią oraz regionalnym programem operacyjnym zagwarantuje osiągnięcie w sposób optymalny celów oraz mierników zarówno strategii, jak i programu.

Aspekt terytorialny będzie widoczny w polityce rozwoju województwa mazowieckiego również poprzez włączenie w perspektywie finansowej 2021-2027 NUTS 2 Mazowieckiego regionalnego do Programu Operacyjnego „Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej”. Nie byłoby to możliwe bez podziału statystycznego. Stwarza to dodatkowe możliwości rozwojowe na obszarach, gdzie wskaźnik PKB jest niższy w relacji do innych – głównie zachodnich – regionów NUTS 2 i subregionów NUTS 3. Umożliwi wyrównywanie opóźnień rozwojowych w tej części województwa oraz realizację kompleksowych działań na rzecz zwiększania integralności i zmniejszania dysproporcji rozwojowych.

Brak wprowadzonych rozwiązań, zahamowałby zrównoważony rozwój w skali nie tylko województwa mazowieckiego, ale także całego kraju - poprzez znaczące zmniejszenie finansowania ze środków Unii Europejskiej.