

ŁUKASZ ZIMA¹

Samorząd terytorialny w Polsce przed i po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Wykorzystanie funduszy unijnych przez jednostki samorządu terytorialnego na przykładzie województwa podkarpackiego

1. Wprowadzenie

Samorząd terytorialny, jako część władzy wykonawczej państwa polskiego, ukształtował się pod wpływem decentralizacji administracji publicznej, która bezpośrednio przyczyniła się do rozszerzenia kompetencji jednostek samorządu terytorialnego. Od sprawności funkcjonowania administracji samorządowej w znacznej mierze zależy jakość życia obywateli, budowa społeczeństwa obywatelskiego oraz rozwój regionalny.

Znaczący wpływ na zmiany w samorządzie terytorialnym Polski miała integracja z Unią Europejską (UE). Polska, jako państwo należące do młodych demokracji, jest w trakcie budowy własnego ustroju polityczno-prawnego, co wpływa na stałe zmiany w regulacjach prawnych dotyczących samorządu terytorialnego. Po przystąpieniu Polski do UE pojawiła się konieczność nowelizacji aktów prawnych dotyczących ustroju samorządu terytorialnego w celu ich dostosowania do dorobku prawnego UE. Dużym wyzwaniem dla polskich jednostek samorządu terytorialnego stało się wdrożenie unijnego ustawodawstwa oraz spełnienie unijnych standardów m.in. w zakresie ochrony środowiska naturalnego.

Realizacja wymogów zawartych w unijnych aktach prawnych wymagała sporych nakładów finansowych. W celu usprawnienia dostosowania Polski do standardów unijnych i zmniejszenia dysproporcji w rozwoju gospodarczym oraz infrastrukturalnym zostały wykorzystane środki finansowe pochodzące z funduszy UE. Beneficjentami funduszy europejskich są polskie jednostki samorządu terytorialnego, które odgrywają znaczącą rolę w restrukturyzacji i modernizacji całej Polski.

Celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie regulacji prawnych dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce, przedstawienie zmian dokonanych w tej dziedzinie po integracji Polski z Unią

¹ Mgr Łukasz Zima, Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, ul. Podchorążych 2, 30-084 Kraków.

Europejską oraz wpływu środków unijnych na rozwój jednostek samorządu terytorialnego. Analiza będzie dotyczyć głównie aktywności gmin oraz wpływu funduszy unijnych na modernizację infrastrukturalną i rozwój lokalnej społeczności. Zagadnienia te zostaną omówione głównie na przykładzie województwa podkarpackiego. W artykule w celu dokonania kompleksowego przeglądu wykorzystano dane statystyczne Głównego Urzędu Statystycznego oraz informacje ujęte w raportach Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podkarpackiego, Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Ministerstwa Gospodarki i Pracy.

2. Pojęcie samorządu terytorialnego i jego rola w systemie administracji publicznej

Samorząd terytorialny jest elementem struktury instytucjonalnej państwa. W literaturze przedmiotu² i przepisach prawnych możemy spotkać się z różnym ujmowaniem tego pojęcia. W celu jego prawidłowego zdefiniowania warto zwrócić uwagę na szereg cech samorządu, które zostały zwarte w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego, uchwalonej 15 października 1985 r.³

Podstawą prawną działania samorządu terytorialnego w Polsce jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej⁴. Można wymienić następujące cechy samorządu terytorialnego: korporacyjny charakter, czyli regulowanie, w drodze przepisów, na własną odpowiedzialność praw publicznych dla dobra określonych grup społecznych; samorządy terytorialne, w oparciu o regulacje prawne, posiadają prawo do wykonywania powierzonych im zadań oraz obowiązków, które nie zostały wyłączone z ich kompetencji lub przekazane innym organom; zdecentralizowana struktura samorządu terytorialnego, czyli nadzór administracyjny nad działalnością samorządu, może być sprawowany tylko i wyłącznie zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi; celem nadzoru administracyjnego musi być zapewnienie przestrzegania obowiązujących norm prawa (ustaw, Konstytucji); przestrzeganie zasady proporcjonalności środków nadzoru i interesów⁵.

² Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego (na przykładzie: Francji, Republiki Federalnej Niemiec i Szwajcarii)*, Warszawa 1989, s. 9–10; M. Stahl, *Poszukiwanie modelu władzy i administracji lokalnej w Polsce*, Łódź 1989, s. 19; F. E. Schnapp, *Samorząd jako element polityki porządku państwowego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 7–8, s. 4–8; J. Stępień, *Samorząd a państwo*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12, s. 91; M. Stahl, E. Olejniczak-Szałowska, *Samorząd terytorialny. Podstawowe zagadnienia*, Warszawa 1994, s. 25.

³ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz. U. Nr 124, poz. 607 ze zm.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i ze zm.

⁵ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, wyd. III, Kraków 2006, s. 18–19.

Dokonując analizy wymienionych cech, należy podkreślić, iż istotę samorządu generuje podmiot, czyli społeczność, zamieszkująca określony, terytorialnie zorganizowany obszar, oraz przedmiot, czyli wykonywanie administracji państwowej. Samorząd terytorialny to element struktury państwa, który ukształtował się na mocy prawa i jest korporacją lokalnego społeczeństwa, powołaną do samodzielnego wykonywania administracji państwowej pod proporcjonalnym i zgodnym z prawem nadzorem administracyjnym.

W doktrynie prawa administracyjnego definiuje się pojęcie samorządu terytorialnego w następujący sposób: „Samorząd terytorialny jest formą ustrojową zdecentralizowanej administracji publicznej, wykonującą przydzielone mu w drodze ustawy zadania własne na własną odpowiedzialność. Poszczególne jednostki samorządu terytorialnego są adresatami norm prawnych sytuujących je jako wyodrębnione podmioty prawne w strukturze organizacyjnej państwa”⁶.

Decentralizacja administracji publicznej niewątpliwie przyczyniła się do poszerzenia kompetencji polskiego samorządu terytorialnego i samodzielnej realizacji poszczególnych zadań. Nie należy natomiast mylić owej samodzielności z autonomicznością organizacyjną. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania państwa (zadania publiczne), a ich działalność podlega nadzorowi, który jest precyzyjnie określony w poszczególnych aktach prawnych⁷.

Członkami samorządu terytorialnego są osoby zamieszkujące dany obszar, czyli przynależność do niego generowana jest na mocy prawa i bezpośrednio uzależniona od miejsca zamieszkania. Osoba zamieszkująca jednostkę samorządu terytorialnego jest, mimo woli, członkiem terytorialnego związku samorządowego. Nie ma ona prawa zrzec się danej przynależności. Warunkiem zmiany przynależności do poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego jest zmiana miejsca zamieszkania⁸. W świetle art. 16 ust. 1 Konstytucji „Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”⁹.

Zgodnie z art. 1 ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa¹⁰ wyróżnia się następujące jednostki samorządu terytorialnego: gminy, powiaty oraz województwa. Konstytucja RP stanowi, iż „podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina”¹¹. Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym pod pojęciem „gmina” na-

⁶ *Samorząd terytorialny w Polsce*, J. P. Tarno (red.), Warszawa 2002, s. 20.

⁷ *Prawo administracyjne*, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2011, s. 144.

⁸ W. Góralczyk, *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 105.

⁹ Art. 16 ust. 1 Konstytucji RP.

¹⁰ Art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz. U. Nr 96, poz. 603 ze zm.

¹¹ Art. 164 ust. 1 Konstytucji RP.

leży rozumieć „wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium”¹². Mieszkańcy gmin tworzą wspólnotę ustaloną na mocy prawa bez względu na preferencje mieszkańców lub organów samorządowych¹³. Zgodnie z ustawą o samorządzie powiatowym powiat rozumiemy jako „wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium”¹⁴. Powiaty posiadają osobowość prawną i są jednostkami zasadniczego podziału terytorialnego, który należy rozumieć jako trwały podział obszaru państwa na mniejsze jednostki organizacyjne, mające na celu wykonywanie zadań z zakresu administracji publicznej¹⁵. Wyróżnimy powiaty ziemskie, w skład których wchodzi graniczące ze sobą gminy, oraz miasta na prawach powiatu, które obejmują obszar miasta¹⁶. Zgodnie z ustawą o samorządzie wojewódzkim pod pojęciem województwa należy rozumieć „wspólnotę regionalną oraz odpowiednie terytorium”¹⁷. Jest to największa jednostka podziału terytorialnego państwa polskiego.

Obecnie w Polsce jest 16 województw, 314 powiatów, 66 miast na prawach powiatu i 2479 gmin (stan na 1 stycznia 2014 r.)¹⁸. Każdy obywatel Polski należy do trzech wspólnot samorządowych, a mianowicie gminnej, powiatowej i wojewódzkiej. Wyjątkiem pozostają mieszkańcy miast na prawach powiatu, którzy należą jedynie do dwóch wspólnot samorządowych – miejskiej i wojewódzkiej.

Konstytucja RP nie określa ustroju samorządu terytorialnego, lecz zawiera uregulowanie dotyczące decentralizacji administracji publicznej¹⁹, co z kolei oznacza, iż polski samorząd terytorialny jest efektem decentralizacji dokonanej przez państwo, a nie uznania „przedkonstytucyjnego” istnienia wspólnoty terytorialnej (samorząd terytorialny jest rozumiany jako instytucja prawna, a nie naturalna wspólnota)²⁰. Jak podkreśla S. Fundowicz, decentralizacja to „rozdzielenie zadań (działań) administracyjnych na różne organizacje, którymi są osoby prawne prawa publicznego”²¹. Decentralizacja administracji opiera się na przekazaniu części kompetencji administracji państwowej jednostkom samorządu terytorialnego w celu

¹² Art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.

¹³ *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Wrocław 1998, s. 174–175.

¹⁴ Art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 814 ze zm.

¹⁵ Z. Leoński, *System prawa administracyjnego*, t. I, Wrocław 1977, s. 370.

¹⁶ *Samorząd terytorialny w Polsce...*, s. 22.

¹⁷ Art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 486 ze zm.

¹⁸ *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2014 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa 2014, s. 9.

¹⁹ Art. 15 ust. 1 Konstytucji RP.

²⁰ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011, s. 32.

²¹ S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 28.

odciążenia władz centralnych, które powinny większą uwagę poświęcić zadaniom ogólnopaństwowym, natomiast samorządy lokalne muszą skupić się na rozwiązywaniu problemów na szczeblu lokalnym²². Jednostki samorządu terytorialnego realizują cele polityki państwa oraz zadania dotyczące wyłącznie celów lokalnych, które nie są tożsame z celami państwowymi.

Za pomocą ustawodawstwa zwykłego został uregulowany zakres kompetencyjny poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP podział administracyjny (terytorialny) państwa musi uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe w celu umożliwienia jednostkom samorządu terytorialnego realizacji zadań publicznych. Jednostki samorządu terytorialnego nie znajdują się w relacji wzajemnej zależności. Poszczególne jednostki posiadają określony pakiet zadań do realizacji, a pozostałe nie mogą ingerować w zakres działania danej jednostki.

Zadania powiatu nie mogą wkraczać w zakres kompetencji gmin, które realizują cele o charakterze podstawowym, natomiast zadania województwa nie mogą ingerować w zakres kompetencyjny gmin i powiatów, które realizują cele obejmujące swoim zasięgiem obszar powiatu. Do zadań województw należy przede wszystkim opracowywanie strategii rozwoju regionalnego, opartej na innowacyjności gospodarczej, pielęgnowaniu kultury i ochronie środowiska naturalnego, oraz umożliwienie pozostałym jednostkom samorządu terytorialnego realizacji danej strategii²³.

Decentralizacja administracji publicznej umożliwiła lepsze wykonanie zadań na poziomie lokalnym, ponieważ „działania samorządów nie są podejmowane dla nich samych, ale po to, by zapewnić mieszkańcom dostęp do usług”²⁴. Wśród najważniejszych zalet decentralizacji wyróżnia się: samodzielne wykonywanie poszczególnych zadań powierzonych jednostkom samorządu terytorialnego; zwiększenie aktywności mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego (wzrost świadomości i kreatywności społecznej); demokratyzację państwa (mieszkańcy jednostek lokalnych posiadają większą świadomość wolności); integrację społeczności lokalnej; szybszy i łatwiejszy dostęp do niezbędnych informacji na szczeblu lokalnym; likwidację hierarchicznego podporządkowania; wzrost innowacyjności i poziomu motywacji²⁵.

²² Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 3, s. 3–4.

²³ *Samorząd terytorialny w Polsce...*, s. 32–33.

²⁴ M. Clarke, J. Stewart, *Samorząd lokalny i koncentracja na świadczonych usługach*, w: *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, P. Swianiewicz (red.), Warszawa 1997, s. 79.

²⁵ S. Flejterski, M. Ziolo, *Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich. Próba oceny*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2008, nr 3 (33), s. 87.

Pomimo licznych zalet decentralizacji administracji publicznej warto zauważyć, iż może ona również ulec deformacji, w przypadku gdy dany proces nie będzie łączony z rozwojem lokalnej demokracji i nie dojdzie do faktycznego przekazania przez ośrodek centralny kompetencji decyzyjnych i środków na realizację postawionych celów. Do podstawowych wad decentralizacji można zaliczyć: koncentrację na interesach lokalnych i ignorancję w stosunku do realizacji interesów ogólnopństwowych; prowadzenie polityki popularnej przez lokalne władze w celu osiągnięcia kolejnego sukcesu wyborczego i uzyskania większego poparcia społecznego; problemy z podziałem kompetencji w relacjach z centrum; obniżenie efektywności w wyniku powtarzalności niektórej funkcji na szczeblu centralnym i lokalnym²⁶.

Należy podkreślić, iż decentralizacja administracji publicznej nie ogranicza integralności państwa. Zgodnie z Konstytucją Polska jest państwem unitarnym²⁷, czyli jednolitym wewnątrznie, nieposiadającym regionów autonomicznych, natomiast jednostki samorządu terytorialnego są podporządkowane władzom centralnym.

3. Rys historyczny polskiego samorządu terytorialnego

Początki powstania podziału administracyjnego RP możemy datować na XIII w., kiedy to rozpoczął się proces scalania kraju po rozbiu dzielnicy²⁸. Natomiast intensywny rozwój władz samorządowych na polskich ziemiach rozpoczął się w XVI w., kiedy funkcjonowały samorządy ziemskie w miastach królewskich oraz samorządy z radami miejskimi²⁹. W świetle regulacji prawnych z 1791 r. kraj został podzielony na 24 okręgi, które nosiły nazwę wydziałów³⁰.

Historia polskiego samorządu terytorialnego ukształtowała się na gruncie trzech rozbiorów państwa polskiego (w latach 1772, 1793 i 1795). Struktura samorządowa Polski pod zaborem kształtowała się w zależności od przynależności do konkretnego państwa zaborczego. Pod zaborem pruskim jednostkami samorządu terytorialnego były gminy, powiaty i województwa, pod zaborem austriackim – gminy wiejskie oraz miejskie i powiaty, natomiast pod zaborem rosyjskim istniały jedynie gminy³¹.

Koncepcja samorządu terytorialnego, która jest najbardziej zbliżona do przyjmowanej współcześnie, powstała na mocy Konstytucji marcowej

²⁶ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 1999, s. 10.

²⁷ Art. 3 Konstytucji RP.

²⁸ A. Szujka, *Samorząd terytorialny. Realne obywatelstwo*, Warszawa 1998, s. 19.

²⁹ B. Suchodolski, *Zarys historii administracji samorządowej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach”, seria: Administracja i Zarządzanie 2013, nr 96, s. 184.

³⁰ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2003, s. 50.

³¹ B. Suchodolski, *Zarys historii...*, s. 184–185.

z 1921 r.³², która stanowiła, iż Polska zostanie podzielona na gminy wiejskie, miejskie, powiaty i województwa. Natomiast podziału na województwa nie udało się wprowadzić na terytorium całego kraju, samorząd wojewódzki istniał jedynie w województwie pomorskim i poznańskim.

Działania samorządowe w Polsce zostały przerwane wybuchem II wojny światowej. Polska była okupowana przez Niemcy i Związek Rzedziecki. W latach 1945–1989 dokonano szeregu reform dotyczących zakresu działania i organizacji samorządu terytorialnego, jak np. podział terytorium Polski na 17 województw w 1950 r., likwidacja gmin w 1954 r. oraz zlikwidowanie powiatów i reorganizacja województw w 1975 r.³³ (powstało 49 województw zamiast wcześniej istniejących 17).

Kształtowanie współczesnego samorządu terytorialnego rozpoczęło się po 1990 r., kiedy przyjęto ustawę o samorządzie gminnym. Zlikwidowano rady narodowe i wprowadzono samorządy gminne posiadające osobowość prawną i samodzielność budżetową.

Wprowadzenie trójstopniowego podziału administracyjnego państwa 1 stycznia 1999 r. doprowadziło do przywrócenia funkcjonowania powiatu jako jednostki samorządu terytorialnego oraz utworzenia podziału kraju na 16 województw³⁴. W celu ustalenia podstawy prawnej funkcjonowania powiatów i województw oraz określenia zakresu kompetencyjnego tych jednostek przyjęto ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym i ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

Ostatecznie kształt samorządu został ustalony reformą administracyjną z 2002 r., kiedy to wprowadzono bezpośrednio wybory wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Reforma ta przyczyniła się do uniezależnienia organów wykonawczych od ustawodawczych.

Mimo że samorząd terytorialny jako element administracji publicznej przeszedł wiele reform, a jednostki samorządu terytorialnego osiągnęły pewien prawnie uregulowany poziom samodzielności, można stwierdzić, iż proces reform samorządu w Polsce nie jest jeszcze uwieńczony. Uzasadnieniem takiego poglądu może być ciągła zmiana granic gmin, co skutkuje odpowiednio zmianą granic powiatów, nadawanie statusu miasta miejscowościom miejskim oraz rozszerzanie granic miejskich o przylegające obszary wiejskie³⁵.

³² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r., Dz. U. Nr 44, poz. 267 ze zm.

³³ M. P. Gryźewski (red.), *10 lat Polski powiatowej*, „Fakty. Magazyn Gospodarczy” 2008, numer specjalny, s. 13–15.

³⁴ A. Ptak, *Miejsce i rola samorządu terytorialnego w aspekcie członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, w: *Dylematy demokracji i gospodarki współczesnej Europy*, I. Andrzejewicz, J. Babiak (red.), Poznań 2009, s. 70.

³⁵ „Zmiana granic 20 gmin (w tym 5 o statusie miasta) położonych w 8 województwach; zmiany granic gmin miały wpływ na przebieg granic jednostek wyższego rzędu: 5 powiatów i 3 miast na prawach powiatu; pozostałe dotyczyły gmin położonych na

4. Podstawy prawne funkcjonowania polskiego samorządu terytorialnego

Podstawowym aktem prawnym, który określa ustrój terytorialny państwa, jest Konstytucja RP. Ustawa zasadnicza Polski ustala następujące zasady dotyczące funkcjonowania samorządu terytorialnego: zasadę pomocniczości, samodzielności, domniemania właściwości samorządu terytorialnego, decentralizacji oraz unitarności.

Zasada pomocniczości (subsidiarności), która jest określona w preambule Konstytucji, polega na odpowiednim podziale działań publicznych pomiędzy poszczególne jednostki organizacyjne, w naszym przypadku są to jednostki samorządu terytorialnego. Zganie z art. 166 ust. 2 Konstytucji RP jednostki samorządu terytorialnego wykonują zlecone przez ustawę zadania³⁶, powiat i województwo pełnią rolę pomocniczą w stosunku do gminy, natomiast województwo pełni funkcję pomocniczą w stosunku do powiatu.

Zasada samodzielności jest określona w art. 165 Konstytucji RP. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Oznacza to, iż jednostki samorządu terytorialnego nie znajdują się w relacji wzajemnej hierarchicznej zależności³⁷.

Zasada domniemania właściwości samorządu terytorialnego, która jest określona w art. 163 Konstytucji RP, polega na przyznaniu zadań nieprzypisanych do administracji państwowej organom samorządu terytorialnego³⁸. Natomiast w przypadku poswatań sporu kompetencyjnego sprawę musi rozstrzygnąć sąd administracyjny³⁹.

Zasada decentralizacji, która określona jest w art. 15 Konstytucji RP, polega na podziale zadań pomiędzy poszczególne stopnie administracji publicznej⁴⁰.

Zasada unitarności ujęta jest w art. 3 Konstytucji RP i polega na podporządkowaniu jednostek samorządu terytorialnego władzy centralnej i braku u tych jednostek atrybutów charakterystycznych dla regionów autonomicznych oraz państwa federalnego⁴¹.

Uchwalenie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa umożliwiło precyzyjne określenie zakresu działania, zadań oraz kompetencji organów, zakresu stanowienia aktów prawa miejscowego, a także zasad gospodarowania finansami odpowiednio w gminie, powiecie i województwie.

terenie tych samych powiatów” – stan na 1 stycznia 2014 r., w: *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2014 r.*, s. 9, <http://www.start.gov.pl> (30.12.2014).

³⁶ Art. 166 ust. 2 Konstytucji RP.

³⁷ Art. 165 Konstytucji RP.

³⁸ Art. 163 Konstytucji RP.

³⁹ Art. 166 ust. 3 Konstytucji RP.

⁴⁰ Art. 15 Konstytucji RP.

⁴¹ Art. 3 Konstytucji RP.

Ustawa o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa stanowi, iż do jednostek samorządu terytorialnego Polski zaliczamy województwa, powiaty oraz gminy. Od 1 stycznia 1999 r. Polska jest podzielona na 16 województw. Przywołana ustawa w załączniku określa również zasady zmiany granic województw oraz wykaz gmin wchodzących w skład poszczególnych województw.

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy stanowi, iż wybory do organów jednostek samorządu terytorialnego są powszechne, równe, bezpośrednie i tajne⁴². W przywołanym akcie prawnym określony jest również termin wyborów, limity wydatków w wyborach, ogłoszenia wyników wyborów i warunki ich ważności⁴³.

Wymienione wyżej akty prawne regulują tryb powoływania, działania oraz finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Pozwalają również precyzyjnie określić zakres kompetencyjny organów samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego, co zapobiega powstaniu sporów kompetencyjnych.

5. Polski samorząd terytorialny a członkostwo w Unii Europejskiej

Polska jako państwo kandydujące do członkostwa w UE była zobligowana do wprowadzenia szeregu zmian i reform, które wymagały sporych nakładów finansowych. W celu ułatwienia tych przygotowań Polsce zostały przyznane unijne fundusze przedakcesyjne.

Największego wsparcia finansowego wymagały w tym okresie jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności gminy. Dostosowanie polskiej administracji terytorialnej w dziedzinie rozwoju gospodarczego, infrastrukturalnego i ochrony środowiska naturalnego wymagało zasilenia finansowego zorientowanego na rozwój lokalny.

W okresie przedakcesyjnym Polska korzystała z trzech instrumentów finansowych, do których należały: *Poland and Hungary Assistance for Reconstructing of their Economies* (PHARE), *Instrument for Structural Policies for Pre-Accession* (ISPA) oraz *Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development* (SAPARD). Pierwszy z nich był nastawiony na rozwój instytucjonalny, czyli przygotowanie administracji publicznej do aplikacji prawa unijnego oraz wsparcie finansowe na wyrównanie poziomu rozwoju regionalnego oraz rozwój infrastruktury⁴⁴. Drugi koncentrował się na realizacji dużych projektów związanych z ochroną środowiska i rozwojem transportu⁴⁵.

⁴² Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.

⁴³ Art. 369–398 ustawy – Kodeks wyborczy.

⁴⁴ *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach integracji europejskiej*, T. Famulska (red.), Katowice 2009, s. 136.

⁴⁵ J. Heller, *Integracja Polski z Unią Europejską*, Bydgoszcz 2003, s. 88.

Instrument SAPARD był skierowany na rozwój obszarów wiejskich, czyli ich dostosowanie infrastrukturalne do poziomu krajów UE. Beneficjentami instrumentu SAPARD były jednostki samorządu terytorialnego i rolnicy. Samorządy gminne pozyskały najwięcej środków właśnie z tego programu. SAPARD przyczynił się do restrukturyzacji sektora rolno-spożywczego, wzmocnienia konkurencyjności branży rolniczej, przygotowania jednostek samorządu terytorialnego do realizacji polityki UE w zakresie rolnictwa⁴⁶. W jego ramach na realizację założonych celów Polska otrzymała wsparcie z UE w wysokości 709,4 mln euro⁴⁷.

Po przystąpieniu Polski do UE wspólnotowe prawodawstwo stało się częścią polskiego porządku prawnego. Traktat o Unii Europejskiej z Maastricht⁴⁸ ustanowił zasadę subsydiarności, która jest również stosowana na poziomie jednostek samorządu terytorialnego, co przyczyniło się do zwiększenie znaczenia regionów, które uzyskały większą samodzielność⁴⁹.

Na mocy tego traktatu w 1994 r. został powołany Komitet Regionów, który ma charakter doradczy i opiniotwórczy. Organ ten składa się z przedstawicieli lokalnych wspólnot (przedstawiciele samorządów lokalnych i regionalnych Unii Europejskiej). Komitet wydaje opinie w zakresie funduszy regionalnych oraz funduszy kohezyjnych, a także edukacji, kultury i zdrowia⁵⁰.

Przystąpienie Polski do UE umożliwiło delegowanie reprezentantów do Komitetu Regionów oraz wyrażanie opinii na temat rozwoju regionalnego. Oczywiście udział w Komitecie wymagał również dostosowania uregulowań prawnych, które zostały zawarte, w: ustawie o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej⁵¹ i w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie określenia ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego, które są uprawnione do wyznaczania przedstawicieli do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego⁵².

⁴⁶ W. Misterek, *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 122.

⁴⁷ *Raport. Analiza wyników realizacji poszczególnych działań Programu SAPARD w świetle celów Programu oraz wpływ zmian społeczno-ekonomicznych na realizację Programu w latach 2002–2006*, Warszawa 2007, <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl> (30.10.2014).

⁴⁸ Traktat o Unii Europejskiej (traktat z Maastricht) z dnia 7 lutego 1992 r., Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE 2012, C 326).

⁴⁹ J. W. Tkaczyński, *Zasada subsydiarności w Traktacie z Maastricht o Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 10, s. 49–68.

⁵⁰ Z. Czachór, *Samorząd terytorialny a supranarodowy rozwój integracji europejskiej*, w: *Polski samorząd terytorialny w procesie integracji z Unią Europejską*, B. Nawrot, J. Pokładecki (red.), Poznań 2003, s. 26–27.

⁵¹ Ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej, Dz. U. Nr 90, poz. 759.

⁵² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2008 r. w sprawie określenia ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego, które są uprawnione

Integracja z UE umożliwiła Polsce korzystanie z funduszy strukturalnych, do których w 2004 r. zaliczane były: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR) oraz Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa (FIOR). Nasz kraj mógł korzystać także z Funduszu Spójności (FS)⁵³. Z funduszy tych finansowano zadania skierowane na aktywizację zawodową i społeczną, wprowadzenie innowacyjnych technologii, wspieranie rozwoju regionów i zwiększenie poziomu konkurencyjności w celu dostosowania ich do poziomu UE⁵⁴.

W perspektywie finansowej na lata 2007–2013 Polska korzystała z: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), Funduszu Spójności (FS), Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), a także Europejskiego Funduszu Rybackiego (WFR). Fundusze te pozwalały na realizowanie zadań skierowanych na wzmacnianie wzrostu gospodarczego, konkurencyjność i zatrudnienie, integrację społeczną, ochronę i podniesienie jakości środowiska, zwiększenie konkurencyjności sektora rolnego i leśnego, poprawę jakości życia na obszarach wiejskich, dostosowanie flot czy zrównoważony rozwój obszarów związanych z rybołówstwem⁵⁵.

W obecnej perspektywie finansowej na lata 2014–2020 Polska korzysta z następujących funduszy unijnych: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), Funduszu Spójności (FS), Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR). Środki z tych funduszy skierowane są na realizację projektów obejmujących zmniejszenie różnic w poziomie rozwoju regionów, walkę z bezrobociem, zredukowanie różnic gospodarczych i społecznych oraz rozwój obszarów wiejskich, restrukturyzację rybołówstwa⁵⁶.

6. Rola funduszy unijnych w realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej otworzyło przed jednostkami samorządu terytorialnego nowe możliwości, ponieważ dało im szansę na

do wyznaczania przedstawicieli do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, Dz. U. Nr 15, poz. 97.

⁵³ Por. <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl> (30.12.2014).

⁵⁴ J. Czempas, *Środki unijne jako źródło finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego województwa śląskiego (2004–2007)*, w: *Finanse lokalne. Wybrane zagadnienia*, L. Patrzalek (red.), Poznań 2009, s. 12.

⁵⁵ A. Jankowska, *Fundusze Unii Europejskiej w okresie programowania 2007–2013*, Warszawa 2005, s. 12–14.

⁵⁶ *Jak będziemy inwestować Fundusze Europejskie 2014–20*, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/wiadomosci/jak-bedziemy-inwestowac-fundusze-europejskie-2014-20/> (26.02.2015).

uzyskanie znaczącego dofinansowania projektów z poszczególnych dziedzin (na inwestycje skierowane na rozwój infrastrukturalny, sprzyjające rozwojowi przedsiębiorczości, skierowane na ochronę środowiska naturalnego czy mające na celu redukcję poziomu wykluczenia społecznego). Dla jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności tych położonych w ubogich częściach kraju (jak np. województwo podkarpackie), wsparcie finansowe pochodzące z funduszy unijnych było szansą na realizację szeregu projektów, których nie mogły sfinansować z własnych środków.

Unijne środki finansowe umożliwiły dynamiczny rozwój jednostek samorządu terytorialnego. Dotacje unijne są przeznaczone na realizację zarówno projektów twardych, jak i miękkich. Te pierwsze dotyczyły przede wszystkim wzmocnienia spójności gospodarczej i terytorialnej poprzez budowę i modernizację infrastruktury (modernizacja i rewitalizacja budynków, zakup sprzętu czy maszyn), natomiast projekty miękkie związane były głównie z rozwojem kapitału ludzkiego (doradztwo, szkolenia, konferencje i warsztaty mające przyczynić się do zwiększenia zatrudnienia i spójności społecznej).

Należy zaznaczyć, iż korzyści z polskiego członkostwa w Unii Europejskiej nie ograniczają się jedynie do pomocy finansowej, ale wiążą się również z możliwością kreowania unijnej polityki. Ponadto po przystąpieniu do Unii Europejskiej Polacy mogą korzystać ze swobody przepływu osób, towarów, usług i kapitału⁵⁷.

Przystąpienie Polski do UE umożliwiło jednostkom samorządu terytorialnego skorzystanie z Sektorowego Programu Operacyjnego (SPO) Wzrost Konkurencyjności Gospodarki, SPO Rozwój Zasobów Ludzkich, SPO Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego i Rozwój Obszarów Wiejskich oraz Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR). Dotyczyło to perspektywy finansowej na lata 2004–2006, kiedy to Polska uzyskała wsparcie finansowe w wysokości 12,8 mld euro⁵⁸.

Pewnej reorganizacji w funduszach dokonano podczas perspektywy finansowej na lata 2007–2013. Do funduszy strukturalnych w tym okresie zaliczano tylko EFRR i EFS. W tej perspektywie finansowej poza funduszami strukturalnymi funkcjonował również FS. W latach 2007–2013 Polska w ramach wyżej wymienionych funduszy uzyskała 67,3 mld euro⁵⁹. W celu

⁵⁷ B. Porębska, *Szanse i zagrożenia dla jednostek samorządu terytorialnego w nowym okresie programowania 2014–2020*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2014, nr 6 (72), s. 155–156.

⁵⁸ E. Kornberger-Sokołowska, J. Zdanukiewicz, R. Cieślak, *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, E. Kornberger-Sokołowska (red.), Warszawa 2010, s. 255.

⁵⁹ *Raport. 10 lat województwa podkarpackiego w UE – ocena wykorzystania funduszy europejskich w rozwoju regionu*, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, s. 35, <http://www.rpo.podkarpackie.pl> (30.12.2014).

usprawnienia absorpcji funduszy unijnych przez Polskę została sporządzona Narodowa Strategia Spójności. Okres 2007–2013 charakteryzował się decentralizacją gospodarowania funduszami. Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego został zastąpiony przez Regionalne Programy Operacyjne (RPO), które zarządzane były przez władze samorządowe. Powstało 16 programów regionalnych, odpowiednio do liczby województw.

Do funduszy strukturalnych w perspektywie finansowej na lata 2014–2020 zaliczane są EFRR i EFS. W ramach wyżej wymienionych funduszy najwięcej środków zostanie przeznaczonych na: konwergencję, konkurencyjność regionalną i zatrudnienie oraz europejską współpracę terytorialną⁶⁰. W latach 2014–2020 na realizację polityki spójności w ramach EFRR i EFS Polska uzyskała 72,9 mld euro⁶¹ (w ramach Umowy Partnerstwa faktycznie dostępna kwota wynosi około 76,6 mld euro, ponieważ część środków musi zostać przeznaczona na obligatoryjne transfery na instrumenty i programy, którymi zarządza Komisja Europejska)⁶². Podobnie jak w poprzedniej perspektywie finansowej Regionalne Programy Operacyjne są realizowane przez władze samorządowe. Powstało 16 programów regionalnych, odpowiednio do liczby województw.

W ramach RPO finansowane są projekty skierowane na rozwój regionalny. Wspierane są m.in. projekty w zakresie rozwoju technologicznego, innowacji, budowy społeczeństwa informacyjnego, transportu, energii, ochrony środowiska, struktury społecznej oraz turystyki⁶³.

Na potrzeby niniejszych rozważań warto dokonać analizy wpływu środków unijnych na rozwój jednostek samorządu terytorialnego w Polsce na przykładzie konkretnego województwa w perspektywie finansowej 2007–2013. W związku z faktem, iż województwo podkarpackie, jak wynika z zestawienia Eurostatu, jest zaliczane do dwudziestu najbiedniejszych regionów Unii Europejskiej⁶⁴, analiza zostanie dokonana w oparciu o to województwo.

⁶⁰ *Polityka spójności 2014–2020. Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia*, s. 14, <http://www.npf.rpo.lubelskie.pl/widget/file/get/1353500530951045.pdf/1/> (30.12.2014).

⁶¹ Zob. http://www.mir.gov.pl/aktualnsci/fundusze_europejskie_2014_2020/Strony/72_9_mpl_euro_na_polityke_spojnosci_2014_2020.aspx (30.12.2014).

⁶² Ministerstwo Gospodarki. Departament strategii i analiz, *Materiał informacyjny dotyczący programowania nowej perspektywy finansowej 2014–2020*, s. 4, file://C:/uSERS/Go% C5% 9B% C4% 87/Downloads/nowa_perspektywa_finansowa_ue_-mg% 20(1).pdf (21.05.2015).

⁶³ M. Michalski, *Polskie programy operacyjne 2007–2013 – współfinansowanie z środków unijnych projektów transportowych*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008, <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl> (02.01.2015).

⁶⁴ *Pięć polskich województw wśród najbiedniejszych regionów w UE*, <http://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spoeczenstwo/piec-polskich-wojewodztw-wsrod-najbiedniejszych-regionow-w-ue,70503.html> (21.05.2015).

Dochody budżetowe gmin zawierają środki pozyskane z funduszy unijnych. Udział tych funduszy w dochodach gmin jest bezpośrednio uzależniony od aktywności władz gmin. W 2013 r. gminy województwa podkarpackiego znalazły się na szóstym miejscu pod względem udziału środków z UE w finansowaniu programów i projektów unijnych w gminach łącznie z miastami na prawach powiatu. Kwota pozyskanych środków wyniosła wówczas 78 081 574,32 zł⁶⁵.

Ranking „Rzeczpospolitej” pod tytułem *Europejski samorząd*, który ocenia aktywność gmin w pozyskiwaniu środków unijnych, w 2013 r. wykazał, iż w pierwszej dziesiątce miast na prawach powiatu znalazły się dwa miasta województwa podkarpackiego – na miejscu drugim usytuowało się Krosno, które w poprzednim roku zajmowało 8 pozycję, zaś na miejscu trzecim Rzeszów, który w 2012 r. znajdował się dopiero na pozycji 27. Wśród gmin miejsko-wiejskich województwa podkarpackiego na 7 miejscu usytuowała się gmina Nisko, która awansowała z 65 miejsca w 2012 r. Natomiast w pierwszej dziesiątce rankingu nie znalazła się żadna z gmin wiejskich województwa podkarpackiego⁶⁶.

Ranking sporządza się na podstawie danych przekazanych przez Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego oraz danych zawartych w ankietach wypełnianych przez same samorządy. Punkty są przyznawane na podstawie liczby podpisanych umów, przychodów z UE w przeliczeniu na jednego mieszkańca oraz wartości umów o dofinansowanie w przeliczeniu na jednego mieszkańca.

W rankingu *Europejski samorząd* z 2013 r. pierwsze miejsce w kategorii miast zajął Gdańsk (województwo pomorskie). Wśród gmin miejskich i miejsko-wiejskich zwyciężyło miasto Uniejów (województwo łódzkie). Natomiast wśród gmin wiejskich na pierwszym miejscu usytuowała się gmina Mielnik (województwo podlaskie).

Ranking wykazał, iż gminami województwa podkarpackiego, które pozyskały najwięcej środków w przeliczeniu na jednego mieszkańca, są gmina wiejska Krzeszów (1082 zł/osobę), gmina wiejska Jarocin (862 zł/osobę) oraz gmina miejsko-wiejska Nisko (846 zł/osobę), w których dochody ogólne w przeliczeniu na jednego mieszkańca stanowią odpowiednio 4075 zł/osobę, 3282 zł/osobę i 3172 zł/osobę.

W perspektywie finansowej na lata 2007–2013 podstawowym instrumentem polityki rozwojowej województwa podkarpackiego był Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego (RPO WP). „Celem nadrzędnym RPO WP jest wzrost krajowej i międzynarodowej konkurencyjności gospodarki oraz poprawa dostępności przestrzennej Podkarpacia. Osiągnięcie tego celu będzie następować poprzez inwestycje

⁶⁵ Bank Danych Lokalnych, GUS, <http://www.stat.gov.pl/bdl> (02.01.2015).

⁶⁶ *Ranking samorządów*, „Rzeczpospolita” nr 166 (9590) z 18 lipca 2013 r., <http://www.gazetaprawna.pl> (03.01.2015).

strukturalne służące m.in. wzmocnieniu dostępności regionu, podnoszeniu jego konkurencyjności, wspieraniu innowacyjności, poprawie stanu środowiska naturalnego, kulturowego i podnoszeniu poziomu edukacji⁶⁷. W skład programu wchodziło osiem osi priorytetowych, na realizację których przeznaczono 1198,79 mln euro (jest to kwota łączna finansowania z środków EFRR poszerzona o dodatkowe środki z Krajowej Rezerwy Wykonania i Dostosowania Technicznego)⁶⁸.

Tabela 1. Wartość unijnego wsparcia finansowego w przeliczeniu na jednego mieszkańca a wartość dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy województwa podkarpackiego w 2013 r.

Gminy województwa podkarpackiego o najwyższej wartości dofinansowania z UE (zł/osoba)

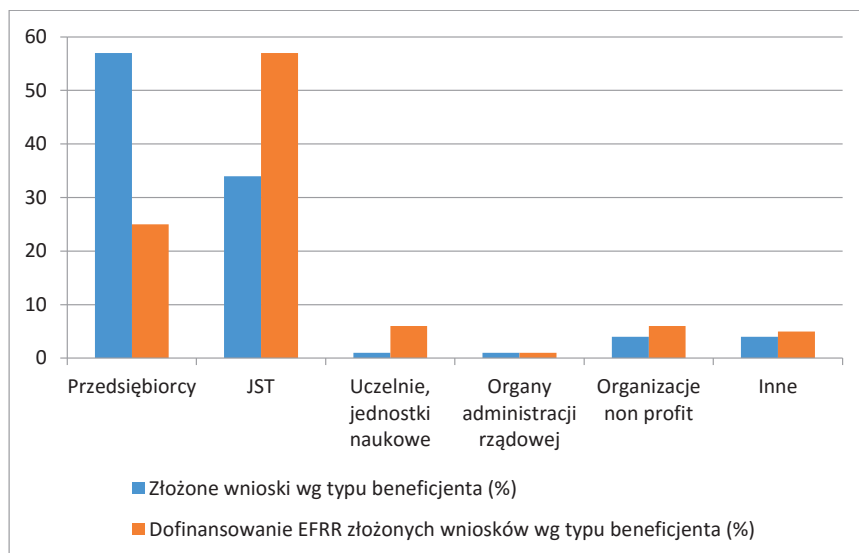
Nazwa gminy	Typ gminy	Środki z budżetu UE (zł/osoba)	Dochody ogółem (zł/osoba)	Podpisane umowy (zł/osoba)
Rzeszów	miejska	698	4863	2354
Krosno	miejska	653	5475	2562
Przemyśl	miejska	567	5080	68
Tarnobrzeg	miejska	295	4102	302
Krzyszów	wiejska	1082	4075	12
Jarocin	wiejska	862	3282	147
Solina	wiejska	652	4918	359
Besko	wiejska	721	3592	110
Dębica	wiejska	339	2710	442
Grębów	wiejska	546	3359	338
Nisko	miejsko-wiejska	846	3172	1325
Zagórz	miejsko-wiejska	222	3289	830
Ulanów	miejsko-wiejska	404	2782	418
Stalowa Wola	miejsko-wiejska	545	3309	380
Cieszanów	miejsko-wiejska	456	3345	231
Dynów	miejsko-wiejska	478	3092	269

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Ranking samorządów...*

⁶⁷ Szczegółowy opis priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2007–2013, Zarząd Województwa Podkarpackiego, projekt z 27 marca 2012 r., <http://www.rpo.podkarpackie.pl> (03.01.2015), s. 3.

⁶⁸ *Ibidem*, s. 6.

Wykres 1. Aktywność beneficjentów województwa podkarpackiego w pozyskiwaniu środków z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Raport końcowy. Aktywność beneficjentów w ubieganiu się o dofinansowanie projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2007–2013*, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, s. 16, <http://www.rpo.podkarpackie.pl> (03.01.2013).

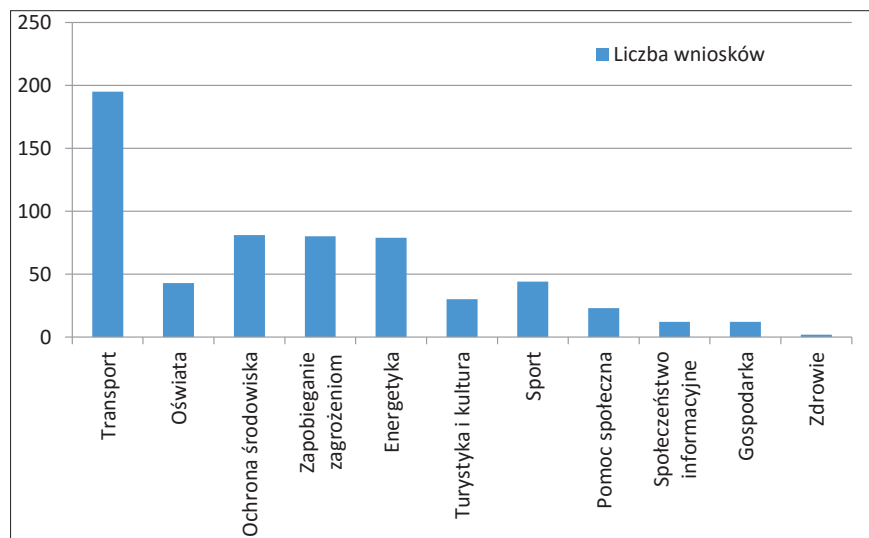
W kategorii liczby złożonych wniosków na pierwszym miejscu sytuowali się przedsiębiorcy, którzy złożyli 57% ogólnej liczby wniosków, natomiast drugie miejsce w danej kategorii zajęły jednostki samorządu terytorialnego, które złożyły 34% wniosków. Pozostali beneficjenci nie przekroczyli progu 5% wniosków. W kategorii wartości dofinansowania z EFRR złożonych wniosków jednostki samorządu terytorialnego osiągnęły najlepszy wynik – 57%, natomiast tuż za nimi uplasowali się przedsiębiorcy z wynikiem 25%.

Aktywność w pozyskiwaniu środków z EFRR przez obszary miejskie kształtowała się w następujący sposób: złożonych zostało 397 wniosków, a łączna kwota dofinansowania z EFRR wyniosła 1 549 520 484,89 zł. Aktywność obszarów wiejskich była nieco wyższa: złożonych zostało 641 wniosków, a łączna kwota dofinansowania z EFRR wyniosła 1 905 557 809,99 zł⁶⁹.

Jednostki samorządu terytorialnego województwa podkarpackiego najczęściej aplikują z wnioskami o dofinansowanie w zakresie infrastruktury, ochrony środowiska oraz energetyki.

⁶⁹ *Raport końcowy. Aktywność beneficjentów...*

Wykres 2. Aktywność jednostek samorządu terytorialnego według celów zatwierdzonych wniosków



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Raport końcowy. Aktywność beneficjentów...*

Samorzady gminne województwa podkarpackiego w ramach perspektywy finansowej na lata 2007–2013 wykazywały się wysoką aktywnością w pozyskiwaniu środków unijnych. Wciąż jednak pozostała spora liczba gmin, które mają ograniczoną możliwość skorzystania z dofinansowania. Wynika to przede wszystkim z braku środków własnych, czyli tzw. wkładu własnego oraz braku wykwalifikowanych specjalistów z dziedziny przygotowywania wniosków⁷⁰.

Dodatkowo województwo podkarpackie w perspektywie finansowej na lata 2007–2013 czerpało środki finansowe z Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej, w ramach którego realizowane są projekty mające przyczynić się do zwiększenia atrakcyjności inwestycyjnej tego obszaru. Gminy województwa podkarpackiego pozyskały też środki z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013. W oparciu o te środki zrealizowane zostały 2954 projekty. Wysokość dofinansowania unijnego wynosiła 714 767 968 zł. Projekty skoncentrowane były przede wszystkim na rozwoju infrastruktury na obszarach wiejskich⁷¹.

Kolejnym źródłem dofinansowania powiatów i gmin województwa podkarpackiego stał się Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007–2013, w ramach którego zrealizowano 2639 projektów. Środki z tego programu zostały przeznaczone przede wszystkim na projekty realizowane

⁷⁰ *Raport. 10 lat województwa podkarpackiego w UE – ocena wykorzystania funduszy europejskich w rozwoju regionu...*, s. 58.

⁷¹ *Ibidem*, s. 81.

w dwóch dziedzinach tematycznych, a mianowicie „praca i integracja społeczna” oraz „nauka i edukacja”⁷².

W perspektywie finansowej na lata 2014–2020 również dokonano kilku zmian w zakresie funduszy europejskich. Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka został przekształcony w Program Operacyjny Inteligentny Rozwój, Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej będzie nosić nazwę Program Operacyjny Polska Wschodnia, natomiast Program Operacyjny Kapitał Ludzki został przekształcony w Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój.

Polska aktywnie korzysta z unijnych środków finansowych, co przyczynia się do poprawy wartości podstawowych wskaźników społeczno-gospodarczych mierzonych na poziomie województwa. Aktywność naszego kraju we wdrażaniu funduszy unijnych potwierdzają dane Komisji Europejskiej dotyczące wykorzystania funduszy unijnych w perspektywie finansowej na lata 2007–2013, z których wynika, iż w analizowanym okresie Komisja przekazała do Polski 16,5 mld z 78,4 mld euro wypłaconych wszystkim państwom członkowskim Unii Europejskiej. Należy zaznaczyć, iż przekazana przez Komisję Europejską kwota stanowi jednocześnie 25,2% funduszy dostępnych dla Polski w latach 2007–2013 i jest proporcjonalna do udziału naszego kraju w funduszach alokowanych. Z danych KE z dnia 14 lutego 2011 r. wynika, iż wartość płatności przekazanych przez Komisję Europejską niektórym państwom członkowskim, które przystąpiły do Unii Europejskiej w 2004 r., kształtowała się w następujący sposób: Czechy – 5309,46 mln euro, Estonia – 1225,65 mln euro, Łotwa – 1147,06 mln euro, Litwa – 2313,05 mln euro, Węgry 5303,61 mln euro⁷³.

7. Podsumowanie

Ukształtowany na zasadach pomocniczości, samodzielności, domniemania właściwości samorządu terytorialnego, decentralizacji oraz unitarności polski samorząd terytorialny jest elementem władzy wykonawczej Rzeczypospolitej Polskiej. Rola jednostek samorządu terytorialnego stale wzrasta, ponieważ zwiększenie samodzielności gmin, powiatów i województw przyczyniło się do równomiernego podziału kompetencji pomiędzy organy tych jednostek.

Po przystąpieniu Polski do UE państwo zostało zobligowane do dostosowywania polskich norm prawnych do standardów unijnych. Największym problemem strategii wdrożenia norm prawa wspólnotowego jest uregulowanie funkcjonowania gmin w dziedzinie środowiska naturalnego

⁷² *Ibidem*, s. 89–90.

⁷³ W. Zaremba, *Wykorzystanie funduszy unijnych przez lokalną jednostkę samorządową na przykładzie gminy Lubenia*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2012, nr 27, s. 164–165.

(modernizacja gospodarki ściekowej, utylizacja odpadów, dostosowanie do norm europejskich w zakresie jakości wody i powietrza). W celu usprawnienia tego procesu Polska może korzystać z funduszy unijnych.

Pierwszy okres członkostwa Polski w UE, czyli lata 2004–2006, charakteryzował się stosunkowo niską lub mało efektywną aktywnością gmin. Skuteczność aplikowania o dofinansowanie gmin w ramach perspektywy finansowej na lata 2004–2006 wyniosła 47,3%. Sytuacja uległa polepszeniu w perspektywie finansowej na lata 2007–2013, kiedy skuteczność aplikowania gmin o dofinansowanie wyniosła 52,6%⁷⁴.

Najwięcej środków finansowych gminy województwa podkarpackiego pozyskują z EFRR. Unijne wsparcie finansowe przyczyniło się m.in. do zlikwidowania głównych barier rozwojowych regionu. Województwo podkarpackie, korzystając ze środków unijnych, stale zwiększa konkurencyjność, wzmacnia kondycję gospodarczą i rozwój infrastrukturalny, co bezpośrednio przekłada się na zwiększenie poziomu życia mieszkańców danego obszaru.

Bibliografia

- Bank Danych Lokalnych, GUS, <http://stat.gov.pl/bdl> (02.01.2015).
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 1998.
- Clarke M., Stewart J., *Samorząd lokalny i koncentracja na świadczonych usługach*, w: *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, P. Swianiewicz (red.), Warszawa 1997.
- Czachórc Z., *Samorząd terytorialny a supranarodowy rozwój integracji europejskiej*, w: *Polski samorząd terytorialny w procesie integracji z Unią Europejską*, B. Nawrot, J. Pokładecki (red.), Poznań 2003.
- Czempas J., *Środki unijne jako źródło finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego województwa śląskiego (2004–2007)*, w: *Finanse lokalne. Wybrane zagadnienia*, L. Patrzalek (red.), Poznań 2009.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, wyd. III, Kraków 2006.
- Famulska T. (red.), *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach integracji europejskiej*, Katowice 2009.
- Flejterski S., Ziolo M., *Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich. Próba oceny*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2008, nr 3 (33).
- Góralczyk W., *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.
- Heller J., *Integracja Polski z Unią Europejską*, Bydgoszcz 2003.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2003.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011.
- Kaczorska A., *E-usługi administracji publicznej w warunkach zarządzania projektami*, Łódź 2013.

⁷⁴ Raport końcowy. Aktywność beneficjentów..., s. 51.

- Kopańska A., *Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2003.
- Kornberger-Sokołowska E., Zdanukiewicz J., Cieślak R., *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, E. Kornberger-Sokołowska (red.), Warszawa 2010.
- Kowalczyk M., *E-urząd w komunikacji z obywatelem*, Warszawa 2009.
- Krawiec G. (red.), *Aktualne problemy postępowania w administracji publicznej*, Sosnowiec 2013.
- Leoński Z., *System prawa administracyjnego*, t. I, Wrocław 1977.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 1999.
- Michalski M., *Polskie programy operacyjne 2007–2013 – współfinansowanie z środków unijnych projektów transportowych*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008, <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl> (02.01.2015).
- Misterec W., *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008.
- Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 3.
- Nowoczesna administracja publiczna. Zadania i działalność – uwarunkowania prawne*, M. Rudnicki, M. Jabłoński, K. Sobieraj (red.), Lublin 2013.
- Plecka D., *Współczesne wyzwania administracji rządowej i samorządowej*, Toruń 2013.
- Prawo administracyjne*, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2011.
- Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2014 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa 2014.
- Ptak A., *Miejsce i rola samorządu terytorialnego w aspekcie członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, w: *Dylematy demokracji i gospodarki współczesnej Europy*, I. Andruszkiewicz, J. Babiak (red.), Poznań 2009.
- Ranking samorządów*, Rzeczpospolita nr 166 (9590) z 18 lipca 2013 r., <http://www.gazetaprawna.pl> (03.01.2015).
- Raport końcowy. Aktywność beneficjentów w ubieganiu się o dofinansowanie projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2007–2013*, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, <http://www.rpo.podkarpackie.pl> (03.01.2013).
- Raport. 10 lat województwa podkarpackiego w UE – ocena wykorzystania funduszy europejskich w rozwoju regionu*, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, <http://www.rpo.podkarpackie.pl> (30.12.2014).
- Raport. Analiza wyników realizacji poszczególnych działań Programu SAPARD w świetle celów Programu oraz wpływ zmian społeczno-ekonomicznych na realizację Programu w latach 2002–2006*, Warszawa 2007, <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl> (30.10.2014).
- Samorząd terytorialny w Polsce*, J. P. Tarno (red.), Warszawa 2002.
- Suchodolski B., *Zarys historii administracji samorządowej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach”, seria Administracja i Zarządzanie 2013, nr 96.

Szczegółowy opis priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2007–2013, Zarząd Województwa Podkarpackiego, Projekt z 27 marca 2012 roku, <http://www.rpo.podkarpackie.pl> (03.01.2015).

Szujka A., *Samorząd terytorialny. Realne obywatelstwo*, Warszawa 1998.

Tkaczyński J. W., *Zasada subsydiarności w Traktacie z Maastricht o Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 10.

Wytrążek W., *Decentralizacja administracji publicznej*, Roczniki Nauk Prawnych, t. XIV, z. 3: *Administracja*, R. Biskup, J. Dziobek-Romański, J. Flaga, ks. T. Stanisławski (red.), Lublin 2004.

Samorząd terytorialny w Polsce przed i po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Wykorzystanie funduszy unijnych przez jednostki samorządu terytorialnego na przykładzie województwa podkarpackiego

Streszczenie

Samorząd terytorialny został elementem polskiego systemu politycznego w 1990 r. Kluczowymi momentami w transformacji organizacji w kraju było przyjęcie w 1999 r. trójstopniowego podziału terytorialnego oraz wejście w życie ustawy z 2002 r. dotyczącej bezpośredniego wyboru wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Samorząd terytorialny jest formą uczestnictwa obywateli w kształtowaniu poziomu życia zbiorowego na szczeblu lokalnym i regionalnym. Samorząd regionalny odgrywa znaczącą rolę w funkcjonowaniu państwa polskiego. Celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie regulacji prawnych dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce. W celu dokonania kompleksowej analizy niezbędne jest przedstawienie zmian dokonanych w danej dziedzinie po integracji Polski z Unią Europejską oraz zaprezentowanie wpływu środków unijnych na rozwój jednostek samorządu terytorialnego. Z pomocą funduszy unijnych zrealizowano szereg projektów skierowanych na podniesienie kwalifikacji, aktywizację społeczną i zawodową oraz podniesienie konkurencyjności i innowacyjności polskich przedsiębiorstw. Szczególną uwagę warto zwrócić na wpływ funduszy unijnych na rozwój regionalny i budowę nowoczesnej infrastruktury w jednostkach samorządu terytorialnego. Rozwój poszczególnych jednostek samorządu bezpośrednio przekłada się na poprawę poziomu życia obywateli i rozwój państwa polskiego.

Słowa kluczowe: pomoc finansowa, Unia Europejska, administracja publiczna, jednostki samorządu terytorialnego, fundusze unijne, rozwój lokalny

Local Government in Poland Before and After its Accession to the European Union. The Use of EU Funds by Local Government Units as Exemplified by Podkarpackie Voivodeship

Abstract

The local government has been part of the Polish political system since 1990. The key moments in the transformation of the organisation in the country were the adoption in 1999 of a three-tier territorial division in 1999 and the entrance into force of the 2002 Act on the direct election of mayors and governors. The local government is a form of participation of citizens in shaping – public collective life at local and regional levels.

The purpose of this article is to present a the changes in the functioning of the local government after Poland's accession to the European Union and to present the impact of EU funds on development of local government units. Thanks to EU funds a number of projects have been implemented aimed at improving skills, social integration and employment as well as improving the competitiveness and innovation of Polish enterprises. Particular attention should be paid to the impact of EU funds on regional development and the construction of modern infrastructure in local government units. Development of individual local government units translates directly into improved living standards and the development of the Polish state.

Keywords: financial support, European Union, public administration, local government units, European Union funds, local development