

Miejsce i rola samorządu terytorialnego w aspekcie członkostwa Polski w Unii Europejskiej

Idea i główne założenia będące fundamentem nowoczesnego samorządu terytorialnego mają źródło w wydarzeniach, które wniosły również istotny wkład w rozwój stosunków społeczno-politycznych kontynentu europejskiego. Wskazać tu należy przede wszystkim Rewolucję Francuską z roku 1789¹. Wkrótce po tym wydarzeniu, także w innych państwach Europy Zachodniej idea nowoczesnego samorządu zaczęła się rozwijać (m.in. Prusy). Ale nie tylko państwa Starego Kontynentu zauważyły i dostrzegły rolę oraz znaczenie samorządu. Także Stany Zjednoczone, pomimo swej złożoności i różnorodności, uznały samorząd za trwały i ważny element ustroju².

Na przestrzeni lat rola i pozycja samorządu terytorialnego w krajach demokratycznych wzmacniała się, przechodząc jednocześnie ewolucję. Samorząd zajął jednak miejsce szczególne i wyjątkowe w realizacji zadań publicznych i organizacji życia politycznego. Także państwa Europy Środkowej i Wschodniej, które na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku rozpoczęły proces transformacji systemowej uznały, że władza lokalna winna być zorganizowana w formie samorządu terytorialnego. Dołączyły więc do grupy państw, w których samorząd terytorialny jest trwałym i w zasadzie niekwestionowanym elementem systemu politycznego.

Jednak problematyka samorządu terytorialnego, a nawet szerzej władzy lokalnej i regionalnej, nigdy nie była głównym przedmiotem debat i działań na forum europejskim³. Po II wojnie światowej podejmowano przede wszystkim działania na rzecz ponadnarodowej współpracy gospodarczej, militarnej oraz politycznej. Ustrój i organizację władz lokalnych i regionalnych pozostawiano ustawodawstwu krajowemu. Także integracja europejska w ramach Wspólnot Europejskich, nie doprowadziła do unifikacji rozwiązań w tym zakresie⁴. Sądząc po występujących różnicach (ilość szcze-

¹ Zdobywcze Rewolucji w części dotyczącej samorządu gminnego nie były jednak we Francji trwałe. W okresie późniejszym ustrój tego państwa przybrał formę scentralizowanego. Zob.: J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 21 i n.

² Zob.: A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, Wyd. Fundacja Aletheia, Warszawa 2005, s. 56 i n.

³ Na uwagę zasługuje działalność Rady Europy, podmiotu niezależnego od EWG (UE), która podjęła próbę unifikacji zasad demokracji lokalnej i regionalnej, czego efektem jest m.in. Europejska Karta Samorządu Lokalnego (Terytorialnego) oraz Europejska Karta Samorządu Regionalnego.

⁴ Szerzej zob.: B. Dolnicki, *Modele samorządu terytorialnego w Europie i w Polsce*, Katowice 1994; Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej. Podstawowe założenia i modele*, Warszawa 1990; *Gmina w wybranych krajach Europy Zachodniej*, red. J. Jeżewski, Wrocław 1995; *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, red. J. Jeżewski, Wrocław 1999; D. Lasocka, *Samorządy w Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej 2005.

bli samorządu, zakres realizowanych zadań, organizacji organów stanowiących i wykonawczych etc.) unifikacja jest bardzo trudna i być może w ogóle nie zostanie zrealizowana. Unia Europejska, jedynie dla celów statystycznych wprowadziła jednolitą strukturę jednostek terytorialnych – NUTS⁵.

Samorząd terytorialny stał się również częścią systemu politycznego Polski od roku 1990. Jego ustrój został określony w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁶ oraz w ustawach o: samorządzie gminnym⁷, samorządzie powiatowym⁸ oraz samorządzie województwa⁹.

W części dotyczącej samorządu terytorialnego konstytucja stanowi, że „[...] ustrój terytorialny Rzeczypospolitej zapewnia decentralizację władzy publicznej” oraz że „[...] samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej”¹⁰. Poza tym ustawa konstytucyjna gwarantuje samorządowi terytorialnemu osobowość publiczną i cywilno-prawną. Samorząd terytorialny określony został jako podstawowa forma organizacji życia publicznego. W sposób szczególny wyartykułowano samorząd na poziomie gminy, określając go jako podstawową jednostkę samorządu terytorialnego, nie wykluczając jednak możliwości istnienia innych szczebli samorządu terytorialnego. W konstytucji znalazł się również zapis o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, podziale na zadania własne i zlecone, charakterze wyborów do organów stanowiących, możliwości przeprowadzenia referendum. Osobny artykuł (170) reguluje nadzór nad samorządem terytorialnym. Aż do roku 1998 samorząd w Polsce funkcjonował tylko na poziomie gminy. Od 1 stycznia 1999 r. samorząd rozszerzono na powiat oraz województwo. Polska przyjmując trójszczeblową organizację terytorialną kraju nie była do tego zobligowana przez Wspólnotę Europejską.

Pozostawienie ustawodawstwu krajowemu ustroju samorządu terytorialnego nie oznacza wyeliminowania wpływu Unii Europejskiej na działalność samorządów. Jest wręcz przeciwnie. Unia Europejska ma coraz większy wpływ na działalność samorządów, a i rola oraz miejsce samorządów (lokalnych i regionalnych) w Unii Europejskiej jest znacząca. Także polskie jednostki samorządu terytorialnego poddane zostały podobnym zasadom oraz stworzono im takie same możliwości działania, jak samorządom w innych państwach Unii Europejskiej.

⁵ The Nomenclature des Unites Territoriales pour des besoins Statiques (Nomenklatura Jednostek Terytorialnych dla celów statystycznych). Regiony w UE zostały podzielone na 3 poziomy, wg kryterium wielkości (NUTS 1 – regiony duże, NUTS 2 – regiony średnie, NUTS 3 – regiony małe). Dodatkowo wyróżniono poziom krajowy (NUTS 0) oraz dwa poziomy lokalne (NUTS 4 i NUTS 5). Zob.: J. Żebrowska-Cielek, *NUTS – nomenklatura jednostek terytorialnych do celów statystycznych*, Warszawa 2001.

⁶ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483) – art. 15, 16, 163–172.

⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

⁸ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U.2001, Nr 142, poz. 1592 ze zm.).

⁹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U.2001, Nr 142, poz. 1590 ze zm.).

¹⁰ Zob. art. 16 ust. 2 Konstytucji RP.

W jednym z najważniejszych wspólnotowych dokumentów – Traktacie o Unii Europejskiej z Maastricht przyjęto zasadę subsydiarności, która sformułowana została w następujący sposób: „Niniejszy Traktat [z Maastricht – przyp. A.P.] wyznacza nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku pomiędzy narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są jak najbliżej obywateli”¹¹. W dalszej części Traktatu, w art. 3 b, zapisano: „[...] W dziedzinach, które nie należą do jej kompetencji wyłącznej, Wspólnota podejmuje działania, zgodnie z zasadą pomocniczości, tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, natomiast z uwagi na rozmiary lub skutki proponowanych działań możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Wspólnoty”.

Zasada subsydiarności stała się normą prawa wspólnotowego. Nastąpił podział kompetencji pomiędzy Wspólnotami Europejskimi i państwami członkowskimi¹². Jest to jednak pierwsza płaszczyzna stosowania zasady subsydiarności. Zastosowanie jej do innych płaszczyzn, w tym do samorządu lokalnego i regionalnego, jest zasadne. Przyjęcie zasady subsydiarności spowodowało wzrost znaczenia regionów i ograniczenie władzy unijnych instytucji¹³. Odpowiedzialnym jednak za realizację tej zasady jest głównie Komisja Europejska, która określa, jakie zadania pozostają w gestii rozwiązań wspólnotowych, a które będą realizowane przez państwa członkowskie i ich jednostki podziału terytorialnego i administracyjnego¹⁴.

Wzrastająca rola władz lokalnych i regionalnych w Unii Europejskiej została dostrzeżona i zinstytucjonalizowana. Na mocy Traktatu o Unii Europejskiej utworzono Komitet Regionów¹⁵. Komitet, wybierany na okres 4 lat, ma charakter doradczy i składa się z przedstawicieli wspólnot regionalnych i lokalnych. Wydaje opinie w działaniach dotyczących problemów regionalnych, a zwłaszcza konsultuje działania w zakresie funduszy regionalnych i funduszy kohezji oraz działania w zakresie edukacji, kultury, zdrowia i sieci transeuropejskich. Odzwierciedleniem zakresu działania Komitetu są powołane wewnętrzne komisje, do których należą: Komisja ds. spójności terytorialnej (COTER – IV), Komisja ds. kultury i edukacji (EDUC – IV), Komisja ds. polityki gospodarczej i społecznej (ECOS – IV), Komisja ds. stosunków zewnętrznych (RELEX – IV), Komisja ds. konstytucyjnych i ładu europejskiego (CONST – IV), czy też Komisja ds. trwałego rozwoju¹⁶.

Liczebność Komitetu jest wynikiem zastosowania kryterium potencjału demograficznego, reprezentowanego przez poszczególne kraje. Sprawę podziału miejsc między przedstawicieli poszczególnych kategorii społeczności pozostawiono państwom człon-

¹¹ Art. A. Traktatu o Unii Europejskiej.

¹² Z. Czachór, *Samorząd terytorialny a supranarodowy rozwój integracji europejskiej*, w: *Polski samorząd terytorialny w procesie integracji z Unią Europejską*, red. B. Nawrot, J. Pokładecki, Wydawnictwo Naukowe INPiD UAM, Poznań 2003, s. 26–27.

¹³ Szerzej zob.: J. W. Tkaczyński, *Zasada subsydiarności w Traktacie z Maastricht o Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 10, s. 49–68.

¹⁴ Z. Czachór, *Samorząd terytorialny ...*, op. cit., s. 27.

¹⁵ Zob.: Rozdział 4 Traktatu o Unii Europejskiej.

¹⁶ Komitet Regionów, www.cor.europa.eu, 25.01.2009.

kowskim. W pierwszej kadencji Komitetu (1998–2002) 87 przedstawicieli reprezentowało szczebel regionalny, 84 gminy, zaś 51 szczeble pośrednie.

Podziały w Komitecie Regionów wyznaczają przede wszystkim powiązania ideologiczne i polityczne, a nie narodowe. W Komitecie Regionów działają 4 grupy polityczne: Europejska Partia Ludowa (PPE), Partia Europejskich Socjalistów (PSE), Przymierze Liberalistów i Demokratów na rzecz Europy (ALDE) oraz Unia na rzecz Europy Narodów – Przymierze Europejskie (UEN-EA)¹⁷. Zauważalne są również podziały w przekrojach: szczebel lokalny–regionalny, miasto–wieś, północ–południe Europy, regiony funkcjonalne–regiony samorządowe i z uprawnieniami ustawodawczymi¹⁸.

Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej dało możliwość udziału w pracach Komitetu Regionów również polskim samorządowcom. Wymagało to przyjęcia odpowiednich aktów prawnych w ustawodawstwie polskim. Były to ustawa o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej¹⁹ oraz Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie określenia ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego, które są uprawnione do wyznaczania przedstawicieli do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego²⁰.

Polsce przysługuje 21 miejsc dla członków pełnoprawnych i 21 wybranych w charakterze członka alternatywnego. Prawo do wyznaczania kandydatów na członków i na zastępców członków Komitetu Regionów wyznaczają ogólnopolskie organizacje reprezentujące różne szczeble samorządu terytorialnego takie jak: Związek Miast Polskich, Unia Metropolii Polskich, Unia Miasteczek Polskich, Związek Gmin Wiejskich RP, Związek Powiatów Polskich, Związek Województw RP. Przewodniczącym polskiej delegacji jest Marszałek Województwa Wielkopolskiego Marek Woźniak.

Tabela 1

Członkowie Komitetu Regionów z Polski

Lp.	Nazwisko i imię	Grupa polityczna*	Funkcja w samorządzie
1	2	3	4
1.	Czeriak Jacek	PSE	Przewodniczący Sejmiku (lubelskie)
2.	Jakubas Adam	PPE	Marszałek (świętokrzyskie)
3.	Jaworski Lech	PPE	Radny Miasta (Warszawa)
4.	Kobyliński Maciej	PSE	Prezydent Miasta (Słupsk)
5.	Krochmal Witold	UEN – AE	Burmistrz Miasta (Wołów)
6.	Kropiwnicki Jerzy	PPE	Prezydent Miasta (Łódź)

¹⁷ Komitet Regionów, www.cor.europa.eu, 25.01.2009.

¹⁸ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2001, s. 265.

¹⁹ 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).

²⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2008 r. w sprawie określenia ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego, które są uprawnione do wyznaczania przedstawicieli do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (Dz. U. Nr 15, poz. 97).

1	2	3	4
7.	Nawara Marek	–	Marszałek (małopolskie)
8.	Protas Jacek	PPE	Marszałek (warmińsko-mazurskie)
9.	Sebesta Józef	PPE	Marszałek (opolskie)
10.	Struzik Adam	PPE	Marszałek (mazowieckie)
11.	Synak Brunon	PPE	Przewodniczący Sejmiku (pomorskie)
12.	Szwabski Stanisław	UEN – AE	Przewodniczący Rady Miasta (Gdynia)
13.	Szymański Krzysztof	PPE	Marszałek (lubuskie)
14.	Śmigiełski Bogusław	PPE	Marszałek (śląskie)
15.	Świątalski Leszek	PSE	Wójt Gminy (Stare Bogaczowice)
16.	Tramś Marek	UEN – AE	Radny Powiatu, Starosta (połkowicki)
17.	Węgrzyn Ludwik	PPE	Radny Powiatu (bocheński)
18.	Woźniak Marek	PPE	Marszałek (wielkopolskie)
19.	Wrona Tadeusz	PPE	Prezydent Miasta (Częstochowa)
20.	Zajakała Jerzy	UEN – AE	Wójt Gminy (Łubianka)
21.	Vacat		

* PSE (Partia Europejskich Socjalistów), PPE (Europejska Partia Ludowa), UEN – AE (Unia na rzecz Europy Narodów – Przymierze Europejskie)

Źródło: Zestawienie własne na podstawie: www.cormembers.cor.europa.eu.

W polskiej delegacji zdecydowaną przewagę mają członkowie Europejskiej Partii Ludowej (PPE). W skład tej grupy politycznej wchodzi przedstawiciele Platformy Obywatelskiej oraz Polskiego Stronnictwa Ludowego. Szczegółowy podział z Polski reprezentowany jest przez 8 delegatów. Są to wójtowie gmin wiejskich (2 osoby), burmistrz miasta oraz prezydenci miast, w tym również mający status miasta na prawach powiatu. Z samorządu powiatowego pochodzi 2 delegatów.

Rolą przedstawicieli Polski w Komitecie Regionów jest włączenie się w proces doradczy i opiniotwórczy „europejskiej wspólnoty samorządowej”. Mogą również artykułować problemy i potrzeby władz lokalnych i regionalnych, a przede wszystkim współpracować z samorządami innych państw członkowskich.

Istotna rola władz lokalnych w budowie UE widoczna jest w kontekście uzyskania praw wyborczych w wyborach komunalnych przez obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, bez względu na miejsce swego pobytu na terytorium całej UE. Na mocy traktatowej delegacji²¹ szczegółowe zasady prawa wyborczego zostały uregulowane w Dyrektywie Rady Unii Europejskiej nr 94/80/WE z dnia 19 grudnia 1994 r.²² Dyrektywa nie zakłada pełnej harmonizacji prawa wyborczego. Podstawą rozwiązań w zakresie wyborów komunalnych jest przede wszystkim realizacja zasady równości i niedyskryminacji pomiędzy obywatelami i nie-obywatelami oraz swobodnego poruszania się i zamieszkiwania. Omawiane przepisy mają zastosowanie do „[...] podstawowych jednostek samorządu terytorialnego”. Są to jednostki administracyjne, które

²¹ Zob. *Traktat Rzymski*, zwłaszcza art. 8.

²² Została znolizowana dyrektywą Rady 96/30/WE z dnia 13 maja 1996 r. (po przystąpieniu do UE Austrii, Szwecji, Finlandii).

posiadają ciała wybieralne w wyborach bezpośrednich i powszechnych oraz kompetencje do administrowania na podstawowym szczeblu organizacji politycznej i administracyjnej określonymi sprawami lokalnymi, na własną odpowiedzialność. Różnorodność organizacji terytorialnej poszczególnych państw członkowskich UE powoduje, że mogłyby być trudności w określeniu jednostek zobligowanych do stosowania przepisów wspomnianej dyrektywy. Stąd do dyrektywy dołączono załącznik, w którym precyzyjnie wymieniono jednostki w poszczególnych państwach, których dotyczą omawiane przepisy. W jednych państwach są to tylko pierwsze szczeble samorządu (np. Dania, Belgia, Luksemburg), w innych zaś dwa szczeble (np. Niemcy, Szwecja). Wybory do tych jednostek, zarówno do rad, jak i przewodniczącego oraz członków zarządu²³ są powszechne i bezpośrednie. Prawo do głosowania i kandydowania ma obywatel Unii, a dla uzyskania tych praw obywatele państw członkowskich zobowiązani są do zamieszkiwania przez określony, minimalny okres na terenie danego państwa. W dyrektywie znalazło się istotne zastrzeżenie, że urząd wybieralnego przewodniczącego, zastępcy przewodniczącego i członka kolegium zarządu w podstawowej jednostce samorządu terytorialnego mogą pełnić wyłącznie ich obywatele (jeżeli dane państwo tak postanowi). Inne zastrzeżenie dotyczy sytuacji, w której obywatel Unii wybrany na członka rady, nie może uczestniczyć w obieraniu delegatów uprawnionych do głosowania w zgromadzeniu parlamentarnym, ani wybierać członków tego zgromadzenia. W dyrektywie określono również zasady umieszczania obywateli UE w państwach miejsca zamieszkania w spisie wyborców, zakres wykonywania prawa do głosowania i kandydowania w wyborach na terenie danego państwa oraz ograniczenia w prawie do głosowania lub kandydowania. Ocenia się, że wybory samorządowe w podstawowych jednostkach samorządu terytorialnego są pierwszym krokiem do udziału wszystkich obywateli w wyborach regionalnych i do parlamentów krajowych, jak również stanowią istotny krok w kierunku dalszej integracji obywateli Unii²⁴.

W celu wdrożenia postanowień dyrektywy Rady 94/80/WE²⁵ nowelizacji uległa polska Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw²⁶. Nowelizacją z dnia 20 kwietnia 2004 r.²⁷ czynne prawo wyborcze do rady gminy otrzymali obywatele Unii Europejskiej niebędący obywatelami polskimi. Początkowo pozbawiono czynnego prawa wyborczego obywateli Unii Europejskiej wpisanych do prowadzonego w gminie stałego rejestru wyborców w okresie krótszym niż 12 miesięcy przed dniem wyborów. Zapis ten jednak został uznany za niezgodny z Konstytucją RP²⁸.

Rolą samorządów gminnych jest prowadzenie rozszerzonych spisów wyborców. Część A obejmuje obywateli polskich, natomiast część B obywateli Unii Europejskiej

²³ Jeśli ustawodawstwo danego państwa tak przewiduje.

²⁴ *Raport końcowy nr PL 9212/02.01/15 Harmonizacji prawa polskiego w zakresie samorządu terytorialnego*, Warszawa 1998, s. 9.

²⁵ Chodzi o dyrektywę ustanawiającą szczegółowe zasady korzystania z prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii zamieszkałych w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami.

²⁶ *Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* (Dz. U. 2003, Nr 159, poz. 1547 ze zm.).

²⁷ Zob.: Dz. U. Nr 102, poz. 1055.

²⁸ Zob.: *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lutego 2006 r.* (Dz. U. Nr 34, poz. 242).

niebędących obywatelami polskimi, którym przysługuje czynne prawo wyborcze do rady gminy. Ta część spisu obejmuje podstawowe informacje o wyborcy: nazwisko i imiona, imię ojca, datę urodzenia, obywatelstwo państwa członkowskiego UE, numer paszportu lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość oraz adres zamieszkania w gminie.

Rola samorządu na tej płaszczyźnie integracji jest ważna – zarówno na etapie przygotowania administracyjnego wyborów, jak i na etapie informowania o posiadanych prawach wyborczych.

Miejsce samorządu wyznacza również ich udział w realizowaniu założeń polityki regionalnej Unii Europejskiej. Obecny kształt polityki regionalnej jest efektem ewolucji, jaka dokonuje się od lat siedemdziesiątych XX wieku. Do tego czasu regiony same były zdolne do wyrównywania różnic w rozwoju gospodarczym. Przystępowanie nowych państw do EWG ujawniło potrzebę zmiany narzędzi służących wyrównywaniu tych różnic. Reformę polityki regionalnej określono w Rozporządzeniu Rady z 24 czerwca 1988 r. Systematycznie zwiększano wielkość środków na rozwój regionalny, wprowadzono zintegrowane programowanie wszystkich Funduszy Strukturalnych²⁹, precyzyjnie określono procedury programowania rozwoju regionalnego oraz uelastyczniono instrumenty polityki przez wprowadzenie nowej kategorii przedsięwzięć – Inicjatyw Wspólnotowych³⁰. Kolejne zmiany wiązały się z uproszczeniem procedur przyznawania funduszy, wzmocnieniem roli władz regionu w podejmowaniu decyzji o ich przeznaczeniu, utworzeniem Funduszu Spójności i Komitetu Regionów³¹.

Polskie jednostki samorządu terytorialnego są beneficjentem środków finansowych pochodzących z budżetu Unii Europejskiej już od pierwszej połowy lat dziewięćdziesiątych XX wieku, kiedy jeszcze perspektywa członkostwa we Wspólnocie była odległą i niesprecyzowaną. Stając się beneficjentami funduszy europejskich, samorządy mają dużą rolę w restrukturyzacji i modernizacji Polski.

Pierwszym programem pomocy skierowanym do Polski był program PHARE (*Poland and Hungary Assistance for Restructuring their Economy*). Został on utworzony z inicjatywy Unii Europejskiej. Początkowo pomoc miała charakter głównie pomocy humanitarnej (1989–1991) oraz pomocy doradczo-szkoleniowej (1991–1997). W następnych latach środki z programu PHARE przekazywano na inwestycje (1993–1997) oraz stopniowe dostosowanie do akcesji (1997–1999)³². Samorządy zaczęły być beneficjentami pomocy w ramach programu PHARE od roku 1993. Uruchomiono wówczas program STRUDER (Program Strukturalnego Rozwoju Wybranych Regionów), który był pierwszym złożonym programem pomocowym PHARE o charakterze inwestycyjnym. Podstawowym założeniem programu było ograniczenie niekorzystnych społecz-

²⁹ Do Funduszy Strukturalnych należą: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa, Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej.

³⁰ Do Inicjatyw Wspólnotowych należą obecnie: INTERREG III, Leader+, Urban, Equal.

³¹ A. Sauer, E. Kawecka-Wyrzykowska, M. Kulesza, *Polityka Regionalna Unii Europejskiej a instrumenty wspierania regionalnego w Polsce*, Warszawa 2000, s. 16–20.

³² J. Sieradzki, *Program Phare 1989–1999*, w: *Od programu Phare do zreformowanych Funduszy Strukturalnych*, Warszawa 1999, s. 9–14.

nie skutków przemian gospodarczych w Polsce³³. Gminy uzyskiwały środki na wsparcie inwestycji na rzecz tworzenia nowych miejsc pracy, tworzenie inkubatorów przedsiębiorczości, współfinansowanie inwestycji infrastrukturalnych, podnoszących atrakcyjność inwestycyjną gmin (budowa dróg dojazdowych, ujęcia wody, sieci i centrale telefoniczne, sieci ciepłownicze, sieci gazowe). Gminy otrzymały również pomoc finansową z programu STRUDER II, RAPID, INRED³⁴.

W końcu 1997 roku podczas szczytu Rady Europejskiej w Luksemburgu zapadła decyzja o rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych m.in. z Polską. Tym samym, państwa członkowskie postanowiły wesprzeć działania krajów kandydujących i wzmocnić strategię przedczłonkowską. Głównym filarem tej strategii stał się przeorientowany program PHARE. Stworzono również dwa nowe programy skierowane do państw kandydujących: ISPA oraz SAPARD. Trzy fundusze skonstruowano w oparciu o istniejące rozwiązania stosowane w polityce strukturalnej: działania realizowane ze środków PHARE II wzorowano na projektach finansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego; program SAPARD nawiązywał do Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, zaś ISPA do Funduszu Spójności. Programy te były skierowane również do jednostek samorządu terytorialnego³⁵.

Polska jeszcze przed wstąpieniem do Unii Europejskiej podzieliła kraj na jednostki statystyczne NUTS, które są niezbędne w procesie zbierania i harmonizowania statystyk regionalnych krajów Unii Europejskiej³⁶. Są one również bardzo istotne z punktu widzenia kształtowania i prowadzenia regionalnych polityk, gdzie udział samorządów jest bardzo istotny³⁷.

Tabela 2

Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych w Polsce

Numer poziomu NUTS	Jednostka	Liczba jednostek
1	regiony	6
2	województwa	16
3	podregiony	66
4	powiaty i miasta na prawach powiatu	314 + 65
5	gminy (w tym gminy miejskie będące miastami na prawach powiatu)	2478, w tym 65

Źródło: Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 listopada 2007 r. w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS) (Dz. U. Nr 214, poz. 1573).

³³ Obejmował on wówczas ówczesne województwa: wałbrzyskie, katowickie, rzeszowskie, olsztyńskie, łódzkie oraz suwalskie.

³⁴ Szerzej zob.: *Pomoc Unii Europejskiej dla Polski. Phare w Polsce. Ochrona środowiska*, Warszawa 1999; P. Swianiewicz, K. Śliwiński, *Phare w gminach*, „Wspólnota” 2003, nr 1, s. 36 i n.

³⁵ Szerzej zob.: *Fundusze Unii Europejskiej, doświadczenia i perspektywy*, red. J. Babiak, Wyd. Studio Emka, Warszawa 2006.

³⁶ Zob.: *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2000 r. w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS)* (Dz. U. Nr 58, poz. 685, ze zm.).

³⁷ Od 1 stycznia 2008 roku obowiązuje nowe rozporządzenie z dnia 14 listopada 2007 r. (Dz. U. Nr 214, poz. 1573).

Utworzone dla celów statystycznych regiony obejmują kilka województw. I tak region centralny obejmuje województwo łódzkie i mazowieckie, region południowy – małopolskie i śląskie, region wschodni – lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie, region północno-zachodni – lubuskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie, region południowo-zachodni – dolnośląskie i opolskie, zaś region północny – województwa kujawsko-pomorskie, pomorskie oraz warmińsko-mazurskie.

Nowy etap w absorpcji środków nastąpił po formalnym wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Jednostki samorządu terytorialnego stały się jednym z największych beneficjentów środków z UE. Szczególną rolę wyznaczono samorządom wojewódzkim, które oprócz beneficjentów stały się odpowiedzialnymi za realizację niektórych działań w ramach części programów operacyjnych.

Głównym źródłem pomocy finansowej z Unii Europejskiej stały się Fundusze Strukturalne, tj. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa, Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej, Inicjatywy Wspólnotowe oraz Fundusz Spójności. Polska stała się więc beneficjentem pomocy finansowej UE, takiej samej jak inne państwa Unii Europejskiej.

Kluczowym dokumentem określającym strategię społeczno-gospodarczą Polski w pierwszych latach członkostwa w UE, w latach 2004–2006, stał się „Narodowy Plan Rozwoju”³⁸. W oparciu o ten dokument, 23 grudnia 2003 roku, przyjęto również „Podstawy Wsparcia Wspólnoty. Promowanie rozwoju gospodarczego i warunków sprzyjających wzrostowi zatrudnienia”.

Realizacja celów zawartych w tych dokumentach miała być osiągnięta za pomocą 7 programów operacyjnych. Dla samorządów kluczowe znacznie miały 3 z nich. Pierwszy to PO Rozwój Zasobów Ludzkich (finansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego). Głównym celem tegoż programu była budowa otwartego, opartego na wiedzy społeczeństwa poprzez zapewnienie warunków do rozwoju zasobów ludzkich w drodze kształcenia, szkolenia i zatrudnienia. Drugim był PO Transport (finansowany z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego), trzecim zaś – najważniejszym Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (finansowany z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego)³⁹. Celem ZPORR było przede wszystkim tworzenie warunków wzrostu konkurencyjności regionów oraz przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów w taki sposób, aby sprzyjać długofalowemu rozwojowi gospodarczemu kraju, jego spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej oraz integracji z Unią Europejską⁴⁰.

Począwszy od 2007 rozpoczął się nowy okres programowania finansowego, który będzie trwał aż do 2013. Ważną rolę w tym procesie wyznaczono, podobnie jak w poprzednim okresie, jednostkom samorządu terytorialnego.

³⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 (Dz. U. 149, poz. 1567).

³⁹ Na temat ZPORR zob.: Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r.

⁴⁰ A. Ptak, *Pomoc finansowa w ramach funduszy strukturalnych dla gmin wiejskich*, w: *Fundusze Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 223.

Kolejnym obszarem, w którym istotną rolę mają do spełnienia samorządy to realizacja wspólnotowego dorobku prawnego. Duże wpływy wspólnotowego ustawodawstwa w obszarze działania samorządów widoczne są w zamówieniach publicznych, ochronie środowiska, pomocy publicznej, polityce konkurencji⁴¹. W tym kontekście rola samorządu w wielu państwach UE jest szczególna z uwagi na powierzenie im zadań wynikających ze wdrażania *acquis communautaire*.

Uzyskanie przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej możliwe było wyłącznie w sytuacji przyjęcia całości dorobku prawnego Wspólnoty. W procesie tym główny ciężar spoczął na parlamencie oraz rządzie.

Rola jednostek samorządu terytorialnego w procesie stanowienia i zmiany prawa była bardzo ograniczona. Krajowy ustawodawca (nie Unia Europejska!) uznał jednak, że samorząd jest szczególnie predysponowany do realizacji niektórych zadań i zobowiązań wynikających z *acquis communautaire*.

Wstąpienie Polski do UE nie wymagało jednak zmian w aktach prawnych określających ustrój samorządu terytorialnego. Wspólnota Europejska, jak już akcentowano, nie ingeruje w ustrój samorządu terytorialnego państw członkowskich. Jednak niektóre akty prawne – istotne z punktu widzenia samorządów – musiały ulec nowelizacji, by dostosować je do dorobku prawnego WE. Część z nich była już analizowana.

Najpoważniejszym wyzwaniem dla polskich samorządów jest wdrożenie wspólnotowego ustawodawstwa i spełnienie wymagań z zakresu ochrony środowiska. O skali problemu świadczy przebieg procesu negocjacyjnego, który trwał od 7 grudnia 1999 roku do 26 października 2001 roku i należał do jednego z najtrudniejszych. Pojawiły się trudności zarówno z transpozycją wspólnotowego ustawodawstwa, jak również możliwościami i terminem realizacji konkretnych zobowiązań. Stąd też niektóre regulacje nie zaczęły obowiązywać bezpośrednio po wstąpieniu Polski do UE. Ich pełna implementacja została przesunięta po 1 maja 2004 roku. Główną barierą uniemożliwiającą szybką implementację były środki finansowe niezbędne do spełnienia wysokich wymogów zawartych we wspólnotowych aktach prawnych (głównie w dyrektywach).

Największe trudności w osiągnięciu unijnych standardów wystąpiły w przypadku jakości wód (budowa kanalizacji, oczyszczalni); gospodarowania odpadami (budowa składowisk odpadów) oraz zanieczyszczenia powietrza (modernizacja elektrociepłowni). W tych też dziedzinach uzyskano stosunkowo długie, nawet 13-letnie okresy przejściowe.

Ponieważ wspólnotowe przepisy dotyczące ochrony środowiska są niezwykle rozbudowane, transpozycja do prawa polskiego nastąpiła wieloma aktami prawnymi. Podstawowe znaczenie miały: ustawa o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska⁴², ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw⁴³, Prawo ochrony środowiska⁴⁴, ustawa o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych

⁴¹ Szerzej zob.: P. Jasiński, C. Ross, *Unia Europejska a władze lokalne i regionalne*, Warszawa 2000; E. D. Sage, *Stosowanie prawa i polityk Unii Europejskiej przez władze lokalne*, Warszawa 2000.

⁴² *Sprawozdanie z wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w roku 2007*, s. 150.

⁴³ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 100, poz. 1085 ze zm.).

⁴⁴ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. 2008, Nr 25, poz. 150 ze zm.).

ustaw⁴⁵. Wdrożyły one kilkadziesiąt dyrektyw Wspólnot Europejskich z zakresu ochrony środowiska. Część z dyrektyw jest ważna z punktu widzenia polskich samorządów, bowiem dotyczy problematyki będącej w ich kompetencjach. Nie wynika to jednak z ustawodawstwa wspólnotowego, ale z zadań, jakie powierzono polskim samorządom.

Artykuł 7 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje, że do zadań własnych gmin należą sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz. Także wśród zadań własnych samorządu powiatowego i wojewódzkiego można znaleźć zadania wynikające z ustawodawstwa wspólnotowego.

Wstąpienie Polski do UE oraz akceptacja i realizacja dorobku prawnego Wspólnoty zdeterminowała kierunki prowadzonych inwestycji przez samorządy. Można się spodziewać, że samorządy nadal będą realizowały zadania z zakresu gospodarki odpadami, jakości wody, ochrony powietrza oraz oczyszczania i doprowadzania ścieków. Zrealizowanie licznych i kapitałochłonnych zadań umożliwiają dostępne dla jednostek samorządu terytorialnego fundusze europejskie. Analiza sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza gmin, ostatnich lat wskazuje, że to właśnie zadania z zakresu gospodarki komunalnej i ochrony środowiska, obok drogownictwa, dominują w strukturze wydatków inwestycyjnych (ok. 20% wszystkich wydatków inwestycyjnych gmin). Poza tym istnieje duża grupa gmin, która powyższe zadania realizuje poprzez spółki komunalne. Rolą samorządów jest dobre przygotowanie projektów do realizacji.

Podsumowując, wstąpienie Polski do Unii Europejskiej wyznaczyło samorządom nową rolę i miejsce. W latach 1990–2004 były głównie odpowiedzialne za poprawę warunków życia ludności oraz były częścią krajowej władzy publicznej. Wstąpienie do Unii Europejskiej stworzyło dla nich nową sytuację.

Przede wszystkim, choć ich ustrój i zadania, określa ustawodawstwo krajowe, to jednak pewna część aktów prawnych mających związek z ich funkcjonowaniem zaczęła powstawać poza granicami kraju. Nie tylko zostały zobligowane do stosowania wspólnotowego dorobku prawnego (m.in. zamówienia publiczne, pomoc publiczna), ale zostały również wyznaczone do wdrażania niektórych zobowiązań (zwłaszcza w zakresie ochrony środowiska).

Nowa sytuacja dla samorządów w Polsce ma również wymiar polityczny dzięki przyznaniu w wyborach komunalnych czynnego prawa wyborczego wszystkim obywatelom Unii Europejskiej bez względu na miejsce zamieszkania. Gmina stała się więc fundamentem podstawowych praw politycznych obywateli zjednoczonej Europy. Zapewne jest to pierwszy etap do zapełnienia próżni, jaka istnieje między wyborami samorządowymi a wyborami do Parlamentu Europejskiego w zakresie posiadania praw wyborczych.

Także w aspekcie ekonomicznym rola samorządów jest duża – od ich skuteczności i determinacji zależy w dużej mierze ocena i wykorzystanie przez Polskę środków

⁴⁵ Ustawa z dnia 18 maja 2005 roku o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 113, poz. 954).

z funduszy europejskich. Tym samym samorządy biorą udział w modernizacji kraju i niwelowaniu różnic między państwami Unii Europejskiej.

Bibliografia

Akty prawne:

- Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. Nr 78, poz. 483).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (tekst jedn. Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1591 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym* (tekst jedn. Dz.U.2001, Nr 142, poz. 1592 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa* (tekst jedn. Dz.U.2001, Nr 142, poz. 1590 ze zm.).
- Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* (Dz. U. 2003, Nr 159, poz. 1547 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska* (Dz. U. 2008, Nr 25, poz. 150 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw* (Dz. U. Nr 100, poz. 1085 ze zm.).
- 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).
- Ustawa z dnia 18 maja 2005 roku o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. Nr 113, poz. 954).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2000 r. w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS)* (Dz. U. Nr 58, poz. 685, ze zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006* (Dz. U. 149, poz. 1567).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2008 r. w sprawie określenia ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego, które są uprawnione do wyznaczania przedstawicieli do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego* (Dz. U. Nr 15, poz. 97).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lutego 2006 r. (Dz. U. Nr 34, poz. 242).

Opracowania, artykuły:

- Dolnicki B., *Modele samorządu terytorialnego w Europie i w Polsce*, Katowice 1994.
- Fundusze Unii Europejskiej, doświadczenia i perspektywy*, red. J. Babiak, Wyd. Studio Emka, Warszawa 2006.
- Gmina w wybranych krajach Europy Zachodniej*, red. J. Jeżewski, Wrocław 1995.
- Jasiński P., Ross C., *Unia Europejska a władze lokalne i regionalne*, Warszawa 2000.
- Sage E. D., *Stosowanie prawa i polityk Unii Europejskiej przez władze lokalne*, Warszawa 2000.
- Lasocka D., *Samorządy w Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej 2005.
- Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej. Podstawowe założenia i modele*, Warszawa 1990.

Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926.

Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2001.

Polski samorząd terytorialny w procesie integracji z Unią Europejską, red. B. Nawrot, J. Pokładecki, Wydawnictwo Naukowe INPiD UAM, Poznań 2003.

Pomoc Unii Europejskiej dla Polski. Phare w Polsce. Ochrona środowiska, Warszawa 1999.

Raport końcowy nr PL 9212/02.01/15 Harmonizacji prawa polskiego w zakresie samorządu terytorialnego, Warszawa 1998.

Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej, red. J. Jeżewski, Wrocław 1999.

Sauer A., Kawecka-Wyrzykowska E., Kulesza M., *Polityka Regionalna Unii Europejskiej a instrumenty wspierania regionalnego w Polsce*, Warszawa 2000.

Sieradzki J., *Program Phare 1989–1999*, w: *Od programu Phare do zreformowanych Funduszy Strukturalnych*, Warszawa 1999.

Sprawozdanie z wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w roku 2007.

Swianiewicz P., Śliwiński K., *Phare w gminach*, „Wspólnota” 2003, nr 1.

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

Tocqueville A. de, *O demokracji w Ameryce*, Wyd. Fundacja Aletheia, Warszawa 2005.

Żebrowska-Cielek J., *NUTS – nomenklatura jednostek terytorialnych do celów statystycznych*, Warszawa 2001.

Strony internetowe

Ministerstwo Finansów – www.mf.gov.pl.

Komitet Regionów – www.cor.europa.eu.

