

Hanna Szczechowicz

Samorząd terytorialny w Polsce z perspektywy członkostwa w Unii Europejskiej. Zarys problematyki

Rozszerzenie Unii Europejskiej o dziesięć nowych państw 1 maja 2004 roku znacząco wpłynęło nie tylko na jej wielkość i obszar współpracy, ale także na jakość upowszechniania przyjętych europejskich standardów, takich jak: wolność, demokracja, poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności oraz stanowienia aktów prawnych wspólnych dla wszystkich państw członkowskich, które zostały przyjęte w tworzącym Unię Europejską Traktacie z Maastricht 7 lutego 1992 r.¹ Realizacja przyjętych standardów stała się widoczna nie tylko na płaszczyźnie działania władz centralnych państw członkowskich, ale przede wszystkim w sposobie kształtowania ustroju i funkcjonowania organów władzy publicznej na poziomie lokalnym, na którym są rozstrzygane wszystkie sprawy publiczne mieszkańców poszczególnych wspólnot samorządowych. Samorządy terytorialne stały się organami ustalającymi hierarchię potrzeb lokalnych oraz największymi beneficjentami środków finansowych z funduszy strukturalnych, które przeznaczone zostały na inwestycje edukacyjne i kulturalne, poprawę infrastruktury, budowę dróg, a także na podnoszenie jakości kształcenia i zdobywanie nowych umiejętności przez mieszkańców gmin, powiatów i województw.

Samorząd terytorialny jest ważną instytucją w systemie władzy publicznej w państwie. Stanowi istotny element ładu ustrojowego państwa. Służy realizacji tych wartości, które składają się na koncepcję państwa demokratycznego i społeczeństwa obywatelskiego. Podstawowym zadaniem samorządu jest reprezentowanie potrzeb i interesów lokalnej i regionalnej społeczności, których złożoność i zróżnicowanie widać wyraźnie w procesie realizacji zadań publicznych. Zwiększa rolę czynnika społecznego i zapewnia jego przewagę nad czynnikiem zawodowym w aparacie samorządu. Element ten w literaturze ujmuje się jako odbiurokratyzowanie i uspołecznienie administracji².

¹ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2008, s. 79.

² Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006, s. 10.

Samorząd terytorialny jest instytucją dynamiczną, ponieważ w każdym kraju podlega procesowi przekształceń społecznych i ustrojowych. W swojej strukturze organizacyjnej uwzględnia więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe, zapewniające zdolność wykonywania zadań publicznych. Jest czynnikiem rozwoju społecznego i ekonomicznego, a także najlepszą szkołą demokracji i budowania społeczeństwa obywatelskiego³.

W państwach Unii Europejskiej nie odnajdziemy jednego wspólnego modelu ustrojowego samorządu terytorialnego. Najbardziej widoczny i wyróżniający się na tle państw członkowskich jest: model unitarny (Polska, Grecja), federalny (Niemcy, Austria), regionalny (Francja, Hiszpania). Chociaż istnieją różnice w strukturach samorządu w obrębie tych trzech modeli, to istota ich funkcjonowania pod względem realizacji przyjętych standardów jest zbliżona. Każdy model samorządu pozwala na swobodne kształtowanie lokalnych organów władzy. Umożliwia pełne zaangażowanie społeczności w zakresie współuczestnictwa w sprawowaniu władzy oraz stwarza warunki do efektywnego zarządzania sprawami lokalnymi.

Współczesny samorząd europejski wyróżnia się istnieniem społeczności lokalnej, do której przynależność jest obligatoryjna z racji zamieszkania na danym terytorium. Społeczność ta jest wyposażona w kompetencje samodzielnie rozwiązywania zadań publicznych o znaczeniu lokalnym i regionalnym. Społeczności lokalne wyposażone zostały w określone środki materialne oraz własne źródła finansowania. Powierzone zadania i kompetencje są sprawowane za pośrednictwem powołanych w tym celu organów i instytucji działających pod ograniczonym nadzorem państwa. Samorząd terytorialny ma ochronę prawną, która stwarza instytucjonalne gwarancje jej samodzielności. Decentralizacja władzy umożliwia lokalnym mieszkańcom współuczestnictwo w życiu wspólnoty samorządowej, co wpływa na efektywniejsze funkcjonowanie mechanizmów kontroli społecznej wobec organów władzy publicznej. W przypadku delegowania kompetencji społecznościom lokalnym przez organy władzy centralnej lub regionalnej samorządy powinny mieć w miarę możliwości pełną swobodę dostosowania sposobu wykonania tych kompetencji do warunków miejscowych. Opracowywanie planów i programów działania oraz podejmowanie decyzji we wszystkich sprawach dotyczących społeczności lokalnych należy konsultować we właściwym czasie i w odpowiednim trybie z jej mieszkańcami⁴. Funkcjonowanie w gminnej wspólnotcie samorządowej pogłębia więź społeczną pomiędzy jej mieszkańcami, a także sprzyja zachowaniu tożsamości kulturowej. Na potrzeby i korzyści wynikające z decentralizacji administracji wskazał francuski historyk, polityk A. de Tocqueville, zwolennik demokracji i zasad liberalnych. Wolność gminy i jej mieszkańców ujmował jako wartość nadrzędną, gdyż tylko wolna i samorządna gmina jest w stanie kreować siebie i swoich obywateli.

³ A. Lipska-Sądecka, *Polski samorząd terytorialny w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej*, „Athenaeum Political Science” 2007, nr 17, s.125–126.

⁴ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz. 67.

Wspólną cechą współczesnych modeli samorządów jest stosowanie zasady subsydiarności, bez której idea samorządu byłaby niepełna. Została ona wpisana do Preambuły Traktatu o Unii Europejskiej⁵. Zgodnie z jej postanowieniami określony podmiot życia publicznego bądź społecznego powinien realizować zadanie wówczas, gdy zrobi to lepiej, taniej, efektywniej i skuteczniej. Oznacza to, że samorządom należy dać tyle władzy, ile potrzeba w celu stworzenia realnej możliwości zarządzania własnymi sprawami na swoim terenie z jednoczesnym przyjęciem odpowiedzialności za ich realizację. Dokumenty międzynarodowe określają formy współpracy w ramach Wspólnot, kładąc istotny nacisk na instytucje samorządu terytorialnego jako elementu trwałego ładu ustrojowego. W Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską podkreślono znaczenie Komitetu Regionów jako organu pomocniczego i doradczego Rady Unii Europejskiej oraz jej Komisji, który opiniuje wszystkie sprawy, związane bezpośrednio z funkcjonowaniem lokalnych społeczności⁶. Istotne znaczenie dla funkcjonowania i standaryzacji zasad samorządu terytorialnego ma Europejska Karta Samorządu Lokalnego. Polska ratyfikowała Kartę w 1993 r., a weszła ona w życie 1 marca 1994 r. Należy zaznaczyć, że w trakcie procesu ratyfikacji nieprawidłowo przetłumaczono tytuł Karty, mianowicie Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, co sprostowano dopiero w 2006 r. na mocy obwieszczenia Ministra Spraw Zagranicznych z 12 listopada 2006 r.⁷ Karta nie obejmuje samorządu regionalnego, dla którego w ramach Rady Europy wypracowano osobną Europejską Kartę Samorządu Regionalnego, uchwaloną przez IV Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy 3–5 czerwca 1997 r. – pozostaje ona wciąż projektem i nie jest źródłem prawa w tradycyjnym jego rozumieniu. Europejska Karta Samorządu Lokalnego zawiera ogólne zasady dotyczące samorządu lokalnego, wspólne dla demokratycznych państw Europy. Jej postanowienia dotyczące materii organizacyjnej są zredagowane w sposób ogólny ze względu na różne tradycje i rozwiązania narodowe państw europejskich. Punktem wyjścia Karty jest rola samorządu lokalnego jako instrumentu uczestnictwa obywateli w kierowaniu sprawami publicznymi w oparciu o zasady demokracji i decentralizacji władzy, a także konieczność uznania zasady samorządności lokalnej w ustawodawstwie oraz w miarę możliwości w konstytucji⁸. Samorząd lokalny jest określony jako „prawo i zdolność społeczności lokalnych w granicach określonych prawem do kierowania i zarządzania częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”. Społeczności lokalne o sprawach dla nich najważniejszych stanowią „przez rady i zgromadzenia, w skład których wchodzi członkowie wybierani w wyborach wolnych, tajnych, bezpośrednich i powszechnych”. Dysponują organami wykonawczymi podlegającymi organom stanowiącym i kontrolnym, co nie wyklucza możliwości odwo-

⁵ A. Lutrzykowski, *Samorząd terytorialny – element ładu ustrojowego Unii Europejskiej*, „Athenaeum. Political Science” 2006, nr 14–15, s. 99.

⁶ A. Lipska-Sądecka, op. cit., s. 127–128.

⁷ Dz. U. z 2006 r., Nr 154, poz. 1107.

⁸ H. Łzdebski, op. cit., s. 77.

łania się do zgromadzeń obywateli, referendum lub każdej innej formy bezpośredniego uczestnictwa obywateli, jeżeli ustawa dopuszcza takie rozwiązanie⁹.

Mechanizmy działania polityki regionalnej prowadzonej przez Unię Europejską sprzyjają podejmowaniu przez samorządy międzynarodowej aktywności upoważniając je do nawiązywania bezpośrednich kontaktów ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Uprawnienia jednostek samorządu terytorialnego w tej dziedzinie wynikają z międzynarodowych multilateralnych i bilateralnych umów międzynarodowych oraz z polskiego prawa wewnętrznego¹⁰. Konstytucja RP w art. 172 stanowi, że jednostka samorządu terytorialnego ma prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw¹¹. Ustawa z dnia 15 września 2000 r.¹² o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, która weszła w życie 29 stycznia 2001 r., określa m.in., że jednostki samorządu terytorialnego mogą przystępować do zrzeszeń i uczestniczyć w nich w granicach swoich zadań i kompetencji, działając zgodnie z polskim prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami. Województwa przystępują do zrzeszeń zgodnie z „Priorytetami współpracy zagranicznej województwa”, uchwalonymi w trybie określonym w przepisach o samorządzie województwa. Ustawa reguluje jeden z obszarów wskazanych w konstytucji dotyczący możliwości przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń, ale nie precyzuje zasad bezpośredniej współpracy polskich jednostek samorządu terytorialnego z partnerami zagranicznymi. Uczyniły to ratyfikowane przez Polskę konwencje międzynarodowe¹³.

Przyjęte w Polsce ustawy o samorządzie gminnym¹⁴, samorządzie powiatowym¹⁵, samorządzie województwa¹⁶ i ustawa o administracji samorządowej w województwie¹⁷ oraz związane z nimi reformy samorządowa oraz podziału administracyjnego¹⁸ kraju stworzyły możliwości do otwarcia nowego etapu w rozwoju kontaktów transgranicznych. Powstałe województwa samorządo-

⁹ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego art. 3.

¹⁰ W. T. Modzelewski, A. Żukowski, *Polski samorząd w stosunkach międzynarodowych. Zarys problematyki*, [w:] *Samorząd terytorialny. Studium politologiczne*, red. J. Marszałek-Kawa, Toruń 2007, s. 11.

¹¹ Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. 1997 Nr 78, poz. 483, art. 172.

¹² Dz. U. z 2000 r., Nr 91, poz. 1009 z późn. zm.

¹³ W. T. Modzelewski, A. Żukowski, op. cit., s. 12.

¹⁴ Ustawa z dnia 8 marca 19919 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

¹⁵ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.

¹⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.

¹⁷ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, Dz. U. z 2001 r., Nr 80, poz. 872 z późn. zm.

¹⁸ Ustawa z 24 lipca 1998 r., o wprowadzeniu trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz.U. z 1998 r., Nr 96, poz. 603 z późn. zm.

wo-rządowe stały się podmiotami regionalnymi, zdolnymi do prowadzenia swojej polityki rozwojowej¹⁹.

Członkostwo polski w Unii Europejskiej otworzyło szersze możliwości współpracy międzynarodowej na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym. Każdy z tych poziomów jest ważnym elementem stosunków międzynarodowych o charakterze integracyjnym. Powiązania transgraniczne na szczeblu centralnym międzypaństwowym i międzynarodowym polegają na zawieraniu odpowiednich traktatów i umów międzynarodowych, które działają nie tylko jako płaszczyzny współpracy, ale także dają podstawy dalszych regulacji i powiązań transgranicznych na niższych szczeblach społeczności lokalnych i regionalnych. Rozwój i zakres współpracy transgranicznej zależą od położenia geograficznego regionów. Zasady tej współpracy zostały określone w zatwierdzonej w Strasburgu w 1997 r. Europejskiej Karcie Regionów Granicznych i Transgranicznych. Celem współpracy transgranicznej jest pomoc w łagodzeniu istnienia granic, a także przewyciężenie problemów przygranicznych na obrzeżach państw oraz poprawa warunków życiowych osiadłej tam ludności²⁰.

W połowie 2004 r. polskie samorzady wojewódzkie podpisały 178 dokumentów o współpracy z jednostkami samorządowymi i administracyjnymi z innych państw. Najwięcej umów w liczbie 24 podpisano z jednostkami administracyjnymi z Ukrainy, 19 z regionami włoskimi, 18 z landami niemieckimi, 17 z regionami szwedzkimi, 16 z rosyjskimi oraz 14 z francuskimi. Porozumienia o współpracy formalizowane są z jednostkami administracyjnymi, m.in. z Czech, Słowacji, Danii, Austrii, Węgier, Hiszpanii, Białorusi, Belgii, Holandii, Wielkiej Brytanii, Finlandii, Litwy, Chin, Jugosławii, Kanady, Korei Południowej, RPA, Estonii, Rumunii, Grecji²¹. Zakres i formy intensywności współpracy transgranicznej oprócz uwarunkowań zewnętrznych zależą w dużej mierze od inicjatyw społeczności lokalnych i ich samorządów²². W Europie mamy około 10 tys. związków partnerskich pomiędzy samorządami, w tym ponad 7 tys. w ramach państw członkowskich Unii Europejskiej. Największy odsetek gmin posiadających umowy partnerskie występuje w państwach skandynawskich: Szwecji, Danii, Finlandii²³. W Polsce można odnotować około 1300 umów o współpracy partnerskiej na poziomie lokalnym i obejmują one szeroki zakres problemów. Zasadniczym obszarem współpracy pozostaje ruch graniczny i jego uregulowanie, problemy infrastruktury komunalnej, w tym m.in. wspólna komunikacja miejska, parkingi, zaopatrzenie w gaz, wodę, prąd, energię cieplną, oczyszczalnie ścieków, utylizację odpadów, a także

¹⁹ E. Kulesza, *Podstawy prawne i kierunki polsko-rosyjskiej współpracy transgranicznej na poziomie lokalnym i regionalnym* [w:] *Polsko-rosyjska współpraca transgraniczna*, Olsztyn 2004, s. 17–18.

²⁰ W. Malendowski, M. Ratajczak, *Euroregiony pierwszy krok do integracji europejskiej*, Wrocław 1998, s. 26.

²¹ W. T. Modzelewski, A. Żukowski, op. cit., s. 32.

²² R. Radek, *Współpraca gmin i miast na pograniczu polsko-niemieckim* [w:] *Samorząd miejski. Zadania, instytucje, formy*, red. S. Wróbel, Poznań 2008, s. 156.

²³ K. Hałas, A. Porowski, *Miasta i gminy bliźniacze*, Warszawa 2003, s. 5.

płatczyzna społeczna dotycząca rozwoju nauki, oświaty, kultury, sportu oraz płatczyzna gospodarcza w zakresie handlu i usług²⁴.

Rozwijanie współpracy jest ważnym elementem integracji europejskiej. Dzięki niej kształtuje się w poszczególnych społecznościach lokalnych pogranicza pozytywny obraz sąsiada, który staje się nie tylko lepiej znany, ale przede wszystkim przewyżczane są nieufności i bariery tak charakterystyczne dla stosunków bilateralnych i multilateralnych społeczności granicznych. Współpraca transgraniczna ma bardzo zróżnicowany charakter – od spontanicznych kontaktów kulturowych do ścisłej współpracy w wąskich specjalistycznych dziedzinach polegających na realizacji projektów, konferencji naukowych, spotkań panelowych na temat problemów związanych z polityką, gospodarką, historią i kulturą współpracujących ze sobą państw. Obecnie ponad 40% polskich gmin posiada gminę partnerską z zagranicy, a odsetek takich gmin wzrasta w miarę zbliżania się do granicy państwowej. W powiatach przygranicznych 5% gmin ma partnera, natomiast w przypadku gmin przygranicznych kontakty partnerskie utrzymuje ⅓ gmin. Kontakty partnerskie mają częściej gminy pogranicza południowego i zachodniego niż pogranicza wschodniego. W podziale na województwa najwięcej gmin z partnerami występuje wśród gmin z województw przygranicznych, np. w województwie lubuskim i dolnośląskim ponad 70% gmin ma partnera w innym kraju, a w województwie kujawsko-pomorskim tylko ponad 30%²⁵. Z przeprowadzonych badań wynika, że 60% porozumień gmin przygranicznych z pogranicza zachodniego, a ⅓ porozumień gmin przygranicznych, z pogranicza południowego i wschodniego partnerów znajduje w Niemczech. Dopiero na kolejnym miejscu uplasowały się gminy czeskie (południowy pas pogranicza) i gminy litewskie (wschodni pas pogranicza)²⁶. Polskie gminy chętnie nawiązują współpracę z gminami francuskimi. Francja jest drugim krajem pod względem liczby kontaktów bliźniaczych z całej Polski i trzecim partnerem dla gmin z pogranicza. W inicjowaniu współpracy dużą rolę odgrywa Wspólnota Francuskiej Polonii. Duże zainteresowanie współpracą z Polską wykazują także Wspólnoty Polaków m.in. w Rosji, Rumunii, Litwie, Łotwie, na Białorusi.

W obszarze współpracy z gminami z krajów sąsiednich występują także trudności wynikające z dysproporcji gospodarczych oraz różnic w strukturach administracyjnych. Polskie gminy po 1990 r. uzyskały osobowość prawną, dysponując szerokim zakresem zadań i kompetencji, które umożliwiają nawiązanie współpracy z gminami innych krajów. Nie zawsze jednak po drugiej stronie granicy znajduje się jednostka administracyjna odpowiadająca polskiej gminie, co stanowi istotną barierę we współpracy. Wystarczy porównać liczbę

²⁴ S. Ciok, *Pogranicze polsko-niemieckie. Problemy współpracy transgranicznej*, Wrocław 2004, s. 114.

²⁵ A. Żelazo, *Współpraca międzynarodowa gmin przygranicznych*, [w:] *Polskie pogranicze a polityka zagraniczna u progu XXI w.*, red. R. Stemplowski, A. Żelazo, Warszawa 2002, s. 448.

²⁶ *Ibidem*, s. 451–455; A. Sadowski, *Od miast przygranicznych do miast pogranicza* [w:] *Wybrane aspekty współpracy euroregionalnej*, red. J. Bukowska, Białystok 2000.

gmin, których na Słowacji jest około 2800²⁷, podczas gdy w Polsce na ponad sześciokrotnie większym obszarze jest 2478 gmin. Gminy słowackie są niewielkimi jednostkami i z zasady nie obejmują więcej niż jedną miejscowość (w najmniejszej gminie słowackiej mieszka 16 obywateli). Węższy zakres współpracy z gminami krajów byłego ZSRR wynika ze słabszej pozycji samorządu w tych państwach. Szansą na wzmocnienie wzajemnej współpracy jest zacieśnienie kontaktów pomiędzy gminami w zakresie realizacji wspólnych projektów edukacyjnych, kulturalnych, ekologicznych, turystycznych i gospodarczych. Współpraca gmin przygranicznych na południu kraju najczęściej odnosi się do sfery kultury i wymiany pomiędzy szkołami, organizacji konkursów i zawodów sportowych. W gminach pogranicza wschodniego współpraca najczęściej dotyczy wymiany kulturalnej młodzieży. Podejmowane działania przez samorządy partnerskie służą wymianie doświadczeń pomiędzy przedstawicielami samorządów, a także współpracy gospodarczej, udziału w seminariach i promocji na targach krajowych i międzynarodowych. Współpraca w sferze nauki, kultury traktowana jest jako główna korzyść w kontaktach bliźniaczych. Położone wzdłuż niemal całej długości granicy Polski parki narodowe i krajobrazowe są obecnie ważnym elementem współpracy transgranicznej w dziedzinie ochrony środowiska.

Umowy o współpracy transgranicznej stanowią na ogół pierwszy etap głębszej współpracy międzynarodowej. Z chwilą wprowadzenia w sąsiednich kontaktach na poziomie regionalnej lub lokalnej współpracy stałych i instytucjonalnych form działania, współpraca ta staje się współpracą euroregionalną. Cechuje się wyższym stopniem instytucjonalizacji struktur współpracy transgranicznej, przejawiającej się m.in. powołaniem rad, sekretariatów i grup roboczych, powiązaniem z wyspecjalizowanymi krajowymi i zagranicznymi organami, pierwszeństwem inicjatyw lokalnych, swobodnym ruchem towarowym i osobowym, dobrze zorganizowaną siecią komunikacji kolejowej i drogowej oraz związanych z nimi przejść granicznych. Pełne zrealizowanie tych postulatów np. w zakresie swobodnego przepływu towarów i osób jest możliwe jedynie wtedy, gdy wszyscy uczestnicy takich porozumień będą członkami Unii Europejskiej. W ramach Wspólnot Europejskich została stworzona idea euroregionów a wspólnotowe prawo gospodarcze gwarantuje swobodny przepływ towarów i pracowników. Bez takich gwarancji współpraca euroregionalna nie może w pełni się rozwijać. Taka sytuacja istnieje w stosunku do Polski i jej wschodnich sąsiadów – Ukrainy i Białorusi. Pełna współpraca obszarów przygranicznych tych państw, jak i ich samych będzie możliwa dopiero wtedy, kiedy Białoruś i Ukraina zostaną przyjęte do Unii Europejskiej.

Od początku lat dziewięćdziesiątych z udziałem Polski powstało 18 euroregionów. Współpraca ta obejmuje 13 państw²⁸ i jest prowadzona ze wszys-

²⁷ B. Gomółka, *Współpraca transgraniczna na przykładzie miasta i gminy uzdrowiskowej Muszycy na Ślącecczyźnie* [w:] *Rola granicy i współpracy transgranicznej w rozwoju lokalnym i regionalnym*, red. A. Mync, R. Szula, Warszawa 1999, s. 27.

²⁸ 18 euroregionów z polskim udziałem Nysa (1991 r., Polska–Niemcy–Czechy), Karpacki (1993 r., Polska – Słowacja – Ukraina – Węgry – Rumunia), Sprawa – Nysa – Bóbr (1993 r., Polska – Niemcy), Pro Europa Viadrina

kimi krajami sąsiadującymi z Polską. Działalność euroregionów koncentruje się na współpracy gospodarczej i rozwoju infrastruktury technicznej, wspólnym planowaniu przestrzennym, współdziałaniu w sferze społecznej i współpracy w zakresie ochrony środowiska. Udział polskich władz samorządowych szczebla wojewódzkiego w towarzyszeniach międzynarodowych sprzyja budowaniu transeuropejskich sieci spójności gospodarczej i społecznej. Umowy partnerskie miast sprowadzają się głównie do dziedzin oświaty i kultury. Współpraca samorządów z instytucjami zachodnimi w sprawach funduszy pomocowych przynosi wymierne efekty ekonomiczne mające duże znaczenie nie tylko dla jednej gminy w Polsce, ale i dla całego regionu²⁹.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej stworzyło możliwości wykorzystania środków finansowych dostępnych w ramach polityki spójności przeznaczonych na wyrównywanie różnic w rozwoju pomiędzy regionami. Polityka spójności Unii Europejskiej zwana polityką regionalną realizowana jest za pomocą funduszy strukturalnych oraz funduszu spójności, które mają stymulować regiony i gospodarki narodowe tak, aby stały się bardziej konkurencyjne³⁰. Dla efektywnego wykorzystania środków unijnych państwa członkowskie zostały zobowiązane do opracowania strategii rozwoju kraju i programów operacyjnych. W Polsce na potrzeby realizacji Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004–2006 funkcjonowało siedem Sektorowych Programów Operacyjnych:

- Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw,
- Rozwój Zasobów Ludzkich,
- Restrukturyzacja i modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich,
- Finansowy Instrument Orientacji rolnictwa,
- Transport,
- Program Operacyjny Pomoc Techniczna,
- Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego³¹.

Największym zainteresowaniem beneficjentów cieszył się Zintegrowany Program Rozwoju regionalnego, który umożliwiał współfinansowanie zadań z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego³². Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego skierowany był głównie do jednostek samorządu terytorialnego, stanowiących około 75% wszystkich beneficjentów. Jednostki samorządu terytorialnego od

(1993 r., Polska – Niemcy), Tatry (1994 r., Polska – Słowacja), Bug (1995 r., Polska – Ukraina – Białoruś), Pomierania (1995 r., Polska – Niemcy – Szwecja), Glacensis (1996 r., Polska – Czechy), Niemen (1997 r., Polska – Litwa – Białoruś – Rosja), Pradziad (1997 r., Polska – Czechy), Bałtyk (1998 r., Polska – Rosja – Litwa – Łotwa – Szwecja – Dania), Śląsk Cieszyński (1998 r., Polska – Czechy), Silesia (1999 r., Polska – Czechy), Beskidy (2000 r., Polska – Czechy – Słowacja), Dobrawa (2001 r., Polska – Czechy), Puszcza Białowieska (2002 r., Polska – Białoruś), Szeszupa (2003 r., Polska – Litwa – Rosja – Szwecja), Łyna – Ława (2003 r., Polska – Rosja).

²⁹ W. T. Modzelewski, A. Żukowski, op. cit., s. 15–16.

³⁰ J. Tomala, T. Rzeżucha, *Wykorzystywanie funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w mieście Ruda Śląska*, [w:] *Samorząd miejski. Zadania, instytucje, formy*, red. S. Wróbel, Poznań 2008, s. 306.

³¹ Ibidem.

³² *Jak wykorzystujemy fundusze strukturalne*, [w:] *Monitor Unii Europejskiej 2007*, nr 11, s. 43.

początku absorpcji funduszy przez Polskę są największymi beneficjentami tych środków. Udział ich w ogólnej wartości podpisanych umów sięgał ponad 45%. Samorządy były zdania, że mogłyby wykorzystać jeszcze większą pulę środków, gdyby fundusze były łatwiej dostępne, a procedury ich pozyskiwania bardziej uproszczone³³. Starania samorządów o dotacje ograniczyło wiele barier, wśród których najtrudniejszą była bariera finansowa dotycząca trudności związanych ze zgromadzeniem wkładu własnego, który jest obowiązkowy. Tym wkładem własnym mogły być środki na inwestycje zaplanowane w budżecie, nadwyżki budżetowe z lat wcześniejszych oraz kwoty zgromadzone w drodze zaciągania zobowiązań. Dużą rolę odegrało tzw. prefinansowanie, to jest pożyczka udzielana ze środków budżetu państwa na przejściowe finansowanie zadań realizowanych przy udziale środków pochodzących z budżetu unijnego. Tak pozyskane środki stanowiły niezbędny wkład własny przy składaniu wniosku. Zaciągniętą pożyczkę samorządy spłacały ze środków refundowanych przez Unię Europejską³⁴.

W ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego udało się zbudować lub wyremontować tysiące kilometrów dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych, powstało tysiące kilometrów sieci wodociągowej i kanalizacyjnej. Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionów to także inwestycje w infrastrukturę społeczną, dzięki którym wybudowano lub zmodernizowano obiekty przeznaczone na cele dydaktyczne i sportowe. Ze środków Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego zakupiono sprzęt medyczny dla wielu zakładów opieki zdrowotnej, a kilka tysięcy mikroprzedsiębiorstw otrzymało dotację na prowadzenie działalności gospodarczej i rozwój firm. Pomocą z Europejskiego Funduszu Społecznego objęto kilkaset tysięcy osób. Większość stanowią uczniowie i studenci, otrzymujący stypendia unijne, a także osoby korzystające z kursów, szkoleń, staży, praktyk i stypendiów doktoranckich pozwalających zwiększyć kwalifikacje pracowników.

Podstawę prawną instrumentów Polityki Spójności na lata 2007–2013 stanowi pakiet pięciu rozporządzeń przyjętych przez Radę i Parlament Europejski w lipcu 2006 r., m.in. Rozporządzenie Rady 9WE0 nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności, uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999. Rozporządzenie 1083/2006 precyzuje nowe cele Polityki Spójności:

1. Cel pierwszy „Konwergencja” – czyli pomoc najuboższym regionom UE. Ma znaczenie priorytetowe. Na jego realizację przeznaczono prawie 82% środków Polityki Spójności, czyli 82% środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Fundu-

³³ M. Słodowa-Hełpa, *Decentralizacja i usprawnienie systemu wdrażania funduszy Unii Europejskiej w Polsce*, [w:] *Finansowanie działalności jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem doświadczeń z wykorzystaniem środków Unii Europejskiej*, red. J. Woś, Piła 2006, s. 56.

³⁴ S. Kańdula, *Prefinansowanie jako instrument ułatwiający absorpcję środków unijnych przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Finansowanie działalności*, s. 66–67.

szu Spójności. Polska kwalifikuje się do wsparcia z funduszy strukturalnych właśnie w ramach celu 1 Konwergencja. Dzięki temu ma również możliwość osiągania najwyższych pułapów pomocy sięgającej 85% kosztów kwalifikowanych.

2. Cel drugi „Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie”, czyli wsparcie innowacyjności w regionach, zrównoważony i trwały rozwój oraz podnoszenie kwalifikacji pracowników.
3. Cel trzeci „Europejska współpraca terytorialna”³⁵.

Znaczącą strukturą, od której zależy efektywne uczestnictwo Polski w mechanizmach Unii Europejskiej, jest administracja publiczna. Unia łączy w działaniu elementy tradycyjnej współpracy międzyrządowej i integracji ponadnarodowej. W jej funkcjonowaniu dominującą rolę odgrywają struktury biurokratyczne regulujące sposób pogłębiania integracji ekonomicznej i politycznej. Wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej międzynarodową instytucją regionalną stał się Komitet Regionów złożony z powołanych na 4 lata przedstawicieli federacji, regionów samorządowych, hrabstw i ich odpowiedników oraz wielkich miast. Komitet Regionów zgodnie z Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską jest ciałem doradczym Rady i Komisji w sprawach określonych w Traktacie w szczególności dotyczących współpracy transgranicznej³⁶.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej spowodowało konieczność dostosowania funkcjonowania polskiej administracji do wymogów unijnych. Podział kompetencji i zakresu władzy politycznej między krajami członkowskimi i instytucjami europejskimi stwarza potrzebę zwiększenia liczby profesjonalnych urzędników. Dobrze przygotowana administracja decyduje o sprawności funkcjonowania struktur unijnych. Przykładem takich działań jest wprowadzona w Polsce nowa ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, zgodnie z którą pracownikiem samorządowym może być osoba, która:

1. jest obywatelem polskim, przy czym o wskazane stanowiska mogą ubiegać się obywatele Unii Europejskiej oraz obywatele innych państw, którym na podstawie umów międzynarodowych lub przepisów w wspólnotowych przysługuje prawo do podjęcia zatrudnienia w Polsce;
2. ma pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych;
3. posiada kwalifikacje zawodowe wymagane do wykonywania pracy na określonym stanowisku³⁷.

³⁵ Vademecum Beneficjenta RPO WK-P-2007-2013, Departament Polityki Regionalnej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Toruń 2010, s. 10–11. Strona internetowa www.funduszeuropejskie.gov.pl. Dostępne są komentarze do ww. rozporządzeń oraz wyjaśnienia wielu problemów i pojęć z zakresu funduszy europejskich.

³⁶ H. Izdebski, op. cit., s. 319–320.

³⁷ Art. 11 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz. U. z 2008 r., Nr 223, poz. 1458 z późn. zm.

Ustawodawca wprowadził dodatkowe wymagania formalne odnoszące się do pracowników zatrudnionych w ramach stosunku pracy³⁸. Profesor Jerzy Rogulski prezes Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej podkreśla, że oprócz odpowiedniego potencjału wiedzy i doświadczenia pracownicy administracji powinni być nieskazitelni. Aparat administracyjny w ciągu ostatnich lat w Polsce uległ znacznemu poszerzeniu. „Łącznie w administracji państwowej pracuje około 310 tys. urzędników, z czego w administracji rządowej około 110 tys. Na tysiąc mieszkańców w Polsce przypada 21 urzędników, mniej niż w innych krajach np. w Niemczech, gdzie na tysiąc mieszkańców przypada 39 urzędników, a w Belgii 100³⁹. Brak odpowiedniej liczby urzędników posiadających umiejętności w zakresie przygotowania wniosków o przyznanie pomocy finansowej powoduje, że nie wykorzystuje się w pełni środków pomocowych otrzymanych z budżetu Unii Europejskiej. Środki unijne są bardzo potrzebne Polsce, ponieważ stanowią niezbędny element sprawnego działania niemal wszystkich sfer gospodarki.

Międzynarodowa współpraca jednostek samorządu terytorialnego odgrywa ważną rolę w pozyskiwaniu środków i realizacji wspólnych zadań na rzecz poprawy warunków życia społeczności lokalnej. Nie zacierając odrębnych rozwiązań i praktyki poszczególnych partnerów działających w ramach różnych modeli organizacji państwa i samorządu, kultur społecznych i prawnych, prowadzi do wymiany doświadczeń oraz poszukiwania takich rozwiązań, które mogą znaleźć zastosowanie w różnych warunkach, przyczyniając się do poprawy jakości działania instytucji samorządowych. Samorząd terytorialny w Polsce stał się trwałym elementem konstytucyjnego ładu ustrojowego. Doskonalenie jakości pracy w samorządzie terytorialnym z perspektywy członkostwa Polski w Unii Europejskiej jest odzwierciedleniem zmian, jakie zachodzą w społeczeństwie, dla którego wartości utożsamiane z samorządem są jedną z podstawowych zasad państwa demokratycznego i społeczeństwa obywatelskiego.

³⁸ Ibidem, art. 6.

³⁹ W. Stankiewicz, *Działalność administracji polskiej po akcesji do Unii Europejskiej*, [w:] *Samorząd terytorialny*, s. 40-41.