

Bogusław Uljasz

**PRÓBA OCENY WPŁYWU PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ
NA DZIAŁALNOŚĆ PRAWOTWÓRCZĄ I FAKTYCZNĄ
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**

Samorząd terytorialny w Polsce ma za sobą długą historię i przeszedł wiele ewolucji wraz z demokratyzacją państwa polskiego. Charakterystykę samorządu terytorialnego w Polsce należy podzielić na dwa okresy, tj. przed wejściem RP do UE oraz po 1 maja 2004 r. Natomiast wśród płaszczyzn oddziaływania prawa UE na działalność prawotwórczą i faktyczną samorządu terytorialnego można wyróżnić płaszczyznę: legislacyjno-prawną, organizacyjną i finansową. Płaszczyznę legislacyjno-prawną można zaś podzielić na ogólnokrajową i regionalną.

W ustroju demokratycznym samorząd terytorialny jest instytucją reprezentującą interes lokalny mieszkańców. Do zakresu działania jednostek samorządu terytorialnego należą zazwyczaj wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym. W wyniku uporządkowania systemu organizacyjnego administracji publicznej w Polsce i jego podstaw terytorialnych na początku lat 90. XX w. nastąpiło rozdzielenie funkcji między poszczególnymi segmentami władzy rządowej i samorządowej oraz przeniesienie licznych zadań publicznych do samorządu. Reformy administracji objęły w pierwszym okresie administrację terenową. W terenie stworzony został model administracji lokalnej utworzonej z mocy ustawy o samorządzie gminnym¹, który opierał się w znacznej mierze na podstawowej jednostce podziału terytorialnego, jaką jest gmina.

Postępujący proces integracji i internacjonalizacji, jaki zapoczątkowało podpisanie przez RP w grudniu 1991 r. Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między RP z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z drugiej strony², spowodował m.in. przekazywanie większych sum środków finansowych na programy takie jak: INREREG, LEADER czy URBAN.

¹ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

² Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z drugiej strony sporządzony w Brukseli 16 grudnia 1991 r. (DzU z 1994 r., nr 11, poz. 38 z późn. zm.).

Istotne znaczenie z prawnego punktu widzenia mają przepisy art. 68 i 69 Układu Europejskiego. Pierwszy zobowiązuje Polskę do stopniowego dostosowywania uregulowań do systemu obowiązującego kraje Wspólnoty. Zgodnie z art. 68 „strony uznają, że istotnym warunkiem wstępnym integracji gospodarczej Polski ze Wspólnotą jest zbliżanie istniejącego i przyszłego ustawodawstwa Polski do istniejącego we Wspólnocie. Polska podejmie najlepsze starania w celu zapewnienia zgodności jej przyszłego ustawodawstwa z ustawodawstwem Wspólnot”. Artykuł 69 zaś wymienia dziedziny prawa, w których harmonizacja ma charakter priorytetowy. Są to m.in. prawo celne, bankowe, ochrona własności intelektualnej, zasady konkurencji oraz pośredni system opodatkowania. Dostosowywanie powszechnie obowiązującego prawa może odbywać się w zależności od materii regulacji na poziomie ustaw lub rozporządzeń, a także poprzez ratyfikowanie umów międzynarodowych³.

Proces integracji Polski z UE prowadzący do członkostwa RP w Unii stanowił dla Polski cel strategiczny. Orientacja europejska podyktowana była najbardziej podstawowymi interesami kraju i opierała się na wspólnych wartościach wyznawanych przez Polskę i państwa Unii.

Podczas szczytu Rady Europejskiej w czerwcu 1995 r. przyjęto tzw. Białą Księgę, która wśród wielu innych postanowień przedstawiała Polsce m.in. priorytety i kolejność wdrażania prawodawstwa dotyczącego czterech swobód jednolitego rynku oraz zakres niezbędnych dostosowań instytucjonalnych⁴. Określała również ówczesny stan przygotowań i dopasowania polskich aktów prawnych do standardów UE, a także przedstawiała roczne programy dostosowawcze przyjmowane przez Radę Ministrów Polski i określała jednocześnie ramy oraz perspektywy stosunków Polska – UE. Efektem podpisania przez polski rząd Białej Księgi było przyjęcie w styczniu 1997 r. Narodowej Strategii Integracji. Wszystkie obszary negocjacyjne zawarte w Białej Księdze zostały zamknięte 13 grudnia 2002 r. podczas szczytu Unii w Kopenhadze.

Realizacja głównego celu Białej Księgi wymagała prowadzenia systematycznych działań w zakresie dostosowywania polskiej gospodarki i systemu prawnego do wzorów i rozwiązań europejskich. Członkostwo w Unii zależało od kompleksowej harmonizacji rozwiązań prawnych, dostosowania struktur gospodarczych oraz stworzenia właściwych struktur administracyjnych umożliwiających skuteczne konkurowanie polskiej gospodarki w ramach Jednolitego Rynku Europejskiego. Przystąpienie do Unii przyczyniło się bez wątpienia do przyspieszenia rozwoju gospodarki rynkowej, budowy nowoczesnego systemu prawnego, demokratycznej stabilizacji, osiągnięcia większego dobrobytu oraz cywilizacyjnej modernizacji kraju. Sprostanie tym zadaniom wymagało jednak podjęcia znacznego wysiłku.

³ D. Olejniczak, *Problemy w dostosowaniu prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej w pracach III kadencji Sejmu RP* (Informacja nr 876 – IP-98M).

⁴ S. Konopacki, *Polska pięć lat w Unii Europejskiej*, Łódź 2009 s. 38.

Strategia decentralizacji politycznej i ekonomicznej, a więc wzmacnianie struktur samorządowych i przekazanie uprawnień samorządom terytorialnym było zgodne z zasadą subsydiarności i polityką UE wspierania ciał regionalnych i lokalnych⁵.

Proces dostosowań do Jednolitego Rynku UE przewidziany tzw. Białą Księgą Komisji Europejskiej, który stanowi ważny fragment w przygotowaniu krajów stowarzyszonych do integracji z Unią, wymagał dokonania wielu analiz i wdrożenia co najmniej kilkuset europejskich aktów prawnych. Pełna harmonizacja polskiego systemu prawnego z prawem UE wymagała przyjęcia rozwiązań systemowych zwłaszcza w ramach polityki legislacyjnej rządu. Wyrazem tego są przykładowo uchwały Rady Ministrów nr 16/94 i 133/95 dotyczące zarówno opiniowania bieżących aktów prawnych, jak i inicjowania oraz monitorowania procesów dostosowywania prawa polskiego do prawa europejskiego. Uchwała Rady Ministrów nr 16/94⁶ z 29 marca 1994 r. stworzyła podstawy kontroli bieżącej polityki legislacyjnej rządu z punktu widzenia realizacji procesów dostosowawczych, przewidywała bowiem opiniowanie rządowych projektów aktów prawnych pod kątem ich zgodności z prawem europejskim oraz z Układem Europejskim. Uchwała Rady Ministrów nr 133/95 z 14 listopada 1995 r. w sprawie realizacji zobowiązań wynikających z Układu Europejskiego⁷ stała się podstawą opracowania oraz koordynacji realizacji programu dostosowania prawa polskiego do standardów prawnych UE.

Działania te wymagały wzmocnienia tych obszarów administracji centralnej, które są odpowiedzialne za realizację i koordynację prac w zakresie integracji europejskiej. Dotyczy to zarówno utworzenia przez każde ministerstwo czy urząd centralny odpowiednich komórek zajmujących się problematyką integracji europejskiej, w tym harmonizacji prawa, jak i wzmocnienia mechanizmów koordynacji działań w tym zakresie w skali całej administracji państwowej i samorządowej.

Szeroki udział środowiska prawniczego w harmonizowaniu polskich rozwiązań prawnych z prawem europejskim jest niezwykle istotnym elementem procesu dostosowawczego. Równie istotne jak samo tworzenie prawa jest niewątpliwie jego stosowanie.

⁵ Opinia o przyjętym przez Radę Ministrów 5 września 1995 r. raporcie z wykonania programu działań dostosowujących polską gospodarkę oraz system prawny do wymogów Układu Europejskiego, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu RP, s. 85.

⁶ Uchwała Rady Ministrów nr 16/94 w sprawie dodatkowych wymogów postępowania z rządowymi projektami normatywnych aktów prawnych ze względu na konieczność spełniania kryteriów zgodności z prawem Unii Europejskiej (MP nr 23, poz. 188).

⁷ Uchwała nr 133/95 Rady Ministrów z 14 listopada 1995 r. w sprawie realizacji zobowiązań wynikających z Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z drugiej strony w zakresie dostosowania prawa polskiego do standardów prawnych Unii Europejskiej oraz w związku z koniecznością podjęcia prac nad wdrażaniem zaleceń *Białej Księgi Komisji Europejskiej w sprawie przygotowania krajów stowarzyszonych Europy Środkowej i Wschodniej do integracji z Jednolitym Rynkiem Unii Europejskiej*.

Skuteczne dostosowanie prawa wymaga równoległego prowadzenia dwojakiego rodzaju działań: usunięcia rozbieżności w obowiązującym ustawodawstwie oraz wprowadzenia mechanizmu weryfikacji nowych aktów prawnych z punktu widzenia ich niesprzeczności z prawem wspólnotowym. Pierwszy kierunek miał na celu ustalenie stanu prawa polskiego przed wejściem Polski do struktur unijnych w relacji do prawa wspólnotowego oraz zaproponowanie konkretnych rozwiązań pozwalających na usunięcie rozbieżności. Działania podjęte w ramach drugiego ze wspomnianych kierunków powinny objąć całość powstającej legislacji, uniemożliwiając wprowadzanie nowych aktów prawnych, które byłyby niezgodne z prawem wspólnotowym.

Funkcjonowanie UE opiera się na zasadzie hierarchii norm wspólnotowych, a jej cechą charakterystyczną jest poddanie kontroli silnej władzy sądowniczej funkcjonowania instytucji, przestrzegania traktatów oraz norm wtórnych. Poszanowanie prawa europejskiego dotyczy wszystkich instytucji europejskich, wszystkich państw członkowskich oraz wszystkich sądów funkcjonujących wewnątrz wspólnego obszaru sądowego UE. Najbardziej charakterystyczną cechą prawa europejskiego jest jego prymat nad prawem krajowym.

Należy skutecznie zapobiegać przenikaniu do obecnie tworzonego prawa rozwiązań sprzecznych z prawem europejskim oraz podejmować działania o charakterze systemowym zmierzające do uzyskania pełnej kompatybilności prawa polskiego z prawem europejskim. Działania te należy traktować jako proces długofalowy, który z natury rzeczy musi być podzielony na etapy i rozłożony w czasie.

Prace legislacyjne nad pierwszymi ustawami samorządowymi prowadzono w świadomości, iż przyjęte w nich rozwiązania powinny być możliwie zbieżne z europejskim modelem samorządu lokalnego zawartym w **Europejskiej karcie samorządu lokalnego**⁸, dokumencie Rady Europy definiującym pojęcie samorządu lokalnego, jego prawa oraz zakres kompetencji. Karta przyjęta została 15 października 1985 r. w Strasburgu przez Stałą Konferencję Gmin i Regionów Europy przy Radzie Europy. Weszła w życie 1 września 1988 r., Polska zaś ratyfikowała ją w 1993 r. jako jeden z nielicznych krajów w całości. W Polsce karta weszła w życie 1 marca 1994 r. Członkowie Rady Europy, sygnując Kartę, kierowali się: zacieśnianiem jedności jej członków, ochroną i rozwojem ideałów oraz zasad stanowiących wspólne dziedzictwo, prawem obywateli do uczestniczenia w zarządzaniu sprawami publicznymi, przekonaniem, że obrona i umacnianie samorządu lokalnego w różnych krajach Europy stanowi istotny wkład w budowanie Europy wspartej na zasadach demokracji i decentralizacji władzy.

Europejska karta samorządu lokalnego określiła także, iż w przypadku delegowania kompetencji społecznościom lokalnym przez organy władzy centralnej lub regionalnej powinny one w miarę możliwości mieć pełną swobodę dostosowania sposobu wykonywania tych kompetencji do warunków miejscowych. Społeczności

⁸ Europejska karta samorządu lokalnego (DzU z 1994 r., nr 124, poz. 607 z późn. zm.).

lokalne powinny być konsultowane o tyle, o ile jest to możliwe, we właściwym czasie i w odpowiednim trybie w trakcie opracowywania planów oraz podejmowania decyzji we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących. Wszelka kontrola administracyjna działalności społeczności lokalnych powinna w zasadzie mieć na celu jedynie zapewnienie przestrzegania prawa i zasad konstytucyjnych. Kontrola administracyjna społeczności lokalnych powinna być sprawowana z zachowaniem proporcji między zakresem interwencji ze strony organu kontroli a znaczeniem interesów, które ma on chronić.

Zasady zawarte w **Europejskiej karcie samorządu lokalnego** w pierwszych latach funkcjonowania samorządu terytorialnego w RP wyznaczały standardy demokracji lokalnej i decentralizacji władzy. Niniejsze założenia miały istotny wpływ na uregulowanie pozycji samorządu terytorialnego w Polsce, co miało miejsce pierwotnie w ustawie konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, tzw. Małej Konstytucji⁹. Inkorporowanie do polskiego porządku prawnego rozwiązań sprawdzonych w innych państwach można uznać za brak obaw przed przyjmowaniem obcych rozwiązań prawno-ustrojowych. Zgodnie z ustawą z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa¹⁰ 1 stycznia 1999 r. wprowadzono zasadniczy trójstopniowy podział terytorialny państwa. Znaczące zainteresowanie władz lokalnych inwestowaniem w rozwój lokalny było spowodowane usamodzielnianiem się samorządu terytorialnego. Opracowywano projekty działań na rzecz rozwoju lokalnego w perspektywie wieloletniej, co skutkowało rozkwitem wielu miast i miejscowości. Potwierdzenie tego, iż przekazanie władzom lokalnym inicjatywy umożliwiło **lepsze gospodarowanie finansami gminnymi**, a także zaspokajanie potrzeb i oczekiwań lokalnych społeczności, stanowiły liczne inwestycje w drogi, szkoły czy gminną infrastrukturę. Równocześnie zmniejszyła się możliwość bezpośredniego oddziaływania centralnych władz państwowych na działalność samorządu. Wraz z biegiem lat sukcesywnie ustawodawca poszerzał zakres zadań samorządu. Graniczne znaczenie w procesie poszerzania kompetencji organów samorządu terytorialnego miało uchwalenie przez Sejm RP 5 czerwca 1998 r. dwóch ustaw: o samorządzie powiatowym¹¹ i o samorządzie województwa¹². W ten sposób samorząd terytorialny zyskał kolejne dwie jednostki podziału terytorialnego, tj. powiat i województwo.

⁹ Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (DzU z 1992 r., nr 84, poz. 426 z późn. zm.).

¹⁰ Ustawa z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (DzU z 1998 r., nr 96, poz. 603 z późn. zm.).

¹¹ Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1592 z późn. zm.).

¹² *Ibidem*.

Dokonana pod koniec lat 90. ubiegłego wieku reforma ustrojowa przeprowadzana była w końcowym etapie akcesji Polski do UE. Zmiany w ustroju terytorialnym Rzeczypospolitej wraz z towarzyszącym im nowym podziałem kompetencji i zadań między regionalne i lokalne organy samorządu terytorialnego uwzględniały czekające polską administrację samorządową wyzwania wynikające z faktu przynależności do struktur UE. Członkostwo RP w UE wymagało dokonania znaczących dostosowań prawa i gospodarki. Bez tego udział Polski w Unii mógłby być ułomny, a korzyści zdecydowanie mniejsze. Niezbędne było zatem zintensyfikowanie działań przygotowawczych, tak aby Polska mogła nie tylko spełnić formalne warunki członkostwa, ale i uzyskać możliwie największe korzyści w okresie przystępowania i członkostwa w strukturach europejskich.

Przystąpienie RP do struktur unijnych oznaczało konieczność szczególnego zwrócenia uwagi na te obszary działalności samorządu terytorialnego, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulowane są normami prawa wspólnotowego takimi jak np. wymagania ekologiczne, reglamentacja pomocy publicznej czy realizacja programów wdrażających e-administrację.

Przykładowo to samorząd ponosi część kosztów niezbędnych do osiągnięcia stanu środowiska zgodnego z obowiązującymi normami. W polskim ustawodawstwie istnieją odpowiednie mechanizmy kontroli i egzekucji określonych zobowiązań ze strony władz samorządowych. Na przykład w zakresie ochrony środowiska Inspekcja Ochrony Środowiska odpowiada za kontrolę przestrzegania przepisów o ochronie środowiska. W razie stwierdzonych uchybień wymierza administracyjną karę pieniężną, która jest nakładana za przekroczenie lub naruszenie warunków korzystania ze środowiska. Duże wpływy wspólnotowego ustawodawstwa w obszarze działania samorządów widoczne są m.in. także w zamówieniach publicznych czy polityce konkurencji.

Polska inkorporowała wiele aktów prawa europejskiego, w tym m.in. mające praktyczny wpływ na działalność samorządu terytorialnego, takie jak: rozporządzenie nr 1260/1999 Rady ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych¹³, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1783/1999 w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego¹⁴ oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1784/1999 w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego¹⁵.

Relacja pomiędzy dorobkiem prawnym Wspólnot Europejskich a samorządem lokalnym jest dwustronna. To nie tylko prawo wspólnotowe oddziałuje na samorządy, ale też samorządy mają możliwość wywierania wpływu na kształt tego pra-

¹³ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych.

¹⁴ Rozporządzenie (WE) nr 1783/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z 12 lipca 1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

¹⁵ Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999.

wa poprzez m.in. Komitet Regionów. Wzrastająca rola władz lokalnych i regionalnych w UE została dostrzeżona i zinstytucjonalizowana. Na mocy Traktatu o Unii Europejskiej utworzono Komitet Regionów. Jest on wybierany na okres 4 lat, ma charakter doradczy oraz składa się z przedstawicieli wspólnot regionalnych i lokalnych. Jego zadaniem jest gwarantowanie odpowiedniej reprezentacji interesów regionalnych i lokalnych organizacji samorządowych.

Komitet Regionów wydaje opinie w zakresie funduszy regionalnych i funduszy kohezji oraz działania w zakresie edukacji, kultury, zdrowia i sieci transeuropejskiej. Wstąpienie Polski do UE dało możliwość udziału w pracach Komitetu Regionów również polskim samorządowcom. Wymagało to przyjęcia odpowiednich aktów prawnych w ustawodawstwie polskim. Była to m.in. ustawa z 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej¹⁶. Zgodnie z procedurą Rada Ministrów przedkłada Radzie UE wniosek zawierający listę 21 kandydatów na członków i 21 kandydatów na zastępców członków Komitetu Regionów UE. Kandydatów na członków i zastępców członków Komitetu Regionów wyznacza się spośród osób będących: radnymi gminy, powiatu lub województwa, wójtami (burmistrzami, prezydentami miast), członkami zarządu powiatu lub członkami zarządu województwa. Prawo do wyznaczania kandydatów na członków i zastępców członków Komitetu Regionów mają pośrednio ogólnopolskie organizacje reprezentujące różne szczeble samorządu terytorialnego, takie jak np. Unia Metropolii Polskich, Związek Powiatów Polskich, Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej. Rolą przedstawicieli Polski w Komitecie Regionów jest włączenie się w proces doradczy i opiniotwórczy „europejskiej wspólnoty samorządowej”. Przedstawiciele 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 jest widoczna w kontekście uzyskania praw wyborczych w wyborach lokalnych przez obywateli państw członkowskich UE bez względu na miejsce swego pobytu na terytorium całej Unii. Ocenia się, że wybory samorządowe w podstawowych jednostkach samorządu terytorialnego są istotnym krokiem w kierunku dalszej integracji obywateli Unii.

Obowiązkiem Komitetu Regionów jest prowadzenie konsultacji w następujących dziedzinach: edukacja i szkolenia zawodowe, kultura, ochrona zdrowia, środowisko naturalne, rozwój infrastruktury, polityka transportowa, spójność społeczno-gospodarcza Wspólnoty, polityka zatrudnienia. Opinie Komitetu Regionów mają charakter niewiążący, jednak brak konsultacji w wyżej wymienionych obszarach jest istotnym naruszeniem procedury legislacyjnej, które może skutkować uznaniem danego aktu prawnego za nieważny. Komisja Wspólna Rządu i Samorządu

¹⁶ Ustawa z 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (DzU nr 90, poz. 759).

Terytorialnego stanowi natomiast forum wypracowywania wspólnego stanowiska Rządu i samorządu terytorialnego. Rozpatruje problemy związane z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego i z polityką państwa wobec samorządu terytorialnego, a także sprawy dotyczące samorządu terytorialnego znajdujące się w zakresie działania UE i organizacji międzynarodowych, do których Polska należy. Uprawnienia Komisji Wspólnej nie naruszają właściwości organów władzy publicznej. W skład Komisji Wspólnej wchodzi przedstawiciele strony rządowej i strony samorządowej w równej liczbie.

Zgodnie z **Europejską kartą samorządu lokalnego** wspólnoty lokalne mają w ramach narodowej polityki gospodarczej prawo do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień. Wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez konstytucję lub przez prawo. Przynajmniej część zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których wysokość społeczności te mają prawo ustalać w zakresie określonym ustawą. Systemy finansowe, na jakich opierają się zasoby pozostające do dyspozycji społeczności lokalnych, powinny być wystarczająco zróżnicowane i elastyczne, aby mogły w miarę możliwości odpowiadać rzeczywistym zmianom zachodzącym na poziomie kosztów związanych z wykonywaniem uprawnień. Ochrona finansowo słabszych społeczności lokalnych wymaga zastosowania procedur wyrównawczych lub działań równoważących mających na celu korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także wydatków, jakie te społeczności ponoszą.

Główną barierą uniemożliwiającą szybką implementację wspólnotowego ustawodawstwa oraz terminową realizację konkretnych zobowiązań 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.

Miejsce samorządu wyznacza również jego udział w realizowaniu założeń polityki regionalnej UE. Obecny kształt polityki regionalnej jest efektem ewolucji, jaka dokonuje się od lat 70. XX w. 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. Następnie systematycznie zwiększano wielkość środków na rozwój regionalny, wprowadzono zintegrowane programowanie wszystkich Funduszy Strukturalnych, precyzyjnie określono procedury programowania rozwoju regionalnego oraz uelastyczniono instrumenty polityki przez wprowadzenie nowej kategorii przedsięwzięć – Inicjatyw

Wspólnotowych. Kolejne zmiany wiązały się z uproszczeniem procedur przyznawania funduszy, wzmocnieniem roli władz regionu w podejmowaniu decyzji o ich przeznaczeniu, utworzeniem Funduszu Spójności i Komitetu Regionów. Polskie jednostki samorządu terytorialnego są beneficjentami środków finansowych pochodzących z budżetu UE już od I poł. lat 90. XX w., kiedy jeszcze perspektywa członkostwa we Wspólnocie była odległa i niesprecyzowana. Stając się beneficjentami funduszy europejskich, samorządy mają dużą rolę w restrukturyzacji i modernizacji Polski. Nowy etap w absorpcji środków nastąpił po formalnym wstąpieniu Polski do UE. Jednostki samorządu terytorialnego stały się jednym z największych beneficjentów środków z Unii. Szczególną rolę wyznaczono samorządom województw, które oprócz beneficjentów stały się odpowiedzialnymi za realizację niektórych działań w ramach części programów operacyjnych. Dla programów krajowych Instytucje Zarządzające zlokalizowane są w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, a dla regionalnych – w urzędach marszałkowskich właściwych regionów. Instytucje Zarządzające posiadają szereg kompetencji związanych m.in. z wyborem wniosków na dofinansowanie, a ponadto liczne obowiązki, np. w zakresie kontroli prawidłowości przeprowadzania projektów oraz kontroli realizacji całego programu. Co więcej, zobowiązane są do promowania danego programu operacyjnego i informowania o nim potencjalnych beneficjentów. Głównym źródłem pomocy finansowej z UE stały się Fundusze Strukturalne, np. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Inicjatywy Wspólnotowe oraz Fundusz Spójności.

Wśród pozytywnych aspektów płaszczyzny finansowej oddziaływania prawa UE na działalność prawotwórczą i faktyczną samorządu terytorialnego wymienić można realny wpływ na rozwój regionów oraz znacznie większe możliwości realizacji inwestycji. W latach 2014–2020 więcej pieniędzy zarówno z Europejskiego Funduszu Społecznego, jak i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego znajdzie się w gestii regionów. Z Regionalnych Programów Operacyjnych będzie pochodziło wsparcie szczególnie dla małych i średnich przedsiębiorstw. Branże, w których stosowane będą instrumenty finansowe, wyznaczone zostaną na podstawie badań zleconych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Zgodnie z nową perspektywą finansową dla przedsiębiorców będą jeszcze bardziej dostępne pożyczki i fundusze poręczeniowe. Nowym rozwiązaniem będą dwufunduszowe Regionalne Programy Operacyjne, czyli współfinansowane zarówno z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, jak i Europejskiego Funduszu Społecznego. Środki z obydwu funduszy pozwolą na jeszcze bardziej kompleksowe działania i będą się wzajemnie uzupełniać. Wśród założeń nowej perspektywy finansowej jest większe skoncentrowanie tematyczne środków unijnych, tzn. pieniądze będą kierowane wyłącznie na inwestycje w dziedziny ważne z punktu widzenia rozwoju kraju. Będą także w większym stopniu dopasowane do konkretnych obszarów, czyli mają na celu wspieranie rozwoju ich mocnych stron oraz rozwiązywanie swoistych problemów. Unijne wsparcie

ma także wykraczać poza jednostki podziału terytorialnego kraju i być skierowane do obszarów powiązanych ze sobą albo wspólnymi problemami, albo szansami. W tym celu pojawiają się m.in. instrumenty nakierowane przykładowo na inwestycje w transport publiczny czy rewitalizację, a także na inicjatywy podejmowane przez społeczności lokalne.

Ochrona interesów finansowych Wspólnot Europejskich jest zagadnieniem będącym przedmiotem zainteresowania zarówno państw członkowskich, jak i instytucji unijnych. W tym celu w unijnych strukturach ustanowiony został wyspecjalizowany i niezależny Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), który działa we wszystkich narażonych na oszustwa obszarach działalności Wspólnot, prowadząc administracyjne dochodzenia w sprawach oszustw, nieprawidłowości i korupcji¹⁷.

Kolejnym istotnym aspektem wpływu prawa UE na działalność samorządów w Polsce jest konieczność notyfikacji pomocy publicznej. Notyfikacja ma na celu uzyskanie pozytywnej opinii Komisji Europejskiej w sprawie udzielenia na konkretne przedsięwzięcie pomocy finansowej pochodzącej ze środków publicznych, w tym środków z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Celem notyfikacji indywidualnej jest sprawdzenie, czy dane przedsięwzięcie nie będzie zaburzało konkurencji na rynku. Do grupy podmiotów, które starają się przede wszystkim o uzyskanie od jednostek samorządu terytorialnego pomocy finansowej, można zaliczyć spółki prawa handlowego oraz samorządowe jednostki organizacyjne. Każdy projekt programu pomocowego, w tym przewidujący udzielenie pomocy w ramach wyłączeń grupowych oraz pomocy indywidualnej, wymaga uzyskania opinii prezesa UOKiK. W opinii tej prezes stwierdza, czy wsparcie przewidziane w projekcie spełnia przesłanki pomocy publicznej w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE,¹⁸ czyli sprawdza, czy jednocześnie spełnione są następujące warunki: wsparcie jest przyznawane przez państwo lub pochodzi ze środków publicznych, udzielane jest na warunkach korzystniejszych niż oferowane na rynku, ma charakter selektywny oraz grozi zakłóceniem lub zakłóca konkurencję.

Wstąpienie Polski do UE wyznaczyło samorządom nową rolę i miejsce. W latach 1990–2004 samorządy były głównie odpowiedzialne za poprawę warunków życia ludności oraz stanowiły część krajowej władzy publicznej. Wstąpienie do UE stworzyło dla nich nową sytuację. Choć ich ustrój i zadania określa ustawodawstwo krajowe, to jednak pewna część aktów prawnych mających związek z ich funkcjonowaniem zaczęła powstawać poza granicami kraju. Także w aspekcie ekonomicznym rola samorządów jest duża – to właśnie od ich skuteczności i determinacji zależy w dużej mierze ocena i wykorzystanie przez Polskę środków z funduszy

¹⁷ Działalność OLAF w kontekście ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej, http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie_2007_2013/Documents/Artykul_dot_OLAF.pdf.

¹⁸ Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (DzUrz. UE z 2010 r., C 83/47).

europejskich. Tym samym samorządy biorą udział w modernizacji kraju i niwelowaniu różnic między państwami UE. Z jednej strony wyraźnie można wskazać na tendencję do zwiększania roli władz samorządowych w procesie kształtowania wspólnotowego *acquis communautaire*, z drugiej jednak strony tendencji tej towarzyszy coraz silniejszy wpływ norm prawa wspólnotowego na funkcjonowanie samorządów. Nie należy jednak zapominać o tym, że przystępując do UE, polskie samorządy musiały nauczyć się takiego kształtowania i prowadzenia swojej regionalnej oraz lokalnej polityki, które pozwalają na maksymalne wykorzystanie szans wynikających z członkostwa w UE.

AN ATTEMPT TO ASSESS THE IMPACT OF THE LEGISLATION OF THE EUROPEAN UNION ON LEGISLATIVE AND ACTUAL ACTIVITIES OF LOCAL AUTHORITIES

Summary

The article attempts to assess the impact of the legislation of the European Union on functioning of local authorities in Poland. Such assessment covers two time horizons, i.e. the period before and after Polish accession into the structures of European Union. The author suggests three main planes of interaction:

- Legislative and legal,
- Organisational,
- Financial.

The legislative and legal plane is considered by the author both within the all-Poland and territorial context. Concerning the organisational changes, the author points out modernisation of administration through the use of modern techniques of management, as well as the use of IT technology. Referring to the financial plane, both positive and negative effects of the accession have been brought up. The positive effects include, amongst others, greater investment opportunities, influence on regional development, or people and enterprises getting richer. Among the negative effects are the necessity to notify public aid, negative debt.