

Robert Kozyrski\*

# Samorząd terytorialny – 30 lat doświadczeń samorządu (gminnego) w Polsce

Local Government – 30 years of (Communal) Local Government's experience in Poland

**Abstract:** The article is an attempt to summarise the achievements of local government in Poland reactivated in 1990, and the topics discussed in the article focus on development and functioning since 1808 Prussian urban reform, which is the organisational model for contemporary local government units in Europe. Much of the article is also devoted to the functioning of Polish local governments in the 1990s and early 2000s, preceding Poland's accession to the European Union. The issue of the use of pre-accession funds and funds available after 2004 by local governments, which had a significant impact on infrastructure investments in Polish communes, districts and voivodship, was discussed in detail. On the basis of available reports, the article also presents an assessment of the achievements of local government in Poland over thirty years, with its successes and failures. The author also refers to the possibility of using this legacy by local governments of neighbouring countries aspiring to EU membership, mainly Ukraine.

**Keywords:** local government, the European Union, EU funds

**Streszczenie:** Artykuł stanowi próbę podsumowania dorobku reaktywowanego w 1990 r. w Polsce samorządu terytorialnego, a poruszone w nim zagadnienia dotyczą jego rozwoju i funkcjonowania od wprowadzenia w 1808 r. reformy ustroju miast pruskich. Stanowi ona wzorzec organizacyjny współczesnych jednostek samorządu terytorialnego w Europie. Szczególne miejsce w artykule poświęcono też funkcjonowaniu samorządu polskiego w latach 90. XX wieku i na początku XXI wieku, poprzedzających akces Polski do Unii Europejskiej. Szczegółowo omówiona została kwestia wykorzystania przez samorządy środków przedakcesyjnych oraz dostępnych po 2004 r. funduszy, które w sposób zasadniczy wpłynęły na inwestycje infrastrukturalne w polskich gminach, powiatach i województwach. Artykuł na podstawie dostępnych raportów prezentuje też ocenę dokonań samorządu terytorialnego w Polsce na przestrzeni trzydziestu lat, jego osiągnięcia i porażki. Autor odno-

\* Robert Kozyrski – dr hab., Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5490-9410>, e-mail: [robert.kozyrski@kul.pl](mailto:robert.kozyrski@kul.pl).

si się również do możliwości wykorzystania tego dorobku przez samorządy państw sąsiednich aspirujących do członkostwa w Unii Europejskiej, głównie Ukrainy.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, Unia Europejska, fundusze europejskie

*Samorząd opiera się na wspólnotach mieszkańców o wspólnych interesach i potrzebach. Wiadomo, że samorządność funkcjonuje efektywniej w jednostkach małych, gdzie związki międzyludzkie są bardziej widoczne i odczuwalne.*

Jerzy Regulski (1924-2015)

## Wstęp

Trzydzieści lat działalności reaktywowanego w 1990 r. samorządu terytorialnego, po niemal czterdziestu latach nieobecności w systemie polityczno-prawnym<sup>1</sup>, stwarza niebywałą okazję do podsumowania jego osiągnięć oraz określenia miejsca w strukturze społecznej Polski, szerzej zaś Europy. Istnieje niemal w każdym systemie prawnym, chociaż jego powszechność stanowić może niekończący się przedmiot debat i dyskusji. W polskim systemie prawnym to właśnie wybory do rad gmin przeprowadzone 27 maja 1990 r. były pierwszymi wolnymi wyborami po upadku komunizmu w 1989 r.<sup>2</sup> Polska pod tym względem wyprzedziła kraje regionu, które w podobny sposób przechodziły transformację ustrojową. W Czechosłowacji w wyniku obrad tzw. okrągłego stołu, odbywającego się w dn. 2-7 lutego 1990 r., zdecydowano o powstaniu samorządu, chociaż udało się go reaktywować tylko na poziomie gminy<sup>3</sup>. Pierwsza ustawa o samorządzie czechosłowackim (nie licząc zmian wprowadzonych w konstytucji) została uchwalona 6 września 1990 r., a zaczęła obowiązywać od 24 listopada 1990 r.<sup>4</sup> Podstawowe zapisy dotyczące organizacji i funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego na Węgrzech (gmin i województw) zostały

1 Dz.U. z 1990 r. nr 16 poz. 95.

2 Monitor Polski z 1990 r. nr 21 poz. 170.

3 S. Kubas, *Struktura ustrojowa samorządu terytorialnego w Republice Czeskiej*, „Zeszyty Myszkowskie” 2015, t. 2, s. 118.

4 Slovenská národná rada, *Zákon č. 369/1990 Sb.*, 06.09.1990, <https://www.zakonypreludi.sk/zz/1990-369> [10.03.2020].

zawarte w ustawie o samorządzie terytorialnym z dn. 2 sierpnia 1990 r.<sup>5</sup> Po raz pierwszy Węgrzy w wyborach samorządowych wzięli udział w dwóch etapach: 30 września i 14 października 1990 r.<sup>6</sup>

Głównym celem niniejszego opracowania jest przedstawienie osiągnięć samorządu terytorialnego w Polsce w okresie ostatniego trzydziestolecia, zwłaszcza w kontekście inwestycji finansowanych ze środków unijnych. Nie bez znaczenia pozostaje również spuścizna historyczna i prawna, głównie dwudziestolecia międzywojennego XX wieku, do której w bezpośredni sposób odwołują się wszystkie działające w Polsce samorządy. W szczególności przedstawione zostały zagadnienia dotyczące historycznego rozwoju samorządu na ziemiach polskich, wykorzystania środków przedakcesyjnych i unijnych przez jednostki samorządu terytorialnego (dalej: JST) oraz przykłady praktycznego, międzynarodowego wykorzystania nabytych doświadczeń w zarządzaniu gminą. Istotne pozostają również kierunki rozwoju JST oraz inwestycje strategiczne, których realizacja w ciągu minionego okresu zmniejszyła dysproporcje w rozwoju gmin polskich i w Europie Zachodniej (w tzw. krajach „starej Unii”). Ważną częścią pracy jest też odpowiedź na pytanie badawcze: które z zadań i zobowiązań ustawowych gmin polskich cieszyło się szczególnym zainteresowaniem inwestycyjnym?

## 1. Samorząd terytorialny – geneza i koncepcje

1. Twórcą nowoczesnego samorządu, funkcjonującego w takiej formie, w jakiej znamy go obecnie, jest Heinrich Friedrich Karl Reichsfreiherr vom und zum Stein, pruski urzędnik państwowy i mąż stanu<sup>7</sup>. To on właśnie jako minister w rządzie pruskim 19 listopada 1808 r. podpisał rozporządzenie – pruską ordynację miejską, w której miasta otrzymały mandat do samodzielnego działania w zakresie spraw lokalnych, władzę stanowiącą prawo lokalne (radę miasta) i władzę odpowiedzialną za wykonywanie uchwalonego prawa (magistrat). Idee

5 Törvények és OGY határozatok, 1990. évi LXV. Törvény a helyi önkormányzatokról, [b. daty], <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99000065.TV> [10.03.2020].

6 *Nemzeti Választási Iroda, 1990. évi önkormányzati választások 2. forduló, 1. forduló*, <https://www.valasztas.hu/onkormanyzati-valasztasok> [10.03.2020].

7 G. A. Craig, *Das Ende Preussens. Acht Porträts*, München 2001, s. 17.

i prądy związane z funkcjonowaniem nowoczesnego samorządu przyniknęły bardzo szybko na ziemi polskiej. Z powodu zaborów Polacy nie mogli jednak dostosować tych koncepcji do własnych rozwiązań ustrojowych. Samorząd, jaki wówczas istniał, aż do 1918 r. był samorządem państw zaborczych<sup>8</sup>.

Pierwsze dekrety regulujące funkcjonowanie samorządu terytorialnego w walczącej o swe granice Rzeczypospolitej pojawiły się już na przełomie 1918 i 1919 r.<sup>9</sup> Wszystkie te rozwiązania prawne zostały zawarte w konstytucji uchwalonej w 1921 r.<sup>10</sup> Nowa, uchwalona w 1935 r., ograniczyła jednak rolę samorządu do organu realizującego zadania administracji państwowej w zakresie potrzeb miejscowych. Do wybuchu II wojny światowej stworzone zostały jeszcze dwie ważne ustawy samorządowe<sup>11</sup>. Po zakończeniu kampanii wrześniowej 1939 r. samorząd terytorialny na obszarze II Rzeczypospolitej został całkowicie zlikwidowany. Jego kompetencje na polskich obszarach zajętych przez III Rzeszę i ZSRR przejęły okupacyjne administracje niemiecka i radziecka, które wprowadziły własne rozwiązania prawne i ustrojowe. Po II wojnie światowej samorząd terytorialny na ziemiach polskich funkcjonował przez kilka lat, by ostatecznie zniknąć na mocy przeprowadzonej w 1950 r. reformy systemu administracyjnego<sup>12</sup>. Postulat jego reaktywowania powrócił dopiero po przeszło trzydziestu latach w programie Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność”<sup>13</sup>. Ogromny wkład w jego odtworzenie wniósł prof. Jerzy Reguński, który w latach 80. XX w. organizował i stymulował badania uniwersyteckie nad samorządem przy wsparciu pracowników naukowych z Zakładu Gospodarki Regionalnej Instytu-

8 T. Nipperdey, *Germany from Napoleon to Bismarck 1800-1866*, Princeton 1996, s. 237-312; E. Paziewska, *Samorząd terytorialny wczoraj i dziś*, Warszawa 2011, s. 15.

9 Dziennik Praw Państwa Polskiego z 1918 r. nr 18 poz. 48 (Dekret o utworzeniu Rad Gminnych); ibidem nr 19 poz. 51 (Dekret o tymczasowej ordynacji wyborczej do Sejmików Powiatowych); ibidem, nr 20 poz. 58 (Dekret o wyborach do Rad Miejskich); ibidem, z 1919 r. nr 13 poz. 140 (Dekret o samorządzie miejskim); ibidem, nr 13 poz. 141 (Dekret o tymczasowej ordynacji powiatowej).

10 Dz.U. z 1921 r. nr 44 poz. 267.

11 Dz.U. z 1938 r. nr 63 poz. 480 (Ustawa o wyborze radnych miejskich); ibidem, poz. 481 (Ustawa o wyborze radnych gromadzkich, gminnych i powiatowych).

12 M. Łapa, *Sto lat samorządu. Sto lat niepodległości*, Łódź 2018, s. 100.

13 NSZZ „Solidarność”. Komisja Krajowa, *Program NSZZ „Solidarność” uchwalony przez I Krajowy Zjazd Delegatów*, 07.10.1981, <http://www.solidarnosc.org.pl/1-kzd-1981/item/6128-uchwala-programowa-i-krajowego-zjazdu-delegatow> [20.01.2020].

tu Nauk Ekonomicznych PAN i Zakładu Ekonomiki Rozwoju Miast Uniwersytetu Łódzkiego. W tym względzie współpracował z zespołem prof. Michała Kuleszy z Uniwersytetu Warszawskiego<sup>14</sup>. Stosowne zapisy postulujące przywrócenie samorządu terytorialnego pojawiły się dopiero po wyborach do sejmu kontraktowego w znowelizowanej 29 grudnia 1989 r. Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej<sup>15</sup>, i wtedy też szybko prowadzone prace legislacyjne doprowadziły do uchwalenia 8 marca 1990 r. ustawy o samorządzie gminnym. Ustawa z 8 marca nie zamknęła oczywiście dalszych prac nad rozwojem samorządu, trwały one przez cały czas. Najpoważniejsze zmiany w jego organizacji zaszły w 1998 r., kiedy 5 czerwca uchwalona została ustawa o samorządzie powiatowym<sup>16</sup>. Warto również dodać, że na arenie międzynarodowej przedstawiciele samorządu terytorialnego w Polsce uczestniczą w pracach powołanego do życia w 1994 r. Komitetu Regionów – organu doradczego i opiniotwórczego Wspólnot, który reprezentuje władze szczebla niższego niż krajowy w ramach struktury instytucjonalnej Unii Europejskiej<sup>17</sup>. Polska też w całości ratyfikowała Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego, która reguluje status samorządów lokalnych w odniesieniu do władz państwa.

## 2. Wykorzystanie środków przedakcesyjnych przez samorządy polskie

Reaktywowany w 1990 r. samorząd terytorialny (gminny) borykał się z wieloma problemami. Brakowało przede wszystkim doświadczonych urzędników, zdolnych do podejmowania niełatwych w okresie transformacji państwa polskiego decyzji. Jednak dzięki środkom przedakcesyjnym Polska, podobnie jak inne kraje regionu, w krótkim czasie wprowadziła szereg kosztownych zmian i reform<sup>18</sup>. Środki finansowe, które wówczas zasiły budżet, transferowane następnie do gmin,

14 J. Reguński, *Ustrój samorządów w postulatach 1989 roku*, [w:] *25 lat odrodzonego samorządu w Polsce – osiągnięcia, porażki i zadania na przyszłość*, Warszawa 2014, s. 5-7.

15 Dz.U. z 1989 r. nr 75 poz. 444.

16 Dz.U. z 1998 r. nr 91 poz. 578.

17 Przedstawiciele Polski uczestniczyli w pracach Komitetu Regionów już od lipca 2003 r. wspólnie z innymi członkami-obszernymi z dziesięciu państw przystępujących do Unii.

18 W tekście używam obowiązującej nazwy Unia Europejska, która powstała 1 listopada 1993 r. na mocy podpisanego 7 lutego 1992 r. traktatu z Maastricht.

pozwołyły zrealizować projekty przyczyniające się do zniwelowania różnic dzielących Polskę od krajów unijnych i znacznie podnoszących poziom życia mieszkańców. Te dwa zagadnienia były i są zresztą realizowane obecnie przez JST, stanowiąc zarazem ważny czynnik ewaluacyjny zaangażowania samorządowców na rzecz wspólnot lokalnych. By stało się to w pełni możliwe, pierwsze lata inwestowania środków w poprawę infrastruktury gminnej wykorzystano na szkolenia i doradztwo<sup>19</sup>. Po niedługim czasie udało przejść do realizowania inwestycji, głównie usuwających i poprawiających przestarzałą infrastrukturę. W celu zrealizowania tych zamierzeń już w 1989 r. uruchomiony został program Komisji Europejskiej – PHARE (Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies)<sup>20</sup>. W 2000 r., po 10 latach od chwili jego uruchomienia, ze środków PHARE korzystało już 17 państw europejskich<sup>21</sup>. Szczególnym zainteresowaniem gmin cieszył się komponent Program Strukturalnego Rozwoju Wybranych Regionów (PHARE STRUDER), dzięki któremu udało się zrealizować 188 projektów gminnych, dofinansowanych w wysokości 34,5 mln ECU<sup>22</sup>. Z kolei z realizowanego w latach 1999–2000 programu PHARE STRUDER 2, gminy polskie przeprowadziły 86 małych projektów infrastrukturalnych o łącznej wartości ok. 13,3 mln euro, przy zaangażowaniu ok. 4,3 mln euro środków unijnych<sup>23</sup>. Równie pomocny dla rozwoju infrastruktury gminnej w Polsce po 1989 r. okazał się program PHARE RAPID (Program Rozwoju Infrastruktury na Tere-nach Wiejskich), skierowany – jak sama nazwa wskazuje – głównie do gmin wiejskich i małych miejscowości. Do dyspozycji JST przeznaczono w nim kwotę ok. 14,3 mln euro, dzięki której udało się opracować

19 European Parliament, *The PHARE Programme and the enlargement of the European Union*, 04.12.1998, [https://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/33a2\\_en.htm#F1](https://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/33a2_en.htm#F1) [27.02.2020].

20 Council of the EEC, *Council Regulation (EEC) No 3906/89 of 18 December 1989 on economic aid to the Republic of Hungary and the Polish People's Republic*, 18.12.1989, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31989R3906&from=DE> [27.02.2020].

21 Ze względu na rosnącą liczbę beneficjentów programu PHARE, podjęto decyzję o zaprzestaniu rozwijania tego skrótu, zastępując go oficjalną nazwą Phare. W artykule konsekwentnie używany jest pierwotny skrót programu: PHARE.

22 BM Consulting Group, *Badanie efektów realizacji programu pomocowego Unii Europejskiej PHARE STRUDER w części dotyczącej małych projektów infrastrukturalnych*, Warszawa 2000, <https://poig.parp.gov.pl/files/74/75/77/320/5675.pdf> [12.03.2020].

23 Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, *Ewaluacja końcowa programu pomocowego Unii Europejskiej PHARE-STRUDER 2. Raport końcowy*, Warszawa 2002, s. 5–58, <https://poig.parp.gov.pl/files/74/75/77/320/5676.pdf> [15.03.2020].

10 pięcioletnich strategii rozwoju regionalnego województw i zrealizować 163 projekty infrastrukturalne w 150 gminach<sup>24</sup>.

Realizację inwestycji dostosowujących polskie gminy do standardów europejskich, a tym samym poprawiających zaspokajanie potrzeb ich mieszkańców, gwarantował też program PHARE INRED, na który w latach 1999-2000 do gmin trafiło ok. 11,5 mln euro. Od 1994 r. realizowane były również: program PHARE CBC (Program Współpracy Przygranicznej), PHARE LSIF (Program Dużych Projektów Infrastrukturalnych) i PHARE ESC (Program Spójności Społecznej i Gospodarczej)<sup>25</sup>. W tym zestawieniu należy ponadto wymienić szczególny program z rodziny PHARE, a mianowicie ODBUDOWA i 2001: ODBUDOWA. Ich wspólnym zadaniem było dostarczenie środków finansowych na odbudowę zniszczonej powodzią w 1997 i 2001 r. infrastruktury gminnej. Pierwszy był realizowany w województwach: bielskim, katowickim i opolskim, a PHARE 2001: ODBUDOWA w latach 2002-2004 w województwach: małopolskim, podkarpackim i świętokrzyskim<sup>26</sup>.

Od 2000 r. polskie gminy korzystały także z programu ISPA (Instrument Przedakcesyjny Polityki Strukturalnej), z którego współfinansowane były duże inwestycje o wartości nie mniejszej niż 5 mln euro w zakresie transportu i ochrony środowiska. JST sięgając po te środki finansowe realizowały przedsięwzięcia, których celem była poprawa jakości wody do picia, budowa systemów odprowadzania ścieków, utylizacja odpadów i ogólnie pojęta ochrona powietrza. Przez 4 lata działalności tego programu zrealizowano 45 inwestycji gminnych w tym zakresie na łączną sumę ponad 2 mld euro. Wysokość dotacji unijnej z tego programu wyniosła prawie 1,3 mld euro<sup>27</sup>.

Ostatnim, dostępnym od 2000 r. dla JST programem przedakcesyjnym był SAPARD (Specjalny Przedakcesyjny Program na rzecz Rolni-

24 BM Consulting Group, *Ewaluacja końcowa programu pomocowego Unii Europejskiej PHARE – RAPID: Raport końcowy*, Warszawa 2001, <https://poig.parp.gov.pl/files/74/75/77/320/5673.pdf> [18.03.2020].

25 A. Żimny, *Fundusze unijne jako źródło finansowania inwestycji gminnych w sferze infrastruktury technicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2006, t. 9, s. 17-18.

26 J. Fulara, *Program Phare’ 2001 Odbudowa*, „Wspólnoty Europejskie” 2003, t. 137, nr 2, s. 26-31.

27 Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, *Projekty zaakceptowane przez Komisję Europejską w sektorze środowiska w latach 2000-2003 do realizacji w ramach Funduszu ISPA*, [b. daty], <http://nfosigw.gov.pl/oferta-finansowania/srodki-zagraniczne/archiwum/ispa/informacje-o-projektach-fundusz-ispa---strony-www/> [18.03.2020].

ctwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich), przeznaczony głównie dla gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Przewidywał on finansowanie działań w siedmiu obszarach, tj. poprawę przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych, inwestycje w gospodarstwach rolnych, rozwój i poprawę infrastruktury obszarów wiejskich, różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich, szkolenia zawodowe i pomoc techniczną. Polska zrezygnowała z działania związanego z programami rolnośrodowiskowymi i zalesianiem<sup>28</sup>. Budżet wsparcia unijnego w programie SAPARD wynosił nieco ponad 700 mln euro, z którego do końca 2005 r. sfinansowano prawie 22 tys. projektów, w większości z działu rozwoju i poprawy infrastruktury obszarów wiejskich<sup>29</sup>.

### **3. Środki unijne w JST po akcesji Polski do Unii Europejskiej**

Perspektywa pozyskania większych funduszy przez JST pojawiła w chwili przystąpienia Polski do UE w dn. 1 maja 2004 r. Moment ten został poprzedzony wieloletnimi przygotowaniem, tak prawnymi, jak i mentalnymi, a ponadto przebudowana administracja centralna i samorządowa udowodniły już, że potrafią bez kompleksów poruszać się w zawiłym gąszczu przepisów unijnych<sup>30</sup>. Przygotowania zmierzające do rozszerzenia UE prowadzone były także przez kraje do niej należące. Znalazły one swój wyraz w trzeciej perspektywie finansowej obejmującej lata 2000-2006, w której do głównych priorytetów, oprócz rozszerzenia, należały też wprowadzone zmiany w zakresie finansowania wspólnej polityki rolnej oraz działania wspierające zmiany o charakterze strukturalnym<sup>31</sup>. Podstawy do przyjęcia tej perspektywy finansowej zostały nakreślone przez Komisję Europejską w dokumencie Agenda 2000, w którym szczególna rola przypadła funduszom strukturalnym. Niewątpliwie był to ważny dokument dla JST, które otrzymały do dyspozycji ogromne środki finansowe. Priorytetowo

28 Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, *SAPARD*, [b. daty], <https://www.arimr.gov.pl/programy-2002-2013/sapard.html> [18.03.2020].

29 J. Rowiński, *SAPARD – programowanie i realizacja*, Warszawa 2005, s. 74-81, <https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/4783/14.pdf?sequence=1> [18.03.2020].

30 Centrum Badania Opinii Społecznej, *Opinie o skutkach integracji Polski z Unią Europejską i przebiegu negocjacji akcesyjnych. Komunikat z badań*, Warszawa 2000, s. 5-6.

31 L. Oręziak, *Finanse Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 130.



potraktowano w nim wsparcie rozwoju i pomoc dla regionów opóźnionych. Środki na realizację tego celu pochodziły z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych (EFOGR) – Sekcji Orientacji oraz Finansowego Instrumentu Orientacji Rybołówstwa (FIOR). Środki z funduszy EFRR i EFS zostały także przeznaczone na wspieranie transformacji gospodarczej i społecznej regionów dotkniętych trudnościami strukturalnymi (regiony przemysłowe i regiony rolnicze). Ten ostatni fundusz został też użyty do dopasowania i modernizacji systemów edukacji, doskonalenia zawodowego i zatrudnienia<sup>32</sup>. Oprócz już wymienionych do dyspozycji JST w nowej perspektywie finansowej 2007-2013 i 2014-2020 do wykorzystania pozostaje Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR)<sup>33</sup>.

Przystąpienie Polski do UE w drugiej połowie perspektywy finansowej 2000-2006 znacznie utrudniło proces pozyskiwania funduszy na inwestycje ze względu na czas potrzebny do poprawnego przygotowania wniosków, ale i tak aktywność JST na tym polu należy uznać za znaczącą. Ogółem zrealizowanych zostało niemal 91,6 tys. projektów na łączną kwotę ponad 57,4 mld PLN. Najwięcej środków zostało wykorzystanych w ramach Funduszu Spójności (ok. 22 mld PLN), następnie ZPORR (ponad 12 mld PLN). Łączna suma środków przyznanych Polsce przez UE w latach 2004-2006 wyniosła 12,8 mld euro<sup>34</sup>. Tylko w latach 2005-2006 JST przeprowadziły modernizację lub rozbudowę 676 placówek oświatowych, zrealizowały 193 zadania inwestycyjne w placówkach ochrony zdrowia, zmodernizowały 312 placówek

32 P. Russel, *Nowa perspektywa finansowa Unii Europejskiej*, [w:] *Polityki unijne*, red. G. Gołębiowski, Warszawa 2011, s. 87-89.

33 A. Jankowska, *Fundusze Unii Europejskiej w okresie programowania 2007-2013*, Warszawa 2005, s. 12-14; Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Jak będziemy inwestować Fundusze Europejskie 2014-20?*, 26.02.2015, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/wiadomosci/jak-bedziemy-inwestowac-fundusze-europejskie-2014-20/> [25.03.2020]. Podczas perspektywy finansowej 2007-2013 dokonano zmiany, zaliczając do funduszy strukturalnych tylko EFRR i EFS.

34 Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Fundusze Europejskie 2004-2006*, 30.06.2020, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-fnduszach/zasady-dzialania-funduszy/popzednie-perspektywy-fe/fundusze-europejskie-2004-2006/> [30.06.2020]; Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Sprawozdanie końcowe z realizacji Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006*, Warszawa 2013, s. 9-10.

opieki społecznej, zrewitalizowały 115 obiektów zabytkowych, zmodernizowały ok. 150 km dróg lokalnych, wybudowały ok. 4 km wodociągów i ok. 12 km sieci kanalizacyjnych. Duża grupa tych inwestycji, jak chociażby budowa Opery i Filharmonii Podlaskiej – Europejskiego Centrum Sztuki w Białymstoku czy budowa i modernizacja lotnisk regionalnych w Bydgoszczy, Poznaniu, Gdańsku, Szczecinie, Katowicach, Krakowie, Kielcach, Lublinie, Łodzi, Wrocławiu i Rzeszowie, była kontynuowana i ukończona w latach następnych (2007-2008).

## **4. Programy unijne wykorzystywane przez gminy polskie w perspektywie finansowej 2007-2013**

JST były też aktywnymi beneficjentami programów unijnych w perspektywie finansowej 2007-2013. W ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej realizowały zadania transgraniczne, transnarodowe i międzyregionalne. Budżet przeznaczony na realizację tego przedsięwzięcia wyniósł 700 mln euro. Pozwolił on nawiązać i rozwinąć międzynarodowe kontakty w zakresie edukacji, wspólnej promocji, budowania marki oraz przedsięwzięć doskonalących wspólne systemy bezpieczeństwa i współpracę służb ratowniczych<sup>35</sup>. Dzięki programowi Innowacyjna Gospodarka o budżecie niemal 8,7 mld euro JST uruchomiły inwestycje wspierające budowę społeczeństwa informacyjnego. Internet pojawił się w miejscach, gdzie dotychczas operatorom nie opłacało się doprowadzać sygnału. Zmniejszyła się więc liczba Polaków wykluczonych cyfrowo<sup>36</sup>. Istotne znaczenie dla JST miał także program Kapitał Ludzki 2007-2013 o budżecie prawie 10 mld euro. Umożliwił on młodym ludziom wzięcie udziału m.in. w płatnych stażach i szkoleniach, podczas których mogli oni zdobyć nowe kompetencje i umiejętności przydatne w momencie wejścia na rynek pracy<sup>37</sup>. Z kolei program Infrastruktura i Środowisko, o budżecie

35 Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Efekty Programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej 2007-2013*, 19.11.2015, <https://www.ewt.gov.pl/efekty-programow-europejskiej-wspolpracy-terytorialnej-2007-2013/> [07.04.2020].

36 Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Efekty Programów Innowacyjna Gospodarka 2007-2013*, 12.01.2016, <https://www.poir.gov.pl/efekty-programu-innowacyjna-gospodarka-2007-2013/> [07.04.2020].

37 Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Efekty Programu Kapitał Ludzki 2007-2013*, 19.11.2015, <https://www.power.gov.pl/efekty-programu-kapital-ludzki-2007-2013/> [07.04.2020].

cie przekraczającym 28 mld euro, umożliwił JST realizację projektów infrastrukturalnych m.in. z zakresu ochrony dziedzictwa kulturowego. Skorzystały z niego szkoły artystyczne prowadzone przez JST oraz samorządowe instytucje kultury<sup>38</sup>. Istotne znaczenie dla rozwoju województw wschodnich Polski: warmińsko-mazurskiego, podlaskiego, lubelskiego, świętokrzyskiego i podkarpackiego miał program Rozwoju Polski Wschodniej z budżetem 2,4 mld euro. Umożliwił on ponad dwóm tysiącom przedsiębiorców i ponad czterystu przedstawicielom samorządów wzięcie udziału w 185 międzynarodowych wydarzeniach promocyjnych. Ich rezultatem było zawarcie blisko tysiąca kontraktów na łączną kwotę prawie 440 mln zł, wzrost eksportu firm o 41%, sprzedaży o 20%, a produkcji o 17%<sup>39</sup>. W latach 2007-2013 w ramach Narodowej Strategii Spójności (Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia) realizowane były też Regionalne Programy Operacyjne (RPO), zarządzane przez JST poszczególnych województw. Na realizację 16 Regionalnych Programów Operacyjnych przeznaczonych zostało ok. 15,9 mld euro (26,8% całości środków unijnych na lata 2007-2013)<sup>40</sup>.

## **5. Programy unijne wykorzystywane przez gminy polskie w perspektywie finansowej 2014-2020. Znaczenie polskich doświadczeń samorządowych w programie „Ukraina – 2020”**

Nowa perspektywa 2014-2020 wprowadziła wiele zmian w procesie przyznawania środków unijnych. JST mogą w niej skorzystać, i aktywnie to robią, z 6 krajowych programów operacyjnych: Infrastruktura i Środowisko, Inteligentny Rozwój, Wiedza Edukacja Rozwój, Polska Cyfrowa, Polska Wschodnia, Pomoc Techniczna, zarządzanych przez Ministerstwo Rozwoju, a także z 16 programów regio-

38 Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Efekty Programu Infrastruktura i Środowisko 2007-2013*, 05.11.2015, [https://www.pois.gov.pl/efekty-programu-infrastruktura-i-srodowisko-2007-2013/\[07.04.2020\]](https://www.pois.gov.pl/efekty-programu-infrastruktura-i-srodowisko-2007-2013/[07.04.2020]).

39 Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Efekty Programu Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013*, 04.02.2016, [https://www.polskawschodnia.gov.pl/efekty-programu-rozwoj-polski-wschodniej-2007-2013/\[07.04.2020\]](https://www.polskawschodnia.gov.pl/efekty-programu-rozwoj-polski-wschodniej-2007-2013/[07.04.2020]).

40 Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Fundusze Europejskie 2007-2013*, 30.06.2020, [https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/popzednie-perspektywy-fe/fundusze-europejskie-2007-2013/\[30.06.2020\]](https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/popzednie-perspektywy-fe/fundusze-europejskie-2007-2013/[30.06.2020]).

nalnych zarządzanych przez Urzędy Marszałkowskie<sup>41</sup>. Ponadto realizowany jest Program Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Program Rybactwo i Morze. Przyznane nam przez UE 82,5 mld euro są inwestowane nie tylko w polską gospodarkę, poprawę spójności społecznej i terytorialnej kraju oraz w podnoszenie sprawności i efektywności administracji, ale przede wszystkim ich najważniejszym celem jest poprawa poziomu życia mieszkańców dzięki wzrostowi gospodarczemu i zwiększeniu zatrudnienia. Z nowej perspektywy finansowej korzystają głównie miasta wojewódzkie wraz z otaczającymi je gminami, które otrzymują duże wsparcie na realizację wspólnych przedsięwzięć w zakresie dostępności komunikacyjnej. Ponadto fundusze są też wykorzystywane do sfinansowania projektów związanych z kompleksową rewitalizacją, ekologicznym transportem miejskim i gospodarką niskoemisyjną<sup>42</sup>. Nowością wśród dostępnych dla JST funduszy jest Program Polska Cyfrowa. Dzięki środkom z tego źródła zostaną w najbliższych latach sfinansowane projekty związane z poszerzeniem dostępu do sieci szerokopasmowych, rozwojem produktów i usług opartych na technologiach informacyjno-komunikacyjnych i zwiększeniem zastosowania technologii komunikacyjno-informacyjnych w usługach, np. e-administracja, e-integracja, e-kultura, e-zdrowie.

Właściwy wybór celów, a przede wszystkim sprawne pozyskiwanie przez JST środków z UE, w znaczący sposób podniosło jakość życia w polskich gminach w ciągu ostatnich kilkunastu lat. Polska jest zresztą jednym z niewielu krajów unijnych, które zanotowały najmniejszy procentowy udział utraconych środków, przeznaczonych do wykorzystania w latach 2007-2013. Według zestawienia przygotowanego w 2018 r. przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju państwo polskie w 100% wykorzystało przysługujące mu fundusze, gdy w tym samym czasie Rumunia utraciła aż 1,6 mld euro, a Czechy 951 mln euro<sup>43</sup>. Zmiany w gminach polskich, i to zmiany na lepsze, są widoczne nie-

41 Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Fundusze Europejskie w Polsce*, 06.11.2016, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/fundusze-europejskie-w-polsce/> [12.04.2020].

42 Ibidem.

43 Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Fundusze europejskie na lata 2014-2020 – pozytywny bilans na półmetku*, 07.05.2019, <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/fundusze-europejskie-na-lata-2014-2020-pozytywny-bilans-na-polmetku> [12.04.2020].

mal w każdym aspekcie życia codziennego. Nie dziwi zatem fakt, że od lat działalność władz samorządowych jest oceniana bardzo wysoko. Od 2015 r. pozytywnie pracę samorządowców ocenia niemal trzy czwarte badanych (68-73%), a przeciwnego zdania jest niespełna 20% (18-23%)<sup>44</sup>. Krytycznie natomiast o stanie polskiej samorządności wypowiada się Rada Europy. W opublikowanym w kwietniu 2019 r. raporcie pt. *Lokalna i regionalna demokracja w Polsce* jego autorzy David Baro Riba oraz Pascal Mangin wprost stwierdzili, że rząd, centralizując coraz więcej kompetencji, wyraźnie cofa niektóre z osiągnięć polskiego, dobrze funkcjonującego i zdecentralizowanego samorządu lokalnego. Ich obawy wzbudził także sposób wdrażania regulacji prawnych przez władze centralne z pominięciem Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego<sup>45</sup>. Wśród największych zagrożeń dla funkcjonowania i rozwoju samorządów lokalnych należy wskazać ich spadające dochody, co wiąże się z reformą PIT wprowadzoną 1 października 2019 r. Nie bez znaczenia są również wzrastające koszty utrzymania szpitali oraz brak adekwatnego finansowania przez rząd zadań powierzonych samorządom, w tym przede wszystkim w zakresie oświaty, pomocy społecznej czy administracji publicznej. Z pewnością też na stan finansów JST wpływ będzie miała pandemia COVID-19, której skutki dziś trudno jeszcze oszacować.

Nie zmienia to faktu, że z polskich doświadczeń samorządowców i samorządów coraz chętniej korzystają kraje aspirujące do członkostwa w Unii Europejskiej. Z pewnością należy do nich Ukraina, która od początku 2015 r. realizuje program: *Strategia stałego rozwoju „Ukraina – 2020”*<sup>46</sup>. Przewiduje on przeprowadzenie 62 reform, w tym ośmiu reform priorytetowych (reformę systemu bezpieczeństwa narodowego i ochrony, reformę rządową i antykorupcyjną, reformę sądową i systemu ścigania, decentralizację i reformę zarzą-

44 Centrum Badań Opinii Społecznej, *Oceny władz samorządowych oraz ich kompetencji. Komunikat z badań*, Warszawa 2018, s. 1-12.

45 Council of Europe, *Local and regional democracy in Poland. Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by member States of the European Charter of Local Self-Government (Monitoring Committee)*, 02.04.2019, <https://publicsearch.coe.int/#k=Local%20and%20regional%20democracy%20in%20Poland%202019#f=%5B%5D#s=51> [15.04.2020].

46 Verkhovna Rada Ukrainy, *Stratehiya staloho rozvytku „Ukrayina – 2020”* (Верховна Рада України, *Стратегія сталого розвитку „Україна – 2020”*), 12.01.2015, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#m10> [18.04.2020].

dzania państwem, deregulację i rozwój przedsiębiorczości, reformę systemu ochrony zdrowia oraz reformę podatkową), jak również dwa programy priorytetowe: program promocji niezależności energetycznej Ukrainy w świecie oraz promocję interesów państwa w światowej przestrzeni informacyjnej. Za jedną z najważniejszych uznawana jest decentralizacja i reforma zarządzania państwem, z którą wiąże się reforma samorządowa stanowiąca fundament demokratyzacji życia i stabilności państwa. Realizowana w pięciu obwodach Ukrainy: czernihowskim, kijowskim, połtawskim, sumskim i lwowskim polega na wdrożeniu modelu partycypacyjnego planowania strategicznego w gromadach. By zrealizować ten cel, rozdrobnione gromady (gminy) za zgodą i z inicjatywy ich mieszkańców są łączone w większe jednostki, zdolne sprostać zadaniom stawianym współczesnemu samorządowi i właściwie wykorzystać oddane im do dyspozycji środki finansowe<sup>47</sup>. Polska w tych działaniach wspiera Ukrainę we współpracy z Fundacją Rozwoju Demokracji Lokalnej. W jej ramach samorządowcy ukraińscy uczestniczą w spotkaniach i szkoleniach organizowanych w Polsce, podczas których korzystają z doświadczeń samorządowców z Polski. Zamierzeniem obu stron jest opracowanie Strategii Rozwoju Gromady oraz utworzenie centrum wiedzy i upowszechniania dobrych praktyk w zakresie planowania strategicznego. Fundacja prowadzi te projekt we współpracy z partnerami ukraińskimi. Należą do nich: Europejski Dialog (Lwów), Fundacja Charytatywna Centrum Kreatywne (Kijów), Siwerski Instytut Badań Regionalnych (Czernihów), NGO „Biuro analizy polityki” (Sumy) oraz Organizacja Charytatywna „Fundusz Rozwoju Regionalnego i Lokalnego Synergia” (Połtawa). Polskie doświadczenia pozwolą stronie ukraińskiej rozwiązać wiele problemów, z którymi borykał się polski samorząd gminny w latach 90. XX wieku. Chodzi przede wszystkim o pomoc w rozwiązywaniu konkretnych problemów w sferze infrastruktury, zarządzaniu podległymi placówkami i instytucjami, finansowaniu inwestycji infrastrukturalnych, wyborze priorytetów i praktycznym wykorzystaniu wdrażanych rozwiązań<sup>48</sup>.

47 A. Skorupska, *Dyplomacja samorządowa. Efektywność i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2015, s. 30-33.

48 Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, *Polskie doświadczenie samorządowe dla Ukrainy*, 24.10.2017, <https://frdl.org.pl/informacje/opinie-frdl/polskie-doswiadczenie-samorzadowe-dla>

Program wsparcia reformy decentralizacyjnej na Ukrainie finansowany jest przez Unię Europejską oraz przez budżety Danii, Estonii, Niemiec, Polski i Szwecji.

## Podsumowanie

Współcześnie chyba nikt nie wyobraża sobie funkcjonowania w przestrzeni lokalnej bez obecności struktur samorządu terytorialnego. Po trzydziestu latach od reaktywacji jest on niezbędnym elementem krajobrazu „małej ojczyzny”. Warto zauważyć, że jego rola i znaczenie rosną proporcjonalnie do zmian zachodzących w przestrzeni życiowej przeciętnego mieszkańca gminy, powiatu czy województwa. Na naszych oczach spełnia się sen i marzenie Jerzego Regulskiego i Michała Kuleszy, którzy w samorządzie widzieli możliwość odrodzenia się tożsamości narodowej Polaków i dla których państwo z jego organami centralnymi i lokalnymi zawsze stanowiło obraz kompletny. W kontekście historycznym warto też podkreślić, że każdej próbie reformy państwa polskiego zawsze towarzyszyła myśl o samorządzie – jako czynniku niezbędnym do jej zrealizowania. Stąd też szczególną rolę samorządu (terytorialnego) podkreślały najdonioślejsze akty prawne: Konstytucja 3 Maja z 1791 r., Konstytucja marcowa z 1921 r., Program NSZZ „Solidarność” z 1981 r. i wreszcie nowela grudniowa z 1989 r. Ten dorobek wielu pokoleń Polaków znalazł swe poczesne miejsce także w Konstytucji uchwalonej 2 kwietnia 1997 r., w której samorząd terytorialny jest filarem władzy publicznej zdecentralizowanego i niezależnego państwa. W tym względzie przez ostatnie 30 lat współdziałające z państwem poszczególne samorzady skupiły się głównie na inwestycjach infrastrukturalnych, a w szczególności – odpowiadając na postawione we wstępie pytanie – na rozwoju infrastruktury, która w znacznym stopniu powiększyła i powiększa majątek gminny. Ma ona wręcz rudymen tarne znaczenie dla ochrony środowiska – jednego z celów priorytetowych UE, przewidzianych do zrealizowania do 2050 r. Już dziś w polskich JST mocno zakorzeniona jest myśl gospodarki niskoemisyjnej i zasobooszczędnej, ochrony różnorodności biologicznej i ochrony zdrowia ludzkiego. Wszystkie

-ukrainy [18.04.2020].

więc inwestycje służące tym celom pozostają w zgodzie z ogólnymi trendami panującymi w UE, a zarazem umożliwiają Polsce włączenie się w europejską sieć transferu nie tylko środków finansowych, ale też niezbędnej wiedzy i doświadczeń.

Reasumując, należy stwierdzić, że to właśnie samorząd – szczególnie samorząd gminny – ma szczególną wiedzę w zakresie określenia najważniejszych potrzeb wspólnoty samorządowej. Najlepiej też potrafi zaspakajać te potrzeby, wykorzystując przy tym środki pozostające do jego dyspozycji w ramach funduszy unijnych, oraz dzielić się wiedzą i doświadczeniem ze społecznościami, które samorząd i samorządność dopiero poznają. Bez wątplenia ta specjalistyczna wiedza i doświadczenie przydadzą się i zostaną wykorzystane przez JST do 2030 r., a więc w okresie, w którym tempo napływu środków z funduszy europejskich może ulec znacznemu ograniczeniu<sup>49</sup>. Z tego powodu już dziś samorządy zastanawiają się nad zdolnością do zachowania aktywności inwestycyjnej, zwłaszcza że coraz bardziej doskwierają im negatywne skutki epidemii COVID-19. Szczególnie wrażliwe na zmiany napływu środków unijnych będą samorządy wojewódzkie i miasta na prawach powiatów, dla których dotacje z funduszy w latach 2009-2018 stanowiły niemal 50% wszystkich wydatków majątkowych. Te negatywne zmiany bez wątpienia przełożą się na znaczny wzrost poziomu zadłużenia. W mniejszym stopniu ta niekorzystna tendencja wpłynie na aktywność inwestycyjną powiatów i gmin, w których dotacje z funduszy unijnych stanowią relatywnie niewielki procent w strukturze finansowania wydatków majątkowych. Samorządy muszą więc przedsięwziąć kroki zmierzające do poszukiwania źródeł finansowania projektów inwestycyjnych, które tylko w minimalnym stopniu będą generowały zadłużenie.

## Bibliografia

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, *SAPARD*, [b. daty], <https://www.arimr.gov.pl/programy-2002-2013/sapard.html> [18.03.2020].

<sup>49</sup> Bank Gospodarstwa Krajowego, *Nakłady inwestycyjne JST i możliwości ich sfinansowania w kontekście malejących środków z funduszy europejskich do roku 2030: Raport XIV Konferencja dla JST*, 12.11.2019, <https://www.bgk.pl/aktualnosci/konferencje/xiv-konferencja-bgk-dla-jst/> [22.04.2020].



- Bank Gospodarstwa Krajowego, *Nakłady inwestycyjne JST i możliwości ich sfinansowania w kontekście malejących środków z funduszy europejskich do roku 2030. Raport XIV Konferencja dla JST*, 12.11.2019, <https://www.bgk.pl/aktualnosci/konferencje/xiv-konferencja-bgk-dla-jst/> [22.04.2020].
- BM Consulting Group, *Badanie efektów realizacji programu pomocowego Unii Europejskiej PHARE STRUDER w części dotyczącej małych projektów infrastrukturalnych*, Warszawa 2000, <https://poig.parp.gov.pl/files/74/75/77/320/5675.pdf> [12.03.2020].
- BM Consulting Group, *Ewaluacja końcowa programu pomocowego Unii Europejskiej PHARE – RAPID: Raport końcowy*, Warszawa 2001, <https://poig.parp.gov.pl/files/74/75/77/320/5673.pdf> [18.03.2020].
- Centrum Badania Opinii Społecznej, *Oceny władz samorządowych oraz ich kompetencji. Komunikat z badań*, Warszawa 2018.
- Centrum Badania Opinii Społecznej, *Opinie o skutkach integracji Polski z Unią Europejską i przebiegu negocjacji akcesyjnych. Komunikat z badań*, Warszawa 2000.
- Council of Europe, *Local and regional democracy in Poland. Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by member States of the European Charter of Local Self-Government (Monitoring Committee)*, 02.04.2019, <https://publicsearch.coe.int/#k=Local%20and%20regional%20democracy%20in%20Poland%202019#f=%5B%5D#s=51> [15.04.2020].
- Council of the EEC, *Council Regulation (EEC) No 3906/89 of 18 December 1989 on economic aid to the Republic of Hungary and the Polish People's Republic*, 18.12.1989, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31989R3906&from=DE> [27.02.2020].
- Craig G. A., *Das Ende Preussens. Acht Porträts*, München 2001.
- Dziennik Praw Państwa Polskiego z 1918 r. nr 18 poz. 48.
- Dziennik Praw Państwa Polskiego z 1918 r. nr 19 poz. 51.
- Dziennik Praw Państwa Polskiego z 1918 r. nr 20 poz. 58.
- Dziennik Praw Państwa Polskiego z 1919 r. nr 13 poz. 140.
- Dziennik Praw Państwa Polskiego z 1919 r. nr 13 poz. 141.
- Dz.U. z 1921 r. nr 44 poz. 267.
- Dz.U. z 1938 r. nr 63 poz. 480.
- Dz.U. z 1938 r. nr 63 poz. 481.
- Dz.U. z 1989 r. nr 75 poz. 444.
- Dz.U. z 1990 r. nr 16, poz. 95.
- Dz.U. z 1998 r. nr 91 poz. 578.
- European Parliament, *The PHARE Programme and the enlargement of the European Union*, 04.12.1998, [https://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/33a2\\_en.htm#F1](https://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/33a2_en.htm#F1) [27.02.2020].
- Fulara J., *Program Phare' 2001 Odbudowa*, „Wspólnoty Europejskie” 2003, t. 137, nr 2, s. 26-31.
- Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, *Polskie doświadczenie samorządowe dla Ukrainy*, 24.10.2017, <https://frdl.org.pl/informacje/opinie-frdl/polskie-doswiadczenie-samorzadowe-dla-ukrainy> [18.04.2020].

- Jankowska A., *Fundusze Unii Europejskiej w okresie programowania 2007-2013*, Warszawa 2005.
- Kubas S., *Struktura ustrojowa samorządu terytorialnego w Republice Czeskiej*, „Zeszyty Myszkowskie” 2015, t. 2, s. 118-137.
- Łapa M., *Sto lat samorządu. Sto lat niepodległości*, Łódź 2018.
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Efekty Programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej 2007-2013*, 19.11.2015, [https://www.ewt.gov.pl/efekty-programow-europejskiej-wspolpracy-terytorialnej-2007-2013/\[07.04.2020\]](https://www.ewt.gov.pl/efekty-programow-europejskiej-wspolpracy-terytorialnej-2007-2013/[07.04.2020]).
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Efekty Programów Innowacyjna Gospodarka 2007-2013*, 12.01.2016, [https://www.poir.gov.pl/efekty-programu-innowacyjna-gospodarka-2007-2013/\[07.04.2020\]](https://www.poir.gov.pl/efekty-programu-innowacyjna-gospodarka-2007-2013/[07.04.2020]).
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Efekty Programu Infrastruktura i Środowisko 2007-2013*, 05.11.2015, [https://www.pois.gov.pl/efekty-programu-infrastruktura-i-srodowisko-2007-2013/\[07.04.2020\]](https://www.pois.gov.pl/efekty-programu-infrastruktura-i-srodowisko-2007-2013/[07.04.2020]).
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Efekty Programu Kapitał Ludzki 2007-2013*, 19.11.2015, [https://www.power.gov.pl/efekty-programu-kapital-ludzki-2007-2013/\[07.04.2020\]](https://www.power.gov.pl/efekty-programu-kapital-ludzki-2007-2013/[07.04.2020]).
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Efekty Programu Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013*, 04.02.2016, [https://www.polskawschodnia.gov.pl/efekty-programu-rozwoj-polski-wschodniej-2007-2013/\[07.04.2020\]](https://www.polskawschodnia.gov.pl/efekty-programu-rozwoj-polski-wschodniej-2007-2013/[07.04.2020]).
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Fundusze Europejskie 2004-2006*, 30.06.2020, [https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/poprzednie-perspektywy-fe/fundusze-europejskie-2004-2006/\[30.06.2020\]](https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/poprzednie-perspektywy-fe/fundusze-europejskie-2004-2006/[30.06.2020]).
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Fundusze Europejskie 2007-2013*, 30.06.2020, [https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/poprzednie-perspektywy-fe/fundusze-europejskie-2007-2013/\[30.06.2020\]](https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/poprzednie-perspektywy-fe/fundusze-europejskie-2007-2013/[30.06.2020]).
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Fundusze europejskie na lata 2014-2020 – pozytywny bilans na półmetku*, 07.05.2019, [https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/fundusze-europejskie-na-lata-2014-2020-pozytywny-bilans-na-polmetku\[12.04.2020\]](https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/fundusze-europejskie-na-lata-2014-2020-pozytywny-bilans-na-polmetku[12.04.2020]).
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Fundusze Europejskie w Polsce*, 06.11.2016, [https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/fundusze-europejskie-w-polsce/\[12.04.2020\]](https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/fundusze-europejskie-w-polsce/[12.04.2020]).
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Jak będziemy inwestować Fundusze Europejskie 2014-20?*, 26.02.2015, [https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/wiadomosci/jak-bedziemy-inwestowac-fundusze-europejskie-2014-20/\[25.03.2020\]](https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/wiadomosci/jak-bedziemy-inwestowac-fundusze-europejskie-2014-20/[25.03.2020]).
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Sprawozdanie końcowe z realizacji Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006*, Warszawa 2013.
- Monitor Polski z 1990 r. nr 21 poz. 170.

- Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, *Projekty zaakceptowane przez Komisję Europejską w sektorze środowiska w latach 2000-2003 do realizacji w ramach Funduszu ISPA*, [b. daty], <http://nfosigw.gov.pl/oferta-finansowania/srodki-zagraniczne/archiwum/ispa/informacje-o-projektach-fundusz-ispa---strony-www/> [18.03.2020].
- Nemzeti Választási Iroda, 1990. évi önkormányzati választások 2. forduló, 1. forduló, <https://www.valasztas.hu/onkormanyzati-valasztasok> [10.03.2020].
- Nipperdey T., *Germany from Napoleon to Bismarck 1800-1866*, Princeton 1996, <https://doi.org/10.1515/9781400864300>.
- NSZZ „Solidarność”. Komisja Krajowa, *Program NSZZ „Solidarność” uchwalony przez I Krajowy Zjazd Delegatów*, 07.10.1981, <http://www.solidarnosc.org.pl/1-kzd-1981/item/6128-uchwala-programowa-i-krajowego-zjazdu-delegatow> [20.01.2020], <https://doi.org/10.4467/23540214zm.20.022.11801>.
- Oreżniak L., *Finanse Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.
- Paziewska E., *Samorząd terytorialny wczoraj i dziś*, Warszawa 2011.
- Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, *Ewaluacja końcowa programu pomocowego Unii Europejskiej PHARE-STRUDER 2. Raport końcowy*, Warszawa 2002, <https://poig.parp.gov.pl/files/74/75/77/320/5676.pdf> [15.03.2020].
- Regulski J., *Ustrój samorządów w postulatach 1989 roku*, [w:] *25 lat odrodzonego samorządu w Polsce – osiągnięcia, porażki i zadania na przyszłość*, Warszawa 2014, s. 5-7.
- Rowiński J., *SAPARD – programowanie i realizacja*, Warszawa 2005, <https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/4783/14.pdf?sequence=1> [18.03.2020].
- Russel P., *Nowa perspektywa finansowa Unii Europejskiej*, [w:] *Polityki unijne*, red. G. Gołębiowski, Warszawa 2011, s. 79-99.
- Skorupska A., *Dyplomacja samorządowa. Efektywność i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2015.
- Slovenská národná rada, *Zákon č. 369/1990 Sb.*, 06.09.1990, <https://www.zakonypreludi.sk/zz/1990-369> [10.03.2020].
- Törvények és OGY határozatok, 1990. évi LXV. Törvény a helyi önkormányzatokról, [b. daty], <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99000065.TV> [10.03.2020].
- Verkhovna Rada Ukrainy, *Stratehiya staloho rozvytku „Ukrayina – 2020”*, 12.01.2015, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#n10> [18.04.2020].
- Zimny A., *Fundusze unijne jako źródło finansowania inwestycji gminnych w sferze infrastruktury technicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2006, t. 9, s. 16-22.