

**Magdalena Krzysztofik-Pelka**

**JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO BENEFICJENTAMI ŚRODKÓW  
UNII EUROPEJSKIEJ NA WSPIERANIE ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH**

**Autoreferat**

**POMOTOR:**

**dr hab. prof. UŚ Dorota Łobos-Kotowska**

Uniwersytet Śląski w Katowicach

**RECENZENCI:**

**dr hab. Adam Niewiadomski**

Uniwersytet Warszawski

**dr hab. prof. UMCS Beata Jeżyńska**

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

## **Spis treści**

I.	Wstęp – problematyka badawcza .....	4
II.	Uzasadnienie wyboru tematu .....	6
III.	Metody badawcze.....	8
IV.	Konstrukcja pracy .....	9
V.	Wnioski i postulaty de lege ferenda .....	11

## **I. Wstęp – problematyka badawcza**

Przedmiotem rozprawy doktorskiej została objęta problematyka wykorzystywania przez jednostki samorządu terytorialnego środków Unii Europejskiej na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce. Obszary wiejskie stanowią część przestrzeni każdego państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Wyodrębnienie obszaru wiejskiego z określonego terytorium stało się istotnym zagadnieniem związanym z unijną koncepcją polityki rozwoju obszarów wiejskich, która kieruje środki finansowe w stronę programów pomocowych odnoszących się do tych obszarów. Na realizację funkcjonującego w Polsce Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (PROW 2014-2020) przeznaczono około 13 mld euro, w tym ponad 8 mld euro z budżetu Unii Europejskiej oraz ponad 4 mld euro z wkładu krajowego. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich urzeczywistnia cele odpowiadające misji i celom Wspólnej Polityki Rolnej, a także priorytetom rozwoju obszarów wiejskich. Z planowanych w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich instrumentów pomocy finansowej korzystają beneficjenci spełniający określone wymagania. Wśród beneficjentów można wyróżnić jednostki samorządu terytorialnego.

Zasadniczym celem pracy stało się określenie statusu prawnego jednostek samorządu terytorialnego jako beneficjentów środków Unii Europejskiej na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich. Mimo, iż wszyscy beneficjenci pomocy unijnej traktowani są jednakowo, to o jednostkach samorządu terytorialnego należałoby mówić jako o szczególnej kategorii beneficjentów. Na status ten wpływ ma przede wszystkim to, że gmina, powiat i województwo, realizując zadanie wynikające z PROW, podejmują je w interesie ogółu, a nie w interesie indywidualnym. Oczywiście interes publiczny może zmieniać się w czasie, dlatego też jednostki samorządu terytorialnego, przede wszystkim gminy, na bieżąco monitorują potrzeby społeczności lokalnych. Co więcej, tylko samorząd terytorialny może zagwarantować rozwiązywanie problemów występujących na obszarach wiejskich w postaci prymatu interesu ogólnospołecznego nad indywidualnym. Wynika to z natury samorządu będącego gospodarzem na własnym terenie. Jednostki samorządu terytorialnego, podejmując działania dofinansowane ze środków z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), angażują również własne środki pieniężne, przeznaczone do wykonywania zadań publicznych. Wiąże się to z ryzykiem zarządzania środkami publicznymi, których część przeznaczana jest na inwestycje w rozwój obszarów wiejskich. Ponadto w porównaniu do pozostałych beneficjentów, będących co do zasady osobami fizycznymi, są to podmioty, które pełnią funkcje publiczne mające na celu podnoszenie

standardu życia wspólnoty określonego terytorium, jak również zwiększenie atrakcyjności samych obszarów wiejskich.

Głównym założeniem badawczym pracy było przyjęcie tezy, że rolą jednostek samorządu terytorialnego, jako beneficjentów środków EFRROW, jest dostarczanie dóbr publicznych, a także ich ochrona. Dostarczanie dóbr publicznych polega na realizacji przedsięwzięć dofinansowanych z funduszy europejskich służących rozwojowi obszarów wiejskich. Ochrona dóbr publicznych natomiast to właściwe podejmowanie działań, na płaszczyźnie strategicznej, przestrzennej i finansowej, mających wpływ na obszary wiejskie.

Jednostka samorządu terytorialnego jako stabilny podmiot zarządzający dobrami publicznymi powinna odznaczać się takimi cechami, jak: poczucie wspólnoty, adaptacja do lokalnych warunków, efektywność monitorowania wykorzystywanych dóbr i skuteczność rozwiązywania problemów w dostarczaniu dóbr publicznych. Prawo do korzystania z dóbr publicznych jest prawem podmiotowym człowieka, a zagwarantowanie społeczeństwu minimum dóbr publicznych jest jednym z ważniejszych zadań współczesnego samorządu terytorialnego. Dokonując analizy działań określonych w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich, które może realizować gmina, powiat, czy województwo, stwierdzić należy, iż wszystkie ich działania nastawione są na dostarczanie dóbr publicznych. Dobra publiczne mogą mieć różnorodny charakter, tj. charakter społeczno-kulturowy, ekonomiczny, czy środowiskowy.

Samorząd terytorialny jest jednym z największych usługodawców i inwestorów. Zakres zadań publicznych, które mają zostać wykonane przez stronę samorządową wciąż się rozrasta, a zaplecze finansowe maleje. Dlatego też jednostki samorządu terytorialnego coraz częściej korzystają ze środków unijnych. Ponadto wzrasta świadomość społeczności lokalnych co do tego, że samorząd terytorialny może być beneficjentem różnych działań PROW i przez to zagwarantować występowanie dóbr publicznych. Dlatego też w ostatnim czasie można zauważyć zwiększone zapotrzebowanie na dobra publiczne mające zarówno charakter materialny, jak i niematerialny.

Większość podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego przedsięwzięć współfinansowanych ze środków z EFRROW ma charakter inwestycyjny. PROW nastawiony jest bowiem na realizację małych, lokalnych projektów inwestycyjnych, mających wpływ na poprawę jakości życia na obszarach wiejskich. Najwięcej możliwości unijnego wsparcia obszarów wiejskich w obecnym okresie programowania uzyskała gmina, a najmniej

województwo. Wynika to z przyjęcia przez gminę roli podmiotu aktywnie rozwiązującego problemy wspólnoty samorządowej na obszarach wiejskich.

Polityka rozwoju obszarów wiejskich w Polsce i Unii Europejskiej stopniowo ewoluowała dostosowując się do zmieniających się potrzeb mieszkańców obszarów wiejskich, jak i potrzeb samego terytorium. Na rozwój obszarów wiejskich wpływ mają czynniki: ekonomiczne, środowiskowe, kulturowe oraz społeczne. Wszystkie te czynniki są od siebie zależne i mają zdolność do wzajemnej stymulacji. Wiele mówi się na temat polityki rozwoju obszarów wiejskich, natomiast żaden akt prawny nie definiuje tego sformułowania. Zaznaczyć jednak należy, że realizacja polityki rozwoju obszarów wiejskich stanowi element szerszego systemu zarządzania rozwojem Polski.

Polityka rozwoju obszarów wiejskich wiąże się nierozzerwalnie z polityką strategiczną, przestrzenną oraz finansową na tych obszarach. Niestety nie ma spójności w regulacjach prawnych odnoszących się do tych kwestii. Co więcej realizacja przyjętych założeń normatywnych w praktyce jest utrudniona, a czasem wręcz mało realna, co powoduje brak harmonijnego rozwoju obszarów wiejskich. Dlatego Autorka w swoich rozważaniach próbowała odpowiedzieć na pytanie: jakie mechanizmy prawne ułatwiałyby jednostkom samorządu terytorialnego wykorzystywanie środków z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich?

## **II. Uzasadnienie wyboru tematu**

Wybór tematu rozprawy doktorskiej podyktowany był złożonością i wieloaspektowością elementów składających się na przedmiotową problematykę. Podstawowe znaczenie miała aktualność i doniosłość podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego inwestycji dofinansowanych z funduszy europejskich. Z przedsięwzięć realizowanych z pomocą środków unijnych korzysta obecnie każdy człowiek. Są to inwestycje, które wpływają na aspekt społeczny, kulturowy czy środowiskowy członków wspólnoty określonego terytorium. Z tego też względu problematyka zaangażowania samorządu terytorialnego w pozyskiwanie unijnych środków pieniężnych budzi powszechne zainteresowanie.

W wyborze tematu niemniej istotny był również walor poznawczy. Przeprowadzone w rozprawie doktorskiej badania wymagały uporządkowania regulacji prawnych odnoszących się do jednostek samorządu terytorialnego jako beneficjentów wsparcia EFRROW.

Przedmiotowe zagadnienie łączy w sobie bowiem problematykę z zakresu prawa rolnego, administracyjnego, cywilnego, karnego, samorządu terytorialnego, zagospodarowania przestrzennego oraz funduszy europejskich. Co więcej, niejednokrotnie są to przepisy prawa obowiązującego w Polsce, ale również przepisy prawa europejskiego, w szczególności rozporządzenia unijne.

Konieczność zabrania głosu w dyskusji związanej z rozdysponowaniem funduszy unijnych to kolejna przesłanka przemawiająca za wyborem tego tematu. Z jednej strony środki pieniężne przyznane Polsce na lata 2014-2020 wciąż są wydatkowane. Z drugiej natomiast strony, zbliża się kolejny okres wdrażania środków pochodzących z Unii Europejskiej. Na arenie polskiej i europejskiej trwają obecnie negocjacje w sprawie kształtu przyszłej Wspólnej Polityki Rolnej. Na realizację PROW 2021-2027 Polska otrzyma prawdopodobnie kwotę w wysokości 9,2 mld euro. Jest ona o 4,2 mld euro mniejsza niż na realizację PROW 2007-2013 i o 1,7 mld euro mniejsza niż w PROW 2014-2020. Co istotne państwa członkowskie Unii Europejskiej mają dysponować większą swobodą co do sposobu wykorzystania przydzielonych środków. Takie rozwiązanie pozwoli na opracowanie dostosowanych do swoich potrzeb i możliwości programów pomocowych.

Podjęciu badań teoretycznych o charakterze poznawczym towarzyszył również wymiar praktyczny. Pełen obraz przedmiotowej problematyki łączy w sobie bowiem zarówno aspekt teoretyczny, jak i praktyczny. Analiza i wyciągnięcie wniosków z instrumentów prawnych istniejących w ramach procedury ubiegania się przez gminę, powiat i województwo o fundusze europejskie będzie miała duże znaczenie w kształtowaniu przyszłych konstrukcji prawnych. Właściwie ukształtowane przepisy prawne spowodują lepszą skuteczność i efektywność podejmowanych przez gminę, powiat, czy województwo działań. Jednostki samorządu terytorialnego będą mogły częściej wnioskować o fundusze europejskie, a to przyczyni się do dostarczania dóbr publicznych o różnorodnym charakterze. Od właściwie ukształtowanych regulacji prawnych dotyczących PROW uzależniona będzie zatem aktywność samorządu terytorialnego.

Brak kompleksowego opracowania przedmiotowego zagadnienia również stanowiło pobudkę do podjęcia rozważań. Niniejsza rozprawa doktorska wypełnia dotychczasową lukę w piśmiennictwie, ponieważ istnieje wiele opracowań na temat zadań samorządu terytorialnego, pozyskiwania funduszy europejskich przez beneficjentów będących osobami fizycznymi, czy planowania i zagospodarowania przestrzennego w Polsce. Natomiast od

momentu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej nie podjęto próby całościowego ujęcia pozycji prawnej jednostek samorządu terytorialnego jako beneficjentów środków unijnych na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich, z uwzględnieniem aspektów strategiczno-rozwojowych, przestrzennych i finansowych mających wpływ na podejmowanie i realizację przedsięwzięć współfinansowanych ze środków z EFRROW.

### **III. Metody badawcze**

Przedstawiony cel pracy, przyjęta teza i założenia badawcze, a także konieczna analiza podjętych rozwiązań prawnych były warunkiem *sine qua non* zastosowanych metod badawczych.

Podstawową metodą zastosowaną w pracy była metoda dogmatyczna polegająca na analizie *de lege lata* przepisów prawnych odnoszących się do pozyskiwania funduszy europejskich przez jednostki samorządu terytorialnego, a także na dokonywaniu ocen, wyciąganiu wniosków i wskazywaniu zmian z punktu widzenia celu, jakim jest efektywne dostarczanie dóbr publicznych przez gminę, powiat i województwo.

Metoda teoretyczno-prawna sprowadzająca się do przedstawienia dorobku przedstawicieli doktryny oraz metoda empiryczna bazująca na analizie orzecnictwa sądowego były niezbędne dla określenia podstawowych dla przedmiotowego zagadnienia pojęć, jak np. „obszar wiejski”, „dobro publiczne”, „użyteczność publiczna”, „dywersyfikacja”, „planowanie przestrzenne”, „rolnicza przestrzeń produkcyjna”, „wkład własny”, czy „koszty kwalifikowalne”.

Kolejną metodą badawczą wykorzystaną w pracy była metoda historyczna. Dokonano analizy polityki rozwoju obszarów wiejskich w Polsce, w okresie tuż przed, jak i po akcesji Polski do Unii Europejskiej, uwzględniającej perspektywę szczególnej kategorii beneficjenta, jakim jest jednostka samorządu terytorialnego. Analiza ta umożliwiła poznanie priorytetów i celów zarówno polskiego, jak i unijnego prawodawcy w poprzednich, już nieobowiązujących, rozwiązaniach prawnych. Rozważania historyczne miały znaczenie wprowadzające i pomocnicze, dlatego też umieszczone zostały w osobnym podrozdziale niniejszej pracy. Natomiast podejście historyczne można również dostrzec w stosunku do innych zagadnień, prezentowanych w kolejnych rozdziałach rozprawy.



Polityka rozwoju obszarów wiejskich w Polsce i Unii Europejskiej stopniowo ewoluowała dostosowując się do zmieniających się potrzeb mieszkańców obszarów wiejskich, jak i potrzeb samego terytorium. Polityka rozwoju obszarów wiejskich opiera się na nowym paradygmacie łączącym wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich, z ich zrównoważonym rozwojem. Na rozwój obszarów wiejskich wpływ mają także takie czynniki, jak czynniki ekonomiczne, środowiskowe, kulturowe oraz społeczne. Dlatego też metoda faktograficzna pozwalająca przedstawić pozaprawne czynniki rozwoju obszarów wiejskich była niezbędna, aby zrozumieć aktualne spojrzenie jednostek samorządu terytorialnego na potrzeby ludności obszarów wiejskich. Działania PROW dostosowane zostały do specyfiki obszarów wiejskich uwzględniającej mocne i słabe strony tych obszarów, a także szanse i zagrożenia dla ich rozwoju.

Przy podjęciu przedmiotowego tematu metoda prawnoporównawcza została ograniczona do charakteru prawnego i trybu uchwalania programów rozwoju obszarów wiejskich w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Brak odrębnego rozdziału prawnoporównawczego wynika ze specyfiki, zróżnicowanych uwarunkowań politycznych, geograficznych, społecznych, ekonomicznych i kulturowych krajów unijnych, a także odmiennego podziału terytorialnego i struktury administracyjnej organów istniejących w państwach UE uchwalających programy rozwoju obszarów wiejskich na swoim terytorium.

#### **IV. Konstrukcja pracy**

Struktura niniejszej pracy została podporządkowana sformułowanej tezie pracy i przyjętemu celowi badawczemu. W rozdziale pierwszym obejmującym zagadnienia wprowadzające przedstawiono: problematykę prawną pojęcia obszaru wiejskiego, czynniki rozwoju obszarów wiejskich, polską i europejską politykę rozwoju obszarów wiejskich, ze szczególnym uwzględnieniem pozycji jednostek samorządu terytorialnego, a także implikacje teoretyczne i praktyczne dotyczące pojęcia dobra publicznego. Określono również dobra publiczne, które mogą być dostarczane za pomocą działań przewidzianych w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, a także wpływ jednostek samorządu terytorialnego na pozyskiwanie tych dóbr publicznych.

W rozdziale drugim przedstawiono najważniejsze założenia oraz system instytucjonalny PROW, ogólną charakterystykę jego beneficjentów, a także nałożone na beneficjentów obowiązki, zwracając szczególną uwagę na pozycję jednostek samorządu

terytorialnego w tym zakresie. Jednocześnie omówiono obowiązki podmiotu wdrażającego unijne wsparcie. Następnie podjęta została próba określenia statusu prawnego gminy, powiatu i województwa jako beneficjentów środków z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. W tym celu scharakteryzowano inwestycje jednostek samorządu terytorialnego w ramach PROW, pojęcia działalności komunalnej i działalności gospodarczej, formy organizacyjno-prawne realizowania przez jednostki samorządu terytorialnego inwestycji dofinansowanych z funduszy unijnych oraz postępowanie w sprawie przyznania unijnego dofinansowania. Z perspektywy przejrzystości podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, w tym jej form organizacyjno-prawnych, przedsięwzięć dofinansowanych ze środków z EFRROW konieczne było również wskazanie odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania. Wyraźnie zarysowana odpowiedzialność ma wpływ na ostateczne rozliczenie się z przyznanych środków finansowych.

W rozdziale trzecim skoncentrowano się na instrumentach prawnych o charakterze przestrzennym i strategiczno-rozwojowym mających wpływ na rozwój obszarów wiejskich. Wśród instrumentów o charakterze przestrzennym wyróżniono studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jako fundament polityki gospodarki gruntami, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy jako akt ochrony gruntów rolnych i leśnych, decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a także decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego jako decyzje lokalizacyjne na podstawie których rozmieszczona zostaje inwestycja współfinansowana ze środków z EFRROW. Do instrumentów strategiczno-rozwojowych zaliczono strategie rozwoju, przede wszystkim strategię zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030, a także regionalne strategie rozwoju obszarów wiejskich.

W czwartym rozdziale poruszono problematykę finansową samorządu terytorialnego w kontekście wykorzystywania funduszy Unii Europejskiej na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich. Z perspektywy wieloletniej prognozy finansowej dokonano oceny zdolności finansowej jednostki samorządu terytorialnego podejmującej przedsięwzięcie dofinansowane ze środków z EFRROW. Omówiono budżet gminy, powiatu i województwa w związku z absorpcją funduszy unijnych. Nieodłącznym elementem projektów dofinansowanych ze środków europejskich jest wkład własny, a także prefinansowanie podjętych działań do czasu wpływu refundacji środków, dlatego też niezbędne okazało się poruszenie tych kwestii.

Ponadto przedstawiono zaliczkę i pożyczkę jako formy wspomagające jednostki samorządu terytorialnego w podejmowaniu działań PROW, pochodzące ze środków z budżetu państwa.

Rozprawę doktorską zamykały rozważania końcowe, które porządkowały przeprowadzone rozważania, a także pozwalały na wysunięcie określonych wniosków *de lege ferenda*.

## **V. Wnioski i postulaty de lege ferenda**

Gmina, powiat i województwo, na podstawie samorządowych ustaw ustrojowych, zostały zobowiązane do wykonywania zadań, które mają zapewnić wspólnocie samorządowej jak najlepsze warunki bytowania. Jednym z podstawowych problemów dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce jest ograniczoność środków finansowych w stosunku do nałożonych zadań. Realizowanie wszystkich przedsięwzięć z budżetu jednostki samorządu terytorialnego nie jest możliwe, zwłaszcza w przypadku gmin wiejskich, czy gmin miejsko-wiejskich. Dlatego też jednostki samorządu terytorialnego coraz częściej wykorzystują środki pieniężne z Unii Europejskiej. W przypadku dofinansowania działań zmierzających do rozwoju obszarów wiejskich są to środki pochodzące z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Fundusze unijne stanowią więc dodatkowe źródło finansowania zadań podejmowanych przez gminę, powiat i województwo. Mają one charakter pomocniczy lub uzupełniający, wspierający rozwój obszarów wiejskich w Polsce.

Wiele aktów prawnych zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym, jedynie posługuje się pojęciem obszarów wiejskich, jednocześnie nie definiując jego treści. Co więcej, pomimo wielu prób badaczy naukowych, wciąż nie udało się ustalić konkretnych kryteriów delimitujących obszary wiejskie. Różnorodność państw unijnych sprawia, że nie jest możliwe przyjęcie jednej definicji obszaru wiejskiego obowiązującej w całym europejskim porządku prawnym. W odniesieniu do postulatu sformułowania jednolitej definicji obszaru wiejskiego na poziomie polskiego ustawodawstwa stwierdzić należy, iż niewątpliwie doprowadziłoby to do spójności w polityce rozwoju obszarów wiejskich w Polsce, jednakże z uwagi na odmienność klasyfikacji obszarów wiejskich jest to praktycznie niemożliwe.

Zakres obowiązków jaki ciąży na jednostce samorządu terytorialnego będącej beneficjentem pomocy unijnej zależy w dużej mierze od przedmiotu podejmowanego

działania. Konieczność realizacji nałożonych zobowiązań wynika zarówno z przepisów prawa unijnego, jak i krajowego. Są to obowiązki o charakterze formalnym, finansowym, kontrolnym oraz informacyjno-promocyjnym. Należy podkreślić, że gmina, powiat i województwa, jako beneficjenci środków unijnych, mają takie same obowiązki jak inni beneficjenci. Mimo swojej pozycji ustrojowej, nie zostały w żaden sposób uprzywilejowane, czy zwolnione z nałożonych zobowiązań. Niewątpliwie spełnienie wszystkich obowiązków jest o wiele łatwiejsze dla jednostki samorządu terytorialnego niż dla osoby fizycznej, która nie jest profesjonalistą w obrocie.

Rozwój obszarów wiejskich zależy przede wszystkim od właściwego wykorzystywania środków z EFRROW przez gminę, powiat i województwo. Zaznaczyć należy, iż jednostki samorządu terytorialnego nie mają prawnego obowiązku podejmowania działań zaproponowanych dla nich w PROW. Jest to dla nich szansa na podjęcie inwestycji, a zarazem możliwość wykonania zadania własnego, a nie konieczność. Oczywiście wspomnieć wypada, iż tylko w odniesieniu do gminy, ustawodawca posługuje się sformułowaniem zadań własnych, co nie oznacza, że powiat i województwo takich zadań nie wykonują.

Rozporządzenia wykonawcze wdrażające poszczególne instrumenty wsparcia PROW określają m.in. warunki uzyskiwania pomocy. Jednym z tych warunków jest spójność podejmowanej inwestycji z dokumentem strategicznym. Drugi warunek to zgodność realizowanego przedsięwzięcia z odpowiednim aktem planistycznym. Natomiast trzeci warunek związany jest z posiadaniem odpowiedniego zaplecza finansowego przez jednostkę samorządu terytorialnego zainteresowaną pomocą unijną. Wszystkie te trzy wymogi warunkujące przyznanie pomocy jednostce samorządu terytorialnego nie zostały w sposób prawidłowy i kompleksowy przez ustawodawcę dopracowane.

Odnosząc się do pierwszego warunku, tj. zgodności inwestycji z dokumentem strategicznym stwierdzić należy, że dokumentem tym może być strategia rozwoju określonej jednostki samorządu terytorialnego czy plan rozwoju miejscowości. Dopuszcza się także zaktualizowane plany odnowy miejscowości, które będą obejmowały realizację danej operacji w zaplanowanym we wniosku o dofinansowanie terminie. Na uwagę zasługuje również fakt, że coraz częściej zaczynają pojawiać się strategie rozwoju dotyczące stricte obszarów wiejskich, tak jak np. Strategia Rozwoju Obszarów Wiejskich Województwa Śląskiego do roku 2030.

Drugim warunkiem uzyskania środków unijnych jest zgodność realizowanego przedsięwzięcia z odpowiednim aktem planistycznym. O ile zgodność podejmowanej inwestycji z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, czy decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie budzi większych wątpliwości, o tyle zgodność ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – już tak. Rozmieszczenie inwestycji na podstawie studium powinno być prawnie niedopuszczalne, a jednak instrukcja wypełniania wniosku o przyznanie pomocy z EFRROW przewiduje taką możliwość. Studium jest jedynie aktem prawa wewnętrznego, a nie aktem prawa powszechnie obowiązującego, a więc nie można na podstawie jego ustaleń zawierać umów o dofinansowanie pomocy z EFRROW, czy wydawać decyzji administracyjnych przyznających tą pomoc.

Realizacja inwestycji dofinansowanej ze środków EFRROW wymaga odpowiedniego zarządzania finansami przez jednostkę samorządu terytorialnego. Obowiązująca zasada refundacja poniesionych wydatków wymusza na jednostce samorządu terytorialnego właściwe planowanie finansowe w perspektywie wieloletniej oraz budżetowej (rocznej). Wieloletnia prognoza finansowa stanowi podstawę oceny zdolności finansowej jednostki samorządu terytorialnego warunkującej podjęcie inwestycji. Budżet natomiast jest źródłem informacji o zasobach finansowych, którymi gospodaruje gmina, powiat, czy województwo. Jednostka samorządu terytorialnego realizując projekt unijny ma obowiązek zapewnić w budżecie nie tylko środki na realizację tego projektu w danym roku budżetowym, ale również środki na wykonanie innych zadań ujętych w budżecie.

Podejmowanie działań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 wiąże się z odpowiedzialnością za ich niewykonanie lub nienależyte wykonanie. Jest to zarówno odpowiedzialność określona na gruncie przepisów unijnych, jak również na gruncie przepisów krajowych. Jednostka samorządu terytorialnego, jako beneficjent środków z EFRROW, może ponieść odpowiedzialność administracyjnoprawną, cywilnoprawną lub karnoprawną. Wyraźnie zarysowana odpowiedzialność ma wpływ na ostateczne rozliczenie się z przyznanych środków finansowych.

Analiza poczyniona w treści rozprawy doktorskiej potwierdziła prawidłowość głównej tezy badawczej sformułowanej we Wstępie pracy. Wyniki badań uzasadniają bowiem wniosek, że rolą jednostek samorządu terytorialnego, jako beneficjentów środków z EFRROW, jest dostarczanie dóbr publicznych, a także ich ochrona. Dobra publiczne są

efektem końcowym realizowanych przez gminę, powiat i województwo inwestycji, dofinansowanych ze środków unijnych, służących wspólnocie określonego terytorium. Jednostka samorządu terytorialnego może równocześnie wpływać na ochronę dóbr publicznych poprzez odpowiednie stosowanie instrumentów prawnych o charakterze strategicznym, przestrzennym i finansowym.

Właściwie prowadzona polityka rozwoju obszarów wiejskich przez samorząd terytorialny sprzyja dostarczaniu dóbr publicznych, z których będzie mogło korzystać teraźniejsze, jak i przyszłe pokolenie. Takie podejście jest zgodne z pożądanym zrównoważonym rozwojem występującym na obszarach wiejskich. Ponadto inwestycje dofinansowane ze środków z EFRROW podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego zmierzają do wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich. Działania przewidziane w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich ukierunkowane są przede wszystkim na poprawę podstawowych usług występujących na obszarach wiejskich, odnowę wsi, porządkowanie użytkowania ziemi, czy podnoszenie wiedzy z zakresu ochrony środowiska i zmian klimatycznych, także z wykorzystaniem rozwiązań innowacyjnych.

Zasada dóbr publicznych realizowanych przez samorząd terytorialny ma swoje konstytucyjne umocowanie, ponieważ zgodnie z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP jednostki samorządu terytorialnego mają obowiązek wykonywać zadania publiczne służące zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Samorząd terytorialny jest przejawem demokracji lokalnej. Mieszkańcy oczekują od gminy, powiatu, czy województwa efektów np. w postaci dobrej jakości dróg publicznych, utrzymania czystości i porządku, czy zagospodarowania zieleni. Jeśli samorząd terytorialny działa efektywnie i wspólnota jest zadowolona z jego działań, to znaczy, że zapewnia wystarczającą podaż dóbr publicznych.

Nie istnieje rynek usług dotyczących dóbr publicznych. Można zatem stwierdzić, że „produkowane” przez samorząd terytorialny dobra publiczne nie mają ceny. *„Wymykają się one mikroekonomicznym kryteriom wartościowania, których wyznacznikiem jest zysk i wydajność”*<sup>1</sup>. Warto zwrócić uwagę na to, że dobro publiczne może mieć też niematerialny wymiar w postaci dobrego prawa stanowionego przez gminę, powiat, czy województwo.

---

<sup>1</sup> K. Jędruszek, M. Stachowski, B. Czyżewski, *Przejawy nowego paradygmatu rozwoju rolnictwa w świetle perspektywy finansowej WPR 2014-2020*, [w:] *Dylematy wspólnej polityki rolnej w świetle doświadczeń lat 2007-2013*, pod red. A. Czyżewskiego, K. Smędzik-Ambroży, Bruksela-Bydgoszcz-Poznań 213, s. 82.

Badania podjęte w pracy prowadzą do wniosku, iż jednostki samorządu terytorialnego, ze względu na zakres nałożonych na nie zadań publicznych, można zakwalifikować jako beneficjentów o szczególnym znaczeniu dla realizacji polityki rozwoju obszarów wiejskich. Po pierwsze, są to podmioty, które podejmując inwestycje dofinansowane ze środków z EFRROW wypełniają tym samym funkcje publiczne. Po drugie, spośród wszystkich beneficjentów unijnych tylko samorząd terytorialny w swoich działaniach kieruje się interesem publicznym. Po trzecie, jednostki samorządu terytorialnego angażują w działania PROW środki publiczne, które mają służyć wspólnocie samorządowej. Każda inwestycja wymaga bowiem wkładu własnego. W związku z tym, iż zadania przewidziane w PROW wykonywane są w dłuższej perspektywie czasowej, ważne są instrumenty finansowe o długo-, średnio- i krótkookresowym charakterze, będące w dyspozycji jednostki samorządu terytorialnego.

Rozważania przeprowadzone w toku rozprawy pozwoliły również na zweryfikowanie postawionych tez dodatkowych. Potwierdzono, że efektywna działalność władz samorządowych zależy również od lokalnych możliwości obszaru wiejskiego, tj. np. położenia geograficznego, zasobów naturalnych, czy poziomu działalności rolniczej i pozarolniczej. Natomiast inwestycje realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego mogą wpłynąć na wzrost atrakcyjności i żywotności obszarów wiejskich. Ponadto zrealizowane przedsięwzięcia dofinansowane z EFRROW mają charakter użyteczności publicznych, ponieważ przyczyniają się do zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej poprzez świadczenie usług powszechnie dostępnych. Potrzeb tych jest wiele, są zróżnicowane ilościowo i jakościowo. Przykładowo gmina uzyskując dofinansowanie z EFRROW na modernizację drogi gminnej zaspokaja tym samym potrzebę bezpieczeństwa drogowego swoich mieszkańców, natomiast budując oczyszczalnię ścieków dba nie tylko o współczesne standardy i komfort życia członków wspólnoty, ale również o środowisko naturalne. Szczegółowa analiza działań, które mogą podjąć jednostki samorządu terytorialnego w ramach PROW, potwierdziła, że zadania te odpowiadają zadaniom własnym jednostek samorządu terytorialnego, określonym w samorządowych ustawach ustrojowych.

Konieczność znajomości wielu przepisów prawnych, niejednokrotnie sprzecznych i niekompatybilnych ze sobą, może budzić wiele wątpliwości natury merytorycznej, jak i praktycznej. Przeprowadzone badania nad pozycją prawną jednostek samorządu terytorialnego jako beneficjentów środków Unii Europejskiej na wspieranie rozwoju

obszarów wiejskich pozwoliły na uporządkowanie tego zagadnienia, zróżnicowanego pod względem regulacji prawnych.