

Anna Dobaczewska
Uniwersytet Gdański
ORCID: 0000-0001-8918-9847
anna.dobaczewska@ug.edu.pl

Rola jednostek samorządu terytorialnego w finansowaniu odbudowy Ukrainy

Wstęp

W obliczu trwającego od 24 lutego 2022 r. konfliktu zbrojnego na Ukrainie władze publiczne różnych szczebli, zwłaszcza te z państw ościennych, chcąc wesprzeć Ukraińców, stanęły przed ogromnymi wyzwaniami organizacyjnymi, logistycznymi i finansowymi. Główny ciężar spadł początkowo na polskie jednostki samorządu terytorialnego (dalej jako JST), które podejmowały (często samodzielnie) starania zaspokojenia najpilniejszych potrzeb fali uchodźców przybywających na teren Rzeczypospolitej Polskiej. Przedstawiciele samorządów terytorialnych od początku konfliktu na Ukrainie zaangażowani są w udzielanie wsparcia rzeczowego, finansowego i społecznego, by administracja publiczna na Ukrainie mogła funkcjonować możliwie efektywnie w obliczu działań zbrojnych. Nie mniej istotne jest przygotowanie pola do działania na rzecz odbudowy Ukrainy po zakończeniu wojny. Uchwalenie przez Sejm stosownych przepisów w 2022 r.¹ pozwoliło na szczeblu centralnym uregulować jedynie najpilniejsze zasady pobytu emigrantów, ich zatrudnienia, prowadzenia przez nich działalności gospodarczej, edukacji, ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego, świadczeń socjalnych w Polsce, na dalszym planie pozostawiając kwestie związane z pomocą udzielaną podmiotom znajdujących się na terenie Ukrainy w celu odbudowy infrastruktury krytycznej i instytucji użyteczności publicznej (szkół, szpitali, dworców, elektrowni etc.).

Wykorzystując metodę dogmatyczno-prawną, związaną z analizą stanu normatywnego, ustalono, że JST nie posiadają wystarczających uprawnień, by angażować się w procesy *stricte* inwestycyjne związane z odbudową Ukrainy.

¹ Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 337).

Mimo to katalog innych instrumentów prawnych, jakimi dysponują polskie JST, pozwala im zaangażować się w przedsięwzięcia bieżącego udzielania wsparcia poprzez świadczenie usług lub dostarczania towarów na Ukrainie. W artykule przedstawiono instrumenty „miękkie” i możliwości wsparcia projektów służących odbudowie Ukrainy zarówno obecnie, jak i po zakończeniu wojny, odnosząc się do tych, które pozwolą na utrzymanie, względnie przywrócenie bieżącego realizowania zadań publicznych przez organy administracji publicznej na Ukrainie. Ponadto scharakteryzowano, na ile polskie JST mogą realizować swoje zamierzenia samodzielnie, a na ile wraz z innymi podmiotami prawnymi różnych szczebli, w tym szczebla międzynarodowego. Całokształt tych uprawnień sprawia, że JST pełnią znaczącą, choć uzupełniającą w stosunku do organów administracji państwowej rolę w finansowaniu odbudowy Ukrainy.

De lege ferenda należałoby rozważyć zmiany legislacyjne, by samorzady terytorialne mogły angażować się w projekty na Ukrainie w formule realizacji zadań własnych lub jako zadania zlecone przez rząd RP, ewentualnie w jeszcze innych formach działania. Niezbędne jest zatem udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy i jakiego rodzaju zmiany legislacyjne należałoby zaproponować by jednostki samorządu terytorialnego (i podmioty im podległe) mogły aktywnie uczestniczyć w tym procesie? Istotne jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, z jakich środków finansowych – własnych, budżetu państwa lub tzw. środków europejskich – mogą korzystać, podejmując swe starania na rzecz Ukrainy?

Zakres zadań JST

Próbując odpowiedzieć na powyższe pytania, należy w pierwszej kolejności przeanalizować treść Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. oraz ustaw kreujących strukturę i zadania poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego w Polsce – ustawy o samorządzie gminnym², ustawy o samorządzie powiatowym³ i ustawy o samorządzie wojewódzkim⁴. Określają one m.in. prawa i obowiązki JST w obrocie prawnym, wskazują na podstawowe zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego. Z ustaw tych wynika przede wszystkim, że działania podejmowane przez samorzady terytorialne w ramach zadań własnych prowadzone są dla dobra własnej wspólnoty samorządowej.

² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1153), dalej jako u.s.g.

³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1684), dalej jako u.s.p.

⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 581 ze zm.), dalej jako u.s.w.

Zasadniczo działalność gmin pozostaje ograniczona przedmiotowo do tych działań, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (użyteczności publicznej).

Ustawowy katalog zadań własnych powiatów (art. 4 u.s.p.) i samorządu wojewódzkiego (art. 14 u.s.w.) to katalog zamknięty, nieobejmujący działań inwestycyjnych poza własnym terytorium czy sferą przedmiotową zadań. JST przydzielone im zadania realizują samodzielnie lub na podstawie porozumień z innymi JST, lub powierzając je na podstawie stosownych umów organizacjom pozarządowym (art. 9 u.s.g.). Jednakże postanowienia odrębnych ustaw mogą stać się przyczyną prowadzenia przez gminy oraz inne gminne osoby prawne działalności gospodarczej, wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Jest nim art. 1 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej⁵. Przepis ten wyraźnie wskazuje na to, że przedmiotem aktywności JST jest gospodarka komunalna rozumiana jako wykonywanie przez te jednostki zadań własnych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, w szczególności poprzez bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (usługi użyteczności publicznej).

Dla realizacji działań poza sferą użyteczności publicznej gminy i samorządy województwa mogą przystępować do lub samodzielnie tworzyć spółki prawa handlowego (art. 9 ust. 2 i 4 u.g.k.). Jednocześnie ustawa wąsko określa przedmiot działalności takich spółek, dając przyzwolenie na działalność ważną z punktu widzenia rozwoju gminy (w tym polegającą na prowadzeniu czynności bankowych lub ubezpieczeniowych oraz prowadzenie działalności doradczej, promocyjnej, edukacyjnej i wydawniczej na rzecz samorządu terytorialnego). Tym samym wsparcie np. w postaci kredytów, pożyczek udzielanych przez gminy jednostkom samorządowym na obszarze Ukrainy jest zasadniczo prawnie nieprzewidziane. Tym bardziej jakakolwiek działalność inwestycyjna JST, np. w postaci inwestycji bezpośrednich, o charakterze międzynarodowym stoi co najmniej pod znakiem zapytania. Należy też zwrócić uwagę na art. 6 u.s.p., zgodnie z którym powiaty (inaczej niż gminy czy województwa) nie mogą prowadzić jakiegokolwiek działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Niemniej jednak w debacie publicznej pojawiają się głosy, że Polska, w tym jej JST, wręcz powinny uczestniczyć w odbudowie Ukrainy.

Gdyby JST rozważały prowadzenie działalności gospodarczej (np. poprzez prace budowlane przywracające sprawność systemu doprowadzania wody czy energii cieplnej na terenie Ukrainy), to powinny mieć na uwadze

⁵ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 679), dalej jako u.g.k.

pozostałe ograniczenia wypływające z u.g.k. Mimo że działania takie mieszczą się co do ich przedmiotu w zakresie użyteczności publicznej, to ich zakres terytorialny sięga poza obszar dozwolony w ustawie. Dlatego możliwość ta przysługuje co najwyżej tym jednostkom przygranicznym, które są w stanie wykazać dobroczynne skutki inwestycji dla własnego obszaru (np. transgraniczna melioracja, odprowadzanie nieczystości, tak by nie zanieczyszczały rodzimych zlewni, budowa mostów, trakcji etc.). Z kolei przystępowanie i tworzeniem spółek przez JST poza działalnością użyteczności publicznej jest możliwe tylko wyjątkowo, po spełnieniu dodatkowych przesłanek określonych w art. 9 u.g.k. i 10 u.g.k. (odpowiednio dla gmin i województw; powiaty w ogóle nie mogą tworzyć ani przystępować do spółek). Jednym z tych warunków dla działalności spoza sfery użyteczności publicznej są „niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym”. To wyklucza niemal całkowicie realizowanie projektów na rzecz podmiotów z Ukrainy, a tym bardziej na jej terytorium jako działań własnych polskich JST, skoro powinny one przynosić korzyści mieszkańcom danej JST (nawet zakładając, że korzyści dla JST miałyby charakter pośredni). Dlatego wykorzystanie środków własnych na tego typu przedsięwzięcia wydaje się dalece ograniczona lub niedopuszczalna.

Pewne możliwości prowadzenia działań wykraczających poza granice własnej wspólnoty samorządowej wynikają dla gmin z art. 7 ust. 1 p. 20 u.s.g. Stanowi on, że zadaniem własnym gmin jest również współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Pamiętać należy, że choć znaczenie sformułowania „współpraca” jest nieostre i może być interpretowane szeroko, to należy je interpretować w kontekście zaspokajania zbiorowych potrzeb (własnej) wspólnoty lokalnej.

Nieco inaczej jest w przypadku samorządu województwa. Mogą one realizować współpracę zagraniczną na podstawie uchwały sejmiku województwa w sprawie „priorytetów współpracy zagranicznej” (art. 18 p. 13 u.s.w.), z tym zastrzeżeniem, że jest ona zgodna z prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego zobowiązaniami międzynarodowymi (art. 76 u.s.w.) oraz mieści się w granicach zadań i kompetencji województwa. Uchwała ta powinna określać główne cele współpracy, jej priorytety geograficzne i zamierzenia co do przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych (art. 75 u.s.w.). Każdorazowe zawarcie umowy o współpracy regionalnej wymaga zgody ministra spraw zagranicznych (art. 77 ust 1 u.s.w.). Prowadzenie przez JST działalności za granicą, zróżnicowanej co do przedmiotu i charakteru, nie jest więc autonomiczne. Podpisanie umów na realizację działań inwestycyjnych (na obszarze Ukrainy) przez JST lub ich spółki komunalne wymagałoby natomiast stosownych zmian w prawie, co w kontekście uwarunkowań konstytucyjnych wydaje się mało prawdopodobne.

Poza realizacją zadań zaliczanych do zadań własnych samorządy mogą także realizować zadanie zlecone (na podstawie art. 166 Konstytucji RP oraz

odpowiednich uregulowań w ustawach samorządowych). Potencjalnie możliwe jest przyjęcie szczególnego rozwiązania prawnego, na podstawie którego JST przekazane zostałyby określone zadania, również w postaci realizacji konkretnych projektów lub kontraktów (np. w ramach odbudowy infrastruktury krytycznej lub budynków użyteczności publicznej na Ukrainie), rzecz jasna wraz z zapewnieniem odpowiednich środków finansowych z budżetu państwa na ich realizację. Ustawa taka powinna także precyzować tryb przekazywania zadań, sposób realizacji oraz zasady i źródła ich finansowania (w postaci dotacji celowych) przewidzianych w art. 10 ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁶.

Po fali działań spontanicznych podejmowanych wiosną 2022 r., polegających na reagowaniu *ad hoc* na najpilniejsze potrzeby związane z napływem uchodźców do Polski i dostarczaniem pomocy humanitarnej na teren Ukrainy, polskie samorządy coraz częściej podnosiły kwestię ustrukturyzowania i uporządkowania form oraz zakresu pomocy niesionej Ukrainie i jej mieszkańcom. Ograniczenia co do współpracy i niesienia tejże pomocy, wynikające z obowiązujących regulacji prawnych, zostały dostrzeżone przez ustawodawcę, który ma mocy art. 73 ustawy z dnia 18 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa⁷ znowelizował ustawy ustrojowe JST, wprowadzając m.in. art. 10 ust. 3 u.s.g. Przepis ten przewiduje, że gminy, związki międzygminne oraz stowarzyszenia JST mogą udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej, sobie nawzajem, ale też społecznościom lokalnym oraz regionalnym innych państw.

Niemal tożsame z powyższymi postanowienia ujęto w art. 7a ust. 2 u.s.p oraz art. 8a ust. 2 u.s.w. Stanowią one istotny punkt wyjścia dla ustalenia zakresu i zasad finansowania wsparcia udzielanego Ukrainie aktualnie i podczas potencjalnego uczestnictwa JST w procesie jej powojennej odbudowy. Podstawą udzielania tego rodzaju pomocy jest uchwała organu stanowiącego JST (gminy, powiatu, związku JST, sejmiku województwa lub właściwego organu statutowego zrzeszającego je stowarzyszenia). Poza regulacją ustawową pozostały jednak tak istotne kwestie, jak choćby to, czy pomoc ta ma być zwrotna, czy bezzwrotna, na jakie cele może być przeznaczona, czy jednostki samorządowe udzielające pomocy mogą (względnie powinny) wskazać wiążący cel, na jaki te środki mają być przeznaczone przez beneficjanta. Pomoc musi być jednak udzielana zgodnie z prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami, a zarazem nie wykroczać poza granice zadań i kompetencji JST. Dotychczas udzielane

⁶ Ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2024 r., poz. 1572), dalej jako ustawa o dochodach JST.

⁷ Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 167 ze zm.).

wsparcie polegało przede wszystkim na pomocy humanitarnej, pomocy na potrzeby ochrony ludności⁸ (m.in. transporty darów – żywności, medykamentów, środków ochrony). Ogólnoeuropejskimi projektami na dużą skalę, w jakich współuczestniczyły do tej pory polskie JST, były np. przekazanie w darowiznie autobusów szkolnych⁹, laptopów, notebooków do szkół ukraińskich, części eksploatacyjnych do instalacji technicznych, karetek, generatorów i magazynów energii. W ramach takiej pomocy rozdysponowane mogą być wyłącznie środki własne z budżetu danej JST. Wydaje się więc, że ustawodawca pozostawił tu samorządom niewielką swobodę co do zakresu jednostronnego wspierania Ukrainy.

Współpraca międzynarodowa JST

Art. 172 ust. 2 Konstytucji RP ustanawia prawo JST przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz prawo do współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Możliwość ta jest uszczegółowieniem idei wyrażonej w preambule Konstytucji, wskazującej na „potrzebę współpracy ze wszystkimi krajami”. Przybierać może ona różne postaci umów wskazujących na szczegółowe zasady i formy prowadzenia wspólnych przedsięwzięć z jednostkami samorządów terytorialnych państw trzecich. Wyróżnić można: a) współpracę dwustronną opartą o tzw. *twinning* (miasta partnerskie, bliźniacze)¹⁰, b) wielostronną jako tzw. sieci miast, oraz c) współpracę na poziomie regionów. Szczególną formułą współpracy jest łączenie JST z różnych szczebli z ich odpowiednikami na terenach przygranicznych.

Samorzady terytorialne Polski i Ukrainy, jako członkowie Rady Europy, mogą opierać swoją współpracę na Europejskiej karcie samorządu terytorialnego (lokalnego)¹¹. Karta zakłada, że samorządność jest jedną z najważniejszych zasad ustroju demokratycznego i uznaje zacieśnienie więzi między samorządami w celu ochrony i urzeczywistnienia tych idei oraz zasad za ważny aspekt funkcjonowania samorządów. Podkreśla też wagę zasady subsydiarności, samostanowienia i finansowania zadań publicznych oraz gwarantuje m.in. (w art. 10 Karty) prawo samorządów do zrzeszania się poprzez

⁸ W ramach Europejskiego Mechanizmu Ochrony Ludności.

⁹ https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/eu-assistance-ukraine/school-buses-ukraine_pl (data dostępu: 1.04.2026).

¹⁰ Strona internetowa: www.twinning.org. Zob. także S. Faliński, *Samorząd terytorialny jako nowa jakość w stosunkach międzynarodowych. Agresja na Ukrainę jako czynnik weryfikujący*, „Studia Politologiczne” 2023, vol. 67, s. 58.

¹¹ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607 ze zm.), dalej jako Karta.

przystępowania do (międzynarodowych i krajowych) stowarzyszeń dla potrzeb ochrony i rozwijania wspólnych interesów. Ukraina i Polska ratyfikowały też (w 1993 r., wraz z wieloma innymi krajami) Europejską konwencję ramową o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi (tzw. Konwencję madrycką)¹². Jest to traktat sporządzony przez Radę Europy w dniu 21 maja 1980 r., dający podstawy do współpracy sąsiedzkiej, przyczyniającej się do postępu gospodarczego i społecznego terenów przygranicznych. Obydwa dokumenty stanowią zatem potencjalną podstawę do współdziałania polskich i ukraińskich JST, niezależnie od trwania konfliktu zbrojnego.

Art. 18 pkt 12a u.s.g. nakłada obowiązek uprzedniego podejmowanie uchwał rady gminy w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz na potrzeby przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych. Analogiczne przepisy znajdują się w ustawach o samorządzie powiatowym (art. 12 pkt 9a) oraz wojewódzkim (art. 12 ust. 2).

Wspomniane postanowienia zostały doprecyzowane i uzupełnione ustawą z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych¹³ oraz ustawą o stowarzyszeniach¹⁴. Wynika z nich, że wspomniana uchwała wchodzi w życie po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw zagranicznych. Wymóg ten stosuje się odpowiednio w przypadku współtworzenia zrzeszenia przez JST¹⁵. Zgodnie z przepisami u.g.k. JST mogą w ramach współpracy transgranicznej realizować zadania wyłącznie z zakresu użyteczności publicznej. Należy zauważyć, że ustawa ta nie uregulowała wielu istotnych kwestii, a przede wszystkim celów i zakresu oraz zasad bezpośredniej współpracy z JST poza granicami Polski¹⁶. Źródłem finansowania potencjalnie mogłyby być, także w tym przypadku, dotacje celowe na zadania wynikające z umów międzynarodowych (art. 10 ustawy o dochodach

¹² Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980 r. (Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 287).

¹³ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz.U. z 2000 r., Nr 91, poz. 1009 ze zm.).

¹⁴ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2261).

¹⁵ Art. 4 ust 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz.U. z 2000 r., Nr 91, poz. 1009 ze zm.).

¹⁶ J. Blicharz, *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w formach zrzeszeń krajowych i międzynarodowych. Komentarz do ustawy o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych*, Wrocław 2017, s. 15.

JST), zależnie od tego jaki kształt przybiera polityka zagraniczna rządu, realizowana przez JST na zlecenie administracji centralnej. Do rozważenia jest także stworzenie funduszu celowego lub wyspecjalizowanego funduszu o innym statusie, którym zarządzałby BGK (tak jak wcześniej Funduszem Pomocy¹⁷), a którego zasoby pochodziłyby z dotacji budżetu państwa.

Wskazane akty prawne pozwalają m.in. na współtworzenie przez polskie JST tzw. euroregionów¹⁸. Samorządy polskie i ukraińskie uczestniczą obecnie wspólnie w trzech takich stowarzyszeniach: Euroregion Roztocze, Euroregion Bug (formalnie także z Białorusią) oraz Euroregion Karpacki (wraz ze Słowacją, Rumunią i Węgrami)¹⁹. Ich zadaniem jest realizacja projektów dwu- lub wielostronnych, wspierających procesy rozwojowe w zakresie współpracy transgranicznej. Aktywności koncentrują się wokół wsparcia intelektualnego procesów gospodarczych, organizowaniu współpracy instytucji okołobiznesowych, pomocy społecznej, ochrony zdrowia, działań edukacyjnych, naukowych, kulturalnych, turystycznych, sportowych, proekologicznych i ochrony przyrody. Przedsięwzięcia te mają jednak co do zasady charakter networkingu, rzadziej inwestycji. Głównym źródłem finansowania tego rodzaju projektów są zazwyczaj środki zagraniczne niepodlegające zwrotowi, czyli w praktyce środki wywodzące się z funduszy UE ukierunkowanych na rozwój regionalny, z uwzględnieniem pokrycia tzw. udziału własnego przez JST ze środków własnych.

Kolejną formułą wsparcia miast ukraińskich są wspomniane tzw. partnerstwa miast. Podmiotem promującym taką formę współpracy samorządów jest Rada Gmin i Regionów Europy (ang. *Council of European Municipalities and Regions* – CEMR), tj. organizacja zrzeszająca władze lokalne i regionalne. Jest to jedna z najstarszych i najpopularniejszych²⁰, a wydaje się, że także i najskuteczniejszych form współpracy międzynarodowej samorządów lokalnych, wykraczająca poza granice UE. Partnerstwo miast polega na nawiązaniu formalnych i długotrwałych relacji między miejscowościami z różnych krajów, przy czym – w przeciwieństwie do współpracy transgranicznej – nie muszą one ze sobą sąsiadować. Współpraca sprzyja realizacji wspólnych interesów i zacieśniania więzów przyjaźni, z uwzględnieniem europejskiej

¹⁷ D. Czesyk, *Udział jednostek samorządu terytorialnego w udzielaniu pomocy obywatelom Ukrainy – analiza prawno-finansowa na przykładzie jednostek samorządu terytorialnego województwa zachodniopomorskiego*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2024, nr 3(12), s. 29.

¹⁸ S. Faliński, op. cit., s. 59; A. Dobaczewska, *Podstawy prawne transgranicznych form współpracy regionalnej w Europie*, [w:] A. Jewtuchowicz, A. Rzeńca (red.), *Współczesne wyzwania miast i regionów*, Łódź 2009, s. 41–56.

¹⁹ *Euroregiony na granicy Polski*, <https://rzeszow.stat.gov.pl/pogranicze/euroregiony-na-granicy-polski> (data dostępu: 1.04.2026).

²⁰ Jego członkiem jest m.in. Związek Miast Polskich (ZMP) i Związek Powiatów Polskich (ZPP). Ze strony ukraińskiej członkami CERM są Ukraińskie Stowarzyszenie Rad Rejonowych i Obwodowych i Stowarzyszenie Miast Ukraińskich. Szerzej: <https://ccre-cemr.org>.

perspektywy. Nie ma wymogu, by partnerami były miasta z obszaru Unii Europejskiej, co sprawia, że doskonale sprawdza się jako formuła wsparcia dla miast i miasteczek ukraińskich. Współpraca może być prowadzona przez gminy lub powiaty, różnej wielkości, obejmować zróżnicowaną tematykę jak kultura i sztuka, sport, wymiana młodzieży, zrównoważony rozwój, lokalne usługi publiczne, lokalny rozwój gospodarczy, integracja społeczna, wsparcie w przypadku klęsk żywiołowych. Partnerstwa są doskonałym forum dla wdrażania zmian w zakresie rozwoju samorządności, decentralizacji władzy, zwiększania kompetencji w zarządzaniu przez pracowników komunalnych na Ukrainie, a także zwiększania znaczenia społeczeństwa obywatelskiego i współdziałania władz lokalnych z organizacjami pozarządowymi.

Pod auspicjami CERM (we współpracy z Komitetem Regionów) stworzono z myślą o współpracy z Ukrainą program *Bridges of Trust*. Łączy on gminy, stowarzyszenia JST i szeroką gamę partnerów z całej Europy, wspólnie podejmujących działania na rzecz demokratyzacji i decentralizacji administracji publicznej na Ukrainie, wzmacniania odporności i odbudowy Ukrainy na jej drodze do integracji z UE²¹. Jednym z zadań programu jest prowadzenie platformy kontaktowej dla jednostek zainteresowanych nawiązaniem nowych partnerstw (ang. *European Partnership Hub*) oraz mentoring, szkolenie i upowszechnianie dobrych praktyk co do realizacji zadań publicznych i współpracy międzynarodowej.

Z kolei istotą sieci miast jest współdziałanie oraz dzielenie się *know-how* w szerszym gronie zainteresowanych. W obliczu powszechnych wyzwań, takich jak zmiany klimatyczne, migracje czy globalne nierówności, wiele miast angażuje się w międzynarodowe inicjatywy mające na celu przeciwdziałanie tym problemom. Powstające sieci miast koncentrują się wokół konkretnego zagadnienia, np. cyfryzacji urzędów²², polityki senioralnej i społecznej, turystyki, energii odnawialnej i ekologii²³, edukacji²⁴, kultury i dziedzictwa²⁵. Mając ku temu odpowiednie krajowe podstawy prawne, ukraińskie JST mogłyby dołączyć do takich sieci i czerpać z dobrych praktyk stosowanych przez partnerów.

Koszty tego rodzaju działalności JST mogą pokrywać ze środków własnych, ale nie bez racji byłyby (pod warunkiem uchwalenia stosownych przepisów) dodatkowe środki z budżetu państwa w postaci dotacji.

²¹ Bridges of Trust, <https://ccre-cemr.org/bridges-of-trust> (data dostępu: 1.04.2026).

²² Aveiro, <https://uia.urban-initiative.eu/en/uia-cities/aveiro> (data dostępu: 1.04.2026).

²³ Cool Cites Network, <https://www.c40.org/networks/cool-cities-network/> (data dostępu: 1.04.2026).

²⁴ Sieć Miast Uczących Się UNESCO, <https://www.uil.unesco.org/en/learning-cities> (data dostępu: 1.04.2026).

²⁵ Sieć Miast Kreatywnych UNESCO, <https://www.unesco.pl/kultura/siec-miast-kreatywnych/> (data dostępu: 1.04.2026).

Współpraca samorządów terytorialnych z Ukrainą w ramach UE

Współpraca JST oraz działania na rzecz spójności społeczno-gospodarczej wspólnot lokalnych i regionalnych jest jednym z ważniejszych zagadnień kształtowanych przez politykę regionalną UE. Jednym z kluczowych elementów współpracy międzynarodowej samorządów jest uczestnictwo w programach i projektach finansowanych przez Unię Europejską. Realizowane programy dają samorządom możliwość prowadzenia wspólnych projektów z partnerami z innych krajów członkowskich oraz państw trzecich (w tym posiadającymi status kandydata). Integracja Ukrainy z UE stanowi proces trwający już ponad dziesięć lat. W 2014 r. Ukraina podpisała z UE umowę stowarzyszeniową²⁶, natomiast z dniem 23 czerwca 2024 r. uzyskała status kandydata na członka UE²⁷. Okoliczność ta jest nie tylko przyczynkiem dla stopniowego harmonizowania prawodawstwa ukraińskiego z *acquis communautaire*, a także do korzystania ze środków unijnych pozwalających przywrócić niezakłócone funkcjonowanie aparatu państwowego na Ukrainie w perspektywie krótko- i długoterminowej. Nabywając status państwa kandydata do członkostwa, Ukraina została włączona do wielu wyspecjalizowanych unijnych programów rozwojowych, takich jak: *Horizon Europe*, *Creative Europe*, *UE4Health* i inne. Stanowią one potencjalną platformę do współpracy między jednostkami samorządowymi po obydwu stronach granic UE, jak również źródło finansowania poszczególnych projektów²⁸.

Polityka regionalna UE przejawia się m.in. w finansowaniu projektów realizowanych przez przygraniczne jednostki samorządu państw członkowskich w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej (*Interreg*)²⁹. Podstawą współpracy z samorządami państw trzecich są programy *Interreg NEXT*. Program *Polska–Ukraina 2021–2027* został przyjęty przez Komisję Europejską 30 listopada 2022 r.³⁰ Jego ogólnym celem jest wsparcie transgranicznych

²⁶ Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part (Dz. Urz. UE L 161, 29.5.2014, s. 3–2137); M.G. Ciot, *Reconstruction and preparation for Ukraine's accession to the EU*, [w:] S. Nate (red.), *Ukraine's journey to recovery, reform and post-war reconstruction: a blueprint for security, resilience and development*, Berlin 2025, s. 163.

²⁷ Decyzja Rady Europejskiej o nadaniu Ukrainie statusu kandydata do Unii Europejskiej, Konkluzje Rady Europejskiej (23–24 czerwca 2022 r.).

²⁸ A. Stavyt'skyy, G. Kharlamova, *SDGs realization for the renovation of Ukraine*, [w:] S. Nate (red.), op. cit., s. 32 i nast.

²⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1059 z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących celu „Europejska współpraca terytorialna” (*Interreg*) wspieranego w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz instrumentów finansowania zewnętrznego (Dz. Urz. UE L 231 z 2021 r., s. 94).

³⁰ Program ten to kontynuacja programu Polska–Białoruś–Ukraina 2014–2020 i początkowo obejmował także obszary na Białorusi, ale ta została z programu wykluczona na skutek sankcji

procesów rozwojowych na pograniczu Polski i Ukrainy. Jest skierowany do JST i jednostek im podległych, różnego rodzaju służb, inspekcji i straży, państwowych jednostek budżetowych, oraz organizacji pozarządowych (w tym także wspomnianych stowarzyszeń transgranicznych – euroregionów), izb gospodarczych i handlowych. Programy te są finansowane w dużej części z EFRR (art. 22 rozporządzenia 2021/947). Dotacje UE mogą być udzielane na trzy grupy projektów: duże projekty infrastrukturalne, projekty regularne i małe projekty (tzn. o wartości do 100 tys. euro, z maksymalnie 90-procentowym dofinansowaniem kosztów kwalifikowalnych). Pozostała część wydatków pochodzi ze środków JST. Powinny się one mieścić w następujących priorytetach: środowisko, zdrowie, turystyka, współpraca, granice i dostępność. Dzięki polsko-ukraińskim projektom uczestniczące w nim samorządy terytorialne zamierzają nie tylko wspierać odbudowę Ukrainy po zakończeniu rosyjskiej agresji, ale też przyczyniać się do demokratyzacji instytucji publicznych na Ukrainie, wzmacniać społeczeństwo obywatelskie, rozwijać współpracę administracji i społeczności regionów³¹. Projekty należą do zadań własnych samorządu, jak: ochrona środowiska, dostęp do wody, dostęp do opieki zdrowotnej, w tym rozbudowa infrastruktury szpitalnej i zakup sprzętu, pomoc w wykorzystaniu walorów turystycznych pogranicza polsko-ukraińskiego w zrównoważony sposób, zwiększenie mobilności transgranicznej, poprawa infrastruktury transportowej pogranicza przy jednoczesnej ochronie polsko-ukraińskiej granicy, działania promocyjne i szkoleniowe. Inicjatywy te muszą mieć jednak znaczenie dla regionu przygranicznego po obu stronach granicy i rozwiązywać wspólny dla obydwu lokalnych społeczności problem, osiągając efekt synergii w jego rozwiązaniu. Istotne przy tym jest wykazanie na to, że zaistniałego problemu nie dałoby się rozwiązać bez wsparcia finansowego (czyli niezbędności pomocy). Pokryciem wydatków na ten cel, oprócz dochodów własnych, mogłyby być dotacje celowe na realizację zadań wynikających z umów międzynarodowych (art. 10 ust. 1 lit e) ustawy o dochodach JST), ewentualnie środki otrzymane przez JST na pokrycie potrzeb rozwojowych.

Innym przykładem zaangażowania się jednostek samorządu terytorialnego są inicjatywy Europejskiego Sojuszu Miast i Regionów na rzecz Odbudowy Ukrainy. Powstał on pod auspicjami Europejskiego Komitetu Regionów w czerwcu 2022 r. i łączy miasta, regiony oraz ich zrzeszenia z partnerami

nałożonych na ten kraj, jako sprzymierzeńca Rosji. 13 lutego 2024 r. oraz 2 września 2025 r. Komisja Europejska zatwierdziła zmiany w programie *Interreg NEXT Polska-Ukraina 2021–2027*, m.in. zwiększając kwotę wsparcia (decyzja wykonawcza Komisji z dnia 2 września 2025 r., zmieniająca decyzję wykonawczą C (2022) 8930.

³¹ A. Synowiec, *Civil society in the process of Ukraine's sustainable post-war recovery – implications for the resilience and modernization*, „Scientific Papers of Silesian University of Technology. Organization and Management Series” 2025, nr 183, s. 573–574.

z sektora publicznego i prywatnego, którym zależy na wzmocnieniu pozycji władz lokalnych i inwestowaniu w lokalny rozwój gospodarczy i społeczny na Ukrainie³². Sojusz zachęca do uwzględnienia lokalnego wymiaru odbudowy oraz do pełnego zaangażowania władz lokalnych i regionalnych w planowanie, wdrażania i ocenę wszystkich projektów odbudowy o znaczeniu lokalnym i regionalnym³³. Wezwał on by, nie mniej niż 20% środków z unijnego instrumentu na rzecz Ukrainy (*Ukraine Facility*) przeznaczane było na inicjatywy, w których uczestniczą JST. Niejasne jest jednak, czy chodzi wyłącznie o samorządy po stronie Ukrainy, czy raczej o te, które będą realizować poszczególne zadania (co znalazło częściowo odzwierciedlenie w art. 16 ust. 4 rozporządzenia 2024/792).

Sojusz stanowi platformę dla realizacji inicjatyw reform politycznych i społecznych na rzecz demokratyzacji i zarządzania wielopoziomowego: programu *Ukraine – Local Empowerment Accountability and Development* (U-LEAD) i *TIPS4UA*, istniejących od momentu stowarzyszenia Ukrainy z UE. Umożliwiają one finansowanie szkoleń, staży i wyjazdów studyjnych przedstawicieli samorządów ukraińskich do swoich odpowiedników w krajach UE, w tym polskich samorządów, stanowiąc wsparcie ukraińskich ekspertów i urzędników pracujących nad miejskimi projektami inwestycyjnymi. Samorządy polskie mogłyby także pomóc w przygotowaniu przyszłych wyborów municypalnych na Ukrainie. Wskazane byłoby utworzenie programu ramowego na rzecz finansowania partnerstw między regionami i między miastami, z wykorzystaniem środków z instrumentu na rzecz Ukrainy i wkładów od krajów-darczyńców.

Po tym, jak Ukraina stała się państwem stowarzyszonym z UE, choć począwszy od 2017 r. organizowane były konferencje międzynarodowe poświęcone transformacji i reformom mającym na celu przygotowanie jej do pełnego członkostwa w UE (*Ukraine Reform Conference – URC*). Od 2022 r. przekształciły się one w konferencje poświęcone zagadnieniom związanym z odbudową (także bieżącą) Ukrainy (*Ukraine Recovery Conference*)³⁴. Wszelkie wnioski i postulaty polityczne, w tym dotyczące udziału JST w odbudowywaniu Ukrainy, prezentowane są właśnie na tych konferencjach. Rola samorządów lokalnych i regionalnych w procesie odbudowy została po raz pierwszy formalnie dostrzeżona w 2024 r. na konferencji URC w Berlinie. Jednym z czterech głównych tematów obrad (obok inwestycji sektora prywatnego, wymiaru społecznego i integracji z UE) było wzmocnienie potencjału samorządu terytorialnego Ukrainy oraz ukształtowanie jego zadań. Samorządy,

³² Członkami założycielami jest 15 stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego. Członkami stowarzyszonymi jest kilkadziesiąt regionalnych lub lokalnych JST (w tym woj. mazowieckie, 20 polskich miast).

³³ <https://cor.europa.eu/pl/node/225> (data dostępu: 1.04.2026).

³⁴ <https://www.urb-international.com> (data dostępu: 2.02.2026).

zarówno ukraińskie, jak i państw członkowskich UE, zostały uznane za pełnoprawnych partnerów w procesie odbudowy Ukrainy³⁵. Wymiana dobrych praktyk w kreowaniu społeczności opartych o zrównoważony rozwój, efektywność energetyczną, rozwój mieszkalnictwa, przedsiębiorczości oraz integracji z UE stały się przedmiotem nie tylko dyskusji, ale przeistoczyły się w konkretne działania. Jednocześnie wskazywano na konieczność ukształtowania zdecentralizowanych struktur administracyjnych Ukrainy i na wagę oddolnych inicjatyw w tym zakresie. Dzielać się fachową wiedzą i doświadczeniem, mogą udzielać pomocy zapewnienia demokratycznych wyborów municypalnych oraz wzmacniania zaufania obywateli do państwa. Podczas kongresu URC w lipcu 2025 r. w Rzymie³⁶ powtórzono postulat, by powstało jak najwięcej (nawet do tysiąca) nowych partnerstw między samorządami ukraińskimi i tymi z obszaru UE. Chcąc ułatwić nawiązanie kontaktów, stworzono (pod auspicjami Komitetu Regionów) internetową bazę danych³⁷, pozwalającą na kojarzenie ze sobą zainteresowanych jednostek. Późniejsze warsztaty dla podmiotów ukraińskimi pozwoliły natomiast stworzyć i opublikować w cyfrowej bazie swego rodzaju „portfolio”, opisujące walory i potrzeby samorządów ukraińskich co do partnerskiej współpracy. Stanowi to również przejaw formalnego zaangażowania się JST (w tym polskich) w odbudowę Ukrainy jako państwa suwerennego, pretendującego do członkostwa w UE. Partnerstwa takie bazują na wzorcach miast bliźniaczych opisanych wcześniej. Platforma ta powinna być poszerzana o kolejne podmioty, formy współdziałania i nowe funkcjonalności by stanowić realne narzędzie współpracy pomiędzy JST.

Realizowanie wspomnianego wsparcia merytorycznego nie byłoby możliwe bez adekwatnych środków finansowych. JST mogą wykorzystywać do tego środki własne, o ile przewidziano to ich w budżetach rocznych, oraz ewentualnych krajowych programów wsparcia współpracy międzynarodowej. Zasadniczo są one nieproporcjonalnie niskie względem istniejących potrzeb. Istotne jest więc znalezienie innych źródeł finansowania. Jako pierwsze godzi się wymienić środki z budżetu UE przeznaczone na projekty realizowane w ramach Europejskiej współpracy terytorialnej (*Interreg Next*), których beneficjentami są m.in. euroregiony. W tych przypadkach polskie JST mogą stać się beneficjentami wsparcia UE razem z podmiotami ukraińskimi.

³⁵ P. Dzierżanowski, D. Szeligowski, *Pomoc gospodarcza UE dla Ukrainy – wyzwania odbudowy i relacji gospodarczych UE–Ukraina*, [w:] J. Szymańska (red.), *Unia Europejska wobec rosyjskiej agresji na Ukrainę*, Warszawa 2024, s. 84.

³⁶ European Committee of the Regions, *Joint Statement on empowering local and regional authorities for the reconstruction and future EU accession of Ukraine*, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2b339e7d-5ba5-11f0-a9d0-01aa75ed71a1/language-en> (data dostępu: 1.04.2026).

³⁷ https://partnerships.ccre-cemr.org/?_gl=1*o8ulph*_ga*ODUXNTUzNzY4LjE3Njg0NjYzMjA.*_ga_HTHS21TBVD*cE3NjkyNzYzNjkkbzgkZzAkdDE3NjkyNzYzNjkkajYwJGwwwJGgw (data dostępu: 1.04.2026).

Ukraina oraz jej samorządy terytorialne mogą natomiast korzystać z szerszej gamy dostępnych dla nich środków finansowych – tych przewidzianych w procesie akcesji do UE, ale również tych, które zostały postawione do ich dyspozycji z uwagi na nagłe i nadzwyczajne potrzeby wynikające z działań wojennych³⁸. Do źródeł finansowania, jakie Unia Europejska i jej instytucje przeznaczają na wsparcie Ukrainy (obecnie w perspektywie do końca 2027 r.), należą środki na potrzeby współpracy opartej o tzw. Partnerstwo Wschodnie³⁹, środki „przedakcesyjne” pod postacią specjalnego funduszu odbudowy Ukrainy (*Ukraine Facility, Instrument na rzecz Odbudowy Ukrainy*)⁴⁰ oraz ewentualne środki udostępniane w ramach szeroko rozumianych inicjatyw międzynarodowych. W udzielanie pomocy finansowej zaangażowały się bowiem także międzynarodowe instytucje finansowe, takie jak Europejski Bank Inwestycyjny, Bank Światowy czy Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (częściowo połączone z finansowaniem udzielanym przez instytucje UE)⁴¹. Międzynarodowe instytucje finansowe często stawiają konkretne wymagania dotyczące realizacji projektów, w tym wymogi co do celu wydatkowania, przejrzystości, rozliczania środków, monitoringu i raportowania. JST, o ile w ogóle zaliczane byłyby do grona beneficjentów, musiałyby spełniać te wymagania, aby ewentualnie ubiegać się o nie i prawidłowo rozliczyć przyznane środki. JST powinny także zapewnić, że posiadane środki własne oraz ewentualne wsparcie z budżetu państwa odpowiednio uzupełniają środki zewnętrzne, aby zapewnić pełną realizację projektów.

Przygotowany specjalnie na potrzeby (także doraźnej) odbudowy Ukrainy instrumentem finansowym *Ukraine Facility* to środki w wysokości 50 mld euro w postaci dotacji i gwarancji pożyczek (w tym dla tych udzielonych

³⁸ Poza zakresem rozważań pozostają całkowicie wszelkie formy pomocy rzeczowej i finansowej związanej z zapewnieniem obronności i na potrzeby wojskowe.

³⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/947 z dnia 9 czerwca 2021 r. ustanawiające Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – Globalny Wymiar Europy, zmieniające i uchylające decyzję Parlamentu Europejskiego i Rady nr 466/2014/UE oraz uchylające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1601 i rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 480/2009 (Dz. Urz. UE L 209 z 14.6.2021, s. 1).

⁴⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/792 z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie ustanowienia Instrumentu na rzecz Ukrainy (Dz. Urz. UE L 2024/792, 29.2.2024).

⁴¹ A. Colibășanu, *A first look at the geoeconomic challenges of rebuilding Ukraine*, [w:] S. Nate (red.), op. cit., s. 83. Bank Światowy wskazuje na udzieloną pomoc w kwocie ok. 90 mld dol. od rozpoczęcia konfliktu zbrojnego do końca kwietnia 2026 r. – *Financing mobilized for Ukraine since February 24, 2022*, <https://www.worldbank.org/en/country/ukraine/brief/world-bank-emergency-financing-package-for-ukraine> (data dostępu: 30.05.2026). Z kolei UE i jej państwa członkowskie udzieliły łącznie pomocy na kwotę 104,6 mld euro – *Wsparcie finansowe UE dla Ukrainy*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/ukraine-solidarity-financial-support/> (data dostępu: 30.05.2026). Zob. też: *Polska przekazuje 25 mln euro funduszowi EBI na rzecz odbudowy Ukrainy*, <https://www.eib.org/en/press/all/2024-395-poland-expands-eib-s-ukraine-reconstruction-fund-with-eur25-million?lang=pl> (data dostępu: 1.04.2026); M. Nazarov, *National resilience and post-war reconstruction of Ukraine*, [w:] S. Nate (red.), op. cit., s. 82–83.

przez EIB), pochodzące częściowo z budżetu UE, a częściowo pozyskane przez Komisję Europejską na rynkach kapitałowych oraz od państw członkowskich UE. Rada UE zgodziła się podczas spotkania 18 grudnia 2025 r. na udzielenie Ukrainie w latach 2026–2027 dalszych pożyczek, do kwoty 90 mld euro⁴². Instrument ten został podzielony na trzy filary. Dla JST znaczenie ma filar III⁴³. Obejmuje on programy pomocowe i pomoc techniczną dla strony ukraińskiej, na działania dostosowujące prawo ukraińskie do *acquis communautaire*, zwłaszcza transformację w stronę zielonej, cyfrowej gospodarki sprzyjającej włączeniu społecznemu⁴⁴ i wdrażające reformy systemowe, w tym zmiany prawne na szczeblu państwowym, regionalnym i lokalnym⁴⁵. Projekty realizowane w ramach tego filaru dotyczą tworzenia struktur samorządowych, ich zadań, sposobu świadczenia usług komunalnych oraz kreowania społeczeństwa obywatelskiego, poprzez zwiększenie roli organizacji pozarządowych w życiu publicznym. JST mogą więc bezpośrednio zaangażować się w przedsięwzięcia realizowane w tym filarze, wspierając np. etap planowania i zarządzania publicznego, zagospodarowania przestrzennego, tworzenia schematów dla świadczenia usług użyteczności publicznej, szkoląc swych ukraińskich odpowiedników i dzieląc się swoim doświadczeniem i dobrymi praktykami.

Zważywszy na to, że Ukraina uzyskała w 2014 r. status państwa stowarzyszonego z UE, w pierwszej kolejności nasuwa się myśl o wykorzystaniu środków przedakcesyjnych. W tym miejscu wyraźnego podkreślenia wymaga okoliczność, że postanowienia rozporządzenia Parlamentu i Rady UE 2021/1529 z dnia 15 września 2021 r. w sprawie tzw. IPA III⁴⁶, czyli dotyczące środków przedakcesyjnych dla państw kandydujących do UE, nie ma wobec Ukrainy zastosowania. Ukraina może korzystać natomiast ze środków przyznanych na

⁴² 23 kwietnia 2026 r. Rada UE zgodziła się udzielić kolejnej pożyczki Ukrainie na kwotę 90 mld euro, przy czym na wsparcie gospodarcze z tej kwoty zostanie przeznaczony 30 mld euro – *90 mld euro europejskiej pożyczki dla Ukrainy – mocny argument do negocjacji z Rosją*, <https://www.gov.pl/web/premier/90-mld-euro-europejskiej-pożyczki-dla-ukrainy--mocny-argument-do-negocjacji-z-rosja> (data dostępu: 1.04.2026).

⁴³ Filar I to wsparcie realizacji planu odbudowy, modernizacji infrastruktury krytycznej Ukrainy i świadczenia usług komunalnych. Koresponduje z nim przygotowany przez Ukrainę plan odbudowy (*Rebuild Ukraine*). Filar II (Ukraine Investment Framework). Mechanizm finansowy ograniczający ryzyka poprzez udzielanie gwarancji inwestorom publicznym i prywatnym za pośrednictwem międzynarodowych instytucji finansowych w celu zwiększenia atrakcyjności i skali inwestycji w Ukrainie oraz wsparcie ukraińskiego sektora prywatnego.

⁴⁴ P. Kugiel, *Pomoc humanitarna UE dla Ukrainy i wyzwania polityki rozwojowej UE*, [w:] J. Szymańska (red.), op. cit., s. 108.

⁴⁵ P. Dzierżanowski, D. Szeligowski, *Pomoc gospodarcza UE dla Ukrainy – wyzwania odbudowy i relacji gospodarczych UE–Ukraina*, [w:] J. Szymańska (red.), op. cit., s. 84.

⁴⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1529 z dnia 15 września 2021 r., ustanawiające Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA III) (Dz. Urz. UE L 330 z 20.9.2021, s. 1).

podstawie tzw. Partnerstwa Wschodniego⁴⁷, ustanowionego jako element Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa (EIS), czerpiącego środki z EFRR. Program obejmuje m.in. finansowanie działań na rzecz bezpieczeństwa międzynarodowego, utrzymania pokoju, zrównoważonego rozwoju i szerzenia wartości UE, ale też projekty w sferze społeczeństwa obywatelskiego, zwalczania nierówności i równouprawnienia, kultury, edukacji, ochrony środowiska, rzadziej gospodarki (energetyki) czy rozwoju drobnej przedsiębiorczości. Jednocześnie udział polskich JST w tym zakresie mógłby się opierać o sieć kontaktów stworzonych z odpowiednikami po stronie ukraińskiej i polegać np. na przygotowaniu analiz, szkoleniach, tworzeniu najlepszych praktyk urzędniczych i ich upowszechnianie. Projekty odbudowy Ukrainy mogłyby teoretycznie być zrealizowane w ramach takich partnerstw przy współudziale polskich JST na podstawie odpowiedniej umowy o finansowanie. Niezbędne byłoby zaplanowanie i przeznaczenie środków w budżecie odpowiedniej JST na tzw. udział własny, czyli częściowe pokrycie kosztów projektu współfinansowanego z EIS.

JST powinny, realizując projekty Partnerstwa Wschodniego, uwzględnić przepisy ustawy z dnia 16 września 2011 r. o współpracy rozwojowej⁴⁸. Określa ona organizację, zasady i formy współpracy rozwojowej podejmowanej z państwami objętymi programem Partnerstwa Wschodniego. Jako współpracę rozwojową definiuje się jednak działania podejmowane wyłącznie przez organy administracji rządowej. Z kolei art. 3 u.w.r. stanowi, że w realizowaniu współpracy rozwojowej mogą uczestniczyć m.in.: jednostki sektora finansów publicznych, a zatem zasadniczo także JST (zgodnie z art. 9 pkt 2 ustawy o finansach publicznych). Interpretując obydwa przepisy, należy przyjąć, że JST mogą realizować zadania w ramach współpracy rozwojowej jedynie za sprawą zlecenia im konkretnych czynności przez administrację rządową. Współpraca rozwojowa może być realizowana w szczególności w formie finansowania zadań powierzonych podmiotom uczestniczącym (art. 4 u.w.r.), co oznacza, że JST mogłyby wykorzystywać środki budżetu państwa ujęte w Wieloletnim Programie Współpracy Rozwojowej, stanowiącym uchwałę Rady Ministrów, określającą cele oraz priorytety geograficzne i tematyczne pomocy rozwojowej, pomocy humanitarnej i edukacji globalnej (art. 5 ust. 2 u.w.r.). Zakres tematyczny współpracy JST z podmiotami ukraińskimi byłby więc z góry narzucony przez organ administracji centralnej.

⁴⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/947 z dnia 9 czerwca 2021 r. ustanawiające Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – Globalny Wymiar Europy, zmieniające i uchylające decyzję Parlamentu Europejskiego i Rady nr 466/2014/UE oraz uchylające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1601 i rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 480/2009 (Dz. Urz. UE L 209 z 14.6.2021, s. 1).

⁴⁸ Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o współpracy rozwojowej (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1384), dalej jako u.w.r.

Ewentualne samodzielne podejmowanie inicjatyw na rzecz odbudowy Ukrainy przez JST w ramach Partnerstwa Wschodniego wymagałoby nowelizacji ustawy o współpracy rozwojowej i mogłoby przykładowo (z zastrzeżeniem ustawowych ograniczeń) dotyczyć organizowania szkoleń i doradztwa dla podmiotów uczestniczących w realizowaniu współpracy rozwojowej lub organizowania działań informacyjnych dla podmiotów ukraińskich (art. 4 u.w.r.).

Na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2463⁴⁹ UE zapewniła w 2023 r. pomoc makrofinansową w wysokości do 18 mld euro w postaci pożyczek udzielanych przez Komisję Europejską (art. 4 rozporządzenia 2022/2463) oraz planuje (do końca 2027 r.) dodatkowe wsparcie w postaci gwarancji spłaty tychże, udzielonych przez państwa członkowskie, celem doraźnej pomocy na tymczasową odbudowę przed przyszłą (powojenną) rekonstrukcją⁵⁰. Wsparcie może też przyjąć postać bezzwrotnej dotacji na spłatę odsetek. Cele szczegółowe obejmują m.in. wspieranie stabilności makrofinansowej Ukrainy i odbudowę funkcji krytycznych i infrastruktury krytycznej oraz przygotowanie do rekonstrukcji kraju po wojnie. W tych projektach jednak ani JST, ani ich spółki nie mogą uczestniczyć. Mogą natomiast udzielać wsparcia w procesie przeprowadzania reform w procesie przedakcesyjnym, w tym zwiększenia skuteczności administracji publicznej i społeczeństwa obywatelskiego, edukacji, wzmocnienia instytucji Ukrainy, a także ich przejrzystości, reformy strukturalne i dobre rządy na wszystkich poziomach⁵¹.

Zgodnie z art. 7 ust. 4 rozporządzenia 2022/2463 zainteresowane państwa trzecie i strony trzecie (czyli też JST) mogą wносить wkład do bezzwrotnego wsparcia w ramach instrumentu. Wydaje się więc, że polskie JST mogą udzielać pomocy finansowej, o której mowa w art. 10 u.s.g. (odpowiednio art. 7a u.s.p. i art. 8a u.s.w.), dotacji celowych lub rzeczowych (względnie darowizn), czyli inaczej „bezzwrotnego wsparcia” (zgodnie z art. 4 ust. 3 rozporządzenia 2022/2463) konkretnie wskazanym w odpowiedniej uchwale społecznościom lokalnym lub regionalnym na Ukrainie⁵². Szczegółowe warunki tego

⁴⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2463 z dnia 14 grudnia 2022 r. ustanawiające instrument wsparcia dla Ukrainy na 2023 r. (pomoc makrofinansowa +) (Dz.U. L 322 z 16.12.2022, s. 1). W latach 2022–2026 UE zapewniła Ukrainie łącznie 43,3 mld euro pomocy makrofinansowej – zob. *Wsparcie finansowe UE dla Ukrainy*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/ukraine-solidarity-financial-support/> (data dostępu: 30.05.2026).

⁵⁰ F. Fabbrini, *Funding the war in Ukraine. The European peace facility, the macro-financial assistance instrument, and the slow rise of an EU fiscal capacity*, „Politics and Governance” 2023, vol. 11(4), s. 54.

⁵¹ M.G. Ciot, op. cit., s. 159.

⁵² P. Kuczkowski, *Pomoc polskich miast na prawach powiatu udzielana ukraińskim partnerom współpracy międzynarodowej w okresie rosyjskiej agresji. Przykład województwa kujawsko-pomorskiego*, „Copernicus Political and Legal Studies” 2023, nr 1, s. 41. Zgodnie z orzeczeniem RIO w Krakowie z 5 maja 2022 r., znak sprawy KI.411.66.2022 „rada gminy w uchwale w sprawie

bezzwrotnego wsparcia określa się w umowie w sprawie finansowania, którą zawierają Komisja Europejska i Ukraina (art. 18 rozporządzenia 2022/2463).

Wnioski

Polskie JST mają relatywnie szerokie możliwości formalnej i mniej sformalizowanej współpracy z podmiotami zagranicznymi. Głównym ograniczeniem realizacji działań poza swoim własnym terytorium, w tym na rzecz odbiorców ukraińskich lub na terenie Ukrainy, są ograniczenia przedmiotowe i finansowe. W szczególności należy uwzględnić te wynikające z konieczności realizacji zadań własnych dla dobra wspólnego własnej społeczności. Nie oznacza to jednak, że współpraca polskich JST z podmiotami ukraińskimi jest całkowicie wykluczona. Przeciwnie, zyskuje z roku na rok coraz bardziej na znaczeniu, czego wyrazem są m.in. prace podejmowane przez uczestników URC. Wykorzystywane w tym celu mogą być już istniejące mechanizmy współpracy międzynarodowej: partnerstwa miast, euroregiony. Funkcjonują też relatywnie nowe, mniej lub bardziej formalne wielostronne gremia międzynarodowe i platformy współdziałania na rzecz odbudowy Ukrainy pod egidą UE. Współpraca ta może obejmować pomocy humanitarną i ochrony ludności, wspólne projekty w zakresie edukacji, kultury, turystyki, ale też demokratyzacji, decentralizacji władzy, budowania społeczeństwa obywatelskiego, aż po współpracę gospodarczą i infrastrukturalną (tę ostatnią w ograniczonym zakresie). Współpraca bilateralna samorządów, oparta o utworzoną platformę (*European Partnership Hub*) wydaje się potencjalnie dostatecznie efektywnym rozwiązaniem, choć wymaga dalszego doprecyzowania. Prace nad jej udoskonaleniem stanowiły jeden z wątków URC 2026 w Gdańsku, na ich efekty trzeba zatem jeszcze poczekać.

Inaczej należy ocenić możliwości podjęcia działalności o charakterze inwestycyjnym przez JST poza terytorium RP, które są niewystarczające. Mogłaby ona ewentualnie wynikać z zadań zleconych przez administrację rządową, co jednak wymaga nowych regulacji prawnych i finansowych, oraz koordynacji potencjalnych przedsięwzięć przez administrację rządową. Potrzebne są m.in. rozwiązania, pozwalające JST na dysponowanie dodatkowo pozyskanymi środkami finansowymi. Chcąc przygotować na czas przepisy prawa polskiego, już teraz powinny pojawić się w przestrzeni publicznej stosowne inicjatywy legislacyjne. Umowy lub porozumienia, na mocy których JST realizowałyby takie kontrakty, powinny precyzować zakres, sposób finansowania, zasady realizacji oraz rozliczania zadań.

pomocy finansowej musi wskazać społeczność (wspólnotę) samorządową w Ukrainie, którą konkretnie chce wesprzeć finansowo oraz określać konkretną wartość wsparcia finansowego”.

Wykaz literatury

- Blicharz J., *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w formach zrzeszeń krajowych i międzynarodowych. Komentarz do ustawy o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych*, Wyd. UW, Wrocław 2017.
- Ciot M.G., *Reconstruction and preparation for Ukraine's accession to the EU*, [w:] S. Nate (red.), *Ukraine's journey to recovery, reform and post-war reconstruction: a blueprint for security, resilience and development*, Springer, Berlin 2025.
- Colibâșanu A., *A first look at the Geoeconomic Challenges of Rebuilding Ukraine*, [w:] S. Nate (red.), *Ukraine's journey to recovery, reform and post-war reconstruction: a blueprint for security, resilience and development*, Springer, Berlin 2025.
- Czeszyk D., *Udział jednostek samorządu terytorialnego w udzielaniu pomocy obywatelom Ukrainy – analiza prawno-finansowa na przykładzie jednostek samorządu terytorialnego województwa zachodniopomorskiego*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2024, nr 3(12).
- Dobaczewska A., *Podstawy prawne transgranicznych form współpracy regionalnej w Europie*, [w:] A. Jewtuchowicz, A. Rzeńca (red.), *Współczesne wyzwania miast i regionów*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2009.
- Dzierżanowski P., Szeligowski D., *Pomoc gospodarcza UE dla Ukrainy – wyzwania odbudowy i relacji gospodarczych UE–Ukraina*, [w:] J. Szymańska (red.), *Unia Europejska wobec rosyjskiej agresji na Ukrainę*, Polski Inst. Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2024.
- European Committee of the Regions, *Joint Statement on empowering local and regional authorities for the reconstruction and future EU accession of Ukraine*, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2b339e7d-5ba5-11f0-a9d0-01aa75ed71a1/language-en>.
- Fabbrini F., *Funding the war in Ukraine. The European peace facility, the macro-financial assistance instrument, and the slow rise of an EU fiscal capacity*, „Politics and Governance” 2023, vol. 11(4).
- Faliński S., *Samorząd terytorialny jako nowa jakość w stosunkach międzynarodowych. Agresja na Ukrainę jako czynnik weryfikujący*, „Studia Politologiczne” 2023, vol. 67.
- Kowalska I., *Finansowanie przez jednostki samorządu terytorialnego zadań w zakresie pomocy uchodźcom z Ukrainy na przykładzie wybranych miast*, „Finanse Komunalne” 2022, nr 3.
- Kuczkowski P., *Pomoc polskich miast na prawach powiatu udzielana ukraińskim partnerom współpracy międzynarodowej w okresie rosyjskiej agresji. Przykład województwa kujawsko-pomorskiego*, „Copernicus Political and Legal Studies” 2023, nr 1.
- Kugiel P., *Pomoc humanitarna UE dla Ukrainy i wyzwania polityki rozwojowej UE*, [w:] J. Szymańska (red.), *Unia Europejska wobec rosyjskiej agresji na Ukrainę*, Polski Inst. Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2024.
- Nazarov M., *National resilience and post-war reconstruction of Ukraine*, [w:] S. Nate (red.), *Ukraine's journey to recovery, reform and post-war reconstruction: a blueprint for security, resilience and development*, Springer, Berlin 2025.
- Stavytskyy A., Kharlamova G., *SDGs realization for the renovation of Ukraine*, [w:] S. Nate (red.), *Ukraine's journey to recovery, reform and post-war reconstruction: a blueprint for security, resilience and development*, Springer, Berlin 2025.

Synowiec A., *Civil society in the process of Ukraine's sustainable post-war recovery – implications for the resilience and modernization*, „Scientific Papers of Silesian University of Technology. Organization and Management Series” 2025, nr 183.

Summary

The role of local authorities in funding Ukraine's reconstruction

Keywords: financial law, territorial self-government, Ukraine Facility, Interreg Next, EU Membership for Ukraine.

The need to support Ukraine in the face of its losses caused by Russia's unjustified aggression is beyond doubt in the international community. International institutions, the European Union, and its member states keep being involved. Polish local government units, which have repeatedly demonstrated solidarity with the victims in Ukraine, are also keen to provide their assistance. This article aims to analyse the possibilities for Polish local government units to provide financial and material assistance to Ukraine and its residents, both for the immediate reconstruction of infrastructure and for the future. The article outlines the forms of assistance, the scope of its subject matter, and the sources of its financing, with reference to international cooperation formulas involving national and Ukrainian local government units. The use of domestic and foreign funds is considered, while also pointing out the insufficient nature of local government units' own resources. The research indicates that local government units can engage in investment-related tasks to a very limited extent, focusing in practice on “soft” activities – expertise, educational and cultural projects, and civil society-building. In addition to their own resources, local government units should be able to rely more on funds (subsidies) from the state budget, especially if they are entrusted with new mandated tasks, and on foreign funds. However, aiding through financing investment or recovery activities in the reconstruction process in Ukraine requires legislative changes.