

**72**

**Annales  
Universitatis  
Paedagogicae  
Cracoviensis**

**Studia Politologica IV**

**Samorząd terytorialny  
w wybranych państwach europejskich**

pod redakcją  
Andrzeja K. Piaseckiego

Wydawnictwo Naukowe  
Uniwersytetu Pedagogicznego  
Kraków 2010

**Komitet Redakcyjny**

prof. dr hab. Andrzej Antoszewski – Uniwersytet Wrocławski  
prof. Bruno Drwęski – Institut National des Langues Orientales (INALCO) w Paryżu  
dr hab. Maria Marczewska-Rytko, prof. UMCS w Lublinie  
dr hab. Andrzej K. Piasecki, prof. UP w Krakowie  
dr hab. Katarzyna Sobolewska-Myślik, prof. UP w Krakowie

Recenzent

prof. dr hab. Marek Chmaj

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe UP, Kraków 2010

ISSN 1689-9903

Redakcja/Dział Promocji  
Wydawnictwo Naukowe UP  
30-084 Kraków, ul. Podchorążych 2  
tel./fax (12) 662-63-83, tel. (12) 662-67-56  
e-mail: wydawnictwo@up.krakow.pl

Zapraszamy na stronę internetową:  
<http://www.wydawnictwoup.pl>

łamanie Jadwiga Czyżowska  
druk i oprawa Zespół Poligraficzny UP, zam. 8/10

## Wprowadzenie

Samorząd terytorialny w Europie nie jest tylko wewnętrznym elementem ustrojowym poszczególnych państw, ale również podmiotem prawnomiędzynarodowym. Podmiotowość wspólnot terytorialnych wzmacnia ich współpraca na forum europejskim, co jest regulowane przez konwencje międzynarodowe<sup>1</sup>. Jedną z pierwszych była sporządzona w 1980 r. tzw. Konwencja Madrycka, czyli Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi. W 1981 r. powstała Europejska Karta Regionów Przygranicznych i Transgranicznych (zmodyfikowana w 1995 r.)<sup>2</sup>. Dla jednostek samorządu terytorialnego podstawowe znaczenie ma Europejska Karta Samorządu Lokalnego (EKSL) przyjęta przez Radę Europy w 1985 r. i wprowadzona w życie trzy lata później<sup>3</sup>. Jej celem jest współdziałanie państw w rozwiązywaniu spraw lokalnych na drodze demokratycznej, przy zaznaczeniu odmienności każdego z nich. Postanowienia Karty są ogólne, ale uwzględniają też specyfikę samorządu w danym państwie, jego dziedzictwo kulturowe i odrębność zarządu lokalnego. Karta jest jednym z filarów umów Rady Europy, obok Europejskiej Karty Praw Obywatelskich, Europejskiej Karty Praw Socjalnych i Europejskiej Karty Stosunków Kulturalnych. Traktuje ona prawo gmin do samorządu jako prawo podstawowe skierowane przeciwko państwowemu centralizmowi. EKSL ratyfikowało 46 państw europejskich, Polska dokonała tego w 1993 r.

W 1997 r. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy pozytywnie zaopiniowało powstanie Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego, która podobnie jak i wcześniej wymienione akty prawne jest konwencją podlegającą ratyfikacji przez państwa członkowskie<sup>4</sup>. Samorządy terytorialne muszą respektować wiele innych reguł prawnych nieodnoszących się do nich bezpośrednio, ale ratyfikowanych

---

<sup>1</sup> A. Balcerowska, *Regiony w europejskiej przestrzeni prawnej*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 7–8, s. 47.

<sup>2</sup> M. Kołodziejcki, K. Szmigiel, *Międzynarodowa współpraca transgraniczna i międzyregionalna w kontekście polityki regionalnej państwa w latach 2007–2013 (ekspertyza)*, Centrum Rozwoju Lokalnego, Warszawa 2004, s. 9.

<sup>3</sup> T. Szewc, *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, Bydgoszcz–Katowice 2006, s. 11.

<sup>4</sup> T. Szewc, *Samorząd terytorialny w pracach Rady Europy*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1–2, s. 14.

przez większość państw europejskich. Listę tych aktów otwiera Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE). Pozostałe dokumenty to m.in. Europejska Karta Społeczna (1961), Europejska Karta Regionalizacji (1988), Europejska Karta Języków Regionalnych i Mniejszościowych (1992), Europejska Karta Obszarów Wiejskich (1996).

Wśród instytucji europejskich reprezentujących samorząd terytorialny najważniejszą rolę odgrywa Komitet Regionów UE, który po rozszerzeniu w 2007 r. posiada 344 członków, delegowanych na cztery lata przez rządy państw członkowskich Unii Europejskiej. Są nimi samorządowcy – radni, pracownicy samorządowi, przedstawiciele organizacji reprezentujący to środowisko. Drugą pod względem znaczenia instytucją reprezentującą w UE samorząd terytorialny jest Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy. Tworzą go samorządowcy wyłonieni w wyborach powszechnych. Każde państwo posiada w Kongresie tylu reprezentantów, ilu ma w Zgromadzeniu Parlamentarnym, razem jest to 636 członków – 318 przedstawicieli i 318 zastępców. Komitet Regionów posiada silną pozycję w strukturach UE, natomiast Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych bardziej wpływa na sytuację samorządów w poszczególnych krajach, gdyż prawodawstwo unijne nie może ingerować w organizację terytorialną państw członkowskich<sup>5</sup>.

Obok instytucji samorządowych działających na mocy traktatów międzynarodowych w Europie funkcjonuje szereg organizacji powołanych przez jednostki samorządu terytorialnego wielu państw celem reprezentacji własnych interesów w poszczególnych krajach i na forum europejskim. Taką organizacją o najdłuższych tradycjach jest Rada Gmin i Regionów Europejskich z siedzibą w Paryżu, która reprezentuje ponad 100 członków – stowarzyszeń miast, gmin i regionów z ponad 30 krajów. Rada koncentruje się przede wszystkim na działalności wspólnot gminnych w odróżnieniu od innej organizacji samorządowej z siedzibą w Strasburgu, tj. Zgromadzenia Regionów Europejskich, skupiającego ponad 300 regionów, również spoza UE.

Wśród organizacji samorządowych dominują stowarzyszenia regionalne. Są to m.in.: Stowarzyszenie Europejskich Regionów Przygranicznych, Konferencja Peryferyjnych Regionów Morskich, Komitet Regionów Łuku Alpejskiego, Stowarzyszenie Regionów Alp Centralnych, Stowarzyszenie Regionów Alp Wschodnich, Wspólnota Robocza Regionów Zachodnioalpejskich, Wspólnota Robocza Regionów Pirenejskich, Wspólnota Robocza Jury, Rada Jeziora Laterańskiego, Unia Regionów Stołecznych Wspólnoty Europejskiej.

Wspólne prawo, instytucje i organizacje europejskich samorządów terytorialnych to nie wszystkie elementy łączące te jednostki. Dotyczą ich także opisywane już wielokrotnie w literaturze przedmiotu procesy globalizacji i glokalizacji<sup>6</sup>, które

---

<sup>5</sup> W. Grzegorzczak, *Rozszerzenie UE. Wyzwania dla władz lokalnych*, Poznań 2001, s. 29.

<sup>6</sup> Z. Bauman, *Glokalizacja, czyli komu globalizacja, a komu lokalizacja*, „Studia Socjologiczne” 1997, nr 3; Th.L. Friedman, *Lexus i drzewo oliwne. Zrozumieć globalizację*, Poznań 2001, s. 360; Z. Rykiel, *Globalność a lokalność*, [w:] B. Jałowiecki, W. Łukowski, *Społeczności lokalne. Teraźniejszość i przyszłość*, Warszawa 2006; L.K. Gilejko, *Renesans lokalizmu*, [w:] L.K. Gilejko (red.), *Lokalizm, problemy, instytucje i aktorzy*, Pułtusk 2007; B. Guziejewska, *Glokalizacja – oksymoron czy wyzwanie dla samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 7–8.

w większości państw europejskich objawiają się m.in. zjawiskiem decentralizacji, upodmiotowieniem regionów, łączeniem gmin, zwiększeniem udziału samorządów w finansach publicznych. Utrudnia to jednak (podobnie jak i inne obecnie realizowane reformy ustrojowe oraz administracyjne) systematykę zasad funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w Europie<sup>7</sup>. Wspomniane procesy w ramach Unii Europejskiej wzmacniają dodatkowo fundamentalne zasady pomocniczości oraz komplementarności, według których poszczególne szczeble władzy publicznej powinny się wzajemnie uzupełniać i wspierać w wypełnianiu zadań<sup>8</sup>.

Nadal jednak podstawowe uwarunkowania dla jednostek samorządowych określają narodowe tradycje oraz krajowe normy prawne. Dlatego, pamiętając o wspólnych korzeniach europejskich, międzynarodowych traktatach, reprezentacjach i stowarzyszeniach, a także o integracji nakreślonej przez Unię Europejską, kompendium wiedzy o samorządzie terytorialnym na kontynencie najlepiej przedstawić z perspektywy poszczególnych państw.

W tym tomie „Annales” prezentujemy samorząd terytorialny w piętnastu państwach europejskich. Wybór tych państw wynikał z charakteru zainteresowań naukowych autorów, wśród których są zarówno specjaliści od samorządu terytorialnego, jak i eksperci znający realia ustrojowo-polityczne danego kraju. Ich prace pod względem formy nie są do końca jednolite, ponieważ niektórzy autorzy urozmaicili prezentację wyników swoich badań materiałami graficznymi, inni skupili się wyłącznie na tradycyjnym wykładzie. Różnorodna jest także baza źródłowa poszczególnych prac. Dominują tu jednak akty normatywne oraz inne dokumenty o charakterze źródłowym, a także opracowania naukowe pochodzące z danego państwa. Każdy autor przygotował pod tekstem bibliografię zawierającą kilka najważniejszych pozycji z literatury przedmiotu. Objętość artykułów uzależniona jest najczęściej od potencjału danego państwa oraz roli wspólnot lokalnych w jego strukturze, ustroju i administracji. Mimo tych indywidualnych cech artykułów łączy je próba spojrzenia na tytułowe zagadnienie z perspektywy politologicznej. Dlatego w każdym z nich znajdziemy zasadnicze kwestie związane z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego w danym państwie zaprezentowane według następujących kryteriów:

- zarys samorządowych tradycji ze szczególnym uwzględnieniem przemian ostatnich lat,
- struktura terytorialna państwa,
- konstytucyjno-ustawowy kształt samorządu terytorialnego,
- kompetencje samorządu terytorialnego poziomu lokalnego i regionalnego,
- polityka ostatnich rządów wobec samorządu terytorialnego,
- system wyborczy do organów samorządowych (wyniki ostatnich wyborów),
- ustrój wewnętrzny samorządu,
- status radnych, organów wykonawczych, pracowników samorządowych,
- partycypacja obywatelska w jednostkach samorządu terytorialnego,

---

<sup>7</sup> P. Swianiewicz, *Modele samorządu terytorialnego w krajach Europy Zachodniej oraz Środkowo-Wschodniej – próba generalizacji*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 4; P. Swianiewicz, *Wpływ instytucji samorządowych na politykę i demokrację lokalną w Europie Środkowo-Wschodniej*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 10.

<sup>8</sup> Z. Matuszewicz, *Samorząd terytorialny a integracja europejska*, [w:] B. Nawrot, J. Pokładecki (red.), *Polski samorząd terytorialny w procesie integracji z UE*, Poznań 2003, s. 58.

- stan samorządowych finansów i gospodarki; zróżnicowanie regionalne i lokalne (ośrodki wiodące, peryferie, rola mniejszości narodowych).

*Andrzej Konrad Piasecki*

## **Introduction**

### **Abstract**

The articles describing local communities in fifteen European countries present different points of views. These articles differ from each other in form. It is a consequence of presenting one's research results with tables, charts and graphs, while others prefer descriptions. The volume of each text is connected with the potential of every country as well as the role of the local community in its structure, system and administration.

Every article contains presentation of essential problems, referring to the functioning of the local community in each country, which are included in the following points: a draft of an age-old tradition of the local community, with special attention paid to the last few years; the territorial structure of the state; the constitutional and legal character of the local community; competences of the territorial community on the local and regional level; the government policy of the last few years aimed at the local community; the electoral system for local elections (recent election results); the inner system of the local community; the status of the councillors, executives and other local community workers; civil participation in the local communities/authorities; finance and economy of the local communities; local and regional differences (leading centres, peripheries, minority communities).

Roman Kochnowski, Paweł Polok

## Austria

Austria to niewielki kraj europejski. Swego czasu państwo to było potęgą władającą całą niemal Europą Środkową, obecnie w jej skład wchodzi rdzennie austriackie kraje związkowe<sup>1</sup>, choć nie wszystkie przyjęły z zadowoleniem wejście w skład Federacji<sup>2</sup>. Szybki rozwój ekonomiczny Austrii, szczególnie po wyjściu ze wschodniej części kraju wojsk sowieckich (1955 r.), stał się dumą przedsiębiorczych i znanych z pracowitości oraz pewnego konserwatyzmu Austriaków.

Poza Wiedniem i kilkoma większymi miastami Austria jest krajem prowincji. Małe miasteczka, wsie czy wręcz przysiółki są nieodłączną częścią austriackiego krajobrazu i rzeczywistości. Pielęgnowane są tam dawne tradycje i wspomina czasy imperialnej stabilizacji z czasów Franciszka Józefa. W typowym miasteczku znajdują się praktycznie wszyscy, a zebrania np. ochotniczej straży pożarnej odbywają się w mieszkaniu czy też restauracji należącej do jednego z członków danej organizacji (*Gaweinstal, Niederösterreich*). Miasta liczące kilka czy kilkanaście tysięcy mieszkańców uważa się za ważne ośrodki administracyjne, np. Wiener Neustadt; zaś stolicę landu Niederösterreich – Sankt Pölten zamieszkuje 49 000 osób. Z kolei znane z produkcji wina dolnoaustriackie miasto Poysdorf liczy 5600 mieszkańców (powierzchnia 97,3 km<sup>2</sup>).

Poczucie jedności w gminie jest na tyle silne, iż stało się przyczyną całkowitego w zasadzie braku wspólnoty na poziomie powiatowym. Stąd też zapewne brak jednostek samorządu terytorialnego na szczeblu ponadgminnym i niezwykle rozwój jednej z gałęzi nauk społecznych – austriackiej socjologii wsi. W rozważaniach nad wspólnotami lokalnymi i samorządem w Austrii należy pamiętać, że słowo „prowincja” nie ma tam (podobnie zresztą jak w południowych Niemczech czy Szwajcarii)

---

<sup>1</sup> W literaturze przedmiotu spotyka się zarówno niemieckie określenie „Land”, jak i polskie tłumaczenie „kraj”. Należy zaznaczyć, iż w potocznej polszczyźnie w zasadzie synonimiczne są określenia „kraj” i „państwo”, czego z pewnością nie można powiedzieć o niemieckich wyrazach „Land” i „Staat”. Jednakże ze względu na powszechność określania w języku polskim części terytorium Austrii czy Niemiec jako „kraj (związkowy)”, autorzy będą używali zamiennie obu terminów.

<sup>2</sup> K. Biernat, *Republika Austrii*, Warszawa 1980, s. 49.

zabarwienia negatywnego<sup>3</sup>. Wsie oraz niewielkie miasteczka, przeważające w krajobrazie Austrii, to skupiska charakterystycznych wspólnot, które są miejscem zarówno niemal symbiotycznego współżycia (często), jak i przestrzeni konfliktów (rzadziej). W społecznościach tych dominują zachowania konserwatywne i przywiązanie do wartości tradycyjnych – w rodzinie, pracy i wspólnocie lokalnej, lojalizm wobec struktur państwa i dość wysoko posunięta religijność. Większość mieszkańców tego typu miejscowości podkreśla uporządkowanie swych spraw finansowych, brak długów, dąży do sukcesu w życiu rodzinnym oraz w „pracy, która nadaje wszystkiemu sens”<sup>4</sup>. Austriacy zazwyczaj charakteryzują się gościnnością, otwarciem i zadowoleniem z życia, co nie zawsze jest cechą społeczeństw konserwatywnych. Wydaje się, że duży wpływ na zachowania ma miejsce zamieszkania, a swoistą granicą jest liczba 50 000 mieszkańców<sup>5</sup>. O ile w miejscowościach liczących więcej mieszkańców najbardziej charakterystyczne wydają się zachowania: „nastawiony na kształcenie i awans”, o tyle w mniejszych wspólnotach dominują osoby „zorientowane religijnie, przywiązane do konwencji i małej ojczyzny”<sup>6</sup>.

**Tradycje** autonomii gmin w Austrii sięgają Wiosny Ludów. Przełomem była Prowizoryczna Ustawa o Gminach z 17 marca 1849 r., od której rozpoczął się proces usamodzielniania gmin. Jedną z głównych i najważniejszych zasad był art. 1, mówiący: „Podstawą wolnego państwa jest wolna gmina”. W następnych latach proces wzrastania samorządności gmin został spowolniony wraz z ponownym umocnieniem się absolutyzmu, ale zasady, struktury i modele zostały dość precyzyjnie ukształtowane (na najbliższe 100 lat) dzięki Ustawie o Gminach Rzeszy z 5 marca 1862 r., w związku z czym ustrój gmin nie uległ większym zmianom. Jedyne novum stanowiła nowelizacja Konstytucji Związkowej Austrii z 1925 r. i z 1929 r., kiedy gminy uzyskały ochronę konstytucyjną<sup>7</sup>. Dopiero kolejna nowela konstytucyjna wraz z ustawą federalną z 1962 r. ustaliła obecny ustrój gmin Austrii (art. 115–120 Konstytucji Związkowej).

Autonomia organów samorządowych nie miała oczywiście, i nie ma nadal, charakteru absolutnego. Zgodnie z podstawową zasadą legalności jest ona ograniczona obowiązującym ustawodawstwem, niemniej konstytucyjnie gwarantowana, tak jak w przypadku art. 116 **Konstytucji Federalnej Austrii** czy samodzielnego wydawania rozporządzeń przez gminy (art. 118 ust. 6 konstytucji). Istotą austriackiej autonomii jest „wolność od wytycznych” wydawanych przez organy państwowe i scentralizowaną administrację państwową (federalną i krajową). W samych jednostkach samorządowych mogą oczywiście występować różne instrukcje i zarządzenia, jednakże określa to już sam samorząd (np. w statucie). Państwo nie traci oczywiście całkowicie wpływu na wykonywanie zadań własnych przez samorząd. Ingerencja w działanie samorządu możliwa jest poprzez oceny legalności i gospodarności danej jednostki samorządu podczas realizowania zadań dokonywanych

<sup>3</sup> J. Kárász, *Socjokulturowe aspekty odnowy wsi*, [w:] A. Kaleta (red.), *Socjologia wsi w Austrii*, Toruń 1994, s. 107.

<sup>4</sup> R. Richter, *Wiejskie style życia w Austrii*, [w:] A. Kaleta (red.), *Socjologia wsi...*, s. 87.

<sup>5</sup> U. Herlyn, *Leben in der Stadt*, Opladen 1990, s. 221.

<sup>6</sup> I. Maria Greverus, *Auf der Suche nach Heimat*, München 1979, s. 38.

<sup>7</sup> K. Nowacki, *W Austrii*, [w:] J. Jeżewski (red.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, Wrocław 1999, s. 78.



w ramach nadzoru federacji i krajów związkowych (landów) nad samorządem. Środki nadzoru są ustawowo określone, przy jednoczesnym zastrzeżeniu, iż jednostkom i formom samorządu terytorialnego przysługują środki odwoławcze od rozstrzygnięć władz państwowych w toku postępowania administracyjnego (odwołanie, sprzeciw, przedstawienie) i sądowego. Typowym składnikiem ustroju austriackiego jest przekazywanie jednostkom samorządu (terytorialnego i nie tylko) zadań państwowych. Są to tzw. zadania zlecone przez federację lub landy, np. gminom, szkołom wyższym, związkom samorządu gospodarczego. W tym zakresie kompetencyjnym samorząd nie jest samodzielny i zostaje poddany nadzorowi celowościowemu organów państwowych.

Zgodnie z art. 2. konstytucji Austria jest państwem związkowym podzielonym na dziewięć landów tworzących federację. Federacyjny ustrój państwa wyraża się między innymi we względnej autonomii prawodawczej landów. Względność ta w Austrii pojmowana jest jako podział zadań prawodawczych i wykonawczych pomiędzy federację (np. polityka zagraniczna, wojsko) i kraje związkowe (np. lokalna policja). Takie rozdzielenie kompetencji narzucone przez konstytucję jest wyrazem chęci zróżnicowania i zdecydowanego oddzielenia roli państwa i landu. Federacja, landy, miasta, gminy i związki gmin posiadają osobowość prawną i wybieralne organy. Natomiast okręgi rządowe (*Bezirken*) istniejące zamiast samorządowego powiatu są niesamodzielne, nie pochodzą z wyborów, a na ich czele stoją prezydenci lub naczelnicy (por. z niemieckimi *Regierungsbezirken*, tzw. rejencjami). Na poziomie powiatu nie występuje odrębna administracja samorządowa – na tym szczeblu w Austrii reprezentowany jest wyłącznie aparat urzędniczy państwa.

W zakresie prawodawstwa austriacka konstytucja wylicza zadania przynależne federacji. Wszystkie niewymienione kompetencje leżą – na zasadzie kompetencji generalnej – w zakresie działań landów. Ustawodawca scedował na federację najważniejsze zadania, takie jak: ustawodawstwo karne i cywilne, prawo prasowe, naczelnie struktury policji, przepisy dotyczące drobnego i ciężkiego przemysłu, prawo drogowo-transportowe, przepisy dotyczące rejestracji i kontroli pojazdów, ewidencja ludności, prawo pocztowe, leśne, wodne i górnicze. Z kolei krajom związkowym przynależą sprawy prawodawstwa budowlanego, zgromadzeń i imprez masowych, ustaw gminnych, ochrona środowiska naturalnego (ze szczególnym uwzględnieniem gór, lasów, rzek i jezior), lokalna policja porządkowa, sport i polowania. W tym zakresie ustawodawca krajowy powołany jest do stanowienia szczegółowych przepisów. Konstytucja Austrii stanowi, iż na czele praw poszczególnych landów powinna stać Konstytucja Krajowa zgodna z Konstytucją Związkową, w której zresztą wiele spraw pozostaje nieuregulowanych<sup>8</sup>.

Prawo w poszczególnych landach stanowią parlamenty krajowe obradujące na posiedzeniach otwartych, kierowanych przez przewodniczącego parlamentu krajowego (*Landtagspräsident / Landtagspräsidentin*). Parlament wybierany jest w wyborach pięcioprzymiotnikowych przez społeczeństwo danego landu. Krajem administruje rząd krajowy z naczelnikiem kraju na czele (*Landeshauptmann*), wybierany przez Landtag. Członkowie rządu krajowego nie mogą zasiadać w parlamencie krajowym<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> P. Czarny, B. Naleziński (oprac.), *Konstytucja Austrii*, Warszawa 2004, s. 27.

<sup>9</sup> B-VG art. 95–101.

Znaczenie Konstytucji Krajowej i jej sztywność wyraża się przede wszystkim w przepisach dotyczących zmiany tego aktu prawnego. Uchwalenie i zmiana konstytucji jest możliwa przy większości 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy posłów parlamentu krajowego. Austriacka literatura przedmiotu uważa takie obostrzenia za wystarczająco silne<sup>10</sup>.

Podstawową jednostką samorządu terytorialnego Austrii pozostaje gmina (*Ortsgemeinde*). **Gmina** stanowi korporację terytorialną z prawem do samorządu i jednocześnie jednostkę podziału terytorialnego. Z racji swej pozycji zwana jest „trzecią siłą w państwie” (obok federacji i kraju związkowego). Stąd też wynika znana ogólnie zasada, iż każda część państwa musi należeć do terytorium jakiejś gminy. Norma ta, wraz z usankcjonowaniem samorządności gmin, znalazła swój wyraz w artykule 116 konstytucji:

Každy kraj dzieli się na gminy. Gmina stanowi związek (korporację) terytorialny z prawem do samorządu i jednocześnie jednostkę podziału terytorialnego. Nie istnieją w państwie grunty nie pozostające w obrębie gmin. Gmina stanowi samodzielny organizm gospodarczy. Ma ona prawo w granicach ustawodawstwa posiadać i uzyskiwać wszelkiego rodzaju majątek i nim rozporządzać. Gmina może prowadzić przedsiębiorstwa, a w ramach ustroju finansowego samodzielnie określać budżet i rozpisywać podatki. W drodze ustawodawczej [...] można utworzyć dla określonych celów związki gmin. Jeśli związki takie prowadzą również sprawy należące wyłącznie do gmin. To gminom tym powinien być zapewniony wpływ na prowadzenie tych spraw. Tworzenie związków gmin winno łączyć się z wcześniejszym zasięgnięciem opinii gmin uczestniczących w związkach<sup>11</sup>.

Reforma z lat 70. wprowadziła wymóg minimalnej liczby mieszkańców w gminie, tzn. musi ich być co najmniej 1000. Wspólnoty te jako podstawowe jednostki podziału terytorialnego państwa, ukształtowane zostały zasadniczo w granicach historycznych. Orzecznictwo Sądu Konstytucyjnego zagwarantowało nawet poszczególnym gminom „prawo egzystencji bez naruszenia”, choć z racji wspomnianej wcześniej reformy nastąpiła komasacja mniejszych gmin. Scalanie gmin z uwagi na tradycjonalistyczne nastawienie mieszkańców przebiegało z oporami<sup>12</sup>. Zdarzały się nawet wypadki cofnięcia już ustalonych granic dla powiększonych gmin w wyniku orzeczeń Sądu Konstytucyjnego.

Prawne podstawy samorządu zapisane są w Konstytucji Związkowej. Odrębny status posiada Wiedeń, będący równocześnie miastem, landem i stolicą. Oprócz Konstytucji Związkowej Austrii organizacja gmin jest uregulowana w ustawodawstwie landów, a więc w ośmiu ordynacjach gminnych dla poszczególnych landów, dla Wiednia oraz w prawach miejskich dla miast z własnym statutem. Zasadniczo gminie powyżej 20 000 mieszkańców może być nadany własny statut, co wymaga jednakże zgody rządu federalnego, gdyż ze statusem takim łączy się również wykonywanie pośrednio administracji federalnej<sup>13</sup>. Takich miast jest w Austrii piętnaście<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> Informacje udzielone przez Biuro Prawne Landu Oberösterreich.

<sup>11</sup> P. Czarny, B. Naleziński (oprac.), *Konstytucja Austrii...*, s. 27.

<sup>12</sup> A. Illien, U. Jeggle, *Leben auf dem Dorf. Zur sozialen Geschichte des Dorfes Sozialpsychologie seiner Bewohner*, Opladen 1978, s. 123.

<sup>13</sup> K. Nowacki, *W Austrii*, [w:] J. Jeżewski (red.), *Samorząd terytorialny...*, s. 81.

<sup>14</sup> [http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/index.html](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/index.html) [dostęp 2.08.2009].

Gmina w Austrii traktowana jest dwojako: jako system interakcji i jako miejsce reprezentacji mieszkańców. Pierwszy aspekt to rezultat powiązań powstających w trakcie aktywności mieszkańców, zarówno w gminie, jak i w okolicy. Powstają one w typowych dla każdej gminy miejscach aktywności i wymiany informacji (w szkole, kościele itp.), choć często powodują nasilenie się antagonizmów, szczególnie jeśli chodzi o kontakt z ludnością napływową<sup>15</sup>. W aspekcie drugim wyraża się silne przywiązanie mieszkańców do gminy i znaczenie lokalnej społeczności jako grupy osób o podobnych poglądach i sposobach zachowania. Stąd też przywiązanie Austriaków do „małej ojczyzny”, jej architektury czy historii<sup>16</sup>. Zauważa się jednak, iż wśród młodzieży, choć przywiązanie do gminy jest nadal bardzo silne, pojawiają się czasem sprzeczne wymagania co do architektury i charakteru miejsca zamieszkania (np. głoszenie konieczności wyłączenia części ulic z ruchu bez wyraźnej potrzeby, tylko po to, by upodobnić się do strefy wielkomiejskiej)<sup>17</sup>. Skutkiem tego jest również powstawanie nowej identyfikacji ponadgminnej i regionalnej. Szczególnie dotyczy to nowo utworzonych gmin landu Niederösterreich, gdzie naruszono dotychczasowe granice parafii i gmin, powodując rodzenie się nowej tożsamości<sup>18</sup>.

Austriacka gmina posiada trzy organy: radę, zarząd oraz burmistrza. **Rada gminy** pełni funkcję organu przedstawicielskiego i jest podstawowym reprezentantem interesów jej mieszkańców. Rada przede wszystkim rozstrzyga i decyduje o realizacji spraw gminy, zwłaszcza o budżecie oraz udzieleniu absolutorium zarządowi. Wybory członków rady są czteroprzymiotnikowe, wybiera się ich na 5–6 lat, w zależności od landu. Liczba członków rady zależna jest od liczby mieszkańców w danej gminie i wynosi od 7 do 39. Bierne prawo wyborcze przysługuje osobom, które ukończyły 24 lata. Rada wydaje statuty, rozporządzenia i decyzje. W celu wydawania opinii lub udzielania porad rada gminy ma prawo do tworzenia komisji, których członkowie powoływani są proporcjonalnie do sił politycznych reprezentowanych w radzie.

W skład **zarządu gminy** wchodzi burmistrz, jego zastępcy oraz członkowie zarządu. Konstytucja Federalna nie mówi nic na temat sposobu tworzenia zarządu poza tym, iż burmistrz wybierany jest ze składu rady<sup>19</sup>. Większość krajowych ordynacji gminnych i statutów miejskich przewiduje wybór zarządu na czas kadencji rady gminy (z wyjątkiem Tyrolu) przez radę ze swego grona. Odbywa się to zazwyczaj na pierwszym posiedzeniu rady. Do zadań tego organu należy przygotowywanie obrad rady gminy, wykonywanie uchwał i decyzji rady gminy, ustalanie zasad administrowania majątkiem gminy oraz samo administrowanie. Warto zaznaczyć, iż niektóre ordynacje gmin i statuty przewidują kompetencję generalną dla zarządu („wszystkie sprawy, jeśli inne organy nie są właściwe”). Oczywiście ważniejsze kompetencje rada gminy zastrzega sobie<sup>20</sup>. W gminach statutowych (*Statutargemeinde*) sprawy

<sup>15</sup> C.H. Hauptmeyer, H. Henckel, *Annäherung an das Dorf*, Hannover 1993, s. 159.

<sup>16</sup> M. Bassand, *Regionale Identität*, Saint-Saphorin 1981, s. 80.

<sup>17</sup> J. Kárász, H. Rögl, *Junge Generation in Geras. Existenzgründung und Lebensorientierung*, Wien 1982, s. 276.

<sup>18</sup> J. Kárász, *Socjokulturowe aspekty odnowy wsi*, [w:] A. Kaleta (red.), *Socjologia wsi...*, s. 105.

<sup>19</sup> H. Stolzlechner, *Bezpośrednie wybory burmistrzów według austriackiego prawa gminnego*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 7–8.

<sup>20</sup> R. Walter, *Probleme der Gemeindeverwaltung in Österreich und Polen*, Wien 1982, s. 11.

senatu miasta rozdziela się, zgodnie z systemem resortowym, między członków senatu, co określa ich odpowiedzialność. Są oni wówczas częściowo samodzielnymi organami podejmującymi decyzje. Samodzielność ta nie może jednak zastępować całkowicie zarządu gminy.

Przewodniczącym zarządu jest **burmistrz**, który reprezentuje gminę na zewnątrz. Zwołuje także posiedzenia rady i zarządu gminy, kieruje tymi posiedzeniami i wykonuje podjęte uchwały. Burmistrz zobowiązany jest do kierowania administracją gospodarczą gminy i realizacji budżetu oraz do wykonywania zadań powierzonych mu przez administrację rządową. W zadaniach tych burmistrza wspomaga urząd gminy z urzędnikiem zwanym *Magistratsdirektor* (jest to zazwyczaj prawnik; w polskiej literaturze przedmiotu spotyka się czasem określenie „dyrektor generalny”) na czele oraz naczelnicy (*Ortsbezirksvorsteher*), którzy w sołectwach lub dzielnicach pełnią funkcję dodatkowego organu tych jednostek pomocniczych. Ustawa przewiduje też powołanie skarbnika gminnego lub miejskiego. Na podstawie upoważnienia burmistrza mogą oni posiadać uprawnienia decyzyjne<sup>21</sup>.

Burmistrzowi przyznaje się zasadniczo następujące kompetencje: reprezentuje on gminę na zewnątrz; stanowi pierwszą instancję w sprawach pozostawionych w kompetencji gmin; zarządza majątkiem gminy oraz wykonuje administrację bieżącą (*Laufende Verwaltung*); zwołuje posiedzenia rady gminnej i zarządu jako jej przewodniczący, kieruje ich posiedzeniami oraz wykonuje podjęte uchwały; w przypadku niebezpieczeństwa wydaje rozporządzenia policyjne, jak również podejmuje rozstrzygnięcia za inne organy gminy; jest kierownikiem urzędu gminy (magistratu) i przełożonym zatrudnionych w gminie; prowadzi sprawy poruczone gminie. W sprawach dotyczących federacji burmistrz związany jest instrukcjami wojewody krajowego (*Landeshauptmann*), a w sprawach landu instrukcjami rządu krajowego.

**Zadania gminy** zmieniały się na przestrzeni lat i zależą od kształtującego je prawodawstwa oraz zwyczaju<sup>22</sup>. Zadania poruczone gminie wykonuje na polecenie i na podstawie wytycznych władz rządowych. W Austrii, wychodząc z klauzuli uniwersalnych zadań gmin („wszystkie sprawy lokalne nie zastrzeżone ustawowo na rzecz innych podmiotów”), wymienia się na przykład takie sprawy własne, jak:

- ustanawianie organów gminy oraz regulacja wewnętrznych instytucji powołanych do realizacji zadań gminy,
- utrzymanie porządku i bezpieczeństwa publicznego w gminie,
- zadania związane z organizacją imprez masowych, handlu oraz targów,
- ochrona zdrowia,
- zarządzanie drogami na terenie gminy i regulacja ruchu drogowego,
- gospodarka przestrzenna ze szczególnym uwzględnieniem opracowania planów przestrzennych i zabudowy; nadzór budowlany i ochrona przeciwpożarowa,
- prowadzenie gospodarki prywatnej gminy, działalność gospodarcza.

Do zadań zleconych ustawowo zalicza się w szczególności przeprowadzanie wyborów krajowych, prowadzenie spraw stanu cywilnego i prowadzenie ksiąg hipotecznych. Ponadto organy gminy (najczęściej jest to burmistrz) wykonują zadania przekazane ze szczebla wyższego administracji państwowej, które objęte

<sup>21</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe*, Kraków 1999, s. 186.

<sup>22</sup> L.A. Vaskovics, *Stadt und Dorf in der Region, Forschungsgesellschaft Wohnen, Bauen und Planen 1971*, Wien 1979, s. 23.

są zazwyczaj ograniczonym nadzorem. I choć w np. w niemieckim piśmiennictwie odchodzi się od standardowego podziału na zadania własne i zlecone, to jednak w Austrii podział ten utrzymuje się nie tylko w ustawodawstwie, ale i w literaturze. Podkreśla się przy tym, że praktyczne znaczenie takiego podziału występuje szczególnie przy rozpatrywaniu kwestii nadzoru.

W Austrii z zasady samorządności gmin wynika ich niezbywalne prawo do prowadzenia samodzielnej **działalności gospodarczej i finansowej**. Najbardziej wyrażnym przejawem takiej autonomii jest możliwość kształtowania swoich wydatków i przychodów, tworzenie budżetu oraz udział w źródłach finansowania państwa<sup>23</sup>. Pomimo konstytucyjnych gwarancji samodzielności gmin w kwestii finansowej jest ograniczona, co wynika z systemu dotacji i wyrównań pochodzących od wyższych terytorialnych związków publicznych (kraje związkowe, federacja) oraz ustawowych ograniczeń w kształtowaniu własnych źródeł przychodu. Mówi się wręcz o tzw. władzy korygującej krajów związkowych wobec gmin, w takich sprawach, jak:

- ustanawianie materialnego prawa podatkowego z uwzględnieniem prawa gmin do ustanawiania podatków,
- zobowiązywanie gmin do ściągania określonych podatków, gdy jest to konieczne do zapewnienia równowagi finansowej gmin i pokrycia określonych potrzeb,
- rozporządzanie częścią dochodów komunalnych i przyznawanie ich w formach dotacji,
- regulowanie przyjęcia pożyczek przez gminy,
- nadzór nad gminami co do celowości ich działań, oszczędności i gospodarności,
- możliwość zgłaszania zastrzeżeń dotyczących czynności gminy, które naruszają interesy ponadmiejskowe.

Wydaje się, że taki układ powoduje ograniczenia samodzielności gmin w ogóle. Kwestią otwartą pozostaje zagadnienie, czy chciano w ten sposób podkreślić uprawnienia i niezależność krajów związkowych.

Gminy w zakresie swoich wydatków sporządzają **budżet**. Konstytucja Federalna i krajowe ordynacje gminne zawierają szczegółowe postanowienia regulujące budżety gmin, kredytowanie, prowadzenie kas i księgowości, a także zasady i warunki zakończenia realizacji budżetu. Uchwalenie budżetu należy do spraw własnych gminy i nie może być przeniesione na inne podmioty, stąd wniosok, iż budżet gminy to samodzielne rozstrzygnięcia gminy co do rodzaju, zakresu i sposobu swoich wydatków. Ta samodzielność jest jednakże ograniczona przez uzgodnienia związane z systemem dotacji i subwencji oraz nadzoru sprawowanego przez administrację krajów nie tylko z uwagi na legalność realizacji budżetu, ale także oszczędność, gospodarność i celowość. Można więc mówić o zdecydowanym ograniczeniu samodzielności finansowej gmin.

Z kolei wyrazem dążenia do możliwości zwiększenia dochodów gmin jest zagwarantowanie konstytucyjnego prawa do posiadania majątku, rozporządzania nim i prowadzenia działalności gospodarczej poprzez własne przedsiębiorstwa i zakłady. Dochody z takiej działalności stanowią źródło całkiem pokaźnych sum wspomagających budżet gminy. Głównymi dziedzinami, w których gminy realizują swoje prawo do prowadzenia działalności gospodarczej, są<sup>24</sup>:

<sup>23</sup> B-VG, art. 116 ust. 2 oraz Finanz-Verfassungsgesetz 194, BGBl, 1948/45.

<sup>24</sup> K. Nowacki, *W Austrii*, [w:] J. Jeżewski (red.), *Samorząd terytorialny...*, s. 102.

- opłaty i taryfy za korzystanie z urządzeń gminnych (kąpieliska, tereny sportowe, teatry),
- przedsiębiorstwa własne na terenie gminy,
- czynsze i dzierżawy,
- udziały w przedsiębiorstwach dochodowych (spółkach, bankach itp.),
- procenty i pożyczki,
- przetargi na sprzedaż mienia gminy.

Jeśli chodzi o realizację zadań zleconych, to podkreśla się obowiązywanie zasady przyznania odpowiednich środków do ich wykonania. Zwracane są na przykład koszty wydatkowane na szkolnictwo obowiązkowe i wynagrodzenia nauczycieli, wydatki związane z ubezpieczeniem społecznym rolników lub rzemieślników. Natomiast różnią się między sobą w poszczególnych krajach związkowych systemy zwrotu nakładów i przydziału dotacji na szpitale i opiekę społeczną. Obowiązuje zasada, potwierdzona orzecznictwem Sądu Konstytucyjnego, iż gminom w zakresie zadań przekazanych przysługuje poza wspomnianymi kosztami własnymi roszczenie o zwrot wszystkich innych nakładów poniesionych z powodu realizacji tych zadań. W przypadku subwencji i dotacji przyznawanych gminom państwo może pośrednio forsować swoją politykę i preferować określone cele i zadania w gminach, np. w zakresie rozwoju komunikacji, kultury, sztuki czy edukacji. W systemie tym najważniejsze są dotacje i subwencje przyznawane gminom przez kraje związkowe.

Za pewne ograniczenie autonomii należy także uznać **środki nadzoru** nad gminami w Austrii. Konstytucyjnie uregulowane są pod tym względem jedynie zasady w art. 115 ust. 2 i 119a. Cele nadzoru nad gminami są następujące:

- usunięcie naruszeń prawa lub zapobieżenie im (tzw. negatywne ukierunkowanie) i zabezpieczenie wykonania ustawowych zadań gminy (pozytywne ukierunkowanie),
- nadzór nad działalnością gospodarczą gminy z uwagi na oszczędność, gospodarność i celowość: kontrole dotyczą w szczególności budżetu danej gminy, przedsiębiorstw oraz zakładów komunalnych.

Podejmowanie kontroli i nadzoru wiązać należy z zasadą proporcjonalności, tzn. możliwego uwzględniania samodzielności gminy i poszanowania praw nabytych osób trzecich. Do środków nadzoru nad działalnością gmin w Republice Austrii należy w pierwszej kolejności zaliczyć:

- prawo do informacji i inspekcji,
- kontrolę praworządności wydawanych przez gminę rozporządzeń i uchylanie ich w wypadku niezgodności z prawem oraz wyrażanie zgody (np. na realizację planu przestrzennego, na określone wydatki).

Te ostatnie środki nadzoru w zasadzie należy zaliczyć do najostrzejszych ograniczeń autonomii gminnej, szczególnie jeśli chodzi o zgodę na wydatki. Do oryginalnych instytucji, właściwych systemowi austriackiemu, zalicza się tzw. przedstawienie oraz występujące także w niemieckim systemie środków nadzorczych, wykonanie zastępcze. Przedstawienie (remonstracja) ma podwójną funkcję: z jednej strony chroni interesy obywatela, któremu służy prawo zwrócenia się do władzy nadzorczej o uruchomienie środków nadzoru nad gminą. Dzieje się to wówczas, gdy władza nie wykonuje nadzoru, zwleka, stosuje niewłaściwe środki nadzorcze. Z drugiej zaś strony remonstracja pozwala na zapewnienie sprawnego wykonywania



zadań publicznych, pomimo iż obywatel chroni przede wszystkim swój interes. Jednostce ten środek prawny przysługuje, gdy:

- została wobec niej wydana decyzja w ostatniej instancji (a więc droga postępowania administracyjnego została już wyczerpana),
- sprawa pozostaje w zakresie zadań własnych gminy,
- obywatel twierdzi, że jego prawa podmiotowe zostały naruszone.

Środek ten nie przysługuje od orzeczeń gminy Wiedeń i niektórych miast z własnym statusem, gdyż domniemywa się, iż aparat administracyjny stoi tam na wyższym poziomie, a nadzór z urzędu jest wykonywany terminowo. Wtedy jednostce przysługuje bezpośrednio skarga do Sądu Administracyjnego lub Konstytucyjnego. Rozwiązanie to można również uznać za konsekwencję dominacji niewielkich społeczności lokalnych w Austrii<sup>25</sup>. Przedstawienie obywatel kieruje do władzy nadzorczej, tj. organu administracji państwowej ogólnej, np. rządu krajowego, wojewody krajowego czy kierownika urzędu okręgowego. Organy te mogą – z uwagi na braki formalne – odrzucić remonstrację bez badania merytorycznego, odesłać ją po stwierdzeniu, iż decyzja organu gminy (lub w przypadku uznania administracyjnego) nie narusza praw skarżącego, lub uwzględnić stanowisko skarżącego. Orzeczenie władzy nadzorczej powoduje, że organ gminy powinien rozstrzygnąć w sprawie, kierując się wyrażonym w orzeczeniu stanowiskiem. Także w tej sprawie niezadowolony z nowej decyzji obywatel może ponownie skierować przedstawienie. Niezadowolonemu natomiast z orzeczenia władzy nadzorczej przysługuje skarga do sądów prawa publicznego (Konstytucyjnego lub Administracyjnego).

Z kolei tzw. wykonanie zastępcze ma na celu doprowadzić do rzetelnego wykonania zadań przez właściwą gminę. Jednostce nie przysługuje tu wszak roszczenie, a wykonanie zastępcze jako środek nadzoru może być stosowane tylko wtedy, gdy gmina mając prawny obowiązek działania, zaniecha go. Organ nadzorczy wydaje wtedy odpowiednie decyzje. Gdyby zaszła zwłoka w wykonaniu obowiązku przez gminę, organ nadzorczy wyznacza na jej koszt i odpowiedzialność instytucję, przedsiębiorstwo lub osobę realizującą to zadanie. Należy podkreślić, że wykonanie zastępcze musi być poprzedzone ostrzeżeniem, a każdej gminie przysługuje w takim wypadku prawo skargi do odpowiednich sądów.

Podsumowując, można stwierdzić, iż samorząd austriacki wykazuje charakterystyczną dla krajów niemieckich stabilność. I choć nie ma on tak silnych tradycji samodzielności jak gminy czy kantony w Szwajcarii, to udało mu się (może właśnie dzięki swemu względnemu brakowi autonomii) uniknąć takich problemów, jakie spadły na gminy Niemiec w okresie dyktatury hitlerowskiej. Nie negowano nigdy potrzeby istnienia samodzielnych gmin, które wykazują znaczną stabilność w zakresie swych praw i obowiązków od niemal 140 lat. W części polskiej literatury przedmiotu podkreśla się, iż austriackie rozwiązania są często stosowane w polskim prawie samorządowym. Można również przypuszczać, że w niektórych regionach Polski (Śląsk, Małopolska) spotykamy się z podobnym do austriackiego przywiązaniem do tzw. małej ojczyzny, stąd pewne socjologiczne uwarunkowania, przedstawione w powyższym artykule, mogą wydawać się Czytelnikowi dobrze znane.

---

<sup>25</sup> J. Mannert, *Lebenseinstellung und Zukunftserwartungen der ländlichen Jugend*, Wien 1981, s. 36.

**Bibliografia**

*Alle Macht nach unten? Regionen und Gemeinden gestalten die neuen Demokratien Europas*, Hrsg. von M. Steiner, H. Isak und J. Marko, Graz 1992.

Burger P., *Kurze Geschichte Österreichs im 20Jh*, Wien 2007.

Dolnicki B., *Samorzqd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe*, Kraków 1999.

*Österreichisches Staatsrecht*, Hrsg. von L.K. Adamovich, B.-Ch. Funk und G. Holzinger, Wien 1988.

Talos E., *Das politische System in Österreich*, Wien 2000.

**Austria****Abstract**

The shape of territorial autonomy of Austria is formed by two factors: the historical tradition and the size of the country. Only Vienna is a city that can be called metropolitan. The most important regulations are included in the Constitution of the Republic of Austria. The essence of the Austrian territorial autonomy is "freedom from directions" formulated by the centralized administration on the federal as well as local level. The control over territorial autonomy concerns compliance with the law and economic activities of the community. Austrian autonomy can be characterized by stability and trust typical of the German-speaking countries.



Józef Łaptos

## Belgia

Belgia współczesna, istniejąca w formie federacji, zmierza, jak wiele na to wskazuje, do konfederacji, a może nawet do podziału na mniejsze jednostki państwowe. Prace nad reformą trwały wiele lat. Potrzebę zmian oddawały dobrze słowa premiera G. Eyskensa wypowiedziane w lutym 1970 r.: „Państwo unitarne, funkcjonujące w dotychczasowych strukturach, przeżyło się. Wspólnoty i regiony powinny zająć należne miejsce w zmienionych strukturach państwa, lepiej przystosowanych do specyfiki kraju”<sup>1</sup>. 24.12.1970 r. parlament przyjął pakiet poprawek, które zmieniały w znacznym stopniu ustrój Belgii, ale nie czyniły jej jednoznacznie państwem federalnym<sup>2</sup>. Ustawodawca pod tym względem zachował się dość wstrzemięźliwie i unikał pojęcia „federacja” nie tylko w tekście poprawek, ale również w ustawach, jakie zostały przyjęte w następnych latach, by dopiero u progu 1993 r. objąć tym mianem także instytucje powołane do życia w ramach nowelizacji, zaakceptowanej w dzień Wigilii Bożego Narodzenia 1970 r.

Najważniejsza zmiana wyrażona została w art. 3 poprawionej konstytucji, wprowadzającym trzy wspólnoty (*communautés, gemenschappen*): francuską, niderlandzką oraz niemiecką, i nadającym im znaczne uprawnienia autonomiczne, ale ograniczone jedynie do sfery kultury. To pociągnięcie było odpowiedzią na stawiane przez długie lata przez Flamandów postulaty właśnie w tej dziedzinie. Zmian było więcej. Równocześnie bowiem ze wspólnotami art. 107 konstytucji powoływał do życia regiony (*régions, gewesten*) – na podstawie kryterium terytorialnego, a więc: Flandrię, Walonię i Brukselę. Regiony uzyskały szerokie uprawnienia ekonomiczne. Owa innowacja była z kolei odpowiedzią na żądania francuskojęzycznych mieszkańców Walonii i Brukseli aspirujących do autonomii gospodarczej. Innymi słowy: do procedury podejmowania decyzji politycznych opartej na tradycyjnych trzech szczeblach, jakimi były dotąd gmina, prowincja i państwo, konstytucja wprowadziła dwie nowe instytucje<sup>3</sup>. W celu rozstrzygnięcia nieuniknionych, z założenia,

<sup>1</sup> Chambre des Représentants Documents, 18 février 1970, s. 3.

<sup>2</sup> X. Mabilie, *Histoire politique de la Belgique*, Bruxelles 1986, s. 350.

<sup>3</sup> J. Ladrière, *Le système politique belge: situation 1970*, „Courrier Hebdomadaire” 20.11.1970, nr 500, s. 49.

sporów kompetencyjnych parlament powołał w 1971 r. specjalny Wydział do Spraw Ustawodawstwa<sup>4</sup>.

Regiony zgodnie z postanowieniami ustawy posiadały rady regionalne, które składały się z senatorów mieszkających na ich terenie. Rola rad polegała na opiniovaniu każdego przepisu ustawy lub zarządzenia, którego moc rozciągała się na obszar regionu lub instytucji na nim działających. Dekretem królewskim z 8.10.1974 r. utworzono ministerialne komitety do spraw regionalnych, które były organami *quasi*-wykonawczymi regionów. Miały one także prawo określania sposobu wydawania środków budżetowych przyznawanych centralnie. Jak już wspomniano, jedną z wielu decyzji podjętych w związku z reformą było wprowadzenie parytetu w odniesieniu do liczby ministrów francusko- i niderlandzkojęzycznych, z wyłączeniem z tego rachunku premiera. Ta zasada jednak nie została zastosowana wobec urzędników niższego stopnia.

W 1977 r. po utworzeniu rządu opartego na szerokiej koalicji doszło do podpisania Paktu Wspólnotowego (zwanego także Paktem Egmonta) ustalającego kolejne etapy zmian instytucjonalnych. Zgodnie z jego założeniami liczba szczebli decyzyjnych, która po reformie z 1970 zwiększona została z trzech do sześciu, miała być zredukowana do czterech: państwa, wspólnoty, regionu i gminy. Rok później w kolejnym układzie politycznym (układ z Stuyvenberg) te postanowienia przybrały postać projektów ustaw<sup>5</sup>, ale dopiero latem 1980 r. miało miejsce przyjęcie czwartej w historii Belgii poprawki do konstytucji będącej zarazem drugim etapem na drodze do federacji.

Tym razem nowelizacja konstytucji szła bardzo daleko i zmieniła całkowicie oblicze regionów i wspólnot. Warto podkreślić, że art. 3 z 1970 r. wprowadzał trzy wspólnoty kulturalne: francuską, niderlandzką i niemiecką. W 1980 r. ustawodawca zniósł określenie „kulturalna” przy każdej z nich. Nie była to bynajmniej zmiana kosmetyczna, jako że pociągała za sobą rozszerzenie kompetencji tych instytucji na ochronę zdrowia i pomoc społeczną. Dwie wspólnoty zmieniły ponadto swą nazwę. Wspólnota niderlandzka stała się wspólnotą flamandzką, niemiecka zaś wspólnotą niemieckojęzyczną. Jedynie wspólnota francuska pozostała przy pierwotnej nazwie. Każda ze wspólnot została wyposażona we własny parlament (radę wspólnoty) oraz władzę wykonawczą – egzekutywę.

W ramach czwartej poprawki rozwiązano także sprawę finansowania wspólnot. W tej kwestii ścierały się ze sobą od dziesięciu lat dwie odmienne koncepcje. Walonowie byli zwolennikami finansowania ich z budżetu centralnego, Flamanowie stali na stanowisku tworzenia budżetu w ramach podatków lokalnych. Poprawka zmierzała do pogodzenia obu stron, dając wspólnotom prawo do ściągania niektórych podatków jako uzupełnienia dotacji z budżetu centralnego.

W odniesieniu do regionów nowelizacja konstytucji z 1980 r. nie była niczym innym jak spóźnioną, w dodatku jedynie częściową (nie objęła bowiem Brukseli), realizacją art. 107. Jej zasługą było jednak bardziej precyzyjne określenie uprawnień. Kompetencje regionów rozciągały się od tej chwili na takie zagadnienia, jak: gospodarka przestrzenna, ekologia, rolnictwo, budownictwo mieszkaniowe, energia, polityka zatrudnienia, a także badania naukowe związane z tymi dziedzinami.

<sup>4</sup> B. Boulanger, R. Cavenaile, *La Belgique des origines à l'État fédéral*, Bruxelles 1990, s. 25.

<sup>5</sup> X. Mabille, *Histoire politique...*, s. 54.

Państwo przekazywało regionom znaczną część swych uprawnień w dziedzinie gospodarczej, zobowiązując je w zamian do przestrzegania „unii ekonomicznej i walutowej”, co oznaczało w praktyce respektowanie zasady swobodnego przepływu kapitałów, pracowników i usług oraz prowadzenia polityki finansowej wspólnej dla całej Belgii.

Zgodnie z nową poprawką władzę w regionach miały sprawować rady regionalne, które ze swego składu wyłaniały egzekutywy. Te ostatnie różniły się liczbą członków ze względu na fuzję władz wspólnoty i regionu w przypadku Flandrii. W Walonii takie scalenie nie było brane pod uwagę z powodu znacznej przewagi we wspólnocie francuskojęzycznych Brukselczyków. Nie oznaczało to bynajmniej zawieszenia współpracy czy ograniczenia wzajemnych kontaktów.

Efektem owych zabiegów było wyposażenie Belgii w skomplikowaną konstrukcję, wskazującą wyraźnie, że kraj ten swą przyszłość chce widzieć w państwie federalnym. Wadą (lub ceną, jak woli część Belgów) przyjętego rozwiązania było to, że zamiast federacji dwojga: tzn. Flandrii i Walonii, wybrano skomplikowany system czterech grup językowych (niderlandzkiej, francuskiej, niemieckiej i dwujęzycznej Brukseli) oraz trzech regionów. Niedopracowanym segmentem reformy było pozostawienie władz centralnych w dotychczasowym kształcie, nieodpowiadającym w pełni wymogom nowego ustroju<sup>6</sup>.

Pierwszy i drugi etap reformy starano się przedstawić jako zwycięstwo Flamanów, ale ustalone parytety instytucjonalne odebrane zostały przez nich raczej jako narzucenie ciasnego gorsetu uniemożliwiającego korzystanie z własnej przewagi demograficznej i ekonomicznej. Oznaczało to, w subiektywnym odbiorze, utrzymanie nadal silnej pozycji francuskojęzycznych Belgów i „niesprawiedliwe” transfery finansowe w kierunku Walonii. Wprowadzane sukcesywnie w życie reformy nie likwidowały więc całkiem napięć między dwoma częściami składowymi państwa. Belgię czekały kolejne zmiany i batalie. Pewną nadzieję można było jeszcze pokładać w wyciszeniu nastrojów i w koncyliacyjnych działaniach powołanego ustawą z 28.07.1983 r. Trybunału Arbitrażowego, którego zadaniem było rozwiązywanie sporów kompetencyjnych. W drugiej połowie lat osiemdziesiątych dość mocno nalegano na fuzję organów regionu walońskiego i wspólnoty francuskiej. Równocześnie nowy ruch pod nazwą „Walonia – Region Europy” próbował ożywić debatę, włączając ją do problematyki europejskiej polityki regionalnej<sup>7</sup>.

Na początku lat 90. sytuacja polityczna pozwoliła na sfinalizowanie reformy państwa. Po kilku etapach negocjacji poddano rewizji 42 artykuły konstytucji. Poprawki te, przesądzające o charakterze państwa belgijskiego, zostały uchwalone 14.07.1993 r., przewagą zaledwie dwóch głosów.

Zmianie uległ przede wszystkim art. 1 konstytucji, który od tej pory brzmi następująco: „Belgia jest państwem federalnym, składającym się ze wspólnot i regionów”.

Pojawienie się w tekście oficjalnym pojęcia federacji, unikanego w poprzednich reformach, oznaczało kres państwa unitarnego. Federacja stała się rzeczywistością, w którą wpisywały się także dokonane wcześniej zmiany<sup>8</sup>. Władze centralne

---

<sup>6</sup> A. Gerlache, J. Vande Lanotte, M. Uyttendaele, S. Bracke, G. Goedertier, *La Belgique pour débutants*, Bruxelles 2000, s. 218 i n.

<sup>7</sup> J. Brassine, *Les nouvelles institutions politiques de la Belgique*, Bruxelles 1989, s. 13.

<sup>8</sup> J. Łaptos, *Historia Belgii*, Wrocław 1995, s. 278.

zachowały uprawnienia dotyczące interesu ogólnonarodowego, czyli odnoszące się do obrony, sądownictwa, spraw międzynarodowych, ubezpieczeń społecznych, podatków, finansów. Niektóre kompetencje państwo dzieli od tego czasu z regionami i wspólnotami, m.in. te dotyczące badań naukowych, oświaty (kwestia wieku szkolnego, ujednoliconych dyplomów itp.). Rząd federalny ponadto odpowiada za całość stosunków z Unią Europejską i NATO oraz za wszystkie kwestie, które nie zostały przypisane wspólnotom i regionom.

Decyzje są wypracowywane na trzech poziomach. Na poziomie federalnym Belgia ma parlament składający się tradycyjnie z Izby Reprezentantów i Senatu. 150 deputowanych z izby niższej wybieranych powszechnie reprezentuje dwie grupy językowe: francuskojęzyczną i niderlandzkojęzyczną. Izba wyższa liczy 40 senatorów wybieranych przez kolegia francuskojęzyczne i niderlandzkojęzyczne. Do tej liczby należy dodać senatorów z tytułu nabytych praw, członków rodziny królewskiej. Rząd federalny kierowany przez premiera musi mieć równą liczbę ministrów reprezentujących obydwie grupy językowe. Parytet językowy nie dotyczy jedynie premiera.

Wspólnoty zachowały pełne kompetencje w kwestiach oświaty, kultury, polityki rodzinnej i sanitarnej oraz pomocy społecznej. Każda wspólnota uzyskała prawo posiadania własnego parlamentu i własnej władzy wykonawczej. Regiony również zostały wyposażone w parlamenty i rządy. Ich kompetencje rozszerzono na sprawy dotyczące zagospodarowania terytorialnego, polityki mieszkaniowej, energetyki, gospodarki regionalnej i w określonym zakresie także handlu zagranicznego, polityki zatrudnienia, infrastruktury i transportu publicznego.

Od chwili wprowadzenia w życie reformy z 1993 r. prowincje stały się szczeblem pośrednim między regionami a gminami. Belgia, nie licząc regionu brukselskiego, posiada dziesięć prowincji (po rewizji konstytucji nastąpił bowiem podział Brabancji w 1995 r.).

Wspomniane wyżej wyłączenie Brukseli z podziału na prowincje miało miejsce 1.01.1995 r. Kompetencje, jakie do tego czasu posiadała w stolicy rada prowincjonalna i stałe przedstawicielstwo Brabancji, zostały przekazane Wspólnotowej Komisji Francuskiej (COCOF), Wspólnotowej Komisji Flamandzkiej (COCON) oraz Komisji Wspólnej (COCOM)<sup>9</sup>.

Mogłoby się wydawać, że usankcjonowanie ustroju federalnego stanowiło gwarancję uśmierzenia ciągłotek separatystycznych. Obowiązywała przecież zasada równości jednostek składowych, a ponadto poszczególne człony federacji uzyskały szereg uprawnień wyłącznych (w tym także w stosunkach z zagranicą). Spory w istocie przycichły na pewien czas, ale rozgorzały na nowo wokół podziału kompetencji. System skazany był więc na dalszą ewolucję w niezbyt jasno określonym kierunku. Ważny etap na tej drodze stanowiły „układy św. Polikarpa”, ratyfikowane 28.06.2001 r. przez parlamenty federalne. W ich myśl wspólnoty językowe mogły korzystać z finansowania strukturalnego. Regiony z kolei zwiększyły swe kompetencje w dziedzinie gospodarki terytorialnej i podatków oraz handlu zagranicznego. Przyjęty podział uprawnień odbiega od zasad obowiązujących w państwach federalnych, z jednej strony bowiem jednostki składowe posiadają uprawnienia międzynarodowe, z drugiej zaś kompetencje przyznane *en bloc*. Jeśli więc jakaś

---

<sup>9</sup> [www.bruxelles.irisnet.be/fr/region/region\\_de\\_bruxelles-capitale](http://www.bruxelles.irisnet.be/fr/region/region_de_bruxelles-capitale) [dostęp 20.05.2009].

kompetencja została powierzona jednostce federacyjnej, to zniknęła całkowicie z uprawnień ogólnofederalnych.

Wejście w życie zapisów nowej konstytucji zbiegło się w czasie z niespodziewaną śmiercią króla panującego od 1951 r. Odejście Baudouina I, darzonego ogromną sympatią po obu stronach granicy etnicznej, wzmocniło psychologicznie poczucie końca całej epoki, tym bardziej że następca Albert II nie uchodził za tak nieskazitelnego człowieka jak poprzednik i siłą rzeczy posiadał mniejszy autorytet. Znaczenie elementu identyfikacyjnego, tożsamościowego dla Belgów, jakim był dotychczas władca, w ramach nowego ustroju miało zostać poddane trudnej próbie<sup>10</sup>. Wchodząc w XXI w., Belgia musiała więc stawić czoła kwestii, której nazwania unikano dość długo, podobnie jak dwie dekady wcześniej w przypadku „federacji”. Obecnie odpowiednie pojęcie funkcjonuje już powszechnie w dyskursie politycznym. Jest nim „separacja”, zwana w łagodniejszej wersji „konfederacją”.

Powyzsze zmiany wpłynęły również na funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Rozpoczynając jego analizę od **gmin**, można posłużyć się określeniem znawcy problematyki belgijskiej: „the basic fact of national life”<sup>11</sup>. Te jednostki administracyjne mają dłuższą tradycję niż samo państwo belgijskie. Ich burzliwe dzieje pokrywają się w dużej mierze z walką o autonomię i wpisują w proces przemian demokratycznych od czasów średniowiecza. Jest to głównie zasługą miast, które bardzo wcześnie posiadały rozwinięte i zróżnicowane struktury samorządowe. Po włączeniu terytoriów belgijskich do Francji w 1795 r. miasta poddane zostały ustawodawstwu okupanta, co przyniosło w efekcie uniformizację organizacji gmin i podporządkowanie ich władzy centralnej. Do tego czasu sytuacja jednostek lokalnych na terytorium przyszłej Belgii była różnorodna w zależności od tego, czy należały one do Niderlandów austriackich czy do Księstwa Leodyjskiego. Likwidacja przywilejów miejskich obowiązujących za czasów *ancien régime* w konfrontacji z odśrodkowymi tradycjami zaowocowała poszerzeniem marginesu samorządu lokalnego.

Niepodległa Belgia pozostawiła gminy w dotychczasowym kształcie i w konstytucji uchwalonej w 1831 r. uznała (zapis ten pozostał mocy), że gmina jest najważniejszym „ogniwem demokratycznej organizacji kraju”<sup>12</sup>. Szczegółową organizację regulowała ustawa z 1836 r., wprowadzająca kilka nowych zasad: bezpośrednie wybory, jawność posiedzeń, dysponowanie własnym budżetem i poddanie się nadzorowi ze strony wyższej instancji w celu zapewnienia praworządności. W początkach niepodległości zgodnie z napoleońskim modelem administracji gmina pełniła w zasadzie dwie funkcje. Pierwsza polegała na sporządzaniu aktów stanu cywilnego, druga na uaktualnianiu rejestrów ludności i gromadzeniu danych dotyczących narodowości obywateli. Od tego czasu miało miejsce wiele zmian i gminy otrzymywały coraz to nowsze zadania.

Liczba gmin odziedziczonych po obcych rządach pozostała bez zmian i wynosiła 2739. Powolna redukcja tej liczby była wynikiem głównie zmian demograficznych.

---

<sup>10</sup> C. Berckmans, *La Mort du Roi*, [w:] A. Pickels, J. Sojcher (red.), *Belgique toujours grande et belle*, Bruxelles 1998, s. 215–217.

<sup>11</sup> B. Rémond, *How regions are governed*, „Le Monde Diplomatique” maj 2001 (wersja anglojęzyczna).

<sup>12</sup> C.-E. Lagasse, *Les nouvelles institutions politiques de la Belgique et de l'Europe*, Namur 2003, p. 22.

W 1928 r. Belgia miała 2675 gmin, a w roku 1977, tuż przed wprowadzaniem reformy – 2359. Po przeprowadzonej wówczas akcji łączenia mniejszych ośrodków na mapie administracyjnej federalizującego się państwa pozostało do dziś 589 gmin, z których 262 jest walońskich, 19 brukselskich i 308 flamandzkich<sup>13</sup>, 87 spośród nich to miasta.

Przesłanką tych komasacyjnych zabiegów było dążenie do oszczędności w funkcjonowaniu administracji, racjonalizacji zarządzania i sprostanie trudnościom budżetowym. W większości przypadków owa fuzja miała miejsce wokół miast i miasteczek, które swą nazwą objęły także okoliczne wioski. W poszukiwaniu nazw dla nowych jednostek administracyjnych sięgano czasem do pojęć geograficznych, np. rzeki przepływającej przez terytorium (Sambreville) bądź poddawano się poetyckim inspiracjom, jak w przypadku La Bruyère (Wrzosowisko). Dawne gminy określa się czasem mianem „sekcji”. Ta redukcja nie zyskała pełnej aprobaty społeczności lokalnych i niektórych konstytucjonalistów. Zdaniem wielu stanowiła ona niewłaściwą odpowiedź na dobrze postawione pytanie dotyczące racjonalnego zarządzania.

Akcji scalającej nie podjęto w odniesieniu do regionu Brukseli-stolicy, ze względu na wymogi równowagi językowej. Dla mieszkańców 19 gmin brukselskich zniesienie szczebla gminnego oznaczałoby w kontekście instytucjonalnym Belgii zerwanie słabej równowagi językowej i naruszenie zasad demokracji, jako że prowadziłoby do transferu najważniejszych cech władz lokalnych na szczebel regionu, a tym samym do ograniczenia autonomii. W wyniku zmian ustrojowych i administracyjnych gmina stała się władzą niezależną w odniesieniu do wszystkich spraw miejscowych i pozostała najniższym szczeblem władzy, o czym przypomina każda interwencja burmistrza czy ławnika dokonywana w imieniu państwa.

Do obowiązkowych zadań gminy należy współfinansowanie Publicznego Ośrodka Akcji Socjalnej (Centre Public d'Action Sociale – CPAS), organizacja nauczania na szczeblu podstawowym, prowadzenie rejestru spraw cywilnych, kontrola bezrobocia, pokrywanie deficytu organizacji i zakładów związanych z funkcjonowaniem Kościoła katolickiego, anglikańskiego, protestanckiego oraz gmin żydowskich, utrzymanie porządku publicznego oraz dbałość o stan dróg miejscowych i czystość ulic. Do zadań gminy należy także wydawanie dokumentów administracyjnych, dowodów osobistych, paszportów, kart pobytowych na terytorium Belgii, aktów urodzenia i zgonu. Pozostałe funkcje mają charakter fakultatywny. Dotyczy to oświaty na szczeblu innym niż podstawowy, budownictwa mieszkaniowego, turystyki, promocji aktywności ekonomicznej, aktywności kulturalnej. Ogólnie mają one „działać na rzecz ułatwienia życia mieszkańcom”<sup>14</sup>. Kierowanie administracją gminną konstytucja powierzyła burmistrzowi, radzie gminnej (Conseil Communal) i kolegium gminnemu (Collège Communal).

**Burmistrz** (zwany w niektórych gminach merem) jest przedstawicielem regionu i zarazem przedstawicielem państwa na terytorium gminy. Pełni on zatem podwójną funkcję, czy jak popularnie się określa, nosi dwie czapki. W jednej z nich

---

<sup>13</sup> Ibidem, s. 113. Zob. także: [www.belgium.be/fr/la\\_belgique/pouvoirs\\_publics/communes/](http://www.belgium.be/fr/la_belgique/pouvoirs_publics/communes/) [dostęp 10.06.2009].

<sup>14</sup> Por. J. Boć, *Gmina w Belgii*, Wrocław 1993. O aktualnych sprawach dotyczących samorządów zob. stronę Związku Miast i Gmin Belgii: [www.uvcv-vbsg.be](http://www.uvcv-vbsg.be) [dostęp 10.06.2009].



jako przedstawiciel władz zwierzchnich kontroluje stosowanie ustaw, dekretów i rozporządzeń, w drugiej zaś jako szef gminnej władzy wykonawczej czuwa nad utrzymaniem porządku na swym terytorium. Burmistrz zgodnie z prawem komunalnym z 2001 r. przestał być mianowany przez króla, jak to miało miejsce w okresie Belgii unitarnej. Od tej daty jego mianowanie stało się prerogatywą rządu regionu. Propozycje personalne składa rada gminna, a ostatecznego wyznaczenia burmistrza dokonuje minister spraw wewnętrznych. Z reguły zostaje nim kandydat, który otrzymał najwięcej głosów. Przewodniczy on radzie gminnej i kolegium z prawem zabierania głosu. Posiada dodatkowe uprawnienia zwłaszcza w kwestiach bezpieczeństwa. Jako szef policji może wymagać np. wzmożonej czujności w dzielnicach o zwiększonej przestępczości. Podejmuje także decyzje mniejszej wagi, jak np. umieszczenie billboardu reklamowego na którymś z domów w jego gminie.

Rada gminna liczy od 7 do 55 członków – w zależności od liczby mieszkańców. Jawność obrad nie jest obowiązkowa poza pewnymi kwestiami, do których należy dyskusja nad budżetem. Radni wybierani na okres 6 lat decydują o regulacjach gminnych, podatkach i wydatkach. Rada zbiera się co najmniej 10 razy w roku na posiedzeniach plenarnych. Radni, podobnie jak ławnicy, nie pobierają pensji. Są natomiast wynagradzani za udział w posiedzeniach. Mówi się, że rozliczają się „zetonami obecności”. Przed każdym posiedzeniem mogą oni stawiać pytania ławnikom, na których spoczywa obowiązek odpowiedzi na owe interpelacje.

Organem wykonawczym jest kolegium gminne (we Flandrii i Brukseli nazywane tradycyjnie kolegium ławników – *Collège des Echevins*<sup>15</sup>). W jego skład wchodzi burmistrz i od 2 do 10 ławników, wybieranych w głosowaniu tajnym przez radę gminną. W Walonii po reformach z 2004 r. do kolegium wchodzi także przewodniczący CPAS, bez względu na to, czy jest on członkiem rady gminnej, czy nie. Posiedzenia kolegium odbywają się częściej niż sesje rady. Jego członkowie analizują zaawansowanie podjętych projektów, wykonują postanowienia rady i podejmują decyzje w sprawach bieżących. Decydują także o programach szkolnych i zarządzają szkołami. Tak na przykład w wieloetnicznej gminie brukselskiej – Schaerbeek – z inicjatywy ławnika wprowadzono program kształcenia nauczycieli w zakresie różnic kulturowych.

Wybory do władz samorządowych, podobnie jak wybory parlamentarne, są w Belgii obowiązkowe dla wszystkich obywateli, którzy ukończyli 18 lat, a dzięki akcji socjalistów od 2004 r. mogą brać w nich udział wszyscy rezydenci obcy (europejscy i pozaeuropejscy), jeśli sobie tego życzą i jeśli spełniają warunek pięcioletniego pobytu na terytorium gminy. W ostatnich wyborach samorządowych liczba cudzoziemców zarejestrowanych na listach wyborczych wynosiła 110 973, a wyborców pozaeuropejskich 17 065<sup>16</sup>. Po wyborach następuje wyłonienie przedstawicieli gminnych: burmistrza, ławników i członków rady gminnej. Ostatnie wybory miały miejsce w październiku 2006 r.

---

<sup>15</sup> Określenie *échevin* może być mylące, podobnie jak polskie tłumaczenie. *Echevins*, w okresie karolińskim sprawowali w istocie funkcje sędownicze, ale od późnego średniowiecza tym tytułem obdarzano w Niderlandach wysokich urzędników miejskich.

<sup>16</sup> Za: „Le Soir” Dossier: communales 2006, /[www.lesoir.be/communales/](http://www.lesoir.be/communales/) [dostęp 15.06.2009].

Jak już wspomniano, w działalności gminy istotną rolę odgrywa Publiczny Ośrodek Akcji Socjalnej (CPAS<sup>17</sup>). Sieć tych ośrodków została utworzona po to, by zapewnić usankcjonowane dekretem królewskim<sup>18</sup> prawo do pomocy społecznej dla osób i rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej, w dobrze pojętej trosce o zapewnienie każdemu człowiekowi godnego życia. Dotyczy to wielu kategorii osób, np. przedsiębiorców, których zakład zbankrutował, bezrobotnych, chorych, wyłączonych z działania przez wypadek etc. Wsparcie może mieć charakter materialny, społeczny, medyczny bądź psychologiczny. Ośrodkowi wolno korzystać z pomocy osób, zakładów i służb, które zostały stworzone przez władze publiczne bądź z inicjatywy prywatnej, i dysponują odpowiednimi środkami. Sama zmiana w nazwie „pomocy” na „akcję” ma podkreślać dynamizm w poszukiwaniu odpowiedniego rozwiązania problemu. To może być np. pomoc w rozłożeniu spłaty długów, przyznanie mieszkania na okres przejściowy, zaoferowanie bonów żywnościowych czy opieki nad małymi dziećmi, ale także zapewnienie miejsca w domu spokojnej starości bądź udzielanie stałej zapomogi. Problem stanowią osoby przebywające na terenie gminy nielegalnie, zwłaszcza z rodzinami. Obecnie gdy w wielu przypadkach liczba tych osób stanowi zbyt duży ciężar dla gminy, pojawiają się coraz częściej żądania, żeby rozwiązać problem na szczeblu federalnym. Pracownicy CPAS oczekują zwłaszcza korelacji prawa pobytowego z zasadami działania ośrodków<sup>19</sup>.

Podział kraju na **provincje** ma długą historię. W średniowieczu na terenie Niderlandów istniały hrabstwa i księstwa, a dopiero pod rządami książąt burgundzkich pojawiły się próby scalenia państwa, które doprowadziły za czasów Karola V do utworzenia 17 prowincji. Po oderwaniu się prowincji północnych (Holandii) ich waga polityczna została zredukowana do minimum pod rządami Habsburgów hiszpańskich, a następnie austriackich. Gdy Niderlandy przeszły pod panowanie francuskie (1795–1814), wprowadzono podział na departamenty, które nie były jednostkami samorządowymi, lecz prostym elementem podziału terytorialnego. Władzę na ich terenie sprawował prefekt wykonujący decyzje władzy centralnej. Za czasów Królestwa Niderlandzkiego (1815–1830) departamenty zostały przemianowane na prowincje. Były więc one przez dłuższy czas bądź wykonawcą woli władz obcego państwa, a w XIX w. państwa narodowego, bądź też ogniwem pośrednim między państwem a gminami, które z kolei mają długą historię walki z potęgą władzy hrabiego, księcia czy króla<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> W języku niderlandzkim to „OCMW” (Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn). Do 1 lutego 2004 r. ta instytucja nosiła nazwę: Ośrodek Publiczny Pomocy Społecznej.

<sup>18</sup> Zgodnie z ustawą z 7 sierpnia 1974 r. „Każdy pełnoletni Belg, mający rzeczywiste miejsce zamieszkania w Belgii i który nie ma wystarczających środków ani nie jest ich sobie w stanie zapewnić dzięki własnej pracy lub za pomocą innych środków, ma prawo do minimalnych środków egzystencji”. (Zob. „Moniteur Belge” z 18.09.1974, s. 11363). Dekret królewski z 27.03.1987 (ogłoszony w „Moniteur Belge” z 7.04.1987, s. 5086) rozszerzał to prawo także na osoby nieposiadające belgijskiego obywatelstwa.

<sup>19</sup> P. Lambert, *Manuel de Droit communal, La loi organique des CPAS*, Bruxelles 1996, t. II, s. 357.

<sup>20</sup> J. Beaufays, *Petite histoire d'un jeune Etat binational*, [w:] M. Martiniello, M. Swynge-douw (red.), *Où va la Belgique? Les soubresauts d'une petite démocratie européenne*, Paris-Montréal 1998, s. 17.



Bogata przeszłość nadała jednak każdej z prowincji niepodległej Belgii wyraźną odrębność i cechy charakterystyczne odkrywane dziś chętnie przez turystów. Niepodległa Belgia posiadała przez półtora wieku dziewięć prowincji: cztery na terenie Walonii: Namur, Liège, Hainaut i Luxembourg, oraz pięć na terenie Flandrii: Frandrię Wschodnią, Flandrię Zachodnią, Limburgię i Antwerpię oraz Brabancję obejmującą terytorium wokół Brukseli. W procesie regionalizacji zapoczątkowanej reformą państwa w latach 70. Brabancja uległa w 1995 r. podziałowi na Brabancję Walońską i Brabancję Flamandzką. Sama Bruksela stała się regionem pozbawionym szczebla prowincjonalnego.

Po wprowadzeniu podziału na regiony i wspólnoty uprawnienia prowincji nie były jasno określone i pokrywały się często z kompetencjami innych jednostek administracyjnych. Przez wielu uważane były za element zbędny, nieprzystający do nowej rzeczywistości. Raziły nawet archaiczne nazwy: „prowincja”, „gubernator” czy „stała deputacja”, i liczne były głosy za rezygnacją z tego szczebla samorządu. Sytuacja uległa zmianie w 2002 r., gdy prowincje zostały wyzwolone spod nadzoru federalnego i przeszły pod kuratelę regionów. Było to równoznaczne, podobnie jak w przypadku gmin, z pojawieniem się precyzyjniejszego określenia kompetencji i ściślejszego nadzoru. Z drugiej strony ta zmiana wskazywała na nieunikniony proces zróżnicowania roli prowincji w obydwu regionach, co nie zmienia ich pozycji pośredniego szczebla między gminą a regionem i wspólnotą. Władze regionu Walonii jako pierwsze zdecydowały się w związku z tym przekazać kolegium prowincji pełny nadzór nad gminami. Powoli doprecyzowano także uprawnienia prowincji, tak że obecnie jednostki te odpowiadają za: szkolnictwo średnie, kulturę, politykę społeczną, mieszkalnictwo i ekologię. Nadal trwa jednak dyskusja wśród ekspertów na temat potrzeby istnienia tego szczebla administracji<sup>21</sup>.

Każda prowincja posiada zgromadzenie zwane **radą prowincji** oraz władzę wykonawczą w postaci **kolegium prowincji** (dawniej zwanego stałą deputacją). Na czele prowincji stoi gubernator wyznaczany przez rząd regionu i on też przewodniczy posiedzeniom kolegium prowincji. Kandydaci są wyłaniany w kantonach, które mogą obejmować wiele gmin. Po wyborach kluby polityczne wchodzące w skład rady prowincji muszą znaleźć większość, która wyznaczy swego rodzaju ministrów. Nazywa się ich tradycyjnie stałymi deputowanymi bądź poprawniej deputowanymi prowincji.

Liczba radnych jest proporcjonalna do ludności prowincji z 1 stycznia roku poprzedzającego wybory. Wybory nie obejmują regionu Brukseli-stolicy, gdyż jak już wspomniano, został on wyłączony z podziału na prowincje. Czynne prawo wyborcze dotyczy obywateli belgijskich, którzy ukończyli 18 lat i są zarejestrowani w gminie należącej do prowincji przed 1 sierpnia roku wyborczego. Podobnie jest z biernym prawem wyborczym. W tych wyborach nie może jednak kandydować gubernator prowincji do dwóch lat po odejściu ze stanowiska ani też parlamentarzysta, eurodeputowany czy członek parlamentu regionalnego i wspólnotowego.

<sup>21</sup> C.-E. Lagasse, *Les nouvelles institutions...*, s. 43. Innego zdania jest m.in. profesor Uniwersytetu w Gandawie Rober Senelle, który uważa, że poszerzenie zadań prowincji o kwestie związane z gospodarką, budownictwem i infrastrukturą kulturalną czyni z nich trwały element pejzażu instytucjonalnego Belgii (zob. R. Senelle, *La Constitution belge commentée*, coll. Idées et Etudes, Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au Développement, Bruxelles 1974, p. 93–94).

Zakaz kandydowania dotyczy także sekretarzy stanu i ministrów wyższych szczebli oraz członków Komisji Europejskiej.

Działalność gmin, prowincji i związków międzygminnych jest poddana nadzorowi administracyjnemu, który określa się jako „całość uprawnień przekazanych wyższej władzy w celu zapewnienia respektowania prawa i obrony interesów ogólnych przed inercją, wykorzystywaniem stanowisk przez urzędników i nadużyciami”<sup>22</sup>. Uprawnienia władz kontrolnych są siłą rzeczy ograniczone, jako że decentralizacja nie miałaby sensu, gdyby władza wyższa mogła mieszać się do zarządzania miejscowymi służbami publicznymi lub zastępowała decyzje lokalne własnymi rozporządzeniami. Nadzór jest więc ograniczony do ściśle wyliczonych przypadków mieszczących się w granicach dbałości o praworządność i interes ogółu. Kontrola prowadzona w celu przestrzegania praworządności jest, jak podpowiada Charles-Etienne Lagasse, uzupełnieniem i konsekwencją decentralizacji. Chodzi bowiem o szczytny cel, jaki stawiała już konstytucja z 1831 r., a mianowicie o zapobieganie sytuacji, w której jednostki zdecentralizowane państwa naruszałyby zasadę praworządności. Nadzór jest więc sposobem na poszanowanie hierarchii norm prawnych, tym bardziej że kontrola dotyczy także legalności decyzji i stosowania ustaw, dekretów oraz rozporządzeń w dziedzinach objętych uprawnieniami wyższej instancji<sup>23</sup>.

Gorzej gdy pod płaszczykiem nadzoru prawnego ma miejsce nadzór polityczny (czy nawet partyjny), a takie tendencje pojawiają się w wielu krajach, i Belgia bynajmniej nie jest od nich wolna. Duży jest również zakres władzy regionów po zakończeniu procesu transferu kompetencji przez państwo. Kompetencje nadzorcze regionu w stosunku do gmin obejmują obecnie kwestie dotyczące składu władz lokalnych, zakresu ich obowiązków, ordynacji wyborczej, funkcjonowania i finansowania samorządu oraz statusu personelu. Regiony mogą także decydować o zwiększeniu liczby gmin bądź ich fuzji. Innymi słowy: łatwiej jest wymienić nieliczne już wyjątki od reguły. Do nich należy m.in. wykluczenie przez Radę Państwa z kompetencji regionów możliwości modyfikacji granic gmin z „ułatwieniami” na obrzeżach Brukseli. Państwo zachowało także kompetencje w takich dziedzinach, jak organizacja policji i straży, systemu rent i emerytur oraz posiadania przedstawicieli władzy centralnej w terenie. Regiony muszą też respektować postanowienia artykułów 162, 170 i 421 ustawy zasadniczej odnoszące się do misji powierzanych władzom lokalnym w ramach ich uprawnień. Regiony nie są też kompetentne w sprawach współpracy międzygminnej.

W regionie walońskim zakres nadzoru został określony dekretem z 1 kwietnia 1999 r. i przybrał trzy wyraźne formy: 1) nadzoru aprobatywnego, dotyczącego akceptacji najważniejszych dla wspólnoty lokalnej decyzji, np. w sprawie podatkowej i obsady personalnej: nie mogą one wejść w życie bez aprobaty ze strony instancji nadzorczej; uzyskanie owej akceptacji powinno mieć miejsce w ciągu 30 dni, z możliwością prolongaty o dalsze 15 dni; 2) nadzoru specjalnego powierzonego kolegium prowincji dla decyzji podejmowanych przez gminy i ministra do władz lokalnych; 3) nadzoru o charakterze generalnym dotyczącego decyzji mniejszej wagi. Jest on sprawowany przez ministra władz lokalnych.

<sup>22</sup> C.-E. Lagasse, *Les nouvelles institutions...*, s. 23.

<sup>23</sup> A. Coenen, *La publicité de l'activité administrative des communes*, „Mouvement communautaire” 1998, nr 3, s. 129 i n.

Samorząd belgijski, mimo swych głębokich korzeni i niezaprzeczalnych osiągnięć, nie cieszy się najlepszą opinią. Krytyczne głosy dotyczą głównie deficytu demokracji, który, podobnie jak wiele dysfunkcji w ustroju politycznym Belgii, ma swe źródło w negasnącym sporze językowym. Na poziomie gmin konsekwencje tego sporu objawiły się z całą siłą w chwili ustanowienia granicy językowej w 1963 r. Zgodnie z przyjętą wówczas zasadą język większości obywateli gmin decydował o ich przynależności do jednego z trzech obszarów językowych, a mianowicie francuskiego, flamandzkiego i niemieckiego. Poprawka wniesiona w 1970 r. do art. 4 konstytucji precyzowała, że „każda gmina Królestwa stanowi część jednego z regionów językowych”. Przegłosowanie tej decyzji spowodowało przywiązanie do regionu flamandzkiego sześciu peryferyjnych gmin Brukseli: Crainhem, Drogenbos, Linkebeek, Rhode-Saint-Genèse, Wemmel, Wezembeek-Oppem, oraz kilku gmin na granicy językowej. Pozostałym gminom regionu Brukseli-stolicy zezwolono na przywilej dwujęzyczności. Wprowadzenie jednolitego języka w administracji stwarzało problem dla gmin z pogranicza językowego i owych sześciu gmin Brukseli. Dla rozwiązania go wprowadzono ułatwienia, przez które rozumiano ustępstwa w zakresie stosowania w określonych sytuacjach języka mniejszości, jeśli przekraczała ona 30% mieszkańców. Do tej kategorii należą wspomniane gminy peryferyjne Brukseli oraz sześć innych na terenie Flandrii (ułatwienia dla francuskojęzycznych mieszkańców), tzn.: Mesen/Messines, Spiere-Helkijn/Espierres-Helchin, Ronse/Renaix, Bever/Biéville, Herstappe, Voeren/Fourons). Na terytorium Walonii z ułatwień dla mieszkańców mówiących po flamandzku korzystają cztery gminy: Comines/Komen; Mouscron/Moeskroen; Flobecq/Vloesberg; Enghien/Edinge. Do tej grupy należą także kantony niemieckojęzyczne z mniejszościami francuskojęzycznymi. Ustawodawcy chodziło głównie o uśmierzenie obaw Flamandów przed rozszerzeniem obszaru dwujęzyczności brukselskiej na gminy z peryferii stolicy, prowadzącym do ich romanizacji. Nadzieje okazały się w dużej mierze złudne. Konflikty i zadrażnienia wybuchające w tych gminach utrudniają funkcjonowanie samorządów. Przez kilka lat głośna była sprawa gminy Fourons przeniesionej przy okazji ustalania granicy językowej do Flandrii, wbrew woli większości mieszkańców, którzy pragnęli pozostać w Walonii. Po okresie ożywionej agitacji w 1982 r. mniejszość walońska doprowadziła do wyboru na stanowisko burmistrza José Happerta przechwalającego się tym, że nie zna ani słowa po flamandzku. Emocje, do jakich prowadziła taka postawa wśród niderlandzkojęzycznych mieszkańców, były tak wielkie, że doszło nawet do ostrzelania ratusza z pistoletu maszynowego. Kolejny wzrost napięcia miał miejsce w 1986 r., gdy Rada Państwa anulowała wybór Happerta z powodu braku znajomości języka flamandzkiego. Jego zwolennicy wybrali go wówczas na ławnika pełniącego obowiązki burmistrza, co było oczywiście próbą obejścia prawa. Rząd Belgii, bezradny wobec tego problemu, musiał podać się do dymisji. Ostatecznie sprawa znalazła rozwiązanie, gdy Happert zaakceptował wypowiedzenie kilku słów po flamandzku, z których najważniejsze było: „ja” (tak). Fakt, że burmistrz jednej gminy mógł zachwiać podstawami państwa, świadczył na niekorzyść modelu demokracji belgijskiej.

Sytuacją w samorządach zainteresował się w ostatnich latach Kongres Władz Lokalnych funkcjonujący przy Radzie Europy. W kwietniu 2008 r. do Belgii udała się specjalna delegacja pod kierownictwem Michel Guégan (Francja) i Dobricy Milovanić (Serbia). Jej zadaniem było zorientowanie się na miejscu, na ile przestrzegana jest

Europejska Karta Samorządu Lokalnego ratyfikowana przez Belgię w 2004 roku. Bezpośrednim powodem była kwestia trzech burmistrzów w gminach z ułatwieniami na terenie Flandrii, których wybór nie uzyskał akceptacji władz regionu<sup>24</sup>. Po spotkaniach z przedstawicielami miejscowych urzędów na różnych poziomach władzy uznano powagę sytuacji w trzech gminach i odpowiedzialnością za przedłużający się okres zawieszania dość jednoznacznie obciążano władze flamandzkie. 2.12.2008 r. Izba Kongresu skierowała do rządu belgijskiego rekomendację, w której wzywała ministra spraw wewnętrznych do natychmiastowej nominacji wybranych legalnie burmistrzów<sup>25</sup>. Zalecenia Kongresu wskazywały także na konieczność przejrzania przez władze federalne ustawodawstwa językowego i jego zmiany w taki sposób, by pozwolić na używanie obu języków na posiedzeniach rad gminnych zarówno przez burmistrza, jak i przez ławników. Oczekuje się także, by rady gminne, a nie minister nadzoru, decydowały o ostatecznej nominacji swych władz, jak to uczyniła już Walonia. Rezolucje Kongresu nie mają charakteru obligatoryjnego i władze flamandzkie nie zastosowały się do zalecenia z 2.12.2008 r. Wywołało to oburzenie w prasie europejskiej, a także amerykańskiej, i zmusiło władze flamandzkie do pewnych koncesji, ale nie na długo<sup>26</sup>. Sprawa komplikuje wzajemne stosunki między Flamandami i francuskojęzycznymi Belgami, a także utrudnia przeprowadzenie kolejnej reformy państwa, przed jaką stoi teraz ten mały kraj.

Przy okazji warto przypomnieć, że od 1994 r. samorzady lokalne zyskały możliwość zaprezentowania swych stanowisk na poziomie Unii Europejskiej poprzez Radę Regionów powołaną na mocy Traktatu z Maastricht. Ta instytucja ma charakter doradczy i konsultacyjny w odniesieniu do wszystkich projektów Komisji Europejskiej mających konsekwencje na szczeblu lokalnych czy regionalnych członków Unii Europejskiej. Dodać należy jednak, że mimo to rola wspólnot lokalnych w konstrukcji europejskiej i ich możliwości interwencji pozostają w dużej mierze zależne od struktury konstytucjonalnej państwa. Ponadto samorzady lokalne w odróżnieniu od państw, aby móc podważyć jakiś akt decyzyjny Brukseli, muszą wykazać, że ma on bezpośredni wpływ na sytuację w gminie, co nie jest zadaniem łatwym.

---

<sup>24</sup> Trzech kandydatów na burmistrzów: Damien Thiéry, Arnold d'Oreye de Lantremange i François Van Hoobrouck d'Aspre, znalazło się na listach francuskojęzycznych w gminach Linkebeek, Kraainem oraz Wezembeek-Oppem. Gminy te znajdują się na peryferiach aglomeracji brukselskiej i zamieszkuje je ludność mówiąca po francusku. W wyborach komunalnych z 2006 r. listy francuskojęzyczne uzyskały odpowiednio 84%, 76% i 76%. Było zatem rzeczą logiczną, że rady gminne zaproponowały tych kandydatów na burmistrzów i wystąpiły z wnioskiem o akceptację do flamandzkiego ministra spraw wewnętrznych Mario Keulena. Ten ostatni, zarzucając wysłanie zawiadomień o wyborach w języku francuskim, zakwestionował nominacje. Należy przypomnieć, że chodzi o gminy z „ułatwieniami”, które mają gwarancje federalne otrzymywania dokumentów oficjalnych w ich własnym języku, zgodnie z ustawodawstwem federalnym. Jednak władze flamandzkie interpretują wąsko odpowiednie ustawy i wysyłają z założeniami dokumenty w języku niderlandzkim, wymagając od francuskojęzycznych obywateli za każdym razem osobnego wniosku o uzyskanie ich w języku francuskim. Tego rodzaju zastrzeżenie zostało przyjęte przez flamandzką Radę Państwa 23.12.2004 r. i potwierdzone w kolejnym rozporządzeniu z 19.06.2008 r.

<sup>25</sup> J.-P. Nassaux, *La démocratie locale belge placée sous monitoring*, „La Libre Belgique” 4.12.2008.

<sup>26</sup> N.N., *La Farce des trois bourgmestres*, „La libre Belgique” 20.05.2009 .

Główne źródło przychodów budżetów belgijskich samorządów to w pierwszej kolejności subwencje i dotacje od władz rządowych, w drugiej – udział w niektórych podatkach państwowych, a w trzeciej – środki z własnych podatków. Przychody związane z podatkami pobieranymi przez państwo to przede wszystkim pewien procent podatku od osób fizycznych (od 6 do 8%) oraz część opłat katastralnych. Do trzeciej kategorii należą świadczenia ustalane przez radę gminy i egzekwowane przez jej służby. Analiza budżetu każdej gminy pozwala odkryć, jakiego rodzaju mogą one być. Naczelną pozycję zajmują w nim opłaty od usług komunalnych, jak np. kanalizacja, oraz wydawanych dokumentów i zaświadczeń, ale znajdziemy tam także znaczące sumy pobierane od tarasów kawiarnianych, stacji benzynowych, balkonów, psów etc. Należy jednak zaznaczyć, że państwo może zakazać gminom pobierania niektórych podatków – na tej zasadzie np. gminy nie mogą decydować o pobieraniu opłat od kasyn czy pozwoleń wędkarskich.

Wydatki związane z funkcjonowaniem samorządów pochłaniają w Belgii 6,6% PKB, co nie jest powodem do dumy, jako że w większości państw zachodniej Europy są one wyższe. Poniekąd wynika to z faktu przeniesienia przez państwo w procesie federalizacji dużej części wydatków na regiony. Najważniejszą pozycję w wydatkach gmin (53%) stanowią koszty personelu samej gminy, szkół, służb socjalnych itd. 15% budżetu to koszty transferu środków finansowych dla organizmów przydzielonych do gmin, jak CPAS czy strefy policyjne. Pozostała część budżetu przeznaczona jest na działania podejmowane przez samorząd w terenie, co z samego zestawienia oznacza dość wąskie pole manewru.

Coraz częściej w samorządach belgijskich podnoszą się głosy o niekorzystnej ewolucji budżetów lokalnych w porównaniu z wyższymi szczeblami władzy, co stoi w sprzeczności z zasadami subsydiarności i proporcjonalności lansowanymi przez Unię Europejską. Spory na tym tle między władzami lokalnymi a władzami regionów i wspólnot są łatwe do przewidzenia i będą wymagać odpowiednich regulacji w przyszłości.

Kończąc powyższy przegląd funkcjonowania samorządów w Belgii, wypada zwrócić uwagę na kilka punktów, które poddawane są krytyce. Mimo upływu lat nadal podkreśla się niekorzystne efekty scalania gmin. Uważa się, że decyzja ta pociągnęła za sobą wzrost kosztów personelu, pochłaniającego w niektórych przypadkach nawet 70% całego budżetu gminy. Innym efektem scalania jest alienacja władz. Ten dystans powiększa się także z powodu profesjonalizacji i technicyzacji pracy burmistrza oraz czysto ekonomicznego podejścia do problemów<sup>27</sup>. Innym punktem poddawanych narastającej krytyce jest rosnąca rola partii politycznych w terenie. Poza klientelizmem, jaki się z tym wiąże, prowadzi ona do odsuwania i zniechęcania do pracy prawdziwych społeczników oddanych z zamiłowaniem sprawom gminy. Upartyjnienie samorządów przy specyfice belgijskiej przekłada się na wzmocnienie prawicy. Ostatnie wybory z 8 października 2006 r. były tego najlepszym dowodem. Mimo aktywizacji na niespotykaną skalę obrońców demokracji partie skrajnie prawicowe: Vlaams Belang we Flandrii i Front National w Walonii<sup>28</sup>, umocniły swe pozycje w samorządach. Sukcesem było jedynie pokonanie nacjonalistów w ich macierzy, za jaki uważana była Antwerpia. Front Narodowy zwiększył liczbę swych

<sup>27</sup> A. Jacquard, *J'accuse l'économie triomphante*, Paris 1995, s. 127.

<sup>28</sup> Wyniki wyborów zob.: [www.diplomatie.be/fr/elections/electionsdetail](http://www.diplomatie.be/fr/elections/electionsdetail).

radnych z 6 w 2000 r. do 28 w wyborach z 2006 r. Jeszcze bardziej wzmocniły się partie prawicowe we Flandrii, których wyniki po zsumowaniu głosów dowiodły, iż około 60% wyborców flamandzkich opowiedziało się za Flandrią suwerenną, co nie wróży dobrze jedności Belgii.

## Bibliografia

- Boć J., *Gmina w Belgii*, Wrocław 1993.
- Boulanger B., Cavenaile R., *La Belgique des origines à l'État federal*, Bruxelles 1990.
- Brassine J., *Les nouvelles institutions politiques de la Belgique*, Bruxelles 1989.
- Ladrière J., *Le système politique belge: situation 1970*, „Courrier Hebdomadaire” 20.11.1970, nr 500.
- Lagasse C.-E., *Les nouvelles institutions politiques de la Belgique et de l'Europe*, Namur 2003.
- Lambert P., *Manuel de Droit communal, La loi organique des CPAS*, t. I-II, Bruxelles 1996.
- Łaptos J., *Historia Belgii*, Wrocław 1995.
- Mabille X., *Histoire politique de la Belgique*, Bruxelles 1986.

## Belgium

### Abstract

The process of formation of local authorities in Belgium in the last decades is connected with the four-stage reform that has been realized from early 1970s. In this time, Belgium has transformed its centralized, unitarian political system into a federation, uniting regions and language communities. It was an effect of ethnic disagreement between Flemings and Walloons, not only conflicted on the state level, but on the level of local communities and provinces as well. An opinion is held that it might lead to the disintegration of the federation. What role are the local autonomies going to play in these circumstances? They hold great power, mainly on the level of local communities. The mayor and the community council have the power comparable to average European standards, although the conflicts between language communities are still present. In 2008, an intervention of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe took place; a warning was issued against violation of democratic rules. The provinces, the higher level of state administration, play a less important role in local autonomies. They rather reflect historical events, and during the process of formation of the federation have gained additional and – according to some opinions – unnecessary meaning.

The most popular critical opinions about the present system concern the issue of an increasing influence of political parties on the local level. It discourages voluntary social activists, devoted to the local issues. As a result of the growing role of professionalism and bureaucracy in democracy, the gap between decision-makers and local communities has been increasing.



Krzysztof Krysienieł

## Chorwacja

Republika Chorwacji leży w zachodniej części Półwyspu Bałkańskiego nad Morzem Adriatyckim. Jej powierzchnia wynosi 56 542 km<sup>2</sup>, zamieszkuje ją ponad 4,4 mln ludności<sup>1</sup>. Jest państwem młodym, gdyż uzyskała niepodległość w 1991 roku. Wcześniej stanowiła jeden z podmiotów Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii.

**Tradycja chorwackiego samorządu** związana jest z historią funkcjonowania żupanii. Ich początki sięgają X wieku, kiedy stały się pierwszymi ośrodkami władz. Kompetencje lokalnych zarządców (żupanów) dotyczyły przede wszystkim spraw sądowych i podatkowych. Upadek znaczenia żupanii miał miejsce wraz z końcem niezależności Królestwa Chorwacji na początku XII wieku<sup>2</sup>. W kolejnych wiekach rosnący w siłę feudałowie skutecznie ograniczyli kompetencje żupanów. Jedynie niektóre miasta zachowały status wolnych, z prawem do posiadania rady miejskiej, na której czele stał sędzia<sup>3</sup>. Znaczenie żupanii zaczęło ponownie rosnąć po tym jak ziemie chorwackie trafiły pod panowanie Habsburgów<sup>4</sup>.

Gruntowną reformę ustroju i kompetencji żupanii rozpoczęto w połowie XIX wieku. Początkowo zmiany polegały na zwiększeniu ich zależności od władz centralnych, dopiero upadek absolutyzmu w latach 60. XIX wieku przywrócił po części samorządowy charakter żupanii. Głównym organem stanowiącym każdej żupanii stała się rada, wykonawczym natomiast – żupan, którego wspomagał aparat pomocniczy – magistrat.

Po krótkim okresie ograniczenia samodzielności żupanii w 1886 r. przyjęta została Ustawa o ustroju żupanii i organizacji administracji w żupaniami i kotarach. Ziemie chorwackie podzielono na osiem żupanii, mających status jednostek samorządowych. Organem uchwałodawczym była rada żupańska (*żupanijska*

---

<sup>1</sup> Dane ze strony internetowej rządowej agencji informacyjnej HIDRA, <http://www.hidra.hr/rh/rhhrvatska.htm> [dostęp 1.06.2009].

<sup>2</sup> J. Vrbošić, *Povijesni pregled razvitka županijske uprave i samouprave u Hrvatskoj*, „Društvene istraživanja” 1992, nr 1, s. 57.

<sup>3</sup> F. Šišić, *Povijest Hrvata. Pregled povijesti hrvatskog naroda 600–1526*, Split 2004, s. 268.

<sup>4</sup> J. Vrbošić, *Povijesni pregled...*, s. 59.

*skupština*), na jej czele stał wielki żupan, mianowany przez króla na wniosek bana (organu reprezentującego węgierskiego władcę w Chorwacji). Same żupanie były z kolei podzielone na kotary, które jednak nie miały charakteru samorządowego. Niektóre chorwackie miasta (np. Zagrzeb, Varaždin czy Zemun – dzisiejsza dzielnica Belgradu) również posiadały samorząd, jednak był on podporządkowany władzom żupańskim. Ten podział uległ likwidacji na początku lat 20. ubiegłego wieku, po utworzeniu Królestwa SHS. Nowe państwo podzielono na okręgi (*oblasti*) z silnie ograniczonym samorządem. Po ataku Niemiec i ich koalicjantów na Jugosławię w 1941 r. utworzone zostało faszystowskie Niezależne Państwo Chorwackie. Jego terytorium podzielono na 23 wielkie żupy (*velike župe*), które z kolei obejmowały 142 kotary i 1000 gmin<sup>5</sup>. Trudno jednak w tym przypadku mówić o jakiegokolwiek formie samorządu.

Po zakończeniu II wojny światowej i utworzeniu komunistycznej Jugosławii cały obszar państwa, w tym także Chorwację, ujęto w nowy model ustroju terytorialno-administracyjnego, zakładający istnienie gmin jako jednostek podstawowych. Wprawdzie od lat 50. władze wprowadzały stopniowo elementy samorządności, nie był to jednak typowy samorząd występujący w klasycznym państwie demokratycznym<sup>6</sup>. W tym czasie liczba gmin na terenie Chorwacji uległa zmniejszeniu (podobnie zresztą jak w całej Jugosławii). W 1963 r. było ich 111, w 1976 r. – 105, w 1991 r. – 102.

Przełomowy dla Chorwacji okazał się początek lat 90. ubiegłego wieku. Postępująca dezintegracja Jugosławii zaowocowała przyjęciem przez parlamenty w Lublanie i Zagrzebiu deklaracji niepodległościowych 25 czerwca 1991 r. Wcześniej, bo 22 grudnia 1990 r., chorwaccy deputowani przyjęli nową konstytucję, w której VI rozdział poświęcono samorządowi lokalnemu i regionalnemu. Rozwinięciem tych postanowień było przyjęcie kilku najważniejszych ustaw dotyczących tej problematyki 29 grudnia 1992 r. Na ich podstawie w lutym 1993 r. przeprowadzone zostały pierwsze wybory do organów samorządowych<sup>7</sup>. Jednak w wyniku autorytarnej i centralistycznej polityki prezydenta Franjo Tuđmana samorząd zaczął funkcjonować w pełni dopiero na początku XXI wieku – po jego śmierci, nowelizacji konstytucji oraz przyjęciu nowych ustaw samorządowych.

Ze względu na kształt terytorium Chorwacja charakteryzuje się silnym **zróżnicowaniem regionalnym**. Najważniejszym ośrodkiem jest Zagrzeb, którego ludność liczy 780 tys., a dodać jeszcze należy 300 tys. osób zamieszkujących najbliższą okolicę stolicy – łącznie jest to czwarta część obywateli całego państwa. Zagrzeb ma równie dominującą pozycję pod względem potencjału gospodarczego i ekonomicznego, gdyż na jego terenie wytwarza się 31,8% PKB Chorwacji<sup>8</sup>. Specyfikę Zagrzebia podkreśla także wyjątkowa struktura podziału administracyjnego, gdyż tylko w stolicy powołano do życia dodatkowy poziom jednostek samorządowych

---

<sup>5</sup> Ibidem, s. 64.

<sup>6</sup> E. Mizerski, *Jugosłowiański system przedstawicielski 1918–1990*, Toruń 1999, s. 114–143.

<sup>7</sup> S. Ivanišević, I. Koprić, J. Omejec, J. Šimović, *Local Government in Croatia*, [w:] E. Kandeva (red.), *Stabilization of Local Governments*, Budapest 2001, s. 184.

<sup>8</sup> [www.zagreb.hr/zgstat/o\\_zagrebu\\_stat.html](http://www.zagreb.hr/zgstat/o_zagrebu_stat.html) [dostęp 1.06.2009].



– dzielnice<sup>9</sup>. Pozostałe najważniejsze miasta liczące ponad 100 tysięcy mieszkańców to Split, Rijeka oraz Osijek.

Struktura ludnościowa w ostatnich latach uległa zmianie wskutek wojny toczonej w latach 1991–1995. Do połowy lat 90. Chorwaci stanowili prawie 80% mieszkańców kraju, a najliczniejszą mniejszością narodową byli Serbowie – ok. 12%<sup>10</sup>. W 2001 roku spis powszechny wykazał, iż Chorwatów jest już blisko 90%, natomiast Serbów 4,5%. Żadna z pozostałych narodowości nie przekroczyła 0,5%. Ciekawy jest przypadek mniejszości włoskiej – stanowi ona zaledwie 0,4% ludności Chorwacji, ale dzięki zamieszkiwaniu w zwartej grupie na Półwyspie Istria jej polityczni przedstawiciele regularnie wygrywają wybory samorządowe, mają też stałą reprezentację w parlamencie – saborze.

**Podział terytorialny** państwa opiera się na dwóch poziomach. Na poziomie lokalnym funkcjonują gminy i miasta, natomiast na regionalnym – żupanie (biorąc pod uwagę ich potencjał ludnościowy czy też obszar, żupanie bardziej przypominają polskie powiaty niż województwa). Liczba podstawowych jednostek samorządu terytorialnego od początku lat 90. stale się powiększa. W momencie utworzenia dwupoziomowego samorządu w 1992 r. (powołanie i likwidacja jednostek samorządu terytorialnego należy do kompetencji parlamentu) funkcjonowało 70 miast i 419 gmin oraz 21 żupanii (w tym miasto Zagrzeb). W 2001 r. liczba gmin wzrosła do 423, a miast do 122<sup>11</sup>. W 2009 r. istniało 126 miast i 429 gmin.

Gminą jest jednostka samorządu lokalnego obejmująca kilka mniejszych społeczności, tworzących naturalną, gospodarczą i społeczną całość, powiązaną wspólnymi interesami mieszkańców. Miastem jest jednostka samorządu terytorialnego, w której siedzibę mają władze żupanii, jak też każda społeczność licząca ponad 10 tysięcy mieszkańców, jeżeli stanowi wyodrębnioną całość. Żupaniami określa się jednostkę samorządu regionalnego, która obejmuje obszar stanowiący naturalną, historyczną, komunikacyjną, gospodarczą i społeczną całość.

Problematyka samorządu w Chorwacji jest uregulowana zarówno w **konstytucji**, jak i w licznych **ustawach**. Przyjęta w 1990 r. konstytucja została w części poświęconej samorządowi dość gruntownie znowelizowana w listopadzie 2000 r. Zmiany znacznie poszerzyły prawa i zakres samodzielności lokalnych i regionalnych organów władzy.

Samorządowi terytorialnemu poświęcony został w całości rozdział VI ustawy zasadniczej (art. 132–137)<sup>12</sup>. Ustrojodawca zagwarantował prawo obywateli do samorządu lokalnego i regionalnego oraz do pośredniego lub bezpośredniego sprawowania władzy. Podstawowymi jednostkami samorządu lokalnego są gminy (*obćine*) i miasta (*gradovi*), natomiast regionalnego – żupanie (*županije*). Konstytucja

---

<sup>9</sup> K. Krysienieł, *Samorząd miasta stołecznego Zagrzebia*, [w:] S. Wróbel (red.), *Samorząd miejski. Zadania, instytucje, formy*, Poznań–Chorzów 2008.

<sup>10</sup> P. Eberhardt, *Przemiany demograficzno-etniczne na obszarze Jugosławii w XX wieku*, Lublin 2005, s. 54.

<sup>11</sup> *Teritorijalni ustroj Republike Hrvatske*, Državni zavod za statistiku, www.dzs.hr [dostęp 1.06.2009].

<sup>12</sup> Opracowanie na podstawie *Ustav Republike Hrvatske (pročišćeni tekst)*, „Narodne Novine” 2001, nr 41.

daje możliwość nadania stolicy oraz innym dużym miastom statusu żupanii, jak też dopuszcza utworzenie jednostek pomocniczych w miastach.

Ustrojodawca podkreślił wagę opisywanej problematyki, gdyż ustawy dotyczące organizacji, ustroju oraz zakresu kompetencji są potraktowane jako organiczne i wymagają bezwzględnej większości głosów wszystkich deputowanych saboru (zwykle ustawy – zwykłej większości). Do najważniejszych z nich należą: o samorządzie lokalnym i regionalnym (w dalszej części pracy określana mianem „samorządowej”), o terytoriach żupanii, miast i gmin, o wyborze członków organów przedstawicielskich jednostek samorządu lokalnego i regionalnego, o wyborach naczelników gmin, burmistrzów, żupanów i burmistrza Zagrzebia, o mieście Zagrzebiu, o finansowaniu jednostek samorządu lokalnego i regionalnego oraz ustawa konstytucyjna o prawach mniejszości narodowych.

Ustrojodawca dokonał **podziału kompetencji** między szczeble samorządu, zastrzegając przy tym konieczność zachowania zasady subsydiarności. Samorząd lokalny wykonuje obowiązki, dzięki którym bezpośrednio zaspokaja się potrzeby obywatela. W zakresie wykonywania zadań własnych organy samorządu podlegają kontroli jedynie pod kątem legalności. Konstytucja gwarantuje prawo do posiadania przez samorządy dochodów własnych oraz zobowiązuje państwo do pomocy finansowej najsłabszym jednostkom.

Najważniejsza z ustaw samorządowych – o samorządzie lokalnym i regionalnym<sup>13</sup> – w minimalnym jedynie stopniu poszerza konstytucyjny zakres kompetencji jednostek samorządowych. Wprowadza natomiast możliwość realizowania części zadań z zakresu kompetencji żupanii przez miasta liczące powyżej 35 tysięcy mieszkańców (kategoria „dużych miast”) lub przez mniejsze, ale będące siedzibami władz regionalnych. Pojęcie „dużych miast” znalazło się w ustawie samorządowej na mocy nowelizacji w 2005 roku.

**Polityka władz wobec samorządu** w ostatnich latach uległa znacznej metamorfozie. W pierwszych latach niepodległości wyraźne były tendencje centralistyczne, co powodowało znaczne ograniczenie roli i pozycji samorządu. Wprawdzie zgodnie z prawem – przynajmniej teoretycznie – odbywały się wybory lokalne, jednak już z uznaniem wyników władza miała poważne problemy. Jako przykład można przytoczyć wybory do Rady Miasta Zagrzebia w 1995 r. Stolica miała zagwarantowany prawem statut żupanii, a zgodnie z obowiązującą wówczas Ustawą o lokalnym samorządzie i administracji żupana (w przypadku Zagrzebia burmistrza) wybierała rada większością głosów swych członków<sup>14</sup>. W 1995 roku wybory lokalne w stolicy wygrały ugrupowania opozycyjne wobec prezydenckiej Chorwackiej Wspólnoty Demokratycznej (HDZ) i to one przeforsowały kandydata na stanowisko. Żupan był zarówno przedstawicielem organu samorządowego, jak i reprezentantem rządu w terenie.

Wspomniana wcześniej ustawa wymagała zatwierdzenia wybranego burmistrza Zagrzebia przez prezydenta republiki, który miał prawo odrzucić przedstawioną kandydaturę i zażądać ponownych wyborów na to stanowisko. Po kilkukrotnym odrzuceniu prezydent zobligowany był do mianowania własnego kandydata na żupana. Tuđman skorzystał z tej możliwości, nie licząc się z protestami mieszkańców.

<sup>13</sup> Zakon o lokalnoj i područnoj samoupravi, „Narodne Novine” 2001, nr 33.

<sup>14</sup> Zakon o Gradu Zagrebu, „Narodne Novine” 1992, nr 90.

Odrzucił cztery kandydatury wysunięte przez radę miasta i powołał administratora Zagrzebia spośród grona własnych protegowanych<sup>15</sup>. Jednakże takie ignorowanie woli wyborców przez prezydenta spotkało się z ostrą reakcją większości państw europejskich. W marcu 1996 r. Rada Europy postawiła Chorwacji dwadzieścia jeden warunków członkostwa w tej organizacji, w tym żądanie uznania przez władzę wykonawczą wyników wyborów w Zagrzebiu i odwołanie administratora z ramienia prezydenta. Z powodu niewypełnienia tych postulatów Rada Europy zdecydowała się na bezprecedensowy krok – bezterminowo (a *de facto* na kilka miesięcy) wstrzymano rozpatrywanie chorwackiego wniosku o członkostwo.

Ewolucja podejścia do idei samorządności nastąpiła dopiero w 2000 r., wraz ze zmianą na fotelu prezydenta oraz porażką HDZ w konfrontacji z koalicją centrolewicową (składającą się też z ugrupowań regionalnych) w wyborach parlamentarnych. Nowelizacja konstytucji i uchwalenie w 2001 r. nowej ustawy samorządowej rozpoczęły proces decentralizacji państwa. Nastąpiły również inne istotne zmiany, a mianowicie rozdzielenie władz samorządowych i rządowych na poziomie żupanii, wybór żupana jako samodzielnego organu samorządowego, który do objęcia urzędu nie potrzebuje już akceptacji prezydenta, oraz konstytucyjne uznanie zasady subsydiarności<sup>16</sup>. Jednocześnie znacznie zwiększono niezależność finansową społeczności lokalnych i regionalnych.

Ta nowa polityka chorwackich władz centralnych nie zmieniła się nawet po parlamentarnych zwycięstwach wyborczych HDZ w 2003 i 2007 r. Była partia Tuđmana opowiedziała się za kontynuacją reform samorządowych, co skutkowało przyjęciem w październiku 2007 r. pakietu zmian ustawowych, wprowadzających bezpośrednio wybory organów wykonawczych w gminach, miastach i żupaniami. Opracowane również zostały dwa programy („Program ramowy” w 2004 r. i „Program rządu na lata 2008–2011” w 2008 r.), w których jasno zadeklarowano chęć dalszej decentralizacji państwa<sup>17</sup>.

**System wyborczy do organów samorządowych** przeszedł istotną reformę, której skutkiem jest elekcja powszechna i bezpośrednia do organów stanowiących i wykonawczych w gminach, miastach i żupaniami. Najważniejszymi ustawami w tym zakresie są: o wyborach członków organów przedstawicielskich jednostek samorządu lokalnego i regionalnego<sup>18</sup> oraz o wyborach naczelników gmin, burmistrzów, żupanów i burmistrza Zagrzebia<sup>19</sup>.

Czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach do rad i skupsttin oraz czynne w wyborach do organu wykonawczego posiadają pełnoletni obywatele, którzy stale przebywają na obszarze danej jednostki. Prawo kandydowania na urząd naczelnika,

---

<sup>15</sup> A. Orzelska, *Chorwacja*, „Europa Środkowa i Wschodnia”, Rocznik VI, Warszawa 1999, s. 74.

<sup>16</sup> N. Kopajtich-Škrlec, *Decentralizacija – između struke i politike. Lokalna samouprava u Hrvatskoj*, [w:] A. Draganić (red.), *Ruka ruci – dobro je dobro sarađivati. Iskustva u razvoju lokalne samouprave*, Banja Luka 2008, s. 34.

<sup>17</sup> Ibidem, s. 38.

<sup>18</sup> Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (pročišćeni tekst), „Narodne Novine” 2005, nr 44 (nowelizacja 109/07).

<sup>19</sup> Zakon o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba, „Narodne Novine” 2007, nr 109.

burmistrza lub żupana jest dodatkowo obwarowane koniecznością półrocznego zamieszkiwania na terenie danej gminy, miasta lub żupanii. Takie same warunki muszą spełnić wybierani wraz z nimi zastępcy (jeden w gminach i miastach do 10 tys. mieszkańców lub dwóch w pozostałych gminach i miastach oraz w żupaniach i Zagrzebiu). Wybory odbywają się co cztery lata, w trzecią niedzielę maja, a rozpisuje je chorwacki rząd. W wyborach samorządowych nie obowiązuje przepis o możliwości głosowania poza miejscem zamieszkania.

Prawo zgłaszania pełnych list wyborczych do rad gmin, miast i skupstzin żupańskich posiadają zarejestrowane w Chorwacji partie polityczne oraz sami wyborcy, jeżeli zbiorą odpowiednią liczbę podpisów (100 w gminie, 150 w mieście, 500 w żupanii i Zagrzebiu). W przypadku kandydatów do władz wykonawczych trzeba zebrać od 50 do 5000 podpisów, w zależności od liczby mieszkańców. W wyborach do organów przedstawicielskich obowiązuje ordynacja proporcjonalna z zastosowaniem metody d'Hondta, natomiast w elekcji organów wykonawczych wprowadzono system większościowy. Jeżeli żaden ze startujących nie uzyska w pierwszej turze bezwzględnej większości, po dwóch tygodniach odbywa się druga, w której uczestniczy już tylko dwóch kandydatów.

Liczba członków organów przedstawicielskich musi być liczbą nieparzystą, a zależy od postanowień statutu jednostki, z tym że ustawa samorządowa narzuca w tym zakresie pewne widełki:

- gminy do 3000 mieszkańców – od 7 do 13 radnych,
- gminy od 3001 do 10 000 – od 9 do 15,
- miasta i gminy od 10 001 do 30 000 – 13 do 19,
- miasta i gminy powyżej 30 000 – 19 do 35,
- miasto Zagrzeb – 51,
- żupanie – od 31 do 51.

Chorwackie prawodawstwo wprowadziło szeroką gwarancję praw wyborczych dla **mniejszości narodowych**, w tym celu uchwalono m.in. Ustawę konstytucyjną o prawach mniejszości narodowych. Ordynacja wyborcza zapewnia ich przedstawicielom proporcjonalną reprezentację w radzie lub skupstzinie. Dopuszczone jest powiększenie liczby radnych, jeżeli nie został spełniony powyższy warunek. Podobną zasadę przyjęto w stosunku do samorządowych władz wykonawczych na części obszaru Chorwacji – w tym przypadku oznacza to konieczność wybrania naczelnika, burmistrza i żupana lub ich zastępcy z grona mniejszości narodowej. Jeżeli powyższe warunki nie zostaną spełnione, rozpisywane są wybory uzupełniające.

**Ostatnie wybory samorządowe** odbyły się 17 maja 2009 r. (I tura) oraz w części okręgów 31 maja (II tura). Wyborcza dogrywka konieczna była w 9 żupaniach, 55 miastach oraz 164 gminach, jak też w stolicy. Nie przyniosły one zaskakującego rozstrzygnięcia, gdyż potwierdziły dominującą pozycję dwóch największych partii – Chorwackiej Wspólnoty Demokratycznej (HDZ) oraz Socjaldemokratycznej Partii Chorwacji (SDP). Na poziomie regionalnym większy sukces odniosła HDZ, która obsadziła połowę stanowisk żupanów, a dodatkowo 3 fotele zdobyła koalicyjna Chorwacka Partia Chłopska (HSS). Socjaldemokraci obsadzili tylko 4, a pozostałe stanowiska objęły mniejsze partie, w tym działające lokalnie Demokratyczne Zgromadzenie Istrii (IDS)<sup>20</sup>. SDP odniosła natomiast sukces w wyborach lokalnych. Przede wszystkim wygrała w stolicy i kilku innych dużych miastach (np. w Rijece

<sup>20</sup> M. Lipovac, *Potvrđena pobjeda HDZ-a i koalicijskih partnera*, „Vjesnik” z dnia 1.06.2009, www.vjesnik.hr [dostęp 1.06.2009].

i Dubrovniku), zdobyła także fotel burmistrza w mieście-symbolu chorwackiego oporu – Vukovarze. Ogólnie lewica obsadziła o 9 stanowisk naczelników i burmistrzów więcej niż cztery lata wcześniej, gdy wybierano w głosowaniu pośrednim<sup>21</sup>. Specyficzna sytuacja miała miejsce w Splicie, gdzie fotel burmistrza zdobył niezależny kandydat Željko Kerum, jeden z najbogatszych Chorwatów<sup>22</sup>.

Przeprowadzone w maju 2009 r. wybory otwierają nową kartę w historii chorwackiego samorządu, gdyż po raz pierwszy wyłoniono w sposób bezpośredni i powszechny wszystkie organy władz lokalnych i regionalnych. Spowoduje to także konieczność wypracowania nowych zasad współdziałania między władzami stanowiącymi i wykonawczymi, swoistą koabitację, gdyż w wielu przypadkach pochodzą one z przeciwnych obozów politycznych.

Kompetencje **organu uchwałodawczego i kontrolnego**, czyli rady w gminie (*općinsko vijeće*) i mieście (*gradsko vijeće*) oraz sekcji w żupanii (*županijska skupština*), są określone w ustawie samorządowej. Należy do nich m.in.: stanowienie miejscowego prawa, tworzenie ciał roboczych, organizowanie struktury oraz podział obowiązków organów administracji samorządowej, jak też organizowanie służb samorządowych wykonujących zadania publiczne. Na czele organu przedstawicielskiego stoi przewodniczący i do dwóch zastępców, którzy są wybierani bezwzględną większością głosów wszystkich radnych.

Posiedzenia rad i sekcji zwoływane są przez przewodniczącego nie rzadziej niż raz na trzy miesiące. Możliwe jest także zwołanie nadzwyczajnego posiedzenia na wniosek jednej trzeciej składu rady lub sekcji. Decyzje podejmowane są w głosowaniu jawnym większością głosów, przy obecności co najmniej połowy radnych. Wyjątkiem jest np. budżet, który wymaga większości głosów całego składu. Na obradach mogą być odpowiednio naczelnik gminy, burmistrz lub żupan. Rady i sekcji mogą powołać ciała robocze – komitety (stałe i tymczasowe). W ramach kompetencji kontrolnych radni mogą zadawać organowi wykonawczemu pytania ustne lub pisemne z zakresu jego pracy. Dodatkowo musi on dwa razy w roku przedstawić przed radą sprawozdanie ze swojej działalności.

Rada lub sekcja może być rozwiązana przez rząd na wniosek organu właściwego dla nadzoru nad samorządem terytorialnym, jeżeli:

- podejmie decyzję zagrażającą suwerenności i jedności terytorialnej państwa,
- po utworzeniu nowej jednostki samorządowej nie uchwali statutu w ciągu 60 dni od dnia ukonstytuowania się,
- w sposób ciągły podejmuje decyzje sprzeczne z prawem,
- przez dłuższy czas pozostaje bez quorum,
- przez ponad trzy miesiące nie jest w stanie podjąć żadnych decyzji z zakresu własnych kompetencji,
- w określonym ustawą terminie nie jest w stanie przyjąć budżetu lub decyzji o tymczasowym finansowaniu,
- w określonym czasie nie uchwali planu zagospodarowania przestrzennego<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> S. Barilar, S. Španović, *HDZ izgubio Dubrovnik i Vukovar, a SDP Goricu, Split i Sisak*, „Jutarnji list” z dnia 1.06.2009, www.jutarnji.hr [dostęp 1.06.2009].

<sup>22</sup> M. Pleše, *Odnos snaga HDZ-SDP ostaje nepromijenjen*, „Jutarnji list” z dnia 1.06.2009, www.jutarnji.hr [dostęp 1.06.2009].

<sup>23</sup> Do 2009 r. rada lub sekcja mogły też być rozwiązane, jeśli nie wybrały w ciągu 30 dni organu wykonawczego.

Kompetencje **organu wykonawczego**, czyli naczelnika gminy (*općinski načelnik*), burmistrza miasta (*gradonačelnik*) oraz żupana (*župan*), koncentrują się na przygotowywaniu projektów aktów prawnych i wykonywaniu aktów przyjętych przez radę lub skupsztinę oraz innych obowiązków przewidzianych w statucie. Ponadto kieruje on administracją, zarządza majątkiem wspólnoty, może zbywać lub dzierżawić majątek samorządowy o ograniczonej ustawowo wartości. Naczelnik, burmistrz lub żupan reprezentują swoje jednostki na zewnątrz. Mają prawo wstrzymać wykonywanie aktu przyjętego przez organ stanowiący, jeżeli ocenią, iż narusza on ustawę lub inny przepis prawa. W ciągu 15 dni rada lub skupszтина powinna poprawić lub uzupełnić dany akt, a jeżeli tego nie uczyni, to organ wykonawczy ma obowiązek w ciągu 8 dni poinformować o tym przedstawiciela administracji rządowej w żupanii oraz właściwego ministra.

Za swoją działalność naczelnicy, burmistrzowie i żupanii są odpowiedzialni przed centralnymi organami administracji państwowej. Ustawa samorządowa przewiduje możliwość utraty mandatu przez organ wykonawczy, jeżeli:

- poda się on do dymisji,
- wyrokiem sądu pozbawiony zostanie praw wyborczych,
- zostanie skazany na karę bezwzględnego pozbawienia wolności na okres ponad miesiąca,
- zostanie skazany wyrokiem sądowym za naruszenie praw człowieka i obywatela,
- wyprowadzi się poza obszar jednostki samorządowej,
- przestanie być chorwackim obywatelem,
- umrze.

Również rada lub skupszтина może przyczynić się do odwołania organu wykonawczego, gdy bezwzględną większością swojego składu rozpisze w tej sprawie referendum. Prawo przewiduje dwa powody: naruszanie lub brak wykonywania uchwał organu stanowiącego oraz narażenie jednostki samorządowej na znaczne straty finansowe.

Ustawa o samorządzie lokalnym i regionalnym reguluje także kwestie związane ze **statusem radnych oraz władz wykonawczych**. Mandat radnego jest wolny, za jego wykonywanie nie przysługuje żadne wynagrodzenie. Można otrzymać jedynie zwrot kosztów poniesionych w związku z pełnieniem obowiązków. Ordynacja przedstawia szeroki katalog funkcji i stanowisk, których nie wolno łączyć z wykonywaniem mandatu radnego. Wśród kilkudziesięciu pozycji znajdują się m.in.: sędziowie, członkowie rządu i administracji rządowej, żołnierze w służbie czynnej, jak też członkowie zarządu spółek, w których jednostka samorządowa ma większość udziałów. Ordynacja przewiduje kilka możliwości utraty mandatu radnego:

- rezygnacja przedłożona w formie pisemnej,
- prawomocny wyrok sądu pozbawiający prawa do pełnienia funkcji,
- skazanie na karę bezwzględnego więzienia na okres dłuższy niż 6 miesięcy,
- wyprowadzenie się poza obszar jednostki,
- utrata chorwackiego obywatelstwa,
- śmierć.

Naczelnicy i burmistrzowie (oraz ich zastępcy) w gminach i miastach do 10 tysięcy mieszkańców sami mają prawo zdecydować, czy będą pełnić funkcję zawodowo, czy też społecznie, pozostając na dotychczasowym miejscu pracy. W większych



jednostkach lokalnych oraz w żupaniach muszą wykonywać swoje obowiązki profesjonalnie, a prawo wyboru dotyczy jedynie ich zastępców. W momencie rozpisania wyborów osoby dotychczas pełniące funkcje w organach wykonawczych mogą podejmować tylko te decyzje, które są niezbędne do sprawnego funkcjonowania gminy, miasta lub żupanii.

Podobnie jak to ma miejsce w przypadku radnych, naczelnicy, burmistrzowie oraz żupanii nie mogą łączyć swoich funkcji z całym szeregiem innych, wymienionych w ordynacji samorządowej.

Problematykę związaną z bezpośrednią partycypacją obywatelską na poziomie lokalnym i regionalnym w największym stopniu regulują dwie ustawy: samorządowa oraz o referendum i innych sposobach osobistego udziału w sprawowaniu władzy państwowej oraz lokalnej i regionalnej<sup>24</sup>. Obywatele mają prawo do udziału w referendum oraz w komitetach lokalnych (*mjesni odbor*). Referendum może zostać rozpisane w każdej sprawie z zakresu działalności samorządu. Prawo to posiada w żupanii, mieście i gminie organ przedstawicielski na wniosek 1/3 swojego składu lub organu wykonawczego, a tylko na poziomie lokalnym – połowa zebrań lokalnych z obszaru gminy lub miasta albo 20% wyborców. Decyzja podjęta w referendum jest wiążąca, o ile wzięła w nim udział większość uprawnionych. Inną formą demokracji bezpośredniej jest prawo do przedłożenia projektów aktów prawnych. Pod inicjatywą musi się podpisać co najmniej 10% wyborców z danej jednostki administracyjnej, a organ przedstawicielski musi się do niej ustosunkować w ciągu trzech miesięcy.

Komitety lokalne mogą być zakładane w wyodrębnionych, mniejszych skupiskach mieszkańców (wsie, osiedla, dzielnice), a sposób ich powstawania reguluje się w statucie jednostki samorządu lokalnego. Tą drogą można także przekazać wykonywanie pojedynczych zadań z zakresu obowiązków gminy lub miasta. Organami komitetów lokalnych są: rada jako organ kontrolno-stanowiący, wyłoniona w wyborach bezpośrednich przez mieszkańców, oraz przewodniczący rady, wybierany przez nią. Organem nadzorczym w stosunku do wymienionych powyżej, posiadającym prawo do ich rozwiązania przed upływem czteroletniej kadencji, jest naczelnik gminy, ewentualnie burmistrz.

Regulacje dotyczące **finansowania samorządu** znajdują się przede wszystkim w Ustawie o finansowaniu jednostek samorządu lokalnego i regionalnego<sup>25</sup>. Przez dekadę lat 90. władza centralna mocno ograniczała samodzielność finansową samorządu, a przełom nastąpił dopiero w 2001 r., przy gruntownej nowelizacji wspomnianej ustawy. Kolejne ważne nowelizacje miały miejsce w 2006 i 2008 r.<sup>26</sup> W ich wyniku m.in. podatek od dochodów firm (*porez na dobit*, odpowiednik polskiego CIT) w całości stał się dochodem budżetu państwa, w zamian cały podatek od osób fizycznych (*porez na dohodak*, PIT) przeszedł w gestię samorządów.

Samorządy mają zapewnione środki finansowe z kilku źródeł: z dochodów własnych, wspólnych podatków (dzielonych między szczeble samorządu oraz

---

<sup>24</sup> Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave, „Narodne Novine” 1996, nr 33.

<sup>25</sup> Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, „Narodne Novine” 1993, nr 117.

<sup>26</sup> N. Kopajtich-Škrlec, *Decentralizacija...*, s. 43–44.

władzę centralną), dotacji i subwencji. Do dochodów własnych żupanii zalicza się np. dochody z posiadanych nieruchomości, podatki regionalne i kary finansowe. W przypadku gmin i miast dotyczy to np.: dochodów z posiadanej własności, podatków lokalnych, opłat administracyjnych i opłat klimatycznych. Udział wszystkich gmin i miast w podatku od osób fizycznych od 2008 r. wynosi 55%, a gminy i miasta, które przejęły dodatkowe zadania, otrzymują jeszcze 12%. Żupanie otrzymują z tego źródła 15,5%, a pozostałe 17,5% przekazywane jest na specjalny fundusz dla wyrównywania funkcji decentralizacyjnych.

Specyficznym źródłem dochodów dla jednostek samorządowych są subwencje i dotacje dla gmin, miast i żupanii, które najbardziej ucierpiały w czasie działań wojennych w latach 1991–1995. Również osobne środki przeznaczone są dla tych jednostek, które obejmują swoim obszarem tereny górskie lub wyspy. Warto też wspomnieć, iż dla najbiedniejszych żupanii, w których przeciętny dochód mieszkańca nie przekracza 75% poziomu w całej Chorwacji, przewidziane są specjalne środki z budżetu państwa. Podobnie dzieje się w przypadku najuboższych gmin, z tym że punktem odniesienia jest tu średnia w żupanii, a pomoc płynie z budżetu danej jednostki samorządu regionalnego.

## Bibliografia

- Ivanišević S., I. Koprić, J. Omejec, J. Šimović, *Local Government in Croatia*, [w:] E. Kandevo (red.), *Stabilization of Local Governments*, Budapest 2001.
- Kopajtich-Škrlec N., *Decentralizacija – između struke i politike. Lokalna samouprava u Hrvatskoj*, [w:] A. Draganić (red.), *Ruka ruci – dobro je dobro sarađivati. Iskustva u razvoju lokalne samouprave*, Banja Luka 2008.
- Krysienieł K., *Samorząd miasta stołecznego Zagrzebia*, [w:] S. Wróbel (red.), *Samorząd miejski. Zadania, instytucje, formy*, Poznań–Chorzów 2008.
- Mizerski E., *Jugosłowiański system przedstawicielski 1918–1990*, Toruń 1999.
- Šišić F., *Povijest Hrvata. Pregled povijesti hrvatskog naroda 600–1526*, Split 2004.
- Vrbošić J., *Povijesni pregled razvitka županijske uprave i samouprave u Hrvatskoj*, „Društvene istraživanja” 1992, nr 1.

## Croatia

### Abstract

Ever since gaining independence in 1991, Croatian regional self-government has undergone immense transformation. For the entire decade, self-government was strongly marginalized due to the centralized policy of the then-functioning government. Its importance grew only in the beginning of the 21<sup>st</sup> century, when the change occurred at the top levels of government. Since 2001, the process of decentralization in Croatia has been most visible in gradually handing more and more responsibilities and tasks over, in accordance with the principle of subsidiarity, found in the Croatian constitution, to both units of self-government, that is, to the local authority (composed of 400 communes and over 120 cities) and to the regional authority (20 counties called *županija*). The capital city of Zagreb has special status. As such, Zagreb performs self-governing public affairs functions of both a city and a county. The introduction of changes to legislation in 2007, that is implementation of direct and universal elections to self-government executive bodies, did not bring an end to, but was



a part of the process of change of the Croatian self-government. Not all plans have been fulfilled during the few years of fast development, due to unwillingness of some central authorities to hand over more powers to regional and local governments. Also, the fairly small population and economic potential of communes and counties may cause some difficulties, since they are too many and minute to play an important role in discussions about the future of Croatian self-government.

Ryszard Kozioł

## Czechy

Początki kształtowania się nowoczesnego systemu samorządowego na ziemiach czeskich sięgają drugiej połowy XIX w. i związane są bezpośrednio z procesem transformacji ustrojowej monarchii habsburskiej. Ziemie czeskie (Czechy, Morawy i Śląsk Cieszyński – określane jako kraje Korony św. Wacława) znajdowały się wówczas w części austriackiej powstałych na podstawie Kompromisu (*Ausgleich*) z lutego 1867 roku Austro-Węgier. Ustrój wewnętrzny części austriackiej, składającej się z 17 krajów koronnych (*Kronlander*), oparty został na konstytucji z 21 grudnia 1867 r. oraz zachowujących swoją moc prawną wcześniejszych okrojonych aktów konstytucyjnych, tj. Dyplomu październikowego i Patentu lutowego<sup>1</sup>. Akty te nie tylko wprowadzały elementy państwa prawnego, ale także umożliwiały stosunkowo szeroki zakres autonomii krajów koronnych oraz konstytuowały samorząd powiatowy, miejski i gminny. Samorząd w tym rozwiązaniu łączył się z autonomią, rozumianą jako uprawnienie do stanowienia osobnych norm prawnych.

Autonomiczny ustrój Królestwa Czech określony został w Statucie Krajowym. Organami autonomii krajowej były Sejm Krajowy i Wydział Krajowy. W skład Sejmu Krajowego wchodziłi wiryliści (biskupi i rektorzy) oraz posłowie wybierani w systemie kurialnym, w ramach czterech kurii wyborczych: ziemiaństwa, izb przemysłowo-handlowych, miast oraz reszty gmin. Kompetencje Sejmu Krajowego obejmowały głównie sprawy o charakterze gospodarczo-finansowym, a w zakresie powszechnie obowiązujących ustaw również sprawy gminne, oświatowe i kościelne. Na czele Sejmu Krajowego stał marszałek mianowany przez cesarza na sześcioletnią kadencję. Kierował on również pracami sześciuosobowego, wybieralnego Wydziału Krajowego, który był organem wykonawczym Sejmu Krajowego. Wydział Krajowy odpowiadał również za przygotowywanie projektów ustaw oraz bieżącą administrację, zarządzanie majątkiem i finansami. Nadzór nad działalnością władz krajowych sprawował namiestnik, który był przedstawicielem cesarza oraz szefem administracji rządowej w kraju.

Kraje koronne początkowo podzielone były na okręgi i powiaty, od 1867 r. tylko na powiaty (*Bezirke*). Ustrój powiatu to klasyczny przykład administracji

<sup>1</sup> Teksty wyżej wymienionych aktów prawnych zob. M.J. Ptak, M. Kinstler (red.), *Powszechna historia państwa i prawa. Wybór tekstów źródłowych*, Wrocław 1996, s. 186–193.

dualistycznej. W każdym powiecie funkcjonowały struktury administracji rządowej reprezentowane przez starostę (*Bezirkshauptmann*), pełniącego jednocześnie funkcje zwierzchnie i nadzorcze nad gminami (w zakresie zadań poruczonych). Organem uchwałodawczo-kontrolnym była rada powiatowa wybierana w systemie kurialnym na sześcioletnią kadencję. Z grona radnych wyłaniano organ wykonawczy – wydział powiatowy, na czele którego stał marszałek powiatu, zatwierdzany przez cesarza. Samorząd odpowiadał głównie za oświatę, komunikację, zdrowie i bankowość. Sprawował również nadzór nad funkcjonowaniem gmin (w zakresie realizowanych przez nie zadań własnych), a sam nadzorowany był przez Wydział Krajowy i namiestnika.

Podstawowym szczeblem samorządu w Królestwie Czech były historycznie ukształtowane gminy miejskie i wiejskie. Gminami były także wydzielone obszary dworskie. W miastach funkcje samorządowe sprawowały rady miejskie jako organy uchwałodawczo-kontrolne oraz magistraty jako organy wykonawczo-zarządzające z burmistrzem na czele (a w większych miastach z prezydentem). Kadencja obu organów trwała sześć lat. W gminach wiejskich natomiast funkcje uchwałodawcze i kontrolne pełniły rady gminne wybierane na trzyletnie kadencje w dwóch lub trzech okręgach wyborczych na podstawie cenzusu majątkowego lub wykształcenia. Organem wykonawczo-zarządzającym były powoływane zwierzchności gminne, składające się z przysiężnych oraz wójta. Wójt, posiadający uprawnienia do podejmowania decyzji jednoosobowo, pełnił funkcje naczelnika gminy, kierował zarządem, przewodniczył radzie i odpowiadał za wykonywanie na terenie gminy zadań z zakresu administracji rządowej. Każda gmina realizowała dwojakiego rodzaju zadania: własne i poruczone. Do zadań własnych gminy należał przede wszystkim zarząd majątkiem, z czym związane było wykonywanie budżetu, sprawy komunikacji i utrzymywania dróg, sprawy szkolnictwa, dobroczynności, wydawanie przepisów porządkowych w zakresie policji miejscowej. Poruczony z administracji rządowej zakres spraw obejmował natomiast: ściąganie podatków, organizowanie wyborów, udzielanie ślubów cywilnych, statystyki ludności i pobór do wojska.

Lokalna administracja rządowa była zbiurokratyzowana i zrutyinizowana. Wadliwość funkcjonowania samorządu terytorialnego wynikała przede wszystkim z braku instytucjonalnego połączenia czynnika urzędniczego i obywatelskiego, a także braku wyraźnego rozgraniczenia kompetencji między lokalną administracją rządową a samorządem, co prowadziło do częstych kolizji i sporów kompetencyjnych<sup>2</sup>. Z drugiej strony jednak ówczesny model autonomii i samorządności przyczynił się do wzmocnienia procesów modernizacyjnych. W Królestwie Czech, nieposiadającym atrybutów w pełni suwerennej władzy państwowej, stworzone zostały warunki do rozwoju nowoczesnego samorządu terytorialnego, wzrostu gospodarczego, kształtowania się tożsamości narodowej, poczucia odrębności kulturowej, a także do rozwoju czeskiego systemu politycznego<sup>3</sup>. Niektóre cechy ówczesnych rozwiązań ustrojowych zdeterminowały kształt i jakość późniejszej administracji publicznej.

Proklamowanie niepodległości 28 października 1918 r. uważa się za oficjalną datę powstania państwa czechosłowackiego, które w okresie międzywojennym

<sup>2</sup> J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000, s. 125.

<sup>3</sup> J. Tomaszewski, *Czechy i Słowacja*, Warszawa 2006, s. 12.

należało do najbardziej rozwiniętych gospodarczo i technologicznie krajów Europy, chociaż zaznaczały się radykalne różnice w poziomie cywilizacyjnym obu jego części składowych. Czechosłowacja z lat 1918–1938 na tle Europy Środkowo-Wschodniej wyróżniała się stabilną demokracją<sup>4</sup>. Fundamentem ustrojowym Pierwszej Republiki Czechosłowackiej była konstytucja z 29 lutego 1920 r. Przewidywała ona istnienie samorządu terytorialnego, ale jednocześnie ustalała szeroki zakres nadzoru, czego konsekwencją była rozbudowa administracji państwowej.

**Po II wojnie światowej** w Czechosłowacji najpierw odbudowano system samorządu terytorialnego, nawiązujący do wzorów i rozwiązań przedwojennych<sup>5</sup>, by po pełnym przejściu władzy przez komunistów stopniowo przekształcić go w system rad, wzorowanych na rozwiązaniach z ZSRR. W kolejnych etapach przemian politycznych, a zwłaszcza w ramach procesu destalinizacji wprowadzono pojęcie samorządu do aktów prawnych, wzmocniono pozycję rad, zdecentralizowano uprawnienia etc. Mimo tych modyfikacji rady narodowe w dalszym ciągu były traktowane jako terenowe organy jednolitej władzy państwowej<sup>6</sup>. Konstytucja Czechosłowackiej Republiki Ludowej w art. 86 ust. 1, a także Ustawa o radach narodowych z 25 maja 1960 r. stwierdzały jednoznacznie, że do rad należy wykonywanie administracji państwowej na ich terenie. Jedność ich funkcji uchwałodawczych i wykonawczych uzasadniano leninowską tezą o radach jako organach roboczych<sup>7</sup>. Przedstawicielski charakter rad miał gwarantować jedynie formalny zapis w konstytucji stwierdzający, że rady narodowe to najszersza organizacja ludzi pracy. W praktyce zamiast demokratycznych wyborów stosowano dobór według politycznego klucza. Radni nie reprezentowali zatem interesów mieszkańców, lecz interesy aparatu partyjno-państwowego. Symbolicznie ilustruje to ustawowe określenie obowiązków radnego, wśród których pojawia się powinność zaznajamiania wyborców z nowymi ustawami, rozporządzeniami rządu i z uchwałami Komunistycznej Partii Czechosłowackiej<sup>8</sup>.

W 1968 r. konstytucyjną ustawą o Federacji Czechosłowackiej wprowadzono podział na Republikę Czeską i Republikę Słowacką. Ogólne zasady podziału terytorialnego nie uległy istotnej zmianie. W dalszym ciągu obowiązywały postanowienia konstytucji z 1960 r. (art. 86), na mocy których Czechosłowacja podzielona została na regiony (19), powiaty (270) i gminy, z tym że na Słowacji przejściowo funkcjonował podział dwustopniowy na powiaty i gminy, a regiony wprowadzone zostały ustawą Słowackiej Rady Narodowej z 28 grudnia 1970 r. o podziale terytorialnym

---

<sup>4</sup> M. Bankowicz, *Zlikwidowane państwo. Ze studiów nad polityką Czechosłowacji*, Kraków 2003, s. 39–50.

<sup>5</sup> Zob. K. Bertelmann, *Vývoj národního výboru do ustavy 9. května (1945–1948)*, Praha 1964.

<sup>6</sup> Szerzej na temat zasad organizacji i funkcjonowania czechosłowackiego systemu rad narodowych: Z. Leoński, *Problemy podziału terytorialnego*; idem, *Rozwój terenowego aparatu administracyjnego*; idem, *Terenowe organy przedstawicielskie i związane z nimi system organów administracji*, [w:] J. Starościk (red.), *Instytucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk, 1973, s. 150–256.

<sup>7</sup> Z. Červený, *Postavení národního výboru ve společnosti*, „Právník” 1960, nr 7, s. 615 i n.

<sup>8</sup> Zob. A. Sojka, A. Hrova, *Plena, rady a komise národního výboru*, Praha 1965, s. 93 i praca zbiorowa: *Výbrané kapitoly ze společenské a státní výstavby*, Praha 1966, cz. II, s. 47 i n.

SSR. Status dużych miast Czechosłowacji (pełniących funkcje powiatowe i gminne równocześnie) określany był osobnymi kodyfikacjami dotyczącymi problematyki danego miasta i jego organów.

Fala dyskusji i postulatów usamorządowienia systemu rad towarzyszyła pracom nad przygotowaniem nowej ustawy o radach narodowych z 1967 r. Przekonywano, że samorządowy charakter rad nie tylko nie osłabia, ale nawet wzmacnia kierownictwo centralne. Upatrywano w radach narodowych załączków samorządu socjalistycznego. Twierdzono, że mają one podwójny charakter: są organami państwa i równocześnie posiadają cechy organizacji społecznej<sup>9</sup>. W efekcie doprowadziło to do kolejnych modyfikacji systemowych i uznania rad narodowych w nowej ustawie za państwowe organy o charakterze samorządowym<sup>10</sup>. Zmiany te nie wprowadzały jednak instytucji samorządu terytorialnego, ponieważ system rad narodowych nie był formą organizacji społeczności lokalnych, lecz pozostał elementem scentralizowanej władzy i administracji państwowej w terenie. System rad narodowych kraju, powiatu i gmin tworzył rozbudowany aparat: organy przedstawicielskie, ich komisje, kolegialne organy wykonawczo-zarządzające, aparat administracji resortowej, przedsiębiorstwa, zakłady i inne jednostki organizacyjne. Funkcjonowanie systemu opartego na ideologicznej zasadzie centralizmu demokratycznego powodowało podwójny rodzaj podległości. Rady niższych szczebli podlegały radom szczebli wyższych, a pozostałe organy formalnie w pełni podlegały poziomo radom, a w układzie pionowym – analogicznym organom wyższego szczebla. Powstawał w ten sposób rozbudowany system hierarchicznej podległości, dublowany przez struktury partii komunistycznej, które tworzyły ośrodki władzy politycznej sprawujące (wspólnie z organami bezpieczeństwa) faktyczne rządy w terenie.

W samej strukturze administracji rad narodowych dominującą rolę odgrywała nie rada, ale odpowiednik polskiego prezydium rady narodowej, czyli komitet wykonawczy (*rada národního výboru*). Był to organ kolegialny<sup>11</sup>, wyłaniany przez radę z grona radnych, formalnie od niej zależny, a jednocześnie podległy komitetowi wykonawczemu wyższego szczebla. Jego znacząca pozycja wynikała z powszechnej wówczas praktyki obsadzania składu komitetów wykonawczych członkami lokalnych władz partyjnych. Funkcje przewodniczącego komitetu zwyczajowo piastował sekretarz odpowiedniego szczebla KPCz.

O fasadowości samorządowego charakteru rad świadczył również sposób określenia ich zadań. Po pierwsze, sfera samodzielnego działania była stosunkowo wąska i enumeratywnie wyliczona w ustawie (np. sprawy mieszkaniowe, polepszenie warunków bytowych ludności), a po drugie, konstytucja jednoznacznie określała, iż w przypadku kolizji interesów rady zobligowane są kierować się zasadą prymatu, nadrzędności interesu całego narodu nad interesami częściowymi i lokalnymi.

Dopiero w wyniku przemian systemowych zapoczątkowanych **aksamitną rewolucją** stworzone zostały warunki do upodmiotowienia społeczności lokal-

---

<sup>9</sup> Por. V. Mikule, J. Rypel, Z. Červený, *K úloze postavení národního výboru v socialistické společnosti*, „Právník” 1966, nr 10; V. Mikule, *Úloha samosprávy v demokratické veřejné správě*, „Právník” 1969, nr 4.

<sup>10</sup> Ustawa z 29 czerwca 1967 roku o radach narodowych, Dz.U. nr 69, 1967.

<sup>11</sup> W Czechosłowacji komitet wykonawczy kraju mógł liczyć od 15 do 18 członków, komitet wykonawczy powiatu od 12 do 15 członków, a w gminach od 5 do 15 członków.

nych. Reakcją na scentralizowaną, niepodzielną władzę państwową, jaka istniała w Czechosłowacji przez okres dwóch generacji, była silna tendencja do decentralizowania i delegowania kompetencji na najniższy szczebel władzy. Zaowocowało to pojawieniem się nowych struktur na wszystkich poziomach<sup>12</sup>. **Demontaż systemu komunistycznego** przebiegał w Czechosłowacji stosunkowo szybko, budowa nowych instytucji przebiegała jednak etapami. Podstawowe reformy systemu administracji publicznej przeprowadzono już w 1990 r. Nowelizacją konstytucji z 18 lipca zniesiono system rad narodowych, skracając przy tym ich kadencje i zapowiadając wybory samorządowe w gminach<sup>13</sup>. Zmianie uległa także struktura terytorialna państwa. Zlikwidowano podział na siedem regionów w Czechach i cztery na Słowacji. Każda z republik federacji została podzielona na dwa terytorialne szczeble: gminy i okręgi (powiaty). W gminach w miejsce rad narodowych powołano samorząd terytorialny na podstawie nowej ustawy przegłosowanej w Czechach w sierpniu<sup>14</sup>, a na Słowacji we wrześniu 1990 r. W tym samym roku na jesieni odbyły się pierwsze demokratyczne wybory samorządowe.

Podział odpowiedzialności i kompetencji samorządu w Czechach i na Słowacji nie był identyczny. Uprawnienia samorządów w Czechach były znacznie szersze niż na Słowacji, gdzie wiele istotnych zadań wykonywanych było przez administrację państwową, a więc system był tam bardziej rozproszony funkcjonalnie<sup>15</sup>. Powiat (okręg), czyli drugi szczebel podziału terytorialnego, nie miał stricte samorządowego charakteru. Na podstawie ustawy o powiatowych urzędach administracji państwowej<sup>16</sup> okręgi reprezentowały zdecentralizowaną administrację państwową, stając się szczeblem pośrednim pomiędzy samorządem a rządem republiki. W Czechach utworzono 75 okręgów, a na Słowacji 38. Podobnie jak w przypadku gmin ich status nie był jednak identyczny. W Czechach utworzono bowiem na tym szczeblu zgromadzenia okręgu, czyli reprezentacje składające się z przedstawicieli poszczególnych samorządów gminnych. Liczyły one od 40 do 70 członków i zajmowały się m.in. uchwalaniem i kontrolowaniem wykonania budżetu samorządowego oraz rozdziałem dotacji do budżetów gminnych<sup>17</sup>. Na Słowacji, gdzie gminy miały ograniczone kompetencje, w okręgach nie powstały samorządowe instytucje przedstawicielskie.

Równocześnie z dokonującymi się zmianami ustrojowymi narastały spory między czeskimi i słowackimi politykami. W efekcie ich działań Zgromadzenie Federalne uchwaliło ustawę konstytucyjną (13 listopada 1992 r.) o podziale majątku w stosunku 2 do 1 na korzyść Czech, a następnie (31 grudnia 1992 r.) uchwałę konstytucyjną o zaniku Czechosłowackiej Republiki Federacyjnej o północy z 31

---

<sup>12</sup> P. Benuska, *Reforma samorządowa w Republice Czeskiej i Słowackiej*, [w:] A. Miszczuk, *Demokracja lokalna w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 1995, s. 29.

<sup>13</sup> T. Rduch-Michalik, *Czechy*, [w:] M. Barański (red.), *Władza państwowa i administracja publiczna w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Toruń 2007, s. 62.

<sup>14</sup> Dziennik Ustaw Republiki Czeskiej – Sbirka zákonů 1990, nr 369.

<sup>15</sup> P. Swianiewicz, *Wpływ instytucji samorządowych na politykę i demokrację lokalną w Europie Środkowo-Wschodniej*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 10, s. 17.

<sup>16</sup> Dziennik Ustaw Republiki Czeskiej – Sbirka zákonů 1990, nr 425 oraz nr 472.

<sup>17</sup> Zob. Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w Czechach*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 1–2.



grudnia 1992 r. na 1 stycznia 1993 r. Na jej miejsce pojawiły się dwa nowe państwa: Republika Słowacka i Republika Czeska, której ustrój jako samodzielnego państwa określać miała uchwalona 16 grudnia 1992 r. nowa konstytucja.

**Struktura terytorialna państwa** oparta została na zasadzie unitarności. Republika Czeska jest obecnie państwem jednolitym z silną pozycją władz centralnych. Konstytucja stanowi w artykule 99, że: „Republika Czeska dzieli się na gminy, które są podstawowymi jednostkami samorządu terytorialnego. Jednostkami samorządu terytorialnego wyższego szczebla są ziemie lub kraje”. Ustęp 2 artykułu 100 stanowi natomiast, że „gmina zawsze jest częścią składową jednostki samorządu szczebla wyższego”. Ustawodawca określił również formę tworzenia i likwidowania wyższej jednostki samorządu terytorialnego tylko i wyłącznie na podstawie konstytucji. W świetle takich postanowień ustawy zasadniczej samorząd funkcjonujący na szczeblu powiatu miał charakter przejściowy, a struktura terytorialna państwa obejmowała dwa szczeble decentralizacji: lokalny i regionalny.

W latach 1990–2002 istniało 76 powiatów (*okres*), jako szczebli pośrednich, z niewielkimi uprawnieniami samorządowymi. Na ich czele stał *přednosta* wyznaczany i odwoływany przez rząd<sup>18</sup>. Instytucje powiatowe zakończyły swą działalność w dotychczasowym kształcie 31 grudnia 2002 r. W ramach tzw. drugiej fazy reformy administracji czeskiej 1 stycznia 2003 r. zniesiono urzędy powiatowe, a powiaty pozostały jedynie obwodami sądów, prokuratury, organów władzy rządowej, niektórych jednostek organizacyjnych policji, w razie potrzeby i innych instytucji. Kompetencje urzędów powiatowych przejęły regiony i gminy z rozszerzoną działalnością<sup>19</sup>.

Podstawowymi jednostkami samorządu terytorialnego pozostają gminy. Pierwsza ustawa samorządowa, przyjęta jeszcze w Czechosłowacji w 1990 r., stanowiła, że gminą może być jednostka mająca więcej niż 1000 obywateli. Następną ustawą uchwaloną w 2000 r., zniesiono klauzulę o liczbie mieszkańców. Obecnie funkcjonują 6254 gminy<sup>20</sup>. Przeciętna liczba mieszkańców gminy wynosi 1170 osób, natomiast przeciętna powierzchnia 13 km kwadratowych. Gminy są zatem bardzo małe, podobne do tych, które występują w południowej Europie. W opinii specjalistów proces fragmentacji terytorialnej czeskich gmin był reakcją na przymusowe ich scalanie w okresie wcześniejszym. Z 11 459 gmin w 1950 r., w 1988 r. pozostało 4104, by wzrosnąć do 6237 w 1992 roku<sup>21</sup>.

Regionalnym szczeblem podziału terytorialnego są kraje. Utworzono je jednak z dużym opóźnieniem w stosunku do regulacji konstytucyjnych. Dopiero bowiem w 1997 r. przyjęto ustawę konstytucyjną o ustanowieniu wyższych jednostek samorządu terytorialnego<sup>22</sup> oraz znowelizowano konstytucję, określając wyraźnie, że jednostkami samorządu terytorialnego wyższego szczebla są kraje. Usunięto więc alternatywne nazewnictwo *kraje* bądź *ziemie*. Zmieniono również zapis art. 103

<sup>18</sup> Z. Leoński, *Ustrój organów administracji lokalnej na szczeblu powiatu w Czechach*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 5.

<sup>19</sup> Z. Koudelka, *Samospráva*, Praha 2007, s. 81.

<sup>20</sup> Dane z 2005 roku, zob. G. Rydlewski, *Systemy administracji publicznej w państwach członkowskich UE*, Warszawa 2007, s. 164.

<sup>21</sup> P. Swianiewicz, *Wpływ instytucji samorządowych...*, s. 17.

<sup>22</sup> Dziennik Ustaw Republiki Czeskiej – Sbirka zákonů 1997, nr 347.

konstytucji, który stanowił, że „o nazwie jednostki samorządu terytorialnego wyższego szczebla decyduje jego organ przedstawicielski”. Ustawa określiła bowiem nazwy i zasięg terytorialny utworzonych jednostek wyższego szczebla. W konsekwencji tych zmian przygotowano również wiele aktów prawnych określających szczegółowe zasady i formy działania samorządu regionalnego, a następnie je powołano. Ostatecznie z dniem 1 stycznia 2000 r. rozpoczęło funkcjonowanie 14 krajów (w tym Praga), aktywizując czeską politykę regionalną w dobie akcesji do UE<sup>23</sup>.

W kształtowaniu **podstaw prawnych** samorządności terytorialnej istotną rolę odegrała Europejska Karta Samorządu Lokalnego obowiązująca Czechach od 1 września 1999 r., niemniej najważniejsze są gwarancje konstytucyjne zapisane wśród naczelnych zasad ustrojowych w art. 8 Konstytucji Republiki Czeskiej z 16 grudnia 1992 r. Ponadto konstytucja stanowi, że jednostki samorządu lokalnego są terytorialnymi społecznościami obywateli, posiadającymi prawo do samorządu. Państwo zastrzegło dla siebie możliwość ingerowania w działalność jednostek samorządu terytorialnego tylko w sytuacji, gdy wymaga tego ochrona ustawy i w sposób, który określa ustawa.

Przed uchwaleniem konstytucji w 1992 r. podstawowe zasady organizacji funkcjonowania samorządu określały liczne ustawy. Podstawą ustroju czeskiego samorządu terytorialnego była Ustawa o gminach, uchwalona 4 października 1990 r. W odrębnej ustawie z 9 października 1990 r. uregulowano status stołecznego miasta Pragi. Inne ważne ustawy z tego roku to: Ustawa o podatkach lokalnych oraz Ustawa o wyborach municypalnych. W 1991 r. uchwalono ustawę o gminnej policji, a także unormowano zasady gospodarowania środkami budżetowymi. 15 kwietnia następnego roku wydano nową Ustawę o wyborach do przedstawicielstw gminnych i referendum. Rozpad Czechosłowacji wymusił liczne nowelizacje ustawodawstwa i przyspieszył zmiany ustrojowe, których ilustracją może być poważna reforma finansów z początku 1993 r., czy też nowa ustawa o gminach z 12 kwietnia 2000 r. Krokiem milowym w rozwoju czeskiej samorządności było stworzenie podstaw prawnych samorządu regionalnego. W 1997 r. przyjęto Ustawę o ustanowieniu wyższych jednostek samorządu terytorialnego, przygotowano również wiele aktów prawnych określających zasady i formy działania samorządu regionalnego. Najważniejszy z nich to Ustawa o regionach uchwalona w 2000 roku, która zaczęła obowiązywać od 1 stycznia 2001 roku.

Stanowisko władz państwowych, **polityka rządu wobec samorządu** oraz zmiany na scenie politycznej w istotny sposób determinowały tempo dokonujących się zmian i ostateczny kształt samorządu terytorialnego. Odbudowa systemu samorządowego była procesem planowanym i sterowanym odgórnie przy minimalnym zaangażowaniu społeczności lokalnych<sup>24</sup>. Samorząd na szczeblu gminy funkcjonował poprawnie od 1990 r. Nie można jednak tego powiedzieć o jednostkach szczebla wyższego. Od początku przemian w Czechach ścierały się ze sobą dwie wizje rozwoju

---

<sup>23</sup> J. Błażek, *Czynniki i kierunki rozwoju regionalnego Republiki Czeskiej podczas transformacji i w okresie przedakcesyjnym*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2004, nr 2.

<sup>24</sup> A. Ferens, *Władza lokalna w procesie przejścia od demokracji na przykładzie Polski, Czech, Słowacji i Węgier (wybrane aspekty struktur i procesów)*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, Wrocław 1997, s. 200.

państwa: samorządowa, wspierana przez Václava Havla, oraz centralistyczna, za którą opowiadał się m.in. Václav Klaus. Opóźniało to proces zakończenia reformy samorządowej<sup>25</sup>. Podobnie jak w innych państwach Europy Środkowo-Wschodniej rywalizacja tendencji centralizacyjnych i decentralizacyjnych spowalniała proces budowy systemu samorządowego<sup>26</sup>.

Ogólne zasady dotyczące **kompetencji samorządu terytorialnego** określone zostały w konstytucji. Zarówno gminy, jak i jednostki wyższego szczebla samorządu administrowane są samodzielnie przez organ przedstawicielski, którego zadania określone mogą być jedynie drogą ustawową. Gminne organy przedstawicielskie posiadają domniemanie kompetencji w zakresie spraw lokalnych, przyznano im bowiem możliwość podejmowania wszystkich decyzji w sprawach samorządu, o ile nie zostały one przekazane ustawą organowi założycielskiemu szczebla wyższego. Takie rozstrzygnięcie wyklucza możliwość powielania decyzji i zadań przez oba organy przedstawicielskie, pomiędzy którymi nie istnieje stosunek zwierzchnictwa. Ustawa zasadnicza zagwarantowała również organom przedstawicielskim wydawanie powszechnie obowiązujących zarządzeń w granicach ich kompetencji. Konstytucja przewiduje ponadto możliwość przekazania organom samorządowym w drodze ustawowej obowiązku wykonania zadań z zakresu administracji rządowej. Ustawowe regulacje powodują, iż kompetencje samorządu terytorialnego na szczeblu regionalnym różnią się od kompetencji szczebla lokalnego.

W myśl art. 1 ustawy o krajach: „kraj jest geograficznie określoną wspólnotą obywateli, posiadających prawo do samorządzenia, wykonywane w ramach prawa i zgodnie z potrzebami regionu”<sup>27</sup>. Kraje powołano zatem w celu dbania o wszechstronny rozwój własnego terytorium oraz zapewnienia jak najlepszych warunków egzystencjalnych obywateli poprzez realizację zadań własnych (w takich sferach, jak: szkolnictwo średnie, sieć dróg, pomoc społeczna, środowisko, transport publiczny, rozwój i zdrowie regionalne). Konstrukcja ta powoduje, że kraje stanowią klasyczny podmiot polityki rozwoju intraregionalnego, i jako takie, wyposażone zostały ustawą w szereg stricte regionalnych kompetencji: uchwalanie planu i programu rozwoju, koordynowanie i zapewnianie realizacji jego postanowień, a także kontrolowanie działań w tym zakresie, uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego, uchwalanie koncepcji rozwoju ruchu drogowego na obszarze kraju, zapewnianie jego realizacji i kontrolowanie działań w tym zakresie<sup>28</sup>. Kraje, oprócz zadań przypisanych samorządowi regionalnemu, wykonują również zadania z zakresu administracji rządowej. Posiadają także specyficzne kompetencje w postaci prawa do inicjatywy ustawodawczej w parlamencie oraz do składania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o rozpatrzenie zgodności konstytucyjnej przepisów prawa.

Gminy w zakresie zadań własnych posiadają dużą samodzielność. Obejmuje ona wszelkie działania (niezastrzeżone dla innych podmiotów) na rzecz zaspakajania potrzeb mieszkańców i rozwoju społeczno-gospodarczego terenu. W celu ich

<sup>25</sup> T. Rduch-Michalik, *Czechy...*, s. 64.

<sup>26</sup> P. Benuska, *Reforma samorządowa w Republice Czeskiej i Słowackiej*, [w:] A. Miszczuk, *Demokracja lokalna...*, s. 30.

<sup>27</sup> Ustawa o regionach z 2000 roku (Dziennik Ustaw Republiki Czeskiej – Sbíрка Zákonů 2000, nr 129).

<sup>28</sup> T. Rduch-Michalik, *Czechy...*, s. 69.

realizacji gminie powierzono kompetencje w zakresie: opracowania i przyjmowania budżetu gminy, podejmowania decyzji o alokacji zasobów pozostających w jej dyspozycji, zarządzania majątkiem ruchomym i nieruchomym, określania wysokości podatków i opłat lokalnych, tworzenia stałych lub doraźnych funduszy, wydawania powszechnie obowiązujących przepisów gminnych, organizowania lokalnych referendów, wyborów itp.

Zadania własne samorządu gminnego ustawy dzielą na dwie grupy: obligatoryjne oraz fakultatywne. Do najważniejszych zadań obligatoryjnych należy zaliczyć: zarządzanie instytucjami gminnymi świadczącymi usługi edukacyjne, zapewnianie usług socjalnych (włączając w to opiekę nad osobami w podeszłym wieku oraz niepełnosprawnymi), opiekę zdrowotną realizowaną przez szpitale gminne i lekarzy prywatnych, zapewnienie bezpieczeństwa publicznego (poprzez policję municypalną, funkcjonującą w dużych miastach lub poprzez współpracę z policją państwową), ochronę przeciwpożarową, zagospodarowanie odpadów, zaopatrzenie w wodę pitną, oczyszczanie ścieków, utrzymanie ulic i dróg, transport publiczny, utrzymanie parków. Najczęstszymi zadaniami fakultatywnymi realizowanymi przez gminy są zadania dotyczące usług w zakresie kultury, np. prowadzenie bibliotek gminnych, lokalnych ośrodków kultury oraz zarządzanie infrastrukturą rekreacyjną. Gminy podejmują działalność w tych sferach przy pomocy własnych jednostek organizacyjnych (np. przedsiębiorstw komunalnych), mogą też realizować je we współpracy z gminnymi związkami celowymi lub wykorzystywać instrumenty prywatyzacji zadań publicznych i kontraktowania usług publicznych<sup>29</sup>.

Każda lokalna jednostka terytorialna ma przydzielone w niewielkim stopniu zadania zlecone, ale zróżnicowanie gmin powoduje gradację zadań. W Czechach dominują małe wspólnoty, 26% wszystkich gmin liczy poniżej dwustu mieszkańców. 20% gmin to jednostki mające ponad tysiąc obywateli<sup>30</sup>, które mają dodatkowe zadania (m.in. z zakresu budownictwa). W swoich urzędach posiadają tzw. administrację zleconą i wykonują dla kilku innych gmin zadania zlecone przez administrację państwową. Ponadto istnieje jeszcze 205 gmin o rozszerzonych zadaniach zleconych, które po zlikwidowaniu powiatów przejęły ich zadania na terenie własnej gminy i gmin najbliższych, czyli obwodu: ewidencja obywateli, wydawanie dokumentów do prowadzenia działalności gospodarczej, kwestie socjalne, gospodarka wodna, ochrona środowiska, gospodarka leśna i rybołówstwo oraz komunikacja naziemna<sup>31</sup>.

W celu efektywniejszego wykonywania zadań publicznych przewidziano zorganizowane i niezorganizowane **formy współpracy samorządowej**, w ramach których umożliwiono zrzeszanie się, podejmowanie trwałego lub okazjonalnego współdziałania z innymi jednostkami samorządowymi, jednostkami administracji państwowej i sektorem prywatnym. Podstawowym celem organizowanych przez gminy związków celowych (*svazek obci*) jest współpraca w zakresie rozwiązywania wspólnych problemów oraz tworzenie struktur służących wspólnemu świadczeniu usług publicznych. Gminy sąsiadujące ze sobą mogą także połączyć się z inną, z reguły większą gminą. W przypadku połączenia pozostają nazwa i organy jednostki

<sup>29</sup> R. Chrabąszcz, J. Hausner, S. Mazur, *Administracja publiczna w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, Kraków 2003, s. 42.

<sup>30</sup> A.K. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009, s. 78.

<sup>31</sup> P. Prucha, *Veřejná správa a samospráva*, Praha 2004, s. 51.

nielikwidowanej. Porozumienie o połączeniu gmin zatwierdza MSW<sup>32</sup>. Gminy mogą również zakładać stowarzyszenia. Do największych stowarzyszeń grupujących gminy należą: Unia Miast i Gmin Republiki Czeskiej, Stowarzyszenie Osad Historycznych oraz Stowarzyszenie Miast Uzdrawiskowych. W ramach realizacji swoich zadań własnych gminy mogą podejmować również współpracę z jednostkami samorządu terytorialnego innych państw i uczestniczyć w międzynarodowych stowarzyszeniach samorządowych. Współpraca samorządowa dotyczy również krajów, z tym że przewidziano tu pewne ograniczenia (np. kraje nie mogą tworzyć ani przystępować do istniejących celowych związków komunalnych)<sup>33</sup>.

Czeski samorząd terytorialny, zgodnie ze standardami europejskimi, jest nie tylko formą zdecentralizowanej administracji publicznej, ale również polityczno-prawną instytucją demokracji lokalnej, gwarantującą różnorodne **formy partycypacji obywatelskiej**. Wpływ obywateli Republiki Czeskiej na samorząd traktowany jako formę administracji publicznej gwarantują ogólne zasady konstytucyjne: prawo dostępu na równych zasadach do stanowisk wybieralnych i do innych funkcji publicznych, prawo do petycji, możliwość występowania do organów samorządu terytorialnego z żądaniami, wnioskami i skargami w sprawach interesu społecznego lub publicznego, prawo do oporu wobec działań odrzucających demokratyczny porządek praw człowieka i wolności podstawowe, jeśli działalność organów konstytucyjnych i skuteczne zastosowanie środków ustawowych okażą się niemożliwie<sup>34</sup>.

Rozwiązania ustawowe wprowadzają ponadto pojęcia obywatelstwa gminy i analogicznie obywatelstwa kraju. Obywatelem gminy (kraju) zostaje każda osoba fizyczna, która posiada stałe zameldowanie na danym obszarze i jest obywatelem Republiki Czeskiej. Jednostki terytorialne mogą też przyznawać szczególnie zasłużonym osobom fizycznym honorowe obywatelstwo.

Referendum lokalne w Czechach nie ma podstawy konstytucyjnej. Zasady i tryb jego przeprowadzania określone są Ustawą z 15 kwietnia 1992 r. o municypalnych wyborach i lokalnym referendum<sup>35</sup>. W referendum mieszkańcy rozstrzygają o sprawach mieszczących się w zakresie zadań własnych gminy, z wyjątkiem: budżetu gminy, opłat lokalnych, wyboru i odwołania starosty (zastępcy starosty), zarządu gminy i członków innych organów wybieranych przez przedstawicielstwo gminy, spraw rozstrzyganych w trybie postępowania administracyjnego, spraw znajdujących się w okresie rozstrzygania, podziału gminy, jeśli w jego wyniku powstałaby jednostka licząca mniej niż 300 mieszkańców. Z inicjatywą jego przeprowadzenia mogą wystąpić mieszkańcy, jeśli uzyskają odpowiednią liczbę podpisów pod wnioskiem. W gminach do 300 obywateli – 30% uprawnionych i analogicznie: do 20 tys. – 20%, do 200 tys. – 10%, powyżej 200 tys. – 6% uprawnionych. Aby referendum było ważne, musi w nim uczestniczyć 25% uprawnionych do głosowania, a do rozstrzygnięcia potrzebna jest większość bezwzględna (ponad 50% głosujących)<sup>36</sup>.

<sup>32</sup> Ustawa o gminach z 12 kwietnia 2000, Rozdział 1, Dział 3, paragraf 1–6, Dziennik Ustaw Republiki Czeskiej – Sbíрка zákonů 2000, nr 128.

<sup>33</sup> V. Novotný, *Územní samospráva České republiky*, Praha 2007, s. 26 i 49.

<sup>34</sup> G. Rydlewski, *Systemy administracji publicznej...*, s. 166.

<sup>35</sup> Dziennik Ustaw Republiki Czeskiej – Sbíрка zákonů 1992, nr 298.

<sup>36</sup> M. Podolak, *Referenda lokalne w państwach Europy Środkowej*, [w:] S. Michałowski, K. Kuć-Czajkowska (red.), *Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej*, Lublin 2008, s. 450.



Referenda są jednodniowe, lecz w praktyce stosuje się je rzadko. Zwykle dotyczą kwestii rozwiązywania problemów łączenia i podziału gmin. W przypadku zmian granic terytorialnych gminy ma ono bowiem charakter obligatoryjny, a dla jego prawnocności wymagana jest 50% frekwencja.

**Wybory samorządowe** w Czechach są konsekwencją regulacji konstytucyjnej. Kadencja organu przedstawicielskiego trwa cztery lata. Szczegółowe kwestie, zasady oraz tryb przeprowadzania wyborów samorządowych dookreślone zostały we wspomnianej już Ustawie o municypalnych wyborach i lokalnym referendum. Wybory oparte są na systemie proporcjonalnym, przy czym w małych jednostkach cała gmina stanowi jeden okręg wyborczy, podczas gdy większe miasta podzielone są na okręgi. Podział na okręgi wielomandatowe stosuje się również przy wyborze organów przedstawicielskich na poziomie regionalnym.

Mimo czteroletniej kadencji wybory samorządowe w gminach i krajach odbywają się przemiennie co dwa lata, gminy funkcjonują bowiem od 1990 roku, a kraje od 2000 roku. Mieszkańcy gmin i krajów wybierają ponad 63 tysiące swoich przedstawicieli do władz samorządowych. Przykładowo w 2006 r. w wyborach gminnych kandydowało ponad 200 tysięcy osób, z czego ponad połowa to kandydaci niezależni, niezwiązani formalnie z partiami politycznymi. Wybory trwają od piątku po południu do soboty po południu, przy czym w nocy z piątku na sobotę urny są plombowane. Wielu Czechów głosuje w piątek w drodze z pracy do domu, aby móc cały weekend spędzić poza miastem. Po wyborach w 1990 r., w których wzięła udział rekordowa liczba głosujących (74%), frekwencja w kolejnych wyborach samorządowych spadła, lecz ustabilizowała się na dość wysokim poziomie (1994 r. – 62%, 1998 r. – 58%)<sup>37</sup>. Wszelkie informacje dotyczące zasad i przebiegu wyborów samorządowych (dane dotyczące kandydatów, komitetów wyborczych, frekwencji, wyników głosowania, rozdziału mandatów etc.) przeprowadzonych w gminach w 1994, 1998, 2002 i 2006 r., oraz w krajach w 2000, 2004 i 2008 r., zamieszczone są na stronie internetowej: [www.volby.cz](http://www.volby.cz).

**Ustrój wewnętrzny samorządu terytorialnego** w Czechach, niezależnie od odrębnych podstaw prawnych i zróżnicowanych typów jednostek, oparty został na podobnych zasadach. Trzon aparatu władzy i administracji samorządowej konstituują zawsze trzy elementy: organy stanowiące (przedstawicielskie), organy wykonawcze oraz urzędy obsługi administracyjnej. Szczególne uregulowania przewidziano dla tzw. miast statutowych oraz miasta stołecznego.

Kraj (*kraj*) to jednostki terytorialne samorządu regionalnego. System władzy i administracji krajowej tworzą: przedstawicielstwo krajowe (*zastupitelstvo kraje*); rada kraju (*rada kraje*), hetman kraju (*hejtman*), urząd krajowy (*krajský úřad*). Mogą być również tworzone specjalne organy krajowe (*zvláštní organ kraje*). Głównym organem kraju o kompetencjach stanowiących jest przedstawicielstwo krajowe, wybierane w wyborach powszechnych. Liczba członków wybieranych do przedstawicielstwa zależy od liczby mieszkańców zamieszkujących dany kraj. W ustawie przyjęto następujące interwały: do 600 tys. obywateli – 45 przedstawicieli, od 600 tys. do 900 tys. obywateli – 55 przedstawicieli, powyżej 900 tys. obywateli – 65 przedstawicieli. O dominującej roli przedstawicielstwa świadczą szerokie

---

<sup>37</sup> P. Swianiewicz, *Życzliwa obojętność. Władze lokalne i reforma samorządowa w oczach opinii publicznej w krajach Europy Środkowej*, Warszawa 2001, s. 61.



kompetencje, a także uprawnienie do tworzenia i likwidowania jednostek organizacyjnych kraju oraz wybierania z grona radnych hetmana kraju, jego zastępców i innych członków rady kraju, a także ich odwoływania. Wewnętrzna struktura przedstawicielstwa krajowego jest w zasadzie dowolna. Może ono powoływać komitety jako swoje organy o charakterze inicjującym i kontrolnym. Ustawa zobowiązuje do powołania: komitetu finansowego (*finanční výbor*), komitetu kontrolnego (*kontrolní výbor*) oraz komitetu ds. wychowania, kształcenia i zatrudnienia (*výbor pro výchovu, vzdělávání a zaměstnanost*). Podobnie jak w przypadku gmin organ przedstawicielski kraju musi powołać komitet ds. mniejszości narodowych (*výbor pro národnostní menšiny*), jeśli na terenie kraju liczą one ponad 5% mieszkańców (w praktyce w każdym taki komitet jest powoływany)<sup>38</sup>.

Rada kraju jest organem wykonawczym i składa się z hetmana, jego zastępcy oraz członków powoływanych przez przedstawicielstwo krajowe z jego grona. Rada kraju liczy od 9 członków w jednostkach liczących do 600 tysięcy obywateli lub 11 członków w jednostkach liczących więcej obywateli. Rada przygotowuje projekty uchwał oraz porządek posiedzenia przedstawicielstwa krajowego, a także zapewnia realizację podejmowanych przez ten organ uchwał. Hetman i jego zastępcę (lub zastępcy) powoływani są przez przedstawicielstwo krajowe spośród jego członków. Do kompetencji hetmana należą przede wszystkim: reprezentowanie kraju na zewnątrz, zwoływanie i prowadzenie obrad przedstawicielstwa, podejmowanie decyzji w sprawach funkcjonowania urzędu, odpowiedzialność za informowanie obywateli o funkcjonowaniu kraju<sup>39</sup>.

Urząd krajowy odpowiada za realizację dwojakiego rodzaju zadań: własnych kraju wskazanych przez organ przedstawicielski lub radę, a także zleconych – kontrola gmin z rozszerzoną działalnością (nadzór ministra), zabezpieczenie fachowej pomocy merytorycznej i technicznej przy informatyzacji administracji państwowej. Pracami urzędu kieruje i stoi na jego czele dyrektor (*ředitel*), podległy hetmanowi. Dyrektor uczestniczy w posiedzeniach organu przedstawicielskiego oraz rady z głosem doradczym (bez udziału w głosowaniach), mianowany i odwoływany jest przez hetmana za zgodą ministra spraw wewnętrznych. Osoba pełniąca tę funkcję nie może sprawować mandatu posła, senatora lub radnego. Dopuszcza się jej przynależność do partii politycznej, ale nie może w niej pełnić żadnych funkcji.

**Gmina** (*obec*) funkcjonuje na podstawie konstytucji z 1992 r. i wspomnianej już Ustawy o gminach (*Zákon o obcích*) z 2000 r. Liczba gmin nie jest jednak sztywno określona, mogą powstawać nowe poprzez: połączenie, przyłączenie lub oddzielenie<sup>40</sup>. Gminy mogą być tworzone także poprzez oddzielenie części obszaru od gminy dotychczas funkcjonującej, pod warunkiem że każda z nich będzie tworzyć przynajmniej jedną katastralną całość, sąsiadującą z co najmniej dwiema innymi gminami lub jedną gminą i obcym państwem, ponadto każdą musi zamieszkiwać przynajmniej 1000 obywateli. Podział gminy musi poprzedzać referendum lokalne w tej części gminy, która zamierza się odłączyć<sup>41</sup>. Ustawa zakłada podział gmin na wiejskie i miejskie, jednakże nie różnicuje ich pod względem formalnoprawnym. Status

<sup>38</sup> V. Novotný, *Územní samospráva a její organizace*, Praha 2005, s. 49.

<sup>39</sup> T. Rduch-Michalik, *Czechy...*, s. 72.

<sup>40</sup> V. Novotný, *Územní samospráva...*, s. 14.

<sup>41</sup> T. Rduch-Michalik, *Czechy...*, s. 65.

miasta posiadają te gminy, które były miastami w dniu wejścia w życie Ustawy o gminach z 2000 r. Miastami mogą również stać się gminy liczące co najmniej 3000 obywateli i posiadające miejską zabudowę (utwardzony rynek, wielopiętrowa zabudowa szeregowa centrum, wodociągi i kanalizacja etc.)<sup>42</sup>. Na wniosek rady gminy decyzję w tej sprawie podejmuje Przewodniczący Izby Poselskiej (*Předseda poslanecké sněmovny*) po przedstawieniu odpowiedniej propozycji przez rząd<sup>43</sup>. Obecnie w Czechach funkcjonują 473 miasta.

System władzy i administracji gminnej tworzą: przedstawicielstwo gminy (*zastupitelstvo obce*), rada gminy (*rada obce*), starosta (*starosta*), urząd gminy (*obecní úřad*). Mogą być również tworzone specjalne organy gminne (*zvláštní organ obce*). W miastach noszą one nazwy: przedstawicielstwo miasta (*zastupitelstvo města*); rada miasta (*rada města*), starosta (*starosta*), urząd miejski (*městský úřad*), specjalny organ miasta (*zvláštní organ města*). Pozycja ustrojowa organów gminnych i miejskich jest identyczna, zatem ustrój wewnętrzny samorządu lokalnego przedstawiony zostanie na przykładzie gmin.

Władzą stanowiącą w gminie jest przedstawicielstwo gminy (*zastupitelstvo obce*). Radni wybierani są na czteroletnią kadencję w wyborach powszechnych. Ich liczba warunkowana jest liczbą mieszkańców gminy, i tak: w gminach do 500 mieszkańców liczba radnych wynosi od 5 do 9, od 501 do 3000 mieszkańców – od 7 do 15 radnych, od 3001 do 10 000 – od 11 do 25 radnych, od 10 001 do 50 000 – od 15 do 35 radnych, od 50 001 do 150 000 – od 25 do 45 radnych, od 150 001 – od 35 do 55 radnych.

Przedstawicielstwo gminne realizuje zadania własne gminy, samodzielnie określa tryb działania i wewnętrzne procedury posiedzeń. Posiedzenia przedstawicielstwa muszą się odbywać nie rzadziej niż raz na kwartał. Jeśli posiedzenie nie odbędzie się dłużej niż przez 6 miesięcy, przedstawicielstwo zostaje rozwiązane decyzją organu nadzorczego (MSW). Zwołuje je starosta, według potrzeb z własnej inicjatywy lub na wniosek 1/3 członków przedstawicielstwa albo hetmana kraju. Przedstawicielstwo gminne ma prawo powoływania swoich organów wewnętrznych, tj. komitetów, które są organami inicjującymi i kontrolnymi. Liczba członków komitetu zawsze musi być nieparzysta (minimum trzy osoby). Ustawa obliuguje do powołania komitetu finansowego (*finanční výbor*) i kontrolnego (*kontrolní výbor*), natomiast w gminach, w których zamieszkuje minimum 10% obywateli mniejszości narodowych, musi być powołany komitet ds. mniejszości narodowych (*výbor pro narodnostní menšiny*). Może być także powołany komitet osady (*osadní výbor*), jeśli tworzyła ona w przeszłości odrębną wieś. Komitet osady ma nieco inny charakter niż pozostałe. Orientowany jest katastralnie, może przedkładać projekty zmian zagospodarowania terenu w części, którą reprezentuje<sup>44</sup>.

Rada gminy jest organem wykonawczym w gminie. W jej skład wchodzi: starosta, wicestarosta i radni (w liczbie od 5 do 11), wybierani przez przedstawicielstwo gminne ze swojego grona. Rady gminy nie powołuje się w gminach, w których organ przedstawicielski liczy mniej niż 15 członków, jej kompetencje przejmuje wówczas

<sup>42</sup> V. Novotný, *Územní samospráva...*, s. 11.

<sup>43</sup> Ustawa o gminach z 12 kwietnia 2000, Rozdział 1, Dział 1, paragraf 3, ustęp 1, Dziennik Ustaw Republiki Czeskiej – Sbíрка zákonů 2000, nr 128.

<sup>44</sup> V. Novotný, *Územní samospráva...*, s. 38.

starosta i przedstawicielstwo gminne. Rada gminy odpowiada za swoje decyzje i działania przed przedstawicielstwem gminy, które może ją rozwiązać. Rada gminy pracuje na sesjach, które są zwoływane przez starostę. Sesje zarządu są zamknięte, ale sprawozdania z ich przebiegu mają charakter dokumentów publicznych.

Rada gminy realizuje funkcje wykonawczo-zarządzające w zakresie zadań własnych gmin, ale mogą być jej powierzane również zadania zlecone. Jej najważniejsze kompetencje określone ustawowo obejmują: zapewnienie funkcjonowania gminy w zgodzie z uchwalonym budżetem, pełnienie wobec osób prawnych i jednostek organizacyjnych gminy zadań organu założycielskiego, wydawanie postanowień gminnych, omawianie oraz rozstrzyganie projektów i wniosków zgłaszanych przez radnych, zapewnienie realizacji uchwał przyjętych przez przedstawicielstwo gminne, rozstrzyganie spraw związanych z funkcjonowaniem i strukturą wewnętrzną urzędu gminy, nakładanie kar w ramach realizacji zadań własnych, wypełnianie zadań określonych w ustawach itp.

W zakresie kompetencji rady gminy leży m.in. powoływanie komisji. W ich skład wchodzi zarówno radni, jak i osoby spoza składu, posiadające profesjonalne przygotowanie, doświadczenie. Przykładami często powoływanych komisji są: komisja przeciwpowodziowa (*povodňová komise*) i komisja ds. wykroczeń (*komise k projednávání přestupků*). Za zgodą powiatowego urzędu administracji państwowej starosta może powierzyć komisji realizację zadań zleconych gminie. W zakresie ich wykonywania komisja podlega powiatowemu urzędowi administracji państwowej.

Szczególną pozycję w systemie samorządu gminnego zajmuje starosta, który jest odpowiednikiem polskiego burmistrza. Wybierany jest wraz z zastępcą (lub zastępcami) na pierwszym posiedzeniu przedstawicielstwa gminnego z grona radnych. Jest reprezentantem gminy w stosunkach zewnętrznych, pełni też bardzo istotne funkcje wewnętrzne, głównie organizowanie i przewodniczenie pracom rady gminy<sup>45</sup>. W obszarze jego szerokich kompetencji znajduje się także: kierowanie urzędem gminy, pełnienie roli pracodawcy (jeśli nie powołano w gminie sekretarza), powoływanie i odwoływanie sekretarza urzędu gminnego, powoływanie i odwoływanie na wniosek sekretarza kierowników wydziałów urzędu, zapewnienie porządku publicznego, pełnienie funkcji szefa policji municypalnej (*obecní policie*), jeśli taka została utworzona, informowanie obywateli o działaniach gminy. Posiada też pewne uprawnienia w stosunku do organu stanowiącego. Przygotowuje on posiedzenia przedstawicielstwa, zwołuje i przewodniczy posiedzeniom. Może wstrzymać wykonanie uchwały rady i przedłożyć ją radzie do ponownego rozpatrzenia na najbliższej sesji, jeśli uzna ją za sprzeczną z prawem. Ponadto w celu realizacji zadań zleconych starosta może powołać specjalne organy gminy, mianując i odwołując ich członków, a we wspomnianym wcześniej przypadku małych gmin, w których nie powołuje się rady gminy, starosta przejmuje jej obowiązki<sup>46</sup>.

Urząd gminy stanowi strukturę pomocniczą rady gminy. Tworzą go starosta, jego zastępca, pracownicy gminy oraz sekretarz (*tajemník obecního úřadu*), jeżeli został powołany. W gminach z rozszerzonymi zadaniami zleconymi stanowisko to jest obligatoryjne, natomiast w mniejszych gminach jego funkcje przejmuje starosta.

<sup>45</sup> L. Rajca, *Pozycja ustrojowa burmistrza (przewodniczącego organu wykonawczego) w wybranych krajach*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 10, s. 20.

<sup>46</sup> V. Novotný, *Územní samospráva a její...*, s. 33.

Sekretarz zajmuje się sprawami mieszczącymi w tzw. bieżącym zarządzie, spełnia rolę pracodawcy wobec pracowników gminy, ma prawo do udziału, z głosem doradczym, w spotkaniach zarówno organu stanowiącego, jak i wykonawczego. Jest mianowany przez radę gminy za zgodą kierownika powiatowego urzędu administracji państwowej. Za swoje działania odpowiada przed radą gminy oraz starostą. Sekretarz gminy nie może być członkiem partii lub ruchów politycznych, co ma zapewnić jego bezstronność w realizacji zadań<sup>47</sup>.

Urząd gminy odpowiada za wykonanie decyzji organów gminnych oraz ich obsługę administracyjną. Jego struktura organizacyjna określana jest przez radę gminy. Do najczęściej tworzonych wydziałów należą: budżetowy, planowania przestrzennego i rozwoju gospodarczego, organizacyjny, przedsiębiorczości, zasobów ludzkich oraz public relations. Urzędy gminne w zakresie realizacji zadań własnych gminy podlegają przedstawicielstwu i radzie gminy, zaś w zakresie realizacji zadań zleconych podlegają powiatowym urządnom administracji państwowej.

**Wiodącymi ośrodkami** w Republice Czeskiej są większe miasta. Ze względu na rolę, którą pełnią, znaczenie gospodarcze, rangę społeczną i kulturalną, wielkość terytorialną i liczebność, zwiększono ich zadania i uprawnienia oraz przewidziano odrębne zasady ustroju wewnętrznego. Szczególną rolę w systemie samorządu terytorialnego odgrywają tzw. **miasta statutowe** (*statutární město*). Ich specyfika polega na tym, że mogą wydawać własne statuty, na mocy których dzielą się na dzielnice i osiedla (*městské obvody, městské části*), co ma służyć lepszemu administrowaniu tymi częściami. Dzielnice i osiedla są organizacyjnymi, terytorialnymi jednostkami pomocniczymi miast statutowych i nie posiadają osobowości prawnej. Dzielnice i osiedla mogą przejąć część zadań własnych i zleconych, jednakże bez prawa uchwalania powszechnie obowiązujących zarządzeń i postanowień gminnych. Miastom statutowym powierzono szerokie kompetencje z zakresu administracji państwowej. Wykonują one zadania z zakresu samorządu lokalnego, a równocześnie realizują funkcję powiatowych urzędów administracji państwowej. W wypadku miast statutowych obywatele odwołujący się od decyzji ich organów kierują się bezpośrednio do centralnych organów administracji państwowej. Do chwili obecnej ustanowiono 23 statutowe miasta. W miastach statutowych funkcjonują następujące organy: przedstawicielstwo miejskie (*zastupitelstvo města*), rada miasta (*rada města*), prezydent miasta (*primátor*), magistrat i organy specjalne miasta (*zvláštní organ města*). Części składowe miasta posiadają własne organy: przedstawicielstwo dzielnicy, radę dzielnicy, starostę, urząd dzielnicy i specjalne organy dzielnicy<sup>48</sup>.

Szczególne znacznie na samorządowej mapie Republiki Czeskiej posiada **Praga – miasto stołeczne**. Jest wiodącym ośrodkiem administracyjnym, siedzibą większości urzędów centralnych. Stanowi odrębną jednostkę samorządową z kompetencjami określonymi ustawą z 2000 r.<sup>49</sup> Praga ma podwójny status – kraju oraz miasta. Jako miasto wydzielone samodzielnie realizuje zadania nie tylko lokalne, ale także regionalne. Jest traktowana jak 14 kraj, a równocześnie ma jakby charakter obligatoryjnego związku gmin. Podział administracyjny w Pradze jest dość skomplikowany.

<sup>47</sup> V. Novotný, *Územní samospráva...*, s. 37.

<sup>48</sup> P. Prucha, *Veřejná správa...*, s. 54.

<sup>49</sup> Ustawa o mieście stołecznym Pradze z 13 kwietnia 2000, Rozdział 5, paragraf 3, ust. 1, Dziennik Ustaw Republiki Czeskiej – Sbíрка zákonů 2000, nr 131.

Składa się z dwóch lub trzech poziomów w zależności od części miasta. W 1992 roku obszar miasta został podzielony na 57 (wcześniej 56) samorządzących się gmin miejskich (*městské části*), z których każda posiada wybieralne organy. Jednostki te są odpowiedzialne za skupiska zieleni i ochronę środowiska, dostarczanie wyposażenia do szkół i ochotniczą straż pożarną, sportowe i kulturalne przedsięwzięcia, organizowanie życia społecznego, ochronę zdrowia, cmentarze oraz niektóre podatki. Innymi obowiązkami gmin miejskich jest zarządzanie własnością miejską. Od 2001 r. 57 gmin miejskich jest zgrupowanych w 22 ponumerowane dzielnice administracyjne (*správní obvody*) z kompetencjami rozszerzonymi o uprawnienia dawnego powiatu<sup>50</sup>.

Trzeci, najwyższy szczebel władzy, obejmujący cały obszar Pragi, tworzą organy, których struktura wewnętrzna, tryb działania i funkcje są oparte na zasadach analogicznych lub podobnych do tych, które funkcjonują w innych czeskich miastach<sup>51</sup>. Organem stanowiącym jest Przedstawicielstwo Miasta Stołecznego Pragi (*Zastupitelstvo hlavního města Prahy*) składające się 55 członków pochodzących z wyborów powszechnych. Przedstawicielstwo wybiera ze swego grona Radę Miasta Stołecznego Pragi (*Rada hlavního města Prahy*), będącą organem wykonawczym, składającą się z 11 osób, w tym prezydenta miasta (*Primátor hlavního města Prahy*). Ponieważ Praga ma również status kraju, to prezydent pełni jednocześnie funkcję hetmana. Organami samorządowymi w stolicy są także: Magistrat Miasta Stołecznego Pragi (*Magistrát hlavního města Prahy*) oraz liczne organy specjalne odpowiadające za szeroko rozumiane administrowanie w sferze finansów miasta, transportu publicznego, ochronę zdrowia, pomoc społeczną, bezpieczeństwo i porządek publiczny, kulturę etc.

Czeskie jednostki samorządu terytorialnego są korporacjami publiczno-prawnymi, posiadają własny majątek i budżet, mogą prowadzić działalność gospodarczą. W obrocie majątkiem i środkami finansowymi zagwarantowano im szeroką samodzielność. Każdy samorząd musi przygotować roczny budżet, jedynie najbogatsze samorządy (1/3 wszystkich) stać na przygotowywanie budżetu wieloletniego, który przewiduje kierunek rozwoju i wielkie inwestycje. Z powodu znacznych dysproporcji w liczbie mieszkańców poszczególnych jednostek, również ich dochody znacznie się różnią<sup>52</sup>. Składają się na nie przede wszystkim dotacje oraz podatki, z tym że samorządy regionalne utrzymują się głównie z dotacji (84%), a samorządy lokalne z podatków (47%) i dotacji (39%)<sup>53</sup>. W przeciągu ostatniej dekady rola dotacji wyraźnie wzrosła. Świadczy o tym struktura dochodów lokalnych w Czechach w 1998 r.: dochody własne – 3%, udziały w podatkach – 46%, dotacje – 25%, inne – 26%.

Najbardziej znaczącą częścią dochodów gmin czeskich jest udział we wpływach z podatków od dochodów osobistych, wynosi on 60%, a w przypadku największych miast, takich jak Praga, Brno, Ostrawa i Pilzno, jest to 70%. Republika Czeska wyróżnia się na tle innych krajów bardzo niskim udziałem dochodów własnych.

<sup>50</sup> [www.praha.cz](http://www.praha.cz) [dostęp 10.07.2009].

<sup>51</sup> T. Rduch-Michalik, *Czechy...*, s. 66.

<sup>52</sup> D. Lasocka, *Samorządy w UE*, [www.ukie.gov.pl](http://www.ukie.gov.pl) [dostęp 10.07.2009], s. 36.

<sup>53</sup> P. Mrkyvka, *Władza lokalna w Republice Czeskiej*, [w:] E. Ruśkowski, B. Dolnicki (red.), *Władza i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych*, Bydgoszcz–Białystok–Katowice 2007, s. 179.



Najważniejsze ich składniki to podatek od podmiotów gospodarczych oraz od nieruchomości. Najważniejszą kategorię dochodów lokalnych stanowią udziały w podatkach. Marginalne znaczenie mają natomiast podatki od posiadania psów, gier hazardowych, opłaty turystyczne oraz podatki od wykorzystania przestrzeni publicznej. Pozyskiwane środki wydatkowane są głównie na: mieszkalnictwo (27%), transport i komunikację (17%). Bardzo duży jest udział wydatków o charakterze inwestycyjnym (34%)<sup>54</sup>.

Głównym źródłem dochodów samorządów regionalnych są dotacje otrzymane z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych i realizację zadań zleconych oraz dotacje z UE. Pozostałe źródła dochodów mają charakter uzupełniający (około 16%). Są to między innymi: dochody z własnego majątku i praw własności, przyjęte darowizny, odsetki od lokat, kar i innych płatności, kredyty, pożyczki i inne zwrotne środki finansowe. W dostępie do rynku kapitałowego obowiązują limity poziomu łącznego zadłużenia. Samorząd nie może zaciągać kredytu, który jest większy niż 150% procent własnego budżetu. Prawo nie ogranicza jednak sposobu wykorzystania środków pochodzących z zadłużenia<sup>55</sup>.

**Nadzór nad samorządem terytorialnym** obejmuje przestrzeganie prawa, czynności administracyjne, finanse i gospodarkę. Podstawowe rodzaje ingerencji nadzorczej to: 1) nadzór w zakresie zadań własnych samorządów, przeprowadzany pod względem legalności; 2) nadzór nad wykonywaniem zadań zleconych, przeprowadzany pod względem legalności, celowości, efektywności, zgodności z normami etyki oraz rzeczowej słuszności. Nadzór nad zadaniami własnymi gminy jest wykonywany przez urząd krajowy, a w ramach zadań zleconych przez MSW. Nadzór nad zadaniami krajów jest sprawowany przez właściwe resortowo ministerstwa i urzędy administracji centralnej. Prawidłowość gospodarowania działalnością kraju bada ministerstwo finansów<sup>56</sup>. W związku z otrzymywaniem środków z budżetu państwa, wyróżnia się też specjalny rodzaj nadzoru nad samorządem, w zakresie spraw finansowych (realizowanych według ordynacji podatkowej, zasad budżetowych, programów finansowania itp.). W jego ramach gminy i kraje mogą być nadzorowane i kontrolowane przez Najwyższy Urząd Kontroli i Terytorialne Organy Finansowe.

Organy nadzorcze korzystają ze środków naprawczych i sankcji. Można je podzielić na trzy grupy: informacyjne, korygujące i przymusowe. Organy nadzorcze mają zatem prawo do: wglądu i żądania niezbędnych informacji, korekty ujawnionych nieprawidłowości, wstrzymania wykonania decyzji, wstrzymania obowiązujących postanowień, zlecenia wykonania określonego ustawą zadania, rozwiązania przedstawicielstwa gminnego lub krajowego. W przypadku wystąpienia niezgodnej z ustawą ingerencji nadzorczej państwa samorządom przysługuje prawo skargi do Sądu Konstytucyjnego. Również w przypadku sporów kompetencyjnych między organami państwowymi i organami samorządu terytorialnego orzeka Sąd Konstytucyjny. Ustawa zasadnicza zawiera także przepis mówiący o Najwyższym

---

<sup>54</sup> R. Chrabąszcz, J. Hausner, S. Mazur, *Administracja publiczna w wybranych krajach...*, s. 44.

<sup>55</sup> Z. Koudelka, *Samospráva...*, s. 181.

<sup>56</sup> T. Rduch-Michalik, *Czechy...*, s. 72.



Sądzie Administracyjnym, ale nie określono jeszcze w trybie ustawy organizacji i właściwości tego sądu.

W podsumowaniu należy zauważyć, że o jakości samorządu terytorialnego najlepiej świadczy **opinia mieszkańców**. Liczne badania wyraźnie wskazują<sup>57</sup>, że w Czechach samorządy lokalne oceniane są o wiele lepiej niż naczelne instytucje władzy państwowej. Na początku lat 90. zarówno prezydent, jak i rząd centralny cieszyły się wyższym poziomem zaufania, ale od 1994 r. oceny samorządu terytorialnego przewyższały oceny rządu, a od 1998 r. stały się także lepsze niż opinie na temat prezydenta. Poziom zaufania do samorządów sięga tam 60%. Szczególnie dobrą ocenę uzyskały one w zakresie reprezentatywności, ponieważ czterech badanych na dziesięciu uważa, że władze lokalne działają w interesie wszystkich mieszkańców. Samorządy lokalne identyfikowane są jako instytucje zdecydowanie bliższe obywatelowi niż inne instytucje publiczne, lepiej niż parlament i rząd wyrażające poglądy obywateli. Badania wykazują jednak szeroko rozpowszechnione obawy przed korupcją w samorządach, choć trzeba zauważyć, że i tu panuje przekonanie, iż administracja samorządowa jest i tak uczciwsza niż rządowa. Przeciętny poziom zaufania do samorządów, zainteresowanie sprawami lokalnymi i frekwencja w wyborach gminnych są wyższe w Czechach niż innych badanych krajach Europy Środkowo-Wschodniej. W subiektywnej ocenie czeskich respondentów ich system samorządowy wypada znacznie lepiej niż polski samorząd terytorialny w oczach Polaków.

## Bibliografia

- Chrabąszcz R., Hausner J., Mazur S., *Administracja publiczna w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, Kraków 2003.
- Koudelka Z., *Obce a kraje. Podle reformy veřejné správy v roce 2001*, Praha 2001.
- Koudelka Z., *Samospráva*, Praha 2007.
- Kuś M., *Samorząd czeski*, [w:] M. Barański (red.) *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2007.
- Mrkyvka P., *Władza lokalna w Republice Czeskiej*, [w:] E. Ruśkowski, B. Dolnicki (red.), *Władza i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych*, Bydgoszcz–Białystok–Katowice 2007.
- Novotný V., *Územní samospráva a její organizace*, Praha 2005.
- Novotný V., *Územní samospráva České republiky*, Praha 2007.
- Prucha P., *Veřejná správa a samospráva*, Praha 2004.
- Swianiewicz P., *Życzliwa obojętność. Władze lokalne i reforma samorządowa w oczach opinii publicznej w krajach Europy Środkowej*, Warszawa 2001.

---

<sup>57</sup> Zob. P. Swianiewicz, *Życzliwa obojętność...*, s. 61–76; A. Sęk, *Państwo a interesy obywateli w Polsce, Czechach, na Węgrzech i Litwie. Komunikat z badań*, Warszawa, maj 2000, s. 1–14 [www.cbos.pl/spiskon.pol/2000/K08100.pdf](http://www.cbos.pl/spiskon.pol/2000/K08100.pdf) [dostęp 14.12.2009].

## The Czech Republic

### Abstract

The origin of the local government in Bohemia and Moravia (approx. the area of the present Czech Republic) can be traced back to the mid-19<sup>th</sup> century. After World War I, the basic unit of local government in the then Czechoslovakia was commune (municipality / township). After the "Velvet Revolution", the historically-sanctioned forms of local government were embraced anew and now the local government is based on the principles of decentralization, de-concentration and democracy. The framework for local government powers, functions and structures is spelled out in the Constitution and numerous acts of law. The reestablishment of the local government in the Czech Republic was not created as a single act but was elaborated over a period of time. In 1990, the country was divided into about 6,000 municipalities (*obec / mesto*) at the lowest level of administrative division, and ten years later 14 regional municipalities (*kraje*) were introduced. There are also special administrative areas including the so-called statutory townships (*statutarni mesto*) and Prague. All the units of the administrative division perform on the one hand their own separate tasks – essentially consisting in providing for the needs of the local residents – and, on the other hand, the tasks relegated by the higher-level (national-level) government. They are all entitled to run businesses and dispose of the local assets. Local government is essentially funded by subventions from the state or some local taxes. The state is also responsible for the legal aspects of local governance, institutionally supervising local-level units. The local government in the Czech Republic is also a system of local democracy. The citizens are empowered to have an impact on local and regional issues through local elections and referenda. Putting aside minor differences, the local system of government consists of three institutions: legislative body (*zastupitelstvo*), executive body (*rada*) headed by *starosta* or *hetman*, and the office (*urad*) – the administrative body. The citizens of the Czech Republic are generally satisfied with the local government.

Grzegorz Forys

## Dania

Królestwo Danii (*Kongeriget Danmark*) należy, obok Szwecji i Norwegii, do grupy państw skandynawskich, choć nie jest położone na Półwyspie Skandynawskim, ale rozciąga się na większej części terytorium Półwyspu Jutlandzkiego wraz z otaczającymi je wyspami, wśród których największe to Bornholm, Falster, Fionia, Lolland, Vendsyssel – Thy i Zelandia. Zwierzchnictwu Danii, przy zachowaniu dużej autonomii, podlegają Grenlandia, z liczbą mieszkańców około 56 tys. i z terytorium 2116 tys. km<sup>2</sup> oraz Wyspy Owcze z 44 tys. mieszkańców i 1399 km<sup>2</sup> powierzchni. Ogólna liczba mieszkańców Danii wynosi 5,4 mln osób, a powierzchnia 43,1 tys. km<sup>2</sup> z czego 70% terytorium znajduje się na kontynencie, zaś pozostała część rozproszona jest na ponad 400 wyspach. Wielkości te każą zaliczyć Danię do grona małych państw europejskich, jednak o dużej gęstości zaludnienia (blisko 123 osoby na km<sup>2</sup>)<sup>1</sup>.

Aktualnie obowiązująca **konstytucja** została uchwalona, zgodnie z duńskim zwyczajem, przez dwa kolejne składy parlamentu w 1953 r.<sup>2</sup> oraz zatwierdzona w referendum powszechnym. W ograniczonym stopniu reguluje ona kwestie dotyczące samorządu lokalnego, którego tradycja sięga czasów średniowiecznych. Już wtedy administracja publiczna była zdecentralizowana, a funkcjonowanie samorządu terytorialnego w niewielkim zakresie regulowała konstytucja, a przede wszystkim oddzielne ustawy. Zasada ta gwarantowana była w konstytucji, co wynikało z „przekonania o prawie instytucji samorządowych do autonomicznego kształtowania podstaw swojego funkcjonowania”<sup>3</sup>. Artykuł 82 Konstytucji Królestwa Danii, jako jeden z dwóch dotyczących samorządów, mówi, iż „prawo wspólnot samorządowych do samodzielnego kierowania swymi sprawami, pod nadzorem Państwa, określa ustawa”<sup>4</sup>. Drugi z tych artykułów określa wiek wyborców w wyborach samorządowych, który powinien być taki, jak w wyborach do parlamentu.

<sup>1</sup> J. Berlińska, *Ile Danii w Europie?* Toruń 2004.

<sup>2</sup> G. Rydlewski, *Systemy administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 167.

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> *Konstytucja Danii*, [w:] M. Grzybowski, *Konstytucja Królestwa Danii*, Warszawa 2002, s. 60.

Skromny zakres regulacji konstytucyjnych dotyczących funkcjonowania samorządu lokalnego w Danii nie jest wyrazem zaniedbania tego szczebla administracji przez ustawodawcę, ale stanowi świadectwo poszanowania idei samorządności oraz prawa wspólnot terytorialnych do samostanowienia, które poparte są wspomnianą wielowiekową tradycją. Daje to samorządom swobodę działania, ale również nakłada na nie szereg obowiązków.

**Historia** samorządu duńskiego sięga wieków VII–IX, kiedy to ukształtowały się na terytorium dzisiejszej Danii trzy okręgi, które posiadały własne zgromadzenia (*Landsting*), stanowiły prawo i powoływały wodzów. Po zjednoczeniu tych ziem w wieku X Landstingi utraciły szereg kompetencji na rzecz króla, ale nadal zachowały prawo do nakładania podatków na ludność. Kolejne wieki znacząco przeobraziły relacje pomiędzy instytucjami publicznymi a władcą, wzmacniając monarchę, czego wyrazem był Akt o władzy królewskiej z 1665 r., dający królowi władzę absolutną i zmieniający także strukturę administracji terytorialnej. „Miejsce dotychczas istniejących prowincji (Jutlandii, Zelandii i Skanii) o znacznym stopniu autonomii zajęły mniejsze, zunifikowane jednostki terytorialno-administracyjne (okręgi), podległe królewskiej administracji centralnej”<sup>5</sup>.

Kolejne zmiany w zakresie funkcjonowania administracji publicznej były efektem osłabienia pozycji Danii na arenie międzynarodowej, co doprowadziło do pogorszenia się sytuacji gospodarczej kraju oraz pomniejszenia roli władzy królewskiej. Jedną z konsekwencji tego stanu rzeczy było przywrócenie reprezentacji stanowej w postaci sejmików prowincjonalnych (*provinstoenderforsamlinger*), do których weszli liczni przedstawiciele chłopstwa, co włączało je do życia społeczno-politycznego Danii. Jednakże dla rozwoju wspólnot lokalnych większe znaczenie miało wzmocnienie burżuazji, która w latach 1837–1841 wymogła na administracji królewskiej i samym władcy praktyczną realizację idei samorządu terytorialnego. Zaowocowało to przyjęciem w 1837 r. pierwszej ustawy o gminie. Wprawdzie dawała ona niewielkie uprawnienia wspólnotom, a dostęp do samorządowych instytucji obwarowywała wysokim cenizem majątkowym, to była ważnym krokiem w kierunku upodmiotowienia gmin, co znalazło swój wyraz w pierwszej pisanej konstytucji Danii z 1849 r. W kolejnej regulacji ustawy zasadniczej z 1866 r. ostatecznie ustanowiono samorząd miejski i wiejski oraz wyodrębniono samorząd stolicy Danii – Kopenhagi. Przepisy te stanowiły podstawę współcześnie istniejącego systemu samorządowego, którego dwustopniowa administracja lokalna została ukształtowana po przyjęciu konstytucji w 1953 r., a szczegółowe uregulowania zawarte zostały w Ustawie o samorządzie terytorialnym z 31 maja 1968 r. i reformie administracyjnej z 1970 r. wraz z późniejszymi zmianami, gdzie określono status samorządu terytorialnego w Danii.

W ramach działań reformatorskich podjęto bardziej szczegółowe działania, które obejmowały podział terytorialny, zarządzanie, budżet, księgowość. Zwiększono kompetencje gmin i regionów<sup>6</sup>, co spowodowało również większe wydatki obu szczebli samorządu. Uczyniło to z gmin i regionów podmioty partnerskie wobec

---

<sup>5</sup> M. Grzybowski, *Konstytucja Danii...*, s. 7.

<sup>6</sup> Przed 2007 r. regiony te były stosunkowo niewielkie i odpowiadały swoim obszarem współczesnym polskim powiatom.

państwa, które dodatkowo stworzyły krajowe organizacje samorządowe: Krajowy Związek Gmin oraz Związek Rad Regionalnych.

**Współczesny okres funkcjonowania samorządu terytorialnego w Danii** rozpoczyna się zatem wspomnianą reformą z 1970 r. Do tego momentu, od początku XIX wieku, w kraju funkcjonowało 1391 gmin o statusie miasta handlowego lub parafii i 25 regionów, a ich liczba po 1970 r. została ograniczona do 14 regionów oraz 275 gmin (w tym dwie wyodrębnione gminy miejskie Kopenhaga i Frederiksborg, wydzielony z centrum Kopenhagi, które realizowały zadania gmin i regionów)<sup>7</sup>. Na szczeblu regionu (*amt*) wraz z samorządową działała administracja państwowa, którą uosabiał mianowany przez premiera prefekt. Z kolei gmina (*kommune*) stanowiła wyłączne pole działania władz samorządowych. Reforma z 2007 r. zwiększyła potencjał terytorialny i demograficzny gmin oraz regionów, przez co mogły one samodzielnie sprostać nowym zadaniom.

**Do zadań władz regionalnych** w latach 1970–2006 należało przede wszystkim planowanie i koordynowanie działań na obszarze danego regionu w takich kwestiach, jak transport publiczny, szkolnictwo średnie, polityka przestrzenna, opieka zdrowotna i szpitale, opieka socjalna i jej zabezpieczenie, ochrona środowiska naturalnego oraz wspieranie działalności gospodarczej. **Obowiązki gmin** były w znacznym stopniu podobne i obejmowały one planowanie na poziomie lokalnym, usługi socjalne i pomoc medyczną (bezpośrednia obsługa pielęgniarstwa, bezpośrednia pomoc niepełnosprawnym i osobom starszym, prowadzenie domów spokojnej starości itp.), organizowanie i utrzymywanie szkolnictwa na poziomie podstawowym, organizowanie i utrzymywanie żłobków i przedszkoli, organizowanie życia kulturalnego. Ponadto ich zadaniem było utrzymywanie i rozbudowa sieci lokalnych dróg oraz sieci energetycznej i gazowniczej, prowadzenie gospodarki wodno-ściekowej oraz ochrona środowiska, usuwanie śmieci i odpadów, a także pożarnictwo oraz sprawowanie nadzoru budowlanego<sup>8</sup>. Do 2007 r. ludność typowej gminy duńskiej wynosiła 19 tysięcy mieszkańców, zaś regionu – 326 tysięcy. Liczebność gmin w regionach wahała się w granicach od 5 do 32 jednostek.

**W strukturze władz samorządowych gminy** najwyższym organem była i jest rada gminy. Do 2007 r. liczba członków tego organu musiała być nieparzysta i wahała się od 9 do 31 osób. Przewodniczący rady był wybierany spośród jej członków i pełnił jednocześnie funkcję burmistrza (*Borgmester*). W przypadku gminy liczącej ponad 10 tysięcy mieszkańców wybierano dodatkowo, również spośród radnych, wiceburmistrza. Zadaniem przewodniczącego było przygotowywanie, zwoływanie i przewodniczenie zebraniom rady gminy. Odpowiedzialność za realizację decyzji podjętych przez radę również należała do niego. Organem wykonawczym był zarząd (*Ekonomiutvalget*) wybierany spośród radnych<sup>9</sup>. Choć struktura poszczególnych rad była zróżnicowana, to w przypadku większości gmin posiadały one typowe komitety, do których należały: komitet infrastruktury i ochrony środowiska, usług

<sup>7</sup> M. Pietraszkiewicz, *Dania*, [w:] A. Piasecki (red.), *Samorząd terytorialny w państwach Unii*, Zielona Góra 2001, s. 43.

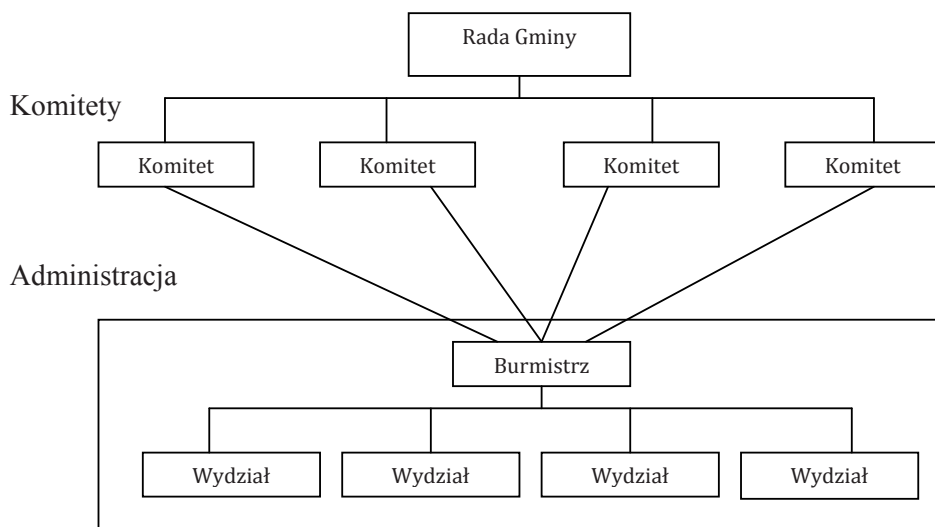
<sup>8</sup> M. Chełmińska, *Ramy funkcjonowania administracji lokalnej w Danii i Holandii*, Warszawa 1995, s. 8.

<sup>9</sup> K. Ståhlberg, *Samorząd terytorialny w Europie Północnej*, [w:] T.S. Edvardsen, B. Hagtvet (red.), *Nordycki model demokracji i państwa dobrobytu*, Warszawa 1994, s. 58.

społecznych, kultury oraz nauki. Oczywiście obok stałych komitetów mogły istnieć też te powoływane w zależności od potrzeb i problemów danej gminy, w których skład wchodziły również osoby spoza rady gminy. Najważniejszy był pracujący pod przewodnictwem burmistrza komitet finansowy, który musiała powoływać każda gmina. Oprócz niego konieczny był też jeden komitet stały zarządzający sprawami lokalnymi. Obecność innych komitetów wynikała ze specyfiki gminy, wspomniane wyżej stanowiły pewien standard.

Priorytetowa rola komitetu finansowego wyrażała się w jego zadaniach dotyczących przygotowywania projektu budżetu gminy, który każdego roku miał być gotowy do 15 września, a powinien być przyjęty przez radę gminy do 15 października. Musiał on zawierać prognozy budżetowe w perspektywie trzyletniej, które co roku były korygowane odpowiednio do możliwości gminy. Na poziomie gminy, oprócz komitetów obligatoryjnych i specjalnych, funkcjonowały wydziały administrujące gminą. Kierownictwo nad takimi wydziałami powierzane było radnym lub etatowym urzędnikom, którzy mieli prawo uczestniczenia w sesjach rady gminy, jak również wchodziłi w skład zarządu gminy. Liczba wydziałów w danej gminie zależała od decyzji ministra spraw wewnętrznych i zdrowia.

**Radni** mogli zgodnie z regulaminem zabierać głos przynajmniej raz w kwestii, która była przedmiotem porządku obrad. Ponadto jedna trzecia członków rady miała możliwość wniesienia wniosku o zwołanie nadzwyczajnego zebrania rady poza określonymi wcześniej terminami. Kwestie, które miały znaleźć się w programie obrad rady, powinny być do niego wprowadzone przynajmniej na trzy dni robocze przed spotkaniem rady, a radni byli upoważnieni do przedkładania takich spraw w imieniu swoim, jak również osób spoza rady. Najczęściej obowiązujący model funkcjonowania samorządu gminnego przedstawia schemat 1.

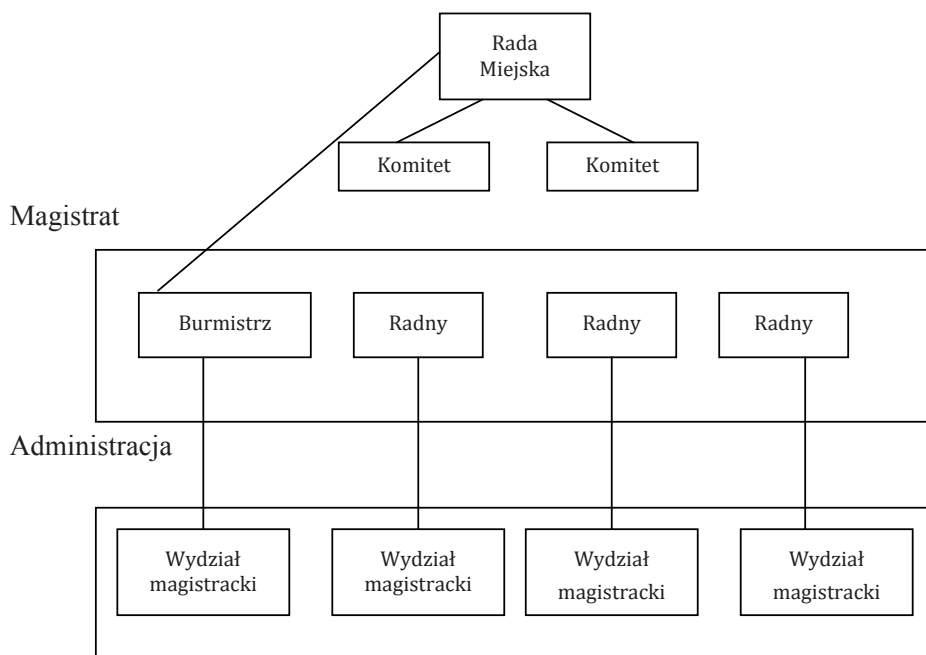


**Schemat 1.** Typowa struktura organizacyjna gminy duńskiej

Źródło: [www.im.dk/publikationer/Municipalities/html/kap02.htm](http://www.im.dk/publikationer/Municipalities/html/kap02.htm), s. 1 [dostęp 18.07.2009]



Nieco inaczej wyglądał sposób organizowania niektórych organów samorządowych w części miast. Ustawa o samorządzie terytorialnym dawała taką możliwość wyboru, z której skorzystały władze samorządowe Kopenhagi, Frederiksborga, Odense, Aalborga i Århus, tworzące tzw. gminy magistrackie. Magistrat miejski wybierany był przez radę gminy, a w jego skład wchodził burmistrz oraz radni miejscy, wyłaniany metodą proporcjonalną, w zależności od wielkości ugrupowania, które reprezentowali. Model ten prezentuje schemat 2, a w praktyce przyjęty został jedynie w Århus. Rolę komitetów stałych przejął tu magistrat.

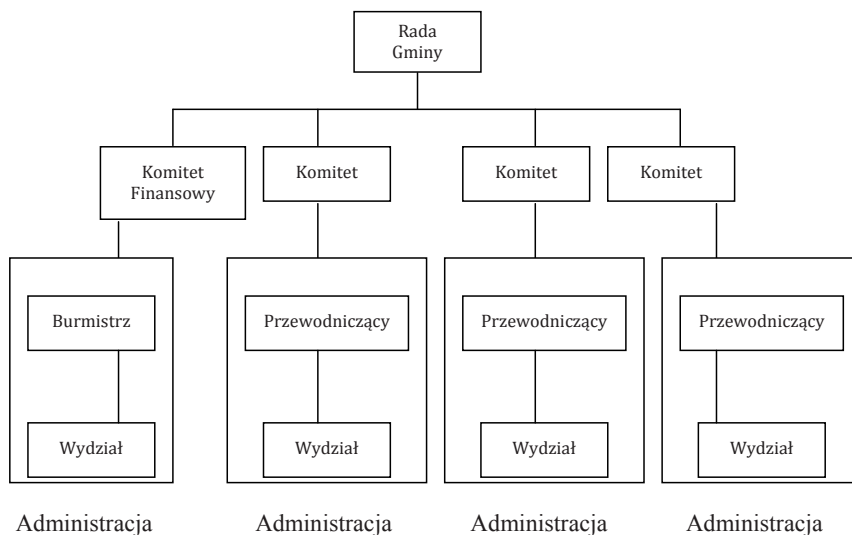


**Schemat 2.** Struktura organizacyjna władz miejskich

Źródło: [www.im.dk/publikationer/Municipalities/html/kap02.htm](http://www.im.dk/publikationer/Municipalities/html/kap02.htm), s. 4 [dostęp 18.07.2009]

Pozostałe wymienione miasta wybrały model pośredni (schemat 3), w którym komitet finansowy oraz inne ustanowione komitety również są odpowiedzialne bezpośrednio przed administracją, a przewodniczący tych komitetów są *ex officio* członkami komitetu finansowego. Inną różnicą w stosunku do tzw. modelu podstawowego, jest to, że przewodniczący ustanowionych komitetów są wybierani przez radę gminy w sposób proporcjonalny z uwzględnieniem kadencji gminy.

Poszczególne gminy miały możliwość wyboru innego sposobu funkcjonowania, jedynie niewielka ich liczba zdecydowała się na odstępstwa od pierwszego z przedstawionych tu modeli. Niektóre z nich zmieniały modele funkcjonowania w kolejnych kadencjach. Świadczy to o swobodzie organizacji władz samorządowych w Danii, łącznie z możliwością wprowadzenia wolą rady gminy systemu organizacji władzy samorządowej, który w ogóle rezygnuje z istnienia komisji. Ale takie rozwiązanie wymagało akceptacji ministra właściwego ds. administracji.



**Schemat 3.** Pośredni model funkcjonowania gminy

Źródło: [www.im.dk/publikationer/Municipalities/html/kap02.htm](http://www.im.dk/publikationer/Municipalities/html/kap02.htm), s. 6 [dostęp 18.07.2009]

Ustawa o samorządzie lokalnym z 1970 r. dawała również gminom możliwość tworzenia związków, których dobrowolnymi uczestnikami były nie tylko gminy, ale również organizacje prywatne. Gminy zrękały się wówczas części swoich kompetencji na rzecz związku, który mógł przejmować kompetencje samorządowych jednostek w różnych dziedzinach (np.: transport, ochrona środowiska, zagospodarowywanie odpadów). Tego rodzaju organy powołane przez gminy były niezależne i stanowiły odrębne podmioty administracji publicznej. Możliwości takich działań zostały po roku 2007 rozszerzone.

**Zadania gminy** ustawa z 1970 r. dzieli na obowiązkowe oraz dobrowolne. Do tych pierwszych należą: zabezpieczanie opieki społecznej i zdrowotnej oraz budownictwo i utrzymanie dróg lokalnych. Aktywność gmin pozwalała im jednak przejmować szereg innych obowiązków i traktować je jako obowiązkowe, były to przede wszystkim kwestie związane z dostarczaniem energii oraz wody i budowa kanalizacji. Dobrowolne zobowiązania dotyczyły zwykle aktywności w sferze kulturalnej i sprowadzały się do prowadzenia bibliotek, teatrów i muzeów.

Zadania gminy realizowane są dzięki **dochodom** pochodzącym z różnych źródeł. Tak było przed reformą z 2007 r. i tak jest obecnie. Należą do nich przede wszystkim podatki i środki z budżetu państwa. Te ostatnie służą wyrównywaniu różnic w rozwoju i zamożności poszczególnych gmin. Istnieje też zasada solidarności w przekazywaniu dochodów pomiędzy gminami (od bogatszych do biedniejszych). Ponadto źródłem dochodu jest: działalność własna gmin i środki uzyskiwane z opłat za korzystanie z usług publicznych, podatki płacone przez firmy znajdujące się na terenie gminy, mienia komunalnego (około 8% dochodów gminy), kredyty i odsetki od lokat oraz środki ze sprzedaży gminnej własności. Ważnym z punktu widzenia finansów samorządów jest ich zdolność do pobierania ustanowionego przez państwo podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku gruntowego. Podatki

te płacone są zarówno na rzecz gminy, jak i regionu. Przy czym kierunek przepływu tych podatków biegnie od gmin, które pobierając podatek, zostawiają sobie należną część (około 60%), a następnie odsyłają pozostałą kwotę państwu. Gminy mają niewielki udział w dochodach regionów. Głównie wypłacając im rekompensaty za hospitalizację swoich obywateli, tym samym współfinansując opiekę zdrowotną na poziomie regionu.

Wielkość podatku dochodowego jest deklarowana przez obywatela w oświadczeniu składanym w urzędzie podatkowym, które rozpatruje komisja podatkowa tworzona przez radnych. Z kolei wartość podatku gruntowego jest ustalana w corocznym budżecie, ale musi zawierać się w przedziale od 0,6 do 2,4% wartości gruntu, w przypadku regionów jego wartość jest stała i wynosi 1%. Ponadto gmina lub region mogą zwolnić z płacenia podatków niektóre podmioty pozostające na ich terenie i najczęściej czynią to wobec szkół, instytucji kulturalnych czy sportowych. Osobnym i znaczącym źródłem wpływów finansowych dla gmin są opłaty realizowane przez użytkowników wody, gazu, energii elektrycznej oraz płatności za odprowadzanie i oczyszczanie ścieków. Funkcję kontrolą nad finansami gminy pełni komisja finansowa każdej gminy, jak również regionalne komisje nadzoru obecne w każdym regionie. Komisja taka składa się z urzędnika wyznaczonego przez ministra spraw wewnętrznych i zdrowia oraz czterech osób wybranych przez radę regionu.

**Działania struktur władz regionalnych** były i po 2007 r. są nadal zorganizowane według reguł podobnych do struktur gminnych. Naczelnym organem jest rada regionu, której przewodniczy starosta wybierany spośród jej członków. Pełni on funkcję szefa administracji samorządowej. Organem wykonawczym, podobnie jak w przypadku gminy, jest zarząd. Analogicznie jak na poziomie gminy funkcjonują komitety, a wśród nich obowiązkowy komitet finansowy oraz przynajmniej jeden stały lub czasowy komitet administrujący zadaniami regionu. Relacje pomiędzy szczeblem lokalnym i regionalnym nie ograniczają się jedynie do sprawowania kontroli finansowej jednostek niższego szczebla przez jednostki regionalne. Częstszą i niejako naturalną sytuacją jest współpraca pomiędzy poziomem regionu i gminy, co wynika z faktu analogicznych zadań, jakie stoją przed tymi dwoma szczeblami władzy samorządowej. W latach 1970–2006 sprzyjał temu również brak wyraźnego podziału pracy i kompetencji obu szczebli duńskiego samorządu<sup>10</sup>.

Niezwykle istotna dla struktur samorządowych w Danii była ich **reformacja wprowadzona w życie z dniem 1 stycznia 2007 r.** Już jesienią 2002 r. rząd duński powołał do życia Komisję do Spraw Struktury Administracyjnej, której członkowie w ciągu 14 miesięcy opracowali raport zawierający sugestie na temat nowej organizacji struktury sektora publicznego. Zaproponowana reforma miała na celu: zwiększenie powierzchni gmin oraz regionów poprzez ich scalenie, co miało gwarantować lepszą realizację przyszłych zadań, wyraźniej określić kompetencje poziomów samorządu terytorialnego, czemu miała służyć koncentracja zadań danego sektora na jednym poziomie samorządowym, uproszczenie podziału zadań w ramach konkretnej jednostki, przy jednoczesnym nierozdzielaniu składników poszczególnych zadań pomiędzy różne podmioty gminne lub regionalne<sup>11</sup>. W konsekwencji

<sup>10</sup> K. Ståhlberg, *Samorząd terytorialny w Europie Północnej...*, s. 59.

<sup>11</sup> M. Popławski, *Proces projektowania głównych założeń reformy samorządu terytorialnego w Danii z dnia 1 stycznia 2007 r.*, [w:] J. Marszałek-Kawa, A. Lutrzykowski (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie*, Toruń 2008, s. 262.

zmiany doprowadziły również do zniesienia istniejących 14 regionów i ustanowienie 5 nowych, natomiast liczba gmin zmniejszyła się z 275 do 98. Zmieniła się więc cała struktura podziału terytorialnego Danii. Przed reformą z ponad 270 gmin aż 206 miało mniej niż 20 tys. mieszkańców, zaś po reformie średnia liczba obywateli w gminie wzrosła do 55 tys. Z kolei ludność regionów waha się obecnie od 600 tys. do 1 mln 600 tys. Liczba gmin mieszcząca się w kolejnych przedziałach liczbowych wygląda obecnie następująco: gminy o liczbie mieszkańców do 20 tysięcy (7); 20–30 tysięcy (18); 30–50 tysięcy (37); powyżej 50 tysięcy (36)<sup>12</sup>.

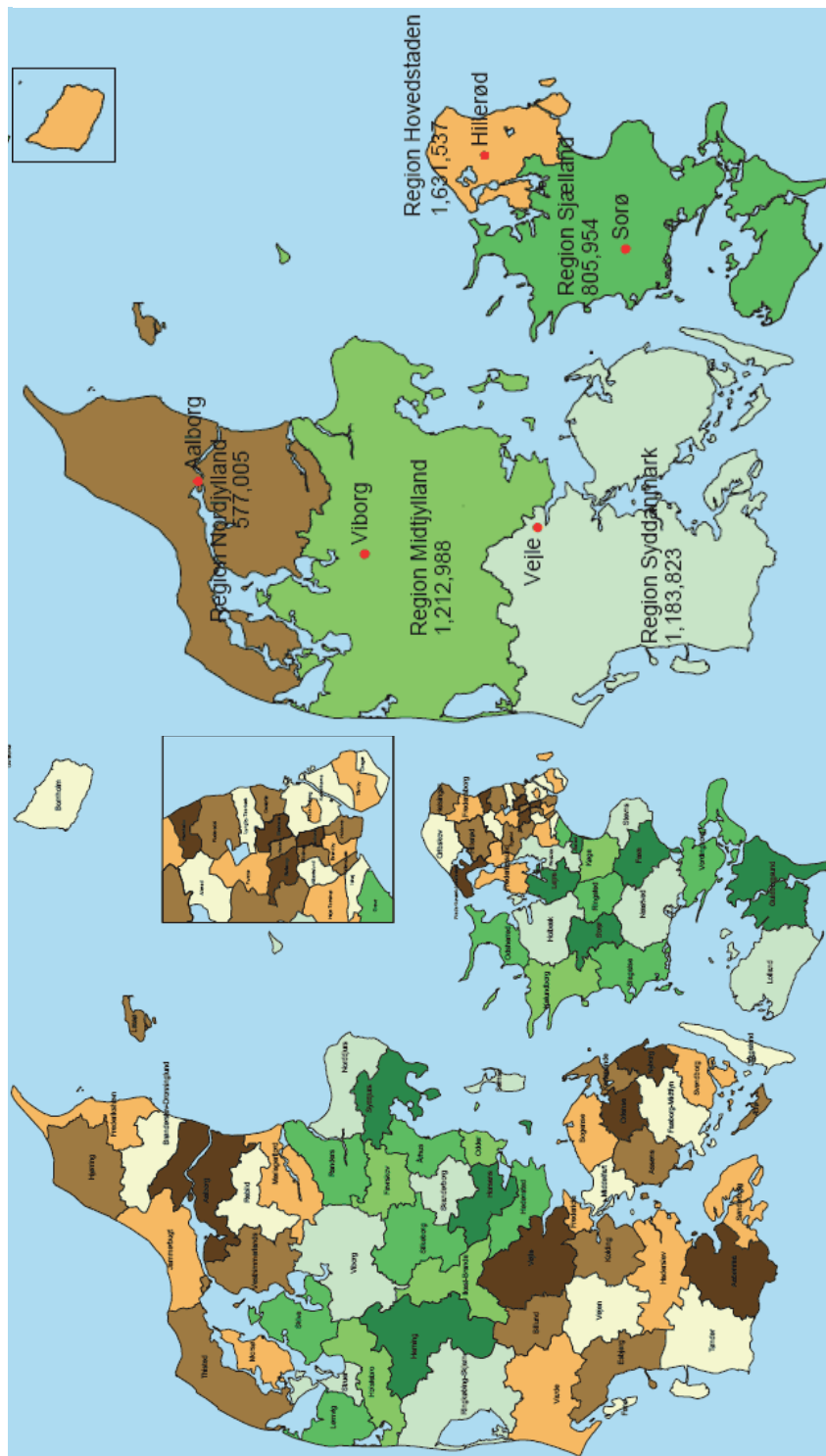
Należy podkreślić, że komasacja jednostek odbywała się na drodze negocjacji i referendum lokalnych, a jedynie w dwóch przypadkach decydował minister. Powiększenie obszarów i liczby ludności gmin miało zwiększyć skuteczność działania samorządów lokalnych i pozwolić im na realizację większej liczby zadań. Ponadto istotne jest również to, że ostatnia reforma samorządowa w Danii miała na celu rozdział kompetencji i większą decentralizację zadań bez zmiany sposobu wyłaniania i funkcjonowania organów. Nadal zatem w gminach organem stanowiącym jest rada gminy, a liczba radnych w zależności od liczby mieszkańców liczy 25–31. Nadal też przewodniczącym rady jest wybierany przez jej członków burmistrz. Organami wykonawczymi pozostają burmistrz i komitety stałe wybierane przez radę gminy, a wśród nich obowiązkowy komitet finansowy, kierowany przez burmistrza. Ponadto mogą być powoływane, jak wcześniej, komitety specjalne i doradcze, których członkowie nie muszą wchodzić w skład rady gminy. Przy okazji warto wspomnieć o wyraźnym rozdziale stanowisk politycznych i administracyjnych we władzach gminy, co stabilizuje pozycję lokalnych urzędników. Nie jest to jednak efekt ostatniej reformy, ale element tradycji samorządu duńskiego.

Ważniejsze wydają się zmiany w zakresie kompetencji, które po ostatniej reformie zostały rozszerzone do wszystkich obszarów, w których nie pokrywają się one z kompetencjami regionów i rządu centralnego. Nowa reforma rozbudowała i wzmocniła funkcje gmin, zwłaszcza w zakresie planowania przestrzennego, ochrony środowiska i gospodarki wodnej, które były wcześniej dzielone z regionami. Podobnie przekazano gminom, kosztem byłych regionów, kompetencje w zakresie całodobowej opieki nad dziećmi oraz sprawy zarządzania drogami, które w 90% przeszły w ręce gmin, zwłaszcza miejskich. Ponadto dalszej decentralizacji poddane zostały inne, wcześniej wymieniane zadania gminy (podstawowa edukacja, opieka zdrowotna, pomoc społeczna, media, planowanie przestrzenne, zagospodarowanie i ochrona środowiska). Gminy zachowały też kompetencje w sferze pobierania podatków, jak również mogą samodzielnie prowadzić działalność gospodarczą. Daje im to niezależność budżetową, korzystną w świetle ograniczania państwowych dotacji celowych na rzecz ogólnej subwencji.

Z drugiej jednak strony reforma z 2007 r. wprowadziła współfinansowanie przez gminy niektórych wydatków regionów. Regiony mogą również liczyć na dotacje państwowe w formie grantów, przyznawanych według ustalonych kryteriów oraz subsydia państwowe o charakterze celowym. Zadania gmin, regionów i państwa po reformie administracyjnej z 1 stycznia 2007 r. przedstawia tabela 1.

---

<sup>12</sup> [www.kl.dk/ImageVault/Images/id\\_38221/ImageVaultHandler.aspx](http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_38221/ImageVaultHandler.aspx), s. 4 [dostęp 15.07.2009].



**Ryc. 1.** Nowy podział administracyjny Danii (gminy i regiony)

Źródło: The Local Government Reform – in Brief, [www.im.dk/publikationer/government\\_reform\\_in\\_brief/ren.htm](http://www.im.dk/publikationer/government_reform_in_brief/ren.htm) [dostęp 7.07.2009]

Tab. 1. Zadania gmin, regionów i państwa po reformie z 1 stycznia 2007 r.

Jednostka	Liczba (od 1 stycznia 2007)	Zadania
Gmina	98	Opieka zdrowotna; zatrudnienie, pomoc społeczna – finansowanie, organizowanie i zarządzanie; edukacja specjalna; obsługa biznesu; transport zbiorowy i drogi; ochrona środowiska i planowanie; kultura (nowe zadania po 1 stycznia 2007). Ponadto pozostają w gestii gmin zadania sprzed reformy: opieka nad osobami niepełnosprawnymi i starszymi, szkoły podstawowe, aktywizacja bezrobotnych, obsługa obywateli w sprawach podatkowych we współpracy z instytucjami centralnymi, dostarczanie energii i gazu, biblioteki, kultura i sport.
Region	5	Opieka zdrowotna – prowadzenie szpitali, ubezpieczenia zdrowotne; zabezpieczanie leczenia specjalistycznego; rozwój regionów: natura, środowisko, biznes, turystyka, zatrudnienie, edukacja i kultura; rozwój obszarów peryferyjnych regionów i obszarów wiejskich; urzędowa obsługa regionalnych forów rozwoju; przygotowywanie map i planów zagospodarowania; kierowanie instytucjami zajmującymi się grupami osób bez opieki socjalnej i grup osób wymagających specjalnej opieki, w tym specjalnej opieki edukacyjnej; organizowanie przedsiębiorstw transportowych o zasięgu krajowym.
Państwo	–	Organizowanie bezpieczeństwa obywateli: policja, obrona militarna; tworzenie prawa; polityka zagraniczna; ogólne planowanie w obszarze opieki zdrowotnej; edukacja i badania z wyjątkiem kształcenia podstawowego i specjalnego; aktywizacja bezrobotnych; ubezpieczanie bezrobotnych; ogólna polityka zatrudnienia; podatki i przejmowanie długów administracji publicznej; opieka społeczna – wiedza ekspercka na poziomie ogólnokrajowym, prowadzenia organizacji doradczej (VISO), sieć głównych dróg i kolej; kultura w sensie ogólnym; planowanie środowiskowe; wspieranie ekonomiczne biznesu; rejestracja ubiegających się o azyl.

Źródło: opracowanie własne na podstawie The Local Government Reform – in Brief, [www.im.dk/publikationer/government\\_reform\\_in\\_brief/ren.htm](http://www.im.dk/publikationer/government_reform_in_brief/ren.htm) [dostęp 7.07.2009]

W strukturze władzy nieco większe zmiany zaszły na poziomie nowo utworzonych regionów, jako jednostek samorządu terytorialnego wyższego szczebla. Organem stanowiącym została rada regionu, której przewodniczący wybierany jest spośród członków rady. Przewodniczący rady jest też organem wykonawczym i pełni jednocześnie funkcję szefa administracji samorządowej. Regiony posiadają stosunkowo dużą niezależność od rządu centralnego, który ma możliwość powierzenia organom samorządowym regionów wykonywanie zadań administracji rządowej. Obok urzędów administracji samorządowej funkcjonują też na obszarze regionów instytucje administracji rządowej, których celem jest realizacja części zadań rządu (porządek publiczny, niektóre podatki i sprawy obywatelskie)<sup>13</sup>. Natomiast nadzór rządu nad regionami najsilniej realizuje się w sferze finansów publicznych. Podobną funkcję pełnią same regiony w stosunku do gmin.

Reforma z 2007 r. zakładała dalszą decentralizację, nie oznacza to jednak, że gminy i regiony są pozostawione same sobie. Rząd nadal angażuje się w realizację zadań, ale tylko tych, z którymi gminy i regiony nie są w stanie poradzić sobie samodzielnie. Przede wszystkim należą do nich planowanie i ochrona środowiska, czy kontrola weterynaryjna.

<sup>13</sup> G. Rydlewski, *Systemy administracji publicznej...*, s. 169.



Tab. 2. Nowe regiony w Danii

Region	Liczba gmin	Stolica	Powierzchnia (w km <sup>2</sup> )	Liczba mieszkańców
Hovedstaden	29	Hillerød	2 561	1 mln 631 tys.
Sjælland	17	Sorø	7 273	806 tys.
Syddanmark	22	Vejle	12 191	1 mln 184 tys.
Midtjylland	19	Viborg	13 053	1 mln 213 tys.
Nordjylland	11	Aalborg	8 020	577 tys.

Źródło: opracowanie własne na podstawie The Local Government Reform – in Brief, [www.im.dk/publikationer/government\\_reform\\_in\\_brief/ren.htm](http://www.im.dk/publikationer/government_reform_in_brief/ren.htm) [dostęp 7.07.2009]

Mówiąc o samorządzie terytorialnym Danii, należy wspomnieć o dwóch wyjątkach w systemie organizacji i zarządzania. Należą do nich Wyspy Owcze i Grenlandia oraz Kopenhaga. **Wyspy Owcze** osiągnęły znaczną niezależność od Danii w efekcie własnych dążeń, które w 1946 r. przypieczętowane zostały jednostronną deklaracją niezależności, a w 1948 r. uznana została na drodze kompromisu przez Danię. Samodzielność tych wysp dotyczy takich kwestii, jak finanse, budownictwo, rolnictwo, kultura, handel, natomiast prawodawstwo podporządkowane jest prawodawstwu ogólnopaństwowemu. Organem ustawodawczym jest lokalne zgromadzenie ludowe (*Lagting*) złożone z 32 członków wybieranych na okres czterech lat w wyborach bezpośrednich i proporcjonalnych. Ponadto mają one 2 przedstawicieli w parlamencie duńskim, a Danię na wyspach reprezentuje wysoki komisarz. Władzę wykonawczą stanowi rząd regionalny, który administruje wyspami. Wyspy Owcze podzielone są na 6 regionów i po reformie z 2004 r. 34 gminy (wcześniej 48).

**Grenlandia** podobnie jak Wyspy Owcze jest terytorium zależnym od Danii. Dysponuje uprawnieniami samorządowymi, które zyskała dzięki zmianom w konstytucji duńskiej w 1953 r. Również ma 2 reprezentantów w duńskim parlamencie. Na szerszą autonomię ta największa na świecie wyspa wybiła się dopiero w 1979 r. po akceptacji przez jej mieszkańców odpowiedniej ustawy przygotowanej przez parlament duński. Posiada ona lokalny parlament (*Landsting*), który składa się z 27 przedstawicieli, a organem wykonawczym, podobnie jak na Wyspach Owczych, jest rząd regionalny. Wybory odbywają się co cztery lata i mają charakter bezpośredni i proporcjonalny. Wyspa dzieli się na 3 dystrykty i 18 gmin, a Danię reprezentuje wysoki komisarz.

Obydwa przedstawione obszary podlegają wprawdzie Królestwu Danii, ale jak widać, ich system samorządowy jest zorganizowany odmiennie. Zakres autonomii pozwala obu terytoriom prowadzić samodzielnie zarządzanie większością sfer życia ekonomicznego, społecznego i politycznego z wyłączeniem kwestii obronnych, sądownictwa i polityki zagranicznej, które przynależą rządowi duńskiemu.

**Kopenhaga** jako stolica Danii wyróżnia się nieco spośród innych gmin sposobem zorganizowania. Terytorium Kopenhagi obejmuje dwie gminy miejskie (Kopenhagę i wewnątrz niej Frederiksberg – dawniej region Frederiksborg), które mają rozszerzone kompetencje, jednakże pod nadzorem ministra spraw wewnętrznych i zdrowia. Te były samodzielne regiony wraz z wyspą Bornholm tworzą Region Stołeczny Danii (*Hovedstaden*). Ustrój Kopenhagi był do 2007 r. regulowany przez *Greater Copenhagen Authority* (HUR), co pozwalało łączyć stolicy uprawnienia

gminy i regionu, jednak od wprowadzenia reformy w 2007 r. akt ten przestał obowiązywać. Szereg uprawnień Kopenhagi jako regionu przeszło wówczas w zakres odpowiedzialności nowego regionu stołecznego. Niemniej jednak Kopenhaga zachowała większą niż zwyczajowo, 55-osobową radę miejską. Jej organy samorządowe zorganizowane są według modelu gminy magistrackiej, która zarządzana jest poprzez magistrat złożony z radnych miejskich i burmistrza. Oprócz tego funkcjonuje obecnie siedem komisji magistrackich (finansowa, dzieci i młodzieży, kultury, zatrudnienia i integracji, zdrowia, opieki społecznej, środowiska i techniki).

Zarówno w przypadku gmin, jak i regionów wybory odbywają się co cztery lata i mają charakter proporcjonalny. Mogą w nich brać udział obywatele Danii, którzy ukończyli 18 rok życia, oraz ci, którzy nie są obywatelami tego kraju, ale zamieszkują na jego terytorium od co najmniej trzech lat, przy zachowaniu cenzusu wieku. Odsetek uczestnictwa w kolejnych wyborach od 1970 r. wynosił odpowiednio: 1970 – 73%; 1974 – 63%; 1978 – 73%; 1981 – 73%; 1985 – 70%; 1989 – 68%; 1993 – 71%; 1997 – 70%; 2001 – 85%; 2005 – 69%<sup>14</sup>. Taka wysoka frekwencja jest między innymi efektem dużego zaangażowania obywateli w życie wspólnot lokalnych. Dodatkowym potwierdzeniem tego jest duży udział mieszkańców w realizowanych przez niektóre gminy programach pozwalających na aktywną komunikację członków wspólnoty z instytucjami gminy i tym samym bezpośrednie uczestnictwo w lokalnym zarządzaniu przez Internet. Poziom owej partycypacji jest tym bardziej znaczący, jeśli uświadomimy sobie, że w 2007 r. pracownikami samorządu terytorialnego było 554 906 mieszkańców Danii na 2 875 000 ogółu zatrudnionych, co stanowi 19%, z tego na poziomie gminnym było 438 567 osób, a regionalnym 116 906 osób<sup>15</sup>.

Jednocześnie podjęto też w 2007 r. reformę jakości działania administracji publicznej i samorządowej poprzez realizację kilku priorytetów, wśród nich między innymi: opracowania standardów wysokiej jakości opieki zdrowotnej, reformy systemów finansowania lokalnego i regionalnego, zwiększenia roli partnerstwa prywatno-publicznego na poziomie regionów i gmin, opracowania kodeksu dobrego zarządzania publicznego ze szczególnym uwzględnieniem regionów i gmin.

Celem zasadniczym zrealizowanej reformy jest poprawa jakości obsługi obywateli poprzez uczynienie regionów i gmin skutecznymi podmiotami w rozwiązywaniu ich problemów, co odbywać się ma możliwie najbliżej samych mieszkańców. Ustawodawca za cel pierwszorzędny reformy uważa udoskonalenie opieki społecznej. Narzędziem do tego mają być większe regiony i gminy, które zdolne są pod kuratelą państwa do sprostania tym wyzwaniom. Można odnieść wrażenie, że Duńczykom udaje się realizować to zadanie.

Oprócz dobrobytu i opieki społecznej na wysokim poziomie reforma administracyjna z 2007 r. tworzy jeszcze lepsze podstawy dla rozwoju demokracji lokalnej. Większa liczba zadań gmin to również większa odpowiedzialność lokalnych polityków i urzędników przed obywatelami, przy jednoczesnym wzroście wpływu obywateli na podejmowane decyzje dotyczące ich życia codziennego. Nie dziwi zatem wysoki poziom usług świadczonych obywatelom przez gminy i regiony w zakresie

---

<sup>14</sup> [www.kl.dk/ImageVault/Images/id\\_38221/ImageVaultHandler.aspx](http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_38221/ImageVaultHandler.aspx), s. 7 [dostęp 15.07.2009].

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 17.

ochrony zdrowia, kształcenia i opieki społecznej, które dzięki daleko idącej decentralizacji są w stanie możliwie precyzyjnie określić swoje potrzeby, dostosowując je do oczekiwań i potrzeb mieszkańców konkretnej społeczności lokalnej. Dzięki systemowi finansowania samorządów obywatele sprawują jednocześnie kontrolę nad wydatkowanymi środkami. Swego rodzaju wskaźnikiem skuteczności opisywanych tu rozwiązań obecnych w samorządzie duńskim jest wyjątkowa stabilność personalna na stanowisku burmistrza. Średni czas sprawowania tego urzędu sięga 25 lat. Należy jednocześnie podkreślić niezwykle służebną rolę polityków i urzędników wobec obywateli i ich silne związki, w pozytywnym tego słowa znaczeniu, z lokalną społecznością. Daje to obywatelom poczucie bezpieczeństwa i wpływu na problemy, które ich dotyczą, jak również zwiększa szeroko rozumianą partycypację obywatelską. Potwierdzeniem tego faktu jest wspomniana wysoka frekwencja w wyborach samorządowych.

Podobnie odpowiedzialność samorządów za ważną sferę edukacji i rynek pracy pozwala efektywnie zarządzać kształceniem obywateli i odpowiadać adekwatnie na potrzeby rynku pracy. Świadczy o tym wyjątkowo niski poziom bezrobocia, który w 2008 r., zanim Dania odczuła skutki światowego kryzysu, wynosił około 2%. Niewątpliwie jest to również zasługa duńskiego samorządu. Wydaje się zatem, iż rola samorządu terytorialnego Danii w budowaniu nordyckiego modelu państwa dobrobytu jest nie do przecenienia. Na pewno w znacznym stopniu decyduje on również o tym, że Duńczycy uważają siebie za najszcześniejszy naród świata.

## Bibliografia

Berlińska J., *Ile Danii w Europie?* Toruń 2004.

Chełmińska M., *Ramy funkcjonowania administracji lokalnej w Danii i Holandii*, Warszawa, 1995.

Grzybowski M., *Konstytucja Danii*, Warszawa 2002.

Popławski M., *Proces projektowania głównych założeń reformy samorządu terytorialnego w Danii z dnia 1 stycznia 2007 r.*, [w:] J. Marszałek-Kawa, A. Lutrzykowski (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie*, Toruń 2008.

[www.im.dk/publikationer/government\\_reform\\_in\\_brief/ren.htm](http://www.im.dk/publikationer/government_reform_in_brief/ren.htm) [dostęp 7.07.2009].

[www.im.dk/publikationer/Municipalities/html/kap02.htm](http://www.im.dk/publikationer/Municipalities/html/kap02.htm) [dostęp 18.07.2009].

[www.kl.dk/ImageVault/Images/id\\_38221/ImageVaultHandler.aspx](http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_38221/ImageVaultHandler.aspx) [dostęp 15.07.2009].

## Denmark

### Abstract

In Denmark, the Commission on Administrative Structure started off a new local government reform in October 2002. This reform contained three main goals: new municipalities, new distribution of tasks, and a new financing system. Besides, the new Local Government Act included: abolishing the county councils and the Greater Copenhagen Authority, creating five administrative regions to take responsibility for hospitals, creating larger municipalities with more than 30 000 inhabitants (finally 98 communes), and delegating to the municipalities the overall responsibility for local business development in collaboration with the business. The local government reform created a new structure of the public sector where the state lay down the general framework. 98 municipalities replaced the previous 271. The municipalities

undertook most of the citizen-related tasks. This reform have had an impact on local democracy in Denmark because of the newly established democratic departments (regional councils) and more political decisions being made on the local level. Since 2007, the new responsibilities of the regions have been: hospital service, regional development, environment, business, tourism, employment, education and culture, raw material mapping and planning, and establishment of transport companies throughout Denmark. Responsibilities of the municipalities since 2007 have been, among other: social services, primary schools, care for the elderly, health care, activation and employment projects for the unemployed, supplies and emergency preparedness, local business service and promotion of tourism, participation in regional transport companies, and local road networks.

Marian Grzybowski, Grzegorz Kuca

## Finlandia

Samorząd terytorialny Finlandii kształtował się w ciągu stuleci, a jego **tradycje** sięgają związku państwowego ze Szwecją. Zasadnicza reforma struktury terytorialnej w Finlandii nastąpiła w 1634 r.<sup>1</sup>, kiedy to obszar Finlandii został podzielony na prowincje, które w okresie zależności od Rosji (1809–1917) nazywano guberniami<sup>2</sup>. Podstawowa część państwa była zamieszkiwana przez Finów; prowincje zachodnie i południowo-zachodnie zamieszkiwali nadto Szwedzi, obszary południowo-wschodnie – Karelowie, natomiast obszary dalekiej Północy za kołem podbiegunowym – Lapończycy (potomkowie pierwotnych mieszkańców Finlandii)<sup>3</sup>.

W latach 1865–1873 struktura terytorialna Finlandii została poddana reformie, w wyniku której uchwalono odrębne ustawy o gminach wiejskich i miejskich, a władze lokalne otrzymały prawo nakładania podatków lokalnych. W tym okresie odbyły się również pierwsze wybory lokalne, w których dokonano wyboru organów samorządu terytorialnego. Z chwilą odzyskania niepodległości w 1917 r. w wyniku przeprowadzonych reform ustrojowych samorząd terytorialny uzyskał status konstytucyjny (1919); uchwalono też nową Ustawę o samorządzie lokalnym. Rady gminy stały się obowiązkowymi organami wybieranymi w wyborach powszechnych i bezpośrednich we wszystkich gminach<sup>4</sup>. Finlandia została podzielona na prowincje (fin. *lääni*), powiaty lub okręgi (fin. *kihlakunta*) oraz gminy (fin. *kunta*). W 1932 r. dokonano nowelizacji Ustawy o samorządzie lokalnym, wprowadzając przepisy dotyczące porozumień międzygminnych i wspólnych zarządów miejskich. Zgodnie z decyzją Ligi Narodów Wyspy Alandzkie, będące przedmiotem sporu pomiędzy Finlandią a Szwecją (i zamieszkałe przez ludność szwedzkojęzyczną) uzyskały

---

<sup>1</sup> Twórcą reformy podziału terytorialnego Finlandii był szwedzki polityk Axel Oxenstiern. Reforma ta dotyczyła w równej mierze Szwecji, a jej założenia przetrwały aż do 1997 r., mimo że kraje te od 1809 r. nie stanowią jednego organizmu państwowego.

<sup>2</sup> M. Grzybowski, *Finlandia. Zarys systemu ustrojowego*, Kraków 2007, s. 141.

<sup>3</sup> W.B. Jewdokimow, J.J. Starcew, *Miastnyje organy władzi zarubieżnych stran. Prawowyje aspiekty*, Moskwa 2001, s. 199.

<sup>4</sup> J. Nousiainen, *The Finnish Political System, translated by J.H. Hodgson*, Massachusetts 1977, s. 313–314.

autonomię w granicach Finlandii. W okresie międzywojennym terytorium państwa finlandzkiego (bez Wysp Alandzkich) było podzielone na dziewięć prowincji.

W 1949 r. uchwalono nową Ustawę o samorządzie lokalnym, która – inaczej niż poprzednie regulacje prawne – obejmowała swoim zakresem przepisy dotyczące gmin wiejskich i miejskich. Ponadto funkcję wykonawczą i sprawy bieżącego zarządzania sprawami gminy powierzono dyrektorowi miasta (fin. *kampunginjoh-taja*, szw. *stadsdirektor*) oraz dyrektorowi gminy (fin. *kunnanjohtaja*, szw. *kommunsdirektor*) w gminach innych niż miejskie<sup>5</sup>. Jeszcze przed uchwaleniem nowej Ustawy o samorządzie lokalnym w parlamencie Finlandii powołano specjalną komisję, której zadaniem była modernizacja dotychczasowej struktury administracyjnej państwa. Efekty prac komisji zostały uzewnętrznione dopiero w 1958 r., kiedy w miejsce dotychczasowych dziewięciu utworzono dwanaście prowincji, przy czym likwidacji uległo ogniwo pośrednie w podziale administracyjnym, tj. powiat (okręg). Likwidacja powiatów (okręgów) objęła instytucje administracji ogólnej, nie dotyczyła natomiast sądów i policji<sup>6</sup>. Z myślą o zachowaniu odrębności narodowej Lapończyków w 1974 r. utworzono odrębny okręg (na prawach gminy) zamieszkały w zasadniczej większości przez autochtonicznych mieszkańców Finlandii.

Rok 1977 zaowocował uchwaleniem kolejnej kompleksowej Ustawy o samorządzie lokalnym (fin. *Kunnallislaki*), w której zrezygnowano z rozróżnienia gmin wiejskich i miejskich oraz zwiększono uprawnienia urzędników samorządu lokalnego.

W 1995 r. uchwalono **Ustawę o samorządzie lokalnym** (fin. *Kuntalaki*), która stanowi aktualnie obowiązującą regulację prawną. Nowe przepisy wprowadzają znaczne zróżnicowanie władz lokalnych, pozostawiając poszczególnym jednostkom podziału znaczną swobodę i elastyczność w powoływaniu organów i organizowaniu ich działalności. W 1996 r. w jednostkach szczebla powiatowego usytuowano dodatkowo organy prokuratury, ewidencji ludności, administracji specjalnej ds. ochrony środowiska oraz ds. rejestrów handlowych<sup>7</sup>.

We wrześniu 1997 r. weszła w życie reforma administracji na szczeblu prowincji. W wyniku tej reformy liczba prowincji na terytorium Finlandii (z pominięciem Wysp Alandzkich) została zredukowana do pięciu (przy 12, tj. 11 plus Wyspy Alandzkie, istniejących uprzednio)<sup>8</sup>. Reforma ta pomyślana była jako przedsięwzięcie służące redukcji wydatków państwa oraz jako działanie uwzględniające intensywną migrację ludności (głównie na tereny Finlandii zachodniej i południowej).

Przy podziale administracyjnym Finlandii obowiązuje reguła wyrażona w § 122 konstytucji z 1999 r., zgodnie z którą granice pomiędzy jednostkami terytorialnymi powinny być wytyczane w ten sposób, by fińskojęzyczna i szwedzkojęzyczna ludność miały możliwość uzyskania świadczeń we własnym języku i na równych podstawach.

Konstytucja Finlandii z 1999 r. nie determinuje podziału administracyjnego państwa, nie określa też kompetencji władz regionalnych i lokalnych. Zgodnie

<sup>5</sup> T. Linkola, J. Virtanen, *Local and Regional Administration in Finland*, Helsinki 2005, s. 30.

<sup>6</sup> M. Grzybowski, *Finlandia. Zarys systemu...*, s. 141.

<sup>7</sup> M.A. Mogunowa, *Gosudarstwiennoje prawo Finlandii*, Moskwa 2005, s. 278.

<sup>8</sup> Twórcą tej reformy był minister spraw wewnętrznych Jouni Backman. J. Nevakivi, [w:] O. Jussila, S. Hentilä, J. Nevakivi, *Historia polityczna Finlandii 1809–1999*, przeł. B. Kojro, Kraków 2001, s. 377.



z § 122 konstytucji „przepisy dotyczące zasad podziału na gminy określić winna ustawa”<sup>9</sup>. Również zasady podziału na prowincje i kompetencje władz regionalnych mieszczą się w polu regulacji ustawowych, kwestie bardziej szczegółowe unormowane zostały w aktach (dekretach) prezydenta republiki. Funkcjonowanie władz prowincjonalnych i lokalnych (gmin) oparte zostało na zasadzie legalizmu, każde działanie wywołuje skutki prawne, pod warunkiem że mieści się w ustawowo określonym zakresie działania danego organu. Kontrolę legalności działania organów administracji prowincji i samorządu lokalnego sprawują: kanclerz sprawiedliwości, sądy administracyjne oraz (na styku relacji: administracja – obywatel) – także ombudsman.

Największą jednostką podziału administracyjnego Finlandii jest **prowincja** (fin. *lääni*, szw. *län*), nie jest to zarazem jednostka samorządu terytorialnego. Na szczeblu prowincji nie działają zatem organy samorządowe o charakterze przedstawicielskim. W aktualnym stanie prawnym nie odpowiadają one naturalnym granicom historycznie i kulturowo ukształtowanych regionów Finlandii. Począwszy od 1997 r. liczba prowincji wynosi 6 (tj. 5 plus Wyspy Alandzkie). Zgodnie z założeniami reformy struktury administracyjno-terytorialnej Finlandii jednostka ta została zlikwidowana w 2010 r.<sup>10</sup> Na czele administracji prowincji, która ma status administracji państwowej, stoi gubernator prowincji, mianowany przez prezydenta republiki na wniosek rządu (przygotowany przez ministra spraw wewnętrznych). Prowincje, na potrzeby realizacji zadań administracji wyspecjalizowanej, dzielone są na mniejsze jednostki pomocnicze, w których działają urzędy rejestracyjne i rejonowe władze policji oraz prokuratury. Podział na te jednostki nie w pełni odpowiada podziałowi na jednostki samorządowe (gminy, gminy o statusie miasta). Liczba jednostek administracji wyspecjalizowanej sięga obecnie 90.

**Tab. 1.** Prowincje w Finlandii po reformie administracyjnej z 1997 r.

Nazwa w j. polskim	Powierzchnia w tys. km <sup>2</sup>	Liczba mieszkańców	Liczba gmin
Finlandia Południowa	34,378	2 192 601	72
Finlandia Zachodnia	74,181	1 881 806	142
Finlandia Wschodnia	48,726	571 184	54
Oulu	57,000	469 304	43
Lapland (Laponia)	98,946	183 963	21
Wyspy Alandzkie	6,784	27 456	16

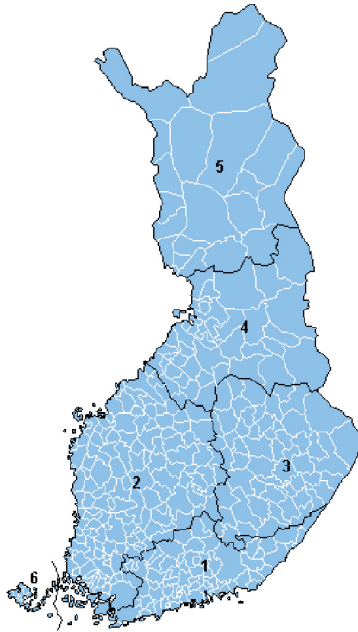
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze strony internetowej: [www.kunnat.net](http://www.kunnat.net) (stan na 1 stycznia 2009 r.) [dostęp 30.10.2009]

Obok podziału administracyjnego na prowincje występuje w Finlandii podział na **regiony** (fin. *maakunta*, szw. *landskap*), które są obszarami kooperacji wspólnot samorządowych składających się na poszczególne regiony. Terytorium Finlandii dzieli się na 20 regionów, których władzami są rady regionu. Regiony traktowane

<sup>9</sup> *Konstytucja Republiki Finlandii z 1999 r.*, tłumaczenie i wstęp J. Osiński, Warszawa 2003, s. 106.

<sup>10</sup> [www.yle.fi/uutiset/kotimaa/2008/03/kiviniemi\\_laanit\\_lakkautetaan\\_2010\\_287779.html](http://www.yle.fi/uutiset/kotimaa/2008/03/kiviniemi_laanit_lakkautetaan_2010_287779.html) [dostęp 12.10.2009].

są jako forum współdziałania gmin. W większości z nich rady składają się z przedstawicieli delegowanych przez rady gmin (i gmin miejskich). Ich kadencja wynosi 4 lata. Jedynie w regionie Kainuu rada regionu pochodzi z wyborów bezpośrednich.



Ryc. 1. Podział Finlandii na prowincje

Źródło: [www.stat.fi/meta/luokitukset/laani/001-2009/index.html](http://www.stat.fi/meta/luokitukset/laani/001-2009/index.html) [dostęp 19.09.2009]

Najwyższym organem decyzyjnym rady regionów jest zgromadzenie (fin. *maakuntavaltuusto*, szw. *landskapsfullmäktige*). Liczba członków zgromadzenia nie została precyzyjnie określona i waha się od 32 do 103. Organem wykonawczym rady regionu jest zarząd (fin. *maakuntahallitus*, szw. *landskapsstyrelsen*). Członkowie zarządu są wybierani przez zgromadzenie według klucza partyjnego. Liczba członków zgromadzenia uzależniona jest od decyzji zgromadzenia (w jednym regionie wynosi 9, w innym 20). Organem pomocniczym zarządu, odpowiedzialnym za jego obsługę administracyjną, jest biuro (fin. *maakunnan liiton toimisto*), na czele którego stoi dyrektor regionu (fin. *maakuntajohtaja*)<sup>11</sup>.

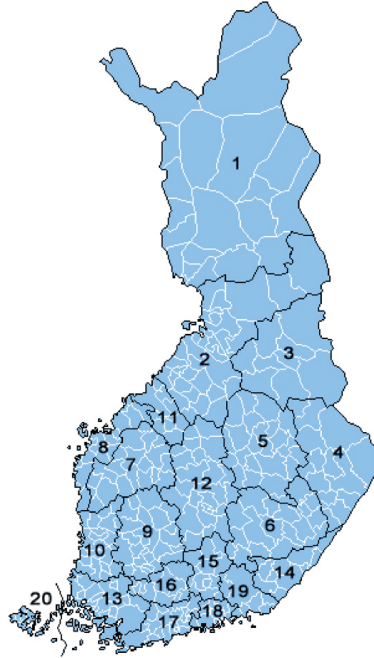
Wyodrębnione regiony i ich granice nawiązują do różnicowań kulturowych i ekonomicznych w układzie terytorialnym. Utrzymanie regionalnego szczebla podziału stało się konieczne wraz z przystąpieniem Finlandii do Unii Europejskiej. Fińskie regiony aspirują – w znaczeniu porównawczym – do regionów w UE<sup>12</sup>.

Terytorium Finlandii jest dodatkowo, głównie ze względów gospodarczych, podzielone na 72 **subregiony** (fin. *seutukunta*, szw. *ekonomisk region*), które zostały wyodrębnione jako zgrupowania miast i gmin powiązanych gospodarczo. Liczba

<sup>11</sup> [www.reg.fi](http://www.reg.fi) [dostęp 30.09.2009].

<sup>12</sup> S. Rautio, *The World of Finnish Local and Regional Authorities*, Helsinki 2006, s. 31.

subregionów ulega stopniowej redukcji. Dla przykładu można wskazać, że w 1994 r. wynosiła 88, w 1998 r. – 85, w 2002 r. – 82, a w 2006 r. – 77.



**Ryc. 2.** Podział Finlandii na regiony

Źródło: [www.stat.fi/meta/luokitukset/maakunta/001-2009/index.html](http://www.stat.fi/meta/luokitukset/maakunta/001-2009/index.html) [dostęp 19.09.2009]

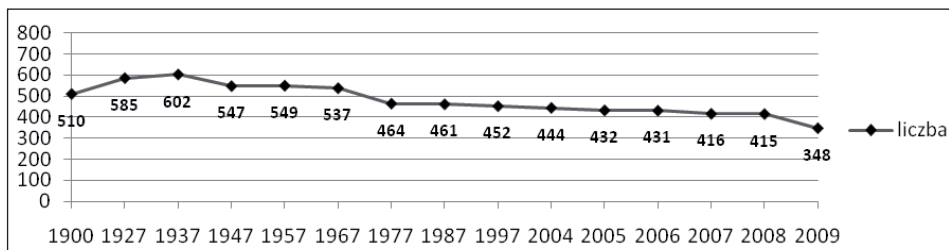
Podstawową jednostką podziału terytorialnego o charakterze samorządowym w Finlandii jest **gmina** (fin. *kunta*, szw. *kommun*). Ocenia się przy tym, że mieszkańcy gminy zaspokajają prawie 2/3 swych potrzeb przy udziale instytucji tam usytuowanych, m.in. w zakresie szkolnictwa podstawowego, ochrony zdrowia, zaopatrzenia w wodę i nośniki energii, komunikacji lokalnej i zaopatrzenia. W gminach nie funkcjonują organy administracji państwowej ani też ich delegatury terenowe. Historycznie obszary gminy pokrywały się z obszarem parafii (fin. *pitäjä*). Do 1977 r. obowiązywał podział gmin na: miasta, miasta targowe oraz gminy wiejskie, następnie zniesiono kategorię miast targowych, przekształcając je w miasta.

Ogólna liczba gmin w Finlandii ulega stopniowej redukcji<sup>13</sup>. W 2009 r. było ich 348<sup>14</sup>. W tej liczbie 63 stanowiły gminy miejskie, 66 gminy semi-miejskie, 219 gmin wiejskie. Gmina miejska posiada co najmniej 90% ludności zamieszkałej w miastach lub miasto liczące min. 15 tys. mieszkańców. Gmina półwiejska posiada 60%–90% ludności zamieszkałej w miastach lub miasto zamieszkałe przez 4 tys.–15 tys. mieszkańców. Gmina wiejska posiada max. 60 % ludności zamieszkałej w miastach, przy czym populacja największego miasta nie przekracza 15 tys. mieszkańców, lub

<sup>13</sup> M. Grzybowski, *Finlandia. Zarys systemu...*, s. 147.

<sup>14</sup> Zgodnie z założeniami reformy liczby gmin ma ulegać stopniowej redukcji do: 343 w 2010 r., 340 w 2011 r., 339 w 2013 r.

min. 60%-90% ludności zamieszkałej w miastach, a populacja największego miasta nie przekracza 4 tys. mieszkańców. Zróżnicowana gęstość zaludnienia sprawia, że obszary gmin w Finlandii znacznie się różnią: od 17 334 km<sup>2</sup> – w przypadku gminy w Laponii, do 6 km<sup>2</sup> – w przypadku podmiejskiej gminy należącej do aglomeracji Espoo. W 43 gminach obowiązują dwa języki oficjalne: fiński i szwedzki (w 22 z nich dominuje język szwedzki, w 21 – fiński). Korzystające z autonomii Wyspy Alandzkie podzielone zostały na 16 gmin.



**Wykres 1.** Liczba gmin w Finlandii w latach 1900–2009

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [www.kunnat.net/](http://www.kunnat.net/) [stan prawny na 18 maja 2009 r.] [dostęp 30.10.2009]

Funkcjonowanie gmin i ich organów znajduje oparcie w § 121 konstytucji oraz w ustawach o samorządzie gmin. Obowiązują w tym zakresie: Ustawa o samorządzie lokalnym z 1995 r., Ustawa o granicach gmin z 1997 r., Ustawa o wyborach gminnych z 1972 r. i Ustawa o radzie miasta stołecznego Helsinki z 1985 r. Wszystkie wspomniane tu akty poddane zostały nowelizacji dostosowawczej z chwilą wejścia w życie konstytucji z 1999 r. Pomimo iż gminy posiadają szeroko zakrojoną swobodę organizacji wewnętrznej, to jednak podstawowa struktura organizacyjna gminy obejmuje zawsze: radę gminy, zarząd gminy oraz radę rewidentów.

Najwyższym organem samorządu gminnego jest **rada gminy** (z fin. *kunnallvaltuusto*, szw. *kommunfullmäktige*) złożona z radnych wybieranych w wyborach powszechnych i bezpośrednich przeprowadzanych co cztery lata (począwszy od 1956 r.). Czynne prawo wyborcze posiadają obywatele: Finlandii, państw członkowskich Unii Europejskiej, Norwegii i Islandii, którzy w dniu głosowania ukończyli 18 lat, oraz obywatele innych państw, którzy w dniu głosowania ukończyli 18 lat i zamieszkują w Finlandii nieprzerwanie od 2 lat. Wybory we wszystkich gminach odbywają się w tym samym czasie, wyjątek stanowią Wyspy Alandzkie posiadające własny samorząd tworzony według odrębnych zasad<sup>15</sup>.

Prawo zgłaszania kandydatów na radnych przysługuje partiom politycznym oraz niezależnym związkom wyborców. Frekwencja wyborcza jest naturalnie niższa niż w wyborach parlamentarnych (68% w 2007 r.) czy prezydenckich (74% w 2006 r.)<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Wyspy Alandzkie stanowią autonomiczną, zdemilitaryzowaną, szwedzkojęzyczną prowincję Finlandii dysponującą własnym samorządem lokalnym, który obejmuje: *Lagting* – organ stanowiący prawo oraz *Landskapsstyrelse* – organ administracji. Większość gmin Wysp Alandzkich nie posiada nawet 1000 mieszkańców, a około 40% ludności mieszka w stolicy tych wysp Marienhamn.

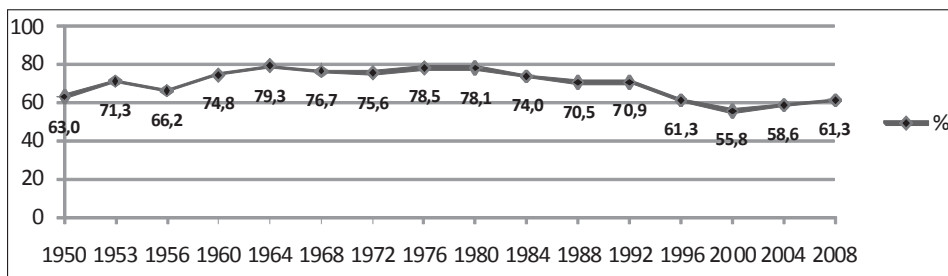
<sup>16</sup> M. Grzybowski, *Ustroje państw Europy Północnej*, Kraków 2006, s. 69–70; także: [www.stat.fi](http://www.stat.fi) [dostęp 15.09.2009].

**Tab. 2.** Liczba radnych w przeliczeniu na liczbę mieszkańców

Liczba mieszkańców	Liczba radnych
do 2000	17*
2 001–4 000	21
4 001–8 000	27
8 001–15 000	35
15 001–30 000	43
30 001–60 000	51
60 001–120 000	59
120 001–250 000	67
250 001–400 000	75
ponad 400 000	85

\* Rada gminy może zdecydować, że liczba radnych będzie mniejsza, nie może jednak być niższa niż 13 radnych

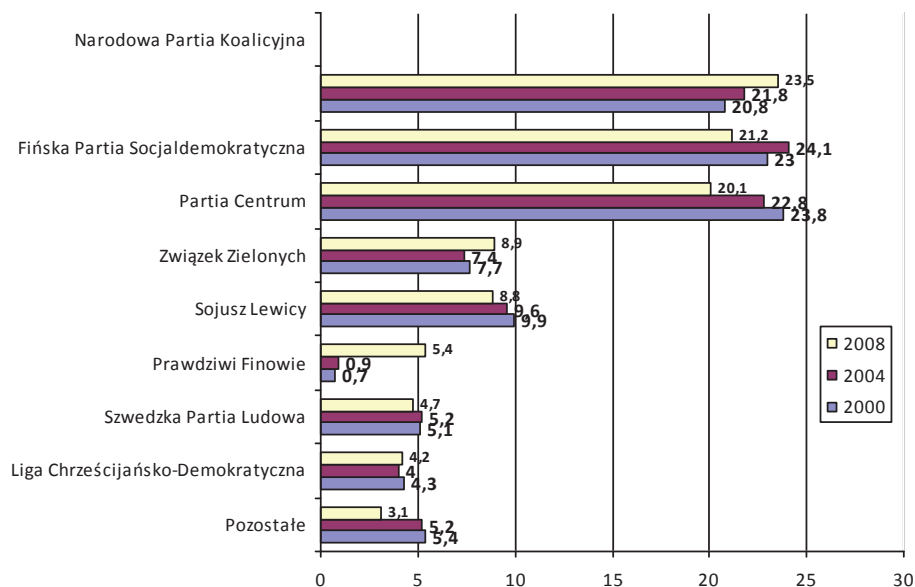
Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 10 Ustawy o samorządzie lokalnym z 1995 r.

**Wykres 2.** Frekwencja wyborcza w wyborach lokalnych w latach 1950–2008 (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [www.stat.fi](http://www.stat.fi) [dostęp 18.05.2009]

W wyborach do samorządu lokalnego na poparcie wyborców mogą liczyć w szczególności duże ugrupowania polityczne o ogólnopaństwowym zasięgu. Można do nich zaliczyć: Narodową Partię Koalicyjną, Fińską Partię Socjaldemokratyczną, Partię Centrum. Dwie pierwsze odnotowują największe poparcie w miastach i w południowych gminach Finlandii. Partie te często zawiązują koalicję na szczeblu lokalnym. Partia Centrum uzyskuje największe poparcie na obszarach wiejskich i w pozostałych częściach Finlandii<sup>17</sup>. Ostatnie wybory odbyły się w 2008 r. W porównaniu z poprzednimi z 2004 r. największą niespodzianką sprawiło ugrupowanie Prawdziwi Finowie, które uzyskało 5,4% poparcia (w porównaniu z 0,9% poparciem w 2004 r.). Przykładowo można wskazać, że na południu Finlandii w regionie Uusimaa Prawdziwi Finowie uzyskali największe poparcie w okręgach miejskich oraz w okręgach charakteryzujących się najwyższą stopą bezrobocia. Analiza wyników wyborów pozwala stwierdzić, że Prawdziwi Finowie zdobyli najwięcej głosów w tych okręgach, w których straty odnotowały: Fińska Partia Socjaldemokratyczna oraz Partia Centrum (zaznaczyły one spadek poparcia w porównaniu z 2004 r. o odpowiednio – 2,9% i 2,7% poparcia).

<sup>17</sup> S. Sandberg, *Local Government in Finland*, Åbo 2004, s. 19.



**Wykres 3.** Odsetek głosów oddanych na partie w wyborach lokalnych w 2000, 2004 i w 2008 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie strony internetowej: [www.stat.fi](http://www.stat.fi) [dostęp 18.05.2009]

Nowo wybrana rada rozpoczyna swoją działalność z początkiem roku kalendarzowego następującego po roku, w którym odbyły się wybory. Rada wybiera ze swojego grona przewodniczącego i niezbędną liczbę wiceprzewodniczących. Ich kadencja pokrywa się z kadencją rady, choć dopuszcza się wybór na krótszy okres<sup>18</sup>. Posiedzenia rady odbywają się średnio raz w miesiącu.

Rada gminy pełni funkcje uchwałodawcze (decyzyjne) i kontrolne. Jest odpowiedzialna za decydowanie o głównych celach gminy oraz za zapewnianie środków na ich realizację. W tym zakresie rada gminy w szczególności: stanowi prawo miejscowe, decyduje o głównej działalności i celach finansowych, organizuje administrację gminy, określa zasady finansowania, inwestowania, zatwierdza budżet, określa opłaty związane ze świadczonymi przez gminę usługami, zatwierdza sprawozdania finansowe i decyduje o przyznawaniu dotacji, wybiera członków organów gminy. Rada gminy posiada prawo rozwiązywania zarządu gminy (w tym odwołania przewodniczącego) oraz innych organów gminy, jeśli za odwołaniem opowie się większość radnych. Procedura ta była często inicjowana w ostatnich latach<sup>19</sup>.

Organem wykonawczym samorządu gminnego jest **zarząd gminy** (z fin. *kunnanhallitus*, szw. *kommunstyrelse*). Członkowie zarządu, w liczbie co najmniej siedmiu, są wybierani przez radę gminy na okres dwóch lat. W praktyce członkowie zarządu często pełnią funkcję przez całą kadencję rady gminy. Zarząd wybiera ze swego grona przewodniczącego i wiceprzewodniczących. W gminach, w których

<sup>18</sup> Art. 12 Ustawy o samorządzie lokalnym z 1995 r.

<sup>19</sup> S. Żukowski, *Współczesny samorząd terytorialny w Finlandii*, [w:] J. Marszałek-Kawa, A. Lutrzykowski (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie (doświadczenia i nowe wyzwania)*, Toruń 2008, s. 227.



władzę sprawuje więcej niż jedna partia, często występuje rotacja na stanowisku przewodniczącego zarządu gminy. Zarząd odbywa posiedzenia średnio raz w tygodniu i jest odpowiedzialny za przygotowywanie spraw należących do właściwości rady gminy, wykonanie uchwał rady oraz czuwanie nad legalnością jej działań, w tym w szczególności: reprezentuje gminę przed sądami i organami administracyjnymi, zawiera w imieniu gminy umowy, przygotowuje i przedkłada radzie projekty uchwał oraz innych rozstrzygnięć, a także prowadzi kontrolę legalności podejmowanych przez radę uchwał. W praktyce zarząd gminy podejmuje kluczowe decyzje w ramach gminy, co daje mu centralną pozycję w procesie decyzyjnym.

Ocena działalności finansowej gminy oraz przygotowanie raportu podsumowującego roczną działalność gminy należy do **rady rewidentów**. Pozostałe organy gminy, w tym **rady i komitety**, są powoływane przez radę gminy według uznania samej gminy. Ich struktura organizacyjna jest znacznie zróżnicowana. Z reguły organy te wyodrębniane są według kryterium przedmiotowego i zajmują się sprawami określonego rodzaju, np. rada ds. opieki socjalnej, komitet ds. kultury, komitet ds. transportu i komunikacji.

Samorząd lokalny na szczeblu gminnym posiada dużą swobodę organizacji wewnętrznej uwarunkowaną w praktyce – w znacznym stopniu – potrzebami lokalnymi. Uprzednio, przed reformą samorządową, liczba obligatoryjnych organów gminy sięgała blisko 30. Obecnie można mówić o dwóch wiodących modelach organizacyjnych fińskich samorządów gminnych. Pierwszy model opiera się na silnych radach związanych z trzema głównymi rodzajami działalności: edukacją i kulturą, opieką socjalną i zdrowotną oraz usługami technicznymi. Drugi model przewiduje tworzenie większej liczby rad wyspecjalizowanych w bardziej szczegółowych rodzajach działalności. Wybór modelu należy do samej gminy i jest podyktowany szczególnymi warunkami występującymi w danej gminie. W praktyce pierwszy model dominuje w gminach, w których występuje zainteresowanie wzmocnieniem władzy przez radę gminy, drugi zaś model prowadzi do zwiększenia liczby pracowników (mieszkańców gminy) i wyspecjalizowania się oraz determinacji w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych<sup>20</sup>.

Pracownicy gminy wykonują swoje obowiązki w ramach różnych form zatrudnienia. Poza nieliczną grupą urzędników w samorządach dużych miast nie zatrudnia się – w zasadzie – pracowników na pełny etat. Pracownicy wybrani bądź mianowani na określone stanowiska w organach gminy (radzie, zarządzie, komitetach, komisjach) pełnią swoje funkcje nieodpłatnie; przysługują im jedynie: zwrot zarobków utraconych w związku z pełnioną funkcją, diety oraz zwrot kosztów podróży. Istnieje też pewna niewielka grupa pracowników gminnych zatrudnionych w ramach umowy o pracę.

Funkcja wykonawcza i bieżące zarządzanie sprawami gminy należy do dyrektora miasta (fin. *kampunginjohtaja*, szw. *stadsdirektor*) oraz dyrektora gminy (fin. *kunnanjohtaja*, szw. *kommunsdirektor*) w gminach innych niż miejskie<sup>21</sup>. Do 1977 r. dyrektor był również przewodniczącym zarządu gminy, obecnie pełni on funkcję kierowniczą wobec aparatu pomocniczego urzędu gminy. Jedynie zwierzchnik administracji samorządowej w stołecznych Helsinkach nosi historyczną nazwę

<sup>20</sup> Ibidem, s. 228.

<sup>21</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe*, Kraków 1999, s. 230.

*yliopormestari* (mera miasta), co sankcjonuje Ustawa z 1985 r. o samorządzie miasta stołecznego Helsinki. Dyrektor powoływany jest przez radę gminy na czas określony lub nieokreślony. O wyborze okresu sprawowania funkcji dyrektora gminy decyduje rada gminy i zaliczany jest on do grupy tzw. urzędników gminnych. Dyrektor uczestniczy w posiedzeniach zarządu z głosem doradczym oraz pełni obowiązki administracyjne w służbie cywilnej. W 2006 r. wprowadzono również stanowisko zastępców dyrektora, którzy powoływani są przez radę gminy<sup>22</sup>. Choć stanowisko dyrektora ma charakter apolityczny, to na ogół jest to osoba związana z partią polityczną, która dysponuje większością głosów w radzie. Obecnie trwa dyskusja nad rozdziałem funkcji politycznych i administracyjnych dyrektora. Podkreśla się, iż rozwój kontaktów zagranicznych władz lokalnych, uczestnictwo gmin w wielu organizacjach europejskich wymusza potrzebę sformalizowania zasad przywództwa politycznego. Dotychczasowy model rodzi niezadowolenie wśród mieszkańców gmin związane z przewagą administracji nad polityką lokalną oraz brakiem wyraźnego oddzielenia jednej funkcji od drugiej. Udział obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć na szczeblu gminnym jest zbyt mały, dlatego wprowadzenie lidera politycznego spowodowałoby wzrost zainteresowania sprawami lokalnymi. Rozwiązanie tego problemu upatruje się w możliwości wprowadzenia systemu burmistrzowskiego<sup>23</sup>, zwłaszcza że na mocy nowelizacji ustawy o samorządzie terytorialnym stworzono urząd dyrektora (burmistrza) o charakterze europejskim. Aktualnie niektóre gminy rozważają możliwość wprowadzenia takiego urzędu<sup>24</sup>.

Helsinki jako stolica państwa<sup>25</sup> nie mają zagwarantowanego odrębnego statusu prawnego. Aglomeracja „wielkich” Helsinek składa się z czterech powiązanych ze sobą gmin miejskich tworzących w miarę zwartą konurbację. Kwestia struktury gmin miejskich stanowi przedmiot nieustającej debaty publicznej, w ramach której przedstawiane są zróżnicowane propozycje rozwiązań ustrojowych<sup>26</sup>.

Liczba **pracowników samorządu** terytorialnego w Finlandii w 2008 r. sięgała 424 000 osób, co stanowiło około 19% wszystkich pracowników w kraju. Cztery piąte z nich to pracownicy służby zdrowia, edukacji i kultury oraz opieki społecznej. Większość pracowników samorządu terytorialnego stanowią kobiety (80%). Średnia wieku zatrudnionych jest wysoka i wynosi obecnie 45,3 lat. W ciągu najbliższych kilku lat samorząd terytorialny będzie musiał zatrudnić wielu nowych pracowników, gdyż do końca tego dziesięciolecia jedna trzecia z obecnie pracujących osiągnie wiek emerytalny. Koszty osobowe wynoszą rocznie około 17,5 mld euro,

---

<sup>22</sup> Art. 42a Ustawy o samorządzie lokalnym z 1995 r.

<sup>23</sup> A. Pawłowska, *Prawno-instytucjonalny wymiar przywództwa lokalnego (na przykładzie wybranych państw)*, [w:] A.K. Piasecki (red.), *Model przywództwa. Wymiar lokalny, krajowy, międzynarodowy*, Kraków 2006, s. 451.

<sup>24</sup> J. Leinonen, P. Juntunen, *Leadership Competences in Changing Local Government*, Madrid 2007, s. 6.

<sup>25</sup> Helsinki stały się stolicą Finlandii 8 kwietnia 1812 r. Wcześniej stolica znajdowała się w Turku.

<sup>26</sup> J. Osiński, *Doświadczenia samorządu lokalnego w krajach nordyckich*, [w:] P. Dobrowolski, S. Wróbel (red.), *Władza i społeczności lokalne a reforma samorządowa w Polsce*, Katowice 1995, s. 192 i n.

z czego 13,3 mld euro to koszty wynagrodzeń<sup>27</sup>. Związek Fińskich Władz Lokalnych i Regionalnych, Komisja ds. Pracowników Samorządu Terytorialnego oraz Instytut Emerytalny Organów Samorządu Terytorialnego rozpoczęły wspólny projekt pod hasłem „Praca lokalna 2010” mający na celu stworzenie bardziej konkurencyjnych miejsc pracy i pozyskania nowych pracowników do sektora samorządowego.

Najważniejszym **źródłem finansowania samorządów** są podatki, które stanowią blisko 50% wszystkich przychodów. Dotacje państwowe sięgają rzędu 20% przychodów, a wpływy z tytułu świadczenia usług i opłat, tj. zaopatrzenie w wodę, usuwanie odpadów, dostarczanie energii czy transport publiczny – oscylują wokół 25% przychodów. Szacuje się, że tylko jedna dziesiąta kosztów świadczenia opieki zdrowotnej i socjalnej opłacana jest przez samych mieszkańców. Szkolnictwo podstawowe jest bezpłatne. Wysokość podatków ustalają corocznie rady gminy, które mają obowiązek określić stawkę podatkową przed rozpoczęciem kolejnego roku budżetowego. Ustawa o samorządzie lokalnym nie przewiduje wartości krańcowych wysokości podatku, co ma miejsce np. w Norwegii. Przeciętna stopa podatkowa w 2008 r. wyniosła 18,6% dochodu podlegającego opodatkowaniu. Roczne wydatki samorządów sięgają blisko 38 mld euro<sup>28</sup>.

Finlandia jest najbardziej zdecentralizowanym krajem Unii Europejskiej. Wszystkie 348 gmin posiada daleko idące uprawnienia, z prawem do opodatkowania dochodów ich mieszkańców włącznie. Fiński model państwa opiekuńczego opiera się głównie na zapewnianiu świadczenia usług. Lokalne władze odpowiadają za podstawową i specjalistyczną opiekę zdrowotną, usługi socjalne, tj. opiekę nad dziećmi, edukację i inne. Finlandia to kraj o powierzchni 338 tys. km<sup>2</sup>, stosunkowo słabo zaludniony; średnio 15,7 osoby na km<sup>2</sup><sup>29</sup>. Dodatkowo większość samorządów lokalnych posiada małą liczbę mieszkańców – istnieje 81 samorządów liczących mniej niż 2000 mieszkańców, a 173 z 2000–6000 mieszkańców. Występują też znaczne różnice – szczególnie w kwestii finansów – pomiędzy poszczególnymi gminami. Nie chodzi przy tym o różnice w funkcjonowaniu małych i dużych gmin. Problem ten dotyczy powstałych dysproporcji w funkcjonowaniu gmin centrum (z gminą Helsinki na czele), a słabo zaludnionymi gminami na północy i wschodzie kraju<sup>30</sup>. Gminy wiejskie (zwłaszcza krańcowe) zmagają się ze spadkiem liczby mieszkańców (migracją do gmin miejskich), co w efekcie prowadzi do zmniejszenia wpływów z podatków i spadku poziomu świadczonych usług, na które wzrasta zapotrzebowanie spowodowane starzeniem się społeczeństwa. Obszary miejskie borykają się z odmienną sytuacją. Wzrost populacji zmusza gminy miejskie (zwłaszcza przedmieścia) do zwiększenia środków na realizację zadań związanych z zapewnieniem usług w zakresie pomocy społecznej, edukacji czy transportu publicznego.

Aby sprostać tym wyzwaniom, w 2005 r. przygotowano program reformy terytorialnej mający w założeniu doprowadzić do rozwiązania problemów finansowania działalności samorządów lokalnych. Projekt został podzielony na kilka

<sup>27</sup> [www.localfinland.fi](http://www.localfinland.fi) [dostęp 15.09.2009].

<sup>28</sup> [www.kunnat.net/k\\_perussivu.asp?path=1;161;279;280;37561](http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;161;279;280;37561) [dostęp 15.09.2009].

<sup>29</sup> [www.finland.fi/Public/default.aspx?contentid=160032&nodeid=41803&culture=en-US](http://www.finland.fi/Public/default.aspx?contentid=160032&nodeid=41803&culture=en-US) [dostęp 25.09.2009], także: [www.visitfinland.com/w5/index.nsf/\(pages\)/Finland\\_in\\_Brief](http://www.visitfinland.com/w5/index.nsf/(pages)/Finland_in_Brief) [dostęp 30.09.2009].

<sup>30</sup> S. Sandberg, *Local Government...*, s. 27.

etapów poprzedzonych konsultacjami z przedstawicielami władz samorządowych. Po sporządzeniu wstępnych wniosków zaproponowano trzy modele możliwe do realizacji. Pierwszy model – zbliżony do rozwiązań aktualnie obowiązujących – oparty został na dwóch źródłach finansowania: dotacje państwowe oraz środki własne (w tym podatki od przedsiębiorstw). Drugi model przewidywał stworzenie 20–25 regionów posiadających własne rady wybierane w wyborach bezpośrednich posiadające uprawnienia analogiczne do obecnych rad gminnych. Model ten wymagałby jednak zmiany konstytucji. Trzeci model proponował zwiększenie źródeł finansowania samorządu terytorialnego ze zróżnicowanym zakresem zadań i gestii organów gminy. Przeciętnie gminnym władzom samorządowym ma podlegać 20–30 tys. mieszkańców (przy obecnej średniej oscylującej na poziomie 4,7 tys.), co pozwoliłoby na bardziej kompleksowe zaspokajanie potrzeb mieszkańców gminy, a także na zwiększenie samodzielności ekonomicznej gmin. W rezultacie liczba władz lokalnych zmniejszy się aż o jedną czwartą<sup>31</sup>. Model ten uzyskał pozytywną opinię Związku Fińskich Władz Lokalnych i Regionalnych. Wiosną 2006 r. ostatni wariant został zaakceptowany i przekazany do realizacji. W 2009 r. rząd ma przedstawić w parlamencie sprawozdanie dotyczące projektu reformy samorządowej. Na tym etapie prac uzgodniono podstawowe kwestie dotyczące zasad finansowania i udziału w nim państwa oraz władz lokalnych<sup>32</sup>.

## Bibliografia

- Grzybowski M., *Finlandia. Zarys systemu ustrojowego*, Kraków 2007.
- Jewdokimow W.B., Starcew J.J., *Miestnyje organy własti zarubieżnych stran. Prawowyyje aspekty*, Moskwa 2001.
- Linkola T., Virtanen J., *Local and Regional Administration in Finland*, Helsinki 2005.
- Mogunowa M.A., *Gosudarstwiennoje prawo Finlandii*, Moskwa 2005.
- Osiński J., *Doświadczenia samorządu lokalnego w krajach nordyckich*, [w:] P. Dobrowolski, S. Wróbel (red.), *Władza i społeczności lokalne a reforma samorządowa w Polsce*, Katowice 1995.
- Rautio S., *The World of Finnish Local and Regional Authorities*, Helsinki 2006.
- Sandberg S., *Local Government in Finland*, Åbo 2004.
- Żukowski S., *Współczesny samorząd terytorialny w Finlandii*, [w:] J. Marszałek-Kawa, A. Lutrzykowski (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie (doświadczenia i nowe wyzwania)*, Toruń 2008.

## Finland

### Abstract

The local government of Finland has been created over centuries, and its traditions go back to the period of its national relation with Sweden. In the current legal state, a province (Finn. *lääni*, Sw. *län*) is the biggest administrative unit of Finland, however, it is not a unit of local

<sup>31</sup> [www.kunnat.net](http://www.kunnat.net) [dostęp 10.09.2009].

<sup>32</sup> [www.kunnat.net/k\\_perussivu.asp?path=1;161;279;280;105989](http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;161;279;280;105989) [dostęp 15.09.2009].

government at the same time. Therefore, there are no representational municipalities at the level of provinces. The provinces function as local units of purely administrative character. According to the premises of the reform of administrative and local structure of Finland, this unit will be liquidated in 2010. Apart from the administrative division into provinces, Finland is also divided into regions (Finn. *maakunta*, Sw. *landskap*). The regions are the areas of cooperation of local communities that form particular regions. The state is divided into 20 regions. Moreover, the territory of Finland, basically because of economic reasons, is divided into 72 sub-regions (Finn. *seutukunta*, Sw. *ekonomisk region*). A Commune (Finn. *kunta*, Sw. *kommun*) is a basic unit of local territorial division in Finland. All 348 communes (2009) have far-reaching powers including even the right to levy a tax on the income of their residents. The Finnish welfare state is mainly based on municipally produced services, whose level was significantly diversified nationally (mainly between central communes, and the communes of the north and the east), which was basically related to the finances of local governments. In order to compensate disproportions that appeared in 2005, a new program of territorial reform was prepared. Its aim was to provide skilful financing of local governments' activity. Amongst the suggested models of the territorial reform, the chosen model opted for the increase of finances for territorial government from different sources. At the moment, the actions aiming to incorporate this model into life are being carried out.

Małgorzata Ofiarska

## Francja

Geneza samorządu terytorialnego we Francji wiąże się z reformami wprowadzonymi w czasie Wielkiej Rewolucji Francuskiej. W ustawie z 14 grudnia 1789 r. powołano gminę do prowadzenia spraw lokalnych i uznano ją za „czwartą władzę” (*pouvoir municipal*), obok władzy prawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, natomiast ustawą z 22 grudnia 1789 r. w imię zasady równości przyznano każdej wspólnocie mieszkańców (parafiom, osadom, miejscowościom itp.), bez względu na jej rozmiary i liczbę członków, identyczny status prawny w zakresie: praw, obowiązków, gwarancji samodzielności oraz zasad organizacji<sup>1</sup>. Ustawą z 22 grudnia 1789 r. i dekretem z 26 lutego 1790 r. dokonano podziału państwa na 83 departamenty i ustalono ich funkcje: stanowić miały okręgi wyborcze i okręgi administracji ogólnej. W celu likwidacji prowincjonalnych partykularyzmów dokonano zmiany podziału terytorialnego oraz stopniowo określano i doprecyzowano zasady rozdziału zarządu nad interesami państwowymi i lokalnymi. Podział departamentalny miał zatrzeć historyczne granice prowincji i sprzyjać jedności państwa, a później – jak się okazało – odegrać znaczącą rolę w umocnieniu centralizacji. Początkowo departament był wyłącznie jednostką podziału terytorialnego. W ustawach z 10 sierpnia 1871 r. oraz z 31 marca 1886 r. określono zasady funkcjonowania departamentów jako wspólnot lokalnych. Posiadały one rady generalne, pochodzące z wyborów powszechnych, które upoważniono do podejmowania uchwał w sprawach należących do zakresu działania departamentów. Organem wykonawczym w departamencie jako wspólnocie samorządowej był prefekt, będący jednocześnie przedstawicielem władzy państwowej w obrębie departamentu. W ustawie z 5 kwietnia 1884 r. o gminach przyznano gminom status związków lokalnych i uprawnienie do tworzenia dwóch organów (organu stanowiącego – rady, której przyznano kompetencje generalne i upoważniono do podejmowania uchwał w sprawach gminnych, oraz wykonawczego i zarządzającego – mera, przewodniczącego jednocześnie obradom rady). Po okresie załamania procesu decentralizacji gmin w okresie II wojny światowej, uległ on wzmocnieniu w czasie obowiązywania konstytucji z 1946 r. Konstytucja zawierała wyliczenie poszczególnych kategorii wspólnot terytorialnych i uzależniała

<sup>1</sup> J. Morand-Deviller, *Droit administratif*, Paris 2007, s. 165; J. Waline, *Droit administratif*, Paris 2008, s. 109.



utworzenie innych jednostek terytorialnych o statusie wspólnot terytorialnych od zmiany konstytucji. W IV Republice (1946–1958) zasadę bezpośrednich wyborów do władz lokalnych zagwarantowano w konstytucji. W okresie V Republiki, datowanej od konstytucji z 5 października 1958 r., przeprowadzono kilka reform, w tym w latach 1982–1983 reformę decentralizacyjną.

Obecna pozycja ustrojowa francuskiego samorządu terytorialnego i jego miejsce w systemie administracji publicznej określone zostały w znacznej mierze w toku **reformy decentralizacyjnej** rozpoczętej w 1982 r. i kontynuowanej przez kolejne lata. Podstawowe założenia reformy stanowią naturalne tło i punkt wyjścia do przedstawienia pozycji samorządu terytorialnego w strukturze administracji publicznej. Reforma ta miała charakter kompleksowy w tym znaczeniu, że objęła swoim zasięgiem całą strukturę wspólnot terytorialnych. O jej kompleksowości świadczy także fakt, że w administracji terytorialnej powiązano ją ze zmianami systemu narodowego planowania społeczno-gospodarczego, wychodząc z założenia, że procesy decentralizacyjne w systemie administracji warunkują powodzenie wzmocnienia planowania poprzez jego uspołecznienie oraz regionalizację<sup>2</sup>.

W ustawach z 2 marca 1982 r. o prawach i wolnościach gmin, departamentów oraz regionów<sup>3</sup> oraz z 7 stycznia 1983 r. o podziale kompetencji między gminy, departamenty, regiony i państwo<sup>4</sup> określono koncepcje zmian ustrojowo-terytorialnych, nowy podział kompetencji między państwem i organami wspólnot terytorialnych oraz zasady sprawowania nadzoru i kontroli. Potwierdzono zasadę wyborów powszechnych do rad gminy, departamentu i regionu. Zmodyfikowano zasady organizacji departamentu, organem stanowiącym określając radę generalną, natomiast organem wykonawczym – przewodniczącego rady. Wyposażenie regionów w rady regionalne, wybierane w głosowaniu powszechnym i bezpośrednim z równoczesnym ustanowieniem w departamentach i regionach własnych organów wykonawczych w postaci przewodniczących rad, powiązano z rekonstrukcją instytucji prefekta. Kompetencje prefekta zostały ograniczone do kontroli wspólnot gmin i departamentów oraz kierowania służbami państwowymi działającymi w departamencie.

W celu wzmocnienia zdolności działania wspólnot lokalnych zwiększono kompetencje władz samorządowych, jednocześnie dostosowując je do kategorii i możliwości działania wspólnoty oraz zabezpieczając środki finansowe niezbędne w celu ich realizacji. Sformułowano zasadę rozłącznego podziału kompetencji, która jest podstawą specjalizacji funkcji poszczególnych kategorii wspólnot terytorialnych (gmin, departamentów i regionów). Ustalając zadania dla poszczególnych kategorii wspólnot lokalnych, stosując zasadę ich specjalizacji, określono je w postaci bloków, obejmujących w miarę możliwości całość spraw w danej dziedzinie. W ten sposób stworzono komplementarny układ kompetencji wspólnot lokalnych w zakresie wykonywanych zadań publicznych. Takie rozwiązanie przyczyniło się do

---

<sup>2</sup> M. Ofiarska, *Pozycja prawna gminy w systemie administracji publicznej Republiki Francuskiej*, „Zeszyty Naukowe WSAP w Szczecinie” 2008, nr 2.

<sup>3</sup> Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

<sup>4</sup> Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

podejmowania szerokiej współpracy w celu realizacji zadań publicznych i w związku z tym wprowadzono rozwiązania udoskonalające zasady współdziałania gmin, departamentów i regionów.

Dokonano zasadniczych zmian dotyczących finansowania wspólnot lokalnych. Rygorystyczne zasady celowego wykorzystywania środków pochodzących z budżetu państwa zastąpiono dotacjami obejmującymi trzy podstawowe typy działalności: ogólną dotacją przeznaczaną na pokrycie wydatków bieżących, dotacją na wsparcie lokalnej działalności inwestycyjnej i dotacją decentralizacyjną (związaną z przejmowaniem przez samorządy lokalne dotychczasowych kompetencji terytorialnych władz administracji państwowej). Zmiana zasad finansowania działalności lokalnej zasadniczo wpłynęła na upodmiotowienie samorządów terytorialnych. Zniesiono nadzór władz państwowych w odniesieniu do podejmowanych aktów prawnych i kontrolę wykorzystania przez wspólnoty terytorialne środków finansowych. Nadzór administracyjny zastąpiono kontrolą legalności sprawowaną *a posteriori* przez sąd administracyjny. Nadzór finansowy został natomiast zastąpiony kontrolą finansową przez utworzone w tym celu regionalne izby obrachunkowe (prefekt zachował kompetencje kontrolne w sferze repartycji i wykorzystania pomocy finansowej państwa)<sup>5</sup>. Kontrola jest sprawowana *ex post*, ma charakter obligatoryjny i obejmuje kontrolę sposobów dysponowania środkami publicznymi przez wspólnoty terytorialne i ich związki.

Ustawami z 31 grudnia 1982 r. zreformowano również ustrój największych miast (Paryża, Marsylii i Lyonu)<sup>6</sup>. Dokonano dekoncentracji w systemie zarządzania wymienionymi miastami, tworząc dzielnice (*arrondissements*) w obrębie każdej gminy, administrowane – w ustalonym zakresie kompetencji – przez wybierane rady i mera. Według określonych zasad funkcjonują one z radą miejską, która utrzymuje organizacyjną i funkcjonalną jedność gminy miejskiej.

Reforma decentralizacyjna nie zlikwidowała całkowicie dualizmu administracji. W Ustawie z 6 lutego 1992 r. o administracji terytorialnej Republiki<sup>7</sup> potwierdzono dualizm administracji terytorialnej Francji oraz sformułowano zasadę subsydiarności w podziale kompetencji między organami centralnymi (realizującymi zadania o charakterze państwowym) oraz zdekoncentrowanymi służbami państwowymi (wykonującymi zadania na rzecz społeczności lokalnych). Ustawa ta umocniła pozycję zdecentralizowanych organów administracji państwowej w celu ułatwienia ich współdziałania ze wspólnotami terytorialnymi, zdefiniowała nowe zasady grupowania gmin oraz wzmocniła podstawy lokalnej demokracji, rozszerzając możliwość udziału obywateli w życiu społeczności (m.in. ustalone zostały przypadki

<sup>5</sup> J. Jeżewski, *Dekoncentracja terytorialna administracji jako zasada prawa administracyjnego we Francji*, Wrocław 2004, s. 198.

<sup>6</sup> Loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale (o organizacji administracyjnej Paryża, Marsylii i Lyonu oraz zakładów publicznych współdziałania międzygminnego) oraz loi n° 82-1170 du 31 décembre 1982 relative à l'élection des membres du conseil de Paris et des conseillers municipaux de Lyon et de Marseill (o wyborze członków do rad Paryża, Marsylii i Lyonu); zmienione ustawą w 2002 roku (Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité).

<sup>7</sup> Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

i tryb przeprowadzania referendum). Także współcześnie dualizm administracji terytorialnej we Francji jest jej cechą charakterystyczną. Zasada ta oznacza, że gminy, departamenty i regiony mają cechy społeczności lokalnych oraz są jednocześnie jednostkami podziału administracyjnego i tworzą okręgi administracyjne. Wyrazem tego dualizmu jest podwójny status mera w gminie. Mer jest pracownikiem gminy i urzędnikiem państwowym, w tym drugim aspekcie podlega on prefektowi departamentu i wykonuje m.in. czynności urzędnika policji sądowej i stanu cywilnego oraz odpowiada za publikację ustaw i rozporządzeń na terenie gminy<sup>8</sup>. Przejawem dualizmu w departamencie i w regionie jest instytucja prefektów posiadających dość silną pozycję (pomimo częściowego ograniczenia ich kompetencji w wyniku wprowadzenia organów samorządowych).

Genezy regulacji prawnej statusu urzędnika we Francji upatruje się w uchwalonej w 1946 r. Ustawie o służbie publicznej (gwarantującej m.in. stabilizację stosunku służbowego i określającej stopnie w hierarchii korpusu urzędniczego). W 1983 i 1984 r. natomiast uregulowano **status prawny urzędników służby cywilnej i służby samorządowej**. Status pracownika służby samorządowej przyznano zatrudnionym ze wszystkich wspólnot terytorialnych i ich zakładów publicznych. Umożliwia to pracownikom samorządowym kontynuowanie służby w dowolnej jednostce samorządowej. Kategoria ta jest wewnętrznie zróżnicowana (wyróżniono funkcjonariuszy lokalnych, tj. pracowników mianowanych do jednego ze stopni hierarchii administracyjnej samorządów oraz pracowników niemianowanych). Wprowadzono hierarchiczny układ czterech stopni służby samorządowej (A, B, C, D), na każdym wymaga się innych kwalifikacji przy zatrudnieniu i oferuje różne funkcje. Podstawą naboru jest konkurs, a informacje o wolnych stanowiskach podawane są do wiadomości publicznej. Sprawy zarządzania pracownikami samorządowymi zostały podzielone pomiędzy organ stanowiący i organ wykonawczy (np. rada gminy tworzy i znosi stanowiska pracy, natomiast mer jest kierownikiem zakładu pracy i z tego tytułu podejmuje rozstrzygnięcia w indywidualnych sprawach pracowniczych)<sup>9</sup>. Urzędnicy i pracownicy samorządowi stanowili 30% ogółu pracowników zatrudnionych w administracji publicznej (dane z 31 grudnia 2007 r.).

Pozycja ustrojowa wspólnot terytorialnych została uregulowana w Konstytucji Republiki Francuskiej z 4 października 1958 r., będącej podstawą funkcjonowania V Republiki. W art. 1 konstytucji wyrażono zasadę decentralizacji (*décentralisation*). Jej realizacja nie może jednak naruszać proklamowanych w konstytucji zasad jedności i niepodzielności Republiki. Rozwinięcie decentralizacji i sformułowanie kolejnych konstytucyjnych zasad gwarantujących egzystencję wspólnot terytorialnych nastąpiło w tytule rozdziału XII konstytucji – *O wspólnotach terytorialnych*, w art. 72–76<sup>10</sup>. Pierwotnie w art. 72 do jednostek terytorialnych Republiki zaliczono: gminy, departamenty i terytoria zamorskie (*territoires d'outre-mer*). Konstytucyjne ich

---

<sup>8</sup> Ch. Debbasch, F. Colin, *Administration publique*, Paris 2005, s. 229; O. Gohin, *Institutions administratives*, Paris 2006, s. 275.

<sup>9</sup> A.T. Gajewska, *Status prawny pracowników samorządowych w niektórych krajach Europy*, Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz Sejmowych, Informacja nr 790, Warszawa 2001, s. 3.

<sup>10</sup> Konstytucja Republiki Francuskiej z 4 października 1958 r., według stanu prawnego z czerwca 2009 r.; <http://www.legifrance.gouv.fr> [dostęp 1.06.2009].

wyszczególnienie oznaczało, że zniesienie określonej kategorii jednostek wymagać będzie zmiany konstytucji. Dopuszczono tworzenie innych jednostek terytorialnych jedynie w drodze ustawy. Wyposażono wspólnoty terytorialne w organ zarządzający w postaci rady pochodzącej z wyborów. Ich samodzielność w tym zakresie została jednak ograniczona postanowieniami konstytucji i ustaw. W art. 73 konstytucji przyznano departamentom zamorskim w razie konieczności możliwość dostosowania systemu legislacyjnego i organizacji administracji do szczególnej ich sytuacji. W odniesieniu do zamorskich terytoriów Republiki dopuszczono ich odrębną organizację uwzględniającą własne interesy tych obszarów w ramach całości interesów Republiki (art. 74 konstytucji). Konstytucyjnie zagwarantowano reprezentację jednostek terytorialnych Republiki w senacie (art. 24 konstytucji).

Dokonując nowelizacji konstytucji w 2003 r., utrwalono i pogłębiono decentralizację państwa, na nowo określono status prawny Nowej Kaledonii (w rozdziale XIII, zatytułowanym *Przepisy przejściowe dotyczące Nowej Kaledonii*) oraz dotychczasowych terytoriów zamorskich, a także podstawy stosunków Francji z innymi państwami w ramach Unii Europejskiej<sup>11</sup>. Do kategorii wspólnot terytorialnych Republiki zaliczono: gminy, departamenty, regiony, wspólnoty o statusie szczególnym oraz wspólnoty zamorskie<sup>12</sup>. Zróżnicowano reżim prawny terytoriów zamorskich (konstytucja z 1958 r.), zastępując go obecnie kategorią wspólnot zamorskich (*collectivités d'outre-mer*) i wprowadzając m.in. odmienne rozwiązania w zakresie stanowienia prawa lokalnego. Dopuszczono tworzenie innych wspólnot terytorialnych, ale jednocześnie uzależniono tę możliwość od spełnienia dwóch przesłanek: może to nastąpić wyłącznie w drodze ustawy i to jedynie w miejsce jednej lub kilku wymienionych wspólnot.

Wspólnoty terytorialne posiadają osobowość prawną i są od siebie niezależne. Każda ze wspólnot terytorialnych posiada wyznaczony ustawowo zakres swoich zadań, odpowiednio dostosowany do danej kategorii wspólnoty. Zobowiązuje to wspólnoty do realizacji zadań i uniemożliwia samodzielną zmianę ustalonego zakresu ich działania. Jednocześnie wprowadzono zasadę, że każde przekazanie kompetencji przez państwo wspólnotom terytorialnym wymaga zagwarantowania w trybie ustawy odpowiednich środków do ich wykonania. Wspólnoty samodzielnie decydują o sposobie wykonywania zadań (państwo nie może ingerować w sprawy, które należą do właściwości wspólnot terytorialnych), mogą także współdziałać przy ich wykonywaniu.

Zarówno organom stanowiącym, jak i wykonawczym przyznano prawo do wydawania aktów o charakterze normatywnym (*pouvoir réglementaire*). *Explicite* ustrojodawca przyznał wspólnotom prawo stanowienia prawa lokalnego w ramach eksperymentalnego odchodzenia od regulacji ustawowych i podstawowych

<sup>11</sup> Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

<sup>12</sup> Republika Francuska administracyjnie dzieli się na 26 regionów (w tym 22 metropolitalne) i 100 departamentów (96 we Francji metropolitalnej i 4 departamenty zamorskie – Gujana Francuska, Gwadelupa, Martynika i Réunion). Do Francji należą również 2 terytoria zamorskie (Wyspy Wallis i Futuna oraz Francuskie Terytoria Południowe i Antarktyczne), a także 4 terytoria o statusie specjalnym (Polinezja, Nowa Kaledonia, Mayotte oraz Saint-Pierre-et-Miquelon). Regiony obejmują od 2 do 8 departamentów. 1 stycznia 2009 r. terytorium Francji było podzielone na 36 682 gmin (w tym 36 570 gmin metropolitalnych).

w wykonywaniu konkretnych zadań. Wspólnoty i ich związki mogą, wyjątkowo, uchylać dyspozycje ustawy lub rozporządzenia, które określają wykonywanie ich kompetencji. Jest to możliwe tylko wtedy, gdy ustawy lub rozporządzenia to dopuszczają tytułem eksperymentu w jednej sprawie i w ustalonym okresie. Upoważnienie to nie odnosi się do przypadków dotyczących istotnych warunków korzystania z wolności publicznych i praw gwarantowanych konstytucyjnie. Konstytucja zapowiada ustanowienie przedstawicieli rządu w terenie w celu strzeżenia interesów ogólnonarodowych, sprawowania kontroli administracyjnej i zapewnienia przestrzegania ustaw przez wspólnoty.

Konstytucyjnie zagwarantowano dopuszczalność przeprowadzenia referendum w sprawach z zakresu kompetencji wspólnoty terytorialnej, na zasadach określonych w ustawie organicznej. Ustawodawca może zarządzić konsultacje z wyborcami w sprawach utworzenia wspólnoty terytorialnej o szczególnym statusie i zmiany jej organizacji. Na zasadach określonych w ustawie z wyborcami może być także konsultowana zmiana granic wspólnoty terytorialnej.

W konstytucji francuskiej zagwarantowano wspólnotom terytorialnym prawo do swobodnego dysponowania źródłami dochodów – na zasadach określonych w ustawie. Mogą one otrzymywać całość lub część wpływów każdego z podatków. W ramach władztwa finansowego mogą wykonywać ograniczone władztwo podatkowe, bowiem są upoważnione do ustalania stawek podatkowych i zasad wymiaru podatków w granicach wyznaczonych przepisami ustawy. Dochody z podatków i inne źródła dochodów własnych wspólnot terytorialnych stanowią dla wspólnot każdej kategorii podstawową część ich ogólnych dochodów. Dopuszcza się stosowanie procedur i mechanizmów wyrównania finansowego w celu realizacji zasady równomiernego poziomu rozwoju wspólnot terytorialnych<sup>13</sup>.

Wspólnoty terytorialne uzyskują **środki finansowe** na realizację swoich zadań z następujących kategorii dochodów: dochodów własnych, z posiadanego majątku, z podatków oraz dotacji przekazywanych z budżetu państwa. Wśród dochodów podatkowych za najbardziej wydajne pod względem fiskalnym uznaje się lokalne podatki bezpośrednie (*impôts directs locaux*):

- podatek mieszkaniowy (*taxe d'habitation*),
- dwa podatki gruntowe, tj. od gruntów zabudowanych i niezabudowanych (*taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties*),
- podatek zawodowy (*taxe professionnelle*)<sup>14</sup>, ciążyący na osobach fizycznych i prawnych prowadzących działalność gospodarczą na własny rachunek.

Podatki lokalne są najstarszym rodzajem podatków we francuskim systemie podatkowym i kontynuacją podatków państwowych wprowadzonych w latach 1790–1791. Podatki te w wyniku reformy podatkowej z lat 1914–1917 zostały scedowane na wspólnoty terytorialne. Stanowią one dochód wspólnot terytorialnych

---

<sup>13</sup> Por. loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

<sup>14</sup> W przekładzie J. Cholewy w pracy: M. Bouvier, *Finanse lokalne we Francji*, Warszawa 1999. W innym tłumaczeniu „podatek od działalności gospodarczej” (E. Ruśkowski, *Finanse komunalne we Francji*, [w:] E. Ruśkowski (red.), *Finanse komunalne w wybranych krajach europejskich*, Białystok 1997, s. 144), albo „podatek przemysłowy” (J. Pieńkoś, *Francusko-polski leksykon. Prawo. Ekonomia. Handel*, Kraków 2002).



różnych kategorii. Stawki poszczególnych podatków są wyznaczane przez poszczególne organy stanowiące wspólnoty terytorialnych na etapie przyjmowania rocznego budżetu. W praktyce są bardzo zróżnicowane. Stawka opodatkowania nie może jednak przekroczyć określonych limitów wyznaczonych przez państwo.

W 2008 r. łącznie z wyżej wymienionych czterech podatków wszystkie wspólnoty terytorialne uzyskały prawie 66 mld euro, w tym gminy blisko 41 mld euro, departamenty prawie 20 oraz regiony blisko 5 mld euro. Najbardziej wydajnym źródłem wpływów podatkowych we wszystkich kategoriach wspólnot terytorialnych był *taxe professionnelle* (wpływy wyniosły ogółem nieco ponad 29 mld euro). Drugim pod względem wydajności fiskalnej był *taxe sur le foncier bâti* (łącznie wpływy z tego tytułu osiągnęły poziom prawie 20,5 mld euro). *Taxe d'habitation* przyniósł wpływy na poziomie 15,3 mld euro, z tym że nie występował on w regionach. Znaczenie *taxe sur le foncier non bâti* było symboliczne, ponieważ wpływy z tego tytułu ogółem wynosiły tylko 0,85 mld euro<sup>15</sup>. W okresie obejmującym lata 2004–2008 zauważalna jest wyraźna tendencja wzrostowa, jeśli chodzi o wpływy z czterech wyżej wymienionych podatków. Wzrost ten jest systematyczny i zauważalny zarówno w gminach, departamentach, jak i regionach<sup>16</sup>. Jest to głównie wynikiem corocznego podwyższania wysokości stawek podatkowych.

W 1996 r. rozwiązania dotyczące wspólnot terytorialnych zostały skodyfikowane w **Kodeksie generalnym wspólnot terytorialnych** (*Code général des collectivités territoriales*)<sup>17</sup>. Podobnie ustrojodawca w Konstytucji Republiki Francuskiej użył, zarówno w tytule XII rozdziału, jak i poszczególnych postanowieniach, zwrotu „wspólnoty terytorialne”. Termin ten także jest stosowany w ustawodawstwie, jak i doktrynie jako określenie zbiorcze, obejmujące gminy, departamenty i regiony: *collectivités locales* lub *collectivités territoriales*, tzn. wspólnoty lokalne, społeczności lokalne, wspólnoty terytorialne, związki lokalne. Termin stosowany jest zamiennie, zamiast stosowanego w warunkach polskich zwrotu „samorząd terytorialny”. Bez większych polemik formułuje się natomiast w piśmiennictwie francuskim katalog warunków konstytuujących wspólnoty lokalne (terytorialne). Do takich warunków należą:

- posiadanie osobowości prawnej w zakresie prawa publicznego; wspólnoty są tworzone przez państwo; przynależność do nich wynika z samego faktu zamieszkiwania na danym terytorium, ma charakter powszechny i przymusowy,
- posiadanie własnych zadań i własnego lokalnego interesu publicznego, uznanego w przepisach konstytucyjnych lub w ustawach, odrębnego od interesu ogólnego realizowanego przez państwo,
- uprawnienie do podejmowania rozstrzygnięć wiążących ich adresatów i ogólny charakter kompetencji, które obejmują prerogatywy władzy publicznej,
- pewna niezależność od władz centralnych, względna samodzielność finansowa (polegająca na prawie uchwalania własnego budżetu) oraz w zakresie podejmowania współpracy z innymi osobami prawa publicznego,

<sup>15</sup> Département des études et des statistiques locales de la Direction générale des collectivités locales, Les collectivités locales en chiffres 2009, s. 10 i s. 77.

<sup>16</sup> Ibidem.

<sup>17</sup> Loi no 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie Législative du code général des collectivités territoriales (JO n° 47 du 24/02/1996).



– posiadanie kolegialnych organów stanowiących o sprawach wspólnoty, wyłanianych w wyborach powszechnych i bezpośrednich; na czele rady stoi przewodniczący wybrany przez tę radę; jest on jej organem wykonawczym, a zarazem posiada własne kompetencje<sup>18</sup>.

Najstarszą, najbardziej pełną i rozwiniętą formą wspólnot terytorialnych we Francji są **gminy**. Ich pozycja wynika ze społecznej doniosłości powierzonych im zadań oraz ze sposobu ich wykonywania. Gmina pełni kilka funkcji. Przede wszystkim jest: okręgiem lokalnej samorządności, okręgiem w wyborach do rady gminy, jednostką podziału terytorialnego państwa oraz okręgiem administracji państwa, w którym realizowana jest część zadań w wymiarze lokalnym<sup>19</sup>.

Gminie przysługuje domniemanie kompetencji w zakresie spraw o znaczeniu lokalnym. Zakres działania gmin podlegał określonej ewolucji (m.in. został istotnie rozszerzony ustawami o podziale kompetencji między gminy, departamenty, regiony i państwo z 7 stycznia 1983 r. oraz z 22 lipca 1983 r., ostatnio zmodyfikowany ustawami z 27 lutego 2002 r.<sup>20</sup> i ustawą z 13 sierpnia 2004 r., która wyszczególnia kolejne zadania przekazywane przez państwo wspólnotom terytorialnym od 1 stycznia 2005 r.)<sup>21</sup>. Współcześnie działania gminy dotyczą spraw z zakresu: stanu cywilnego (rejestracja urodzin, małżeństw i zgonów), wyborów (organizowanie wyborów), edukacji i kultury (szkolnictwo podstawowe, zajęcia przedszkolne, transport szkolny, tworzenie bibliotek, archiwów i muzeów gminnych, podejmowanie i prowadzenie działalności kulturalnej), pomocy społecznej, opieki socjalnej i ochrony zdrowia (żłobki, przedszkola, domy opieki społecznej, schroniska dla bezdomnych), infrastruktury drogowej, zagospodarowania przestrzennego i ochrony środowiska naturalnego (odprowadzanie ścieków, dystrybucja wody pitnej, zbiórka i przetwarzanie odpadów z gospodarstw domowych), oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego. W ramach władztwa organizacyjnego gmina ma ustawowo zapewnione prawo wykonywania zadań we własnym zakresie lub wyboru formy współdziałania.

We Francji przyjęto jednolity model organizacyjny dla wszystkich gmin. Każda gmina ma dwa organy. Organem stanowiącym jest rada gminy (*conseil municipal*), natomiast wykonawczym – mer (*maire*). Do kompetencji ogólnych gminy (stosownie do Ustawy z 5 kwietnia 1884 r. o gminach) należą wszystkie sprawy o charakterze lokalnym niezastrzeżone do kompetencji administracji rządowej lub organów jednostek samorządu terytorialnego innych kategorii (departamentów i regionów). Na podstawie Kodeksu gmin (*Code des communes*) przyjętego w 1977 r. w latach 80. XX wieku zostały określone kompetencje gmin w wielu ustawach (część ustrojowa tego kodeksu została uchylona przez Kodeks generalny wspólnot terytorialnych w 1996 r.). Rozróżnia się dwie kategorie kompetencji rady gminy: decyzyjne oraz konsultacyjne, o charakterze obowiązkowym<sup>22</sup>.

<sup>18</sup> M. Krzemiński, *Samorząd terytorialny*, [w:] A. Machowska, K. Wojtyczek (red.), *Prawo francuskie*, t. II, Kraków 2005, s. 151.

<sup>19</sup> J. Jeżewski, *We Francji*, [w:] J. Jeżewski (red.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, Wrocław 1999, s. 162.

<sup>20</sup> Loi n° 2002–276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

<sup>21</sup> Loi n° 2004–809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

<sup>22</sup> Ch. Debbasch, F. Colin, *Administration publique...*, s. 264–266; J.F. Lachaume, *La commune*, Paris 2007, s. 65–69.

Do spraw należących do kompetencji decyzyjnych rady gminy należą m.in. podejmowanie uchwał w sprawach: tworzenia i utrzymywania gminnych służb publicznych (świadczących usługi w zakresie wodociągów i zaopatrzenia w wodę, gaz oraz energię elektryczną i ciepłą, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, wysypisk i utylizacji odpadów komunalnych, dróg gminnych i lokalnego transportu zbiorowego); tworzenia szkół podstawowych; zarządu mieniem komunalnym; zapewnienia ładu i porządku publicznego w gminie i uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a także uchwalanie programów gospodarczych gminy, podejmowanie uchwał w sprawach podatków lokalnych i w sprawach majątkowych gminy, uchwalenie budżetu gminy i rozpatrywanie sprawozdań mera z wykonania budżetu oraz udzielanie absolutorium merowi.

Kompetencje konsultacyjne rady gminy polegają na wyrażaniu opinii. Rada ma obowiązek wyrażenia opinii w sprawach określonych w ustawie (jak np. projektów wytyczania dróg krajowych i departamentalnych, planów zagospodarowania gruntów, organizacji pomocy społecznej, klasyfikacji miejscowości i terenów o szczególnych walorach rekreacyjnych, poznawczych lub leczniczych) oraz na wniospek prefekta. Niewyrażenie opinii pozbawia gminę możliwości udziału i ochrony swoich interesów w realizowanym przedsięwzięciu.

Liczba **radnych** w radzie gminy jest zróżnicowana, zależy od liczby mieszkańców danej gminy i wynosi od 9 (w gminach do 100 mieszkańców) do 69 radnych (w gminach powyżej 300 000 mieszkańców). Inny pułap przyjęto w wielkich miastach: Lyonie (73 radnych), Marsylii (101 radnych) oraz Paryżu (163 radnych)<sup>23</sup>. Każde z nich podzielone zostało na dzielnice (odpowiednio 9, 16 i 20) i w rezultacie obok rady gminy i mera funkcjonują tam rady dzielnic i ich merowie. Wyboru radnych do rady gminy dokonuje się w wyborach powszechnych i bezpośrednich. Czynne prawo wyborcze przysługuje osobom, które: są narodowości francuskiej, ukończyły 18 lat i nie były karane. Prawo udziału w wyborach posiadają także obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej, którzy zamieszkują w danej gminie. Bierne prawo wyborcze przysługuje natomiast osobom mającym czynne prawo wyborcze, które są związane z gminą więzią prawną, o czym rozstrzyga zamieszkiwanie na terenie gminy lub uiszczanie podatków na rzecz budżetu gminy. Spełnienia warunku stałego zamieszkania w gminie wymaga się od co najmniej 3/4 składu rady gminy.

Prawodawca rozróżnia zakaz wybieralności (*inéligibilité*), bezwzględny i względny, oraz zasadę niepołączalności mandatów (*incompatibilité*). Bezwzględny zakaz wybieralności dotyczy osób pozbawionych praw wyborczych. Zakaz względny wybieralności odnosi się natomiast do niektórych osób z racji pełnionych funkcji (m.in. prefektów, podprefektów, urzędników państwowych, sędziów sądów powszechnych i administracyjnych, członków regionalnych izb obrachunkowych). Ponadto na obszarze swego działania nie mogą kandydować funkcjonariusze policji, pracownicy samorządowi nie mogą kandydować w gminie, która ich zatrudnia, natomiast przedsiębiorcy i koncesjonariusze służb publicznych nie mogą kandydować

---

<sup>23</sup> Szerzej na temat statusu prawnego Lyonu, Marsylii i Paryża zob. np.: V. Verdier-Bouchut, *Collectivités territoriales: les connaissances indispensables*, Paris 2004, s. 120 i n.; H. Oberdorf, *Les institutions administratives*, Paris 2006, s. 192 i n., a także M. Maciołek, *Ustrój administracyjny Paryża*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 5, s. 58 i n.

w gminach objętych ich działalnością. Wymienione względne zakazy łączenia stanowisk z mandatem radnego nie stanowią przeszkody w wyborze danej osoby. Po uzyskaniu mandatu wymagane jest zrzeczenie się pełnienia dotychczasowej funkcji, która nie może być łączona z wykonywaniem mandatu radnego. Stosownie do postanowień Kodeksu wyborczego (*Code électoral*) można być radnym tylko w jednej gminie. Ponadto w gminach liczących powyżej 500 mieszkańców zakazano jednoczesnego zasiadania w radzie zstępnych i wstępnych. Nie mogą również być łączone mandaty przewodniczącego rady regionalnej i przewodniczącego rady departamentu.

W zasadzie analogiczne rozwiązania przyjęto, określając status prawny radnych wchodzących w skład kolegialnych organów stanowiących, zwłaszcza wyliczając przesłanki wygaśnięcia mandatu radnego przed upływem kadencji. W takiej sytuacji mandat wygasa w następujących przypadkach: w razie śmierci radnego, zrzeczenia się mandatu, na mocy orzeczenia sądu wydanego w razie niewypełnienia obowiązków związanych z wykonywaniem mandatu, a także na podstawie rozstrzygnięcia prefekta, jeżeli po objęciu mandatu wystąpią okoliczności powodujące niewybieralność radnego lub niemożność łączenia stanowisk. Wygaśnięcie mandatu z powodu śmierci i dymisji radnego nie pociągają za sobą wyborów uzupełniających. Ponadto mandat radnego departamentu wygasa w razie zniesienia kantonu, w którym został wybrany oraz wystąpienia okoliczności powodujących rozwiązanie całej rady departamentu (np. z powodu utraty zdolności do działania).

Procedura wyboru rady gminy jest zróżnicowana i zależy od liczby mieszkańców gminy. Wybory większościowe odbywają się w mniejszych gminach – do 3500 mieszkańców. Na każdej liście z nazwiskami kandydatów umieszcza się tyłu kandydatów, ile jest miejsc w radzie gminy. Wyborca dokonuje więc wyboru pełnego składu rady. Do wyboru radnego w pierwszej turze niezbędna jest obecność 1/4 uprawnionych do głosowania oraz uzyskanie przez listę większości bezwzględnej. W drugiej turze do wyboru wystarczy uzyskanie zwykłej większości głosów. W gminach liczących poniżej 2500 mieszkańców wyborca może także ułożyć własną listę spośród kandydujących i w ten sposób oddać głos. Może także oddać głos na listy niekompletne. Natomiast w gminach liczących powyżej 3500 mieszkańców przeprowadza się wybory proporcjonalne. Jeżeli w pierwszej turze lista uzyska bezwzględną większość głosów, wówczas kandydaci ujęci na tej liście stają się członkami nowej rady gminy. Pozostała pula miejsc dzielona jest według reprezentacji proporcjonalnej. Jeżeli natomiast w pierwszej turze żadna z list nie uzyska bezwzględnej większości głosów, wówczas następuje druga tura wyborów. Radnymi zostają kandydaci tej listy, która uzyskała największą liczbę głosów. W drugiej turze mogą wziąć udział jedynie te listy, które w pierwszej turze uzyskały co najmniej 10% oddanych głosów<sup>24</sup>.

W ostatnich wyborach samorządowych w marcu 2008 r. do głosowania było uprawnionych około 44,5 mln osób. W pierwszej turze absencja wyniosła 33,46%, natomiast w drugiej turze, 16 marca 2008 r., wyniosła 38,34%. Wyniki wyborów, z uwzględnieniem tylko ugrupowań, które uzyskały najwięcej mandatów, były następujące (w nawiasie II tura): Majorite – 25% (27%), Union de la Gauche (Unia

---

<sup>24</sup> J.F. Lachaume, *La commune*, Paris 2007, s. 46–48; M. Lombard, G. Dumont, *Droit administratif*, Paris 2007, s. 157–158.

Lewicy) – 19% (24%), Divers Droite DVD (prawica) – 16% (15%), Parti Socialiste (Partia Socjalistyczna – 13% (10%), Divers Gauche DVG (lewica) – 10% (9%). Liczba radnych gminy wyniosła 519 417 (1 stycznia 2009 r.), kobiety piastują 35% mandatów. Wśród radnych gminnych najwięcej jest urzędników (21%) i emerytów (20%), najmniej jest robotników (5%).

Kadencja rady gminy trwa sześć lat. Przed jej upływem rada może zostać rozwiązana dekretem prezydenta Republiki w razie utraty zdolności do dalszego działania, unieważnienia wyborów przez sąd, zmiany granic gminy w wyniku przyłączenia lub odłączenia części gminy, a także w razie zniesienia gminy przez przyłączenie jej terytorium do innej. W przypadku rozwiązania rady w ciągu dwóch miesięcy dokonuje się wyboru nowej, do tego czasu sprawy gminy prowadzi delegatura powołana przez prefekta.

Radni zasiadają w radzie w określonym porządku. Pozycja radnego zależy w znacznej mierze od zaszeregowania w tzw. tabeli porządkowej (*l'ordre du tableau*). Miejsce zajmowane w tabeli ustala się według daty pierwszej elekcji radnego, liczby uzyskanych przez niego głosów, liczby jego reelekcji i wieku. Radni gminy z tytułu sprawowania mandatu nie otrzymują gratyfikacji finansowych. Przysługuje im jedynie zwrot kosztów poniesionych w razie wykonywania zadań zleconych przez radę lub mera. Na pierwszym posiedzeniu rada wybiera ze swojego grona przewodniczącego, który staje się jednocześnie merem gminy (w praktyce kandydaturę zgłasza partia lub ugrupowanie, które zwyciężyły w wyborach). Do czasu wyboru przewodniczącego obradom przewodniczy najstarszy wiekiem radny. Rada gminy może powoływać spośród swoich członków komisje stałe lub doraźne. Komisjom przewodniczy z mocy prawa mer. Nie mają one uprawnień stanowiących i pełnią funkcje usługowe wobec rady.

Wprowadzono zasadę sesyjnego systemu pracy rady. Sesje zwołuje i przewodniczy im mer (wyjątkowo uprawnienie to przysługuje zastępcy mera, gdy ważne przyczyny uniemożliwiają merowi udział w sesji, a także gdy jest on osobiście zainteresowany przedmiotem sprawy i podlega wyłączeniu od udziału w pracach rady). Jeżeli przedmiotem obrad jest udzielenie absolutorium merowi, wówczas rada wybiera przewodniczącego obrad spośród radnych w głosowaniu tajnym (mer jedynie bierze udział w posiedzeniu, składa wyjaśnienia, nie bierze natomiast udziału w głosowaniu). Sesje są zwoływane co najmniej raz na cztery miesiące, ponadto mogą zostać zwołane na umotywowany wniosek prefekta lub co najmniej połowy składu rady. Sesje są jawne i dostępne dla mieszkańców gminy zawiadamianych o terminie rozpoczęcia obrad w sposób przyjęty w danej gminie. Na wniosek mera lub trzech radnych rada może zarządzić tajność obrad, jeżeli jest to uzasadnione względami technicznymi lub inną ważną przyczyną. Sprawozdanie z przebiegu sesji jest publikowane. Zainteresowanym służy prawo dostępu i sporządzania kopii z protokołu sesji, budżetu gminy, sprawozdań finansowych oraz innych dokumentów rady<sup>25</sup>.

Rada gminy podejmuje rozstrzygnięcia w formie uchwał zgodnie z zasadą terytorialności (oznaczającą ograniczenie władztwa rady do terytorium danej gminy) oraz zasadą działania w interesie gminy. Uchwały rady gminy (*délibérations du conseil municipal*) zapadają w obecności większości członków rady. W razie braku

---

<sup>25</sup> J. Moreau, *Administration régionale, départementale et municipale*, Paris 2004, s. 72 i n.

kworum mer może zwołać radę powtórnie w terminie do trzech dni. Uchwały podjęte w drugim terminie są prawomocne bez względu na liczbę radnych biorących udział w głosowaniu. Ustawodawca dopuszcza głosowanie *per procura*. Radny nieobecny na sesji może udzielić pisemnego upoważnienia do złożenia głosu innemu członkowi rady. Radny na danej sesji może posiadać tylko jedno upoważnienie. Uchwały rady zapadają bezwzględną większością głosów w głosowaniu jawnym. W razie oddania równej liczby głosów za i przeciw mer ma głos rozstrzygający.

**Mer jest organem wykonawczym** gminy. Jego wyboru dokonuje rada spośród swoich członków, którzy ukończyli 21 lat, na pierwszej sesji rady gminy lub na kolejnej sesji po ustąpieniu mera składającego dymisję przed upływem kadencji. Wybór mera następuje w głosowaniu tajnym i wymaga uzyskania bezwzględnej większości głosów w pierwszej i drugiej turze, natomiast do wyboru mera w ewentualnej trzeciej turze wystarczające jest uzyskanie zwykłej większości głosów. We Francji jest 36 721 merów, w tym 14% kobiet (1 stycznia 2009 r.). Średni wiek merów (w dniu wyborów) wyniósł 56 lat i 10 miesięcy. Merowie w wieku powyżej 60 lat stanowią 42% (w poprzednich wyborach tylko 28,5%). Najwięcej wśród merów jest emerytów (32%), najmniej robotników (2%). W wyniku ostatnich wyborów samorządowych w marcu 2008 r. 40,3% dotychczas urzędujących merów pozostało na swoich stanowiskach.

Rada gminy ustala liczbę zastępców mera. Ich liczba nie może przekraczać 30% składu rady. Wybór następuje na początku kadencji rady, według tej samej procedury co wybór mera. Mer i jego zastępcy tworzą tzw. ekipę municypalną. Zastępcy mera nie posiadają własnych kompetencji, podejmują czynności w imieniu mera i w zakresie przez niego ustalonym. Najstarszy wiekiem zastępca mera pełni funkcje mera w razie jego nieobecności.

Kadencja mera jest taka sama jak kadencja rady. Pełnienie funkcji mera przed upływem kadencji może ulec skróceniu z następujących powodów: w wyniku rozwiązania rady gminy, w razie złożenia rezygnacji na ręce prefekta, z powodu utraty prawa wybieralności, w wyniku odwołania dyscyplinarnego przez prezydenta Republiki, a także w razie jego śmierci. Rada gminy nie może natomiast odwołać przed upływem kadencji ani mera, ani jego zastępców. Może jedynie żądać od mera wyjaśnień.

Nie ma przeszkód w łączeniu mandatu gminnego z mandatami parlamentarnymi (deputowanych, senatorów). W praktyce łączenie wymienionych mandatów jest dość częste (pełnienie funkcji we władzach lokalnych traktowane jest nawet jako pożądany etap w karierze politycznej)<sup>26</sup>. Nie można natomiast łączyć z mandatem mera (i jego zastępcy) piastowania stanowiska urzędnika administracji finansowej, ani wykonywania pracy w charakterze poborca skarbowego. Merowie w społeczeństwie francuskim są powszechnie szanowani: np. podczas pełnienia funkcji oficjalnych mają prawo do noszenia ozdobnej trójkolorowej szarfy, a w przypadku nieprzerwanego pełnienia funkcji mera w tej samej gminie przez okres co najmniej 28 lat mogą nabyć tytuł mera honorowego (*honorariat de maire*), mający jedynie charakter prestiżowy (nie wiąże się z gratyfikacją finansową).

Jako przewodniczący rady mer czuwa nad zapewnieniem porządku w trakcie sesji. Ponadto przygotowuje projekty uchwał rady (w tym budżet) na żądanie rady

<sup>26</sup> J.B. Auby, *Droit des collectivités locales*, Paris 2008, s. 144.



lub z własnej inicjatywy, wykonuje uchwały rady, przedstawia sprawozdania, udziela odpowiedzi na pytania radnych, podlega kontroli ze strony rady. Jednocześnie reprezentuje gminę na zewnątrz, zarządza mieniem komunalnym i kieruje służbami komunalnymi, nadzoruje i kontroluje przedsiębiorstwa komunalne. Mer jest przełożonym służbowym pracowników urzędu gminy, w stosunku do których wykonuje uprawnienia pracodawcy. Przysługuje mu władztwo policyjne w celu zapewnienia porządku, bezpieczeństwa i zdrowia publicznego w gminie. W gminach, w których nie ma policji państwowej, mer wykonuje wszystkie funkcje policyjne przy pomocy podległej mu policji gminnej, natomiast w gminach liczących ponad 10 000 mieszkańców i aglomeracjach złożonych z kilku gmin kompetencje mera obejmują jedynie ochronę spokoju i zdrowia, zaś utrzymanie porządku *sensu stricto* należy do prefekta i podlegającej mu policji państwowej.

Mer jest zarazem przedstawicielem państwa na terenie gminy i wykonuje zadania państwa uregulowane ustawami. Z tego tytułu m.in. sporządza akta stanu cywilnego, organizuje wybory i spisy powszechnie, poświadcza podpisy, organizuje pobór do wojska, prowadzi urząd śledczy itp.<sup>27</sup> Na zasadach określonych w ustawie rada gminy może upoważnić mera do wykonywania niektórych czynności z zakresu swojej właściwości. Mer swoje kompetencje może wykonywać osobiście lub – w drodze zarządzenia – powierzyć ich wykonywanie zastępcom (nie dotyczy to jednak kompetencji delegowanych przez radę).

Istotnym mechanizmem prawnym wpływającym na pozycję gminy w systemie administracji publicznej jest **nadzór i kontrola nad jej działalnością** (ustawodawca francuski posługuje się terminem „kontrola”). Organy gminy mają obowiązek przedstawiania prefektowi sprawującemu kontrolę nad działalnością gmin wydawanych przez siebie aktów prawnych, zarówno jednostronnych, jak i dwustronnych. Kontrola ma charakter *ex post* i jest dokonywana w zgodzie z kryterium legalności. W razie stwierdzenia niezgodności aktu z prawem prefekt składa skargę do sądu administracyjnego w ciągu dwóch miesięcy od otrzymania aktu, jednocześnie informując organ gminy o stwierdzonych uchybieniach. Przedmiotem skargi jest żądanie uchylenia aktu z powodu jego niezgodności z prawem (jest to tzw. skarga anulacyjna). Sąd na wniosek prefekta może wstrzymać wykonalność zaskarżonego aktu. Od orzeczenia sądu prefektowi i gminie służy odwołanie do Rady Stanu. Prefekt może również wnieść skargę do sądu administracyjnego na wniosek osoby zainteresowanej (*personne intéressée*), że akt organu gminy naruszył jej prawa<sup>28</sup>.

Gminy, podobnie jak i pozostałe kategorie wspólnot terytorialnych (departamenty i regiony), prowadzą samodzielną gospodarkę finansową na podstawie własnych budżetów. Obowiązane są uchwalić budżety najpóźniej do dnia 31 marca roku budżetowego. W przypadku jego nieuchwalenia regionalna izba obrachunkowa na wniosek prefekta przygotowuje budżet zastępczy dla danej wspólnoty terytorialnej. Akt ten po zatwierdzeniu przez prefekta podlega wykonaniu. Obowiązuje zasada, że uchwalony budżet musi być zrównoważony (w przypadku planowanego deficytu muszą zostać określone źródła jego pokrycia). Ponadto regionalna izba obrachunkowa na wniosek prefekta przygotowuje projekty odpowiednich aktów,

<sup>27</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe*, Kraków 1999, s. 218.

<sup>28</sup> M. Verpeaux, *Les collectivités territoriales en France*, Paris 2006, s. 140–142; E. Vital-Durand, *Les collectivités territoriales en France*, Paris 2006, s. 126–129.



które przesyła do organów danej wspólnoty w przypadku: 1) nieujęcia w budżecie wydatków przewidzianych przez ustawę jako obligatoryjne; 2) niezapewnienia w budżecie równowagi finansowej lub niepodjęcia działań naprawczych w razie przekroczenia określonego poziomu deficytu. Jeżeli wspólnota nie usunie uchybień, prefekt przejmuje kompetencje jej organów w tym zakresie i dokonuje odpowiednich uregulowań, zgodnie z projektami przedstawionymi przez regionalną izbę obrachunkową<sup>29</sup>.

Francja wśród państw członkowskich Unii Europejskiej wyróżnia się największą liczbą gmin (w 2009 r. funkcjonowały w niej 36 682 gminy). Ich liczba nie jest stała i ulega nieznacznemu wzrostowi (wbrew europejskim tendencjom). Gminy są rozdrobnione, zróżnicowane pod względem obszaru (od 3 do 76 000 ha), liczby ludności i rozwoju gospodarczego<sup>30</sup>. W niektórych zamieszkuje na stałe kilkudziesięciu mieszkańców (średnio gminy liczą około 1600 mieszkańców, ponad 87% gmin liczy mniej niż 2000 mieszkańców). W piśmiennictwie podkreśla się natomiast, że wspólną cechą gmin francuskich jest lokalny patriotyzm ich mieszkańców, przywiązanie do miejscowej tradycji, zwyczajów, architektury i krajobrazu, a także duma, z jaką mówią o miejscu swojego pochodzenia czy zamieszkania<sup>31</sup>.

Duża liczba gmin (zwłaszcza małych) i ich zróżnicowanie zmusza do współdziałania i uzasadnia potrzebę komasacji. Poszukiwanie form współpracy międzygminnej stanowiło wielokrotnie istotny fragment reform strukturalnych administracji publicznej<sup>32</sup>. Oprócz podejmowanych wysiłków łączenia gmin w wyniku uchwalonej w trakcie reformy decentralizacyjnej Ustawy z 7 stycznia 1983 r. o podziale kompetencji między gminy, departamenty, regiony i państwo jednocześnie modyfikowano **zasady współdziałania międzykomunalnego**. Po niepowodzeniach kolejno podejmowanych prób fuzji gmin i reform decentralizacyjnych prawodawca dążył przede wszystkim do ułatwienia współdziałania, różnicując i upraszczając formy instytucjonalne. Sformułowano zasadę dobrowolnego współdziałania, a wprowadzając międzygminne karty rozwoju i zagospodarowania (*chartes intercommunales de développement et d'aménagement*), umożliwiono gminom podejmowanie różnych form współdziałania stosownie do ujawniających się potrzeb. Kolejne próby wiązały się z przyjęciem Ustawy z 5 stycznia 1988 r. o współpracy między gminami, liberalizującej zasady przystępowania gmin do syndykatu (*syndicate*), najstarszej zinstytucjonalizowanej formy współdziałania między gminami, oraz Ustawy z 6 lutego 1992 r. o administracji terytorialnej, wprowadzającej nowe prawne formy współdziałania gmin: wspólnotę gmin (*communauté de communes*) oraz wspólnotę miast (*communautés de villes*)<sup>33</sup>. Szczególne znaczenie dla racjonalizacji struktur

<sup>29</sup> M. Krzemiński, *Samorząd terytorialny...*, s. 160–161.

<sup>30</sup> Liczba ludności Francji wynosiła 63 186 177 mieszkańców, z czego we Francji metropolitalnej zamieszkiwało 61 399 733 (1 stycznia 2009 r.).

<sup>31</sup> J. Jeżewski, *We Francji...*, s. 161.

<sup>32</sup> K. Chorąży, *Nadzór nad samorządem terytorialnym we Francji*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 9, s. 77; J. Pascal, *Institutions administratives*, Paris 2005, s. 205–207; G. Peiser, *Droit administratif général*, Paris 2006, s. 129.

<sup>33</sup> Por. ocenę wprowadzonych rozwiązań sformułowane w pracach: J.M. Ramera, *La démocratie locale*, Paris 2002, s. 26–28; J.B. Auby, *Droit des collectivités locales*, Paris 2004, s. 322–323.

współdziałania komunalnego posiada Ustawa z 12 lipca 1999 r. o wzmocnieniu i uproszczeniu współpracy międzykomunalnej<sup>34</sup>. Dążąc do uproszczenia i harmonizacji współdziałania między gminami, zdefiniowano ogólne zasady współdziałania wspólne dla różnych kategorii zakładów publicznych. Jednocześnie zmniejszono liczbę istniejących do tej pory – nie zawsze zasadnie wyodrębnianych i uwzględniających odrębności ekonomiczne, przestrzenne i demograficzne poszczególnych obszarów – kategorii tych zakładów, dokonując likwidacji dystryktów (*district*) oraz wspólnot miast (*communautés de villes*), które powinny przekształcić się w jedną z pozostałych istniejących kategorii.

Uzasadniając konieczność wzmocnienia idei solidarności w środowisku miejskim i sformułowania katalogu prawnych form współdziałania odpowiadających potrzebom organizacji środowiska, utworzono nową kategorię terytorialnego zakładu publicznego, tzn. wspólnotę aglomeracji (*communauté d'agglomération*) oraz zredefiniowano już istniejącą kategorię – wspólnotę miejską (*communautés urbaines*). W obowiązującym ustawodawstwie francuskim dopuszczalne są następujące prawne formy współdziałania między gminami: *communauté urbaine* (wspólnota tworzona w celu administrowania wspólnotami miejskimi, wyodrębniającymi się pod względem urbanistycznym, których rozproszenie poważnie utrudnia ich funkcjonowanie), *communauté d'agglomération* (wspólnota przystosowana do przeciętnego miejskiego obszaru), *communauté de communes* (wspólnota zastrzeżona dla wspólnot wiejskich), a także *syndicat d'agglomération nouvelle* (syndykat nowej aglomeracji, wykonujący zadania w zakresie programowania i planowania inwestycji w dziedzinie urbanistyki, mieszkalnictwa, transportu, budownictwa, a także rozwoju gospodarczego)<sup>35</sup>.

W 2009 r. gminy współdziałały w 2601 wyszczególnionych powyżej formach (współdziałało 34 166 gmin na ogólną ich liczbę 36 682), najbardziej rozpowszechnioną formę współdziałania stanowiły *communauté de communes* (2406). Systematycznie wzrasta liczba *communauté d'agglomération* (174 w 2009 r.) i *communauté urbaine* (16 w 2009 r.). Od roku 2007 liczba syndykatów nowej aglomeracji nie zmienia się (utworzono 5 takich form)<sup>36</sup>. Najwięcej gmin (30 745) wybrało *communauté de communes*, najmniej (29 gmin) współdziałała w formie *syndicat d'agglomération nouvelle*; w *communauté urbaine* współdziałała 409 gmin, natomiast w *communauté d'agglomération* 2983 gmin. W przypadku Francji współdziałanie komunalne uznaje się za fenomen. Przesądza o tym zarówno bogactwo form organizacyjno-prawnych, jak i powszechność ich występowania<sup>37</sup>.

Ustrojodawca do kategorii wspólnot terytorialnych Republiki zalicza także, obok gmin, departamenty i regiony. Dokonanie oceny pozycji prawnej wspólnot terytorialnych w systemie administracji publicznej wymaga zatem analogicznego

<sup>34</sup> La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement de la coopération intercommunale.

<sup>35</sup> M. Ofiarska, *Nowy model współpracy międzygminnej we Francji (uwagi na tle reformy z 1999 r.)*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 1–2, s. 127 i n.

<sup>36</sup> Département des études et des statistiques locales de la Direction générale des collectivités locales, *Les collectivités locales en chiffres 2009*, s. 21.

<sup>37</sup> M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 587.

przedstawienia podstawowych rozwiązań prawnych, w układzie nawiązującym do zaproponowanego przy charakteryzowaniu gminy jako najbardziej pełnej i rozwiniętej formy wspólnot terytorialnych we Francji.

Rolę **departamentu** w systemie administracji publicznej we Francji określa się jako „misję solidarności i wyrównywania”. W niektórych wypadkach kompetencje departamentów konkurują lub zazębiają się z zadaniami gmin, mogą także w określonych sytuacjach wspierać wykonywanie ich zadań<sup>38</sup>. Zakres zadań departamentu ulegał określonej ewolucji i polegał na przekazywaniu na rzecz departamentów zadań, dotychczas określanych jako państwowe (zastrzeżenie to jest szczególnie widoczne w wyniku wejścia w życie ustaw o podziale kompetencji między gminy, departamenty, regiony i państwo z 7 stycznia 1983 r. oraz z 22 lipca 1983 r.). W rezultacie obecnie zadania departamentu obejmują następujące kwestie: pomoc społeczną (pomoc dla dzieci, pomoc socjalna dla rodzin, zakwaterowanie dla osób niepełnosprawnych i starszych), transport szkolny (finansowanie i organizacja transportu poza miastami), międzymiastowy transport pasażerski, a także zadania z zakresu: udzielania pomocy gospodarczej (pomoc bezpośrednia, uzupełniająca pomoc regionu i pomoc pośrednia dla firm), edukacji (budowa, utrzymanie i prowadzenie szkół średnich), planowania miast (wytyczanie dróg dla pieszych), ochrony środowiska (departamentalny plan usuwania odpadów) i ochrony kultury (archiwa i muzea departamentalne). Departamenty realizują także zadania dotyczące bezpieczeństwa ruchu drogowego w zakresie niezastrzeżonym dla merów i prefektów. Departamenty pełnić mogą również rolę wspierającą gminy i w związku z tym udzielać pomocy gminom w wykonywaniu ich zadań. Departamenty współdziałają również z regionami w toku realizacji zadań z zakresu planowania i rozwoju ekonomicznego.

Organem stanowiącym departamentu jest rada departamentu (określana w tłumaczeniach także radą generalną), natomiast organem wykonawczym jest przewodniczący rady.

**Rada departamentu** (*conseil general*) jest organem kadencyjnym. Kadencja wynosi sześć lat. Podobnie jak rada gminy jest wybierana w głosowaniu powszechnym i bezpośrednim. Czynne prawo wyborcze przysługuje osobom, które: są narodowości francuskiej, ukończyły 18 lat i nie były karane. Bierne prawo wyborcze przysługuje mieszkańcom departamentu mającym czynne prawo wyborcze do rady departamentu, które ukończyły 21 lat i zamieszkują na terytorium departamentu. Radnych departamentów (tak jak radnych gmin) obowiązują zakazy wybieralności (*inéligibilité*) oraz zasada niepołączalności mandatów (*incompatibilité*). Wyboru dokonuje się w kantonach utworzonych dla celów wyborczych dekretem Rady Stanu. Kantony w odróżnieniu od wspólnot terytorialnych nie posiadają własnej administracji, są jednostkami podziału terytorialno-sądowego, policyjnego i wyborczego, w ramach których wybierani są radni wspólnot terytorialnych. W każdym kantonie wybierany jest jeden radny, po trzech latach dokonywany jest wybór połowy składu rady. Co trzy lata dokonuje się wyboru przewodniczącego rady oraz od 4 do 10 zastępców. Członkowie rady są wybierani w głosowaniu powszechnym i bezpośrednim, według zasad systemu większościowego. Wybory odbywają się w dwóch turach. W pierwszej turze wybrani zostają ci kandydaci, którzy uzyskali większość

---

<sup>38</sup> M. Krzemiński, *Samorząd terytorialny...*, s. 184–185.

bezwzględną głosów. Jeżeli taka większość nie została uzyskana, wówczas do drugiej tury przechodzą ci kandydaci, którzy uzyskali liczbę głosów równą 10% uprawnionych do głosowania. Jeżeli żaden z kandydatów nie spełnia takich warunków wówczas do drugiej tury przechodzą dwaj kandydaci, którzy w pierwszej turze otrzymali największą liczbę głosów. W razie równej liczby głosów kryterium decydującym o wyborze do rady departamentu jest wiek kandydata<sup>39</sup>. Radnych departamentu (*conseillers généraux*) jest 4037, z tego 12% stanowią kobiety (1 stycznia 2009 r.). Wśród radnych wybranych do rady departamentu najwięcej jest urzędników aparatu kierowniczego i osób z wyższym wykształceniem (31, %) oraz emerytów (27%), najmniej natomiast robotników (1%).

Kompetencje rady departamentu są podobne do kompetencji rady gminy. Rada podejmuje rozstrzygnięcia na sesjach, które powinny być zwoływane przez przewodniczącego rady nie rzadziej niż raz na kwartał. Ponadto przewodniczący powinien zwołać sesję na wniosek złożony przez grupę co najmniej 1/3 składu rady lub jej stałą komisję. Rada podejmuje rozstrzygnięcia w drodze uchwał, które zapadają w obecności bezwzględnej całego jej składu<sup>40</sup>. W razie braku kworum rada zbiera się po trzech dniach i dotychczasowy wymóg kworum nie musi być spełniony. Uchwały zapadają zwykłą większością głosów. W razie równej liczby głosów oddanych za i przeciw uchwale rozstrzyga głos przewodniczącego rady.

Rada może ze swojego grona powoływać komisje (stałe lub doraźne). Nie mają one jednak uprawnień decyzyjnych. Obligatoryjnie jest powoływana komisja stała (*commission permanente*). W jej skład wchodzi: przewodniczący rady, od 4 do 15 zastępców przewodniczącego (w liczbie nieprzekraczającej 30% składu rady) oraz pozostali członkowie (jeden lub więcej). Jest ona emanacją samej rady departamentu i może zostać upoważniana przez radę do wykonywania niektórych kompetencji rady (nie dotyczy to jednak uchwalenia budżetu departamentu czy udzielenia absolutorium organowi wykonawczemu).

Organem wykonawczym departamentu jest od 1982 r. **przewodniczący rady departamentu** (*président du conseil général*), do tego czasu tę funkcję pełnił prefekt. Wybory są przeprowadzane według zasad analogicznych jak w przypadku wyboru mera<sup>41</sup> (do ważności wyboru przewodniczącego rady departamentu wymagana jest jednak obecność 2/3 składu rady departamentu). Jest on organem kadencyjnym, kadencja wynosi trzy lata. Rada nie może odwołać przewodniczącego.

Przewodniczący rady departamentu pełni kilka funkcji. Oprócz przewodniczenia radzie jest organem wykonawczym departamentu. Z tego tytułu przygotowuje projekty uchwał rady (w tym także projekt budżetu) na żądanie rady lub z własnej inicjatywy, wykonuje uchwały rady departamentu, przedstawia jej sprawozdania o sytuacji w departamencie oraz sprawozdania z wykonania budżetu departamentu. Zwołuje radę na sesję i ustala porządek obrad. Ponadto przewodniczący rady departamentu reprezentuje departament na zewnątrz, zawiera umowy w imieniu departamentu, jest szefem służb departamentu, w stosunku do których wykonuje upraw-

---

<sup>39</sup> O. Gohin, *Institutions administratives...*, s. 311–312; J. Waline, *Droit administratif...*, s. 133–134.

<sup>40</sup> M. Krzemiński, *Samorząd terytorialny...*, s. 182.

<sup>41</sup> J. Waline, *Droit administratif...*, s. 140.

nienia pracodawcy<sup>42</sup>. Przewodniczący rady departamentu może swoje obowiązki wykonywać osobiście lub powierzyć je zastępcom. Zastępcy pełnią funkcje przewodniczącego rady w czasie, gdy nie może on pełnić przejściowo swoich funkcji. W razie niemożności wykonywania zadań przez przewodniczącego jest zastępowany przez tego zastępcę, który został wybrany jako pierwszy przez radę departamentu.

Kontrolę działalności departamentu sprawuje **prefekt departamentu** mający siedzibę w tej samej miejscowości co rada departamentu. Przewodniczący rady departamentu składa prefektowi roczne sprawozdania z głównych kierunków działalności departamentu. Zobowiązano natomiast prefekta do stałego informowania rady departamentu o działalności prefektury i administracji państwa na obszarze departamentu. Jednocześnie upoważniono prefekta do uczestniczenia w sesjach rady departamentu, w tym także brania udziału w głosowaniu. W odniesieniu do uchwał podejmowanych przez radę departamentu prefekt upoważniony został do sprawowania kontroli ich legalności. Przysługują mu także określone uprawnienia w przypadku rozwiązania rady gminy, departamentu i regionu w drodze dekretu wydanego po ustaleniu przez Radę Ministrów wystąpienia okoliczności uniemożliwiających dalsze funkcjonowanie rady, w tym podejmowanie uchwał. Rola prefekta jest inna w zależności od tego, który organ stanowiący zostanie rozwiązany przez upływ kadencji. W razie rozwiązania rady gminy prefekt powołuje specjalne przedstawicielstwo administrujące gminą do czasu ukonstytuowania się nowej rady. Pełni ono obowiązki rady gminy i mera, może podejmować jedynie niektóre czynności z zakresu kompetencji wymienionych organów (nie może np. przygotować budżetu). Natomiast w razie rozwiązania rady w departamencie i regionie do czasu ukonstytuowania się nowej rady bieżącymi sprawami zajmuje się przewodniczący rady (odpowiednio departamentu, regionu). Rozstrzygnięcia podjęte przez przewodniczącego rady wymagają zatwierdzenia przez prefekta<sup>43</sup>.

Poszczególne departamenty we Francji są zróżnicowane, zarówno pod względem demograficznym, jak i osadniczym. Bez wątplenia wpływa to na ich siłę ekonomiczną. Łączna powierzchnia Francji wynosi 551 000 km<sup>2</sup>. Największą powierzchnię mają departamenty Gironde (10 000 km<sup>2</sup>) i Landes (9 243 km<sup>2</sup>), najmniejszą natomiast Paris (105 km<sup>2</sup>) i Hauts-de-Seine (176 km<sup>2</sup>). Najwięcej gmin wiejskich jest w departamentach Aisne (816) i Somme (782), najmniej natomiast w departamentach Paris (1), Gwadelupa (32), Martynika (34), Gujana Francuska (22) i La Réunion (24). Najwięcej gmin wiejskich znajduje się w departamentach Aisne (734 na 816 gmin) i Somme (782 na 701 gmin). Nie ma natomiast gmin wiejskich w departamentach: Paris, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne. Najwięcej mieszkańców zamieszkuje departamenty Nord (2 565 257) i Paris (2 181 371), a najmniej departament Lozère (76 800). Średnia gęstość zaludnienia we Francji wynosi 110 osób/km<sup>2</sup>. Największa gęstość zaludnienia jest w departamentach Paris (20 696 mieszkańców/km<sup>2</sup>) i Hauts-de-Seine (8 747 mieszkańców/km<sup>2</sup>), najmniej zaludnione są natomiast departamenty Lozère (14,9 mieszkańców/km<sup>2</sup>) i Gujana Francuska (2,5 mieszkańców/km<sup>2</sup>).

Współczesna pozycja regionów stanowi przede wszystkim efekt poszukiwań strukturalnych i terytorialnych form rozwoju gospodarczego. Region utworzony

<sup>42</sup> R. Le Mestre, *Droit des collectivités territoriales*, Paris 2004, s. 155.

<sup>43</sup> M. Krzemiński, *Samorząd terytorialny...*, s. 161.



został Ustawą z 5 lipca 1972 r. o utworzeniu i organizacji regionów<sup>44</sup> w wyniku urzeczywistnienia reformy regionalnej zainicjowanej przez rząd lewicowy (proces regionalizacji we Francji ma jednak o wiele bogatszą tradycję). Za nadrzędny cel regionów uznano „wyrównywanie szans” rozwoju południowej i południowo-zachodniej części Francji w stosunku do regionu paryskiego i północno-zachodniej części kraju<sup>45</sup>. Utworzenie regionów poprzedziło ogólnopolskie referendum (regiony miały przejąć zadania wykraczające poza zakres terytorialny i możliwości departamentów i w konsekwencji wzmacniać ich funkcjonowanie). Ustawą z 1972 roku region uzyskał wówczas status terytorialnego zakładu publicznego (osoby prawa publicznego nieposiadającej statusu wspólnoty). Jego organy nie pochodziły z wyborów powszechnych i bezpośrednich, natomiast obok prefekta – jako organu władzy w regionie – została powołana rada regionalna, składająca się z deputowanych do Zgromadzenia Narodowego i senatu oraz przedstawicieli samorządów lokalnych. Kompetencje regionów zostały ściśle wyliczone w ustawach, a samodzielność finansowa regionów była istotnie ograniczona.

Pozycja prawna regionu ulegała zmianie. Początkowo był on jednostką administracji zdecentralizowanej, następnie jednostką podziału administracyjnego państwa. W wyniku reformy decentralizacyjnej z lat 1982–1983 uzyskał status prawny zbliżony do statusu prawnego gmin i departamentów. Zdefiniowano wówczas region jako wspólnotę terytorialną, przyznając mu także uprawnienia. W wyniku nowego podziału kompetencji region stał się samodzielnym podmiotem planowania regionalnego. Dopiero w 2003 r. regiony stały się instytucją konstytucyjną. Obecnie za główną funkcję regionu uważa się jego rolę organizacyjno-koordynacyjną<sup>46</sup>. Największe znaczenie od chwili utworzenia regionów przypisuje się kompetencjom z zakresu planowania i rozwoju gospodarczego (tj. prowadzenie studiów dotyczących rozwoju regionalnego, przygotowywanie planu rozwoju regionalnego, koordynowanie strategii i działalności inwestycyjnej, zawieranie kontraktów między regionami a państwem w sprawach inwestycji o znaczeniu regionalnym), a także rozwoju społecznego i kulturalnego (prowadzenie archiwów, muzeów, teatrów i szkolnictwa artystycznego o znaczeniu regionalnym, ochrona zabytków).

Od 1982 r. przyznano regionom tzw. prawo interwencji, sprowadzające się do możliwości uzgadniania z jednostkami, których rozwój gospodarczy region chce szczególnie wspierać, form pomocy pośredniej i bezpośredniej, ustalonej w ustawie określającej plan narodowy. Ponadto regiony realizują zadania z zakresu szkolnictwa zawodowego i wyższego, badań naukowych, a także ochrony zdrowia i środowiska. W przeciwieństwie do gmin i departamentów regiony nie zostały wyposażone w kompetencje o charakterze ogólnym i *de facto* przyznane im kompetencje ciągle ewoluują. Nie posiadają autonomii legislacyjnej, a ich ograniczone kompetencje nie są gwarantowane w konstytucji, lecz wynikają z ustaw. Do podstawowych zadań regionów na mocy ustaw zwykłych zaliczono: szkolenia i praktyki zawodowe

<sup>44</sup> Loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions.

<sup>45</sup> K. Chorąży, *Regionalizacja we Francji a niektóre problemy reformy ustroju lokalnego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 10, s. 66 i n.

<sup>46</sup> Z. Mendel, *Regiony we Francji*, [w:] J. Iwanek (red.), *Oblicza decentralizmu*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach” nr 1579, Katowice 1996, s. 46; M. Verpeaux, *La région*, Paris 2005, s. 11–23 i Y. Gaudemet, *Droit administratif*, Paris 2005, s. 217–218.



(regionalny plan rozwoju szkoleń zawodowych, wdrażanie systemów szkoleń początkowych i szkoleń dla młodzieży i dorosłych, praktyki zawodowe), planowanie regionalne (przygotowanie regionalnego planu rozwoju i zagospodarowania terenu; kontrakty w zakresie planowania zawierane między państwem i regionem), transport szkolny, regionalny kolejowy transport pasażerski, a także zadania w zakresie: edukacji (tworzenie, budowa, utrzymanie i prowadzenie szkół wyższych i zakładów kształcenia specjalistycznego), udzielania pomocy gospodarczej (pomoc bezpośrednia zgodnie z zasadami UE, pośrednia pomoc dla firm, utrzymywanie udziałów w firmach zajmujących się rozwojem regionalnym i finansowaniem regionalnym), ochrony środowiska i ochrony kultury (archiwa regionalne, muzea regionalne, ochrona dziedzictwa i wykaz pomników i dzieł kultury)<sup>47</sup>.

Organem stanowiącym regionu jest **rada regionalna** (*conseil régional*), wybierana na sześcioletnią kadencję w wyborach bezpośrednich i powszechnych. Okręgiem wyborczym w wyborach do rady regionalnej jest region (do 2004 r. był departament). Wybory przebiegają w dwóch turach. Głosy są oddawane na listy kandydatów. W pierwszej turze lista, która zebrała większość bezwzględną głosów, otrzymuje 1/4 miejsc w radzie (lista, na którą oddano większość głosów otrzymuje liczbę mandatów równą jednej czwartej mandatów do objęcia, zaokrągloną w górę do najbliższej liczby całkowitej). Pozostałe mandaty są przydzielane proporcjonalnie wśród list, które uzyskały poparcie co najmniej 5% głosów. Jeżeli żadna z list nie otrzymała większości bezwzględnej, przeprowadza się drugą turę wyborów, do której przechodzą listy z uzyskanym poparciem w wysokości co najmniej 10% w pierwszej turze. Lista, na którą oddano w drugiej turze najwięcej głosów, otrzymuje 1/4 mandatów. Pozostałe mandaty są przydzielane proporcjonalnie między listy, które uzyskały co najmniej 5% głosów poparcia<sup>48</sup>. Radnych regionalnych (*conseillers régionaux*) jest 1880, w tym 49% kobiet (1 stycznia 2009 r.). Wśród radnych wybranych do rady regionu najwięcej jest urzędników aparatu kierowniczego i osób z wyższym wykształceniem (35,6%), najmniej zaś robotników (0,8%).

Rada regionalna podejmuje rozstrzygnięcia w formie uchwał na sesjach, które są jawne (rada może zarządzić tajność obrad, np. jeżeli jest to uzasadnione względami technicznymi lub inną ważną przyczyną). Sesje są zwoływane przez przewodniczącego rady co najmniej raz na kwartał. Ponadto przewodniczący jest zobowiązany do zwołania sesji rady na wniosek złożony przez komisję stałą oraz 1/3 członków rady (pod warunkiem określenia we wniosku porządku posiedzenia, które nie może trwać dłużej niż 2 dni).

Organem wykonawczym regionu jest **przewodniczący rady regionalnej** (*Président du conseil régional*). Jest on wybierany na pierwszej sesji spośród członków rady. Jest organem kadencyjnym (od 2004 r. kadencja przewodniczącego rady regionalnej wynosi sześć lat). Kompetencje przewodniczącego rady regionalnej są analogiczne jak przewodniczącego rady departamentu. Pełni on funkcje analogiczne

---

<sup>47</sup> Comité des régions, La décentralisation en France, Études 1/2005 – 2, Bruxelles 2005, s. 18.

<sup>48</sup> Zob. także loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques.

do przewodniczącego departamentu. Kieruje administracją i publicznymi służbami regionalnymi na danym terenie, współdziała w tym zakresie z prefektem regionu. Eksperci podkreślają, że funkcja przewodniczącego rady regionalnej oznacza przyznanie nie tylko kompetencji o charakterze prawno-formalnym. Jest to eksponowane stanowisko w państwie, dające silną pozycję polityczną<sup>49</sup>. Przewodniczący rady regionalnej może swoje kompetencje wykonywać osobiście lub powierzyć wykonywanie niektórych czynności w swoim imieniu zastępcom. Zastępcy pełnią funkcje przewodniczącego w czasie, gdy nie może on wykonywać przejściowo swoich obowiązków. Przewodniczący rady regionalnej podlega radzie regionalnej, której corocznie składa sprawozdanie z sytuacji w regionie.

Funkcje konsultacyjne i doradcze pełni **regionalna rada ekonomiczno-społeczna** (*conseil économique et social régional*). Nie ma ona uprawnień stanowiących. Konsultacje mają charakter wstępny i są przeprowadzane przed podjęciem rozstrzygnięcia. Co do zasady konsultacje mają charakter fakultatywny. Opinie rady wymagane są natomiast przy sporządzaniu projektów planów regionalnych i sprawozdań z jego wykonania oraz przy opracowywaniu ogólnych założeń budżetu regionalnego. Rada z własnej inicjatywy może także wypowiadać się w sprawach dotyczących regionu. Członkami rady są przedstawiciele przedsiębiorców (do 35%), związków zawodowych (do 35%), organizacji społeczno-kulturalnych działających w regionie (do 25%) oraz osób, które zajmują się dziedzinami związanymi z rozwojem regionu. Są oni desygnowani przez radę regionalną na sześć lat. Ponadto w regionach funkcjonuje wiele innych kolegialnych ciał doradczych, zarówno stałych, jak i doraźnych. Komisja stała (*commission permanente*), której członkowie są wybierani przez radę, oraz przewodniczący rady regionalnej, może być upoważniona przez radę do wykonywania jej kompetencji. Upoważnienie nie może dotyczyć jednak uchwalenia budżetu i udzielenia absolutorium organowi wykonawczemu.

Kontrolę legalności *a posteriori* działalności organów regionu jako wspólnoty terytorialnej sprawuje prefekt regionu. Odpowiada on także za terminowe uchwalenie budżetu przez radę regionu i w razie nieuchwalenia go w terminie powiadamia o tym regionalną izbę obrachunkową, która przedstawia prefektowi propozycję budżetu. Na tej podstawie prefekt ustala budżet regionu i nakazuje jego wykonanie. Może także sam ustalić budżet, ponieważ nie jest związany propozycją izby<sup>50</sup>. Prefekt raz w roku składa radzie regionalnej sprawozdanie z działalności służb państwowych w regionie.

Poszczególne regiony różnią się zarówno wielkością, gęstością zaludnienia, jak i poziomem rozwoju gospodarczego i specyfiką produkcji. Francuski region zajmuje powierzchnię średnio 29 000 km<sup>2</sup> i liczy około 2,1 mln mieszkańców. Najwięcej ludności zamieszkuje Île-de-France (11 532 398), najmniej Gujanę (205 954) i Korsykę (294 118). Wielkość poszczególnych regionów jest zróżnicowana, co wynika ze specyfiki systemu osadniczego Francji: dominacji Paryża, rozwiniętej sieci osadniczej w pasie wybrzeży oraz słabo zaludnionego wnętrza i górzystego południa kraju<sup>51</sup>. Aktywność gospodarcza koncentruje się w kilku ośrodkach, co potwierdza

<sup>49</sup> M. Krzeмиński, *Samorząd terytorialny...*, s. 187; R. Le Mestre, *Droit des collectivités territoriales...*, s. 164.

<sup>50</sup> J. Jeżewski, *We Francji...*, s. 179.

<sup>51</sup> T. Kaczmarek, *Struktury terytorialno-administracyjne...*, s. 202.

struktura regionalna produktu krajowego brutto. Największy udział w tworzeniu PKB ma region Ile-de-France (jest to jednocześnie jeden z najbogatszych regionów w Unii Europejskiej), na drugim miejscu znajduje się Region Rodan-Alpy w środkowej Francji, na następnych Provence-Alpes-Côte d'Azur w południowo-wschodniej Francji, Nord-Pas-de-Calais w północno-wschodniej Francji i Pays de la Loire w północno-zachodniej Francji, Akwitania w południowo-zachodniej Francji, Bretania w północno-zachodniej Francji i Midi-Pyrénées w południowej Francji.

Oceny rezultatów wprowadzenia w życie reformy regionalnej we Francji nadal są zróżnicowane. Przeciwnicy regionów widzą w nich jedynie „rozszerzony departament” i krytykują rozbudowany do trzech stopni system samorządowej administracji terytorialnej. Podnoszą słabą przejrzystość tego systemu dla obywatela, biurokrację i wysokie koszty administracyjne. Zwolennicy regionów widzą w nich natomiast element dynamizujący rozwój kraju i tworzenie ram przestrzennych do osiągnięcia innego typu, bardziej strategicznych i europejskich celów.

Nie bez znaczenia dla usytuowania wspólnot terytorialnych w systemie administracji publicznej Francji jest również zwrócenie uwagi na kierunki ewolucji rozwiązań francuskiego prawa samorządowego regulujących **przejawy demokracji bezpośredniej** w postaci referendum i konsultacji z mieszkańcami. Przez dłuższy czas krytycznie oceniano pewną słabość w obywatelskiej partycypacji w działaniu instytucji samorządowych. Powstawanie elity lokalnej wiązano przede wszystkim z dość powszechnym zjawiskiem łączenia lokalnych funkcji kierowniczych z mandatem parlamentarnym. Uznawano, że zjawisko kumulowania władzy przez lokalną elitę polityczną pomniejsza znaczenie zgromadzeń przedstawicielskich i powoduje alienację władzy lokalnej wśród społeczności lokalnej. Przeciwdziałać tym zjawiskom miała uchwalona w 1992 r. tzw. ustawa kierunkowa, wprowadzająca instytucję konsultacji obywatelskich w sprawach lokalnych<sup>52</sup>. Obecnie ustawa organiczna z 1 sierpnia 2003 r. o referendum lokalnym<sup>53</sup> reguluje zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego oraz umożliwia przeprowadzanie go we wspólnotach terytorialnych wszystkich stopni. Organ stanowiący wspólnoty może poddać pod rozstrzygnięcie w trybie referendum każdy projekt uchwały dotyczącej sprawy z zakresu właściwości wspólnoty. Organowi wykonawczemu służy inicjatywa występowania do rady z wnioskiem o przeprowadzenie referendum w sprawie należącej do jego właściwości. Wniosek nie może jednak dotyczyć rozstrzygnięcia podejmowanego w sprawie indywidualnej ani określonych spraw wyszczególnionych w tej ustawie (np. dotyczących wyborów członków Parlamentu Europejskiego, Prezydenta Republiki). Uprawnione do głosowania są osoby, którym służy czynne prawo wyborcze do organów danej wspólnoty. Do ważności referendum potrzebny jest udział co najmniej połowy uprawnionych do głosowania, a o wyniku rozstrzyga więcej niż połowa ważnych głosów. Rozstrzygnięcie podjęte w trybie referendum podlega przekazaniu do prefekta na zasadach analogicznych jak akty organów wspólnoty. Referendum lokalne może być także przeprowadzane w departamentach

---

<sup>52</sup> M. Ślufińska, *Zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego we Francji w świetle reform administracyjnych lat osiemdziesiątych XX wieku*, [w:] A. Jaeschke, M. Mikołajczyk (red.), *Co znaczą i znaczą samorząd*, Kraków 2000, s. 169.

<sup>53</sup> Loi organique n° 2003-705 du 1er août 2003 relative au référendum local.

zamorskich, co dopuszcza ustawa z 13 grudnia 2000 roku<sup>54</sup>. Referenda takie mogą być przeprowadzane w sprawach dotyczących organizacji instytucjonalnej i podziału kompetencji między państwo i wspólnoty (jednocześnie ustawa ta zawiera także określone rozwiązania gospodarcze i socjalne, mające na celu przeciwdziałanie negatywnym sytuacjom na rynku pracy).

**Reasumując**, w systemie administracji publicznej Republiki Francuskiej podstawowe znaczenie mają wspólnoty terytorialne. Są one trwałym i ważnym, a według znacznej części poglądów doktryny, podstawowym elementem strukturalnym całego systemu administracji publicznej. Trwałość nie oznacza jednak niezmienności. Struktura ta bowiem przekształca się pod wpływem zmieniającego się otoczenia, a częściowo sama to otoczenie zmienia. Uznaje się, że pozycja prawna, struktura organizacyjna i zasady funkcjonowania wspólnot terytorialnych w obecnym kształcie są odpowiedzią na formułowane od wielu lat przez elity społeczne Francji postulaty dotyczące zdecentralizowania zarządzania państwem. Krytycznie natomiast ocenia się utrzymywanie archaicznej, nieracjonalnej struktury podziału terytorium państwa na gminy w przeważającej liczbie słabych ekonomicznie i niewydolnych. Taki stan rzeczy osłabia bowiem ideę samorządności<sup>55</sup>. Podnosi się m. in., że niewłaściwa jest relacja pomiędzy liczbą departamentów (100) a regionów (26), które są zbyt małe w stosunku do powierzonych im kompetencji. Problemатyczny jest także sam status departamentów w porównaniu z samorządem np. w Niemczech i Włoszech, gdzie stopień pośredni jest podporządkowany regionowi. We Francji uznano jednak, że departamenty powinny pozostać w dotychczasowym kształcie. Problemem jest także niż demograficzny (ponad 2000 gmin ma średnio 50 mieszkańców), i w związku z tym ponownie odżyła dyskusja o zasadności fuzji gmin. Podejmowane są także prace koncepcyjne dotyczące zmian form i zakresu wspierania wspólnot terytorialnych przez państwo. Jednym z zadań reformy staje się także zniesienie kryzysowych form finansowania i uniknięcie konkurencji poszczególnych kategorii wspólnot terytorialnych<sup>56</sup>.

Proces doskonalenia rozwiązań regulujących pozycję prawną wspólnot terytorialnych we Francji nie został zakończony. W piśmiennictwie stawiane są pytania o zasadność dalszego reformowania systemu administracji publicznej. W tym nurcie badań formułowane są pytania o to, czy jeszcze inne struktury terytorialne (np. prowincje, krainy itp.) mogłyby być nową formą administracji publicznej? Zauważa się jednocześnie, że byłaby to struktura oryginalna, łącząca idee dekoncentracji i decentralizacji. Bez wątpienia zweryfikowanie takich propozycji wymagać będzie wielopłaszczyznowych badań oraz uwzględnienia cech geograficznych, kulturowych, gospodarczych i społecznych.

---

<sup>54</sup> Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer.

<sup>55</sup> M. Tetera, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Bydgoszcz-Warszawa 2001, s. 227.

<sup>56</sup> Referat wprowadzający J.-B. Albertini w trakcie drugiego dnia seminarium zorganizowanego przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej „Główne kierunki modernizacji państwa – budżet zadaniowy i decentralizacja”, Warszawa, 12 grudnia 2008 r.

## Bibliografia

Auby J.B., *Droit des collectivités locales*, Paris 2008.

Jeżewski J., *We Francji*, [w:] J. Jeżewski (red.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, Wrocław 1999.

Krzemiński M., *Samorząd terytorialny*, [w:] A. Machowska, K. Wojtyczek (red.), *Prawo francuskie*, t. II, Kraków 2005.

Morand-Deville J., *Droit administratif*, Paris 2007.

Waline J., *Droit administratif*, Paris 2008.

## France

### Abstract

Territorial collectivities (communes, departments, regions, collectivities with unique status, as well as overseas collectivities) have a crucial meaning in the public administration system of the French Republic. Among them, a commune has a particular position. It is a constant and significant, and, according to the considerable part of the doctrine views, basic structural element of the whole public administration system. The particular status of a commune results from the social importance of tasks entrusted to it, as well as the manner they are performed. A commune performs several functions (it is, above all: a district of local home rule, a constituency where the local community elects its representatives to the commune council, a unit of territorial division of the country, as well as an administrative district of the country performing some of the tasks of local dimension through its representatives).

This study also presents basic legal solutions regarding departments and regions, in the structure referring to the one suggested when characterizing a commune as the most complete and developed form among the French territorial collectivities.

The characterized organizational structure and basic principles of managing and functioning of territorial collectivities (and their bodies) do not entitle to a claim that the process of improving legal solutions regulating the legal status of the French territorial collectivities is completed. It is because these structures evolve under the influence of the changing environment and, partially, they change this environment themselves. Often in the subject literature a question is posed about the justness of further reforms of the public administration system.

Łukasz Zweifel

## Holandia

**Tradycje samorządowe** na ziemiach holenderskich sięgają początku wieku XIII. Wtedy jako pierwsze samorządowe swobody wywalczyły miasta we Flandrii (tereny dzisiejszej Belgii), niewiele później miasta na północy – Haarlem, Lejda, Delft, Utrecht, a w połowie XIII w. Rotterdam<sup>1</sup>. Specyficzny region stanowiła Fryzja, która nawet w średniowieczu nie podlegała władzy żadnego feudała, a terytorialnie była podzielona na gminy zrzeszające drobnych właścicieli ziemskich, chłopów i rybaków<sup>2</sup>.

Ziemie dzisiejszej Belgii i Holandii już w wiekach średnich należały do najbardziej zurbanizowanych w ówczesnej Europie. Na terenach Niderlandów<sup>3</sup> zbiegały się w XIII w. drogi handlowe ze wszystkich stron Europy, a kupcy z Wenecji, Florencji, Genui i Hanzy zakładali tu swoje faktorie. Rozwijający się handel i rzemiosło stały się podstawą potęgi miast niderlandzkich. Szybko bogacące się miasta odgrywały coraz większe znaczenie polityczne, a mieszczaństwo od XV w. było znaczącą siłą polityczną Niderlandów. W wyniku sprzedaży i zastawów majątków ziemskich już w XI i XII w. zaczął się proces przejmowania własności szlacheckich przez bogacących się mieszczan. Dodatkowo panujący w zamian za jednorazowe pożyczki pieniężne nagradzali miasta przywilejami samorządowymi. Do najważniejszych należy zaliczyć oddanie miastom kontroli nad biciem monety, zagwarantowanie wolności handlu i niepobierania nowych ceł, a także ustanowienie niezależnego od feudałów samorządu miejskiego.

Równoległe do zwiększającej się autonomii miast wykształciła się instytucja stanów prowincjonalnych – zjazdów delegatów szlachty, kleru i mieszczaństwa, które na mocy Wielkiego Przywileju (1477) uzyskały prawo zbierania się nie tylko na wezwanie panującego, lecz również wtedy, gdy uznały to za stosowne. W zgromadzeniach tych licznie reprezentowani byli mieszczaństwo, którzy na zie-

---

<sup>1</sup> J. Balicki, M. Bogucka, *Historia Holandii*, Warszawa 1989, s. 31–32.

<sup>2</sup> L. Żurawicki, *Holandia*, Warszawa 1983, s. 102.

<sup>3</sup> Historyczna nazwa nizinnych terenów obejmujących ziemie dzisiejszej Belgii, Holandii i Luksemburga, „History of Netherlands” <http://www.historyofholland.com/dutch-history.html> [dostęp 21.12.2009].



miach holenderskich zdobyli większy wpływ na rządy niż szlachta. Jednak władcy Niderlandów, dążąc do centralizacji, zjednoczenia poszczególnych części kraju, starali się ograniczać autonomię prowincji.

Dlatego Filip III Dobry (1396–1467), władca burgundzki, którego państwo obejmowało znaczną część ziem holenderskich, powołał do życia instytucję namiestnika prowincji, protoplasty dzisiejszego komisarza królowej i namiestnika generalnego (*stadhouder*) zastępcy władcy dla całości państwa. Dążenie do centralizacji władzy widoczne było również w posunięciach politycznych kolejnych władców ziem holenderskich. Karol V Habsburg (1500–1558) wprowadził scentralizowaną administrację w Niderlandach i zjednoczył wszystkie prowincje. Nie powiodła mu się jednak próba stworzenia centralnego systemu podatkowego.

Świeżo połączone w jedną całość prowincje broniły swych praw i niezależności, zaś wszelkie próby jej ograniczenia spotykały się ze zdecydowanym oporem. Doświadczył tego władca Hiszpanii i Niderlandów Filip II (1527–1598). Jego próby zniesienia autonomii niderlandzkich prowincji oraz wprowadzenia rujnujących je podatków doprowadziły do buntu<sup>4</sup>. Wypowiedziały mu posłuszeństwo północne prowincje oraz część Flandrii. Zbuntowane prowincje zawarły unię w Utrechcie (1579). Związek ten noszący później nazwę Republiki Zjednoczonych Prowincji, proklamowany w Hadze w 1588 r., faktycznie był federacją, w której „bardziej niż w przypadku odrębnych prowincji, zaznaczały się wpływy poszczególnych miast”<sup>5</sup>. Zniesiono wtedy urząd namiestnika generalnego, pozostawiając namiestników prowincji, którzy w tych czasach wyznaczani byli przez stany prowincjonalne. Republika prowadziła wspólną politykę zagraniczną i obronną, charakterystyczny jednak był brak centralnej administracji oraz jednolitej polityki gospodarczej. Na budżet Republiki składały się poszczególne prowincje. W miastach rządy sprawowały rady, w których skład wchodził przedstawiciele najbogatszych mieszczan.

Republika Zjednoczonych Prowincji była wysoko zdecentralizowaną federacją ze słabą władzą centralną, nie istniał np. ogólny system podatkowy. Jednak słaba władza centralna nie oznaczała nieudolności, jako państwo bowiem Republika przez długi czas była jedną z europejskich potęg. Decentralizacja nie osłabiała więc możliwości ekspansji państwa. Kulturę polityczną w tym okresie cechowały: improvisacja, negocjacje oraz szukanie kompromisu<sup>6</sup>.

Sytuacja zmieniała się w pod koniec XVIII w., który przyniósł zmierzch potęgi militarnej i finansowej Republiki. System, który na przełomie XVI i XVII w. sprawdził się znakomicie, okazał się przestarzały – w Europie stawiano fundamenty pod centralistycznie zarządzanym państwem, dlatego republika z jej luźnym systemem federalnym jawiła się jako całkowity anachronizm. Ponownie odżył konflikt między zwolennikami federacji i dotychczasowego kształtu autonomii prowincji a unitarystami, którzy za osłabienie państwa winili federalizm i egoistyczne, często sprzeczne interesy prowincji. W związku z tym za jedyne rozwiązanie uważali oni stworzenie jednolitego państwa o scentralizowanej władzy. Popierani przez Francuzów

<sup>4</sup> J. Balicki, *Holandia*, Warszawa 1969, s. 8.

<sup>5</sup> L. Żurawicki, *Holandia...*, s. 113–116.

<sup>6</sup> N. Randerdaad, D.J. Wolfram, *Dutch administrative culture in a historic perspective*, [w:] F. Hendriks, Th.A.J. Toonen (red.), *Polder Politics in the Netherlands. The Re-Invention of Consensus Democracy in the Netherlands*, Aldershot 2001, s. 43.

unitaryści przejęli władzę, wprowadzili na wzór francuski scentralizowany podział administracyjny (provincje w okresie „francuskim” nosiły nazwę prefektur). Innowacje, jakie zostały zaprowadzone w latach 1795–1798, to nic innego jak powstanie nowoczesnego scentralizowanego państwa. Okres francuski był czasem długiej serii reform mających na celu ujednoczenie państwa. Jedną z wielu zmian było odebranie lokalnym elitom części przywilejów, takich jak prawo do decydowania, czy dana miejscowość jest miastem, czy wsią. W 1848 r. w ogóle zniesiono podział na obszary wiejskie i miejskie. Od tego czasu są to po prostu gminy<sup>7</sup>.

Unifikacja i centralizacja państwa na gruncie prawnym dokonała się szybko, ale pozostały duże różnice ekonomiczne i kulturowe pomiędzy prowincjami. Jednak postępujące w XIX stuleciu uprzemysłowienie kraju sprzyjało jego integracji gospodarczej oraz wyrównaniu dysproporcji gospodarczych między regionami. Choć lokalne partykularyzmy pozostawały wystarczająco mocne, pisano nawet o „katastrofalnym duchu prowincjonalizmu, który nadal istnieje w wielu częściach naszej ojczyzny”<sup>8</sup>. Niemniej jednak centralizacja postępowała, czego przykładem może być utworzenie już za czasów Ludwika Bonaparte (króla Holandii w latach 1806–1810) sieci krajowych komitetów do koordynowania prac okręgów wodnych<sup>9</sup>. Ważnym krokiem na drodze do stworzenia państwa unitarnego była konsolidacja systemu podatkowego, m.in. w 1865 r. zniesiono lokalne akcyzy, wprowadzając w zamian subwencje rządowe, które uzależniały finanse samorządowe od rządu centralnego. Na centralizację, która miała miejsce w XIX stuleciu, należy patrzeć jak na proces unowocześniania państwa, a nie tylko zabierania samorządom uprawnień czy samodzielności. Często likwidowano archaiczne uprawnienia lokalnych elit, które w wielu przypadkach hamowały rozwój gospodarczy kraju.

Równoległe do centralizacji od połowy XIX wieku można zauważyć w Holandii wysiłki na rzecz decentralizacji. W konstytucji z 1848 r. wprowadzono szereg zapisów zwiększających kompetencje samorządów lokalnych. Inicjatorem tych przemian był Johan Rudolf Thorbecke – holenderski mąż stanu. Nakreślił on ramy dla nowoczesnego, zdecentralizowanego i jednocześnie unitarnego systemu. Podwaliny tego systemu stworzyły zapisy w konstytucji z 1848 r., Akt prowincjonalny z 1850 r. oraz tzw. Akt municypalny z 1851 r. Wszystkie te akty prawne dawały jednak znaczne uprawnienia władzom gminnym<sup>10</sup>. Wprowadzono m.in. wybieraną w wyborach bezpośrednich radę gminy. Ponadto stworzono jednolite struktury organizacyjne samorządu terytorialnego poprzez ustanowienie trzech poziomów władzy: narodowej, prowincjonalnej i lokalnej (gminnej)<sup>11</sup>. Rozwiązania te doprowadziły do utworzenia zdecentralizowanego państwa unitarnego z silną pozycją gmin, w którym prowincjom przypadają funkcje nadzorcze i kontrolne w odniesieniu do gminne-

---

<sup>7</sup> M.J. Wintle, *An economic and social history of the Netherlands, 1800–1920*, Cambridge 2000, s. 160–161.

<sup>8</sup> Ibidem, s. 159.

<sup>9</sup> Okręgi wodne mają za zadanie dbanie o tamy, wały przeciwpowodziowe, śluzy, kanały itd., ibidem, s. 158–159.

<sup>10</sup> J. Raadschelders, *Governance and Government in the 19<sup>th</sup> and 20<sup>th</sup> centuries*, [w:] F. Hendriks, Th.A.J. Toonen (red.), *Polder Politics in the Netherlands...*, s. 33.

<sup>11</sup> J. Wojnicki, *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Pułtusk 2008, s. 213.

go prawodawstwa i finansów<sup>12</sup>. Podczas II wojny światowej Niemcy zlikwidowali rady gmin i rady prowincji, przekazując pełnię władzy egzekutywom, czyli w praktyce kontrolowanym przez okupanta komisarzom i burmistrzom<sup>13</sup>. Po wyzwoleniu Holandii przez aliantów powrócono do stanu przed wojny.

Kolejne przemiany organizacji samorządu zostały zainicjowane na przełomie XX i XXI wieku<sup>14</sup>, kiedy wprowadzono relacje dualistyczne między legislatywą a egzekutywą na szczeblu samorządowym. Władzę wykonawczą na szczeblu gminnym sprawuje burmistrz i ławnicy, tworząc razem zarząd gminy (w skrócie W&B) jako organ wykonawczy. Członkowie zarządu wybierani są przez radę gminy, wyjątkiem jest burmistrz mianowany przez królową. Od 2002 roku, tzn. wprowadzenia dualizmu na poziomie gminnym, członkowie zarządu wyłaniany są przez radę gminy, ale nie są jej członkami (tak jak poprzednio)<sup>15</sup>.

Współczesna Holandia to zdecentralizowane państwo unitarne<sup>16</sup>. Pierwszy stopień władzy tworzy rząd, dwuizbowy parlament (Pierwsza Izba – wybierana spośród przedstawicieli parlamentów prowincjonalnych i Druga Izba wybierana w wyborach bezpośrednich). Drugi poziom to administracja prowincji, a ostatni – gminy<sup>17</sup>. Jeśli chodzi o władzę ustawodawczą, wybraną w wyborach bezpośrednich, to wyróżniamy trzy jej poziomy:

- narodowy – Druga Izba (*Tweede Kamer*),
- prowincjonalny – stany prowincjonalne (*Provinciale Staten*),
- gminny – rada gminy (*Gemeenteraad*).

Podobnie trójstopniowy jest podział władz wykonawczej, niewybranej w wyborach:

- narodowy – rząd (premier, ministrowie, monarcha),
- prowincjonalny – komisarz królowej,
- gminny – burmistrz i zarząd (W&B)<sup>18</sup>.

**Prowincje** to wyższego stopnia jednostki terytorialne odpowiadające polskiemu województwu. Zgodnie z zapisem w konstytucji (artykuł 123, ust. 1) prowincje powstają lub są znoszone na mocy ustawy uchwalonej przez parlament holenderski. Obecnie Holandia dzieli się na 12 prowincji. Wszystkie, z wyjątkiem prowincji Flevoland, są ukształtowane historycznie, z niewiele zmienionymi granicami.

---

<sup>12</sup> P. Piotrowski, *Holandia*, [w:] A. Piasecki (red.), *Samorząd terytorialny w państwach Unii Europejskiej*, Zielona Góra 2001, s. 67.

<sup>13</sup> J. Garrard, *Heads of the local state*, Aldershot 2007, s. 121–122.

<sup>14</sup> Ustawa wprowadzająca nowe zasady w organizacji samorządu obowiązuje od 2002 r. *Wet dualisering gemeentebestuur*, [http://wetten.overheid.nl/BWBR0013462/geldigheidsdatum\\_20-06-2009](http://wetten.overheid.nl/BWBR0013462/geldigheidsdatum_20-06-2009) [dostęp 21.12.2009]; *Staatscommissie dualisme en lokale democratie geïnstalleerd*, <http://www.bzk.nl/actueel/nieuws--en/5378/staatscommissie> [dostęp 21.12.2009].

<sup>15</sup> H. Bäck, H. Heinelt, A. Magnier, *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, Wiesbaden 2006, s. 29.

<sup>16</sup> *Local Government in the Netherlands*, <http://www.vng.nl/smartsite.dws?ch=,DE-F&id=41364> [dostęp 21.12.2009].

<sup>17</sup> R.B. Andeweg, G.A. Irwin, *Governance and politics of the Netherlands*, New York 2005, s. 15.

<sup>18</sup> G. Larsson, *Spatial planning systems in Western Europe*, Amsterdam 2006, s. 202.

Flevoland, najmłodsza holenderska prowincja, powstała 1 stycznia 1986 r. w wyniku zapoczątkowanego w XIX wieku osuszania zatoki Zuider Zee i wybudowania tamy Afsluitdijk odgradzającej zatokę od Morza Północnego<sup>19</sup>.

**Tab. 1.** Prowincje. Liczba mieszkańców i powierzchnia (zestawienia własne na podstawie danych IPO i CBS)

Prowincja	Liczba mieszkańców	Obszar w km <sup>2</sup>
Groningen	573 923	2341
Fryzja	642 169	5740
Drenthe	485 986	2680
Overijssel	1 116 402	3420
Flevoland	374 394	1420
Geldria	1 978 688	4982
Utrecht	1 190 721	1440
Północna Holandia	2 613 992	2672
Południowa Holandia	3 453 756	2867
Zelandia	380 548	2932
Północna Brabancja	2 418 698	5082
Limburgia	112 7637	2209

Źródło: *The provinces in figures*, s. 3, [www.ipo.nl/scripts/download2.php?publication=612](http://www.ipo.nl/scripts/download2.php?publication=612); *Statistische gegevens verkiezingen Eerste Kamer 2007*, [http://www.kiesraad.nl/nl/Actueel/Publicaties/Publicaties – 2007/Statistische\\_gegevens\\_verkiezingen\\_Eerste\\_Kamer\\_2007.html](http://www.kiesraad.nl/nl/Actueel/Publicaties/Publicaties%20-%202007/Statistische_gegevens_verkiezingen_Eerste_Kamer_2007.html) [dostęp 21.12.2009]

Cztery najbardziej zurbanizowane prowincje – Południowa Holandia, Północna Holandia, Utrecht i Flevoland – tworzą tzw. **Randstadprovincie**, (niekiedy określane jako *Deltametropool*). Jest to najgęściej zaludniony metropolitarny organizm, w skład którego wchodzi m.in. największe miasta Holandii: Amsterdam (739 000 mieszkańców), Rotterdam (596 000), Haga (469 000), Utrecht (275 000), tzw. wielka czwórka. Z 25 dużych miast holenderskich 12 leży w Randstadzie. Około 41% populacji holenderskiej żyje w tych prowincjach. Konurbacja ta nie posiada odrębnych władz, funkcjonuje bardziej jako abstrakcyjne pojęcie niż odrębna jednostka administracyjna<sup>20</sup>. Miasta leżące w tej „megaprowincji” powiązane są ze sobą gęstą siecią drogową i kolejową (istnieje RandstadRail<sup>21</sup>).

Wszystkie holenderskie prowincje zrzeszone są w **Porozumieniu Prowincji** (*Interprovinciaal Overleg – IPO*)<sup>22</sup>, które ma za zadanie reprezentowanie ich interesów. Każda z nich posiada w IPO jednego przedstawiciela. Na czele zarządu składającego się z członków oddelegowanych przez prowincje stoi mianowany przez królową komisarz prowincji. IPO przewodniczy komisarz królowej prowincji Holandii Południowej (stan na rok 2009). Organizacja ta ma za zadanie realizację

<sup>19</sup> *The province of Flevoland. History*, [http://provincie.flevoland.nl/welcome\\_in\\_flevoland/about\\_flevoland/history\\_of/](http://provincie.flevoland.nl/welcome_in_flevoland/about_flevoland/history_of/) [dostęp 21.12.2009].

<sup>20</sup> *OECD territorial reviews. Randstad Holland, Netherlands*, OECD, Paris 2007, s. 29–34.

<sup>21</sup> [www.randstadrail.nl](http://www.randstadrail.nl) [dostęp 21.12.2009].

<sup>22</sup> *Interprovinciaal Overleg (IPO)*, [http://www.ipo.nl/21-Dit\\_is\\_het\\_IPO.html](http://www.ipo.nl/21-Dit_is_het_IPO.html) [dostęp 21.12.2009].

i koordynację wspólnych zamierzeń. Dotyczą one komunikacji, lokalnych projektów ochrony środowiska, energetyki, w szczególności energii uzyskiwanej z odnawialnych źródeł, budownictwa mieszkaniowego itd. Takim programem realizowanym w ramach IPO jest „Piękna Holandia” (*Mooi Nederland*), którego cel to pogodzenie rozwoju gospodarczego z zachowaniem piękna krajobrazu, ochroną środowiska, rekultywacją terenów zniszczonych przez przemysł oraz promowaniem ekologicznych źródeł energii<sup>23</sup>.



Ryc. 1. Podział administracyjny Holandii<sup>24</sup>

Źródło: <http://www.sp.nl/partij/afdelingen/> [dostęp 21.12.2009]

Wracając do zadań prowincji, początkowo sprawowały one tylko funkcje nadzorcze i kontrolne w zakresie gminnego prawodawstwa i finansów. Jednak od początku XX w. prowincje zdobywały dodatkowe uprawnienia dotyczące spraw związanych z szeroko rozumianym transportem publicznym (drogi wodne), urządzeniami użyteczności publicznej (dostarczanie wody pitnej i elektryczności), planowaniem przestrzennym, budownictwem, transportem, rekreacją, ochroną środowiska, planowaniem, ekonomią, biznesem, rolnictwem, rekreacją, kulturą<sup>25</sup>. Prowincje ponadto pełnią rolę pośrednią i koordynującą między administracją centralną a gminną.

Zgodnie z artykułem 125 konstytucji holenderskiej na czele prowincji stoją **stany prowincjonalne** (*Provinciale Staten* – w polskiej literaturze przedmiotu zamiennie używa się określenia „rada prowincji”), które są organem przedstawiciel-

<sup>23</sup> T. Heeren, *Provincies werken verder aan Mooi Nederland*, [http://www.ipo.nl/20-Provincies\\_werken\\_verder\\_aan\\_Mooi\\_Nederland.html?article=8439](http://www.ipo.nl/20-Provincies_werken_verder_aan_Mooi_Nederland.html?article=8439) [dostęp 21.12.2009].

<sup>24</sup> Mapy prowincji na swoich stronach umieszczają m.in. holenderskie partie polityczne: <http://www.sp.nl/partij/afdelingen/> oraz inne podmioty <http://www.evenementenvandaag.nl/nederland/provincie.php> [dostęp 21.12.2009].

<sup>25</sup> Supernat J., *W Holandii*, [w:] J. Jeżewski (red.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w wybranych państwach Europy Zachodniej*, Wrocław 1995, s. 215.

skim i ustawodawczym. Kadencja stanów prowincjonalnych wynosi 4 lata. Ich członkowie wybierani są w wyborach bezpośrednich. Czynne i bierne prawo przysługuje obywatelom holenderskim. Deputowanych stanów prowincjonalnych obowiązuje zakaz łączenia niektórych stanowisk, nie mogą być równocześnie ministrami, sekretarzami stanu, komisarzami królowej oraz urzędnikami prowincji. Za wykonywanie swoich obowiązków otrzymują diety i zwrot poniesionych kosztów związanych z działalnością publiczną. Deputowanych chroni immunitet z tytułu tego, co powiedzieli lub przedłożyli pisemnie stanom prowincjonalnym<sup>26</sup>. W radach prowincji najczęściej miejsc zajmują przedstawiciele ogólnokrajowych partii politycznych. Lokalne ugrupowania nie odgrywają poważniejszej roli, są w posiadaniu około 2,2% mandatów. W 2009 roku w stanach prowincjonalnych 27% mandatów przypada członkom Apelu Chrześcijańsko-Demokratycznego (CDA), 20% Partii Pracy (PvdA), 18% Partii Ludowej na rzecz Wolności i Demokracji (VVD), 15% Partii Socjalistycznej (SP), 6,7% Unii Chrześcijan (CU), 5,7% Zielonym Lewicowcom (GL), 2,2% Zreformowanej Partii Politycznej (SGP). Najmniejszą reprezentację w stanach prowincjonalnych mają: Partia na Rzecz Zwierząt (PvdD) – 1,6% i Demokraci 66 (D'66) – 1,6%<sup>27</sup>.

Liczba przedstawicieli zasiadających w stanach prowincjonalnych jest różna dla każdej prowincji. W wyniku zmian wprowadzonych w 2007 r. zmniejszono liczbę deputowanych z 764 do 564. W prowincjach z największą liczbą mieszkańców (Północna Holandia, Południowa Holandia) obniżono maksymalną liczbę miejsc z 83 do 55. Minimalna liczba miejsc (Flevoiland, Zelandia) to 39. I tak na przykład do 2007 r. liczba miejsc w parlamencie prowincjonalnym Utrechtu wynosiła 63, obecnie 47<sup>28</sup>.

Do ważniejszych zadań stanów prowincjonalnych należy: wybór członków Pierwszej Izby (izba wyższa holenderskiego parlamentu), wybór zarządu prowincji, administracja prowincją, opracowywanie ogólnych przepisów w zakresie spraw dotyczących prowincji (niezawisłość administracji prowincji), współpraca przy przestrzeganiu ustawodawstwa państwowego. W ramach administrowania sprawują one nadzór m.in. nad robotami publicznymi, utrzymaniem i konserwacją śluz, dróg wodnych, tam, ochroną środowiska (m.in. sprawy związane ze składowaniem i utylizacją odpadów), uchwalaniem regionalnych planów przestrzennych, rozwojem (muszą zostać zatwierdzone przez egzekutywę prowincji, szczegóły techniczne opracowywane są przez administrację prowincji), sprawami socjalnymi (m.in. organizacja domów opieki dla ludzi w podeszłym wieku)<sup>29</sup>. Jednym z ważniejszych zadań stanów prowincjonalnych jest uchwalanie budżetu prowincji, który w 95% pochodzi ze środków władz centralnych, dlatego musi być zatwierdzony dekretem królewskim<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> A. Głowacki, *System konstytucyjny Holandii*, Warszawa 2003, s. 36.

<sup>27</sup> *Provinciale Staten, Huidige zetelverdeling per provincie*, <http://www3.provincies.nl/29/wie-bestuurt-de-provincie/provinciale-staten/> [dostęp 21.12.2009].

<sup>28</sup> *Provinciale Staten, Overzicht van aantal zetels van Provinciale Staten per provincie, vanaf 2007*, <http://www.politiekcompendium.nl/9351000/1f/j9vvh40co5zodus/vh4vajdp35vy> [dostęp 21.12.2009].

<sup>29</sup> E.A. Alkema, *Constitutional Law*, [w:] J.M.J. Chorus, P.H.M. Gerver, E.H. Hondius (red.), *Introduction to Dutch law*, Alphen aan den Rijn 2006, s. 339.

<sup>30</sup> A. Głowacki, *System konstytucyjny Holandii...*, s. 36.



Jako jednostki wyższego stopnia samorządu terytorialnego prowincje sprawują kuratelę nad gminami i okręgami wodnymi, mają też prawo tworzenia oraz znoszenia tych okręgów. Funkcje kontrolne dotyczące gmin odnoszą się do prawodawstwa i finansów. Nadzorowi prowincji podlegają gminne budżety, które muszą mieć zbilansowanie.

Stany prowincjonalne muszą się zebrać przynajmniej dwa razy w roku, następne posiedzenia rady można zwołać z inicjatywy komisarza królowej lub na żądanie jednej piątej radnych. Sesjom przewodniczy komisarz królowej, któremu jednak przysługuje tylko głos doradczy.

Jak każdy organ władzy stanowiącej, rada prowincji powołuje komisje. Część z nich ma charakter stanowiący. Mogą one zlecać niektóre zadania i uprawnienia administracyjne, co przyczynia się do decentralizacji w obrębie administracji prowincji. W skład tych komisji mogą być powołane osoby spoza rady, które dysponują specjalistyczną wiedzą. Osoby te posiadają, podobnie jak i deputowani, nieograniczone prawo do głosowania i co za tym idzie, ponoszą podobną odpowiedzialność za podejmowane decyzje. Z kolei komisje doradcze udzielają pomocy radzie i zarządowi prowincji poprzez wstępną analizę i opiniowanie spraw będących przedmiotem pracy rady i zarządu<sup>31</sup>.

W praktyce uprawnienia stanów prowincjonalnych są ograniczone do wykonywania ustaw i przepisów administracyjnych wydanych przez rząd i zawierających delegacje dla organów prowincji. Jako jedyne uprawnienia własne stanów należy wymienić prawo do wydawania zarządzeń w ramach uprawnień zobowiązujących administracje gmin i okręgów wodnych oraz polderowych<sup>32</sup>.

Organem władzy wykonawczej prowincji jest **zarząd prowincji** (*Gedeputeerde Staten*), wybierany na cztery lata przez radę prowincji. W jego skład wchodzi co najmniej 6 radnych. Rada może uchwalić poszerzenie podstawowego składu o dwie osoby. W skład zarządów wszystkich prowincji wchodzi przedstawiciele największych partii politycznych Holandii.

Zarządowi przewodniczy komisarz królowej, ale w tym przypadku z prawem do głosowania, a w sytuacji patowej dysponuje on głosem decydującym. Zarząd jest organem władzy wykonawczej prowincji, wszelkie decyzje podejmuje kolektywnie. Jego członkowie spotykają się raz w tygodniu, każdy członek zarządu jest odpowiedzialny za pewną dziedzinę życia społeczno-ekonomicznego prowincji. Posiedzenia zarządu są zamknięte, jednak społeczeństwo jest od razu informowane o wszelkich decyzjach, które zostały zatwierdzone przez egzekutywę prowincji<sup>33</sup>. Zarząd (inaczej rada wykonawcza) przygotowuje i wprowadza w życie decyzje rady prowincji. Do kompetencji zarządu prowincji należy: dozór nad gminami, zarządami wodnymi oraz bieżące zarządzanie sprawami prowincji, wdrażanie ustaw, zarządzeń prowincjonalnych, przygotowanie projektów tych zarządzeń, administrowanie finansami i mieniem prowincji oraz kierowanie aparatem administracyjnym prowincji. Ponadto ten organ odgrywa ważną rolę w dziedzinie ochrony środowiska. Aparat administracyjny podzielony jest na kilka komórek, najważniejszą jest sekreta-

<sup>31</sup> J. Supernat, *W Holandii...*, s. 216–217.

<sup>32</sup> A. Głowacki, *System konstytucyjny Holandii...*, s. 36.

<sup>33</sup> *Taken Gedeputeerde Staten*, [http://bestuur.zeeland.nl/gedeputeerde\\_staten/taken](http://bestuur.zeeland.nl/gedeputeerde_staten/taken) [dostęp 21.12.2009].

riat prowincji (*Provinciale Griffie*). Sekretarz prowincji jest formalnie najważniejszym urzędnikiem, do jego obowiązków należy udzielanie pomocy egzekutywie, legislatywie prowincji oraz komisarzowi królowej w realizacji wszystkich zadań administracyjnych. O wadze tego stanowiska świadczy fakt, że wszystkie dokumenty, które wydawane są przez organy wykonawcze i ustawodawcze prowincji, muszą być kontrasygnowane przez sekretarza. Pozostałe wydziały zajmują się następującymi sprawami:

- planowaniem przestrzennym (opracowanie regionalnych planów rozwoju oraz nadzór nad realizacją gminnych planów zagospodarowania przestrzennego),
- budową oraz utrzymaniem infrastruktury transportowej (drogi lądowe i wodne),
- czynnościami produkcyjnymi i usługowymi (m.in. dostarczanie prądu)<sup>34</sup>.

Samodzielność prowincji z racji tego, że Holandia to państwo unitarne, jest jednak ograniczona. Rząd posiada szerokie prawo do kontroli działań prowincji m.in. poprzez swoich przedstawicieli w terenie. Przedstawicielem rządu w prowincji jest **komisarz królewski** (*Commissaris van de Koningin*). Formalnie powołuje się go na mocy dekretu królewskiego (artykuł 131 konstytucji). Kadencja trwa 6 lat, z możliwością ponownego wyboru. Do jego kompetencji należy przewodniczenie egzekutywie stanów prowincjonalnych (zarząd prowincji), jest przedstawicielem władzy centralnej w prowincji. Pełni kluczowe stanowisko w prowincji i odgrywa ważną rolę w praktyce samorządowej. Jest organem odwoławczym, reprezentuje prowincję na zewnątrz. Odpowiada za porządek publiczny i bezpieczeństwo prowincji. Komisarz królewski zgodnie z artykułem 126 Konstytucji Holandii może zostać obciążony wykonywaniem instrukcji urzędowych wydanych przez rząd. Podczas klęsk żywiołowych bądź niepokojów społecznych jest osobą posiadającą kompetencje wykonawcze. Każda prowincja posiada specjalne centrum kryzysowe, działające 24 godziny, które bezpośrednio mu podlega<sup>35</sup>. Nadzoruje on też działalność gmin. Do zadań komisarza królowej należy również przygotowywanie raportów, m.in. o działalności samorządu, i przedstawianie ich ministrowi spraw wewnętrznych.

Komisarz posiada decydujący wpływ na mianowanie burmistrza. Do niego należy inicjowanie tej procedury poprzez negocjacje z radnymi. Komisarz przedstawia cechy potencjalnego burmistrza, a następnie sporządza listę kandydatów na podstawie wniosków radnych. Zazwyczaj kandydat umieszczony na pierwszym miejscu uzyskuje akceptację ministra i zostaje formalnie mianowany przez Koronę<sup>36</sup>.

Wpływ rządu centralnego w Holandii szczególnie widoczny jest w **sposobach finansowania samorządu**. Odbywa się ono z dwóch źródeł – pierwszym są fundusze prowincjonalne oraz gminne, drugie to dotacje specjalne<sup>37</sup>. Budżet prowincji podzielony jest na dwie części: wydatki bieżące oraz inwestycje. Projekt budżetu przygotowywany jest przez egzekutywę prowincji, a uchwalany przez radę prowincji. Każdorazowo budżet prowincji musi zostać zaakceptowany przez Koronę, czyli

<sup>34</sup> J. Supernat, *W Holandii...*, s. 218.

<sup>35</sup> *Commissaris van de Koningin*, <http://www3.provincies.nl/31/wie-bestuurt-de-provincie/commissaris-van-de-koningin/> [dostęp 21.12.2009].

<sup>36</sup> A. Głowacki, *Samorząd terytorialny w Belgii i Holandii*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2007, nr 1, s. 39.

<sup>37</sup> W.J.M. Kickert, F.A. van Vught (red.), *Public policy and administration sciences in The Netherlands*, London 1995, s. 75.

rząd, który decyduje o wysokości dofinansowania budżetu prowincji. Może ono dotyczyć np. pokrycia kosztów określonych przedsięwzięć, m.in. wydatków na utrzymanie wyznaczonych instytucji, np. policji.

**Tab. 2.** Komisarze królewscy w poszczególnych prowincjach i opcje polityczne, jakie reprezentują, stan na rok 2009

Prowincja	Partia polityczna
Drenthe <sup>1</sup>	Partia Pracy (PvdA)
Flevoland	Partia Pracy (PvdA)
Fryzja	Partia Ludowa na rzecz Wolności i Demokracji (VVD)
Gelderland	Partia Ludowa na rzecz Wolności i Demokracji (VVD)
Groningen	Partia Pracy (PvdA)
Limburch	Apel Chrześcijańsko-Demokratyczny (CDA)
Północna Brabancja	Apel Chrześcijańsko-Demokratyczny (CDA)
Północna Holandia	Zieloni Lewicowcy-Groene Links (GL)
Overijssel	Apel Chrześcijańsko-Demokratyczny (CDA)
Utrecht	Apel Chrześcijańsko-Demokratyczny (CDA)
Zelandia	Apel Chrześcijańsko-Demokratyczny (CDA)
Południowa Holandia	Partia Ludowa na rzecz Wolności i Demokracji (VVD)

<sup>1</sup> Komisarz królowej w prowincji Drenthe, Jacques Tichelaar, powołany od 1 maja 2009 w: [http://www.provincie.drenthe.nl/thema/bestuur\\_en\\_politiek/geedepueteerde\\_staten/commissaris\\_van\\_de\\_0/](http://www.provincie.drenthe.nl/thema/bestuur_en_politiek/geedepueteerde_staten/commissaris_van_de_0/) [dostęp 21.12.2009]

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych poszczególnych prowincji<sup>38</sup>

Dochody prowincji tylko w niewielkim stopniu pochodzą z podatków i opłat lokalnych. Większość wpływów ma źródło w dotacjach ogólnych i celowych – administracji centralnej.

Część wpływów pochodzi z Funduszu Prowincjonalnego, którego zasoby powstają z transferu 1% uzyskanych przez państwo wpływów podatkowych. Pieniądze są dzielone między prowincje w następujący sposób:

- 42% środków otrzymują prowincje w równych proporcjach,
- 35% w zależności od liczby mieszkańców,
- 17% proporcjonalnie do lądowej i wodnej powierzchni prowincji,
- 6% w zależności od długości kanałów i ogólnego stanu gleby<sup>39</sup>.

W 2006 r. prowincje miały 4,2 miliardów euro przychodów i 4,4 miliardów euro wydatków. Różnica 200 milionów euro została wypłacona z rezerw prowincji, które tworzą środki wyodrębnione przez rząd z podatków ogólnokrajowych. Część przychodów, tj. 1,7 miliardów euro, musi być przeznaczona na konkretne zadania, np. transport publiczny. Pozostałe 2,5 miliardów euro przychodów prowincje mogą wydawać na wybrane przez siebie cele<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> Każda prowincja na swojej stronie internetowej podaje krótki biogram urzędującego komisarza królowej, np.: [http://www.zuid-holland.nl/bestuur\\_en\\_politiek/content\\_geedepueteerde\\_staten/content\\_cdk.htm](http://www.zuid-holland.nl/bestuur_en_politiek/content_geedepueteerde_staten/content_cdk.htm) [dostęp 21.12.2009].

<sup>39</sup> J. Supernat, *W Holandii...*, s. 227.

<sup>40</sup> *Provinciale-portemonnee*, <http://www3.provincies.nl/27/wat-doet-de-provincie/provinciale-portemonnee> [dostęp 21.12.2009].

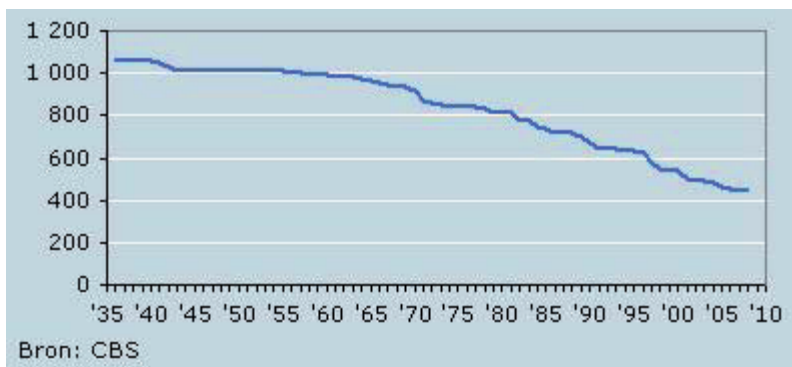
Skala dotacji z budżetu centralnego powoduje, że finanse prowincji w dużej mierze uzależnione są od globalnej koniunktury gospodarczej. Z powodu kryzysu finansowego (2009) rząd holenderski chce zmniejszyć dofinansowanie prowincji o 600 mln euro. Według obliczeń prowincjonalnych ekspertów suma ta nie może być większa niż 155 mln euro<sup>41</sup>.

Kryzys finansowy odbił się negatywnie nie tylko na dotacjach rządowych, ale i na wzroście gospodarczym holenderskich prowincji. Przewiduje się, że gospodarki poszczególnych prowincji odnotują w 2009 r. ujemny wzrost gospodarczy (od -3,5 do -6,4%)<sup>42</sup>.

Poza dotacjami rządowymi prowincje mogą także pozyskiwać środki z Europejskich Funduszy Strukturalnych. Pozwala to prowincjom o wysokim bezrobociu starać się o fundusze unijne na tworzenie nowych miejsc pracy. Jednak nie zawsze się to udaje, czego dowodzi przykład z 2009 r.: prowincja Zelandia z powodu niedostarczenia w odpowiednim czasie dokumentacji prawdopodobnie utraci fundusze unijne, które miały wspomóc tamtejsze rybołówstwo<sup>43</sup>.

Należy jeszcze wspomnieć, że samorząd terytorialny w Holandii jest nie tylko beneficjentem dotacji państwowych, ale też i jednym z największych pracodawców, zatrudnia bowiem około 200 tys. osób. Przykładowo w samym Amsterdamie i Rotterdamie w samorządzie znalazło pracę 25 tys. osób<sup>44</sup>.

Po prowincjach następnym szczeblem w strukturze terytorialnej kraju są gminy. Stanowią one podstawowe jednostki terytorialne. Liczba gmin w Holandii ulega zmniejszeniu, w 1936 r. było ich 1064, a w 2008 r. – 443.



**Wykres 1.** Liczba gmin w latach 1935–2008

Źródło: *Aantal gemeenten in 2008 onveranderd op 443*, CBS, 2 stycznia 2008, <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/nederland-regionaal/publicaties/artikelen/archief/2008/2008-2361-wm.htm> [dostęp 21.12.2009]

<sup>41</sup> B. Jansen, *Korting provincefonds dreigt nog groter te zijn*, „PZC”, 20.05.2009, s. 34.

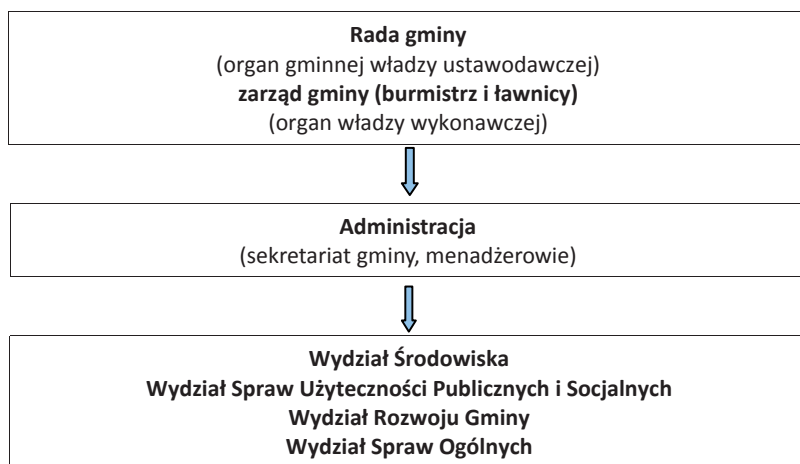
<sup>42</sup> B. Jansen, *Zeeuwse economie is kwetsbaar door bulkchemie*, „PZC”, 22.05.2009, s. 2–3.

<sup>43</sup> Z Europejskiego Funduszu Rybołówstwa rocznie miało przypadać 165 tys. euro na prowincję. Szerzej J. Kutterink, *Provincie laat geld liggen*, „PZC”, 17.04.2009, <http://www.pzc.nl/regio/zeeland/4831330/Provincie-laait-geld-liggen.eces> [dostęp 21.12.2009].

<sup>44</sup> Powyższe dane dotyczą lat 90. ubiegłego stulecia. Szerzej w: *Public policy and administration sciences in The Netherlands...*, s. 71.

Decentralizacji paradoksalnie towarzyszy centralizacja, która właśnie przejawia się w procesie łączenia gmin<sup>45</sup>. W 1900 r. kraj był podzielony na 1121 gmin. Ponad 60% z nich miało poniżej 5000 mieszkańców. Na początku XXI wieku współczynnik małych gmin, które liczą poniżej 5000 mieszkańców, wynosi tylko 4%. Obecnie najmniejszą gminę zamieszkuje około 1000 mieszkańców, a w największej (Amsterdam) żyje 717 000 ludzi. Jako ciekawostkę można podać fakt, że przesunięcie granicy z Niemcami w 1949 r. było dodatkowym powodem zmiany liczby gmin. Holandia zyskała wtedy około 50 km kwadratowych powierzchni, z kilkoma tysiącami mieszkańców. W ten sposób powstały w Holandii gminy Elten w prowincji Gelderland oraz Tudderden w Limburgii<sup>46</sup>. W 1963 roku tereny te powróciły do Niemiec, a powyższe gminy teraz są gminami niemieckimi<sup>47</sup>.

**Samorządność w gminach** ma większy zakres niż w prowincjach. Gminy bardziej niż prowincje korzystają z decentralizacji. Dotyczy to ustawowej autonomii gmin (której nie mają prowincje), częstotliwości obrad (przynajmniej sześć razy w roku), większych finansów, szerokich kompetencji. Do tych ostatnich należą m.in.: planowanie przestrzenne, budownictwo mieszkaniowe, gospodarka komunalna, zatrudnienie, edukacja, kultura, zdrowie publiczne, opieka społeczna, turystyka, ekologia i gospodarka wodna, porządek publiczny<sup>48</sup>. Trzy główne organy władzy w gminie to: rada gminy (*Gemeenteraad*), zarząd (*Wethouders*) i burmistrz (*Burgemeester*).



**Schemat 1.** Struktura organów i administracji w gminie

Źródło: A.F.A. Korsten, P.W. Tops, *Lokaal bestuur in Nederland: inleiding in de gemeentekunde*, Alphen aan den Rijn 1998, s. 296

<sup>45</sup> R.B. Andeweg, G.A. Irwin, *Governance and politics of the Netherlands*, New York 2002, s. 163.

<sup>46</sup> CBS, odpowiednik polskiego GUS, podaje 6,7 km<sup>2</sup>, <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/nederland-regionaal/publicaties/artikelen/archief/2008/2008-2361-wm.htm> [dostęp 21.12.2009].

<sup>47</sup> J. Balicki, *Holandia...*, s. 72–73.

<sup>48</sup> B. Denters, P.-J. Kolk, H. Van der Kolk, *The Reform of the Political Executive in Dutch*, [w:] R. Berg, N. Raored (red.), *Transforming Local Political Leadership...*, s. 24.

Na czele każdej gminy stoi **burmistrz**, powołany na stanowisko dekretem królewskim (artykuł 131 konstytucji) na okres 6 lat. Ponowne mianowanie jest zjawiskiem powszechnym, zdarzają się przypadki powołania po raz trzeci, czego przykładem może być burmistrz gminy Goes<sup>49</sup>, prowincja Zelandia, czy burmistrz gminy Geldermalsen, Geldria, powoływani nieprzerwanie od roku 1993 do teraz (stan na rok 2009)<sup>50</sup>.

Dekretem może być też odwołany przed upływem kadencji. Służbowo podlega ministrowi spraw wewnętrznych. Burmistrz rzadko jest powoływany z grona radnych, a nawet mieszkańców gminy<sup>51</sup>. Jest on również organem kontrolującym funkcjonowanie administracji gminnej w imieniu i na rzecz Korony. Ma prawo zawiesić działanie aktów prawnych wydawanych przez radę i zarząd, jeśli te w jego opinii są sprzeczne z prawem.

W Holandii od kilku lat trwa szeroka publiczna dyskusja nad tym, czy burmistrz ma być nadal mianowany przez królową, czy wybierany bezpośrednio przez wyborców. Przez pewien czas myślano o wybieraniu burmistrza w drodze specjalnego referendum<sup>52</sup>. Jednak po niepowodzeniach tego rodzaju przedsięwzięć, m.in. w Utrechcie<sup>53</sup> i w Eindhoven, odstąpiono od tego pomysłu<sup>54</sup>.

Władza wykonawcza w gminach holenderskich to nie tylko burmistrz, ale i **zarząd gminy**, w skład którego wchodzi oprócz burmistrza ławnicy (*College van Burgemeester en Wethouders*, w skrócie B&W). Ławnicy w przeciwieństwie do burmistrza są mianowani przez radę gminy. Od czasu wprowadzenia w 2002 r. dualistycznego modelu samorządu terytorialnego<sup>55</sup> w gminie ławnicy mogą zostać wybrani spoza składu rady gminy. Ponadto nie mogą być równocześnie członkami rady gminy, co automatycznie na posiedzeniach rady pozbawia ich prawa głosu. W poprzednim, monistycznym systemie, musieli być członkami rady. Hierarchicznie burmistrz nie stoi ponad członkami kolegium burmistrza, ale jest jego przewodniczącym. Kolegium, czyli burmistrz i ławnicy – B&W, działa jak kolektyw. Burmistrz kieruje pracami egzekutywy gmin, a jego pozycję wobec niej umacnia prawo głosu

<sup>49</sup> *Gemeente Goes. Herbenoeming Burgemeester Van der Zaag* <http://www.nieuwsbank.nl/inp/2005/04/25/R090.htm> [dostęp 21.12.2009].

<sup>50</sup> *Szerzej Gemeente Geldermalsen. Herbenoeming burgemeester Van Schaijck* <http://www.nieuwsbank.nl/inp/2005/07/11/R291.htm> [dostęp 21.12.2009].

<sup>51</sup> A. Głowacki, *Samorząd terytorialny w Belgii i Holandii*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2007, nr 1, s. 39.

<sup>52</sup> J. de Vries, *De gekozen burgemeester*, Deventer 2003, s. 1 i n.

<sup>53</sup> *Lage opkomst burgemeestersreferendum Utrecht*, „PZC”, 10.10.2007, <http://www.pzc.nl/algemeen/binnenland/1994886/Lage-opkomst-burgemeestersreferendum-Utrecht.ece> [dostęp 21.12.2009].

<sup>54</sup> Przede wszystkim wyborcy wykazali małe zainteresowanie referendum, frekwencja była bardzo niska, poza tym np. w Eindhoven wybór był ograniczony do dwóch kandydatów z tej samej partii. Szerzej w: *Ook referendum Eindhoven mislukt*, „PZC”, 24.01.2008, <http://www.pzc.nl/regio/zeeland/2519888/Ook-referendum-Eindhoven-mislukt.ece> [dostęp 21.12.2009].

<sup>55</sup> System ten ma m.in. za zadanie czytelniejsze rozróżnienie obowiązków i kompetencji władz gminnych, szerzej: T. Steen, A. Wille, *Strengthening Local Government in the Netherlands and Flanders: Similar Problems, Different Solutions?* [w:] H. Reynaert, K. Steyvers, P. Delwit (red.), *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe*, Brugge 2005.



rozstrzygającego w sytuacji równości głosów. Jest też wyposażony w prawo weta zawieszającego wobec uchwał rady i kolegium, które w ciągu 30 dni może być zatwierdzone przez rząd. Zgodnie z prawem gminnym liczba członków kolegium określana jest przez przeliczenie procentowe (do 20%) w odniesieniu do liczby członków rady gminy, z tym że nie może być ich mniej niż dwóch<sup>56</sup>. Liczba członków zarządu waha się zatem między 2 a 9 w zależności od liczby mieszkańców<sup>57</sup>. Dalsze zwiększanie ich liczby może zostać dokonane uchwałą rady gminy, która wymaga zatwierdzenia przez władze prowincji. Kadencja ławników trwa – podobnie jak rady – cztery lata. Zadania zarządu obejmują rutynowe funkcje administracyjne gminy, zwłaszcza takie jak wykonywanie decyzji rady, przygotowanie spraw do jej przedłożenia, generalny nadzór nad wszystkim, co dotyczy gminy, a także wykonywanie ustaw krajowych i dekretów prowincjonalnych. Z reguły ławnicy dokonują między sobą podziału zadań, w wyniku czego każdy z nich zajmuje się określoną pulą spraw. Burmistrz realizuje decyzje rady i zarządu, ale jako urzędnik królewski może je również zawiesić. Podstawową funkcją zarządu gminy (*Burgemeester en Wethouders*) jest bieżące zarządzanie sprawami gminy (burmistrz posiada własne kompetencje dotyczące porządku publicznego). Składa się na nie realizacja uchwał rady gminy, przygotowywanie spraw, które mają być przedłożone Radzie i ogólny nadzór i piecza nad wszystkim tym, co dotyczy gminy<sup>58</sup>.

Do podstawowych zadań burmistrza należy nadzór nad bezpieczeństwem w gminie, ogólne kierownictwo i zarządzanie policją<sup>59</sup>. Ponadto – reprezentowanie gminy podczas oficjalnych uroczystości oraz przy rozstrzygnięciu wszelkich sporów, w których gmina jest stroną. Burmistrzowie w Holandii, podobnie jak prowincje i gminy, posiadają swój związek grupujący burmistrzów – Holenderskie Stowarzyszenie Burmistrzów (*Nederlands Genootschap van Burgemeesters*), którego celem jest prowadzenie szkoleń dla burmistrzów, oraz kandydatów na burmistrzów, a także konsultacje i wspólna realizacja projektów lokalnych<sup>60</sup>.

Ustawowo organem władzy stanowiącej w gminie jest **rada gminy** (*Gemeenteraad*) (art. 125 ust. 1), która liczy od 7 (w gminach poniżej 3 tys. mieszkańców) do 45 członków (w gminach powyżej 200 tys.) wybieranych w systemie podobnym jak rada prowincji. Kadencja rad gminnych trwa 4 lata. Rada zbiera się na posiedzenia w każdym roku nie mniej niż 6 razy. Radni przy głosowaniu nie są związani instrukcjami, ponadto nie mogą łączyć sprawowania funkcji radnego z mandatem deputowanego stanów prowincjonalnych lub generalnych.

Rada gmin, jak każda legislatura, ma prawo wyznaczać komisje. Są to komisje stałe, przy czym mogą one być dwójakiego rodzaju: funkcyjne, powoływane do

---

<sup>56</sup> *Dualisme: de belangrijkste veranderingen*, <http://www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/politieke/wethouders/benoeming-en-ontslag> [dostęp 21.12.2009].

<sup>57</sup> J.M.J. Chorus, P.H.M. Gerver, E.H. Hondius (red.), *Introduction to Dutch law...*, s. 339.

<sup>58</sup> J. Supernat, *W Holandii...*, s. 221–224.

<sup>59</sup> W Holandii mamy dwa rodzaje policji: ogólnokrajową i gminną ta ostatnia utrzymywana jest z funduszy przyznawanych na samorząd, szerzej w: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller & U.R. Rosenthal (red.), *Politie. Studies over haar werking en organisatie*, Alphen a/d Rijn 1999, s. 37 i n.

<sup>60</sup> *Nederlands Genootschap van Burgemeesters*, <http://www.burgemeesters.nl/nieuws> [dostęp 21.12.2009].

określonych spraw, oraz terytorialne – do spraw określonych części gminy i dzielnic. Na przykład w gminie Goes (2009 r.) powołana została Komisja ds. Rozwoju Społecznego, Komisja ds. Terytorium oraz Komisja ds. Zasobów<sup>61</sup>.

Rada gminy posiada prawo stanowienia powszechnie obowiązujących aktów prawa miejscowego. Są to akty prawne niezbędne dla utrzymania porządku społecznego, zdrowia publicznego i dotyczące właściwego zarządzania gminą. Akty te są ograniczone postanowieniami konstytucji, ustaw oraz praw uchwalonych zarówno na szczeblu centralnym, jak i prowincjonalnym, a ponadto muszą uwzględniać interes publiczny. Rada gminy może zostać zobowiązana przez ustawy lub akty prawne podjęte na podstawie upoważnienia ustawowego (na poziomie centralnym lub prowincjonalnym) do podjęcia działań zapewniających realizację tych aktów, porusza to art. 124 ust. 2 konstytucji. Przepisy miejscowe ustanowione przez radę gminy, gdy działa jako organ wykonujący postanowienia centralnych i prowincjonalnych aktów normatywnych, to przykładowo przepisy w dziedzinie budownictwa, spraw mieszkaniowych oraz planowania przestrzennego<sup>62</sup>.

Dodatkowo organowi temu przysługują, oprócz uprawnień prawodawczych, uprawnienia administracyjne, m.in. chodzi o mianowanie głównych urzędników administracji gminnej (z wyjątkiem burmistrza), akceptacji budżetu, kierowania sprawami finansowymi gminy (pożyczki, wynagrodzenia itd.). Rada posiada też prawo zarządzania majątkiem gminy, dotyczy to kupowania, sprzedawania, wynajmowania gminnych nieruchomości i terenów. Rada może załatwiać wszelkie sprawy, które nie znajdują się w gestii burmistrza, zarządu gminy lub innych państwowych organów. Do jej kompetencji zatem należy: stanowienie aktów prawnych, mianowanie głównych urzędników, akceptacja rocznego budżetu oraz kierowanie majątkiem i wszystkimi sprawami finansowymi gminy. Po reformie przeprowadzonej w 2002 r. wzmocnieniu uległa pozycja rady gminy w relacjach z zarządem gminy, który podlega kontroli specjalnej komisji audytu powoływanej przez radnych<sup>63</sup>. Jednak ostateczna decyzja w spornych kwestiach należy do organów państwowych, które sprawują dość ścisły nadzór nad samorządem.

W radach gmin obok przedstawicieli największych partii holenderskich zasiadają też politycy reprezentujący lokalne ugrupowania polityczne. Tutaj rola lokalnych ugrupowań jest większa niż w stanach prowincjonalnych. Choć zdarza się, że w radzie gminy zasiadają tylko przedstawiciele głównych partii politycznych. W skali całego kraju sytuacja jest trochę inna, gdyż na lokalne listy np. w 2002 r. głosowało 26,3% wyborców, a w 2006 r. – 23,7%. Zauważalny jest wzrost poparcia dla lokalnych ugrupowań samorządowych niemających wyraźnego profilu politycznego. Biorąc pod uwagę lata 80. i 90. ubiegłego stulecia, przykładowo w 1994 w radach gminnych lokalne ugrupowania miały 1561 miejsc, a największe partie holenderskie CDA – 2225, PvdA – 1505<sup>64</sup>.

<sup>61</sup> *Informatiegids voor raadsleden*, Goes 2003, s. 3.

<sup>62</sup> J. Supernat, *W Holandii...*, s. 221–222.

<sup>63</sup> B. Denters, P.J. Kolk, H. van der Kolk, *The Reform of the Political Executive in Dutch*, [w:] R. Berg, N. Rao (red.), *Transforming Political Leadership in Local Government*, London 2005, s. 24.

<sup>64</sup> A.F.A. Korsten, P.W. Tops, *Lokaal bestuur in Nederland*, Alphen aan den Rijn 1998, s. 197 i n.

**Tab. 3.** Procent głosów oddanych na listy ugrupowań lokalnych i ogólnokrajowych, w latach 1974–2006

Rok	1974	1978	1982	1986	1990	1994	1998	2002	2006
Listy lokalne	18,9	14,8	13	12	13,3	17,8	17,7	26,3	23,7
Listy krajowe	81,1	85,2	87	88	86,7	82,2	82,3	73,7	76,3

Źródło: G. Voerman, M. Boogers, *Lokale politieke groeperingen*, Uniwersytet w Tilburgu, Groningen/Tilburg, 2006, <http://www.dnpp.eldoc.ub.rug.nl/FILES/root/pubs/lokalisme/lokalisme.pdf> [dostęp 21.12.2009]

Jednak mimo tego wzrostu widać, że w samorządach dominują partie ogólnokrajowe. W wyborach w gminach do 5 tys. mieszkańców lokalne ugrupowania otrzymują 40% głosów, do 20 tys. – 30% głosów, powyżej 100 tys. – 10% głosów<sup>65</sup>.

W radach gmin najczęściej zasiadają członkowie największych holenderskich partii politycznych, głównie Apelu Chrześcijańsko-Demokratycznego (CDA) – partia chadecka, Unii Chrześcijan (CU) – partia wyznaniowa filaru protestanckiego, Demokratów 66 (D'66) – liberalna partia, Zreformowanej Partii Politycznej (SGP) – najbardziej ortodoksyjna partia protestancka. Głosi ona, iż państwo powinno kierować się nakazami religijnymi, m.in. jest przeciwna prawu wyborczemu kobiet. Ponadto radni wywodzą się z Partii Socjalistycznej (SP) – partii opierającej się na ideologii marksistowsko-leninowskiej oraz Partii Ludowej na rzecz Wolności i Demokracji (VVD). Mimo tego dość ważną rolę odgrywają przedstawiciele regionalnych i lokalnych ugrupowań<sup>66</sup>.

**Tab. 4.** Liczba członków rad gmin według przynależności do partii politycznych

Partie polityczne	1998	2000	2002	2005	2006	2007	2009
CDA	2462	2400	2326	2259	2029	1955	1940
CU	393	324	316	368	365	373	375
D'66	475	451	296	283	181	168	171
Zieloni Lewicowcy	451	445	452	437	496	490	483
Lokalne koalicje	2369	2380	2868	2855	2776	2752	2785
PvdA	1929	1919	1490	1441	2263	2305	2278
SGP	256	305	218	265	209	204	200
SP	185	175	168	164	341	356	348
VVD	1852	1850	1581	1505	1428	1388	1369

Źródło: VNG *persoonlijke gegevens raadsleden*, [http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Vereniging/Persoonlijke\\_gegevens\\_raadsleden\\_2009.pdf](http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Vereniging/Persoonlijke_gegevens_raadsleden_2009.pdf) [dostęp 21.12.2009].

Frekwencja wyborcza do rad gmin wykazuje tendencje zniżkową, jest jednak wyższa niż w wyborach do stanów prowincjonalnych.

<sup>65</sup> W. Derksen, *Local government: a survey*, [w:] W.J.N. Kickert, J.M. Walter, *Public policy and administration sciences in the Netherlands*, London–New York 1995, s. 63–65.

<sup>66</sup> *Provinciale politieke partijen*, University of Groningen, <http://www.rug.nl/dnpp/politiekepartijen/provincialepartijen/index> [dostęp 21.12.2009].

**Tab. 5.** Frekwencja wyborcza (w %) w latach 1970–2006 – rady gmin i stany prowincjonalne

Rok	Rady gmin	Stany prowincjonalne
1970	67,2	68,9
1974	69,1	75,1
1978	73,7	79,6
1982	68,3	68,4
1987	73,2	66,3
1991	62,3	52,3
1995	65,3	50,2
1999	58,9	45,6
2003	57,7	47,6
2007	58,6	46,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Opkomstcijfers, Instituut voor Publiek en Politiek (IPP)*, <http://www.publiek-politiek.nl/Info-over-politiek/Verkiezingen/Opkomstcijfers> [dostęp 21.12.2009].

W 2009 r. w holenderskich radach gmin zasiadało w skali całego kraju 9953 radnych.

**Tab. 6.** Liczba członków rady gmin według wielkości gmin (liczba mieszkańców) w skali całego kraju

Liczba mieszkańców gmin	Liczba radnych						
	1998	2000	2002	2005	2006	2007	2009
0–9999	1702	1498	1079	885	808	660	662
10 000–19 999	3049	2975	2681	2435	2419	2194	2108
20 000–49 999	3530	3644	3779	3958	4143	4434	4427
50 000–99 999	1112	1141	1241	1358	1527	1697	1749
100 000 – powyżej	1002	994	998	994	1011	1006	1007
Suma	110 395	110 252	9778	9600	9908	9991	9953

Źródło: *VNG persoonlijke gegevens raadsleden*, [http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Vereniging/Personlijke\\_gegevens\\_raadsleden\\_2009.pdf](http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Vereniging/Personlijke_gegevens_raadsleden_2009.pdf) [dostęp 21.12.2009]

W radach gmin odsetek kobiet wynosi średnio około 20%, najwięcej kobiet na swoich listach wyborczych umieszczają partie o programie lewicowym: Zieloni, SP, PvdA. Wyjątkiem jest Zreformowana Partia Polityczna (SGP) – ortodoksyjna partia protestancka, która jest przeciwna prawu wyborczemu kobiet, w ogóle nie ma w swoich szeregach kobiet będących radnymi.

Gminy holenderskie zrzeszone są w **Związku Gmin Holenderskich VNG** (*Vereniging van Nederlandse Gemeenten*). Choć przynależność do związku nie jest obowiązkowa, to należą do niego wszystkie gminy w Holandii (443). Związek został założony w 1912 roku po to, by udzielać gminom pomocy w wykonywaniu ich zadań administracyjnych. Na czele Związku stoi zwołana przez zgromadzenie ogólne rada. W jej skład wchodzi 42 członków, z których 9 pochodzi z gmin liczących powyżej 25 tys. mieszkańców, 9 z gmin o mniejszej liczbie mieszkańców, a pozostali z prowincjonalnych oddziałów Związku (po dwóch z 12 prowincji). Do zadań związku należy m.in. realizacja usług wyspecjalizowanych na rzecz gmin, przede wszystkim doradczych w dziedzinie księgowości, finansów, metod i technik pracy biurowej. Doradztwo dotyczy także planowania przestrzennego, ruchu drogowego, transportu publicznego, industrializacji, edukacji itd. na obszarze całego regionu.

Związek jest rzecznikiem interesów gmin i reprezentuje samorząd holenderski za granicą. Od 1993 r. rozpoczęła działalność międzynarodowa mutacja Związku Gmin Holenderskich. Jest to VNG International, która postawiła sobie za cel współpracę z gminami różnych krajów świata i promocję demokracji lokalnej<sup>67</sup>.

**Dochody gmin**, podobnie jak prowincji, są w dużej mierze uzależnione od rządu. Gminy holenderskie otrzymują około 80% swoich dochodów z budżetu centralnego<sup>68</sup>. Gminy mogą wprowadzać tzw. podatki gminne, ale dochody z nich nie mogą przekraczać 19% wszystkich ich dochodów. Gminy mogą jedynie podnieść podatki w zakresie, w jakim prawo wyraźnie zezwala, a nadzór wykonuje ministerstwo spraw wewnętrznych. Na dochody własne gmin składają się m.in. opłaty portowe, podatek od nieruchomości płacony przez właścicieli<sup>69</sup>, podatek od użytkowania nieruchomości, opłaty za zezwolenia na budowę, podatek parkingowy, dochody przedsiębiorstw użytku publicznego (dostawcy prądu, wody, gazu), zyski z zezwoleń wydawanych przez sekretariat gminy, podatek turystyczny, opłaty za posiadanie zwierząt<sup>70</sup>.

Pod koniec wieku XIX zniesiono lokalne podatki akcyzowe – chodziło o ułatwienie handlu krajowego. W ich miejsce przyznane zostały subwencje. Najważniejszą jednak zmianą w sposobie finansowania administracji lokalnej było zniesienie lokalnego podatku dochodowego w 1929 r. Rekompensatą miało być wprowadzenie Funduszu Gminnego<sup>71</sup>. Na fundusz ten składają się określone procentowo (aktualnie około 13%) wpływy z niektórych podatków nakładanych przez administrację centralną. Wielkość wypłacanych gminom środków z Funduszu Gminnego zależy od obszaru gminy, gęstości zabudowy, liczby mieszkańców. Gminy słabiej zaludnione otrzymują specjalne wyrównanie dla terenów rolniczych.

Zasady finansowania gmin są ujęte w ustawie Financiële-verhoudingswet z 21 października 1996 r., zawierającej zasady regulujące stosunki finansowe między rządem i gminą<sup>72</sup>. Zgodnie z zapisami tej ustawy rząd może udzielić dodatkowych dotacji gminom, które znajdują się w trudnej sytuacji finansowej. Takich jednostek jest zazwyczaj kilka lub kilkanaście rocznie. Warunkiem jest zredukowanie wydatków oraz przygotowanie programu naprawczego finansów gminnych<sup>73</sup>.

---

<sup>67</sup> VNG International, szerzej: <http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=4136.1> [dostęp 21.12.2009].

<sup>68</sup> M. Goldsmith, *Central Control over Local Government – A Western European Comparison*, [w:] P. Carmichael, A.F. Midwinter (red.), *Regulating Local Authorities*, London 2003, s. 93.

<sup>69</sup> *Onroerende zaakbelasting*, <http://www.dutchnews.nl/dictionary/2007/06/ozb.php> [dostęp 21.12.2009].

<sup>70</sup> Podatek od nieruchomości pobierany jest przez władze lokalne od wszystkich nieruchomości mieszkalnych i gospodarczych. Kwotę oblicza się na podstawie wartości nieruchomości. Szczegółowy wykaz dochodów własnych gmin w: *Gemeentelijke belastingen. Diverse lokale belastingen*, <http://www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/financien-provincies/gemeentelijke> [dostęp 21.12.2009].

<sup>71</sup> J. Supernat, *W Holandii...*, s. 226.

<sup>72</sup> *Financiële-verhoudingswet*, [http://www.st-ab.nl/wetten/0085\\_Financiële-verhoudingswet.htm](http://www.st-ab.nl/wetten/0085_Financiële-verhoudingswet.htm) [dostęp 21.12.2009].

<sup>73</sup> *Jaarlijkse evaluatie van de financiële functie (JEFF)*, s. 92, <http://www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/financien-provincies/financiële-functie/jaarlijkse-evaluatie> [dostęp 21.12.2009].

Odpowiedzialne za nadzór nad finansami gmin jest Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (*Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, w skrócie *Ministerie van – BZK*). Rząd bezpośrednio kontroluje finanse gmin przez komisarza prowincji. Ponadto budżet i sprawozdania finansowe gminy muszą zostać zatwierdzone przez władze prowincji. Nadzór sprawowany przez zarząd prowincji i Koronę nad funkcjonowaniem organów gminy związany jest z następującymi kwestiami: niektóre decyzje organów gminy muszą uzyskać akceptację zarządu prowincji (sfera finansowa, budżet, zarządzanie majątkiem gminy); roczne księgi finansowe gminy są tymczasowo akceptowane przez radę gminy, ostatecznie zaś przez zarząd prowincji. W sytuacji gdy gminom potrzebne są dodatkowe środki na inwestycje, mogą zaciągać pożyczki w banku BNG (*Bank Nederlandse Gemeenten*), który jest w 50% własnością holenderskiego państwa, natomiast pozostałymi udziałowcami są gminy i prowincje. Celem tej instytucji powstałej w 1914 r. jest finansowanie wyłącznie organizacji publicznych, takich jak gminy czy prowincje<sup>74</sup>.

W Holandii duże znaczenie mają specyficzne jednostki administracyjne, jakimi są **okręgi polderowe i wodne** (*waterschappen*). Jak wiadomo, kraj ten zajmuje spore obszary łąd wydarte morzu i jeziorom. Funkcjonuje nawet takie powiedzenie, że „Bóg stworzył Ziemię, ale Holendrzy stworzyli Holandię”. W tym kraju trwa ciągła walka z wodą i o wodę. Równolegle do zabierania gruntów morzu istniał proces odwrotny – utrata już zagospodarowanych i zamieszkałych terenów. Historia Holandii to też kronika wielkich powodzi. Ostatnia wielka powódź nawiedziła Holandię w 1953 roku. Wtedy kilkunastometrowej wysokości fale Morza Północnego zalały deltę rzek Ren i Moza. Woda przełamała wały chroniące położone w depresjach poldery na długości około 48 kilometrów i wdarła się na ogromne połacie łąd. Fala powodziowa obróciła w ruinę Zelandię i zachodnią część Północnej Brabancji. Skutki powodzi były katastrofalne – zginęło 1855 osób, najwięcej – 864 – w prowincji Zelandii, 677 w Południowej Holandii i 247 w Północnej Brabancji. Zniszczonych zostało ponad 40 tysięcy domów, 500 km wałów, sieć kolejowa i drogi. Słona woda zalała jedne z najżyźniejszych obszarów rolniczych<sup>75</sup>. Po tej katastrofalnej powodzi ruszył projekt Deltaworks<sup>76</sup>, największa na świecie inwestycja przeciwpowodziowa, obejmująca budowę nowych tam, wałów przeciwpowodziowych, śluz, kanałów<sup>77</sup>.

Zatem z racji swojej wagi gospodarka wodna, a dokładniej rozbudowa oraz utrzymanie infrastruktury wodnej, kanałów, śluz, osuszanie terenów, zagospodarowanie, leży w gestii specjalnych okręgów wodnych. Nie podlegają one gminom, ale władzom prowincji, a te najważniejsze władzom centralnym. Zarządzający okręgami

<sup>74</sup> Bank Gminny BNG obsługuje gminy, prowincje, instytucje rządowe oraz firmy w zakresie budownictwa mieszkaniowego, użyteczności publicznej, edukacji i opieki zdrowotnej. Szerzej *Missie en strategie* <http://www.bng.nl/smartsite.shtml?id=51583> [dostęp 21.12.2009].

<sup>75</sup> *Watersnoodmuseum, The balance*, [http://www.watersnoodmuseum.nl/en\\_GB/3-flood/4-balance.html](http://www.watersnoodmuseum.nl/en_GB/3-flood/4-balance.html) [dostęp 21.12.2009].

<sup>76</sup> Jedne z największych inwestycji wykonano w prowincji Zelandii, szerzej na temat Deltaworks <http://www.deltawerken.com/English/10.html?setlanguage=en> [dostęp 21.12.2009].

<sup>77</sup> V.J. Bekkers, A.M., Lips, *Water management in the Netherlands*, [w:] *Polder Politics...*, s. 140.



wodnymi są pod nadzorem egzekutywy prowincji i rządu centralnego<sup>78</sup>. Zakładanie okręgów wodnych i ich znoszenie leży w kompetencji stanów prowincjonalnych, które ustanawiają zbiór zasad i przepisów prawnych regulujących działalność okręgów wodnych<sup>79</sup>. Obecnie istnieje 27 okręgów wodnych<sup>80</sup>. Biura zarządów okręgów wodnych bardzo często mieszczą się w stolicach prowincji. Na czele okręgu stoi dyrekcja, wybór nadzorowany jest przez egzekutywy stanów prowincjonalnych. Dyrekcje okręgów wodnych posiadają uprawnienia do wydawania zarządzeń w zakresie kompetencji danego okręgu. Zatwierdzane są przez władze prowincji, mogą być uchylone tylko na drodze wniesienia skargi do rządu<sup>81</sup>.

Na zakończenie należy stwierdzić, że organizacja samorządu lokalnego w Holandii podlega cały czas ewolucji. Debata, jaka była prowadzona nad planami reformy samorządu w latach 90. ubiegłego stulecia, zaowocowała wprowadzeniem w 2002 r. systemu dualistycznego na szczeblu lokalnym. Jednak niektóre kwestie, dotyczące np. sposobu wyboru burmistrza, pozostają nierozstrzygnięte. Nadal nie odpowiedziano na pytanie *Wat doen we met de burgemeester* (Co robimy z burmistrzem?)<sup>82</sup>.

## Bibliografia

- Andeweg R.B., Galen A.I., *Governance and politics of the Netherlands*, New York 2005.
- Chorus J.M.J., Gerver P.H.M., Hondius E.H., *Introduction to Dutch law*, Alphen aan den Rijn 2006.
- Denters B.P., Kolk H., *The Reform of the Political Executive in Dutch*, [w:] Berg R., Rao N., *Transforming Political Leadership in Local Government*, Basingstoke 2005.
- Garrard J., *Heads of the local state*, Salford 2007.
- Goldsmith M., *Central Control over Local Government – A Western European Comparison*, [w:] P. Carmichael, A.F. Midwinter (red.), *Regulating Local Authorities*, London 2003.
- Hendriks F., Toonen Th. A.J., *Polder Politics in the Netherlands. The Re-Invention of Consensus Democracy in the Netherlands*, Aldershot 2001.
- Korsten A.F.A., Tops P.W., *Lokaal bestuur in Nederland : inleiding in de gemeentekunde*, Alphen aan den Rijn 1998.
- Steen T., Wille A., *Strengthening Local Government in the Netherlands and Flanders: Similar Problems, Different Solutions?*, [w:] H. Reynaert, K. Steyvers, P. Delwit (red.), *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe*, Brugge 2005.
- Vries J., *De gekozen burgemeester*, Deventer 2003.

---

<sup>78</sup> A. Głowacki, *System konstytucyjny Holandii...*, s. 40.

<sup>79</sup> E.A. Alkema, *Constitutional Law*, [w:] J.M.J. Chorus, P.H.M. Gerver, E.H. Hondius (red.), *Introduction to Dutch law...*, s. 340.

<sup>80</sup> Szczegółowa mapa okręgów wodnych w: *aterschapskaart van Nederland*, [www.waterschappen.nl/content/files/kaartNL.pdf](http://www.waterschappen.nl/content/files/kaartNL.pdf) [dostęp 21.12.2009].

<sup>81</sup> A. Głowacki, *System konstytucyjny Holandii...*, s. 40.

<sup>82</sup> Patrz J. de Vries, *Wat doen we met de burgemeester?*, [w:] *De gekozen burgemeester...*, s. 1 i n.

## **The Netherlands**

### **Abstract**

The Netherlands is a country with rich traditions of self-government. Already in the Middle Ages, on the territory of the Netherlands advanced forms of self-government existed. Local government has changed over the centuries, from a federation, which was the Republic of the Seven United Netherlands, to a decentralized unitary state, which was shaped in the years 1848–1851.

In contemporary Holland, public administration works on three levels – central government, provinces and municipalities. The author of the article presents constitutional-law shape of self-government, the powers of the local government, and financing of provinces and municipalities. Particular attention is paid to the current political situation, and local party coalitions at the provincial and municipal level.

Katarzyna Radzik

## Irlandia

Republika Irlandii jest niewielkim państwem położonym w Europie Północnej, o powierzchni 70 282 km<sup>2</sup>, zamieszkiwanym przez ponad 4 miliony osób. Dzieje samorządu terytorialnego tej wyspy nierozzerwalnie związane są ze historią wzajemnych relacji kształtujących się między tym krajem a jego wschodnim sąsiadem – Wielką Brytanią. Przez stulecia okupacji ziem irlandzkich przeniesione i utrwalone zostały rozwiązania prawne i administracyjne zaczerpnięte z tradycji brytyjskiej.

**W historii irlandzkiej samorządności** wyróżnić można kilka okresów. Pierwszy, trwający od momentu powstania państwa aż do inwazji Normanów, charakteryzował się wdrażaniem oryginalnych rozwiązań administracyjnych, między innymi budową *tuath* oraz tworzeniem pierwszych miast. *Tuath*, których w Irlandii istniało około 150, to niewielkie królestwa plemienne. Na kształt samorządu miejskiego duży wpływ wywarli natomiast przybywający na te tereny Duńczycy. W tym okresie powstały takie miasta, jak Dublin, Cork i Waterford<sup>1</sup>.

Okres drugi, najdłuższy z dotychczasowych, trwający bowiem nieprzerwanie od najazdu rycerzy normandzkich na wyspę w XII w. aż do oficjalnego uzyskania przez Irlandię niepodległości 6 grudnia 1921 r., charakteryzowało pełne uzależnienie od Brytyjczyków<sup>2</sup>. Wykształciły się wtedy podstawowe jednostki podziału terytorialnego – hrabstwa. Wreszcie, trzeci etap rozwoju irlandzkiej samorządności rozpoczęło ukonstytuowanie się wolnego państwa.

Irlandzka administracja terytorialna *de facto* do końca XIX w. była strukturą wyjątkowo scentralizowaną i przejawiającą znikome cechy prawdziwego samorządu. Nie istniało własne irlandzkie ustawodawstwo samorządowe, a wszelkie uchwalane akty były odwzorowaniem legislacji brytyjskiej. Niedostosowane do warunków faktycznych prawodawstwo doprowadziło do ogromnego kryzysu pod koniec XIX w., kiedy to administracja lokalna nie była w stanie sprostać swojemu podstawowemu zdaniu, jakim w tym okresie była opieka nad ubogimi. Powstałe w tym czasie w Wielkiej Brytanii prawo dla ubogich (*the poor law*) nie mogło rozwiązać

---

<sup>1</sup> Zob. szerzej, B. O'hEithir, *Historia Irlandii*, Warszawa 2001, s. 9. Por. S. Grzybowski, *Historia Irlandii*, Wrocław 1977.

<sup>2</sup> W. Konarski, *System konstytucyjny Irlandii*, Warszawa 2005, s. 17.

problemów znajdującej się wówczas w jeszcze gorszej sytuacji społeczno-ekonomicznej Zielonej Wyspy. W pierwszej połowie XIX w. Irlandia dotknięta została zarazą ziemniaczaną, co w konsekwencji spowodowało zarówno śmierć głodową milionów ludzi, jak również liczną emigrację z kraju. Doprowadziło to do uchwalenia w 1889 r. przez parlament westminsterski pierwszej ustawy, która w całości regulowała wyłącznie funkcjonowanie samorządu terytorialnego tego kraju tzw. Local Government (Ireland) Act. Ten akt prawny, obok częściowego rozwiązania kwestii pomocy społecznej, przyczynił się również do uporządkowania skomplikowanej struktury samorządowej państwa oraz uczynił prawo wyborcze bardziej demokratycznym. Stanowił on także główną podstawę funkcjonowania irlandzkiego samorządu przez ponad sto lat<sup>3</sup>.

Wraz z odzyskaniem niepodległości przez Irlandię i ukonstytuowaniem się wolnego państwa samorząd terytorialny uzyskał ogromną szansę zreformowania swoich przestarzałych, opartych na wzorcu brytyjskim struktur. Początkowo władze polityczne zdecydowały się nawet na wdrożenie kilku oryginalnych rozwiązań, między innymi wyodrębniony został samorządowy organ wykonawczy – menadżer. Szansa przeprowadzenia transformacji administracji lokalnej nie została jednak należycie wykorzystana, do lat 60. zaobserwować można było nawet stopniowy upadek władz samorządowych i proces ograniczania ich funkcji na rzecz rządu centralnego oraz tworzonych chętnie agencji. Lata 70. i 80. przyniosły wzrost zainteresowania sprawami lokalnymi. Wydaje się, że było to jedną z konsekwencji akcesji Irlandii do Unii Europejskiej w 1973 roku. Głębokie reformy – zarówno strukturalne, jak i funkcjonalne – zostały przeprowadzone dopiero dekadę później. W okresie tym występowała także wyraźna tendencja do poprawy jakości świadczonych przez samorząd usług. Wiek XXI przyniósł natomiast nowe wyzwania, między innymi chęć wzmocnienia wątych instytucji lokalnych oraz poprawy partycypacji społecznej.

**Struktura irlandzkiego samorządu terytorialnego** w dużej mierze jest efektem obowiązujących przez stulecia rozwiązań brytyjskich. Co więcej, na przestrzeni wieków, jak chyba w żadnym innym państwie Starego Kontynentu, odznaczała się ona ogromną stabilnością. Jej obecny kształt jest rezultatem reform wprowadzanych do irlandzkiego samorządu w latach 90. XX w. oraz na mocy ustawy z Local Government Act z 2001 r.

Zasadniczo pod względem samorządowym Irlandia składa się z hrabstw (*counties*), hrabstw miejskich (*cities*)<sup>4</sup>, korporacji miejskich (*borough corporation*) oraz miast (*towns*). Podkreślić należy jednak, że w irlandzkiej literaturze przedmiotu odnoszącej się do struktury administracji lokalnej podaje się liczbę lokalnych rad, zamiast liczby jednostek danego typu. Świadczy to, podobnie zresztą jak

---

<sup>3</sup> D. Roche, *Local Government in Ireland*, Dublin 1992, s. 27–49. Por. R. Haslam, *The Origins of Irish Local Government*, [w:] M. Callanan, J.F. Keogen (red.), *Local Government in Ireland – Inside Out*, Dublin 2003, s. 14–41.

<sup>4</sup> Słowo *city* oznacza dosłownie duże miasto. Ponieważ jednak jednostki te w Irlandii posiadają analogiczną strukturę i funkcje do hrabstw (*counties*), w artykule tym określone są jako hrabstwa miejskie. Na temat charakteru jednostek lokalnych zob. M. Callanan, M. MacCarthaigh, *Local Government Reforms in Ireland*, [w:] B.E. Dollery, J. Garcea, E.C. LeSage Jr. (red.), *Local Government Reform. A Comparative Analysis of Advanced Anglo-American Countries*, Cheltenham–Northampton 2008, s. 103.

w nieodległej Wielkiej Brytanii, o wykształconym przez stulecia prymacie organów uchwałodawczych nad wykonawczymi.

W 1991 r. jako pierwszy reformy doczekał się Dublin. Po odzyskaniu przez Irlandię niepodległości (1921) w latach 1924–1926 miasto zarządzane było przez Wielką Komisję Dublińską (*The Greater Commission*) i już wtedy przymierzano się do przeprowadzenia reformy strukturalnej stolicy. Żadne znaczące zmiany jednak nie nastąpiły. Dopiero w latach 80. XX wieku wzrastająca liczba mieszkańców i znaczne powiększenie obszaru stolicy doprowadziły do konieczności zreformowania jej struktury. W 1985 r. na mocy *Local Government (Reorganisation) Act* dokonano reorganizacji władzy samorządowej w Dublinie. Jak już wspomniano, akt ten wszedł w życie w roku 1991<sup>5</sup>. Na jego mocy stolica Irlandii została poddana kontroli czterech władz samorządowych – trzech rad hrabstw (*Dun Laoighaire-Rathdown County Council, Fingal County Council i South Dublin County Council*) oraz Radzie Miasta Dublin (*Dublin City Council*).

Najważniejsza, całościowa reforma strukturalna samorządu została przeprowadzona na mocy obowiązującej do dziś ustawy – podpisanego przez prezydenta 21 lipca 2001 roku – *Local Government Act*<sup>6</sup>. Podstawową jednostką podziału terytorialnego pozostały nadal hrabstwa w liczbie 26<sup>7</sup>. Do tej pory funkcjonowało w nich 29 rad hrabstw (*county councils*), 5 korporacji miejskich hrabstw (*county borough corporations*), 5 korporacji miejskich (*borough corporations*), 49 rad dystryktów miejskich (*urban district councils*) i 26 zarządów komisarzy miejskich (*town commissioners*)<sup>8</sup>. Od wejścia ustawy w życie w 2002 roku w Irlandii istnieje 29 rad hrabstw (*county councils, pozostały bez zmian*), 5 korporacji miejskich (*borough corporations, pozostały bez zmian*), 5 rad hrabstw miejskich (*city councils – Dublin, Cork, Galway, Waterford, Limerick*) oraz 75 rad miejskich (*town councils*). Rady miejskie powstały z połączenia 49 rad dystryktów miejskich i 26 zarządów komisarzy miejskich funkcjonujących wcześniej. Celem reformy było ujednoczenie struktury samorządu oraz zwiększenie przez to efektywności jego działania. Korporacje miejskie (*borough corporation*) i miasta (*towns*) nie pokrywają całego obszaru Irlandii, stanowiąc jedynie uzupełnienie samorządu hrabstw i hrabstw miejskich. Szacuje się, że jedynie 13% Irlandczyków zamieszkuje w jednostkach tego typu<sup>9</sup>. Obecną strukturę irlandzkiego samorządu przedstawia tabela 1.

Istotne wydaje się uzupełnienie tej struktury również o administrację regionalną. Jednak Irlandczycy nie uznają regionów za szczebel samorządu terytorialnego, ale jedynie za jednostki odpowiedzialne za podział funduszy unijnych. Pierwsze próby tworzenia administracji na szczeblu regionalnym nastąpiły już w latach 60.

---

<sup>5</sup> P. Stafford, D. Payne, „The Politics of Urban Regeneration in Dublin”, referat wygłoszony na ECPR Join Session of Workshops, Uppsala, Szwecja, kwiecień 2004, tekst w zbiorach autorki.

<sup>6</sup> Ustawa ta zastąpiła wspomniany *Local Government (Ireland) Act* z 1898 roku.

<sup>7</sup> Całe terytorium Irlandii podzielone jest na 32 hrabstwa, w tym Republika Irlandii na 26 oraz terytorium Irlandii Północnej na 6.

<sup>8</sup> Mimo zasadniczego podziału terytorialnego państwa na 26 hrabstw w Irlandii funkcjonuje 29 rad hrabstw. Jest to spowodowane utworzeniem jeszcze w XIX wieku dwu rad hrabstw w hrabstwie Tipperary oraz funkcjonowaniem aż trzech rad w stolicy kraju – Dublinie.

<sup>9</sup> M. Callanan, M. MacCarthaigh, *Local Government Reforms...*, s. 105.

XX wieku. Przy podziale kraju na regiony nie uwzględniono jednak ani przesłanek historycznych, ani też kulturowych, tworząc sztuczną sieć jednostek. W ten sposób powstały regiony nastawione na konkretny cel, zajmujące się na przykład turystyką, opieką zdrowotną czy też rozwojem przemysłowym. Ponieważ ich granice nie pokrywały się wzajemnie, a cały aparat decyzyjny skoncentrowany był nadal w Dublinie, doprowadziło to do jeszcze większej centralizacji państwa i w efekcie fiaska polityki regionalnej.

**Tab. 1.** Struktura samorządu terytorialnego w Irlandii po 2001 roku

Dublin	Pozostałe terytorium Republiki Irlandii
Rada Miasta Dublin 3 rady hrabstw ( <i>Dublin City Council</i> ) ( <i>county councils</i> )	4 rady hrabstw miejskich 26 rad hrabstw ( <i>city councils</i> ) ( <i>county councils</i> ) 5 rad korporacji miejskich 75 rad miejskich ( <i>borough corporation councils</i> ) ( <i>town councils</i> )

Źródło: opracowanie własne

Obecny podział Irlandii na regiony wprowadzony został w 1991 r. Kraj przygotowywał się do tego od drugiej połowy lat 80., kiedy presja Komisji Europejskiej dotycząca prawidłowego administrowania funduszami strukturalnymi i utworzenia do tego celu regionów stawała się coraz silniejsza<sup>10</sup>. W 1992 r. fundusze te miały ulec podwojeniu, dlatego na mocy Local Government Act 1991 zaczęto tworzyć tego typu jednostki. Do 1994 r. powstało ich osiem. Podział państwa na osiem regionów przedstawia rycina 1.

W lipcu 1999 r. aby zrównoważyć różnice ekonomiczne między ośmioma regionami utworzono dwa Zgromadzenia Regionalne (*Regional Assemblies*). Jedno z nich działa na obszarze południowym i wschodnim kraju (*The Southern and Eastern Regional Assembly*), drugie zaś w przygranicznej (przy brytyjskiej Irlandii Płn.), środkowej i zachodniej części państwa (*The Border, Midland and Western Regional Assembly*). Ich zadaniem jest przede wszystkim monitorowanie wdrażania polityki europejskiej w Irlandii oraz koordynowanie działań na swoim obszarze.

**Irlandzkie prawodawstwo samorządowe**, na którym opiera swoje funkcjonowanie administracja lokalna, przez lata znajdowało się pod wpływem regulacji i rozwiązań charakterystycznych dla kultury westminsterskiej. Do tej pory podstawą całego irlandzkiego systemu prawnego jest tzw. *common law*. Oznacza to brak oddzielenia stosowania prawa od jego stanowienia oraz świadome i celowe oparcie norm prawnych i rozstrzygnięć sądowych na wcześniejszych precedensach. Przez lata specyfiką samorządowego prawodawstwa irlandzkiego był brak zagwarantowania prawa do samorządu w konstytucji. Niewątpliwie było to rezultatem występowania takich rozwiązań w sąsiedniej Wielkiej Brytanii. O sile tradycji świadczy fakt, iż mimo przyjęcia przez Irlandię pierwszej ustawy zasadniczej w 1937 r. przepisy prawne dotyczące samorządu *de facto* wprowadzone zostały do niej

<sup>10</sup> Na temat obecnej polityki regionalnej w Irlandii zob. szerzej np.: T. Grosse, *Polityka regionalna UE i jej wpływ na rozwój gospodarczy*, Poznań 2000, s. 83–98; K. Olejniczak, *Wykorzystanie funduszy strukturalnych w Republice Irlandii*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2001, nr 2–3(6), s. 103–126; K. Radzik, *Budowa efektywnego samorządu terytorialnego w Polsce Wschodniej na podstawie doświadczeń irlandzkich*, [w:] B. Pławgo (red.), *Polska Wschodnia. Determinanty rozwoju*, Białystok 2006, s. 15–29.



dopiero w 1999 r. *Bunreacht na h'Éireann* (Konstytucja Irlandii) z 1937 r. wzmiankowała bowiem jedynie o samorządzie w artykule 12.4.2., który dotyczył wyborów prezydenckich<sup>11</sup>.



Ryc. 1. Podział Irlandii na 8 regionów

Źródło: <http://www.environ.ie> [dostęp 17.04.04]

Kolejną cechą, która na gruncie prawnym wyróżniała do niedawna irlandzki samorząd, było oparcie jego działania na zasadzie *ultra vires*. W przeciwieństwie bowiem do obowiązującej w większości państw europejskich reguły, według której władza lokalna upoważniona jest do działania w interesie wspólnoty lokalnej, chyba że zaspokajanie określonych potrzeb społecznych lub realizacja konkretnego zadania jest ustawowo przypisana innemu organowi, na zasadzie domniemania kompetencji, w Irlandii, wzorując się na regulacjach brytyjskich, przyjęto unormowanie dokładnie odwrotne. Wobec braku „konstytucyjnych gwarancji” parlament określał wyłączne sfery działania samorządu terytorialnego. Wszystkie zadania pozostające

<sup>11</sup> M. Callanan, *The Role of Local Government...*, s. 12.

poza granicą parlamentarnego upoważnienia były *ultra vires* i w konsekwencji ich realizacja wymagała dodatkowego specjalnego umocowania w ustawie<sup>12</sup>.

W rezultacie podstawowym źródłem prawa, na jakim swoje funkcjonowanie opierał do niedawna samorząd Irlandii, były ustawy. W przeciwieństwie jednak do brytyjskiej administracji lokalnej, która jest prawdopodobnie jedną z najbardziej wszechstronnie uregulowanych ustawowo w całej Europie, w państwie tym ustawowe działania lokalnych władz przedstawiały się niezwykle skromnie. Do niedawna podstawowym aktem prawnym, na którym oparte było funkcjonowanie samorządu tego państwa, była wspomniana ustawa *Local Government (Ireland) Act* z 1898 r.

Intensywne zmiany prawa samorządowego przeprowadzone zostały w latach 90. XX wieku. W 1991 r. Irlandia zerwała z zasadą *ultra vires*, przyznając władzom samorządowym ogólną kompetencję do działania. Umożliwiło to przeprowadzenie faktycznej decentralizacji samorządu terytorialnego. Aczkolwiek należy zauważyć, że w irlandzkiej literaturze przedmiotu pojawia się opinia, iż krok ten miał przede wszystkim wymiar symboliczny. W rezultacie scentralizowanego systemu finansowania samorządu i dużej roli administracji rządowej w procesie decyzyjnym samorząd tego kraju w dalszym ciągu w znacznej mierze podlega władztwu centralnemu<sup>13</sup>.

7 października 1997 r. kraj ten dołączył do grupy państw, które podpisały Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego (Lokalnego). W ten sposób, w sensie samorządowym, nastąpiło swoiste otwarcie na prawo międzynarodowe. Co więcej, w 1999 r. po przeprowadzonym w tej sprawie referendum w irlandzkiej konstytucji został wreszcie umieszczony przepis prawny dotyczący samorządu lokalnego. Oznaczało podkreślenie prawa irlandzkich obywateli do jego tworzenia. Przepis ten stanowi, że podstawowym zadaniem samorządu terytorialnego jest tworzenie forum dla demokratycznej reprezentacji społeczności lokalnych, wykonywanie przewidzianych przez prawo zadań i funkcji oraz wspieranie lokalnych inicjatyw<sup>14</sup>.

W 2001 r. uchwalono wspomnianą ustawę *Local Government Act*, która zastąpiła poprzednie regulacje z 1898 r. Obecnie należy ją uznać za najważniejsze źródło prawa samorządowego, reguluje bowiem zarówno ustrój i organizację lokalnych władz, sposób ich wyboru, kompetencje samorządu, jak również określa system finansowania jego działalności<sup>15</sup>. Od momentu zerwania z zasadą *ultra vires* (1991)

<sup>12</sup> J. Stankiewicz, *Wybrane zagadnienia władzy lokalnej i finansów lokalnych w Wielkiej Brytanii*, [w:] E. Ruśkowski (red.), *Finanse komunalne w wybranych krajach europejskich*, Białyostok 1997, s. 62–63; K. Łokucijewski, *Angielski model demokracji lokalnej i jego praktyczne uwarunkowania*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 3, s. 59; J. Holroyd, *Rady miast i rady okręgowe w Anglii*, [w:] W. Kisiel (red.), *Statuty jednostek samorządu terytorialnego. Regulacje europejskie i amerykańskie*, Kraków 2005, s. 267.

<sup>13</sup> M. Callanan, M. MacCarthaigh, *Local Government Reforms...*, s. 115.

<sup>14</sup> *The State recognises the role of local government in providing a forum for the democratic representation of local communities, in exercising and performing at local level powers and functions conferred by law and in promoting by its initiatives the interests of such communities*. Zob. pełny tekst Konstytucji Irlandii: [http://www.taoiseach.gov.ie/attached\\_files/html%20files/Constitution%20of%20Ireland%20\(Eng\)Nov2004.htm](http://www.taoiseach.gov.ie/attached_files/html%20files/Constitution%20of%20Ireland%20(Eng)Nov2004.htm) [dostęp 25.05.09].

<sup>15</sup> Ustawa weszła w życie w 2002 roku. Pełny tekst ustawy dostępny jest na stronie Ministerstwa Środowiska, Dziedzictwa Narodowego i Samorządu Terytorialnego (*Department of the Environment, Heritage and Local Government*), które sprawuje nadzór nad sa-

w samorządzie irlandzkim podjęto szereg działań, które mają na celu zmodernizowanie funkcjonowania władz i wzmocnienie lokalnej demokracji. Obecnie przed irlandzkim samorządem lokalnym stoi osiem grup zadań, które zostały wyszczególnione w ustawie **Local Government Act z 2001 roku**. Są to:

- mieszkalnictwo i budownictwo (*housing and building*) – przestrzeganie minimalnych standardów, pomoc społecznościom lokalnym w pozyskiwaniu mieszkań,
- transport i bezpieczeństwo drogowe (*transport and road safety*) – budowa i utrzymywanie dróg oraz zadania z zakresu ruchu drogowego,
- dostarczanie wody i odbiór ścieków (*water supply and sewerage*),
- rozwój lokalny (*development incentives and control*) – przygotowywanie i wprowadzanie w życie planów rozwoju, kontrolowanie rozwoju lokalnego, wprowadzanie udogodnień w życie społeczności lokalnych,
- ochrona środowiska (*environment protection*) – gospodarka odpadami, utrzymywanie ulic w czystości, kontrola zanieczyszczeń, utrzymywanie straży pożarnej, dbanie o zdrowie środowiskowe,
- rekreacja (*recreation and amenities*) – utrzymywanie basenów, parków, usług bibliotecznych i centrów miejskich,
- rolnictwo, edukacja, zdrowie i zapewnianie dobrobytu mieszkańcom (*agriculture, education and welfare*) – bardzo ograniczone kompetencje, zwłaszcza w zakresie grantów na edukację,
- inne zadania (*miscellaneous services*) – m.in. prowadzenie rejestrów wyborców, utrzymywanie budynków sądowych.

Odrębne kompetencje posiadają irlandzkie władze regionalne, nie są to jednak funkcje samorządowe *sensu stricto*. Władze każdego z ośmiu regionów odpowiedzialne są za:

- koordynowanie działania władz samorządowych na swoim terenie,
- wspieranie kooperacji między władzami samorządowymi na podległym im obszarze,
- tworzenie planów rozwoju danego regionu i ocenę takich planów tworzonych przez władze samorządowe na szczeblach niższych,
- przygotowywanie raportów i wytycznych dotyczących rozwoju regionalnego,
- doradztwo rządowi w zakresie implementacji polityki unijnej,
- wdrażanie polityki regionalnej Unii Europejskiej na obszarze swojego działania, zwłaszcza tej dotyczącej gospodarowania funduszami strukturalnymi<sup>16</sup>.

Dwa Zgromadzenia Regionalne (*Regional Assemblies*) utworzone w 1999 r. odpowiadają z kolei za:

- tworzenie i monitorowanie wdrażania Regionalnych Programów Operacyjnych związanych z funduszami strukturalnymi,
- koordynację dostarczania usług publicznych na swoim terenie,
- ubieganie się o i monitorowanie wdrażania funduszy pochodzących z UE,
- prowadzenie polityki informacyjnej<sup>17</sup>.

---

morządem: <http://www.environ.ie/en/LocalGovernment/LocalGovernmentReform/RHLegislation/FileDownload,1963,en.pdf> [dostęp 13.05.09].

<sup>16</sup> Zob. [http://www.iro.ie/regional\\_authorities.html](http://www.iro.ie/regional_authorities.html) [dostęp 01.06.09].

<sup>17</sup> Zob. [http://www.iro.ie/regional\\_assemblies.html](http://www.iro.ie/regional_assemblies.html) [dostęp 01.06.09].

Administracja samorządowa na szczeblu regionalnym wykonuje zatem zadania przede wszystkim dotyczące koordynacji działania niższych szczebli samorządu i odpowiada za wdrażanie regionalnej polityki unijnej. Należy wspomnieć także, że w realizacji stojących przed nim zadań z samorządem terytorialnym współpracują inne ciała administracyjne i agencje rządowe, co charakterystyczne jest zresztą dla państw anglosaskich. Współpraca ta odbywa się przede wszystkim w wymiarze regionalnym. Jako przykład można podać ściśle związane w wypełnianiu swoich zadań z samorządem Zarządy Zdrowia (*Health Boards*), Regionalne Organizacje Turystyczne (*Regional Tourism Organisations*) czy Komitety Edukacji Zawodowej (*Vocational Education Committees*). Z administracją lokalną współpracują także zarządy przedsiębiorczości hrabstw (*County Enterprise Boards*), które stymulują rozwój gospodarczy na danym obszarze. Te quasi-agencje rządowe utworzone zostały w 1993 r. w 36 miastach kraju. W ich skład wchodzi z jednej strony pracownicy opłacani przez rząd, z drugiej zaś przedstawiciele lokalnych samorządów, środowisk biznesu, związków zawodowych i innych grup społecznych. Zadaniem agencji jest wspieranie małej i średniej przedsiębiorczości. Instytucjami o podobnej konstrukcji prawnej, które współpracują z samorządem, są także *Shannon Free Airport Development Company* i *Irish Speaking Districts Authority* w Udras na Gaeltachta. Początkowo celem ich działania były – w pierwszym wypadku budowa lotniska w Shannon, w drugim zaś wsparcie języka irlandzkiego na obszarze Gaeltachta. Później zakres ich działalności znacznie się poszerzył, obejmując szereg przedsięwzięć gospodarczych z zakresu polityki regionalnej. Działania obu agencji opierają się na skutecznej pracy pracowników rządowych (zajmują się stroną techniczną planów operacyjnych poszczególnych projektów rozwojowych) oraz na zaangażowaniu władz lokalnych i środowisk przedsiębiorców. Przedsięwzięcia te w ocenie ekspertów charakteryzują się wysoką skutecznością<sup>18</sup>. Władze samorządowe współdziałają także z zarządami rybackimi (*Fishery Boards*) i władzami portowymi (*Harbour Authorities*).

**Relacje między rządem a samorządem** są niewątpliwie zdominowane przez tradycję. Mimo upływu prawie stu lat od momentu uzyskania przez Irlandię niepodległości rząd centralny postrzegany jest raczej jako nadzorca i kontroler działania lokalnych władz niż strategiczny partner. Niewątpliwie jest to konsekwencją występowania w irlandzkim samorządzie w pierwszej połowie XX w. powszechnej korupcji i nepotyzmu. W tym kontekście wzajemne relacje odzwierciedlają więc raczej założenia anglosaskiej teorii podległości (*principal-agent approach*) niż teorii stosunków partnerskich (*partnership relation*)<sup>19</sup>. Od kilku lat wysuwane są jednak propozycje zmiany i modernizacji wzajemnych relacji. Pierwszym znaczącym krokiem było niewątpliwie wspomniane zerwanie z doktryną *ultra vires* i przyznanie władzom lokalnym generalnej kompetencji do działania. Zapoczątkowało to żmudny proces decentralizacji irlandzkiego samorządu. Władze centralne rozważają także wzmocnienie pozycji lokalnych instytucji między innymi przez wprowadzenie bezpośrednich wyborów burmistrzów (*mayors*), stojących na czele rad każdego

<sup>18</sup> T. Grosse, *Polityka regionalna UE...*, s. 92–93.

<sup>19</sup> M. Callanan, M. MacCarthaigh, *Local Government Reforms...*, s. 117; K. Łokucijewski, *Angielski model demokracji lokalnej...*, s. 59–60.

typu jednostek lokalnych<sup>20</sup>. Rozwiązanie to miało być zresztą implementowane już w 2004 r., ostatecznie jednak od niego odstąpiono. Obecnie, kiedy zestawi się pozycję parlamentarzystów, menadżerów i burmistrzów, ci ostatni plasują się w hierarchii najniżej. Burmistrz (*mayor*) pełni raczej funkcje reprezentacyjne, w tym na przykład otwiera duże centra handlowe<sup>21</sup>. W 2008 r. wydany został jednak Green Paper dotyczący reformy samorządowej (Green Paper for Local Government Reform), w którym rząd powraca do tematu i rozważa ustanowienie wybieranego w wyborach bezpośrednich burmistrza, przede wszystkim w stolicy – tzw. Regionalnego Burmistrza Dublinia (*Regional Mayor for Dublin*). Do jego strategicznych funkcji należałoby między innymi prowadzenie działań w zakresie planowania przestrzennego, mieszkalnictwa, zarządzania odpadami, dostarczania wody i odbioru ścieków. Tak powoływany organ pełniłby również rolę Przewodniczącego Władz Transportowych Dublinia (*Chair of the Dublin Transport Authority*). Planowana reforma ma więc na celu wzmocnienie instytucji przywództwa lokalnego oraz dowartościowanie burmistrza względem menadżera. Innym zabiegiem, zapowiadającym od dłuższego czasu, jest także wprowadzenie zakazu łączenia mandatów członka parlamentu i radnego. Regulacja ta ma na celu zwiększenie zaangażowania i poczucia odpowiedzialności wśród samorządowców.

Kolejnym obszarem funkcjonowania administracji lokalnej, który od dawna stanowi pole zainteresowania rządu, jest zwiększenie zaangażowania obywateli. Choć badania pokazują, że społeczeństwo irlandzkie czuje się dość mocno związane zarówno ze swoim krajem, jak i jednostkami lokalnymi, w których mieszka, zdaniem władz centralnych poprawie powinien ulec lokalny proces decyzyjny, w tym przede wszystkim stopień włączenia w niego obywateli<sup>22</sup>. Rząd zwraca również uwagę na dalszą konieczność poprawy jakości świadczonych przez samorząd usług oraz modernizacji sposobu finansowania jego działalności<sup>23</sup>. Coraz powszechniejszą praktyką jest także konsultowanie polityki samorządowej rządu z przedstawicielami władz lokalnych.

W historii wzajemnych relacji rząd – samorząd terytorialny w przeciwieństwie do większości państw w Irlandii większą chęć modernizacji i decentralizacji samorządu wykazują obecnie władze centralne niż lokalne. Tak było między innymi w kwestii wprowadzenia wspomnianych bezpośrednich wyborów burmistrzów. Gorącym orędownikiem tego rozwiązania był minister odpowiedzialny za kwestie samorządowe w 2001 r., stąd też regulacja ta została umieszczona w ustawie Local Government Act z tego roku. Jednak w rezultacie oporu samorządowców czasowo odstąpiono od tego rozwiązania. Wiele z zakładanych reform nie weszło zatem w życie na skutek niechęci środowiska samorządowego wobec jakichkolwiek zmian istniejącego *status quo*.

---

<sup>20</sup> A. Quinlivan, *Reconsidering Directly Elected Mayors in Ireland: Experiences from the United Kingdom and America*, „Local Government Studies” 2008, Vol. 34, Issue 5, s. 609–623.

<sup>21</sup> L. Schaap, H. Daemen, A. Ringeling, *Mayors in Seven European Countries: Part II – Performance and Analysis*, „Local Government Studies” April 2009, Vol. 35, No. 2, s. 235–249.

<sup>22</sup> M. Callanan, *The Role of Local Government...*, s. 3.

<sup>23</sup> Dokument rządowy: Green Paper on Local Government – Stronger Local Democracy. Options for Change. Summary, <http://www.environ.ie/en/LocalGovernment/LocalGovernmentReform/PublicationsDocuments/FileDownload,17226,en.pdf> [dostęp 13.05.09].



**Wybory samorządowe** w Irlandii mają długą tradycję. System wyborczy, podobnie jak i cały irlandzki samorząd, przeszedł ewolucję od wyborów nierespektujących zasad powszechności, równości, bezpośredniości, do w pełni demokratycznych wyborów pięcioprzymiotnikowych. Podstawowymi aktami prawnymi regulującymi organizację i przebieg współczesnych wyborów lokalnych w Irlandii są:

- Local Elections (Petitions and Disqualifications) Act z 1974 roku,
- Electoral Act z 1992 roku,
- Local Elections Regulations z 1995 roku,
- Electoral (Amendment) Act z 1996 roku,
- Electoral Act z 1997 roku,
- Local Government Act z 1998 roku,
- Local Elections (Disclosure of Donations and Expenditure) Act z 1999 roku,
- Electoral (Amendment) Act z 2001 roku,
- Local Government Act z 2001,
- Electoral (Amendment) Act z 2002 roku,
- Local Government (No. 2) Act z 2003 roku.

Czynne i bierne prawo udziału w wyborach lokalnych posiada każda osoba, która jest obywatelem lub mieszkańcem (*resident*) Republiki Irlandii, w dniu wyborów ma ukończone 18 lat oraz znajduje się w spisie wyborców. Bierne prawa wyborczego w wyborach lokalnych nie posiadają następujące osoby:

- członek Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego lub któregośkolwiek z sądów Wspólnoty Europejskiej,
- minister rządu,
- przewodniczący Izby Reprezentantów (*the chairman of the Dail*) i przewodniczący senatu (*the chairman of the Seanad*),
- sędziowie (*judges*),
- Prezes Państwowej Izby Kontroli (*Comptroller and Auditor General*),
- urzędnicy w służbie cywilnej (*civil servants*),
- osoby skazane na więzienie na okres dłuższy niż sześć miesięcy,
- osoby nieplacące podatków lokalnych,
- osoby, które odmówiły wykonania decyzji sądu wniesienia zaległych opłat lokalnych,
- osoby, którym została udowodniona któraś z następujących praktyk: defraudacja, malwersacje finansowe lub korupcja względem lokalnych władz.

Rejestr wyborców mających prawo udziału zarówno w wyborach powszechnych, jak i w wyborach lokalnych prowadzony jest przez rady hrabstw (*county councils*) i rady hrabstw miejskich (*city councils*). Osoba, przy której nazwisku znajduje się litera „L”, ma prawo oddania swojego głosu jedynie w wyborach lokalnych. Rejestr wyborców danej jednostki samorządowej jest uzupełniany co roku i podawany do powszechnej wiadomości 1 listopada przez rozplakatowanie w miejscach publicznych. Osoba posiadająca czynne prawo wyborcze, która nie została ujęta w spisie wyborców, ma prawo zwrócić się w tej sprawie do odpowiedniego urzędnika zatrudnionego w administracji hrabstwa w terminie do 25 listopada. Kwestie sporne mogą zostać wniesione na mocy decyzji właściwego urzędnika hrabstwa do rozpatrzenia przez sąd okręgowy (*Circuit Court*), którego jurysdykcji podlega dana



jednostka samorządowa. Rejestr wyborców oficjalnie uzyskuje swoją moc prawną 15 lutego. Jednak osoba, której nazwisko nie zostało ujęte w tym spisie, a ma prawo udziału w wyborach, może za pomocą tak zwanej „późnej aplikacji” (*late application*) dostarczyć odpowiedniemu urzędnikowi dokument uzupełniający potwierdzający jej prawo do udziału w głosowaniu. Dokument ten musi być jednak dostarczony na co najmniej 15 dni roboczych przed terminem wyborów.

Głosowanie odbywa się w ustanowionych do tego celu lokalach wyborczych (*local polling station*). Specjalne punkty, w których można oddać swój głos, zorganizowane są na potrzeby wojska, osób zatrudnionych w irlandzkich przedstawicielstwach dyplomatycznych oraz chorych i niebędących w stanie dotrzeć do właściwego miejsca głosowania (w szpitalach, domach opieki). Za pomocą poczty głosować mogą zaś studenci uczący się poza miejscem zamieszkania. Osoby niepełnosprawne mogą oddać głos nie w swoim okręgu wyborczym, jeśli właściwy okręg nie jest przystosowany do ich potrzeb.

Wybory lokalne odbywają się co pięć lat w maju lub czerwcu. Dokładna data wyborów jest ustalana i podawana do wiadomości przez ministra odpowiedzialnego za samorząd terytorialny. Minister ustala także czas, w którym odbywają się wybory. Musi on wynosić co najmniej 12 godzin pomiędzy godziną siódmą rano, a dwudziestą drugą trzydzieści wieczorem tego samego dnia. Czas oddawania głosu może ulec jednak skróceniu do czterech godzin w okręgach wyborczych znajdujących się na wyspach Republiki Irlandii, jeśli warunki pogodowe zostaną określone jako wyjątkowo niekorzystne lub też jeśli wystąpią trudności związane z transportem.

Zgłaszanie kandydatów odbywa się w ciągu czterech tygodni przed wyznaczonym dniem głosowania. Kandydat może dokonać swojego zgłoszenia osobiście lub też zostać zgłoszony przez wyborców zarejestrowanych w okręgu wyborczym, z którego będzie startował. Można kandydować w więcej niż jednym okręgu wyborczym, ale mandat można posiadać tylko w jednej jednostce samorządowej. Zgłoszenie kandydata powinno zawierać potwierdzenie przynależności partyjnej danej osoby. Jeśli kandydat jest osobą niezależną, jego zgłoszenie powinno być potwierdzone podpisami 15 osób zarejestrowanych jako wyborcy w danym okręgu wyborczym.

Wybory lokalne w Irlandii są przeprowadzane są według zasad ordynacji proporcjonalnej przy zastosowaniu pojedynczego głosu transferowego (*single transferable vote* – STV) w okręgach wielomandatowych (*multi-member electoral constituencies*). STV oznacza, że wyborca na karcie do głosowania stawia przy nazwiskach kandydatów (które są umieszczone na karcie w porządku alfabetycznym) cyfry 1, 2 i 3 świadczące o jego preferencjach wyborczych. Cyfra 1 umieszczana jest w kratce naprzeciwko nazwiska tego kandydata, który jest „pierwszym wyborem” oddającego głos. Cyfra 2 oznacza drugi wybór, a 3 – trzecią preferencję. W ten sposób głosujący niejako udziela instrukcji urzędnikowi liczącemu głosy, aby w przypadku kiedy kandydat oznaczony na karcie do głosowania cyfrą 1 (jako pierwsza preferencja) nie uzyska minimalnej wymaganej liczby głosów (*quota*) i nie ma szansy na wygraną, jego głos został „przetransferowany” na kandydata oznaczonego cyfrą 2. Jeśli sytuacja się powtarza, głos otrzymuje trzeci kandydat, przy nazwisku którego znajduje się taka właśnie cyfra<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> <http://www.environ.ie/elections/electocl.html> [dostęp 25.06.03].

Liczenie głosów rozpoczyna się następnego dnia po wyborach samorządowych, o godzinie dziewiątej rano. Otwarcie zapieczętowanych urn wyborczych, wyjęcie z nich kart do głosowania, a następnie proces samego liczenia dokonywany jest w obecności organizatorów kampanii wyborczych kandydatów ubiegających się o miejsce w jednostkach samorządu terytorialnego. Wszystkie głosy z jednego okręgu wyborczego są sortowane według znajdującego się na nich pierwszego wyboru oddających głos – nazwiska kandydata oznaczonego na karcie do głosowania jako 1. Głosy nieważne nie są brane pod uwagę. Ustalana jest wówczas także minimalna liczba głosów potrzebna do tego, aby kandydat zapewnił sobie miejsce radnego danej jednostki samorządowej. Dokonywane jest to przez podział liczby wszystkich ważnych głosów przez liczbę miejsc, które mają być obsadzone w wyborach plus 1, oraz przez dodanie 1 do wyniku. Na przykład jeśli oddano 40 000 ważnych głosów, a do obsadzenia były 4 miejsca, minimalna liczba głosów zapewniająca kandydatowi wybór na stanowisko wynosić będzie 8001, ponieważ:  $40\ 000 : (4 + 1) + 1 = 8001$ .

Po zakończeniu pierwszego liczenia głosów wszyscy kandydaci, którzy uzyskali liczbę głosów równą lub większą od minimalnej liczbie głosów potrzebnych do wyboru (*quota*), uważani są za wybranych na stanowiska. Jeśli dany kandydat uzyskał więcej niż wymagana *quota*, „nadwyżka” jego głosów przekazywana jest proporcjonalnie, w dość skomplikowanym procesie dzielenie głosów pomiędzy pozostałych kandydatów. Dzielenie głosów trwa dopóki wszystkie miejsca nie zostaną obsadzone. Jeżeli do obsadzenia jest tyle miejsc, ilu kandydatów startowało w wyborach, miejsca te zostają obsadzone automatycznie, nawet jeśli poszczególni kandydaci nie zdobyli wymaganej minimalnej liczby głosów. Podczas liczenia głosów urzędnik nadzorujący ten proces może w każdej chwili zarządzić ponowne ich przeliczenie, jeżeli odkrył lub ma podejrzenia, że zaistniała pomyłka lub doszło do błędu. O ponowne przeliczenie głosów może wnioskować także pełnomocnik (*agent*) ustanowiony przez każdego z kandydatów. Po zakończonym liczeniu głosów urzędnik powołany do tego celu ustala wyniki wyborów i podaje je do publicznej wiadomości. Jeżeli dany kandydat wybrany został do więcej niż jednej jednostki samorządowej, w ciągu trzech dni musi przedstawić pisemną deklarację potwierdzającą, w której radzie będzie zasiadać. Powstające w ten sposób wakaty traktowane są jako zwykłe miejsca wakujące, uzupełniane na zasadzie dokooptowania osoby z listy tej samej partii, która uzyskała największą liczbę głosów.

Każda osoba powyżej 18 roku życia może zakwestionować wynik wyborów, składając petycję w tej sprawie do sądu okręgowego w ciągu 28 dni od podania do publicznej wiadomości wyników wyborów. Rezultat wyborów może zostać zakwestionowany na podstawie zastrzeżeń co do sposobu przeprowadzenia samych wyborów, na przykład ich przerwania na pewien czas, zakłóceń, jak również na podstawie innego błędu. Ostatnie wybory samorządowe przeprowadzone zostały w Irlandii wspólnie z wyborami do Parlamentu Europejskiego w dniu 5 czerwca 2009 r. Frekwencja w wyborach lokalnych wyniosła 58%, ich szczegółowe wyniki zawiera tabela 2.

Tab. 2. Wyniki wyborów samorządowych z dnia 5 czerwca 2009 r.

Partia	Głosy pierwszej preferencji	Ogólny procent głosów	Liczba zdobytych mandatów
Fine Gael	605 335	32,2	340
Fianna Fáil	477 344	25,4	218
Inne ( <i>Other</i> )	338 730	18,0	136
Partia Pracy ( <i>Labour</i> )	276 628	14,7	132
Sinn Féin	138 406	7,4	54
Partia Zielonych ( <i>Green Party</i> )	44 152	2,3	3

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://www.rte.ie/news/elections/local/> [dostęp 11.06.09]

Dokonując charakterystyki władzy stanowiącej i wykonawczej w Irlandii, należy podkreślić **odrębność administracji samorządowej** na szczeblu regionalnym oraz tej pochodzącej z wyborów bezpośrednich, występującej na dwu pozostałych szczeblach. W dwu zgromadzeniach regionalnych, działającym na obszarze południowej i wschodniej części Irlandii – *The Southern and Eastern Regional Assembly*, oraz działającym w przygranicznej (przy brytyjskiej Irlandii Płn.), środkowej i zachodniej części kraju – *The Border, Midland and Western Regional Assembly*, nie można wyróżnić organów władzy uchwałodawczej i wykonawczej *sensu stricto*. Podobnie jest z władzami ośmiu regionów, na które podzielona jest Irlandia. Wynika to z charakteru zadań stawianych przed władzami regionalnymi. Nie posiadają one władzy legislacyjnej, zajmując się wyłącznie koordynacją działania służb publicznych i przedsięwzięć podjętych na niższych szczeblach administracji samorządowej. Władze regionalne nie pochodzą zatem z wyborów powszechnych, ale powoływane są spośród reprezentantów lokalnych samorządów. Zostają oni delegowani przez rady jednostek samorządowych wchodzących w skład regionu.

W każdej jednostce podziału terytorialnego wyodrębnionej dla celów samorządowych, której skład pochodzi z wyborów bezpośrednich, istnieje rada pełniąca funkcje lokalnego parlamentu. Każda rada składa się z przewodniczącego (*Chairman* lub *Cathaoirleach*), jego zastępcy (*Vice-Chairman* lub *Les-Cathaoirleach*) oraz radnych (*councillors*)<sup>25</sup>. Przewodniczący największych rad hrabstw miejskich, czyli rady w Dublinie (*Dublin City Council*) i Corku (*Cork City Council*), noszą tytuł lorda burmistrza (*Lord Mayor*), zaś ich zastępcy – zastępców lorda burmistrza (*Deputy Lord Mayor*). Przewodniczący pozostałych rad hrabstw miejskich (*city councils*), korporacji miejskich (*borough councils*) i miast (*town councils*) nazywani są burmistrzami (*Mayor*), zaś wiceprzewodniczący noszą tytuł zastępców burmistrza (*Deputy Mayor*). Przewodniczący wybierani są przez rady na kadencję jednoroczną, możliwa jest jednak ich reelekcja na stanowisko. Przewodniczący pilnuje porządku obrad, może m.in. wykluczyć z nich członka lub członków rady zachowujących się w sposób nieodpowiedni lub też odroczyć posiedzenie.

Liczba radnych (*councillors*) zależy od liczby ludności zamieszkałej w danej jednostce administracyjnej. Przykładowo w radzie hrabstwa Cork zasiada 48 radnych,

<sup>25</sup> Tytuł stosowany wobec przewodniczącego rady i jego zastępcy (*Chairman* lub *Cathaoirleach*) oraz odpowiednio (*Vice-Chairman* lub *Leas-Cathaoirleach*) zależy od tego, jakim językiem decyduje posługiwać się rada – angielskim czy też irlandzkim.

podczas gdy rady hrabstw Carlow, Longford, North Tipperary, Offaly i Wexford posiadają 21 radnych. W radach hrabstw miejskich (*city councils*) zasiada od 15 radnych (Waterford i Galway) do 52 (Dublin). Rady korporacji miejskich (*borough councils*) tworzy 12 radnych, zaś w skład rad miejskich (*town councils*) wchodzi ich od 9 do 12<sup>26</sup>.

W ciągu roku musi odbyć się co najmniej jedno posiedzenie zwykłe rady oraz specjalne posiedzenie dotyczące kształtu budżetu. Pozostałe posiedzenia zwoływane są na wniosek przewodniczącego rady, wiceprzewodniczącego, jeśli przewodniczący jest nieobecny, lub pięciu jej członków. Zazwyczaj jednak rady spotykają się raz w miesiącu<sup>27</sup>. Większość decyzji podejmowana jest większością głosów radnych obecnych na danym posiedzeniu przy zachowaniu quorum (wynosi ono 1/4 ogólnej liczby członków rady plus jeden). Podczas posiedzeń radni:

- podejmują uchwały (*resolutions*) – dotyczące przede wszystkim wprowadzenia lub zmiany wysokości podatków lokalnych, ustanowienia nowych komisji,
- stanowią przepisy miejscowe (*by-laws*) – dotyczą one kwestii dobra publicznego danej społeczności lokalnej, na przykład miejsc parkingowych czy składowania śmieci,
- tworzą zarządzenia wewnętrzne (*standing orders*) – dotyczą one wewnętrznej organizacji i zasad funkcjonowania władz lokalnych, na przykład procedury posiedzeń rady; za przyjęciem zarządzenia wewnętrznego musi się opowiedzieć co najmniej 1/2 ogólnej liczby członków rady; taka sama większość potrzebna jest do uchwalenia zmian w zarządzeniu wewnętrznym lub ustanowieniu nowego.

Rady jednostek samorządu terytorialnego ustanawiają także komisje, którym mogą delegować część swoich funkcji. Ich zadaniem jest usprawnienie działania rad lokalnych. W celu ustanowienia komisji rada podejmuje uchwałę na swoim posiedzeniu. W skład komisji wchodzi minimum trzech członków danej rady, mogą się w niej znaleźć także eksperci spoza grona radnych. Na mocy uchwały rada może delegować część swoich funkcji komisji. Taką uchwałę musi poprzeć co najmniej 1/2 ogólnej liczby radnych. Rada nie może jednak delegować swoich uprawnień dotyczących tworzenia budżetu, planu rozwoju lub decyzji w zakresie zaciągania zobowiązań finansowych przez jednostkę samorządową. Komisje można podzielić na obligatoryjne i fakultatywne. Rady hrabstw i rady hrabstw miejskich ustanawiają:

- komisje polityki strategicznej – mają charakter obligatoryjny i musi działać przy każdej radzie hrabstwa i radzie hrabstwa miejskiego; formułuje ona wyznaczniki, wdraża, a następnie monitoruje rezultaty polityki lokalnej danego ciała samorządowego; każda komisja polityki strategicznej pełni funkcję doradczą wobec danej rady jednostki samorządowej,
- komisje obszaru – działają na terenie większym od jednego hrabstwa lub hrabstwa miejskiego; zajmują się one kwestiami wykraczającymi poza działanie pojedynczej jednostki samorządowej, na przykład ochroną środowiska naturalnego czy aktywizowaniem społeczności lokalnych; ich utworzenie jest fakultatywne.

Rady korporacji miejskich i rady miejskie mogą na swoim obszarze ustanawiać komisje polityki komunalnej posiadające takie same funkcje i role jak komisje

<sup>26</sup> Local Government Act 2001, No 37, Schedule 7, s. 197; M. Callanan, M. MacCarthaigh, *Local Government Reforms...*, s. 119.

<sup>27</sup> Ibidem.

polityki strategicznej na poziomie hrabstw i hrabstw miejskich. Wszystkie rady wymienionych jednostek samorządu terytorialnego mogą powołać do życia komisje wspólne, których zadaniem jest wdrażanie wspólnej polityki władz samorządowych na danym obszarze.

Na mocy Local Government Act 2001 ogół mieszkańców danej jednostki samorządowej ma prawo uczestniczenia w posiedzeniach rady. Jednakże dla dobra publicznego rada może utajnić i zamknąć dla mieszkańców swoje posiedzenie. Uchwałę w tej sprawie musi poprzeć co najmniej połowa ogólnej liczby radnych. O posiedzeniu rada informuje mieszkańców danej jednostki samorządowej co najmniej trzy dni wcześniej. Informacja na temat planowanego posiedzenia musi być dostępna w głównym biurze rady.

Władzę wykonawczą w samorządzie irlandzkim w hrabstwach i hrabstwach miejskich sprawują **menadżerowie**. W hrabstwach menadżer określany jest jako menadżer hrabstwa (*county manager*), a w hrabstwach miejskich jako menadżer miasta (*city manager*). Na poziomie korporacji miejskich i miast aparat wykonawczy spoczywa w rękach urzędników miejskich (*town clerks*). Nadzór nad urzędnikami miejskimi sprawują odpowiedni menadżerowie (hrabstwa lub hrabstwa miejskiego), ich jurysdykcja rozciąga się bowiem także na niższe szczeble administracji samorządowej. Instytucja menadżera jest jedną z najbardziej wyróżniających samorząd irlandzki. Menadżer jest odpowiednikiem działających do niedawna na terenie całej Wielkiej Brytanii komisji wykonawczych<sup>28</sup>. To właśnie utworzenie w 1929 r. tego organu było pierwszą wyraźną różnicą względem brytyjskiego systemu samorządowego. Instytucja menadżera miała usprawnić działanie administracji lokalnej w Irlandii, która szczególnie w latach 20. XX wieku działała w sposób nieefektywny, jej pracownicy byli zaś często skorumpowani. Pierwszy menadżer pojawił się w Cork, potem stanowisko to utworzono także w Dublinie i Limericku. Od 1942 r. instytucja menadżera funkcjonowała we wszystkich hrabstwach<sup>29</sup>.

Menadżerów od początku ich działalności rekomendowała na stanowisko niezależna agencja państwowa – Komisja ds. Mianowań (*Local Appointment Commission*), utworzona w Dublinie w 1926 r. Rekomendowana kandydatura podlegała następnie zatwierdzeniu przez radę danego hrabstwa, a po pozytywnym jej rozpatrzeniu, właściwej nominacji dokonywał minister odpowiedzialny za kwestie samorządu lokalnego. Praktyka ta funkcjonuje do dziś. Obecnie urząd menadżera funkcjonuje w każdym hrabstwie, aczkolwiek hrabstwa Leitrim i Sligo posiadają wspólnego menadżera.

Menadżer powoływany jest zasadniczo na siedem lat, rada może go jednak zawiesić w pełnieniu funkcji lub usunąć ze stanowiska przed upływem tego czasu. Wniosek w tej sprawie musi zostać podpisany przez co najmniej 1/3 członków rady hrabstwa, zaś za przyjęciem uchwały musi głosować co najmniej 2/3 ogólnej liczby członków rady<sup>30</sup>. Ostateczną decyzję podejmuje jednak zawsze minister. Do 1991 r. menadżerowie mianowani byli na czas nieokreślony. Ponieważ wzajemne

---

<sup>28</sup> K. Radzik, *Ewolucja instytucji przywództwa w samorządzie brytyjskim*, [w:] S. Michałowski, K. Kuć-Czajkowska (red.), *Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji partycyjnej*, Lublin 2008, s. 101–113.

<sup>29</sup> N. Collins, F. McCann, *Irish Politics Today*, Manchester 1991, s. 99.

<sup>30</sup> Local Government Act 2001, No 37, Part 14, Chapter 2, s. 116.

relacje między nimi a wybieranymi na 5-letnią kadencję radnymi określone były jako „niezdrowe”, zdecydowano o wprowadzeniu kadencji 7-letniej. Okres ten może obecnie ulec przedłużeniu maksymalnie do 10 lat<sup>31</sup>.

Do zadań menadżera należy wszystko, co nie jest zastrzeżone jako kompetencja rady hrabstwa (*reserved functions*). W praktyce menadżer odpowiada za wykonywanie uchwał rady, zatrudnianie personelu administracyjnego w samorządzie, wydawanie pozwoleń, zawieranie umów oraz doradztwo i pomoc radnym. Menadżer ma prawo uczestniczyć w posiedzeniach rady, zabierać głos w dyskusji, nie może jednak głosować. W niektórych większych hrabstwach i hrabstwach miejskich oprócz menadżera właściwego funkcjonuje także menadżer asystujący (*assistant county manager*). Jest tak na przykład w hrabstwie miejskim Dublin, gdzie przy każdej z trzech rad, które działają na obszarze *Dublin City*, funkcjonuje oddzielny menadżer asystujący. Stanowisko to występuje także w hrabstwach (*counties*) Cork, Clare, Kerry, Limerick, Mayo, Meath, Wexford, Galway i hrabstwie miejskim (*city*) Cork. Zadaniem menadżera asystującego jest pomoc w wypełnianiu obowiązków menadżerowi właściwemu<sup>32</sup>.

Charakteryzując **status radnych**, organu wykonawczego, jak również pracowników irlandzkiego samorządu, zauważyć należy kilka kwestii. Po pierwsze prawo zezwala na to, aby radny mógł zasiadać tylko w jednej radzie hrabstwa (*county council*) lub radzie hrabstwa miejskiego (*city council*). Może natomiast łączyć mandat radnego hrabstwa (*county council*) lub mandat radnego hrabstwa miejskiego (*city council*) z mandatem radnego korporacji miejskiej (*borough council*) lub radnego rady miejskiej (*town council*). Co więcej, prawo dopuszcza także możliwość łączenia mandatu radnego z mandatem członka Izby Reprezentantów lub senatu. Taka regulacja stanowi powód nieustającej krytyki, gdyż wielu radnych zaniedbuje swoje lokalne zadania.

Radny może zrezygnować z pełnienia funkcji, przedkładając radzie swoją pisemną rezygnację. Jeśli radny nie wziął udziału w sześciu kolejnych posiedzeniach rady bez podania istotnej przyczyny, automatycznie traci mandat. W razie śmierci, rezygnacji lub utraty mandatu przez radnego powstały wakat zostaje uzupełniony na zasadzie dokooptowania kolejnego kandydata z listy tej partii, z której pochodzi wakujący mandat. Do 2004 r. radni nie otrzymywali uposażenia za sprawowanie swojej funkcji. Samorządowcy, których kadencja rozpoczęła się po wyborach lokalnych z 2004 r., otrzymują diety. Mają także prawo do zwrotu nakładów poniesionych w związku z pełnieniem mandatu oraz do samorządowej emerytury.

Analizując układ sił na lokalnej scenie politycznej, zauważyć należy, że choć między organem uchwałodawczym (radą) a organem wykonawczym (menadżerem) nie istnieje stosunek oparty na hierarchii, widoczna jest jednak dominacja organu wykonawczego<sup>33</sup>. Dzieje się tak zarówno ze względów historycznych, jak i z powodu stosunku samych radnych do pełnionej przez nich funkcji. Po pierwsze, od momentu utworzenia stanowiska menadżera w 1929 r. urzędnik ten otrzymywał wysokie uposażenie. Stanowiło to istotny kontrast wobec radnych samorządowych,

<sup>31</sup> M. Callanan, M. MacCarthaigh, *Local Government Reforms...*, s. 121.

<sup>32</sup> D. Roche, *Local Government in Ireland...*, s. 113.

<sup>33</sup> H. Daemen, L. Schaap, *Ireland. Associational Democracy*, [w:] H. Daemen, L. Schaap (red.), *Citizens and City. Developments in Fifteen Local Democracies in Europe*, Eburon 2000, s. 63.



którzy do niedawna pozbawieni byli wszelkich gratyfikacji finansowych. Poza tym menadżer jako pełnoetatowy pracownik samorządu pełni rolę łącznika między radą a urzędnikami ministerialnymi. To właśnie za jego pośrednictwem przekazywane są wszelkie wytyczne Ministerstwa Środowiska, Dziedzictwa Narodowego i Samorządu Lokalnego (*Department of the Environment, Heritage and Local Government*) dla poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego. Do niedawna był on urzędnikiem powoływanym na czas nieokreślony, *de facto* mogącym więc pełnić swoją funkcję nawet przez kilkadziesiąt lat.

Menadżer posiada silną pozycję w odbiorze społecznym. Świadczą o tym choćby wyniki sondażu przeprowadzonego wśród członków społeczności lokalnych, badającego poziom wpływu poszczególnych organów na funkcjonowanie władz lokalnych. Menadżerowie otrzymali w nim aż 70% wskazań respondentów, podczas gdy radni jedynie 26%<sup>34</sup>. Menadżerowi, pełniącemu także rolę głównego urzędnika wykonawczego (*Chief Executive Officer – CEO*), podporządkowani są inni urzędnicy samorządowi, w tym odgrywający istotną rolę dyrektorzy ds. poszczególnych usług (*directors of service*). Urząd ten ustanowiono w 2002 r. w celu lepszego zarządzania procesem świadczenia usług lokalnych. W ciągu ostatnich kilkunastu lat można zaobserwować swoiste otwarcie irlandzkiego samorządu terytorialnego na tego typu wysokiej klasy specjalistów, co niewątpliwie wynika z inspiracji filozofią nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*). Wpływa to zarówno na jakość świadczonych usług, jak i na zmianę sposobu rekrutacji personelu samorządowego. Obecnie opiera się ona przede wszystkim na zasadzie otwartych konkursów na poszczególne stanowiska. Od 2001 r., kiedy opublikowany został raport dotyczący stanu zasobów ludzkich, w administracji lokalnej daje się także zauważyć próbę tworzenia bardziej koherentnej wizji organizacji kadr samorządowych. Także w ustawie *Local Government Act* z 2001 r. znalazły się przepisy pozwalające na przeprowadzenie swoistej „dewolucji” zarządzania personelem, przenoszące szereg uprawnień do zarządzania kadrami z poziomu ministerstwa na szczebel lokalny.

Institucje i instrumenty pozwalające na szeroką **partycypację obywateli** w procesie lokalnego współzrządzenia nie są w Irlandii tak rozwinięte, jak ma to miejsce w innych państwach Europy Zachodniej. Wynika to m.in. z tradycji samorządowej, która takich rozwiązań nie przewidywała. Poza tym istotny jest też kształt wzajemnych relacji między rządem centralnym a samorządem, w których ten drugi przez lata widziany był jako gorszy, niejednokrotnie skorumpowany podwładny. Istotną rolę odegrała tu także prowadzona przez lata polityka centralizacji. Wszystko to wpłynęło niewątpliwie na fakt, iż dopiero w końcu XX wieku zwrócono uwagę na konieczność poszerzenia udziału obywateli w życiu lokalnym.

Prawo samorządowe przewiduje możliwość przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami danej jednostki samorządowej w kwestiach, takich jak planowanie przestrzenne czy rozwój lokalnej infrastruktury, np. budowa dróg. Mechanizmy te nie są jednak wykorzystywane zbyt często. Irlandzki samorząd nie zna instytucji stosowanych choćby w nieodległej Wielkiej Brytanii, takich jak lokalne referenda czy ławy obywatelskie (*citizen's juries*). Niemniej jednak w ramach powstałej w 1996 r. idei „lepszego samorządu” do irlandzkiej administracji lokalnej wprowadzono kilka nowych rozwiązań, mających na celu powiększenie możliwości udziału zarówno

---

<sup>34</sup> T.G. Grosse, *Polityka regionalna UE...*, s. 91.

obywateli, jak i innych grup interesu w sprawowaniu lokalnej władzy<sup>35</sup>. Należą do nich niewątpliwie wspomniane już, tworzone obligatoryjnie w każdym z hrabstw i hrabstw miejskich, komisje polityki strategicznej (*Strategic Policy Committees* – SPCs), jak również zarządy rozwoju (*County Development Boards* – CDBs). W przypadku SPCs prawo nakazuje, aby co najmniej 1/3 ich członków rekrutowała się spoza grona radnych. W ten sposób komisja ta ma stanowić forum reprezentacji lokalnych interesów przedsiębiorców, stowarzyszeń mieszkańców, organizacji pozarządowych, ekologów, związków zawodowych i farmerów<sup>36</sup>.

Z kolei zarządy rozwoju, działające również na terenie hrabstw i hrabstw miejskich, powołane są do integrowania ogólnej strategii rozwoju kraju z rozwojem „odolnym” wszystkich jego części. Zarządy odpowiedzialne są więc m.in. za tworzenie i wdrażanie strategii rozwoju gospodarczego, socjalnego i kulturalnego. Ich działalność ma powiększyć wąską listę kompetencji samorządowych i przekonać społeczności lokalne, że administracja samorządowa ma rzeczywisty wpływ na to, co dzieje się na obszarze jej podległym. W skład zarządów wchodzi zarówno reprezentanci lokalnych władz, instytucji publicznych, jak i organizacji pozarządowych.

Od 1996 r. w irlandzkim samorządzie tworzone są także całkowicie nowe instytucje, mające na celu poszerzenie zakresu partycypacji obywatelskiej. Należą do nich m.in. wspólnotowe i społeczne fora (*community and voluntary fora*), stanowiące swoistą platformę aktywności zarówno mieszkańców, jak i organizacji pozarządowych działających na terenie danej jednostki. To właśnie fora nominują członków zasiadających w SPCs i CBDs, dysponują one także własnym budżetem. W ostatnich latach powstają także coraz częściej tzw. młodzieżowe rady (*youth councils*) działające przy radach hrabstw i hrabstw miejskich.

W celu lepszego zrozumienia **systemu finansowania samorządu terytorialnego** w Irlandii należy się odwołać do stosowanego często w literaturze przedmiotu podziału wydatków samorządowych na te o charakterze kapitałowym i bieżącym. Do pierwszej grupy zaliczyć można wydatki na inwestycje służące lokalnej społeczności przez wiele lat – budowę dróg, obiektów komunalnych, infrastruktury wodnej i kanalizacyjnej. Wydatki te finansowane są przede wszystkim z dotacji państwowych oraz pożyczek. Przykładem wydatków bieżących są natomiast środki przeznaczane na codzienną działalność samorządowej administracji, m.in. wynagrodzenia dla pracowników, koszty utrzymania budynków komunalnych, czy tzw. koszty operacyjne. Wydatki te pokrywane są z różnych źródeł, m.in. z opłat za usługi i świadczenia lokalne, wpływów z podatków lokalnych, dotacji i subwencji rządowych oraz Funduszu Samorządu Terytorialnego (*Local Government Fund*). Ze względu na ich strategiczne znaczenie w codziennym funkcjonowaniu samorządów warto przyrzeć im się bliżej.

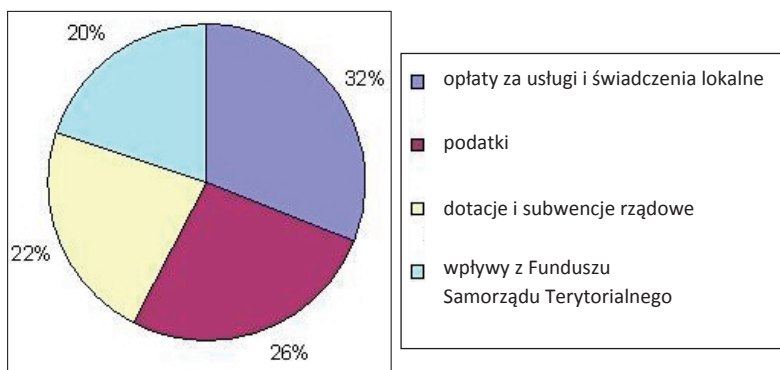
Do opłat za usługi i świadczenia lokalne zaliczyć należy między innymi opłaty za dostarczanie wody, wynajem domów, odbiór ścieków czy też miejsca parkingowe. W większości przypadków wpływ na ich wysokość mają wyłącznie władze danej jednostki, jednak w niektórych wypadkach stawki opłat lokalnych ustalane są na

---

<sup>35</sup> Idea konieczności zmiany samorządu zapisana została w wydanym w 1996 r. dokumencie *Better Local Government – a Programme for Change*.

<sup>36</sup> M. Callanan, M. MacCarthaigh, *Local Government Reforms...*, s. 132.

szczeblu państwowym<sup>37</sup>. Wysokość podatków lokalnych ustalana jest natomiast co-rocennie przez radę lokalną danej jednostki (radę hrabstwa, hrabstwa miejskiego). Przeważająca część wpływów z podatków lokalnych pochodzi z podatku od lokali usługowych. Jego stawka determinowana jest stanem i położeniem danej nieruchomości. Ich wyceną zajmują się pracownicy agencji rządowej. Z kolei dotacje i subwencje rządowe pozwalają samorządom lokalnym na pokrycie wydatków bieżących powiązanych z edukacją czy też utrzymywaniem odpowiedniego stanu dróg. Wreszcie należy zwrócić uwagę na Fundusz Samorządu Terytorialnego. Został on ustanowiony w 1999 r. na mocy ustawy Local Government Act z 1998 r. Jego celem jest ułatwienie samorządom świadczenia usług na odpowiednim poziomie. Składają się na niego środki pochodzące z wpływów z podatku od pojazdów oraz przekazywane bezpośrednio przez Ministra Skarbu. Z *Local Government Fund* finansowane jest między innymi utrzymywanie lokalnych dróg oraz część lokalnych inicjatyw. Procentowe zestawienie źródeł finansowania wydatków bieżących w 2007 r. przedstawia wykres 1.



**Wykres 1.** Źródła finansowania wydatków bieżących w 2007 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://www.environ.ie/en/LocalGovernment/LocalGovernmentAdministration/LocalGovernmentFinance/> [dostęp 20.05.09]

W systemie finansowania irlandzkiego samorządu dominuje udział budżetu państwa. Choć w ciągu ostatnich kilkunastu lat podjęto szereg kroków mających na celu m.in. podniesienie znaczenia podatków lokalnych, nadal istotną rolę odgrywają środki przekazywane przez rząd centralny. Przykładowo w 1972 r. wpływy z podatków lokalnych wynosiły 45% w stosunku do 37% pochodzących z dotacji. Do 1990 r. proporcje te odwróciły się następująco: wpływy z podatków wyniosły 23%, w porównaniu do 44% pochodzących z dotacji<sup>38</sup>. Jak pokazuje wykres 1, tendencja ta utrzymuje się nadal. W sposób znaczący wpływa to na zakres autonomii finansowej władz samorządowych. Większość prób zreformowania lokalnego systemu podatkowego, przede wszystkim zaś ponowne ustanowienie ogólnego podatku od nieruchomości, zakończyła się niepowodzeniem.

<sup>37</sup> <http://www.environ.ie/en/LocalGovernment/LocalGovernmentAdministration/LocalGovernmentFinance/> [dostęp 19.05.09].

<sup>38</sup> G. Danaher, *Finansowanie władz lokalnych w Irlandii*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 4, s. 53–60.

Nadzór nad finansami samorządowymi sprawują, analogicznie jak w samorządzie brytyjskim, niezależni audytorzy. Podlegają oni jedynie stojącemu na ich czele, niezależnemu dyrektorowi audytu (*Director of Audit*)<sup>39</sup>. Obok kwestii zgodności z prawem rachunków danej jednostki samorządowej od 1993 roku sprawdzają oni także efektywność gospodarowania lokalnego i adekwatność przyjętego przez poszczególne władze systemu zarządzania. Jest to możliwe na gruncie stworzonego w 1993 roku reżimu *Value for Money*, który ma promować właśnie finansową wydajność.

**Irlandię często określa się jako peryferie Europy.** Sformułowanie to odaje niestety także charakter irlandzkiego samorządu, który przez lata panowania Brytyjczyków stał się raczej mało udanym odwzorowaniem westminsterskiego systemu administracyjnego. Co więcej, wprowadzanie przez kolonizatorów jednolitych regulacji na terenie całej Irlandii spowodowało, iż nawet obecnie nie obserwuje się tak znaczącego, jak w niektórych państwach europejskich zróżnicowania regionalnego i lokalnego. Mimo to należy podkreślić kilka kwestii.

Po pierwsze, wydaje się, że część zachodnia kraju jest jednak słabiej rozwinięta niż wschodnia. Na zachodzie można bowiem zaobserwować wyższy odsetek ludności zatrudnionej na wsi, wyższe bezrobocie oraz rozproszoną sieć osadniczą. Niewątpliwie odzwierciedliło się to także w latach 90. w różnym potencjale ekonomicznym ośmiu regionów. W celu jego niwelacji w 1999 roku utworzono wspomniane dwa zgromadzenia regionalne (*Regional Assemblies*). Po drugie, wydaje się, że pomimo charakterystycznego dla Irlandii rolniczego charakteru państwa, obecnie prym wiodą ośrodki miejskie. Świadczy o tym między innymi fakt, iż ponad 30% populacji tego niewielkiego państwa mieszka w aglomeracji Dublina<sup>40</sup>. To na terenie miast niejako testuje się także nowe rozwiązania samorządowe, choćby pomysł bezpośrednich wyborów burmistrzów. Po trzecie, konieczne jest podkreślenie faktu, iż samorząd nie jest jedyną instytucją oferującą mieszkańcom lokalne usługi. Szereg samorządowych funkcji realizowana jest bowiem przez niezależne agencje i inne instytucje. Wreszcie istotne jest zaznaczenie, że Zielona Wyspa w całości podzielona jest na hrabstwa i hrabstwa miejskie, podczas gdy korporacje miejskie i miasta pokrywają jedynie część jej obszaru, stanowiąc uzupełnienie zasadniczej struktury samorządowej.

W Irlandii nie ma również samorządów terytorialnych mniejszości. Warto jednak zwrócić uwagę na coraz większą rolę obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej pracujących w tym kraju. Ostatnie lata pokazują, że rząd Zielonej Wyspy podejmuje szereg działań mających na celu zwiększenie partycypacji społecznej nie tylko wśród rodowitych Irlandczyków. Dowiodły tego między innymi ostatnie wybory samorządowe, przed którymi, szczególnie na terenie dużych aglomeracji miejskich, prowadzonych było szereg akcji informacyjnych skierowanych do cudzoziemców, w tym do pracujących w Irlandii Polaków<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Obecnie funkcję tą pełni N. O'Connell. Zob. szerzej: <http://www.environ.ie/en/Local-Government/LocalGovernmentAuditService/> [dostęp 25.06.09].

<sup>40</sup> T. Grosse, *Polityka regionalna UE...*, s. 85.

<sup>41</sup> Zob. szerzej: <http://forumpolonia.org/szanse-i-wyzwania-polacy-w-wyborach-lokalnych-irlandia-2009/> [dostęp 19.05.09].

## Bibliografia

- Callanan M., MacCarthaigh M., *Local Government Reforms in Ireland*, [w:] B.E. Dollery, J. Garcea, E.C. LeSage Jr. (red.), *Local Government Reform. A Comparative Analysis of Advanced Anglo-American Countries*, Cheltenham–Northampton 2008.
- Collins N., McCann F., *Irish Politics Today*, Manchester 1991.
- Daemen H., Schaap L., *Ireland. Associational Democracy*, [w:] H. Daemen, L. Schaap (red.), *Citizens and City. Developments in fifteen local democracies in Europe*, Eburon 2000.
- Grosse T., *Polityka regionalna UE i jej wpływ na rozwój gospodarczy*, Poznań 2000.
- M. Callanan, Keogen J.F. (red.), *Local Government in Ireland – Inside Out*, Dublin 2003.
- Quinlivan A., *Reconsidering Directly Elected Mayors in Ireland: Experiences from the United Kingdom and America*, „Local Government Studies”, Vol. 34, Issue 5, 2008.
- Radzik K., *Budowa efektywnego samorządu terytorialnego w Polsce Wschodniej na podstawie doświadczeń irlandzkich*, [w:] B. Pławgo (red.), *Polska Wschodnia. Determinanty rozwoju*, Białystok 2006, s. 15–29.
- Roche D., *Local Government in Ireland*, Dublin 1992.
- Schaap L., Daemen H., Ringeling A., *Mayors in Seven European Countries: Part II – Performance and Analysis*, „Local Government Studies” April 2009, Vol. 35, No. 2.

## Ireland

### Abstract

The article discusses the modern system of local government of the Republic of Ireland. Under the provision of the *Local Government Act* of 2001, Ireland is divided into thirty-four areas (29 county councils and 5 city councils). Together, they cover the entire land area and population of the state. This structure is completed by 5 borough councils and 75 town councils. In addition, Ireland is divided into 8 regions and 2 Regional Assemblies. However, these authorities act only as the coordinators of the regional and European policy.

Legislative and executive power can be distinguished in every local unit (except for the regional ones). The former belongs to the local council and the mayor, whereas the latter to the manager. In addition to providing a forum for local decision making, local authorities are also responsible for the provision of a number of key services, e.g. housing and building, road transportation and safety, water supply and sewerage, development incentives and control (planning), environmental protection, recreation and amenity, agriculture, education, health service and welfare. Some of the local tasks are also implemented by central agencies and other independent bodies.

The local government in Ireland is thought to be among the most centralized ones in Europe. However, last years have revealed some reforming tendencies. In 1991, the traditional *ultra vires* rule was abolished and local authorities gained the competence for acting in the interest of the local community. In 1997, Ireland signed the European Charter of Local Self-Government, and finally in 1999, after the referendum, the Constitution was amended with article 28A, concerning local authorities. Recently the Department of the Environment, Heritage and Local Government, responsible for local authorities, has also undertaken other actions to increase public participation in the local governance process. Nevertheless, the centralized tendencies can be still observed in local finances and the local government management system.

Agnieszka Lipska-Sondecka

## Niemcy

System Republiki Federalnej Niemiec oparty jest na pięciu zasadniczych normach konstytucyjnych, zgodnie z którymi Niemcy są republiką, państwem demokratycznym, federalnym, prawnym i socjalnym. Konstytucja nie dopuszcza zmian i zniesienia podstawowych zasad ustrojowych państwa, takich jak: suwerenność narodu, przedstawicielstwo, podział władz i federalizm. Nienaruszalne są także prawa dotyczące równości, wolności i poszanowania praw człowieka<sup>1</sup>.

**Konstrukcja państwa federalnego** oparta jest na

występowaniu dwóch poziomów o charakterze państwowym: federacji (*Bund*) i krajów związkowych (*Länder*), podziale władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej między federację i kraje według zasady mówiącej, iż administracja krajowa posiada uprawnienia i kompetencje wszędzie tam, gdzie nie zostały one przyznane administracji federalnej, pierwszeństwa prawa federalnego przed prawem krajowym oraz federalnej struktury finansów<sup>2</sup>.

Za federację uznaje się państwo związkowe, które posiada własne organy federalne, na rzecz których poszczególne człony federacji zrzekają się części swoich suwerennych praw, przy jednoczesnym zachowaniu autonomicznych rządów. Na wybór federacyjnej formy państwa wpływają czynniki: historyczne, językowe, polityczne. Suwerenność poszczególnych członów federacji ogranicza umowa o zawarciu federacji, na podstawie której zostają podzielone kompetencje pomiędzy organy federacyjne a organy związkowe. Podział tych kompetencji znajduje swój wyraz w konstytucji. Federacja gwarantuje jednolite ustawodawstwo, budżet, stoi na straży bezpieczeństwa państwowego, reprezentuje państwo w stosunkach zewnętrznych, kieruje siłami zbrojnymi, przyjmuje w swoje struktury nowe państwa.

Podział kompetencji został oparty na dwóch zasadach: po pierwsze władze landów muszą podporządkować się ustaleniom szczebla federalnego w sprawach dla

<sup>1</sup> J. Fiszer, *Republika Federalna Niemiec*, Warszawa 1994, s. 28–29; W. Skrzydło (red.), *Ustroje państw współczesnych*, Lublin 2001, s. 98; P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Kraków 2003, s. 200–203.

<sup>2</sup> B. Becker, J.W. Tkaczyński, *Federalna konstrukcja administracji na przykładzie Niemiec, USA i Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 11, s. 47–48.



niego zastrzeżonych, po drugie, władze landów poprzez uczestnictwo w parlamencie mają wpływ na ostateczny kształt spraw federalnych oraz posiadają swobodę w kształtowaniu spraw lokalnych, w zakresie i przy zachowaniu zgodności z konstytucją. Taki sposób podziału zadań jest istotnym elementem systemu politycznego Republiki Federalnej Niemiec, który ma na celu uniemożliwienie skoncentrowania nadmiaru władzy państwowej w jednym organie. Uregulowania prawne zawarte w konstytucji, dotyczące relacji pomiędzy związkiem a krajami, ułatwiają zrozumienie samorządności terytorialnej w Niemczech, która wraz z federalną strukturą państwa ma zabezpieczyć demokratyczny sposób sprawowania władzy oraz służyć, podobnie jak porządek federalny, uzupełnianiu konstytucyjnej zasady podziału władz.

**Geneza samorządu terytorialnego** w Niemczech wiąże się z powstaniem w 1701 r. Królestwa Prus i przeprowadzonymi reformami, w wyniku których ukształtowano nowy biurokratyczny model administracji oparty na zawodowej grupie urzędników, rekrutowanych także spoza stanu szlacheckiego. W latach 1713–1723 terytorium Prus podzielono na departamenty kamer i powiaty. Do ich kompetencji należały sprawy z zakresu administracji, wojska, policji, pobór podatków, zarządzanie dobrami państwowymi, sądownictwo skarbowe, budowlane i policyjne. Na czele departamentów stały organy kolegialne – kamery wojny i domen. Kamerom przewodniczyli prezydenci mianowani przez króla. Na czele powiatów stali landraci, czyli starostowie powoływani przez króla spośród kandydatów zaproponowanych mu przez szlachtę. Starostowie reprezentowali jednocześnie interesy monarchy oraz szlachty. W miastach król powołał specjalny organ nadzorujący miejską administrację i gospodarkę – radcę miejskiego.

W latach 1808–1815 dokonano w Prusach kolejnej reformy, wprowadzając jednolity system administracji terytorialnej. Prowincje były jednostkami o państwo-samorządowym charakterze. Na jej czele stał nadprezydent, przy którym działała rada prowincjonalna. Organami samorządowymi na poziomie prowincji był sejm prowincjonalny na czele z marszałkiem jako organem uchwałodawczo-kontrolującym oraz wydział prowincjonalny z dyrektorem krajowym jako organem wykonawczo-zarządzającym. Do kompetencji sejmu prowincjonalnego należały wszystkie sprawy lokalne oraz opiniowanie spraw przekazywanych mu przez rząd. Uchwały sejmu realizował dyrektor krajowy, a nadzór nad samorządem prowincjonalnym powierzono nadprezydentowi prowincji. Prowincje dzieliły się na mniejsze jednostki o rządowym charakterze – rejencje. Na czele rejencji stali mianowani przez króla prezydenci rejencji współdziałający z wydziałem obwodowym. Wydział obwodowy składał się z prezydenta rejencji, członków mianowanych przez króla, jak również wybieranych przez wydział prowincjonalny, i pełnił funkcję sądu administracyjnego drugiej instancji.

Kolejnym szczeblem podziału administracyjnego były powiaty, które posiadały podwójny charakter: były okręgami administracji państwowej, a jednocześnie pełniły funkcje jednostek samorządowych. Na czele powiatowej administracji ogólnej stali starostowie (landraci) mianowani przez króla spośród kandydatów przedstawionych przez sejmik powiatowy, realizujący wszystkie sprawy z zakresu administracji i dotyczące działalności policji powiatu. Landraci stali także na czele organów wykonawczych samorządu powiatowego, co oznacza, że byli urzędnikami administracji rządowej i samorządowej. Organem uchwałodawczym samorządu powiatowego był dwudziestopięciosobowy sejmik powiatowy wybierany na sześćioletnią

kadencję przez specjalne kolegia wyborcze. Najważniejsze kompetencje sejmiku skupiały się wokół stanowienia lokalnych uchwał oraz wyboru delegatów do sejmiku i wydziału prowincjonalnego. Organem wykonawczym samorządu powiatowego, a jednocześnie kolegialnym organem administracji rządowej był wydział powiatowy. Składał się ze starosty i 6 członków wybieranych przez sejmik powiatowy. Był sądem administracyjnym pierwszej instancji, sprawował także nadzór nad samorządem gminnym.

Najniższą jednostkę podziału administracyjnego stanowiła gmina o wiejskim lub miejskim charakterze<sup>3</sup>. Gminy jako korporacje prawa publicznego administrowały sprawami własnymi, np. szpitalami, szkołami, drogami, mogły także realizować zadania z zakresu administracji państwowej, np. dotyczącymi policji miejscowej. Każda gmina posiadała wybieralne organy, opracowywała własny statut, określający jej organizację i zakres działania. Organem uchwałodawczo-kontrolnym gminy wiejskiej było zgromadzenie gminne wybierane przez mieszkańców gminy płacących podatki i zamieszkujących na jej terenie co najmniej od roku, organem wykonawczym zaś – naczelnik gminy oraz ławnicy wybierani pośrednio przez zgromadzenie gminne.

W ramach wspomnianych już reform z 1808 r. autorstwa Karla von Steina w miastach Prus powołano samorząd miejski nowego typu, posiadający wybieralne organy. Ciałem uchwałodawczym i kontrolnym była rada miejska (wybierana przez mieszkańców), do kompetencji której należały sprawy z zakresu podatków, budżetu, zarządzania majątkiem miejskim. Rada sprawowała także kontrolę nad wybieranymi przez siebie organami wykonawczymi – burmistrzem i magistratem. Magistrat składał się z burmistrza (w większych miastach nadburmistrza) oraz radców miejskich (ławników), będących pełnoprawnymi urzędnikami lub pełniących swe funkcje honorowo. Do zadań magistratu należało zarządzanie majątkiem gminy, jej dochodami, instytucjami użyteczności publicznej, reprezentowanie miasta na zewnątrz. Organem nadzoru nad samorządem gminnym był prezydent rejencji i nadprezydent prowincji.

Zakończenie I wojny światowej i utworzenie Republiki Weimarskiej przyczyniło się do demokratyzacji życia politycznego w Niemczech i konstytucyjnego zagwarantowania prawa do samorządu. W 1927 r. bawarska ordynacja gminna, a w 1930 r. ordynacja wirtemberska wprowadziły model gminy oparty na organach wybieranych przez mieszkańców. W czasach rządów Hitlera wprowadzono w życie ustawę z 30 stycznia 1935 r., na mocy której na terytorium Rzeszy Niemieckiej zaczęły obowiązywać wspólne zasady wyborcze. Wprowadzono również możliwość wyłaniania członków organów gminy w drodze uzgodnień bądź mianowania przez NSDAP<sup>4</sup>.

Po zakończeniu działań wojennych i bezwarunkowej kapitulacji Niemiec w maju 1945 r. terytorium tego państwa podzielono na cztery strefy okupacyjne: brytyjską, amerykańską, francuską i sowiecką. Objęcie przez aliantów poszczególnych stref odegrało bardzo istotną rolę w odradzaniu się niemieckiego samorządu. Prace nad utworzeniem instytucji samorządu najwcześniej rozpoczęto w strefie

---

<sup>3</sup> J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000, s. 47–48, 119–121.

<sup>4</sup> J. Korczak, *W Niemczech*, [w:] J. Jeżewski (red.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, Wrocław 1999, s. 257.

brytyjskiej. W 1956 r. na obszarze Północnej Nadrenii-Westfalii, Dolnej Saksonii oraz Szlezwika-Holsztyna wprowadzono angielski model samorządu. Z czasem Szlezwik-Holsztyn powrócił do modelu magistrackiego.

W amerykańskiej strefie okupacyjnej (Bawaria, Badenia-Wirtembergia, Hesja) odbudowującą się instytucję samorządu wzmocniono akcentami amerykańskimi poprzez wybór burmistrza przez ogół mieszkańców (Bawaria, Badenia-Wirtembergia). We francuskiej strefie okupacyjnej samorząd terytorialny na szczeblu gminy i powiatu wprowadzono we wrześniu 1948 r. Rozwiązania ustrojowe samorządu terytorialnego przyjęte w krajach południowych, nawiązywały do tradycji funkcjonowania tychże struktur we Francji. W północnej części Niemiec konstytucje krajów związkowych odwzorowały pewne elementy charakterystyczne dla rozwiązań przyjętych w modelu angielskim. Pozostałe kraje związkowe rozstrzygnęły w swoich konstytucjach pozycję samorządu terytorialnego, wzorując się na klasycznej, pruskiej szkole Karla von Steina oraz idei zrzeszeń spółdzielczych Ottona von Gierke.

**Władze landów** stanowią parlament jednoizbowy (w Bawarii występuje druga izba o charakterze doradczym), rząd, czyli egzekutywa z premierem bądź burmistrzem na czele w przypadku miast-krajów. Premier (burmistrz) jest wybierany przez parlamenty. Suwerenność landów wyznaczają własne konstytucje, legislatura, egzekutywa, wymiar sprawiedliwości i własna polityka wewnętrzna. Rząd federalny nie ma uprawnień do kontrolowania aktów stanowionych przez landy. Ma jednak uprawnienia do monitorowania wdrażanego przez kraje związkowe prawa federalnego<sup>5</sup>. Zgodnie z postanowieniami art. 28 konstytucji, od krajów wymaga się zgodności ustawodawstwa krajowego z konstytucją federalną oraz poszanowania konstytucyjnego podziału kompetencji. Podział ten został oparty na zasadzie domniemania kompetencji na korzyść krajów, kompetencje federacji muszą być bowiem szczegółowo wyliczone i określone w konstytucji (art. 73 i 75). Federacja, kraj związkowy i samorząd terytorialny wszystkich szczebli sprawują administrację publiczną poprzez swoje organy administracyjne, ich niezawisły aparat pomocniczy, jednostki administrujące zorganizowane publicznoprawnie lub prywatnoprawnie – zróżnicowane pod względem prawnym i w zakresie samodzielności oraz niepodporządkowane hierarchicznie<sup>6</sup>. Kraje związkowe realizują zadania własne oraz zleczone z zakresu administracji federalnej. Każdy kraj związkowy rozstrzyga o ustroju własnej administracji, np.: Badenia-Wirtembergia, Północna Nadrenia-Westfalia, Kraj Saary i Szlezwik-Holsztyn uregulowały te kwestie w odrębnych ustawach<sup>7</sup>.

Zróżnicowanie pod względem ustroju administracji poszczególnych landów wynika przede wszystkim z wielkości kraju związkowego: **kraje większe** – Dolna Saksonia, Północna Nadrenia-Westfalia, Hesja, Nadrenia-Palatynat, Badenia-Wirtembergia, Bawaria; **kraje mniejsze** – Kraj Saary, Szlezwik-Holsztyn; **kraje-miasta** – Berlin, Brema, Hamburg<sup>8</sup>. Wspólnymi zasadami strukturalnymi dla wszystkich krajów związkowych są:

<sup>5</sup> Z. Matusiewicz, *Lokalny wymiar integracji europejskiej*, Szczecin 2001, s. 36–37.

<sup>6</sup> H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2002, s. 524.

<sup>7</sup> J. Bogumil, W. Jann, *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland*, Wiesbaden 2005, s. 75.

<sup>8</sup> M. Miemieć, *Gmina w systemie administracji publicznej w Republice Federalnej Niemiec*, Wrocław 2007, s. 41.

- istnienie w każdym landzie organów o właściwościach ogólnych z szerokim zakresem zadań, w odniesieniu do których obowiązuje zasada domniemania kompetencji,
- trójszczeblowa organizacja administracji krajowej, tj. szczebel wyższy – rząd krajowy bądź minister, szczebel pośredni – prezydent rejencji, szczebel niższy – starosta; wyjątek stanowią Berlin, Brema i Hamburg, które spełniają zadania kraju związkowego oraz miasta; w Szlezwiku-Holsztyinie oraz w Kraju Saary szczebel pośredni nie występuje.

Konstytucja niemiecka wyróżnia następujące **rodzaje ustawodawstwa**: ustawodawstwo związkowe – w sprawach należących do wyłącznej kompetencji federacji; ustawodawstwo konkurencyjne – w zakresie którego krajom przysługują prawa ustawodawcze tylko wówczas, jeśli federacja nie ureguluje wcześniej swoją własną ustawą danego zagadnienia; ustawodawstwo krajowe – obejmuje dziedziny należące do wyłącznej kompetencji krajów, czyli wszystkie sprawy nienależące do pierwszej ani drugiej grupy<sup>9</sup>.

Federacyjny ustrój RFN pociąga za sobą bardziej złożoną strukturę organizacji administracji publicznej niż w państwie unitarnym, takim jak np. Szwecja czy Polska. Ogólnie można przyjąć, że w RFN funkcjonują następujące szczeble administracji: związek, kraje (landy), okręgi (*Bezirk*), powiaty (*Kreise*) i miasta wyłączone z powiatów, gminy.

Podstawą prawną funkcjonowania samorządu w RFN jest ustawa zasadnicza z 23 maja 1949 r. oraz konstytucje krajowe landów. Jednostką samorządu terytorialnego na szczeblu ponadgminnym jest **powiat** o samorządowo-rządowym charakterze. W miastach-krajach: Berlin, Brema, Hamburg, powiaty nie występują<sup>10</sup>. Miasta te posiadają podwójny charakter, tzn. są krajami w znaczeniu administracji ogólnej oraz miastami posiadającymi pełne prawa samorządowe.

W niemieckim systemie administracji funkcjonują również miasta wydzielone, tzn. funkcjonujące na prawach powiatu. Tworzone są wówczas, gdy liczba ich mieszkańców osiągnie określoną wysokość. Przyjęto ogólną zasadę, że miasta wydzielone z powiatu powinny mieć nie mniej niż 100 tys. mieszkańców, ale nie więcej niż 0,5 miliona<sup>11</sup>. W wyniku reform samorządowych w Niemczech powstało 290 powiatów ziemskich, obejmujących 96% terytorium państwa, każdy z liczbą ludności w granicach 60 tys.–600 tys.<sup>12</sup> Miasta wydzielone mają do spełnienia podwójną rolę: po pierwsze muszą wykonywać zadania federacji bądź kraju związkowego jako zadania zlecone, po drugie realizują zadania samorządowe, podejmowane przez własny, wybieralny organ samorządowy, czyli radę. Podstawy prawne dotyczące organizacji i funkcjonowania powiatów należą do kompetencji parlamentów krajów związkowych. Rozwój historyczny ustawodawstwa krajów związkowych doprowadził do

<sup>9</sup> Art. 71, 72, 73, 74 Konstytucji Niemieckiej Republiki Federalnej, zob. A. Burda, M. Rybicki, *Konstytucje Finlandii, Włoch, RFN, Francji*, Warszawa 1979, s. 281–285.

<sup>10</sup> Z. Leoński, *Samorząd terytorialny na szczeblu powiatowym w RFN*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 10, s. 20.

<sup>11</sup> W. Kawalec, *Systemy władz lokalnych w dwóch państwach niemieckich*, Warszawa 1980, s. 145.

<sup>12</sup> [www.nationmaster.com/encyclopedia/List-of-German-urban-districts](http://www.nationmaster.com/encyclopedia/List-of-German-urban-districts) [dostęp 3.10.2008].

różnorodności w zakresie rozwiązań ustrojowych powiatów<sup>13</sup>. Przyjmuje się, że powiat jest korporacją terytorialną zrzeszającą gminy należące do powiatu. Jako korporacja terytorialna powiat uważany jest za osobę prawną prawa publicznego, a jego władztwo dotyczy ściśle określonego terenu. Gminy, które należą do powiatu, mają obowiązek wnoszenia opłat na rzecz powiatu, które stanowią część budżetu powiatowego. Powiaty realizują dwa rodzaje zadań: zadania publiczne zlecone przez federację i kraj związkowy oraz zadania samorządowe. Do zadań publicznych możemy zaliczyć: budowanie i utrzymywanie dróg, ochronę środowiska, utrzymanie ładu i porządku publicznego na terenie powiatu, działalność w zakresie gospodarki komunalnej i mieszkaniowej. Odpowiednio do nałożonych zadań powiat może tworzyć i utrzymywać jednostki administracji świadczące usługi z danego zakresu.

Współcześnie podkreśla się korporacyjny charakter powiatu. Dla oznaczenia jego istoty ordynacje powiatowe poszczególnych krajów używają różnych nazw, np. w Bawarii: terytorialna korporacja, w Hesji: komunalna terytorialna korporacja, w Kraju Saary: gminny związek i terytorialna korporacja. Zaletą powiatów jako jednostek terytorialnych jest to, że ustanowione są z myślą o ponadgminnych funkcjach uzupełniających, wyrównawczych, z odpowiednim zapleczem administracyjnym. Jeżeli gmina włączona do powiatu nie posiada wystarczających środków finansowych, odpowiedniej infrastruktury technicznej bądź siły administracyjnej do zrealizowania zadań obowiązkowych, może przenieść ich realizację na powiat. Wówczas w zależności od zapisów ordynacji powiatowej kraju związkowego o przejęciu zadań przez powiat rozstrzyga rada powiatu kwalifikowaną większością głosów. Szczegółowe warunki scedowania zadań na powiat uregulowane są w porozumieniu podpisanym pomiędzy gminą przenoszącą zadania a powiatem je przyjmującym.

Uwzględniając ustawodawstwa krajów związkowych, możemy wyróżnić następujące modele ustrojów powiatów niemieckich<sup>14</sup>: południowoniemiecki, komisji powiatowej, dyrektorski.

**Ustrój południowoniemiecki:** występuje w Bawarii, Badenii-Wirtembergii, Nadrenii-Palatynacie, Kraju Saary, Saksonii-Anhalt i Turyngii. Dla tego modelu charakterystyczna jest pozycja starosty. Na sześcioletnią kadencję wybierany jest w Bawarii i Turyngii, na siedmioletnią w Saksonii i Saksonii-Anhalt, a na ośmioletnią w Badenii-Wirtembergii, Nadrenii-Palatynacie i Kraju Saary. W wyborach bezpośrednich mieszkańcy wybierają starostę w Bawarii, Nadrenii-Palatynacie, Saksonii, Saksonii-Anhalt, Turyngii, a w Badenii-Wirtembergii – starostę wybiera rada powiatowa, z możliwością reelekcji. W Badenii-Wirtembergii nie występuje komisja powiatowa. W Bawarii, Saksonii i Saksonii-Anhalt starosta jest pełnoprawnym członkiem rady i komisji powiatowej i przewodniczy tym organom, reprezentując powiat na zewnątrz i kierując jednoosobowo bieżącymi sprawami administracji powiatowej. W Kraju Saary starosta wybierany jest przez mieszkańców, wykonuje zadania zlecone z zakresu administracji państwowej, przewodniczy radzie powiatu, ale nie posiada prawa głosu.

**Ustrój komisji powiatowej:** występuje w Brandenburgii, Hesji i Meklemburgii-Pomorzu Przednim, Szlezewiku-Holsztynie. Jest to model ustroju, w którym pozy-

<sup>13</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2001, s. 285.

<sup>14</sup> Z. Leoński, *Samorząd terytorialny na szczeblu powiatowym w RFN...*, s. 20; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, s. 288–290.

cja starosty jest bardzo ograniczona. W Brandenburgii starostę wybiera rada powiatowa, w pozostałych landach – mieszkańcy. Starosta wykonuje uchwały organów kolegialnych, prowadzi sprawy bieżące, np. w Hesji nie ma prawa aktywnego uczestnictwa w pracach rady, a w Szlezwiku-Holsztynie może uczestniczyć jedynie z głosem doradczym.

**Ustrój dyrektorski**, tzn. z wyróżniającą się rolą dyrektora: występuje w krajach Północna Nadrenia-Westfalia, Dolna Saksonia. Starosta pochodzi z wyborów bezpośrednich i społecznie pełni funkcje przewodniczącego rady. Reprezentuje też powiat na zewnątrz, wykonuje uchwały rady, posiada prawo głosu w radzie powiatu.

Zgodnie z art. 28 konstytucji federalnej naród niemiecki powinien dysponować w powiatach wybieralnym organem przedstawicielskim. Ciało takie powoływane jest w sposób bezpośredni przez mieszkańców powiatu i we wszystkich krajach związkowych nosi nazwę sejmiku powiatowego. Przewodniczącym sejmiku w części landów jest radny, w części zaś szef administracji powiatowej. W Brandenburgii, Hesji, Dolnej Saksonii, Saksonii-Anhalt nazywany jest przewodniczącym sejmiku powiatowego, w Meklemburgii-Pomorzu Przednim oraz w Szlezwiku-Holsztynie nosi nazwę prezydenta powiatu.

W połowie lat 90. przeprowadzono reformę ustawodawstwa powiatowego, w wyniku której zmieniła się pozycja starosty. Obecnie jest on urzędnikiem samorządowym, reprezentuje powiat na zewnątrz oraz kieruje administracją powiatową. Sprawowana przez niego funkcja kierownicza dotyczy zarówno zadań własnych powiatu, jak i zadań zleconych z zakresu administracji państwowej. Większość ustaw powiatowych określa w sposób szczegółowy wymagania osobiste oraz kwalifikacje zawodowe kandydatów na starostów, np. w Saksonii-Anhalt i Turynгии kandydat musi mieć ukończone 21 lat, a w Badenii-Wirtembergii nie może przekroczyć 30 roku życia.

Starosta jako monokratyczny organ administracji ma różne nazwy, np. naddirektor lub naczelnik. Zawsze jest głównym organem administracji. W niektórych krajach wybierany jest w wyborach bezpośrednich, np. w Bawarii, w innych przez radę powiatową, np. w Dolnej Saksonii, jeszcze w innych mianowany przez organy państwowe, np. w Kraju Saary. Kadencja starosty jest też różna, w zależności od kraju, np. w Bawarii trwa 6 lat, a w Badenii-Wirtembergii aż 8. Stanowisko starosty łączy w sobie dwojakiego rodzaju kompetencje: podkreśla się jego rolę jako urzędnika samorządowego i administracji państwowej, a także postrzega się go jako pośrednika między władzą samorządową i państwową.

Zróżnicowanie modeli ustrojowych samorządu powiatowego specyfikuje rozwiązania typowe dla struktury państw o charakterze federalnym, ale przede wszystkim pozostaje w zgodności z tradycją i historią Niemiec. W Bawarii i Nadrenii-Palatynacie występuje **trzeci szczebel samorządu – okręg** (*Bezirk*). Jest on korporacją terytorialną uprawnioną do samodzielnego zarządzania sprawami ponadlokalnymi, które wykraczają poza właściwość i zdolność działania powiatów oraz gmin wyłączonych z powiatów. Zadania te nie mogą jednak przekroczyć granic okręgu. W Bawarii jego organem uchwałodawczym jest wybierana w wyborach bezpośrednich na pięcioletnią kadencję rada okręgu. Liczba radnych zależy od liczby posłów wybieranych do parlamentu krajowego przypadających na dany okręg.



Do właściwości rady należą wszystkie sprawy niezastrzeżone dla innych organów monokratycznych. Na czele rady stoi przewodniczący wybierany na jej pierwszym posiedzeniu. Pełni on funkcję honorowo, wykonuje uchwały rady i komisji okręgowej, której jest szefem. Do głównych zadań komisji (składającej się z kilku radnych) należy przygotowywanie prac rady i podejmowanie decyzji w sprawach powierzonych jej przez radę.

W Bawarii na poziomie okręgu obowiązuje zasada zespolenia organizacyjnego, personalnego i rzeczowego administracji samorządowej i krajowej. W sposób szczegółowy kwestie te uregulowane są w drodze specjalnego porozumienia między organami okręgu i rządu. Organami administracji krajowej są prezydent stojący na czele rządu krajowego i rząd krajowy. Prezydenta powołuje rząd w porozumieniu z radą okręgu. Organem administracji krajowej działającej na obszarze okręgu rządowego jest rząd krajowy, wykonujący zadania ministerstwa spraw wewnętrznych w zakresie nauczania, kultury, nauki, sztuki, gospodarki, transportu, pracy, zabezpieczenia socjalnego, rodziny, kobiet, zdrowia, żywienia, rolnictwa, leśnictwa, ochrony środowiska i rozwoju. W realizacji tych zadań podlega wytycznym poszczególnych ministerstw, a nadzór personalny sprawuje ministerstwo spraw wewnętrznych. Zespolenie organizacyjne i personalne polega zaś na tym, że rząd okręgowy daje do dyspozycji organów samorządowych aparat urzędniczy opłacany z budżetu krajowego.

Z kolei w Nadrenii-Palatynacie funkcjonuje Związek Okręgowy Palatynatu o zbliżonej strukturze organizacyjnej do okręgu w Bawarii. Do najważniejszych właściwości Związku należą sprawy socjalne, kulturalne i gospodarcze, które to zadania realizowane są przez powoływane przez Związek instytucje okręgu oraz poprzez udział okręgu w innych instytucjach je realizujących.

Na pozycję ustrojową **gminy** niemieckiej istotny wpływ wywarła przede wszystkim historia tego kraju. W okresie powojennym terytorium Niemiec podzielono na strefy okupacyjne, w których wyraźnie zaznaczyły się wzorce stosowane w państwach okupujących. Wpływy angielskie ukształtowały na przykład ustrój Dolnej Saksonii i Północnej Nadrenii-Westfalii, model francuski odnaleźć można w Nadrenii-Palatynacie oraz Saarze, a wzorce amerykańskie widoczne są w organizacji samorządu Bawarii oraz Badenii-Wirtembergii. Obcym trendom oparły się dwa kraje: Hesja, będąca w amerykańskiej strefie wpływów, oraz Szlezwik-Holsztyn znajdujący się pod okupacją angielską, w których to landach utrzymano ustrój magistracki.

Na obszarze byłej Niemieckiej Republiki Demokratycznej wprowadzono typowy dla krajów socjalistycznych system rad terenowych, który został skodyfikowany w Ustawie z 17 stycznia 1957 r. o lokalnych organach władzy państwowej. Zmiany nastąpiły po zjednoczeniu Niemiec w październiku 1990 r., kiedy to kraje na obszarze byłej NRD otrzymały prawo dostosowania ustroju samorządu terytorialnego do własnych potrzeb.

Bezpośrednio najdalej idące zróżnicowanie między gminami związane jest z ich wielkością, a w szczególności liczbą mieszkańców oraz wiejskim lub miejskim charakterem. Kategorie gmin są różne, w zależności od liczby mieszkańców w poszczególnych krajach, np. wielkościami granicznymi dla Badenii-Wirtembergii jest

liczba 10 000 mieszkańców, dla Kraju Saary 20 000, a dla Szlezwika-Holsztyna – 5000 mieszkańców.

**Referendum** może być przeprowadzone na wniosek rady gminy, wówczas gdy wniosek zostanie przyjęty większością 2/3 głosów, bądź też na żądanie mieszkańców gminy, ale dopiero wtedy, kiedy podpisany zostanie przez co najmniej 15% ogółu mieszkańców. Referendum może dotyczyć wszelkich spraw gminy, z wyjątkiem zadań zleconych, kwestii wewnętrznej organizacji administracji gminnej, budżetu gminy, planów gospodarczych, opłat, wynagrodzeń. Nie może dotyczyć sytuacji prawnej radnych, burmistrza, urzędników gminnych. Rozstrzygnięcia podjęte w referendum posiadają moc prawną, równą uchwałom rady. Lokalna demokracja bezpośrednia może przybrać jeszcze inne formy, np.: wniosku mieszkańców, „życzenia” obywateli czy godziny na pytania mieszkańców<sup>15</sup>.

**Organizacja gminy** w RFN jest zróżnicowana i leży w gestii krajów związkowych, co powoduje różnorodność rozwiązań ustrojowych. Przyjęto zasadę przedstawicielskiego wykonywania władzy w gminie. Należy jednocześnie zaznaczyć, że w Niemczech termin *Rat* nie jest jedyny na określenie organu stanowiącego w gminie, czyli rady. Stosuje się pojęcia, takie jak: *Stadtrat* (rada miasta) w Badenii-Wirtembergii, Bawarii, Nadrenii-Palatynacie, Kraju Saary, Saksonii, Saksonii-Anhalt, Turynгии; *Gemeidevertretung* (przedstawicielstwo gminne) w Brandenburgii, Hesji, Meklemburgii-Pomorzu Przednim, Szlezwiku-Holsztynie; *Stadtverordnetenversammlung* (zgrupowanie deputowanych miejskich) w miastach Hesji; *Rat* (rada) w Dolnej Saksonii, Północnej Nadrenii-Westfalii. Do właściwości organu stanowiąco-kontrolnego gminy należą wszystkie sprawy o istotnym znaczeniu, np.: uchwalanie prawa miejscowego, uchwalanie podatków i opłat lokalnych, organizowanie prac komisji<sup>16</sup>.

Warunkiem posiadania **czynnego i biernego prawa wyborczego** jest legitymowanie się obywatelstwem niemieckim lub obywatelstwem jednego z państw członkowskich Unii Europejskiej. Biernie prawo wyborcze przysługuje każdemu obywatelowi, który ukończył 18 rok życia i co najmniej od trzech miesięcy mieszka na terenie danej gminy. W niektórych landach niemieckich, żeby posiadać czynne prawo wyborcze, wystarczy mieć ukończone 16 lat, np.: w Saksonii-Anhalt, Szlezwiku-Holsztynie, Dolnej Saksonii, Meklemburgii czy Nadrenii-Westfalii<sup>17</sup>. Kadencja organów wybieralnych jest w poszczególnych krajach różna, ogólnie wynosi 4 lata, oprócz Badenii-Wirtembergii, Nadrenii-Palatynatu, Północnej Nadrenii-Westfalii, gdzie wynosi 5 lat, a w Bawarii nawet 6, przy czym w tym ostatnim kraju co pół kadencji (czyli co 3 lata) zmienia się połowa składu osobowego tego organu.

Różny jest także system wybierania radnych. W Hesji, Nadrenii-Palatynacie oraz Saarze występuje system proporcjonalny, zwany także czystym, którego szczególną odmianą jest głosowanie na listy partyjne, a nie na kandydatów. System ten nazywa się *Blockwahlsystem*. W Badenii-Wirtembergii, Bawarii stosuje się system kumulowany: każdy z wyborców ma tyle głosów, ilu wybieranych jest radnych i może maksymalnie „skumulować” na jednym z kandydatów do 3 głosów. Drugim sposobem wybierania radnych, który stosuje się także w Badenii-Wirtembergii, jest

<sup>15</sup> M. Jędrzejczak, *Wyborcze doświadczenia*, „Wspólnota” 2004, nr 1.

<sup>16</sup> A. Gern, *Deutsches Kommunalrecht*, Baden-Baden 2003, s. 210 i n.

<sup>17</sup> Zob.: [www.wahlrecht.de/kommunal/index.htm](http://www.wahlrecht.de/kommunal/index.htm) [dostęp 10.06.2009].

system panaszerowany, polegający na możliwości przyznawania głosów kandydatom z różnych list, przez co można tworzyć własną listę kandydatów. W Północnej Nadrenii-Westfalii występuje system mieszany: 50% kandydatów pochodzi z wyborów proporcjonalnych, drugie 50% z wyborów większościowych. Szczególną odmianą tego systemu jest system personalno-proporcjonalny stosowany w Szlezwiku-Holsztynie.

Liczba radnych zależy od liczby mieszkańców danej gminy. Na przykład dla Nadrenii-Palatynatu zaczyna się od stopnia gmin do 300 mieszkańców – 5 radnych, dla Dolnej Saksonii do 500 mieszkańców – 7 radnych, dla Kraju Saary dla gmin liczących do 10 000 mieszkańców – 27 radnych, a dla Szlezwika-Holsztyna od 20 000 mieszkańców – 6 radnych<sup>18</sup>.

Prace rady gminy mają charakter kolegialny i sesyjny, dlatego znaczna część uprawnień rady realizowana jest w praktyce przez **specjalne komisje**. W Dolnej Saksonii funkcjonuje komisja administracyjna, która przybiera charakter prezydium rady, w Saarze np. powołuje się komisję finansową, rewizyjną oraz do spraw osobowych. Literatura przedmiotu upatruje w działalności tych komisji prób przełamania podstawowej słabości ciał kolegialnych pochodzących, z wyboru tzn. braku fachowości<sup>19</sup>. Jest to element coraz bardziej widoczny nie tylko w samorządzie niemieckim, ale również w innych typach samorządów europejskich. Dlatego też, aby zapobiec zbyt daleko idącej niekompetencji organów samorządowych, wprowadzono próby profesjonalizacji działania rad, np. w Nadrenii-Palatynacie włączono do składu osobowego komisji obywateli gmin spoza rady, którzy reprezentują określone dziedziny wiedzy oraz praktyczną znajomość działalności komunalnej<sup>20</sup>.

Struktura **organu wykonawczego** gminy jest zróżnicowana podobnie jak organu przedstawicielskiego. Stąd rozróżnienie ustawowe i praktyczne na: burmistrzów gmin mniejszych, nadburmistrzów gmin większych, zwłaszcza miejskich. W Hesji, Szlezwiku-Holsztynie, Nadrenii-Palatynacie występuje także organ kolegialny o uprawnieniach doradczych. W Dolnej Saksonii i Północnej Nadrenii-Westfalii administrację gminną reprezentują dyrektorzy gmin bądź dyrektorzy miast. W małych gminach sprawowanie funkcji burmistrza jest honorowe.

Kandydat na to stanowisko nie musi być stałym mieszkańcem gminy, jednak obowiązuje zasada sześciomiesięcznego domicylu przed wyborami. Warunkiem kandydowania jest także posiadanie obywatelstwa niemieckiego bądź jednego z państw członkowskich Wspólnoty. W Bawarii i Saksonii bierne prawo wyborcze posiadają wyłącznie obywatele niemieccy. W tych landach kandydat na burmistrza musi mieć ukończone 25 lat, ale nie więcej niż 65, a jego kadencja wynosi od 5 do 8 lat w zależności od regulacji wynikających z poszczególnych ordynacji gminnych.

Na pozycję burmistrza istotny wpływ ma sprawowanie przez niego jednocześnie funkcji kierującego administracją gminy oraz w większości krajów przewodniczenie radzie gminnej. W Dolnej Saksonii i Północnej Nadrenii-Westfalii burmistrz przewodniczy radzie, a administracja kierowana jest przez dyrektora gminy bądź

<sup>18</sup> J. Korczak, *W Niemczech*, [w:] J. Jeżewski (red.), *Samorząd terytorialny i administracja...*, s. 275; [www.wahlrecht.de/kommunal/index.htm](http://www.wahlrecht.de/kommunal/index.htm) [dostęp 5.07.2009].

<sup>19</sup> J. Korczak, *W Niemczech*, [w:] J. Jeżewski (red.), *Samorząd terytorialny i administracja...*, s. 277; [www.wahlrecht.de/kommunal/index.htm](http://www.wahlrecht.de/kommunal/index.htm) [dostęp 5.07.2009].

<sup>20</sup> L. Garlicki, *Ustrój polityczny Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 1995, s. 109–110.

miasta. W Hesji i w Szlezwiku-Holsztynie burmistrz przewodniczy także organom kolegialnemu administracji gminnej – magistratom<sup>21</sup>.

Pełnienie dwóch funkcji przez jedną osobę postrzegane jest z jednej strony jako szansa na zapewnienie spójności polityki komunalnej, z drugiej rodzi możliwość dominacji organów administracji nad organami rady. W latach dziewięćdziesiątych rozszerzono zasięg wyborów bezpośrednich monokratycznych organów wykonawczych. Obecnie w większości landów burmistrzowie wybierani są bezpośrednio, a tzw. model południowoniemiecki samorządu stał się dominujący<sup>22</sup>. Uwzględniając różnice poszczególnych landów można wyróżnić cztery systemy samorządowe<sup>23</sup>: magistracki, burmistrzowski, północniemiecki i południowoniemiecki.

**Magistracki ustrój gmin**, zwany jest też pruskim; występuje w Hesji i Bremerhaven (miasto wyłączone z powiatu w landzie Bremen). W modelu tym występują dwa organy kolegialne: rada wybierana przez mieszkańców gminy oraz magistrat będący organem wykonawczym, składającym się z członków zawodowych lub społecznych, obradujących pod przewodnictwem burmistrza. Od 1993 r. burmistrz wybierany jest bezpośrednio przez mieszkańców gminy, a członkowie magistratu przez organ przedstawicielski, w miastach Hesji liczących ponad 500 tys. mieszkańców nazywany jest nadburmistrzem.

**Burmistrzowski ustrój gmin**, zwany jest także reńskim lub francuskim, gdyż tuż po wojnie ta część Niemiec znajdowała się pod okupacją francuską. Obejmował kraj Saary do 1994 r., Nadrenię-Palatynat do 1993 r. oraz gminy wiejskie Szlezwika-Holsztyna do 1998 r. W systemie tym funkcjonowały dwa organy: przedstawicielstwo gminne oraz burmistrz, w dużych miastach powiatowych oraz miastach wyłączonych z powiatów – nadburmistrz, wybierani przez radę. Do kompetencji burmistrza należało przewodniczenie radzie oraz kierowanie wykonywaniem zadań administracyjnych w gminie.

**Model północniemiecki**, zwany angielskim, ma już historyczny charakter, do lat 90. ubiegłego wieku występował w Dolnej Saksonii (do 1996 r.) i Północnej Nadrenii-Westfalii (do 1994 r.). W systemie tym rozdzielona została funkcja burmistrza kierującego radą gminy od dyrektora gminy kierującego administracją; mieszkańcy gminy wybierają skład rady, która z kolei wybiera ze swego grona burmistrza kierującego jej pracą oraz wybiera dyrektora gminy i burmistrzów dodatkowych (*Beigeordnete*). Obecnie model ten został zmieniony w kierunku ustroju południowoniemieckiego, gdzie burmistrz pochodzi z wyborów bezpośrednich i jest lub może być jednocześnie przewodniczącym rady gminy.

**Model południowoniemiecki**, początkowo obejmował takie kraje, jak: Bawaria i Badenia-Wirtembergia. W modelu tym funkcjonują dwa organy: rada oraz

---

<sup>21</sup> B. Dolnicki, *Samorząd gminny w Niemczech – zagadnienia ustrojowe*, [w:] S. Michałowski (red.), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, Lublin 2002, s. 441–445; Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej. Podstawowe założenia i modele*, Warszawa 1990, s. 24–25.

<sup>22</sup> L. Rajca, *Pozycja ustrojowa burmistrza (przewodniczącego organu wykonawczego) w wybranych krajach*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 10, s. 8–13.

<sup>23</sup> M. Miemiec, *Gmina w systemie administracji publicznej...*, s. 53–55; A. Gern, *Deutsches Kommunalrecht*, Baden-Baden 2003, s. 54–55 oraz 235 i n.; A. Lipska-Sondecka, *Samorząd terytorialny Republiki Federalnej Niemiec, Szwecji i Hiszpanii*, Koszalin 2005, s. 44–46.

burmistrz lub pierwszy burmistrz, a w miastach wyłączonych z powiatów i dużych miastach powiatowych – nadburmistrz. Rada jest organem uchwałodawczym i kontrolnym, burmistrz zaś wybierany w wyborach bezpośrednich przewodniczy radzie i wykonuje jej uchwały. Po zjednoczeniu Niemiec nowe kraje związkowe Meklemburgia-Pomorze Przednie, Brandenburgia, Saksonia, Saksonia-Anhalt, Turyn-gia przyjęły ten model w tzw. czystej postaci. W trybie nowelizacji krajowych ordynacji w Dolnej Saksonii w 1998 r., w Północnej Nadrenii-Westfalii w 1999 r., w Szlez-wiku-Holsztynie w 1998 r. wprowadzono bezpośrednie wybory burmistrzów.

Pod wpływem doświadczeń z zakresu nauk prawnych, nauk o zarządzaniu, a także orzecznictwa sądowego wymienione modele ustrojów gminnych uległy w latach 90. minionego wieku istotnej ewolucji. W wyniku zmian prawodawczych w praktyce przestał istnieć tzw. model północniemiecki, a wiodący stał się model południowoniemiecki<sup>24</sup>. Dla miast liczących ponad 300 tys. mieszkańców funkcjonuje model zwany stuttgarckim (dualistyczny, południowoniemiecki). W modelu tym nadburmistrz wybierany jest w wyborach bezpośrednich, jednocześnie jest jednoosobowym organem wykonawczym, kierownikiem administracji, przewodniczącym rady miejskiej z prawem głosu, posiada również własne ustawowe kompetencje<sup>25</sup>. Wybory do rady oraz wybory nadburmistrza są bezpośrednie, odbywają się niezależnie, w różnym czasie, a kadencja nadburmistrza (8 lat) jest dłuższa od kadencji rady (5 lat), co ma zapewnić kontynuację polityki komunalnej. Widać tu wyraźnie, że samorząd niemiecki nadal poszukuje najbardziej efektywnego i sprawnego modelu zarządzania, wybory bezpośrednie nadburmistrzów mają służyć dobru społeczności, nie zaś partykularnym interesom określonej partii politycznej.

W czerwcu 2009 r. w krajach związkowych graniczących z Polską – Saksonii i Meklemburgii-Pomorzu Przednim oraz w Saksonii-Anhalt, Turyn-gii, Badenii-Wirtembergii, Nadrenii-Palatynacie i w Kraju Saary – odbyły się **wybory do rad gmin, powiatów i na burmistrzów**. Ukazały one tendencje spadkową dużych partii, takich jak CDU/CSU czy SPD, oraz nieoczekiwany sukces neonazistowskiej partii NPD. W Meklemburgii-Pomorzu Przednim NPD uzyskała 3,2% poparcia (w 2009 r. nie obowiązywał 5% próg wyborczy), a w samym powiecie Uecker-Randow liczącym 75 tys. mieszkańców neonaziści otrzymali 9,1% głosów i 4 mandaty w radzie gmin i powiatu. W Saksonii w gminie Reinhardtsdorf-Schöpa liczącej 1575 mieszkańców NPD zdobyła aż 22% głosów, zaś w Stuttgartzie, stolicy Badenii-Wiretembergii, zwycięstwo odniosła partia Zielonych, zdobywając 20% głosów. W tych wyborach po raz pierwszy startowali Polacy mieszkający we wschodniowoniemieckim landzie Meklemburgia-Pomorze Przednie, ale żaden z kandydatów nie zdobył mandatu radnego.

**Zadania gmin i powiatów** można podzielić na zadania własne (w tym zakresie mogą występować zadania własne o charakterze obowiązkowym) i zadania zlecone przez państwo. W zakresie zadań zleconych gminy podlegają wytycznym wydawanym przez władze nadzorcze. Jest on różny w poszczególnych landach i zależy od wewnętrznego ustawodawstwa tych krajów. Przy przydzielaniu zadań, a także ich

<sup>24</sup> B. Dolnicki, *Samorząd gminny...*, s. 441–445; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, s. 277–282.

<sup>25</sup> I. Zachariasz, *Nowy model nadburmistrza w centralnych miastach metropolii Republiki Federalnej Niemiec*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 7–8, s. 136.



podziale między gminy, powiaty i inne związki samorządowe istotną rolę odgrywa zasada subsydiarności<sup>26</sup>. Gminy w celu wykonywania zadań mogą tworzyć instytucje publiczne o charakterze socjalnym, gospodarczym czy kulturalnym.

Wśród zadań własnych o charakterze obowiązkowym ustawowo nałożonych na gminę możemy wymienić opiekę socjalną, opiekę nad młodzieżą, szkolnictwo podstawowe, budowę i utrzymanie dróg, zaopatrzenie w wodę, odbiór i oczyszczanie ścieków, ochronę przeciwpożarową, zakładanie i utrzymywanie cmentarzy. Zadania własne samorządu o charakterze dobrowolnym to zakładanie i utrzymywanie domów dziecka i spokojnej starości, zakładanie i utrzymywanie szpitali, kąpielisk, terenów rekreacyjnych, bibliotek, przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Drugą grupę zadań stanowią zadania powierzone, do których zalicza się sprawy meldunkowe, wydawanie paszportów, obronę cywilną, nadzór nad sprawami opieki zdrowotnej, nadzór budowlany, inspekcję przemysłową, rejestrację aktów stanu cywilnego. Wymienione zadania nie zawsze wykonywane są przez każdą niemiecką gminę w jednakowym zakresie. W myśl ustawodawstwa obowiązującego w danym kraju, jeśli na gminie spoczywa obowiązek wykonywania danego typu zadań, ale jej rzeczywista kondycja finansowa, kadrowa, techniczna lub inna nie pozwalają na ich realizację, z reguły nawiązuje współpracę z innymi gminami bądź gminą albo przystępuje do już istniejącej formy współpracy i w ten sposób następuje przeniesienie tych zadań na instytucję samorządową ponadgminną<sup>27</sup>. Wykonywanie przez gminę zadań własnych i zleconych wymaga środków finansowych. Autonomia finansowa niemieckiej gminy leży u jej podstaw i wyraża się w prawie do stanowienia własnego budżetu, w prawie do samodzielnego stanowienia opłat na terenie gminy, podatków, należności prywatnoprawnych. Gmina samodzielnie, w granicach obowiązującego prawa, administruje swoim mieniem oraz decyduje o sposobie wydatkowania posiadanych środków. Uprawnienia prawotwórcze gmin w zakresie podatkowym wyrażają się w możliwości ustalania wysokości stawek podatku od nieruchomości, podatku przemysłowego i w wydawaniu uchwał konkretyzujących konstrukcję miejscowych podatków konsumpcyjnych przewidzianych w ustawie kraju związkowego. **Do dochodów własnych gmina** zalicza: udział w podatku dochodowym i od wynagrodzeń w wysokości 15% pobranych kwot, podatki realne, tzn. przemysłowy i gruntowy, które jako podatki majątkowe pochodzą od podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa w celu osiągnięcia zysku (poza rolnictwem i leśnictwem), podatki od konsumpcji i luksusu: podatek od imprez rozrywkowych płacony od sprzedawanych biletów lub w sposób zryczałtowany, gdy wstęp na imprezy nie jest reglamentowany, podatek od psów i polowań, opłaty administracyjne (ok. 20% wpływów). 2% wpływów stanowią różnego rodzaju składki będące źródłem finansowania inwestycji publicznych, takich jak: budowa dróg, ulic, placów i ich utrzymanie. 3% dochodów pochodzi z działalności gminnych podmiotów gospodarczych w dziedzinie zaspokajania potrzeb bytowych: zaopatrzenie w wodę, energię, gaz, a także ze sprzedaży mienia komunalnego.

---

<sup>26</sup> A. Borodo, *Dochody samorządu terytorialnego RFN*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 10, s. 27; E. Tegler, *Samorząd terytorialny i finanse lokalne w Niemczech*, [w:] E. Ruśkowski (red.), *Finanse komunalne w wybranych krajach europejskich*, Białystok 1997, s. 18–19.

<sup>27</sup> M. Ofiarska, *Publicznoprawne formy współpracy gmin w RFN*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 6, s. 31–39. L. Garlicki, *Ustrój polityczny...*, s. 108–109.



Administracja powiatu obejmuje zadania powierzone i sprawy samorządowe. Miasta wydzielone z powiatów wykonują zadania gminy i powiatu. Związek i kraje związkowe oddzielnie ponoszą wydatki, które wynikają z wykonania ich zadań. Są jednak takie zadania, jak np.: budowa szkół wyższych, poprawa regionalnej struktury gospodarczej, które określone są jako wspólne (finansowo również). Federacja może udzielić krajom związkowym pomocy finansowej na szczególnie istotne inwestycje krajów związkowych i gmin. Zadania określone mianem wspólnych oraz ich finansowanie są regulowane odrębnymi ustawami. Budżety związku i poszczególnych krajów są samodzielne i niezależne od siebie. Kraje związkowe silnie finansowo są w sposób konstytucyjny zobowiązane świadczyć na rzecz słabszych. W ten sposób realizuje się zasadę jednakowych warunków życia na terenie całych Niemiec. Jednakże niezależność finansowa gmin nie do końca istnieje w praktyce. Znaczącą rolę po stronie wpływów do ich budżetów stanowią subwencje i pomoc finansowa federacji i krajów, która związana jest z finansowaniem szczególnych inwestycji gminnych. Ujednolicenia wyrównawcze odpowiadają swoim charakterem polskim subwencjom, które mają na celu ograniczenie różnic w poziomie życia mieszkańców różnych części kraju. Dofinansowywanie działalności komunalnej odbywa się według klucza liczebności w dwóch wymiarach: wertykalnym, poprzez podział środków między związek, kraje i gminy, oraz horyzontalnym, tj. na każdym poziomie między krajami i między gminami.

W Niemczech możemy wyróżnić cztery grupy podatków. Pierwszą grupę stanowią dochody publiczne, płynące na rzecz federacji (np. cła, podatki konsumpcyjne). Do drugiej zaliczymy podatki płynące na rzecz poszczególnych krajów związkowych (np. podatek majątkowy, podatek od spadków). Trzecią grupę stanowią podatki płynące na rzecz gmin i związków gmin. Podatki, określone mianem realnych, to np. podatek od nieruchomości czy podatek od posiadania psa. Czwarta grupa to tzw. podatki wspólne, gdyż dotyczą zarówno federacji, krajów związkowych, jak również gmin. Do ostatniej grupy zaliczyć możemy: podatek dochodowy od osób fizycznych, podatek dochodowy od osób prawnych i podatek obrotowy.

Udział procentowy w finansach publicznych federacji i krajów ustalany jest w drodze ustawy, i w miarę zmian w zakresie obciążeń finansowych federacji i krajów jest ustalany na nowo. Każdy kraj, a także powiat i gmina, muszą pokrywać koszty zadań obowiązkowych, co oznacza, że wysokość udziału w rozdziale środków finansowych jest stałym elementem sporów i walk parlamentarnych pomiędzy federacją a krajem. Cechą charakterystyczną dla niemieckiego systemu finansowo-budżetowego jest to, że wszelkie inne niż podstawowe źródła dochodów są zależne od władz wyższych. Organy szczebla wyższego, przyznając dodatkowe środki finansowe dla gminy, obwarowują je pewnymi warunkami. W ten sposób wpływają na cel ich przeznaczenia, stymulując politykę gospodarczą, kulturalną, społeczną. Jest to praktyka powszechnie stosowana, zwana systemem „złotych cugli”<sup>28</sup>. Dotacje celowe stanowią istotne zagrożenie dla samorządu, ponieważ umożliwiają krajom związkowym znaczną ingerencję w kompetencje gminne, gdyż z reguły przydzielane są pod warunkiem uczestnictwa gminy w określonych wydatkach inwestycyjnych, po czym gminy są obciążone kosztami realizacji tych inwestycji. W praktyce system

---

<sup>28</sup> M. Miemieć, *Gmina w systemie administracji publicznej...*, s. 101–102; W. Kawalec, *Systemy władz lokalnych...*, s. 17.

„złoty chleb” jest instrumentem ograniczającym samodzielność i niezależność finansową władz lokalnych. Rodzą się w ten sposób różne możliwości wywierania wpływu na sposób i cel wydatkowania środków budżetowych.

## Bibliografia

- Bogumil J., Jann W., *Verwaltungswissenschaft In Deutschland*, Wiesbaden 2005.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kraków 2001.
- Gern A., *Deutsches Kommunalrecht*, Baden-Baden 2003.
- Malec J., Malec D., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000.
- Maurer H., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2002.
- Miemiec M., *Gmina w systemie administracji publicznej w Republice Federalnej Niemiec*, Wrocław 2007.
- Sarnecki P., *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Kraków 2003.

## Germany

### Abstract

The institution of German local government was shaped in the process of reconstructions: uniting processes of the 19th century, the end of World War II, Germany's division into occupational areas and uniting the two German countries in 1990.

The structure of German public administration has been based on provisions of the Constitution of the Federal Republic of Germany instituted on the 23<sup>rd</sup> of May in 1949. According to constitutional regulatory records, division of competence between the federation and the union states is based on two equal assumptions: firstly, states authorities are subordinate to provisions of the federal level on all federal grounds; secondly, union states are provided with the power to influence their own shape and the right of free formation of state affairs, including local governments' systems. Federal character of Germany makes public administration more complex than it is in union states.

The normative position of the local government in the Federal Republic of Germany is compatible with general constitutional regulatory records, but also differential in the case of the political system. It is according to union law for self-governments' systems to adjust their needs to specific local communities. It may be stated that in the Federal Republic of Germany there are the following stages of administration: lands, districts and municipalities. Lands have their own constitutions, they create their own law order within the areas that do not concern federal competence, and they have independent legislative, executive and judiciary authorities. Districts are supplementary to municipalities: they carry out all those tasks which are not technically possible to be carried out by municipalities. District's system is differential and it depends on land. Municipalities are the basic unit of local government and, generally, they are responsible for basic tasks concerning local communities. Their political system is dependent on the internal law system of a land. Local governments in Germany are able to proceed with their tasks owing to their income (business activity taxes, property taxes, shares in income taxes). There are also additional sources of financing such as grants and subsidies received from the state's budget. The Federal Republic of Germany is a perfect example of the multi-method process of creation of the local governments. Nevertheless, it is crucial for them to keep their obligations and to serve local communities.

# Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica IV (2010)

Jacek Wojnicki

## Serbia

**Pierwsze regulacje prawne** odnoszące się do władz lokalnych w Serbii pochodzą z 1903 r.<sup>1</sup> W grudniu 1918 r. ziemie serbskie weszły w skład państwa jugosłowiańskiego (najpierw Królestwo Serbów, Chorwatów i Słoweńców, a po 1929 r. Królestwo Jugosławii). Konstytucja nowego państwa jugosłowiańskiego z 28 czerwca 1921 r. wprowadzała czterostopniowy podział administracyjny: gminę, powiat, okręg i obwód. Władzę w terenie sprawowały organy zarządzające (*upravni organi*) oraz organy samorządowe (*samoupravni organi*). Po uchwaleniu Ustawy z marca 1922 r. o podziale administracyjnym uprawnienia administracyjne zostały podzielone pomiędzy urzędy centralne (ministerstwa) i samorządy okręgowe (*oblasni samouprava*). Ustawodawca wprowadził jednocześnie podział państwa jugosłowiańskiego na 33 okręgi (*oblasti*). Mimo formalnego zerwania z podziałem państwa na krainy historyczne brano jednak pod uwagę tradycje tych ziem. Podział powyższy przetrwał do 1929 r.<sup>2</sup> Na mocy dekretu królewskiego z października 1929 r. dokonano zmiany nazwy państwa oraz podziału administracyjnego. Królestwo Jugosławii zostało podzielone na 9 *banovin*. Nazwy nowych jednostek administracyjnych przeważnie pochodziły od nazwy rzek przepływających przez ich terytorium<sup>3</sup>.

W praktyce ustrojowej socjalistycznej Jugosławii (a należy pamiętać, iż Serbia w latach 1945–1991 była jedną z republik związkowych) zaznaczyła się tendencja do zmniejszania liczby gmin. Zjawisko powyższe było tłumaczone potrzebą umacniania gmin poprzez kształtowanie jednostek terytorialnych zdolnych do zarządzania sprawami lokalnymi. Porównując gminy z czasów federacji jugosłowiańskiej (obszar, liczba ludności) z innymi państwami europejskimi, widać prymat jednostek jugosłowiańskich. Były one bowiem największe pod względem obszaru i liczby ludności<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> S. Đorđević, *Sistem lokalne samouprave u Srbiji i Jugoslaviji (1804–2000)*, [w:] M. Damjanović (red.), *Uporedna iskustva lokalnih samouprava*, Beograd 2002, s. 247.

<sup>2</sup> W. Szulc, *Przemiany gospodarcze i społeczne w Jugosławii w okresie międzywojennym (1918–1941)*, Poznań 1980, s. 32; W. Balcerak, *Powstanie państw narodowych w Europie Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 1974, s. 411.

<sup>3</sup> W. Szulc, *Przemiany gospodarcze i społeczne w Jugosławii w okresie międzywojennym...*, s. 35.

<sup>4</sup> T. Szymczak, *Jugosławia – państwo federacyjne*, Łódź 1982, s. 233.

Przeprowadzona w 1955 r. reforma administracyjna zniosła samorząd lokalny w Serbii (oraz w pozostałych republikach jugosłowiańskich). Liczba gmin jugosłowiańskich w 1955 r. wynosiła 1479, a po czterech latach spadła do 836. W 1963 r. liczba gmin w Serbii wynosiła 217, natomiast po trzynastu latach ustabilizowała się na poziomie 179 (w tym 44 w Wojwodinie oraz 22 w Kosowie). Średnio liczba ludności wahała się w gminach jugosłowiańskich w granicach 40 tysięcy, natomiast powierzchnia wynosiła 512 km<sup>2</sup>.

**Obecnie Serbia jest podzielona** na 29 okręgów administracji rządowej oraz na 150 gmin, 23 miasta oraz Miasto Belgrad – jako jednostki samorządu terytorialnego. Oprócz tego w ramach republiki występują dwa okręgi autonomiczne: Wojwodina (z liczną mniejszością węgierską) oraz Kosowo (z przeważającą ludnością albańską)<sup>5</sup>. Uchwała rządu Serbii z 29 stycznia 1992 r. stanowi, iż administracja państwowa będzie wykonywana przez odpowiednich ministrów w porozumieniu z okręgami jako regionalnymi centrami władzy państwowej.

**Tab. 1.** Podział administracyjny Republiki Serbii

Lp.	Okręg	Powierzchnia w km <sup>2</sup>	Gminy	Osiedla
1.	Borski	3507	4	90
2.	Branicevski	3865	8	189
3.	Jablanicki	2769	6	336
4.	Południowa Backa	4016	12	77
5.	Kolubarski	2474	6	218
6.	Kosovski	3117	10	393
7.	Kosovsko-Mitrovacki	2050	6	335
8.	Kosovsko-Pomoravski	1412	4	184
9.	Macvanski	3268	8	228
10.	Moravicki	3016	4	206
11.	Nisavski	2729	11	285
12.	Pcinjski	3520	7	361
13.	Pecki	2450	5	317
14.	Pirotski	2761	4	214
15.	Podunavski	1248	3	59
16.	Pomoravski	2614	6	191
17.	Prizrenski	1910	4	220
18.	Rasinski	2668	6	296
19.	Raski	3918	5	359
20.	Północna Backa	1784	3	45
21.	Południowy Banat	4245	8	94
22.	Północny Banat	2329	6	50
23.	Środkowy Banat	3256	5	55
24.	Stremski	3486	7	109
25.	Sumadijski	2387	7	175
26.	Toplicki	2231	4	267
27.	Zajecarski	3623	4	173

<sup>5</sup> Kosowo ogłosiło niezależność od Republiki Serbii 17 lutego 2008 r., niepodległe państwo zostało uznane przez ponad 20 państw Unii Europejskiej oraz USA. Faktu oderwania zbuntowanej prowincji nie uznaje jednak Serbia oraz kilka państw europejskich, m.in.: Rosja, Hiszpania, Słowacja, Rumunia.

28.	Zachodnia Backa	2420	4	27
29.	Zlatiborski	6140	10	438
30.	Miasto Belgrad	3224	17	166

Źródło: *Administrativno teritorijalna podela Republike Srbije*, Republički Zavod za Statistički

**Regulacje konstytucyjne** dotyczące władz lokalnych znajdziemy w rozdziale siódmym ustawy zasadniczej<sup>6</sup> zatytułowanym *Organizacja terytorialna*. Ustrojodawca stanowi w nim, iż obywatelom przysługuje prawo do tworzenia okręgów autonomicznych oraz do samorządności lokalnej. Prawo to jest wykonywane w sposób bezpośredni bądź przez reprezentantów wybranych w wolnych i demokratycznych wyborach. Jednostkom samorządu lokalnego oraz okręgu autonomicznego przypisano zadania lokalne i regionalne, które nie zostały zastrzeżone dla kompetencji Republiki.

Regulacje ustawowe dotyczące władz lokalnych znajdziemy w ustawach: o podziale terytorialnym, o samorządzie lokalnym, o wyborach lokalnych oraz o ustroju Miasta Belgradu. Wszystkie przedmiotowe ustawy zostały uchwalone przez Skupsztinę Republiki Serbii 27 grudnia 2007 roku.

Ustawa zasadnicza stanowi, iż jednostkami samorządu lokalnego są: gminy, miasta oraz Miasto Belgrad (wydzielone jako odrębna jednostka). Jednocześnie ustrojodawca zastrzega, iż terytorium jednostek samorządowych oraz siedziby ich władz określi oddzielna ustawa<sup>7</sup>. Ustanowienie, znoszenie oraz zmiana granic jednostek samorządowych jest możliwe tylko w drodze referendum lokalnego.

Profesor prawa z Uniwersytetu w Niszu Dejan Vučetić zauważa, iż ustrojodawca Serbii zastosował dość oryginalny sposób określenia kompetencji samorządu lokalnego – poprzez połączenie klauzuli generalnej z zasadą pozytywnej enumeracji. Warto zauważyć, iż ustrojodawca Serbii podaje dość szeroki katalog **uprawnień władz lokalnych**<sup>8</sup>. Zalicza do nich kwestie:

- uchwalania planu rozwoju, budżetu, corocznych bilansów finansowych,
- dbania o rozwój wspólnoty samorządowej,
- regulowania kwestii zabudowania przestrzennego oraz lokali użytkowych,
- budowy, utrzymywania oraz korzystania z obiektów użyteczności publicznej (dróg, ulic),
- zaspakajania lokalnych potrzeb z zakresu: kultury, oświaty, zdrowia i pomocy społecznej, sportu, rzemiosła, turystyki, ochrony środowiska itp.,
- wykonywania ustaw i innych aktów prawnych władz republikańskich odnoszących się do funkcjonowania samorządu lokalnego,
- tworzenia administracji lokalnej,
- wykonywania innych czynności wynikających z ustaw oraz konstytucji.

Jednocześnie ustrojodawca nakłada na władze lokalne obowiązek przestrzegania praw mniejszości etnicznych. Ustawa zasadnicza stanowi, iż najwyższym aktem

<sup>6</sup> Ustav Republike Srbije.

<sup>7</sup> Chodzi o Ustawę o podziale administracyjnym – Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije.

<sup>8</sup> D. Vučetić, *The most important changes in Serbia system of territorial decentralization*, „Facta Universitatis”, Series: Law and Politics, vol. 5, nr 1, Niš 2007, pp. 39–46.

prawnym jednostki samorządowej jest statut. Obowiązek uchwalenia statutu spoczywa na organie stanowiącym. Do kompetencji organów stanowiących ustrojodawca zalicza także m.in.: przyjęcie budżetu, uchwalenie planu rozwoju społeczno-gospodarczego danej jednostki, zatwierdzanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz zarządzenie lokalnego referendum.

Konstytucja reguluje także kwestie **nadzoru nad jednostkami samorządowymi**. Rząd Republiki został wyposażony w prawo do kontrolowania zgodności aktów prawa miejscowego z konstytucją bądź ustawami. Drugim środkiem nadzorczym, w jaki wyposażony został Rząd Republiki, jest możliwość rozwiązania rady w przypadkach określonych regulacjami prawnymi. Interesującym rozwiązaniem jest konieczność – w przypadku rozwiązania rady – utworzenia tymczasowego organu stanowiącego w danej jednostce lokalnej, z uwzględnieniem politycznej oraz etnicznej kompozycji rozwiązanej rady.

Ustawa o podziale terytorialnym stanowi, iż **gmina** jest jednostką samorządu lokalnego liczącą nie mniej niż 10 000 mieszkańców. Tylko w uzasadnionych przypadkach – przy uwzględnieniu kwestii geograficznych, historycznych lub ekonomicznych – mogą być utworzone mniejsze gminy. Wniosek w sprawie podziału, likwidacji oraz zmian granic gminy może być zgłoszony przez radę gminy bądź przez co najmniej 10% wyborców danej jednostki samorządowej. Decyzja w powyższej sprawie zapada w drodze referendum lokalnego, większością głosów osób biorących w nim udział<sup>9</sup>. Odnośnie do statutu miasta jako jednostki samorządu lokalnego, to ustawodawca określa miasto jako ekonomiczne, administracyjne, geograficzne oraz kulturalne centrum liczące co najmniej 100 000 mieszkańców. W przypadkach uzasadnionych przesłankami ekonomicznymi, geograficznymi oraz historycznymi jest dopuszczalne przyznanie statusu miasta mniejszym ośrodkom.

**Polityka rządu** wobec władz lokalnych miała dwa podstawowe etapy: okres lat 90. XX wieku, charakteryzujący się autokratycznym sposobem sprawowania władzy, oraz okres postautorytarny (za przełom uważa się tzw. Buldożerową Rewolucję w październiku 2000 r.). Należy zaznaczyć, iż podstawy prawno-ustrojowe samorządności lokalnej zostały ustanowione na mocy poprzedniej Konstytucji Republiki Serbii z 1990 r. Jednak praktyka życia politycznego pozostawiała w tym zakresie wiele do życzenia<sup>10</sup>. Obóz prezydenta Slobodana Miloševicia torpedował decyzje władz samorządowych, jeśli nie były one zgodne z polityką rządzących wówczas socjalistów<sup>11</sup>. Przełom polityczny nastąpił wraz ze zwycięstwem ugrupowań demokratycznych w grudniu 2000 r. Kolejne rządy: Z. Djindjicia, V. Koštunicy, deklarowały zmianę podejścia władz centralnych do samorządów lokalnych, przeprowadzenie decentralizacji władzy oraz decentralizacji finansów publicznych. Zasadnicze zmiany zostały ostatecznie przeprowadzone w grudniu 2007 r. Wówczas gabinet V. Koštunicy wniósł do Zgromadzenia Narodowego pakiet ustaw samorządowych,

<sup>9</sup> Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije.

<sup>10</sup> S. Đorđević, *Sistem lokalne samouprave u Srbiji i Jugoslaviji...*, s. 258

<sup>11</sup> Za symbol tej polityki mogą uchodzić wybory lokalne przeprowadzone w listopadzie 1996 r. Rząd przez 88 dni nie uznał wyników głosowania, które przyniosło spektakularny sukces opozycyjnej koalicji „Zajedno”. Wygrała ona wybory w 13 największych miastach Serbii, w rezultacie czego w lutym 1997 r. Zoran Djindjić, lider „Zajedno” został wybrany na pierwszego niekomunistycznego burmistrza Belgradu.



które zostały przyjęte. Należy dodać, iż kolejnym argumentem za przeprowadzeniem reform decentralizacyjnych była wola obozu rządowego dla procesu integracji z instytucjami europejskimi, a co za tym idzie – dostosowania rozwiązań obowiązujących w Serbii do standardów unijnych.

**Zasady prawa wyborczego** do organów samorządu lokalnego reguluje ustawa z 27 grudnia 2007 r.<sup>12</sup> Stanowi ona, iż kadencja władz lokalnych trwa 4 lata. Wybory radnych zostają przeprowadzone najpóźniej na 30 dni przed końcem kadencji dotychczasowej rady. Prawo zgłoszenia listy z kandydatami na radnych przysługuje: partiom politycznym, koalicjom partyjnym, innym politycznym organizacjom oraz grupom wyborców (co najmniej 200 wyborców w danej jednostce samorządowej). Natomiast w przypadku gmin liczących powyżej 20 000 wyborców lista zgłoszona przez grupę wyborców musi zostać poparta co najmniej 30 podpisami dla każdego z kandydatów. Wybory samorządowe zarządza przewodniczący Zgromadzenia Narodowego, jednocześnie ustawodawca precyzuje, iż od dnia rozpisania elekcji do dnia przeprowadzenia głosowania nie może upłynąć mniej niż 45 dni, a nie więcej niż 90 dni. Ustawodawca określa także minimalną liczbę kandydatów na liście wyborczej, jest ona ustalona na 1/3 mandatów będących do obsadzenia.

Organami odpowiedzialnymi za przygotowanie i przeprowadzenie elekcji są gminna oraz obwodowe komisje wyborcze. Interesującym rozwiązaniem jest podział wśród członków komisji – na stałych (etatowych) oraz delegowanych. Jednocześnie regulacje prawne stanowią, iż reprezentanci jednej partii politycznej oraz koalicji partyjnej nie mogą stanowić więcej niż połowę składu danej komisji.

Wyborca głosuje osobiście (regulacje prawne nie przewidują bowiem instytucji pełnomocnika) poprzez zaznaczenie w kółku liczby porządkowej listy wyborczej, którą obdarza zaufaniem. W podziale mandatów uczestniczą tylko te listy wyborcze, na które padło co najmniej 5% głosów. System przeliczania głosów na mandaty oparty jest na zasadzie d'Hondta. Gminna komisja wyborcza jest zobowiązana ogłosić wyniki wyborów w ciągu 24 godzin od zamknięcia lokali wyborczych.

Pierwsze wybory lokalne po demokratycznym przełomie w 2000 r. odbyły się we wrześniu 2004 roku. Największy sukces odnotowała Partia Demokratyczna (DS) oraz Serbska Partia Radykalna (SRS), choć sondaże przedwyborcze wskazywały na większe poparcie dla radykałów. Trzecim ugrupowaniem była z kolei Demokratyczna Partia Serbii (DSS) ówczesnego premiera Vojislava Koštunicy. W Belgradzie burmistrzem został wybrany reprezentant DS Nedad Bogdanović (ok. 33%), który odniósł zwycięstwo nad przedstawicielem SRS Aleksandrem Vuciciem (ok. 29%). Demokraci stanęli na czele 22 gmin, z kolei radykałowie – na czele 19, ich reprezentant został burmistrzem Novego Sadu. Wynik wyborów lokalnych był komentowany jako porażka DSS. Reprezentanci tej głównej rządowej partii objęli stanowiska burmistrzów w 10 gminach, ale w żadnym z czterech głównych miast Republiki<sup>13</sup>.

Regulacje ustawowe<sup>14</sup> określają, iż najwyższą władzą w jednostce samorządowej (gminie, mieście) jest rada jako **organ stanowiący**. Jej kadencja trwa 4 lata.

<sup>12</sup> Zakon o lokalnim izborima.

<sup>13</sup> P. Codoni, *Serbia i Czarnogóra*, [w:] J. Kofman, W. Roszkowski (red.), *Europa Środkowo-Wschodnia*, Rocznik XIV, Warszawa 2007, s. 230.

<sup>14</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi.

Liczba radnych jest ustalona w statucie jednostki samorządowej, jednak ustawodawca precyzuje, iż nie może być ona mniejsza od 19, a większa od 75. W przypadku rady miejskiej ustawodawca stanowi, iż liczba radnych jest określana w statucie miasta. Rada miejska nie może liczyć jednak więcej niż 80 miejsc. Rada uchwała najważniejsze akty prawa miejscowego: statut, regulamin organizacyjny, budżet, oraz opracowuje sprawozdanie z jego wykonania, ustala stawki podatków oraz opłat lokalnych, przyjmuje plan rozwoju społeczno-gospodarczego, uchwała plany zagospodarowania przestrzennego, rozpisuje lokalne referendum, decyduje o personalu administracyjnym itp. Regulacje ustawowe stanowią, iż rada obraduje na posiedzeniach zwyczajnych oraz nadzwyczajnych. Posiedzenie zwyczajne odbywa się nie rzadziej niż raz na 3 miesiące, natomiast do wniesienia o zwołanie posiedzenia nadzwyczajnego uprawnieni są: burmistrz, zarząd jednostki samorządowej oraz grupa co najmniej 1/3 ustawowego składu rady. Posiedzenia rady zwołuje jej przewodniczący. Jednak w przypadku wniosku o posiedzenie nadzwyczajne przewodniczący rady ma obowiązek podjąć stosowną decyzję w ciągu 7 dni od dnia złożenia tego wniosku. Równocześnie termin nadzwyczajnego posiedzenia nie może być późniejszy niż 15 dni od dnia złożenia stosownego wniosku. Sesje rady są jawne, ustawa umożliwia jednak utajnienie obrad ze względów bezpieczeństwa albo innych ważnych względów przewidzianych ustawowo. Posiedzenie rady jest ważne w przypadku uczestniczenia w nim co najmniej połowy całkowitej liczby radnych. Jeżeli przepisy nie stanowią inaczej, do podjęcia decyzji wymagana jest większość spośród biorących udział w głosowaniu. Natomiast w przypadku: statutu, budżetu, planów zagospodarowania przestrzennego, rada podejmuje decyzje kwalifikowaną większością całkowitej liczby radnych.

Na czele rady stoi przewodniczący, do którego uprawnień należy zaliczyć: zwoływanie posiedzeń, prowadzenie obrad, ustalanie porządku dziennego posiedzenia. Przewodniczący rady jest wybierany na wniosek grupy co najmniej 1/3 statutowego składu rady na okres 4 lat. Do dokonania wyboru wymagane jest uzyskanie poparcia większości głosów statutowej liczby radnych. Na wniosek przewodniczącego rada wybiera także jego zastępców (przy czym ustawodawca nie określa ich liczby). Kwestie administracyjno-biurowe należą do kompetencji sekretarza rady. Jest on wybierany przez radę na wniosek przewodniczącego rady. Ustawodawca określa jego kadencję na 4 lata, przy czym może być ponownie wybrany tylko raz. Regulacje ustawowe stawiają wymóg legitymowania się przez sekretarza wykształceniem prawniczym oraz co najmniej 3-letnim doświadczeniem zawodowym w administracji.

Radny obejmuje swój mandat na inauguracyjnym posiedzeniu rady. Potwierdzenie objęcia mandatu następuje na wniosek komisji weryfikacyjnej rady w trakcie jawnego głosowania<sup>15</sup>. Ustawodawca wymienia okoliczności wygaśnięcia mandatu radnego. Zalicza do nich: rezygnację z mandatu, rozwiązanie rady przez organ nadzorczy, skazanie przez sąd na wyrok co najmniej 6 miesięcy pozbawienia wolności, utracenie praw publicznych, objęcie funkcji publicznych niepołączalnych z mandatem radnego (np. deputowanego do Zgromadzenia Narodowego), utratę prawa do przebywania na terenie danej jednostki samorządowej, pozbawienie obywatelstwa oraz zgon radnego. O wygaśnięciu mandatu decyduje rada na swoim posiedzeniu.

---

<sup>15</sup> Zakon o lokalnim izborima.

**Organami wykonawczymi** w jednostce samorządowej są: wójt (burmistrz)<sup>16</sup> oraz zarząd. Wójt jest wybierany przez radę spośród radnych w tajnym głosowaniu na okres 4 lat. Do wyboru wymagane jest uzyskanie przez kandydata większości głosów całkowitej liczby radnych. Kandydaturę na urząd wójta/burmistrza przedstawia przewodniczący rady, a następnie wójt przedkłada radzie kandydaturę swojego zastępcy. Mandat wójta oraz ich zastępców wygasa wraz z zakończeniem mandatu radnego. Ustawodawca do kompetencji wójta zalicza: reprezentowanie gminy na zewnątrz, odpowiadanie za wykonanie budżetu, udzielanie informacji dotyczących zagadnień poruszanych przez radę, przewodniczenie i koordynowanie prac zarządu jednostki oraz inne zadania przewidziane w statucie lub ustawach. Wójt stoi na czele zarządu jednostki samorządowej, z urzędu w jego skład wchodzi także zastępca wójta oraz pozostali członkowie zarządu w liczbie określonej przez statut jednostki. Wybierani są oni przez radę na okres 4 lat w głosowaniu tajnym większością głosów całkowitej liczby radnych. Kandydatury członków zarządu przedstawia wójt. Ustawodawca jednocześnie precyzuje, iż liczba członków zarządu nie może być większa niż 11. Członkowie zarządu jednostki samorządowej nie mogą pełnić mandatu radnego, w przypadku wyboru radnego jego mandat automatycznie wygasa. Zarząd podejmuje decyzje większością głosów liczoną od całkowitej liczby członków zarządu. Z własnej inicjatywy bądź na wniosek radnych wójt przekazuje radzie informację o działaniach podejmowanych przez zarząd. Do kompetencji zarządu należy: przedkładanie radzie projektów statutu, budżetu oraz innych aktów prawnych uchwalanych przez radę, wykonywanie decyzji podjętych przez radę, odpowiedzialność za wykonywanie zadań zleconych przez władze Republiki oraz okręgów autonomicznych. Zarząd przygotowuje także prowizorium budżetowe w przypadku nieuchwalenia budżetu jednostki do początku nowego roku budżetowego.

Rada jest władna odwołać wójta na wniosek złożony przez grupę co najmniej 1/3 statutowej liczby radnych. Rada rozpatruje przedmiotowy wniosek po 15 dniach od jego złożenia. W przypadku odrzucenia wniosku radni, którzy go zgłosili, nie mogą z nim ponownie wystąpić w ciągu 6 miesięcy od dnia ostatniego głosowania.

Oddzielnym organem administracyjnym jest urząd gminy (urząd miasta). Na jego czele stoi naczelnik, powoływany przez zarząd danej jednostki samorządowej w drodze otwartego konkursu na okres 5 lat. Kandydat na naczelnika musi posiadać wyższe wykształcenie prawnicze oraz co najmniej 5-letni staż pracy w administracji.

Regulacje ustawowe przewidują trzy formy **lokalnej demokracji bezpośredniej**. Należą do nich: inicjatywa obywatelska, zebranie mieszkańców oraz referendum lokalne. Inicjatywa obywatelska musi obejmować zadania realizowane przez daną jednostkę samorządową. Liczbę wymaganych podpisów pod wspomnianą inicjatywą reguluje statut, przy czym nie może być ona mniejsza niż 5% wyborców. Ustawodawca jednocześnie stanowi, iż rada musi udzielić odpowiedzi na wniesioną inicjatywę w ciągu 60 dni od dnia jej przedłożenia. Z kolei zebranie mieszkańców może zaprezentować oczekiwania względem rady, a rada musi w ciągu 60 dni ustosunkować się do przedstawionej przez mieszkańców propozycji. Dokładny tryb zwołania zebrania, jego porządek oraz procedury określa statut jednostki

---

<sup>16</sup> Ustawa stanowi o *predsedniku opštine* (odpowiednik wójta) oraz *gradonačelniku* (odpowiednik burmistrza).

samorządowej. Natomiast z wnioskiem o przeprowadzenie referendum lokalnego może wystąpić: rada oraz grupa co najmniej 10% wyborców. Rada jest związana treścią wniosku mieszkańców i w przypadku jego zgodności z prawem nie może dokonywać w nim zmian. Referendum lokalne jest wiążące w przypadku uczestnictwa w nim co najmniej 50% uprawnionych do głosowania.

Warto podkreślić, iż ustrój stolicy określa oddzielna ustawa – Ustawa o Mieście Belgradzie<sup>17</sup>. Zgodnie z powyższymi regulacjami organami władzy w mieście są: Rada Miejska, Burmistrz Belgradu oraz Zarząd Miasta. Ustawodawca stanowi, iż w stolicy funkcjonuje najliczniejsza rada licząca 110 osób. Rada Miejska – na wniosek Burmistrza Belgradu – wybiera 13 członków Zarządu Miasta<sup>18</sup>. Trzeba podkreślić, iż ustawodawca nie określa granic stolicy, w tym zakresie odsyła do regulacji statutu miasta.

Obszar Republiki Serbii dzieli się na: Serbię Centralną oraz dwa okręgi autonomiczne: Wojwodinę oraz Kosowo. Największe aglomeracje miejskie stanowią: Belgrad (1 mln 576 tys. mieszkańców), Novi Sad (299 tys.), Niš (251 tys.) oraz Kragujevac (175 tys.), które dzielą się dodatkowo na mniejsze jednostki administracyjne – dzielnice.

Kwestie finansowania działalności władz lokalnych reguluje **Ustawa o finansowaniu samorządu lokalnego z 2006 r.** Ustawodawca określa, iż środki budżetowe jednostki samorządowej pochodzą: z bezpośrednich i pośrednich źródeł, transferów z budżetu centralnego, pożyczek i innych form przewidzianych ustawowo<sup>19</sup>. Do bezpośrednich źródeł dochodów jednostki samorządowej ustawodawca zalicza: podatek od majątku (bez uwzględnienia przenoszenia praw oraz dziedziczenia i darowizn), opłatę administracyjną; opłatę miejscową, opłatę za usługi komunalne, opłatę za korzystanie z placu budowy, opłatę na rzecz ochrony i rozwoju środowiska naturalnego, dochody z koncesji udzielonych na świadczenie usług komunalnych oraz czynności koncesji udzielanych przez samorząd, kary pieniężne za naruszenie przepisów władz samorządowych, dochody jednostek organizacyjnych powołanych przez władze samorządowe, odsetki od środków finansowych należących do jednostki samorządowej, darowizny i zapisy oraz inne dochody przewidziane ustawowo. Wśród transferów z budżetu centralnego należy zwrócić uwagę na subwencję wyrównawczą. Przysługuje ona jednostkom samorządowym osiągającym przychód podatkowy liczony *per capita* mniejszy niż 90% uśrednionego, założonego w budżecie przychodu w jednostce samorządowej republiki. Powyższy algorytm nie obejmuje miast, których przychody są największe.

## Bibliografia

Dorđević S., *Sistem lokalne samouprave u Srbiji i Jugoslaviji (1804–2000)*, [w:] M. Damjanović (red.), *Uporedna iskustva lokalnih samouprava*, Beograd 2002.

Szymczak T., *Jugosławia – państwo federacyjne*, Łódź 1982.

<sup>17</sup> Zob. Zakon o glavnom gradu.

<sup>18</sup> Dodać należy, iż z urzędu w skład Zarządu Miasta wchodzi: burmistrz oraz jego zastępca.

<sup>19</sup> Zakon o finansiranju lokalne samouprave.

Szulc W., *Przemiany gospodarcze i społeczne w Jugosławii w okresie międzywojennym (1918–1941)*, Poznań 1980.

Vučetić D., *The most important changes in Serbia system of territorial decentralization*, „Facta Universitatis”, Series: Law and Politics, vol. 5, nr 1, Niš 2007.

## The Republic of Serbia

### Abstract

The territorial organization of the Republic of Serbia is regulated by the Law on Territorial Organization and Local Self-Government, adopted by the Assembly of Serbia on the 27<sup>th</sup> December 2007. Under the Law, the municipalities, cities and settlements make the bases of the territorial organization. Serbia is divided into 150 municipalities and 23 *gradovi* (cities), which are the basic units of local autonomy. It has one autonomous province (Vojvodina) in the north and Kosovo in the south. In 2008, the self-administered part of Kosovo declared its independence, a move recognized by a minority of countries (most of the EU and the USA), but not recognized by Serbia or the UN. In addition, there are 23 *cities (gradovi)*, each having an assembly and budget of its own. The four largest cities, Belgrade, Novi Sad, Nis and Kragujevac comprise several municipalities, divided into “urban” (in the city proper) and “other” (suburban). Municipalities comprise local communities (*mesne zajednice*), which mostly correspond to settlements (villages) in the rural areas (several small villages can form one local community, and large villages can contain several communities). Urban areas are also divided into local communities. Their roles include communication of the elected municipal representatives with the citizens, and organization of citizen initiatives related with public service and communal issues. They are presided over by *councils (saveti)*, elected in semi-formal elections, whose members are basically volunteers. The role of local communities is far more important in rural areas; due to proximity to municipal centres, many urban local communities are defunct.

Renata Zawistowska

## Słowenia

Wśród państw europejskich Słowenia jest znaczącym, chociaż jednym z najmniejszych pod względem obszaru i liczby ludności (powierzchnia 20 273 km<sup>2</sup>, 2 mln mieszkańców). Wbrew często powtarzanym tezom nie jest krajem bałkańskim ani „przechodnim”<sup>1</sup>. Słowenia wyprzedza inne kraje Europy Środkowej pod wieloma względami, m.in. ekonomicznymi i politycznymi (np. demokracja bezpośrednia, jawność życia publicznego, kultura polityczna).

**Samorząd terytorialny kształtował się tu w XIX wieku** według wzorców austriackich. W okresie monarchii dualistycznej we wszystkich krajach austriackiej części Austro-Węgier utrwalił się system samorządowy oparty na jednostkowych gminach miejskich i wiejskich, mających bardzo dużą – prawie bez żadnej kontroli – swobodę działania<sup>2</sup>. Demokratyczny charakter samorządzących się jednostek gminnych nie tylko przetrwał, ale nawet utrwalił się w okresie przynależności Słowenii do Jugosławii. Po II wojnie światowej Jugosławia była wprawdzie rządzona przez komunistów, ale kształtowane w niej rozwiązania systemowe bardzo różniły się od wzorców sowieckich. W Jugosławii nie powstał sterowany odgórnie system rad narodowych w samorządach. 13 stycznia 1953 r. Jugosławia przyjęła prawo o samorządowaniu wzorowane na założeniach *Workers self-management*, którego inicjatorem i twórcą był kapłan Jose Maria Arizmendiarieta z Arrasate, miasta w prowincji Gipuzkoa w Kraju Basków, znanego w języku hiszpańskim pod nazwą Mondragon. Powstała w 1956 r. i działająca na zasadzie systemu samorządowania Mondragón Cooperative Corporation (MCC) skupia 150 firm w wielu krajach świata, a w Hiszpanii zajmuje siódme miejsce wśród wszystkich korporacji. Nawet obecnie w warunkach kryzysu MCC nie zwalnia, lecz przyjmuje nowych pracowników. Na zasadzie samorządowania działają domy studenckie, a nawet wyższe uczelnie w kraju Basków. W Polsce i innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej założenia *Workers self-management* są zupełnie nieznane, ale w Słowenii we współczesnym modelu samorządności wspólnot gminnych i lokalnych jego wpływ jest niewątpliwy.

<sup>1</sup> I. Grdina za STA: *Kdor zgodovino slika črno ali samo belo, je slab zgodovinar (intervju)*, wywiad przeprowadził Aleš Žužek, Ljubljana, 21.12.2008, Archivum STA.

<sup>2</sup> J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 60–80.



Ważnym elementem kształtującym system władzy publicznej w Słowenii była również postawa czołowych słoweńskich przywódców komunistycznych w okresie ogłoszenia przez tę jugosłowiańską republikę niepodległości<sup>3</sup>. Osobliwością słoweńską było to, że – obok opozycjonistów – kierowniczą rolę w ogłoszeniu niepodległości Słowenii, a następnie w przygotowaniu i wprowadzeniu jej do Unii Europejskiej i NATO oraz w pomyślnym procesie prywatyzacji gospodarki odegrali czołowi przywódcy komunistyczni, m.in. Milan Kučan i Janez Drnovšek.

Po przystąpieniu do Rady Europy 11 października 1994 r. Słowenia podpisała Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego z 15 października 1985 r. Ratyfikowała ją dwa lata później 15 listopada 1996 r. Formalnie zaczęła ona obowiązywać w Słowenii od 1 marca 1997 r.<sup>4</sup> Słowenia weszła również do Kongresu Lokalnych i Regionalnych Regionów Europy (CLRAE), który funkcjonuje przy Radzie Europy<sup>5</sup>.

Konstytucja Republiki Słowenii i ustawa samorządowa z 1993 r. oraz wszystkie wprowadzane do nich zmiany zgodne są z podstawowymi standardami i ogólnymi zasadami sformułowanymi w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego. Dla celów statystycznych Słowenia jest podzielona na 12 *regii* (regionów). Mają one znaczenie nie tylko dla statystyki, ale także dla rynku pracy, edukacji, opieki zdrowotnej i socjalnej. Podczas ostatnich wyborów parlamentarnych do Zgromadzenia Narodowego (21 września 2008 r.) i Parlamentu Europejskiego (10 czerwca 2009 r.) Słowenia była podzielona na 8 okręgów wyborczych. Przy podziale na regiony statystyczne i okręgi wyborcze brane są pod uwagę istniejące w Słowenii krainy historyczno-geograficzne, które mają w języku polskim ustalone nazwy: Gorenjska – Górna Kraina, Primorska – Przymorze, Notranjska – Kraina Wewnętrzna, Dolenjska – Dolna Kraina, Bela Krajina – Biała Kraina (w istocie jest częścią Dolnej Krainy), Štajerska – (Słoweńska) Styria, Prekmurje – Prekmurje i Koroška – (Słoweńska) Karyntia. Rozpatrywane są one jako jeden z podstawowych elementów do podziału państwa na samorządowe regiony lub okręgi (*pokrajiny*).

W 1952 r. w Słowenii było 380 podstawowych jednostek samorządowych, czyli gmin. Na podstawie Konstytucji Republiki Słowenii i Ustawy o lokalnym samorządzie gmin z 1993 r.<sup>6</sup> Słoweńcy zaczęli tworzyć samorządzące się gminy. W Informacji dla Rady Europy z 1997 r. Słowenia wykazała 147 gmin i taka ich liczba dotrwała do wyborów w 1998 r. Do kolejnych wyborów samorządu lokalnego w 2002 r. przystąpiły już 192 gminy. Przed wyborami w 2006 r. było ich 193, ale wówczas na podstawie decyzji mieszkańców wyrażonych w referendum Zgromadzenie Narodowe 29 września 2006 r., przyjęło ustawę o utworzeniu 17 nowych gmin<sup>7</sup>. W ostatnich wyborach samorządowych w Słowenii, które odbyły się jesienią 2006 r.

<sup>3</sup> J. Prunk, *Kratka zgodovina Slovenije*, Ljubljana 2008, s. 190.

<sup>4</sup> Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. Rzeczpospolita Polska ratyfikowała EKST 26 kwietnia 1993 r. (Dz.U. z 1994 r. nr 124, poz. 607).

<sup>5</sup> Na zlecenie Kongresu został opracowany dokument: *Sytuacja lokalnej i regionalnej demokracji w Słowenii w 1997 r.* Francuska wersja językowa: *Structure et fonctionnement de la démocrate locale et régionale Slovénie*, Ljubljana 2004, s. 11–14.

<sup>6</sup> Zakon o lokalni samoupravi – ZLS (Ur. l. RS, št.72/1993 – 31.12.1993).

<sup>7</sup> Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o ustanovitvi občin ter določiti (Ur. l.) RS, št. 27/06 in 108/06. 20.10.2006.

wzięło zatem udział 210 gmin. Jedenaście z nich to gminy miejskie. Urzędowy spis gmin (*seznam občin*) ze stycznia 2009 r. wykazuje 213 gmin<sup>8</sup>.

**Tab. 1.** Przegląd liczby gmin w Słowenii według liczby mieszkańców

Liczba mieszkańców	Liczba gmin	%
do 5000	110	52,38
5 000–10 000	47	22,38
10 000–50 000	50	23,80
50 000–100 000	1	0,48
ponad 100 000	2	0,96
Razem	210	100

Źródło: na podstawie *Vlada RS. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Ustanavljanje pokrajin*, [www.svlr.gov.si/si/delovna-podrocja/podrocje-lokalne-samouprave](http://www.svlr.gov.si/si/delovna-podrocja/podrocje-lokalne-samouprave) [dostęp 16.12.2009]

**W Konstytucji Republiki Słowenii** przyjętej 23 grudnia 1991 r. w rozdziale V zatytułowanym *Samorząd (Samouprava)* jest siedem artykułów w podtytule: a) *Samorząd lokalny (Lokalna samouprava)* oraz jeden artykuł oznaczony podtytułem: b) *Inne samorzady (Druga samouprava)*<sup>9</sup>. W rozdziale 138 znajduje się postanowienie, że mieszkańcy Słowenii tworzą lokalny samorząd w gminach i innych lokalnych wspólnotach. Rozdział 139 stwierdza, iż gmina jest lokalną wspólnotą samorządową, rozciągającą się na obszarze jednego lub więcej osiedli, które są powiązane potrzebami mieszkańców. Mieszkańcy w referendum decydują o przyłączeniu się do gminy, a wówczas ustawa określi obszar gminy. Art. 140 definiuje zakres zadań i kompetencji lokalnych wspólnot. Należą do nich wszystkie te zadania, które gmina może zrealizować sama swoimi środkami.

Art. 141 dotyczy gmin miejskich. Z konstytucji wynika, że każde miasto może wystąpić z wnioskiem o przyznanie mu uprawnień gminy miejskiej i – o ile spełnia warunki – może na drodze ustawy otrzymać taki status. Każda gmina miejska realizuje swoje zadania. Może również przejąć określone przez ustawę i nakładające się na rozwój miasta kompetencje władzy państwowej. Z art. 142 wynika, że gminy powinny realizować swoje zadania z własnych środków, ale te gminy, które znajdują się w niezbyt dobrej sytuacji finansowej, mogą otrzymać dofinansowanie ze strony państwa.

Więszym wspólnotom terytorialnym, które miałyby stanowić drugi stopień samorządu terytorialnego, poświęcony jest artykuł 143. Warto w tym miejscu przytoczyć pełne brzmienie tego zapisu, który nie jest zbyt precyzyjny:

Gminy samodzielnie decydują o połączeniu się w szersze samorządowe lokalne wspólnoty, tzn. w pokrajiny, dla realizacji lokalnych spraw szerszego znaczenia. Umowa między nimi a państwem przeniesie na nie i dołączy do ich pierwotnych zadań sprawy z państwowych kompetencji oraz określi, jaki będzie udział tych społeczności w projektowaniu i wykonywaniu niektórych spraw należących do uprawnień państwa. Formę i zakres przeniesienia wzmiankowanych kompetencji określi ustawa [tłumaczenie – R.Z.].

<sup>8</sup> Seznam občin (Januar 2009), [www.svlr.gov.si](http://www.svlr.gov.si) [dostęp 15.02.2009].

<sup>9</sup> Ustavo Republike Slovenije, št. 001-02/89-2/75, Ljubljana, 23.12.1991, Skupščina Republike Slovenije.

Art. 144 stwierdza, iż organa władzy państwowej mają prawo nadzorowania prawidłowości prac lokalnych wspólnot. Podstawową zasadą wyrażoną w Konstytucji Republiki Słowenii i ustawach samorządowych jest wyraźna linia podziału między kompetencjami gmin i lokalnych wspólnot oraz państwa. Wykonywanie czysto lokalnych spraw należy do wyłącznych **kompetencji gmin**. Ta zasada jest mocno zakorzeniona w tradycji i różni Słowenię od wielu innych krajów europejskich. Władze państwowe w Słowenii nie mogą zlecić gminie wykonania żadnych obowiązków. Muszą najpierw uzyskać jej zgodę i zabezpieczyć środki finansowe na realizację dodatkowych zadań. Z kolei w art. 160 w rozdziale VII konstytucji znajduje się zapis, iż o zgodności przepisów lokalnych wspólnot z konstytucją i ustawami rozstrzyga Trybunał Konstytucyjny (*Ustavno Sodišče*).

Utworzenie gminy w Słowenii następuje na drodze ustawy podjętej przez Zgromadzenie Narodowe, ale zależy w podstawowej mierze od woli mieszkańców wyrażonej w referendum. Nowa gmina musi być w stanie zaspokoić potrzeby mieszkańców na swoim obszarze i w związku z tym spełnić następujące podstawowe warunki:

- utrzymanie pełnej szkoły podstawowej,
- zabezpieczenie podstawowej opieki zdrowotnej,
- posiadanie zdolności do utrzymania podstawowej infrastruktury (energia elektryczna, woda pitna, zagospodarowanie odpadów i ścieków),
- zabezpieczenie podstawowych usług pocztowych,
- utrzymywanie biblioteki (ogólnej lub zawodowej),
- posiadanie przestrzeni niezbędnej do działania administracji społeczności lokalnej.

Gminy wykonują w pełni niezależnie swoje pierwotne podstawowe zadania w celu zaspokojenia potrzeb swoich mieszkańców. Zadania te bardzo szczegółowo wymienia ustawa, a także wiele innych aktów prawnych, w tym statuty gmin. Do podstawowych zadań gmin należą:

- zarządzanie gminnymi nieruchomościami,
- stwarzanie warunków do rozwoju gospodarczego gminy i realizowanie zgodnie z prawem zadań z zakresu gościnności, turystyki i rolnictwa,
- przygotowanie projektów planów zagospodarowania przestrzennego zgodnie z prawem, wykonywanie zadań dotyczących nadzoru zagospodarowania przestrzennego w zakresie budownictwa i wypełnianie realizacji usług publicznych w zarządzaniu budowlami,
- stwarzanie warunków w celu zwiększenia społecznej pomocy i opieki z Funduszu Mieszkaniowego dla wynajmujących mieszkania,
- w ramach swoich kompetencji regulowanie, zarządzanie i zabezpieczanie lokalnych usług publicznych,
- promowanie społecznych usług przedszkolnych, podstawowej społecznej opieki ochronnej dziecka, rodziny, niepełnosprawnych i starszych,
- troska o ochronę powietrza, gleby, zasobów wodnych, ochronę przed hałasem, w zakresie zbierania i unieszkodliwiania odpadów oraz prowadzenie innych działań dla ochrony środowiska,
- regulowanie i utrzymywanie instalacji użyteczności publicznej dostarczających wodę i energię,

- stwarzanie warunków do kształcenia dorosłych w zakresie ważnym dla rozwoju gminy i jakości życia jej mieszkańców,
- inicjowanie, promowanie i wspieranie działań społecznych i innych w zakresie edukacji, informacji i dokumentacji na swoim obszarze,
- promowanie rozwoju sportu i rekreacji.

W prawnych kompetencjach gminy miejskiej jest przewidziane wykonywanie zadań związanych z rozwojem miasta, regulowanie transportu miejskiego, godzin otwarcia lokali gastronomicznych na jej obszarze. Gmina realizuje zadania w zakresie interwencji, troski o zagospodarowanie przestrzenne. Dotyczy to również obiektów budowlanych na jej obszarze. W tym celu realizuje również zadania w dziedzinie usług geodezyjnych. Gmina troszczy się też o zapewnienie powszechnego dostępu do sieci szkół podstawowych, średnich, zawodowych oraz wyższych.

Do zadań gminy należy troska o dostarczenie usług dotyczących opieki zdrowotnej i dostępu do kultury. Z mocy prawa gmina dba o dziedzictwo kulturowe na jej obszarze i zabezpiecza funkcjonowanie bibliotek na poziomie ogólnoedukacyjnym. Gmina ma obowiązek troszczyć się o utrzymanie lokalnych dróg publicznych i miejsc rekreacyjnych. Prawo zobowiązuje gminę do doskonalenia zarządzania i pobudzania kreatywności społeczności gminnej. Nadzoruje ona lokalne wydarzenia, troszczy się o bezpieczeństwo pożarowe i organizuje pomoc w nagłych przypadkach (klęski żywiołowe), organizuje świadczenia usług pogrzebowych, określa wykroczenia i kary za wykroczenia, naruszające przepisy gminne, przeprowadza kontrolę i sprawuje nadzór nad wprowadzeniem w życie rozporządzeń komunalnych i innych w celu uregulowania w zakresie ich kompetencji, jeśli prawo nie stanowi inaczej. Ponadto gmina opracowuje i przyjmuje statut i inne akty prawne, organizuje i prowadzi administrację komunalną, a także reguluje i wykonuje inne lokalne kwestie wynikające z zapotrzebowania publicznego. Do obowiązków gminy należy również prowadzenie statystyki, ewidencjonowanie i przeprowadzanie analizy realizowanych przez nią działań. 21 art. ustawy określa obowiązki gminy w zakresie dostarczania danych statystycznych na potrzeby ewidencji.

Wiele konkretnych zadań gminy i wchodzących w katalog jej kompetencji wynika z ogólnych ustaw dotyczących specjalnych obszarów (np. Ustawa o ochronie środowiska, Ustawa o służbach publicznych, Ustawa o komercyjnych usługach publicznych, Ustawa budowlana itp.). Gmina zapewnia świadczenie usług publicznych, które określa na mocy własnego postanowienia. Realizuje je w ramach gminnej administracji lub udzielając koncesji i inwestując swój kapitał w publicznym przedsiębiorstwie tworzonym przez osoby prywatne.

W obrębie gmin mogą funkcjonować wydzielone wspólnoty: dzielnicowe (*četrtni*), lokalne (*krajevni*) i wiejskie (*vaški*)<sup>10</sup>. O ich wyodrębnieniu decyduje statut gminy uchwalony przez jej radę. Brany jest przy tym pod uwagę interes mieszkańców, a także historyczne, ekonomiczne, administracyjne, kulturowe i inne czynniki. Statut gminy może zawierać postanowienie o przyznaniu takiej wydzielonej części gminy podmiotowej osobowości prawa publicznego. Wówczas gmina może przekazać takiej wydzielonej wspólnocie część zadań do realizacji, np. utrzymanie

---

<sup>10</sup> Ur. l. RS, št. 72/93, 7/94 i Ur. l. RS 33/94; Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalnih volitvah (Zlv-C)(Ur. l. RS, št. 70/95).

lokalnych dróg i miejsc publicznych, zarządzanie aktywami przeznaczonymi na potrzeby wydzielonych wspólnot, promowanie działań kulturalnych i innych inicjatyw społecznych<sup>11</sup>. Wydzielone wspólnoty wybierają swoje rady. Szczegółowe zadania tych wspólnot określają zarządzenia żupana.

Oprócz własnych zadań gminy lub tych, które wynikają z ogólnych ustaw, na gminy mogą być przeniesione specjalne zadania, będące w kompetencji państwa. Reguluje to 24 art. ZLS. Takie przeniesienie kompetencji państwa na gminę wymaga jednak wcześniejszej zgody gminy i uzyskania odpowiednich środków. W praktyce po utworzeniu państwowych okręgowych jednostek administracyjnych w 1994 r. nie było jeszcze takiego transferu.

W celu realizacji zadań państwowych powstało w Słowenii **58 terenowych jednostek administracyjnych (okręgów)**<sup>12</sup>. Ich zadaniem jest pośredniczenie między państwem a jego obywatelem, by zgodnie z procedurami zabezpieczyć mu prawne, techniczne, profesjonalne i skuteczne usługi administracyjne. Kompetencje okręgów administracyjnych zostały ustalone zgodnie z Ustawą o przejęciu państwowych funkcji od organów gmin, realizujących je do 31.12.1994 r.<sup>13</sup> Okręgi funkcjonują na podstawie ustawy o administracji<sup>14</sup>. Są organem administracji państwowej, podejmującym decyzje pierwszego stopnia. Wypełniają one zadania państwowe w zakresie:

- spraw wewnętrznych (dowody osobiste, sprawy meldunkowe, sprawy porządku publicznego, sprawy obcokrajowców, sprawy administracyjne, sprawy związane z transportem i ruchem drogowym),
- ogólnych spraw dotyczących gospodarki przestrzennej (m.in. wydawanie pozwoleń na budowę),
- rolnictwa (m.in. obrót gruntami rolnymi, status rolnika, gospodarstwa chronione),
- denacjonalizacji,
- spraw kombatanatów (ofiary przemocy, wojen itp.).

Obecnie większą część tych spraw obywatele Słowenii mogą załatwić za pośrednictwem Internetu, gdzie znajdują potrzebne informacje, formularze i adresy poczty elektronicznej wszystkich 58 jednostek administracyjnych.

Na koniec kadencji 2000–2004 zostało przygotowane wydawnictwo liczące 710 stron, w którym został zebrany obfity materiał dotyczący samorządu terytorialnego<sup>15</sup>. Astrid Prašnikar – sekretarz stanu w ministerstwie spraw wewnętrznych ówczesnego koalicyjnego rządu, napisała w uwagach wstępnych, że ustanowienie pokrajin w Słowenii „nigdy nie było tak bliskie, ale nadal jest dosyć dalekie” [tłumaczenie – R. Z.]<sup>16</sup>.

---

<sup>11</sup> *Katalog pristojnosti občin*, Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, Maribor, [www.lex\\_localis.info/files/.../6326053144413423\\_ZLS.pdf](http://www.lex_localis.info/files/.../6326053144413423_ZLS.pdf) [dostęp 15.12.2009].

<sup>12</sup> [Upravneenote.gov.si](http://Upravneenote.gov.si). Republika Slovenija. Portal upravnih enot [dostęp 19.12.2009].

<sup>13</sup> Ur. l. RS, št. 29/95.

<sup>14</sup> Ur. l. RS, št. 67/94.

<sup>15</sup> R. Lavtar (red.), *Dokumenti in studije o pokrajinah v Sloveniji 2000–2004: Zbornik*, Ljubljana 2004.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 6.

**W polityce rządu** Janeza Janšy po wyborach w 2004 r. w obszarze lokalnej samorządności wyznaczone zostały trzy priorytetowe cele:

- doskonalenie systemu samorządu lokalnego, zmniejszanie różnic w funkcjonowaniu demokracji na poziomie lokalnym, profesjonalna pomoc w pracy gminnych organów i gminnych administracji,
- kształtowanie finansowej autonomii gmin i zmiana modelu ich finansowania,
- kształtowanie struktur decyzyjnych na szczeblu regionalnym, kontynuowanie procesu decentralizacji i ustanowienie pokrajin.

Zgromadzenie Narodowe w czasie kadencji 2004–2008 wykonało poważną pracę o charakterze normatywnym, przyjmując szereg aktów prawnych, m.in. nowelę Ustawy o samorządzie lokalnym przyjętą 30.11.2006 r.<sup>17</sup> Znalazł się w niej zapis, iż obywatel każdego państwa członkowskiego UE, jeśli zamieszkuje na stałe w którejś z gmin w Słowenii, uzyskuje wszelkie prawa wyborcze. Może głosować, a nawet sam zostać żupanem<sup>18</sup>. Odrębne ustawy Zgromadzenia Narodowego były poświęcone utworzeniu 17 nowych gmin<sup>19</sup>, lokalnym wyborom<sup>20</sup> i finansom gmin<sup>21</sup>. W okresie kadencji tego rządu odbyły się wybory do rad gminnych oraz radnych wspólnot dzielnicowych, lokalnych i wiejskich, a także żupanów (22.10. i 12.11.2006 r.).

Rząd Janšy i podległe mu służby najwięcej wysiłku poświęciły pracom nad utworzeniem regionów, czyli pokrajin. Referendum przeprowadzone 22 czerwca 2008 r. nie przyniosło jednak rozstrzygnięcia<sup>22</sup>, a bardzo niska frekwencja oznaczała brak poparcia dla rządzącej koalicji i była ostrzeżeniem przed zbliżającymi się wyborami parlamentarnymi. W referendum wzięło udział zaledwie 11% uprawnionych. Najniższą frekwencję zanotowano w największych miastach i w gminach nadmorskich<sup>23</sup>.

W wyborach parlamentarnych, które odbyły się 21 września 2008 r., Słoweńska Partia Demokratyczna (SDS) kierowana przez premiera Janeza Janšę poniosła wprawdzie nieznaczną porażkę, ale to wystarczyło, by władzę w Słowenii przejęła koalicja lewicowo-centrowa. Premierem nowego rządu Słowenii został Borut

<sup>17</sup> Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o ustanovitvi občin ter določitvi njihovih območij (Ur. l. RS, št. 123/06, 30.11.2006).

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o ustanovitvi občin ter določitvi njihovih območij (Ur. l. RS, št. 27/06 in 108/06).

<sup>20</sup> Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalnih volitvah (Ur. l. RS, št. 72/05, 121/05, 60/07 in 45/08).

<sup>21</sup> Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o financiranju občin (Ur. l. RS, št. 90/05); Zakon o financiranju občin (ZFO-1) (Ur. l. RS, št. 123/06 in 57/08).

<sup>22</sup> Državna Volilna Komjsija – Uradni Izidi – Posvetovalni Referendum – Pokrajine 22 junij 2008; Sporočilo za javnost o sklepkih, ki jih je Vlada RS sprejela na 177. seji, 10. julija 2008. *Vlada RS. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Ustanavljanje pokrajine; Zgodovina priprav na ustanovitev pokrajine v Sloveniji*, „Mesečni utrip”, 23.06.2008 – Junij 2008.

<sup>23</sup> Državna Volilna Komjsija, Referendum 2008, Pokrajine – Uradni Izidi, – Podatki za referendumska območja: (Lublana – 7,38%, Maribor – 7,70%, Kranj – 8,41%, Nove Mesto – 8,22%, Koper – 8,71%, Izola – 8,70% in Piran – 7,28%).



Pahor, przewodniczący Socjalnej Demokracji. W nowym rządzie znalazła się Zlata Ploštajner jako minister bez teki, odpowiedzialna za samorząd lokalny i rozwój terytorialny<sup>24</sup>.

Już w pierwszym programowym wystąpieniu premiera Boruta Pahora sprawa utworzenia pokrajin znalazła się wśród najważniejszych priorytetów jego rządu. Strategię rządu dotyczącą rozwoju samorządu terytorialnego omówiła Zlata Ploštajner na uroczystym spotkaniu w miejscowości Bled z okazji Dni Słoweńskiego Samorządu Terytorialnego 24.03.2009 r.

Premier Słowenii swoje stanowisko potwierdził 13 maja 2009 r. na spotkaniu wszystkich żupanów gmin słoweńskich. Stwierdził, że utworzenie pokrajin to jeden z głównych warunków rozwoju Słowenii zgodny z dobrem jej obywateli. Poinformował, że eksperci opowiadają się za przeprowadzeniem symulacji z trzema, sześcioma lub najwyżej ośmioma pokrajinami. Minister Ploštajner dodała, że zostaną uwzględnione dotychczasowe prace nad reformą. Nie ukrywała jednak, że podejmowane decyzje zawsze będą miały także charakter polityczny.

Pierwsza **Ustawa o wyborach samorządowych** w niepodległej Słowenii została przyjęta przez Zgromadzenie Narodowe 22 grudnia 1993 r.<sup>25</sup> W rozdziale I. *Postanowienia ogólne* w ust. 1 znajduje się zapis stwierdzający, że wybory przedstawicieli gmin do rad pokrajin i innych specjalnych organów szerszych lokalnych wspólnot przeprowadzają gminy według swoich przepisów w zgodzie z innymi aktami prawnymi oraz w porozumieniu i w powiązaniu z innymi gminami lub innymi szerszymi lokalnymi wspólnotami. Wszystkie wybory członków rad gminnych i żupanów odbywają się według ogólnych zasad i powszechnego prawa wyborczego. Bierne i czynne prawo wyborcze mają wszyscy mieszkający na terenie gminy obywatele, którzy do dnia głosowania ukończyli 18 lat i nie zostali pozbawieni praw wyborczych. Prawa wyborcze ma obywatel gminy, w której przebywa na stałe. Ust. 116 określa liczbę członków rad gmin w zależności od liczby jej mieszkańców:

- 7 do 11 członków rady gminy liczące do 3000 mieszkańców,
- 12 do 15 członków rady gminy liczące do 5000 mieszkańców,
- 16 do 19 członków rady gminy liczące do 10 000 mieszkańców,
- 20 do 23 członków rady gminy liczące do 15 000 mieszkańców,
- 24 do 27 członków rady gminy liczące do 20 000 mieszkańców,
- 28 do 31 członków rady gminy liczące do 30 000 mieszkańców,
- 32 do 35 członków rady gminy liczące ponad 30 000 mieszkańców,
- 36 do 45 członków rady gminy liczące ponad 100 000 mieszkańców.

Wybory są większościowe tylko w najmniejszych gminach (do 3000 mieszkańców), natomiast w pozostałych – proporcjonalne.

Wybory żupanów są dwustopniowe. Podczas ostatnich wyborów samorządowych w Słowenii 138 żupanów zostało wybranych w pierwszym terminie (22.10.2006 r.), uzyskując poparcie ponad 50% biorących udział w wyborach. W 72 gminach

---

<sup>24</sup> O-STA, 21.11.2008 r., Tatjana Žnidaršič, *Zlata Ploštajner – ministrica brez resorja, odgovorna za lokalno samoupravo in regionalni razvoj (biografija)*.

<sup>25</sup> Zbirke Državnega zbora RS – sprejeti akt. Zakon o lokalnih volitvah. Številka: 004-01/93-9/3.

zarówno miejskich, jak i wiejskich (na 210 ówczesnych gmin) odbyły się one w drugim terminie 12.11.2006 r. Głosujący wybierali wówczas żupana spośród dwóch kandydatów, którzy w pierwszym terminie zdobyli najwięcej głosów<sup>26</sup>. Większość żupanów należy do partii politycznych, ale 67 zostało desygnowanych przez lokalne wspólnoty wyborców, a część jest samodzielnymi kandydatami. Cztery partie prawicowo-centrowej koalicji rządowej, sprawującej w 2006 r. władzę w Słowenii mają najwięcej żupanów: Słoweńska Partia Ludowa (*Slovenska Ljudska Stranka* – SLS) – 39, Słoweńska Partia Ludowa (*Slovenska Demokratska Stranka* – SDS) – 27, Nowa Słowenia – Chrześcijańska Partia Ludowa (*Nova Slovenija* – *Krščanska Ljudska Stranka* – NS-KLS) – 10. Liberalna Demokracja Słowenii (*Liberalna Demokracija Slovenije* – LDS) ma 17 żupanów, a Socjalna Demokracja (*Socjalni Demokrati* – SD) – 13. Inne mniejsze partie polityczne mają 6 żupanów, a 19 zostało wybranych w wyniku koalicyjnego porozumienia partii głównie z koalicji prawicowo-centrowej. Wśród obecnych żupanów jest 7 kobiet.

Nieco inaczej proporcje układają się, jeśli chodzi o wybranych radnych. W sumie 597 radnych należy do SDS, 353 do SLS, 190 do NS-KLS, 43 do Partii Młodych Słowenii (*Stranki Mladih Slovenije*), 510 do LDS, 360 do SD, 146 do Demokratycznej Partii Emerytów Słowenii (*Demokratična Stranka Upokojencev Slovenije* – DeSUS). 49 wybranych radnych desygnowała Słoweńska Partia Narodowa (*Slovenska Nacionalna Stranka* – SNS), 33 *Aktivna Slovenija*, 113 pozostałe partie polityczne. 425 radnych nie należy do partii politycznych. Są samodzielnymi kandydatami lub zostali wysunięci przez lokalne grupy wyborców.

Rolę koordynatora administracji i samorządu terytorialnego w Słowenii odgrywa powołana w 1993 r. w ramach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Rządowa Służba ds. Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (*Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko*). Określenie „służba”, a nie „urząd” w nazwie nie jest przypadkowe, bo ta instytucja ma służyć i pomagać zamiast urzędować. Ważnym elementem samorządu terytorialnego w Słowenii są dwa **stowarzyszenia gmin**: Związek Gmin Słowenii (*Združenje Občin Slovenije* – ZOS) i Wspólnota Gmin Słowenii (*Skupnost Občin Slovenije* – SOS). Związek Gmin Słowenii powstał 2.02.1999 r. z inicjatywy dziesięciu mniejszych gmin, ponieważ nowe gminy w większości nie posiadały administracyjnej infrastruktury i wystarczających własnych dochodów w stosunku do zadań<sup>27</sup>. Obecnie do ZOS należy 137 gmin, wydaje on dwa czasopisma: miesięcznik „Mesečni Utrip” i kwartalnik „Glas Občin”.

Statut Wspólnoty Gmin Słowenii został ogłoszony w 108 numerze Dziennika Urzędowego RS 12.12.2002 r. Do Wspólnoty Gmin Słowenii należy obecnie 166 gmin miejskich i wiejskich z wszystkich regionów kraju zamieszkałych przez 90% mieszkańców Słowenii. Statut został zmieniony w 2006 r. Obydwa stowarzyszenia w strukturze samorządu słoweńskiego odgrywają ważną rolę urzędową. To one bowiem w imieniu gmin słoweńskich podpisują umowy z rządem, np. w sprawie centralnych dotacji dla gmin. Na początku marca 2009 r. przewodniczący obydwu stowarzyszeń gmin słoweńskich uzgodnili i podpisali z ministrem finansów

<sup>26</sup> Zakon o lokalni samoupravi (uradno prečiščeno besedilo) (ZLS-UPB2). Lokalna samouprava. Ur. l. RS. št. 111/2006 z dne 27.10.2006.

<sup>27</sup> Beltinci, Borovnica, Divača, Naklo, Podvelka-Ribnica, Preddvor, Rogašovci, Starše, Sv. Jurij ob Ščavnici in Vodice.

porozumienie o wysokości dotacji na 2009 r. na 538,45 euro na jednego mieszkańca każdej gminy<sup>28</sup>.

Ustawa o lokalnym samorządzie w art. 28 stwierdza, że **organami gminy** są: rada gminy, żupan i rada nadzorcza. Najważniejszym organem decyzyjnym gminy jest rada gminy. Jej kadencja trwa cztery lata. Kompetencje rady gminy wynikają z omówionych już na poprzednich stronach zadań gminy i jej organów.

Najważniejszym ogólnym aktem prawnym przyjętym przez radę gminy jest statut gminy. Określa on podstawowe zasady organizacji i funkcjonowania gminy, tworzenie i kompetencje władz gminnych, organizację gminnej administracji i usług publicznych, sposób, w jaki mieszkańcy gminy uczestniczą w podejmowaniu decyzji w gminie, i wszystkie inne zagadnienia, będące przedmiotem wspólnego zainteresowania w gminie<sup>29</sup>.

Statut przyjmuje rada gminy większością 2/3 ogólnej liczby wszystkich członków. Rada gminy w ten sam sposób przyjmuje regulamin gminy. Statut i regulamin, a także inne akty prawne rady gminy muszą być opublikowane w Dzienniku Urzędowym lub w inny ustalony sposób i wchodzi w życie po 15 dniach<sup>30</sup>.

Ustawa szczegółowo określa **kompetencje żupana**. W znacznym stopniu jego pozycja wynika z faktu, że jest wybierany bezpośrednio. Ma to znaczenie dla integracji społeczności gminnej, a także określenia „odpowiedzialności do wyborców”. Żupan reprezentuje gminę i ponosi odpowiedzialność za wykonanie decyzji rady gminy. Do podstawowych obowiązków żupana należy przedłożenie radzie gminy budżetu i sprawozdania z jego wykonania. Żupan przedkłada również inne akty do uchwalenia przez radę gminy. Ma prawo wydawać zarządzenia. Zwołuje i przewodniczy obradom rady gminy, ale nie jest jej członkiem i nie ma prawa głosu. Obowiązkiem żupana jest publikacja statutu, regulaminu i innych aktów rady gminy. Jeżeli żupan ma wątpliwości co do zgodności decyzji rady gminy z konstytucją i prawem, może złożyć wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie tej sprawy. Żupan kieruje administracją komunalną i sprawuje nad nią nadzór. Jej prace prowadzi bezpośrednio sekretarz gminy, który jest dyrektorem administracji gminnej<sup>31</sup>. Jest on zatrudniany przez żupana, ale jego uprawnienia określają także ustawy i przepisy odnoszące się do państwowej służby publicznej. Żupan ustala strukturę organizacyjną administracji gminnej (*systematising*), decyduje o powołaniu lub zatrudnieniu pracowników i zawiera z nimi umowy.

W każdej gminie jest co najmniej jeden zastępca żupana. Mianuje go i odwołuje żupan. Zgodnie z prawem żupan podejmuje decyzję, czy będzie wykonywać swoją funkcję zawodowo, tzn. jako pracownik etatowy. Jego etatowe wynagrodzenie zależy od liczby mieszkańców gminy. Jeżeli żupan rezygnuje z etatowego zatrudnienia, otrzymuje 50% należnego wynagrodzenia. Często w takich sytuacjach na swojego zastępcę powołuje specjalistę, który wykonuje swoją pracę etatowo<sup>32</sup>.

---

<sup>28</sup> „Glas Občin” 2009, nr 3.

<sup>29</sup> Art. 64 ZLS.

<sup>30</sup> *Katalog pristojnosti občin...*

<sup>31</sup> Nie jest bez znaczenia, że w Słowenii wprawdzie istnieje, ale bardzo rzadko używa się określenia „urzędnik” (*uradnik*).

<sup>32</sup> Art. 100 ZLS.

Ważną rolę w wewnętrznej strukturze gminy spełnia rada nadzorcza powoływana przez radę gminy. Nie mogą do niej wchodzić radni, żupan, jego zastępca, sekretarz gminy, pracownicy administracji komunalnej oraz członkowie tych organizacji, które są objęte sprawozdaniami rady nadzorczej. Jest ona najwyższym organem nadzorującym publiczne gminne wydatki, kontrolującym rozporządzanie mieniem gminnym, wydatkowanie środków budżetowych i zarządzanie finansami gminy. Kontroluje legalność i prawidłowość działalności wszystkich organów gminy i wszystkich organizacji korzystających ze środków budżetu gminy, a także ocenia skuteczność ich wykorzystywania. Jeżeli nieprawidłowości stwierdzone przez radę nadzorczą są poważne, jej obowiązkiem w ciągu 15 dni jest powiadomienie ministerstwa spraw wewnętrznych i Trybunału Obrachunkowego (Računsko Sodišče Republike Slovenije).

Zadania administracyjne, techniczne, promocyjne i rozwojowe wykonuje w gminie **gminna administracja**. Do jej obowiązków należy świadczenie publicznych usług komunalnych i wykonywanie jurysdykcji. Gminną administrację ustanawia rada gminy na wniosek żupana, który przedstawia ogólny akt zawierający wewnętrzną organizację, strukturę miejsc pracy, ogólne kierunki działań i priorytety. Umowę o pracę z pracownikami administracji zawiera żupan lub inna upoważniona przez niego osoba.

W gminie może powstać jednolita administracja gminna, ale może być ustanowionych kilka organów (wydziałów) komunalnych. Powołuje je żupan. Gminna administracja wydaje decyzje w pierwszej instancji. Od jej decyzji istnieje możliwość odwołania się do żupana. Ostateczną decyzję wydaje Sąd administracyjny. Gminna administracja ma również uprawnienia do wykonywania nadzoru i w tym celu powoływana jest gminna inspekcja. Dwie lub więcej gmin może podjąć decyzję o ustanowieniu jednego lub więcej wspólnych organów administracyjnych do zarządzania lub realizacji zadań specjalnych. Decyzję o powołaniu i odwołaniu takiego organu i desygnowaniu do niego pracowników podejmują żupani zainteresowanych gmin.

Bardzo obszerna ustawa reguluje funkcjonowanie gminnego lub międzygminnego *redarstva*, czyli straży gminnej lub straży miejskiej w gminach miejskich<sup>33</sup>. Kompetencje, obowiązki, prawa, uprawnienia, odpowiedzialność itp. wszystkich podmiotów w gminie określa szczegółowo statut gminy.

**Radnym** może zostać każdy mieszkaniec gminy posiadający czynne prawo wyborcze. Mandat radnego może wygasnąć przed upływem kadencji w przypadku: utraty czynnego prawa wyborczego, trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków, orzeczenia kary więzienia na okres ponad sześć miesięcy, przyjęcia funkcji, która nie jest zgodna ze statusem radnego, samodzielnego złożenia mandatu lub śmierci. Wygaśnięcie mandatu radnego stwierdza rada gminy. Jeśli wygaśnięcie mandatu nastąpi przed upływem sześciu miesięcy od rozpoczęcia kadencji, przeprowadzane są wybory uzupełniające. W gminach, gdzie obowiązuje większościowy system wyborczy, wybory uzupełniające są przeprowadzane także po upływie sześciu miesięcy, natomiast w gminach, w których jest system proporcjonalny, radnym zostaje następny kandydat na tej samej liście wyborczej.

---

<sup>33</sup> Zakon o občinskem redarstvu (Ur. l. RS, št. 139/06), 212-03/04-5/2 212-03/04-5/2, 18.12.2006.

Radny gminny bierze udział w posiedzeniach i pracach rady gminy, która musi być przez żupana zwołana przynajmniej cztery razy w roku. Radny może inicjować zwołanie dodatkowych posiedzeń, ponieważ wystarczy żądanie 1/4 ogólnej liczby radnych, by żupan zwołał posiedzenie rady w ciągu 7 dni. Każdy radny wchodzi w skład komisji i innych jednostek organizacyjnych powoływanych przez radę gminy.

Ustawa o samorządzie lokalnym w art. 44 i 45 określa możliwość **bezpośredniego uczestnictwa mieszkańców** danej gminy w podejmowaniu decyzji. Następuje to w takich formach, jak:

- zgromadzenie obywateli, mieszkańców gminy (*zbor občanov*),
- referendum (*referendum*),
- obywatelska inicjatywa (*ljudska iniciativa*).

Zgromadzenia mogą być zwoływane przez żupana dla całej gminy lub jej części. Jest to jego obowiązkiem, jeżeli zwołania zgromadzenia zażąda 5% ogólnej liczby wyborców w gminie lub w określonej jej części. Mieszkańcy biorący udział w zgromadzeniu omawiają aktualne problemy, formułują stanowisko, przedstawiają propozycje, sugestie i opinie oraz podejmują decyzje w konkretnych sprawach. W referendum mieszkańcy gminy mogą rozstrzygać we wszystkich ogólnych sprawach dotyczących gminy, za wyjątkiem budżetu, rocznych sprawozdań finansowych i regulowanych przez prawo ogólnych aktów dotyczących gminnych podatków i opłat. Mieszkańcy w referendum mogą natomiast zadecydować o innych dodatkach.

Referendum ma charakter retrospektywny, a więc może potwierdzić lub odrzucić cały akt lub jego część. Referendum może być zarządzane przez radę gminy na wniosek żupana lub radnego, jeżeli żąda tego 5% wyborców, i jest zgodne z ogólnym prawem i statutem gminy. Decyzja o przeprowadzeniu referendum musi być podjęta w ciągu 15 dni od zgłoszenia wniosku. Jeżeli propozycja przeprowadzenia referendum dotyczy spraw, które nasuwają wątpliwości, czy są zgodne z konstytucją i innymi ustawami, decyzję musi podjąć Trybunał Konstytucyjny. Ostateczne pytania do głosowania w referendum ustala rada gminy. Dokładny przebieg referendum jest uregulowany przez art. 46 i 47 Ustawy o samorządzie lokalnym. Żupan ma obowiązek opublikować wyniki referendum, ale nie musi tego robić, jeżeli propozycja będąca przedmiotem referendum zostanie odrzucona. Decyzje, które zapadną podczas referendum, są wiążące dla rady gminy.

Ustawa o samorządzie lokalnym przewiduje również referendum doradcze. Ma ono charakter konsultacji, może być przeprowadzone na wniosek rady gminy przed podjęciem decyzji w konkretnej sprawie. Wynik takiego referendum nie jest wiążący dla władz gminy.

**Budżety gmin** słoweńskich umożliwiają samodzielne gospodarowanie w ramach ogólnego prawa, które określa zwłaszcza skomplikowany system zdobywania środków przez gminy. Dochody gmin są zapisane w ustawach, często nowelizowanych. W ustawie z 17.11.2006 r.<sup>34</sup>, która unieważniała wszystkie poprzednie przepisy dotyczące finansowania gmin, w art. 37 znajduje się określenie wysokości dotacji na jednego mieszkańca gminy: w 2007 r. było to 469,45 euro, na 2008 rok 482,13 euro. Na kolejne lata dotacje zostały przewidziane jako średnia z lat poprzednich z uwzględnieniem inflacji. Na 2009 rok dotacja wyniosła 538,45 euro<sup>35</sup>. Poza tym

<sup>34</sup> Ur. l. RS, št. 123/06, 30.11.2006.

<sup>35</sup> „Glas Občin” 2009, nr 2.

gminy otrzymały w 2007 r. 28,2 milionów euro, a w 2008 r. 29,3 milionów euro na inwestycje i infrastrukturę publiczną.

Według danych Komisji Europejskiej Słowenia jest wśród państw UE, które odnoszą największe sukcesy, jeśli chodzi o wykorzystanie funduszy europejskich. W każdym zakresie istnieją programy przewidujące dofinansowanie środków na rozwój regionów i gmin, niektóre pośrednio, jak np. rozwój turystyki, infrastruktury kulturalnej, infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, oświaty, kształcenia, studyjnych programów szkolnictwa wyższego. Wszystkie operatywne programy rozwoju infrastruktury środowiska i klimatu będą realizowane w konkretnych gminach i regionach. Chodzi m.in. o czystą wodę pitną i zagospodarowanie odpadów komunalnych.

Największą gminą miejską Słowenii jest stolica państwa – Lublana<sup>36</sup>. Rada Miejska Lublany liczy 45 radnych, z których 23 należy do klubu żupana Zorana Jankoviča. Kieruje on gminą miejską, mając do pomocy czterech podżupanów. W Lublanie funkcjonuje siedemnaście wspólnot dzielnicowych, które mają swoje rady reprezentujące ich mieszkańców i współpracujące z Radą Miejską oraz właściwymi organami w zakresie podejmowania decyzji i przy realizacji zadań. Lublana jest również największą jednostką (okręgiem) administracji państwowej. Jej działalność obejmuje 10 gmin. Centrum Badań Politologicznych Instytutu Nauk Społecznych Uniwersytetu w Lublanie prowadzi wiele zleconych badań i publikuje ich wyniki, mające ścisły związek z praktyką funkcjonowania samorządów<sup>37</sup>.

Drugą pod względem wielkości gminą miejską i ośrodkiem ważnym dla samorządów terytorialnych w Słowenii jest Maribor. W 1994 r. w Mariborze został utworzony Instytut Samorządu Terytorialnego (*Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor*). Prowadzi on badania naukowe, działalność edukacyjną i szkoleniową, doradztwo prawne, przygotowuje projekty rozwoju, aplikacje, ekspertyzy, opracowuje i wydaje publikacje z zakresu administracji, samorządu terytorialnego, gospodarki lokalnej, zamówień i finansów publicznych, informacji oraz systemu służby publicznej. Instytut Samorządu Terytorialnego w Mariborze wydaje wiele publikacji o charakterze praktycznym, a także firmuje „Uradno glasilo slovenskih občin”, ukazujące się od 2005 r.<sup>38</sup>

Słoweńskie regulacje prawne dotyczące **mniejszości narodowych** mają swoje odniesienie również w ustawach samorządowych. Ustępy 6, 7 i 8 wzmiankowanej już słoweńskiej Ustawy o wyborach samorządowych jednoznacznie stwierdzają, że mieszkańcom gmin, w których zamieszkuje ludność narodowości włoskiej, węgierskiej, mająca prawa mniejszości narodowej, jak również mieszkańcom z romskiej

---

<sup>36</sup> Statut Mestne občine Ljubljana (uradno prečiščeno besedilo), Ur. l. RS, št. 66/07, dne 24.07.2007 (uredbeni del) na strani 9318.

<sup>37</sup> Univerza v Ljubljani – Fakulteta za družbene vede – Inštitut za družbene vede – Center za politološka raziskovanja. Podczas kwerendy w Bibliotece Instytutu Nauk Społecznych autorka miała możliwość osobiście zorientować się, że wiele badań mających praktyczne znaczenie dla samorządu terytorialnego jest prowadzonych i publikowanych przez pracowników tego Instytutu. Książki stoją na półkach i są dostępne „od ręki”. Wiele publikacji można też znaleźć w Internecie.

<sup>38</sup> M.in.: Brda, Cirkulane, Dornava, Duplek, Gorišnica, Hajdina, Kidričevo, Makole, Markovci, Prevalje, Radenci, Središče ob Dravi, Sveti Andraž v Slovenskih Goricah, Videm.



grupy etnicznej przysługują wszystkie prawa w wyborach lokalnych. W gminach, gdzie zamieszkują przedstawiciele tych narodowości (najmniej dziesięć osób), mają prawo mieć przynajmniej jednego członka rady.

Na terenie całej Słowenii zamieszkuje 3388 Włochów. Mają oni szczególne prawa we wszystkich gminach nadmorskich Słowenii. Włosi utworzyli tam swoją organizację pod nazwą Unia Włochów – Wspólnota Włochów w Słowenii. Posiada ona status jednostki publicznej i reprezentuje włoską społeczność wobec m.in. gmin. W każdej z wymienionych nadmorskich gmin obowiązkowo jeden z podżupanów wywodzi się ze wspólnoty włoskiej. Radni włoscy w radach gmin nadmorskich wybrani na ogólnych zasadach wyborczych mają podwójne prawo głosu (ogólne i szczegółowe, gdy chodzi o interesy ludności włoskiej w Słowenii). Pewne zastrzeżenia budzi wśród Słoweńców działalność Unii Włochów – Wspólnoty Włochów w Słowenii w zakresie pomocy ludności włoskiej w Chorwacji. Zarzucają jej, że organizacja zarejestrowana i funkcjonująca na terenie Słowenii występuje jako przedstawiciel narodu włoskiego i państwa włoskiego. We wszystkich miastach nadmorskich napisy są w języku słoweńskim i włoskim. Włosi w Słowenii mają prawo organizować szkoły nauczające wyłącznie w języku włoskim.

Liczba ludności węgierskiej w Słowenii posiadająca ten sam status prawny co narodowość włoska od 1991 r. wzrosła liczebnie i obecnie wynosi 8328 mieszkańców, co stanowi 0,32% ogólnej liczby ludności Słowenii. W gminach położonych w Prekmurju tuż przy granicy z Węgrami obok języka słoweńskiego językiem urzędowym jest język węgierski, a nazwy wielu wsi w tych gminach są podwójne: słoweńskie i węgierskie. W radzie miejskiej gminy Lendava jest 10 radnych narodowości węgierskiej, w Bobrovniku – 4, Morawskich Toplicach – 3, Hodošu – 2 i w Šalovciach – 2. W wymienionych gminach mniejszość węgierska jest zorganizowana w gminne wspólnoty. Każda z tych gminnych wspólnot ma swoją radę, a wybrani ich przedstawiciele stanowią reprezentację węgierskiej ludności na szczeblu lokalnym. Najsilniejszym ośrodkiem mniejszości węgierskiej jest Lendava. Nauczanie na tym terenie odbywa się w dwóch językach: słoweńskim i węgierskim.

Najbardziej złożonym problemem jest udział w radach gmin przedstawicieli narodowości romskiej. Jest to tylko jeden z problemów do rozwiązania dotyczących tej narodowości<sup>39</sup>. Według szacunkowych ocen w Słowenii żyje 7000–10 000 Romów. Większe ich skupiska występują się w Prekmurju, Górnej Krainie, Dolnej Krainie i Białej Krainie. Populacja Romów objętych w Słowenii oficjalną statystyką zmieniła się w ciągu ostatniego półwiecza następująco: w 1953 było nią objętych 1663, 1961 – 158, 1971 – 951, 1981 – 1393, 1991 – 2259, 2002 – 3246 osób narodowości romskiej<sup>40</sup>. We wprowadzeniu do dokumentu Opinia Rządu Republiki Słowenii do Projektu ustawy o romskiej wspólnocie z 20 grudnia 2006 r.<sup>41</sup> znajduje się informacja, że do tego czasu od 1989 r. problem Romów był przedmiotem 11 ustaw, w tym trzy z nich odnosiły się do spraw związanych z uczestnictwem Romów w lokal-

<sup>39</sup> Council of Europe: Second report submitted by Slovenia pursuant to article 25, paragraph 1 of the Framework Convention for the protection on national minorities, News Archives 6/7, 2004, s. 14, [www.ue.int/minorities](http://www.ue.int/minorities) [dostęp 19.12.2009].

<sup>40</sup> Statistični urad RS, Statistične informacije, št.: 93/2003.

<sup>41</sup> Mnenje Vlade Republike Slovenije o Predlogu zakona o romski skupnosti (ZRomS), EVA: 2004–1211–1154, številka: 00702–24/2006/7, Ljubljana 20.12.2006.

nych radach gmin<sup>42</sup>. Dokument zwraca również uwagę na informację Zgromadzenia Narodowego o położeniu Romów w Słowenii<sup>43</sup>, porównując ich sytuację do posiadających także status mniejszości narodowej mniejszości węgierskiej i włoskiej. W ust. 101a Ustawy o zmianach i uzupełnieniach ustawy o lokalnych samorządach<sup>44</sup> w 2002 r. wymieniono 20 gmin, które powinny mieć zgodnie z prawem w składzie rad gmin przedstawiciela narodowości romskiej<sup>45</sup>. W gminach tych zamieszkiwało jednak tylko 2042 Romów objętych oficjalnymi statystykami.

Romowie w Słowenii w 1996 r. utworzyli Związek Romów w Słowenii (*Zveza Romov Slovenije* – ZRS), natomiast nie tworzą partii politycznych. Przewodniczący ZRS Jožek Horvat-Muca, uzasadniając to stanowisko, powiedział, że partyjna działalność przyniosłaby więcej strat niż pożytku. Powołał się przy tym na przykład Słowacji, gdzie jest aż 17 partii utworzonych przez Romów. Podkreślił, że romscy radni tworzą najbardziej widoczną i znaczącą więź między skupiskami romskiej ludności a lokalnymi samorządami i żupanami w celu rozwiązywania konkretnych problemów<sup>46</sup>.

Przeгляд współczesnego samorządu terytorialnego w Słowenii nasuwa kilka ogólnych wniosków. Wnioski te próbowałam formułować, porównując samorząd słoweński z obrazem polskiego samorządu, który znam z codziennych obserwacji i opracowań jego twórców i wybitnych badaczy<sup>47</sup>. W Słowenii istnieje w zasadzie samorząd jednostopniowy gminny. Gmina w Słowenii jest zdecydowanie bardziej niż w Polsce wspólnotą jego mieszkańców. Pracownicy gminnej administracji nie są urzędnikami traktującymi mieszkańców jako przedstawicieli władzy, lecz są *javnymi uslužbencami*, czyli publicznymi funkcjonariuszami służącymi wspólnocie gminnej<sup>48</sup>. Samorządom gminnym pomagają dwa stowarzyszenia. Oddzielnie funkcjonuje terenowa administracja państwowa. W Słowenii widoczna jest bardzo

<sup>42</sup> 1. Zakon o lokalni samoupravi (Ur. l. RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo, 21/06 Odl. US: U-l-2/06–22), 2. Zakon o lokalnih volitvah (Ur. l. RS, št. 22/06 – uradno prečiščeno besedilo, 70/06 Odl. US: U-l-49/06–30), 3. Zakon o evidenci volilne pravice (Ur. l. RS, št. 52/02, 73/03 Odl. US: U-l-346/02–13).

<sup>43</sup> Informacija o položaju Romov v RS, Poročevalec DZ RS, št. 18, leto 1995.

<sup>44</sup> Ur. l. RS, št. 51/2002.

<sup>45</sup> Urad za narodnosti Vlade Republike Slovenije in Urad za lokalno samoupravo pri Ministrstvu za notranje zadeve.

<sup>46</sup> Mniejszość romska w Słowenii jest przedmiotem wielu poważnych studiów i badań, np. liczące ponad 164 strony studium zajmuje się problemem romskich radnych w gminach: Univerza v Ljubljani – Fakulteta za družbene vede – Inštitut za družbene vede – Center za politološka raziskovanja, Marjan Brezovšek, Dr Samo Kropivnik. Dr Miro Haček, *Lokalna Demokracija v Republiki Sloveniji, Končno poročilo*, Ljubljana 2005.

<sup>47</sup> J. Regulski, *Samorząd terytorialny. Poradnik nie tylko dla radnych*, [w:] D. Górski (red.), *ABC samorządu terytorialnego*, Warszawa 2006; M. Chmaj (red.), *Ustrój Samorządu Terytorialnego w Polsce*, wyd. II, Warszawa 2007; M. Kulesza, *Budowanie samorządu. Wybór tekstów ze „Wspólnoty” 1990–2007*, Warszawa 2008 (*Wstęp* napisany przez Jerzego Stępnia).

<sup>48</sup> Wiele ogólnych spostrzeżeń na ten temat nasuwa porównanie prawnych regulacji słoweńskich m.in. z obowiązującą od 1.1.2009 r. polską Ustawą o pracownikach samorządowych (Dz. U. nr 223, poz. 1458, a także poprzedzającej ją dyskusji i komentarza do niej napisanego przez Adama Leszkiewicza, podsekretarza stanu, zastępcę szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów („Wspólnota” nr 13/863 z 29 marca 2008 r.).

rozwinęta demokracja bezpośrednia, jawność i wysoka kultura życia publicznego. Większość spraw do załatwienia w administracji gminnej lub w państwowym okręgu administracyjnym, a nawet w ministerstwie, obywatel Słowenii może załatwić za pośrednictwem Internetu. Praktyczni, umiejący liczyć Słowenci nie chcą w swoim niewielkim państwie drugiego stopnia samorządu, czyli regionów (pokrajin). Jednak kolejne rządy zamierzają je ustanowić, ponieważ do tego Słowenia zobowiązała się, przystępując do Unii Europejskiej.

## Bibliografia

- Brezovšek M., Kropivnik S., Haček M., *Lokalna Demokracija v Republiki Sloveniji, Končno poročilo*, Ljubljana 2005.
- Grdina I., *Kdor zgodovino slika črno ali samo belo, je slab zgodovinar (intervju)*, wywiad przeprowadził Aleš Žužek, Ljubljana, STA 21 grudnia 2008, Archivum STA.
- Katalog pristojnosti občin*, Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, Maribor, [www.lex\\_localis.info/files/.../6326053144413423\\_ZLS.pdf](http://www.lex_localis.info/files/.../6326053144413423_ZLS.pdf) [dostęp 15.12.2009].
- Lasocka D., *Samorzędy w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
- Mnenje Vlade Republike Slovenije o Predlogu zakona o romski skupnosti (ZRomS), EVA: 2004-1211-1154, Številka: 00702-24/2006/7, Ljubljana 20.12.2006.
- Prunk J., *Kratka zgodovina Slovenije*, Ljubljana 2008.
- Seznam občin (Januar 2009), [www.svlr.gov.si](http://www.svlr.gov.si) [dostęp 19.12.2009].
- Statut Mestne občine Ljubljana (uradno prečiščeno besedilo), Ur. l. RS, št. 66/07, dne 24.07.2007 (uredbeni del) na strani 9318.
- [Upravneenote.gov.si](http://Upravneenote.gov.si). Republika Slovenija. Portal upravnih enot [dostęp 19.12.2009].

## Slovenia

### Abstract

Slovenia is a very interesting, significant European country, although it is also one of the smallest in area and population. It is located in a picturesque, clearly distinct, independent and diversified region, situated between the Alps and the Adriatic Sea, forming the south-western corner of Central Europe.

The territorial self-government in Slovenia was formed in the 19<sup>th</sup> century according to Austrian patterns. It was based on single municipal and country parishes, possessing great freedom of action, with hardly any control from outside. The traditions of modern Slovenian self-government go back to the principles of Workers' self-management, accepted in former Yugoslavia on the 13<sup>th</sup> January, 1953.

The legal bases of self-government are contained in the Constitution of Slovenia from 1991 and the Bill on Self-Governments from 1993. They are in compliance with the fundamental standards and general principles formulated in the European Charter of Local Self-Government.

The present system of self-government in Slovenia is one-level and consists of over 210 parishes. The most important organs of both country and municipal parishes are: the Parish Council, *župan*, and the Board of Governors; and their most important document is the parish statute.

Parishes in Slovenia have greater powers than in other European Union countries. Without their prior consent the country cannot impose any task on them. On entering the EU, Slovenia took it upon itself to form the second level of self-government, i.e. regions (*pokrajiny*). Consecutive governments are willing to form them, but practical and economical Slovenians do not want them.

An important and practical part in the structure of Slovenian self-government is played by two associations of parishes and some scientific institutes, especially the ones in Lublana and Maribor. To deal with state affairs, 58 basic administrative units (districts) have been formed.

Both the Italian and Hungarian national minorities, as well as the Romany ethnic group may legally participate in the activity of Slovenian self-governments. Direct democracy, openness of public life and high political culture are clearly visible in Slovenia, especially in the activity of parishes.

Karol Bieniek, Barbara Węglarz

## Turcja

Podstawy nowożytnego samorządu terytorialnego kształtowały się w początkowym okresie istnienia powstałej w 1923 r. Republiki Tureckiej. W 1924 r. przyjęto Ustawę o wsiach, a 6 lat później Prawo miejskie. We współczesnej Turcji główne zasady ustroju samorządu terytorialnego znajdują się w konstytucji tego państwa w artykule 126 i 127<sup>1</sup>. Szczegółowe rozwiązania regulują konkretne ustawy.

Turecką administrację publiczną cechuje **dualizm**. Polega on na tym, iż władze na poszczególnych szczeblach wykonują zadania administracji centralnej, posiadając jednocześnie własne kompetencje. Władze lokalne są instytucjami autonomicznymi, utworzonymi poza obrębem administracji centralnej. Ich celem jest służenie społecznościom lokalnym. W Turcji istnieją trzy podstawowe jednostki lokalne: prowincja, jednostka miejska oraz wieś. Wszystkie trzy typy administracji lokalnej posiadają osobowość prawną, mają osobne budżety i prawo do nakładania podatków. Wszystkie są poddane demokratycznej kontroli obywateli. Jest ona silna na wsiach i w miastach, a umiarkowana na poziomie prowincji<sup>2</sup>. Powoływanie, struktura oraz kompetencje organów lokalnych na poszczególnych szczeblach regulują ustawy. Zgodnie z zapisami Konstytucji Republiki Turcji administracja centralna ma prawo do sprawowania patronatu administracyjnego nad władzami lokalnymi<sup>3</sup>. Środki finansowe z budżetu państwa są im przyznawane proporcjonalnie do powierzanych zadań. Jest to czynnik ograniczający autonomię władz lokalnych. Brak wystarczających środków finansowych powoduje bowiem uzależnienie tych struktur od dotacji władz centralnych.

Najwyższym szczeblem w terytorialnej organizacji państwa jest w Turcji **provincja** (tur. *il*). Obecnie istnieje ich 81, chociaż na przestrzeni ostatniego wieku liczba ta zmieniała się kilkakrotnie<sup>4</sup>. W latach 1926 i 1933 uległa ona zmniejszeniu

<sup>1</sup> [www.tbmm.gov.tr/anayasa.htm](http://www.tbmm.gov.tr/anayasa.htm)

<sup>2</sup> M. Heper, *Turkey*, [w:] V. Subramaniam (red.), *Public Administration in Third World*, Westport 1990, s. 207.

<sup>3</sup> Artykuł 126 Konstytucji Republiki Turcji z 1982 r., [www.tbmm.gov.tr/anayasa.htm](http://www.tbmm.gov.tr/anayasa.htm). [dostęp 17.08.2009].

<sup>4</sup> [www.illeridaresi.gov.tr/default\\_B0.aspx?id=100](http://www.illeridaresi.gov.tr/default_B0.aspx?id=100) [dostęp 17.08.2009].

odpowiednio z 74 do 63 i z 63 do 57. W obu przypadkach poza prowincjami Mercin i Silifke, z których w 1933 r. utworzono prowincję Icel, pozostałe zdegradowano do poziomu dystryktów. Natomiast od 1936 r. liczba prowincji wzrastała. Wiąże się to z tym, iż jednostki niższego szczebla dążyły do uzyskania statusu prowincji i zwiększenia zakresu swoich kompetencji. Szczegółowe regulacje dotyczące tego szczebla administracyjnego zawarte są w Ustawie o specjalnej administracji prowincjonalnej z 2005 r., która zastąpiła akt prawny z 1987 r. Zgodnie z nią do kompetencji tej jednostki należą przede wszystkim kwestie dotyczące: służby zdrowia i pomocy społecznej, kultury i edukacji, gospodarki, rolnictwa oraz prac publicznych. Jej organami są natomiast: gubernator, rada prowincji oraz zgromadzenie prowincji<sup>5</sup>.

Na czele prowincji stoi **gubernator** (zarządca prowincji) (tur. *Vali*), który jest przedstawicielem zarówno władzy centralnej, jak i samorządowej. Bardzo często jest nim osoba będąca członkiem partii cieszącej się największą sympatią i poparciem społeczeństwa na tym poziomie. Gubernatora mianuje Rada Ministrów, a kandydaturę zatwierdza prezydent. Do jego głównych kompetencji wynikających z bycia przedstawicielem administracji centralnej na tym szczeblu należy kierowanie poszczególnymi gałęziami administracji lokalnej oraz koordynowanie ich pracy. Podlegają mu wszyscy urzędnicy oraz niższe jednostki administracyjne prowincji. Wyjątek stanowią te, które związane są z obronnością oraz wymiarem sprawiedliwości. Do zadań zarządcy prowincji należy mianowanie, nadzorowanie i odwoływanie urzędników (niebędących dyrektorami), a także przygotowywanie projektu budżetu, sprawozdania z jego realizacji i planów inwestycyjnych<sup>6</sup>.

Wśród zadań zarządcy wynikających z tego, że jest on także przedstawicielem władz samorządowych na szczeblu prowincji, jest dbałość o jej interesy i reprezentowanie jej na zewnątrz. Wprowadza on także w życie decyzje rady prowincji oraz zgromadzenia prowincji i nadzoruje ich realizację. Gubernator może zażądać wglądu w decyzje podjęte przez radę, które w jego opinii są sprzeczne z decyzjami zgromadzenia prowincji oraz ustawodawstwem wyższego szczebla. Jeżeli rada podtrzymuje swoją decyzję, gubernator wstrzymuje jej wykonanie – jest to równoznaczne z odesłaniem jej w terminie 10 dni do Rady Państwa, która musi rozpatrzyć skargę w ciągu 60 dni. Decyzja podjęta przez ten organ jest ostateczna.

Obok gubernatora organem wykonawczym na poziomie prowincji jest licząca 10 osób **rada prowincji** (tur. *İl Encümeni*). 5 członków wybiera się w tajnym głosowaniu spośród członków zgromadzenia prowincji, 5 zaś to dyrektorzy administracyjni powoływani przez gubernatora. Kadencja wszystkich trwa rok, przy czym możliwa jest reelekcja w przypadku członków wybranych ze zgromadzenia. Pozostałych 5 powołuje się ponownie<sup>7</sup>. Porządek obrad przygotowuje gubernator, który przewodniczy także zebraniom rady. Jeżeli nie może uczestniczyć w posiedzeniu, jego funkcję wypełnia sekretarz generalny. Do głównych zadań prowincji należy badanie i przedstawianie opinii zgromadzeniu w kwestiach dotyczących planów strategicznych, budżetu oraz sprawozdania z jego wykonania. W jej gestii znajdu-

---

<sup>5</sup> Ustawa nr 5302 o specjalnej administracji prowincjonalnej, [www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5302.html](http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5302.html) [dostęp 17.08.2009].

<sup>6</sup> Ibidem, art. 30.

<sup>7</sup> A. Ulusoy, T. Akdemir, *Mahalli İdareler – Teori, Uygulama, Maliye*, Ankara 2007, s. 173.



ją się także decyzje odnośnie do wyłączenia mieszkańców oraz przyznawania środków finansowych obszarom, w których wystąpiły nieprzewidziane wydatki.

Z kolei organem stanowiącym na tym szczeblu administracyjnym jest powoływane na pięcioletnią kadencję **zgromadzenie prowincji** (tur. *İl Genel Meclisi*). Liczba jego członków jest uzależniona od liczby ludności danej prowincji i wynosi od 9 (w Bayburt) do 211 (w Stambule), mandaty uzyskują oni w wyborach powszechnych. Do głównych zadań zgromadzenia prowincji należy zatwierdzanie budżetu i sprawozdania z jego wykonania, a także decydowanie o wysokości zadłużenia prowincji. Organ ten nadzoruje też i rozstrzyga kwestie dotyczące: planów strategicznych oraz programów inwestycji i zatrudnienia, aktywności i działalności prowincji, nadzoru nad personelem. W gestii zgromadzenia leży także wybór członków rady prowincji i członków komisji specjalnych (np. budżetowej). Ponadto podejmuje ono decyzje dotyczące nawiązywania współpracy (w tym zagranicznej) lub połączenia się z innymi jednostkami terytorialnymi, a także dotyczące odłączenia się od już istniejących związków.

W obrębie tureckich prowincji znajdują się jednostki administracyjne niższego szczebla. Są nimi: jednostki miejskie oraz wsie. **Jednostki miejskie** mają dwojaki charakter. Są to **miasta zwyczajne** (tur. *Belediye*), których status prawny porządkuje Ustawa nr 5393 o miastach, oraz **metropolie** (jest ich obecnie 16, tur. *Büyükşehir belediyesi*), do których odnosi się Ustawa nr 5216 o metropoliach. W obu przypadkach posiadają one takie same organy, tj. organ stanowiący, jakim jest rada miasta (lub metropolii), oraz wykonawcze w postaci burmistrza i komitetu wykonawczego. Każde miasto (metropolia) tworzy jeden okręg wyborczy, a mieszkańcy wybierają wszystkich radnych. **Rada miasta** (tur. *Belediye Meclisi*) wybierana jest na 5 lat przez mieszkańców według proporcjonalnego systemu wyborczego. Próg wyborczy wynosi 10%. Liczba członków rady waha się w zależności od wielkości jednostki między 9 a 55 osobami<sup>8</sup>. Wśród zadań rady wymienić można opracowywanie budżetu i sprawozdań z jego realizacji. Organ ten podejmuje też i wdraża decyzje dotyczące inwestycji w poszczególnych dzielnicach (tj. kanalizacja, instalacje wodne, gazowe i elektryczne). Poza tym ustala wysokość podatków i czynszów oraz ustala plany zagospodarowania przestrzennego miasta<sup>9</sup>.

**Komitet wykonawczy miasta** (tur. *Belediye encümeni*) – organ wykonawczy, w którego skład wchodzi członkowie rady miasta, burmistrz oraz kierownicy niektórych departamentów. Jego kadencja trwa rok, przy czym możliwa jest reelekcja. W miastach, które są stolicami prowincji i których populacja przekracza 100 000 mieszkańców, komitet liczy 7 członków, w mniejszych – 5<sup>10</sup>. W tych ostatnich skład komitetu wygląda następująco: burmistrz, 2 członków wybieranych w tajnym głosowaniu spośród członków rady miasta, 2 kierowników departamentów powoływanych przez burmistrza (przy czym jednym z nich musi być kierownik departamentu finansów). W prowincjach powyżej 10 000 mieszkańców w skład komitetu wchodzi również burmistrz, trzech członków wybiera rada i taką samą liczbę powołuje spośród dyrektorów departamentów burmistrz (w tym kierowni-

<sup>8</sup> Ibidem, s. 206.

<sup>9</sup> Ustawa nr 5393 o miastach, art. 18, [www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5393.html](http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5393.html) [dostęp 17.08.2009].

<sup>10</sup> A. Ulusoy, T. Akdemir, *Mahalli İdareler...*, s. 211.

ka departamentu finansów). Do zadań komitetu należy przede wszystkim wstępna weryfikacja projektu budżetowego, weryfikacja i zatwierdzanie miesięcznych sprawozdań z dochodów i rozchodów władz miejskich oraz decydowanie o nieprzewidzianych wydatkach. Podejmuje on też decyzje w sprawie zawłaszczania działek przez miasto, czy przygotowuje i zatwierdza zawierane kontrakty. Na wniosek burmistrza komitet ma także prawo oceny i podjęcia decyzji dotyczących zatrudnienia pracowników służby cywilnej<sup>11</sup>.

**Burmistrz** (tur. *Belediye başkanı*) wybierany jest wyborach bezpośrednich na pięcioletnią kadencję, podczas której zajmuje się wdrażaniem decyzji rady i komitetu, wydawaniem rozporządzeń oraz wykonywaniem zadań lokalnych z zakresu infrastruktury, ochrony zdrowia, zamówień publicznych. Rada miasta nie może bezpośrednio odwołać burmistrza. Posiada natomiast możliwość zainicjowania procesu odwołania, ponieważ monitoruje coroczne raporty z aktywności burmistrza. Jeśli stosunkiem 3/4 głosów odrzuci ona taki raport, to jest o tym informowany gubernator prowincji (jako przedstawiciel rządu centralnego). Gubernator odrzucony raport (wraz z własną opinią) przesyła do Rady Państwa (tur. *Danıştay*). Jeśli ta zdecyduje, że burmistrz jest niekompetentny, to zostaje on pozbawiony mandatu. W takiej sytuacji rada miasta w tajnym głosowaniu wybiera tymczasowego burmistrza, który rządzi do końca trwającej kadencji.

Warto wspomnieć, iż w przypadku gdy w danej wsi liczba mieszkańców przekracza 2000, jej władze lub co najmniej połowa mieszkańców uprawnionych do głosowania mogą przedstawić gubernatorowi prowincji wniosek o nadanie praw miejskich. Ostateczną decyzję podejmuje Rada Państwa, która wspólnie z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych, premierem i prezydentem Republiki Turcji, wydaje dekret o przyznaniu praw miejskich.

Zgodnie z tureckim ustawodawstwem metropolią jest miasto, które posiada w swoich granicach przynajmniej trzy dystrykty lub trzy obszary komunalne. Z takiej definicji wynika dwustopniowa struktura metropolii, gdzie na jednym poziomie funkcjonuje administracja metropolii, a na drugim administracja dystryktów (obszarów komunalnych).

W Turcji (jak i w wielu innych państwach europejskich) podejmowane są działania na rzecz komasacji jednostek administracyjnych. Ustawa nr 5747 z dnia 6 marca 2008 r. przewiduje pozbawienie osobowości prawnej obszarów komunalnych liczących mniej niż 2000 mieszkańców, co spowoduje zwiększenie liczby dystryktów, które będą sukcesywnie wchłaniać te obszary. W sumie planowana jest całkowita likwidacja tych jednostek. W rezultacie tych działań statusu prawnego mają zostać pozbawione 283 (czyli wszystkie) obszary komunalne w całej Turcji. Przykładowo w samym Stambule zlikwidowano wszystkie 41 obszarów komunalnych, a liczba dystryktów wzrosła z 32 do 39<sup>12</sup>.

Po pozytywnej analizie ekonomicznej i społecznej miasto będące stolicą prowincji może na mocy odrębnej ustawy zostać przekształcone w metropolię. Warunkiem

---

<sup>11</sup> Ustawa nr 5393 o miastach, art. 34.

<sup>12</sup> Przed wejściem w życie wspomnianej ustawy w całej Turcji było ich 101. W 2009 r., po utworzeniu 43 dodatkowych dystryktów w dwunastu z szesnastu istniejących metropolii (Adana, Ankara, Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İstanbul, İzmir, Kocaeli, Mersin, Samsun) funkcjonowały 144 dystrykty.

jest to, aby w jego granicach (lub w jego granicach i w odległości 10 tys. metrów od nich) mieszkało ponad 750 tys. osób<sup>13</sup>. Władze miejskie niższego szczebla oraz władze dzielnic administrują częściami metropolii, natomiast do metropolitar-nych władz miejskich należy nadzór oraz koordynacja działań jednostek niższego szczebla. Władze metropolitarne mogą przekazać im część swoich uprawnień oraz zadań lub realizować je wspólnie z nimi. Organami administracyjnymi, podobnie jak w przypadku miasta, są: rada, komitet wykonawczy oraz burmistrz. Dodatkowo istnieją jeszcze wspomniane już władze dystryktu oraz władze jednostek komunalnych, które nie funkcjonują w zwykłych miastach.

Organem stanowiącym dla metropolii jest **rada metropolitarna** (tur. *Büyükşehir belediye meclisi*). Rady metropolitarne są złożone z 1/5 liczby członków rad dystryktów i obszarów komunalnych – tych, którzy uzyskali największą liczbę głosów w wyborach powszechnych<sup>14</sup>. Na poziomie metropolii funkcjonuje także **komitet wykonawczy** (tur. *Büyükşehir belediye encümeni*), który jest organem posiadającym uprawnienia zarówno wykonawcze, jak i stanowiące. Składa się w sumie z 12 osób. 5 wybieranych jest w tajnym głosowaniu spośród członków rady metropolitarnej, a kolejnych 5 mianuje burmistrz spośród szefów poszczególnych departamentów. Pozostali dwaj członkowie to dyrektor departamentu finansów oraz sekretarz generalny metropolii<sup>15</sup>. Ten ostatni mianowany jest na wniosek burmistrza przez Ministra Spraw Wewnętrznych, a odpowiada za sprawne funkcjonowanie i wypełnianie zadań metropolii. Jedenastą osobą jest sekretarz generalny metropolii. Ustawa o metropoliach nie precyzuje obowiązków komitetu wykonawczego, dlatego formalnie uznaje się, że są one takie same jak zadania komitetu miejskiego.

**Wsie** (tur. *Köy*) są historycznie najstarszymi, a jednocześnie najmniejszymi wspólnotami terytorialnymi w Turcji. Obecnie jest ich 34 458. Są to regiony tradycyjnego osadnictwa, które powinny liczyć mniej niż 2000 osób. Należy zaznaczyć, że w prawodawstwie występuje niezgodność, gdyż na mocy Ustawy nr 5393 o miastach do jego powołania niezbędna jest populacja nie mniejsza niż 5000 mieszkańców. Natomiast według Ustawy o wsiach może się ona składać z od 150 do maksimum 2000 mieszkańców. W związku z tym w praktyce funkcjonują wsie o większej niż dopuszczalna ustawowo liczbie mieszkańców. Na tym poziomie administracyjnym można wyróżnić trzy organy: zgromadzenie mieszkańców (radę wsi, tur. *Köy derneği*), radę starszych (tur. *Köy Meclisi*) i sołtysa (tur. *Muhtar*). Administracja wiejska wykonuje swoje obowiązki pod przewodnictwem sołtysów i rad starszych (organów wybieranych bezpośrednio przez mieszkańców). Działanie administracji obszarów wiejskich precyzuje ustawa nr 442 z 1924 r. Konstytucja z 1982 r. stwierdza, iż organy administracji wiejskiej są organami samorządu lokalnego z osobowością prawną. W praktyce administracja wiejska nie dysponuje dostatecznym personelem oraz środkami finansowymi, które pozwalają jej na wypełnianie zadań zleconych, a tym bardziej własnych. Pensje urzędników, a nawet sołtysów pochodzą z budżetu państwa. Tym samym ci ostatni funkcjonują także jako przedstawiciele rządu centralnego.

<sup>13</sup> Ustawa nr 5393 o miastach, art. 4.

<sup>14</sup> Wybory do rady metropolii w przypadku Stambułu i tych metropolii, w których reforma została zakończona, obejmują już tylko wybory do rad dystryktów.

<sup>15</sup> Ustawa nr 5216 o metropoliach, art. 16.

**Rada wsi** jest w praktyce formą demokracji bezpośredniej. Przyjmuje ona bowiem formę zgromadzenia mieszkańców. Tworzą ją wszyscy mieszkańcy wsi posiadający prawa wyborcze i zamieszkujący dany obszar nie krócej niż 6 miesięcy. Organ ten wybiera przedstawicieli rady starszych i sołtysa. Ta pierwsza jest odpowiedzialnym miejskich komitetów wykonawczych. Tak jak one jest częściowo wybieralna, a częściowo składa się z członków stałych. Liczba członków wybieralnych w zależności od populacji wsi waha się między 8 a 12 (poniżej 1000 mieszkańców – 8, od 1000 do 2000 – 10, powyżej 2000 – 12). Z urzędu wchodzi do niej nauczyciel oraz imam<sup>16</sup>. Z kolei sołtys wybierany jest na 5 lat przez zgromadzenie mieszkańców w wyborach większościowych. Wybory do rady starszych i sołtysa nie mają cech partyjnej rywalizacji.

Interesującym zjawiskiem, które ma swoje źródła w konstytucji, a precyzuje je Ustawa nr 5355 o związkach jednostek samorządu terytorialnego z 2005 roku<sup>17</sup>, jest powoływanie związków obejmujących więcej niż jedną jednostkę administracyjną. Tworzą je jednostki tego samego lub różnego szczebla. Zgodę na ich powstanie musi wyrazić Rada Ministrów. Precyzyjne określenie poszczególnych płaszczyzn aktywności jest jednak trudne ze względu na ich duże zróżnicowanie. Niemniej jednak biorąc pod uwagę przyczyny ich utworzenia, wyróżnia się 4 grupy związków: związki obliczone na kwestie ekonomiczne i handlowe; nastawione na cele społeczne i kulturalne; nastawione na wdrażanie projektów dotyczących użyteczności publicznej; nastawione na inne cele.

Istnieje możliwość, aby do już istniejącego związku przyłączyły się kolejne jednostki samorządu lokalnego. Warunkiem jest zgoda zgromadzenia związku, które podobnie jak rada i przewodniczący związku jest jego organem. Ich kompetencje są podobne do tych, jakie posiadają ich odpowiednicy na poszczególnych szczeblach.

Każdy związek, jeszcze przed powołaniem, musi posiadać statut precyzujący następujące kwestie: nazwę i cel związku, nazwę jednostek tworzących związek, określenie siedziby związku, okres funkcjonowania związku i jego zakończenia, obowiązki nałożone na związek, czas funkcjonowania zgromadzeń związku i rad związku, określenie, ilu przedstawicieli danej jednostki będzie reprezentować ją w zgromadzeniu związku, czas tej reprezentacji oraz liczbę członków rady związku, wysokość wspólnego budżetu, przydział środków dla każdej jednostki, korzyści, jakie odniosą z funkcjonowania związku jego mieszkańcy, procedurę zmiany statutu.

**Zasady dotyczące organizowania wyborów** na szczeblu lokalnym reguluje konstytucja. Przeprowadza się je co 5 lat. Wyjątkiem jest sytuacja, gdy mają się one odbyć rok przed lub po wyborach terminowych lub uzupełniających do parlamentu. W takim wypadku przeprowadza się je równocześnie. Czynne prawo wyborcze posiadają obywatele, którzy w dniu głosowania ukończyli 18 lat. Nie przysługuje ono natomiast żołnierzom odbywającym zasadniczą służbę wojskową, kadetom przebywającym w szkołach wojskowych, osobom odbywającym karę pozbawienia wolności oraz pozbawionym praw obywatelskich<sup>18</sup>. Bierne prawo wyborcze posiada

<sup>16</sup> A. Ulusoy, T. Akdemir, *Mahalli İdareler...*, s. 295.

<sup>17</sup> Ustawa nr 5355 o związkach jednostek samorządu terytorialnego, [www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5355.html](http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5355.html) [dostęp 17.08.2009].

<sup>18</sup> Konstytucja Republiki Turcji, art. 67, [www.tbmm.gov.tr/anayasa.htm](http://www.tbmm.gov.tr/anayasa.htm) [dostęp 17.08.2009].

każdy obywatel Turcji, który w dniu wyborów ukończył 25 lat, ma prawo kandydowania w wyborach na przewodniczącego władz lokalnych, sołtysa, członka władz prowincji, czy miasta lub na członka rady starszych. Kandydaci na sołtysa i członka rady starszych nie muszą mieć ukończonej szkoły podstawowej – wystarczy, że potrafią pisać. Jest to szczególnie istotne w przypadku najmniejszych i najbardziej oddalonych od dużych miast jednostek terytorialnych, w których poziom wykształcenia jest niski.

Wybory do organów na poziomie prowincji, miasta oraz metropolii są odzwierciedleniem poparcia, jakiego społeczeństwo udziela partiom politycznym w zmaganiach o mandaty w parlamencie. W 2004 r. największą sympatią obywateli cieszyli się przedstawiciele Partii Sprawiedliwości i Rozwoju (tur. *Adalet ve Kalkınma Partisi* – AKP) oraz Partii Ludowo-Republikańskiej (tur. *Cumhuriyet Halk Partisi* – CHP), czyli partii, które obok 8 kandydatów niezależnych w 2002 r. weszły do parlamentu. W kolejnych wyborach parlamentarnych liczba posłów niezrzeszonych zwiększyła się do 26, a partii do trzech (obok AKP i CHP do parlamentu weszła także Partia Ruchu Narodowego (tur. *Milliyetçi Hareket Partisi* – MHP). Wynik ten przełożył się na rezultaty w wyborach lokalnych w 2009 roku. Także w tym przypadku największe poparcie zdobyli bowiem kandydaci partii, które weszły w skład parlamentu.

Wyników wyborów na szczeblu najniższym (wieś) nie podaje się, ponieważ zostały one odpartyjnione. Na przykład wybory sołtysa odbywają się na zasadzie więzi nieformalnych. Partie polityczne posiadają zakaz organizowania się na tym szczeblu. Decyzję tę podjęto po przewrocie wojskowym z 27 maja 1960 r. Uznano bowiem, że funkcjonowanie partii politycznych na tym poziomie przyczyniło się w znacznej części do konfliktów i polaryzacji ideologicznej obszarów wiejskich w latach 50.<sup>19</sup> Pojawiają się jednak głosy, że rzeczywistym celem takiego rozwiązania było osłabienie partii opozycyjnej (Partii Demokratycznej – tur. *Demokrat Partisi*), która została obalona w wyniku zorganizowanego przez wojsko zamachu stanu, ale szybko odrodziła się pod nową nazwą (Partia Sprawiedliwości – tur. *Adalet Partisi*) i ponownie jak jej poprzedniczka zdobyła poparcie na terenach wiejskich.

Kwestie dotyczące **dochodów i wydatków** wszystkich jednostek regulują w Turcji szczegółowe ustawy. Zgodnie z ustawą nr 2380 z 1981 roku dotyczącą sposobu rozdziału wpływów podatkowych z budżetu centralnego do miast i prowincji te ostatnie otrzymują 1,12% wpływu z podatków. Zgodnie z art. 51 Ustawy o prowincjach nr 5302 prowincje mogą zaciągać zarówno krajowe, jak i zagraniczne pożyczki. Według art. 52 prowincje w ramach obszaru swojej działalności mogą tworzyć przedsiębiorstwa. Główne źródła finansowania precyzuje art. 42 i są one następujące:

- wpływy z budżetu centralnego,
- wynikające z mocy prawa podatki prowincjonalne, opłaty, czynsze,
- wpływy wynikające z obrotu (sprzedaży, wynajmu) majątkiem trwałym i nietrwałym prowincji,
- wpływy z pożyczek i grzywien,
- darowizny,
- wpływy wynikające z inwestycji i innej działalności,
- inne.

---

<sup>19</sup> N. İncioğlu, *Local elections and electoral behavior*, [w:] S. Sayarı, Y. Esmer (red.), *Politics, Parties and Elections in Turkey*, London 2002, s. 90.

Kolejny artykuł przytaczanej ustawy (art. 43) precyzuje główne wydatki prowincji. Do najważniejszych należą:

- koszty związane z zapewnieniem usług, które są obowiązkami prowincji,
- pensje personelu i członków organów wybieralnych,
- wydatki na infrastrukturę,
- pomoc społeczna i inne świadczenia,
- wydatki na uroczystości,
- inne.

Na mocy wspomnianej już Ustawy nr 2380 o rozdziale wpływów z budżetu centralnego miasta otrzymywały 9,25% wpływów z podatków. W 2003 r. ograniczono je jednak do 6%. Obok wymienionych wpływów dochody miast stanowią podatki (np. podatek od powierzchni reklamowych, od nieruchomości, od zużycia gazu i elektryczności, od rozrywki – np. od wyścigów konnych). W strukturze dochodów znajdują się także transfery z dotacji oraz źródła takie jak gryzyny, opłaty itd.

W przypadku metropolii źródła dochodu kształtują się następująco:

- ma ona zapewniony proporcjonalny udział we wpływach podatkowych z budżetu państwa dla jednostek niższego szczebla; jest to określone przez Radę Ministrów, a środki są gromadzone przez Bank Prowincji,
- ma zapewnione 5% udziału z wpływów podatkowych do budżetu centralnego, pobieranych w granicach metropolii, podliczanych przez Ministerstwo Finansów i przekazywanych z miesiąca na miesiąc,
- ma 50% udziału w podatku od rozrywki,
- podatki, opłaty i czynsze pobierane w należących do metropolii centrach kulturalnych, budynkach użyteczności publicznej, obiektach rozrywkowych, np. stadionach,
- otrzymuje wpływy z przedsiębiorstw będących własnością metropolii<sup>20</sup>.

Wydatki metropolii obejmują zarówno koszty związane z inwestycjami w infrastrukturę, utrzymaniem urzędników oraz odpowiednich służb, jak i dotowanie jednostek niższego szczebla:

- wydatki na budowę, utrzymanie i remont budynków użyteczności publicznej będących w gestii metropolii,
- pensje i świadczenia dla personelu oraz członków organów wybieralnych,
- pomoc jednostkom niższego szczebla, wydatki na wspólne przedsięwzięcia,
- wydatki na policję metropolitarną, straż pożarną i inne służby.

W przypadku wsi występują dwa specyficzne rozwiązania mające wpływ na budżet jednostek. Turecki termin *imece* odnosi się do prac, jakie dobrowolnie i bezpłatnie wykonują mieszkańcy wsi na rzecz jakiegoś projektu. Drugim rozwiązaniem jest natomiast tak zwana *salma*, której celem jest pobieranie corocznie od każdego gospodarstwa maksymalnie 20 lirów. Suma ta zależy od zamożności danej rodziny oraz stopnia, w jakim korzysta ona z usług świadczonych przez administrację wsi. Kwotę określa każdorazowo rada starszych. Obecnie kwota 20 YTL ma wymiar symboliczny, można ją także zapłacić w dobrach naturalnych. Poza wspomnianymi rozwiązaniami budżet wsi zasilają także: zapomogi, dotacje, pożyczki. W rzeczywistości wpływy te są niewielkie, w związku z tym wieś jest jednostką w największym stopniu uzależnioną od dotacji z budżetu centralnego. Rozwiązanie, które umożliwia

---

<sup>20</sup> Ustawa nr 5216 o metropoliach, art. 23.



realizację określonych zadań i jest często wykorzystywane przez władze, to tworzenie wspomnianych już związków z innymi jednostkami administracyjnymi.

Główny ciężar realizacji zadań samorządu lokalnego spoczywa w Turcji na administracji miast i metropolii. Ma to związek ze zmieniającą się strukturą społeczeństwa. W 1924 r. liczba mieszkańców miast stanowiła 24% populacji kraju. W tym samym roku obszary wiejskie zamieszkiwało 76% populacji. W XX w. proporcja ta uległa całkowitej zmianie. W 2000 r. w miastach mieszkało 65% Turków, a na wsi 35%. W 2007 r. proporcja wynosiła odpowiednio 70% wobec 29%<sup>21</sup>. Zmiana struktury populacji państwa wraz z postępującą silnie od początku lat 90. urbanizacją przyczyniły się do wzrostu roli jednostek miejskich i metropolitarnych, na których obecnie spoczywa gros zadań publicznych i które z powodzeniem je wypełniają. Jednocześnie duża frekwencja wyborcza w wyborach lokalnych, np. burmistrza miast (patrz wyżej), sprawia, że wybory te stały się istotnym elementem w strategii głównych tureckich partii politycznych. Stanowią one z jednej strony test stopnia poparcia dla danego ugrupowania, z drugiej zaś wraz ze wzrostem znaczenia jednostek samorządu lokalnego – realną płaszczyznę dla rywalizacji politycznej.

## Bibliografia

Heper M., *Turkey* [w:] V. Subramaniam (red.), *Public Administration in Third World*, Westport 1990.

İncioğlu N., *Local elections and electoral behavior* [w:] S. Sayarı, Y. Esmer (red.), *Politics, Parties and Elections in Turkey*, London 2002.

*Konstytucja Republiki Turcji z 1982 r.*, [www.tbmm.gov.tr/anayasa.htm](http://www.tbmm.gov.tr/anayasa.htm) [dostęp 17.08.2009].

Ulusoy A., Akdemir T., *Mahalli İdareler – Teori, Uygulama, Maliye*, Ankara 2007.

[www.tuik.gov.tr](http://www.tuik.gov.tr) [dostęp 17.08.2009].

## Turkey

### Abstract

While main principles referring to the local government in Turkey are regulated by the Constitution of the Republic of Turkey, particular regulations are formulated by specific laws. Dualism remains the main feature of the Turkish administration: it means that authorities, while having their own capabilities, are also responsible for duties imposed by the central government administration. Local authorities, which are supposed to provide local and common services, are autonomous units created outside the frameworks of the central administration. There are three basic types of local government in Turkey: provinces, municipalities (including metropolitan municipalities) and villages. All three units have legal personalities, separate budgets, and are entitled to impose taxes. Democratic control is inherent in the units of local administration; this control is relatively strong in municipal and rural areas. On the provincial level, democratic control seems to be moderate, mainly due to poor identification of citizens with the highest level of the local government. Financial sources from the general budget are granted proportionally to tasks of each unit. Due to ongoing changes in the social structure of Turkey, main duties of local administration units are nowadays performed by the administration of municipalities and metropolitan municipalities.

---

<sup>21</sup> Wszystkie dane za tureckim Urzędem Statystycznym: [www.tuik.gov.tr](http://www.tuik.gov.tr) [dostęp 17.08.2009].

Rafał Kęsek

## Ukraina

Współczesny podział administracyjno-terytorialny Ukrainy został odziedziczony w kształcie praktycznie niezmienionym po Ukraińskiej Socjalistycznej Republice Radzieckiej. W okresach wcześniejszych podział administracyjny ziem wchodzących obecnie w skład państwa ukraińskiego był determinowany przez ich przynależność do Rzeczypospolitej, Rosji carskiej czy też Austro-Węgier. Także zbyt krótki okres samodzielności państwowej na początku XX wieku (Ukraińska Republika Ludowa, Hetmanat, Dyrektoriat) nie pozwolił Ukraińcom na wprowadzenie własnej reformy administracyjnej i rozpoczęcie budowy zrębów ustroju samorządowego<sup>1</sup>.

Po 1991 r. rozpoczął się jakościowo nowy etap zarówno, jeśli chodzi o dyskusję na temat kształtu ustrojowego państwa, jak i samorządu terytorialnego. Początkowo (lata 90.) w trakcie kształtowania się koncepcji modeli reformy administracyjnej niepodległej Ukrainy uznano, iż w danym przypadku najlepszym wzorcem będzie francuski model samorządu terytorialnego. W okresie późniejszym (przełom XX i XXI w.) coraz częściej na Ukrainie zaczęto postulować konieczność wykorzystania polskich doświadczeń samorządowych<sup>2</sup>.

Co najistotniejsze, choć o samorządzie terytorialnym mówi się dziś na Ukrainie zarówno na poziomie konstytucji, jak i poszczególnych ustaw, państwo ukraińskie pozostaje tworem bardzo mocno scentralizowanym, który wciąż oczekuje na realizację kompleksowej reformy administracyjnej i samorządowej. Dotychczasowe próby wprowadzenia reformy samorządowej (z lat 1997–2008) zakończyły się niepowodzeniem. Nie udało się powołać do życia ukraińskiej gminy (rozumianej jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego). Utrzymany został rozbudowany system administracji państwowej zarówno na poziomie regionalnym, jak i lokalnym, a scentralizowanie środków finansowych i kompetencji wciąż neguje w praktyce możliwość rzeczywistej implementacji zasady subsydiarności.

---

<sup>1</sup> А. Ткачук, Р. Ткачук, Ю. Ганущак, *З історії реформ адміністративно-територіального устрою України*, Київ 2009.

<sup>2</sup> О.П. Скороход, *Досвід місцевого самоврядування Франції та Польщі: здобутки та застереження для України*, „Стратегічні пріоритети” 2008, nr 4(9), s. 159.

Zgodnie z zapisami konstytucji z 1996 r.<sup>3</sup> Ukraina jest państwem unitarnym. **Strukturę terytorialną państwa** określa 132 i 133 artykuł ukraińskiej ustawy zasadniczej. Według norm zawartych w art. 132 konstytucji ustrój terytorialny Ukrainy opiera się na:

- zasadzie integralności (spójności) terytorialnej państwa,
- zasadzie łączenia centralizacji i decentralizacji w procesie realizacji władzy państwowej,
- zasadzie zbalansowanego rozwoju społeczno-gospodarczego regionów (uwzględniającego ich historyczną, gospodarczą, ekologiczną, geograficzną i demograficzną specyfikę, a także ich tradycje etniczne i kulturowe).

Struktura podziału administracyjno-terytorialnego współczesnej Ukrainy obejmuje: Autonomiczną Republikę Krym (ARK), obwody, rejony, miasta, miasta-rejony, osady (typu miejskiego), wsie. W strukturze podziału administracyjnego na Ukrainie wyróżniono również dwa miasta posiadające status specjalny – Kijów i Sewastopol. Status ten jest określany szczegółowo w odrębnych ustawach przyjmowanych przez Radę Najwyższą Ukrainy. Obecnie taką ustawę posiada wyłącznie Kijów<sup>4</sup>.

**Konstytucyjno-ustawowy kształt samorządu terytorialnego na Ukrainie** został zdefiniowany w rozdziale XI ukraińskiej ustawy zasadniczej oraz w Ustawie o samorządzie terytorialnym Ukrainy przyjętej przez Radę Najwyższą Ukrainy 21 maja 1997 r.<sup>5</sup> Zgodnie z Konstytucją Ukrainy samorząd terytorialny jest prawem zbiorowości lokalnej (*територіальної громади*), czyli mieszkańców wsi, osad typu miejskiego i miast, do samodzielnego rozstrzygnięcia kwestii o znaczeniu lokalnym. Prawo to jest realizowane przez zbiorowość lokalną bezpośrednio lub poprzez organy samorządu terytorialnego (rady wiejskie, rady osad typu miejskiego, rady miast) oraz ich struktury wykonawcze.

Obecnie można wyróżnić dwa samodzielne (zróżnicowane pod względem statusu prawnego) poziomy samorządu lokalnego na Ukrainie:

- rady wiejskie, rady osad typu miejskiego oraz rady miejskie reprezentujące interesy danych zbiorowości terytorialnych (z ich nadania i w ich interesie pełnią funkcje samorządowe),
- rady rejonowe i obwodowe, które reprezentują wspólne interesy wszystkich zbiorowości terytorialnych w ramach regionu.

W ukraińskim prawodawstwie brak jest jasnych kryteriów umożliwiających przyznanie poszczególnym elementom struktury administracyjnej statusu jednostek administracyjno-terytorialnych. Duża część ukraińskich rejonów, miast i osad wiejskich to struktury zbyt małe, niedysponujące odpowiednią liczbą mieszkańców. Z 490 rejonów istniejących obecnie na Ukrainie aż 230 liczy mniej niż 40 tys. miesz-

---

<sup>3</sup> W niniejszej analizie wykorzystano ukraiński tekst konstytucji przedrukowany i opatrzone komentarzem prawnym w publikacji: П.Б. Євграфов, *Конституція України: коментар змін (2004–2007)*. Теоретичні та практичні аспекти, Київ 2007.

<sup>4</sup> *Про столицю України – місто-герой Київ*, <http://www.kmv.gov.ua/getdoc.asp?Id=5497> [dostęp 2.06.2009].

<sup>5</sup> *Про місцеве самоврядування в Україні*, <http://www.zakon.rada.gov.ua> [dostęp 2.06.2009].

kańców, z 10 278 rad wiejskich prawie 40% liczy mniej niż 1 tys. mieszkańców, z 459 miast prawie 80 to miejscowości liczące poniżej 10 i 5 tys. mieszkańców<sup>6</sup>.

**Tab. 1.** Liczba jednostek administracyjno-terytorialnych na Ukrainie (1 stycznia 2009)

Obwody i miasta wydzielone	Rejony	Miasta	W tym miasta o znaczeniu republikańskim i obwodowym	Rejony w miastach	Osady typu miejskiego	Rady wiejskie	Osiedla wiejskie
Ukraina	490	459	179	118	886	10278	28490
ARK	14	16	11	3	56	243	951
Winnicki	27	18	6	3	29	661	1466
Wołyński	16	11	4	–	22	379	1054
Dniepropietrowski	22	20	13	18	46	288	1436
Donecki	18	52	28	21	131	253	1119
Żytomierski	23	11	5	2	43	579	1619
Zakarpcki	13	11	5	–	19	307	579
Zaporoski	20	14	5	7	23	263	914
Iwano-Frankowski	14	15	5	–	24	477	765
Kijowski	25	26	12	–	30	605	1127
Kirowohradzki	21	12	4	2	27	376	1004
Ługański	18	37	14	4	109	206	782
Lwowski	20	44	9	6	34	632	1850
Mikołajowski	19	9	5	4	17	287	894
Odeski	26	19	7	8	33	439	1127
Połtawski	25	15	5	5	21	467	1823
Równieński	16	11	4	–	16	338	1000
Sumski	18	15	7	2	20	384	1467
Tarnopolski	17	18	1	–	17	580	1023
Charkowski	27	17	7	9	61	381	1682
Chersoński	18	9	3	3	31	259	656
Chmielnicki	20	13	6	–	24	568	1415
Czerkaski	20	16	6	2	15	525	824
Czerniowiecki	11	11	2	3	8	252	398
Czernihowski	22	16	3	2	29	525	1486
m. Kijów	–	1	1	10	–	–	–
Sewastopol (m/r)	–	2	1	4	1	4	29

Źródło: Державний комітет статистики України „Експрес-випуск” nr 26/2009

Specyficzny w przypadku Ukrainy jest także podział administracyjny terenów wiejskich. Jedna rada przypada tam średnio na trzy osady typu wiejskiego. Kolejną cechą wyróżniającą Ukrainę jest również i to, że na szczeblu rejonu i obwodu nie istnieją organy wykonawcze rad. Całą władzę wykonawczą na tych szczeblach dzierżą lokalne administracje państwowe, które realizują zarówno własne pełnomocnictwa, jak i pełnomocnictwa delegowane przez rady danego szczebla.

<sup>6</sup> *Основні проблеми місцевого самоврядування в Україні*, „Інформаційна довідка”, <http://www.minregionbud.gov.ua> [dostęp 03.06.2009].

Szefowie lokalnych administracji państwowych są mianowani i odwoływani z zajmowanych stanowisk przez prezydenta Ukrainy na wniosek Gabinetu Ministrów Ukrainy. Szefowie lokalnych administracji państwowych odpowiadają przed prezydentem Ukrainy i Gabinetem Ministrów Ukrainy. Lokalne administracje państwowe są poddane kontroli rad (rejonowych bądź obwodowych). Akty wydane przez szefów administracji państwowych, które pozostają w sprzeczności z konstytucją Ukrainy lub innymi ukraińskimi aktami normatywnymi, są uchylane na mocy dekretu prezydenckiego lub przez szefa lokalnej administracji państwowej wyższego szczebla. Rada rejonowa lub obwodowa może nie wyrazić wotum zaufania wobec szefa lokalnej administracji państwowej (potrzebne jest 2/3 głosów członków rady), co stanowi podstawę do odwołania szefa tej administracji ze stanowiska przez prezydenta Ukrainy.

**Zakres kompetencji samorządu terytorialnego** w warunkach ukraińskich silnie determinuje istnienie dwóch ośrodków władzy zarówno na poziomie obwodu, jak i rejonu: administracji państwowej pochodzącej z mianowania i rad lokalnych pochodzących z wyboru. Sytuacja ta generuje praktycznie permanentny konflikt kompetencyjny między tymi organami. Szacuje się, iż prawie 80% pełnomocnictw samorządu (Ustawa o samorządzie terytorialnym Ukrainy) jest dublowana przez prerogatywy lokalnych administracji państwowych (Ustawa o lokalnych administracjach państwowych)<sup>7</sup>. Niestety większość funkcji publicznych i środków przewidzianych na ich realizację skoncentrowana jest na poziomie obwodu i rejonu. Brak jasnego rozgraniczenia kompetencji na linii administracja państwowa – samorząd powoduje również, iż rzeczywista relacja pomiędzy centrum obwodowym a szczeblem rejonowym kreowana jest często w zależności od osobistych aspiracji i sympatii konkretnych urzędników.

**Tab. 2.** Wybrane podstawowe kompetencje organów samorządowych na szczeblu wiejskim, osad wiejskich i szczeblu miejskim

Sfera społeczno-gospodarcza Rozwój kulturalny Planowanie i ewidencja	<p><u>Kompetencje własne:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– przygotowanie programów rozwoju społeczno-gospodarczego i kulturalnego,</li> <li>– rozpatrzenie projektów i planów przedsiębiorstw i organizacji komunalnych,</li> <li>– składanie zamówień na produkcję lub usługi niezbędne dla funkcjonowania społeczności lokalnej,</li> <li>– tworzenie funduszy celowych w ramach programów pomocy społecznej,</li> </ul> <p><u>Zadania zlecone:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– rozpatrzenie i uzgodnienie planów przedsiębiorstw i organizacji niebędących komunalną własnością, a których działalność może mieć negatywny wpływ na społeczność lokalną,</li> <li>– ewidencjonowanie osób zamieszkałych na terenie danej jednostki samorządowej</li> </ul>
Budżet Finanse Ceny	<p><u>Kompetencje własne:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– uzgodnienie i zatwierdzenie projektu budżetu lokalnego,</li> <li>– ustalenie wysokości opłat lokalnych (komunalnych, transportowych itp.),</li> <li>– ustalenie zasad wykorzystywania majątku znajdującego się w posiadaniu wspólnoty lokalnej</li> </ul> <p><u>Zadania zlecone:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– kontrola spłaty zobowiązań finansowych do budżetu lokalnego,</li> <li>– kontrola cen i taryf,</li> <li>– wspieranie działalności inwestycyjnej na danym terytorium</li> </ul>

<sup>7</sup> I. Пресняков (ред.), *Реформа місцевого самоврядування в Україні*, Київ 2008.

Zarządzanie własnością komunalną	<p><u>Kompetencje własne:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– zarządzanie majątkiem pozostającym w zasobach komunalnych,</li> <li>– ustalenie zasad i kontrola wydatkowania zysków przedsiębiorstw i instytucji komunalnych,</li> <li>– kontrola sprawozdawczości osób kierujących przedsiębiorstwami i instytucjami komunalnymi</li> </ul> <p><u>Zadania zlecone:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– opiniowanie i uzgadnianie kandydatur na stanowiska kierownicze przedsiębiorstw państwowych znajdujących się na terenie danej jednostki samorządowej</li> </ul>
Gospodarka mieszkaniowo-komunalna Usługi lokalne Transport Łączność	<p><u>Kompetencje własne:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– zarządzanie obiektami komunalnymi,</li> <li>– wsparcie rozwoju budownictwa mieszkaniowego,</li> <li>– organizacja zbierania, wywozu i składowania odpadów i nieczystości,</li> <li>– organizacja lokalnych rynków i jarmarków,</li> <li>– ustalanie tras i rozkładów jazdy transportu lokalnego,</li> <li>– utrzymanie cmentarzy i miejsc pochówku,</li> <li>– wydawanie zezwoleń na rozmieszczenie reklam</li> </ul> <p><u>Zadania zlecone:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– kontrola eksploatacji i poziomu obsługi w obiektach komunalnych,</li> <li>– kontrola przestrzegania praw konsumentów,</li> <li>– prowadzenie rejestru zasobów mieszkaniowych i rejestracja innego majątku nieruchomości</li> </ul>
Budownictwo	<p><u>Kompetencje własne:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– remont i budowa obiektów komunalnych,</li> <li>– budowa zasobów mieszkaniowych,</li> <li>– wyznaczenie i wykup działek ziemskich przewidzianych planem zagospodarowania pod zabudowę komunalną</li> </ul> <p><u>Zadania zlecone:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– odbiór gotowych obiektów do eksploatacji,</li> <li>– kontrola przestrzegania prawa budowlanego</li> </ul>
Oświata, ochrona zdrowia, kultura i sport	<p><u>Kompetencje własne:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– zarządzanie szkołami, szpitalami, obiektami sportowymi i sanatoriami,</li> <li>– zagwarantowanie warunków umożliwiających zdobycie pełnego średniego wykształcenia,</li> <li>– zabezpieczenie transportu szkolnego,</li> <li>– organizacja opieki medycznej i usług żywieniowych w szkołach, szpitalach, obiektach sportowych i sanatoriach,</li> <li>– tworzenie warunków dla rozwoju kultury lokalnej</li> </ul> <p><u>Zadania zlecone:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– zabezpieczenie dostępu do darmowej oświaty i usług medycznych,</li> <li>– organizacja rejestru dzieci objętych obowiązkiem szkolnym</li> </ul>
Kwestie ziemskie, ochrona środowiska naturalnego	<p><u>Kompetencje własne:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– określenie wysokości podatku gruntowego i opłat za wykorzystanie lokalnych zasobów naturalnych,</li> <li>– przygotowywanie planów ochrony środowiska</li> </ul> <p><u>Zadania zlecone:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– kontrola przestrzegania ustawodawstwa w zakresie ochrony środowiska,</li> <li>– rejestracja prawa własności ziemskiej,</li> <li>– wyznaczenie miejsc składowania odpadów i nieczystości</li> </ul>



Opieka społeczna	<u>Kompetencje własne:</u> – tworzenie dodatkowych funduszy ukierunkowanych na pomoc społeczną, – realizacja ustawowych gwarancji socjalnych przysługujących inwalidom, weteranom i rodzinom poległych żołnierzy <u>Zadania zlecone:</u> – przygotowanie i przyjęcie programów celowych w zakresie poprawy warunków i ochrony pracy, – jednorazowa pomoc dla mieszkańców w przypadku klęski żywiołowej, – organizacja robót lokalnych dla osób zarejestrowanych w urzędach pracy, – rejestracja organizacji pozarządowych i fundacji o charakterze non profit
Obronność	– wsparcie organizacyjne dla poboru wojskowego i poboru do zastępczej służby wojskowej, – udział i wsparcie organizacyjne w przedsięwzięciach obrony cywilnej

Źródło: opracowanie własne na podstawie: „Про місцеве самоврядування в Україні”, <http://www.zakon.rada.gov.ua> [dostęp 2.06.2009]

**Władze ukraińskie od wielu lat deklarują chęć realizacji kompleksowej reformy samorządowej.** Rozwój samorządności na Ukrainie i decentralizacja państwa to priorytet w programach praktycznie wszystkich sił politycznych w kraju. Niestety ten powszechny consensus w kwestii samorządowej ma charakter pozorny, deklaracyjny. Efektywność wszystkich dotychczasowych reform jest zerowa, a wśród ugrupowań politycznych istnieją znaczące różnice, jeśli chodzi o koncepcje reformy administracyjnej. Na przykład politycy Partii Regionów, mówiąc o decentralizacji państwa i wzmocnieniu samodzielności regionów ukraińskich, często *de facto* optują za federalizacją Ukrainy. Z kolei program Ludowego Ruchu Ukrainy podkreśla konieczność implementacji zasady subsydiarności na najniższym szczeblu i jednocześnie neguje potrzebę tworzenia regionów (obwodów) samorządowych.

W 2005 r. po zmianach politycznych na Ukrainie nowy rząd ponownie podjął próbę przeprowadzenia reformy samorządowej. W tym celu utworzono specjalną grupę roboczą ds. reformy administracyjno-terytorialnej, której kierownictwo objął ówczesny wicepremier Roman Bezsmertny. Projekt reformy przedstawiony przez Bezsmertnego spotkał się jednak z gwałtownym oporem przedstawicieli lokalnych administracji, którzy masowo (zwłaszcza na Ukrainie zachodniej) protestowali przeciwko planowanym zmianom w podziale administracyjnym państwa<sup>8</sup>. Warto przypomnieć, iż ustawy przygotowane przez zespół Bezsmertnego w dużym stopniu wykorzystywały doświadczenia polskiej reformy samorządowej. Dla przeciwników zmian był to zresztą jeden z koronnych argumentów za odrzuceniem projektu, rzekomo nieuwzględniającego w wystarczającym stopniu specyfiki ukraińskiej. Przerażenie wśród elit lokalnych zagrożonych utratą obwodu bądź rejonu budziło również tempo realizacji ewentualnej reformy (całość miała zostać zrealizowana w okresie półtora roku).

W lipcu 2006 r. na mocy rozporządzenia Gabinetu Ministrów Ukrainy zatwierdzono Państwowy program rozwoju regionalnego na okres do roku 2015. Dokument ten przewiduje realizację nie tylko reformy administracyjno-terytorialnej, ale również wsparcie tego procesu poprzez reformę budżetową i podatkową. Wreszcie w maju 2007 r. powołano do życia Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, które od tej pory jest głównym ośrodkiem odpowiedzialnym za

<sup>8</sup> А. Ткачук (ред.), *Територіальна реформа: вчора, сьогодні, завтра*, Київ 2007, s. 8.

realizację polityki regionalnej w państwie i wprowadzenie reformy administracyjno-samorządowej. Obecnie resort ten firmuje dwa podstawowe dokumenty określające docelowe zmiany w sferze administracyjnej i samorządowej na Ukrainie: Koncepcja reformy ustroju administracyjno-terytorialnego Ukrainy oraz Koncepcja reformy samorządu terytorialnego<sup>9</sup>.

Powyższe projekty przewidują wprowadzenie trójstopniowego systemu samorządowego złożonego z gminy (*зромада*), rejonu (*район*) i regionu (*регіон*). Gmina została tu uznana za podstawowy element ustroju administracyjno-terytorialnego Ukrainy. Z kolei rejon jest jednostką samorządową o znaczeniu subregionalnym, składająca się z gmin i odpowiadającą wytycznym UE – NUTS 3. Pod pojęciem regionu w projekcie ukraiński ustawodawca rozumie obwody i Autonomiczną Republikę Krym. Kijów i Sewastopol pozostają miastami posiadającymi specjalny status. Co istotne, cała reforma ma być realizowana zgodnie z zasadą „z dołu do góry” i powinna rozpocząć się od utworzenia gmin.

W latach 2008–2010 realizowany jest etap przygotowujący podstawy formalno-prawne reformy. W tym okresie przewidziano również szeroko zakrojone konsultacje społeczne projektu. Realne wprowadzenie reformy przewidziane jest na rok 2010 – wówczas mają się odbyć pierwsze wybory do rad gmin. Następnie rady gminne przejmą obowiązki dotychczas działających rad wiejskich i miejskich, a także lokalnych organów władzy wykonawczej. Jednocześnie rejonowe administracje państwowe zostaną poddane reorganizacji. W następnych latach (2011–2014) przewidziane jest wniesienie stosownych zmian do Konstytucji Ukrainy w celu stworzenia ram konstytucyjnych umożliwiających organizację struktur wykonawczych rad rejonowych i obwodowych oraz rozgraniczenie kompetencji tych organów i lokalnej administracji państwowej. Ostatnim etapem proponowanej reformy będą wybory do rad rejonowych i obwodowych oraz utworzenie ich organów wykonawczych.

O ile formuła samorządu terytorialnego na Ukrainie do tej pory nie ulegała znaczącym przeobrażeniom, o tyle w przypadku **systemu wyborczego do organów samorządowych** możemy już mówić o istotnych zmianach. Zgodnie z Konstytucją Ukrainy i ustawą z 6 kwietnia 2004 r.<sup>10</sup> wybory do rad wiejskich i rad osad typu miejskiego organizowane są według ordynacji większościowej w jednomandatowych okręgach wyborczych. Cechą charakterystyczną jest tu bardzo duża liczba rad, do których organizowane są wybory. W roku 2006 na tym szczeblu wybory zostały przeprowadzone do ponad 12 tysięcy rad<sup>11</sup>.

Natomiast wybory do rad miejskich, rad miast-rejonów, rad rejonowych, rad obwodowych, a także rad w miastach Kijowie i Sewastopolu organizowane są według ordynacji proporcjonalnej w okręgach wielomandatowych z list partyjnych.

---

<sup>9</sup> Oba dokumenty są dostępne na stronie: <http://www.minregionbud.gov.ua> [dostęp 8.06.2009].

<sup>10</sup> *Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів*, <http://www.zakon.rada.gov.ua> [dostęp 8.06.2009].

<sup>11</sup> А. Лісничий, В. Лісничий, *Вплив місцевих виборів 2006 року на політичну структуру територій*, [w:] М. Пухтинського (ред.), *Проблеми формування доброчесного, належного місцевого врядування: Збірник матеріалів та документів*, Київ 2008, s. 326–332.

Rady wybierane są na okres pięcioletni, natomiast wójtowie i merowie na okres lat czterech. Wybory mają charakter bezpośredni.

**Tab. 3.** Liczba deputowanych w stosunku do liczby mieszkańców

Liczba mieszkańców w tys.	Liczba deputowanych
1–3	16–26
3–5	20–30
5–20	30–36
20–50	30–46
50–100	36–50
100–250	40–60
250–500	50–76
500–1000	60–90
1000–2000	76–120
Ponad 2000	76–150

Źródło: Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, <http://www.zakon.rada.gov.ua> [dostęp 8.06.2009]

W 2006 r. pierwszy raz w historii niepodległej Ukrainy wybory do rad obwodowych, rejonowych i miejskich zostały zorganizowane w systemie proporcjonalnym. W wyborach tych wzięło udział aż 208 partii i bloków politycznych (czterokrotnie więcej niż w wyborach do Rady Najwyższej Ukrainy, które odbywały się tego samego dnia). Realnie w wyścigu wyborczym liczyły się komitety wyborcze kilkunastu największych sił politycznych o zasięgu ogólnokrajowym. Najwięcej mandatów łącznie zdobyli: Blok Julii Tymoszenko – 23,5%, Partia Regionów – 23,4%, Blok „Nasza Ukraina” – 11%, Socjalistyczna Partia Ukrainy – 7%, Ludowy Blok Łytwyna – 6%, Komunistyczna Partia Ukrainy – 4%, Sojusz Ludowy Nasza Ukraina – 3,7%, Ukraiński Blok Ludowy Kostenki i Pluszcza – 3%, Blok Natalii Witrenko „Ludowa Opozycja” – 2%<sup>12</sup>.

Najwięcej emocji budził podział mandatów w radach obwodowych i w radzie miejskiej Kijowa. Tutaj mandaty podzieliły między sobą Partia Regionów i Blok Julii Tymoszenko, a także Sojusz Ludowy Nasza Ukraina. Przy czym widać wyraźną dominację Partii Regionów w radzie donieckiej (120 na 150 mandatów), ługańskiej (120 na 150 mandatów), charkowskiej (83 na 150 mandatów) oraz w Radzie Miasta Sewastopola (45 na 75 mandatów). Blok Julii Tymoszenko wygrał dosyć niespodziewanie wybory do Rady Miasta Kijowa (66 na 120 mandatów), natomiast Sojusz Ludowy Nasza Ukraina największy sukces w wyborach do rad obwodowych odnotował w Iwano-Frankowsku.

Wybory lokalne w 2006 r. doprowadziły do wymiany ok. 80% deputowanych zasiadających w radach wszystkich szczebli, a w co drugim większym ośrodku miejskim w wyniku decyzji wyborczej zmieniła się osoba piastująca stanowisko mera. Większość z nowych deputowanych to osoby nieposiadające żadnego wcześniejszego doświadczenia samorządowego, które na dodatek reprezentują nie tyle lokalnych wyborców, co partie polityczne wystawiające swoje listy w wyborach

<sup>12</sup> Ibidem, s. 328.

samorządowych. Krytycy ordynacji proporcjonalnej mówią wprost, iż formuła ta doprowadziła do skrajnego upartyjnięcia działalności rad wszystkich szczebli.

**Tab. 4.** Liczba mandatów w Radzie Najwyższej ARK, radach obwodowych i radach miejskich Kijowa i Sewastopola

Łącznie	2827
Partia Regionów	779
Blok Julii Tymoszenko	779
Ludowy Sojusz Nasza Ukraina	480
Socjalistyczna Partia Ukrainy	182
Ludowy Blok W. Lytwyna	132
Komunistyczna Partia Ukrainy	106
Blok N. Witrynko	99
Blok Kostenki i Pluszcza	60
PORA – PRIP	29
Blok Czerniowieckiego	21
Pozostałe ugrupowania łącznie	160

Źródło: opracowanie własne na podstawie: „Вісник Центральної виборчої комісії” 2006, nr 3(4)

**Status deputowanych do rad samorządowych** na Ukrainie określa Ustawa o samorządzie terytorialnym Ukrainy oraz Ustawa o statusie deputowanych rad lokalnych z 11 lipca 2002 r.<sup>13</sup> Zgodnie z zapisami ustawowymi deputowany jest przedstawicielem interesów zbiorowości terytorialnej. Sprawując swój mandat, może jednocześnie być zatrudniony na innym stanowisku służbowym lub też prowadzić własną działalność gospodarczą. Zabronione jest łączenie stanowisk w strukturach wykonawczych rady z pracą poza samorządem, także w przypadku gdy zajęcie to ma charakter non profit. Do obowiązków deputowanego na Ukrainie należy: podtrzymywanie kontaktu z wyborcami danej zbiorowości lokalnej, informowanie wyborców na temat działań podejmowanych przez radę i organy samorządu terytorialnego nie rzadziej niż raz na pół roku, udział w konsultacjach społecznych, w ramach których są omawiane problemy odnoszące się do okręgu wyborczego deputowanego, analiza opinii społecznej i potrzeb zbiorowości lokalnej, ustalenie dni, godzin i miejsca, w którym będą przyjmowani wyborcy, przyjmowanie wyborców (nie rzadziej niż raz w miesiącu).

Deputowany do rady lokalnej ma prawo: oficjalnie reprezentować wyborców ze swojego okręgu wyborczego oraz interesy społeczności lokalnej, brać udział w posiedzeniach innych rad lokalnych oraz ich organów w granicach terytorium własnego okręgu wyborczego (głos doradczy), zgłaszać do instytucji i organizacji, osób urzędowych i organów porządkowych oraz kontrolnych problemy odnoszące się do sfery interesów wyborców i wymagać ich rozwiązania, dostępu do środków masowego przekazu (komunalnej własności) w celu przedstawienia efektów swojej działalności samorządowej.

**Organami wykonawczymi** rad wiejskich, rad osad typu miejskiego, rad miejskich i rejonowych są komitety wykonawcze i wchodzące w ich skład wydziały

<sup>13</sup> *Про статус депутатів місцевих рад*, <http://www.zakon.rada.kiev.ua> [dostęp 8.06.2009].

oraz zarządy. Rady mogą powoływać do życia również inne organy wykonawcze. W radach wiejskich, które reprezentują społeczność lokalną liczącą mniej niż 500 mieszkańców, decyzją rady można odstąpić od tworzenia organu wykonawczego. W takim przypadku funkcje takiego organu przejmują jednoosobowo wójt. Ukraińska ustawa samorządowa wskazuje, iż samorząd lokalny na Ukrainie działa na podstawie zasady organizacyjnej, prawnej i finansowej autonomii. W rzeczywistości jednak rady wszystkich szczebli są zobowiązane do uzgadniania z Ministerstwem Finansów struktury i liczebności aparatu rad, kosztorysów ustalających liczbę etatów i zakres wydatków na utrzymanie pracowników samorządowych.

**Status pracowników samorządowych** określa przyjęta w dniu 4 lipca 2001 roku. Ustawa o służbie w organach samorządu terytorialnego<sup>14</sup>. W momencie przyjęcia ustawy pracownicy i specjaliści zatrudnieni w strukturach samorządowych na Ukrainie zyskali status osób urzędowych. Ponieważ wcześniej status pracowników samorządowych był wyznaczany przez akty normatywne regulujące działalność służby państwowej, w nowej ustawie utrzymano dotychczasowe kategorie stanowisk i rang urzędniczych.

W ostatnich latach liczba osób zatrudnionych w jednostkach samorządowych rośnie bardzo szybko. W 2008 r. osiągnęła poziom ok. 99 tys., co stanowi ok. 30% wszystkich urzędników zatrudnionych na Ukrainie. Wzrost ten jest spowodowany nie tylko potrzebami instytucjonalno-kompetencyjnymi, ale również wynika z postrzegania samorządu jako okazji politycznej. Ogólnie liczba pracowników samorządowych na Ukrainie, nawet przy uwzględnieniu kadry zatrudnionej w lokalnych administracjach państwowych, nie przekracza 53% ogólnej liczby osób zatrudnionych w administracji publicznej na Ukrainie, co dobitnie unaocznia realny poziom ukraińskiej decentralizacji<sup>15</sup>. Rozwój zasobów kadrowych na poziomie samorządu terytorialnego utrudnia zarówno nadmierne upartyjnienie organów samorządowych, jak i niski poziom oficjalnych uposażeń.

W badaniu przeprowadzonym przez Centrum im. Razumkowa na przełomie lutego i marca 2009 r. prawie 63% ankietowanych stwierdziło, iż nie ma żadnego wpływu na władzę lokalną. Zaledwie 0,3% ankietowanych uznało swój wpływ za znaczący. W tym samym badaniu zapytano również obywateli Ukrainy o to, czy popierają działania władz lokalnych. Ponad 44% nie popiera w ogóle żadnych działań ukraińskiego samorządu, 38,6% popiera wybrane inicjatywy władz lokalnych, a o swym pełnym poparciu dla władzy lokalnej na Ukrainie może mówić nieco ponad 6% mieszkańców tego kraju. Co istotne, w latach 2006–2009 poparcie dla działalności ukraińskich władz lokalnych systematycznie spada (z ponad 13% w 2006 r. do nieco ponad 6% w roku 2009), jednocześnie rośnie odsetek osób skrajnie negatywnie oceniających działalność samorządu ukraińskiego<sup>16</sup>.

W przypadku Ukrainy trudno mówić o jakiegokolwiek szerszej **partycypacji obywatelskiej w jednostkach samorządu terytorialnego**. Na gruncie ustawowym (art. 9 Ustawa o samorządzie terytorialnym Ukrainy) społeczność lokalna

<sup>14</sup> Про службу в органах місцевого самоврядування, <http://www.zakon.rada.gov.ua> [dostęp 2.06.2009].

<sup>15</sup> В. Жук, *Напрями розвитку та зміцнення управлінського потенціалу місцевих органів влади*, <http://www.niss.gov.ua/Monitor/Jul08/01.htm> [dostęp 10.06.2009].

<sup>16</sup> [http://www.uceps.org/ukr/socpolls.php?cat\\_id=158](http://www.uceps.org/ukr/socpolls.php?cat_id=158) [dostęp 10.06.2009].

dysponuje prawem zgłoszenia inicjatywy na forum rady i tym samym rozpatrzenia wszelkich kwestii odnoszących się do kompetencji organów samorządu terytorialnego. Niestety ustawa nie określa, w jaki sposób taka lokalna inicjatywa może być zgłaszana do rozpatrzenia przez radę. Uregulowanie tej kwestii zależy obecnie od organów przedstawicielskich danego samorządu terytorialnego. Te zaś z reguły niechętnie wprowadzają jasne procedury umożliwiające włączenie społeczności lokalnej w proces rozwiązywania problemów danej zbiorowości lokalnej. Przeważająca część rad samorządowych do dziś nie przyjęła statutów uwzględniających możliwość inicjatywy lokalnej<sup>17</sup>. Obecne statuty różnią się w znaczny sposób, nie istnieje bowiem żaden uniwersalny (ustawowy) wzorzec statutu. Dlatego na przykład lista podmiotów mających prawo zgłosić inicjatywę lokalną jest w każdym dokumencie tego typu inna. Przyjęte do tej pory statuty różnią się również, jeśli wziąć pod uwagę procedurę zbierania podpisów, wzorce dokumentów, a nawet obowiązek implementacji decyzji przyjętych przez społeczność lokalną.

Zgodnie z Konstytucją Ukrainy i Ustawą o referendum ogólnoukraińskim i referendum lokalnym społeczność lokalna ma prawo rozstrzygnąć żywotne dla siebie kwestie na drodze referendum. Niestety także referendum samorządowe nie jest na Ukrainie efektywnym mechanizmem zwiększającym wpływ mieszkańców na sprawy lokalne. W większości przypadków niejasność regulacji prawnych, a także niska samoświadomość społeczności lokalnej umożliwia władzy samorządowej wstrzymanie projektu już na etapie rejestracji grupy inicjatywnej zbierającej podpisy. Partycypację obywatelską w jednostkach samorządu terytorialnego skutecznie ogranicza również niski poziom transparentności władz samorządowych na Ukrainie. Większość rad nie wypracowała jakichkolwiek mechanizmów współpracy z mediami, nie prowadzi żadnej realnej polityki informacyjnej. Lokalne konsultacje społeczne (ustawowo organizowane co najmniej raz w roku) mają charakter czysto formalny i spełniają funkcję legalizującą wcześniejsze decyzje organów samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 142 Konstytucji Ukrainy **podstawę materialną i finansową samorządu terytorialnego** stanowi: majątek ruchomy i nieruchomy, dochody budżetów lokalnych, inne środki, ziemia, zasoby naturalne (pozostające w dyspozycji danej zbiorowości terytorialnej), obiekty własności wspólnotowej (pozostające pod zarządem rad obwodowych i rejonowych). Współcześnie budżety lokalne na Ukrainie konstruowane są z uwzględnieniem dochodów z trzech podstawowych źródeł: środków przekazywanych z budżetu centralnego, lokalnych podatków i opłat, transferów międzybudżetowych. Z tego dochody własne stanowią między 3% a 10% wszystkich wpływów, co znacząco ogranicza samodzielność finansową i decyzyjną ukraińskich organów samorządowych. Dodatkowo na Ukrainie nie funkcjonuje podatek od nieruchomości, który mógłby stanowić istotne wsparcie budżetów lokalnych.

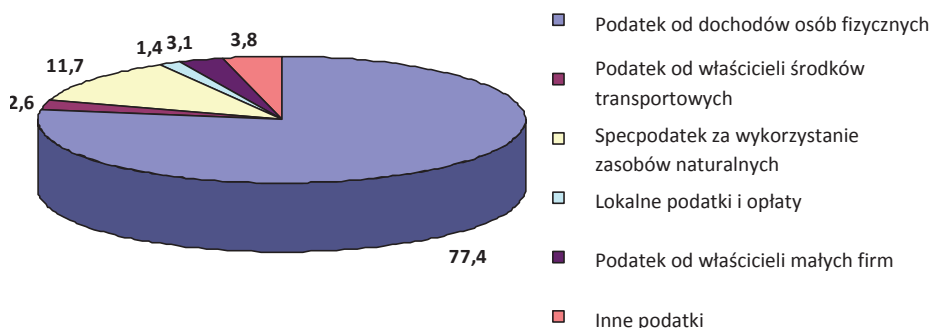
Wysokość środków z budżetu centralnego przeznaczanych na finansowanie zadań przekazanych organom samorządu terytorialnego corocznie ustala Rada Najwyższa Ukrainy. Kwota ta znacząco odbiega zarówno od bieżących potrzeb samorządu, jak i zakresu zadań zleconych. Mimo iż w małych miejscowościach i na wsi

---

<sup>17</sup> М. Лациба, *Оцінка стану залучення громадян до прийняття рішень та інформаційна відкритість влади*, б.м.в. 2008, s. 17.



żyje dziś ponad 60% obywateli Ukrainy, ośrodki te są wciąż lekceważone w procesie budżetowym. Budżety miast obwodowych są z zasady prawie trzykrotnie wyższe od budżetów rejonowych.



**Wykres 1.** Struktura wpływów podatkowych na poziomie lokalnych budżetów na Ukrainie w roku 2008

Źródło: *Щомісячний моніторинг основних бюджетних індикаторів України станом на 01.01.2009*, ІБСЕД, 2009, s. 14

Na przykład w obwodzie odeskim istnieje 439 budżetów rad wiejskich. Wśród nich ponad 70% to budżety zamykające się w kwocie od 100 do 500 tys. UAH, około 16% budżetów osiąga poziom między 500 tys. a 1 mln UAH. Tylko 6% z nich dysponuje budżetem większym niż 1 mln UAH<sup>18</sup>.

Wydatki na realizację zadań zleconych w większości przypadków na Ukrainie stanowią do 90% łącznych wydatków budżetu lokalnego. W efekcie samorząd ukraiński przekształca się w organ realizujący wyłącznie jedno zadanie – wypłatę pensji dla pracowników instytucji budżetowych. Często środki otrzymane z budżetu centralnego nie pozwalają nawet na pełną realizację wyłącznie tej funkcji.

Na Ukrainie funkcjonuje system dotacji mających docelowo wyrównywać różnice w poziomie finansowania jednostek samorządowych. Środki te są przekazywane z budżetu centralnego i dzielone do poziomu budżetu rejonowego. Ewentualny dalszy rozdział dotacji zależy od lokalnej administracji państwowej i planu przyjętego przez daną radę rejonową.

Ukraina jest krajem bardzo zróżnicowanym nie tylko w wymiarze społeczno-politycznym, ale również pod względem rozwoju społeczno-gospodarczego. Specyfika powyższa wpływa mocno na **regionalną i lokalną dyferencjację poszczególnych jednostek administracyjnych** (obwodów, miast i rejonów). Do grona samorządów cieszących się względną stabilnością ekonomiczną należą na Ukrainie miasta powyżej 500 tys. mieszkańców, a także miasta portowe oraz miejscowości powiązane z dużymi przedsiębiorstwami o orientacji eksportowej, dużymi stacjami kolejowymi i elektrowniami atomowymi.

Co istotne, w ostatnich kilku latach mamy do czynienia ze zjawiskiem narastania różnic społecznych i gospodarczych pomiędzy poszczególnymi regionami

<sup>18</sup> С. Гриневецький, *Парадокси місцевого самоврядування*, „Дзеркало тижня” 7-13 жовтня 2006, nr 38 (617).

i ośrodkami miejskimi. W efekcie wysokość produktu regionalnego *per capita* w Kijowie jest sześciokrotnie wyższa od średniej ogólnoukraińskiej. Dla porównania, w jednym z najbiedniejszych obwodów na Ukrainie – czernihowskim, wskaźnik ten nie osiąga nawet 50% średniej krajowej. W gronie ukraińskich liderów regionalnych obok Kijowa można wskazać także obwód doniecki, dniepropietrowski, połtawski i zaporoski. Charakterystyczne jest również i to, że za wyjątkiem Kijowa obwody te opierały swój potencjał głównie na rosnącej sprzedaży surowców (produkcja metalurgiczna i elektroenergetyczna). Na przykład w strukturze produkcji przemysłowej obwodu donieckiego i dniepropietrowskiego aż 45% zajmuje przemysł metalurgiczny<sup>19</sup>.

Niekwestionowanym liderem na mapie administracyjnej Ukrainy (finanse samorządowe, projekty prorozwojowe, zarobki kadry urzędniczej) jest stolica państwa. Aż 25% wszystkich inwestycji zagranicznych trafiło właśnie do Kijowa. Samorząd kijowski (mer i rada) cieszy się na Ukrainie największą realną niezależnością i to mimo że w przypadku ukraińskiej stolicy mamy do czynienia niemalże z permanentną rywalizacją (konfliktem) na linii samorząd – Gabinet Ministrów Ukrainy. Według komentatorów ukraińskich potencjał Kijowa jest dziś na tyle duży, iż pozwala miastu na otwartą rywalizację z całym systemem władzy wykonawczej na Ukrainie<sup>20</sup>.

Na mapie samorządowej Ukrainy interesującym przykładem **samorządu mniejszości** (w publicystyce ukraińskiej używa się terminu „samorząd ludowy”) jest organ przedstawicielski Tatarów krymskich – Kurułtaj. Organ ten podejmuje decyzje odnoszące się do wszystkich istotnych kwestii życia społeczno-politycznego, ekonomicznego i kulturalnego Tatarów krymskich. Kurułtaj składa się z 250 delegatów wybieranych przez mniejszość tatarską na okres 5 lat. Jedną z podstawowych prerogatyw Kurułtaju jest obowiązek zatwierdzenia statutu Medżilisu Tatarów krymskich (jego struktury instytucjonalnej i kierownictwa). Medżilis jest organem wykonawczym Kurułtaju wybieranym na okres 5 lat i składającym się z 33 osób. Pomiędzy sesjami Kurułtaju (organ zbiera się mniej więcej raz do roku) Medżilis jest jedynym oficjalnym organem przedstawicielskim Tatarów krymskich<sup>21</sup>. Ukraińskie prawodawstwo nie przewiduje możliwości istnienia organów samorządu ludowego (samorządu mniejszości), co znacznie komplikuje działalność Medżilisu i Kurułtaju. Tatarzy, legitymizując swój samorząd, posiłkują się dekretem prezydenckim z maja 1999 r. O radzie przedstawicielskiej Tatarów krymskich.

## Bibliografia

Пухтинського М. (ред.), *Проблеми формування добросовісного, належного місцевого врядування: Збірник матеріалів та документів*, Київ 2008.

<sup>19</sup> Л.Ю. Возна, *Основні суперечності та перспективи використання соціально економічного потенціалу регіонів України*, „Стратегічні пріоритети” 2009, nr 1(10), s. 168.

<sup>20</sup> В.Є. Воротіна (ред.), *Влада в Києві: від конфліктності до балансу повноважень*, Київ 2008.

<sup>21</sup> Ю. Тищенко, Р. Халілов, М. Капустін, *Суспільно-політичні процеси в АР Крим основні тенденції*, Київ 2008, s. 39–40.

Воротіна В.Є. (ред.), *Влада в Києві: від конфліктності до балансу повноважень*, Київ 2008.

Євграфов П.Б., *Конституція України: коментар змін (2004-2007). Теоретичні та практичні аспекти*, Київ 2007.

Скороход О.П., *Досвід місцевого самоврядування Франції та Польщі: здобутки та застереження для України, „Стратегічні пріоритети” 2008, nr 4(9).*

Ткачук А. (ред.), *Територіальна реформа: вчора, сьогодні, завтра*, Київ 2007.

Ткачук А., Ткачук Р., Ганущак Ю., *З історії реформ адміністративно-територіального устрою України*, Київ 2009.

## Ukraine

### Abstract

The territorial structure of Ukraine is based on the principles of unity and indivisibility of the state territory, the combination of centralisation and decentralisation in the exercise of state power. The system of the administrative and territorial structure of Ukraine is composed of the Autonomous Republic of Crimea, oblasts, districts, cities, city districts, settlements and villages. Ukraine's current administrative system is typified by a high level of centralization of functions and concentration of resources at the county and oblast levels. In addition, there is an enormous gap in the economic and demographic profiles of communities and counties. The current situation actually hampers the development of proper local government in villages, towns and county-level cities. According to the Constitution, there are two centres of power at oblast and county levels: an appointed state administration and an elected council. A slew of conflicts between the state government and local governments are written into legislation. Local government legislation also fails to clearly divide powers, duties and responsibilities among different levels of local government – communities, counties and oblasts. State and local budget policy makes local development impossible today. Most communities do not even have development budgets, and all resources are directed at covering day-to-day needs. One major factor underlying current problems in local government in Ukraine is also the lack of professionals, especially in local governments. Proportional elections to municipal and oblast councils have led to a situation where these bodies often represent party interests, but not the interests of their electorates.

Agnieszka Pawłowska

## Wielka Brytania

Na obszarze Anglii **tradycje** samorządu lokalnego sięgają czasów anglosaskich. Pewną niezależnością administracyjną cieszyły się wówczas *shires* – jednostki administracyjne zbliżone wielkością i granicami do dzisiejszych hrabstw (*county*) – a także *hundreds* – mniejsze jednostki administracyjne. Nazwa tej jednostki miała pochodzić od zamieszkujących ją stu rodzin wraz z obszarem równym 48 ha przypadającym na każdą z nich<sup>1</sup>. Jako jednostki administracji terytorialnej hrabstwa zostały wprowadzone podczas panowania Alfreda zwanego Wielkim (871–899), władcy Wessexu<sup>2</sup>. Zarówno *shires*, jak i *hundreds* znajdowały się we władaniu miejscowych notabli<sup>3</sup>. Wolne od wpływów notabli były miasta – *township* i *borough*. Ten drugi rodzaj miast to znaczące ośrodki władzy, czego potwierdzeniem są zapisy w *Kronice angielskiej o Five Boroughs* – federacji pięciu miast, które na jakiś czas zdominowały sprawy wschodnich obszarów Anglii<sup>4</sup>.

Po 1066 r. niektórym miastom przyznano statuty królewskie (*royal charter*), co pozwalało ich mieszkańcom administrować własnymi sprawami, zaś hrabstwa zaczęły przekształcać się w jednostki administracji królewskiej. Reprezentantem władzy monarchy w hrabstwie był szeryf. Jednak jego malejąca skuteczność w mobilizowaniu lokalnej szlachty dla potrzeb króla doprowadziła do zmierzchu znaczenia tego urzędu. Funkcje te przejął lord porucznik oraz podlegający mu sędziowie pokoju, którzy rekrutowali się spośród rodów szlacheckich, a swój urząd sprawowali z nadania królewskiego. Po rewolucji w 1688 r. i wprowadzeniu monarchii konstytucyjnej, już nie monarcha, lecz lord porucznik dokonywał mianowań na ten urząd, zaś sami sędziowie pokoju realizowali swoje uprawnienia praktycznie bez żadnej kontroli. Ich kompetencje nigdy nie zostały jasno określone. W istocie sędziowie pokoju realizowali właściwe dla owych czasów (XII–XV w.) zadania związane z wymiarem sprawiedliwości i administracją lokalną (pomoc ubogim, utrzymanie więzień, dróg i mostów). Aż do XVIII w. samorząd hrabstwa składał się z sędziów pokoju,

<sup>1</sup> J. Supernat, *W Anglii*, [w:] J. Jeżewski (red.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, Wrocław 1999, s. 19.

<sup>2</sup> N. Davis, *Wyspy. Historia*, Kraków 2003, s. 250.

<sup>3</sup> R.M. Punnett, *British Government and Politics*, New York 1968, s. 374.

<sup>4</sup> N. Davis, *Wyspy...*, s. 248.

którzy spotykali się na tzw. *quarter sessions* – rozprawach sądowych, a zarazem zgromadzeniach służących załatwieniu spraw administracyjnych hrabstwa.

Hrabstwa w stosunkowo niewielkim zakresie realizowały zadania o wymiarze społecznym – stanowiły raczej organy kontroli nad mniejszymi jednostkami (parafiami i miastami – *township*) oraz nadzorowały przestrzeganie prawa i porządku publicznego. W tym celu powoływany był główny konstabl dla hrabstwa oraz podlegli mu konstablowie w parafiach<sup>5</sup>.

Do XVI w. w ramach hrabstw uformowały się parafie (*parish* lub *vestry*) jako podstawowe, obok *borough*, związki administracji lokalnej. Parafie były zakładane przez właścicieli ziemskich, którzy fundowali również miejscowy kościół. W jego zakrystii lub w miejscowym zajeździe zbierali się parafianie, by podejmować decyzje w sprawach lokalnych.

W 1934 r. odnotowano w Anglii istnienie ok. 15 600 parafii, istotnie różniących się między sobą wielkością obszaru i liczbą ludności (największa parafia liczyła ponad 50 000 mieszkańców). Chociaż pod pojęciem parafii rozumie się jednostkę o charakterze wiejskim, miasta, którym nie przyznano statusu *borough*, charakteryzowały się takim samym systemem władz lokalnych.

Większość zgromadzeń parafialnych było otwartych i demokratycznych, ale poszczególne warstwy społeczne mogły w różnym stopniu wywierać wpływ na podejmowane decyzje. Niektóre parafie ograniczały udział parafian w zgromadzeniach do nielicznej grupy najbogatszych mieszkańców, którą uzupełniano na zasadzie kooptacji. Na mocy ustawy z 1831 r. pozwolono podatnikom zamieszkującym parafie liczące ponad 800 mieszkańców decydować o utworzeniu rady parafialnej pochodzącej z wyborów.

Do funkcji parafii należało głównie utrzymanie dróg, mostów, więzień, ale w 1601 r. Ustawa o pomocy ubogim (Poor Relief Act) nałożyła na parafie obowiązek opieki nad nędzarnikami i bezdomnymi. W tym celu parafie otrzymały również prawo do nakładania podatków.

Zadania związane z realizacją prawa o ubogich były nadzorowane przez specjalnie powołanych urzędników, a także miejscowych sędziów pokoju, którzy, w liczbie dwóch lub więcej, odbywali w parafiach pomniejsze sesje (*petty session*), służące wymiarowi sprawiedliwości oraz sprawom administracyjnym.

Podstawowy element odróżniający samorząd miejski od pozostałych form samorządu znawcy problemu widzą w możliwości powoływania przez niektóre miasta własnych sędziów pokoju, niezależnie od tych powoływanych przez hrabstwo, na terenie którego były położone, co dawało im także niezależność w zakresie zarządu sprawami lokalnymi<sup>6</sup>. Miasta posiadające status *borough* zarządzane były przez rady liczące do 20 członków, pierwotnie wybieranych przez mieszkańców płacących podatki, później zaś dokooptowanych przez samych radnych. Na czele rady stał burmistrz (*mayor*), albo też *bailiff* lub *provost*, wybierany przez radnych. Burmistrz nie tylko przewodniczył radzie, lecz również był głównym sędzią, zwykle przewodniczył rozprawom sądowym. Często dysponował poważnymi uprawnieniami o charakterze wykonawczym. Obok burmistrza, drugim co do ważności był urzędnik

<sup>5</sup> R.M. Punnett, *British Government...*, s. 375.

<sup>6</sup> S. Webb, B. Webb, *English Local Government*, vol. 3: *The Manor and the Borough*, London 1963, s. 261–266, [za:] J.A. Chandler, *Explaining Local Government...*, s. 12.

miejski (*town clerk*) – zwykle prawnik opłacany przez miasto i reprezentujący interesy jego mieszkańców wobec stron trzecich.

Po inkorporowaniu Walii w 1536 r. obszar ten dzielił doświadczenia samorządu angielskiego, zarówno w wymiarze prawnym, jak i organizacyjnym. Odmienne natomiast rozwijały się instytucje lokalne na obszarze Szkocji, która w wyniku Aktu o Unii stała się częścią królestwa Wielkiej Brytanii w 1707 r., jednak także później przyjmowała niejednokrotnie odmienne rozwiązania instytucjonalne. W Szkocji tradycyjnie silną pozycję miał szeryf – nie tylko reprezentant władcy, lecz także organ wymiaru sprawiedliwości w sprawach zarówno karnych, jak i cywilnych. Pozycji tej nie zachwiały próby wprowadzenia – na wzór angielski – sędziów pokoju, powszechnie ignorowanych przez szkocką szlachtę. W 1747 r. urząd szeryfa został zreformowany poprzez utworzenie urzędu pełnomocnika, w osobie prawnika z co najmniej trzyletnim doświadczeniem sądowym. Szeryf, pełnomocnik szeryfa i zastępcy szeryfa stanowili więc organ reprezentujący monarchę na terytorium hrabstwa. W 1667 r. na obszarach wiejskich ustanowiono urząd komisarzy ds. zapatrzenia, których podstawowym zadaniem było gromadzenie podatków. Szkocja, podobnie jak Anglia, była podzielona na parafie. Jednym z poważniejszych ich zadań było zakładanie i prowadzenie szkół – obowiązek, który parafie wypełniały już od 1695 r. Rozbudowanym samorządem mogły się także pochwalić miasta szkockie (*burgh*), wśród których 70 otrzymało (do XVIII wieku) statuty królewskie.

Podsumowując przemiany samorządu do początków XIX wieku, należy podkreślić, iż hrabstwa, wprawdzie posiadające długą tradycję, do 1889 roku były zarządzane przez nie pochodzących z wyboru sędziów pokoju, toteż trudno mówić o ich zupełnie samorządowym charakterze. Rzeczywisty samorząd lokalny funkcjonował w miastach i w parafiach, ale te ostatnie ani wielkością, ani samodzielnością, ani też doświadczeniem w zarządzaniu sprawami lokalnymi nie dorównywały miastom, toteż dyskusja o kształcie samorządu lokalnego w XIX wieku rozpoczęła się od przyjęcia Ustawy o korporacjach miejskich (*Municipal Corporation Act*) w 1835 r. Prawem tym objęto 178 *borough*. Rady miast objętych reformą pochodziły z wyborów odbywających się w okręgach jednomandatowych.

Prawa wyborcze przysługiwały wyłącznie mężczyznom odprowadzającym do rady miasta podatek od nieruchomości przez co najmniej trzy lata poprzedzające wybory. W 1869 r. w efekcie przyjęcia komunalnego prawa wyborczego (*Municipal Franchise Act*) skrócono do roku czas domicylu w celu uzyskania czynnego prawa wyborczego, zaś od 1882 r. radnych mogły także wybierać kobiety.

Kadencja rad wynosiła trzy lata, przy czym co roku zmieniała się trzecia część ich składu. Radni dokonywali wyboru ławników (*aldermen*) – 1/3 składu rady, którzy pełnili swój urząd przez kolejnych sześć lat. Rady zreformowanych *borough* przejęły majątek i zobowiązania poprzednich korporacji. Prawo pozwalało im nakładać podatki, lecz zadania, jakie przyznano miastom, były stosunkowo niewielkie (utrzymanie lokalnej policji, zapewnienie oświetlenia ulic), co wiązało się z intensywnym rozwojem administracji celowych przez cały okres XIX w. Znaczącą różnicą w stosunku do stanu poprzedniego było odebranie korporacjom miejskim zadań w zakresie wymiaru sprawiedliwości, a pozostawienie wyłącznie administracyjnych<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> J. Steward, *The Nature of British Local Government*, Basingstoke 2000, s. 27–29; J.A. Chandler, *Explaining Local Government...*, s. 44–45.



Porządkowanie spraw samorządu lokalnego rozpoczęto od miast nie tylko dlatego, że kultura niezależnych instytucji lokalnych była tam najlepiej rozwinięta. Miasta potrzebowały nowoczesnego samorządu bardziej niż inne wspólnoty lokalne, gdyż najwcześniej zostały dotknięte następstwami rewolucji agrarnej i przemysłowej – to tam napływała uboga ludność w poszukiwaniu pracy i schronienia. Industrializacja w połączeniu z urbanizacją rodziła problemy sanitarne, zdrowotne, mieszkalne, infrastrukturalne etc. Początkowo możliwość rozwiązania owych problemów widziano w powołaniu struktur celowych, tzw. pełnomocników ds. postępu (*improvement commissioners*), tj. organizacji realizujących na ogół jedno zadanie, np. oczyszczanie miasta. Pierwsze takie struktury powołano już w połowie XVIII w. w większych miastach (np. Bristol, Liverpool), w 1835 r. było ich ok. 300.

Pomysł tworzenia władz, których aktywność miałyby wymiar lokalny, wiąże się z działalnością grupy radykalnych reformatorów, spośród których najbardziej wpływowym był Edwin Chadwick. Reprezentował on utylitarne podejście do polityki i uważał, że władze lokalne powinny w pierwszej kolejności zapewnić efektywne świadczenie usług, a nie zajmować się budowaniem niezależnych od rządu instytucji lokalnych. Grupa Chadwicka, działająca w latach 1830–1850, dostrzegała pilną potrzebę świadczenia usług medycznych, zapewnienia odpowiednich warunków sanitarnych, dostarczania czystej wody. Skuteczna realizacja tych zadań wymagała powierzenia ich urzędnikom, a nie pozostawienia ich w rękach właścicieli ziemskich.

Ruch reformatorski Chadwicka zaowocował utworzeniem różnorodnych lokalnych zarządów, odpowiadających za świadczenie takich usług, jak: pomoc ubogim (*Boards of Guardians* – utworzone w 1834 r., na podstawie nowego prawa Poor Law Amendment Act), opieka medyczna (zarządy zdrowia utworzone po epidemii cholery w 1847 r.), budowa dróg (zarządy dróg utworzone w 1862 r.), zaopatrzenie w wodę (lokalne zarządy wodne) oraz dostęp do edukacji (zarządy szkół, które powstały w 1870 r., na mocy Ustawy o oświacie)<sup>8</sup>.

Ułomność powyższego systemu świadczenia usług publicznych wiązała się z tym, iż zintegrowane potrzeby jednej społeczności były zaspokajane przez niezależne i niewspółpracujące ze sobą organy. Zaczęto zastanawiać się nad integracją zadań i przekazaniem ich – wzorem miast – jednej administracji lokalnej. Parafie jako jednostki samorządu lokalnego uznano za zbyt małe, nie brano też pod uwagę możliwości ich powiększenia, gdyż skutkowałoby to utratą ich tożsamości. Dokonano więc wyboru, który zaważył na przyszłym kształcie samorządu terytorialnego w Wielkiej Brytanii i uczynił system brytyjski tak odmiennym od wzorów kontynentalnych, gdzie gmina, czyli najmniejsza jednostka administracyjna, stała się podstawową jednostką samorządu terytorialnego.

W 1888 r. na mocy Ustawy o samorządzie lokalnym (*The Local Government Act*) hrabstwa stały się jednostkami władztwa ogólnego, zarządzanymi przez pochodzące z wyborów bezpośrednich rady. Radom przekazano kompetencje sędziów pokoju i tym samym zlikwidowano ten urząd. Pierwsze zadania hrabstw ograniczały się do napraw dróg i mostów, utrzymania przytułków, zapobiegania zanieczyszczeniu

---

<sup>8</sup> M. Beloff, G. Peele, *The Government of the United Kingdom. Political Authority in a Changing Society*, New York–London 1980, s. 241.

rzek, zwalczania szkodników, ochrony dzikiego ptactwa itp. Odnośnie do organizacji rad hrabstw ustawa z 1888 r. wyraźnie wzorowała się na prawie miejskim z 1835 r.

Obok 62 hrabstw wiejskich (*county*) ustawa z 1888 r. powołała do życia w Anglii i Walii 61 hrabstw miejskich (*county borough*) jako jedyny szczebel samorządu na ich obszarze. Ustawa weszła w życie 1 kwietnia 1889 r. Samorządowe hrabstwa, na wzór angielskich, zostały powołane także w Szkocji ustawą *The Local Government (Scotland) Act* z 1889 r.

Ustawa o samorządzie lokalnym z 1894 r. jest na ogół postrzegana jako ta, która powołała zupełnie nowy szczebel samorządu lokalnego, w ramach istniejących hrabstw, w postaci dystryktów miejskich (535) i wiejskich (472) oraz miast (*non-county Borough* – 270). W istocie, jako jednostki administracji terytorialnej, wymienione dystrykty funkcjonowały już przed 1894 r. jako związki celowe – wspomniane wcześniej zarządy zdrowia i zarządy dróg – ich kompetencje i zadania przekazano nowo powstałym samorządom, które w pierwszych latach istnienia ograniczały się wyłącznie do realizacji tych zadań.

Dziewiętnastowieczne ustawodawstwo budujące nowoczesny samorząd terytorialny w Zjednoczonym Królestwie dopełniła Ustawa o samorządzie Londynu (*London Government Act*) z 1899 r. Od 1888 r. na obszarze Londynu funkcjonowała Rada Hrabstwa Londynu (*London County Council*) oraz 29 jednostek metropolitalnych (*metropolitan boroughs*), których mieszkańcy wybierali swoich burmistrzów. Metropolitalne *borough* odpowiadały za stan sanitarny (budowę i utrzymanie kanalizacji), utrzymanie dróg, wywóz śmieci, utrzymywały parki, muzea, biblioteki i galerie. Niestety ustawodawca nie skoordynował działań rad 29 *borough* z pracami Rady Hrabstwa Londynu, co było konieczne, zważywszy na często pokrywające się zakresy odpowiedzialności obu tych szczebli samorządu<sup>9</sup>.

Wzmoczona aktywność ustawodawcza, rozwój polityki społecznej, podniesienie udziału środków finansowych pochodzących z budżetu państwa w dochodach lokalnych z 23% w 1919 r. do 39% w 1939 r. wskazują na wzrost zainteresowania władz państwowych funkcjonowaniem administracji lokalnej, a także na stopniową utratę niezależności tej ostatniej. I chociaż wydarzenia z pierwszej połowy XX wieku nie przyniosły istotnych zmian w zasadach i materii działania samorządu terytorialnego, to z perspektywy kolejnego półwiecza widoczny jest zachodzący wówczas proces stopniowego zacierania się granic między sferami władztwa centralnego a lokalnego. Symbolicznym uwieńczeniem tego procesu jest powołanie przez konserwatywny gabinet Harolda Macmillana Ministerstwa Mieszkalnictwa i Samorządu Lokalnego (*Ministry of Housing and Local Government*)<sup>10</sup>.

Pod koniec lat 50. rozpoczęto starania o przebudowę struktury samorządu terytorialnego w Zjednoczonym Królestwie. Jako pierwszy zrekonstruowany został ustawą z 31 lipca 1963 r. samorząd londyński. Weszła ona w życie 1 kwietnia 1965 r., powoływała w metropolii dwa szczeble samorządu: Radę Wielkiego Londynu (*Greater London Council*) odpowiedzialną za planowanie strategiczne, transport, ochronę przeciwpożarową, mieszkalnictwo i oświatę, oraz 32 rady dzielnic Londynu (*London borough councils*), a także korporację *City of London*<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> J.A. Chandler, *Explaining Local Government...*, s. 105.

<sup>10</sup> Ibidem, s. 184.

<sup>11</sup> Ibidem, s. 190–191.

W celu przeprowadzenia kolejnych reform powołano dwie Komisje Królewskie: pierwszą, pod przewodnictwem Lorda Wheatleya, w celu opracowania projektu reform podziału administracyjnego Szkocji; drugą, kierowaną przez Lorda Redcliffe'a-Mauda, dla samorządu w Anglii. Obie Komisje przedłożyły swoje raporty w 1969 r.

Komisja Redcliffe'a-Mauda wyszła z założenia o zbyt dużej liczbie zbyt małych jednostek samorządu lokalnego, których funkcje nie spełniają oczekiwań związanych ze współczesnymi procesami urbanizacji. Prace tej Komisji skupiły się więc głównie na przygotowaniu radykalnej reformy podziału administracyjnego, opartej na zasadzie jednoszczeblowości. W raporcie zaproponowano nowy podział Anglii na 59 jednostek, które w istocie byłyby jedynym szczeblem samorządu. Wyjątkiem miały być trzy obszary metropolitalne (Greater Manchester, Merseyside, West Midlands), gdzie nadal miał funkcjonować samorząd dwuszczeblowy. Przedłożono też propozycję utworzenia samorządu regionalnego w postaci ośmiu prowincji, których rady pochodziłyby z wyborów pośrednich, zaś kompetencje miałyby charakter doradczy, a zadania uzupełniałyby te realizowane przez szczeble niższe samorządu.

Podobne założenia, lecz odmienne rozwiązania, złożyły się na raport Komisji Wheatleya. Ustawa o samorządzie lokalnym w Szkocji z 1929 r. wprowadziła samorząd składający się z pięciu rodzajów jednostek: hrabstw miejskich (4), hrabstw (33), dużych miast (21), małych miast (176), dystryktów (196)<sup>12</sup>, natomiast Komisja zaproponowała podział Szkocji na 7 dużych regionów i 37 dystryktów. Także dwuszczeblowy samorząd przewidziano na obszarze Walii (5 hrabstw i 36 dystryktów).

Ustawa o samorządzie lokalnym – przyjęta w 1972 r., a implementowana od maja 1974 r. – w niewielkim zakresie przyjęła zalecenia Komisji Redcliffe'a-Mauda. W jej wyniku utrzymano na całym obszarze Anglii dwa szczeble samorządu (nie licząc parafii):

- niższy, składający się z 36 dystryktów metropolitalnych (*metropolitan boroughs*), liczących średnio 250 tys. mieszkańców; 32 dystryktów Londynu (*London boroughs*) oraz 296 dystryktów wiejskich (*shire districts*), liczących średnio ok. 100 tys. mieszkańców,
- wyższy, składający się z 7 hrabstw metropolitalnych (*metropolitan counties*), liczących ponad 1 mln mieszkańców i 39 hrabstw wiejskich (*counties*), liczących średnio ponad 500 tys. mieszkańców<sup>13</sup>.

W większym zakresie wzięto pod uwagę zalecenia Komisji Wheatleya odnośnie do podziału terytorialnego Walii i Szkocji. Obszar Walii podzielono na 8 hrabstw i 37 dystryktów. Samorząd terytorialny w Szkocji znalazł swoje podstawy w ustawie z 1973 r., która powołała do życia 9 regionów, 53 dystrykty (samorząd dwuszczeblowy) oraz 3 jednostki unitarne na wyspach (Szetlandach, Orkadach i Hebrydach). Od zasady dwuszczeblowości odstąpiono natomiast w przypadku Irlandii Północnej, na której obszarze utworzono – w drodze ustawy *The Local Government (Northern Ireland) Act* z 1972 r. – 26 dystryktów.

By należycie scharakteryzować aktualną **pozycję prawną samorządu terytorialnego** w Wielkiej Brytanii, należy w pierwszej kolejności wskazać na jej źródła umiejscowione w systemie politycznym tego państwa, w szczególności zaś na:

---

<sup>12</sup> R. Mackie, *Local Government Management Development In Scotland: A Study of Public Policy and its Implementation, 1967–2002*, „Local Government Studies” 2004, nr 3, s. 346–347.

<sup>13</sup> P.G. Richards, *The Reformed Local Government System*, London 1976, s. 60.

- brak konstytucji jako jednolitego aktu normatywnego, ustanawiającego podstawy dla ustroju politycznego i stanowienia aktów normatywnych niższego rzędu, połączony z omnipotencją ustawodawczą parlamentu,
- model westminsterski systemu politycznego, połączony z systemem dwupartyjnym – będący łańcuchem zależności: od programu politycznego zwycięskiej partii, poprzez projekty ustaw formułowane w łonie rządu, których przyjęcie jest gwarantowane większością parlamentarną jednej partii, aż do organów samorządu terytorialnego, którym doktryna *ultra vires* nie pozwala na więcej niż to, co przewidziano w ustawie.

Doktryna *ultra vires* jest sprzeczna z treścią artykułu 4, ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego: „Społeczności lokalne mają – w zakresie określonym prawem – pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy”<sup>14</sup>. Mając na uwadze odmiennosc zasad leżących u podstaw samorządu brytyjskiego od tych przyjętych w Karcie, premier konserwatywnego rządu przez lata odmawiał złożenia podpisu pod dokumentem. Zmiana większości parlamentarnej w 1997 r. wpłynęła znacząco na stanowisko Gabinetu wobec samorządu terytorialnego (o czym w dalszej części artykułu), skłaniając premiera Tony’ego Blaira do podpisania Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Akt ten nie zmienił istotnie zakresu obowiązywania doktryny *ultra vires*. W kwestiach rozwoju lokalnego Ustawa o samorządzie lokalnym z 2000 r. przyznaje organom samorządowym większą autonomię decyzyjną, co jest złagodzeniem zasady *ultra vires* w określonym ustawą obszarze<sup>15</sup>.

Ważnym czynnikiem determinującym relacje pomiędzy organami samorządu terytorialnego a rządem jest brak administracji rządowej w terenie<sup>16</sup>. Namiastkę zdekoncentrowanej administracji rządowej w Anglii wprowadzono w 1993 r., ustanawiając regionalne Biura Rządowe (*Government Offices*), będące połączeniem dotychczasowych regionalnych biur ministerstw: środowiska, transportu i zatrudnienia. Biura te zaczęły się rozrastać i w 2003 r. reprezentowały już 9 resortów, chociaż poziom regionalizacji zadań realizowanych przez niektóre z nich (np. resortu spraw wewnętrznych) wydaje się umiarkowany.

To, co rozumiemy pod pojęciem administracji samorządowej jest jedyną (nie licząc administracji agencji świadczących usługi publiczne, tzw. *quangos* – *quasi non-governmental organizations*) administracją terytorialną. Zarówno ze względu na tradycje, jak i literę prawa, samorząd jest przede wszystkim podmiotem zarządzającym jednostką terytorialną – jest lokalną administracją (*local administration*); w drugiej zaś kolejności – reprezentantem woli społeczności lokalnej, czyli władzą lokalną (*local authority*). W sytuacji braku przedstawiciela rządu w terenie jedynym sposobem na skuteczne monitorowanie finansów lokalnych oraz jakości i trybu

<sup>14</sup> Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607.

<sup>15</sup> Art. 2: *Every local authority are to have power to do anything which they consider is likely to achieve any one or more of the following objects [...]*, Local Government Act 2000 (c. 22), <http://www.statutelaw.gov.uk> [dostęp 1.06.2009].

<sup>16</sup> J. Morphet, *Modern Local Government*, London 2008, s. 142; J. Tomaney, *Regionalism and the Challenge for Local Authorities*, [w:] G. Stoker, D. Wilson (red.), *British Local Government into the 21st Century*, Basingstoke 2004, s. 172–173.

świadczenia usług publicznych jest poddanie administracji lokalnej bezpośrednio nadzorowi ze strony administracji centralnej (ministerialnej) lub przeniesienie odpowiedzialności za niektóre usługi publiczne na instytucje kontrolowane przez rząd. W istocie kombinacja obu tych posunięć, wzbogacona o element urynkowania usług publicznych, znalazła swoją praktykę w brytyjskim samorządzie terytorialnym.

Powracając do zagadnienia podstaw prawnych funkcjonowania samorządu brytyjskiego, składają się na nie w pierwszej kolejności ustawy. Między 1888 r. a lutym 2009 r. parlament brytyjski przyjął 384 ustawy, które w tytule zawierają odniesienie do samorządu lokalnego. Ustaw dotyczących samorządu jest jednak więcej, gdyż regulacje dotyczące wykonywania przez administrację lokalną niektórych zadań (np. dotyczących mieszkalnictwa) zostały zamieszczone w odrębnych aktach.

Wśród ustaw znaleźć można tzw. ustawy adopcyjne (*adoptive acts*), których przyjęcie przez organ samorządu lokalnego (tzw. adopcja) polega na spełnieniu określonych w ustawie warunków (np. proceduralnych), co skutkuje możliwością realizowania przez ten organ wyszczególnionych w ustawie zadań i związanych z nimi kompetencji. Inną kategorią ustaw są ustawy prywatne (*private acts*), w przypadku aktów inicjowanych przez organ stanowiący jednostki samorządu lokalnego, nazywane ustawami lokalnymi (*local acts*). Ustawy lokalne pozwalają realizować dodatkowe zadania i kompetencje (w stosunku do tych przyznanych w ustawach powszechnych) na obszarze konkretnej jednostki<sup>17</sup>.

Praktyka wnoszenia pod obrady parlamentu projektów ustaw lokalnych była znana już XIX wieku. Jej znaczenie dla późniejszych relacji pomiędzy administracją centralną a lokalną jest większe, niż mogłoby się wydawać. Adresatem problemów i petycji samorządów nie była bowiem władza wykonawcza, lecz ustawodawcza, która mogła je wyposażyć w dodatkowe kompetencje. Takie relacje samorządu z legislatywą oddaliły go od egzekutywy i w efekcie wpłynęły na uformowanie się odrębnej administracji centralnej i lokalnej – działających we wzajemnej izolacji i nieświadomości<sup>18</sup>. Aktami niższego rzędu, regulującymi funkcjonowanie samorządu terytorialnego są ministerialne rozporządzenia, także rozporządzenia tymczasowe (*provisional orders*) skierowane do konkretnej jednostki terytorialnej oraz regulaminy określające rozmaite działania administracji lokalnej.

Innowacją w zakresie podstaw prawnych funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego jest zapis Ustawy o samorządzie lokalnym z 2000 r., który wymaga, by każda jednostka przygotowała swój statut (*constitution*) zawierający: informacje, które zostaną określone przez sekretarza stanu, treść obowiązujących regulaminów wewnętrznych, treść kodeksu postępowania jednostki administracji lokalnej, inną informację, którą jednostka uzna za niezbędną<sup>19</sup>.

Na podstawie upoważnienia Ustawy o samorządzie lokalnym z 1972 r. oraz upoważnień zawartych w ustawach szczegółowych organ stanowiący samorządu lokalnego może wydawać przepisy miejscowe (*byelaws*). Ich celem jest zapobieganie lub

<sup>17</sup> Art. 239 Ustawy o samorządzie lokalnym z 1972 roku (Local Government Act 1972, c. 70), <http://www.statutelaw.gov.uk> [dostęp 1.06.2009].

<sup>18</sup> J. Steward, *The Nature of British Local Government...*, s. 37, 91.

<sup>19</sup> Art. 37, Local Government Act 2000 (c. 22), <http://www.statutelaw.gov.uk> [dostęp 26.06.2009].



ograniczenie naruszeń porządku publicznego na obszarze jednostki. Przepisy miejscowe są przyjmowane w drodze uchwały rady i mogą regulować tylko te kwestie, które nie zostały już uregulowane innym aktem normatywnym. Zatem o ile ustawy i wydawane z ich upoważnienia rozporządzenia regulują działania podejmowane przez organy samorządu lokalnego, o tyle przepisy miejscowe służą regulacji działań obywateli zamieszkałych na obszarze danej jednostki samorządu lokalnego<sup>20</sup>.

Przepisy miejscowe mogą wejść w życie dopiero po ich zatwierdzeniu przez właściwy organ nadzoru, tj. sekretarza stanu, co jest świadectwem realizowanej w stosunku do decyzji samorządu lokalnego **kontroli prewencyjnej** ze strony organów państwowych. Decyzje administracji lokalnej podlegają również kontroli sądowej, kontroli Komisji Audytowej (w zakresie finansów i jakości świadczonych usług), a także kontroli komisarza do spraw administracji lokalnej<sup>21</sup>. Ponadto administracja lokalna jest poddawana różnym formom nadzoru administracyjnego ze strony sekretarza stanu odpowiedzialnego za administrację lokalną oraz tych członków rządu, w których kompetencjach znajdują się polityki publiczne, także realizowane na poziomie lokalnym (np. bezpieczeństwo publiczne, planowanie przestrzenne).

„Parlament Wielkiej Brytanii jest suwerenny, [...] wszystkie obecne władze lokalne są ustawowymi twórcami Parlamentu i nie mają niezależnego statusu ani innej racji, by istnieć”<sup>22</sup> – ten fragment raportu Komisji Widdicombe’a z 1986 r. w pełni oddaje pogląd brytyjskich konserwatystów na miejsce i prawa samorządu terytorialnego w systemie politycznym Zjednoczonego Królestwa. Pogląd ten był podstawą polityki Rządu Jej Królewskiej Mości w stosunku do administracji lokalnej w latach 1979–1996. Dotyczyła ona wszystkich aspektów funkcjonowania samorządu – zadań, finansów, instytucji (co zostanie zaprezentowane w dalszej części artykułu) – ale także samej struktury terytorialnej, której przeobrażenia, zapoczątkowane w 1985 r., w istocie trwają do dziś.

Ustawa z 1972 r., wbrew rekomendacjom Królewskiej Komisji Redcliffe’a-Mauda, pozostawiła dwuszczeblową strukturę samorządu. Wkrótce rozwiązanie to stało się celem krytyki. Jej przedmiotem była nie tylko sama struktura samorządu, lecz również trudności, jakie rodziła, tj. początkowo nieprecyzyjny rozdział niektórych zadań pomiędzy dystryktami i hrabstwami oraz wiążące się z tym niejasne zasady ich finansowania. Z perspektywy czasu wydaje się jednak, iż powyższe kwestie miały znaczenie drugorzędne wobec przyczyn o charakterze politycznym, które doprowadziły do likwidacji wyższego szczebla samorządu na obszarach metropolitalnych, w tym w Londynie.

**Zmiany w strukturze samorządu terytorialnego** w Anglii, które przeprowadzono w połowie lat 80., nie stanowiły elementu spójnej reformy. Samorząd nie funkcjonował bowiem w świadomości i polityce konserwatystów jako odrębny segment administracji publicznej. Był on raczej definiowany jako agent administracji centralnej. Toteż to, co się z samorządem działo w dekadzie lat 80., było, po pierwsze, funkcją polityki rządu Margaret Thatcher zmierzającej do – najkrócej rzecz ujmując – urynkowania usług i ograniczenia wydatków publicznych (o czym w ko-

<sup>20</sup> Szerzej na temat przepisów miejscowych patrz: J. Supernat, *W Anglii*, [w:] J. Jeżewski (red.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach...*, s. 45–49.

<sup>21</sup> Szerzej: ibidem, s. 71–73.

<sup>22</sup> Za: J.A. Chandler, *Explaining Local Government...*, s. 244.



lejnej części tekstu). Była to część programu politycznego Partii Konserwatywnej, zaakceptowanego po raz pierwszy w 1979 r. i jeszcze czterokrotnie w ciągu kolejnych kilkunastu lat. Po drugie, niektóre działania w stosunku do samorządu były elementem walki partyjnej prowadzonej przez konserwatywny rząd wobec laburzystowskich organów administracji lokalnej.

Obie wymienione powyżej zmienne leżały u podstaw redukcji szczebli samorządu terytorialnego na obszarach metropolitalnych. Zapowiedź tego posunięcia znalazła się w Białej Księdze opublikowanej już w 1983 r., gdzie wskazywano słabość hrabstw metropolitalnych, realizujących nieliczne zadania, natomiast wydających nieproporcjonalnie wysokie środki. Wskazywano też na niejasny zakres odpowiedzialności za usługi publiczne tam, gdzie funkcjonowały dwa szczeble samorządu<sup>23</sup>. Opozycja reprezentowała jednak pogląd o czysto politycznych przesłankach likwidacji rad hrabstw metropolitalnych i Rady Wielkiego Londynu. Istotnie, rady te były kontrolowane przez Partię Pracy i niejednokrotnie angażowały się w akcje wymierzone w rząd. Szczególnie konfrontacyjną politykę wobec rządu Margaret Thatcher prowadził Ken Livingston – przewodniczący Rady Wielkiego Londynu, toteż komentatorzy polityczni podnosili argument o chęci pozbycia się go ze sceny politycznej jako podstawowego motywu zmian w strukturze samorządu terytorialnego. Dokonały się one w drodze ustawy z 1985 r., której zapisy weszły w życie 1 kwietnia roku następnego.

W rezultacie z mapy podziału terytorialnego Anglii zniknęło sześć hrabstw metropolitalnych oraz Wielki Londyn jako odrębna jednostka samorządowa. Ich zadania przejęły dystrykty metropolitalne i dzielnice Londynu, z tym że takie zadania, jak transport publiczny, policja i ochrona przeciwpożarowa w stolicy, zostały przekazane do kompetencji organów wspólnych (*joint boards*), w których zasiadali członkowie rad dystryktów, a w Londynie – jego dzielnic<sup>24</sup>.

W ten sposób powrócono do pomysłu samorządu jednoszczeblowego, którym postanowiono objąć kolejne, obok metropolitalnych, zurbanizowane obszary Anglii oraz całą Walię i Szkocję. Podział administracyjny Walii i Szkocji zreformowano odrębnymi ustawami przyjętymi w 1994 r. Dotychczasowe dwa szczeble samorządu zostały zastąpione jednym – jednostkami unitarnymi, w Walii w liczbie 22, w Szkocji – 32 (w tym 3 już istniejące jednostki unitarne na archipelagach wysp należących do terytorium Szkocji). Nowy podział administracyjny wszedł w życie w 1996 r.

Komisja ds. Samorządu Lokalnego, pracująca nad nowym podziałem terytorialnym Anglii, zaproponowała utworzenie 47 jednostek unitarnych (w tym samorząd wysp Scilly), co skutkowało: zmniejszeniem liczby hrabstw do 36, zaś leżących na ich obszarze dystryktów – do 237. Bez zmian pozostała liczba dystryktów metropolitalnych i rad dzielnic Londynu. Nowy podział administracyjny wszedł w życie w 1997 r.

Przy okazji tej reformy powróciła kwestia regionalizacji. W istocie, taki podział obszaru Anglii i Walii miał już miejsce. Podczas II wojny światowej ich obszar był podzielony na 11 regionów. Regionalizacja była także jednym z zaleceń przedstawionych w raporcie Komisji Redcliffe'a-Mauda. Proponowany przez nią podział

---

<sup>23</sup> K. Young, N. Rao, *Local Government since 1945*, Oxford 1997, s. 214.

<sup>24</sup> G. Stoker, *Transforming Local Governance. From Thatcher to New Labour*, Basingstoke 2004, s. 30.

Anglii na 8 regionów został przywołany w Manifeście Nowej Partii Pracy w 1997 r., zaś rok później znalazł odzwierciedlenie w Ustawie o rozwoju regionalnym.

Anglia została podzielona na osiem regionów oraz obszar Wielkiego Londynu, którego zadania mają także charakter regionalny, lecz władze pochodzą z wyborów bezpośrednich, w przeciwieństwie do pozostałych regionów zarządzanych przez organy, w których reprezentowany jest samorząd lokalny, ale głównie przedsiębiorcy<sup>25</sup>. Ten stan rzeczy może jednak ulec zmianie. Rząd brytyjski dopuszcza możliwość powstania samorządowych regionów, jednakże warunkuje to koniecznością: poparcia takiego rozwiązania przez mieszkańców danego regionu w referendum (brano więc pod uwagę możliwość regionalizacji asymetrycznej), wyrażenia zgody, także w drodze referendum, na redukcję – tam gdzie istniały – dwóch szczebli samorządu i zastąpienia ich jednym<sup>26</sup>.

Przeprowadzenie referendów dotyczących powstania samorządu regionalnego planowano w trzech regionach: Północno-Wschodnim, Yorkshire i Północno-Zachodnim. W listopadzie 2004 r. przeprowadzono referendum w regionie Północno-Wschodnim, gdzie uznano, że idea regionów cieszy się największym poparciem. Mieszkańcy odrzucili jednak zdecydowaną większością głosów tę propozycję, toteż zrezygnowano z organizowania dalszych referendów.

Ostatnie dwa lata przyniosły kolejne zmiany w podziale administracyjnym. Ustawą o samorządzie lokalnym w Irlandii Północnej z 2008 r. zmieniono dotychczasowy podział prowincji, redukując 26 dystryktów do 11<sup>27</sup>. W Anglii 1 kwietnia 2009 roku dotychczasowe 44 jednostki dwuszczeblowego samorządu zostały zastąpione 9 jednostkami unitarnymi<sup>28</sup>. W ten sposób na obecny podział terytorialny składają się:

- samorząd jednoszczeblowy: 56 jednostek unitarnych oraz 36 dystryktów metropolitalnych,
- samorząd dwuszczeblowy: 27 hrabstw i 201 dystryktów oraz 32 dzielnice Londynu i Region Wielkiego Londynu.

Uzupełnieniem powyższej struktury są jednostki pomocnicze, tj. parafie.

Rozwój samorządu terytorialnego to przede wszystkim rozwój jego wymiaru funkcjonalnego, tj. wzrost liczby i zakresu realizowanych przez niego **zadań** oraz związanych z nimi **kompetencji**. Począwszy od 1601 roku, kiedy parafiom w drodze ustawowej przekazano zadanie opieki nad nędzarniami i przyznano prawo do nakładania podatków umożliwiających jego finansowanie, aż do lat 80. XX wieku obserwujemy stabilny rozwój zadań samorządu. Jego dynamika jest różna w zależności od statusu jednostki samorządowej – najwcześniej i najwięcej zadań zostało

---

<sup>25</sup> C. Game, „A Choice for England’s Regions: Economic Devolution or Democratic Government?”, referat przedstawiony na konferencji „Public Administration Between Globalisation and Decentralisation: Implications for education and training”, IASIA, Stambuł, 17–20 czerwca 2002 (dokument w zbiorach autorki).

<sup>26</sup> ODPM, Your Region Your Choice. Revitalising the English Regions, May 2002. <http://www.communities.gov.uk/documents/citiesandregions/pdf/151228.pdf> [dostęp 3.06.2009].

<sup>27</sup> Local Government (Boundaries) Act (Northern Ireland) 2008, <http://www.statute-law.gov.uk> [dostęp 3.06.2009].

<sup>28</sup> New Unitary Councils – established 1 April 2009, <http://www.communities.gov.uk/documents/localgovernment/doc/1226948.doc> [dostęp 7.06.2009].

przysnanych jednostkom miejskim. Powstanie samorządowych hrabstw i dystryktów oznaczało przekazanie im dotychczasowych zadań rządów specjalnych. W 1902 r. radom hrabstw przekazano zadania z zakresu oświaty, zaś w 1909 r. za domenę samorządu uznano planowanie przestrzenne.

Przyswajanie idei państwa opiekuńczego po I wojnie światowej otwiera nowy etap w ewolucji zadań samorządu lokalnego. Rząd brytyjski rozpoczął proces „nacyjnalizacji” zadań z zakresu polityki społecznej, które dotychczas były realizowane przez samorząd – od tej pory jest on coraz bardziej instrumentem polityki, której autorem jest rząd. Po 1945 r. niektóre zadania z zakresu infrastruktury (dostarczanie gazu i elektryczności) i kwestie społeczne (ochrona zdrowia) zostały przejęte przez agencje rządowe. Jednocześnie obserwujemy wzrost kompetencji samorządu w zakresie mieszkalnictwa i oświaty<sup>29</sup>.

Zadania realizowane przez samorząd lokalny do lat 80. XX wieku były na ogół przedstawiane w czterech grupach:

- zadania o charakterze ochronnym (*protective*), mające na celu ochronę osób i mienia przed różnymi zagrożeniami; do zadań tych zaliczano utrzymanie straży pożarnej, policji, ale także gromadzenie odpadów, inspekcję żywności, miar i wag oraz tzw. policję spektakli, czyli wydawanie pozwoleń na rozmaite imprezy masowe,
- zadania komunalne (*communal*) – świadczenie usług, których odbiorcą była cała wspólnota lokalna, takich jak utrzymanie dróg i ich oświetlenia, parków, stadionów, planowanie przestrzenne etc.,
- zadania skierowane do osób (*personal*), mające na celu świadczenie usług społecznych, takich jak oświata, opieka nad dziećmi oraz osobami starszymi i niepełnosprawnymi,
- zadania o charakterze handlowym (*trading*) – sprzedawanie mieszkańcom takich usług publicznych, jak: transport publiczny, czy media (woda, ogrzewanie, gaz, elektryczność).

Większość zadań realizowanych przez samorząd lokalny ma charakter obligatoryjny. Ustawa o samorządzie lokalnym z 1972 r. dokonała ich dystrybucji pomiędzy hrabstwa, dystrykty i parafie. Jeżeli w wyniku reformy podziału administracyjnego dwa szczeble samorządu zostały zredukowane do jednego, tj. jednostki unitarnej, przejmowała ona wszystkie zadania realizowane uprzednio przez oba szczeble.

Katalog oraz tryb realizacji zadań przez administrację lokalną był przedmiotem dynamicznej polityki rządów konserwatywnych, której źródeł należy poszukiwać w ideologii neoliberalnej oraz teorii wyboru publicznego. Nie bez znaczenia była też niekorzystna sytuacja ekonomiczna Wielkiej Brytanii, kiedy Margaret Thatcher obejmowała fotel premiera. W 1979 r. rząd musiał stawić czoła dużemu bezrobociu, rosnącym inflacji i długowi publicznemu.

Polityka konserwatystów zmierzała do modernizacji brytyjskiej gospodarki poprzez wzmocnienie sektora własności prywatnej i wolnego rynku. Prywatyzacja i wolny rynek miały również wkroczyć w sferę majątku i usług publicznych. Ponie-

---

<sup>29</sup> H. Wollmann, *Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organizations*, „Local Government Studies” 2004, nr 4, s. 643.

waż te ostatnie były domeną administracji lokalnej, stała się ona głównym adresem reformatorskich działań rządu.

Konserwatyści myśleli o samorządzie lokalnym jako o takim, który stwarza warunki do efektywnego świadczenia usług, a nie samorządzie świadczącym, kosztownym i monopolistycznym. Realizacja wizji administracji responsywnej, zorientowanej na klienta wymagała jednak głębokiej interwencji rządu w dotychczasowe zadania, kompetencje i tryb funkcjonowania samorządu lokalnego.

Istotne zmiany w funkcjonowaniu przedsiębiorstw komunalnych wprowadziła Ustawa o samorządzie lokalnym, planowaniu i gruntach (*Local Government, Planning and Land Act*) z 1980 r., która nakazywała samorządom dokonywanie wyboru wykonawcy zadań w zakresie utrzymania i budowy dróg w drodze przetargu publicznego, a więc branie pod uwagę także ofert przedsiębiorstw prywatnych. W ramach realizacji wymienionej ustawy powołano również do życia miejskie korporacje rozwoju (*Urban Development Corporation*), które przejęły od samorządu zadania w zakresie planowania lokalnego.

W miarę pojawiania się kolejnych aktów normatywnych poszerzał się zakres usług poddanych obowiązkowym przetargom publicznym. Ustawa o samorządzie lokalnym z 1988 r. zobowiązywała do wyboru w drodze przetargu przedsiębiorstw świadczących usługi w zakresie utrzymania parków, oczyszczania, gromadzenia odpadów, konserwacji budynków i pojazdów oraz wyżywienia w szkołach. Z kolei ustawa z 1992 r. pozwalała na kontraktację usług o charakterze finansowym, prawnym i technicznym (gromadzenie podatków, przyznawanie ulg mieszkaniowych, informatyzacja).

Największy sukces rządu konserwatywnego w polityce prywatyzacji majątku komunalnego dotyczył mieszkań komunalnych. Ustawa mieszkaniowa z 1980 r. dała osobom zamieszkującym własność komunalną od co najmniej trzech lat prawo do jej wykupu z korzystną ulgą. Dodatkowym bodźcem do wykupu domu lub mieszkania było wycofanie dofinansowania do czynszu, co skutkowało poważnym zwiększeniem jego wysokości. Kolejna ustawa mieszkaniowa z 1988 r. dała mieszkańcom domów komunalnych prawo do zrezygnowania z zarządu właścicielskiego administracji lokalnej na rzecz innego gospodarza, np. stowarzyszenia. W efekcie rządowej polityki wykupu lokali ponad milion mieszkańców nabyło je na własność, natomiast odsetek zasobów komunalnych wśród nieruchomości mieszkalnych spadł z 32% w 1979 r. do 26% w 1987<sup>30</sup>.

Realizacja zadań oświatowych była regulowana ustawą z 1944 r., opartą na partnerstwie trzech podmiotów: rządu, lokalnych władz oświatowych (*Local Education Authority*) i nauczycieli. Polityka gabinetów Margaret Thatcher zmierzała w kierunku upodmiotowienia samych szkół i rodziców. Te pierwsze miały zyskać więcej samodzielności w wykorzystywaniu własnych zasobów, co pozwoliłoby im lepiej reagować na potrzeby rynku edukacyjnego, a co za tym idzie, stworzyłyby warunki konkurencji pomiędzy placówkami oświatowymi. Służyć temu miały lokalne zarządy szkołami (*Local Management of Schools*) pomyślane jako instytucjonalne wsparcie w efektywnym zarządzaniu, pozyskiwaniu i rozdysponowywaniu środków finansowych przez szkoły. Utworzenie zarządów szkołami oznaczało ograniczenie

---

<sup>30</sup> K. Young, N. Rao, *Local Government since 1945...*, s. 268–269.

możliwości władz samorządowych wpływania na sprawy oświaty na obszarze ich właściwości terytorialnej<sup>31</sup>.

Jednak kluczowym posunięciem konserwatystów w zakresie systemu oświaty była reforma wprowadzona ustawą z 1988 r., pozwalająca dyrektorom szkół i rodzicom decydować o zmianie organu założycielskiego szkoły poprzez wnioskowanie do właściwego sekretarza stanu o przyznanie statusu szkoły dotowanej. Przyznanie takiego statusu oznaczało, że szkoła nie będzie już zarządzana przez samorząd, lecz znajdzie się pod bezpośrednim nadzorem Departamentu Edukacji.

Polityka rządów konserwatywnych wpłynęła na ograniczenie wymiaru funkcjonalnego samorządu terytorialnego oraz sposób realizowania tych zadań, które przy nim zostały. Liczne, dotychczas kontrolowane przez lokalne rady, zadania zostały przekazane tzw. *quangos* – organizacjom pozarządowym, ale *de facto* znajdującym się pod nadzorem administracji centralnej, gdyż zarówno ich zarząd jest mianowany przez rząd, jak i finansowo są one od rządu zależne. W istocie, brytyjski samorząd terytorialny zatoczył krąg – powrócił do rozwiązań właściwych dla okresu sprzed powstania rad samorządowych. Jednak o ile tryb wyłaniania dziewiętnastowiecznych zarządów zachowywał pierwiastek ich społecznej odpowiedzialności, o tyle zarządy *quangos* są odpowiedzialne nie przed konsumentami świadczonych przez nie usług, lecz przed organem założycielskim, tj. państwem<sup>32</sup>.

Niewątpliwie, powstanie i funkcjonowanie jednozadaniowych *quangos* ogranicza zakres działań, kompetencji i odpowiedzialności wielozadaniowych samorządów. Stwarza też trudności w zarządzaniu holistycznym jednostką samorządową. Trudno jednak tej formie realizacji zadań lokalnych odmówić efektywności. Badanie zadowolenia mieszkańców z realizowanych na szczeblu lokalnym usług w roku 1986 i 1995 wskazało na jego ogólny wzrost, szczególnie w zakresie utrzymania dróg i chodników, gromadzenia odpadów oraz oświaty ponadpodstawowej<sup>33</sup>.

Jednym z priorytetów Nowej Partii Pracy (*New Labour*), który miała szansę realizować od 1997 r. pod przywództwem Tony'ego Blaira, była rewitalizacja samorządu lokalnego. Proces ten miał się odbywać dwiema ścieżkami – poprzez rozwój instytucjonalny (o którym będzie mowa dalej) i zmianę podstawy świadczenia usług publicznych ze zbyt podporządkowanego wartościom ekonomicznym trybu obowiązkowych przetargów publicznych na tryb „najlepszej wartości” (*Best Value*), który ostatecznie został wprowadzony w kwietniu 2000 r.

*Best Value* pozwalała samorządowi dokonać wyboru najlepszej usługi, bez konieczności organizowania przetargu. Jednostki samorządu terytorialnego corocznie przygotowywały Plan realizacji najlepszej wartości, w którym określały standard świadczonych usług. Standard ten jest przedmiotem kontroli ze strony Komisji Audytowej (*Audit Commission*). Co pięć lat wszystkie usługi świadczone przez samorząd są kontrolowane przez specjalne inspekcje, zaś właściwy sekretarz stanu ma

---

<sup>31</sup> O.W. Gabriel, V. Hoffmann-Martinot, H.V. Savitch, *Urban Democracy*, Opladen 2000, s. 159.

<sup>32</sup> M. Beloff, G. Peele, *The Government of the United Kingdom...*, s. 251. W Wielkiej Brytanii funkcjonuje ok. 5000 *quangos*, zatrudniających ponad 60 000 członków zarządów, podczas gdy niespełna 500 jednostek samorządu terytorialnego jest zarządzanych przez 22 000 radnych. H. Wollman, *Local Government Reforms in Great Britain...*, s. 644.

<sup>33</sup> G. Stoker, *Transforming Local Governance...*, s. 38.

rozległe uprawnienia do podejmowania interwencji tam, gdzie inspektorzy wykażą niestosowanie się administracji lokalnej do zasad *Best Value*.

Powyższy tryb oceny jakości usług publicznych został wkrótce zastąpiony metodą Wszeczhronnej oceny wykonania (*Comprehensive Performance Assessment*), ta zaś – 1 kwietnia 2009 roku – została zastąpiona kolejnym systemem oceny realizacji zadań przez administrację lokalną – *Comprehensive Area Assessment* – której celem jest ocena efektywności współpracy instytucji lokalnych (samorządu i *quangos*) w zakresie świadczenia wysokiej jakości usług publicznych. Nowy porządek miał być sposobem na bardzo niepopularne przetargi publiczne, jednak często jest oceniany jako kolejna, jeszcze bardziej restrykcyjna forma interwencji rządu w sprawy lokalne<sup>34</sup>.

Ustawa o samorządzie lokalnym z 2000 r. odbudowuje pozycję samorządu jako zasadniczego podmiotu kreującego ekonomiczne, społeczne i środowiskowe warunki egzystencji mieszkańców. Nie podważa jednak kompetencji właściwego sekretarza stanu do podejmowania interwencji tam, gdzie rząd uzna, iż administracja lokalna nie wywiązuje się właściwie ze swoich obowiązków. Różnica w stosunku do poprzednich regulacji polega na tym, że sekretarz ma obowiązek wysłuchać informacji przedstawicieli właściwej jednostki samorządowej, zanim podejmie decyzję o interwencji w sprawy lokalne<sup>35</sup>. Ustawa przywraca też strategiczną rolę samorządu w sprawach mieszkaniowych, lecz nie sugeruje bezpośredniego zarządu domami komunalnymi. Przeciwnie, rząd laburzystowski kontynuuje politykę poprzedników i zachęca samorządy do wyzbywania się tego rodzaju mienia, zarówno jeżeli chodzi o prawa własności, jak i zarząd.

Przywrócono decydujące znaczenie lokalnych władz oświatowych w zarządzaniu szkołami. Ustawa o oświacie i inspekcjach z 2006 r. potwierdziła jednak głównie strategiczną, a nie menedżerską rolę samorządu w lokalnej polityce oświatowej.

Podsumowując politykę Nowej Partii Pracy w zakresie zadań samorządu lokalnego, należy stwierdzić, iż głównym jej celem było raczej odbudowanie poczucia podmiotowości samorządu w zakresie świadczenia usług lokalnych, a nie przywrócenie tego zakresu zadań, które samorząd świadczył, zanim do władzy doszli konserwatyści. Laburzyści różnią się jednak od konserwatystów tym, iż o ile ci ostatni kładli nacisk na koszt świadczonych usług, o tyle obecny rząd jest przede wszystkim zainteresowany ich jakością, której podnoszeniu służą coraz to nowe narzędzia jej pomiaru<sup>36</sup>.

Nie poczyniono istotnych zmian w lokalnych *quangos*, głównie dlatego, że organizacje te świadczą usługi ważne z punktu widzenia Partii Pracy, tj. dotyczące mieszkalnictwa, oświaty, służby zdrowia i opieki społecznej. Pomimo wielokrotnego przywoływania w rozmaitych dokumentach kwestii przyznania samorządom kompetencji ogólnej i uczynienia nawet pierwszego kroku w tym kierunku w postaci podpisania Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, żadna dalsza propozycja, która

---

<sup>34</sup> D. Wilson, C. Game, *Local Government in the United Kingdom*, Basingstoke 2002, s. 337; *Comprehensive Area Assessment*, <http://www.audit-commission.gov.uk/localgov/audit/CAA/Pages/default.aspx> [dostęp 22.06.2009].

<sup>35</sup> Art. 9, *Local Government Act 2000* (c. 22), [www.statutelaw.gov.uk](http://www.statutelaw.gov.uk) [dostęp 14.06.2009].

<sup>36</sup> A. Coulson, *Local Politics, Central Power: The Future of Representative Local Government in England*, „*Local Government Studies*” 2004, nr 4, s. 468–470.



mogłaby przybrać postać ustawy, do tej pory nie opuściła gabinetu Jej Królewskiej Mości.

Podstawą oceny samodzielności władz lokalnych jest ich dostęp do niezależnego **finansowania**. W latach 1945–1975 wydatki bieżące samorządu lokalnego w Wielkiej Brytanii wzrosły ponad trzykrotnie, natomiast wydatki inwestycyjne – ponad dwunastokrotnie<sup>37</sup>. Wtedy, podobnie jak obecnie, do dyspozycji samorządu lokalnego w Wielkiej Brytanii pozostawały cztery źródła dochodów: lokalne podatki, opłaty, subwencje i pożyczki. Podatek lokalny był nakładany na nieruchomości: mieszkalne (*domestic rate*) oraz komercyjne i przemysłowe (*non-domestic rate*), proporcjonalnie do ich wartości czynszowej. Wartość nieruchomości podlegająca opodatkowaniu była do 1948 r. szacowana przez administrację lokalną, zaś później przez krajowy Urząd Skarbowy (*Inland Revenue Department*). Należny podatek obliczano, sumując ciężar podatkowy nałożony na każdy funt wartości czynszowej nieruchomości (tzw. *poundage*). Tak obliczany podatek od nieruchomości mieszkalnych miał charakter regresywny – jego wzrost powodował niewspółmiernie duże obciążenia dla gospodarstw niskodochodowych, toteż wprowadzono dla nich system zwolnień i ulg. Z powodów finansowych (niemożność powiększania dochodów własnych) i społecznych (wyższy podatek był nie do udźwignięcia dla znacznej grupy społecznej) podatek ten był niekorzystny dla samorządu lokalnego. Stwarzał też nierówne warunki finansowe funkcjonowania różnych jednostek samorządu terytorialnego, toteż niezbędne było wsparcie w postaci subwencji wyrównawczych (*Rate Support Grant*). Średnio udział poszczególnych źródeł w dochodach bieżących samorządów lokalnych w latach 70. kształtował się średnio w następujący sposób: subwencja – 61%, podatek lokalny – 26%, opłaty – 13%<sup>38</sup>.

W planach rządu Margaret Thatcher leżała radykalna zmiana systemu finansów lokalnych. Konserwatyści nie mieli jednak gotowego projektu reform i rozpoczęli od nakładania ograniczeń na wydatki lokalne. Najprostszym sposobem było wyznaczenie górnej granicy wydatków, powyżej której samorząd tracił subwencję. Istniała już praktyka w tym zakresie, gdyż od 1966 r. system taki obowiązywał w Szkocji. Podobne rozwiązanie implementowano w pozostałych brytyjskich jednostkach Ustawą o samorządzie lokalnym, planowaniu i gruntach z 1980 r. W miejsce dotychczasowej subwencji ustawa wprowadzała subwencję blokową (*block grant*), której celem było umożliwienie administracji lokalnej świadczenia usług o zbliżonym standardzie, bez konieczności podnoszenia lokalnego podatku. Subwencja przyniosła efekt wyrównawczy, lecz problemem stał się sposób jej naliczania, gdyż rządowe szacunki kosztów świadczenia standardowych usług różniły się o ponad 5% *in minus* od szacunków samorządowych. Ponieważ samorządy były raczej skłonne utrzymać poziom świadczonych usług, niż starać się obniżyć wydatki, obniżanie subwencji było dość częstą praktyką administracji centralnej.

Gdy praktyka obniżania subwencji „rozrzutnym” samorządom nie odniosła oczekiwanego skutku, rząd sięgnął po inny środek. Ustawa o finansowaniu samorządu lokalnego (*Local Government Finance Act*) z 1982 roku zakazywała nakładania w czasie trwania roku budżetowego podatków uzupełniających (*supplementary rate*). W ten sposób samorządy, które z racji zbyt wysokich wydatków utraciły część

<sup>37</sup> J. Steward, *The Nature of British Local Government...*, s. 35.

<sup>38</sup> M. Beloff, G. Peele, *The Government of the United Kingdom...*, s. 275–276.

subwencji, utraciły również możliwość wypełnienia tak powstałej luki w budżecie lokalnym poprzez nałożenie dodatkowych ciężarów podatkowych na mieszkańców.

W końcu administracja rządowa zdecydowała się na bezpośrednią ingerencję w wysokość podatków komunalnych i ustawą z 1984 r. (*Rates Act*) wprowadziła system ich limitowania (*rate-capping*). Dawało to prawo sekretarzowi stanu ds. środowiska określenia górnej granicy podatku dla tych jednostek samorządu lokalnego, które wydawały za dużo.

Wszystkie zastosowane instrumenty ograniczania podatków komunalnych okazały się jednak na dłuższą metę nieskuteczne. Co więcej, konserwatyści, a w szczególności Margaret Thatcher, uważali podatek lokalny za niesprawiedliwy:

Z 35 milionów wyborców w Anglii 17 milionów nie było zobowiązanych do płacenia podatku komunalnego, z 18 milionów podlegających podatkowi 3 miliony płaciły niepełny podatek, zaś 3 miliony nie płaciły wcale [...], wielu ludzi nie miało bezpośredniego powodu, by martwić się tym, że ich samorząd ma zbyt duże wydatki, ponieważ kto inny pokrywał cały rachunek lub jego większą część<sup>39</sup>.

Pląszczyzna finansowa odpowiedzialności władz lokalnych pozostawała więc ułomna. A na niej właśnie, na stworzeniu warunków rozliczania administracji lokalnej z jej efektywności gospodarowania środkami publicznymi, zależało Margaret Thatcher najbardziej.

W marcu 1985 r. narodził się pomysł zastąpienia podatku komunalnego opłatą lokalną jednakowo nakładaną na wszystkich dorosłych mieszkańców, w wysokości uzależnionej od kosztów świadczenia usług w konkretnej jednostce samorządu lokalnego. Przewidziano rabaty, lecz nie zwolnienia od uiszczania tej opłaty. Podatek płacony przez przedsiębiorstwa (*non-domestic rate*) miał być nakładany w wysokości jednakowej dla całego kraju, a wpływy dzielone między władze lokalne w jednakowej wysokości na mieszkańca. Pomysł został upubliczniony w styczniu 1986 r. Odpowiednia ustawa została przyjęta przez parlament – przy sprzeciwie 37 konserwatywnych członków – w lipcu 1988 r.<sup>40</sup>

U podstaw opłaty komunalnej (*community charge*), którą wkrótce zaczęto nazywać pogłównym (*poll tax*), legła bardzo prosta idea: ci, którzy korzystają z usług komunalnych, powinni za nie płacić, a ponieważ korzystają wszyscy – wszyscy powinni się do nich dokładać. Jednak, w porównaniu do stanu poprzedniego, gdzie blisko 60% dochodów z podatków lokalnych pobieranych przez samorząd w Anglii pochodziło od przedsiębiorstw, nowy podatek komunalny oznaczał dla przeciętnego Brytyjczyka znaczny uszczerbek finansowy. Tym bardziej że szacunki Ministerstwa Finansów odnośnie do wysokości opłaty dalece odbiegały od rzeczywistości. W lipcu 1987 r. oceniono średnią wysokość opłaty komunalnej na 278 funtów, podczas gdy w rzeczywistości wyniosła ona 363 funty, dla niektórych osiągnęła nawet poziom 1500 funtów.

Pierwsze niepokoje społeczne związane z reformą podatków lokalnych miały miejsce w Szkocji, gdzie najwcześniej wprowadzono opłatę komunalną. Opozycja wzywała do obywatelskiego nieposłuszeństwa, czyli niepłacenia pogłównego, wielu

<sup>39</sup> M. Thatcher, *Lata na Downing Street*, Gdańsk 1996, s. 577.

<sup>40</sup> J.A. Chandler, *Explaining Local Government...*, s. 260–261.

konserwatywnych radnych opuściło partię w geście protestu przeciwko nowemu podatkowi. Początkowo pokojowe manifestacje przekształciły się 31 marca 1990 r. w zamieszki na Placu Trafalgar.

Obok niskiej akceptacji społecznej opłata komunalna miała jeszcze inne ułomności. Koszt jej wprowadzenia tylko w roku 1991/92 wyniósł 7 mld funtów: samorząd musiał zatrudnić dodatkowych 15 tys. osób do obsługi poborów podatku; opłata była trudna do ściągnięcia – w pierwszym roku jej obowiązywania spośród 12 mln podatników w Anglii 1 mln jej nie uiszczył (odsetek niepłacących w Szkocji był jeszcze wyższy – 20% w roku 1992/93)<sup>41</sup>.

Opłata komunalna wprowadziła chaos do finansów lokalnych, jej następstwa miały także wymiar polityczny – ustąpienie ze stanowiska premiera Margaret Thatcher, którą zastąpił John Major. Jego gabinet zdecydował się na powrót do poprzedniego systemu, tj. podatku od nieruchomości w zmodyfikowanej formie. Podatek na rzecz rady (*council tax*) został wprowadzony w kwietniu 1993 r. jako połączenie dwóch poprzednich: podatku od nieruchomości mieszkalnych i opłaty komunalnej. Podstawą opodatkowania jest stała wartość nieruchomości szacowana co pięć lat przez urzędników Biura Oszacowań (*Valuation Office Agency*) i na tej podstawie umieszczana w jednym z ośmiu przedziałów wartości. Tak otrzymana całkowita kwota podatku obowiązuje gospodarstwa domowe, w których zamieszkują dwie osoby dorosłe. Wartość ta jest pomniejszana o 25% w przypadku gospodarstwa zamieszkanego przez osobę samotną, zaś o 50%, gdy nieruchomość pozostaje niezamieszкана. Gospodarstwa niskodochodowe otrzymują zasiłek podatkowy w celu wsparcia ich możliwości uiszczania podatku na rzecz rady<sup>42</sup>.

Zawsze ważnym składnikiem dochodów lokalnych były subwencje z budżetu państwa. Od 1991 r. poprzedni system subwencji wyrównawczej – *Rate Support Grant* – zaczął być zastępowany nową subwencją – *Revenue Support Grant*<sup>43</sup>. Jej zadaniem jest wyrównanie różnic między jednostkami administracji lokalnej, wynikających z oszacowania kosztów zapewnienia standardowego poziomu usług (*Standard Spending Assessment*). Subwencja jest przyznawana w ten sposób, by organy administracji lokalnej o różnych potrzebach i dochodach były w stanie zapewnić zbliżony poziom usług bez konieczności podnoszenia wysokości podatków lokalnych. Przy określaniu poziomu SSA brane jest pod uwagę świadczenie usług w zakresie: oświaty, ochrony przeciwpożarowej, policji, utrzymania dróg, pomocy społecznej, a także wydatki inwestycyjne. Subwencja ma charakter blokowy, toteż samorządy mogą w sposób dowolny wydawać płynące z niej środki.

Pomimo zmian w systemie finansowania samorządów, które zaszły w okresie rządów konserwatywnych, udział poszczególnych źródeł dochodów kształtował się na porównywalnym poziomie. W roku finansowym 1980/81 udział subwencji w całkowitych dochodach wyniósł 46%, podatków lokalnych – 26%, opłat – 14%,

---

<sup>41</sup> H. Atkinson, S. Wilks-Heeg, *Local Government from Thatcher to Blair. The Politics of Creative Autonomy*, Cambridge 2000, s. 104.

<sup>42</sup> Szerzej: J. Supernat, *W Anglii*, [w:] J. Jeżewski (red.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach...*, s. 60–63.

<sup>43</sup> Nowa subwencja wyrównawcza została wprowadzona ustawą o finansach lokalnych z 1988 r. – *Local Government (Finance) Act 1988* (c. 41), <http://www.statutelaw.gov.uk> [dostęp 21.06.2009].

innych źródeł – 14%. W roku 1995/96 proporcje poszczególnych źródeł kształtowały się w sposób następujący: subwencje – 51%, podatek na rzecz rady – 11%, podatek od nieruchomości niemieszkalnych – 15%, opłaty – 11%, inne dochody – 12%<sup>44</sup>. Wzrost udziału subwencji w dochodach lokalnych wskazywał na pogłębiające się uzależnienie administracji lokalnej od finansowania z budżetu państwa, udział podatków pozostał jednak na niezmiennym poziomie, pomimo gromadzenia podatku od nieruchomości niemieszkalnych przez budżet państwa. Obecne szacunki wskazują na 25% udziału podatku na rzecz rady w dochodach lokalnych, zaś 60% dofinansowania z budżetu centralnego w postaci udziałów w podatku od nieruchomości niemieszkalnych i subwencji<sup>45</sup>.

Odziedziczony po poprzednikach system finansów lokalnych – włącznie z kompetencjami właściwego sekretarza stanu do określania górnej granicy podatku lokalnego – co do swojej istoty pozostał niezmienny podczas rządów Partii Pracy. Wprawdzie laburzyści w dokumencie programowym z 1998 r. *Modern Local Government: In Touch with the People* obiecali likwidację „okrutnego i powszechnego” systemu limitowania podatków, to jednak zostawili sobie możliwość jego stosowania – w stosunku do tych jednostek samorządu lokalnego, które nadmiernie rozbudowują budżet<sup>46</sup>. W 1999 r. zmodyfikowano system limitowania, pozwalając samorządom najpierw wytłumaczyć się z nadmiernych wydatków, a co za tym idzie, wysokiej stopy podatku lokalnego, zanim sekretarz stanu zastosuje mechanizm jego limitowania. Do 2004/05 roku mechanizm ten został zastosowany tylko w sześciu przypadkach. Jednak w roku finansowym 2003/04 średni wzrost wysokości podatku na rzecz rady w stosunku do roku poprzedniego wyniósł 12,9%, co skłoniło Gabinet do częstszego wykorzystania tego narzędzia jako instrumentu wpływu na finanse lokalne<sup>47</sup>.

Obok środków prewencyjnych nadzoru nad lokalnymi finansami, takich jak możliwość żądania wyjaśnień w sprawie nadmiernych obciążeń podatkowych i wydatków budżetowych jednostki samorządowej oraz udzielanie ostrzeżeń w tej materii, które zwykle poprzedzają zastosowanie środków represyjnych w postaci limitowania wysokości podatku na rzecz rady, administracja rządowa dysponuje szeregiem innych, bieżących form nadzorowania finansów lokalnych.

Podmiotem wykonującym nadzór finansowy w imieniu rządu jest Komisja Audytowa, która powstała na mocy prawa o finansach samorządu lokalnego z 1982 r., zaś działalność rozpoczęła 1 kwietnia 1983 r. Z czasem Komisja Audytowa otrzymywała nowe zadania, wykraczające poza finanse, dotyczące kompleksowej oceny jakości funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Jej urzędnicy (rewidenci księgowi) cieszą się rozległymi kompetencjami w zakresie wykonywanych zadań związanych z nadzorem finansów lokalnych. Mają dostęp do wszystkich dokumentów kontrolowanego organu jednostki samorządowej, mogą żądać wyjaśnień od

<sup>44</sup> H. Atkinson, S. Wilks-Heeg, *Local Government from Thatcher to Blair...*, s. 87.

<sup>45</sup> Local Government Financial Statistics England No.19 2009, <http://www.communities.gov.uk/publications/corporate/statistics/financialstatistics192009> [dostęp 22.06.2009].

<sup>46</sup> *Modern Local Government: In Touch with the People* (DETR, 1998), s. 3, 35, <http://www.communities.gov.uk/archived/general-content/localgovernment/archivedlocalgovernment> [dostęp 21.06.2009].

<sup>47</sup> P.A. Watt, *Financing Local Government*, „Local Government Studies” 2004, nr 4, s. 610.

osób odpowiedzialnych za rachunki, mogą też wszcząć proces windykacji należności od osoby odpowiedzialnej za nieuprawnione, tzn. wykraczające poza dopuszczalne prawem wydatkowanie środków finansowych, jak też zablokować wydatki wykraczające (według ich oceny) poza uprawnienia przyznane w ustawach.

Zadania i finanse, mimo że drobiazgowo regulowane i kontrolowane przez rząd, są realizowane przez instytucje samorządu lokalnego, które dzięki bezpośredniemu wyborowi dysponują legitymacją mieszkańców.

**System wyborczy** do brytyjskich organów samorządowych – rad i w nielicznych przypadkach urzędu burmistrza – obejmuje kilka ordynacji. W Anglii i Walii wybór radnych odbywa się zwykłą większością głosów (*first-past-the-post*). W Szkocji i Irlandii Północnej obowiązuje system pojedynczego głosu przechodniego (*Single Transferable Vote*). W przypadku wyboru radnych do Zgromadzenia Wielkiego Londynu stosowany jest system dodatkowego członka (*Additional Member System*) – wyborca dysponuje dwoma głosami: jeden oddaje na kandydata ze swojego okręgu wyborczego (tu obowiązuje zasada większości zwykłej), drugi – na partię polityczną lub kandydata niezależnego umieszczonych na jednej liście dla całego Londynu (te wybory mają charakter proporcjonalny). W wyborach na burmistrza obowiązuje system głosu uzupełniającego (*Supplementary Vote*). Wyborca zaznacza swój pierwszy i drugi wybór na karcie do głosowania. Jeżeli jeden z kandydatów otrzyma 50% lub więcej głosów pierwszych – zostaje wybrany. Jeżeli żaden z kandydatów takiej większości nie otrzyma, w dalszym liczeniu biorą udział dwaj kandydaci, którzy otrzymali największą liczbę głosów pierwszych. Głosy drugie na dwóch najbardziej preferowanych kandydatów, które zostały oddane na kartach z głosami pierwszymi na kandydatów, którzy nie biorą udziału w dalszym liczeniu, są doliczane do głosów pierwszych. Ten kandydat, który zgromadzi najwięcej głosów, zostaje wybrany<sup>48</sup>.

Czynne i bierne prawo wyborcze przysługuje osobie, która jest obywatelem Wielkiej Brytanii, innego państwa Wspólnoty Narodów, Republiki Irlandii lub któregokolwiek z państw członkowskich Unii Europejskiej, ukończyła 18 lat i zamieszkuje obszar danej jednostki samorządowej. Biernym prawem wyborczym objęto nie tylko mieszkańców, lecz także właścicieli i najemców zajmujących przynajmniej od roku nieruchomości położoną na obszarze danej jednostki, a także osoby, których podstawowe miejsce pracy znajduje się na obszarze danej jednostki<sup>49</sup>. Z racji braku systemu powszechnej ewidencji ludności w Wielkiej Brytanii chęć oddania głosu w wyborach musi zostać zgłoszona do spisu wyborców (do wyborów 1 maja 2008 r. zarejestrowało się 46 mln mieszkańców)<sup>50</sup>.

Do organów lokalnych nie mogą kandydować, ani też sprawować w nich funkcji, osoby, które: zajmują stanowisko opłacane lub są zatrudnione przez organ administracji lokalnej (za wyjątkiem przewodniczącego rady i jego zastępców oraz tam, gdzie funkcjonuje wyodrębniony organ władzy wykonawczej – lidera i członków gabinetu), są przedmiotem postępowania upadłościowego, w ciągu ostatnich pięciu lat zostały skazane prawomocnym wyrokiem na karę więzienia nie krótszą niż 3

<sup>48</sup> C. Rallings, M. Thrasher, D. Crowling, *Mayoral Referendums and Elections*, „Local Government Studies” 2002, nr 4, s. 76–77.

<sup>49</sup> Art. 79, Local Government Act 1972 (c. 70).

<sup>50</sup> Local Government Association, Local elections 1 May 2008 – stand up and be counted, <http://www.lga.gov.uk/lga/core/page.do?pageId=495553> [dostęp 24.06.2009].



miesiące, została w stosunku do tych osób orzeczona kara utraty stanowiska radnego na określony czas w związku z ich odpowiedzialnością za bezprawne wydatkowanie środków publicznych, osoby takie dopuściły się wykroczenia przeciwko prawu wyborczemu w świetle zapisów Ustawy o reprezentacji narodu (Representation of the People Act) z 1983 r.<sup>51</sup>

Wybory do rady mogą odbywać się na trzy sposoby: 1) rady hrabstw wybierane są co cztery lata w pełnym składzie; 2) 1/3 składu rad w dystryktach metropolitalnych wybierana jest w trzech kolejnych latach kadencji; 3) rady pozostałych jednostek samorządowych mogą – za zgodą sekretarza stanu – dokonać wyboru jednego z wymienionych trybów<sup>52</sup>. W przypadku vacatu w składzie rady organizuje się wybory uzupełniające.

Radni są wybierani w okręgach zwanych *ward* lub *division*. *Ward* to okręgi jedno-, dwu- lub trzymandatowe, są one jednostkami podziału dystryktów i jednostek unitarnych dla celów wyborczych. Hrabstwa dzielą się na jednomandatowe *division*. Granice okręgów wyborczych określają powołane do tego komisje ds. granic dla Anglii, Walii, Szkocji i Irlandii Północnej (w ostatnim przypadku mamy do czynienia z jednoosobowym urzędem komisarza ds. granic).

Duża część Brytyjczyków praktycznie co roku ma możliwość pójścia do wyborów. Być może jest to przyczyna dewaluacji wyborów jako narzędzia wpływu na władzę. W latach 20. XX wieku frekwencja w wyborach do rad miast (*borough*) wynosiła od 50% do 55%. Ale już dekadę później spadła do około 45%. W latach 80. obserwujemy dalsze obniżenie udziału w wyborach (do 34% w wyborach do angielskich rad dystryktów w 1980 r.), który postępował również w latach 90. (31% w dystryktach wiejskich i 25% w dystryktach metropolitalnych w 1998 r.). W roku 2008 frekwencja w wyborach lokalnych wyniosła 36%<sup>53</sup>. Regułą jest wyższa frekwencja wyborcza w tych jednostkach samorządowych, w których rady wybierane są w całości co cztery lata oraz kiedy wybory do rad samorządowych pokrywają się z wyborami do parlamentu<sup>54</sup>.

Niska frekwencja w wyborach lokalnych nie jest świadectwem braku zainteresowania Brytyjczyków ich najbliższym otoczeniem. W 2004 r. 81% spośród nich wskazywało na zainteresowanie sprawami lokalnymi, podczas gdy sprawami krajowymi – 77%, zaś międzynarodowymi – 66%<sup>55</sup>. Przyczyn malejącego zainteresowania mieszkańców lokalnymi elekcjami należy poszukiwać raczej w praktyce głębokiego upartyjnienia rad lokalnych.

---

<sup>51</sup> Art. 80, Local Government Act 1972 (c. 70).

<sup>52</sup> Ibidem, art. 7. W niektórych dystryktach wiejskich co dwa lata wybiera się połowę składu rady. Zob. <http://www.guardian.co.uk/uk/interactive/2008/apr/14/localelection> [dostęp 24.06.2009].

<sup>53</sup> House of Commons Library, Local elections 2008, Research Paper 08/48. 12 June 2008, <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2008/rp08-048.pdf> [dostęp 24.06.2009].

<sup>54</sup> C. Rallings, M. Thrasher, D. Denver, *Trends in Local Elections in Britain 1975–2003*, „Local Government Studies” 2005, nr 4, s. 398–400.

<sup>55</sup> The Electoral Commission and Mansard Society, An audit of political engagement 2. Research report, March 2005, s. 23, <http://www.hansardsociety.org.uk/blogs/publications/archive/2007/09/23/Audit-of-Political-Engagement-2.aspx> [dostęp 24.06.2009].



Konserwatyści cieszą się największym poparciem w hrabstwach i dystryktach wiejskich, podczas gdy laburzyści w jednostkach metropolitalnych (włącznie z Londynem), poparcie udzielane liberalnym demokratom jest zbliżone we wszystkich jednostkach samorządowych. Na uwagę zasługuje wysokie (dwudziestoprocentowe) poparcie udzielane radnym niezależnym przez wyborców walijskich. Pamiętać jednak należy, że 30 lat wcześniej ponad 80% wszystkich głosów w wyborach lokalnych oddawano na konserwatystów i laburzystów, w 2008 r. na obie partie w sumie oddano ponad 65% głosów (Partia Konserwatywna – 48,5%, Partia Pracy – 21,6%), podczas gdy na Partię Liberalno-Demokratyczną – 22,2%, pozostałe głosy zaś na inne ugrupowania<sup>56</sup>. System większości względnej powoduje sytuację dominacji jednego ugrupowania nie tylko w radzie, ale także w komisjach i innych organach samorządowych wyłanianych przez radę. Postępująca dywersyfikacja sceny politycznej, przynajmniej w jej lokalnym wymiarze, skutkuje w ostatnich latach wzrostem liczby rad samorządowych, w których żadne z ugrupowań nie dysponuje ponad pięćdziesięcioprocentową większością, co zmusza radnych do tworzenia koalicji<sup>57</sup>.

Po wyborach w 2008 r. liczba radnych wyniosła 19 617 (w 1997 roku – 20 226). Wśród nich 68,4% stanowią mężczyźni (w 1997 r. – 72,1%). Średnia wieku radnych wynosi 58,8 lat i jest wyższa od średniej wieku w 1997 r. (55,4). 43,5% radnych jest już na emeryturze, 22% stanowią osoby zatrudnione w pełnym wymiarze czasu, ponad 50% ma wykształcenie wyższe<sup>58</sup>.

Podniesienie zainteresowania sprawami lokalnymi, a zarazem frekwencji wyborczej, było jednym z priorytetów Partii Pracy, wyrażonym po raz pierwszy we wspomnianej już Białej Księdze *Modern Local Government: In Touch with the People*, po raz kolejny – tym razem ze wskazaniem konkretnych rozwiązań ustrojowych w dokumencie *Local Leadership, Local Choice*, opublikowanym w 1999 r. Tezą leżącą u podstaw obu dokumentów jest przekonanie, iż ówczesny ustrój organów administracji lokalnej nie odpowiadał obywatelom i powinni mieć oni możliwość jego kształtowania wedle własnych oczekiwań. Rząd poddał pod rozważenie kilka nowych rozwiązań instytucjonalnych, które później zostały zawarte w Ustawie o samorządzie lokalnym z 2000 r. Oczekiwano, iż samorządy zasięgną w formie referendum wiążącej opinii swoich mieszkańców w tej sprawie. Już ta forma decydowania lokalnego miała zdynamizować partycypację społeczną. Kolejnym czynnikiem mobilizującym miała być możliwość bezpośredniego wyboru burmistrza.

Badania sondażowe wskazały na dużą akceptację takiego trybu wyboru monokratycznego organu wykonawczego (75% respondentów)<sup>59</sup>, jednak finał działań rządu zmierzających do poprawienia kondycji lokalnej demokracji pozostał skromny. W 11 jednostkach administracji lokalnej, w których w drodze referendum

---

<sup>56</sup> National Foundation for Education Research, National Census of Local Authority Councillors 2008, January 2009, s. 13, <http://www.lga.gov.uk/lga/core/page.do?pagelId=1095015> [dostęp 24.06.2009].

<sup>57</sup> W latach 1979–2003 liczba takich rad (tzw. *hung authorities*) wzrosła ponad dwukrotnie – z 14% do 32,4%. ODPM, *The Implementation of New Council Constitutions in Hung Authorities*, January 2005, s. 6.

<sup>58</sup> National Foundation for Education Research..., s. 13.

<sup>59</sup> C. Rallings, M. Thrasher, D. Crowling, *Mayoral Referendums...*, s. 69–70.

zadecydowano o bezpośrednim wyborze burmistrza, średnia frekwencja w referendum wyniosła 26%, zaś w wyborach burmistrzowskich – 29%<sup>60</sup>. Było to wskazówką, iż nowe rozwiązania instytucjonalne nie zastąpią bardziej bezpośrednich działań skierowanych do mieszkańców lokalnych wspólnot, tj. rozmaitych form demokracji deliberacyjnej oraz zarządzania wielopoziomowego i wielopodmiotowego<sup>61</sup>.

**Ustrój wewnętrzny samorządu** od momentu powstania pierwszych samorządowych rad w 1835 r. aż do chwili obecnej zmienił się dwukrotnie. Po raz pierwszy, w wyniku wprowadzenia w życie zapisów Ustawy o samorządzie lokalnym z 1972 r., zaś po raz drugi – w efekcie implementacji Ustawy o samorządzie lokalnym z 2000 r. W świetle regulacji z 1972 r. całość kompetencji w zakresie spraw jednostki samorządu lokalnego przysługiwała radzie. Liczba radnych nie była i nie jest regulowana ustawowo – wynika z podziału jednostki administracyjnej na okręgi wyborcze oraz liczby radnych wybieranych w okręgu (od 1 do 3). Na ogół rady liczą nie mniej niż 30 członków i nie więcej niż 100.

Radny może złożyć mandat poprzez pisemne oświadczenie skierowane do właściwego urzędnika rady. Wygaśnięcie mandatu następuje wskutek nieusprawiedliwionej (przez radę) nieobecności na posiedzeniach rady w ciągu sześciu miesięcy, pozbawienia prawa zasiadania w radzie w związku z odpowiedzialnością za nieuprawnione wydatkowanie środków publicznych oraz naruszenie kodeksu postępowania, który – w świetle Ustawy o samorządzie lokalnym z 2000 r. – jest przyjmowany przez każdą jednostkę samorządową<sup>62</sup>.

Ustawa zobowiązuje radnego do powstrzymania się od głosowania w tych sprawach, w których radny może mieć, bezpośredni lub pośredni, interes finansowy. Radni mają prawo do diet lub rekompensaty za straty finansowe poniesione w związku z braniem udziału w pracach rady, a także zwrotu kosztów podróży i udziału w spotkaniach i konferencjach.

Na czele rady stoi przewodniczący wybierany spośród radnych na roczną kadencję z możliwością reelekcji. Rada powołuje również zastępcę przewodniczącego. Kompetencje przewodniczącego i jego zastępcy ograniczają się wyłącznie do spraw rady.

W świetle ustawy z 1972 r. rada mogła delegować swoje funkcje, a zarazem kompetencje, komisjom i podkomisjom rady, urzędnikom danej jednostki samorządowej lub innym jednostkom samorządowym. Rada nie mogła jedynie delegować swoich funkcji poszczególnym radnym, chociaż ustawa wyraźnie tego nie stanowiła. Ustawodawca nie przewidział odrębnego od rady samorządowego organu wykonawczego – większość prac właściwych egzekutywie była realizowana w ramach komisji, których mogło być od 4 do 20 lub przez urzędników samorządowych<sup>63</sup>. System komisji najczęściej odzwierciedlał strukturę organizacyjną urzędu administracji lokalnej, budując silne więzi między przewodniczącym komisji a kierownikiem

<sup>60</sup> M. Sandford, *Elected Mayors I: Political Innovation, Electoral Systems and Revitalising Democracy*, „Local Government Studies” 2004, nr 1, s. 10.

<sup>61</sup> Szerzej: H. Sullivan, A. Knops, M. Barnes, J. Newman, *Central-Local Relations in an Era of Multi-Level Governance: The Case of Public Participation Policy in England, 1997–2001*, „Local Government Studies” 2004, nr 2, s. 245–265.

<sup>62</sup> Local Government Act 2000 (c. 22), art. 79.

<sup>63</sup> J. Steward, *The Nature of British Local Government...*, s. 46.

właściwego wydziału urzędu. Uwaga poszczególnych radnych i urzędników skupiała się na konkretnej usłudze, co prowadziło do ich specjalizacji z jednej strony, lecz z drugiej powodowało ograniczenie perspektywy widzenia spraw lokalnych<sup>64</sup>.

Faktycznie jednak w strukturze organów samorządowych brakowało innego niż partyjny ośrodek decyzyjny. Ani przewodniczący, ani komisje rady nie podejmowały strategicznych dla lokalnej wspólnoty decyzji. System ten pociągał za sobą lojalność wobec partii, a nie odpowiedzialność wobec mieszkańców. Uwagę opinii publicznej na ten problem zwróciła Komisja Audytowa, która w raporcie *We Can't Go on Meeting Like This*, opublikowanym w 1990 r., skrytykowała tryb prac komisji lokalnych. Rok później Michael Heseltine – ówczesny Sekretarz Stanu ds. Środowiska – opublikował dokument konsultacyjny *The Internal Management of Local Authorities In England*, w którym wskazał brak czytelnego systemu odpowiedzialności za sprawy lokalne i zaproponował jego zmianę poprzez ustanowienie – na wzór amerykańskich miast – urzędu burmistrza pochodzącego z wyborów bezpośrednich. Ani wtedy, ani później przedstawiciele samorządów nie przyjęli tych propozycji z uznaniem<sup>65</sup>. Jednak rząd Partii Pracy wykazywał wyjątkową determinację w drodze do zmian instytucjonalnych na szczeblu lokalnym. I tak propozycje, które znalazły się w Białej Księdze *Local Leadership, Local Choice*, wkrótce otrzymały sankcję prawną.

W Ustawie o samorządzie lokalnym z 2000 r. w sposób wyraźny określono wymóg oddzielenia władzy stanowiącej od władzy wykonawczej. Ustawodawca pozostawił jednak mieszkańcom oraz reprezentującym ich radom możliwość wybrania jednej z trzech form organizacji władz samorządowych zaproponowanych w ustawie<sup>66</sup>.

1. Model burmistrz/gabinet, w którym burmistrz jest wybierany na czteroletnią kadencję w wyborach powszechnych i bezpośrednich. Sprawuje swój urząd wraz z gabinetem, którego skład, w liczbie od 2 do 9 członków, jest przez niego nominowany. Burmistrz jest zarówno liderem politycznym jednostki samorządowej, jak i organem wykonawczym proponującym radzie kierunki polityki lokalnej oraz kontrolującym jej realizację przez członków gabinetu.
2. Model burmistrz/menadżer rady, w którym burmistrz również pochodzi z wyborów powszechnych i bezpośrednich, lecz władzę wykonawczą dzieli z menadżerem powoływanym przez radę. W tym układzie burmistrz jest niekwestionowanym liderem politycznym, źródłem decyzji strategicznych, natomiast duży zakres zadań związanych z zarządzaniem jednostką lokalną przysługuje menadżerowi rady.
3. Model gabinetowy, w którym organ wykonawczy ma charakter kolegialny. Jest nim gabinet, którego skład, nieprzekraczający 10 osób, jest powoływany przez radę lub lidera, wyboru tego ostatniego dokonuje rada. Ustawodawca pozostawił radzie decyzję o tym, ile niezależności przyzna ona liderowi w zakresie doboru składu gabinetu i kompetencji przyznanych jego członkom.

---

<sup>64</sup> P. John, *Local Governance in Western Europe*, London 2001, s. 95.

<sup>65</sup> Wyniki sondażu przeprowadzonego w 1990 r. wskazały, iż 82% radnych jest przeciwnych bezpośredniemu wyborowi burmistrza, w 1999 r. podobny sondaż wykazał wśród samorządowców tylko 3% poparcia dla tej idei. G. Stoker, *Transforming Local Governance...*, s. 127.

<sup>66</sup> Art. 11, Local Government Act 2000 (c. 22).

Wszystkie jednostki samorządu lokalnego liczące więcej niż 85 tys. mieszkańców musiały dokonać wyboru jednej spośród wymienionych opcji. Dla jednostek mniejszych przewidziano tzw. rozwiązania alternatywne, oparte na dotychczasowym, lecz zmodyfikowanym systemie komisji, który jednak uprzednio powinien zostać skonsultowany z mieszkańcami i zaakceptowany przez sekretarza stanu. Zadania organu wykonawczego zostały zdefiniowane tak samo dla każdego z trzech modeli, bez możliwości delegowania ich innym niż wykonawcze organom samorządowym. Jednak o zakresie tych zadań decydowała sama rada, za aprobatą sekretarza stanu.

W ustawie przewidziano różny tryb decydowania o przyjęciu jednej z trzech opcji systemu instytucji lokalnych. W każdej jednak sytuacji wymogiem było przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami oraz poinformowanie sekretarza stanu o zamiarach władz lokalnych. Najdalej idące zmiany, a więc bezpośredni wybór burmistrza, ustawa obwarowała wymogiem przeprowadzenia lokalnego referendum. Mogło się ono odbyć zarówno z inicjatywy rady, jak i mieszkańców (5% uprawnionych do głosowania). Sekretarz stanu zarządzał referendum w sytuacji, gdy uznał, iż rada stara się uchylić od wykonania regulacji ustawowych<sup>67</sup>. W przypadku gdy referendum zostało rozstrzygnięte na niekorzyść bezpośredniego wyboru burmistrza, kolejne w tej sprawie mogło odbyć się za pięć lat.

Analizę rezultatów implementacji zapisów ustawy z 2000 r. należy poprzedzić wskazaniem oczekiwań, jakie wiązała z nimi Nowa Partia Pracy, w szczególności zaś premier Tony Blair. O dążeniach do znaczącego podniesienia udziału w wyborach lokalnych była już mowa. Wiązała się z nimi również kwestia pozycji rady samorządowej wśród mieszkańców i w stosunku do innych agend funkcjonujących na lokalnym szczeblu. Pod reżimem ustawy z 1972 r. rady pełniły przede wszystkim funkcję organu administracji lokalnej, a więc organu decyzyjnego i wykonawczego, ich funkcja jako organów przedstawicielskich została zmarginalizowana. Radni, zamiast wsłuchiwać się w głosy swoich wyborców, poznawać ich potrzeby i oczekiwania oraz reprezentować interesy społeczności lokalnej, byli zajęci pracami w komisjach. Ten stan rzeczy miała zmienić ustawa z 2000 r., która definiowała pozycję rady jako, z jednej strony, reprezentanta społeczności lokalnej, z drugiej zaś – decydenta w strategicznych sprawach. Przerzucenie ciężaru implementacji decyzji na organ wykonawczy pozwoliłoby radnym poświęcić więcej czasu i uwagi mieszkańcom. Ponadto oddzielenie funkcji stanowiącej od wykonawczej sprzyja bardziej przejrzystej odpowiedzialności<sup>68</sup>.

Bezpośredni wybór burmistrza miał zapewnić mu niezależność od lokalnych struktur partyjnych, a więc przenieść ośrodek decyzyjny z kręgów partyjnych do

---

<sup>67</sup> Sekretarz stanu skorzystał z tego uprawnienia tylko raz, w stosunku do dzielnicy Londynu Southwark. Jednakże referendum zakończyło się wynikiem negatywnym – mieszkańcy wypowiedzieli się przeciwko bezpośredniemu wyborowi burmistrza. W tej sytuacji 25 czerwca 2002 r. rząd oświadczył, iż nie zastosuje przymusu przeprowadzenia referendum w stosunku do Birmingham, w którym sytuacja była podobna. C. Rallings, M. Thrasher, D. Crowling, *Mayeral referendums...*, s. 70.

<sup>68</sup> N. Rao, *Options for Change: Mayors, Cabinets or the Status Quo?*, „Local Government Studies” 2003, nr 1, s. 9–10.

transparentnego organu publicznego<sup>69</sup>. Tony Blair oczekiwał także silnego przywództwa na lokalnym szczeblu. Przywództwo, które wiązałoby się z wizją rozwoju wspólnoty lokalnej, połączone z umiejętnym zarządzaniem jej zasobami, jest niezbędne dla jej efektywnego funkcjonowania w globalizującym się świecie. W końcu zaś, na tle innych krajów europejskich, brytyjskie rozwiązania instytucjonalne wydawały się tak anachroniczne, że to, co miało być atutem samorządu na Wyspach, a więc jego długa i bogata tradycja, okazało się w końcu balastem hamującym jego dalszy rozwój.

Ustawa wskazywała na lipiec 2002 r. jako ostateczny termin przedstawienia przez władze samorządowe propozycji rozwiązań instytucjonalnych, które zamierzają przyjąć. Do końca 2006 r. w 31 jednostkach samorządowych przeprowadzono referenda, tylko w 12 (39%) wyborcy opowiedzieli się za bezpośrednim wyborem burmistrza<sup>70</sup>. Niewątpliwie było to pierwsze poważne rozczarowanie dla rządu Tony'ego Blaira. Kolejne przyszło z wynikami burmistrzowskich wyborów. Laburzyści oczekiwali wygranej w ośmiu przypadkach, wygrali w trzech. Nieoczekiwany sukces odnieśli kandydaci niezależni, którzy wygrali w pięciu jednostkach samorządowych<sup>71</sup>.

Pierwsze lata obowiązywania ustawy z 2000 r. przyniosły następujące rezultaty: 318 (83%) jednostek samorządowych przyjęło model gabinetowy ustroju samorządu, mieszkańcy 11 (3%) jednostek zdecydowali o implementacji modelu burmistrz/gabinet, tylko w jednej jednostce (Stoke-on-Trent) zdecydowano o przyjęciu modelu burmistrz/menadżer, w pozostałych przypadkach (14%) zaadaptowano rozwiązania alternatywne<sup>72</sup>. Nie były to wyniki zadowalające dla Partii Pracy, która oczekiwała, iż Brytyjczycy w większym stopniu zechcą skorzystać z danych im przez ustawę uprawnień, by zmienić system instytucji lokalnych. Poważną barierą okazali się lokalni radni niechętni reformom, które odczytywali jako proces utraty dotychczasowych kompetencji decyzyjnych. Toteż w 2006 r., w Białej Księdze *Strong and Prosperous Communities* rząd przedstawił nową propozycję zmian instytucjonalnych. Zrezygnowano z modelu burmistrz/menadżer rady, jako najmniej popularnego, nadal jednak przedstawiając trzy opcje rozwiązań: burmistrz pochodzący z wyborów bezpośrednich; kolektywny organ wykonawczy, którego członkowie pochodzą z wyborów bezpośrednich; lider wybierany przez radę. We wszystkich przypadkach: odpowiedzialność za realizację kompetencji wykonawczych ponosi burmistrz lub lider, który ma też przywilej dobierania sobie współpracowników

---

<sup>69</sup> C. Copus, *Directly Elected Mayors: A Tonic for Local Governance or Old Wine in New Bottles?*, „Local Government Studies” 2004, nr 4, s. 581.

<sup>70</sup> W zdecydowanej większości były to jednostki miejskie. Tylko w pięciu przypadkach referenda przeprowadzono na wniosek wyborców. S. Leach, D. Wilson, *Diluting the Role of Party Groups? Implications of the 2006 Local Government White Paper*, „Local Government Studies” 2008, nr 3, s. 312.

<sup>71</sup> K. Radzik, *Opinia publiczna wobec bezpośrednich wyborów liderów lokalnych*, [w:] A.K. Piasecki (red.), *Model przywództwa – wymiar lokalny, krajowy, międzynarodowy*, Kraków 2006, s. 519.

<sup>72</sup> S. Greasley, G. Stoker, *Mayors and Urban Governance: Developing a Facilitative Leadership Style*, „Public Administration Review” July/August 2008, nr 4, s. 724.



tworzących gabinet oraz delegowania im funkcji i kompetencji<sup>73</sup>. Zrezygnowano z konieczności poddawania pod referendum propozycji bezpośredniego wyboru burmistrza, tak by rada mogła sama podjąć decyzję w tej sprawie. Planuje się zacho- wać rozwiązania alternatywne dla jednostek samorządowych poniżej 85 tys. miesz- kańców. Dość powszechne są jednak głosy, że i tym razem oczekiwania laburzystów dotyczące akceptacji bezpośredniego wyboru burmistrza pozostaną niespełnione, gdyż prognozuje się, że większość jednostek samorządowych wybierze model lidera rady wyposażonego w kompetencje wykonawcze<sup>74</sup>.

Omawiając ustrój samorządu lokalnego w Wielkiej Brytanii, nie sposób nie wspomnieć o **Londynie**. Najtrwalszym elementem jego funkcjonowania są 32 dziel- nice. Po rozwiązaniu Rady Wielkiego Londynu w 1986 r. miasto pozostawało bez jednego, wspólnego dla całego obszaru, organu administracji ogólnej. W 1998 r. rząd opublikował założenia nowego ustroju metropolii w Białej Księdze *A Mayor and Assembly for London*, które w rok później zostały przyjęte w referendum, zaś w 1999 r. zawarte w ustawie (London Authority Act 1999, c. 29).

Wśród zadań Władz Wielkiego Londynu wymienione zostały: transport pu- bliczny, planowanie przestrzenne, rozwój gospodarczy, ochrona środowiska, bez- pieczeństwo i planowanie w dziedzinie systemów bezpieczeństwa, kultura, zdrowie. Zadania te mogą zostać powiększone o kolejne delegowane przez rząd, w zakresie: mieszkalnictwa, zagospodarowania odpadów i kształcenia wyższego<sup>75</sup>.

Na Władze Wielkiego Londynu (*Greater London Authority*), które w istocie mają charakter regionalny, składają się: organ stanowiący i kontrolny – Zgromadzenie Wielkiego Londynu (*Greater London Assembly*) oraz organ wykonawczy – bur- mistrz. Zgromadzenie, w składzie 25 radnych, jest wybierane w systemie dodatko- wego członka: 14 radnych jest wybieranych w okręgach, zaś 11 w całym Londynie. Wybory burmistrza odbywają się według systemu głosu uzupełniającego.

Kompetencje Zgromadzenia dotyczą trzech zakresów spraw: budżetu, zatrud- nienia i ogólnej kontroli. Jego najpoważniejszym uprawnieniem jest możliwość odrzucenia projektu budżetu większością 2/3 głosów. Zgromadzenie śledzi poczyna- nia burmistrza i jego administracji, ocenia jego politykę oraz realizację zadań przewidzianych ustawą, przyjmuje roczne sprawozdania z działalności burmistrza. Zapoznaje się ze strategiami rozwoju miasta, jednak nie ma wymogu, by je akcep- towało. Zgromadzenie powołuje wyższych urzędników miejskich oraz część władz przedsiębiorstw komunalnych.

Organem decyzyjnym jest burmistrz – jemu przysługują wszelkie kompeten- cje związane z tworzeniem budżetu, planów zagospodarowania przestrzennego i strategii w zakresie rozwoju transportu, rozwoju regionalnego, przestrzennego, w zakresie ochrony środowiska i kultury. Strategie muszą być zgodnie z programami krajowymi, a także konsultowane ze Zgromadzeniem, organami samorządowymi

---

<sup>73</sup> DCLG, *Strong and Prosperous Communities*, October 2006, s. 22, 55–56, <http://www.communities.gov.uk/publications/localgovernment/strongprosperous> [dostęp 28.06.2009].

<sup>74</sup> S. Leach, D. Wilson, *Diluting the Role of Party Groups...*, s. 307.

<sup>75</sup> Zob. *Greater London Authority Act 1999* (c. 29), art. 30 (<http://www.statutelaw.gov.uk> [dostęp 30.06.2009]; A. Szymt, *Ustrój metropolii stołecznej – Londyn*, „Samorząd Teryto- rialny” 2001, nr 7–8, s. 117–118; N. Rao, *Introducing the New Government of London*, „Local Government Studies” 2006, nr 3, s. 220.



dzielnic Londynu oraz przedsiębiorstwami komunalnymi. Burmistrz odpowiada za funkcjonowanie takich służb, jak: policja, straż pożarna, transport.

Londyńczycy wybrali swojego pierwszego burmistrza w maju 2000 r. Został nim Ken Livingstone, działacz lewego skrzydła Partii Pracy, przewodniczący Rady Wielkiego Londynu w 1986 r., kiedy Rada ta została rozwiązana. W 2000 r. Livingstone nie uzyskał poparcia swojej partii, toteż opuścił jej szeregi i wystartował jako kandydat niezależny, z dużą przewagą wygrywając wybory. Wybory w 2004 r. przyniosły mu kolejną wygraną, tym razem już jako kandydata Partii Pracy. W 2008 r. nastąpiła zmiana na stanowisku burmistrza Londynu, został nim kandydat Partii Konserwatywnej – Borys Johnson.

Powołanie wybieralnych Władz Wielkiego Londynu jako organu o charakterze regionalnym wpisuje się w **proces dewolucji** systemu politycznego Zjednoczonego Królestwa, który nie pozostaje bez wpływu na funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Idea przyznania pewnego zakresu autonomii Szkocji i Walii była od dawna obecna w polityce brytyjskiej. W 1974 r. laburzystowski rząd Harolda Wilsona ogłosił zamiar przyjęcia aktów normatywnych zmierzających do utworzenia organów przedstawicielskich Szkocji i Walii. Akty te zostały przyjęte w 1978 r. Rok później w wyniku przeprowadzonych referendum idea przepadła na kolejnych dwadzieścia lat.

Dewolucja była jednym z priorytetów programowych Partii Pracy. Już we wrześniu 1997 r. przeprowadzono referenda w Szkocji (w sprawie powołania Parlamentu i przyznania mu kompetencji w zakresie podatków) oraz w Walii (tylko w sprawie powołania Zgromadzenia Narodowego). Ich pozytywny wynik pozwolił parlamentowi przyjąć podstawy prawne dla organów przedstawicielskich Szkocji (The Scotland Act 1998, c. 38) i Walii (The Government of Wales Act 1998, c. 38). Zgromadzenie i rząd Irlandii Północnej zostały powołane na mocy Porozumienia z Belfastu (tzw. „*Good Friday*” Agreement).

Dewolucja władzy jest realizowana wedle modelu asymetrycznego. Parlament Szkocki dysponuje kompetencjami ustawodawczymi o charakterze podstawowym, które wiążą się z możliwością wyznaczania kierunków polityki i stanowienia prawa w zakresie rozwoju gospodarczego, oświaty i wychowania, ochrony środowiska, transportu, samorządu lokalnego, robót publicznych, ochrony zdrowia, polityki mieszkaniowej, prawa i spraw wewnętrznych, rolnictwa, rybołówstwa i lasów, sportu i sztuki. Parlament ma również uprawnienie do różnicowania podatku dochodowego o trzy pensy na jednym funkcie<sup>76</sup>.

Zgromadzenie Walii posiada kompetencje ustawodawcze o charakterze wtórnym – może proponować Parlamentowi projekty ustaw i decydować o trybie implementacji polityk w zakresie: rozwoju gospodarczego, rolnictwa, lasów, rybołówstwa i żywności, przemysłu, oświaty, samorządu lokalnego, zdrowia, pomocy społecznej, mieszkalnictwa, ochrony środowiska, planowania, transportu, sztuki, kultury, ochrony języka walijskiego i dziedzictwa kulturowego, sportu i sztuki<sup>77</sup>. Zgromadzenie Irlandii Północnej otrzymało kompetencje decyzyjne w zakresie: ochrony zdrowia

<sup>76</sup> H. Atkinson, S. Wilks-Heeg, *Local Government from Thatcher to Blair...*, s. 234.

<sup>77</sup> A. Cole, *Beyond Devolution and Decentralisation. Building regional capacity in Wales and Brittany*, Manchester and New York 2006, s. 63–64.

i świadczeń społecznych, oświaty, zatrudnienia, rozwoju przedsiębiorczości i handlu, inwestycji, rozwoju gospodarczego i społecznego oraz ochrony środowiska.

Powstanie reprezentacji narodowych zmieniło kontekst funkcjonowania samorządu terytorialnego szczególnie w Szkocji. Parlament Szkocki jest nowym aktorem w relacjach rząd – samorząd. Waga, jaką organ ten przywiązuje do działalności samorządu terytorialnego na obszarze Szkocji, jest większa niż jego westminsterskiego odpowiednika, toteż urasta on do roli głównego kreatora środowiska prawnego i instytucjonalnego władz publicznych niższego szczebla: nowej ordynacji wyborczej do szkockich rad samorządowych – Scottish Local Governance (Scotland) Act 2004 – która wprowadza system pojedynczego głosu przechodniego, czy zasad realizacji zadań samorządu lokalnego w Local Government In Scotland Act 2003.

W rekomendacjach dotyczących polityki lokalnej, przygotowanych dla Parlamentu Szkockiego przez jego Komisję Samorządu Lokalnego (tzw. Komisja McIntosha), sugerowano wprowadzenie proporcjonalnego systemu wyborczego, rozważenie możliwości przekazania samorządom zadań dotychczas realizowanych przez *quangos* oraz przyznanie organom samorządowym kompetencji ogólnej<sup>78</sup>. Aprobata ostatniej propozycji w postaci aktu normatywnego byłaby niewątpliwie przełomem w relacjach między samorządem a rządem – nie tylko szkockim, ale również brytyjskim. Ten ostatni jest bowiem nadal głównym dysponentem środków będących źródłem finansowania zadań realizowanych przez samorządy na całym obszarze Zjednoczonego Królestwa<sup>79</sup>. Warto też pamiętać, iż pomimo relacji ewoluujących w kierunku partnerstwa pomiędzy władzą publiczną na szczeblu centralnym a jej odpowiednikami w jednostkach lokalnych prawny charakter tych relacji oparty na doktrynie *ultra vires* pozostaje niezmienny.

## Bibliografia

- Atkinson H., Wilks-Heeg S., *Local Government from Thatcher to Blair. The Politics of Creative Autonomy*, Cambridge 2000.
- Chandler J.A., *Explaining Local Government. Local Government in Britain Since 1800*, Manchester and New York 2007.
- Cole A., *Beyond Devolution and Decentralisation. Building regional capacity in Wales and Brittany*, Manchester and New York 2006.
- Morphet J., *Modern Local Government*, London 2008.
- Steward J., *The Nature of British Local Government*, Basingstoke 2000.
- Stoker G., *Transforming Local Governance. From Thatcher to New Labour*, Basingstoke 2004.
- Stoker G., Wilson D. (red.), *British Local Government into the 21st Century*, Basingstoke 2004.
- Wilson D., Game C., *Local Government in the United Kingdom*, Basingstoke 2002.
- Young K., Rao N., *Local Government Since 1945*, Oxford 1997.

<sup>78</sup> N. McGarvey, *Intergovernmental Relations In Scotland Post-Devolution*, „Local Government Studies” 2002, nr 3, s. 32.

<sup>79</sup> M. McAteer, M. Bennett, *Devolution and Local Government: Evidence from Scotland*, „Local Government Studies” 2005, nr 3, s. 288.

## Great Britain

### Abstract

The article presents the traditions of British local government, starting from the Anglo-Saxon period. Special attention is paid to the nineteenth century reforms: establishment of *ad hoc* boards and elected councils in boroughs, counties and districts. Proceedings of local government commissions of 1960s are analyzed, as well as main settlements of the 1972 Local Government Act. Political and legal conditions of local administration activities are described, among them the basics of British constitutional system – omnipotence of the Parliament, the Westminster model of government and the two-party system. The nature of *ultra vires* doctrine is explained; a variety of legal regulations referring to local government are presented. Changes in local government structure in the fall of the 20th century are characterized, as well as recent modifications in a number of local authorities. Tasks and competencies of local administration are categorized and named. Considerable changes in their scope and nature took place in the 1980s, during the Conservative government. The roots of Prime Minister M. Thatcher's politics towards local authorities, their functions and finances are explained, as well as elements of continuity and change in the politics of the New Labour. The sources of local finances are enumerated. The transformation from domestic rate through community charge to council tax is clarified. Financial control of Audit Commission is also mentioned. Principles of local elections and reasons of low turn-out are explained. The committee system of local councils is described, as well as the reforms undertaken by the Labour government. Principles of the Local Government Act from 2000 are presented, as well as their adoption among local authorities. A picture of Greater London Authorities is given. In the conclusion, a question of devolution and its results on the local government is mentioned.

## Noty o autorach

**Bieniek Karol** – magister, asystent w Instytucie Politologii UP w Krakowie. Absolwent turkologii (UJ) oraz politologii (UP). Wydał książkę pt. *Polityka zagraniczna Turcji wobec państw bałkańskich*, Toruń 2008.

**Foryś Grzegorz** – doktor socjologii (UJ), adiunkt w Katedrze Samorządu Terytorialnego w Instytucie Politologii Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie.

**Grzybowski Marian** – profesor doktor habilitowany, kierownik Katedry Prawa Ustrojowego Porównawczego UJ. Sędzia Trybunału Konstytucyjnego. Specjalista w zakresie ustrojów konstytucyjnych państw Europy Północnej. Autor szeregu monografii i artykułów oraz tłumaczeń konstytucji Szwecji i Danii.

**Kęsek Rafał** – doktor, politolog, ukrainoznawca, absolwent UJ. Pracownik Katedry Ukrainoznawstwa UJ na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politycznych.

**Kochnowski Roman** – doktor habilitowany, profesor UP, absolwent politologii na UŚ. Specjalizuje się w historii austriackiej i niemieckiej myśli politycznej XIX i XX wieku.

**Kozioł Ryszard** – doktor nauk o polityce, adiunkt w Instytucie Politologii UP, wydał m.in. książkę *Debata samorządowa w czasach pierwszej „Solidarności”*, Kraków 2004.

**Krysieniel Krzysztof** – doktor, adiunkt na Wydziale Zamiejscowym w Chorzowie Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu. Specjalizuje się w tematyce dotyczącej przemian polityczno-ustrojowych w Europie Środkowo-Wschodniej, ze szczególnym uwzględnieniem państw byłej Jugosławii.

**Kuca Grzegorz** – doktor, adiunkt w Katedrze Prawa Ustrojowego Porównawczego UJ. Pracownik Biura Trybunału Konstytucyjnego. Specjalista w zakresie ustrojów państw Europy Środkowo-Wschodniej oraz Azji Południowo-Wschodniej.

**Lipska-Sondecka Agnieszka** – doktor, politolog, adiunkt w Instytucie Polityki Społecznej i Stosunków Międzynarodowych Politechniki Koszalińskiej oraz w Koszalińskiej Wyższej Szkole Nauk Humanistycznych. Autorka kilkunastu publikacji naukowych z zakresu samorządu terytorialnego i integracji europejskiej oraz monografii: *Samorząd terytorialny Republiki Federalnej Niemiec, Szwecji i Hiszpanii*, Koszalin 2005.

**Łaptos Józef** – profesor, kierownik Katedry Stosunków Międzynarodowych w Instytucie Politologii UP, zajmuje się historią integracji, dziejami Europy Środkowej i dyplomacją. Autor wielu prac na temat Belgii. Uhonorowany w 2007 r. orderem Leopolda I przyznanym przez króla Belgii.

- Ofiarska Małgorzata** – doktor habilitowany, kierownik Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, dziekan Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Szczecinie.
- Pawłowska Agnieszka** – doktor habilitowany, profesor Uniwersytetu Rzeszowskiego (Katedra Politologii), kierownik Zakładu Administracji Publicznej i Polityki Społecznej. Zajmuje się badaniami naukowymi nad samorządem terytorialnym (zwłaszcza w krajach anglosaskich) oraz zarządzaniem zasobami informacyjnymi w administracji publicznej.
- Piasecki Andrzej Konrad** – doktor habilitowany, profesor UP, kierownik Katedry Samorządu Terytorialnego i Wspólnot Lokalnych w Instytucie Politologii UP, [www. andrzej-piasecki.pl](http://www.andrzej-piasecki.pl).
- Polok Paweł** – magister, absolwent politologii na UŚ. Autor opracowań na temat samorządu terytorialnego publikowanych na łamach studenckich czasopism naukowych.
- Radzik Katarzyna** – asystent w Zakładzie Samorządów i Polityki Lokalnej na Wydziale Politologii UMCS w Lublinie. Przygotowuje rozprawę doktorską pt. „Samorząd terytorialny w Wielkiej Brytanii w latach 1979–2007. Od nowego zarządzania publicznego do lokalnego współzarządzania”.
- Węglarz Barbara** – magister, asystent w Instytucie Politologii UP w Krakowie. Absolwentka filologii rosyjskiej (UP) oraz politologii (UP). Zajmuje się tematyką samorządu terytorialnego i demokracji bezpośredniej we wspólnotach lokalnych.
- Wojnicki Jacek** – doktor habilitowany, absolwent Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW, wykładowca Akademii Humanistycznej im. A. Gieysztora w Pułtusku. Zainteresowania badawcze: przeobrażenia ustrojowe w Europie Środkowej i na Bałkanach, partie i systemy partyjne oraz systemy władz lokalnych.
- Zawistowska Renata** – doktor historii i magister politologii, nauczyciel ZSOMS w Krakowie. Przygotowuje rozprawę habilitacyjną „Miejsce Słowenii w Unii Europejskiej”. Wkrótce w wydawnictwie PAN („Neriton”) ukaże się jej książka pt. „Kwestia mniejszości narodowej węgierskiej w Słowacji w latach 1945–1948”.
- Zweiffel Łukasz** – doktor nauk o polityce (UŚ), adiunkt w Katedrze Organizacji i Ruchów Politycznych w Instytucie Politologii UP. Autor kilkunastu publikacji naukowych.





## Spis treści

Wprowadzenie 3

**Roman Kochnowski, Paweł Polok**

Austria 7

**Józef Łaptos**

Belgia 17

**Krzysztof Krysienieł**

Chorwacja 31

**Ryszard Kozioł**

Czechy 42

**Grzegorz Forys**

Dania 61

**Marian Grzybowski, Grzegorz Kuca**

Finlandia 75

**Małgorzata Ofiarska**

Francja 88

**Łukasz Zweifel**

Holandia 112

**Katarzyna Radzik**

Irlandia 133

**Agnieszka Lipska-Sondecka**

Niemcy 154

**Jacek Wojnicki**

Serbia 169

**Renata Zawistowska**

Słowenia 178

**Karol Bieniek, Barbara Węglarz**

Turcja 195

**Rafał Kęsek**

Ukraina 204

**Agnieszka Pawłowska**

Wielka Brytania 218

Noty o autorach 248

## Contents

Introduction 3

**Roman Kochnowski, Paweł Polok**

Austria 7

**Józef Łaptos**

Belgium 17

**Krzysztof Krysienieł**

Croatia 31

**Ryszard Kozioł**

The Czech Republic 42

**Grzegorz Foryst**

Denmark 61

**Marian Grzybowski, Grzegorz Kuca**

Finland 75

**Małgorzata Ofiarska**

France 88

**Łukasz Zweifel**

The Netherlands 112

**Katarzyna Radzik**

Ireland 133

**Agnieszka Lipska-Sondecka**

Germany 154

**Jacek Wojnicki**

Serbia 169

**Renata Zawistowska**

Slovenia 178

**Karol Bieniek, Barbara Węglarz**

Turkey 195

**Rafał Kęsek**

Ukraine 204

**Agnieszka Pawłowska**

Great Britain 218

Information on the authors 248