

Stanisław Faliński
Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

ZRÓŻNICOWANIE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W PAŃSTWACH UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie

Artykuł jest poświęcony zróżnicowanym formom ustrojowym samorządu terytorialnego funkcjonującego w państwach Unii Europejskiej. Zaprezentowano w nim cechy charakterystyczne tych jednostek administracyjnych, które są jednostkami samorządu terytorialnego. Przedstawiono także propozycję podziału różnych systemów samorządu terytorialnego funkcjonujących na terenie UE. Podział ten opiera się na kryterium stopnia decentralizacji władzy publicznej przez samorząd terytorialny. Omówiono także organizację samorządu terytorialnego w państwie unitarnym na przykładzie Francji, w państwie regionalnym na przykładzie Hiszpanii i w państwie federalnym na przykładzie Niemiec. Artykuł podsumowuje propozycję typologii państw innych niż jednolite państwo unitarne czyli państwa regionalnego i federalnego.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, decentralizacja władzy, państwo regionalne, państwo federalne.

Kody JEL : H70

Wstęp

Będący formą decentralizacji władzy publicznej samorząd terytorialny funkcjonuje we wszystkich państwach Unii Europejskiej (Izdebski, Kulesza 2004, s. 205-208). Jego istnienie jest jednym z wyróżników demokratycznego charakteru tych państw, będących instytucjonalną formą organizowania się działających na ich terytorium społeczeństw obywatelskich. To w ogromnej mierze dzięki samorządowi terytorialnemu dokonuje się uspołecznianie władzy publicznej i upodmiotowienie zamieszkujących państwo społeczeństw. Bez samorządu terytorialnego demokratyczne państwo prawa byłoby wysoce upośledzone bądź wręcz taki charakter państwa byłby problematyczny, zaś społeczeństwo obywatelskie nie mogłoby się rozwijać (Wnuk-Lipiński 2008, s. 117-139; Żyro 2004, s. 26-42). Takie znaczenie samorządu terytorialnego dla demokracji i obywatelskości wynika z jego charakteru, a raczej z cech, którymi

powinna się charakteryzować każda jednostka samorządu terytorialnego, będąca instytucjonalno-ustrojową formą decentralizacji władzy publicznej (Izdebski 2011; s. 23-55; Dolnicki 2009, s. 17-30). To przez tę jednostkę następuje przybliżenie tej władzy do obywateli i w istotnej części jej uspołecznienie. Aby ta decentralizacja była faktyczna, a nie pozorna, każda z tych jednostek musi mieć zapewnioną względną niezależność od struktur wąsko rozumianego państwa. Instytucjonalny wyraz względnej niezależności zamieszkujących określone terytoria wspólnot lokalnych i regionalnych czyli jednostka samorządu terytorialnego musi posiadać cechy dla niej charakterystyczne, pozwalające jej na ową względną niezależność od państwa i w określonym przez prawo zakresie bycie wobec państwa partnerem, a nie tylko jego fragmentem. Cech tych jest sześć (na ten temat piszą także Hubert Izdebski i Michał Kulesza, nazywając wspomniane cechy „aspektami samodzielności komunalnej” i inaczej budując określaną je typologię, patrz: Izdebski, Kulesza 2004, s. 244).

Pierwsza z nich to odrębność i względna niezależność polityczna. Oznacza ona, że każda wspólnota terytorialna zajmująca określone terytorium zarządza swoimi sprawami, w określonym przez prawo zakresie, przez swoich przedstawicieli, których wyłania w odrębnych dla każdej wspólnoty wyborach. Przedstawiciele nie reprezentują nikogo innego poza tymi, którzy ich wybrali i tylko wobec nich są politycznie odpowiedzialni. Nikomu też innemu, w określonym zakresie nie podlegają. Tak wyłonione władze wspólnoty terytorialnej podlegają tylko tej wspólnocie i przed nią odpowiadają. Władze terytorialne nie zostały mianowane przez pochodzące z wyborów państwowych władze państwowe, ale ich legitymacja do sprawowania władzy wynika z tego, że wybrali je mieszkańcy konkretnej jednostki samorządu terytorialnego. Każda więc z tych jednostek stanowi w określonym zakresie swoisty system polityczny, ze swoim podmiotem, przedmiotem, interesami i konfliktami, specyficznymi dla każdej z nich.

Druga cecha jednostki samorządu terytorialnego to jej odrębność i osobowość prawna. Każda taka jednostka jest odrębnym bytem prawnym i jako taka dysponuje swoimi prawami. Podlega ochronie i może domagać się swoich praw także na drodze sądowej, może więc wchodzić w spór także z państwem, na terenie którego się znajduje. Posiada także swój majątek, którym może dowolnie dysponować, być jego nabywcą i sprzedawcą. Jest jego zarządcą. Realizuje zadania, za których efekty odpowiada.

Trzecia cecha to odrębność finansowa. Dysponującą osobowością prawną i własnym majątkiem (mieniem komunalnym) jednostka ma swój udział w daninach publicznych. Część podatków jej przynależy lub przynależy jej fragment podatków państwowych; może pobierać opłaty, a także ustanawiać własne podatki. Co jednak najważniejsze, może dowolnie dysponować swoimi środkami i prowadzić gospodarkę finansową, planując swoje dochody, decydując na co przeznaczy i w jakiej ilości środki, którymi dysponuje. Realizuje więc gospodarkę budżetową. Tylko od konkretnej gminy, powiatu, departamentu,

okręgu, prowincji, regionu czy landu i ich organów zależy na co zostaną te środki skierowane.

Kolejna, czwarta cecha jednostki samorządu terytorialnego jest ściśle związana z odrębnością finansową. To odrębność ekonomiczna. Odrębność ta wyraża się tym, że to władze konkretnej gminy, powiatu, departamentu, okręgu, prowincji, województwa, regionu czy landu, decydują – w zróżnicowanym, prawem określonym zakresie – o tym, w jakim kierunku każda z tych jednostek będzie się rozwijać. Jakie i w jakiej kolejności będą realizowane inwestycje? Jak zagospodaruje swoje terytorium i podlegającą jej władztwu przestrzeń? Jak będą przebiegały sieci infrastrukturalne, czy będzie i jaka będzie zabudowa, oraz gdzie i jakie powstaną obiekty użytku publicznego? Jak popierać aktywność członków wspólnot? Jak promować siebie jako interesujące miejsce dla inwestycji? Jak promować swoje walory turystyczne? Słowem: jak realizować politykę rozwoju terytorialnego (lokalnego albo regionalnego)?

Piąta cecha określająca względną niezależność każdej JST to odrębność administracyjna, mówiąca o samodzielności każdej z jednostek w wykonywaniu przez nią funkcji administracyjnych jako fragmentu administracji publicznej rozumianej w sposób statyczny (podmiotowy). Każda z jednostek ma określony administracyjny zakres zadaniowy. Wie czym i na jakiej podstawie ma się zajmować i jakie decyzje wydawać i podejmować. Nikomu jednak w tym zakresie nie podlega, a decyzje, które podejmuje i wydaje są wyłącznie od niej zależne i to ona za nie ponosi odpowiedzialność. Oczywiście muszą być one zgodne z prawem, natomiast ich treść jest wyłączną kompetencją wydającej je jednostki samorządu terytorialnego.

Szosta i ostatnia wreszcie cecha jednostki samorządu terytorialnego to odrębność organizacyjna. Jej treść określa przekonanie, że sposób zorganizowania się każdej JST jest jej wyłączną, nikomu niepodlegającą kompetencją. Zgodnie z nim kształt i struktura organizacyjna wszystkich podlegających władztwu konkretnej jednostki sfer życia publicznego jest jej i tylko jej rzeczą. Taki czy inny urząd, przedsiębiorstwo, placówka, ośrodek, spółka czy szkoła są zorganizowane tak jak zdecyduje – oczywiście w zgodzie z prawem – dana jednostka. Zgodnie z tym przekonaniem nie ma i nie może być jednego wzorca zorganizowania urzędu czy obowiązującej formy organizacyjno-prawnej przedsiębiorstwa komunalnego.

Przedstawione cechy jednostek administracji publicznej są atrybutami JST. Bez posiadania tych cech nie można o jednostce administracyjnej powiedzieć, że jest jednostką samorządu terytorialnego. To dzięki nim samorząd terytorialny istnieje i to go odróżnia od terenowych części scentralizowanej administracji rządowej. To wreszcie dzięki tym cechom realizuje się decentralizacja władzy publicznej i stwarza przestrzeń dla efektywnej i celowej aktywności społeczeństwa obywatelskiego.

Trzeba jednak mieć świadomość faktu, że posiadające powyższe cechy struktury administracyjnej są w zróżnicowany sposób zorganizowane i działają

w ramach określonych, różniących się wzajemnie typach samorządu terytorialnego. W rozmaity sposób i używając różnych kryteriów, znawcy samorządu terytorialnego budują typologie opisujące to zróżnicowanie. Jednym ze sposobów budowy modeli samorządów terytorialnych jest dzielenie ich ze względu na pochodzenie czy też genezę istniejących we współczesnych państwach ustrojów administracyjnych i politycznych. W ten sposób wyróżnia się samorzady terytorialne powstałe w wyniku działań decentralizacyjnych państw wcześniej scentralizowanych (zdecydowana większość państw europejskich) oraz samorzady terytorialne istniejące w wyniku „niecentralizacji” czyli istniejące tradycyjnie w krajach i państwach, w których władza nie została historycznie scentralizowana (Anglia, Szwecja) (Izdebski 2011, s. 56-57). Innym, także nawiązującym do tradycji, sposobem podziału samorządów terytorialnych jest ich pogrupowanie ze względu na zróżnicowane geograficznie tradycje państwowe. W tym podziale wyróżnia się samorzady powstałe w oparciu o tradycję anglosaską, germańską, napoleońską i skandynawską. Kolejnym sposobem podziału europejskich samorządów terytorialnych jest ich podział na model południowoeuropejski i północnoeuropejski. Następnym sposobem podziału działających na naszym kontynencie samorządów terytorialnych jest ich rozróżnienie ze względu na charakter i zakres decentralizacji władzy publicznej istniejącej w różnych, demokratycznych państwach. Przedstawienie takiego podziału samorządów terytorialnych i prezentacja, na konkretnych przykładach, struktury systemu samorządu terytorialnego istniejącego w konkretnych, różnie zorganizowanych, państwach jest celem niniejszych rozważań.

* * *

Istniejące w 28 państwach Unii Europejskiej samorzady terytorialne można podzielić ze względu na stopień i charakter decentralizacji władzy publicznej na trzy grupy (w podobny sposób dzieli państwa Unii Irena Pietrzyk, patrz: Pietrzyk 2006, s. 196-259). Państwa unitarne czyli jednolite w swojej strukturze administracyjnej, z dominującą rolą centralnej władzy państwowej, których jest 22 lub 23 (Wielka Brytania była tradycyjnie uznawana za państwo unitarne, szczególnie po reformach dewolucyjnych przełomu wieków XX i XXI traktowana zupełnie odrębnie lub wręcz jako specyficzne państwo regionalne) (Nowacka 2003, s. 141-172; Rajca 2010; Rydlewski 2007, s. 304-310); państwa regionalne, które są 2 lub 3 (w zależności od zakwalifikowania Zjednoczonego Królestwa), w których regiony mają autonomię; oraz państwa federalne – są trzy – w których suwerenność jest podzielona między państwo a kraje związkowe czy regiony. Strukturę samorządu terytorialnego w państwie unitarnym przedstawiono na przykładzie Francji, w państwie regionalnym – na przykładzie Hiszpanii, a w państwie federalnym – na przykładzie Niemiec.

Francja

Francja jest typowym państwem unitarnym, w którym samorząd terytorialny jest zorganizowany jednolicie na całym terytorium (z wyjątkiem największych miast – Paryża, Lyonu i Marsylii), a władza administracji centralnej dominuje nad zdecentralizowaną w formie samorządu terytorialnego, o strukturze trójszczeblowej, na którą składają się gminy, departamenty i regiony samorządowe (obszernie na temat francuskiego samorządu terytorialnego piszą: Chorąży 1986, 1998; Rydlewski 2007, s. 185-193; Wojnicki 2008; Wojnicki 2010).

Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, której dotyczą dwie zasady określające jej specjalne miejsce i rolę we francuskim systemie administracyjnym. Pierwsza z nich to kompetencja generalna, oznaczająca, że wszystkie sprawy dotyczące władztwa publicznego, które nie są zastrzeżone dla innych niż gmina jednostek administracyjnych, należą do kompetencji gminy. Druga z nich to zasada domniemania własności, oznaczająca że każda własność i nieruchomości publiczna nie mająca doprecyzowanego właściciela jest własnością gminną. Gmin we Francji jest bardzo wiele (ponad 36 tysięcy), co w porównaniu z tylko mniej niż dwa razy mniejszą i terytorialnie i ludnościowo Polską stanowi bardzo dużą liczbę. W naszym państwie mamy około 2,5 tysiąca gmin czyli prawie 15 razy mniej niż we Francji, w której mają one różną wielkość – od ponad dwóch milionów do mniej niż stu mieszkańców. Takie zróżnicowanie i rozdrobnienie gmin francuskich wymusiło powstanie tysięcy różnego rodzaju form współpracy międzygminnej noszących nazwę syndykatów, które zajmują się rozwiązywaniem problemów mieszkańców gmin często tak małych, że niezdolnych do samodzielnego działania. Istnienie i masowość tych syndykatów to cecha charakterystyczna francuskiego samorządu terytorialnego.

Organem stanowiącym wszystkich gmin francuskich jest rada gminy. Pochodzi z wyborów powszechnych i liczy od 9 radnych – w przypadku gmin mniejszych niż 100 mieszkańców, do 163 radnych – w przypadku gminy Paryż. Kadencja rady trwa 6 lat. Jej pracami kieruje wybrany spośród radnych przewodniczący czyli mer, który z chwilą wyboru staje się organem wykonawczym gminy. Do najważniejszych kompetencji rady należy: tworzenie i utrzymywanie gminnych służb publicznych, zarządzanie mieniem komunalnym, gospodarowanie na rynku pracy, zapewnianie ładu i porządku w gminie oraz – co szczególnie istotne – zatwierdzanie przygotowanych przez mera corocznych budżetów, a także gospodarowanie wspólnie z nim przestrzenią gminy czyli prowadzenie gospodarki przestrzennej na swoim terytorium.

Mer zarządza gminą oraz organizuje pracę rady jako jej przewodniczący. Jego odwołanie jest trudne i określone skomplikowaną, niełatwą do przeprowadzenia przez radę procedurą. Dla jego odwołania konieczne jest udowodnienie

mu popełnienia poważnych błędów w zarządzaniu gminą, a także wymagany jest dekret państwowej władzy wykonawczej. Jest to związane z faktem, że mer jest nie tylko urzędnikiem gminnym, ale także państwowym. Do jego kompetencji należy przede wszystkim wykonywanie uchwał swojej rady, dbałość o porządek publiczny w gminie, pełnienie funkcji pracodawcy wobec pracowników gminnych, a także wykonywanie wszelkich zadań zleconych przez władze rządowe.

Stanowiących drugi szczebel francuskiego samorządu terytorialnego departamentów jest 100, z czego cztery z nich znajdują się poza Europą. W kompetencji tych jednostek samorządu terytorialnego znajdują się sprawy dotyczące polityki społecznej, oświaty szczebla ponadpodstawowego, ochrony sanitarnej i zdrowotnej, odpadów komunalnych i wysypisk śmieci, dróg departamentalnych oraz polityki ogólnej, koordynowanej przez władze departamentu polityki ekonomicznej. Organem stanowiącym departamentu jest pochodząca z wyborów powszechnych rada generalna, na czele której stoi przewodniczący i kilku wiceprzewodniczących. Przewodniczący ma rozległą władzę i silną pozycję polityczną, ponieważ jest on równocześnie organem wykonawczym departamentu. Cechą charakterystyczną francuskiego systemu administracyjnego jest dualizm administracji terenowej, polegający na tym, że na obszarze departamentu poza administracją samorządową działa administracja rządowa, którą kieruje prefekt, także kontrolujący i nadzorujący działającą na terytorium departamentu administrację samorządową. Analogiczny dualizm istnieje na poziomie regionu, w którym administracją rządową kieruje prefekt regionalny.

W zbliżony do departamentu sposób skonstruowany jest ustrój regionów, których jest 22 w Europie oraz 4 poza nią. Organem stanowiącym jest pochodząca z wyborów powszechnych rada regionalna, której pracami kieruje przewodniczący, będący, analogicznie jak w departamencie, organem wykonawczym. Podstawowym zadaniem regionu jest planowanie, organizowanie i stymulowanie rozwoju ekonomicznego na jego terytorium. Władze regionu sporządzają służące temu dokumenty polityki rozwoju, w tym dotyczące zagospodarowania przestrzennego. Zajmują się także gospodarką mieszkaniową, organizowaniem badań naukowych i szkolnictwem wyższym.

Hiszpania

W będącej państwem regionalnym Hiszpanii samorząd terytorialny, podobnie jak inne instytucje demokratycznego państwa prawnego, zostały powołane do życia po upadku dyktatury generała Franco, w drugiej połowie lat 70. ubiegłego wieku. Samorząd ten został tak zbudowany, aby z jednej strony uwzględniał wielobarwność tradycji historycznych różnych części państwa hiszpańskiego, z drugiej zaś gwarantował niepodzielność terytorium tego

państwa (obszerniej o samorządzie terytorialnym w Hiszpanii piszą: Rydlewski 2010, s. 203-210; Wojnicki 2008, s. 203-209).

W zdecentralizowanej na szczeblu regionalnym Hiszpanii, podobnie jak w unitarnej Francji, podstawowym elementem systemu samorządowego są gminy. Jest ich ponad 8 tysięcy czyli ponad cztery razy mniej niż w tylko niewiele większej Francji. Przeciętnie więc gminy hiszpańskie są większe niż francuskie, chociaż, podobnie jak we Francji, w Hiszpanii są także gminy liczące mniej niż 100 mieszkańców. W gminach takich, inaczej niż we Francji, nie wybiera się rady gminy, a jej funkcje pełni zebranie mieszkańców. We wszystkich pozostałych gminach hiszpańskich organem stanowiącym jest wyłaniana w powszechnych wyborach rada gminy. Przewodniczy jej pracom wybierany przez nią burmistrz czyli *alcalde*. Zakres władztwa gmin hiszpańskich jest zbliżony do tego charakterystycznego dla francuskich.

Drugim szczeblem hiszpańskiego samorządu terytorialnego są prowincje. Są one specjalnie chronione przez hiszpańskie prawo. Zmiana granic każdej z 50 prowincji, podobnie jak zmiana jej kompetencji, wymaga specjalnej zgody parlamentu hiszpańskiego. Za każdą taką zmianą musi się opowiedzieć minimum 2/3 Korteżów Generalnych. Ustrój tych prowincji jest odrębny w stosunku do reszty Europy i charakterystyczny dla Hiszpanii. Prowincje hiszpańskie są bowiem korporacjami gmin znajdujących się na ich obszarze. Ich organ stanowiący nie jest wybierany w wyborach powszechnych – jak w innych państwach naszego kontynentu – a składa się z reprezentantów gmin, które obejmuje prowincja. Organ wykonawczy prowincji jest kolegialny i wybierany przez radę. Na czele tak ukształtowanego zarządu stoi prezydent prowincji. Kieruje on prowincją, której jedną z dwóch głównych powinności jest koordynowanie rozwoju gmin. Realizowane jest to przez władztwo planistyczne, organizacyjne oraz podatkowo-finansowe. Drugą główną funkcją prowincji jest wykonywanie określonych prawem zadań regionalnych i państwowych.

Trzecim, wyposażonym w specjalne, wcześniej określone kompetencje, szczeblem hiszpańskiego samorządu terytorialnego są regiony autonomiczne. To dzięki tym kompetencjom o Hiszpanii można powiedzieć, że jest państwem regionalnym. Regionów w Hiszpanii jest 17. Są zróżnicowane ze względu na swoją przeszłość historyczną, tradycje, język, poziom rozwoju gospodarczego, charakter gospodarki regionalnej czy nawet ideały i aspiracje polityczne. Względna odrębność tych regionów ma umożliwić realizowanie tego zróżnicowania w ramach jednego państwa hiszpańskiego. Organem ustawodawczym, a nie tylko stanowiącym jest zgromadzenie ustawodawcze, które jest wybierane w wyborach powszechnych. To zgromadzenie wybiera egzekutywę regionalną, zwaną rządem regionalnym, na czele którego stoi prezydent regionu. Co jednak istotne z punktu widzenia i spoistości państwa hiszpańskiego, prezydent ten jest mianowany przez króla Hiszpanii, będącego nie tylko symbolem jedności tego państwa, ale także najwyższym jego urzędnikiem. Posiadający takie organy

region wyposażony jest we własny statut, którego treść określająca nazwę, symbolikę i kompetencje, została ustalona z władzami państwowymi, a obejmuje takie dziedziny władztwa publicznego, jak: planowanie przestrzenne i politykę rozwoju regionalnego, transport drogowy i kolejowy, rolnictwo i uprawy leśne, ochronę środowiska, gospodarkę wodną i rybołówstwo, rzemiosło, kulturę, badania naukowe, turystykę, sport i wypoczynek, pomoc społeczną i ochronę zdrowia. Dysponuje on również istotnymi kompetencjami w zakresie relacji z władzą państwową, do których należy prawo inicjatywy ustawodawczej w sprawach ustrojowych, możliwość uczestniczenia w procesie kształtowania budżetu państwa, mianowanie reprezentujących region senatorów czy możliwość składania apelacji od orzeczeń konstytucyjnych. Kompetencje te przesądzą o regionalnym charakterze Hiszpanii jako państwa.

Niemcy

Niemcy jako państwo federalne czyli związkowe są bardziej zdecentralizowane niż Francja czy Hiszpania (więcej na temat niemieckiego samorządu terytorialnego: Dolnicki 2002; Kociubiński 2008; Rydlewski 2007, s. 241-249; Wojnicki 2008, s. 184-199). Znacznie więcej kompetencji władzy publicznej znajduje się w samorządzie terytorialnym (wliczając odpowiadające regionom landy) niż należy do administracji ogólnoniemieckiej. W Niemczech, nieco mniejszych powierzchniowo niż Hiszpania (o około $\frac{1}{4}$) i prawie dwa razy większych ludnościowo (ponad 80 milionów w stosunku do ponad 40 milionów) jest o około 50% więcej gmin (ponad 12 tysięcy). Są to gminy zróżnicowane nie tylko pod względem wielkości, ale także ustroju. W różnych landach czyli krajach związkowych występują różne ustroje gminne. Taka możliwość występowania różnych ustrojów władzy publicznej w różnych częściach państwa jest jedną z cech państwa federalnego.

Dla zapewnienia trwałości i całości państwa niemieckiego w konstytucji tego państwa zawarto cztery, specjalne klauzule mające to zagwarantować z jednej strony; z drugiej zaś zapewnić i określić rolę i miejsce składających się na to państwo landów dysponujących częściową suwerennością, której taki podział jest charakterystyczny dla państw federalnych. Pierwsza z nich to klauzula homogeniczności, zgodnie z którą konstytucje krajów członkowskich muszą być zgodne z konstytucją całych Niemiec, określającą to państwo jako republikę, opartą na prawie demokrację i państwo socjalne. Druga klauzula, kompetencyjności, zakłada, że wszelkie funkcje państwowe, z wyjątkiem tych prawnie zastrzeżonych dla państwa niemieckiego, są wykonywane przez landy. Trzecia klauzula, kolizyjności, przesądza, że w przypadku rozbieżności prawa związkowego w stosunku do krajowego, zawsze pierwszeństwo ma to pierwsze. Czwarta wreszcie i ostatnia to klauzula współdziałania gwarantująca landom współdziałanie we władzy w skali

całej federacji niemieckiej, co jest realizowane przez drugą izbę parlamentu czyli Bundesrat, który składa się z przedstawicieli landów.

Podstawową jednostką samorządu terytorialnego, podobnie jak w unitarnej Francji i regionalnej Hiszpanii, jest gmina. Inaczej jednak niż w tych państwach, gminy w całym Niemczech nie są zorganizowane tak samo. Ich ustroj jest zróżnicowany w różnych landach. W różny sposób są określone relacje między stanowiącymi organ wykonawczy radami gmin a organami wykonawczymi. Stojący na czele gminy burmistrz jest w niektórych gminach wybierany przez radę, w innych – w wyborach bezpośrednich; w niektórych gminach są zarządy kolegialne, w innych – jednoosobowe, w części gmin są dodatkowi urzędnicy gminni (dyrektorzy) ograniczający władzę burmistrza, w większości jednak ich nie ma, w części gmin radzie przewodniczy burmistrz, w innych – rada ma własnego przewodniczącego. Wyróżnia się cztery typy ustrojów gminnej władzy publicznej: północnoniemiecki, burmistrzowski, magistracki i południowoniemiecki. Wspomaganiu indywidualnych gmin w ich aktywności na rzecz mieszkańców służy też bogatsze niż w Polsce współdziałanie gmin, zorganizowanych w różnego rodzaju instytucje samorządowe.

Podobnie do gmin zróżnicowany jest ustroj kolejnego szczebla niemieckiego samorządu terytorialnego, czyli powiatów, których głównymi zadaniami są wspomaganie gmin w wykonywaniu zadań na rzecz mieszkańców oraz łagodzenie i wyrównywanie różnic w rozwoju społeczno-ekonomicznym między gminami. Na czele powiatu stoi starosta, którego pozycja polityczna jest, podobnie jak burmistrza, uzależniona od ustroju powiatu. Wyróżnia się cztery typy ustrojów powiatowych: wydział powiatowy, który jest kolegialnym organem wykonawczym, a przewodniczy mu starosta; ustroj, w którym przewodniczący organu stanowiącego czyli rady pełni równocześnie funkcję starosty będącego jednoosobowym organem wykonawczym, przy czym w jednym przypadku jest wybierany w wyborach bezpośrednich, a w innym przez radę; kolejny wariant ustrojowy niemieckiego powiatu to taki, w którym administracją powiatową kieruje naddyrektor przewodniczący radzie, która go wybiera; i ustroj, w którym naddyrektor jest mianowany przez administrację państwową.

Poza tym w Niemczech zadania powiatowe są wykonywane przez liczące ponad 100 tysięcy mieszkańców, w których organy gminne pełnią równocześnie funkcje powiatowe.

Tylko w jednym landzie, w Bawarii, istnieje pośredni, między powiatem a krajem związkowym, szczebel zdecentralizowanej administracji publicznej czyli okręg, wykonujący zadania dotyczące problemów ponadlokalnych, nie dotyczące jednak tych zastrzeżonych dla landu. Jego organem stanowiącym jest zróżnicowana w swojej wielkości rada, w której zasiada tylu radnych, ilu posłów do parlamentu krajowego jest wybieranych w okręgu. Ze swego grona rada wybiera komisję okręgową składającą się z przewodniczącego i jego zastępców. Stanowi ona organ wykonawczy okręgu, którym kieruje przewodniczący rady.

Szczególną rolę w niemieckiej strukturze zdecentralizowanej władzy publicznej spełniają landy czyli kraje związkowe. To ich charakter i kompetencje przesądzają o federalnym charakterze państwa niemieckiego, w którym część suwerenności przypada właśnie nim. Jedną z izb parlamentu to Rada Związkowa złożona z przedstawicieli krajów związkowych. W ten sposób składające się na federację niemiecką landy są upodmiotowione w ogólnoniemieckim procesie ustawodawczym. Władzą ustawodawczą krajów związkowych są jednoizbowe – tylko w Bawarii mają one dwie izby – parlamenty krajowe, które wyłaniają władze wykonawcze czyli rządy krajowe, na czele których stoi premier krajowy. To on mianuje pozostałych członków gabinetu czyli ministrów. Inaczej wygląda struktura władz krajowych w trzech miastach niemieckich: Berlinie, Bremie i Hamburgu, które mają kompetencje landów. W miastach tych organami landów są organy miast czyli rady miejskie jako organy ustawodawcze i senaty z nadburmistrzami na czele jako organy wykonawcze.

Zgodnie z określającym federalny charakter państwa podziałem suwerenności między poziom ogólnopaństwowy (związkowy) i krajowy, w Niemczech podzielone są zadania i funkcje państwowe. Na poziomie federacji znajdują się sprawy polityki zagranicznej, obrony narodowej, obywatelstwa federalnego, waluty niemieckiej, wag, miar i norm, paszportów, migracji międzynarodowej, kolejnictwa federalnego, transportu i ruchu lotniczego, poczty i telekomunikacji, jednolitego obszaru celnego i handlowego, ochrony prawnej i praw autorskich. Istotną sferą aktywności państwa niemieckiego jako całości jest jego oddziaływanie na rzecz wyrównywania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego między poszczególnymi landami. Pozostałe sprawy i sfery aktywności państwowej znajdują się na poziomie krajowym.

Podsumowanie

Zróżnicowane ze względu na stopień i charakter decentralizacji państwa Unii Europejskiej wyróżnione jako unitarne, regionalne i federalne posiadają swoje cechy charakterystyczne. W państwach unitarnych decentralizacja realizowana jest przez przekazanie uprawnień administracyjnych głównie na poziom gminy i powiatu (departamentu), ale także regionu (województwa), przy zachowaniu unitarności i jednolitości ustrojowej. Wpływ zdecentralizowanej władzy publicznej na działalność państwa jest generalnie ograniczony, choć zróżnicowany. We Francji istnieje on przez fakt zasiadania w senacie przedstawicieli samorządów terytorialnych. W Polsce w sensie decyzyjno-władczym go nie ma, ponieważ polski samorząd terytorialny swoich przedstawicieli w parlamencie nie ma, a jego rola w Komisji wspólnej rządu i samorządu jest istotna, ale doradcza.

W państwach regionalnych, nazywanych także państwami o autonomii regionalnej decentralizacja jest realizowana nie tylko przez przekazanie do gmin,

powiatów (departamentów), regionów władzy administracyjnej. W państwach tych decentralizacja jest bardziej rozwinięta przez:

- podział władzy ustawodawczej między państwo a region autonomiczny;
- udział przedstawicieli regionu we władzy ustawodawczej państwa;
- prawo inicjatywy ustawodawczej dla regionów autonomicznych;
- udział regionu w procesie tworzenia budżetu państwa.

W państwach federalnych decentralizacja w jeszcze większym stopniu jest realizowana przez zwiększenie uprawnień regionu (kraju związkowego, landu). W federacjach suwerenność jest podzielona – część znajduje się przy państwie federalnym a część przy kraju związkowym. Ta cecha jest wyróżnikiem państwa federalnego, czyli Niemiec, Austrii i Belgii.

Bibliografia

- Chorąży K. (1986), *Ewolucja pozycji prawnej regionów we Francji*, UMCS, Lublin.
- Chorąży K. (1998), *Zagadnienia ustroju lokalnego we Francji*, Verba, Lublin.
- Dolnicki B. (2002) *Samorząd gminny w Niemczech – zagadnienia ustrojowe*, (w:) Michałowski S. (red.), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, UMCS, Lublin.
- Dolnicki B. (2009), *Samorząd terytorialny*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Izdebski H. (2011). *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa.
- Izdebski H., Kulesza M. (2004), *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa.
- Kociubiński K. (2008), *Samorząd terytorialny w Republice Federalnej Niemiec. Przegląd modeli ustrojowych współczesnych niemieckich gmin*, (w:) Kociubiński K. (red.), *Samorząd terytorialny w Europie i Polsce. Wybrane aspekty*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Nowacka E.J. (2003), *Samorząd terytorialny w ustroju państwowym*, LexisNexis, Warszawa.
- Pietrzyk I. (2006), *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Rajca L. (2010), *Samorząd terytorialny w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Północnej Irlandii*, (w:) Rajca L. (red.), *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, Elipsa, Warszawa.
- Rydlewski G. (2007), *Systemy administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Elipsa, Warszawa.
- Kociubiński K. (red.) (2008), *Samorząd terytorialny w Europie i Polsce. Wybrane aspekty*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Michałowski S. (red.) (2002), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, UMCS, Lublin
- Wnuk-Lipiński E. (2008), *Socjologia życia publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Wojnicki J. (2008), *Samorzady lokalne w Polsce i w Europie*, Akademia Humanistyczna im. A. Gieysztora, Pułtusk.

Wojnicki J. (2010), *Samorząd terytorialny we Francji*, (w:) Rajca L. (red.), *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, Elipsa, Warszawa.

Żyro T. (2004), *Wstęp do politologii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Local Government Diversity in the European Union Member States

Abstract

The article is devoted to diversified systems forms of the local government functioning in the European Union states. There are presented in it the characteristic features of those administrative units which are the local government units. The author also presented the proposal to divide various systems of local government functioning in the EU area. The division is based on the criterion of the degree of decentralisation of public authorities by the local self-government. He also discussed the organisation of local government in the unitary state on the example of France, in the regional state on the example of Spain, and in the federal state on the example of Germany. The article is summed up with a proposal of the typology of other states than the uniform unitary state, i.e. the regional and federal state.

Key words: local government, authority decentralisation, regional state, federal state.

JEL codes: H70

Artykuł nadesłany do redakcji w maju 2014 r.

© All rights reserved

Afiliacja:

dr Stanisław Faliński

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

Wydział Nauk Ekonomicznych i Prawnych

Instytut Administracji, Samorządu i Prawa

ul. Bema 1

08-110 Siedlce

tel.: 25 643 15 16

e-mail: stanislaw.falinski@uph.edu.pl