

KATARZYNA ZBOROWSKA

MIEJSCE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
W SYSTEMIE WŁADZY PUBLICZNEJ
W NIEKTÓRYCH KRAJACH EUROPY ZACHODNIEJ

Samorząd terytorialny to zjawisko społeczne niemal tak stare jak życie człowieka na ziemi. Z tym spostrzeżeniem międzywojennego teoretyka samorządu Józefa Staryszaka trudno się nie zgodzić. Od czasu zmiany trybu życia naszych przodków, kiedy to pierwotne społeczeństwo porzuciło swój dotychczasowy ustrój rodowy, zaczęły powstawać wspólnoty terytorialne – gminy. W czasach antycznych stanowiły one zabezpieczenie z zewnątrz, dawały większe szanse na przetrwanie. Stawiały sobie za cel zapewnienie pokoju, prawa, opieki i samopomocy. Istotny był również aspekt gospodarczy: wspólna uprawa ziemi, wspólna praca. Rozwijająca się gmina tworzyła wspólnotę gospodarczą, sądową, administracyjną oraz religijną, wyrażaną w swoistych kultach. Chęć rządzenia się, czyli samostanowienia o sobie na własnym terytorium przez członków społeczności, zawsze była silna. Wynikało to – jak należy sądzić – z instynktu samozachowawczego. Z jednej strony potrzebowali jej sami ludzie, by sprawniej, lepiej, z większym zrozumieniem i korzyścią załatwiać swoje sprawy, z drugiej strony potrzebowało tego również rozwijające się pierwotne państwo – dla ściągania podatków oraz poboru rekrutów do służby wojskowej. Te cele i współzależności nie zawsze jednak były zauważane. Dlatego dzieje samorządu – formy ustrojowe, zakres działalności, jego relacje do państwa – są tak bardzo zmienne. Nadto każde państwo odnotowuje w swojej historii chwile rozkwitu

Mgr KATARZYNA ZBOROWSKA – doktorantka w Katedrze Samorządu Terytorialnego i Polityki Lokalnej Instytutu Socjologii KUL; adres do korespondencji: Instytut Socjologii KUL, Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin.

administracji lokalnej oraz jej marazmu i stagnacji. Czasy władzy monarszej, feudalizm stanowiły nowy okres samorządności, kształtował się wówczas samorząd stanowy. Zdecydowanie natomiast samorządności nie sprzyjał absolutyzm. Z biegiem historii, w wyniku zbrojnych przewrotów społecznych, doby rewolucji mieszczańskich i powstających konstytucyjnych państw prawa, samorząd odrodził się i zaczynał funkcjonować na dobre w państwach Europy Zachodniej. Rozwijając się w odmiennych warunkach historycznych, społeczno-kulturalnych i religijnych, samorząd terytorialny różnicował się pod względem organizacji i funkcjonowania.

Celem artykułu jest ukazanie wpływu niektórych uwarunkowań ustrojowo-politycznych kształtujących zróżnicowane formy samorządu terytorialnego występujące w wybranych do niniejszej analizy państwach Europy Zachodniej.

I. CENTRALIZM I DECENTRALIZACJA

Współczesny system administracji państw Europy Zachodniej opiera się na wykorzystaniu obu wiodących zasad kształtujących jej ustrój i funkcjonowanie. Punkt ciężkości wewnętrznego zarządzania krajem położony jest jednak na decentralizacji i jej formach: samorządzie i autonomii.

Centralizm – to pojęcie odnoszące się do rozbudowanych struktur administracyjnych państwa, w których organy niższe są podporządkowane organom nadrzędnym, w wyniku czego rola niższych jednostek organizacyjnych sprowadza się do wykonywania zadań na zasadach określonych przez szczebel centralny, a personel administracyjny organów jest technicznym wykonawcą decyzji. Możliwość decyzyjna szczebli niższych jest istotnie ograniczona przez szczeble wyższe, które często podejmują decyzje z pominięciem niższych szczebli¹. Administracja zbudowana na zasadzie centralizmu może funkcjonować w formie skoncentrowanej i zdekoncentrowanej.

Decentralizacja kształtuje taki system administracji, w którym przy funkcjonującym centrum decyzyjnym – rządzie i jego organach terenowych – występuje inny typ administracji terenowej, sprawowany przez organy utworzone drogą wolnych wyborów przez społeczność miejscową. Odbywa się to w oparciu o obowiązujący porządek prawny, samodzielnie i niezależnie

¹ *Słownik polityki*, red. M. Bankowicz, Warszawa: Wiedza Powszechna 1996, s. 34.

od administracji rządowej. Niezależność ta gwarantowana jest ustawowo i chroniona na drodze sądowej. Państwo na mocy swej władzy ustawodawczej ogranicza możliwość ingerencji centralnych i terenowych organów administracji rządowej, stwarzając sferę samodzielności dla organów terenowej administracji, tj. sferę administracji zdecentralizowanej. Ta prawem określona niezależność i wypływająca z niej samodzielność stanowi istotę decentralizacji².

Centralizm i decentralizację należy traktować jako kluczowe zasady wyznaczające ustrój administracyjny państwa. Wydawałoby się, że są one sprzeczne i w sensie etymologicznym rzeczywiście tak jest. „W języku łacińskim *de centralisatio* oznacza rozbijanie scentralizowanej jedności państwa”³. Ale obecna teoria i praktyka jest już zupełnie odmienna; związane jest to z wpływem europejskiej nauki prawa konstytucyjnego i administracyjnego, a także ustawodawstwa, które stopniowo zawężyło to pojęcie. „Decentralizacja obejmuje przede wszystkim sferę administracji państwa i oparta została na instytucji samorządu, a nie autonomii. Decentralizacja administracji miała być jednak rozszerzona na sferę ustawodawczą dla samodzielnego regulowania lokalnych spraw. Sytuacja taka ma miejsce w krajach Europy Zachodniej, charakteryzujących się obecnie wyższym stopniem decentralizacji”⁴. Nadto doświadczenia ostatnich dziesięcioleci – jeżeli nie dłuższe – zweryfikowały przeciwstawienie centralizmu i lokalności jako sztuczne, daleko idące uproszczenie. Dzisiaj nie ulega wątpliwości, że oba wymiary organizacji życia społecznego są komplementarne, co znaczy, że nie powinny się wzajemnie niszczyć. Lokalność może być bowiem uzupełnieniem i elementem administracyjnej oraz terytorialnej organizacji państwa. Właściwa proporcja obu tych układów jest sposobem na upodmiotowienie osób i podstawowych ogniw, organizacji państwa, na równoważenie interesów ogólnych i partykularnych czy wreszcie – rozwiązywanie konfliktów grupowych⁵.

Także praktyka państw Europy Zachodniej pokazała, że niemożliwe jest kierowanie się tylko jedną z tych zasad przez dłuższy okres czasu. Centralizm bazuje na obowiązku decydowania o wszelkich zadaniach przez organy cen-

² S. W ó j c i k, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*, Lublin: RW KUL 1999, s. 197.

³ Tamże, s. 281.

⁴ Tamże, s. 282.

⁵ P. K r y c z k a, *Lokalność i regionalizm*, w: *Chrześcijańska inspiracja w życiu społeczno-politycznym*, red. P. Kryczka, Lublin: RW KUL 1993, s. 89 n.

tralne. W państwach Europy kontynentalnej w wyniku dekoncentracji centralizmu organy niższe partycypują w podejmowaniu decyzji. Panuje tam zrozumienie, że całkowite odcinanie się od centralizmu może z kolei stwarzać zagrożenie anarchią. Natomiast uwzględnienie w administracji centralizmu i decentralizacji poprzez odpowiedni podział decyzji i zadań państwa wydaje się rozwiązaniem optymalnym. Według tego postulatu centralizm należy zastosować do realizacji zadań ogólnospołecznych państwa, decentralizacja natomiast pozwala decydom lokalnym na efektywniejsze wykonawstwo kwestii miejscowych – gminnych.

Biorąc pod uwagę źródło centralizacji, wiązała się ona z silną władzą rządzącego, z władztwem absolutnym. Organy niższe podporządkowywano organom wyższym na zasadzie hierarchii zarówno służbowej, jak i osobowej. Podporządkowanie osobowe przejawia się w prawie zatwierdzenia, odwoływania, awansowania, nagradzania czy pociągania do odpowiedzialności, a służbowe – w nieograniczonym prawie kierowania działalnością organu podporządkowanego, nawet bez zachowania kolejności szczebli⁶. Procedura nie musi być zachowywana w przypadku jakiegokolwiek ingerencji, która jest nieograniczona – organy niższe nie mają wówczas środków ochrony prawnej.

Obecnie funkcjonujący w państwach kapitalistycznych centralizm znajdujemy w organizacji administracji rządowej, gdzie część zadań prowadzona jest przez organy wyższe „w ogólnym zasięgu interwencyjnej funkcji państwa wobec podmiotów niepaństwowych”⁷. Istniejące w państwach Europy Zachodniej struktury scentralizowane dotyczą spraw ogólnonarodowych, jak np. administracja obrony narodowej czy bezpieczeństwa publicznego. Daje to w sferze organizacyjnej gwarancje sprawności kierowania oraz efektywność. Istotnymi cechami współczesnej centralizacji są:

1. Ścisłe wyodrębnienie prawne zadań i kompetencji na każdym stopniu organizacyjnym administracji;
2. Możliwość ich dekoncentrowania na organy niższego stopnia;
3. Zachowanie hierarchicznego podporządkowania w sferze realizacji tych kompetencji⁸.

⁶ J. Szreniawski, *Centralizm i decentralizacja w administracji*, w: *Mała encyklopedia wiedzy politycznej*, red. M. Chmaj, W. Sokół, Toruń: Wyd. Adam Marszałek 1999, s. 39.

⁷ *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław: Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego 1996/97, s. 196.

⁸ Tamże, s. 197.

W dekoncentracji istotne jest to, iż nie uchyla ona hierarchicznego podporządkowania organów. Nie można jej łączyć z decentralizacją, gdyż są to dwa różne pojęcia. Istotą dekoncentracji jest taki podział zadań, aby część z nich została powierzona jednostkom niższym. Zależność od centrum tych jednostek nie pozwalała na całkowitą niezależność w ich realizacji. Ingerencja organu nadrzędnego w działalność organu podrzędnego może nastąpić w wyniku uznania przez ten pierwszy słuszności takiego postępowania. O wprowadzeniu koncentracji czy dekoncentracji decyduje przepis prawny „który ustala problemy instancyjności, nie rozstrzygając, czy dany organ w załatwianiu określonych spraw będzie samodzielny czy zależny od nadrzędnego”⁹.

Jak dowodzi praktyka, istnieje możliwość mylenia dekoncentracji z decentralizacją. Tutaj należy zauważyć, że jeśli chodzi o możliwość podejmowania decyzji, to jest ona w decentralizacji powierzana organom niezależnym, takim jak np. samorząd. W dekoncentracji możliwości te otrzymują organy podporządkowane. Dekoncentrację można „ująć także jako ilościowy wyraz centralizacji”¹⁰.

Charakterystyczna dla decentralizacji jest niezależność podmiotów, administracja zdecentralizowana nie jest podporządkowana hierarchicznie. Jakikolwiek zalecenia czy instrukcje pochodzące z organów administracji rządowej nie mogą mieć decydującego oddziaływania na organy administracji samorządowej. W przypadku decentralizacji pojawia się i spełnia kluczową rolę nadzór. Jest to swego rodzaju zapewnienie, że zorganizowana administracyjnie całość zostanie utrzymana. Nadzór wnosi ze sobą możliwość sprawdzania, a także wkraczania w funkcjonowanie administracji nadzorowanej, która mu podlega. Granice nadzoru wyznaczane są przez prawo; wiąże się to również z określoną współodpowiedzialnością za poczynania administracji samorządowej. Zdecentralizowanie administracji tworzy dualizm administracji państwowej. Oznacza to istnienie zwierzchniej administracji rządowej nad samorządową. Innymi słowy kluczowe relacje między tymi dwoma rodzajami administracji wyznaczają ustawy, które przyznają prawo nadzoru tak w stosunku do osób, jak i czynności samorządu terytorialnego. W zakresie spraw osobowych prawo to przejawiało się w zatwierdzaniu wyboru organu wykonawczego samorządu, w możliwości zawieszania go w czynnościach, a nawet w rozwiązywaniu organów kolegialnych samorządu. Natomiast nadzór nad podejmowanymi aktami przejawiał się w prawie ich

⁹ Szreniawski, dz. cyt.

¹⁰ *Prawo administracyjne*, s. 197.

zatwierdzania, a nawet uchylania decyzji i uchwał władz samorządowych¹¹. Samorząd terytorialny w klasycznym rozumieniu tego pojęcia – utrwalonym w europejskim i wcześniejszym polskim ustawodawstwie komunalnym, a także w literaturze – to podstawowa forma decentralizacji administracji publicznej. Jako zjawisko prawnoustrojowe powiązany jest z zasadą podziału władzy, w szczególności jest właśnie formą decentralizacji władzy wykonawczej (administracyjnej), a nawet był niegdyś traktowany jako „czwarta władza”¹².

Na to, w jaki sposób w danym państwie jest organizowana władza wykonawcza, wpływa wiele różnorodnych czynników może to być np. układ stosunków społeczno-politycznych: ustrój, wielkość państwa, oddziaływanie otoczenia międzynarodowego, obowiązujący system prawny, konkretne potrzeby, jakość kadr itd. Tendencją dominującą w ostatnim okresie jest decentralizacja administracji, ale określone jej pionierzy, jak np. wojsko czy policja, z natury rzeczy działają w układach o przewadze elementów centralistycznych¹³.

Powszechność decentralizacji niesie ze sobą niebezpieczeństwo mylnego łączenia jej z autonomią. Należy więc wyjaśnić, gdzie tkwi różnica między tymi dwoma pojęciami. Autonomia polega na przyznaniu organom zarządzającym określonej części terytorium państwa, kompetencji do stanowienia przepisów prawa rangi ustawowej w szerokim zakresie spraw, bez ingerencji władz centralnych państwa¹⁴. Tutaj można by pokusić się o stwierdzenie, że autonomia to kolejny stopień decentralizacji. Autonomia podobnie jak decentralizacja „musi być przewidziana przez ogólny porządek prawny państwa i zwykle w państwach demokratycznych jest gwarantowana przez ustawę konstytucyjną”¹⁵.

Centralizm i decentralizacja to dwie strony tej samej monety – powszechnie stosowane mimo oczywistych ułomności: z jednej strony przeciążenie państwa zadaniami (centralizm), a z drugiej strony – jak pisał Franciszek Kasperek – rozbicie jedności państwa (decentralizacja)¹⁶. Jednocześnie

¹¹ W ó j c i k, dz. cyt., s. 82.

¹² M. K u l e s z a, *Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 1, s. 19.

¹³ S z r e n i a w s k i, dz. cyt.

¹⁴ Z. C i e ś l a k [i in.], *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa: Wyd. Prawnicze PWN 1996, s. 38.

¹⁵ J. T u r o w s k i, *Socjologia. Wielkie struktury społeczne*, Lublin: TN KUL 1994, s. 119.

¹⁶ Cytat za: W ó j c i k, dz. cyt., s. 109.

rzządzający stawiają sobie ambitny cel, aby zmaksymalizować plusy i wyeliminować strony ujemne wyżej wymienionych zasad. Centralizm i dekoncentracja zapewniają z reguły lepsze możliwości ogólnego sterowania, większą skuteczność i wydajność, odpowiednie – z punktu widzenia całego państwa – wykorzystanie środków finansowych oraz poziomu usług przy równym traktowaniu stron, natomiast decentralizacja wiąże się najczęściej z małą skalą działania oraz szeroką dostępnością dla obywateli i ich współdziałaniem w procesie administrowania¹⁷. Centralizm i decentralizacja winny łączyć się dla sprawnego, skutecznego i demokratycznego działania w ramach struktur administracyjnych. Wypracowanie odpowiednich proporcji między tymi zasadami stanowiłoby podstawę dla efektywnego zarządu państwem. Należy jednak zawsze pamiętać o tym, że „społeczeństwa są żywymi organizmami, w których rozdzielenie funkcji polityczno-administracyjnych między władzą centralną i regionalną narodu zależy od układu sił społecznych, napięć, walki politycznej w kraju, a nie od wolnego wyboru¹⁸.

Tak jak jest wiele definicji centralizmu i decentralizacji, tak też istnieje wiele ich podziałów. Ciekawe typy decentralizacji przedstawia L. A. Welters. Autor opisał „decentralizację polityczną, przez którą rozumie się przeniesienie władzy na niższe organizacje publiczne. Ta dzieli się na decentralizację funkcjonalną i terytorialną. Przeciwstawieniem decentralizacji politycznej jest decentralizacja niepolityczna. Wyróżniona tutaj jest decentralizacja w stosunkach między organami. Zapewnia ona, że orzeczenia pewnych podmiotów w procesie stosowania prawa będą niezawisłe¹⁹. Następnie przedstawiona jest decentralizacja administracyjna, która według Jos C. N. Raadschedersa odpowiada pojęciu dekoncentracji van Braama i Bemelmansa: „dekoncentracją jest przekazanie podległej jednostce zadań do wykonania i pozostawienie uprawnień do podejmowania podstawowych decyzji w organie transferującym²⁰.

Do typów decentralizacji zalicza się jeszcze „decentralizację ekstrasbiurokratyczną, dotyczącą transferu władzy publicznej i/lub zadań do organizacji niepublicznych, gdzieś między administracją czysto publiczną i czysto

¹⁷ Szreniawski, dz. cyt.

¹⁸ E. Ingemar, *Między centralizmem a lokalnością. O rozwoju samorządów lokalnych w postsocjalistycznej Europie*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 9, s. 19.

¹⁹ Jos C. N. Raadscheders, *Centralizacja i decentralizacja: dychotomia i kontinuum*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 6, s. 7.

²⁰ Tamże, s. 4.

prywatną”²¹. Ta z kolei dzieli się na współdziałającą, która występuje wtedy, gdy jednostka organizacyjna nie jest ciałem publicznym, lecz jest zarządzana i administrowana z udziałem urzędników publicznych. Obok decentralizacji współdziałającej występuje tutaj także decentralizacja prywatna, przy której administrowanie i kierowanie przeniesione są całkowicie na prywatne organizacje. Ten ostatni punkt podziału autor artykułu nazywa prywatyzacją, tłumacząc to tym, że pojęcia centralizacji i decentralizacji charakteryzują procesy między i wewnątrz jednostkami publicznymi, nie zaś między jednostkami publicznymi i prywatnymi. Tak dzielona jest decentralizacja. Natomiast przy formach centralizacji przedstawianych w wielu publikacjach występuje zgodność, że może ona być tylko skoncentrowana i zdekoncentrowana. Ta pierwsza polega na tym, że decyzje podejmuje rząd – organ centralny. Ta druga, że niektóre decyzje są przekazywane urzędom niższym.

II. FORMY DECENTRALIZACJI

Obecnie nie ma w Europie jednego, wspólnego typu ustroju samorządu terytorialnego. Zarówno Europejska karta regionalizacji z 1988 r., jak i Europejska karta samorządu terytorialnego z 1985 r. nie są aktami wiążącymi czy wskazującymi pożądane rozwiązania ustrojowe. W rezultacie samorząd terytorialny tworzą i realizują państwa, a raczej parlamenty i rządy dążące do skutecznego funkcjonowania oraz do dostosowania tej instytucji do potrzeb ludzi.

Wielka Brytania

Wielka Brytania jest przykładem kraju, w którym w ostatnich latach dosyć wyraźnie zmieniła się ustrojowa pozycja samorządu. Odnotowujemy tutaj osłabienie znaczenia władzy lokalnej. Lata osiemdziesiąte bowiem to czasy silnej administracji centralnej i realizacji tendencji centralistycznej. Zapędy te były tak mocne, że zbliżały się do granicy możliwości lokalnej samorządności. Nasiloną krytyką samorządu nastąpiła za rządów Margaret Thatcher, która była wspomagana przez brytyjskich liberałów. Krytyka ta wynikała z zagrożeń, jakie wyływały z nieetycznego zachowania samorządowców brytyjskich, np. wysokich diet radnych czy korupcji urzędników, a także – jak twierdzi P. Swianiewicz – z kryzysu modelu państwa opiekuńczego, pole-

²¹ Tamże, s. 7.

gającego na kłopotach finansowych państwa i niemożności utrzymania równowagi budżetowej, mającej konkretny wymiar lokalny²². Z drugiej jednak strony samorząd angielski był jednym z najbardziej stabilnych samorządów lokalnych. Przez około 150 lat społeczeństwo nie domagało się jakichś gruntownych zmian w tym zakresie. Bardzo charakterystyczny dla Wielkiej Brytanii był rozdział zadań. Administracja centralna troszczyła się o politykę zagraniczną, natomiast administracja lokalna miała uprawnienia i zasoby niezbędne do rozwiązywania nowych zadań. „Stabilność i tradycja decentralizacji angielskiego samorządu lokalnego ciągle nie pozwalają uznać go za instytucję kruchą czy narażoną na unicestwienie”²³.

Samorząd brytyjski jest ściśle związany z dwoma nawzajem się uzupełniającymi procesami: decentralizacją władzy publicznej, czyli uznaniem i prawnym zagwarantowaniem przez parlament znaczącego obszaru autonomii decyzyjnej władz samorządowych, oraz demokratyzacją procesów sprawowania władzy na poziomie wspólnot lokalnych. „Normatywne uznanie odrębności organizacyjnej i funkcjonalnej korporacji komunalnych, wraz z sukcesywnym zwiększaniem ich pojemności kompetencyjnej, doprowadziła do ukształtowania się układu relacji pomiędzy władzą państwową (rządową) a władzami samorządowymi, zapewniającego im samodzielność działania w zakresie określonych prawem zadań i funkcji. Rzeczywisty zakres autonomii determinowały również czynniki finansowe”²⁴.

Według prawa administracyjnego obowiązującego w Wielkiej Brytanii przyjmuje się, że organy administracji lokalnej „to organy władzy wykonawczej, które pozostając poza strukturą administracji centralnej, sprawują zarząd terenowy”²⁵. Uregulowania prawne dotyczą pozycji prawnej samorządu. Współcześnie wyznaczają je dwie zasady ustrojowe: zasada suwerenności parlamentu oraz zasada *ultra vires*. Podstawą tej pierwszej zasady jest suwerenność parlamentu jako prawodawcy. Zgodnie z tym parlament jako jedyna władza może stanowić lub uchylać prawa. Oznacza to, że każdy kolejny parlament nie jest – w zakresie tworzenia prawa – ograniczony ustawami wcześniej uchwalonymi, a nawet może je zmieniać. Wszystkie akty

²² P. S w i a n i e w i c z, *Współczesne przemiany samorządu lokalnego w krajach zachodnich*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 5, s. 11.

²³ J. S u p e r n a t, *W Anglii*, w: *Gmina w wybranych państwach Europy Zachodniej*, red. J. Jeżewski, Wrocław: Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego 1995, s. 15.

²⁴ K. Ł o k u c i j e w s k i, *Angielski model demokracji lokalnej i jego praktyczne uwarunkowania*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 3, s. 58.

²⁵ G. D. H. C o l e, *Local and Regional Government*, London 1947, s. 27.

normatywne pozostałych organów władzy publicznej muszą mieć wyraźne podstawy w ustawach stanowiących przez parlament. „Teoretycznie parlament ma nieograniczoną swobodę w formułowaniu aktów prawnych, które określają kompetencje i sposób zorganizowania samorządów. W praktyce działa on jednak w imieniu rządu aktualnie sprawującego władzę. Rząd centralny dysponuje dużą swobodą w dostosowaniu prawa do tego, co uważa za nieodzowne w interesie polityki ogólnonarodowej”²⁶.

Drugą bardzo ważną zasadą, która wiąże się z posiadaniem przez organy administracji lokalnej osobowości prawnej, jest doktryna *ultra vires* („ponad siły [czyjeś]”)²⁷. Dla potrzeb samorządu terytorialnego tłumaczona: „poza zakresem uprawnień”. „Zgodnie z doktryną *ultra vires* organy administracji lokalnej – osoby prawne (inaczej aniżeli osoby fizyczne) mogą robić tylko to, do czego są upoważnione przez ustawę. Tak więc cele i sposoby działania organów administracji lokalnej muszą się mieścić w zakresach ich uprawnień, które z kolei powinny być wyraźnie przyznane przez ustawę lub racjonalnie wywnioskowane z jej postanowień”²⁸.

Tak więc na pierwszy rzut oka Wielka Brytania dzisiaj to kraj dosyć daleko posuniętej centralizacji. Wgłębiając się jednak w istotę tej administracji, okazuje się coś innego. Cechą, która charakteryzowała funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Wielkiej Brytanii niemal od początku jego wyodrębnienia, było przyznanie władzom komunalnym dużej samodzielności w zakresie podejmowania decyzji dotyczących spraw lokalnych.

Francja

Cechą charakterystyczną samorządu francuskiego ostatniego 20-lecia są zmiany zarówno systemowe, jak i dostosowawcze. Francuski system administracji publicznej obowiązujący do roku 1982 miał wyraźnie centralistyczny, a zarazem zdekoncentrowany charakter. Wprawdzie na szczeblu gminnym istniała rada, która wybierała mera i jego zastępców (tworzących łącznie urząd gminy), jednak decyzje rady przed ich wprowadzeniem w życie przez mera musiały uzyskać akceptację prefekta. Można zatem mówić o występujących wówczas bardzo silnych środkach nadzoru nad administracją gminną²⁹.

²⁶ K. D e m i a n i u k, *Na przykład budownictwo*, „Gazeta Samorządowa” 1991, nr 13, s. 11.

²⁷ W. K o p a l i ń s k i, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa: Wiedza Powszechna 1967, s. 788.

²⁸ S u p e r n a t, art. cyt., s. 19.

²⁹ B. D o l n i c k i, *Przemiany ustrojowe samorządu gminnego w Europie Zachodniej*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 12, s. 74.

Ważne zmiany przyniosła ustawa decentralizacyjna z 9 lutego 1983 r. Warto podkreślić, że wprowadzanie samorządu terytorialnego następowało we Francji bez przyjęcia tego terminu, znanego nie tylko z Anglii, ale również z terenu Niemiec. Zamiast o „samorządzie”, we Francji mówi się o „administracji zdecentralizowanej” lub, jak to ma miejsce w podstawowej pod tym względem wyżej wymienionej ustawie o prawach i swobodach gmin, departamentów i regionów³⁰.

Gminy, departamenty, regiony i ich społeczności lokalne tworzą zdecentralizowane terytorialnie osoby prawa publicznego. Podstawowym składnikiem prawnej konstrukcji decentralizacji terytorialnej są lokalne interesy publiczne, w konstytucji i ustawach odróżnione od interesu ogólnego, realizowanego przez państwo. Społeczności lokalne są osobami prawnymi prawa publicznego. Odrębną od społeczności lokalnych i państwa kategorią osób prawa publicznego są zakłady publiczne będące formą decentralizacji funkcjonalnej (decentralizacji służb publicznych). Zostały one wyposażone we własne organy oraz w kompetencję specjalną (w zakresie danej służby, np. szkoły średnie, szkoły wyższe) i korzystają z prawnie określonej samodzielności (finansowej, administracyjnej)³¹. Struktura terytorialna państwa francuskiego opiera się na zasadzie decentralizacji i dekoncentracji. Decentralizacja polega na samodzielnym realizowaniu interesów lokalnych przez gminy, departamenty czy regiony. „W aspekcie dekoncentracji struktura terytorialna przybiera postać zdecentralizowanego podziału administracyjnego państwa, w którego ramach hierarchicznie podporządkowane terytorialnie organy administracji rządowej wykonują przypisane kompetencje”³². Obecny dualizm administracji terytorialnej we Francji potwierdziły kolejne wprowadzane ustawy, tzn. administrację terytorialną Republiki wykonują społeczności terytorialne i zdekoncentrowane służby państwowe. W ostatnich latach wprowadzono również zasadę subsydiarności, która oznacza wyraźny podział kompetencji między organy centralne i służby zdekoncentrowane. Te pierwsze nie mogą przekazywać zadań im powierzonych – w charakterze państwowym – jednostkom terytorialnym. Te drugie zaś, zajmując się sprawami społecz-

³⁰ H. I z d e b s k i, *Współczesne modele administracji publicznej*, Warszawa: Urząd Rady Ministrów, Pełnomocnik ds. Reformy Administracji Publicznej 1993, s. 16.

³¹ J. J e ż e w s k i, *We Francji*, w: *Gmina w wybranych państwach Europy Zachodniej*, red. J. Jeżewski, Wrocław: Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego 1995, s. 136.

³² Tamże, s. 141.

ności lokalnych, mogą także udzielać technicznego wsparcia społecznościom terytorialnym i zakładom publicznym.

Rozdział ten jest niezwykle istotny, gdyż „charakterystyczną cechą ustroju terytorialnego we Francji jest bardzo duża liczba małych gmin”³³. Ten fakt oraz niewielkich rozmiarów departamenty sprzyjają centralizacji. Obecnie departament stanowi zarówno szczebel podziału administracyjnego państwa, jak i zdecentralizowaną jednostkę samorządu lokalnego³⁴.

Francja to przykład państwa, w którym zmiany zachodzące w samorządzie po regionalizacji są szczególnie widoczne. Regionalizm jako akt sprzeciwu wobec nadmiernej centralizacji i uniformizacji znalazł na gruncie Francji dobre podłoże. Jednak regionalizm niesie ze sobą także niebezpieczeństwo separacji regionów. Społeczności lokalne są w trakcie poszukiwań jak najlepszych dla nich rozwiązań. Wydaje się, że dobrym wyjściem dla Francji mogłaby być decentralizacja, chociaż prawnicy i politycy francuscy są zwolennikami pewniejszego ich zdaniem, zdekoncentrowanego centralizmu. Związane jest to z dość dużym politycznym zaangażowaniem obywateli francuskich oraz zróżnicowaniem regionalnym tego państwa.

Włochy

Cechą charakterystyczną włoskiego samorządu terytorialnego jest jego ciekawa konstrukcja, a mianowicie decentralizacja regionalna. Stan taki zakłada ustawa zasadnicza. „Konstytucja Włoch opiera się na zasadzie, że instytucje państwowe muszą być stopniowo zdecentralizowane. Władze lokalne mają uzyskiwać znaczną swobodę w zarządzaniu tymi dziedzinami, którymi łatwiej i sprawniej daje się kierować na szczeblu regionalnym”³⁵.

Od lat siedemdziesiątych we Włoszech dominuje tendencja tworzenia regionów powszechnej autonomii. Obecnie funkcjonuje tam piętnaście takich jednostek o statucie zwyczajnym oraz pięć o statutach specjalnych – o randze konstytucyjnej zatwierdzonej przez parlament. Te posunięcia mają doprowadzić do utworzenia w ramach republiki unitarnej – instytucji autonomicznych, które przyczynić się mogą do odrodzenia głębi i istoty państwa – wspólnoty. „Regiony włoskie stały się uprzywilejowanym podmiotem – prawowitym współsuwerenem decentralizacji decyzji przez przemodelowanie relacji cen-

³³ K. C h o r ą ż y, *Związki komunalne we Francji*, „Samorząd Terytorialny”, 1994, nr 6, s. 67.

³⁴ A. B e n t k o w s k i, *Francja*, „Gazeta Samorządowa” 1990, nr 4, s. 6.

³⁵ K. D e m i a n i u k, *Na Półwyspie Apenińskim*, „Gazeta Samorządowa” 1991, nr 2, s. 11.

trum–peryferie, wskutek czego aparat państwowy Republiki Włoskiej rezygnuje z wszechzarządzania, a obecnie poświęca się koordynacji różnych poziomów terytorialnych i dostosowaniu interesu narodowego do różnych interesów lokalnych, wewnątrznarodowych”³⁶. Zadaniem regionów nie jest negowanie nadrzędności organów państwa, ale dostosowanie się do niej bez zatracenia autonomii. Regiony mają możliwość stanowienia norm prawa regionalnego. Nie może ono jednak być sprzeczne z prawem państwowym, musi także mieścić się w ramach nałożonych przez Konstytucję. Ustawa zasadnicza określa również organy regionów i ich funkcje. Podstawy funkcjonowania regionów włoskich zawarte w ich statutach są podporządkowane uznaniu przez parlament i przyjmują formę prawa narodowego, co redukuje ich autonomię do władzy organizacji wewnętrznej³⁷. O granicach autonomii świadczy również to, że możliwość ingerencji w działalność regionów i ich organów, tzn. kontrola aktów legislacyjnych i administracyjnych, jest zapisana w Konstytucji. Wydawane przez regiony, na mocy Konstytucji, tzw. ustawy ramowe ustalają formy i granice autonomii regionalnej, uzgadniając je z finansami państwa, prowincji lub gmin, oraz określają system wyborów regionalnych.

Wprowadzenie regionów z władzami wybieranymi w wyborach powszechnych i większą niż w przypadku gmin czy prowincji powierzchnią miało prowadzić do daleko posuniętej decentralizacji państwa. Reforma ta miała przybliżyć społeczeństwo do ośrodków decyzyjnych, które sprawniej rozwiązują problemy lokalne. Stanowiła ponadto zachętę dla obywateli do wzięcia udziału w rządzeniu krajem³⁸.

Decentralizacja regionalna we Włoszech jeszcze trwa, jednak jej efekty już są na tyle obiecujące, że być może jest to jeden z lepszych przykładów łączenia centralizmu z decentralizacją.

Szwajcaria

Najbardziej istotne, jeśli chodzi o samorząd terytorialny w Szwajcarii, jest to, że Szwajcaria jest państwem federalnym. Obok Związku (federacji), który stanowi władzę centralną, istnieją także „państwa” członkowskie, czyli kantony; jest ich 26 i mają własną wolę polityczną. Według Konstytucji Związkowej „kantony są suwerenne, o ile ich suwerenność nie jest ogra-

³⁶ W. M i s i u d a, *Decentralizacja regionalna*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 9, s. 50.

³⁷ Tamże, s. 51.

³⁸ D e m i a n i u k, *Na Półwyspie Apenińskim*, s. 11.

niczona Konstytucją Związkową i jako takie realizują wszystkie prawa nie przekazane władzy federalnej³⁹. Zapis ten sugeruje, że obecna organizacja państwa szwajcarskiego następowała od najniższego szczebla poprzez różnego rodzaju łączenia. Tak więc, w przeciwieństwie do innych państw, ta samorządność nie pochodzi z decentralizacji czy innego późniejszego, czy wtórnego procesu. „Wynikiem tego jest konieczność zachowania «państwowości» kantonów w ramach konstytucji związkowej. Kantony stanowią – po szczeblu federalnym – drugi szczebel polityczny kraju. Trzecią płaszczyznę polityczną tworzą gminy. Pomimo iż są o wiele starsze niż kantony, prawnie zostały utworzone przez kantony, co przede wszystkim oznacza, iż to nie federacja określa i reguluje istotę gmin⁴⁰. Prawo związkowe może nakładać na gminy zadania. Dlatego też wszystko to, co dotyczy gmin, podporządkowane jest zasadzie federalizmu. Przywilejem kantonów jest możliwość tworzenia wewnętrznych struktur organizacyjnych, których istnienie kanton uznaje za celowe. Bezpośrednim tego skutkiem jest duże zróżnicowanie gmin. Mimo tej zrozumiałej różnorodności wszystkie szwajcarskie gminy mają kilka cech wspólnych. „Z jednej strony są one państwowymi władzami lokalnymi wypełniającymi zadania państwa (Związku i kantonów) i stąd w płaszczyźnie miejscowej poddane są warunkom działania właściwym administracji państwowej. Z drugiej strony, gminy są korporacjami samorządowymi, upoważnionymi do samodzielnego regulowania swoich spraw, z uwzględnieniem porządku prawnego⁴¹. Gminy najczęściej zorganizowane są w system zgromadzeń i/lub głosowania przy urnach. Klasyczny podział władz bezpośrednio rzutuje na zadania gminy. „Do funkcji prawodawczych gminy (określonych przez prawo kantonalne) należy wydawanie ordynacji gminnych, w których szczegółowo regulowana jest organizacja gminy⁴². Podstawę działalności gminy stanowi administracja. Ostatnie lata sprzyjały zwiększeniu się liczby zadań państwowych. Umocniła się również tendencja do federalnego ustawodawstwa, podczas gdy stosowanie prawa powierza się władzom lokalnym. Gminy w Szwajcarii to twór autonomiczny. Jest to potwierdzone tym, iż nie tylko nie są zdecentralizowanymi jednostkami administracji państwowej, ale

³⁹ Konstytucja Federalna Związku Szwajcarskiego z 29 maja 1974 r.

⁴⁰ R. S c h a f f h a u s e r, *W Szwajcarii*, w: *Gmina w wybranych państwach Europy Zachodniej*, red. J. Jeżewski, Wrocław: Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego 1995, s. 269.

⁴¹ E. N o w a c k a, *Organizacja gmin w Szwajcarii*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 3, s. 62.

⁴² Tamże, s. 63.

przede wszystkim dysponują własną wolą polityczną jako korporacje samorządowe. Według tego gminy mają zasadniczy udział w urzeczywistnianiu demokracji i państwa prawnego oraz wolności obywateli. „Dzisiaj gmina jest wtedy autonomiczna, gdy w realizacji jej zadań dysponuje stosunkowo znaczną swobodą decyzyjną. Dzieje się tak wtedy, gdy gmina – w przypadku stanowienia prawa i jego stosowania – nie jest traktowana tylko jako zdecentralizowana instancja wykonawcza bez własnej możliwości decyzyjnej, lecz samodzielnie podejmuje decyzje. Bez znaczenia jest przy tym, czy gmina stosuje własne prawo, czy działa na zlecenie nadrzędnej wspólnoty”⁴³.

System szwajcarski jest oryginalnym, wypracowanym przez to państwo tworem. Cechą charakterystyczną tego samorządu jest autonomia. Taki system ma swoje dobre i złe strony, w przypadku jednak Szwajcarii jest to system sprawdzony, najbardziej odpowiadający temu ustrojowi państwa.

Niemcy

Struktura administracji publicznej w tym państwie jest w przeważającej mierze unormowana w Konstytucji z 1949 roku. Składa się ona z następujących szczebli: federacji, krajów federalnych, powiatów i miast wyłączonych z powiatów, miejscowych jednostek administracyjnych (gminy i mniejsze związki gmin). Oczywiście w ostatnich czasach zarówno w samym państwie, jak i w konstytucji, także i w tej dziedzinie nastąpiło wiele zmian. Obecne Niemcy są wciąż państwem federacyjnym. Charakterystyczna jest tu także daleko posunięta autonomia poszczególnych krajów (landów) wchodzących w skład państwa jako związku. Zasady demokracji, państwa prawnego i socjalnego uzupełniane są o zasadę ustroju federalnego. Wielość i różnorodność źródeł prawa ustrojowego dotycząca gminy zawarta jest w Konstytucji 1949 r. W krajach, powiatach i gminach naród musi mieć przedstawicielstwo pochodzące z powszechnych, bezpośrednich, wolnych, równych i tajnych wyborów. W gminach można zastępować organy wybieralne przez zgromadzenie gminne. Gminy muszą mieć zagwarantowane prawo do regulowania na własną odpowiedzialność wszelkich spraw miejscowych przez ustawy. Konstytucja określa gminy jako korporacje terytorialne. W związku z brakiem szczegółowego uregulowania spraw organizacyjnych samorządu te zagadnienia zostały przejęte przez ustawodawstwa krajowe⁴⁴. Części składowe Niemiec to federacja i kraje federalne – będące dalszym elementem podziału władzy. Podział funkcji państwowych między federację i kraje federalne obejmuje

⁴³ S c h a f f h a u s e r, art. cyt., s. 277.

⁴⁴ D o l n i c k i, art. cyt., s. 71.

zarówno działalność ustawodawczą, jak i wykonawczą⁴⁵. Podział kompetencji oparty jest na dwu równoważących się bazowych założeniach, tzn. konieczności podporządkowania się władz krajowych ustaleniom szczebla federalnego w sprawach dla niego zastrzeżonych, ale równocześnie zapewnieniu krajowi wpływu na ich ostateczny kształt – poprzez udział w Parlamencie oraz prawie do swobodnego kształtowania spraw krajowych, w tym właśnie ustroju samorządowego – w przyznanym im zakresie przy zachowaniu zgodności z konstytucją Niemiec oraz innymi przepisami obowiązkowymi. „Samorząd terytorialny prawnie i administracyjnie jest częścią landów. Niemniej jednak konstytucja Niemiec gwarantuje samorządom autonomię. Gwarancję tę można odnaleźć też w konstytucjach federalnych. Oznacza to, iż gmina sama zajmuje się regulacją spraw dotyczących społeczności lokalnych”⁴⁶. Sprawy te to nie tylko zadania ustawowo regulowane i tradycyjnie przekazywane gminom. Regulacja odbywa się także w zakresie zadań nowo powstających.

Do gmin należy również spełnianie zaleceń wynikających z ustawy federacji i krajów. Elementem samorządności jest także uprawnienie gmin do uchwalenia prawa przedmiotowego, tzn. ustaw o znaczeniu materialnym, obowiązującego wszystkich na całym terenie gminy oraz norm prawnych regulujących tryb działania administracji. Kraje natomiast są uprawnione do regulowania ustroju gmin w ramach własnej kompetencji i według swoich tradycji⁴⁷. Mogą one np. być zniesione lub połączone na podstawie ustaw krajowych. „Samorząd komunalny jest nie tylko ważnym ogniwem decentralizacji politycznej i administracyjnej, lecz również uzupełnieniem zasady podziału władzy, gwarantującym realizację zasady wspólnoty demokratycznej”⁴⁸.

Mimo silnej decentralizacji w Niemczech jednolitość państwa nie jest zagrożona. Wynika to z przestrzegania jednolitości porządku prawnego federacji, jednolitości służby publicznej federacji, ogólnopaństwowej struktury partyjnej, jednolitości systemu gospodarczego federacji i rosnącej jednolitości struktury ogólnej administracji federacji. Federacyjny ustrój Niemiec pociąga

⁴⁵ *Administracja RFN*, red. J. Łętowski, J. P. Pruszyński, Wrocław 1983, s. 27.

⁴⁶ A. S t u t t e r h e i m - M u n k e r, *Niemcy*, „Gazeta Samorządowa” 1990, nr 26, s. 11.

⁴⁷ Gminy niemieckie ze względu na ustrój można podzielić na gminy o ustroju: północnoniemieckim, południowoniemieckim, magistrackim i burmistrzowskim.

⁴⁸ *Administracja RFN*, s. 29.

za sobą siłą rzeczy bardziej złożoną strukturę organizacji administracji publicznej niż w państwie unitarnym⁴⁹. Niemcy radzą sobie z tą złożonością, tworząc sprawnie funkcjonującą państwowość. Tutaj, tak jak i w każdym systemie, można doszukać się uchybień; w zależności od szczebla, urzędnicy starają się je jednak prostować. Warunki obecnej samorządnej administracji zmieniły się zupełnie od początku XIX w., co w konsekwencji wywołało różnego rodzaju tendencje centralizacyjne, ale także zwiększyło zakres zadań władz lokalnych. Trzeba jednak mieć na uwadze, aby zwłaszcza ze względu na przesłanki funkcjonowania demokracji, sprawy, które mają być uregulowane na niższym szczeblu, pozostawały w kompetencji tych jednostek, w których te sprawy są jasne dla obywateli i w których obywatel ma najwięcej możliwości uczestniczenia w decyzjach⁵⁰.

W Niemczech więc, podobnie jak i w innych krajach Europy Zachodniej, dąży się do jak największego zaangażowania obywateli w sprawy samorządowe. Zmierza się tu do najpełniejszego urzeczywistnienia władztwa lokalnego.

Samorząd w państwach Europy Zachodniej ma swoją specyfikę wynikającą z różnych historii tych państw. Ich różnorodność zasadniczo wpływa na indywidualną interpretację podstawowej zasady samorządności opartej na decentralizacji. Mimo iż samorząd w tych państwach charakteryzuje się specyficznymi cechami, można zauważyć, że w całej Europie Zachodniej rysuje się jedna podstawowa tendencja. Jest nią decentralizacja. Ma ona na celu jak największe przybliżenie obywatelom możliwości sprawowania władzy przynajmniej na najbliższym terenie. Słuszność tego założenia polega na tym, że to właśnie mieszkańiec danego regionu wie najlepiej, czego tej społeczności potrzeba. Oczywiście niezbędne są podstawowe zasady wyznaczane centralnie. Dlatego każde państwo wypracowało własne reguły, w ramach których ma działać samorząd.

⁴⁹ J. K o r c z a k, *W Niemczech*, w: *Gmina w wybranych państwach Europy Zachodniej*, red. J. Jeżewskiego, Wrocław: Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego 1983, s. 29.

⁵⁰ U. W. S c h u l z e, *Samorząd terytorialny w Niemczech*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 6, s. 32.

III. KIERUNKI ROZWOJU

Samorząd terytorialny w obecnych czasach stał się podstawową instytucją administracji publicznej nie tylko w krajach zachodnich. Jego progres jest uzależniony od kondycji państwa. W jednych krajach zmierza do ograniczenia samodzielności (np. Anglia), w innych do powiększenia zakresu działań samorządu. Niektóre dyskusje dotyczą problemów ogólnych, konceptualnych, inne zatrzymują się na szczegółach i tu szukają rozwiązań przejściowych problemów. Ogólnie zaznacza się jednak tendencja umożliwiająca jak największe przybliżenie samorządu terytorialnego obywatelom. Państwa Europy Zachodniej w różny jednak sposób próbują dochodzić do tej idei.

Obecnie angielski proces zmian koncentruje uwagę na problematyce gospodarczo-finansowej. Strona rządowa dąży do przeprowadzenia reform mających na celu fragmentaryzację kadrową samorządu i ograniczenie jego wydatków. Następstwem tego ma być zwiększenie możliwości skutecznego oddziaływania rządu na władze lokalne. Pewne posunięcia wykonywane były już wcześniej. „Władze centralne dokonywały nieustannych zmian obowiązującego prawodawstwa (w latach 1979-1996 uchwalono przeszło 70 ustaw modyfikujących uprawnienia władcze organów samorządu), nie rezygnując przy tym z licznych partykularnych interwencji wymierzonych w politykę władz poszczególnych jednostek komunalnych. Rząd proponował również inicjatywy ustawodawcze zmierzające do poszerzenia przysługujących mu uprawnień nadzorczych w stosunku do organów samorządu”⁵¹. W związku z zaistniałą sytuacją w rozgorzałej dyskusji na temat samorządu ścierały się różne koncepcje. Najpopularniejsze z nich to lokalizm, teoria wyboru publicznego, koncepcja podwójnego państwa i koncepcja relacji społecznych. Żadne z nich jednak nie przedstawiły wystarczającej recepty na problemy i nie wskazywały jednej dobrej drogi rozwiązującej tę sytuację. Dla trzech spośród czterech omawianych teorii głównym problemem władz lokalnych jest presja ze strony rządu centralnego, który wykazuje wrażliwość na potrzeby innych grup interesu. Lokalizm, koncepcja podwójnego państwa i relacji społecznych widzą samorząd lokalny jako instytucję permanentnie zagrożoną przez centralistyczne dążenia w państwie. Według teorii wyboru publicznego samorząd ma więcej problemów z samym sobą niż z rządem⁵².

⁵¹ Ł o k u c i j e w s k i, art. cyt., s. 72.

⁵² *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, red. P. Świaniewicz, Warszawa: Municipium 1997, s. 37.

Tymczasem problemy narastają. Samorządy muszą odpowiadać na wyzwania związane ze zmianą struktur demograficznych, bazy ekonomicznej, nowymi oczekiwaniami związanymi z postępem technologii i informatyzacji, pojawieniem się nowych linii podziału w społeczeństwie oraz ogólnie z nowymi wymaganiami dotyczącymi jakości świadczonych usług⁵³.

Francja to przykład państwa, które po wyciągnięciu wniosków z niedomażeń centralizmu aktywnie zaczęło reformować instytucje administracji publicznej. Obecna pozycja ustrojowa francuskiej gminy i jej miejsce w układzie kompetencyjnym administracji lokalnej określone zostały w znacznej mierze w toku wielkiej reformy decentralizacyjnej, rozpoczętej w 1982 r. i prowadzonej przez całe niemal dziesięciolecie⁵⁴. Reforma ta dotyczyła głównie zmian ustrojowo-strukturalnych, zmian w układzie kompetencji i w środkach ich realizacji oraz w strukturze nadzoru i kontroli.

Oprócz oczekiwanych przekształceń reforma otworzyła drzwi na kolejne przemiany. W wyniku reform wyszły na jaw ogromne luki w systemie prawnym, co zmusiło do ich reaktualizacji. Autorzy francuscy podkreślają często, że reforma rozpoczęła proces, którego istotne efekty sytuują się w przyszłości. Odnosi się to przede wszystkim do rozpoczętej, lecz dalekiej do zakończenia transformacji systemu finansów lokalnych. Społeczności lokalne nie uzyskały – z różnych powodów – samodzielności finansowej⁵⁵. Ogólnie rzecz biorąc, groźba centralizacji wydaje się zażegnana. Są jednak nadal takie sfery, których reforma nie objęła. W nich być może należy szukać bazy do kolejnych zmian doskonalących współdziałanie rządu i administracji samorządowej.

Potwierdzeniem ogólnej tendencji do powiększania samodzielności przez jednostki samorządowe są Włochy. Regiony autonomiczne domagają się większych uprawnień. To oczywiście napotyka na opór ze strony rządu. Hamulce całkowitej autonomii są stosowane w różnych dziedzinach. „Jak na razie regiony włoskie nie są bezpośrednimi rozmówcami Wspólnoty Europejskiej, której dyrektywy przechodzą przez filtr państwa, które mimo że obdarzyło regiony autonomią, to boi się jej wykorzystania”⁵⁶. Pomimo jednak różnego rodzaju barier, cały czas jest utrzymywany kierunek jak

⁵³ Tamże, s. 37-38.

⁵⁴ J e ż e w s k i, art. cyt., s. 127.

⁵⁵ Tamże, s. 133.

⁵⁶ W. M i s i u d a, *Regiony autonomiczne i ich organy na przykładzie włoskim*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 4, s. 46.

największej samodzielności. Tym bardziej że Włochy mają – jako jedno z nielicznych państw – podstawę do odizolowania się od władztwa centralnego, zwłaszcza jeśli chodzi o regiony o specjalnej autonomii.

Zmorą niemieckiego samorządu są małe obszarowo i słabo zaludnione gminy, a także pogarszająca się fachowość w działaniu organów gminnych. Problemem – powszechnym w całej Europie – jest nikła niezależność finansowa podstawowych jednostek samorządowych. Praktycznym objawem tego jest rosnące zadłużenie gmin oraz bardzo skomplikowane i nie zawsze samodzielne konstruowanie budżetów gmin. „Rodzi to różne możliwości wywierania wpływów na sposób wydatkowania środków budżetowych, zwłaszcza otrzymanych od władz wyższych. Jak pisze J. Korczak „stan ten uzasadnia oczekiwania nie tylko przedstawicieli praktyki, ale i teorii samorządu terytorialnego na swoistą reformę systemu podatków lokalnych, w której upatruje się znalezienia nowych źródeł dochodu gmin, przy zachowaniu, a nawet wzmocnieniu już istniejących”⁵⁷. Reforma terytorialna przeprowadzona pod koniec lat siedemdziesiątych „miała na celu podniesienie efektywności administracji oraz poziomu zaspokojenia potrzeb mieszkańców, a także polepszenia faktycznych warunków dalszego funkcjonowania samorządności w nowoczesnym, mobilnym społeczeństwie”⁵⁸. Efektem jej jest usprawnienie administracji, ale też ograniczenie roli oraz znaczenia organów przedstawicielskich. Dalsze więc kroki samorządów niemieckich powinny zmierzać do przywrócenia odpowiedniego zakresu demokracji.

Szwajcaria w swych problemach nie odbiega daleko od innych państw Europy Zachodniej. Podłożem tych problemów jest ograniczona wielkość gmin i co za tym idzie – ich niewydolność finansowa. Wiele bardzo małych gmin, przede wszystkim w rejonach górskich, jest słabych pod względem finansowym i w dużym stopniu skazanych na dotacje wyrównawcze. Wiele małych gmin nie jest w stanie zrealizować stojących przed nimi rozwiązań siłami własnej kadry. „Jeśli uwzględni się rosnącą skalę zaciąganych pożyczek, to wówczas możliwość wywierania nacisku na gminy jest znaczna. Powoduje, że władze rządowe poprzez subwencje i pożyczki – w dużej mierze uznaniowe – mogą kontrolować blisko połowę budżetu gminnego”⁵⁹. Nasuwające się jednak rozwiązanie poprzez reformy strukturalne w systemie

⁵⁷ Art. cyt., s. 266.

⁵⁸ S c h u l z e, art. cyt., s. 39-40.

⁵⁹ Z. N i e w i a d o m s k i, *Gmina w Szwajcarii*, Warszawa: UW, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego 1993, s. 38.

gmin jest trudne do zrealizowania. Panuje bowiem ogólna niechęć do tego typu zmian, bardziej popularne są tam gminy małe, nieskomplikowane i bliskie obywatelowi. Może więc Szwajcaria poradzi sobie ze swoimi problemami w inny sposób niż przez reformowanie struktury.

Podsumowując należy stwierdzić, że rozwój samorządu terytorialnego na przykładzie omówionych państw Europy Zachodniej idzie w czterech kierunkach. Pierwszy zmierza do bardziej precyzyjnego określenia stosunku państwa do samorządu. Drugi wiąże się z potrzebą kształtowania nowej formuły zadaniowo-kompetencyjnej administracji lokalnej. „Trzeci kierunek ewolucji samorządu związany jest z kształtowaniem mechanizmów, które wychodzą z tego stanu rzeczy i określałyby zasady funkcjonowania samorządu w sytuacji niedoboru środków materialnych, a jednocześnie tworzyły możliwości ich pomnażania”⁶⁰. Czwarty kierunek dotyczy zmian w wewnętrznych procesach decyzyjnych. Biorąc pod uwagę stale powiększający się zakres zadań samorządu lokalnego, wydaje się, że administracja samorządowa na Zachodzie idzie w dobrym kierunku, tzn. przybliżenia władzy do obywatela. Zawsze pozostaje jednak sprawa nadzoru pochodzącego z organów centralnych. Tutaj jednak także zaczyna zauważać się powolne zmiany zmierzające do większej samokontroli samorządowej.

*

Kierunki i formy decentralizacji i centralizmu w państwach Europy Zachodniej kształtowane są przez wiele czynników. Istotną rolę odgrywają programy partii politycznych, programy gospodarcze, programy kulturalne, nowe propozycje społeczne, tradycja ustroju politycznego i odpowiadające jej systemy prawa. Ważna jest także aktualna kondycja polityczna i finansowa kraju. Słuszna jest taktyka racjonalnego dysponowania środkami społecznymi. Czy jednak za tym ekonomicznym myśleniem nie podąża chęć większej kontroli nad zdecentralizowanymi organami czy wręcz ograniczenie samorządności?

Możliwość dysponowania finansami to ogromna władza, z czego instytucje coraz bardziej zdają sobie sprawę. Z drugiej jednak strony, decyzję o tym, kto może dysponować tym majątkiem społecznym, podejmuje w państwach demokratycznych parlament. Państwo sukcesu to takie, które umiejętnie godzi

⁶⁰ T e n ż e, *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, Warszawa: Wyd. Prawnicze 1990, s. 36.

działania władzy centralnej z satysfakcją ekonomiczną zdecentralizowanych jednostek. Do tego ideału zbliżają się państwa Europy Zachodniej, lecz cel ten wciąż jeszcze jest przed nimi.

BIBLIOGRAFIA

- I z d e b s k i H.: Współczesne modele administracji publicznej, Warszawa: Urząd Rady Ministrów, Pełnomocnik ds. Reformy Administracji 1993.
- K r y c z k a P.: Lokalność i regionalizm, w: Chrześcijańska inspiracja w życiu społeczno-politycznym, red. P. Kryczka, Lublin: RW KUL 1993.
- N i e w i a d o m s k i Z.: Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej, Warszawa: Wyd. Prawnicze 1990.
- S w i a n i e w i c z P.: Współczesne przemiany samorządu lokalnego w krajach zachodnich, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 5, s. 11-23.
- T u r o w s k i J.: Socjologia. Wielkie struktury społeczne, Lublin: TN KUL 1994.
- Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej, red. P. Świaniewicz, Warszawa: Municipium 1997.
- W ó j c i k S.: Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku, Lublin: RW KUL 1999.

TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT WITHIN THE SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITIES IN SOME COUNTRIES OF WEST EUROPE

S u m m a r y

Centralization and decentralization are two complementary conceptions. If we want to have democracy we need them both. Generally in most of the countries of Western Europe we have centralization and decentralisation working together. Most governments prefer centralization but decentralization is the best way to take care of even small villages. The aim of this article is to show influence of the conditions of political system. These conditions form different shapes of the local government which appear, especially for this analysis in selected countries of Western Europe: Great Britain, France, Germany, Italy and Switzerland.

Słowa kluczowe: samorząd, administracja, decentralizacja, autonomia, centralizm, dekoncentracja.

Key words: self-government, administration, decentralization, autonomy, centralism, deconcentration.