

Kardas, Mariusz / Kucharska, Celina

Analiza porównawcza modeli samorządu terytorialnego Niemiec, Wielkiej Brytanii i Szwecji

Colloquium 3, 91-136

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Mariusz Kardas, Celina Kucharska
Akademia Marynarki Wojennej

ANALIZA PORÓWNAWCZA MODELI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NIEMIEC, WIELKIEJ BRYTANII I SZWECJI

STRESZCZENIE

Samorząd terytorialny stanowi ważny element administracji publicznej. We wszystkich krajach Unii Europejskiej występuje samorząd terytorialny, który w większości krajów ma bardzo długą tradycję. Ponieważ nie ma jednego uniwersalnego modelu samorządu terytorialnego autorzy artykułu podjęli próbę analizy porównawczej modeli samorządu europejskiego krajów, które są charakterystyczne dla pewnych podstawowych typów administracji lokalnej. W treści omówiono najważniejsze kwestie samorządowe Wielkiej Brytanii, Szwecji i Niemiec, przedstawiając podstawowe formy władzy lokalnej, co w efekcie daje pewien obraz stosowanych w państwach europejskich rozwiązań. Pomimo tego, że artykuł nie pokazuje wszystkich aspektów tej szerokiej i skomplikowanej problematyki, to powinien być pomocny w przyjrzeniu się sytuacji samorządu terytorialnego występującego w państwach europejskich.

Samorząd terytorialny stanowi ważny element administracji publicznej. We wszystkich krajach Unii Europejskiej występuje samorząd terytorialny, który w większości krajów ma bardzo długą tradycję. Nie ma jednak jednego uniwersalnego modelu samorządu terytorialnego, który jest najlepszy z możliwych. Poniższy tekst jest próbą analizy porównawczej modeli samorządu funkcjonujących w Europie. W krajach europejskich występują bardzo różne wzorce administracji lokalnej, jednakże do analizy wybrano takie kraje, które są charakterystyczne dla podstawowych modeli samorządowych. Wybór padł na Wielką Brytanię, Szwecję i Niemcy. Struktura administracyjna funkcjonująca w tych krajach nie wyczerpuje wszystkich podstawowych form samorządu, ale daje pewien obraz stosowanych rozwiązań. Poniższe rozważania, mimo, że nie pokazują wszystkich aspektów problematyki, to stanowią przegląd instytucji samorządu terytorialnego w państwach europejskich.

Problematyka modeli samorządu terytorialnego występujących w krajach europejskich jest omawiana w różnych publikacjach¹. Z uwagi na następujące ciągle zmiany w funkcjonowaniu samorządu nie można przyjmować części informacji bez weryfikacji. Większość polskich źródeł, nie pokazuje stanu samorządu z okresu bezpośrednio poprzedzającego datę ich publikacji. Najnowsze wydawnictwa ukazują się w języku angielskim i dostęp do nich jest utrudniony. Zaś informacje o poszczególnych aspektach funkcjonowania samorządu są zawarte w różnych źródłach i są prezentowane w odmienny sposób. Występują czasami sprzeczności w publikowanych danych, co powoduje, że ich weryfikacja jest utrudniona. Przesłanki te powodują, że niniejszy artykuł stanowi tylko próbę analizy porównawczej. Ukazany jest obraz, z pewnością niekompletny, dający jednak wyobrażenie o rozwiązaniach zastosowanych w różnych modelach samorządu terytorialnego.

Współczesny samorząd terytorialny jest określany jako samodzielne i zasadniczo niezależne zawiadywanie przez grupy obywateli swoimi sprawami. Samorząd ma charakter powszechny, bowiem obejmuje wszystkich obywateli zamieszkujących na terenie danej jednostki podziału terytorialno-administracyjnego². Jest on korporacją lokalnego społeczeństwa, o własnej wewnętrznej organizacji, wykonującej zadania państwowe, wyposażoną w przymiot osoby prawnej, podlegającej nadzorowi państwa³.

Samorząd terytorialny jest elementem systemu administracyjnego państwa, co oznacza, że jednostki samorządu powstają i działają na podstawie prawa krajowego. Sprawują funkcje pomocnicze wobec administracji państwowej. Wykonują zadania własne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej oraz zlecone wynikające z uzasadnionych potrzeb państwa. Jednostki samorządu mają zapewnione źródła finansowania swej działalności. Swe zadania wykonują na własną odpowiedzialność i we własnym imieniu. Ograniczone są jedynie kryterium zgodności z obowiązującym

¹ Patrz: wydane w ostatnich latach: *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie (doświadczenia i nowe wyzwania)*, pod red. J. Marszałek-Kawy, A. Lutrzykowskiego, Toruń 2008; *Władza państwowa i administracja publiczna w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, pod red. M. Barańskiego, Toruń 2009; *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 2005; *Samorząd terytorialny*, pod red. A. Jackiewicz, A. Olechno, K. Prokop, Siedlce 2010; K. Miaskowska-Daszkiewicz, B. Szmulik, *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2006; L. Gajc, *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, Warszawa 2011 i in.

² H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1996, s. 136-137.

³ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny*, [w:] M. Chmaj (red.), *Słownik samorządu terytorialnego*, Lublin 1997, s. 186.

prawem. Wyłanianie organów samorządu jest dokonywane w drodze demokratycznych wyborów. Jednostki te są podmiotem prawa publicznego (kompetencje administracyjnoprawne), jak i podmiotem prawa prywatnego (osobą prawa cywilnego, mającą zdolność sądową). Samorząd jest chroniony, przed nieuzasadnioną ingerencją organów kontrolujących, przez niezawisłe sądy administracyjne i sądy powszechne⁴.

Samorząd terytorialny, który oznacza sprawowanie lokalnej władzy administracyjnej przez organa wybieralne, przyjmuje w państwach konstytucyjnych dwojaką postać:

- działanie bezpośrednio poprzez wybrane przez siebie organa;
- współdziałanie w tym zakresie z urzędnikami państwowymi.

W każdym modelu istotne jest określenie wzajemnego stosunku między organami państwowymi, biurokracją (element centralizacji), a organami samorządowymi (element decentralizacji)⁵.

Działania lokalne poprzez wybrane przez społeczeństwo organa, bez teoretycznie żadnego wpływu na sprawy lokalne administracji państwowej, charakteryzuje Wielką Brytanię. Działanie poprzez wybrane przez siebie organa, ale z dużą kontrolą państwa charakteryzuje kraje skandynawskie. Są to przykłady modelu „niecentralistycznego”, inaczej zwanego „anglosaskim”, samorządu lokalnego, w którym prawie od zawsze, prawie o wszystkim, co dotyczy spraw lokalnych, decydowały wyłącznie lokalne społeczności. Przykłady modelu „dualistycznego” są o wiele liczniejsze i w różnych odmianach ten model występuje w pozostałych krajach europejskich (kontynentalnych). Wynika to z innej drogi rozwoju samorządu lokalnego. Początkowo całość spraw spoczywała w rękach administracji państwowej, w miarę upływu czasu coraz więcej zadań i władzy było przekazywane społecznościom lokalnym, ale wciąż występuje administracja państwowa o charakterze ogólnym, zajmująca się sprawami lokalnymi o różnym zakresie zadań i uprawnień.

Współczesny samorząd terytorialny, mimo takiego samego nazewnictwa, nie jest kontynuacją samorządu terytorialnego okresu starożytności, czy średniowiecza. W starożytności była to raczej forma pewnej autonomii przyznawanej przez imperia krajom podporządkowanym. Wszelkie organizacje obywateli w średniowieczu, które miały na celu wpływ na zarządzanie sprawami lokalnymi miały charakter stanowy i nie spełniały kryterium po-

⁴ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny, zagadnienia ustrojowe*, Kraków 1999, s. 54-58.

⁵ M. Szczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 2007, s. 513.

wszechności, nie obejmowały wszystkich osób zamieszkujących daną jednostkę terytorialną, a jedynie wybraną grupę społeczną. O kształtowaniu się nowoczesnego samorządu terytorialnego można mówić dopiero od czasów Wielkiej Rewolucji Francuskiej i reform pruskich na początku XIX wieku⁶. Biorąc pod uwagę objętość prezentowanego materiału porównawczego autorzy zrezygnowali z przedstawienia rysu historycznego poruszanej problematyki, skupiając się na uwypukleniu podstawowych zagadnień w trzech krajach europejskich najlepiej oddających kwestie samorządowe we współczesnej Europie.

REPUBLIKA FEDERALNA NIEMIEC – BOGACTWO RÓŻNORODNOŚCI

Podstawy ustroju politycznego współczesnej Republiki Federalnej Niemiec zapisane są w Ustawie Zasadniczej z dnia 23 maja 1949 r. W roku 1990, po pewnych niewielkich zmianach stała się konstytucją zjednoczonych Niemiec i zaczęła obowiązywać także na terenach byłej Niemieckiej Republiki Demokratycznej⁷.

Niemcy są demokratycznym i socjalnym państwem federalnym i obowiązują w nim zasady państwa prawnego. Przyjęcie we współczesnych Niemczech federalnej formy wynika z historycznego rozbitcia na poszczególne kraje. Zjednoczenie Niemiec zaczęło się po zwycięstwie w wojnie francusko-pruskiej w 1870 r. i odbywało się pod egidą Prus. Drugim elementem wpływającym na federalną strukturę była prowadzona po 1945 r. polityka zwycięskich państw alianckich dążących do zachowania złożonej struktury państwa. Obecnie poszczególne kraje związkowe są nie tylko jednostkami podziału administracyjnego, ale mają również swoje konstytucje, własne parlamenty, władzę wykonawczą oraz sądowniczą. Same ustanawiają swoją organizację wewnętrzną, jedynym ograniczeniem są ramy narzucone przez ustawę zasadniczą⁸.

W artykule 28 Ustawy Zasadniczej zapisane jest między innymi, co następuje:

„1. W krajach, powiatach i gminach naród musi posiadać przedstawicielstwo, które pochodzi z powszechnych, bezpośrednich, wolnych, równych

⁶ Z. Niewiadomski, dz. cyt., s. 45.

⁷ P. Czarny, *Republika Federalna Niemiec*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, Warszawa 2007, s. 285.

⁸ Tamże, s. 288.

i tajnych wyborów. W gminach rolę organu wybieralnego może spełniać zgromadzenie gminne.

2. Gminom musi być zagwarantowane prawo do regulowania na własną odpowiedzialność wszystkich spraw miejscowej społeczności w ramach określonych przez ustawy. Również związki gminne mają prawo do samorządu w ramach ich ustawowego zakresu zadań stosownie do postanowień ustaw.

3. Federacja gwarantuje zgodność porządku konstytucyjnego krajów z prawami zasadniczymi i postanowieniami ustępu 1 i 2⁹.

W Ustawie Zasadniczej sprawy samorządu nie są uregulowane szczegółowo, więc kraje federalne samodzielnie regulują organizację samorządu. Obecnie jest szesnaście krajów, w tym jedenaście utworzonych z zachodnich stref okupacyjnych oraz pięć powstałych po zjednoczeniu z terenów dawnej NRD.

Struktura administracyjna państwa składa się z czterech poziomów:

- federacja;
- kraje federalne;
- powiaty i miasta wyłączone z powiatów;
- gminy i mniejsze związki gmin¹⁰.

Szczegółowe rozwiązania na poziomie powiatów i gmin są różne w poszczególnych krajach federalnych, gdyż pozostawiono w gestii ustawodawstwa krajowego. Duży wpływ na początkową organizację samorządu terytorialnego miały doświadczenia i wzorce zaczerpnięte z państw, które administrowały danym krajem. Te początkowe wzorce w dużym stopniu zachowały się do dziś. Różnice w organizacji samorządu terytorialnego występują nie tylko pomiędzy poszczególnymi krajami, ale i wewnątrz danego kraju związkowego. Występują różne modele organizacji samorządu uzależnione od wielkości i charakteru gminy (miejskie i wiejskie).

Organem uchwałodawczym w każdej gminie jest rada lub przedstawicielstwo gminne. Rada wybiera przewodniczącego oraz powołuje swoje wydziały, które mają władzę decyzyjną tylko w dużych gminach. Władzę wykonawczą sprawuje burmistrz lub dyrektor gminy, którzy są wybierani w trakcie wyborów. Kierują oni administracją gminy i to im podlegają zawodowi urzędnicy¹¹. Ze względu na ustrój, wyodrębnia się poniższe modele gmin, w których występuje lokalne zróżnicowanie organizacyjne.

⁹ L. Janicki, *Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec*, Poznań 1989, s. 79.

¹⁰ B. Dolnicki, dz. cyt., s. 200.

¹¹ Tamże, s. 202.

Ustrój magistracki zwany inaczej pruskim, występuje w Hesji i Szlezwiku-Holsztynie. Władzę w nim sprawują dwa organy: rada gminna i magistrat. Każdy z tych organów ma oddzielny zakres kompetencji. Magistrat jest wybierany przez radę i składa się z burmistrza i urzędników kierujących wydzielonymi częściami administracji. Burmistrz ma praktycznie taką samą władzę jak inni członkowie magistratu. Współpraca z mieszkańcami odbywa się poprzez komisje, złożone z członków rady, magistratu i obywateli. Model ten występuje także w „miastach krajach”, czyli w Bremie, Hamburgu i Berlinie.

W ustroju północnoniemieckim, zwanym angielskim (Dolna Saksonia, Północna Nadrenia-Westfalia), głównym organem jest rada gminy z wybranym przez nią burmistrzem, będącym przewodniczącym rady. Administracją gminy kieruje dyrektor, który miał pierwotnie sprawować tylko funkcję wykonawcy uchwał gminy, ale stał się organem równorzędnym z radą. Dyrektor jest także powoływany przez radę, ale jego kadencja trwa dłużej, nawet do 12 lat. Jest to system zbliżony do ustroju samorządu angielskiego.

W ustroju południowoniemieckim, zwanym bawarskim (Bawaria, Badenia-Wirtembergia, od 1993 r. Saksonia), władza decyzyjna podzielona jest pomiędzy radę gminną i burmistrza. Oba te organy są wybierane w wyborach bezpośrednich przez obywateli. Rada sprawuje funkcje uchwałodawcze i wykonawcze. Burmistrz przewodniczy radzie i wykonuje jej uchwały.

W ustroju burmistrzowskim, zwanym reńskim (Saara i Nadrenia-Palatynat), obok wybieranej rady gminnej, występuje wybierany przez nią burmistrz sprawujący władze wykonawczą. W dużych miastach mogą być dodatkowo powoływani urzędnicy, którzy razem z burmistrzem stanowią zarząd miasta.

W ustroju samorządowym w krajach byłej NRD występują pewne odrębności. Wybierane jest przedstawicielstwo gminy, z którego wyłoniony jest burmistrz, jako organ rozstrzygający. Burmistrz kieruje administracją gminną i jest przewodniczącym komisji głównej koordynującej prace wszystkich komisji powołanych przez przedstawicielstwo gminne. W dużych miastach powoływany jest zarząd, w skład którego wchodzi: burmistrz i jego urzędnicy przyboczni, kierujący poszczególnymi działami administracji¹².

W praktyce bezpośredni udział mieszkańców gminy w decydowaniu sprowadza się do wyboru członków rad, jedynie w konstytucji Badenii-Wirtembergii oraz Bawarii przewidziano kompetencje decyzyjne dla zgromadzeń mieszkańców. W pozostałych krajach takie zgromadzenia nie są

¹² Tamże, s. 203-207.

w ogóle przewidziane bądź mają jedynie funkcje doradcze lub informacyjne¹³.

Konstytucje i ordynacje gminne poszczególnych krajów federalnych przyznają gminom osobowość prawną tak, aby mogły wykonywać swoje zadania na własny rachunek i odpowiedzialność.

Gmina opiera autonomię terytorialną, administracyjną i organizacyjną na:

- swobodzie organizacji gminy zgodnie z obowiązującymi przepisami;
- prawie stanowienia przepisów prawa miejscowego, zwłaszcza: budżetu, podatków lokalnych, cmentarnictwa, ochrony przeciwpożarowej;
- autonomii w zakresie stosunków pracy z urzędnikami samorządowymi;
- własnych źródeł finansowania działalności;
- swobodzie w planowaniu przestrzennym¹⁴.

Zadania gmin wynikają z odpowiednich ustaw krajów związkowych, a wszystkie one wzorowały się w tym zakresie na Ordynacji Gminnej z 1935 r. Zakres i podział zadań wynika z historycznych uwarunkowań obecnego kształtu samorządu terytorialnego, czyli z dualistycznego modelu administracji lokalnej. Zadania gmin można podzielić na:

- zlecone przez państwo i własne;
- obowiązkowe lub dobrowolne.

Do zadań własnych o charakterze obowiązkowym samorządu należą: opieka socjalna, opieka nad młodzieżą, szkolnictwo podstawowe, budowa i utrzymanie dróg, wodociągi i kanalizacja, ochrona przeciwpożarowa, cmentarnictwo. Do zadań własnych o charakterze dobrowolnym należą: utrzymanie domów spokojnej starości, domów dziecka, szpitali, bibliotek, innych obiektów użyteczności publicznej, zagospodarowanie i utrzymanie terenów sportowych i rekreacyjnych. Do zadań powierzonych przez administrację państwową należą: sprawy meldunkowe, paszportowe, akta stanu cywilnego, obrona cywilna, nadzór nad opieką zdrowotną, nadzór budowlany, inspekcja przemysłowa¹⁵. Wszystkie te zadania bardzo często wykonywane są przez gminy, ale zdarza się, że część z nich realizowana jest przez organy szczebla wyższego lub poprzez organy związku gmin. Wspólne wykonywanie zadań

¹³ J. Korczak, *W Niemczech*, [w:] J. Jeżewski (red.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach*, Wrocław 1999, s. 274.

¹⁴ Tamże, s. 273.

¹⁵ Tamże, s. 287.

wynika często z dużego rozdrobnienia gmin, które są zbyt małe, aby mogły samodzielnie je wykonywać lub ze względów ekonomicznych.

Gmina posiada własne środki finansowe pochodzące z podatków i opłat lokalnych oraz ma pełną swobodę w gospodarowaniu nimi. Gmina sama ustala stawki podatku od nieruchomości, podatku od przedsiębiorstw oraz miejscowych podatków konsumpcyjnych przewidzianych przez ustawy kraju związkowego¹⁶.

Do głównych źródeł dochodów gminy należą:

- udział w podatku dochodowym i od wynagrodzeń w wysokości 15% pobranych kwot;
- podatki realne, tzn. podatek od działalności gospodarczej i od nieruchomości;
- podatek od konsumpcji i luksusu, czyli podatek od imprez rozrywkowych, drugiego domu;
- podatek od psów i polowań;
- opłaty administracyjne (około 20% wpływów);
- składki na finansowanie inwestycji publicznych, takich jak budowa dróg, ulic i ich utrzymanie (2% wpływów);
- dochody gminnych podmiotów gospodarczych zaopatrujących w wodę, energię, gaz (3% wpływów);
- sprzedaż mienia komunalnego¹⁷.

Państwo niemieckie ma zapisany w konstytucji charakter socjalny, czyli dążenie do wyrównywania poziomu życia wszystkich obywateli. Zgodnie z prawem, wszystkie gminy mają swój udział w podatkach pobieranych na ich terenie, ale aby uniknąć zbyt dużego zróżnicowania dochodów stosuje się system wyrównawczy. Dodatkowym źródłem finansowania gmin są subwencje celowe państwa na inwestycje gminne szczególnych rodzajów. Gminy są samowystarczalne finansowo tylko w teorii, gdyż nowe zadania gmin zwiększają ich wydatki, a źródła finansowania pozostają bez zmian. Prowadzi to do zadłużania się gmin i rośnie presja na reformę systemu podatków lokalnych¹⁸.

W poszczególnych krajach związkowych współpraca pomiędzy gminami jest różnie zorganizowana. Występują związki celowe powołane przez grupy gmin, które to związki realizują niektóre zadania gmin w ich imieniu.

¹⁶ A. Lipska-Sondecka, *Samorząd terytorialny RFN, Szwecji i Hiszpanii*, Koszalin 2005, s. 50.

¹⁷ Tamże, s. 52.

¹⁸ J. Korczak, dz. cyt., s. 289-290.

Redukuje to ilość urzędników na poziomie gminy i podnosi sprawność realizacji zadań. Zwłaszcza w przypadku dużego rozdrobnienia gmin, często poniżej tysiąca mieszkańców¹⁹.

Poza związkami celowymi występują także związki o charakterze regionalnym czy ogólnopaństwowym. Generalnie ich celem jest wymiana doświadczeń pomiędzy samorządami, fachowe doradztwo dla gmin oraz reprezentowanie interesów samorządów w sposób zorganizowany wobec wszystkich podmiotów, w tym lobbying.

Na szczeblu powiatu mogą występować organy samorządowe powołane przez gminy realizujące pewne ich zadania. Wielkość powiatu jest różna i zrzesza od 6 (Ammerland/Dolna Saksonia) do 235 gmin (Bitburg-Prum/Nadrenia-Palatynat). We wszystkich powiatach, jako element obowiązkowy występują rady powiatowe wybierane w wyborach bezpośrednich. Organizacja rad jest podobna jak w gminach. Rada zajmuje się zarówno zadaniami lokalnymi jak i zadaniami niższej administracji państwowej. Zajmuje się także nadzorem nad samorządem gmin należących do powiatu. Źródłem finansowania powiatu jest część dochodów gmin oraz część dotacji państwowych w ramach systemu wyrównawczego.

Powiat i gminy należące do powiatu tworzą równorzędny związek partnerski. Powiaty wykonują część zadań na rzecz gmin, które mogą być zbyt małe, aby samodzielnie się nimi zajmować. Dodatkowo wykonują zadania w zakresie transportu publicznego, parków krajobrazowych, gospodarki odpadami, straży pożarnej, kontroli sanitarnej, ochrony zwierząt, budowy i utrzymania dróg powiatowych, szkolnictwa zawodowego i specjalnego²⁰.

Finanse zarówno powiatów, jak i gmin, wykazują rosnącą nierównowagę. Na koniec 2010 r. Niemiecki Związek Powiatów szacuje, że 45% powiatów będzie miało deficyt, a wydatki rosną szybciej niż przychody. W 2009 r. przychody były o 6,6% wyższe w stosunku do roku poprzedniego, a wydatki o 6,9%. Sytuacja ta pogłębia się, zwłaszcza w tzw. „nowych” krajach, które przeprowadzają reformy samorządu²¹.

Miasta stanowią bądź część powiatów, bądź odrębny powiat miejski ze swymi organami i instytucjami. Ich organy samorządowe spełniają łączne zadania gmin i powiatów. Miasta ponad 100 tys. mieszkańców stają się z mocy prawa powiatami miejskimi. Wyjątek stanowi Bawaria gdzie na mocy zwyczaju mniejsze miasta także mogą stanowić odrębny powiat. Najwięk-

¹⁹ Tamże, s. 266.

²⁰ Deutscher Landkreistag (www.landkreistag.de).

²¹ Tamże.

sze miasta mają odrębne regulacje prawne mające pomóc w stworzeniu lepszych warunków do współpracy administracji rządowej i samorządowej a także do rozwoju przestrzennego i społecznego tych miast.

Szczególna organizacja samorządu występuje w trzech miastach (Berlin, Hamburg, Brema) stanowiących jednocześnie kraje związkowe. W tych miastach władze kraju związkowego stanowią jednocześnie władze miasta. Nie występuje tam osobny samorząd gminny, za wyjątkiem Bremy, który to kraj składa się z dwóch gmin.

Model zarządzania wielkimi miastami zmieniał się, dostosowując się do współczesnych realiów. W 1974 r. utworzono okręgi regionalne, mające wybieralne przedstawicielstwa, przejmujące szeroki zakres zadań zarówno od samorządów terytorialnych jak i od administracji publicznej. Do ich zadań należało m.in. sporządzanie planu użytkowania terenu dla całego okręgu, sporządzanie generalnego planu komunikacyjnego, uzgadnianie interesów podmiotów działających w zakresie transportu publicznego i energetyki, sporządzanie planów ochrony krajobrazu i wielu innych w skali całego okręgu. Na początku lat 90. XX w. zdano sobie sprawę, że podjęte reformy nie są adekwatne do nowych wyzwań. Nie zwiększają one wpływu społeczności lokalnych na plany rozwoju dla ich regionu oraz niewystarczająco wpływają na wyrównanie dysproporcji finansowych pomiędzy gminami/powiatami. Rozpoczęto prace nad przekształceniem struktury terytorialnej i zadaniowo-kompetencyjnej lub wprowadzeniem nowych form współpracy pomiędzy istniejącymi jednostkami, aby móc skutecznie planować i działać na szczeblu regionów wielkomiejskich²².

SZWECJA – KRÓLESTWO KOMUN

W Szwecji od 1809 r. przez dłuższy czas obowiązywała pierwsza konstytucja (Akt o formie rządu), w której na przestrzeni lat następowały duże zmiany. Pierwotnie to król miał całą władzę wykonawczą, a władzę ustawodawczą dzielił się z parlamentem (Riksdag). Dopiero w 1866 r. przekształcono stanową strukturę parlamentu wprowadzając dwuizbowy parlament, ale nadal nie zmieniło to faktu, że 90% społeczeństwa nie miało prawa głosu. Prawa wyborcze kobiety uzyskały dopiero w 1921 r. W 1971 r. zniesiono wyższą izbę parlamentu.

²² I. Zachariasz, *Przemiany samorządu wielkich miast Niemiec w XX w.*, „Samorząd terytorialny”, 2010, nr 7-8, s. 12-13, 20-21.

Wejście w życie w 1974 r. nowej konstytucji nie było rewolucyjną zmianą ustrojową jedynie uporządkowaniem i zapisaniem w jednym dokumencie obowiązujących do tej pory zasad.

Naczelnymi zasadami zapisanymi w §1 Konstytucji są:

- cała władza publiczna w Szwecji pochodzi od narodu;
- ustrój szwedzki oparty jest na wolności kształtowania poglądów oraz na powszechnym i równym prawie głosu;
- ustrój realizuje się przez system przedstawicielski i parlamentarny oraz samorząd wspólnot lokalnych²³.

W tym samym artykule jest mowa o samorządzie lokalnym (kommunal självstyrelse) złożonym z gmin (primärkommuner) oraz okręgów (landstingskommuner)²⁴. W Konstytucji zagwarantowane jest także prawo do podejmowania decyzji w gminach i w okręgach przez wybieralne organa oraz prawo do pobierania podatków na realizację zadań własnych²⁵.

Bardziej szczegółowo sprawy związane z samorządem lokalnym omówione są w Ustawie o Samorządzie Lokalnym z 1992 r. Ostatnia nowelizacja tego aktu prawnego pochodzi z 2003 r. Podstawą struktury państwa są zapisy §7 Aktu o formie rządu. Mowa jest w nim o unitarnej formie państwa przy dwustopniowym podziale terytorium na okręgi i gminy.

W 1952 r. przeprowadzono pierwszą reformę podziału administracyjnego zmierzającą do zmniejszenia liczby gmin tak, aby stały się one większe i silniejsze i mogły samodzielnie realizować powierzone im zadania. W wyniku tej reformy liczba gmin spadła z 2282 do 816. W drugiej reformie dotyczącej gmin miejskich (od 1974 r.) zredukowano liczbę gmin do 288²⁶. Po kolejnych zmianach jest obecnie 290 gmin zgrupowanych w 20 okręgach. Największą terytorialnie gminą jest Kiruna (19 447 km²) natomiast najmniejszą Sundbyberg (9 km²). Najbardziej zaludnionym okręgiem i jednocześnie gminą jest Sztokholm (1 850 tys. jako okręg i ok. 760 tys. jako gmina), a najmniej zaludnionym okręgiem jest Jämtland (130 tys. mieszkańców), natomiast gminą Bjurholm (ok. 2 600 mieszkańców)²⁷.

²³ M. Grzybowski, *Królestwo Szwecji*, [w:] P. Sarnecki (red.), dz. cyt., s. 371; H. Wollmann, *Comparing Local Government Reforms in England, Sweden, France and Germany*, Berlin 2008, s. 265.

²⁴ Tamże, s. 264.

²⁵ M. Grzybowski, dz. cyt., s. 372-373.

²⁶ H. Wollmann, dz. cyt., s. 265.

²⁷ Local government in Sweden, Ministry of Finance, Sweden 2005, s. 4; B. Dolnicki, dz. cyt., s. 231; H. Wollmann, dz. cyt., s. 265-266.

Wszystkie okręgi i gminy zorganizowane są w taki sam sposób, podlegają temu samemu prawu, drobne różnice występują jedynie w okręgu Sztokholm oraz dla Gotlandii²⁸. Podstawowym organem uchwałodawczym gminy jest rada gminy. Pochodzi ona z wyborów powszechnych i bezpośrednich. Kadencja trwa cztery lata. Prawo wyborcze ma każdy pełnoletni mieszkaniec gminy, zarówno obywatel Szwecji jak i innego państwa Unii Europejskiej oraz Norwegii i Islandii²⁹.

Rada sama ustala ilość swoich członków. Prawo państwowe określa tylko minimalną ich liczbę. Wybierani są także zastępcy członków rady w ilości nie większej niż połowa składu rady gminy. Zastępca członka rady jest instytucją specyficzną szwedzkiego prawa komunalnego. Przejmuje on wszystkie prawa i obowiązki radnego, jeśli on sam nie może wziąć udziału w sesji³⁰.

Rada wybiera ze swego składu przewodniczącego oraz jednego lub dwóch zastępców. Powołuje ona członków wszystkich komisji, kierowników przedsiębiorstw komunalnych, członków wielu organów państwowych zgodnie ze szczegółowymi przepisami³¹.

Szczególnością samorządu jest komisja wykonawcza, która jest głównym organem wykonawczym gminy. Dodatkowo sprawuje ona także funkcje koordynujące i kontrolne nad innymi komisjami oraz instytucjami podlegającymi samorządowi gminnemu. Przygotowuje również projekt budżetu. Można powiedzieć, że sprawuje ona rolę rządu lokalnego³².

Rada gminy musi obowiązkowo powołać komisje: wykonawczą, wyborczą, zarządzania kryzysowego, komendanta lub komendanturę straży oraz audytorów. Ponadto powoływane są komisje zadaniowe zajmujące się konkretnym zakresem administracji lokalnej, którym podlega zawodowy aparat urzędniczy. Ilość i zakres działania powoływanych komisji zależy od decyzji rady. Do najczęściej występujących należą komisje: edukacji, kultury i rekreacji, środowiska, spraw socjalnych³³. W wielu gminach powoływane są komisje łączące kompetencje z kilku obszarów zadań. Komisje zadaniowe wykonują swe zadania samodzielnie w powierzonym im zakresie i podlegają tylko nadzorowi ze strony komisji wykonawczej oraz rady gminy.

²⁸ Local Government Act 1992 (LGA1992), stan prawny na 01.09.2004 r., rozdział 2, art. 6.

²⁹ Tamże, rozdział 4, art. 2.

³⁰ B. Dolnicki, dz. cyt., s. 233; LGA1992, rozdział 5, art. 1 i kolejne punkty.

³¹ B. Dolnicki, dz. cyt., s. 234.

³² B. Dolnicki, dz. cyt., s. 236-237, Local government in Sweden, dz. cyt., s. 8; M. Popławski, *Samorząd terytorialny w Królestwie Szwecji*, Toruń 2006, s. 35-37.

³³ Local government in Sweden, dz. cyt., s. 8.

Rada gminy może zdecydować o powołaniu komisji jednego z typów:

- jedno lub więcej zadań na całym terenie gminy;
- jedno lub więcej zadań na części terenu gminy;
- zadania w jednym lub większej ilości podmiotów infrastruktury;
- komisja podległa innej komisji;
- komisja wspólna dla różnych gmin³⁴.

Istnieje jeszcze jeden organ powoływany przez radę gminy a który jest charakterystyczny dla Szwecji. Jest to instytucja „ciała wspólnego” zajmująca się relacjami gminy, jako pracodawcy, a jej pracownikami jako grupą. Jest to forma samorządności pracowniczej w ramach samorządu gminnego, szczególnie istotna z uwagi na bardzo duży udział instytucji samorządowych w zatrudnieniu ogółem we wszystkich sektorach gospodarki³⁵.

Pewna specyfika występuje w Sztokholmie, który z uwagi na swą wielkość wymaga bardziej rozbudowanych struktur. Członkowie komisji wykonawczej wybierani są tylko na rok, a finansami zajmuje się osobna komisja finansowa. Spośród członków rady wybiera się tzw. radnych miejskich tworzących specjalną komisję (borgarradsberedning), stanowiącą właściwy rząd Sztokholmu. Pełnią oni swoją funkcję zawodowo, są jednocześnie przewodniczącymi głównych komisji³⁶.

W konstytucji zawarty jest zapis o samorządzie, jako o filarze sprawowania rządów, ale nie ma zapisów gwarantujących jego autonomię. Tradycja niezależności władz lokalnych ma w Szwecji bardzo długą tradycję, a formalna gwarancja autonomii została zawarta w ustawie o samorządzie lokalnym z 1962 r. Gwarantowana jest autonomia w stosunku do rządu jak i kościoła szwedzkiego. W ustawie tej zawarte było także prawo do nakładania podatków lokalnych służących do finansowania potrzeb społeczności lokalnych. W każdej kolejnej ustawie te gwarancje są powtarzane³⁷.

Gwarancja autonomii jest zawarta w ustawie, nie jest więc zbyt mocna, gdyż jest zależna od aktualnego układu sił politycznych w parlamencie. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że żadna z partii obecnych w parlamencie nie ma w swoim programie punktów dotyczących ograniczenia autonomii samorządu, oraz z uwagi na bardzo długie tradycje niezależności samorządu i powszechne poparcie dla niej w społeczeństwie, autonomia nie wydaje się być

³⁴ M. Popławski, dz. cyt., s. 46; LGA1992, rozdział 3, par. 4.

³⁵ M. Popławski, dz. cyt., s. 48-49.

³⁶ B. Dolnicki, dz. cyt., s. 237.

³⁷ A. Lipska-Sondecka, dz. cyt., s. 57.

w jakikolwiek sposób zagrożona. Szwecja jest także sygnatariuszem Europejskiej karty samorządu lokalnego, więc autonomia jest dodatkowo gwarantowana przez zapisy prawa międzynarodowego.

W administracji publicznej Szwecji obowiązuje zasada decentralizacji, co oznacza, że zarówno odpowiedzialność za realizację zadań jak i podejmowanie decyzji w tym zakresie powinno być zlokalizowane tak blisko ludzi, których one dotyczą jak to tylko jest możliwe. Zakres zadań przewidzianych do realizacji przez gminy jest zapisany w ustawodawstwie dotyczącym odpowiednich dziedzin życia. Sprawy zadań samorządu regulują: ustawa o świadczeniach socjalnych (2001:453), ustawa o usługach medycznych (1982:763), ustawa o ochronie zdrowia i środowiska (1998:808), o edukacji na szczeblu podstawowym (1985:1100). Szczegółowe regulacje w tych zakresach ustalają wskazane w ustawach instytucje państwowe³⁸.

Do zadań o charakterze obowiązkowym samorządu należą: świadczenia społeczne dla osób w podeszłym wieku i niepełnosprawnych, utrzymanie przedszkoli i szkół podstawowych, planowanie przestrzenne i budownictwo, ochrona zdrowia i środowiska, zbiórka i gospodarka odpadami, wodociągi i kanalizacja, służby ratownicze, obrona cywilna, biblioteki, budownictwo mieszkaniowe. Do zadań o charakterze dobrowolnym należą: rekreacja i wypoczynek, służby techniczne, dostawa energii, utrzymanie ulic. Zadaniem o charakterze obowiązkowym wspólnym samorządu gminnego i okręgowego jest lokalny i regionalny transport publiczny³⁹.

W związku z bardzo rozbudowanym systemem socjalnym zadania powierzone samorządowi w tym zakresie są także rozbudowane. Dobrze obrazuje to zapis w ustawie o świadczeniach socjalnych o obowiązkach komitetu ds. socjalnych w ramach samorządu gminnego. „Komitet ds. Świadczeń Społecznych, poprzez środki pomocy w domu, organizację czasu w ciągu dnia lub inne, podobne środki pomocy, powinien pomagać osobom indywidualnym, by mogły żyć niezależnie i w kontakcie z innymi”. Pomoc ta dotyczy głównie osób starszych i niepełnosprawnych. Dodatkowo można ubiegać się o dofinansowanie wydatków związanych z: zakwaterowaniem, energią elektryczną, dojazdami do pracy, ubezpieczeniem domu⁴⁰.

W ramach Narodowego systemu szkolnictwa gminy prowadzą nie tylko szkolnictwo podstawowe dla dzieci, ale obejmują swoim zakresem także szkolnictwo dla niepełnosprawnych umysłowo, szkolnictwo ponadpod-

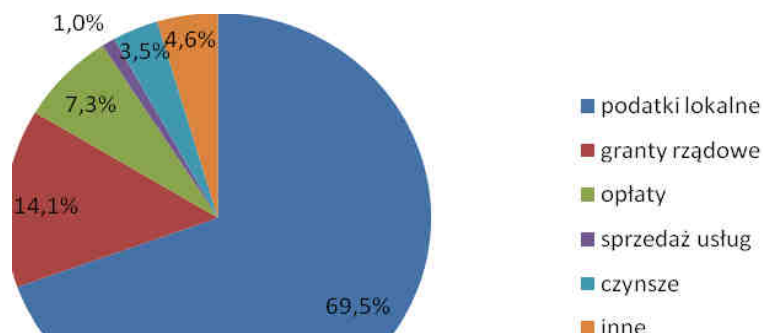
³⁸ Local government in Sweden, dz. cyt., s. 6.

³⁹ Tamże, s. 10; M. Popławski, dz. cyt., s. 78-79.

⁴⁰ M. Popławski, dz. cyt., s. 81.

stawowe, kształcenie dorosłych a także naukę języka szwedzkiego dla imigrantów⁴¹.

Wykres 1. Źródła finansowania samorządu gminnego w Szwecji (2004 r.)



Źródło: Opracowanie własne.

Samorządy gminne są odpowiedzialne za bardzo dużą część wydatków publicznych i mają w związku z tym zapewnione finansowanie na wystarczającym poziomie, aby móc zapewnić realizację zadań. Widać, że głównym źródłem dochodów są podatki lokalne, a od początku lat 90-tych XX w. dominuje wśród nich podatek dochodowy od osób fizycznych pobierany zarówno od wynagrodzeń jak i emerytur, zasiłków i innych świadczeń. To samorząd decyduje o stawce podatku, aczkolwiek w latach 1991-93 rząd zamroził wzrost stawek. W 2004 r. przeciętna stawka podatku wynosiła 20,80% na rzecz gmin a 10,71% na rzecz okręgów, co dało łączną stawkę 31,51%⁴².

W 1996 r. zamiast wielu celowych dotacji państwowych wprowadzono zmodyfikowany system wyrównawczy oparty na wyrównywaniu dochodów i wyrównywaniu kosztów⁴³. System ten ciągle jest monitorowany i poprawiany. Najnowsza wersja obowiązuje od 1 stycznia 2005 r. i składa się z dwóch podsystemów. Podsystem wyrównywania dochodów

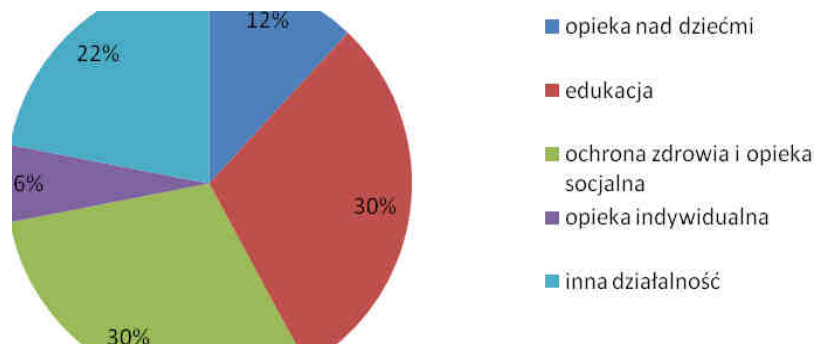
⁴¹ Tamże, s. 85.

⁴² Local government in Sweden, dz. cyt., s. 14; M. Popławski, dz. cyt., s. 60.

⁴³ Tamże, s. 62.

(inkomstutjämningen) sprawia, że gminy mające potencjał podatkowy powyżej określonego przez państwo, muszą odprowadzać część dochodów, a gminy poniżej określonego progu otrzymują wyrównanie. Zarówno progi jak i kwoty są ustalane na podstawie odpowiednio skonstruowanych wzorów. We wzorach uwzględnia się ewentualne, specjalne obowiązki powierzone konkretnej gminie. W 2005 r. trzynastcie gmin zobowiązanych było do uiszczenia wpłaty na rzecz funduszu, wypłaty z niego są jednak o wiele większe, około 70% wypłat finansowanych jest z budżetu państwa⁴⁴. Podsystem wyrównywania kosztów (kostnadsutjämningen) dotyczy tylko kosztów zadań obowiązkowych. Jeśli w jakiejś gminie istnieje ponadstandardowe zapotrzebowanie na usługi określonego rodzaju to należy zwiększone wydatki zrekompensować. Część gmin wpłaca pewne kwoty, a część gmin jest beneficjentem tych środków. Jest to określane także na podstawie odpowiednich modeli i wzorów⁴⁵. Poza tymi dwoma podstawowymi podsystemami występują jeszcze granty strukturalne związane z nierównością zaludnienia, czy wiekiem populacji w danej gminie oraz inne subwencje związane ze specjalnymi programami rządowymi występującymi okresowo.

Wykres 2. Koszty działania samorządu na poziomie gmin w Szwecji (2003 r.)



Źródło: Opracowanie własne.

⁴⁴ Tamże, s. 64-67; Local government in Sweden, dz. cyt., s. 16.

⁴⁵ M. Popławski, dz. cyt., s. 67-69.

Jednostki samorządu mogą powoływać federacje lokalne w celu lepszego wykorzystania zasobów i potencjału. Federacje powstają również w celu wspólnej realizacji dużych inwestycji. Większość przepisów dotyczących samorządu gminnego i okręgowego dotyczy także federacji, ale istnieje szereg przepisów dotyczących wyłącznie federacji. Musi ona mieć radę składającą się z członków i zastępców wybieranych przez rady podmiotów wchodzących w skład federacji. Udział w federacji jest dobrowolny i można się z niej zawsze wycofać z zachowaniem trzyletniego okresu wypowiedzenia⁴⁶.

Inną formą współpracy pomiędzy jednostkami samorządu jest Szwedzki Związek Władz Lokalnych i Regionalnych (Sveriges Kommuner och Landsting). Związek ten zajmuje się reprezentowaniem interesów samorządów, jako całości, wspieraniem ich i służeniem im pomocą. Jest to organizacja w 100% finansowana przez członków, którymi są wszystkie gminy i okręgi, jest całkowicie niezależna od władz centralnych. Reprezentuje ona także samorządy wobec instytucji Unii Europejskiej⁴⁷.

Drugim obowiązkowym szczeblem organizacji samorządowej w Szwecji jest okręg (landstingskommuner), w literaturze nazywany także województwem czy hrabstwem. Jego organizacja jest bardzo podobna do organizacji gminy.

Występuje również rada okręgu wybierana w wyborach bezpośrednich. Wybiera spośród siebie komisję wykonawczą i inne komisje zgodnie z potrzebami.

Do zadań samorządu okręgowego należą:

- obowiązkowe: opieka zdrowotna, opieka dentystryczna dla osób do lat 20;
- dobrowolne: kultura, edukacja, turystyka;
- wspólne z gminami: transport publiczny⁴⁸.

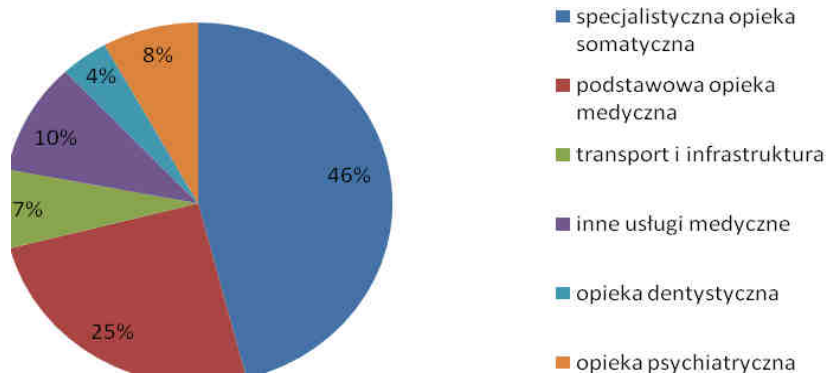
Źródła finansowania są podobne jak dla gmin, mają swój udział w podatkach, uczestniczą w systemie wyrównawczym oraz mogą otrzymywać granty rządowe związane ze specjalnymi zadaniami powierzonymi okręgom.

⁴⁶ Tamże, s. 53-54.

⁴⁷ Oficjalna strona www.SALAR.english.skl.se/web/About_SALAR.aspx.

⁴⁸ Local government in Sweden, dz. cyt., s. 11.

Wykres 3. Struktura kosztów na poziomie okręgów w Szwecji (2004 r.)



Źródło: Opracowanie własne.

Miasta generalnie podlegają tym samym regulacjom, co zwykle gminy. Jedynie Sztokholm z uwagi na swą wielkość, ma bardziej rozbudowane struktury. Do końca 2006 r. miasto miało 18 dzielnic, ale niektóre z nich połączono i obecnie jest 14 dzielnic, niemających własnej osobowości prawnej. Mają one osobne rady dzielnic (stadtsdelsnämnder), które odpowiadają za szkolnictwo podstawowe, świadczenia socjalne, kulturę i rekreację na swoim terenie, decydując o około $\frac{3}{4}$ wydatków ponoszonych w gminie. Pieniądze wpływają do budżetu gminy Sztokholm i dzielone są na dzielnice według liczby mieszkańców, ich wieku i warunków życia. Układ sił politycznych w składzie rad dzielnic jest taki sam jak w radzie gminy. Członkowie rad dzielnic są proponowani przez siły polityczne i są zatwierdzani przez radę gminy⁴⁹.

Także inne większe miasta Szwecji, będące w świetle szwedzkich regulacji zwykłymi gminami powołują rady dzielnic na podobnych zasadach jak Sztokholm. Używają w swej nazwie słowa miasto (stadt), ale ma to tylko znaczenie marketingowe czy prestiżowe, bo w regulacjach szwedzkich nie występuje takie określenie i nie wiążą się z tym jakiegokolwiek przywileje czy odrębne regulacje (oczywiście nie dotyczy to Sztokholmu).

⁴⁹ Oficjalna strona miasta Sztokholm, international.stockholm.se.

WIELKA BRYTANIA – UTRATA WOLNOŚCI

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii powstało z połączenia Anglii, Szkocji, Walii i Irlandii. Walia stała się częścią Królestwa w 1543 r., natomiast Szkocja w 1707 r. Irlandia dołączyła w 1800 r., ale unia ta nie powiodła się i w 1921 r. większość Irlandii odłączyła się od Zjednoczonego Królestwa. Pozostała w Królestwie część Irlandii nazywa się Irlandią Północną. Mimo, że formalnie jest to królestwo, w skład którego wchodzi różne kraje, to powstało ono poprzez ekspansję Anglii i to jej prawa i instytucje są obowiązujące na terenie całego państwa⁵⁰.

Nie istnieje żaden pisemny akt prawny regulujący podstawowe zasady ustroju, najważniejsze organy władzy ani podstawowe prawa człowieka gwarantowane przez państwo. Zmiany w podstawach ustroju następowały na przestrzeni wieków w sposób ewolucyjny i zachowana jest ciągłość podstawowych zasad, takich jak: monarchia, arystokratyczna izba parlamentu i praktyczna władza ustawodawcza w rękach niższej izby parlamentu.

Od 1997 r. trwają prace nad reformą konstytucyjną, obejmującą dewolucję, reformę Izby Lordów, gwarantowane prawa człowieka, zmianę systemu wyborczego, zmianę statusu regionów angielskich. Pierwsze efekty widać na razie tylko w zakresie pierwszych trzech punktów⁵¹.

Podstawowe zasady konstytucyjne nie są zapisane w szczególnych aktach prawnych, więc nie są zbyt mocno chronione przed zmianami. Zjednoczone Królestwo jest państwem jednolitym, ale zmodyfikowanym przez reformę dewolucyjną z końca lat 90-tych XX w. Reforma ta zasadniczo zmodyfikowała status Szkocji, a w mniejszym zakresie również Walii i Irlandii Północnej. Obowiązuje zasada suwerenności parlamentu będąca podstawą ustroju państwa. Parlament może zmienić każdą ustawę i zasadę nawet działając wstecz. Zjednoczone Królestwo jest monarchią konstytucyjną. Głową państwa jest monarcha, w którego imieniu działa władza państwowa. Nie występuje w czystej postaci trójpodział władzy, a poszczególne jej elementy są wymieszane pomiędzy różnymi instytucjami⁵².

⁵⁰ S. Kubas, *Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, [w:] P. Sarnecki (red.), dz. cyt., s. 413.

⁵¹ P. Walichniewicz-Bartnik, *Proces dewolucji i jego ewentualne konsekwencje dla Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie (doświadczenia i nowe wyzwania)*, pod red. J. Marszałek-Kawy, A. Lutrzykowskiego, Toruń 2008, s. 236-237.

⁵² Tamże, s. 415.

Wielka Brytania składa się z czterech krajów, które na skutek reformy dewolucyjnej uzyskują większą swobodę w zakresie regulowania spraw dotyczących własnych krajów. W ramach każdego kraju, z wyjątkiem Irlandii Północnej, do lat 90-tych występowała dwustopniowa struktura podziału terytorialnego, tzn. hrabstwa (county) i w ich ramach dystrykty (district). W Londynie i innych wielkich miastach występowały jednostki łączące w sobie funkcje hrabstwa i dystryktu, tzn. dystrykty metropolitalne (metropolitan district and London borough). Postanowiono zlikwidować szczebel hrabstw, a niektóre mniejsze dystrykty miały zostać połączone tworząc większe jednostki. W Irlandii nigdy nie było hrabstw, istniały tylko dystrykty, w Szkocji i Walii zlikwidowano hrabstwa, a w Anglii został przeprowadzony proces konsultacji społecznych, po których część hrabstw zlikwidowano, a część pozostała w pierwotnym stanie. Z części dystryktów o charakterze wiejskim wydzielono parafie (parish), a o charakterze miejskim – miasta (town). Dystrykty o pełnym charakterze miejskim nie są dzielone. Dystrykty metropolitalne pozostały bez zmian. Obecnie występuje mieszany model podziału administracyjnego, a co za tym idzie model władz lokalnych. W Anglii pozostały 34 hrabstwa a w nich 238 dystryktów, a w nowej strukturze pojawiły się 32 dystrykty w Szkocji, 22 w Walii, 26 w Irlandii, 47 w Anglii oraz 36 metropolitalnych i 32 w samym Wielkim Londynie⁵³.

Ustrój wszystkich organów władzy lokalnej jest regulowany przez Ustawę o zarządzie lokalnym (Local Government Act – LGA), najnowszą obejmującą całość uregulowań z 2000 r. Kompletna reorganizacja podziału terytorialnego nastąpiła w 1974 r., a w latach 1986, 1990 i 1996 miały miejsce kolejne częściowe reorganizacje. Obecnie występują zarówno hrabstwa, dystrykty w ramach hrabstw, samodzielne dystrykty (unitary authorities) oraz w wielkich miastach występują dystrykty metropolitalne.

We wszystkich jednostkach podziału terytorialnego występują organy administracji lokalnej. Prawo organów do zajmowania się zarządzeniem wynika z faktu, że są one wybierane przez społeczność lokalną w wyborach. Ponadto w Wielkiej Brytanii w stosunkach wewnętrznych nie występuje pojęcie państwa, więc nie ma de facto żadnej innej instytucji czy organu szczebla wyższego, który mógłby zajmować się zarządzeniem lokalnym. Wszystkie organy administracji lokalnej mają osobowość prawną, mogą podejmować wiążące decyzje tylko w zakresie spraw powierzonych im w ustawach, zakresem swych kompetencji obejmują określoną część terytorium

⁵³ Guide to UK Local Government www.gwydir.demon.co.uk/uklokalgov/structure.html; H. Wollmann, dz. cyt., s. 131.

państwa, są kontrolowane przez przedstawicieli wyborców, a koszty funkcjonowania pokrywają z podatków lokalnych⁵⁴.

W każdej jednostce administracyjnej występuje rada, tzn. rada: hrabstwa, dystryktu, miasta lub parafii, dzielnicy. Każdy typ rady ma swoje zadania określone w ustawach. Istnieją szerokie możliwości delegowania zadań pomiędzy radami równych lub różnych szczebli oraz tworzenia komisji wspólnych. Nie ma też żadnej formy kontroli rad szczebla wyższego nad radami szczebla niższego, jest to w pełni system partnerski a nie hierarchiczny.

Rady podstawowe, czyli rada hrabstwa, dystryktu czy metropolitalna składają się z: przewodniczącego/burmistrza (chairman / mayor), zastępcy (vice-chairman / deputy mayor) oraz radnych (councilors). Przewodniczący i jego zastępca wybierani są przez członków rady ze swojego grona. Liczba radnych nie jest stała, w hrabstwach waha się od 60 do 100, w dystryktach metropolitalnych od 50 do 80, w innych dystryktach od 30 do 60 osób. W ramach dystryktu mogą być wyodrębnione miasta mające swoje rady oraz parafie mogące mieć radę, w przypadku braku rady w parafii rolę tę spełnia zebranie parafialne. Wybory do rad mogą odbywać się w jednym z dwóch systemów: cały skład rady co cztery lata na pełną kadencję lub jedna trzecia rady co roku (z wyjątkiem roku wyborów do parlamentu) na czteroletnią kadencję⁵⁵.

W swej bieżącej pracy rada działa poprzez powołane komisje do realizacji konkretnych funkcji. Obowiązkowo, zgodnie z art. 53 LGA2000, każda rada podstawowa musi powołać komitet standardów (standards committee), w którego skład wchodzi minimum dwóch członków rady oraz minimum jedna osoba spoza władz lokalnych. Ten komitet zajmuje się przestrzeganiem generalnych zasad obowiązujących we władzach lokalnych.

Poza tym rady powołują komisje, które można podzielić w następujący sposób:

- stałe, działające przez całą kadencję i specjalne, tworzone do realizacji konkretnego zadania;
- resortowe, zajmujące się konkretną kategorią zadań i funkcjonalne, zajmujące się wybranym aspektem funkcjonalnym różnych realizowanych kategorii zadań;
- ustawowe, których obowiązek powołania zawarty jest w odpowiednich ustawach⁵⁶.

⁵⁴ J. Supernat, *W Anglii*, [w:] J. Jeżewski (red.), dz. cyt., s. 22-23.

⁵⁵ Tamże, s. 28-29, 35.

⁵⁶ Tamże, s. 44.

Wszystkie organy administracji lokalnej mają swoją osobowość prawną oraz swoje obowiązki i uprawnienia tylko na podstawie ustaw uchwalanych przez parlament. Nic nie jest zagwarantowane w konstytucji, gdyż takiej po prostu nie ma. Teoretycznie administracja lokalna jest niezależna, ale w każdej chwili rząd, który przecież ma większość w parlamencie, może zmienić wszystko, działając także wstecz. Własne źródła finansowania administracji lokalnej są niewystarczające, więc poprzez finansowanie różnych zadań ze środków centralnych można wymuszać pożądane zachowania administracji lokalnej. Wielka Brytania nie jest sygnatariuszem Europejskiej karty samorządu lokalnego, więc samorząd nie jest chroniony jej postanowieniami i parlament ma pełną swobodę w zakresie uregulowań związanych z samorządem⁵⁷.

Zadania przydzielone poszczególnym typom jednostek administracyjnych są określone w ustawach dotyczących poszczególnych dziedzin życia. W związku z niejednorodną strukturą podziału jednostek samorządowych występuje przesunięcie zadań pomiędzy szczeblami samorządu.

Z uwagi na to, że po reformie dewolucyjnej ustawodawstwo poszczególnych krajów może inaczej ustalać podział zadań pomiędzy organy administracji lokalnej, to poniższe omówienie bazuje tylko na rozwiązaniach obowiązujących w Anglii. Na razie rozwiązania we wszystkich krajach Królestwa są bardzo podobne do siebie. Na obszarach, gdzie zachowano dotychczasowy dwustopniowy podział na hrabstwa i dystrykty zadania zostały rozdzielone w następujący sposób:

- rady hrabstw: szkolnictwo, planowanie przestrzenne, drogi, utylizacja odpadów, opieka społeczna, biblioteki, transport publiczny, policja, ochrona przeciwpożarowa, ochrona konsumenta, rekreacja;
- rady dystryktów: budownictwo i sprawy mieszkaniowe, wywóz odpadów, cmentarze, pobór podatków lokalnych, drogi lokalne, lokalne licencjonowanie;
- rady hrabstw i dystryktów łącznie: kultura, rekreacja i rozrywka;
- rady parafialne: ogródki działkowe, przystanki autobusowe, tereny rekreacyjne, tereny zielone, miejsca parkingowe dla rowerów i motocykli, usługi publiczne⁵⁸.

⁵⁷ Tamże, s. 23.

⁵⁸ J. Supernat, dz. cyt., s. 26; Guide to UK Local Government, dz. cyt.; Patrz także: P. Walichniewicz-Bartnik, dz. cyt., s. 238.

Tam gdzie nie występują rady parafialne ich zadania wykonuje rada dystryktu. W regionach, gdzie zlikwidowano podział na hrabstwa, rady dystryktów wykonują zadania zarówno dawnych rad hrabstw jak rad dystryktów. Dystrykty metropolitalne realizują zadania łączone rad hrabstw i dystryktów.

Poszczególne rady mogą mieć dodatkowe zadania czy uprawnienia, które uzyskują po spełnieniu wymogów proceduralnych określonych w ustawach lub na mocy specjalnej ustawy, tzw. ustawy lokalnej, ustalającej specjalne uprawnienia dla konkretnej rady. Takich ustaw jest bardzo dużo i poszukuje się sposobu na taką zmianę ustawodawstwa, aby ograniczyć ich liczbę.

Szczegółowe zasady związane z realizacją poszczególnych zadań zawarte są w odpowiednich ustawach, w których wskazane są także organy administracji centralnej przygotowujące szczegółowe wytyczne w ramach swych kompetencji. Ministerstwo Wspólnot i Administracji Lokalnej (Communities and Local Government Department) odpowiada za politykę narodową w stosunku do administracji lokalnej, za jakość jej pracy i za finansowanie jej działalności. Inne departamenty odpowiadają za realizację polityki narodowej w poszczególnych obszarach. Należą do nich:

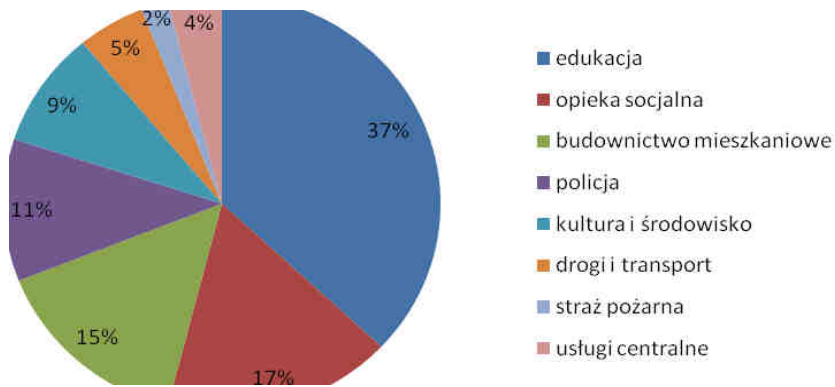
- Ministerstwo Dzieci, Szkół i Rodziny (Department for Children, Schools and Families);
- Ministerstwo Kultury i Sportu (Department for Culture, Media and Sport);
- Ministerstwo Środowiska (Department for Environment, Food and Rural Affairs);
- Ministerstwo Zdrowia (Department of Health);
- Ministerstwo Transportu (Department for Transport)⁵⁹.

Samorządy ponoszą koszty związane zarówno z bieżącym finansowaniem działalności jak i z inwestycjami. Ocenia się, że wydatki na działalność bieżącą wynosiły w 2005/06 r. 83,8 mld £, na inwestycje 16,7 mld £ co stanowiło łącznie 26% całości wydatków sektora publicznego w Anglii⁶⁰.

⁵⁹ Local Government In UK, www.communities.gov.uk/localgovernment/.

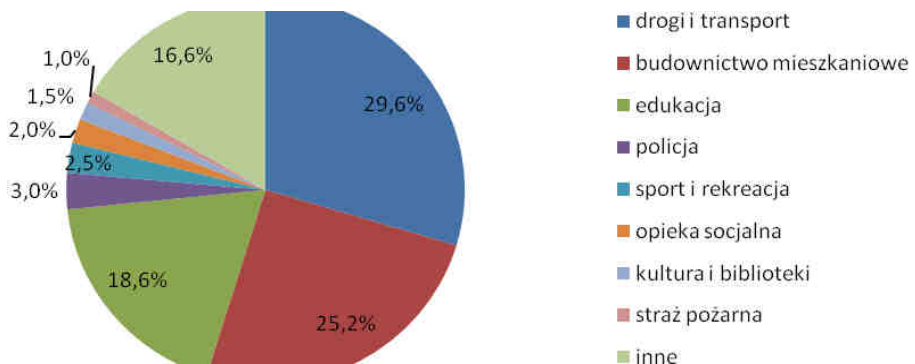
⁶⁰ H. Wollmann, dz. cyt., s. 146.

Wykres 4. Struktura wydatków bieżących samorządu w Anglii (2007/2008 r.)



Źródło: Opracowanie własne.

Wykres 5. Struktura wydatków inwestycyjnych samorządu w Anglii (2007/2008 r.)



Źródło: Opracowanie własne.

Powyższe dane pokazują, że dominują wydatki związane ze szkolnictwem i budownictwem mieszkaniowym, będzie się to jednak zmieniać z uwagi na preferowane przez obecne rządy przechodzenie szkół z podległości i finansowania lokalnego na podległość centralną oraz z uwagi na prze-

suwanie spraw związanych z budownictwem mieszkaniowym do sektora prywatnego⁶¹.

Wpływy pochodzą z czterech głównych źródeł i ich struktura w 2007/08 r. kształtowała się następująco:

- subwencje rządowe (revenue grants) – 49%;
- centralny fundusz podatku od nieruchomości niemieszkalnych (non-domestic rates) – 12%;
- podatek komunalny (council tax) – 16%;
- czynsz i opłaty (fees and charges) – 8%;
- inne – 15%⁶².

Subwencje rządowe mogą mieć charakter ogólny, czyli są przeznaczone na realizację zadań samorządu albo charakter celowy, czyli mogą być przeznaczone na finansowanie tylko określonego rodzaju zadań⁶³. Łączny udział środków pochodzących z budżetu centralnego wynosi 61%, więc jak widać zależność od środków centralnych jest duża.

Podatek komunalny został wprowadzony w 1993 r. i zastąpił on opłatę komunalną (community charge). Jest to podatek płacony od wartości nieruchomości mieszkalnej, stawkę ustala każda jednostka administracji i zawiera się w przedziale od 2% w dystryktach wiejskich do ponad 6% w Londynie, średnio w Anglii wynosi 4%⁶⁴.

W sytuacjach, gdy jest potrzeba zarządzania wspólnego pewnymi zadaniami, na obszarze większym niż obszar działania organu administracji lokalnej, powołuje się organy wspólne (joint authorities). Powoływane są one przez odpowiedniego ministra (na wniosek podstawowych organów administracji lokalnej) i otrzymują określone uprawnienia. Posiadają osobowość prawną i mogą ubiegać się o część dochodów samorządów na realizację swoich zadań. Większość ich kadry składa się z wyznaczonych pracowników organów administracji, które powołują organ wspólny. Inną formą współpracy są komisje wspólne (joint committees), nie mają one osobowości prawnej, ich uprawnienia i finansowanie zależą wyłącznie od organów administracji, które powołały taką komisję. Możliwe jest także delegowanie funkcji innemu organowi, który działa jako przedstawiciel (agent). Jednakże możliwości te

⁶¹ H. Wollmann, dz. cyt., s. 147.

⁶² Local Government Financial Statistics England 2009, s. 27-28.

⁶³ J. Supernat, dz. cyt., s. 52.

⁶⁴ Local Government Financial Statistics England 2009, s. 30.

są ograniczone poprzez ustawy i bez upoważnienia ustawowego nie jest ono dozwolone⁶⁵.

Poszczególnymi obszarami działalności społecznej, kształtowaniem kierunków rozwoju, doradztwem dla administracji centralnej zajmują się w Anglii różne związki i stowarzyszenia. Ustawa o samorządzie lokalnym z 1989 r. stworzyła możliwość, aby władze lokalne mogły stać się członkami takich organizacji. Mogą poprzez to wpływać na kształt rozwiązań w obszarach swojej działalności. Do najważniejszych należą: Training and Enterprise Councils, The Rural Development Commission, Urban Development Corporations⁶⁶.

Istnieje wiele związków i stowarzyszeń, do których należą wyłącznie organy administracji lokalnej różnych szczebli i typów. Najważniejsze z nich to: Związek Rad Dystryktów (Association of District Councils), Związek Władz Miejskich (Association of Metropolitan Authorities), Związek Rad Hrabstw (Association of County Councils). Zajmują się one doradztwem dla samorządów jak i reprezentowaniem ich interesów wobec administracji centralnej i instytucji europejskich⁶⁷.

Hrabstwa obejmujące wielkie miasta po częściowej reorganizacji w 1986 r. przestały istnieć i poszczególne dystrykty uzyskały samodzielność. Aby uniknąć chaosu straż pożarna, policja i transport publiczny zostały w organach wspólnych, w skład których wchodzi dotychczasowe dystrykty hrabstwa⁶⁸.

Londyn, z przeszło 7 mln mieszkańców, ma swą specyfikę wynikającą zarówno z tradycji jak i z potrzeb współczesnej metropolii. Składa się on z 32 dzielnic (boroughs) oraz „starego centrum”, tzw. the City of London. Wszystkie 33 jednostki mają status gmin i samodzielność we wszystkich swoich działaniach tak jak unitary units, czyli łącznie z zadaniami powierzonymi hrabstwom. Istnieje Władza Wielkiego Londynu (Greater London Authority) mająca status władzy regionalnej nadrzędnej nad gminami. Powierzono tej władzy zadania związane z transportem publicznym i drogami ponadlokalnymi, systemem bezpieczeństwa, rozwojem gospodarczym, ochroną środowiska i planowaniem przestrzennym. Władzami kieruje wybierany w wyborach burmistrz (Mayor of London) oraz osobno wybierane Zgromadzenie Londyńskie (the London Assembly). Władze te finansowane są z budżetu centralnego. Duża część zadań wykonywana jest przez instytu-

⁶⁵ J. Supernat, dz. cyt., s. 30.

⁶⁶ E. Nowacka, *Reformy samorządu terytorialnego w Polsce, Wielkiej Brytanii i USA*, Poznań 2002, s. 96.

⁶⁷ J. Supernat, dz. cyt., s. 31.

⁶⁸ Guide to UK Local Government, dz. cyt.

cje powołane specjalnie do realizacji konkretnych funkcji. Wszystkimi pozostałymi zadaniami powierzonymi samorządom przez ustawy zajmują się samodzielnie poszczególne dzielnice⁶⁹.

Poza Londynem istniało do 1986 r. 6 hrabstw metropolitalnych (metropolitan counties). Zostały one jednak zlikwidowane, a ich zadania przejęły dystrykty wchodzące do tej pory w ich skład. Część funkcji takich jak transport publiczny, straż pożarna, policja i utylizacja odpadów została przekazana do organów wspólnych.

ANALIZA PORÓWNAWCZA MODELI SAMORZĄDU W WYBRANYCH KRAJACH EUROPEJSKICH

Do analizy porównawczej zostały wybrane europejskie kraje reprezentujące różne modele samorządu lokalnego. Różnice wynikają z historycznych dróg rozwoju poszczególnych krajów oraz zmian zachodzących w samorządzie w ostatnich latach. Wybrane kraje są dobrymi przykładami do analizy, gdyż różnice pomiędzy tymi modelami są dobrze widoczne. Anglia od XIX w. do późnych lat 70-tych XX w. była przykładem klasycznego wielofunkcyjnego zarządu lokalnego sprawowanego przez instytucje pochodzące z wyborów, ale w ostatnich latach jego rola radykalnie maleje. Szwecja jest przykładem kraju unitarnego, tradycyjnie zdecentralizowanego i z silnymi strukturami samorządu lokalnego. Droga rozwoju wiedzie w kierunku dalszej decentralizacji i umacniania roli samorządu lokalnego. Niemcy są krajem federalnym z tradycyjnie silnym samorządem lokalnym, którego funkcje administracyjne ulegają wzmocnieniu, ale elementy funkcjonalne samorządu podlegają stopniowej integracji z administracją krajów związkowych i z administracją federalną.

Uwzględniając „tradycję państwową” można określić Wielką Brytanię, jako przykład tradycji anglosaskiej, w której formą decentralizacji jest dewolucja i samorząd lokalny, a relacje państwo-społeczeństwo są pluralistyczne⁷⁰. Przykładem tradycji germańskiej, w której formą decentralizacji jest federalizm korporacyjny, a relacje państwo-społeczeństwo są organiczne, są Niemcy. Tradycja skandynawska charakteryzuje się silną autonomią lo-

⁶⁹ J. Supernat, dz. cyt., s. 27; A. Szmytt, *Ustrój metropolii stołecznej – Londyn*, „Samorząd terytorialny”, 2001, nr 7-8, s. 115-116.

⁷⁰ P. Walichniewicz-Bartnik, dz. cyt., s. 232-233.

kalną i samorządnością, relacje państwo-społeczeństwo są organiczne. Przykładem tej tradycji jest Szwecja⁷¹.

W historii Wielkiej Brytanii i Szwecji udział społeczności lokalnych w decydowaniu o sprawach związanych z ich terenem był zawsze bardzo duży. Nigdy nie było wyraźnego etapu, w którym społeczności lokalne były całkowicie pozbawione prawa decydowania. Są to historyczne przykłady „niecentralistycznego” modelu samorządu lokalnego w państwie unitarnym. Niemcy z kolei są przykładem przechodzenia od zarządzania całością spraw przez centralną administrację państwową do przekazywania coraz większej części spraw w ręce społeczności lokalnych z zachowaniem administracji państwowej na każdym szczeblu, także lokalnym. Jest to przykład „dualistycznego” modelu samorządu lokalnego w państwie federalnym. W związku ze współistnieniem w terenie organów centralnej administracji państwowej oraz organów samorządu lokalnego występuje podział zadań na własne i powierzone⁷².

Z kolei patrząc na obecny stan i tendencje można stwierdzić, że Wielka Brytania staje się państwem coraz bardziej federalnym. Coraz więcej kompetencji trafia do parlamentów poszczególnych krajów wchodzących w skład Wielkiej Brytanii. Samodzielność samorządu lokalnego jest ograniczana i poddawana ściślejszemu nadzorowi. Szwecja i Niemcy wzmacniają rolę samorządu lokalnego przekazując im coraz więcej zadań, zapewniając im odpowiednie środki finansowe oraz ograniczając wpływ państwa na sposób realizacji zadań przez samorządy.

Struktura podziału administracyjnego, a co za tym idzie struktura samorządu terytorialnego jest zróżnicowana. Różna jest wielkość jednostek podziału administracyjnego, a więc także jednostek samorządowych. W Szwecji i w Niemczech występuje podział dwuszczeblowy, natomiast w Anglii podział ten jest mieszany (częściowo jedno- a częściowo dwuszczeblowy). Ważność jednostki samorządowej wyrażająca się w zakresie jej zadań jest różna w omawianych krajach. Zmiany w zakresie podziału terytorialnego postępują w kierunku tworzenia większych jednostek administracyjnych o wystarczającej sile do realizacji powierzonych zadań. Biorąc pod uwagę fakt, że zwłaszcza w Szwecji i w Niemczech istnieje tendencja do wzmacniania roli samorządu w realizacji zadań na rzecz społeczności lokalnych to proces wzmacniania jednostek – jak się wydaje – będzie kontynuowany.

⁷¹ L. Rajca, *Modele samorządu terytorialnego*, [w:] L. Rajca (red.), *Samorząd Terytorialny w Europie Zachodniej*, Warszawa 2010, s. 14-15.

⁷² H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2008, s. 44-45, 49-50.

Tabela 1. Dane o strukturze systemu samorządu terytorialnego w Niemczech, Szwecji i Anglii

| Poziomy władz samorządowych | Ostatnia poważna zmiana podziału | Ilość jednostek | Średnia liczba ludności w jednostce | Zakres zadań |
|---|----------------------------------|-----------------|-------------------------------------|--------------|
| Anglia | | | | |
| hrabstwa (counties) | 1974 r. | 34 | 720.000 | średni |
| dystrykty (districts) | 1974 r. | 238 | 110.000 | mały |
| samodzielne dystrykty (unitary authorities) | 1990 r., trwa ich tworzenie | 47 | 120.000 | duży |
| dystrykty wielkomiejskie (metropolitan districts) | 1990 r. | 36+33 | 270.000 | duży |
| Szwecja | | | | |
| okręgi (landstingskommuner) | 1862 r. | 20+1 | 360.000 | średni |
| gminy (kommuner) | 1974 r. | 290 | 30.000 | bardzo duży |
| Niemcy | | | | |
| powiaty (Landkreisen) | 1990 r. | 323 | 170.000 | duży |
| gminy w ramach powiatów (kreisangehörige Gemeinden) | 2003 r. | 13.299 | bardzo różna w różnych krajach | duży |
| samodzielne miasta (kreisfreie Städte) | 1990 r. | 117 | | bardzo duży |
| związki międzygminne (Verwaltungsgemeinschaften) | 1990 r. | 1708 | | mały |

Źródło: Opracowanie własne.

W Anglii trwa przekształcanie hrabstw z ich dystryktami w samodzielne dystrykty. W wyniku takich przekształceń niektóre wymienione jednostki administracyjne łączą się, spada liczba hrabstw i dystryktów, natomiast rośnie średnia wielkość dystryktu. W Szkocji i w Walii utworzony został system unitarny zarządu lokalnego, który funkcjonuje na całym teryto-

rium⁷³. W Szwecji po reformie z 1974 r. ilość okręgów i gmin jest w miarę stabilna, występują tylko drobne zmiany w ilości gmin wynikające głównie z decyzji o ich połączeniu. W Niemczech miały miejsce dwie fale reform podziału terytorialnego, na początku lat 70-tych w „starych” krajach oraz na początku lat 90-tych XX w. w „nowych” krajach. Na przykład w Brandenburgii liczba gmin spadła z 1739 do 421, w Saksonii z 1626 do 547 a w Saksonii-Anhalt z 1270 do 420⁷⁴. Celem tego działania była redukcja liczby gmin oraz powiatów, a co za tym idzie zwiększenie ich średniej wielkości. Efekt w poszczególnych krajach związkowych był różny. Średnia liczba ludności w gminie wynosi od 2.600 osób w Nadrenii – Palatynacie do 45.000 w Północnej Nadrenii – Westfalii⁷⁵. W ostatnich latach mają miejsce kolejne reformy, głównie likwidujące związki międzygminne i przekazujące ich zadania poszczególnym gminom lub miastom.

Głównym celem wszelkich zmian w tym zakresie jest uproszczenie wielopoziomowej struktury podziału terytorialnego i zwiększenie wielkości podstawowych jednostek. W Anglii prowadzi to praktycznie do likwidacji wyższego szczebla administracyjnego, tzn. hrabstw i przekazania wszystkich zadań jednostkom stopnia niższego. W Niemczech trwa tylko powiększanie jednostek stopnia podstawowego. W Szwecji wydaje się, że obecna struktura jest w miarę optymalna, podział zadań pomiędzy szczeble samorządu jest wyraźny i niekonfliktowy, a współpraca układa się dobrze.

Wszystkie elementy organów zarządu lokalnego we wszystkich omawianych krajach pochodzą z wyborów. Organy kolegialne, dalej nazywane radami, wybierane są w sposób demokratyczny przez mieszkańców danej jednostki administracyjnej w sposób bezpośredni. Mają one władzę uchwałodawczą i kontrolną w zakresie przewidzianym przez ustawy danego kraju. Władza wykonawcza sprawowana jest różnie. W Niemczech w niektórych krajach burmistrz wybierany był przez radę, a w niektórych pochodził z wyborów bezpośrednich, obecnie we wszystkich krajach burmistrz i przewodniczący rady wybierani są w wyborach bezpośrednich⁷⁶. Ma on generalnie władzę wykonawczą, czasami także część władzy uchwałodawczej. W niektórych przypadkach część władzy wykonawczej zarezerwowana jest dla rady. Wybór ustroju organów samorządu pozostaje suwerenną decyzją parlamentu każdego kraju związkowego. W Szwecji władzę wykonawczą sprawują komisje powołane przez rady, szczególną rolę odgrywa komisja

⁷³ L. Rajca, dz. cyt., s. 332.

⁷⁴ Tamże.

⁷⁵ H. Wollmann, dz. cyt., s. 35.

⁷⁶ L. Rajca, dz. cyt., s. 334.

wykonawcza, która sama nie posiada władzy wykonawczej, ale w imieniu rady sprawuje rolę koordynującą prace poszczególnych komisji i instytucji samorządowych, ma także funkcje kontrolne. W Anglii władzę wykonawczą sprawują także komisje powołane przez radę, jednakże funkcję kontrolną oraz koordynującą sprawuje bezpośrednio rada.

Główną rolą zarządu lokalnego jest zapewnienie lokalnym społecznościom podstawowych warunków do życia. Podstawową zasadą we wszystkich analizowanych krajach jest, aby jak najwięcej decyzji podejmowały organy najniższego szczebla. Zarządzanie zadaniami powinno być oparte na podstawach ekonomicznych. Realizacja zadań odbywa się w ramach i na zasadach ustalonych w aktach prawnych odpowiedniego szczebla. Z reguły, większość uregulowań stanowiona jest na poziomie centralnym tak, aby zapewnić porównywalny poziom życia wszystkim obywatelom niezależnie od tego, w którym regionie/gminie mieszkają.

Jedną z podstawowych grup zadań powierzonych samorządom są szeroko pojęte świadczenia społeczne, w których skład wchodzi opieka nad osobami: starszymi, niepełnosprawnymi, dziećmi, bezrobotnymi oraz będącymi w trudnej sytuacji materialnej⁷⁷. W Szwecji i w Anglii sprawy opieki w całości zostały powierzone samorządom. Zajmują się one szerokim zakresem usług m.in. pomocą w życiu codziennym poprzez opiekę domową, wyposażeniem w sprzęt i urządzenia pomagające w byciu samodzielnym, pomocą po powrocie ze szpitala⁷⁸. Ich zadaniem jest organizowanie i utrzymywanie domów spokojnej starości oraz przedszkoli. Ostatnio jednak zarówno w Anglii (w dużym stopniu) jak i Szwecji (w stopniu mniejszym) zaczęto te sprawy przekazywać instytucjom prywatnym, na przykład poprzez prywatyzację instytucji samorządowych. W Niemczech od zawsze zajmowały się tym organizacje pozarządowe działające na zasadzie „non-profit”. Obecnie wkraczają na ten rynek także instytucje prywatne⁷⁹. To na samorządach cały czas spoczywa obowiązek zapewnienia dostępności wyżej wymienionych usług, jak też ich finansowanie. Podmioty realizujące te zadania są wyznaczane i kontrolowane przez samorządy, coraz częściej na zasadach konkurencji pomiędzy podmiotami. Z uwagi na socjalny charakter państwa zarówno w Szwecji jak i w Niemczech zakres zadań w tym obszarze jest bardzo rozbudowany.

Pomoc dla osób będących w trudnej sytuacji materialnej w Anglii udzielana jest przez państwową Narodową Radę Pomocy (National Assistan-

⁷⁷ M. Popławski, dz. cyt., s. 80-82; Guide to UK Local Government www.gwydir.demon.co.uk/uklokalgov/structure.htm; H. Wollmann, dz. cyt., s. 85.

⁷⁸ Jako przykład: www.leeds.gov.uk.

⁷⁹ H. Wollmann, dz. cyt., s. 45.

ce Board), a samorządy sprawują tylko funkcje administracyjne w tym zakresie. W Szwecji jest to jedno z kluczowych zadań samorządu, które jest finansowane w całości z podatków lokalnych. W Niemczech osoby objęte systemem ubezpieczeń społecznych otrzymują świadczenia z tego funduszu na szczeblu federalnym, samorządy zajmują się jedynie pomocą z własnych środków dla osób, które nie podlegają ubezpieczeniom społecznym⁸⁰.

Aktywizacją bezrobotnych w Anglii od 2002 r. zajmuje się sieć rządowych lokalnych agencji JobcentresPlus, a udział samorządu w realizacji polityki państwa w tym zakresie jest znikomy. W Szwecji tym obszarem zajmuje się Państwowa Agencja Rynku Pracy (Arbetsförmedlingen) poprzez swe przedstawicielstwa lokalne. Samorządy zajmują się osobami, które utraciły prawo do zasiłku. Ich udział w aktywizacji tych osób w celu powrotu do pracy jest bardzo duży. W Niemczech jest podobnie, państwowa Federalna Agencja Pracy (Bundesagentur für Arbeit) działa poprzez swe lokalne przedstawicielstwa. Po zmianach z 2005 r. rola samorządu w tym zakresie została ograniczona praktycznie do zera⁸¹.

Szkolnictwo podstawowe i średnie w Anglii od 1901 r. podlegało pod Lokalne Władze Edukacyjne (Local Education Authorities) nadzorowane przez rady hrabstw. W 1988 r. stworzono możliwość, aby sami rodzice podjęli decyzję o wyłączeniu szkoły podstawowej spod nadzoru LEA i podleganiu bezpośrednio pod agencję rządową. Również część szkolnictwa średniego przeszła pod nadzór agencji rządowych⁸². W Szwecji całość szkolnictwa realizowana jest w ramach Narodowego Systemu Szkolnictwa, tj. gminy w ramach tego systemu odpowiadają za szkolnictwo podstawowe i ponadpodstawowe. Zobowiązane są do zapewnienia dostępu do szkolnictwa wszystkim dzieciom mieszkającym na terenie gminy oraz zapewnienia odpowiedniego poziomu dydaktycznego w szkołach⁸³. W Niemczech organizacją edukacji zajmują się władze krajów, a samorządy tylko utrzymują szkoły realizując ściśle określoną politykę kraju. Nie mają praktycznie żadnego wpływu na sposób realizacji polityki. Gminy zajmują się szkolnictwem podstawowym, a powiaty szkołami zawodowymi i specjalnymi.

Planowanie przestrzenne w Anglii podzielone było pierwotnie pomiędzy hrabstwa i dystrykty, obecnie plany zagospodarowania przestrzennego wykonywane są tylko na poziomie dystryktu. Od 2004 r. planowaniem strukturalnym zajmują się organy planistyczne na poziomie nowo stworzonych

⁸⁰ Tamże, s. 86.

⁸¹ Tamże, s. 96.

⁸² Tamże, s. 142.

⁸³ M. Popławski, dz. cyt., s. 85.

ośmiu regionów. Samodzielność samorządów w tym zakresie jest mocno ograniczona poprzez publikowane przez władze centralne wytyczne oraz prawo odpowiedniego ministra do ingerowania w dowolnej fazie procesu planowania. W Szwecji sprawy planowania przestrzennego powierzone są w całości samorządowi gminnemu i oparte o obowiązującą od 1987 r. ustawę o planowaniu przestrzennym (plan – och bygglag). Następuje ciągła liberalizacja przepisów, samorząd ma bardzo dużą swobodę działania, nie występuje planowanie ponad szczeblem gminnym, a wpływ państwa na planowanie jest niewielki. W Niemczech, tak jak i w Szwecji, całość planowania powierzona jest samorządowi gminnemu. Duża część gmin jest jednak zbyt mała by realizować je samodzielnie, więc federalny Kodeks budowlany zaleca małym gminom wspólne przygotowywanie planów, jednak niewiele gmin to stosuje. Prawo federalne bardzo szczegółowo reguluje sprawy planowania przestrzennego. Sądy administracyjne swoimi wyrokami również wpływają na praktyki gmin. Swoboda gmin w tym zakresie jest o wiele mniejsza niż w Szwecji, ale i tak zdecydowanie większa niż w Anglii⁸⁴.

W Anglii całością spraw związanych z usługami medycznymi zajmuje się Narodowa Służba Zdrowia (National Health Service) finansowana z budżetu centralnego⁸⁵. Samorząd lokalny nie ma żadnego udziału w zapewnianiu usług medycznych obywatelom. W Niemczech system służby zdrowia jest niezależny od samorządu lokalnego. Występują tylko samorządowe Urzędy Zdrowia (Gesundheitsamt) na poziomie powiatu, zajmujące się nadzorem nad instytucjami służby zdrowia pod kątem warunków higienicznych oraz pomocą osobom psychicznie chorym. W Szwecji zadania związane ze służbą zdrowia podzielone są pomiędzy państwo, samorząd okręgowy i gminny. Samorząd administruje siecią podmiotów służby zdrowia. Większość z tych podmiotów jest własnością samorządu, ale i tu zaczynają pojawiać się podmioty prywatne otrzymujące finansowanie ze strony samorządów, a wyłaniane na zasadzie przetargów na świadczenie usług⁸⁶.

Aby móc realizować powierzone zadania samorząd musi mieć zapewnione środki finansowe. Dochody pochodzą z dwóch podstawowych źródeł: własne oraz zewnętrzne. W większości przypadków finansowanie poprzez subwencje wiąże się z narzuceniem szczegółowych warunków wykorzystania tych środków.

⁸⁴ H. Wollmann, dz. cyt., s. 81.

⁸⁵ Oficjalna strona National Health Service www.nhs.uk.

⁸⁶ M. Popławski, dz. cyt., s. 90.

Tabela 2. Dane o strukturze źródeł finansowania samorządu terytorialnego

| Źródła finansowania | Niemcy | Szwecja | Anglia |
|----------------------------|---------------|----------------|---------------|
| własne | 49,0% | 85,9% | 39,0% |
| podatki lokalne | 15,0% | 69,5% | 16,0% |
| opłaty administracyjne | 20,0% | 7,3% | 8,0% |
| dochody z działalności | 5,0% | 4,5% | 8,0% |
| inne | 9,0% | 4,6% | 7,0% |
| zewnętrzne | 51,0% | 14,1% | 61,0% |
| udział w podatkach | 18,0% | --- | 12,0% |
| subwencje | 33,0% | 14,1% | 49,0% |

Źródło: Opracowanie własne.

Z powyższego zestawienia wynika, że najlepsza sytuacja pod względem źródeł finansowania działalności samorządu jest w Szwecji. Subwencje występują tam w bardzo ograniczonym zakresie i praktycznie prawie zawsze występują w związku z realizacją przez samorząd specjalnych zadań wykraczających poza skalę danej jednostki terytorialnej lub wynikają z systemu wyrównawczego. W Anglii udział subwencji w finansowaniu zadań samorządu jest skrajnie wysoki, co powoduje w dużym stopniu sprowadzenie roli samorządu tylko do roli pośrednika w realizacji zadań na swoim terenie, a finansowanych przez budżet centralny. Trudno analizować strukturę subwencji celowych w Anglii z uwagi na duże zmiany w zasadach i ich podziale w ostatnich latach. Na przykład w związku z przechodzeniem części szkolnictwa podstawowego z finansowania przez samorząd na rzecz finansowania przez agencje centralne z generalnej subwencji wydzielono dedykowaną subwencję szkolną zależną także od zakresu zadań konkretnego samorządu⁸⁷. W Niemczech większość subwencji wynika z systemu wyrównawczego, ale coraz więcej z nich jest skutkiem trwałej nierównowagi finansów samorządu. Coraz większa ilość jednostek samorządu notuje trwałą nierównowagę finansową, co powoduje, że dyskusje na temat przebudowy systemu finansowania samorządu są coraz żywsze.

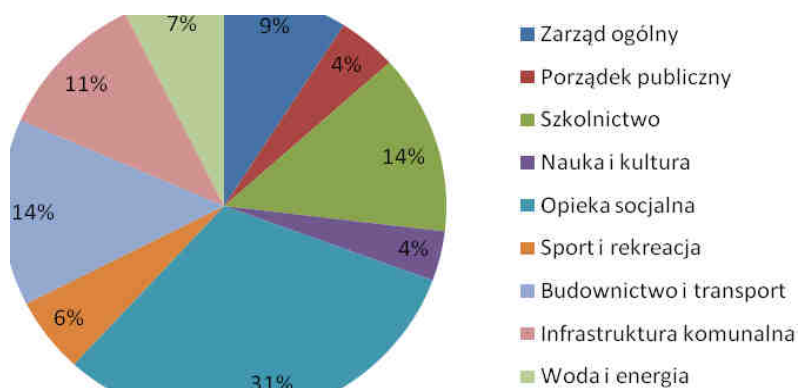
Wielkość i struktura kosztów ponoszonych przez samorządy różni się w omawianych krajach. Bardzo duży wpływ na nią ma rodzaj i ilość powierzonych zadań oraz sposób odpłatności za świadczone przez samorządy usługi na rzecz mieszkańców. W ostatnich latach we wszystkich omawianych krajach następują zmiany w zakresie organizacji świadczenia usług na rzecz

⁸⁷ Local Government Financial Statistics England 2009, s. 25.

obywateli. Coraz więcej usług jest świadczonych przez organizacje i instytucje pozarządowe typu „non-profit”. Na rynku pojawia się także wiele przedsiębiorstw prywatnych świadczących usługi w obszarach, które do tej pory były zarezerwowane dla samorządu. Przedsiębiorstwa mogą działać na zasadach rynkowych lub tylko wykonywać zadania powierzone im przez samorządy. Samorządy mogą powierzać realizację określonych zadań organizacjom lub przedsiębiorstwom udzielając im dotacji, gdy jest to wskazane i zachowując prawo nadzoru nad sposobem realizacji zadań. Przedsiębiorstwa te wyłaniane są najczęściej na zasadzie przetargów lub konkursów.

W Niemczech największą pozycją w kosztach działalności gmin są świadczenia socjalne związane z rozbudowanym systemem państwa socjalnego. W Szwecji dochodzi do tego opieka medyczna będąca w zakresie działania samorządu. Specyfiką Anglii jest znaczący udział socjalnego budownictwa mieszkaniowego w strukturze kosztów w związku z realizacją przez samorząd szerokich zadań w tym obszarze. We wszystkich krajach edukacja, a zwłaszcza szkolnictwo pierwszego stopnia ma duży udział w kosztach samorządu, gdyż szkolnictwo podstawowe jest domeną działalności samorządów.

Wykres 6. Struktura wydatków w Niemczech na przykładzie Bawarii (2007 r.)

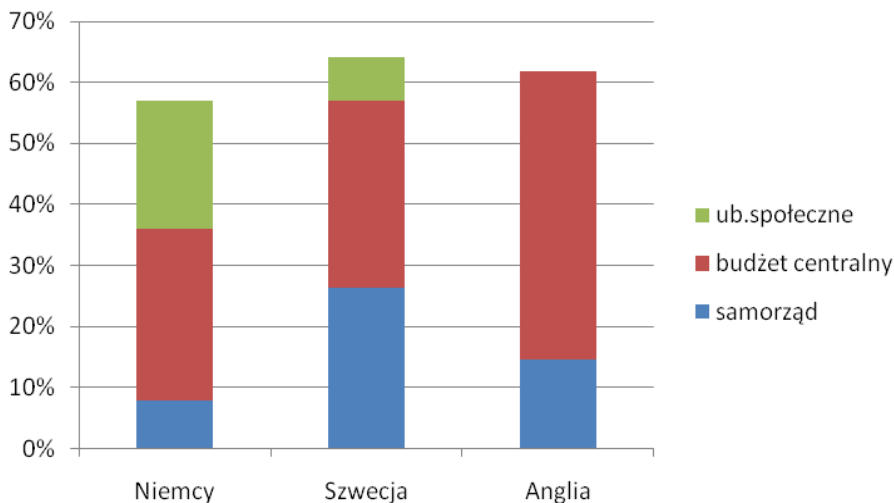


Źródło: Opracowanie własne.

W Szwecji i w Niemczech występuje bardzo rozbudowany system wyrównywania poziomu finansowania działalności samorządu. Wynika to z charakteru socjalnego państwa oraz z bardzo dużego udziału źródeł finansowania działalności zależnych od liczby i zamożności mieszkańców. Celem tych systemów jest zapewnienie wszystkim obywatelom w miarę podobnych warunków życia niezależnie od tego, w jakim regionie kraju mieszkają. W Anglii natomiast z uwagi na bardzo duży udział celowych subwencji centralnych nie ma systemu wyrównywania przychodów samorządu. Subwencje zależne są głównie od liczby mieszkańców na danym terenie, w mniejszym stopniu od ich zamożności, więc te subwencje spełniają podobną rolę jak systemy wyrównawcze w obu powyżej wymienionych krajach.

Wydatki samorządów składają się z dwóch części, pierwszą stanowią wydatki na realizację zadań własnych, a drugą na realizację zadań powierzonych im przez państwo. W tym przypadku samorząd jest tylko pośrednikiem w wydawaniu pieniędzy i nie ma większego wpływu na kwoty i sposób dysponowania tymi środkami. Poniższa tabela pokazuje udział i strukturę wydatków publicznych niezafałszowanych „sztucznymi” przesunięciami środków pomiędzy budżetem centralnym a samorządami. To w Szwecji najwięcej środków finansowych jest rzeczywiście pod kontrolą samorządu.

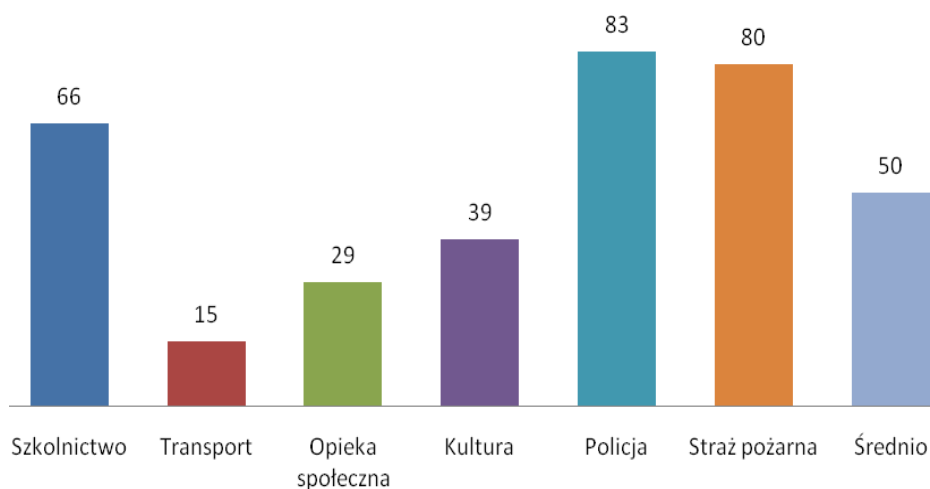
Wykres 7. Udział wydatków publicznych w PKB w 2009 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Cały sektor publiczny, w tym samorząd odgrywa dużą rolę w strukturze zatrudnienia. W Anglii sektor samorządowy w 2009 r. zatrudniał 1,8 mln osób w przeliczeniu na pełne etaty, w tym 400 tys. w szkolnictwie, 300 tys. w policji, służbach porządkowych i straży pożarnej, 1100 tys. w administracji i pozostałych służbach⁸⁸. Udział kosztów osobowych w realizacji niektórych zadań może być bardzo duży. Dodatkowym kosztem powiązanim z kosztami osobowymi było finansowanie funduszu emerytalnego.

Wykres 8. Udział kosztów osobowych w realizacji zadań samorządu w Anglii w 2009 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Local Government Financial Statistics England.

W Szwecji gminy zatrudniają około 600 tys. osób w przeliczeniu na pełen etat, z czego 75% pracuje w szkolnictwie, opiece zdrowotnej i socjalnej. W okręgach pracuje 250 tys. osób oraz 17 tys. osób w firmach, których współwłaścicielem jest samorząd. 90% z nich pracuje w służbie zdrowia⁸⁹. Tu także średni udział kosztów osobowych w kosztach realizacji zadań wynosi około 50%. Udział osób zatrudnionych przez samorządy wynosi 77% zatrudnienia w sektorze publicznym⁹⁰.

⁸⁸ Tamże, s. 23.

⁸⁹ Local government in Sweden, Ministry of Finance, Sweden 2005, s. 18.

⁹⁰ H. Wollmann, dz. cyt., s. 283.

W Niemczech administracja publiczna składa się z trzech poziomów: administracja federalna, administracja krajowa oraz administracja samorządowa. W Bawarii w administracji federalnej (poza wojskiem) pracuje 57 tys. osób, w administracji krajowej 275 tys. osób a w samorządowej 172 tys. osób⁹¹. Udział pracowników samorządowych w administracji publicznej w Bawarii wynosi około 34%. W niektórych krajach związkowych nie ma pracowników samorządowych, wszystko jest w rękach administracji krajowej. W takim układzie w skali całego państwa udział samorządu wynosi 28%. Gdyby jednak potraktować administrację krajową krajów-gmin, jako w pełni administrację samorządową to udział wynosiłby 33%.

Działalność samorządu wszędzie podlega kontroli i nadzorowi. Podstawowymi kryteriami nadzoru są:

- legalność, czyli zgodność działań samorządu z obowiązującym prawem;
- celowość, czyli taki dobór działań w danej dziedzinie, aby można było zrealizować założony cel;
- rzetelność, czyli odpowiednie dokumentowanie swoich działań⁹².
- organy kontrolne mogą mieć następujące uprawnienia w zakresie:
 - zatwierdzania, uchylania aktów i decyzji samorządu;
 - zatwierdzania, powoływania, odwoływania i zawieszania osób sprawujących funkcje w samorządzie;
 - rozwiązania organu kolegialnego, ustanawiania zarządu komisarycznego⁹³.

W Anglii kontrola sprawowana jest przez rząd centralny i jego wyspecjalizowane agencje. Organy centralne kształtują praktykę działania organów samorządu poprzez wytyczne, które wprawdzie nie mają mocy prawnej, ale praktycznie są realizowane przez samorządy. Organy centralne mają bardzo szerokie uprawnienia i mogą zakwestionować praktycznie każdą decyzję samorządu, jeżeli uznają, że działania samorządu nie są zgodne z polityką państwa. Dodatkowo sprawowana jest kontrola finansowa, czyli kontrola nad zaciąganiem pożyczek przez rady, kontrola wydawania środków z subwencji, audyt finansowy. Kontrolerzy mają prawo także do kontroli wstępnej, czyli przed wydaniem decyzji przez organ samorządu, mającej zapobiec stracie finansowej lub działaniu niezgodnemu z prawem. Istnieje także prawo obywatela do zaskarżenia każdego działania samorządu do sądu powszechnego.

⁹¹ Urząd Statystyczny Bawarii, www.statistik.bayern.de.

⁹² H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, s. 301.

⁹³ Tamże, s. 301.

W sytuacjach, gdy obywatel uzna, że nie jest traktowany właściwie przez organy administracji lokalnej może wnieść skargę do rządowej Komisji do Spraw Administracji Lokalnej (Commission for Local Administration)⁹⁴.

W Szwecji na poziomie okręgów występuje Zarząd Okręgowy Administracji Państwowej (Länsstyrelsen). Sprawuje on nadzór nad właściwą realizacją wizji rządowej na swoim terenie, sprawuje ograniczony nadzór nad pewnymi obszarami działania gmin oraz stanowi ciało odwoławcze od niektórych decyzji samorządu gminnego. Rola tego Zarządu jest niewielka i jest on coraz bardziej marginalizowany. W sytuacji, gdy istnieją wątpliwości odnośnie działania organów samorządu, co do zgodności z obowiązującym prawem, sprawa kierowana jest do okręgowego sądu administracyjnego bądź do apelacyjnego sądu administracyjnego. Występuje specyficzna forma audytu mocno różniąca się od występującego w innych krajach. Po wyborach rady powołuje ona radę audytorów, którzy będą zajmować się kontrolą działalności samorządu przez całą jego kadencję. Sprawdzaniu podlega legalność działania komitetu pod względem prawno-proceduralnym oraz finansowym, a także sprawdzane są rozliczenia finansowe. Sama rada nie podlega kontroli, odpowiada ona tylko przed wyborcami. Audytorzy są niezależni od pozostałych organów administracji samorządowej, są osobiście odpowiedzialni za swą działalność. Nie istnieje żaden nadzór państwa nad organami audytu samorządu⁹⁵.

W Niemczech każdy kraj związkowy ma swoją własną organizację nadzoru i kontroli. W Bawarii w każdej gminie raz do roku musi być obowiązkowo przeprowadzony audyt finansowy przez utworzony komitet audytorski. Zakres nadzoru instytucji państwowych nad działalnością samorządu uregulowany jest w konstytucji Bawarii. Podstawową zasadą działalności samorządu jest pełna autonomia i działanie na własną odpowiedzialność. Nadzór nad legalnością sprawowany jest przez krajowe Urzędy Administracji. Mają one pełne prawo żądać od samorządów wszelkich informacji i raportów na temat każdego aspektu ich działalności. Samorządy mają obowiązek zastosować się do wszelkich zaleceń przygotowanych przez ten urząd. Urząd nie ma prawa badać skutków finansowych decyzji samorządu ani ich celowości, obejmuje tylko sferę zgodności z obowiązującym prawem. W przypadku niezastosowania się samorządu do zaleceń, organ nadzorujący ma prawo do zastosowania wszelkich środków do ustanowienia zarządu ko-

⁹⁴ E. J. Nowacka, *Samorząd terytorialny w ustroju państwowym*, Warszawa 2003, s. 151-153.

⁹⁵ M. Popławski, dz. cyt., s. 27-28, 50-52.

misarycznego i rozwiązania rady włącznie. Dla kontroli niektórych obszarów działalności samorządów zwłaszcza pod kątem ich celowości i opłacalności powołany może być nadzór ekspercki. Zalecenia tego nadzoru odnośnie zgodności z prawem mają taką samą moc jak decyzje Urzędów Administracji, w pozostałych przypadkach traktowane są jako rada i sugestia. Poza tym występuje cały system sądownictwa administracyjnego rozstrzygający sprawy sporne pomiędzy obywatelem a samorządem oraz pomiędzy samorządem a organami administracji krajowej⁹⁶.

W ostatnich latach obserwuje się kolejne reformy dostosowujące administrację publiczną do zmieniających się warunków. Występują reformy strukturalne dotyczące zmian terytorialnych polegających na zmianie podziału jednostek (łączenie jednostek, tworzenie bądź likwidacja szczebli podziału) bądź funkcjonalnych polegających na zmianie zakresu kompetencji i zadań. Reformy mogą zmieniać charakter powiązań i relacji pomiędzy jednostkami administracji publicznej, na przykład dekoncentracja i decentralizacja zadań i kompetencji. Reformy o charakterze systemowym w administracji publicznej występują, gdy zmienia się cały system polityczny. Bodźcami do reform mogą być: integracja europejska, globalne wyzwania, reunifikacja bądź regionalizacja, rozwój technologiczny, urbanizacja, zmiany społeczne⁹⁷.

Próbuje się mocniej zaangażować obywateli w decydowanie o sprawach lokalnych. Nie wystarcza tylko udział w wyborach. Coraz częściej sięga się po referenda lokalne (niektóre kraje niemieckie i Szwecja), dopuszcza się składanie petycji (niektóre kraje niemieckie i Szwecja). Wspomaga się angażowanie obywateli w proces decyzyjny poprzez zarządy użytkowników (Szwecja), konsultacje wśród specyficznych grup obywateli takich jak niepełnosprawni, ubodzy czy obcokrajowcy (Wielka Brytania). Promuje się warsztaty umożliwiające obywatelom uczestnictwo w procesie planistycznym (Niemcy), obywatelskie panele dyskusyjne (Wielka Brytania i Szwecja). Jednak próby aktywizacji obywateli mają ograniczone powodzenie⁹⁸.

Relacje pomiędzy administracją centralną a lokalną, zwłaszcza w państwach o rozbudowanych funkcjach socjalnych, zmieniają się w kierunku przekazywania zadań na niższe szczeble oraz zmniejszania liczby jednostek, tak aby będąc większymi mogły lepiej wypełniać zwiększające się zadania. W latach 90-tych XX w. Szwecja, która zawsze była mocno zdecentralizowana, przekazała dalsze zadania gminom, zwłaszcza w zakresie edu-

⁹⁶ D. Haschke, *Local Government Administration in Germany*, www.iuscomp.org.

⁹⁷ L. Rajca, dz. cyt., s. 320-321.

⁹⁸ Tamże, s. 327-328.

kacji i usług socjalnych. W Wielkiej Brytanii pojawiła się odwrotna tendencja, wraz ze wzrostem funkcji opiekuńczych państwa nastąpiło mocne ograniczenie swobody samorządu oraz rozszerzenie zakresu zadań w dziedzinie polityki socjalnej i infrastruktury. Doprowadziło to praktycznie do przekształcenia samorządu w narzędzie polityki państwa⁹⁹.

Trwają przekształcenia modelu władzy wykonawczej w samorządzie. Występuje tendencja do wybierania głowy organów samorządowych w wyborach bezpośrednich i wzmacnianie formalnej roli burmistrza. W Niemczech we wszystkich krajach wybory burmistrza i przewodniczącego powiatu są już bezpośrednie. W Wielkiej Brytanii zgodnie z ustawą o samorządzie lokalnym z 2000 r. samorządy we wszystkich większych jednostkach będą musiały wybierać burmistrza także w wyborach bezpośrednich. Szwecja na razie opiera się tej tendencji.

Przekształcenia w organizacji działania samorządu powiązane są z przemianami w całym sektorze publicznym, mowa jest o nowym zarządzaniu publicznym (New Public Management). Podstawą tego nowego modelu jest tworzenie stosunków rynkowych i konkurencji w świadczeniu usług publicznych. Celem jest polepszenie efektywności i skuteczności sektora publicznego oraz poprawa jakości świadczonych usług. Najbardziej jest to widoczne w Wielkiej Brytanii, gdzie występuje prywatyzacja przedsiębiorstw komunalnych oraz powierzanie świadczenia usług przedsiębiorstwom komercyjnym. W Szwecji zaczęto stosować świadczenie usług przez przedsiębiorstwa prywatne lub organizacje „non-profit”. Realizują one świadczenie usług na podstawie kontraktów, tam gdzie jest to wskazane, także są dotowane przez samorządy. Niemcy przyjęły swój model zarządzania wprowadzając procedury kontroli kosztów i zysków, stosowanie wskaźników oraz monitoring. Świadczenie usług komunalnych przestaje być zadaniem samorządu a staje się normalną działalnością przedsiębiorstw komercyjnych¹⁰⁰.

Duży wpływ na modele ustroju samorządu, a zwłaszcza na ich unifikację mają procesy integracyjne w ramach Wspólnoty Europejskiej. Dobrym punktem odniesienia są dwa dokumenty opracowane przez Radę Europy. Pierwszym jest Europejska karta samorządu lokalnego, mająca status konwencji międzynarodowej¹⁰¹. Karta ta jest źródłem prawa i została ratyfikowana przez ponad 40 europejskich krajów. Karta ta zobowiązuje kraje, które do niej przystąpiły do przestrzegania pewnych ogólnych zasad gwarantują-

⁹⁹ Tamże, s. 328-329.

¹⁰⁰ Tamże, s. 337.

¹⁰¹ H. Izdebski, *Samorząd...*, s. 76.

cych społecznościom lokalnym prawo do decydowania o rozwiązywaniu własnych problemów. Samorządy muszą mieć odpowiednie uprawnienia, korzystać z szerokiej autonomii oraz mieć zapewnione odpowiednie środki finansowe do realizacji swych zadań. Niemcy i Szwecja są sygnatariuszami tej Karty i w pełni spełniają zapisane w niej zasady. Wielka Brytania, mimo że brała udział w opracowywaniu tych zasad nie przystąpiła do tej konwencji i nie wszystkie zasady w niej zapisane są przez nią przestrzegane¹⁰².

Przedmiotem drugiego dokumentu, Europejskiej karty samorządu regionalnego są sprawy samorządu na poziomie wyższym, umownie nazwanym regionalnym. Karta ta ma ciągle tylko status projektu i nie stanowi źródła prawa międzynarodowego, ale stanowi doskonały punkt odniesienia dla regulacji narodowych w tym zakresie¹⁰³. Związane jest to z tendencją do tworzenia Europy regionów, czyli wzmacniania roli regionów, decentralizacji państwa, wzmacniania procedur autonomicznych na poziomie wewnątrzpaństwowym. Prowadzić ma to do upodmiotowienia regionu i zwiększenia jego roli w polityce międzynarodowej kosztem państw narodowych. Samorząd na tym poziomie w poszczególnych krajach bardzo się różni. Wynika to z historii, różnych charakterów państwa i różnej roli samorządu w konkretnym państwie. Elementem wspólnym dla wszystkich państw jest proces decentralizacji władzy. W Wielkiej Brytanii ogranicza się to praktycznie do dewolucji państwa, w Niemczech na poziomie wewnątrz kraju związkowego nie ma mowy o większej autonomii. Tylko w Szwecji na poziomie okręgów występuje duża autonomia, a proces łagodzenia wymogów prawa postępuje dając okręgom oraz gminom coraz większą swobodę w realizacji zadań¹⁰⁴.

Ciągle występują podstawowe różnice w funkcjonowaniu samorządu. W państwach unitarnych występuje jednolite ustawodawstwo obowiązujące na terenie całego państwa, w państwach regionalnych czy federalnych część ustawodawstwa stanowiona jest na szczeblu niższym niż państwo. To ustawodawstwo decyduje o tym, jaki będzie ustrój samorządu, jakie będą jego zadania, finansowanie czy nadzór nad działalnością samorządu. Trwa unifikacja pod kątem podstawowych zasad z zachowaniem odrębności związanych ze specyfiką danego państwa, jego historii, zróżnicowania wewnętrznego i charakteru.

Samorząd terytorialny nie jest strukturą statyczną. W omawianych krajach zachodzą przemiany, zarówno w ramach gruntownych reform jak

¹⁰² A. Lipska-Sondecka, dz. cyt., s. 105.

¹⁰³ H. Izdebski, *Samorząd...*, s. 76-77.

¹⁰⁴ A. Lipska-Sondecka, dz. cyt., s. 108.

i mniejszych zmian. Dotyczą one głównie: relacji państwo – samorząd, zakresu zadań samorządu, sposobów jego finansowania oraz organizacji procesów decyzyjnych. Głównym celem zmian jest przybliżenie władzy do obywatela i podniesienie efektywności w realizacji zadań. Nie znaleziono jeszcze uniwersalnej recepty jak zorganizować samorząd, aby uzyskać najlepszy efekt.

Nie da się jednoznacznie określić, który model samorządu jest najlepszy. Duży wpływ ma poziom świadomości obywatelskiej, historyczna droga rozwoju społeczeństwa oraz główne kierunki polityki państwa. System samorządu podlega ciągłym zmianom starając się sprostać nowym wyzwaniom wynikającym ze zmieniającego się świata. Współczesny samorząd powinien być realnym wyrazicielem woli lokalnych społeczności oraz realizować politykę rządu, w taki sposób i na takich zasadach, aby dostosować ją do potrzeb lokalnych społeczności. Samorządy w poszczególnych państwach będą miały dużo cech wspólnych, ale będą nadal występowały istotne różnice pomiędzy poszczególnymi modelami.

BIBLIOGRAFIA

- [1] Czarny P., *Republika Federalna Niemiec*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, Warszawa 2007.
- [2] Deutscher Landkreistag (www.landkreistag.de).
- [3] Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2006.
- [4] Dolnicki B., *Samorząd terytorialny, zagadnienia ustrojowe*, Kraków 1999.
- [5] Gajc L., *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, Warszawa 2011.
- [6] Grzybowski M., *Królestwo Szwecji*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, Warszawa 2007.
- [7] Guide to UK Local Government www.gwydir.demon.co.uk/uklokalgov/structure.html
- [8] Haschke D., *Local Government Administration in Germany*, www.iuscomp.org

- [9] Izdebski H., *Historia administracji*, Warszawa 1996.
- [10] Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2004.
- [11] Janicki L., *Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec*, Poznań 1989.
- [12] Korczak J., *W Niemczech*, [w:] J. Jeżewski (red.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach*, Wrocław 1999.
- [13] Kubas S., *Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, Warszawa 2007.
- [14] Lipska-Sondecka A., *Samorząd terytorialny RFN, Szwecji i Hiszpanii*, Koszalin 2005.
- [15] Local Government Act 1992 (LGA1992), stan prawny na 01.09.2004 r.
- [16] Local Government Financial Statistics England 2009.
- [17] Local government in Sweden, Ministry of Finance, Sweden 2005.
- [18] Local Government In UK, www.communities.gov.uk/localgovernment/
- [19] Miaskowska-Daszkiewicz K., Szmulik B., *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010.
- [20] National Health Service www.nhs.uk
- [21] Niewiadomski Z., *Samorząd Terytorialny*, [w:] M. Chmaj (red.), *Słownik samorządu terytorialnego*, Lublin 1997.
- [22] Nowacka E., *Reformy samorządu terytorialnego w Polsce, Wielkiej Brytanii i USA*, Poznań 2002.
- [23] Nowacka E., *Samorząd terytorialny w ustroju państwowym*, Warszawa 2003.
- [24] Popławski M., *Samorząd terytorialny w Królestwie Szwecji*, Toruń 2006.
- [25] Rajca L., *Modele samorządu terytorialnego*, [w:] L. Rajca (red.), *Samorząd Terytorialny w Europie Zachodniej*, Warszawa 2010.
- [26] *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach*, pod red. J. Jeżewskiego, Wrocław 1999.

- [27] *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, pod red. L. Rajcy, Warszawa 2010.
- [28] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie (doświadczenia i nowe wyzwania)*, pod red. J. Marszałek-Kawy, A. Lutrzykowskiego, Toruń 2008.
- [29] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 2005.
- [30] *Samorząd terytorialny*, pod red. A. Jackiewicz, A. Olechno, K. Prokop, Siedlce 2010.
- [31] Sczaniecki M., *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 2007.
- [32] Supernat J., *W Anglii*, [w:] J. Jeżewski (red.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach*, Wrocław 1999.
- [33] Szmytt A., *Ustrój metropolii stołecznej – Londyn*, „Samorząd Terytorialny”, 2001, nr 7-8.
- [34] *Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 2007.
- [35] Walichniewicz-Bartnik P., *Proces dewolucji i jego ewentualne konsekwencje dla Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, [w:] J. Marszałek-Kawy, A. Lutrzykowskiego (red.) *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie (doświadczenia i nowe wyzwania)*, Toruń 2008.
- [36] *Władza państwowa i administracja publiczna w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, pod red. M. Barańskiego, Toruń 2009.
- [37] Wollmann H., *Comparing Local Government Reforms in England, Sweden, France and Germany*, Berlin 2008.
- [38] www.leeds.gov.uk
- [39] www.SALAR.english.skl.se/web/About_SALAR.aspx
- [40] www.statistik.bayern.de
- [41] Zachariasz I., *Przemiany samorządu wielkich miast Niemiec w XX w.*, „Samorząd Terytorialny”, 2010, nr 7-8.

COMPARATIVE ANALYSIS OF MODELS OF LOCAL GOVERNMENT OF GERMANY, BRITAIN AND SWEDEN

ABSTRACT

Local government is a very important element of the public administration. In every country of European Union there is the local government which has very long tradition in most countries. Because there is no universal model of the local government, the authors of the article tried to make a comparative analysis of models of European government in countries, which are characteristic for some basic types of the local administration. In the content there have been discussed the most important government questions in Great Britain, Sweden and Germany, showing basic forms of the local authority, which in effect gives a picture of solutions used in European countries. Despite the fact that the article doesn't show every aspect of these wide and complicated problems, it should be helpful to look at the situation of the local government which occurs in every European country.

Recenzent dr hab. Miron Kłusak