

Anna Czyż

Rozwój samorządu terytorialnego w państwach Europy Środkowej i Wschodniej

Studia Politicae Universitatis Silesiensis 7, 134-157

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.

Anna Czyż

Rozwój samorządu terytorialnego w państwach Europy Środkowej i Wschodniej

Abstract: Development of local government in Central and Eastern European countries

One of the most important element of political and democratic transformation after 1989 in Central and Eastern European countries was the local government reform. The main aim of that reform was to renew the local government structure and replace the soviet system of councils which was highly centralized administrative and bureaucratic system. The introduction of territorial self-government was considered as essential task in the process of political changes after fall of communism. The basic regulations of the local government system were included in the Constitutions, acts on local government and acts on free local elections adopted in ten Central and Eastern European countries which became the members of European Union in 2004 (Czech Republic, Estonia, Latvia, Lithuania, Poland, Slovakia, Slovenia and Hungary) and in 2007 (Bulgaria and Romania).

The main principles of local government reform in Central and Eastern European countries were:

- democratization and decentralization
- autonomy from the central government
- establishment of independent local budgets
- property transformation
- democratic local elections.

Key words: government reform, local government structure, fall of communism, political changes, democratisation, decentralization

Region Europy Środkowo-Wschodniej doświadczył w ostatnich dwudziestu latach wielu zmian jakościowych w przestrzeni politycznej, gospodarczej i społecznej. Zapoczątkowany na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku proces transformacji systemowej w państwach omawianego regionu oznaczał budowę demokracji i gospodarki rynkowej na gruzach poprzedniego systemu realnego socjalizmu i gospodarki centralnie

planowanej. Realizacja reform ustrojowych była przedsięwzięciem bardzo złożonym, wymagającym podjęcia działań w trzech ważnych płaszczyznach: — legislacyjnej, gdyż reforma dotyczyła zmiany ustroju prawnego, — instytucjonalnej; należało przebudować zastane struktury administracyjne i gospodarcze, — społecznej; konieczne było przygotowanie ludności do nowych warunków.

Osiągnięcie stabilności instytucji gwarantujących demokrację i praworządność oraz funkcjonowanie gospodarki rynkowej stało się kryterium integracji państw Europy Środkowo-Wschodniej z Unią Europejską, co nastąpiło w 2004 roku w przypadku Estonii, Litwy, Łotwy, Polski, Republiki Czeskiej, Słowacji, Słowenii i Węgier oraz w 2007 w odniesieniu do Bułgarii i Rumunii, będących przedmiotem analizy pod kątem realizacji zasady samorządności i demokracji lokalnej w perspektywie zachodnioeuropejskiej. Na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku w krajach regionu przywrócona została instytucja samorządu terytorialnego w strukturze władzy publicznej po okresie funkcjonowania rad narodowych według wzorców radzieckich. Reforma samorządowa stała się częścią procesu transformacji i oznaczała dokonanie zmian w dziedzinie administracji publicznej, polegających nie tylko na odejściu od systemu rad narodowych, ale przede wszystkim na ustanowieniu wspólnot lokalnych przejmujących odpowiedzialność za podejmowanie decyzji w sprawach o znaczeniu lokalnym w interesie mieszkańców i wyposażonych w materialne środki realizacji przekazanej im części zadań publicznych. Przemiany dokonały się w co najmniej pięciu sferach:

„1) politycznej — poprzez ustanowienie wolnych wyborów lokalnych [opierających się na zasadzie — A.C.] pluralizmu,

2) ustrojowej — poprzez konstytucyjne gwarancje dla autonomii decyzyjnej samorządów,

3) ekonomicznej — w wyniku odejścia od scentralizowanego systemu zarządzania i gospodarki centralnie planowanej do systemu opartego na gospodarce rynkowej oraz wyposażenia samorządów we własny majątek i możliwość prowadzenia działalności gospodarczej,

4) administracyjnej — poprzez wyeliminowanie rad narodowych steryowanych centralnie oraz przesunięcie szeregu kompetencji administracji państwowej w sferę działań samorządów [opierających się na zasadzie — A.C.] decentralizacji władzy publicznej,

5) obywatelskiej — poprzez zapoczątkowanie budowy państwa obywatelskiego opartego na aktywnym uczestnictwie obywateli w procesie podejmowania decyzji i jawnego wyrażania swoich opinii”¹.

¹ J. Regulska, J. Regulski: *Reforma samorządowa w Europie Środkowej i Wschodniej — sukcesy i porażki*. W: *Europa Środkowo-Wschodnia. Region, państwa i społeczeństwa w czasie transformacji*. Red. J.A. Rybczyńska. Lublin 2000, s. 176—177.

Według Jerzego Regułskiego, jednego z twórców reformy samorządowej w Polsce, reforma samorządowa oznaczała przełamanie pięciu monopolii:

„1) monopol polityczny — złamanie monopolu jednej partii, wybory lokalne w 1990 roku były pierwszymi w pełni wolnymi i demokratycznymi,

2) monopol władzy publicznej — została odrzucona zasada jednolitej władzy państwowej, jednostki samorządowe uzyskały prawo wykonywania wielu funkcji publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność,

3) monopol własności — przekazanie samorządom części własności państwa niezbędnej do realizacji zadań publicznych oraz wyposażenie ich w osobowość prawną,

4) monopol finansów publicznych — wyodrębnienie budżetów lokalnych, przyznanie samorządom własnych źródeł dochodów,

5) monopol administracji państwowej — przekazanie części zadań administracji centralnej na rzecz samorządu, utworzenie nowej grupy zawodowej pracowników samorządowych²².

Rozbijanie dawnych monopolii natrafiało na silny opór różnych środowisk, dlatego proces ten przebiegał wieloetapowo i był rozłożony w czasie.

Wśród czynników wpływających na przeprowadzenie reformy samorządowej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w początkach lat dziewięćdziesiątych XX wieku można wskazać następujące:

1) historyczny — tradycja samorządności przed okresem realnego socjalizmu,

2) polityczny — silna potrzeba odreagowania okresu socjalizmu i scentralizowanego modelu administracji państwowej w momencie demontażu poprzedniego systemu na przełomie lat 1989/1990,

3) międzynarodowy — wpływ instytucji zachodnioeuropejskich w związku ze staraniami o wejście w strukturę Unii Europejskiej.

Zmiany polegające na przywróceniu samorządu terytorialnego podjęte zostały w krajach Europy Środkowo-Wschodniej we wczesnej fazie przekształceń politycznych i wykazują one zarówno wiele cech wspólnych, jak i istotnych różnic. Na wybór konkretnych rozwiązań w ramach reformy samorządowej w tych krajach wpływ miały niewątpliwie następujące czynniki:

— uwarunkowania geograficzne, historyczne, demograficzne, charakter struktury osadnictwa,

— poziom zróżnicowania kulturowego, społecznego, ekonomicznego poszczególnych regionów na obszarze tych krajów,

— charakter i stan ówczesnych elit politycznych, wizje zmian formułowane przez poszczególnych aktorów politycznych i determinacja w ich urzeczywistnianiu,

²² J. Regułski: *Samorządna Polska*. Warszawa 2005, s. 62—63.

— polityczna i administracyjna sytuacja w okresie rządów komunistycznych, ale także tradycje i doświadczenia ery poprzedniej.

W obliczu konieczności przeprowadzenia niezbędnych reform ustrojowych po przełomie lat 1989 i 1990 w poszczególnych krajach omawianego regionu zarysowała się potrzeba określenia kształtu i zakresu dokonywanych zmian. W przypadku reaktywowania instytucji samorządu terytorialnego proces ten miał dokonywać się na podstawie założeń przygotowanej koncepcji i z uwzględnieniem stanowisk liczących się w tym okresie środowisk naukowych oraz partii politycznych — działających na scenie politycznej krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Przygotowanie założeń reformy wiązało się z koniecznością wypracowania stosownego kompromisu co do zasad i konkretnych rozwiązań prawnych dotyczących samorządu terytorialnego, który był efektem wielostronnych rozmów, na przykład w formule „okrągłego stołu”, jak to miało miejsce w Polsce czy na Węgrzech („trójkątny stół”). Kraje Europy Środkowo-Wschodniej prezentowały różnorodne podejścia co do sposobu i stopnia realizowanej reformy samorządowej. Wpływ na to miał z jednej strony stosunek głównych sił politycznych do kwestii związanych z samorządem terytorialnym, a z drugiej strony stan przygotowań całościowego projektu reformy. Wśród omawianych państw można wskazać te, które przywróciły samorząd lokalny tylko na jednym szczeblu — gminy, oraz te, które zdecydowały o ustanowieniu także ponadgminnego szczebla samorządowego. Obecnie jednoszczeblowy samorząd terytorialny funkcjonuje w Bułgarii, Estonii, na Litwie i w Słowenii. Bułgaria i Słowenia to przykłady krajów, gdzie od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku gmina stanowiła podstawową i jedyną jednostkę samorządu terytorialnego; w przypadku Estonii i Litwy początkowo obowiązywał dwustopniowy zasadniczy podział terytorialny kraju, ale od 1993 roku w Estonii, a od 1995 roku na Litwie samorząd terytorialny jest jednoszczeblowy na poziomie gminy. Struktura dwuszczeblowa samorządu terytorialnego obowiązuje obecnie w Czechach, na Łotwie, w Rumunii, na Słowacji oraz na Węgrzech. Od momentu przywrócenia instytucji samorządu terytorialnego o jego dwuszczeblowej strukturze przesądzono na Łotwie, w Rumunii i na Węgrzech, z kolei Czechy i Słowacja są przykładem krajów, gdzie wyższe jednostki samorządu terytorialnego wprowadzano z opóźnieniem — reformę samorządową polegającą na ustanowieniu samorządowych krajów Czechy przeprowadziły w 2000 roku, a Słowacja — w roku 2001. Spośród omawianych krajów Europy Środkowo-Wschodniej tylko w Polsce funkcjonuje trójszczeblowy zasadniczy podział terytorialny państwa, a jednostkami samorządu terytorialnego są gmina, powiat i województwo. Należy jednak podkreślić, iż początkowo samorząd terytorialny w Polsce został przywrócony tylko na poziomie gminy, a dopiero w roku 1998 w wyniku reformy administracyjnej wprowadzono dwie wyższe jednostki samorządu terytorialnego — powiat i województwo.

Zagadnienie samorządu terytorialnego jest przedmiotem analizy różnych dyscyplin naukowych, które reprezentują odmienne podejścia badawcze do tego pojęcia. W ujęciu prawnym zwraca się szczególną uwagę na prawne uwarunkowania działalności samorządu i jej ocenę pod kątem zgodności z prawem. W ujęciu socjologicznym samorząd terytorialny jest rozpatrywany przez pryzmat wspólnoty lub społeczności lokalnej z podkreśleniem więzi łączącej mieszkańców i ich wspólnych interesów. Na gruncie politologicznym samorząd terytorialny ujmowany jest jako instrument sprawowania władzy politycznej, a punktem zainteresowania stają się relacje między różnymi podmiotami na lokalnej scenie politycznej oraz proces podejmowania decyzji. Z perspektywy ekonomicznej samorząd jawi się jako podmiot, którego celem jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców za pośrednictwem dostarczania usług, przedmiotem zainteresowania staje się proces efektywnego wykorzystania zasobów, strona finansowa działalności jednostek samorządowych i problem zarządzania przyznanymi środkami³. Występowanie wielu podejść badawczych jest uzasadnione złożonością problemów dotyczących samorządu terytorialnego.

Katalog cech konstytuujących wspólnotę samorządową jest wspólny dla omawianych krajów i obejmuje następujące elementy, będące atrybutami samorządu terytorialnego:

- 1) nadanie wspólnotom samorządowym statusu korporacji, czyli związku obywateli wyposażonego w osobowość prawną, wykonującego przekazane mu zadania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność,
- 2) powszechny i obligatoryjny warunek przynależności,
- 3) prawo do zarządzania własnymi sprawami, możliwość organizowania i realizowania procesu zaspokajania zbiorowych potrzeb danej wspólnoty samorządowej przez organy wyłaniane w demokratycznych wyborach lub w formie lokalnego referendum,
- 4) prawo do stanowienia prawa na poziomie lokalnym — do wydawania aktów prawa miejscowego w granicach ustawodawstwa ogólnopaństwowego,
- 5) przyznanie wspólnotom samorządowym praw własności i innych praw majątkowych,
- 6) posiadanie własnych źródeł dochodów, uzupełnianych subwencjami i dotacjami przekazywanymi przez administrację państwową,
- 7) podleganie nadzorowi państwa pod kątem legalności działania,
- 8) prawo do współpracy i wolność zrzeszania się z podobnymi wspólnotami samorządowymi w kraju i za granicą,
- 9) objęcie ochroną sądową samodzielności wspólnot samorządowych⁴.

³ M. Sakowicz: *Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską*. Warszawa 2007, s. 36—42.

⁴ A. Ferens: *Władza lokalna w Europie (wybrane aspekty struktur, funkcji i procesów)*. W: *Administracja i polityka. Europejska administracja publiczna*. Red. R. Wiszniowski. Wrocław 2005, s. 67—68.

Pojęcie samorządu terytorialnego w omawianych państwach jest zdefiniowane w podstawowych aktach prawnych — podstawy ustrojowe, na jakich opiera się działanie władz terenowych, określają konstytucje tych krajów. Przykładowo według konstytucji Republiki Węgierskiej „samorządność lokalna jest to samodzielne, demokratyczne prowadzenie lokalnych spraw publicznych dotyczących społeczności wyborców, jak również sprawowanie lokalnej władzy publicznej w interesie ludności”⁵. Powszechną praktyką państw postkomunistycznych stało się unormowanie problematyki samorządu terytorialnego w ustawach zasadniczych w odrębnym rozdziale, co podkreśla znaczenie tej instytucji (jedynym wyjątkiem jest Łotwa). I tak w Konstytucji Bułgarii z 12 lipca 1991 roku⁶ mówi się o samorządzie terytorialnym w rozdziale siódmym zatytułowanym *Samorząd i lokalna administracja*, w artykułach od 135 do 146. W Konstytucji Estonii z 28 czerwca 1992 roku⁷ poświęcono tematyce samorządowej rozdział XIV zatytułowany *Samorząd terytorialny*, artykuły 154—160. Konstytucja Republiki Litewskiej przyjęta w referendum ogólnokrajowym 25 października 1992 roku⁸ traktuje o zagadnieniu samorządu terytorialnego w rozdziale dziesiątym, zatytułowanym *Samorząd terytorialny i administracja*, w artykułach 119—124. W Konstytucji Republiki Czeskiej z 16 grudnia 1992 roku⁹ zagadnieniom samorządu terytorialnego poświęcony jest rozdział siódmy *Samorząd terytorialny*, artykuły 99—105. W Konstytucji Republiki Słowackiej z 1 września 1992 roku¹⁰ kwestii samorządu terytorialnego dotyczy rozdział czwarty zatytułowany *Samorząd terytorialny*, w artykułach 64—71. W konstytucji Rumunii z 21 listopada 1991 roku¹¹ przepisy dotyczące samorządu terytorialnego odnaleźć można w tytule III, rozdziale piątym, sekcji 2, zatytułowanej *Lokalna administracja publiczna*, w artykułach 120—123. W Słowenii o samorządzie terytorialnym traktują artykuły od 138 do 143 rozdziału piątego *Samorząd terytorialny* Konstytucji z 23 grudnia 1991 roku¹². Konstytucja Republiki Węgierskiej z sierpnia 1949 roku¹³ omawia zagadnienie samorządu terytorialnego w rozdziale dziewiątym *Samorzady lokalne*, w artykułach 41—44C,

⁵ Art. 42 konstytucji węgierskiej, Konstytucja Republiki Węgierskiej. Przeł. H. Donath, wstęp W. Brodziński. Warszawa 2002, s. 63.

⁶ *Bulgaria: (Konstytucja Republiki Bułgarii uchwalona 12 lipca 1991)*. Red. R. Chruściak. Warszawa 1993, s. 38—39.

⁷ *Konstytucja Estonii*. Przeł. A. Puu, wstęp L. Garlicki, P. Łossowski. Warszawa 1997.

⁸ *Konstytucja Republiki Litewskiej*. Przeł. H. Wisner, wstęp A. Zakrzewski. Warszawa 2006.

⁹ M. Kruk: *Konstytucja Republiki Czeskiej*. Warszawa 2000, s. 63—64.

¹⁰ K. Skotnicki: *Konstytucja Republiki Słowackiej*. Warszawa 2003, s. 62—64.

¹¹ *Konstytucja Rumunii*. Przeł. A. Cosma, wstęp W. Brodziński. Warszawa 1996.

¹² P. Winczorek: *Konstytucja Republiki Słowenii*. Warszawa 1994.

¹³ *Konstytucja Republiki Węgierskiej...*, s. 45—48.

a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku¹⁴ zagadnieniu temu poświęca rozdział siódmy *Samorząd terytorialny* — artykuły od 163 do 172.

Zapisy konstytucji wyznaczają w tych państwach podstawowe zasady odnoszące się do funkcjonowania samorządu terytorialnego:

- 1) zasadę państwa unitarnego,
- 2) zasadę decentralizacji,
- 3) zasadę samodzielności,
- 4) zasadę demokracji przedstawicielskiej,
- 5) zasadę wolności zrzeszania.

Najszerzy katalog norm konstytucyjnych odnoszących się do kwestii samorządu terytorialnego można odnaleźć w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, według której „samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone [...] dla organów innych władz publicznych”¹⁵, co oznacza domniemanie kompetencji na rzecz samorządu terytorialnego, w dalszej kolejności jest także mowa o domniemaniu kompetencji na rzecz gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Konstytucja RP przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego osobowość prawną, prawo własności i inne prawa majątkowe, prawo zrzeszania się, samodzielność tychże jednostek podlega ochronie sądowej, a ich działalność — nadzorowi tylko z punktu widzenia legalności. Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przyznanych im zadań, mają także prawo ustalania podatków i opłat lokalnych jako ich dochodów własnych. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, przyznaną im część zadań publicznych realizują za pośrednictwem organów stanowiących i kontrolnych. Ponadto członkowie danej wspólnoty samorządowej mogą podejmować ważne dla tej wspólnoty decyzje w drodze referendum jako instytucji demokracji bezpośredniej.

W Konstytucjach państw Europy Środkowo-Wschodniej określono przede wszystkim podstawowe jednostki samorządu terytorialnego, choć pod tym względem występuje różnica między konstytucjami, które wskazują na uprzywilejowany status zazwyczaj jednego ze szczebli władzy terenowej, a tymi, w których wymieniono wszystkie szczeble samorządu terytorialnego bez wyróżniania którejkolwiek jednostki (w państwach, gdzie samorząd jest co najmniej dwuszczeblowy). W przypadku pierwszego podejścia można wspomnieć Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej, która w artykule 164 głosi, iż „podstawową jednostką samorządu

¹⁴ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, [<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>] (20.08.2010)].

¹⁵ *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, [<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>] (20.08.2010)].

terytorialnego jest gmina” i że, „inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego określa ustawa”¹⁶. Konstytucja Republiki Czeskiej wprowadza wprawdzie dwustopniową strukturę samorządu terytorialnego, ale w artykule 99 wskazuje na gminę jako na podstawową jednostkę samorządową¹⁷.

Liczba jednostek samorządu terytorialnego w omawianych państwach różni się w zasadniczy sposób, co przedstawia tabela 1.

Tabela 1

Liczba jednostek samorządu terytorialnego w państwach Europy Środkowej i Wschodniej¹⁸

Kraj	Liczba gmin	Liczba powiatów	Liczba województw
Bułgaria	264	—	—
Czechy	6 250	—	13 krajów i miasto wydzielone Praga
Estonia	227 (194 gminy wiejskie i 33 miasta)	—	—
Litwa	60	—	—
Łotwa	424 gminy i 41 krajów	—	26 rejonów i 57 miast
Polska	2478 (1589 gmin wiejskich, 582 gmin miejsko-wiejskich, 307 gmin miejskich)	379 powiatów (314 powiatów ziemskich i 65 miast na prawach powiatów)	16 województw
Rumunia	2686 gmin wiejskich i 265 gmin miejskich	—	41 województw i miasto wydzielone Bukareszt
Słowacja	2891 gmin wiejskich i 138 miast	—	8 krajów
Słowenia	210	—	—
Węgry	3152 (2863 gmin wiejskich i 289 miast)	—	19 województw

Biorąc pod uwagę liczbę jednostek stopnia podstawowego, najbardziej rozdrobnioną strukturę terytorialną mają trzy kraje wyszehradzkie — Czechy, Słowacja i Węgry, w których gminy także pod względem liczby mieszkańców należą do najmniejszych na kontynencie europejskim, co pokazuje tabela 2.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ M. Kruk: *Konstytucja Republiki Czeskiej...*, s. 63.

¹⁸ Opracowanie własne.

Tabela 2

Wielkość jednostek stopnia podstawowego w państwach Europy Środkowo-Wschodniej¹⁹

Państwo	Procentowy udział gmin poniżej 1000 mieszkańców	Średnia liczba mieszkańców	Średnia powierzchnia gminy (km ²)
Litwa	0	66 000	1 166
Bułgaria	0	35 000	432
Polska	0	16 000	130
Słowenia	3	10 300	106
Rumunia	2	7 600	81
Estonia	9	5 700	178
Łotwa	32	4 300	115
Węgry	54	3 300	32
Słowacja	68	1 900	17
Czechy	80	1 700	13

Wśród źródeł prawa w zakresie samorządu terytorialnego w państwach Europy Środkowo-Wschodniej należy wskazać Europejską Kartę Samorządu Lokalnego. Została ona przyjęta dnia 15 października 1985 roku w Strasburgu przez Radę Europy, a weszła w życie 1 września 1988 roku²⁰. Większość postanowień Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego ma charakter ogólnych reguł do przyjęcia i realizowania w danym kraju, który ratyfikował zapisy Karty i jest członkiem Rady Europy. Ta swoista „europejska konstytucja samorządu terytorialnego” stanowi wzorzec uregulowania kwestii samorządu terytorialnego, punkt odniesienia narodowych rozwiązań dotyczących samorządu. I tak według artykułu 2 Karty zasada samorządności terytorialnej musi być uznana w prawie wewnętrznym oraz w miarę możliwości w Konstytucji. W następnym artykule Karty wskazuje się na istotę samorządu terytorialnego jako „prawo i zdolność społeczności lokalnych [...] do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”²¹. Tak określona zasada samodzielności znajduje uzupełnienie w artykule 4 Karty (ust. 2), w którym mowa jest o przyznaniu społecznościom lokalnym pełnej swobody działania w każdej sprawie niewyłączonej z ich kompetencji (zasada

¹⁹ P. Swianiewicz: *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*. Budapest 2002, s. 7.

²⁰ *European Charter of Local Self-Government* (ETS — „European Treaty Series” No. 122), [<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?MA=7&CM=7&CL=ENG> (16.07.2010)].

²¹ Art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607.

domniemania kompetencji). Do tej normy nawiązuje także zasada pomocniczości ulokowana w artykule 4 Karty (ust. 3) zdefiniowana jako odpowiedzialność za sprawy publiczne ponoszona przez te organy, które znajdują się najbliżej obywateli. Według zapisów Karty ustroj samorządu terytorialnego powinien opierać się na zasadzie decentralizacji władzy publicznej, jak również demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej. W ustawach krajowych państw sygnatariuszy Karty powinny być uwzględnione zalecenia zawarte w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego i powinny one być zgodne z ich treścią. Najwcześniej Europejską Kartę Samorządu Lokalnego ratyfikowała Polska — w 1993 roku, a następnie Węgry i Estonia (1994 r.), Bułgaria (1995 r.), Łotwa i Słowenia (1996 r.), Czechy i Litwa (1999 r.) oraz Słowacja (2000 r.)²².

We wszystkich wymienionych konstytucjach krajów Europy Środkowo-Wschodniej zastrzeżono, że ustroj samorządu terytorialnego, zakres zadań i kompetencji oraz tryb jego działalności każdorazowo określą odrębne ustawy. Najwcześniej ustawę o samorządzie terytorialnym przyjęto w Polsce — 8 marca 1990 roku²³. W momencie wprowadzenia wyższych jednostek samorządu terytorialnego — powiatu i województwa — zmianie uległ tytuł wspomnianej ustawy — od roku 1998 nosi ona nazwę ustawy o samorządzie gminnym w odróżnieniu od ustaw z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym²⁴ i o samorządzie województwa²⁵. Dnia 4 września 1990 roku Parlament Czech przyjął ustawę o gminach²⁶, która stanowiła podstawę ustroju samorządowego. Ustawa ta, wielokrotnie nowelizowana, została zastąpiona nową ustawą o gminach z 12 kwietnia 2000 roku²⁷. Tego samego dnia została w Czechach uchwalona także ustawa o krajach²⁸, regulująca zasady funkcjonowania wyższych jednostek samorządu terytorialnego. Podobne zmiany przeprowadzono 6 września 1990 roku w Słowacji, uchwalając ustawę o ustroju gminy²⁹, z kolei 4 lipca 2001 roku została przyjęta ustawa o samorządzie wyższych jednostek terytorialnych (ustawa o samorządowych krajach)³⁰, która regulowała zagadnienia związane z funkcjonowaniem na Słowacji samorzą-

²² *Samorząd terytorialny w Europie Środkowej i Wschodniej*. Red. M. Barański. Toruń 2009, s. 7.

²³ Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm., [<http://isip.sejm.gov.pl/prawo/index.html> (14.07.2010)].

²⁴ Ibidem, poz. 1592 z późn. zm. [<http://isip.sejm.gov.pl/prawo/index.html> (14.07.2010)].

²⁵ Ibidem, poz. 1590 z późn. zm. [<http://isip.sejm.gov.pl/prawo/index.html> 14.07.2010].

²⁶ Zákon České národní rady č. 367/1990 Sb. ze dne 4. září 1990 o obcích (obecní zřízení).

²⁷ Zákon č. 128/2000 Sb. ze dne 12. dubna 2000 o obcích (obecní zřízení).

²⁸ Zákon č. 129/2000 Sb. ze dne 12. dubna 2000 o krajích (krajské zřízení).

²⁹ Zákon č. 369/1990 Zb. zo 6. septembra 1990 o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

³⁰ Zákon č. 302/2001Z.z. zo 4. júla 2001 o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch).

dowych krajów. Zasady ustroju samorządu terytorialnego oraz funkcjonowania władz lokalnych w Bułgarii³¹ reguluje ustawa o samorządzie terenowym i administracji terenowej, uchwalona przez Wielkie Zgromadzenie Narodowe 6 września 1991 roku³². Węgry przyjęły ustawę o samorządzie terytorialnym 2 sierpnia 1990 roku³³, Rumunia z kolei określiła status jednostek samorządowych w ustawie o lokalnej administracji publicznej³⁴ w 1991 roku. Spośród republik bałtyckich najwcześniej ustawę o samorządzie lokalnym uchwaliła Estonia — 2 czerwca 1993 roku³⁵. Łotwa uregulowała szczegółowe kwestie związane z samorządem terytorialnym w ustawie o samorządach lokalnych z 19 maja 1994 roku³⁶, a Litwa — w ustawie o samorządzie terytorialnym z 7 lipca 1994 roku³⁷. Słowenia zagadnienia samorządu terytorialnego uregulowała z kolei w ustawie o samorządzie lokalnym z 1993 roku³⁸. W krajach, w których od momentu przywrócenia samorządu terytorialnego na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku przesądzono o strukturze samorządu terytorialnego, organizację i zasady funkcjonowania jednostek samorządowych określa jedna ustawa bez względu na liczbę szczebli zasadniczego podziału terytorialnego kraju. Tam zaś, gdzie w późniejszym czasie dokonywano reform administracyjnych, status nowo tworzonych jednostek regulowały odrębne akty prawne — tak jak to miało miejsce w Polsce, w Czechach czy na Słowacji.

We wszystkich omawianych krajach w strukturze samorządu terytorialnego podkreśla się pozycję i rolę podstawowej jednostki samorządu, jaką jest gmina. W krajach regionu — Bułgarii, Estonii, Litwie i Słowenii gmina stanowi jedyny szczebel administracji samorządowej. Oprócz gminy występują inne jednostki administracyjno-terytorialne powołane do realizacji zadań administracji rządowej — ich liczba i struktura wiążą się z formą organizacyjną państwa. W Bułgarii administracja państwowa zorganizowana jest na poziomie 28 obwodów zarządzanych przez naczelnika obwodu. W Estonii jednostkami podziału administracyjno-terytorialnego jest 15 powiatów

³¹ E. Pioskownik: *Bułgaria. W: Władza państwowa i administracja publiczna w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*. Red. M. Barański. Toruń 2007, s. 39.

³² „Dyrżawen westnik” 1991, nr 77.

³³ Act LXV of 1990 on Local Self-Governments.

³⁴ Law No. 69/1991 on Local Public Administration.

³⁵ Local Government Organization Act of 2 June 1993; S. Maeltseemes: *Local Government in Estonia*. In: T.M. Horváth: *Decentralization: Experiments and Reforms*. Ed. T.M. Horváth. Budapest 2000, s. 104.

³⁶ Law on Local Governments of 19 May 1994; E. Vanags, I. Vilka: *Local Government in Latvia*. W: T.M. Horváth: *Decentralization: Experiments...*, s. 160.

³⁷ Law No. I-533 on Local Self-Government; A. Beksta, A. Petkevicius: *Local Government in Lithuania*. In: T.M. Horváth: *Decentralization: Experiments...*, s. 210.

³⁸ Zakon o lokalni samouspravi št. 94/2007; K. Krysienieł, J. Wojnicki: *Samorząd terytorialny w Republice Słowenii*. W: *Samorząd terytorialny w Europie...*, s. 242.

z gubernatorem powiatu na czele. Litwa jest podzielona na 10 okręgów jako jednostek administracji państwowej reprezentowanej przez naczelnika okręgu, w Słowenii zaś występuje 58 tego typu jednostek z kierownikiem na czele.

Dwuszczeblowy samorząd terytorialny funkcjonuje w Czechach, na Łotwie, Słowacji, w Rumunii i na Węgrzech, a tylko Polska jest przykładem państwa o trójsczeblowej strukturze samorządu terytorialnego. Samorządowe organy działają w gminie, w powiecie i województwie. Województwo jest jednostką działania samorządu terytorialnego oraz terenową jednostką administracji rządowej, kierowaną przez wojewodę powoływanego przez Prezesa Rady Ministrów. Podobny dualizm administracyjny (obok siebie na tym samym poziomie funkcjonują struktury samorządowe i rządowe) występuje w Rumunii — obok prefekta powoływanego przez rząd na szczeblu województwa działa przewodniczący rady wojewódzkiej jako reprezentant interesów samorządowych³⁹. Także na Węgrzech przez wiele lat istniał podobny system w strukturze administracji publicznej, iż na poziomie województw obecne były organy samorządowe i rządowe — ta sytuacja uległa zmianie od 1 stycznia 2007 roku. W Słowacji od 1990 roku podstawową jednostką podziału terytorialnego kraju była gmina. Z dniem 1 stycznia 2002 roku zaczął obowiązywać dwuszczeblowy podział na gminę i kraj — jako wyższą jednostkę samorządu terytorialnego (jest ich 8), a po reformie administracji publicznej z dniem 1 stycznia 2004 roku na szczeblu samorządowego kraju pojawiły się krajowe urzędy ogólnej i specjalnej administracji rządowej działające obok urzędów samorządowego kraju. W Czechach samorządowe kraje wprowadzono z dniem 1 stycznia 2001 roku, w przeciwieństwie jednak do omawianych krajów — w Czechach nie ma zastosowania zasada dualizmu na poziomie 14 samorządowych krajów.

Ważną cechą przeobrażeń demokratycznych na szczeblu lokalnym i regionalnym jest ustanowienie powszechnych i bezpośrednich wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego i rozwój demokracji lokalnej. Powszechnie występującym organem samorządu terytorialnego na poziomie gminy w omawianych krajach jest kolegialny organ zazwyczaj nazywany radą gminy o uprawnieniach uchwałodawczo-kontrolnych (w Czechach i na Słowacji używa się terminu „przedstawicielstwo gminne”). Organ ten jest wyłaniany w drodze powszechnych i bezpośrednich wyborów lokalnych we wszystkich omawianych państwach regionu Europy Środkowo-Wschodniej i, co jest regułą, na czteroletnią kadencję, a jego skład jest uzależniony od liczby mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego.

Pierwsze demokratyczne wybory samorządowe odbyły się w 1990 roku w Polsce, na Węgrzech oraz w Czechach i na Słowacji jeszcze w ramach

³⁹ R. Rajczyk: *Rumunia. W: Władza państwowa i administracja publiczna...*, s. 244.

Czechosłowacji. W przypadku Polski i Czechosłowacji były to wybory tylko na szczeblu gminnym, gdyż początkowo reaktywowano samorząd terytorialny tylko na podstawowym poziomie gminy. Kolejne wybory we wszystkich krajach wyszehradzkich (Polska, Republika Czeska, Republika Słowacka i Węgry) odbywały się co cztery lata — w 1994, 1998, 2002, 2006 i jesienią 2010 roku. Warto podkreślić fakt, iż w przypadku Węgier i Polski (od roku 1998) wybory samorządowe oznaczają wybory lokalne i regionalne — w tym samym terminie, jednocześnie wybiera się członków organów przedstawicielskich na wszystkich szczeblach zasadniczego podziału terytorialnego — na Węgrzech w gminie i województwie, a w Polsce w gminie, powiecie i województwie. Zasady i tryb przeprowadzenia wyborów określają w tych krajach ordynacje wyborcze — na Węgrzech ustawa o wyborach radnych i burmistrzów jednostek samorządu terytorialnego z 1990 roku⁴⁰ oraz ustawa o procedurze wyborczej⁴¹, a w Polsce ustawa z dnia 16 lipca 1998 roku ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw⁴². W Czechach i na Słowacji ma miejsce odmienna sytuacja — w innym terminie zostają przeprowadzone wybory gminne i wybory regionalne, co wynika z faktu wprowadzania wyższych jednostek samorządu terytorialnego w okresie, w którym nie przypadły wybory gminne i nie udało się połączyć obu tych głosowań. W Czechach wybory gminne odbyły się do tej pory w roku 1990, 1994, 1998, 2002, 2006 i 2010. Wybory regionalne na szczeblu 13 samorządowych krajów (wybory do organów stolicy odbywają się w terminie przewidzianym dla wyborów gminnych, gdyż Praga ma podwójny status gminy i kraju) zostały przeprowadzone w roku 2000, 2004 i 2008. Na Słowacji wybory gminne odbywały się w tych samych latach, co w Czechach (1990, 1994, 1998, 2002, 2006 i w 2010 roku), lecz reformę samorządową, polegającą na ustanowieniu wyższych jednostek samorządu terytorialnego Słowacja wprowadziła rok później i z tego względu wybory regionalne na poziomie 8 samorządowych krajów odbyły się w roku 2001, 2005 i 2009. W tych krajach obowiązują dwa akty prawne regulujące sposób wyboru organów przedstawicielskich jednostek samorządu terytorialnego — w Czechach są to: początkowo ustawa z 15 kwietnia 1992 roku o wyborach do przedstawicielstw gminnych i referendum⁴³, jednak 6 grudnia 2001 roku uchwalono nową ordynację wyborczą do przedstawicielstw gminnych⁴⁴, oraz ustawa o wyborach do przedstawicielstw krajowych z 12 kwietnia 2000

⁴⁰ Act LXIV of 1990 on the Election of the Members and Mayors of Local Governments.

⁴¹ Act C of 1997 on Electoral Procedure, 1997.

⁴² Dz.U. Nr 95, poz. 602 z późn. zm.

⁴³ Zákon č. 152/1994 Sb. o volbách do zastupitelstev v obcích a o změně a doplnění některých dalších zákonů.

⁴⁴ Zákon č. 491/2001 Sb. ze dne 6. prosince 2001 o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů.

roku⁴⁵, na Słowacji zaś: ustawa z 28 sierpnia 1990 roku o wyborach do organów samorządu gminy⁴⁶ oraz ustawa z 4 lipca 2001 roku o wyborach do organów samorządowego kraju oraz o zmianie organizacji sądów cywilnych⁴⁷.

Wśród pozostałych omawianych krajów Europy Środkowo-Wschodniej najwcześniej wybory samorządowe na podstawie demokratycznej ordynacji wyborczej przeprowadziła Bułgaria — w roku 1991, a kolejne w 1995, 1999, 2003 i 2007 na podstawie przepisów ustawy o wyborach deputowanych narodowych, radnych gminnych i wójtów z 20 sierpnia 1991 r.⁴⁸, a następnie nowej ustawy o wyborach lokalnych z 13 lipca 1995 roku⁴⁹. Pierwsze wybory samorządowe w Rumunii odbyły się w roku 1992, a następnie w 1996, 2000, 2004 i 2008, a zasady ich przeprowadzenia reguluje ustawa wyborcza do władz publicznej administracji lokalnej⁵⁰. Spośród republik nadbałtyckich jako pierwsza wybory lokalne w roku 1993 przeprowadziła Estonia, a kolejne w 1996, 1999, 2002, 2005 i 2009 roku (początkowo kadencja rady gminy wynosiła trzy lata, ale w 2003 roku dokonano zmiany konstytucji, ustanawiając czteroletni okres kadencji tego organu). Kwestie związane z organizacją wyborów określa ustawa z 19 maja 1993 roku o wyborach lokalnych⁵¹. Na Łotwie wybory samorządowe odbyły się w roku 1994, 1997, 2001, 2005 i 2009 na podstawie przepisów ustawy z 13 stycznia 1994 roku o wyborach do rad gminnych, miejskich i regionalnych⁵². W przypadku Litwy w 1995 roku zostały przeprowadzone po raz pierwszy wybory tylko na szczeblu samorządowych rejonów, gdyż w związku z postanowieniami nowej ustawy o samorządzie terytorialnym z 1994 roku podstawową i jedyną jednostką samorządu terytorialnego stał się rejon. Początkowo kadencja rady rejonu wynosiła dwa lata, dlatego następne wybory samorządowe odbyły się w roku 1997, ponieważ jednak długość kadencji rady rejonu znów stała się przedmiotem zmiany konstytucji (wydłużono ją do trzech lat) kolejne wybory do tego organu odbyły się w roku 2000, a następnie w 2002. Ostatecznie po kolejnej nowelizacji konstytucji litewskiej w 2002 roku ustalono kadencję rady rejonu na cztery lata — ostatnie wybory samorządowe zosta-

⁴⁵ Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů.

⁴⁶ Zákon Slovenskej národnej rady o volbách do orgánov samosprávy obcí č. 346/1990 Z.z. z 28. augusta 1990, Úplné znenie zákona Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb. o volbách do orgánov samosprávy obcí, č. 302/1998 Z.z.

⁴⁷ Zákon č. 303/2001 Z.z. zo 4. júla 2001 o volbách do orgánov samosprávnych krajov a o doplnení Občianskeho súdneho poriadku.

⁴⁸ „Dyrzawen westnik” 1991, nr 69.

⁴⁹ „Dyrzawen westnik” 1995, nr 66.

⁵⁰ Legea nr 67/2004, R. Rajczyk: *Samorząd terytorialny w Republice Rumunii. W: Samorząd terytorialny w Europie...*, s. 148.

⁵¹ Local government council election act of 19 May 1993, S. Maeltsemees: *Local Government in Estonia...*, s. 104.

⁵² Law on elections to the town/city dome, regional council and rural municipality council on 13 January 1994; E. Vanags, I. Vilka: *Local Government in Latvia...*, s. 127.

ły przeprowadzone na Litwie w lutym 2011 roku. Zasady i tryb przeprowadzenia wyborów lokalnych w tym kraju reguluje ordynacja wyborcza do rad rejonów z 7 lipca 1994 roku⁵³. W Słowenii wybory gminne odbyły się w roku 1994, a następnie w 1998, 2002, 2006 i 2010 roku, a zasady wyboru członków rady gminy regulują przepisy ustawy o wyborach lokalnych z 31 grudnia 1993 roku⁵⁴.

W krajach o dwuszczeblowej strukturze organ stanowiący wyższej jednostki samorządu terytorialnego również pochodzi z wyborów powszechnych i bezpośrednich (wyjątek stanowi Łotwa, gdzie skład rady rejonowej powstaje w sposób pośredni — tworzą ją przewodniczący samorządów lokalnych), a jego kadencja trwa cztery lata. W przypadku polskich powiatów i województw organ uchwałodawczy — rada powiatu i sejmik województwa — jest również wybierany w wyborach powszechnych przez uprawnionych mieszkańców tych jednostek samorządu terytorialnego. Zakres kompetencji organu stanowiącego danej jednostki samorządowej jest zazwyczaj szeroki i odnosi się do podejmowania decyzji w najważniejszych sprawach o znaczeniu lokalnym, takich jak: uchwalanie aktów prawa miejscowego, przyjmowanie budżetu, podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych.

Obok organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w omawianych państwach występują organy wykonawcze odpowiedzialne za realizację nałożonych nań zadań. Są one dwojakiego typu: jednoosobowe lub kolegialne, wybierane w wyborach powszechnych lub w sposób pośredni — przez organ przedstawicielski danej jednostki samorządowej. Na poziomie gminy organ o strukturze kolegialnej funkcjonuje w dwóch krajach — zarząd gminy w Estonii oraz rada gminy w Czechach. W pozostałych państwach funkcję organu wykonawczego gminy sprawuje jednoosobowo wójt, burmistrz, prezydent, starosta lub dyrektor administracyjny. Dominującą zasadą w odniesieniu do sposobu wyboru organu wykonawczego w gminie wśród omawianych krajów jest przeprowadzenie wyborów powszechnych i bezpośrednich — tak wybiera się organ wykonawczy w Bułgarii, Polsce (od 2002 roku), Rumunii, na Słowacji, na Węgrzech i w Słowenii. Z kolei w Czechach, Estonii, na Litwie i Łotwie wyboru organu wykonawczego w gminie dokonuje organ stanowiący. Zazwyczaj kwestie dotyczące zasad i sposobu wyboru organu wykonawczego podstawowej jednostki samorządu terytorialnego regulują ordynacje wyborcze dla wyborów członków organów stanowiących, w przypadku Polski natomiast 20 czerwca 2002 roku została

⁵³ Law No. I-532 on elections to municipal councils, A. Czyż: *Samorząd terytorialny na Litwie*. „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 9, s. 50.

⁵⁴ Zakon o lokalnih volitvah (uradno prečiščeno besedilo), Uradni list Republike Slovenije, št. 94/2007, K. Kryszniel, J. Wojnicki: *Samorząd terytorialny w Republice Słowenii...*, s. 242.

uchwalona odrębna ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta⁵⁵.

Tabela 3
Organy podstawowej jednostki samorządu terytorialnego w państwach Europy Środkowo-Wschodniej⁵⁶

Kraj	Organ stanowiący, kadencja, sposób wyboru	Organ wykonawczy, kadencja, sposób wyboru
Bułgaria	rada gminy, kadencja cztery lata, wybory powszechne i bezpośrednie	wójt, kadencja cztery lata, wybory powszechne i bezpośrednie
Czechy	przedstawicielstwo gminne (przedstawicielstwo miejskie), kadencja cztery lata, wybory powszechne i bezpośrednie	rada gminy (rada miasta), kadencja cztery lata, wybory pośrednie przez gminne przedstawicielstwo
Estonia	rada gminy, kadencja cztery lata, wybory powszechne i bezpośrednie	zarząd gminy, kadencja cztery lata, wybory pośrednie przez radę gminy
Litwa	rada rejonu, kadencja cztery lata, wybory powszechne i bezpośrednie	dyrektor administracyjny, kadencja cztery lata, wybory pośrednie przez radę rejonu
Łotwa	rada gminy, kadencja cztery lata, wybory powszechne i bezpośrednie	dyrektor wykonawczy, kadencja cztery lata, wybory pośrednie przez radę gminy
Polska	rada gminy (rada miasta), kadencja cztery lata, wybory powszechne i bezpośrednie	wójt, burmistrz, prezydent miasta, kadencja cztery lata, wybory powszechne i bezpośrednie
Rumunia	rada gminy, kadencja cztery lata, wybory powszechne i bezpośrednie	burmistrz, kadencja cztery lata, wybory powszechne i bezpośrednie
Słowacja	przedstawicielstwo gminne (przedstawicielstwo miejskie), kadencja cztery lata, wybory powszechne i bezpośrednie	starosta, burmistrz, kadencja cztery lata, wybory powszechne i bezpośrednie
Słowenia	rada gminy, kadencja cztery lata, wybory powszechne i bezpośrednie	župan, cztery lata, wybory powszechne i bezpośrednie
Węgry	organ przedstawicielski, cztery lata, wybory powszechne i bezpośrednie	burmistrz, cztery lata, wybory powszechne i bezpośrednie

Na poziomie wyższych jednostek samorządu terytorialnego jednoosobowy organ wykonawczy występuje w Rumunii, na Słowacji i na Węgrzech i jest on wybierany w wyborach powszechnych i bezpośrednich (wyjątek stanowi przewodniczący zgromadzenia ogólnego na Węgrzech, którego wybie-

⁵⁵ Dz.U. 2002, nr 113, poz. 984 z późn. zm.

⁵⁶ Opracowanie własne.

ra zgromadzenie ogólne województwa), a zasady przeprowadzenia wyborów określają ordynacje wyborcze przewidziane dla wyborów członków organów stanowiących tych jednostek samorządowych. W Czechach i w Polsce (na szczeblu powiatu i województwa) organ wykonawczy ma strukturę kolegialną i jest wyłaniany w sposób pośredni przez organ przedstawicielski, a sposób jego wyboru regulują przepisy ustaw samorządowych — ustawy o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa w przypadku Polski oraz ustawy o krajach w przypadku Republiki Czeskiej.

Tabela 4

Organy powiatu w Polsce⁵⁷

kraj	Organ stanowiący, kadencja, sposób wyboru	Organ wykonawczy, kadencja, sposób wyboru
Polska	rada powiatu, kadencja cztery lata, wybory powszechne i bezpośrednie	zarząd powiatu, kadencja cztery lata, wybory pośrednie przez radę powiatu

Tabela 5

Organy wyższych jednostek samorządu terytorialnego w państwach Europy Środkowo-Wschodniej⁵⁸

Kraj	Organ stanowiący, kadencja, sposób wyboru	Organ wykonawczy, kadencja, sposób wyboru
Czechy	przedstawicielstwo krajowe, kadencja cztery lata, wybory powszechne i bezpośrednie	rada kraju, kadencja cztery lata, wybory pośrednie przez przedstawicielstwo krajowe
Łotwa	rada rejonowa, w skład której wchodzi przedstawiciele samorządów gminnych, kadencja cztery lata	dyrektor wykonawczy, kadencja cztery lata, wybory pośrednie przez radę rejonową
Polska	sejmik województwa, kadencja cztery lata, wybory powszechne i bezpośrednie	zarząd województwa, kadencja cztery lata, wybory pośrednie przez sejmik województwa
Rumunia	rada wojewódzka, kadencja cztery lata, wybory powszechne i bezpośrednie	przewodniczący rady wojewódzkiej, kadencja cztery lata, wybory powszechne i bezpośrednie
Słowacja	przedstawicielstwo krajowe, kadencja cztery lata, wybory powszechne i bezpośrednie	przewodniczący kraju, kadencja cztery lata, wybory powszechne i bezpośrednie
Węgry	zgromadzenie ogólne województwa, kadencja cztery lata, wybory powszechne i bezpośrednie	przewodniczący zgromadzenia ogólnego województwa, kadencja cztery lata, wybory pośrednie przez zgromadzenie ogólne województwa

⁵⁷ Opracowanie własne.

⁵⁸ Opracowanie własne.

Tabela 6

Organy stanowiące w jednostkach samorządu terytorialnego w państwach Europy Środkowo-Wschodniej⁵⁹

Jednostki samorządu terytorialnego	Wybory powszechne i bezpośrednie	Wybory pośrednie
Gmina	Bułgaria, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry	
Powiat	Polska	
Województwo	Czechy, Polska, Rumunia, Słowacja, Węgry	Łotwa

Tabela 7

Organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego w państwach Europy Środkowo-Wschodniej (sposób wyboru)⁶⁰

Jednostki samorządu terytorialnego	Wybory powszechne i bezpośrednie	Wybory pośrednie
Gmina	Bułgaria, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry	Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa
Powiat	—	Polska
Województwo	Rumunia, Słowacja	Czechy, Łotwa, Polska, Węgry

Tabela 8

Organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego w państwach Europy Środkowo-Wschodniej (charakter organu)⁶¹

Jednostki samorządu terytorialnego	Organ jednoosobowy	Organ kolegialny
Gmina	Bułgaria, Litwa, Łotwa Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry	Czechy, Estonia
Powiat	—	Polska
Województwo	Łotwa, Rumunia, Słowacja, Węgry	Czechy, Polska

We wszystkich omawianych krajach organ wykonawczy odpowiada za przygotowanie i wykonanie uchwał organu stanowiącego, za realizację budżetu danej jednostki samorządu terytorialnego czy reprezentowanie danej jednostki na zewnątrz. Organy gminy i wyższych jednostek samorządu terytorialnego dysponują aparatem pomocniczym w postaci urzędów gminy, miasta czy wyższych jednostek samorządu terytorialnego (nazewnictwo

⁵⁹ Opracowanie własne.

⁶⁰ Opracowanie własne.

⁶¹ Opracowanie własne.

odpowiada przyjętej w danym kraju nomenklaturze) do obsługi mieszkańców oraz realizacji zadań publicznych.

Mieszkańcy jednostek samorządu terytorialnego w omawianych państwach podejmują rozstrzygnięcia w ważnych dla danej jednostki sprawach o znaczeniu lokalnym czy regionalnym nie tylko za pośrednictwem organów w tych jednostkach, ale także bezpośrednio przez formy demokracji bezpośredniej przewidziane w ustawodawstwie krajowym. Oprócz wyborów lokalnych i regionalnych najbardziej rozpowszechnioną formą bezpośredniego uczestnictwa obywateli w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego, która występuje w omawianych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, jest referendum (brak uregulowań tej kwestii można zaobserwować tylko na Litwie). Zostaje ono przeprowadzone w celu podjęcia decyzji w ważnej dla danej jednostki sprawie dotyczącej na przykład zmian terytorialnych czy odwołania organów jednostki samorządowej przed upływem kadencji. Wśród omawianych państw można wskazać te, w których referendum jest przewidziane na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego, oraz te, gdzie do takiej formy mogą odwołać się mieszkańcy tylko podstawowej jednostki samorządu terytorialnego — taka sytuacja ma miejsce w Czechach, gdzie ustawodawca przewidział możliwość przeprowadzenia referendum tylko na szczeblu gminy⁶². Praktyką w omawianych państwach jest uregulowanie kwestii związanych z przeprowadzeniem referendum lokalnego czy regionalnego w ustawach samorządowych w jednym z rozdziałów, Polska i Czechy uchwaliły jednak w tym zakresie odrębne ustawy regulujące zasady organizowania tej formy demokracji bezpośredniej. W Polsce zasady i tryb przeprowadzenia referendum gminnego, powiatowego i wojewódzkiego reguluje ustawa o referendum lokalnym z 15 września 2000 roku⁶³, w Czechach natomiast 11 grudnia 2003 roku została przyjęta nowa ustawa o referendum lokalnym⁶⁴, która zastąpiła poprzednią ustawę z 15 kwietnia 1992 roku o wyborach do przedstawicielstw gminnych i o referendum lokalnym⁶⁵.

Bardzo ważnym aspektem funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w omawianych państwach jest zagadnienie finansów samorządowych. Prawo przyznało jednostkom samorządu terytorialnego w tych krajach samodzielność w gospodarowaniu środkami finansowymi przez wyodrębnienie budżetów lokalnych. Każda jednostka samorządu terytorialnego posiada prawo do opracowania i uchwalenia własnego budżetu jako rocznego planu docho-

⁶² P. Mrkývka: *Władza i finanse lokalne w Republice Czeskiej*. W: *Władza i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych*. Red. E. Ruśkowski, B. Dolnicki. Bydgoszcz—Białystok—Katowice 2007, s. 137.

⁶³ Dz.U. Nr 88, poz. 985.

⁶⁴ Zákon č. 22/2004 Sb. ze dne 11. prosince 2003 o místním referendu a o změně některých zákonů.

⁶⁵ Zákon č. 298/1992 České národní rady ze dne 15. dubna 1992 o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu.

dów i wydatków. Zagadnienie samodzielności finansowej można jednak rozpatrywać także w aspekcie zakresu swobody czy autonomii finansowej, czyli możliwości pozyskiwania środków własnych na realizację zadań publicznych przez jednostki samorządowe. Dochodami tych jednostek są bowiem nie tylko dochody własne pochodzące z różnych źródeł między innymi podatków i opłat lokalnych czy dochodów z własnego majątku, ale także dochody zewnętrzne głównie w postaci dotacji z budżetu państwa. Ważnym zagadnieniem staje się więc udział w całości dochodów jednostek samorządowych właśnie dochodów własnych, co umożliwiłoby większą niezależność i swobodę działania tych jednostek i rzeczywistą samorządność finansową, którą mogą one osiągnąć tylko, posiadając odpowiedni zakres własnych środków finansowych do samodzielnego dysponowania i zarządzania. Ciągłe jeszcze kraje te nie w pełni realizują podstawowe zasady w odniesieniu do finansów lokalnych, o których mówi Europejska Karta Samorządu Lokalnego. Są to między innymi zasada subsydiarności, czyli prawa społeczności lokalnych do posiadania własnych zasobów niezbędnych do wykonywania ich uprawnień, zasada adekwatności, czyli dostosowania wysokości zasobów jednostek samorządu terytorialnego do ich uprawnień czy zasada autonomii podatkowej w zakresie ustaw⁶⁶.

W ramach szeroko pojętych finansów lokalnych należy wskazać podstawowe elementy tego systemu i określić, jakie prawa w aspekcie finansowym przyznane zostały jednostkom samorządu terytorialnego w omawianych państwach. Pod tym względem jednostki samorządu terytorialnego posiadają prawo do:

- 1) samodzielnego zarządzania własnym majątkiem — podejmowania decyzji o wykorzystaniu owej własności bądź przez dzierżawę, sprzedaż, bądź przez dysponowanie nią w celu realizacji podstawowych zadań publicznych,
- 2) opracowania oraz przyjęcia własnego budżetu jako planu dochodów i wydatków,
- 3) samodzielnego dysponowania i zarządzania przyznanymi środkami własnymi oraz ich przeznaczenia na wybrany cel,
- 4) nakładania podatków lokalnych oraz określania ich wysokości w przypadku jednostek samorządu stopnia podstawowego,
- 5) prowadzenia działalności gospodarczej na rzecz danej wspólnoty lokalnej, tworzenia samorządowych osób prawnych czy ustanawiania jednostek budżetowych odpowiedzialnych za dostarczanie usług publicznych mieszkańcom wspólnoty lokalnej czy regionalnej,
- 6) prowadzenia działalności inwestycyjnej, planistycznej na własnym terytorium,
- 7) podejmowania decyzji w sprawie emitowania obligacji czy zaciągania kredytów i pożyczek na realizację zadań publicznych,

⁶⁶ *Władza i finanse lokalne...*, s. 34.

8) podejmowania inicjatyw na rzecz rozwoju gospodarczego, społecznego czy kulturowego danej jednostki samorządowej z uwzględnieniem specyficznych warunków i potrzeb danej społeczności⁶⁷.

Budżet gminy i wyższej jednostki samorządu terytorialnego stanowi plan dochodów i wydatków na realizację zadań publicznych. Uchwala go organ stanowiący danej jednostki na dany rok budżetowy i zasadą jest, aby uprawniony organ podjął stosowną uchwałę budżetową do końca roku poprzedzającego rok budżetowy. Za realizację budżetu odpowiada organ wykonawczy danej jednostki samorządowej, który jest zobowiązany przedstawić organowi stanowiącemu sprawozdanie z wykonania budżetu. Przepisy mówiące o zasadach finansowania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego w omawianych krajach zawarte są w ustawach samorządowych oraz w odrębnych ustawach o finansach lokalnych. Określają one katalog źródeł dochodów jednostek samorządowych z podziałem na dochody własne, wśród których znajdują się różne kategorie podatków i opłat lokalnych, oraz dochody zewnętrzne w postaci dotacji i subwencji z budżetu państwa, a także środki płynące z Unii Europejskiej. W Bułgarii zasady finansowania zadań samorządu gminnego reguluje ustawa o budżetach gminnych z 11 marca 1998 roku⁶⁸ oraz ustawa o podatkach lokalnych i opłatach lokalnych⁶⁹, mówiąca o rodzajach podatków zasilających budżet gminy. W Czechach strukturę dochodów gminy i kraju reguluje ustawa z 29 czerwca 2000 roku o podziale dochodów z niektórych podatków pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego i niektóre państwowe fundusze⁷⁰, na Słowacji z kolei szczegółowe regulacje prawne dotyczące finansów lokalnych, w tym między innymi zasady uchwalania budżetów, zasady gospodarki finansowej, stosunki finansowe pomiędzy budżetem państwa a budżetami gmin zawarte są w ustawie z 23 września 2004 roku o zasadach budżetowania jednostek samorządu terytorialnego i o zmianie oraz uzupełnieniu niektórych innych przepisów⁷¹. W Estonii kwestie finansów gminnych reguluje ustawa o podatkach lokalnych z 21 września 1994 roku⁷², na Litwie ustawa o ustanowieniu dochodów

⁶⁷ J. Sopóci, A. Hrabovská, J. Bunčák: *The State of Local Democracy in Slovakia*. In: *The State of Local Democracy in Central Europe*. Ed. G. Soós. Budapest 2006, s. 367—368.

⁶⁸ „Dyrżawen westnik” 1998, nr 33.

⁶⁹ „Dyrżawen westnik” 1997, nr 117.

⁷⁰ Zákon č. 243/2000 Sb. ze dne 29. června 2000 o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní).

⁷¹ Zákon č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁷² Local Taxation Act of 21 September 1994, S. Maeltseemes: *Local government in Estonia...*, s. 104.

lokalnych z 2 lipca 1997 roku⁷³, a na Łotwie ustawy: o podatkach i opłatach z 2 lutego 1994 roku oraz o zarządzaniu budżetem i finansami z 24 marca 1994 roku⁷⁴. W Rumunii zagadnienie finansów lokalnych określają przepisy ustawy o podatkach lokalnych z 1995 roku oraz o lokalnych finansach publicznych z 1998 roku⁷⁵, w Słowenii ustawa o finansowaniu gmin z 1994 roku⁷⁶, na Węgrzech z kolei — ustawy o podatkach lokalnych z 1990 roku oraz o finansach publicznych z 1992 roku⁷⁷. Zasady i kompetencje finansowe polskich samorządów terytorialnych są zawarte w ustawie z 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁷⁸.

Jednostkom samorządu terytorialnego w omawianych państwach Europy Środkowo-Wschodniej zagwarantowane zostały dwie ważne zasady, na których opiera się ustrój samorządu terytorialnego — sądowa ochrona samorządu oraz wolność zrzeszania się społeczności lokalnych, czyli uprawnienia do odwołania się na drodze sądowej w celu poszanowania zasad samorządności i zapewnienia swobodnego wykonywania swych uprawnień oraz prawo do współpracy z innymi społecznościami lokalnymi i przystępowania do stowarzyszeń społeczności lokalnych w kraju i za granicą w celu wspólnej realizacji zadań publicznych. Formą współpracy transgranicznej⁷⁹ pomiędzy jednostkami samorządowymi państw regionu Europy Środkowo-Wschodniej są euroregiony, w których powstawaniu uczestniczą przedstawiciele lokalnych i regionalnych władz samorządowych krajów podejmujących tego typu współpracę. „Euroregion jest porozumieniem między jednostkami terytorialnymi i ich stowarzyszeniami w krajach sąsiadujących”⁸⁰. Powstaje z chwilą podpisania umowy i może powoływać własne organy, w których skład

⁷³ Law on methodology for the establishment of local government budgetary revenues of 2 July 1997, A. Beksta, A. Petkevicius: *Local Government in Lithuania...*, s. 210.

⁷⁴ Law on Taxes and fees of 2 February 1994 and law on budget and finance management of 24 March 1994, E. Vanags, I. Vilka: *Local Government in Latvia...*, s. 160.

⁷⁵ Law No. 27/1995 on local taxes and law No. 189/1998 on local public finance, P. Coman, E. Crai, M. Radulescu, G. Stanculescu: *Local Government in Romania*. In: *Stabilization of Local Governments*. Ed. E. Kandeava. Budapest 2001, s. 412.

⁷⁶ Uradni list Republike Slovenije, št. 80/94, K. Krysieniel, J. Wojnicki: *Samorząd terytorialny w Republice Słowenii...*, s. 251.

⁷⁷ Act No. C of 1990 on Local Taxes, Act No. XXXVIII of 1992 on Public Finance, I. Temesi: *Loacla Government in Hungary*. In: T.M. Horváth: *Decentralization...*, s. 381.

⁷⁸ Dz.U. 2003 Nr 203, poz. 1966.

⁷⁹ Działalność tę regulują konwencje odpowiednich struktur międzynarodowych — Rady Europy i UE: *Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi* (tzw. Konwencja madrycka z 21 maja 1980 r.), *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego*, *Europejska Karta Samorządu Regionalnego*, *Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych*. Ciałem koordynującym działalność euroregionów w Unii jest Komitet Regionów UE.

⁸⁰ T. Kaczmarek: *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*. Poznań 2005, s. 287.

wchodzą reprezentanci władz samorządowych, grup społecznych, podmiotów gospodarczych, działający w imieniu jednostek członkowskich. Euroregiony są przykładem działań na rzecz znoszenia granic i podziałów przez integrowanie z sobą władz i mieszkańców terenów przygranicznych⁸¹. Wśród euroregionów, w których skład wchodzi jednostki samorządu terytorialnego omawianych krajów, można wskazać następujące: Euroregion Karpacki (1993, Polska, Słowacja, Ukraina, Węgry, Rumunia), Euroregion Beskidy (2000, Polska/Czechy/Słowacja), Euroregion Tatry (1994, Polska/Słowacja)⁸².

Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Słowacja, Słowenia i Węgry stały się członkami Unii Europejskiej z dniem 1 maja 2004 roku, Bułgaria i Rumunia zostały przyjęte z dniem 1 stycznia 2007 roku, co stanowiło potwierdzenie ich wieloletnich dążeń integracyjnych. „Fakt przystąpienia tej grupy państw do Unii Europejskiej należy traktować jako uznanie dla rezultatów reform ustrojowych oraz potwierdzenie faktu osiągnięcia statusu krajów o ustabilizowanym systemie demokratycznym”⁸³. Od momentu przełomu politycznego lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku kraje te przeszły długą drogę budowy nowoczesnego ładu demokratycznego, którego najbardziej charakterystycznymi cechami są:

- „1) gospodarka rynkowa,
- 2) pluralizm polityczny, oparty na demokratycznej procedurze wyborczej,
- 3) organizowanie życia społecznego na podstawie przepisów prawa, stanowiących przez demokratycznie wybranych przedstawicieli określonych zbiorowości (narodu, wspólnot lokalnych i regionalnych)”⁸⁴.

Jednym z podstawowych kierunków zmian w państwach Europy Środkowo-Wschodniej okresu transformacji ustrojowej stała się decentralizacja władzy publicznej przez tworzenie struktur samorządu terytorialnego. Podstawowe regulacje dotyczące samorządu terytorialnego zawarte zostały w nowych demokratycznych konstytucjach, ustawach samorządowych oraz ordynacjach wyborczych opartych na zasadach powszechnego, równego, bezpośredniego prawa wyborczego. We wszystkich omawianych państwach postulat przywrócenia samorządu terytorialnego oraz decentralizacji stał się

⁸¹ K.M. Pudło: *Polska i jej sąsiedzi w procesie historycznych przemian przełomu XX i XXI wieku*. W: *Kraje Europy Środkowej i Wschodniej na drodze przemian*. Red. B.J. Albin, J.M. Kupczak. Wrocław 2004, s. 37.

⁸² [[http://www.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/81B767C7051F6C90C1256E7B004840F6/\\$file/EUROREGI.PDF](http://www.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/81B767C7051F6C90C1256E7B004840F6/$file/EUROREGI.PDF) (12.07.2010)].

⁸³ J. Wojnicki: *Droga Europy Środkowej do Unii Europejskiej (Czechy, Słowacja, Słowenia, Węgry)*. Warszawa 2007, s. 100.

⁸⁴ P. Buczkowski: *Samorząd terytorialny u progu drugiej kadencji*. W: *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*. Red. P. Swianiewicz. Warszawa 1997, s. 215.

jednym z pierwszych haseł przełomu. Kraje te rozpoczęły proces odbudowy samorządu terytorialnego po okresie centralizacji socjalistycznej, przywracając zwłaszcza samorządne gminy. Gwałtowny proces demokratyzacji życia publicznego i presja oddolna spowodowały niespotykany proces fragmentacji terytorialnej w Czechach, na Węgrzech i na Słowacji, gdzie podział gminny stanowi obecnie najbardziej rozdrobnioną strukturę terytorialną w Europie. W niektórych krajach, jak na przykład w Bułgarii czy Słowenii, do dziś funkcjonuje tylko jeden szczebel samorządu terytorialnego, w innych wprowadzono wyższe jednostki samorządu terytorialnego. Podziału dokonano albo w momencie ustanawiania gmin na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku, albo w późniejszym okresie (np. Polska w 1998 r., Czechy w 2000 r., Słowacja w 2001 r.). Mimo wielu podobieństw, związanych z określeniem ustroju samorządu terytorialnego omawiane państwa charakteryzują się jednak także dość znaczącym zróżnicowaniem strukturalnego i funkcjonalnego aspektu władzy lokalnej, stopnia zaawansowania reform decentralizacyjnych, wizji rozwoju kraju, mających na uwadze uwarunkowania historyczne, kulturowe, społeczne czy gospodarcze.