

SPIS TREŚCI

Wstęp	11
LUCYNA RAJCA	
Rozdział 1. MODELE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO	13
1.1. Pojęcie samorządu terytorialnego	13
1.2. Tradycje państwowe: anglosaska, germańska, napoleońska i skandynawska	14
1.3. Północne i południowoeuropejskie systemy samorządu terytorialnego	15
1.4. Samorząd w państwie federalnym i unitarnym	17
1.5. Samorząd w państwie opartym na autonomii regionalnej	19
1.6. Samorząd w ramach decentralizacji i „niecentralizacji”	20
1.7. Europejskie standardy samorządu terytorialnego	22
1.8. Uwagi końcowe	23
Bibliografia	24
JACEK WOJNICKI	
Rozdział 2. SAMORZĄD TERYTORIALNY WE FRANCJI	27
2.1. Informacje ogólne	27
2.2. Struktura i geneza samorządu lokalnego	28
2.3. Kompetencje i władze gminne	31
2.4. Podstawy konstytucyjne samorządu lokalnego i regionalnego	33
2.5. Struktura administracyjna największych aglomeracji miejskich	35
2.6. Własność komunalna oraz podatki lokalne	35
2.7. Kompetencje i władze departamentu	37
2.8. Regiony – geneza, kompetencje oraz władze	39
2.9. Nadzór ze strony państwa	43
2.10. Dualizm administracji	45
2.11. Podsumowanie	46
Bibliografia	47

IZOLDA BOKSZCZANIN

Rozdział 3. SAMORZĄD TERYTORIALNY W REPUBLICE WŁOSKIEJ 49

3.1. Informacje ogólne	49
3.2. Uwarunkowania historyczno-polityczne	50
3.3. Struktura samorządu terytorialnego	54
3.4. Reformy decentralizacyjne lat 90.	57
3.5. Regiony – autonomia regionalna.	60
3.6. Prowincje i gminy (<i>autonomie locali</i>)	66
3.7. Relacje państwo – samorząd – społeczeństwo obywatelskie	74
3.8. Uwagi końcowe – ku nowej wertykalnej konfiguracji władzy publicznej	81
Bibliografia	89

JOLANTA MIKOŁAJCZYK

Rozdział 4. SAMORZĄD TERYTORIALNY W BELGII 91

4.1. Informacje ogólne	91
4.2. Uwarunkowania historyczno-polityczne	93
4.3. Aktualne reformy	96
4.4. Organizacja samorządu. Założenia ogólne	99
4.5. Gmina i jej organy.	102
4.6. Zadania i organy prowincji	108
4.7. Region Stołeczny Brukseli	110
4.8. Gminy niemieckojęzyczne	113
4.9. Aglomeracje i federacje	115
4.10 Region Flamandzki – kwestie problemowe	115
4.11. Podsumowanie	118
Bibliografia	120

KATARZYNA MIAKOWSKA-DASZKIEWICZ

JANINA KOWALIK

Rozdział 5. SAMORZĄD TERYTORIALNY W NIEMCZECH 121

5.1. Uwagi ogólne	121
5.2. Reformy barona von Steina	122
5.3. Ewolucja rozwiązań samorządowych na ziemiach niemieckich w XIX w.	125
5.4. Samorząd niemiecki w okresie międzywojennym	126
5.5. Samorząd na obszarze niemieckim po drugiej wojnie światowej ..	126
5.6. Podział terytorialny państwa i jednostki samorządu terytorialnego	129
5.7. Podstawy konstytucyjne samorządu terytorialnego	130

5.8. Modele samorządu terytorialnego	132
5.9. Organy samorządu terytorialnego	134
5.10. Zadania jednostek samorządu terytorialnego	136
5.11. Finanse samorządu terytorialnego	137
5.12. Nadzór nad samorządem terytorialnym	138
5.13. Podsumowanie	140
Bibliografia	141

BEATA SŁOBODZIAN

Rozdział 6. SYSTEM SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W REPUBLICIE

AUSTRII	143
6.1. Informacje ogólne	143
6.2. Uwarunkowania historyczne	145
6.3. Gmina i jej organy	146
6.4. Zadania gminy	150
6.5. Finanse	151
6.6. Wiedeń	153
6.7. Okręgi	154
6.8. Reforma	154
Bibliografia	157

VIOLETTA GUL-RECHLEWICZ

Rozdział 7. SAMORZĄD TERYTORIALNY KRÓLESTWA NIDERLANDÓW ...

7.1 Informacje ogólne	158
7.2. Uwarunkowania historyczne	160
7.3. Porządek prawno-instytucjonalny	164
7.4. Struktura i zadania samorządu terytorialnego	166
7.5. Kierunki zmian samorządu terytorialnego	174
Bibliografia	178

IZABELA RYCERSKA

Rozdział 8. TENDENCJE REFORM SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

W SZWAJCARII	180
8.1. Informacje ogólne	180
8.2. Uwarunkowania historyczne	182
8.3. Struktura jednostek federacji i samorządu terytorialnego	183
8.3.1. Kantony i ich organy władzy	183
8.3.2. Gminy, struktura, organy władzy i zadania	192
8.4. Reformy samorządu terytorialnego w Szwajcarii i ich kierunki ...	200

8.4.1. Problemy wprowadzania reform samorządowych	200
8.4.2. Problem łączenia się gmin a zakres autonomii	201
8.4.3. Rola i pozycja kantonów we wdrażaniu reform.....	205
8.4.4. Reformy a uczestnictwo polityczne obywateli	208
8.4.5. Współpraca między gminami	211
8.4.6. Administracja gminna i Nowe Zarządzanie Publiczne	216
8.4.7. Ocena wdrażania reform	221
8.5. Zakończenie.....	223
Bibliografia	224

BEATA SŁOBODZIAN

Rozdział 9. SAMORZĄD TERYTORIALNY W KRÓLESTWIE SZWECJI

227

9.1. Informacje ogólne	227
9.2. Uwarunkowania historyczne	228
9.3. Struktura i zadania samorządu terytorialnego.....	231
9.4. Finanse	234
9.5. Wojewódzka administracja państwowa.....	235
9.5. Reforma	236
Bibliografia	237

IZABELA RYCERSKA

Rozdział 10. REFORMY SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W DANII

238

10.1. Informacje ogólne.....	238
10.2. Geneza ustroju samorządu terytorialnego w Danii do 1970 roku	240
10.3. Reformy roku 1970.....	242
10.4. Reforma 2007 roku.....	247
10.5. Nowy podział zadań między państwo, regiony i gminy	254
10.5.1. Założenia ogólne	254
10.5.2. Zadania i władze gminy.....	255
10.5.3. Zadania i władze regionów	267
10.5.4. Zadania państwa po 1 stycznia 2007 roku.....	269
10.6. Gospodarka i finanse jednostek samorządowych po reformie terytorialnej.....	274
10.6.1. Założenia ogólne	274
10.6.2. Gospodarka finansowa gmin.....	275
10.6.3. Gospodarka finansowa regionów	277
10.7. Zakończenie	278
Bibliografia	279

LUCYNA RAJCA

Rozdział 11. SAMORZĄD TERYTORIALNY W ZJEDNOCZONYM KRÓLESTWIE WIELKIEJ BRYTANII I PÓŁNOCNEJ IRLANDII	282
11.1. Informacje ogólne	282
11.2. Uwarunkowania historyczne	283
11.3. Specyfika brytyjskiego <i>local government</i>	284
11.4. Anglia	287
11.5. Władza Wielkiego Londynu	292
11.6. Szkocja i Walia	294
11.7. Połączone organizacje	299
11.8. Władze subpodstawowe	300
11.9. Północna Irlandia	302
11.10. Reformy struktur wewnętrznych	305
11.10.1. System komitetowy	305
11.10.2. Utworzenie organu wykonawczego	306
11.10.3. Radni nie pełniący funkcji wykonawczych	311
11.10.4. Urzędnicy	312
11.10.5. <i>Best Value</i> i Wskaźniki Działalności	313
11.11. Podsumowanie	314
Bibliografia	316

LUCYNA RAJCA

Rozdział 12. REFORMY SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W EUROPIE ZACHODNIEJ	320
12.1. Charakter reform w administracji publicznej	320
12.2. Wyzwania	321
12.3. Próby zaangażowania obywateli	327
12.4. Relacje pomiędzy rządem centralnym a jednostkami subnarodowymi	328
12.5. Wzmocnienie szczebla pośredniego	330
12.6. Reformy konsolidacji terytorialnej	332
12.7. Wzmocnienie organu wykonawczego	333
12.8. Nowe zarządzanie publiczne	336
12.9. Sieciowe zarządzanie wspólnotą	338
12.10. Zbieżność i rozbieżność reform	340
Bibliografia	342

WSTĘP

Przywrócony w Polsce w 1990 roku samorząd terytorialny oparty został na doświadczeniach międzywojennego polskiego samorządu terytorialnego oraz samorządu terytorialnego w Europie Zachodniej. Długa tradycja samorządu zachodnioeuropejskiego służyła jako źródło inspiracji i wzorów w fazie kształtowania koncepcji samorządu w Polsce. Samorząd terytorialny nie jest jednak strukturą statyczną, wręcz odwrotnie, jest instytucją dynamiczną. „Wszystkie instytucje prawno-państwowe są dynamicznej natury, a zatem zmienne, stosownie do procesu, jakiemu podlega ludzkość w swym historycznym pochodzie”, pisał przed wielu laty Jerzy Panejko¹. Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej podlega intensywnym zmianom, zwłaszcza w ciągu ostatnich lat na skutek takich czynników jak urbanizacja, globalizacja, integracja europejska, zmiany społeczne, postęp technologiczny.

W 1990 roku, Joachim Jens Hesse przeprowadził analizę samorządu lokalnego w dwudziestu uprzemysłowionych państwach zachodnich². Od tego czasu terminologia stosowana w dyskusjach o samorządzie terytorialnym uległa istotnej zmianie. Określenia, takie jak „nowe zarządzanie publiczne” (*new public management*), „lokalne rządzenie” (*local governance*), kontraktowanie (*contracting out*), partnerstwo wspólnotowe (*community partnership*) czy rządzenie wieloszczeblowe (*multi-level governance*) – przeniknęły do debat o polityce i samorządzie terytorialnym. W literaturze spotykane są poglądy o istnieniu zjawiska globalnej konwergencji praktyk zarządzania miastami i że występuje ono także w Europie Środkowej i Wschodniej³. Tendencja do ciągłego rozwoju współczesnego samorządu terytorialnego połączona z jednej strony ze zjawiskiem stopniowego zbliżania systemów poszczególnych państw europejskich, z drugiej – utrzymywania specyficznych tradycji naro-

¹ J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu terytorialnego*, Wilno 1934, s. 8.

² J.J. Hesse (ed), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective: Analyses of Twenty Western Industrialised Countries*, Baden-Baden 1990/1991.

³ T.N. Clark, *Old and New Paradigms for Urban Research*, „Urban Affairs Review” 2000, t. 36, nr 1, s. 3–45.

dowych, stanowiła motywację do napisania tej pracy. Nie jest ona jednak pracą z zakresu badań porównawczych. Może być natomiast punktem wyjścia i stanowić podstawę do prowadzenia takich badań.

Celem pracy jest ukazanie aktualnej struktury i organizacji samorządu terytorialnego oraz reform przeprowadzonych w ostatnich latach w różnych systemach samorządu terytorialnego w państwach Europy Zachodniej. Wiedza o samorządzie w Europie Zachodniej może być przydatna jako układ odniesienia do oceny i weryfikacji kształtującej się praktyki w Polsce. Wiedza ta powinna służyć dalszej dyskusji i umożliwić dojście do najbardziej racjonalnych rozwiązań.

Praca zawiera dwanaście rozdziałów. Rozdział pierwszy omawia europejskie modele samorządu terytorialnego – samorząd terytorialny kształtował się w Europie w sposób zróżnicowany, odpowiednio do tradycji oraz ogólnych prawidłowości rozwoju ustroju poszczególnych państw. Następne rozdziały przedstawiają samorząd terytorialny w jego obecnym kształcie oraz zachodzące w nim zmiany w dziesięciu państwach Europy Zachodniej w kolejności: Francja, Włochy, Belgia, Niemcy, Austria, Holandia, Szwajcaria, Szwecja, Dania oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Północnej Irlandii. Ostatni rozdział poświęcony jest reformom samorządu terytorialnego przeprowadzonym w ostatnich latach w Europie Zachodniej, które miały charakter międzynarodowy – objęły co najmniej część państw. Wyboru państw dokonano w taki sposób, aby stanowiły one przykłady różnych tradycji i systemów samorządu terytorialnego w zachodnioeuropejskich demokracjach, a także były przykładami różnego charakteru prawnego i struktury terytorialnej państwa. Bardziej szczegółowe uzasadnienie wyboru państw znajduje się w rozdziale pierwszym, zatytułowanym „Modele samorządu terytorialnego”.

Lucyna Rajca