

Samorząd terytorialny u nas

Okragła 30. rocznica wskrzeszenia samorządu terytorialnego w wolnej Polsce na mocy ustawy o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r. (do 1998 r. funkcjonującej w obrocie prawnym jako ustawa o samorządzie terytorialnym) oraz pierwszych wyborów samorządowych zarządzonych na 27 maja 1990 r. stanowi okazję do refleksji nad polską samorządnością w porównaniu z rozwiązaniami państw sąsiednich.

Warto już na wstępie podkreślić przełomowe znaczenie przywołanych wydarzeń. W niesuwerennej i niedemokratycznej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej samorząd terytorialny nie funkcjonował (z wyjątkiem przejściowego okresu: 1944–1950), ustępując miejsca terenowym organom jednolitej władzy państwowej. Samorządność stanowi zatem jeden z przejawów suwerennego funkcjonowania demokratycznego państwa prawa. W kontekście niedawnych obchodów 100. rocznicy odzyskania przez Polskę niepodległości w 1918 r. oraz 30. rocznicy początku transformacji ustrojowej z 1989 r. uprawniona wydaje się teza, wedle której nie ma suwerenności bez samorządności. Zachodzi tu swoiste sprzężenie zwrotne, gdzie skutek oddziałuje na przyczynę. Można zatem dodać – nie ma samorządności bez suwerenności!

Jaki jest polski samorząd terytorialny? W jakim stopniu wpłynęły na jego kształtowanie i funkcjonowanie rozwiązania państw sąsiednich? Odpowiedzi na te pytania dostarczy analiza uregulowań państw z naszego najbliższego otoczenia geograficznego. Przyjrzymy się zatem ustrojowi samorządu terytorialnego w Republice Federalnej Niemiec, Republice Czeskiej, Republice Słowackiej, Republice Litewskiej oraz modelowi typowemu dla Europy Północnej na przykładzie państwa, z którym graniczymy za pośrednictwem Morza Bałtyckiego – Królestwa Szwecji. Warto już w tym miejscu wskazać na swoiste determinanty, czynniki rozróżniające polski samorząd terytorialny od uwarunkowań wymienionych państw. Z pewnością nie można ich wszystkich wpisać do jednego modelu. Różnic jest bardzo wiele. Pierwsze kryterium to z pewnością ustrój terytorialny państwa. Większość z analizowanych państw cechuje unitaryzm (ustrój państwa jednolitego pod względem prawnym, gdzie konstytucja i ustawy uchwalane są wyłącznie na szczeblu centralnym i obowiązują w tym samym stopniu na terytorium całego państwa). Wyjątek stanowią Niemcy, reprezentujące klasyczny przykład państwa federalnego, dającego daleko idącą autonomię (także prawną) poszczególnym częściom składowym. Drugie kryterium sprowadza się do najnowszej historii ustroju państwa i prawa. W tym kontekście rysuje się wyraźny podział na państwa od dekad demokratyczne i kapitalistyczne (Szwecja) oraz państwa postkomunistyczne (Polska, Czechy, Słowacja czy Litwa, która do 1991 r. stanowiła część ZSRR). Swoisty pomost w tym zestawieniu stanowią Niemcy, których zachodnia część ma długie demokratyczno-kapitalistyczne tradycje. Należy jednak pamiętać o NRD, która do 3 października 1990 r. wchodziła podobnie jak PRL w skład tzw. bloku wschodniego. Wreszcie trzecie kryterium odnosi się do geografii. Oddalona nieco od pozostałych analizowanych państw Szwecja (podobnie jak Finlandia, Norwegia czy Dania) swoimi samorządowymi uregulowaniami wpisuje się

w model typowy dla Skandynawii, a w szerszym kontekście dla Europy Północnej. Pośród tylu różnic można jednak też wskazać na pewną wspólną płaszczyznę – łącznik omawianych uregulowań. Wszystkie przywołane państwa są dziś stronami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, tj. konwencji przyjętej w 1985 r. pod auspicjami Rady Europy i stanowiącej zbiór standardów europejskiej samorządności. Wszystkie też należą (z różnym stażem) do Unii Europejskiej.

Analiza uregulowań samorządowych przywołanych wyżej państw koncentrować się będzie na samorządzie gminnym. Warto zauważyć, że o ile jednostki wyższych szczebli – tj. odpowiedniki naszych powiatów i województw – w poszczególnych państwach świata mają różne nazwy (np. prowincje, kraje, departamenty, okręgi), o tyle na szczeblu podstawowym prawie zawsze występują gminy. Podejmując się dalszego reformowania samorządu terytorialnego w Polsce warto spojrzeć na rozwiązania przyjęte przez innych, eliminując ich mankamenty i inkorporując mechanizmy prowadzące do sukcesów.

Republika Federalna Niemiec

Niemcy – zgodnie ze swą oficjalną nazwą – stanowią typowy przykład państwa złożonego – federacji. Terytorium państwa federalnego pod względem polityczno-administracyjnym nie jest jednolitą całością, składa się z terytoriów – podmiotów federacji, obdarzonych dość szeroką autonomią, ale pozbawionych prawa pełnego uczestnictwa w stosunkach międzynarodowych i z reguły nie mających prawa secesji. Niemcy wyróżniają się długimi tradycjami samorządowymi, kształtowanymi jeszcze w czasach pruskich (początek XVIII w.). Ustawa Zasadnicza RFN z 1949 r. dokonuje precyzyjnego podziału kompetencji między władze federalne i władze krajowe. Proces zjednoczenia Niemiec z lat 1989–1990 pociągnął za sobą konieczność ujednoczenia administracji dwóch skrajnie różnych ustrojowo części: RFN i NRD. Przywrócenie samorządu terytorialnego we wschodnich landach wymagało wieloetapowego procesu decentralizacji [Jarosz 2012, s. 261]. Rozwiązania prawne dotyczące samorządu terytorialnego są różne na terytorium poszczególnych landów. Stanowi to jedną z najbardziej charakterystycznych cech systemu federalnego i zarazem wyróżnik w stosunku do unitarnego ustroju Polski, gdzie samorząd terytorialny ma dokładnie takie same konstytucyjne i ustawowe podstawy prawne na obszarze całego państwa.

Zasadniczo samorząd terytorialny w Niemczech jest dwuszczeblowy (**gmina** i **powiat**), co odróżnia naszych zachodnich sąsiadów od trójszczeblowości typowej dla Polski. W Bawarii wyróżnia się jednak jeszcze trzeci szczebel – okręg (*Bezirk*) [Wojnicki 2008, s. 185].



zych sąsiadów

Gmina w RFN stanowi szczebel podstawowy chroniony przez ustawę zasadniczą. Na mocy art. 28 ust. 2 ustawy zasadniczej: „gminom musi być zapewnione prawo do regulowania na własną odpowiedzialność wszelkich spraw miejscowej społeczności w ramach zakreślonych przez ustawy”. Pośród kompetencji własnych gminy wyróżnia się m.in.: organizację administracji na własnym terenie, politykę kadrową, planowanie przestrzenne, wydawanie statutu gminnego, prawo do odrębnych środków finansowych, uchwalanie własnego budżetu, a także prowadzenie na swój rachunek działalności gospodarczej [Wojnicki 2008, s. 186]. Do organów samorządu gminnego w Niemczech zalicza się **radę gminy** oraz **burmistrza / dyrektora** jako podmioty zarządzające i administrujące gminą (podobnie jak w Polsce).

Niezależnie od funkcjonującego w danym landzie typu ustroju gminnego – organem stanowiącym każdej gminy niemieckiej jest **rada**, która jako reprezentant demokracji bezpośredniej podejmuje liczne uchwały w imieniu obywateli. Pośród jej kompetencji wyróżnić należy: prawo decydowania o kierunkach działalności samorządu gminnego, jego organizacji wewnętrznej oraz zasadach zarządu mieniem komunalnym. Liczba radnych waha się od 8 do 60 – w zależności od wielkości gminy. Poszczególne typy ustroju gminy różnie regulują aspekt przewodniczenia radzie. Podstawowym zadaniem przewodniczącego jest zwoływanie, prowadzenie, a także zamykanie obrad rady. Radni mają możliwość zrzeszania się w kluby. W większych miastach niemieckich członkowie frakcji podlegają zasadom działania partii politycznych (dyscyplina klubowa w głosowaniu) [Machalski 2018, s. 101]. Kierownika zarządu gminy określa się mianem (w zależności od landu) **burmistrza** lub **dyrektora**. Stanowi on organ wykonawczy, a jego pozycja względem rady różni się w poszczególnych landach. W Badenii-Wirtembergii burmistrz pełni jednocześnie funkcję przewodniczącego rady. We współczesnych Niemczech występują aż cztery typy organizacji gminy: północnoniemiecki, burmistrzowski, magistracki (zwany też pruskim) oraz południowoniemiecki (bawarski) [Miaskowska-Daszkiwicz i in. 2010, s. 132–134].

Powiaty we współczesnych zjednoczonych Niemczech stanowią drugi szczebel samorządu terytorialnego. Wyróżnia je bezpośrednio wybierany przez mieszkańców organ przedstawicielski, jak również stosunkowo szerokie kompetencje. Należy zaznaczyć, że między powiatami a gminami nie występuje stosunek nadrzędności ani podporządkowania (podobnie jak w Polsce). Organem wykonawczym samorządu powiatu jest **starosta (kierownik urzędu powiatowego)**, natomiast organem stanowiącym – **rada powiatu**.

Reasumując, między samorządem terytorialnym w Polsce i Niemczech istnieje wiele analogii, także w nazewnictwie jednostek i ich organów. Główną różnicą jest liczba stopni samorządności, która sprowadza się do tego, że 16 niemieckich landów, w przeciwieństwie do polskich województw, nie stanowi jednostek samorządowych. Mimo to cechuje je daleko idąca autonomia regionalna ze względu na federacyjną formę ustrojową Niemiec.



Republika Czeska

Genezę i ewolucję samorządu terytorialnego we współczesnej Republice Czeskiej (podobnie jak w dzisiejszej Słowacji) należy rozpatrywać w kontekście przemian ustrojowych dokonywanych w następstwie *aksamitnej rewolucji* jeszcze w ramach Czechosłowackiej Republiki Federacyjnej (1990–1993). Na początku lat 90. XX w. po okresie funkcjonowania rad narodowych według wzorców radzieckich na terytorium Czechosłowacji przywrócona została instytucja samorządu terytorialnego. Dopiero w 1993 r. doszło do pokojowego podziału federacyjnej Czechosłowacji na dwa suwerenne państwa unitarne. Warto w tym miejscu wskazać na liczne podobieństwa w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego nie tylko w Czechach i na Słowacji, ale też we wszystkich państwach Grupy Wyszehradzkiej (Polska, Czechy, Słowacja i Węgry), a nawet w szerszym kontekście Europy Środkowo-Wschodniej w rozumieniu państw dawnego bloku wschodniego.

Konstytucja Republiki Czeskiej z 16 grudnia 1992 r. wprowadza dwustopniową strukturę samorządu terytorialnego, wskazując na **gminę** jako na podstawową jednostkę samorządową. Samorządowe **kraje** wprowadzono dopiero 1 stycznia 2001 roku. W Czechach nie ma zastosowania zasada dualizmu na poziomie 14 samorządowych krajów (brak równoległego funkcjonowania organów terenowej administracji rządowej). Dwustopniowość samorządu terytorialnego jest cechą większości państw omawianego regionu. Do wyjątków należy zaliczyć Polskę (gdzie samorząd jest trójstopniowy) oraz Litwę, Estonię, Bułgarię i Słowenię (gdzie samorząd jest jednoszczeblowy) [Czyż 2011, s. 137].

Swoistym wyróżnikiem samorządu terytorialnego w Czechach jest wyraźne rozdrobnienie terytorialne jednostek na poziomie podstawowym. Na stosunkowo niewielkiej powierzchni (niespełna 79 tys. km²) w efekcie gwałtownej demokratyzacji i oddolnej presji wyodrębniono aż 6258 gmin(!). Przypomnijmy dla porównania, że w prawie czterokrotnie większej od Czech Polsce mamy ich tylko 2477. Czeskie gminy terytorialnie można porównać do polskich sołectw. Składają się one najczęściej tylko z jednej wioski. Średnia powierzchnia gminy wynosi zaledwie 13 km². Aż 80 proc. gmin jest zamieszkiwanych przez mniej niż 1000 mieszkańców [Czyż 2011, s. 142]. Czechy obok Słowacji i Węgier stanowią przykład najbardziej rozdrobnionej struktury terytorialnej w Europie.

Do organów samorządu gminy zalicza się – **przedstawicielstwo gminne** (miejskie) jako organ stanowiący oraz **radę gminy** jako organ wykonawczy(!). Przedstawicielstwo spośród swego składu wybiera także **starostę**, który przygotowuje sesje rady (komitetu) gminy i przewodniczy im, a także jest kierownikiem urzędu gminy i wykonuje zadania zlecone przez państwo. Radni przedstawicielstwa wybierani są w wyborach powszechnych i bezpośrednich na czteroletnią kadencję. Skład rady jest kreowany pośrednio przez członków przedstawicielstwa. Nazewnictwo czeskie może być mylące (nie od dziś wiemy, że język czeski często sprawia niespodzianki i jest źródłem wielu lapsusów). Rady należą bowiem najczęściej (tak jak m.in. w Polsce) do organów stanowiących, dlatego w niektórych przekładach to przedstawicielstwo (cz. *obecní zastupitelstvo*) przewrotnie określone jest mianem rady gminy, a *obecní rada* tłumaczona jest jako komitet gminy. Pośród kompetencji czeskich gmin należy wymienić m.in.: zarządzanie budżetem, roz-

wój lokalny, szkolnictwo podstawowe, dystrybucję wody, zapewnianie bezpieczeństwa lokalnego, rolnictwo, mieszkalnictwo, pomoc społeczną czy planowanie przestrzenne (a zatem podobnie jak w Polsce). Analogicznie jak u nas i w wielu innych państwach obowiązuje zasada domniemania kompetencji na rzecz gminy. Oznacza to, że do gminy należy podejmowanie działań we wszystkich obszarach niezastrzeżonych dla organu przedstawicielskiego wyższego szczebla.

Terytorium Republiki Czeskiej składa się ponadto z 14 wyższych jednostek samorządowych – 13 krajów i Miasta Stołecznego Pragi (o randze kraju). Do organów tego szczebla zalicza się **przedstawicielstwo krajowe** oraz **radę krajową** (komitet) na czele z przewodniczącym. Samorząd kraju jest odpowiedzialny m.in. za: rozwój regionalny, drogi, transport publiczny, szkolnictwo średnie, środowisko, pomoc społeczną i ochronę zdrowia.

Republika Słowacka

Fragment dotyczący Słowacji będzie tylko krótkim uzupełnieniem części dotyczącej samorządu terytorialnego w Republice Czeskiej. Mimo że już od prawie trzydziestu lat państwa te podążają suwerenną drogą rozwoju, to pozostaje między nimi wiele analogii ustrojowych. Samorząd terytorialny na Słowacji, podobnie jak w Czechach, jest dwustopniowy i składa się z 2922 **gmin** oraz 8 **krajów**. Na Słowacji istnieją też powiaty, jednak wyłącznie jako jednostki zasadniczego podziału terytorialnego, nie mające statusu jednostek samorządowych. Kolejnym podobieństwem do Czech jest znaczne rozdrobnienie jednostek szczebla podstawowego. Średnia powierzchnia słowackiej gminy wynosi tylko 17 km², a aż 68 proc. gmin liczy mniej niż 1000 mieszkańców [Czyż 2011, s. 142].

Organem stanowiącym słowackich gmin jest, podobnie jak w Czechach, **przedstawicielstwo gminne** (miejskie). Organ wykonawczy jest już jednak monokratyczny (jednoosobowy) i stanowi go – w zależności od typu gminy – **starosta** lub **burmistrz**. Zadania publiczne wykonywane na szczeblu gmin są typowe dla obszarów działania jednostek podstawowych w innych państwach Europy i zaliczamy do nich m.in.: zapewnianie budowy i utrzymania dróg lokalnych, administrowanie obiektami kultury i sportu, zabytkami, targami, cmentarzami komunalnymi, działania na rzecz transportu publicznego, gospodarki komunalnej, środowiska, planowania przestrzennego czy pomocy społecznej [Barański 2009, s. 211–234].

Do organów samorządu terytorialnego na szczeblu krajów zalicza się: **przedstawicielstwo krajowe** (organ stanowiący) oraz **przewodniczącego kraju** (jednoosobowy organ wykonawczy). Wszystkie organy samorządu terytorialnego Republiki Słowackiej (uchwałodawcze i wykonawcze, na szczeblu gminy oraz kraju) pochodzą z powszechnych i bezpośrednich wyborów. Ich kadencja wynosi 4 lata, podobnie jak w pozostałych państwach Europy Środkowo-Wschodniej z wyjątkiem Polski (5 lat).

Republika Litewska

Analizując samorząd terytorialny na Litwie należy pamiętać o tym, że pełną suwerenność to nadbałtyckie państwo uzyskało dopiero na początku lat 90. XX w. W latach 1940–1991 ist-

niała Litewska Socjalistyczna Republika Radziecka, stanowiąca część ZSRR. Jeszcze trzydzieści lat temu na tych nadbałtyckich ziemiach nie było ani demokracji, ani samorządności. Demokratyczny ustrój państwa został przywrócony dopiero wraz z uchwaleniem Konstytucji Republiki Litewskiej z 6 listopada 1992 r. Już ustawa zasadnicza w rozdz. X wprowadza co prawda „prawo do samorządu”, jednak bardziej szczegółowe regulacje znalazły się w ustawie o samorządzie terytorialnym z 1994 r. Litwę jako jedyne z omawianych państw cechuje obecnie jednoszczeblowy samorząd terytorialny, funkcjonujący wyłącznie na poziomie podstawowym – **60 rejonów**. Te stosunkowo duże (jak na poziom podstawowy) jednostki zamieszkiwane są przeciętnie przez 66 000 osób [Czyż 2009, s. 106–122]. Pod względem powierzchni i ludności przypominają raczej polskie powiaty. 10 okręgów, na które podzielona jest Litwa stanowi jednostki administracji państwowej (rządowej) reprezentowanej przez naczelnika okręgu (bez funkcji samorządowych).

Pośród organów litewskiego samorządu terytorialnego należy wymienić: **radę rejonu** jako kolegialny organ stanowiący oraz **dyrektora administracyjnego** jako monokratyczny organ wykonawczy. Kadencja obu organów wynosi cztery lata. Rada rejonu jest wybierana w wyborach powszechnych i bezpośrednich, natomiast dyrektor pochodzi z elekcji pośredniej dokonywanej przez radnych. Do najważniejszych uprawnień rejonu należy wykonywanie zadań publicznych z zakresu dróg lokalnych, transportu, planowania przestrzennego, mieszkalnictwa, gospodarki wodnej i ściekowej, szkolnictwa podstawowego i przedszkoli, kultury, opieki społecznej oraz ochrony zdrowia. Są to zatem obszary typowe dla funkcjonowania samorządu terytorialnego szczebla podstawowego we wszystkich pozostałych państwach regionu. Charakterystyczną cechą litewskiego samorządu jest brak możliwości przeprowadzania referendum.

Królestwo Szwecji

W kontekście Szwecji należy przywołać jeszcze dwa wyróżniki, wskazujące nie tylko na jej odmienność od Polski, ale też od wszystkich pozostałych omawianych tu państw. Po pierwsze, chodzi tu formę rządów. Szwecja stanowi przykład monarchii, gdzie głową państwa jest król – w przeciwieństwie do republiki, gdzie funkcję głowy państwa pełni różnie wybierany prezydent. Ta cecha ustrojowa nie wpływa jednak na funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Zdecydowanie większe znaczenie dla tej problematyki ma inny wyróżnik tego skandynawskiego państwa – stosunkowo duża powierzchnia (ok. 450 tys. km² – 3 miejsce w UE), która zamieszkiwana jest jednak przez zaledwie 10 mln osób (jak na specyfikę państw skandynawskich to i tak najbardziej ludne państwo). Sprowadza się to do niewielkiej gęstości zaludnienia – 23 os./km² (dla porównania: Polska – 123 os./km²).

Tradycje samorządowe Królestwa Szwecji sięgają średniowiecza. Obecnie samorząd terytorialny funkcjonuje tam na mocy Aktu o formie rządu z 1974 roku. Samorząd terytorialny w Szwecji jest dwustopniowy. Wyróżnia się jednostki szczebla lokalnego (*primärkommuner*) – **gminy** i regionalnego (*landstingskommuner*) – **określi** (w literaturze używane są też określenia: województwa lub regiony) [Mierzwa 2017, s. 167–168]. Szczegółowe uregulowania zostały zawarte w ustawie



o samorządzie lokalnym z 13 czerwca 1991 r. Szczebel podstawowy tworzy 290 gmin (dla porównania w Polsce – 2477). Skoro mamy prawie dziesięciokrotnie mniejszą liczbę gmin w państwie większym od Polski niemal o połowę oznacza to, że gminy szwedzkie są bardzo rozległe terytorialnie. Jednostki te są bardzo zróżnicowane zarówno pod względem powierzchni, jak i liczby ludności. Charakterystyczne jest to, że im bardziej na północ, tym są bardziej rozległe. Największą gminą jest Kiruna w strefie podbiegunowej, której powierzchnia wynosi ok. 20 000 km², czyli mniej więcej tyle co cała Szwecja(!).

Do organów szwedzkich gmin (a także okręgów) zaliczamy **radę** jako organ stanowiący oraz komitety z nadrzędną rolą **komitetu wykonawczego** (określane go też mianem komisji centralnej). Można zauważyć zatem brak organu monokratycznego analogicznego do polskiego burmistrza. Jest to swoisty wyróżnik szwedzkiego samorządu terytorialnego. Gminy dysponują szerokim zakresem kompetencji związanych m.in. z planowaniem przestrzennym, ochroną środowiska, służbami ratowniczymi, obroną cywilną, komunikacją, kulturą, turystyką i rekreacją. Czteroletnia kadencja rady rozpoczyna się 1 listopada w danym roku wyborczym. Rada w zależności od wielkości gminy liczy od 31 do 101 radnych [Mierzwa 2017, s. 169]. Warte podkreślenia jest także charakterystyczna dla Szwecji instytucja zastępców radnych, którzy są wybierani wraz z radnymi podczas bezpośrednich wyborów. **Rada** jako organ stanowiący jest odpowiedzialna za uchwalanie budżetu gminy oraz wyznaczanie kierunków jej rozwoju. Posiada uprawnienia do nakładania podatków, wydawania zarządzeń porządkowych, ustalania obsady etatowej urzędu gminy, określania warunków pracy urzędników samorządowych, zatwierdzania planu finansowania bieżących zadań i inwestycji.

Głównym organem zarządzająco-wykonawczym w gminie szwedzkiej i w okręgu jest **komitet wykonawczy**, który jest obligatoryjnie powoływany przez radę spośród członków zwycięskiej partii politycznej. Wyraźne upartyjnienie szwedzkiego samorządu terytorialnego uchodzi bowiem za normę, a wręcz za zjawisko pozytywne – swoisty łącznik polityki ogólnokrajowej ze sprawami rangi regionalnej i lokalnej. Komitet wykonawczy odpowiada m. in.: za przygotowywanie projektu budżetu (który następnie uchwała rada), planów ekonomicznych czy zagospodarowania przestrzennego, a także za sprawowanie nadzoru nad administracją. Oprócz komitetu wykonawczego rada może powołać również inne rodzaje komitetów, które różnią się ze względu na pełnione funkcje i zasięg działalności [Mierzwa 2017, s. 169–170].

21 **okręgów** (regionów, województw) stanowi drugi szczebel samorządu terytorialnego w Szwecji. Zapewniają one swoisty styk współdziałania organów administracji samorządowej (analogicznych do gmin, tj. rad okręgów i komitetów) z administracją rządową (podobnie jak w Polsce). Pośród kompetencji okręgów należy wymienić m.in. zadania z zakresu opieki zdrowotnej, edukacji, kultury, turystyki oraz (wspólnie z gminami) transportu publicznego.

* * *

Reasumując, warto zauważyć, że choć wszystkie omówione państwa łączy wiele analogii, to różnice są na tyle istotne, że nie można mówić o żadnym środkowoeuropejskim modelu. Jedno jest pewne – wszystkie

przedstawione rozwiązania wyrastają z zasady subsydiarności (pomocniczości, tj. domniemania kompetencji na rzecz gminy) i korzystają z decentralizacyjnego ustroju jednostek samorządowych [Podgórska-Rykała 2017, s. 25]. Trudno jednoznacznie stwierdzić, do których uregulowań najbardziej zbliżony jest ustrój samorządu terytorialnego w Polsce. Niektórzy autorzy w tym kontekście wskazują na Szwecję. Samorząd terytorialny tego skandynawskiego państwa (podobnie jak Niemiec, Czech czy Słowacji) jest jednak dwuszczeblowy, gminy przekraczają swymi powierzchniami kilka polskich powiatów razem wziętych, a organy wykonawcze na poziomie gminy mają kolegialny charakter (u nas jednoosobowy). Warto też zwrócić uwagę, że im bardziej na północ, tym gminy są bardziej rozległe terytorialnie (bardzo rozdrobione w Czechach i na Słowacji, średnie w Polsce i bardzo duże w Szwecji). Paradoksalnie, mimo wielu różnic na linii: państwo unitarne – federacja, chyba najbliższym nam do regulacji niemieckich typu burmistrzowskiego, występujących w Nadrenii-Palatynacie oraz Hesji. Trój-szczeblowość jest swoistym wyróżnikiem Polski w całej Europie Środkowej. Spoza kręgu omówionych państw z pewnością najwięcej podobieństw mamy z równie trój-szczeblowym modelem francuskim.

Paweł Machalski

Dr Paweł Machalski – doktor nauk politycznych; absolwent UMK w Toruniu; wykładowca akademicki czterech uczelni; autor i współautor książek pt. „Europa samorządna. Samorząd terytorialny w wybranych państwach Unii Europejskiej” oraz „Samorząd terytorialny w systemie administracji publicznej”.

Bibliografia

Źródła:

Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r.
Konstytucja Republiki Czeskiej z 16 grudnia 1992 r.
Konstytucja Republiki Słowackiej z 1 września 1992 r.
Konstytucja Republiki Litewskiej z 6 listopada 1992 r.
Akt o formie Rządu z 28 lutego 1974 r. (Szwecja)

Literatura:

Barański M., *Samorząd terytorialny w Republice Słowacji*, [w:] *Samorząd terytorialny w Europie Środkowej i Wschodniej*, red. M. Barański, Toruń 2009.
Czyż A., *Rozwój samorządu terytorialnego w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2011, nr 7.
Czyż A., *Samorząd terytorialny w państwach Grupy Wyszehradzkiej*, Dąbrowa Górnicza 2010.
Czyż A., *Samorząd terytorialny w Republice Litwy*, [w:] *Samorząd terytorialny w Europie Środkowej i Wschodniej*, red. M. Barański, Toruń 2009.
Jarosz A., *Od państwa unitarnego do krajów związkowych w ramach federacji. Rozwój samorządu terytorialnego i procesy decentralizacji w byłej NRD*, [w:] *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, red. A. Lutrzykowski, Toruń 2012.
Machalski P., *Europa samorządna. Samorząd terytorialny w wybranych państwach Unii Europejskiej*, Toruń 2018.
Miaskowska-Daszkiewicz K., Kowalik J., *Samorząd terytorialny w Republice Federalnej Niemiec*, [w:] *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, red. L. Rajca, Warszawa 2010.
Mierzwa M., *Samorząd terytorialny w Szwecji* [w:] „Rocznik Samorządowy” 2017, nr 6.
Podgórska-Rykała J., *Samorząd terytorialny w Europie: różne modele – wspólne wartości fundamentalne*, [w:] *Modele administracji samorządowej w wybranych państwach europejskich*, red. J. Podgórska-Rykała, M. Borski, Sosnowiec 2017.
Samorząd terytorialny państw europejskich, red. S. Wróbel, Katowice 2012.
Samorząd terytorialny w konstytucjach wybranych państw Europy Środkowo-Wschodniej: zarys problematyki, red. I. Lasek-Surowiec, Chełm 2018.
Wojnicki J., *Samorzady lokalne w Polsce i w Europie*, Pułtusk 2008.