

Wprowadzenie

Samorząd terytorialny w Europie nie jest tylko wewnętrznym elementem ustrojowym poszczególnych państw, ale również podmiotem prawnomiędzynarodowym. Podmiotowość wspólnot terytorialnych wzmacnia ich współpraca na forum europejskim, co jest regulowane przez konwencje międzynarodowe¹. Jedną z pierwszych była sporządzona w 1980 r. tzw. Konwencja Madrycka, czyli Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi. W 1981 r. powstała Europejska Karta Regionów Przygranicznych i Transgranicznych (zmodyfikowana w 1995 r.)². Dla jednostek samorządu terytorialnego podstawowe znaczenie ma Europejska Karta Samorządu Lokalnego (EKSL) przyjęta przez Radę Europy w 1985 r. i wprowadzona w życie trzy lata później³. Jej celem jest współdziałanie państw w rozwiązywaniu spraw lokalnych na drodze demokratycznej, przy zaznaczeniu odmienności każdego z nich. Postanowienia Karty są ogólne, ale uwzględniają też specyfikę samorządu w danym państwie, jego dziedzictwo kulturowe i odrębność zarządu lokalnego. Karta jest jednym z filarów umów Rady Europy, obok Europejskiej Karty Praw Obywatelskich, Europejskiej Karty Praw Socjalnych i Europejskiej Karty Stosunków Kulturalnych. Traktuje ona prawo gmin do samorządu jako prawo podstawowe skierowane przeciwko państwowemu centralizmowi. EKSL ratyfikowało 46 państw europejskich, Polska dokonała tego w 1993 r.

W 1997 r. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy pozytywnie zaopiniowało powstanie Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego, która podobnie jak i wcześniej wymienione akty prawne jest konwencją podlegającą ratyfikacji przez państwa członkowskie⁴. Samorządy terytorialne muszą respektować wiele innych reguł prawnych nieodnoszących się do nich bezpośrednio, ale ratyfikowanych

¹ A. Balcerowska, *Regiony w europejskiej przestrzeni prawnej*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 7–8, s. 47.

² M. Kołodziejcki, K. Szmigiel, *Międzynarodowa współpraca transgraniczna i międzyregionalna w kontekście polityki regionalnej państwa w latach 2007–2013 (ekspertyza)*, Centrum Rozwoju Lokalnego, Warszawa 2004, s. 9.

³ T. Szewc, *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, Bydgoszcz–Katowice 2006, s. 11.

⁴ T. Szewc, *Samorząd terytorialny w pracach Rady Europy*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1–2, s. 14.

przez większość państw europejskich. Listę tych aktów otwiera Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE). Pozostałe dokumenty to m.in. Europejska Karta Społeczna (1961), Europejska Karta Regionalizacji (1988), Europejska Karta Języków Regionalnych i Mniejszościowych (1992), Europejska Karta Obszarów Wiejskich (1996).

Wśród instytucji europejskich reprezentujących samorząd terytorialny najważniejszą rolę odgrywa Komitet Regionów UE, który po rozszerzeniu w 2007 r. posiada 344 członków, delegowanych na cztery lata przez rządy państw członkowskich Unii Europejskiej. Są nimi samorządowcy – radni, pracownicy samorządowi, przedstawiciele organizacji reprezentujący to środowisko. Drugą pod względem znaczenia instytucją reprezentującą w UE samorząd terytorialny jest Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy. Tworzą go samorządowcy wyłonieni w wyborach powszechnych. Każde państwo posiada w Kongresie tylu reprezentantów, ilu ma w Zgromadzeniu Parlamentarnym, razem jest to 636 członków – 318 przedstawicieli i 318 zastępców. Komitet Regionów posiada silną pozycję w strukturach UE, natomiast Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych bardziej wpływa na sytuację samorządów w poszczególnych krajach, gdyż prawodawstwo unijne nie może ingerować w organizację terytorialną państw członkowskich⁵.

Obok instytucji samorządowych działających na mocy traktatów międzynarodowych w Europie funkcjonuje szereg organizacji powołanych przez jednostki samorządu terytorialnego wielu państw celem reprezentacji własnych interesów w poszczególnych krajach i na forum europejskim. Taką organizacją o najdłuższych tradycjach jest Rada Gmin i Regionów Europejskich z siedzibą w Paryżu, która reprezentuje ponad 100 członków – stowarzyszeń miast, gmin i regionów z ponad 30 krajów. Rada koncentruje się przede wszystkim na działalności wspólnot gminnych w odróżnieniu od innej organizacji samorządowej z siedzibą w Strasburgu, tj. Zgromadzenia Regionów Europejskich, skupiającego ponad 300 regionów, również spoza UE.

Wśród organizacji samorządowych dominują stowarzyszenia regionalne. Są to m.in.: Stowarzyszenie Europejskich Regionów Przygranicznych, Konferencja Peryferyjnych Regionów Morskich, Komitet Regionów Łuku Alpejskiego, Stowarzyszenie Regionów Alp Centralnych, Stowarzyszenie Regionów Alp Wschodnich, Wspólnota Robocza Regionów Zachodnioalpejskich, Wspólnota Robocza Regionów Pirenejskich, Wspólnota Robocza Jury, Rada Jeziora Laterańskiego, Unia Regionów Stołecznych Wspólnoty Europejskiej.

Wspólne prawo, instytucje i organizacje europejskich samorządów terytorialnych to nie wszystkie elementy łączące te jednostki. Dotyczą ich także opisywane już wielokrotnie w literaturze przedmiotu procesy globalizacji i glokalizacji⁶, które

⁵ W. Grzegorzczak, *Rozszerzenie UE. Wyzwania dla władz lokalnych*, Poznań 2001, s. 29.

⁶ Z. Bauman, *Glokalizacja, czyli komu globalizacja, a komu lokalizacja*, „Studia Socjologiczne” 1997, nr 3; Th.L. Friedman, *Lexus i drzewo oliwne. Zrozumieć globalizację*, Poznań 2001, s. 360; Z. Rykiel, *Globalność a lokalność*, [w:] B. Jałowiecki, W. Łukowski, *Społeczności lokalne. Teraźniejszość i przyszłość*, Warszawa 2006; L.K. Gilejko, *Renesans lokalizmu*, [w:] L.K. Gilejko (red.), *Lokalizm, problemy, instytucje i aktorzy*, Pułtusk 2007; B. Guziejewska, *Glokalizacja – oksymoron czy wyzwanie dla samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 7–8.

w większości państw europejskich objawiają się m.in. zjawiskiem decentralizacji, upodmiotowieniem regionów, łączeniem gmin, zwiększeniem udziału samorządów w finansach publicznych. Utrudnia to jednak (podobnie jak i inne obecnie realizowane reformy ustrojowe oraz administracyjne) systematykę zasad funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w Europie⁷. Wspomniane procesy w ramach Unii Europejskiej wzmacniają dodatkowo fundamentalne zasady pomocniczości oraz komplementarności, według których poszczególne szczeble władzy publicznej powinny się wzajemnie uzupełniać i wspierać w wypełnianiu zadań⁸.

Nadal jednak podstawowe uwarunkowania dla jednostek samorządowych określają narodowe tradycje oraz krajowe normy prawne. Dlatego, pamiętając o wspólnych korzeniach europejskich, międzynarodowych traktatach, reprezentacjach i stowarzyszeniach, a także o integracji nakreślonej przez Unię Europejską, kompendium wiedzy o samorządzie terytorialnym na kontynencie najlepiej przedstawić z perspektywy poszczególnych państw.

W tym tomie „Annales” prezentujemy samorząd terytorialny w piętnastu państwach europejskich. Wybór tych państw wynikał z charakteru zainteresowań naukowych autorów, wśród których są zarówno specjaliści od samorządu terytorialnego, jak i eksperci znający realia ustrojowo-polityczne danego kraju. Ich prace pod względem formy nie są do końca jednolite, ponieważ niektórzy autorzy urozmaicili prezentację wyników swoich badań materiałami graficznymi, inni skupili się wyłącznie na tradycyjnym wykładzie. Różnorodna jest także baza źródłowa poszczególnych prac. Dominują tu jednak akty normatywne oraz inne dokumenty o charakterze źródłowym, a także opracowania naukowe pochodzące z danego państwa. Każdy autor przygotował pod tekstem bibliografię zawierającą kilka najważniejszych pozycji z literatury przedmiotu. Objętość artykułów uzależniona jest najczęściej od potencjału danego państwa oraz roli wspólnot lokalnych w jego strukturze, ustroju i administracji. Mimo tych indywidualnych cech artykułów łączy je próba spojrzenia na tytułowe zagadnienie z perspektywy politologicznej. Dlatego w każdym z nich znajdziemy zasadnicze kwestie związane z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego w danym państwie zaprezentowane według następujących kryteriów:

- zarys samorządowych tradycji ze szczególnym uwzględnieniem przemian ostatnich lat,
- struktura terytorialna państwa,
- konstytucyjno-ustawowy kształt samorządu terytorialnego,
- kompetencje samorządu terytorialnego poziomu lokalnego i regionalnego,
- polityka ostatnich rządów wobec samorządu terytorialnego,
- system wyborczy do organów samorządowych (wyniki ostatnich wyborów),
- ustrój wewnętrzny samorządu,
- status radnych, organów wykonawczych, pracowników samorządowych,
- partycypacja obywatelska w jednostkach samorządu terytorialnego,

⁷ P. Swianiewicz, *Modele samorządu terytorialnego w krajach Europy Zachodniej oraz Środkowo-Wschodniej – próba generalizacji*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 4; P. Swianiewicz, *Wpływ instytucji samorządowych na politykę i demokrację lokalną w Europie Środkowo-Wschodniej*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 10.

⁸ Z. Matuszewicz, *Samorząd terytorialny a integracja europejska*, [w:] B. Nawrot, J. Pokładecki (red.), *Polski samorząd terytorialny w procesie integracji z UE*, Poznań 2003, s. 58.

- stan samorządowych finansów i gospodarki; zróżnicowanie regionalne i lokalne (ośrodki wiodące, peryferie, rola mniejszości narodowych).

Andrzej Konrad Piasecki

Introduction

Abstract

The articles describing local communities in fifteen European countries present different points of views. These articles differ from each other in form. It is a consequence of presenting one's research results with tables, charts and graphs, while others prefer descriptions. The volume of each text is connected with the potential of every country as well as the role of the local community in its structure, system and administration.

Every article contains presentation of essential problems, referring to the functioning of the local community in each country, which are included in the following points: a draft of an age-old tradition of the local community, with special attention paid to the last few years; the territorial structure of the state; the constitutional and legal character of the local community; competences of the territorial community on the local and regional level; the government policy of the last few years aimed at the local community; the electoral system for local elections (recent election results); the inner system of the local community; the status of the councillors, executives and other local community workers; civil participation in the local communities/authorities; finance and economy of the local communities; local and regional differences (leading centres, peripheries, minority communities).