



EduAkademia.pl

prace naukowe na zlecenie

Wstep-do-pracy-licencjackiej-123

Wstęp

„Rozwój samorządu terytorialnego jest procesem ciągłym. Jego struktura, uprawnienia, formy organizacji i metody działania są zawsze odbiciem tak narodowych tradycji, jak i zmieniających się stale stosunków społecznych, warunków gospodarczych, możliwości ekonomicznych i technicznych oraz wielu innych czynników wpływających na zachowania i potrzeby społeczne. A ponieważ te elementy zmieniają się, więc i samorząd będzie ewoluował”¹.

Samorząd terytorialny stanowi jedną z podstawowych instytucji ustrojowych demokratycznego państwa. Państwo decyduje o jego bycie, kształcie organizacyjnym, zakresie i formach działania, ale jednocześnie gwarantuje mu określony stopień samodzielności w realizowaniu przyznanej części zadań publicznych. Niewątpliwie kraje postkomunistyczne Europy Środkowej po zmianie ustroju jako model obrały demokrację zachodnią i starały się na swój grunt przenieść sprawdzone i utrwalone na Zachodzie podstawowe zasady i instytucje demokratyczne, takie jak prawa człowieka i obywatela, pluralizm polityczny, wolne wybory do parlamentu, Trybunał Konstytucyjny czy samorząd terytorialny².

Odrodzenie samorządu terytorialnego w Polsce, Czechach, na Węgrzech i na Słowacji po 1989 roku jest jedną ze zdobyczy transformacji ustrojowej w tych krajach, reforma administracji i struktur lokalnych oraz budowa demokracji lokalnej jest bowiem niezbędnym elementem demokratycznych przeobrażeń. Kraje Grupy Wyszehradzkiej stanęły przed wielką szansą, ale i wyzwaniem. Szansą, gdyż rozwój instytucji samorządu terytorialnego daje możliwość realizacji potrzeb danej wspólnoty przez samą społeczność lokalną, wyzwaniem natomiast, gdyż proces budowy demokracji lokalnej wymaga determinacji oraz zaangażowania przez długi okres czasu.

1

2

J. Regulski, Samorząd w budowie (w:) P. Swianiewicz, Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej, Warszawa 1997, s. 194.

T. Fricz, Demokryzacja, system partyjny i wyborczy na Węgrzech, (w:) Janusowe oblicze transformacji na Węgrzech 1990-1998, red. M. Schmidt, L. Gy. Tóth, Warszawa 2001, s. 105.

9

Wstęp

Zasadniczym założeniem reform administracji publicznej okresu transformacji w państwach wszechradzkich stała się decentralizacja funkcji państwa i rozwój samorządu terytorialnego w tych krajach po okresie istnienia rad narodowych według wzorców radzieckich oraz centralizacji władzy w państwie.

Samorząd terytorialny postrzega się jako ucieleśnienie podstawowych wartości, takich jak wolność (autonomia w działaniu), demokracja (partycypacja), wydajność i efektywność. 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 poprzez 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 ogólnopństwowego,
- 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 z podobnymi wspólnotami samorządowymi w kraju i za granicą,
- 9) objęcie ochroną sądową samodzielności wspólnot samorządowych³.

Samorząd terytorialny można rozpatrywać w wielu wymiarach:

- w wymiarze politycznym jako warunek funkcjonowania demokracji lokalnej,
- w aspekcie prawnym oznacza przekazanie przez państwo części zadań publicznych na rzecz danej społeczności lokalnej, która staje się podmiotem prawa publicznego,

3A. 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.

10

Wstęp

– w wymiarze ekonomicznym postrzegany jest jako podmiot odpowiedzialny za dostarczanie określonych dóbr i usług.

Samorząd terytorialny może być traktowany jako „forma władztwa publicznego, która polega na takim zorganizowaniu określonej zbiorowości, by była ona zdolna do samodzielnego (...) zaspokajania zbiorowych potrzeb i interesów, bezpośrednio lub przez jej przedstawicieli” 4.

Punktem wyjścia do ukształtowania podstaw instytucji samorządu terytorialnego w państwach wyszehradzkich było opracowanie konstytucji. Polska i Węgry – „kraje wynegocjowanych rewolucji”⁵ początkowo zmodyfikowały swoje konstytucje pochodzące z okresu realnego socjalizmu (Polska z 1952 r., Węgry z 1949 r.), Czechy i Słowacja opracowały i uchwaliły natomiast nowe konstytucje: Czechy – 16 grudnia 1992 r., Słowacja – 1 września 1992 r. Zapisy konstytucji wyznaczają w tych państwach podstawowe zasady odnoszące się do funkcjonowania samorządu terytorialnego:

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

Ciekawość i zainteresowanie tematyką samorządu terytorialnego w państwach wyszehradzkich jest wynikiem chęci poznania dróg odchodzenia od rozwiązań z przeszłości, kierunków zmian i przyjmowanych rozwiązań. Pozwala to na dokonywanie porównań, wskazanie zasadniczych podobieństw i różnic w odniesieniu do instytucji samorządu terytorialnego. Wybrana za podstawę badawczą metoda porównawcza umożliwiła realizację głównego celu rozprawy, jakim stała się analiza struktury i funkcjonowania samorządu terytorialnego oraz tendencji jego zmian w czterech państwach Europy Środkowej, które na początku lat 90. XX wieku powołały do życia ugrupowanie regionalne początkowo pod nazwą Trójkąt Wyszehradzki, a od 1993 roku po rozpadzie Czechosłowacji – Grupa Wyszehradzka. Centralnym zagadnieniem pracy jest proces budowy struktury samorządu terytorialnego w państwach wyszehradzkich w latach 90. XX wieku i jego ewolucja od momentu jego przywrócenia w wyniku zmian ustrojowych po upadku komunizmu w tej części Europy. Książka ma stanowić próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie: Czy powstał w tej części Europy jeden,

wspólny model samorządu wyszehradzkiego? Określenie „wyszehradzki” pojawiło się w momencie zainicjowania wzajemnej współpracy początko-

4

5

Ibidem, s. 67.

A. Wolff-Powęska, *Oswojona rewolucja. Europa Środkowo-Wschodnia w procesie de-mokratyzacji*, Poznań 1998, s. 135.

11

Wstęp

wo przez trzy kraje Europy Środkowej, a następnie po rozpadzie Czecho-słowacji objęło ono cztery państwa – Polskę, Węgry, Czechy i Słowację. U podstaw owej współpracy znalazło się przekonanie o potrzebie wykorzystania wspólnych doświadczeń historycznych, podobieństwa kulturowego, gospodarczego, bliskości geograficznej czy wspólnoty interesów, wynikającej z przynależności do tego samego regionu⁶, dla osiągnięcia wspólnego celu, jakim stała się integracja ze strukturami zachodnioeuropejskimi. Tak-że w odniesieniu do zagadnienia samorządu terytorialnego u podstaw jego przywrócenia na początku lat 90. XX wieku znalazły się podobne warunki wstępne we wszystkich omawianych krajach. Wspólne było doświadczenie centralizmu państwa socjalistycznego, w którym nie było miejsca dla instytucji samorządu terytorialnego, ale wszystkie te państwa w momencie załamania się komunizmu mogły odwołać się do własnych tradycji samorządowych przed II wojną światową i przyświecał im wówczas wspólny cel, jakim była budowa demokracji lokalnej w oparciu o standardy europejskie. Podobnie jak współpraca wyszehradzka, także rozwój samorządu terytorialnego przebiegał w tych krajach etapowo. W przypadku Grupy Wyszehradzkiej początkowa wola polityczna i chęć współpracy z czasem ustąpiła miejsca rywalizacji i poczuciu zbędności jej kontynuowania. Spójność Grupy została zachwiana zwłaszcza w latach 1994-1998, jednak po okresie swoistego „uśpienia” doszło do odnowienia współpracy, wzajemne kontakty nabrały tempa, a determinacja czołowych polityków pozwalała znów uwierzyć w celowość istnienia ugrupowania. Wola polityczna i wizje rozwoju państwa stanowiły także punkt odniesienia dla roli i miejsca samorządu terytorialnego w nowych warunkach politycznych, gospodarczych i społecznych. Początkowy entuzjazm związany z upodmiotowieniem społeczności lokalnych, przekazaniem im do realizacji części zadań publicznych na własną odpowiedzialność, umożliwił przeprowadzenie niezbędnych zmian strukturalnych i funkcjonalnych. Jak się okazało był to zaledwie pierwszy poważny krok na drodze do wypracowania spójnego systemu samorządowego – w Polsce i Czechosłowacji zaczął funkcjonować samorząd gminny, na Węgrzech obok gminy, jednostką samorządową stało się także województwo. Właściwie od momentu wprowadzenia w życie założeń reformy samorządowej w omawianych krajach trwały dyskusje i prace nad kolejnym etapem reformy. Wśród elit politycznych ścierały się dwie wizje: decentralizacyjna (samorządowa) i centralistyczna starająca się umniejszyć znaczenie samorządu terytorialnego w strukturach władzy i blokować wszelkie inicjatywy na rzecz rozszerzenia uprawnień jednostek samorządowych. Ostatecznie w Polsce, Czechach i na Słowacji udało się przeprowadzić drugi etap

⁶<http://www.msz.gov.pl/Grupa,Wyszehradzka,1728.html>

12

Wstęp

reformy polegający na ustanowieniu wyższych jednostek samorządu terytorialnego, na Węgrzech z kolei zmiany przeprowadzone najszybciej, bo już w 1994 roku, oznaczały wzmocnienie roli województw jako wyższych jednostek samorządu terytorialnego m.in. poprzez ustanowienie powszechnych i bezpośrednich wyborów do organów stanowiących tej jednostki.

Też książki jest stwierdzenie, iż w państwach wschodnich nie powstał jeden, wspólny, odrębny model samorządu terytorialnego w tej części Europy, nie jest więc uprawnione stosowanie pojęcia „samorząd wschodni”. Wspólne doświadczenia historyczne, podobna sytuacja wyjściowa do wdrażania idei samorządności spowodowały powstanie podobnych warunków dla funkcjonowania wspólnot lokalnych⁷, wydaje się też, że wspólnym kierunkiem rozwoju reform w tych państwach była szeroko pojęta decentralizacja władzy publicznej. Jak się jednak okazało proces decentralizacji, wynikający z wewnętrznych uwarunkowań politycznych, społecznych i gospodarczych oraz charakteru zmian ustrojowych wpływał na zróżnicowany stopień, zakres i tempo rozwoju samorządu terytorialnego w omawianych krajach oraz widoczne odrębności na poziomie lokalnym. Analiza porównawcza wybranych aspektów systemu samorządu terytorialnego w państwach wschodnich, takich jak: struktura samorządu terytorialnego, wielkość jednostek samorządowych, miejsce samorządu terytorialnego w administracji publicznej, nadzór nad samorządem, zakres zadań i kompetencji jednostek samorządowych, poziom i struktura finansów samorządowych oraz wewnętrzna struktura organizacyjna jednostek samorządowych nie pozwala na wyodrębnienie wspólnego modelu samorządu wschodniego, czy wskazanie charakterystycznych cech wyróżniających na tle już istniejących modeli w państwach zachodnich.

Wiodącymi metodami badawczymi⁸, którymi posłużono się w pracy są: metoda porównawcza w ujęciu przedmiotowym oraz metoda systemowa (w celu ukazania całości relacji pomiędzy poszczególnymi ogniwami systemu administracji publicznej w rozdziale trzecim). Ponadto w pracy wykorzystano podejście historyczne (zastosowane w rozdziale pierwszym dla ukazania tradycji samorządu terytorialnego w omawianych krajach oraz ich drogi do odbudowy instytucji samorządu w strukturach władzy), podejście normatywne (analiza norm prawnych w odniesieniu do samorządu te-

7

8

E. Olejniczak-Szałowska, Zadania i ustrój samorządu terytorialnego na Węgrzech, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 9, s. 54.

Istnieje wiele różnych podziałów metod. Dla przykładu Klaus von Beyme wyróżnia następujące metody badawcze: podejście historyczne, podejście instytucjonalne, podejście behawioralistyczne, podejście funkcjonalistyczne, podejście racjonalnego wyboru, metodę porównawczą. K. von Beyme, Współczesne teorie polityczne, Warszawa 2005, s. 79-156.

13

Wstęp

rytorialnego w rozdziale drugim), podejście instytucjonalne i funkcjonalne w celu analizy struktury wewnętrznej (organów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego) oraz funkcjonowania systemu samorządu terytorialnego (wykorzystane w rozdziale trzecim przy opisie relacji pomiędzy samorządem i administracją państwową oraz w rozdziałach czwartym i piątym, które stanowią analizę organizacji wewnętrznej i zadań poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w omawianych krajach). Biorąc pod uwagę zawartość książki należy podkreślić jej interdyscyplinarny, politologiczno-prawniczy charakter. Ramy czasowe obejmują głównie okres od roku 1989, kiedy zapoczątkowany został proces przemian ustrojowych w państwach wyszehradzkich, z odniesieniami historycznymi do czasów przed i po II wojnie światowej, aż do końca roku 2009, co wynika z chęci uchwycenia najbardziej aktualnych zmian dotyczących samorządu terytorialnego w krajach będących przedmiotem analizy.

W opracowaniu niniejszego tematu korzystano przede wszystkim ze źródeł literatury politologiczno-prawnej polskiej, anglojęzycznej, czeskiej i słowackiej. Spośród polskich autorów należy wymienić głównie publikacje Andrzeja Antoszewskiego, Marka Barańskiego, Bogdana Dolnickiego, Zbigniewa Leońskiego, Jerzego Regulskiego, Eugeniusza Ruśkowskiego, Pawła Swianiewicza, Eugeniusza Zielińskiego. Autorzy anglojęzyczni to m.in. Ágh Attila, Harald Baldersheim, Horváth Tamás, Michal Illner, Viktor Nižňanský. Podstawę źródłową stanowiły akty prawne (teksty konstytucji krajów wyszehradzkich, ustaw ustrojowych, akty administracyjnego prawa materialnego), artykuły naukowe i prasowe, periodyki naukowe (zwłaszcza „Samorząd Terytorialny”), materiały pozyskane ze źródeł internetowych.

Książka została podzielona na pięć rozdziałów, które mają w założeniu przybliżyć system samorządu terytorialnego w państwach wyszehradzkich z uwzględnieniem wspomnianych wyżej elementów stanowiących podstawę dla porównań.

W rozdziale pierwszym pracy skoncentrowano się na zagadnieniu re-formy samorządowej jako istotnym elemencie przemian ustrojowych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej na przełomie lat 80. i 90. XX wieku. Istotnym z punktu widzenia autorki wydaje się być odniesienie historyczne do tradycji samorządu terytorialnego w Polsce, Czechosłowacji i na Węgrzech oraz do okresu realnego socjalizmu, który przekreślił dorobek myśli samorządowej w tych krajach, odrzucając samorząd jako instytucję obcą ustrojowo. Następnie autorka koncentruje swoją uwagę na problemie transformacji ustrojowej w omawianych krajach, a także podejmuje próbę scharakteryzowania pojęcia Grupa Wyszehradzka. W rozdziale tym poddane analizie zostanie ponadto zagadnienie podziału terytorialnego w państwach wyszehradzkich.

14

Wstęp

Rozdział drugi został poświęcony ustrojowym podstawom samorządu terytorialnego w państwach Grupy Wyszehradzkiej. Obok źródeł prawa w zakresie samorządu terytorialnego, czyli konstytucji, Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego, podstawowych ustaw i aktów prawa miejscowego, w rozdziale omówione zostanie pojęcie samorządu terytorialnego, zasady demokracji lokalnej oraz przybliżone zostaną wybrane modele samorządu terytorialnego w państwach Europy Zachodniej, do których nawiązują rozwiązania prawne przyjęte w krajach wyszehradzkich.

Rozdział trzeci porusza kwestię znaczenia i miejsca samorządu terytorialnego w administracji publicznej w państwach wyszehradzkich. Ważnym z tego punktu widzenia jest więc sposób zorganizowania podmiotów administracji państwowej i relacji z jednostkami samorządu terytorialnego. Chodzi o przedstawienie terytorialnej struktury administracji państwowej w krajach wyszehradzkich, by móc nakreślić całościowy obraz administracji publicznej, w skład której wchodzi administracja państwowa (centralna i terenowa) oraz administracja samorządowa i na niektórych szczeblach funkcjonują one obok siebie. Przedstawione zostanie ponadto zagadnienie nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego pod kątem jej zgodności z obowiązującym prawem, organy, formy i środki owego nadzoru.

Ważną kwestią dla istnienia i działania tych dwóch członów administracji publicznej jest podział kompetencji i zadań pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego a jednostki administracji państwowej zgodnie z zasadą decentralizacji. W krajach wyszehradzkich właściwa jest zasada rozłączności kompetencyjnej, co oznacza, że dwa podmioty nie mają tych samych uprawnień, zazwyczaj jednak jednostki samorządu terytorialnego wykonują nie tylko zadania własne, ale także zadania zlecone z zakresu administracji państwowej. Nie istnieje jednak zasada zależności hierarchicznej czy podporządkowania zarówno pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego, ale także pomiędzy jednostkami samorządu a jednostkami administracji państwowej. W myśl zasady subsydiarności podział zadań pomiędzy jednostkami terytorialnymi powinien uwzględniać podstawowy charakter i znaczenie gminy jako najniższego szczebla władzy. Zadania publiczne mające na celu zaspokojenie potrzeb mieszkańców powinny być wykonywane przez struktury im najbliższe, państwo zaś wykonuje tylko te zadania, które nie mogą być zrealizowane przez samych obywateli lub ich wspólnoty. W rozdziale tym zostanie więc przedstawiony zakres spraw, które przekazano do realizacji gminie oraz wyższym jednostkom samorządu terytorialnego w poszczególnych krajach wyszehradzkich jako ich zadania własne, a jakie sprawy pozostały w gestii administracji państwowej i które z tych spraw mają charakter zadań zleconych jednostkom samorządu tery-

15

Wstęp

torialnego. Analiza zapisów ustawowych pozwoli udzielić odpowiedzi na pytanie, jak w praktyce jest realizowana zasada decentralizacji i czy jest ona realizowana w państwach wyszehradzkich w takim samym stopniu.

Kolejnym punktem będzie także sposób finansowania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego, pełna decentralizacja oznacza bowiem przekazywanie ze szczebla centralnego na rzecz samorządów nie tylko uprawnień, ale i środków finansowych. Ta część dotyczy będzie struktury dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego zawartej w budżetach lokalnych jako planach finansowych.

Uwzględnione zostaną źródła dochodów poszczególnych jednostek samorządowych z podziałem na dochody własne i zewnętrzne z budżetu państwa oraz pomoc finansowa ze strony Unii Europejskiej w postaci funduszy strukturalnych. Umożliwi to potwierdzenie tezy, iż jednostki samorządu terytorialnego w krajach wyszehradzkich nie posiadają rzeczywistej autonomii finansowej, gdyż są nadal silnie uzależnione od dotacji państwowych, a ponadto przekazane im zostały do wykonania liczne zadania publiczne bez zapewnienia wystarczających środków finansowych na ich realizację.

Rozdział czwarty będzie obejmował kilka zagadnień związanych z powołaniem i funkcjonowaniem organów stanowiących i wykonawczych gminy w krajach wyszehradzkich. W kręgu zainteresowania znajdują się takie elementy, jak: sposób wyboru oraz sposób odwołania organów gminy, ich zadania, tryb działania, organy wewnętrzne, aparat pomocniczy w postaci urzędu gminy, a także polityczna reprezentacja i znaczenie partii politycznych na lokalnej scenie politycznej.

W rozdziale piątym i zarazem ostatnim zawarte zostaną z kolei informacje dotyczące organów stanowiących i wykonawczych wyższych jednostek samorządu terytorialnego w krajach wyszehradzkich. Celem rozdziału będzie przedstawienie nie tylko sposobu kreacji omawianych organów, ale ponadto także ich zadania, sposób działania, odpowiedzialność za realizację powierzonych zadań z możliwością pozbawienia funkcji, aparat administracyjny (urzędy i pracownicy samorządowi) i organy wewnętrzne.