

**PRACE NAUKOWE**

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

**RESEARCH PAPERS**

of Wrocław University of Economics

**281**

# Problemy rozwoju regionalnego



Redaktorzy naukowi

**Elżbieta Sobczak**

**Małgorzata Markowska**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2013

Redaktor Wydawnictwa: Barbara Majewska

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Barbara Cibis

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

[www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl), [www.ebscohost.com](http://www.ebscohost.com),

The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com),

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

[http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php)

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa

[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2013

**ISSN 1899-3192**

**ISBN 978-83-7695-325-0**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	9
<b>Hanna Adamska</b> , Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich – próba oceny .....	11
<b>Emilia Bogacka</b> , Stan i perspektywy wzrostu bezpieczeństwa publicznego w województwie dolnośląskim.....	19
<b>Ewa Glińska, Ewelina Muszyńska</b> , Kampanie promujące markę „Podlaskie” w opinii mieszkańców województwa mazowieckiego .....	28
<b>Tomasz Kolakowski</b> , Dynamika i kierunki rozwoju bezpośrednich inwestycji zagranicznych na Dolnym Śląsku.....	36
<b>Alina Kulczyk-Dynowska</b> , Konflikty przestrzenne na przykładzie parku narodowego .....	48
<b>Florian Kuźnik</b> , Polityka rozwoju metropolitalnego regionu .....	57
<b>Renata Lisowska</b> , Bariery i stimulatory rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw zlokalizowanych w regionach zmarginalizowanych .....	74
<b>Marian Maciejuk</b> , Zróżnicowanie samorządu terytorialnego w państwach Unii Europejskiej .....	85
<b>Magdalena Malucha</b> , Europejska polityka klimatyczna.....	95
<b>Agnieszka Panasiewicz</b> , Zarządzanie ryzykiem jako narzędzie równoważenia rozwoju w skali regionalnej.....	103
<b>Zbigniew Piepiora</b> , Zapobieganie negatywnym konsekwencjom klęsk elementarnych w województwie opolskim – aspekty finansowe .....	113
<b>Andrzej Raczyk, Sylwia Dolzblasz</b> , Czynniki i bariery rozwoju obszaru pogranicza polsko-niemieckiego w opinii samorządów lokalnych .....	121
<b>Andrzej Raszkowski</b> , Rankingi marek narodowych na przykładzie raportu Brand Finance .....	130
<b>Elżbieta Sobczak</b> , Zróżnicowanie struktury pracujących według sektorów intensywności działalności B+R w państwach Unii Europejskiej.....	140
<b>Mariusz E. Sokolowicz</b> , Instytucje a przestrzeń. Przegląd nurtów ekonomii instytucjonalnej w kontekście ich przydatności dla badań procesów rozwoju lokalnego i regionalnego.....	151
<b>Jacek Soltys</b> , Uwarunkowania i dylematy polityki regionalnej na obszarze peryferyjnym województwa pomorskiego .....	160
<b>Olga Stefko</b> , Możliwości i bariery rozwoju gospodarstw rolniczych i ogrodniczych w Wielkopolsce .....	169

<b>Ewelina Szczech-Pietkiewicz</b> , Implementacja i realizacja celów spójności terytorialnej w Polsce .....	178
<b>Jarosław Uglis</b> , Ocena poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin wiejskich województwa wielkopolskiego .....	187
<b>Agnieszka Zielińska</b> , Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w województwie podkarpackim .....	198

## Summaries

<b>Hanna Adamska</b> , Sustainable development of rural areas – assessment attempt .....	18
<b>Emilia Bogacka</b> , Public safety state and growth perspectives in Lower Silesia Voivodeship .....	27
<b>Ewa Glińska, Ewelina Muszyńska</b> , Branding campaigns of Podlaskie in the opinion of Mazovia Voivodeship residents.....	35
<b>Tomasz Kołakowski</b> , Dynamics and directions of FDI in Lower Silesia.....	47
<b>Alina Kulczyk-Dynowska</b> , Spatial conflicts based on the example of a national park.....	56
<b>Florian Kuźnik</b> , Metropolitan policy of a region .....	73
<b>Renata Lisowska</b> , Stimulants and barriers to the development of small and medium enterprises located in marginalized regions.....	84
<b>Marian Maciejuk</b> , Diversity of local self-government in the European Union member states .....	94
<b>Magdalena Malucha</b> , European climate policy .....	102
<b>Agnieszka Panasiewicz</b> , Risk management as a tool for sustainable development on a regional scale.....	112
<b>Zbigniew Piepiora</b> , Preventing of negative consequences of natural disasters in Opole Voivodeship – financial aspects .....	120
<b>Andrzej Raczyk, Sylwia Dolzblasz</b> , Factors and barriers of development in the Polish-German borderland in the opinion of local self-governments...	129
<b>Andrzej Raszkowski</b> , National brands ranking based on brand finance report.....	139
<b>Elżbieta Sobczak</b> , Diversification of workforce structure by R&D activity intensity sectors in EU countries .....	139
<b>Mariusz E. Sokółowicz</b> , Institutions and territory. Review of institutional economics' strands in the context of their usefulness in the research on local and regional development .....	150
<b>Jacek Sołtys</b> , Conditions and dilemmas of regional policy in the peripheral area of Pomeranian Voivodeship .....	159

---

<b>Olga Stefko</b> , Possibilities and barriers of development in agricultural and horticultural farms in Wielkopolska Voivodeship.....	177
<b>Ewelina Szczech-Pietkiewicz</b> , Implementation and realization of territorial cohesion aims in Poland .....	186
<b>Jarosław Uglis</b> , Socio-economic development assessment of rural communities in Wielkopolska Voivodeship.....	197
<b>Agnieszka Zielińska</b> , Cooperation between self-government units and NGOs in Podkarpackie Voivodeship.....	206

**Marian Maciejuk**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

---

## ZRÓŻNICOWANIE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W PAŃSTWACH UNII EUROPEJSKIEJ

---

**Streszczenie:** W artykule przedstawiono standardy prawne funkcjonowania samorządu terytorialnego zawarte w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego. Przeprowadzono analizę zróżnicowania samorządu terytorialnego w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej według najważniejszych kryteriów różnicujących, tj.: liczby poziomów (szczebli) samorządu terytorialnego, czasu trwania kadencji i sposobu wyboru organów wykonawczych.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, szczeble samorządu terytorialnego, kadencja.

### 1. Wstęp

W państwach członkowskich Unii Europejskiej organizacja funkcjonowania samorządów terytorialnych jest zróżnicowana. Zróżnicowanie jest wynikiem historycznego rozwoju i tym samym charakteru państwa oraz realizacji zasady subsydiarności. Państwa należące do Unii Europejskiej mają charakter unitarny i federalny. Instytucje państwa oparte są na społeczeństwie obywatelskim zorganizowanym we wspólnotach samorządowych. Zgodnie z zasadami funkcjonowania państwa, administrację rządową i samorząd terytorialny należy pojmować jako publiczne organy władzy wykonawczej. Samorząd terytorialny funkcjonuje w sposób niezależny od aparatu państwowego.

Samorząd terytorialny w państwach członkowskich Unii Europejskiej jest zróżnicowany pod wieloma aspektami, i to zarówno w „starych” krajach członkowskich, jak i w krajach najnowszego rozszerzenia.

Podstawowym celem niniejszego opracowania jest ukazanie zróżnicowania samorządów terytorialnych w poszczególnych krajach członkowskich Unii Europejskiej według najważniejszych kryteriów, do których należy zaliczyć:

- liczbę poziomów (szczebli) samorządu terytorialnego,
- czas trwania kadencji,
- sposób wyboru organów wykonawczych.

Drugim celem jest identyfikacja standardów prawnych funkcjonowania samorządu terytorialnego wynikających z Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

## 2. Samorząd terytorialny w świetle unijnych regulacji prawnych

Kraje członkowskie Unii Europejskiej wypracowały standardy prawne funkcjonowania samorządu terytorialnego, które zostały zawarte w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego (EKST). Inicjatorem podjęcia prac nad Kartą była Rada Europy. Karta jest efektem dążenia do ujednoczenia w skali ogólnoeuropejskiej rozwiązań samorządowych z zachowaniem specyfiki rozwiązań ustrojowych poszczególnych państw. EKST składa się z 18 artykułów podzielonych na trzy części poprzedzonych preambułą. W przepisach tych zawarte są pewne zasady i postanowienia ogólne dotyczące funkcjonowania samorządu terytorialnego, a państwa członkowskie są zobowiązane do ich przyjęcia.

Rozwiązania prawne w poszczególnych krajach członkowskich muszą spełniać standardy zapisane w tym unijnym dokumencie. Zgodnie ze Standardami Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego:

1. Regulacje dotyczące samorządu terytorialnego mają mieć charakter ustawy – art. 2 EKST wprowadza wymóg, aby w państwach, które ją przyjęły, zasada samorządności terytorialnej była zagwarantowana przepisami rangi ustawowej, a w miarę możliwości w Konstytucji.

2. Prawo do podejmowania decyzji w interesie społeczności lokalnych przyznano radom i zgromadzeniom wybieranym w wyborach wolnych, równych, tajnych, bezpośrednich i powszechnych. W art. 3 ust. 1 EKST sformułowano koncepcję samorządu terytorialnego, zgodnie z którą samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych w interesie swoich mieszkańców i na własną odpowiedzialność. W ustępie 2 tego samego art. 3 został określony ustrój wewnętrzny samorządu terytorialnego, zakładający podział na organy stanowiące i wykonawcze, przy czym obowiązkowe dla państw sygnatariuszy Karty jest jedynie powołanie tych pierwszych, czyli rad.

3. Należy ustawowo określić zakres kompetencji, który jest pełny i całkowity, a jego ograniczenie i przekazanie innemu organowi władzy publicznej może nastąpić tylko w drodze ustawy. Najistotniejszą sprawą uregulowaną w EKST jest zakres działania samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 4 ust. 1 EKST podstawowe kompetencje społeczności lokalnych są określone w Konstytucji lub ustawie. Karta pozostawia swobodę ustalania kompetencji samorządu terytorialnego ustawodawstwu wewnętrznemu państw sygnatariuszy. Ponadto EKST pozostawia całkowitą swobodę społecznościom lokalnym w każdej sprawie niewyłączonej spod ich kompetencji lub niewchodzącej w zakres kompetencji innego organu władzy publicznej. Przekazanie kompetencji jednostek samorządu terytorialnego innym organom jest dopuszczalne według EKST, jeśli wpłynie ono na wzrost efektywności i gospodarności i powinno nastąpić w drodze ustawowej.

4. Żadne decyzje dotyczące granic jednostek samorządu terytorialnego nie mogą być podjęte bez zasięgnięcia opinii zainteresowanych społeczności lokalnych. Prze-

prowadzenie konsultacji społecznych w związku ze zmianą granic jednostki samorządu terytorialnego przez samą społeczność lokalną wynika z art. 5 EKST. Przepis ten ponadto przewiduje możliwość przeprowadzenia konsultacji społecznych w miarę możliwości w odpowiednim trybie i czasie w innych sprawach bezpośrednio dotyczących danej społeczności lokalnej.

5. Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego powinien obejmować zgodność z prawem, a jedynie w zakresie zadań zleconych może dotyczyć celowości. Według EKST kontrola działalności samorządu terytorialnego może być dokonywana tylko w sposób i w przypadkach przewidzianych w konstytucji i w ustawach. Kontrola taka ma na celu zapewnienie przestrzegania prawa i zasad konstytucyjnych, natomiast w odniesieniu do zadań zleconych może dotyczyć również celowości, przy czym według EKST kontroli tej należy dokonywać w taki sposób, aby nie zostały zachwiane proporcje pomiędzy zakresem interwencji ze strony organu kontrolującego a znaczeniem interesów, które ma ten organ chronić (art. 8 ust. 3).

6. Samorządy powinny dysponować odpowiednimi do ich zadań funduszami własnymi, z których część powinna pochodzić z ustalanych przez nie opłat i podatków lokalnych. W art. 9 ust. 1 EKST określa prawo społeczności lokalnych do posiadania w ramach polityki gospodarczej własnych wystarczających środków finansowych, którymi mogą one swobodnie dysponować w zakresie wykonywania swych uprawnień. Ponadto wysokość ich powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez konstytucję lub ustawy. Część zasobów finansowych powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których wysokość ustalana jest zgodnie z obowiązującymi ustawami przez samą społeczność lokalną.

7. Gwarancję swobodnego wykonywania uprawnień samorządu terytorialnego oraz poszanowania zasad samorządności terytorialnej stanowić ma zagwarantowana ochrona sądowa. EKST zawiera także postanowienia dotyczące ochrony prawnej samorządu terytorialnego. Społeczności lokalne mają prawo odwoływania się na drogę sądową w celu ochrony prawnej swojej niezależności, zapewnienia swobodnego wykonywania swoich uprawnień oraz poszanowania zasad samorządności terytorialnej przewidzianych w konstytucji lub innych przepisach prawa wewnętrznego.

Poza tymi postulatami EKST przewiduje również pewne fakultatywne postanowienia, których zaakceptowanie nie jest obligatoryjne do jej przyjęcia. Są to takie postulaty, jak prawo społeczności lokalnych do zrzeszania się w celu ochrony wspólnych interesów oraz prawo uczestniczenia w międzynarodowych stowarzyszeniach i współpracy z samorządami innych państw. Znajduje to wyraz we współpracy jednostek samorządu terytorialnego w poszczególnych państwach w różnych formach prawnych oraz we współpracy transgranicznej w formie euroregionów.

EKST ma charakter bardzo elastyczny. Wyrazem tego jest to, że do przyjęcia Karty nie jest wymagane przyjęcie przez państwo przystępujące wszystkich jej postulatów. Do przyjęcia jej wymaganych jest 20 dowolnych ustępów, przy czym 10 z nich musi być wybranych z ograniczonego zestawu podanego w art. 12 EKST.



Państwa przystępujące do niej mogą ograniczyć stosowanie jej przepisów do niektórych tylko regionów kraju (klauzula terytorialna) albo przyjmując je z opóźnieniem (klauzula czasowa).

Należy zaznaczyć, że Polska przyjęła postanowienia EKST w całości i należy do nielicznych wyjątków w tym względzie.

Postanowienia EKST dzielą się na dwa rodzaje:

- 1) przepisy mające charakter stanowczy, których przestrzeganie jest obligatoryjne,
- 2) przepisy mające charakter postulatyczny, które takiego obowiązku nie nakładają, lecz jedynie zawierają pewien postulat skierowany pod adresem wewnętrznych ustawodawców państw sygnatariuszy Karty.

### 3. Zróżnicowanie samorządu terytorialnego pod względem poziomów

W państwach Unii Europejskiej struktura władz samorządowych usytuowana jest na jednym, dwóch lub trzech poziomach i nie zawsze pokrywa się z liczbą podziałów administracyjnych w danym kraju. Modele organizacji terytorialnej samorządu w poszczególnych krajach członkowskich Unii Europejskiej prezentuje zestawienie w tabeli 1.

**Tabela 1.** Modele organizacji terytorialnej samorządu w państwach Unii Europejskiej

Lp.	Kraj	Struktura samorządu terytorialnego		
		typ struktury	jednostki podziału terytorialnego	liczba jednostek
1	2	3	4	5
<i>Kraje unitarne</i>				
1	Cypr	jednoszczeblowa	dystrykty gminy	6 385
2	Estonia	jednoszczeblowa	powiaty gminy	15 227
3	Finlandia	jednoszczeblowa	provincje regiony gminy	5 20 431
4	Luksemburg	jednoszczeblowa	dystrykty gminy	3 118
5	Malta	jednoszczeblowa	regiony gminy	3 68
6	Słowenia	jednoszczeblowa	regiony planistyczne gminy	12 210
7	Bułgaria	dwuszczeblowa	regiony planistyczne provincje gminy	6 28 264

1	2	3	4	5
8	Dania	dwuszczeblowa	regiony gminy	5 99
9	Holandia	dwuszczeblowa	provincje gminy	12 467
10	Litwa	dwuszczeblowa	hrabstwa gminy	10 60
11	Łotwa	dwuszczeblowa	okręg miasto, powiat, parafia	26 573
12	Republika Czeska	dwuszczeblowa	regiony – kraje gminy	14 <b>6248</b>
13	Rumunia	dwuszczeblowa	regiony województwa powiaty (hrabstwa) wspólnoty/miasta/gminy miejskie	7 41 42 2800/200/103
14	Szwecja	dwuszczeblowa	regiony gminy	20 290
15	Węgry	dwuszczeblowa	powiaty  gminy	19 <b>2908</b> (wiejskie) 217 (miejskie) 1 Budapeszt
16	Wielka Brytania	dwuszczeblowa	okręgi adm./hrabstwa parafie/dystrykty władza Wielkiego Londynu	135 319 1
17	Francja	trójszczeblowa	regiony departamenty gminy	26 100 <b>36 679</b>
18	Grecja	trójszczeblowa	regiony prefektury gminy miejskie/wiejskie	13 54 900/131
19	Hiszpania	trójszczeblowa	wspólnoty autonomiczne provincje gminy	17 50 <b>8109</b>
20	Irlandia	trójszczeblowa	regiony/zgromadzenia regionalne gminy hrabstwa/rady miejskie	8/2 80 34/5
21	Portugalia	trójszczeblowa	regionalne komisje koordynacyjne/autonomiczne regiony dystrykty parafie/gminy	5/2  18 <b>4241/308</b>
22	Włochy	trójszczeblowa	regiony provincje gminy	20 107 <b>8101</b>

Tabela 1, cd.

1	2	3	4	5
23	Polska	trójszczeblowa	województwa powiaty ziemskie/grodzkie gminy	16 314/65 2479
24	Słowacja	trójszczeblowa	kraje powiaty gminy	8 79 2883
<i>Kraje federalne</i>				
25	Austria	jednoszczeblowa	landy gminy	9 <b>2300</b>
26	Belgia	dwuszczeblowa	regiony wspólnoty autonomiczne prowincje gminy	3 3 10 589
27	Niemcy	dwuszczeblowa	landy powiaty gminy	16 300 <b>14 000</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Samorządy... 2007].

Z zaprezentowanych informacji w tabeli 1 wynika, że w 7 krajach Unii Europejskiej samorząd terytorialny funkcjonuje na jednym poziomie (w tym w Austrii jako kraju federalnym), w 12 krajach na dwóch poziomach (w tym w Belgii i Niemczech jako krajach federalnych) i w 8 krajach na trzech poziomach. Warto zwrócić uwagę, że poza zróżnicowaniem poziomów samorządu terytorialnego występuje również zróżnicowane ich nazewnictwo, zwłaszcza na drugim i trzecim szczeblu. Odpowiednikiem powiatu są: dystrykty, prowincje, departamenty, okręgi administracyjne, hrabstwa, a nawet regiony. Również występuje różnorodność nazewnictwa trzeciego szczebla samorządowego, gdzie odpowiednikiem naszego województwa są: regiony, wspólnoty autonomiczne, zgromadzenia regionalne, regionalne komisje koordynacyjne czy kraje.

W krajach o strukturze samorządu terytorialnego jednoszczeblowej i dwuszczeblowej, gdzie liczba szczebli samorządowych nie pokrywa się z liczbą jednostek podziału terytorialnego, są one zarządzane przez administrację rządową. Również w krajach, gdzie liczba szczebli samorządowych pokrywa się z liczbą jednostek podziału terytorialnego, to na najwyższym szczeblu podziału terytorialnego mamy do czynienia z usytuowaniem również administracji rządowej w postaci przedstawiciela rządu. Przykładowo w Polsce w województwie mamy marszałka województwa jako reprezentanta władzy samorządowej i wojewodę jako przedstawiciela rządu. Wyjątkiem jest Dania, gdzie nie ma terenowej administracji rządowej. Zadania państwa wykonuje na zasadzie zadań zleconych administracja samorządowa.

Warto zwrócić uwagę na liczbę jednostek samorządowych, zwłaszcza na najniższym, gminnym poziomie. Polityka państw członkowskich Unii Europejskiej zmie-

rza do redukcji liczby gmin w celu stworzenia większych jednostek, które byłyby silniejsze pod względem gospodarczym i osiągałyby większe dochody budżetowe. Tym samym byłyby zdolne do lepszej realizacji nałożonych zadań. Jednakże reformy w tym zakresie nie udaje się przeprowadzić z uwagi na brak przyzwolenie ze strony społeczeństw lokalnych. Krajami, w których skutecznie zredukowano liczbę podziałów administracyjnych w ostatnich latach, są kraje skandynawskie, zwłaszcza Dania, gdzie jeszcze w latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku było ponad 1300 gmin, a obecnie jest ich zaledwie 99, ale są to silne jednostki zdolne do realizacji szerokiego zakresu zadań własnych i zleconych. Do krajów, w których liczba gmin jest niezwykle duża, zaliczają się:

- Francja – 36 679 jednostek,
- Niemcy – 14 000 jednostek,
- Hiszpania – 8109 jednostek,
- Włochy – 8101 jednostek,
- Republika Czeska – 6248 jednostek,
- Portugalia – 4549 jednostek,
- Austria – 2300 jednostek.

Małe gminy wiejskie mają wiele problemów z realizacją nałożonych zadań z uwagi na niewielkie budżety i niewielką liczbę ludności, co powoduje o wiele wyższe koszty jednostkowe realizowanych zadań, a często ich nieopłacalność, np. w zakresie oświaty w związku z małą liczbą dzieci. Wymusza to realizację tych zadań we współpracy z sąsiadującymi gminami lub przejmowanie przez samorząd wyższego szczebla.

Polityka administracyjna w krajach, gdzie liczba gmin jest stosunkowo wysoka powinna zmierzać do stwarzania różnorodnych preferencji i zachęt dla gmin w celu przekonania społeczeństw lokalnych do łączenia się w większe i silniejsze jednostki. Nie jest to problem łatwy, gdyż często ma swoje głębokie podłoże kulturowe, które odzwierciedla się w utrwalonych stereotypach postaw społecznych. Ma to swój wyraz w negatywnych wynikach lokalnych referendów dotyczących łączenia sąsiadujących gmin w jedną całość. Stworzenie odpowiednich instrumentów pomocowych ze strony państwa tym społeczeństwom lokalnym mogłoby wpłynąć na zmiany mentalnościowe mieszkańców.

#### **4. Zróźnicowanie samorządu terytorialnego według czasu trwania kadencji**

Kadencja samorządu terytorialnego w krajach członkowskich Unii Europejskiej jest zróźnicowana. W większości krajów jest to kadencja jednolita, to znaczy, że okres funkcjonowania organów stanowiących, czyli rad oraz organów wykonawczych, jest taki sam. W części krajów kadencje są zróźnicowane – inny okres jest dla organów stanowiących i inny dla organów wykonawczych. Szczegółowe rozwiązania w tym zakresie przedstawia zestawienie w tabeli 2.

**Tabela 2.** Okres kadencji samorządu terytorialnego w państwach Unii Europejskiej

Czas trwania kadencji			
3 lata	4 lata	5 lat	6 lat
<i>Kadencja jednolita</i>			
1. Litwa 2. Malta	1. Dania 2. Grecja 3. Hiszpania 4. Portugalia 5. Szwecja 6. Wielka Brytania 7. Estonia 8. Łotwa 9. Polska 10. Słowacja 11. Słowenia 12. Republika Czeska 13. Węgry 14. Bułgaria 15. Rumunia	1. Cypr 2. Włochy	1. Luksemburg 2. Belgia
<i>Kadencja zróżnicowana</i>			
1. Finlandia – 4 lata dla rady, 2 lata dla zarządu, czas nieokreślony lub określony w angażu dla burmistrza lub dyrektora urzędu			
2. Francja – 6 lat w gminie i regionie, 3 lata dla połowy składu rady i przewodniczącego w departamencie			
3. Holandia – 4 lata dla rady, 6 lat dla burmistrza i komisarza królewskiego			
4. Irlandia – 5 lat dla rady hrabstwa i rady miasta, 7 lat dla menedżera hrabstwa, 1 rok dla burmistrza			
5. Austria – 5-6 lat w zależności od landu			
6. Niemcy – 4-8 lat w typie burmistrzowskim, 4 lata dla rady i 6 lat dla burmistrza w typie magistrackim, 5 lat dla rady w powiecie i do 8 lat dla starosty			

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Samorzady... 2007].

Z zestawienia wynika, że w większości krajów Unii Europejskiej kadencja rady i organu wykonawczego jest jednolita. Obejmuje ona 21 krajów, z czego w 15 występuję kadencja czteroletnia.

W sześciu krajach czas funkcjonowania organu stanowiącego jest różny od czasu organu wykonawczego. Rozwiązania są różne, ale zazwyczaj czas urzędowania organu wykonawczego jest dłuższy aniżeli organu stanowiącego. Tłumaczy się to zapewnieniem ciągłości władzy wykonawczej i tym samym realizacji wytyczonych celów w czasie. Ale są również rozwiązania przeciwstawne, np. w Finlandii czy Irlandii kadencja burmistrza w gminie jest krótsza aniżeli kadencja rady. Interesującym rozwiązaniem wydaje się francuski departament, gdzie co 3 lata wymienia się połowę składu rady i przewodniczącego. Takie rozwiązanie zapewnia ciągłość pracy rady, co jest szczególnie istotne w okresie zawirowań politycznych i wymiany składu rady w całości. Takie przypadki miały miejsce w Polsce i nie służyły efektywności prac nowo wybranych rad z uwagi na brak doświadczenia ich członków.

## 5. Zróżnicowanie samorządu terytorialnego według sposobu wyboru organów wykonawczych

Kraje członkowskie Unii Europejskiej funkcjonują jako państwa demokratyczne opierające się na społeczeństwie obywatelskim. Demokracja jest sprawowana w sposób pośredni, to jest poprzez wybór swoich przedstawicieli do organów stanowiących w wyborach bezpośrednich zarówno państwowych, jak i samorządowych. W każdym kraju rady samorządów terytorialnych, bez względu na liczbę szczebli, są wybierane w wyborach bezpośrednich. Liczba radnych jest uzależniona od liczby ludności w danej jednostce samorządowej i waha się od kilku radnych do kilkudziesięciu. Natomiast wybór organów wykonawczych jest zróżnicowany.

Zasadniczo, jeśli chodzi o organy wykonawcze, funkcjonują dwa rozwiązania:

1. Kolegialny organ wykonawczy, czyli forma zarządu przyjmująca różne nazwy w zależności od kraju (komisja, przedstawicielstwo, komitet, rada doradcza), oraz stojący na czele kolegialnego organu wykonawczego jego przewodniczący, który najczęściej nazywany jest burmistrzem, ale funkcjonują różnorodne stanowiska w tym zakresie w różnych krajach i na różnych szczeblach (przykładowo to: mer we Francji, gubernator, Mayor Londynu, starosta, prefekt, komisarz królewski itp.).

2. Jednoosobowy organ wykonawczy w postaci najczęściej też burmistrza (inne nazwy tego stanowiska to: wójt, prezydent, gubernator, starosta itp.).

Funkcjonują również dwa zasadnicze systemy wyboru organów wykonawczych. Pierwszy z nich polega na tym, że obywatele wybierają swoich przedstawicieli do rad samorządowych i radni dokonują wyboru organów wykonawczych, zarówno zarządu, jak i jego przewodniczącego. Takie rozwiązanie funkcjonuje w większości krajów członkowskich.

Drugie rozwiązanie polega na wyborze jednoosobowego organu wykonawczego w wyborach bezpośrednich, najczęściej dwurundowych, gdyż potrzebna jest w I turze kwalifikowana większość oddanych głosów na kandydata. Tak uzyskany mandat jest silnym mandatem władzy wykonawczej, gdyż do jego odwołania wymagane jest referendum lokalne.

Są również i inne rozwiązania. W monarchiach konstytucyjnych organ wykonawczy jest mianowany przez króla, np. w Hiszpanii, Holandii czy Luksemburgu. W krajach republikańskich również są przykłady mianowania organu wykonawczego przez premiera bądź prezydenta kraju, zwłaszcza na wyższych szczeblach, np. w Bułgarii gubernatora prowincji mianuje Rada Ministrów, we Francji w regionie stałą komisję wybierają organizacje społeczne, gospodarce, związki zawodowe i premier rządu, a przewodniczącego w regionie wybiera rada regionu. Z uwagi na ograniczone ramy opracowania nie zamieszczono szczegółowych rozwiązań we wszystkich krajach członkowskich (por. [Samorzady... 2007]).

## 6. Kompetencje władz samorządowych

W państwach Unii Europejskiej samorzady terytorialne na wszystkich szczeblach dysponują trzema kategoriami kompetencji:

- 1) kompetencje, inaczej zadania własne przypisane ustawowo, realizowane we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność,
- 2) kompetencje wykonywane w imieniu państwa w zakresie zarządzania zadaniami zleconymi jednostkom samorządowym przez państwo,
- 3) kompetencje przekazywane na zasadzie porozumienia przez inne samorzady, co ma miejsce w modelach wieloszczeblowych.

Zadania własne najniższego szczebla gminnego dotyczą wszystkich spraw lokalnych związanych z zaspokojeniem potrzeb społeczności lokalnych, wynikających z faktu zamieszkiwania, tj. w zakresie zaopatrzenia w wodę i odprowadzenia ścieków, drogownictwa i transportu publicznego, mieszkań komunalnych, edukacji na poziomie podstawowym, opieki socjalnej itp.

Samorząd szczebla drugiego zajmuje się zaspokajaniem potrzeb ponadgminnych w zakresie drogownictwa i transportu, edukacją na poziomie średnim, pomocą społeczną, bezpieczeństwem publicznym itp.

Kompetencje samorządu regionalnego dotyczą uprawnień prowadzenia zadań związanych z rozwojem społeczno-gospodarczym i wytyczania kierunków tego rozwoju. Kompetencje te są również zróżnicowane w poszczególnych krajach członkowskich.

Jak z przeprowadzonych analiz wynika, Unia Europejska również pod względem samorządu terytorialnego jest zgodna z mottem UE „zjednoczona w różnorodności”.

## Literatura

- Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 nr 124, poz. 607 ratyfikowana przez RP dnia 26 kwietnia 1993 r.).  
Samorzady w Unii Europejskiej, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2007.

### **DIVERSITY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE EUROPEAN UNION MEMBER STATES**

**Summary:** The paper presents legal standards for local authorities functioning included in the European Charter of Local Self-Government. The analysis of local self-government diversity in particular European Union member states was performed following the most important differentiating criteria, i.e. the number of self-government authorities types (levels), term of office period and the manner according to which executing bodies are chosen.

**Keywords:** local authorities, levels of self-government, term of office period.