
Ewa Maria Włodyka¹
Politechnika Koszalińska
ORCID: 0000-0002-8229-342X

Polska, Litwa, Czechy i Słowacja – przyczynek do analizy porównawczej podstaw ustrojowych samorządu terytorialnego wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej

Wstęp

Samorząd lokalny odróżnia się od innych form sprawowania władzy na szczeblu lokalnym tym, że jest wybierany przez względnie autonomiczne, wielozadaniowe władze [Gray, Jenkins 1999: 26]. Zasady konstytucyjne odgrywają kluczową rolę w kształtowaniu samorządu lokalnego, zapewnianiu uczestnictwa w nim obywateli, ochronie praw i obowiązków oraz wzmacnianiu demokracji na szczeblu lokalnym [Siur i in. 2023]. To właśnie samorząd terytorialny stanowi forum angażowania się członków lokalnej społeczności w sprawy publiczne i miejsce budowania poczucia odpowiedzialności za te sprawy [Hoffman i Karpiuk 2022: 172]. Czy jest tak, jak twierdzi Sergey Kvach, że międzynarodowe standardy w samorządach lokalnych są w dużej mierze uzależnione od konstytucji państwowych, co podkreśla potrzebę modernizacji systemów administracji publicznej i gminnej na podstawie doświadczeń międzynarodowych [Kvach, Frolova, Vasilkova Nelas 2017: 411]? Samorząd stał się uczestnikiem debaty politycznej w wolnej Polsce, więc – rola samorządu we współczesnej Polsce jest jedną z najbardziej znaczących

¹ ewa.wlodyka@tu.koszalin.pl

[Olech 2024: 93]. Późny start w budowaniu nowoczesnego państwa, dziedzictwo reżimów komunistycznych i wymogi transformacji postkomunistycznej ukształtowały systemy samorządu terytorialnego nie tylko w Polsce, ale i w państwach sąsiedzkich o podobnej historii: na Litwie, Słowacji i w Czechach. Państwa te w tym samym czasie stały się członkami wyjątkowej organizacji międzynarodowej, jaką jest Unia Europejska.

Głównym celem niniejszego procesu badawczego była odpowiedź na postawioną hipotezę badawczą (H1) na podstawie analizy porównawczej. Hipoteza ta zakłada, że wybrane do badania państwa członkowskie Unii Europejskiej (Polska, Litwa, Słowacja, Czechy) mają wspólne podstawy idei politycznych kształtujących ich samorządy terytorialne.

W pracy wykorzystałam techniki badawcze adekwatne do przedmiotu i charakterystyki badań nad samorządem terytorialnym z perspektywy politologicznej. Przy weryfikacji tezy badawczej posłużono się poniższymi, korespondującymi z naukami o polityce i administracji metodami i technikami badawczymi: metodą porównawczą, metodą opisową i analizą aktów normatywnych. Analiza prawna została wykorzystana do zbadania norm konstytucyjnych odnoszących się do samorządu terytorialnego. Analiza porównawcza została przeprowadzona w celu uwzględnienia różnic i podobieństw rozwiązań ustrojowych dotyczących samorządu poszczególnych państw. Dodatkowo przeanalizowano dane statystyczne i źródła naukowe, aby zapewnić kompleksowe zrozumienie tematu. Zastosowano metody analizy systematycznej i logicznej w celu wyjaśnienia wzajemnych relacji między normami konstytucyjnymi a praktycznym wdrażaniem samorządu terytorialnego. Przyjęta metodologia badań pozwoliła na zaproponowanie prognoz i wysnucie wniosków potwierdzających lub negujących postawioną we wstępie tezę i pytania badawcze.

Tekst został podzielony na kilka części. We wprowadzeniu przedstawiony został wybrany problem badawczy wraz z postawioną hipotezą i przyjętą metodologią. W drugiej części scharakteryzowano wybrane dziejowe implikacje podstaw ustrojowych Polski, Litwy, Czech i Słowacji. Kolejna część stanowi analizę porównawczą idei samorządów terytorialnych w ustawach zasadniczych Polski, Czech, Litwy i Słowacji. Ostatnia zawiera z kolei wnioski w ramach postawionej hipotezy. Poniższy głos w dyskursie stanowi niejako kontynuację rozważań nad kierunkami ustrojowymi władzy obecnych w nauce polskiej.

Wybrane implikacje podstaw ustrojowych Polski, Litwy, Czech i Słowacji

Ograniczam wiedzę historyczną do stwierdzenia o wspólnej kulturze słowiańskiej, przez analogię losów Polski, Czech, Litwy i Słowacji, znajdujących

się pod wpływami radzieckimi po drugiej wojnie światowej, po lata 90. XX wieku, przywracające w praktyce funkcjonowanie samorządów. Wcześniej wszystkie decyzje mające wpływ na lokalne zarządzanie były podejmowane centralnie przez partię. Późny start w budowaniu nowoczesnego państwa, dziedzictwo reżimów komunistycznych i wymogi transformacji postkomunistycznej ukształtowały systemy samorządu terytorialnego [Surazska i in. 1997: 437]. Wpływ tych czynników można zaobserwować w szybkiej fragmentacji istniejącej terytorialnej struktury administracyjnej i redukcji przemysłu obronnego w niektórych regionach [tamże]. Przedstawiając Polskę jako państwo reprezentatywne dla pozostałych trzech, kontekst wprowadzania zmian ustrojowych na poziomie samorządów można określić tak: „Już na początku 1990 roku ruszyły prace nad zmianami w prawie samorządowym. Z dzisiejszej perspektywy widać, że tempo tych prac było iście ekspresowe, pakiet ustaw samorządowych był bowiem gotowy już w marcu 1990 roku. Stało się to możliwe dzięki pracom studyjnym, które już od lat 80. prowadzili na Uniwersytecie Warszawskim profesorowie Jerzy Regulski i Michał Kulesza, czy dzięki projektom zmian w prawie, jakie na początku lat 80. przygotowywali prawnicy zgromadzeni w Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych *Solidarność*” [Olech 2024: 97]. „Obserwowany przy tamtych wyborach dość powszechny brak zainteresowania sprawami najbliższymi obywatelowi pokazywał, że przeobrażenia w państwie nie są rozumiane przez dużą część społeczeństwa, która czuje się w pewien sposób wyobcowana i nie chce uczestniczyć w procedurach bezpośrednio jej dotyczących” [s. 99]. W okresie transformacji Republika Czeska i Republika Słowacka podjęły z kolei pewne wysiłki w celu osiągnięcia decentralizacji także fiskalnej i od uzyskania niepodległości do przystąpienia do UE decentralizacja władzy mająca na celu wzmocnienie autonomii samorządów lokalnych zgodnie z zasadami pomocniczości obejmowała również reformę administracji publicznej [Bryson 2008].

Rozszerzenie Unii Europejskiej w 2004 roku, które było dotąd największym jednorazowym poszerzeniem jej granic, jest wspólnym mianownikiem dla wszystkich badanych państw. Po przystąpieniu do Unii Polska, Litwa, Czechy i Słowacja wprowadziły zmiany w swoich samorządach lokalnych, aby dostosować się do unijnych standardów i wymogów normatywnych. Zmiany te obejmowały dostosowanie lokalnych struktur zarządzania, procedur i procesów decyzyjnych do wytycznych dotyczących standaryzacji funkcjonowania administracji publicznej i samorządu lokalnego. Członkostwo unijne wpłynęło na reformy w zakresie finansów samorządowych, kompetencji i dostosowania do europejskich praktyk w celu zapewnienia spójności i współpracy w ramach Unii [Brezovnik, Hoffman, Kostrubiec (eds.) 2021].

Żadne z tych państw, znajdując się pod mniejszym lub większym wpływem najpierw przestrzeni radzieckiej, a następnie od lat dziewięćdziesiątych

jej reintegracji, nie poddało się tejże reintegracji (np. nie weszło do struktur Wspólnoty Niepodległych Państw). Wciąż jednym z kluczowych czynników bezpieczeństwa międzynarodowego w Europie jest narastająca rywalizacja między dwoma procesami integracyjnymi: integracji europejskiej i euroatlantyckiej oraz właśnie reintegracji przestrzeni poradzieckiej [Żęgota 2018: 53]. Stąd zasadne wydaje się stwierdzenie o wspólnocie wartości i idei politycznych, które wpływają na aktualny kształt ustroju samorządu terytorialnego tychże państw.

W aktualnym kształcie, nawiązującym najczęściej do tradycji okresu międzywojennego, jednostki samorządu terytorialnego w Polsce, na Litwie, w Czechach i na Słowacji składają się z gmin jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Gminy są odpowiedzialne za lokalne zarządzanie i świadczenie usług dla obywateli na poziomie lokalnym. Funkcjonują ponadto jednostki terytorialne wyższego stopnia, które nadzorują zadania lokalne (jak w przypadku polskich powiatów) oraz regionalne (np. na poziomie polskich województw). W badaniu pominięto jednak dokładną charakterystykę podziału administracyjnego oraz jego pokrywanie się z podziałem na jednostki samorządu terytorialnego. Niemniej samorząd terytorialny Polski, Czech, Litwy i Słowacji ma wspólne cechy ogólne: wskazane państwa są podzielone na gminy oraz wyższe jednostki samorządu terytorialnego i wszystkie są sygnatariuszami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607), która gwarantuje obywatelom tych państw współzarządzanie na poziomie samorządu lokalnego. Zaznaczyć przy tym należy, że na kształt pozostałych państw członkowskich Unii wpływają pozostałe czynniki, różniące je od Polski, Litwy, Słowacji czy Czech. Wymienić tu należy: a) inne doświadczenia historyczne (przed i po drugiej wojnie światowej); b) inny czas wstąpienia do Unii Europejskiej; c) odmienną formę ustroju państwowego (w myśl podziału na państwa unitarne i złożone; w tym przypadku złożoność nie jest jednak cechą charakteryzującą wszystkie pozostałe państwa członkowskie).

Analiza porównawcza idei samorządów terytorialnych w ustawach zasadniczych Polski, Czech, Litwy i Słowacji

Istnieje wiele możliwości porównania i stworzenia typologii systemów samorządów terytorialnych w państwach europejskich². Różnice mogą

² Wybrane zmienne, które można uwzględnić we wskazanej analizie: a) stopień decentralizacji: określenie stopnia autonomii przyznanej jednostkom samorządu terytorialnego (JST) w zakresie zarządzania lokalnymi sprawami, finansów, decyzji politycznych; b) struktura administracyjna: podział na jednostki samorządu terytorialnego oraz sposób organizacji i hierarchia między nimi; c) system wyborczy: rodzaj systemu wyborczego stosowanego do wybierania przedstawicieli lokalnych (np. proporcjonalny, większościowy,

występować m.in. w zakresie samodzielności poszczególnych jednostek czy sposobie wyłaniania organów samorządowych. Szczegółowe informacje na temat tych różnic można znaleźć prócz wskazanych czynników przede wszystkim w poszczególnych przepisach organicznych: ustawowych i wykonawczych, regulujących samorząd terytorialny w każdym państwie. W niniejszym artykule ograniczyłam się do stworzenia charakterystyki ustrojów samorządu terytorialnego czterech wybranych państw jedynie na podstawie ich ustaw zasadniczych. Artykuł uwzględnia teksty ujednolicone ustaw zasadniczych wymienionych państw, bez odwoływania się do form pośrednich kształtujących nowe ustroje w wymienionych państwach po 1989 roku, będących przepisami przejściowymi z założenia ustawodawcy (jak tzw. mała konstytucja w Polsce z 1992 roku). I tak, analizie zostały poddane:

- a. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U., nr 78, poz. 483);
- b. Konstytucja Republiki Litewskiej z 25 października 1992 r. [2006];
- c. Konstytucja Republiki Słowackiej z 1 września 1992 roku [2003];
- d. Konstytucja Republiki Czeskiej z dnia 16 grudnia 1992 roku [1993].

Analiza dziesięciu wybranych zmiennych czterech ustaw zasadniczych wskazanych państw członkowskich Unii Europejskiej wskazuje na znaczne podobieństwa ustrojowe samorządów terytorialnych. Wszystkie ustawy zasadnicze odwołują się do wartości demokratycznych już w preambułach konstytucyjnych. Co więcej, w konstytucji Litwy i Czech odnaleźć można bezpośrednio wskazaną ideę państwa prawa. Preambuła polskiej konstytucji określiła prawa podstawowe państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Z kolei zasada państwa prawa pojawia się w art. 2 („Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”) oraz art. 7 („Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”). W konstytucji Słowacji podobnie nie preambuła, ale art. 1 ustawy zasadniczej stwierdza, że Republika Słowacka jest państwem suwerennym, demokratycznym i prawnym.

bezpośredni, pośredni); d) zakres samodzielności: zakres zadań własnych i zleconych, obszar polityki publicznych, a także umocowanie tejże samodzielności (m.in. kompetencje finansowe i majątkowe, autonomia JST w zakresie zarządzania finansami lokalnymi); e) mechanizmy partycypacji obywatelskiej: stopień zaangażowania mieszkańców w proces podejmowania decyzji lokalnych, np. budżet obywatelski, rady mieszkańców, konsultacje społeczne; f) narzędzia kontrolne i nadzorcze: sposób, w jaki rząd centralny monitoruje działania JST i zapewnia przestrzeganie prawa oraz skuteczność działań administracji lokalnej; g) dziedziny współpracy między JST: stopień koordynacji działań i współpracy między różnymi JST w obrębie kraju lub regionu; h) specyfika historyczna i kulturowa: czynniki historyczne, kulturowe i społeczne, które wpływają na rozwój i strukturę systemów samorządowych w poszczególnych krajach.

Tabela 1 Porównanie wybranych wartości i idei dotyczących samorządu terytorialnego, zawartych w ustawach zasadniczych Polski, Litwy, Słowacji i Czech

Lp.	Wartości/idee dotyczące samorządu terytorialnego zawarte w ustawie zasadniczej	Polska	Litwa	Słowacja	Czechy
1.	Czy ustawa zasadnicza odwołuje się do wartości demokratycznych i ustroju opartego o państwo prawa?	Tak, w preambule (wartości demokratyczne)	Tak, w preambule	Tak, w preambule (wartości demokratyczne)	Tak, w preambule
2.	Czy występuje klasyczny trójpodział władzy z wyodrębnieniem rozdziału definiującego podstawy ustrojowe samorządu terytorialnego?	Tak, art. 10 Rozdział VII (Samorząd terytorialny, art. 163–172)	Tak, art. 5 Rozdział X (Samorząd terytorialny i zarządzanie, art. 119–124)	Tak Rozdział IV (Samorząd terytorialny, art. 64–71)	Tak Rozdział VII (Samorząd terytorialny, art. 99–105)
3.	Czy istnieje unitarna forma państwa ze względu na podział terytorialno-administracyjny?	Tak, art. 3, art. 15	Tak, art. 10	Tak, art. 3	Tak, art. 11
4.	Czy ustawa zasadnicza wskazuje jednostki samorządu terytorialnego?	Tak, art. 164; gmina jako podstawowa jednostka podziału terytorialnego	Nie, art. 119; prawo do samorządu zapewnia się określonym przez ustawę jednostkom administracyjnym państwa	Tak, art. 64; gmina jako podstawowa jednostka podziału terytorialnego (występuje również wyższa jednostka terytorialna).	Tak, art. 99; gmina jako podstawowa jednostka podziału terytorialnego (jednostkami samorządu terytorialnego wyższego szczebla są ziemie lub kraje)

5.	Czy ustawa konstytucyjna określa zasady wyborów samorządowych?	Tak, art. 169	Tak, art. 119	Tak, art. 69	Tak, art. 102
6.	Czy organy wykonawcze samorządu terytorialnego są odpowiedzialne przed organami stanowiącymi?	Brak informacji	Tak, art. 119	Brak informacji	Brak informacji
7.	Czy istnieje gwarancja samodzielności samorządu oraz jej ochrony przez władzę sądowniczą?	Tak, art. 16, ust. 2, art. 165, ust. 2	Tak, art. 120, art. 121	Tak, art. 65, ust. 3	Tak, art. 8, art. 01
8.	Czy samodzielność samorządu określona jest podmiotowością prawną i finansową?	Tak, art. 16, ust. 2, art. 165, ust. 1, art. 167, 168	Tak, art. 121	Tak, art. 65	Tak, art. 101, ust. 2 i 3
9.	Czy występuje dualizm władzy samorządowej i rządowej w jednostkach podziału terytorialnego wyższego szczebla?	Brak informacji	Tak, art. 123	Brak informacji	Brak informacji
10.	Czy to mieszkańcy tworzą wspólnotę samorządową?	Tak, art. 16 ust. 1	Tak, art. 119	Niejednoznacznie wskazane, art. 64a i art. 67	Tak, art. 100

Opracowanie własne.

We wszystkich ustawach zasadniczych wskazany jest klasyczny trójpodział władzy. Ponadto samorządowi terytorialnemu poświęcone są w każdym przypadku samodzielne rozdziały definiującego jego podstawy ustrojowe.

Podobieństwo ustrojowe jest widoczne także na poziomie podziału terytorialno-administracyjnego: wszystkie badane źródła prawa powszechnie obowiązującego wskazują na unitarną, jednolitą i niepodzielną formę tych państw. Prawie wszystkie wymieniają gminę jako podstawową jednostkę samorządu terytorialnego (pozostawiając ustawom określenie jednostek wyższego stopnia). Jedynie Litwa wskazuje w art. 119 na określenie na poziomie ustawy jednostki podstawowej („Prawo do samorządu zapewnia się określonym przez ustawę jednostkom administracyjnym państwa. Jest ono wykonywane przez właściwe rady samorządowe”). Z kolei w Czechach w ustawie zasadniczej podkreślona została gmina jako podstawowa jednostka podziału terytorialnego (podobnie jak w Polsce), z tą różnicą, że tworzyć lub znosić wyższy szczebel samorządu terytorialnego można tylko na mocy ustawy konstytucyjnej (art. 100, ust. 3), podczas gdy w Polsce wymagane są regulacje jedynie na poziomie ustawowym.

Konstytucja Słowacji wymienia ponadto organy samorządowe na poziomie gminy oraz warunki ich funkcjonowania w art. 69³. W słowackiej ustawie zasadniczej dokładnie omówione zostały także zasady wyborów organów jednostek samorządowych (również w art. 69), co jest wyjątkiem na tle pozostałych konstytucji, które kwestie te scedowały na ustawy organiczne⁴. W przypadku Polski mowa jest w węższym zakresie o podziale

³ Ust. 1.: „Organami gminy są: a) gminne przedstawicielstwo, b) starosta gminy. [...]” Ust. 4.: „Organami wyższej jednostki terytorialnej są: a) przedstawicielstwo wyższej jednostki terytorialnej, b) przewodniczący wyższej jednostki terytorialnej”.

⁴ Ust. 2.: „Gminne przedstawicielstwo tworzą posłowie gminnego przedstawicielstwa. Posłów wybierają na czteroletnią kadencję obywatele gminy, którzy stale zamieszkują na jej obszarze. Wybory posłów przeprowadzane są na podstawie powszechnego, równego i bezpośredniego prawa wyborczego w tajnym głosowaniu”. Ust. 3.: „Starostę gminy wybierają obywatele gminy, którzy stale zamieszkują na jej obszarze na podstawie powszechnego, równego i bezpośredniego prawa wyborczego w tajnym głosowaniu na czteroletnią kadencję. Starosta gminy jest organem wykonawczym gminy; sprawuje administrację gminną i reprezentuje gminę na zewnątrz. Przesłanki i tryb odwołania starosty przed upływem kadencji określi ustawa. 1. Organami wyższej jednostki terytorialnej są: a) przedstawicielstwo wyższej jednostki terytorialnej; b) przewodniczący wyższej jednostki terytorialnej. 5. Przedstawicielstwo wyższej jednostki terytorialnej tworzą posłowie przedstawicielstwa wyższej jednostki terytorialnej. Posłów wybierają obywatele stale zamieszkujący na terenie wyższej jednostki terytorialnej, na czteroletnią kadencję. Wybory posłów przeprowadza się na podstawie powszechnego, równego i bezpośredniego prawa wyborczego w tajnym głosowaniu. 6. Przewodniczącą wyższej jednostki terytorialnej wybierają obywatele stale zamieszkujący na terenie wyższej jednostki terytorialnej, na podstawie powszechnego, równego i bezpośredniego prawa wyborczego w tajnym głosowaniu na czteroletnią kadencję. Przesłanki i tryb odwołania

organów jednostek samorządu terytorialnego na stanowiące i wykonawcze oraz ustroju wewnętrznym tychże jednostek (art. 169).

Paralelizm wartości samorządu terytorialnego jest zauważalny w konstrukcji zasad wyborów do organów stanowiących, które są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Natomiast jedynie w przypadku ustawy zasadniczej Litwy zamieszczono w art. 119 informację o odpowiedzialności organów wykonawczych przed organami stanowiącymi („Rada samorządowa tworzy organy wykonawcze odpowiedzialne przed nią, dla wykonania ustaw Republiki Litewskiej, uchwał Rządu i tejsze Rady”) oraz przed pełnomocnikami rządu („Wyznaczeni przez Rząd pełnomocnicy kontrolują przestrzeganie Konstytucji i ustaw oraz wykonanie uchwał Rządu przez samorządy”).

Wszyscy wskazani ustawodawcy są również zgodni co do zagwarantowania w ustawie zasadniczej samodzielności samorządu oraz jej ochrony przez władzę sądowniczą. W konsekwencji powyższego oraz zakładanej decentralizacji samodzielność samorządu określona jest podmiotowością prawną i finansową podobnie we wszystkich przypadkach, choć z pewnością charakter i zakres owej podmiotowości zasługuje na dokładniejsze badania.

Co interesujące, w przypadku Litwy w art. 123⁵ wskazany został w konstytucyjnych regulacjach dotyczących samorządu dualizm władzy samorządowej i rządowej w jednostkach podziału terytorialnego wyższego szczebla. W pozostałych przypadkach brak bezpośredniej informacji w ustawie zasadniczej.

Wydawać by się mogło, że przy zgodności co do samodzielności i ochrony tejsze samodzielności gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego równie zgodnie mieszkańcy zostaną uznani za tworzących wspólnotę samorządową. W przypadku Słowacji ta podmiotowość mieszkańców gminy nie została jednoznacznie wskazana (art. 64a⁶ i 67⁷), w przeciwieństwie do pozostałych badanych ustaw zasadniczych.

przewodniczącego wyższej jednostki terytorialnej przed upływem kadencji określi ustawa. Przewodniczący wyższej jednostki terytorialnej jest organem wykonawczym wyższej jednostki terytorialnej, wykonuje administrację wyższej jednostki terytorialnej i reprezentuje wyższą jednostkę terytorialną na zewnątrz. [powtórzenie].

⁵ Art. 123: „Zarządzanie w jednostkach administracyjnych wyższego szczebla organizuje Rząd w trybie przewidzianym przez ustawę. Wyznaczeni przez Rząd pełnomocnicy kontrolują przestrzeganie Konstytucji i ustaw oraz wykonanie uchwał Rządu przez samorządy. Zakres oraz tryb wykonywania kompetencji przez pełnomocników Rządu określa ustawa. W trybie i w przewidzianych przez ustawę przypadkach Sejm może wprowadzić czasowo zarządzanie bezpośrednie”.

⁶ Art. 64a: „Gmina i wyższa jednostka terytorialna są samodzielnymi terytorialnymi samorządowymi i administracyjnymi jednostkami Republiki Słowackiej łączącymi osoby stale zamieszkujące na ich obszarze. Szczegóły określi ustawa”.

⁷ Art. 67, ust.1: „Samorząd terytorialny urzeczywistnia się poprzez zgromadzenia obywateli gminy, referendum lokalne, referendum na obszarze wyższej terytorialnej

Podsumowanie

Artykuł odpowiedział na postawioną hipotezę badawczą (H1). Hipoteza ta opierała się na założeniu, że wybrane do badania państwa członkowskie Unii Europejskiej (Polska, Litwa, Słowacja, Czechy) mają wspólne podstawy idei politycznych kształtujących ich samorządy terytorialne. Zastosowanie jako głównej zmiennej ustaw zasadniczych wskazanych państw, przy jedynie fragmentarycznym uzupełnieniu o pozostałe aspekty (czynnik historyczny genezy powyższych ustrojów państwowych i ich członkostwa w Unii europejskiej) nakazuje uczynienia z przeprowadzonego badania raczej przyczynku, wstępu do komplementarnej analizy porównawczej.

Udzielono odpowiedzi na pytanie badawcze o zawarcie w ustawach zasadniczych Polski, Litwy, Słowacji i Czech idei i wartości, które określają w podobny sposób podstawy ustrojowe samorządu terytorialnego. Samorząd terytorialny w Polsce, na Litwie, w Czechach i na Słowacji opiera się na decentralizacji władzy na rzecz społeczności lokalnych i idei państwa prawa. W ustawach zasadniczych każdego z tych państw istnieją zapisy dotyczące samorządu, które określają organizację, kompetencje i funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego. Systemy te kładą nacisk na podmiotowość obywateli w sprawach lokalnych i sądową ochronę samodzielności samorządów. Podczas gdy konkretne przepisy mogą się różnić, podstawową ideą w tych krajach jest decentralizacja, z gminą jako podstawową jednostką podziału terytorialnego. Zarządzanie i partycypacja społeczności lokalnej odnosi się do zdolności obywateli do angażowania się w sprawy zarządzania publicznego nie tylko przez udział w głosowaniu i innych procedurach demokratycznych, które rozliczają decydentów z interesu publicznego, ale, co ważniejsze, do udziału w podejmowaniu decyzji, które ostatecznie bardziej aktywnie reagowałyby na obawy obywateli [Ricciardelli 2018: 2219]. Ta zasada ma odzwierciedlenie w zbadanych ustawach zasadniczych. Wszystkie wskazane państwa gwarantują decentralizację pod postacią samorządu lokalnego. Wszystkie są państwami demokratycznymi, które szanują prawa oraz wolności człowieka i obywatela, a zasada państwa prawa jest zawarta w ich konstytucjach. Można zauważyć, że jedynie w Czechach w konstytucji jest stosowany mieszany model administracji państwowej i samorządu lokalnego.

Jedną z propozycji argumentacji kwalifikacji administracji samorządowej w pionie władzy wykonawczej przedstawia Iwona Niżnik-Dobosz, odwołując się do teoretyków samorządu terytorialnego na gruncie doktryny polskiej Tadeusza Bigi i Jerzego Panejki. Autorka wysunęła tezę, że podmiotowość samorządu terytorialnego podmiotowo, przedmiotowo (w sferze zadań

jednostki, organy gminy albo organy wyższej terytorialnej jednostki”.

publicznych) i funkcjonalnie (kompetencyjnie) wskutek swego bytu prawnego współdziela władzę wykonawczą w szerokim tego słowa znaczeniu [Niżnik-Dobosz 2020]. Teoretyczne rozważania nad umiejscowieniem każdego z czterech przedstawionych ustrojów państw członkowskich Unii Europejskiej w klasycznym monteskiuszowskim trójpodziale władzy są pretekstem do rozszerzenia niniejszego przyczynku o kolejne pytania badawcze. Warto zadać pytanie nie tylko o umiejscowienie władzy samorządowej w kontekście indywidualnych rozwiązań ustrojowych, ale i o pogłębienie powyższego badania o analizę porównawczą pozostałych źródeł aktów prawa powszechnie obowiązującego (rozwiązań ustawowych, rozporządzeń, a nie tylko ustawy zasadniczej). Stąd poszerzenie analizy o kolejne, bardziej szczegółowe źródła normatywne jest wskazane, by uzyskać komplementarną odpowiedź na postawioną hipotezę badawczą. Przy porównaniu zapisów ustaw zasadniczych wskazanych podstaw ustrojowych funkcjonowania samorządu terytorialnego przedstawione wnioski badawcze są istotne w obszarze badań podstawowych, jednak w tej formie mogą stanowić przyczynek do kompleksowego badania.

Interesujące pytanie badawcze mogłoby brzmieć, czy w poszczególnych państwach członkowskich praktyka sprawowania władzy samorządowej (także w zestawieniu z centralnymi politykami publicznymi) jest adekwatna do zapisów ustrojowych na poziomie samorządowych tzw. ustaw organicznych.

Do zbadanych cech samorządu terytorialnego należy dodać nowe, modyfikujące rolę współczesnego samorządu, takie jak zaangażowanie społeczeństwa i charakter zmiany zaangażowania (nie tylko pod względem frekwencji wyborczej w wyborach samorządowych) czy wpływ sztucznej inteligencji. W drugim przypadku rodzi się bowiem pytanie, czy skoro pojawiają się przypadki projektowania uchwał [Paul 2023] i interpelacji [Kraśnicki 2023] przez sztuczną inteligencję, skoro może ona przejmować procesy analityczne i twórcze od członków organów stanowiąco-kontrolnych, to czy w przyszłości nie będzie w stanie przejąć też procesów decyzyjnych, ograniczając rolę radnych samorządowych. Paralelizm podstaw ustrojowych funkcjonowania samorządów terytorialnych państw członkowskich o podobnej historii politycznej może mieć znaczenie dla rozwoju lokalnego i regionalnego, a także dla integracji europejskiej. Stąd rozszerzenie Unii Europejskiej w jednym czasie o członków o analogicznych ideach i wartościach nie tylko na poziomie państwa, ale przede wszystkim samorządu terytorialnego, było właściwym posunięciem. Potwierdzenie hipotezy badawczej pozwala wysunąć stwierdzenie o źródłach podobieństw samorządów we wskazanych zdecentralizowanych, opartych na idei państwa prawa państwach członkowskich, we wspólnych doświadczeniach poradzieckiej transformacji ustrojowej.

Bibliografia

- Brezovnik Boštjan, Hoffman István, Kostrubiec Jarosław (eds.). 2021. *Local Self-Government in Europe*. Maribor: Institute for Local Self-Government.
- Bryson Phillip J. 2008. Stateadministration vs. self-government in the Slovak and Czech Republics. *Communist and Post-Communist Studies* 41 (3): 339–58. <https://doi.org/10.1016/j.postcomstud.2008.06.003>Europejska Karta Samorządu Terytorialnego. 1994. Dz.U. nr 124, poz. 607.
- Gray Andrew, Jenkins Bill. 1999. Democratic renewal in local government: Continuity and change. *Local Government Studies* 25 (4): 26–45. <https://doi.org/10.1080/03003939908433965>Hoffman István, Karpiuk Mirosław. 2022. The local self-government's place in the cybersecurity domain: Examples of Poland and Hungary. *Cybersecurity and Law* 7 (1): 171–90. <https://doi.org/10.35467/cal/151826>Konstytucja Republiki Czeskiej z dnia 16 grudnia 1992 roku. *Sbírka Zákonů České Republiky* 1993, nr 1. <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/czechy-a.html> (dostęp: 1.03.2024).
- Konstytucja Republiki Litewskiej przyjęta przez obywateli Republiki Litewskiej w referendum przeprowadzonym 25 października 1992 roku. 2006. Tłum. H. Wisner. Wyd. Sejmowe. <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/litwa.html>.
- Konstytucja Republiki Słowackiej z 1 września 1992 roku. 2003. Tłum. K. Skotnicki. Warszawa: Wyd. Sejmowe.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. 1977. Dz.U. nr 78, poz. 483.
- Kraśnicki Artur. 2023. Sztuczna inteligencja napisała interpelację do prezydenta Szczecina. Sprawdziliśmy, czy może wcielić się także w polityków PiS. *Gazeta Wyborcza*, 4.04.2023. <https://szczecin.wyborcza.pl/szczecin/7,34939,29638001,sztuczna-inteligencja-napisala-interpelacje-do-prezydenta-szczecina.html> (dostęp: 1.03.2024).
- Kvach Sergey, Frolova Natalya, Vasilkova Nelas Elena. (2017). Constitutional rationale of international standards in local self-government. W: F. Casati, G.A. Barysheva, W. Krieger (eds.), *Lifelong Wellbeing in the World – WELLSO 2016*, 19. *European Proceedings of Social and Behavioural Sciences* (411–415). <https://doi.org/10.15405/epsbs.2017.01.55>
- Niżnik-Dobosz Iwona. 2020. Samorząd terytorialny wobec zasady podziału władzy. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 82 (4): 21–34. <https://doi.org/10.14746/rpeis.2020.82.4.3>Olech Jakub. 2024. Polski samorząd terytorialny jako nowy aktor debaty politycznej po 1989 r. *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica* 29 (371): 93–108. <https://doi.org/10.24917/20813333.29.8>Paul Maria Luisa. 2023. A Brazilian city passed a law about water meters. Chat GPT wrote it. *The Washington Post*, 4.12., <https://www.washingtonpost.com/nation/2023/12/04/ai-written-law-porto-alegre-brazil/> (dostęp: 1.03.2024).
- Ricciardelli Alessandra. 2018. Governance, local communities, and citizens participation. *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, 2919–32. Cham: Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-20928-9_3221

- Siur Natalia, Kuzmenko Hanna, Pavlichenko Iryna, Malakhova Tetiana, Pravdiuk Andrey. 2023. Constitutional principles of local self-government. *Journal of Law and Sustainable* 11, no. 11: 1–23. <https://doi.org/10.55908/sdgs.v11i11.2290>
- Surazska Wisła, Bucek Jan, Malikova Ludmila, Danek Petr. 1997. Towards regional government in Central Europe: Territorial restructuring of postcommunist regimes. *Environment and Planning C: Government and Policy* 15, no4): 437–62. <https://doi.org/10.1068/c150437>
- Żęgota Krzysztof. 2018. Koncepcja klinów geopolitycznych: Próba rozstrzygnięć terminologicznych. *Przegląd Geopolityczny* 26: 52–63.

Streszczenie

Celem artykułu jest zbadanie i rozwinięcie systemów samorządu terytorialnego w Polsce, Czechach, na Litwie i Słowacji. Autor przedstawia cechy wspólne i różnicujące urządzenia systemowe tych, zdecentralizowanych od samoorganizacji internetowej, przede wszystkim fundamenty samorządu terytorialnego, które znajdują się w podstawowych aktach prawnych tych krajów. Analiza oparta jest na wybranych kryteriach. Autor posługuje się porównaniem porównawczym, opartym na, związanym z tematem normatywnym i literackim. Przedstawiono wyniki badań nad występowaniem jako źródła między systemami samorządu terytorialnego w zastosowaniu. Podkreślono terytorialność terytorialną dla zakresu lokalnego i regionalnego, a także dla zintegrowanego. Zwrócono uwagę na konieczność (lub jej brak) wykorzystania konkretnych samorządów do realizacji polityki dotyczącej oddziaływania ze społecznościami aplikacji.

Poland, Lithuania, the Czech Republic, and Slovakia – a contribution to the comparative analysis of the local government system foundations of selected EU MemberStates

Abstract

The aim of the article is to examine and compare the systems of local self-government in Poland, the Czech Republic, Lithuania, and Slovakia. The author presents the common and differentiating features of the system solutions of these decentralized forms of self-organization of local communities, considering first of all the bases of local self-government contained in the basic laws of these countries. The analysis is based on selected criteria. The author uses a comparative method, based on, normative analysis and literature on the subject. The results of the research show that there are both similarities and differences between the systems of local self-government in the countries studied. The importance of local self-governments for local and regional development, as well as for European integration, is highlighted.

Słowa kluczowe: samorząd lokalny, konstytucja, Polska, Czechy, Litwa, Słowacja

Keywords: local government, constitution, Poland, Czech Republic, Lithuania, Slovakia

