

Krzysztof CHORAŻY

Reforma zarządzania lokalnego we Francji a sytuacja prawna regionów

Реформа местного управления во Франции и правовое положение регионов

Réforme de l'administration locale en France et la situation juridique des régions

Objęcie w maju 1981 r. władzy przez rząd lewicowy zapoczątkowało szereg reform, między innymi reformę systemu zarządzania lokalnego, przeprowadzaną pod hasłem decentralizacji. Rządząca lewica była wierna programowi wyborczemu, w którym zapowiadała daleko posuniętą decentralizację administracji lokalnej, obejmującą również szczebel regionalny. Założenia programowe znalazły formalny wyraz w dwóch ustawach: z 2 III 1982 r., o prawach i wolnościach gmin, departamentów oraz regionów¹, oraz z 7 I 1983 r., o podziale kompetencji między gminy, departamenty, regiony i państwo². Ustawy te zapoczątkowały decentralizację ujmowaną nie jako przedsięwzięcie jednorazowe, ale jako proces rozłożony w czasie, a obejmujący szereg następujących po sobie etapów, prowadzących do zmian zarówno strukturalnych, jak i funkcjonalnych. Reformy decentralizacyjne doprowadziły do istotnych zmian w sytuacji prawnej regionów. Fakt ten był konsekwencją wcześniejszych dążeń partii lewicowych, opowiadających się za silnymi regionami. Świadczyła o tym opozycja wobec zgłaszanych w przeszłości projektów i reform regionalnych, przeprowadzonych w sposób umiarkowany w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych. Należy jednak w tym miejscu stwierdzić, że reforma regionalna, zapoczątkowana powyższymi ustawami, nie odcinała się od przemian dokonanych na szczeblu ponaddepartamentalnym w przeszłości. Przeciwnie, mimo że wyróżniała się względnie śmiało

¹ Loi nr 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions — Journal Officiel 5 III 1982.

² Loi nr 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État — Journal Officiel 9 I 1983.

rozwiązaniami, stanowiła ich kontynuację i wykorzystywała wcześniejsze doświadczenia. W szczególności nawiązywała do reformy z r. 1972.³ Uchwalone ustawy pozostawiły w mocy szereg postanowień ustawy z 5 VII 1972 r., obowiązującej nadal z uwzględnieniem zmian statuowanych ustawami decentralizacyjnymi z r. 1982 i r. 1983. Reforma regionalna była integralną częścią znacznie szerszej zakrojonej reformy decentralizacyjnej, wprowadzającej nowy ustrój w strukturze administracji lokalnej, weryfikującej dotychczasowy model o napoleońskich antecedencjach.

A. Jaroszyński zauważa, że reforma z r. 1982 jest „[...] najbardziej gruntowną reformą systemu zarządzania lokalnego w państwach zachodnich i jest godna uwagi nie tylko ze względu na oryginalne rozwiązania, które są wprowadzone, ale również z tego powodu, że dotychczas we Francji decentralizacja w większym stopniu była przedmiotem deklaracji politycznych i niezmiernie interesujących studiów teoretycznych niż kwestią faktu w rozwiązaniach prawnych i życiu prywatnym, przynajmniej w ujęciu dynamicznym; sposób zaś organizacji i funkcjonowania państwa uznawany był zawsze za tradycyjnie centralistyczny.”⁴ Autor ten trafnie dostrzega, iż reformy administracji w państwach kapitalistycznych i socjalistycznych mają przede wszystkim zwiększyć sprawność zarządzania lokalnego, a procesy decentralizacyjne, takie jak we Francji, „[...] zmierzają do zapewnienia mieszkańcom decyzji co do priorytetów i propozycji w zaspokajaniu potrzeb lokalnych.” Silniejszej interwencji władzy centralnej upatruje w sytuacji, „[...] gdy chodzi o stworzenie warunków zapewniających wyrównanie poziomu życiowego na poszczególnych terenach.”⁵

Zmiany w reprezentatywnym dla państw burżuazyjnych Europy kontynentalnej, klasycznym modelu francuskiej administracji terytorialnej, wprowadzone ustawą z 2 III 1982 r.⁶ w ogólności sprowadzają się do:

³ O genezie i sytuacji prawnej regionów w świetle ustawy nr 72-619 z 5 VII 1972 r. Zob. K. Chorąży: *Region w systemie administracyjnym Francji*, Ann. Univ. Mariae Curie-Skłodowska, Sectio G, vol. XXX, 1983.

⁴ A. Jaroszyński: *Decentralizacja terytorialna we Francji*, „Organizacja — Metody — Technika” 1983, nr 4, s. 35. W literaturze podkreśla się szczególnie daleko idące zmiany w sytuacji regionów, przy czym wskazuje się na ich kontrowersyjność, co należy tłumaczyć między innymi jakobińskimi zapatrywaniami części społeczeństwa i czynników państwowych. Por. np. P. Sandran: *La région en devenir*, „Actualité juridique. Droit administratif” 1982, nr 5, s. 339 i n. Por. także: M. Doublet: *La République et le préfet*, „Revue Administrative” 1981, nr 203, s. 459 i n.; A. M. Le Bos — Le Pourhiet: *La décentralisation et ses symboles*, „Revue Administrative” 1983, nr 215, s. 437 i n.

⁵ A. Jaroszyński: *Struktura i funkcjonowanie organów w systemie rad narodowych*, Warszawa 1984, s. 13.

⁶ Cytowana dalej jako ustawa z r. 1982. Cytowane w tekście przepisy są artykułami tej ustawy.

- 1) przekształceń w zakresie nadzoru nad wspólnotami terytorialnymi polegających przede wszystkim na rezygnacji z nadzoru *a priori*;
- 2) innego ukształtowania struktury organów wspólnot terytorialnych;
- 3) zmian w podziale kompetencji między poszczególne szczeble administracji — państwo, regiony, departamenty, gminy;
- 4) nadania regionom statusu wspólnot terytorialnych.

Zasadnicza zmiana w zakresie struktury organów wspólnot terytorialnych, wprowadzona ustawą z r. 1982, polega na ustanowieniu własnych organów wykonawczych, wyodrębnionych z organów administracji podległych administracji centralnej. Wyodrębnienie nie dotyczy szczebla najniższego, albowiem mer łączy dwie funkcje. Jest on organem wykonawczym rady gminnej i zarazem pozostaje przedstawicielem administracji rządowej w gminie. Zatem ustawa nie wprowadza w tym względzie istotnych zmian w stosunku do rozwiązań tradycyjnych. Przekształcenia dotyczą departamentów i regionów, których rady wyposażone zostały we własne organy wykonawcze — przewodniczących (*présidents*). Nie oznacza to bynajmniej zerwania z dualistycznym modelem administracji terytorialnej, aczkolwiek doprowadza niewątpliwie do wzmocnienia samorządności wspólnot terytorialnych. Zarówno w departamentach, jak i w regionach, ustawa powołuje organy administracji rządowej w postaci reprezentantów państwa (*représentants de l'État*), którzy przejęli część kompetencji prefektów departamentów i regionów, pełniąc funkcje organów nadzorujących działania organów wspólnot terytorialnych pod względem ich legalności oraz funkcjonowanie służb państwowych (scentralizowanych) w regionach. Nośnikami centralizacji są także hierarchicznie powiązane organy administracji finansów w gminach i departamentach — księgowi (*comptables*), podlegli nowo utworzonym regionalnym izbom obrachunkowym (*chambres régionales des comptes*), działającym z kolei pod nadzorem organu centralnego — Trybunału Obrachunkowego (*Cour des comptes*).

Ustawa przywołuje konstytucyjną zasadę wolnej administracji wspólnot lokalnych, wyrażającą się w przyznaniu gminom, departamentom oraz regionom prowadzenia własnej administracji przez rady pochodzące z powszechnych i bezpośrednich wyborów (art. 1) oraz prawomocności uchwał, zarządzeń, innych aktów oraz porozumień.⁷

Rady komunalne, generalne oraz regionalne, tak jak poprzednio, jako organy samorządowe, mają wyrażać w formie aktów prawnych interes społeczności lokalnych, a mer oraz przewodniczący rad, czyli organy wykonawcze, są zobowiązani do ich realizacji. Przewodniczący rad general-

⁷ Ustawa stanowi: *Les délibérations, arrêtés et actes des autorités ainsi que conventions sont exécutoires de plein droit* — art. 2, art. 45, art. 69 ustawy z r. 1982.

nych i regionalnych są wybierani przez rady na okres 3 lat. Przewodniczący oraz wybrani przez radę zastępcy przewodniczącego i inni członkowie rady tworzą biuro rady (*bureau*), które z inicjatywy rady może przejąć wykonanie niektórych jej kompetencji.⁸ Przewodniczący rad generalnych i regionalnych oraz ich biura wykonują swe zadania przy pomocy wydzielonych służb departamentalnych i regionalnych, wobec których występują jako organy zwierzchnie. Oprócz wymienionych organów w regionie powołano komitet pożyczkowy (*comité des prêts*), złożony w większości z radnych rad municypalnych, departamentalnych i regionalnych. Jego zadaniem jest określanie ogólnych kierunków polityki kredytowej względem regionalnych zakładów publicznych, gmin i departamentów. Komitet pożyczkowy występuje także jako organ opiniodawczy w sprawach inwestycji o znaczeniu regionalnym.⁹ Organem regionu, ustanowionym ustawą z r. 1972, a utrzymanym postanowieniami ustawy z r. 1983, jest komitet gospodarczo-społeczny (*comité économique et social*), organ opiniodawczy rady regionalnej i jego przewodniczącego.¹⁰ Już krótki opis struktury organów wspólnot lokalnych, zweryfikowanej ustawą z r. 1982, pozwala wyrazić kilka spostrzeżeń. Ustawa nie wnosi zasadniczych zmian w strukturze organów w gminach, w których utrzymano urząd mera, łączący kompetencje organu wykonawczego rady municypalnej z kompetencjami reprezentanta administracji rządowej. Nowym organem utworzonym w gminie jest *comptable*. Zasadniczych przekształceń w omawianym zakresie dokonano na szczeblach wyższych. Niewątpliwie decyzją najważniejszą, mającą wyrażać decentralizacyjne intencje reformy, jest ustanowienie własnych organów wykonawczych rad generalnych i regionalnych oraz związane z nim przeobrażenie urzędów prefektów departamentów i prefektów regionów w urzędy reprezentantów państwa wyposażonych głównie w uprawnienia kontroli *a posteriori* legalności aktów organów samorządowych departamentów i regionów, a także i gmin. Innym wyróżniającym się rozwiązaniem jest zorganizowanie na wszystkich szczeblach wspólnot lokalnych scentralizowanych organów nadzoru finansowego (*comptables* w gminach, departamentach i regionach oraz *chambres régionales des comptes*). Utworzono także *comités des prêts*, organy usytuowane co prawda w regionach, ale ze względu na ich skład i kompetencje obejmujące swym oddziaływaniem wszystkie wspólnoty lokalne. Istotne *novum* stanowi wyposażenie organów regionów w prawo powoływania własnych służb.¹¹ Poprzednie re-

⁸ Artykuł 24, art. 71 § II ustawy z r. 1982.

⁹ Artykuł 68 ustawy z r. 1982.

¹⁰ Artykuł 62, art. 63 ustawy z r. 1982.

¹¹ Artykuł 73 ustawy z r. 1982 głosi między innymi: *Il est* [mowa o przewo-

gulacje, a w szczególności ustawa z r. 1972, nie dopuszczały takiej możliwości. Przeciwnie, wyraźnie tego zabraniały. Prefekt regionu mógł jedynie korzystać z niezależnych od niego scentralizowanych służb państwa, funkcjonujących w regionie.¹²

Przedstawione wyżej ogólne spojrzenie na strukturę organów wspólnot lokalnych niech będzie punktem wyjścia analizy nowego ustroju organów regionu — wspólnoty terytorialnej, bo taki status przyznaje mu ustawa z r. 1982. W świetle ustaw decentralizacyjnych zmianie uległa ich sytuacja prawna. W części III ustawy z r. 1982, zatytułowanej wymownie *Des droits et libertés de la région* w art. 59 czytamy: „Regiony są wspólnotami terytorialnymi. Są one administrowane przez radę regionalną wybraną bezpośrednio w głosowaniu powszechnym.” Mając na uwadze fakt, że posiadanie przez społeczność lokalną własnych organów, pochodzących z wyborów powszechnych i bezpośrednich, jest warunkiem *sine qua non* przyznania jej pozycji *collectivité territoriale*¹³, można wnioskować, iż ustawa nadaje regionom status wspólnot terytorialnych, bowiem posiadają one radę wyłonioną w wyborach powszechnych i bezpośrednich. Przede wszystkim właśnie ta okoliczność decyduje o przekwalifikowaniu regionów — terytorialnych zakładów publicznych we wspólnoty terytorialne. Ustawy, o których mowa, nie używają w odniesieniu do regionów przymiotnika *spécialisées*, proponowanego w r. 1969, co jednak nie oznacza, że regiony są wspólnotami terytorialnymi w klasycznym rozumieniu tego terminu. Mimo przymiotu osobowości publicznoprawnej nie są one wyposażone w kompetencje o charakterze ogólnym, w odróżnieniu od gmin i departamentów.¹⁴ Wydaje się, że przyznanie regionom statusu wspólnot terytorialnych wiąże się także z faktem

dniczącym rady regionalnej] *le chef des services que la région crée pour l'exercice de ses compétences.*

¹² Uchylony art. 16 ustawy z 5 VII 1972 r. stanowił: *Pour l'exercice des attributions prévues à la présente loi, le préfet de région utilise les services de l'État dans la région. Il n'est pas créé, à cette fin, de services de la région.*

¹³ Artykuł 72 Konstytucji Republiki Francuskiej z r. 1958 stanowi, że nowa wspólnota terytorialna (*collectivité territoriale*) może być ustanowiona ustawą, jeżeli jest ona administrowana przez radę pochodzącą z wyborów powszechnych i bezpośrednich.

¹⁴ Artykuł 59 ustawy z r. 1982 przyznaje regionom status wspólnot terytorialnych: *Les régions sont des collectivités territoriales.* W art. 64 tejże ustawy czytamy: *L'établissement public [mowa o regionie] a pour mission, dans le respect des attributions des départements et des communes et, le cas échéant, en collaboration avec ces collectivités et avec l'État, de contribuer au développement économique, social et culturel de la région.* Zwróćmy uwagę, że ustawa używa w odniesieniu do regionu podwójnej nomenklatury: *collectivité territoriale* i *établissement public*, jakby chcąc wyrazić w dalszym ciągu szczególną ich pozycję w strukturze administracyjnej państwa. Kompetencje regionu obejmują rozwój gospodar-

ustanowienia własnej egzekutywy rady regionalnej, daleko idących zmian w zakresie nadzoru nad regionem i sformułowaniu jednakowych zasad jego wykonywania wobec wszystkich wspólnot terytorialnych — regionów departamentów i gmin oraz wyposażeniem regionów we własne służby. W konsekwencji należy przyjąć, że ustawa z r. 1982 zmierza do uniformizacji wspólnot terytorialnych przy zachowaniu odrębności regionów uwarunkowanej ich „misją”, sprowadzającą się do rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego. Próba uniformizacji normatywnej nie wyklucza, jak można się domyślać, wątpliwości rodzących się w dalszym ciągu, gdy spogląda się na region, usiłując wkomponować tę jednostkę w ramy klasycznych kategorii nauki prawa administracyjnego. Nadal aktualne pozostaje pytanie: czym jest region, skoro nie „mieści się” w tych sztywnych, bo klasycznych ramach.

Artykuł 61 ustawy z r. 1982, zmieniający art. 3 ustawy z r. 1972, wymienia organy własne regionu: 1) radę regionalną, 2) przewodniczącego rady regionalnej i 3) komitet gospodarczo-społeczny. Określa on zarazem w ogólności formy ich działania i zwraca uwagę na współdziałanie w administrowaniu regionem (*concourent à l'administration de la région*).¹⁵

Rada regionalna wyłaniana jest w drodze wyborów powszechnych i bezpośrednich.¹⁶ Jest ona organem o własnej strukturze wewnętrznej. Wybiera spośród swych członków: przewodniczącego, jego zastępców, którzy wraz z innymi wybranymi radnymi tworzą biuro (*bureau*). Rada regionalna może delegować część swych kompetencji na biuro, z wyjątkiem uchwalania budżetu.¹⁷ Biuro jest zatem nie tylko organem wewnętrznym, lecz stanowi emanację rady regionalnej i z upoważnienia rady służą mu kompetencje właściwe radzie regionalnej. Ustawa nie wspomina o zatwierdzaniu decyzji biura przez samą radę jako warunku ich prawomocności. Wydaje się, że decyzje podejmowane przez biuro są prawomocne, chyba że regulamin wewnętrzny (*règlement intérieur*), uchwalony przez radę regionalną, stanowi inaczej. Jako organ uchwałodawczy, rada obraduje na sesjach (*séances*), a jej posiedzenia są jawne. Sesje

czy, społeczny i kulturalny regionu — nie mają zatem charakteru generalnego. Uległy jednakże poszerzeniu o sferę rozwoju kulturalnego. Przypomnijmy, że ustawa z r. 1972 w art. 4 § I stwierdzała: *L'établissement public a pour mission, dans le respect des attributions des départements et des communes, de contribuer au développement économique et social de la région.*

¹⁵ Cytowany przepis brzmi: *Le conseil régional par ses délibérations, le président du conseil régional par l'instruction des affaires et l'exécution des délibérations, le comité économique et social par ses avis, concourent à l'administration de la région.*

¹⁶ Artykuł 59 ustawy z r. 1982.

¹⁷ Artykuł 71 § II ustawy z r. 1982.

rady regionalnej zwołuje przewodniczący co najmniej raz w kwartale oraz są one zwoływane na żądanie biura oraz jednej trzeciej jej członków pod warunkiem określenia porządku posiedzenia, które nie może trwać dłużej niż 2 dni.¹⁸

Poza trybem zwyczajnym zwoływania posiedzeń rady, ustawa przewiduje tryb nadzwyczajny w przypadku zaistnienia bliżej nie sprecyzowanych „okoliczności wyjątkowych” (*circonstances exceptionnelles*). Wówczas rada regionalna zbiera się na żądanie wyrażone dekretem.¹⁹

Formą działania rady regionalnej są podejmowane przez nią uchwały (*délibérations*).

Nowym pod względem zasobu i charakteru kompetencji organem, utworzonym ustawą z r. 1982, jest przewodniczący rady regionalnej. Wyępuje on w dwojakim charakterze, jako:

- 1) własny organ wykonawczo-zarządzający rady regionalnej²⁰;
- 2) organ organizujący pracę rady regionalnej.

Wymieniona jako druga w kolejności grupa kompetencji przewodniczącego rady regionalnej obejmuje przede wszystkim, o czym była już mowa, zwoływanie posiedzeń rady regionalnej, a także przewodniczenie jej pracom na posiedzeniach na zasadach określonych w regulaminie wewnętrznym uchwalonym przez radę. Przewodniczący rady regionalnej przygotowuje uchwały rady regionalnej²¹ i przedstawia radnym regionalnym co najmniej na 8 dni przed posiedzeniem materiały dotyczące wszystkich spraw będących jego przedmiotem (art. 72). Jako organ wykonawczy rady, przewodniczący jest zobowiązany przedstawiać projekty uchwał do zaopiniowania komitetowi społeczno-gospodarczemu i jednocześnie przesłać je członkom rady regionalnej.

Ustawa szczególnie eksponuje funkcje przewodniczącego rady jako własnej egzekutywy regionu²², organu wybranego przez radę w celu wykonywania jej uchwał. Utworzenie własnego organu wykonawczego regionu ustawa wiąże z ustanowieniem służb regionalnych²³, których sze-

¹⁸ Artykuł 71 § I ustawy z r. 1982. W przypadku zwoływania posiedzenia rady przez radnych regionalnych ustawa czyni zastrzeżenie, że ten sam radny nie może żądać zwołania posiedzenia rady regionalnej częściej niż raz na pół roku.

¹⁹ Artykuł 71 § I ustawy z r. 1982.

²⁰ W świetle przepisów ustawy z r. 1972 prefekt regionu łączył funkcję organu wykonawczego rady regionalnej z funkcją przedstawiciela państwa w regionie. Urząd prefekta regionu sprawował prefekt departamentu, w którym mieściła się siedziba władz regionu.

²¹ Artykuł 73 ustawy z r. 1982.

²² Zob. art. 73 ustawy z r. 1982. Znajdujemy w nim między innymi następujące stwierdzenia: *Le président du conseil régional est l'organe exécutif de la région* oraz *Il prépare et exécute les délibérations du conseil régional*.

²³ W rodzimej literaturze przedmiotu pojęcie publicznej służby technicznej ana-

fem ustanowiła przewodniczącego rady regionalnej. Artykuł 73 ustawy dobitnie łączy funkcje wykonawczo-zarządzające przewodniczącego rady regionalnej z faktem zwierzchnictwa nad służbami regionalnymi (*Il est le chef des services que la région crée pour l'exercice de ses compétences*). Oprócz służb regionalnych na obszarze regionu działają także służby państwa. Przed reformą z r. 1982 na potrzeby regionu prefekt wykorzystywał służby państwowe. W momencie utworzenia własnych służb regionu, oprócz powołania „nowych” służb, nastąpiło wydzielenie szeregu służb państwa i poddanie ich kierownictwu organów regionu, a w szczególności przewodniczących rad regionalnych. Owo wydzielenie służb państwowych na rzecz regionów nastąpiło w wyniku porozumień (*conventions*) zawartych między przedstawicielami państwa w regionach, będących szefami służb państwa funkcjonującymi w regionie, a przewodniczącymi rad regionalnych, czyli szefami tych służb, porozumień — dodajmy — zatwierdzanych zarządzeniami (*arrêtés*) ministra spraw wewnętrznych. Treścią porozumień jest wykaz służb podległych przewodniczącym rad regionalnych. W przypadku niezawarcia porozumienia, o którym mowa, wykaz służb regionalnych ustala dekret Rady Stanu. Zatem w przypadku braku porozumienia między przedstawicielem państwa w regionie a przewodniczącym rady regionalnej dekret reguluje omawianą kwestię. Występując w charakterze szefa służb regionalnych, przewodniczący rady regionalnej pełni funkcję zbliżoną w istocie do organu zarządzającego, tj. organu, któremu przysługują wydzielone, niezależne od rady regionalnej, kompetencje. Nie oznacza to jednakże całkowitej jego autonomii w tym zakresie, bowiem corocznie przedstawia radzie regionalnej sprawozdanie o sytuacji w regionie, stanie wykonania planu regionalnego oraz działalności i środkach finansowych służb regionalnych i jednostek organizacyjnych mu podporządkowanych. Równocześnie na przewodniczącym rady regionalnej ciąży obowiązek i prawo koordynowania działalności służb regionalnych oraz służb państwa wspólnie z przedstawicielem państwa w regionie. Wydaje się, że informacja o dzia-

lizuje Z. Rybicki, pisząc między innymi: „Charakter publiczny tych instytucji i urzędów oznacza ich powszechną dostępność i odpowiedzialność państwa za ich funkcjonowanie. Charakter służby tych instytucji i urzędów ma podkreślać, że ich organizowanie nie może mieć na celu profitów ekonomicznych. Nie jest to więc działalność skomercjalizowana, co nie oznacza, że rachunek ekonomiczny ma być całkowicie zarzucony. Efektywność publicznych służb technicznych ocenia się za pomocą kryteriów społecznych.” Dalej wyjaśnia: „Publiczne służby techniczne realizowane są od dawna w państwach o różnych ustrojach. Pojawiały się często jako wyraz organizacji państwa i przeznaczane były na użytek aparatu władzy. Z czasem zyskiwały rangę służby publicznej, oddanej na użytek ogólnospołeczny.” Z. Rybicki, S. Piątek: *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984, s. 313 i n.

łalności służb regionalnych ma raczej charakter sprawozdawczy, podobnie do tej, jaką składa radzie, również raz w roku, przedstawiciel państwa w regionie o funkcjonowaniu służb państwa na obszarze regionu. Do przyjęcia takiego stanowiska skłania fakt, że ustawa nie określa ewentualnych uprawnień rady regionalnej, np. w przypadku krytycznej oceny stanu czy działalności służb regionalnych. Jest to jeden z przejawów ogólnej koncepcji przyjętej w owych rozwiązaniach, polegającej na kreowaniu silnej pozycji organu wykonawczego. Rada regionalna, podejmując uchwały, wyznacza treść i kierunki działań przewodniczącego, natomiast, co daje się zauważyć, nie dysponuje skutecznymi środkami wpływu na swą egzekutywę od momentu podjęcia uchwały. Obowiązujące unormowanie dość jednoznacznie wyznacza pozycję rady regionalnej — organu deliberującego i opowiada się za silnym organem administrującym, co zresztą pozostaje w zgodzie z tradycyjnym przesuwaniem punktu ciężkości działalności państwowej na organy administracji i ich faktycznej preponderancji. Znaczny zasób kompetencji, spoczywających w rękach przewodniczącego rady regionalnej, wpłynął na możliwość ich dekoncentrowania, podobnie jak ma to miejsce w przypadku dekoncentracji wewnętrznej, polegającej na przekazywaniu części kompetencji rady regionalnej na rzecz jej biura. Otóż przewodniczący rady regionalnej może delegować na rzecz kierujących poszczególnymi służbami regionalnymi prawo podpisu (*signature*), co w praktyce oznacza delegowanie prawa decyzji, jednakże pod jego nadzorem i przy zachowaniu jego bezpośredniej odpowiedzialności (*sous sa surveillance et sa responsabilité*) — art. 73.

Ustawa nie zmieniła pozycji komitetu gospodarczo-społecznego (*comité économique et social*) organu doradczego, złożonego z mianowanych członków reprezentujących różne środowiska społeczno-zawodowe i gospodarcze. Komitet gospodarczo-społeczny pozostał organem doradczym przewodniczącego rady regionalnej i samej rady. Doradztwo komitetu gospodarczo-społecznego ma charakter wstępny, dokonywane jest przed podjęciem decyzji i następuje z inicjatywy przewodniczącego rady regionalnej, który może zażądać wyrażenia opinii lub przeprowadzenia prac studialnych w zakresie ogólnej kompetencji regionu, tj. spraw dotyczących rozwoju gospodarczego, społecznego i w dziedzinie działalności kulturalnej. Zasada jest fakultatywność doradztwa komitetu gospodarczo-społecznego. Jednakże w trzech przypadkach opinie komitetu gospodarczo-społecznego mają charakter obligatoryjny. W trzech sytuacjach rada regionalna jest zobowiązana zasięgnąć opinii komitetu przed podjęciem decyzji:

- 1) przy przygotowaniu i wykonywaniu planu narodowego w regionie;

2) przy opracowaniu projektu planu regionalnego i rocznego bilansu jego wykonania;

3) przy określaniu ogólnych założeń projektu budżetu regionu (art. 63).

Ustrojowa pozycja tego organu i jego stosunek do rady regionalnej oraz przewodniczącego rady każą upatrywać także i w sytuacjach wyżej określonych formalnie nie wiążącego charakteru opinii. Organem decydującym w zakresie udziału regionu w planowaniu regionalnym i w sprawach budżetu jest organ uchwałodawczy — rada regionalna.

Nowym organem, poprzednio nie znanym, jest komitet pożyczkowy (*comité des prêts*), złożony z przedstawicieli radnych rad regionalnych, departamentalnych i gminnych, desygnowanych przez ich rady. Zadanie komitetu pożyczkowego polega na określeniu ogólnych założeń polityki kredytowania urzędów wspólnot lokalnych, ich związków oraz regionu. Jest to organ formułujący kierunki przeznaczania środków finansowych na finansowanie urzędów publicznych nie tylko w regionie, ale również w poszczególnych wspólnotach lokalnych. Wypracowuje on koncepcję kredytowania inwestycji w regionie i jego jednostkach terytorialnych (gminach, departamentach), w czym należy widzieć przede wszystkim kompetencje koordynacyjne. Ustalenia, będące wynikiem udziału w pracach komitetu pożyczkowego przedstawicieli rad wspólnot lokalnych, służą uzgadnianiu polityki kredytowej w skali regionu i są konkretyzowane w planach gospodarczych i finansowych. Podobnie jak komitet gospodarczo-społeczny, komitet pożyczkowy może pełnić funkcje organu doradczego (art. 68).

Obok organów własnych, w regionie funkcjonuje utworzony ustawą z r. 1982 organ o złożonej, a zarazem oddającej dość wiernie treść jego kompetencji w nomenklaturze — reprezentant państwa w regionie (*représentant de l'État dans la région*). Utworzenie własnej egzekutywy rady regionalnej, a w rzeczywistości regionu, w postaci przewodniczącego rady regionalnej przyniosło w rezultacie oddzielenie kompetencji wykonawczo-zarządzających od zespołu kompetencji, które można określić jako przedstawicielstwo państwa w regionie, a które tworzą właśnie urząd reprezentanta państwa w regionie.

Określenie pozycji tego organu może nastąpić poprzez wyszczególnienie kompetencji składających się na owo „reprezentowanie państwa w regionie”, aczkolwiek raczej należałoby w tym przypadku mówić o reprezentowaniu rządu w regionie, jego bowiem konkretnie przedstawicielem pozostaje ten organ. Reprezentant państwa w regionie jest mianowany na urząd dekretem Rady Ministrów, co już przesądza o wzajemnym stosunku między nim a rządem, stosunku hierarchicznego podporządkowania. Stwierdziliśmy już poprzednio, że reprezentant państwa jest w regionie szefem służb państwowych w regionie. Z tego tytułu usta-

wa określa go mianem przedstawiciela każdego z ministrów (*il représente chacun des ministres* — art 79). Z jednej strony spełnia on rolę zwierzchnika wyodrębnionych na zasadzie resortowości poszczególnych służb państwa w regionie jako przedstawiciel kierowników resortów (ministrów), z drugiej — jako przedstawiciel każdego z ministrów — zbliża się w swym charakterze do organu reprezentującego organ o kompetencji generalnej, która jest wypadkową ogółu „kompetencji szczególnych”, skupionych w jednym organie. Pozostając, poprzez fakt wykonywania nadzoru nad regionem, łącznikiem między państwem (rządem) a regionem, ma:

- 1) prawo wypowiedzania się w imieniu państwa przed radą regionalną (art. 79);
- 2) obowiązek i zarazem prawo czuwania nad prawidłowym wykonywaniem kompetencji przez władze regionalne (organy własne regionu);
- 3) prawo żądania od przewodniczącego rady regionalnej informacji o sytuacji w regionie, potrzebnych do właściwego wykonywania jego (reprezentanta państwa) funkcji.

Wymienione, jako pierwsze, uprawnienie może być zrealizowane w dwojakim trybie. W pierwszym przypadku „wysłuchanie” reprezentanta państwa przez radę regionalną jest rezultatem uzgodnienia (*accord*) przewodniczącego rady regionalnej i zainteresowanego. Przypadek drugi obejmuje sytuację, gdy premier wyraża żądanie wysłuchania reprezentanta państwa przez radę regionalną. Rada regionalna jest tym żądaniem związana. Mamy więc w tym przypadku do czynienia z pewnego rodzaju formą nadzoru nad ciałem samorządowym.

Jednakże podmiotem sprawującym bezpośredni nadzór nad regionem pozostaje reprezentant państwa w regionie.

Istotną modyfikację w zakresie wykonywania nadzoru nad wspólnotami terytorialnymi, wprowadzoną ustawami decentralizacyjnymi, jest zniesienie nadzoru *a priori*, co wyraża zasada prawomocności uchwał, zarządzeń i innych aktów oraz porozumień podjętych czy też zawartych przez organy regionu (art. 69 § I). Wymienione akty prawne są prawomocne, chyba że zostaną uchylone w trybie nadzoru *a posteriori*, przy czym wyróżnia się trzy rodzaje nadzoru: administracyjny, finansowy i techniczny. W odróżnieniu od nadzorów: finansowego i technicznego, które mają charakter wyspecjalizowany, nadzór administracyjny polega na ogólnym oddziaływaniu reprezentanta państwa w regionie i ma na celu kontrolę legalności aktów prawnych organów regionu. Przy wykonywaniu nadzoru administracyjnego nie ma zastosowania kryterium celowości decyzji wyrażonych w odpowiednich formach prawnych.

Procedura nadzoru administracyjnego²⁴ jest rozbudowana i obejmuje

²⁴ Artykuł 69 ustawy z r. 1982.

kilka stadiów. Na organach regionu spoczywa obowiązek przesyłania aktów prawnych reprezentantowi państwa w regionie w ciągu 15 dni od chwili ich powzięcia. Z kolei reprezentant państwa ocenia ich zgodność z prawem. W przypadku oceny negatywnej wszczyna postępowanie przed trybunałem administracyjnym, zaskarżając niezgodność aktu prawnego z obowiązującym prawem. Konsekwencją zaskarżenia aktu prawnego może być jego zawieszenie do czasu rozstrzygnięcia trybunału administracyjnego, jeżeli złożony wniosek (*requête*) daje wystarczające podstawy do prawdopodobnego uchylenia aktu, jako niezgodnego z prawem. O zawieszeniu aktu wypowiada się przewodniczący trybunału administracyjnego w ciągu 48 godzin, gdy uzna, że obowiązywanie zaskarżonego aktu prawnego mogłoby narazić wolność publiczną lub indywidualną (*liberté publique ou individuelle*). Decyzja o zawieszeniu aktu może być zaskarżona przez zainteresowany organ regionu do Rady Stanu w terminie 15 dni, licząc od dnia zawiadomienia. Rozstrzygnięcie tego zagadnienia podejmuje przewodniczący sekcji sporów Rady Stanu lub jej członek w terminie 48 godzin.

Postępowanie, o którym mowa, może być również wszczęte na wniosek osoby fizycznej lub prawnej, jeżeli ona uzna, że dany akt prawny organu regionu narusza jej prawa. W przypadku zaistnienia powyższych okoliczności osoba ta może wystąpić z wnioskiem do przedstawiciela państwa w regionie o wszczęcie opisanego postępowania. Przedstawiciel państwa występuje wówczas jako rzecznik ochrony prawnej interesu indywidualnego, działając z inspiracji swoistego rodzaju *actio popularis*. Przedstawiona procedura zaskarżenia aktu prawnego regionu — jak dostrzegamy — przewiduje szereg środków prawnych służących ochronie organów regionu. Nadzór nad aktami w świetle przepisów ustawy z r. 1972 realizowano w sposób autorytarny. Stosowanym środkiem nadzoru jest wystąpienie prefekta regionu kierowane do rady regionalnej o ponowne rozpatrzenie uchwały. Nie sprecyzowano przy tym podstaw wystąpienia prefekta. W szczególności nie określono, czy postawę mogła stanowić celowościowa strona uchwały. Należało, jak się wydaje, przyjąć interpretację rozszerzającą. W powyższym mniemaniu utrzymuje stwierdzenie, że unieważnienie (*nullité*) uchwały dokonywane dekretem Rady Stanu mogło nastąpić nie tylko pod zarzutem niezgodności z ustawą, lecz także, gdy uchwała „[...] zawierała treści niezgodne (obce) z kompetencjami określonymi w ustawie” (mowa oczywiście o ustawie z r. 1972).

Specjalistyczny nadzór finansowy w regionie między innymi wykonuje księgowy regionu (*comptable de la région*) — funkcjonariusz państwowy mianowany przez ministra budżetu po zasięgnięciu opinii przewodniczącego rady regionalnej. Obejmując urząd składa on przysięgę przed regionalną izbą obrachunkową (*chambre régionale des comptes*) —

nowo utworzonym organem scentralizowanego nadzoru finansowego, którego istota wywołuje dyskusje, aczkolwiek istnieje zgoda co do sądowego charakteru tego organu. Rozstrzygnięcie wątpliwości sprowadza się do uznania regionalnych izb obrachunkowych bądź to za szczególny rodzaj organów sądownictwa administracyjnego, co zbliżałoby je do trybunałów administracyjnych, będących rozbudowaną strukturą Rady Stanu, bądź to za *sui generis* organy łączące cechy organów sądownictwa finansowego i organów administracji. Szereg argumentów skłania do przyjęcia drugiego stanowiska. Regionalne izby obrachunkowe są ogniwem hierarchicznie powiązanego, organizacyjnie i kompetencyjnie wyodrębnionego systemu organów nadzoru finansowego działającego pod kierownictwem Trybunału Obrachunkowego (*Cour des comptes*), aczkolwiek ich formy działania w dużym stopniu zbliżają je do typowego sądownictwa administracyjnego.²⁵

Powróćmy jednakże do kompetencji księgowych regionów. Stwierdziłiśmy, iż są to organy zewnętrzne względem regionów oraz innych wspólnot terytorialnych i nie są powiązane strukturalnie z ich organami własnymi. Księgowi stanowią główną gwarancję realizacji budżetu, będąc czynnikiem przestrzegania dyscypliny finansowej w szczególności poprzez czuwanie nad równowagą budżetu. Podstawowe uprawnienie, które przysługuje księgowemu regionu, polega na zawieszeniu płatności (*décision de suspendre le paiement*), jeżeli groziłoby to naruszeniem bilansu budżetowego. Wykonawcy budżetu — przewodniczącemu rady regionalnej służy w tym przypadku środek odwoławczy (*ordre de réquisition*) wnoszony do regionalnej izby obrachunkowej. Nadzór finansowy obejmuje również fazę uchwalania budżetu (art. 83). Ustawa nie dopuszcza możliwości nieposiadania przez region budżetu, podobnie jak czyni to w odniesieniu do gmin i departamentów. Uchwalenie budżetu powinno nastąpić do 31 marca. Nieuchwalenie w tym terminie budżetu przez radę regionalną powoduje włączenie się do procedury budżetowej reprezentanta państwa w regionie, który wykorzystując przyznane mu uprawnienia, zawiadamia bezwzględnie regionalną izbę obrachunkową, która z kolei formułuje propozycje do opracowania budżetu. W oparciu o te propozycje reprezentant państwa ustala budżet regionu i przekazuje do wykonania (art. 7) Warto zwrócić uwagę, że reprezentant państwa w regionie nie jest w pełni związany projektem regionalnej izby obrachunkowej, może bowiem odstąpić od nich, odpowiednio to motywując (art. 7). Jest to najdalej idący środek, mieszczący się w gestii uprawnień nadzorczych reprezentanta państwa. Region, podobnie jak inne wspólnoty terytorialne, nie może

²⁵ Por. J. C. Bouzely: *Les chambres régionales des comptes*, „Revue Administrative” 1982, nr 207, s. 314 i n.

funkcjonować bez budżetu. Dodajmy w tym miejscu, że nadzór w omawianym zakresie nie ogranicza się jedynie do administracyjnego ustanowienia w przypadku nieuchwalenia budżetu. Ma zastosowanie również wówczas, gdy uchwalony przez radę regionalną budżet nie spełnia warunku równowagi po stronie wydatków i dochodów. Nad równowagą budżetu czuwa regionalna izba obrachunkowa. Gdy zaistnieje odstępstwo od zasady równowagi budżetowej, organ ten występuje do reprezentanta państwa w regionie jako organu sprawującego ogólny nadzór w zakresie legalności aktów prawnych organów regionu, a wskazany organ wszczyną postępowanie w trybie przedstawionego wyżej nadzoru administracyjnego. Reprezentant państwa w regionie występuje do trybunału administracyjnego z wnioskiem o uchylenie uchwały budżetowej jako niezgodnej z przepisami prawa budżetowego, jeżeli rada regionalna sama w terminie 30 dni nie uchwali budżetu spełniającego warunek równowagi. Konsekwencją nieuchwalenia budżetu zrównoważonego jest ustanowienie budżetu regionu przez reprezentanta państwa w regionie (art. 8).

Znaczna liczba procedur i norm technicznych, zawartych w aktach normatywnych różnej, w dużym zakresie — niskiej rangi, spowodowała zjawisko ograniczania kompetencji wspólnot terytorialnych przez administrację centralną stanowiącą przepisy typu administracyjnego. Ten rodzaj regulacji pozostaje w sprzeczności z podjęciem nadzoru, którego zakres, formy i środki mogą być jedynie wynikiem unormowań ustawowych, ewentualnie aktów stanowiących na podstawie delegacji zawartych w ustawach. Używając w tytule drugiego rozdziału (art. 90—91) sformułowania: *De l'allégement de la tutelle technique*, ustawa z r. 1982 wyraża celowość „ograniczenia nadzoru technicznego poprzez uporządkowanie źródeł norm i procedur technicznych”. W konsekwencji problem sprowadza się do przyjęcia zasady wyłączności regulacji ustawowej. Ustawa zapowiada skodyfikowanie norm i procedur technicznych wynikających z ustaw i dekretów wykonawczych w terminie 2 lat od chwili opublikowania ustawy. *Code de prescriptions et de procédures techniques* określi przede wszystkim normy techniczne oraz procedury stosowania tych norm w dziedzinie higieny, prewencji sanitarnej, kultury, urbanizacji, budownictwa, walki z zanieczyszczaniem środowiska i jego ochrony. W tym celu ustawa powołuje komitet (*comité d'allégement des prescriptions et procédures techniques*), mający przygotować projekt kodeksu na podstawie unifikacji, uproszczenia i zaadoptowania norm technicznych przy uwzględnieniu pozycji prawnej wspólnot terytorialnych i ich zakładów publicznych.

Zmiana statusu regionów i zaliczenie ich do kategorii wspólnot terytorialnych wiąże się z modyfikacją przyznanych im kompetencji. W odróżnieniu od innych wspólnot terytorialnych (gmin i departamentów) re-

giony nie zostały wyposażone w kompetencje generalne. Artykuł 64 ustawy z 1982 r. jest w części powtórzeniem art. 4 ustawy z r. 1972 i, jak się wydaje, łącznie z wyposażeniem regionów w rady pochodzące z wyborów powszechnych i bezpośrednich oraz własne egzekutywy, przesądza o charakterze regionów w aktualnym kształcie. W świetle cytowanego przepisu kompetencje regionu obejmują rozwój gospodarczy, społeczny i kulturalny. Ustawa rozszerza zatem kompetencje regionu o sferę rozwoju kulturalnego. Równocześnie podkreśla ona uznanie przez region kompetencji departamentów i gmin oraz obowiązek wykonywania kompetencji we współdziałaniu regionu ze wspólnotami terytorialnymi i państwem. W praktyce oznacza to z jednej strony poszanowanie autonomii departamentów i gmin, z drugiej zaś potwierdza konstytucyjną zasadę integralności i unitarny charakter państwa francuskiego. Zmiana pozycji regionów wykluczać ma jakiegokolwiek pogwałcenie jedności państwa i uznanych uprawnień jego wspólnot terytorialnych. Region pozostaje nadal wyodrębnioną jednostką terytorialną, zarządzaną przez własne organy o zmienionej strukturze i układzie kompetencji w ramach szczególnych kompetencji, zakreślonych w art. 64.

Uległ zmianie katalog form wykonywania owych szczególnych kompetencji przez organy regionu. Ustawa z r. 1982 utrzymuje w tym miejscu formy działania regionu ustanowione ustawą z r. 1972 w jej oryginalnym brzmieniu i dodaje nowe. Jednak ograniczenie się do wyrażonego stwierdzenia nie dawałoby pełnego obrazu zmian statuowanych ustawami decentralizacyjnymi, bowiem określone wcześniej — ustawą z r. 1972 — ramy normatywne zostały wypełnione nowymi, nie znanymi przedtem treściami, odnoszącymi się przede wszystkim do kompetencji w sferze gospodarczej, a ściślej — reformy systemu planowania.²⁶

Sięgając do genezy regionów we Francji, należy stwierdzić, iż ich współczesna pozycja i kolejne reformy były głównie wynikiem poszukiwań strukturalnych, a zarazem i terytorialnych form rozwoju gospodarczego. Począwszy od utworzenia w latach pięćdziesiątych okręgów działalności regionalnej, podstawowym przesłaniem regionalizacji było zapewnienie równomiernego rozwoju gospodarczego prowincji i określenie zadań w dziedzinie opracowywania oraz realizacji planów. Zasadnicza koncepcja, wówczas zrodzona, wyznaczyła regionom specjalną — odmienną niż departamentom i gminom — pozycję, którą wiernie odda-

²⁶ Kompetencje regionów w zakresie planowania w ramach nowego systemu wprowadzonego ustawą nr 82-653 z 29 VII 1982 r. — *Journal Officiel* 30 VII 1982 — analizują między innymi: H. Gronkiewicz-Waltz: *Prawne aspekty reformy planowania gospodarczego we Francji*, „Organizacja — Metody — Technika” 1985, nr 6 oraz A. Ryszkiewicz: *Planowanie zdecentralizowane we Francji*, „Gospodarka Planowa” 1984, nr 9.

wało nazewnictwo przyjęte w projekcie z r. 1969. Określono w nim regiony jako jednostki wyspecjalizowane — *spécialisées*, co miało ekspozycjonować odmienność ich funkcji w strukturze państwa i odróżniać je od klasycznych wspólnot terytorialnych. Nadanie regionom ustawą z r. 1982 określenia „wspólnoty terytorialne” nie oznacza bynajmniej całkowitego ich upodobnienia do gmin i departamentów. Reforma uczyniła z regionów wspólnoty terytorialne, spełniając konstytucyjną przesłankę — wyposażając je w rady wyłonione w drodze powszechnych i bezpośrednich wyborów²⁷ oraz uniformizując strukturę organów i rozwiązania w zakresie wykonywania nadzoru na wszystkich szczeblach wspólnot terytorialnych. Jednak wskazane podobieństwa nie mogą przesłonić szczególnej misji regionów, ograniczonej do rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego.²⁸

РЕЗЮМЕ

В 1982 г. во Франции началась реформа децентрализации местной администрации. Она ввела много существенных изменений в структуру органов территориальных сообществ (*collectivités territoriales*), т.е. гмин и департаментов, а также в области предела и форм надзора (*tutelle*) государства над ними. Значительным успехом реформы стало изменение правового положения регионов, которым был признан статус территориальных сообществ, близкий к статусу гмин и департаментов. Предмет настоящей статьи — анализ настоящей структуры органов региона, компетенции, пределы и формы надзора, определяющие его новое правовое положение. Статья опирается в основном на толковании положений закона № 82-213 от 2 марта 1982 г. о правах и свободах гмин, департаментов и регионов (*loi 82—213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*). Административная регионализация во Франции является результатом длительной эволюции, важным этапом которой была введенная законом от 5 июля 1972 г. реформа, таким образом актуальные решения базируются на принятых в то время установлениях. Следовательно, неслучайно размышления автора статьи относятся к состоянию, существующему до вступления в силу закона от 1982 г., и служат показанию введенных изменений.

RÉSUMÉ

En 1982 on a commencé en France la réforme de décentralisation de l'administration territoriale. Elle a introduit plusieurs changements essentiels dans le domaine de la structure des organes des collectivités territoriales, c.-à-d. des communes et des départements, ainsi que dans l'étendue et des formes de tutelle

²⁷ Por. J. Rosselot: *Le réforme de décentralisation (Loi nr 83—213 du 2 mars 1982)*, „Revue Administrative” 1982, nr 208, s. 373.

²⁸ *Ibid.*, s. 372.

de l'État sur ces organes. L'acquisition fondamentale de la réforme c'est la transformation de la position juridique des régions auxquelles on a attribué le statut des collectivités territoriales analogue aux communes et aux départements. Dans cet article, on fait l'analyse de la structure actuelle des organes de la région, on parle des compétences, de l'étendue et des formes de tutelle, désignant sa nouvelle situation. L'article a été élaboré surtout en se fondant sur l'interprétation des prescriptions de la loi N° 82-213 du 3 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. La régionalisation administrative en France est le résultat d'une longue évolution, dont une étape importante était la réforme introduite par la loi du 5 juillet 1972, vu que les solutions actuelles se fondent sur les définitions admises alors. Ce n'est pas par hasard que les considérations contenues dans l'article présent se rapportent à l'état d'avant la mise en vigueur de la loi de 1982 et servent à démontrer les changements introduits.

