
ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN – POLONIA

VOL. XLIII

SECTIO G

1996

Najwyższy Sąd Administracyjny w Warszawie
Wydział Prawa i Administracji UMCS

ZYGMUNT NIEWIADOMSKI, JAN SZRENIAWSKI

Geneza i istota francuskiego samorządu terytorialnego

The Origin and Essential Features of the French Local Government

Średniowieczny samorząd stanowy – aczkolwiek wywarł istotny wpływ na kształtowanie się współczesnego samorządu terytorialnego – nie może być uważany za jego poprzednika.¹ Dopiero Wielka Rewolucja Francuska i przejście państwa policyjnego w państwo konstytucyjne stwarzają podstawy do powstania nowoczesnego samorządu terytorialnego. Od tego czasu datuje się dynamiczny rozwój teorii samorządu.

Francuska myśl teoretyczna, początkowo hołdująca wywodzącej się z pierwszego okresu rewolucji r. 1789 idei odwiecznych i niezbywalnych praw komunalnych i miejskich, wraz z rozwojem wydarzeń rewolucyjnych odeszła od upatrywania w gminach organizacji, które powinny pozostawać w takiej samej sytuacji jak poszczególni obywatele. Zanim to się stało, Konstytuanta – będąca pod wpływem prawa natury – zdecydowanie przeciwstawiająca się centralizacji okresu monarchii absolutnej, opowiedziała się za zapewnieniem gminom praw

¹ Średniowieczne komuny nastawione na realizację prywatnoprawnych celów dbały o zaspokajanie własnych interesów. Przeciwstawiały je interesom państwa. Nie wykazywały tendencji do realizacji celów publicznoprawnych, do wykonywania w terenie administracji państwowej. Z tych względów nie mogą być uznawane za związki stanowiące podstawę kształtowania się nowoczesnego samorządu terytorialnego (por. E. Iserzon: *Prawo administracyjne*, Warszawa 1962, s. 97 i n.)

analogicznych do uprawnień jednostki.² Na wzór tych praw określona została sfera praw gminy, a do francuskiego ustawodawstwa wprowadzono instytucję „czwartej władzy” – *pouvoir municipal*.³ Gminy uzyskały osobowość prawną, a nadzór ze strony władz centralnych został poważnie ograniczony.

Jednak nawet Konstytuanta, kreując sferę *pouvoir municipal*, nie zakładała, że działalność gminy sprowadzać się będzie wyłącznie do wykonywania jej własnych funkcji. Obok funkcji własnych (*fonctions propres*) powierza gminie wykonywanie funkcji zleconych (*fonctions déléguées*).⁴ W zakresie realizacji zadań pozostających w sferze funkcji powierzonych władze gminne były podporządkowane władzom państwowym.

Można postawić tezę, że już w okresie Rewolucji Francuskiej upatrywać należy początków kształtowania się idei uznającej samorząd terytorialny za twór powoływany przez państwo. Co prawda Konstytuanta, stojąc na gruncie teorii prawa natury, daleka była od uznania ówczesnego samorządu terytorialnego w postaci komun wiejskich i miejskich za samorząd tworzony przez państwo; wręcz przeciwnie – traktowała gminę jako korporację terytorialną, niezależną od państwa, uznając jej własne przyrodzone prawa. Wyrazem tego była osobowość prawna mająca zapewnić gminie taką ochronę jak jednostce. W zakresie realizacji funkcji poruczonych przez państwo, gminy traktowano jednak jako okręgi państwowe, powołane do wykonywania administracji, pozbawione samodzielności. Tym samym podkreślony został fakt, że gmina – obok „własnych” – może i powinna realizować funkcje „delegowane” przez państwo.

To dorozumienie, wyrażone przekonaniem, było umacniane wraz z rozwojem Rewolucji, aż po kształtowanie doktryny wszechwładzy państwa w stosunku do wszystkich organizacji, w tym i gminy. Państwo przestano traktować jako twór obywateli. Uznano je za mistyczną jedność narodu, wznoszącą się ponad jego poszczególnymi obywatelami. W rezultacie nie interesy obywateli, lecz państwa stanęły na pierwszym miejscu.

Doktryna ta legła u podstaw kolejnych reform rozpoczętych przez Napoleona ustawą z 17 lutego 1800 r. W miejsce daleko posuniętej decentralizacji okresu początków Rewolucji wprowadzony został system scentralizowanego zarządu lokal-

² Reformy Konstytuanty szczegółowo omawia G. Sautl: *Histoire des institutions depuis la Révolution française*, Paris 1978, przytaczając bogatą bibliografię w tej kwestii, a także P. Legendre: *Histoire de L'Administration de 1750 à nos jours*, Paris 1968.

³ Art. 49 ustawy z dnia 14 grudnia 1789 r.

⁴ Zob. przypisy art. 50 ustawy z dnia 14 grudnia 1789 r., określające *fonctions propres* oraz art. 51 tej ustawy, określające *fonctions déléguées*.

nego. Gmina została podporządkowana państwu. Jej władze pochodziły z nominacji. Gmina stała się *de facto* rządowym okręgiem administracyjnym.⁵

W rezultacie przestał działać podział funkcji na własne i delegowane. Wszystkie, jakie gmina realizowała, były funkcjami państwa. Tak ukształtowany przez Napoleona ustrój gminy legł u podstaw późniejszego modelu gminy francuskiej. Wprawdzie wpływ państwa na gminę został ograniczony, co znalazło przede wszystkim wyraz w przywróceniu zasady wyboru władz gminnych, to sama idea silnej centralizacji pozostawała.⁶

Dwie krańcowo różne koncepcje modelu gminy z okresu „rewolucji administracyjnej” – jedna z gminą o prawach kształtowanych na wzór praw naturalnych jednostki oraz druga z gminą całkowicie podporządkowaną państwu – nie pozostały bez wpływu na kształtowanie się instytucji nowoczesnego samorządu terytorialnego. Wprawdzie we Francji wpływ na kształtowanie się koncepcji samorządu terytorialnego wywarł przede wszystkim ten drugi model gminy, to nie pozostały bez echa koncepcje prawa natury. Można postawić tezę, że krańcowo różne koncepcje umożliwiły wypracowanie systemu nowoczesnego samorządu terytorialnego.

System ten do niedawna tworzyły gminy i departamenty. Po głębokich reformach zarządu lokalnego z lat 1982–1984⁷ do grupy jednostek samorządowych dołączyły regiony. Aktualnie funkcjonują we Francji 22 regiony (w tym Korsyka), 95 departamentów (plus 4 departamenty zamorskie) oraz 36 500 gmin. Oznacza to, że w regionie zgrupowane są średnio 4 departamenty i około 1500 gmin.

Podstawę systemu samorządu terytorialnego we Francji tworzy gmina. Ona też będzie przedmiotem dalszych analiz.

Istotę gminy określają przepisy art. 72 Konstytucji Francuskiej z dnia 4 października 1958 r. Gmina jest w świetle regulacji art. 72 tej Konstytucji „tworzoną z mocy prawa wspólnotą terytorialną, administrującą się samodzielnie przez wybieralne rady”. Gminę francuską tworzy zatem ludność zamieszkała na określonym terytorium. Tak rozumiana gmina jest wyodrębniona organizacyjnie (włas-

⁵ Por. R. Pierot: *Uczestnictwo obywateli w zarządzaniu sprawami lokalnymi we Francji*, „Problemy Rad Narodowych” 1980, nr 48, s. 87.

⁶ Mimo – jak to określa J. Riveto – „rewolucji administracyjnej”, jaką przeszła Francja okresu Rewolucji i rządów Napoleona I, zrodzony w okresie monarchii absolutnej centralizm przetrwał we Francji próbę czasu i wrósł na stałe w tradycję francuską (*Droit administratif*, Paris 1977, s. 23). Odstępstwem od tej tradycji są dopiero reformy z lat 1982–1983, o czym będzie w dalszej części tej pracy.

⁷ Loi no 82–213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés communes, des départements et des régions – J. O. du 3 mars 1982.

ne pochodzące z wyboru władze) i prawnie (osobowość prawna). Stanowi samodzielny podmiot praw i obowiązków. Posiada własny majątek.

Gmina w aktualnym kształcie terytorialnym stanowi spuściznę wieków średnich. Tam należy szukać granic terytorialnych gmin współczesnych. Stamtąd przeszły do nowoczesnego państwa francuskiego. Co prawda podejmowano na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci liczne próby reform terytorialnych, ale nie przyniosły one znaczących efektów. W przeciwieństwie do niektórych innych krajów zachodnioeuropejskich,⁸ Francja nie zdecydowała się na model bezpośrednich reform terytorialnych. Pozostawiono tam zakotwiczoną jeszcze w ustawie z dnia 5 kwietnia 1884 r., zwanej kodeksem administracji gminnej, zasadę, że połączenie gmin następuje na mocy zgodnych uchwał zainteresowanych rad gminnych.⁹ Przewidziano natomiast liczne „środki zachęty”. Z najważniejszych wymienić należy: wzrost dotacji rządowych, zróżnicowanie stawek podatkowych według geograficznego pochodzenia podatników w pierwszych trzech budżetach owej gminy, przedstawicielstwo każdej gminy w nowej radzie gminnej. Mimo to rezultaty reform terytorialnych zdają się być mizerne. Między 1959 a 1970 r. dokonano tylko 350 połączeń, w wyniku których zlikwidowano 400 gmin. Niewiele zmieniła w tym zakresie ustawa z 16 lipca 1971 r. o zmianach w systemie gmin dopuszczająca referendum, do którego mógł się odwołać prefekt lub większość zainteresowanych rad gminnych.¹⁰ Ustawa ta, oparta bardziej na zasadzie dobro-

⁸ Przykładem reform terytorialnych, dokonywanych metodą administracyjną, jest Szwecja i Belgia. Rząd szwedzki już w r. 1446 opracował koncepcję administracyjnego podziału na duże obszary gminy, a parlament wprowadził ją w życie w r. 1952. W rezultacie liczba gmin została zredukowana z 2500 do 848. Kolejnych reform dokonano w latach 1962–1974. Po długich sporach politycznych między lewicą a centrum oraz partiami konserwatywnymi, przy sprzeciwie wielu gmin, od 1 stycznia 1974 r. wprowadzono jednolity system „zblokowanych gmin” (*kommunalblock*), przekształconych następnie w duże gminy z miastem (wsią) o rozwiniętej infrastrukturze. Ograniczono liczbę gmin czterokrotnie (G. Langrod: *Les tendances réformatrices de l'administration suédoise*, „Revue Administrative” 1981, nr 34, s. 305). Również w Belgii, po nieudanych próbach dobrowolnego łączenia się gmin, władze centralne sięgnęły do metod administracyjnych. Na podstawie ustawy z dnia 23 lipca 1971 r., którego celem było stworzenie „gmin dostatecznie wielkich, o dostatecznej liczbie mieszkańców, dysponujących dochodami, które by mogły zapewnić ich ludności w sposób odpowiedni korzyści płynące z dostosowanej do współczesnej epoki polityki komunalnej” (Referat Komisji Spraw Wewnętrznych Izby Reprezentantów) opracowany został rządowy plan łączenia gmin, zwany planem Costrada (od nazwiska urzędnika, który go opracował), zmierzający do zmniejszenia liczby gmin z 2359 do 595.

⁹ C. Wiener: *Przeobrażenia władzy terenowej we Francji*, [w:] *Tendencje rozwoju...*, s. 189 oraz E. Ruśkowski: *Kierunki zmian podziału administracyjnego Francji*, „Państwo i Prawo” 1981, nr 4.

¹⁰ C. Wiener: *op. cit.*, s. 189–190, oraz *idem*: *Kierunki zmian strukturalnych i proceduralnych w administracji europejskiej*, „Studia Prawnicze” 1980, z. 1–2, s. 148.

wolności niż zmian arbitralnych, nie dała spodziewanych rezultatów.¹¹ Liczba małych gmin jest w dalszym ciągu wysoka, chociaż myśl o reformach terytorialnych nie została we Francji zaniechana.¹²

USTRÓJ PRAWNY GMINY

Ustawodawca francuski hołduje zasadzie przedstawicielskiego sprawowania władzy w gminie. Stąd podstawowym organem władzy municypalnej jest Rada.

Rada jest w świetle przepisów ustawy municypalnej z dnia 5 kwietnia 1984 r. organem o kompetencji ogólnej.¹³ Do Rady Municypalnej należą wszystkie sprawy o charakterze lokalnym, nie zastrzeżone do kompetencji administracji rządowej lub wspólnot lokalnych wyższych szczebli (departamentów i regionów). Do zadań Rady należy w szczególności:

- tworzenie i utrzymywanie gminnych służb publicznych,
- zarząd własnością komunalną,
- gospodarowanie zatrudnieniem w gminie, organizowanie rynku pracy,
- zapewnienie ładu i porządku publicznego w gminie,
- zatwierdzanie budżetów rocznych.¹⁴

Zasadą jest brak możliwości przekazania kompetencji Rady innym organom (komisjom, merowi), funkcjonującym w strukturze wspólnoty terytorialnej. Istnieje natomiast możliwość przekazania niektórych kompetencji na rzecz związków międzygminnych.

Rada Municypalna jest wybierana na okres 6 lat. Wybory municypalne odbywają się w jednym terminie w całym kraju. Procedura wyboru jest skomplikowana. W gminach o liczbie mieszkańców mniejszej niż 3500 wybory odbywają się w dwóch turach i są – w przeciwieństwie do gmin większych – mało upolitycznione.

¹¹ W roku 1974 liczba gmin wynosiła 36 400, z czego 80% gmin liczyło mniej niż 1000, a 10% mniej niż 100 mieszkańców (L. Vocheil: *Centralizacja, dekoncentracja, decentralizacja*, „Organizacja–Metody–Technika” 1980, nr 3, s. 27).

¹² Por. tzw. raport Guicharda: *Vivre ensemble – referat Komisji Rozwoju i Odpowiedzialności Lokalnej*, opubl. w r. 1977 przez Dokumentację Francuską.

¹³ Zob. art. 121–126.

¹⁴ Por. J. Moreau: *Régime actuel de la commune en France et son système politico-administratif*, [w:] A. Piekara (red.): *La commune polonaise et française*, Warszawa 1989 (maszynopis pozostający w bibliotece Instytutu Polityki Społecznej).

W gminach powyżej wskazanej liczby mieszkańców system wyborów jest bardziej skomplikowany. Ma w dużej mierze charakter polityczny i przypomina wybory parlamentarne. Stanowi mieszaninę głosowania większościowego i reprezentacji proporcjonalnej. Ugrupowanie, którego lista otrzymała największą liczbę głosów, otrzymuje ustaloną większość miejsc w Radzie Muncypalnej. W Radzie zasiadają także radni z innych list (opozycji), o ile listy te otrzymają pewien określony procent głosów.

Do Rady można być wybranym, o ile spełnia się przewidziane ordynacją warunki ogólne i szczególne. Warunki ogólne to narodowość francuska, ukończone 18 lat i niekaralność. Warunki szczególne to konieczność bezpośredniego powiązania z gminą, niepozostawanie w służbie państwowej oraz w gronie etatowych pracowników gminy. Mandat radnego wygasa tylko w razie śmierci, podjętej decyzji o rezygnacji z członkostwa Rady oraz w przypadku rozwiązania całej Rady, co może nastąpić w wyjątkowych przypadkach (poważne i groźne przeszkody w sprawnym i efektywnym funkcjonowaniu Rady). Następuje ono poprzez dekret Prezydenta Republiki, wydany na umotywowany wniosek Rady Ministrów. Do czasu nowych wyborów gmina jest wówczas zarządzana przez „Delegaturę Specjalną”, której członkowie mianowani są przez prefekta regionalnego.

Liczbę radnych poszczególnych gmin miejskich i wiejskich reguluje ustawa z dnia 19 listopada 1982 r. I tak – najmniejsze gminy wybierają Radę w składzie 9-osobowym, a gminy liczące na przykład 1500–2500 mieszkańców – 23 radnych. Liczba radnych rośnie proporcjonalnie do liczby mieszkańców gminy, aby osiągnąć 69 radnych w gminach liczących powyżej 30 000 mieszkańców.

Posiedzenia Rady powinny odbywać się minimum raz na kwartał. W praktyce, zwłaszcza w przypadku dużych gmin, odbywają się 2 razy w miesiącu. Uchwały są przesyłane do prefektury, a prefekt – komisarz republiki może je zaskarżyć do Trybunału Administracyjnego. Trybunał orzeka o zgodności uchwał z prawem.

Organem wykonawczym Rady Muncypalnej jest naczelnik – mer. Jest on wybierany ze składu radnych na pierwszym po wyborach posiedzeniu Rady. Wybór odbywa się w głosowaniu tajnym i wymaga kwalifikowanej większości głosów. Dopiero jeżeli dwie tury głosowania nie dadzą rezultatu, mer nie może być wybrany zwykłą większością głosów. Jego kadencja jest dostosowana do kadencji Rady i trwa 6 lat. Prawo stawia go w szczególnej sytuacji. Praktycznie Rada nie może go odwołać. Jego sytuację porównać można do sytuacji prezydenta. Poza przypadkami zgonu, rezygnacji z funkcji i rozwiązania Rady może być on odwołany, a nawet zawieszony tylko w przypadku popełnienia „poważnego błędu przy realizacji swoich zadań i funkcji”. Odwołanie wymaga dekretu, a zawieszenie na ponad miesiąc jest ogłaszane za pomocą zarządzenia ministra spraw wewnętrznych.

Do zakresu działania mera należy:

- 1) wykonywanie rozstrzygnięć podjętych przez Radę,
- 2) załatwianie niektórych spraw w jej imieniu,
- 3) dbałość o porządek publiczny,
- 4) pełnienie funkcji pracodawcy w stosunku do personelu urzędu gminnego,
- 5) wykonywanie funkcji zleconych administracji rządowej (sprawy stanu cywilnego i policja sądownicza).

W realizacji ww. zadań pomocą służy merowi urząd administracyjny. W jego skład wchodzi merzy–pomocnicy oraz urzędnicy. Urząd nie posiada samoistnych kompetencji. Sprawy podejmuje i rozstrzyga w imieniu i z upoważnienia mera jako jedyne organu wykonawczego Rady. Skład osobowy urzędu jest różny w różnych gminach i waha się od kilku urzędników w małych gminach wiejskich do nawet kilkuset w wielkich gminach miejskich. Samych naczelników pomocniczych może być do 20 w jednym urzędzie. Są oni z reguły urzędnikami stanu cywilnego i policjantami sądowniczymi. Podobnie jak inni urzędnicy, są służbowo podporządkowani merowi i mogą być przez niego w każdej chwili odwołani.¹⁵

Odrębnością w stosunku do zaprezentowanego modelu organizacji samorządu charakteryzują się miasta: Paryż, Marsylia i Lyon. Są one podzielone na dzielnice. Dzielnice nie mają jednak osobowości prawnej. Nie tworzą wspólnot lokalnych (samorządów terytorialnych) w rozumieniu prawa. Wspólnotę tworzą w dalszym ciągu społeczności całych miast. Dzielnice powstały jako wynik dodatkowego podziału administracyjnego, mającego na celu usprawnienie zarządu aglomeracją miejską. W dzielnicach funkcjonują rady dzielnicowe składające się z 1/3 radnych Rady Muncypalnej oraz z 2/3 radnych dzielnicowych odrębnie wybranych dla tej dzielnicy. Rady dzielnicowe są łącznikami między obywatelami dzielnic a Radą Muncypalną oraz organem zarządzającym dzielnicową infrastrukturą techniczną i społeczno-socjalną (w imieniu Rady Muncypalnej).

INTERWENCJE EKONOMICZNE GMINY

Jeszcze do niedawna uważano, że gminy nie powinny ingerować w działalność pozakomunalnych jednostek gospodarczych. Zadania samorządu powinny być realizowane przez komunalne służby techniczne i społeczne.¹⁶

¹⁵ J. Rosselot: *La réforme de décentralisation*, „La Revue Administrative” 1982, nr 208.

¹⁶ Zob. m.in. E. Alfander: *Nouvelles données pour l'interventionnisme économique des communes*, „Revue d'Economie et Urbaine”, 1982, nr 2, s. 135–146.

Pogląd ten w obliczu rosnących zadań samorządu i braku możliwości samodzielnej ich realizacji nie wytrzymał próby czasu. Wspólnoty terytorialne, w szczególności gminy, zmuszone zostały do ingerowania w działalność wszystkich funkcjonujących w terenie jednostek organizacyjnych, zrazu celem zapobieżenia likwidacji przedsiębiorstw przemysłowych i usługowych, a tym samym zachowania miejsc pracy, a później w celu oddziaływania na rozwój gospodarczy – korzystny z punktu widzenia interesów lokalnych społeczności. Z bezpośredniego zaspokajania potrzeb społecznych, poprzez własność komunalną, wspólnoty terytorialne przeszły na aktywną politykę inspirowania i sterowania całokształtem rozwoju gospodarczego gmin, a nie tylko rozwojem jednostek samorządowych.

Wpływ wspólnot terytorialnych na działalność gospodarczą w terenie dokonywany jest przede wszystkim poprzez wykorzystanie instrumentów prawnych, wynikających z realizacji planów przestrzennych.

Planowanie przestrzenne stanowi podstawę do podejmowania działań o charakterze cywilnoprawnym i administracyjnoprawnym.

Oddziaływanie gmin na jednostki gospodarcze, poprzez umowy wynikające z realizacji planowania przestrzennego, jest przedmiotowo ograniczone. Obejmuje udział określonej jednostki w kosztach infrastruktury. Co prawda gminy dysponują jeszcze środkami natury administracyjnej (zezwoleń budowlanych, wyłączenie, prawo pierwokupu), ale wszystkie te środki mogą być zastosowane na etapie powoływania (lokalizacji) jednostki gospodarczej. Tymczasem szeroki zakres zadań współczesnych wspólnot terytorialnych wymaga posiadania możliwości wpływu nie tylko na etapie powstawania (rozbudowy) jednostek gospodarczych, ale również na etapie ich późniejszej działalności. Do niedawna pogląd taki uznawany był za naruszenie prawa własności, traktowanego w kategoriach praw podstawowych, konstytucyjnie gwarantowanych. Dzisiaj potrzeba ingerencji w sprawy określonych jednostek organizacyjnych dokonywana w interesie ogółu nie budzi większych zastrzeżeń, a rozwiązania prawne koncentrują się na kwestiach warunków i zakresu roszczeń odszkodowawczych w związku z dokonaną interwencją.

Takie stawianie sprawy powoduje, że poszczególne państwa poszukują nieznanych dotąd form oddziaływania samorządu na działalność gospodarczą w terenie. Szczególnie daleko poszły w tym zakresie regulacje prawne we Francji. Gmina zyskała tam szerokie możliwości interwencji w sprawy gospodarcze i socjalne, dla których podstawy prawne tworzą reformy decentralizacyjne z lat 1982–1983. I tak „jeśli interwencja gminy ma na celu poprawienie rozwoju ekonomicznego, to może ona przyznawać zasiłki bezpośrednie lub pośrednie na warunkach przewidzianych w ustawie o planie narodowym. Jeśli ochrona interesów ekonomicznych i socjalnych ludności gminy tego wymaga, to może ona

przyznać zasiłki bezpośrednio i pośrednio przedsiębiorstwom mającym trudności, w celu umożliwienia zastosowania środków zaradczych przewidzianych w specjalnych umowach zawieranych przy tej okazji”.¹⁷ Te same zasady dotyczą interwencji mających zapewnić utrzymanie usług niezbędnych do zaspokojenia potrzeb ludności wiejskiej.

W ślad za konkretnymi regulacjami prawnymi w tej mierze, powszechnie podkreśla się, że gminy powinny dokonywać ingerencji z uszanowaniem wolności handlu i przemysłu, zasady równości obywateli wobec prawa oraz zasad zagospodarowania przestrzennego, wynikających z ustawy o planie narodowym.¹⁸

Podobne możliwości ingerencji w sprawy ekonomiczne i socjalne w terenie uzyskały pozostałe wspólnoty terytorialne: departamenty i regiony, z tym, że te ostatnie mogą dokonywać „wszelkiej interwencji w dziedzinie gospodarki na warunkach identycznych z przewidzianych dla gmin”, a ponadto są upoważnione do „udziału w wydatkach mających na celu tzw. bezpośredni interes regionalny” oraz do „uczestnictwa w kapitałach towarzystw rozwoju regionalnego, międzyregionalnych i regionalnych towarzystw finansowych – istniejących i tworzących w przyszłości – oraz towarzystw o kapitale mieszanym” (państwowym i prywatnym).

Mamy zatem do czynienia z daleko idącymi przekształceniami zadań współczesnych wspólnot terytorialnych. Powołane i nastawione na realizację stosunkowo wyraźnie określonego zakresu zadań, związki te obarczane są szerszymi zadaniami: oddziaływaniem na całość życia gospodarczego w terenie.

U podstaw tych tendencji leży przekonanie, że współcześnie nie sposób jest zaspokajać potrzeby lokalnych społeczności wyłącznie poprzez własne działania. Na warunki życia społeczności lokalnych w coraz większej mierze wpływają pozakomunalne jednostki gospodarcze. Od nich w istotnej mierze zależy zatrudnienie lokalnej społeczności, stan infrastruktury technicznej, ochrona środowiska. One przesądzają o poziomie życia.

Nic tedy dziwnego, że od samorządu wymaga się nie tylko realizacji wąsko pojmowanego zakresu własnych zadań samorządowych, ale szerszej aktywności w terenie. Aktywności, która poprzez tzw. interwencje ekonomiczne tworzyłaby warunki rozwoju wszystkim jednostkom funkcjonującym w terenie i co najważniejsze włączyłaby je do zaspokajania szeroko rozumianych potrzeb lokalnych.

¹⁷ Zob. art. 5 ustawy z dnia 2 marca 1982 r. – relative aux droits communes, des departements et des régions („Journal Officiel” du 3 mars 1982), zwanej dalej ustawą z dnia 2 marca 1982 r.

¹⁸ Pelissonnier, Perreur: *Polityka decentralizacji we Francji w latach 1950–1982*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1984, nr 4, s. 233.

Tak kształtujące się nowe funkcje samorządu nie są łatwe w realizacji. Z jednej strony przywiązanie do działania w ściśle określonym zakresie, z drugiej zaś obawa przed odpowiedzialnością za całokształt sytuacji gospodarczej w terenie – powodują, że wspólnoty terytorialne, w szczególności gminy, niechętnie podchodzą do zmian ich dotychczasowych funkcji, obawiając się braku możliwości wywiązania się z zadania interwencji ekonomicznych wobec partnerów silnych ekonomicznie, nastawionych na zysk, wreszcie o interesach rzadko zbieżnych z interesami samorządu. Słuszność tych obaw potwierdzają pierwsze doświadczenia praktyki francuskiej.¹⁹ Uważa się, że korzystanie z nowych przepisów może być dla związków terytorialnych tyleż atrakcyjne, co niebezpieczne. Grozi to bowiem przejęciem przez nie w znacznej części ciężarów walki z kryzysem ekonomicznym i bezrobociem. Niesie to dodatkowe zagrożenie dla równowagi finansowej związków lokalnych.

Kryzys finansów lokalnych jest zjawiskiem powszechnym.²⁰ Datuje się co najmniej od okresu międzywojennego, kiedy na gminy spadł ciężar likwidacji skutków wielkiego kryzysu ekonomicznego. Z kolei od r. 1945 związki lokalne starały się sprostać potrzebom społecznym, związanym z odbudową, a następnie szybką urbanizacją rozwiniętego społeczeństwa przemysłowego. Aktualnie przed związkami lokalnymi stoi zadanie utrzymania i modernizacji rozbudowanej infrastruktury techniczno-socjalnej. Zadanie to wymaga stale rosnących nakładów finansowych. Tymczasem dochody gmin rosną w tempie o wiele wolniejszym niż wydatki. Powoduje to konieczność subwencjonowania działalności samorządu.

Sytuacja ta – korzystna z punktu widzenia gospodarczego – ma swoje ujemne strony. Powoduje uzależnienie gmin od władz rządowych. Władze te zyskują wygodny instrument nacisku na gminy. Przyznanie pomocy finansowej zastępuje w istocie reżim wstępnej aprobaty określonych przedsięwzięć, a odmowa subwencjonowania przedsięwzięć niezgodnych z normami ministerialnymi zastępuje uprawnienie do unieważnienia.²¹ W rezultacie w istnieniu tych „pośrednich” środków oddziaływania na gminy dopatrzeć się można środków „nowoczesnego nadzoru” nad gminą,²² a nawet mocniejszych środków kierownictwa. Decydując o przyznaniu lub nieprzyznaniu środków finansowych, „praktycznie państwo może kierować do woli polityką rozwoju w skali lokalnej”.²³

¹⁹ Zob. Pelissonnier, Perreux: *op. cit.*, s. 237 oraz E. Ruśkowski: *Problemy decentralizacji finansowej we Francji*, „Problemy Rad Narodowych” 1982, nr 54, s. 301.

²⁰ P. Lalumière: *Les finances publiques*, Paris 1976, s. 109 i n.

²¹ Wiener: *op. cit.*, s. 170–171.

²² Moreau: *op. cit.*, s. 26.

²³ Wiener: *op. cit.*, s. 171.

Wychodząc od tych konstatacji, dokonajmy próby analizy zjawiska subwencji z zamierzeniem określenia ich charakteru i rzeczywistej roli w funkcjonowaniu samorządu.

Poszczególne ustawodawstwa mają dwa zasadnicze rodzaje subwencji: globalne i przedmiotowe. Pierwsze z nich są przyznawane (z reguły raz w roku) bez określenia celu. Organy samorządu mogą nimi swobodnie dysponować w granicach obowiązującego prawa. Ten rodzaj subwencji traktowany jest jako „uprzywilejowany środek decentralizacji”.²⁴ Inny charakter mają subwencje przedmiotowe. Są one udzielane na zrealizowanie określonego przedsięwzięcia. W przeciwieństwie do subwencji globalnych, ich uzyskanie jest znacznie trudniejsze. Wymaga spełnienia szeregu warunków formalnych (skomplikowana procedura występowania o ich przyznanie) i merytorycznych (istnienie uzasadnionej potrzeby). Przyznanie subwencji przedmiotowej pozostaje w dużej mierze w sferze uznania subwencjodawcy, którym z reguły jest władza nadzorcza.

W praktyce poszczególnych państw suma subwencji przedmiotowych znacznie przewyższa sumę subwencji globalnych. Taki stan rzeczy powoduje dwójakiego rodzaju następstwo. Po pierwsze, gminy nie mogą planować przedsięwzięć uzależnionych od dotacji przedmiotowych, te bowiem mogą, ale nie muszą, być przyznane. Po drugie, powstaje niebezpieczeństwo nieformalnego oddziaływania władz nadzorczych na gminę poprzez uzależnianie decyzji o subwencji od podejmowania przez gminy przedsięwzięć pożądaných z punktu widzenia interesów władzy nadzorczej. Praktyka poszczególnych państw dowodzi, że niebezpieczeństwo to nie ma charakteru tylko teoretycznego. Szereg decyzji, formalnie pozostających w kompetencji samorządu, faktycznie uzależnionych jest od decyzji władz rządowych. Ciągłe pozostaje aktualne twierdzenie, że „od subwencji do podporządkowania nie ma nawet jednego kroku”.²⁵ W rezultacie subwencja ze środka natury ekonomicznej staje się środkiem władczego oddziaływania na gminy. Przekształca się w nieformalny środek nadzoru rządowego nad gminami.

Niezadowolenie gmin z tego stanu rzeczy jest w Europie Zachodniej powszechne. Od władz gminnych poszczególnych państw płyną dezyderaty do władz rządowych z żądaniem zmiany dotychczasowego systemu subwencjonowania działalności gmin. Między innymi w ich wyniku w poszczególnych państwach

²⁴ *La responsabilité des maires de France*, s. 37 – cyt. za Wiener: *op. cit.*, s. 173.

²⁵ P. Marchandreau: *De la subvention à la subordination*, „Revue des collectivités locales” 1949, nr 11.

przeprowadza się – aczkolwiek stopniowo i ostrożnie – reformy systemu finansów lokalnych.

Najdalej – jak dotąd – poszła w tych reformach Francja. W wyniku reform decentralizacyjnych lat osiemdziesiątych – w miejsce „dotacji po kawałku”, utworzono *la dotation globale d'équipement* (DGE). Globalna dotacja wyposażeniowa jest przez władze rządowe przyznawana gminom i departamentom na określony rok budżetowy w celu realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych. Co prawda dotacja ta mimo nazwy *globale* ma charakter dotacji przedmiotowej (na cele inwestycyjne), a jej wysokość nie jest wielka, to uwzględniając szeroko zakreślony cel jej wydatkowania (inwestycje bez określania ich rodzaju) trzeba stwierdzić, że instytucja DGE stanowi istotny krok naprzód w kształtowaniu samodzielności finansowej francuskiego samorządu terytorialnego.

WPLYW PROCESÓW REGIONALIZACJI NA SYTUACJĘ PRAWNĄ GMINY

Regionalizm zaczął zyskiwać na atrakcyjności po II wojnie światowej. Za regionalizacją opowiedziały się wówczas koła biurokratyczne propagujące tendencje technokratyczne, wskazując na dyktowaną rozwojem gospodarczym konieczność wprowadzenia jednostek terytorialnych większych od dotychczas funkcjonujących. Rozszerzający się interwencjonizm państwa w życie społeczno-gospodarcze wymagał podejmowania nowych zadań związanych w szczególności z planowaniem gospodarczym i przestrzennym. Dotychczasowe jednostki terytorialne nie stanowiły wystarczających dla celów planowania kompleksów społeczno-gospodarczych. Kształtowane w ubiegłym wieku granice tych jednostek nie przystawały do nowych obszarów gospodarczych. Powodowały konieczność tworzenia podziałów terytorialnych dla potrzeb wyspecjalizowanych działów administracji.

Tradycyjny podział administracji na samorządowy i rządowy – wraz z jej agendami w terenie – nie był adekwatny do nowych potrzeb. Rodził szereg trudnych do rozstrzygnięcia problemów teoretycznych i praktycznych, związanych z pojawieniem się nowych obszarów aktywności państwa. Powodował spory kompetencyjne między funkcjonującymi podmiotami administracyjnymi. Sprzyjał centralizacji zarządzania. W rezultacie idea regionalizacji wychodziła naprzeciw nie tylko kołom technokratycznym, zmierzającym do porządkowania systemu kompetencyjnego współczesnego państwa kapitalistycznego, ale również dążeniom społeczności lokalnych, upatrujących w regionach formę decentralizacji administracji państwowej. I jedni, i drudzy oczekiwali spełnienia swoich postu-

latów. Dalszy rozwój idei regionalizacji to nieustanny proces ścierania się tych tendencji, z systematycznym osłabianiem elementu centralistycznego.

Tworzona stopniowo od r. 1955 administracja regionalna zrazu była przedłużeniem administracji rządowej w terenie. Stanowiła formę dekoncentracji władzy centralnej.²⁶ Organy regionu: międzydepartamentalne konferencje administracyjne, a później regionalne konferencje administracyjne, na czele z prefektem, nie posiadały własnych kompetencji. Działy w imieniu i na rzecz rządu. Opiniowały tworzenie i realizację planów regionalnych.

Na mocy przepisów ustawy z dnia 5 lipca 1972 r. następuje zmiana pozycji prawnej regionu. Region staje się publicznym zakładem terytorialnym, o odrębnej od państwa osobowości prawnej, zaliczanym do kategorii „wspólnot lokalnych” (ale nie tworzącym jeszcze takiej wspólnoty), o właściwości szczególnej „w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego”.²⁷ Jest zarządzany przez radę regionalną złożoną z członków parlamentu z terenu i reprezentantów terytorialnych związków samorządowych oraz prefekta i regionu jako organu wykonawczego. Właściwość rzeczowa regionu ulega znacznej rozbudowie, ale w dalszym ciągu koncentruje się wokół zadań i kompetencji o charakterze opiniodawczym i studyjnym w zakresie planowania, inwestycji i zagospodarowania przestrzennego. Kompetencje decyzyjne ograniczają się do prowadzenia urzędzeń o wspólnym przeznaczeniu, leżących w bezpośrednim interesie regionu.²⁸ Zgodzić się trzeba z poglądem, że „struktura organów oraz zakres ich zadań i kompetencji odpowiadały intencjom reformy – ostrożnej, pragmatycznej i otwartej na przyszłość, zakładającej na tym etapie ścisłe podporządkowanie regionów władzy centralnej”.

Nie sposób jednak nie zauważyć istotnego kroku naprzód w kształtowaniu sytuacji prawnej regionu, zmierzającej w kierunku uprzedmiotowienia regionu. Temu celowi służy przede wszystkim nadanie mu statusu terytorialnego zakładu publicznego, przekształconego później mocą przepisów ustawy z r. 1982 w *collectivité territoriale*, kolejny obok gminy i departamentu terytorialny związek samorządowy.

Region przestaje pełnić funkcje agendy rządowej w terenie – staje się wyodrębnioną w strukturze państwowej organizacją samorządową o własnych, po-

²⁶ T. Vocheł: *Centralizacja, dekoncentracja, decentralizacja*, „Organizacja-Metody-Technika” 1980, nr 3, s. 28.

²⁷ Por. J. Bagenard: *L'organisation régionale* (Loi du 5 juillet 1972), „Revue du Droit et de la Science Politique” 1973, nr 6, s. 1417.

²⁸ P. Ferrari, Ch. L. Vier: *La réforme régionale*, „Actualité Juridique. Droit Administratif”, październik 1972, s. 498 i n. oraz Vocheł: *op. cit.*, s. 28–29.

chodzących z wyboru władzach oraz własnych zadaniach i kompetencjach. Wyrosły z idei centralizacji władzy, idei przedłużania administracji rządowej w terenie, przekształca się w instytucję samorządową. Z instrumentu centralizacji staje się formą decentralizacji.

Regiony, stając się terytorialnymi związkami samorządowymi takimi jak dotychczas gminy i departamenty, istotnie wpływają na ich zakres działania. Powodują, że przy utrzymaniu konstytucyjnej zasady domniemania właściwości gminy w każdej sprawie o charakterze samorządowym, nie zastrzeżonej do innych związków samorządowych oraz ograniczonej właściwości departamentów w tych sprawach, region staje się jednostką samorządową właściwą w tych wszystkich sprawach, które nie zostały zastrzeżone do właściwości gmin i departamentów.

Jawi się zatem problem rozdziału kompetencji pomiędzy dwie dotychczasowe jednostki samorządowe i nową jednostkę tego typu – region.

Pracodawca francuski dokonuje takiego podziału. Gminie pozostawia gospodarkę miejską (wiejską) i organizację podstawowych usług, departamentowi gospodarkę rolną, dbałość o równomierne obciążenie dodatkowe oraz zarząd usługami socjalnymi, zaś regionowi powierza organizowanie działalności gospodarczej i zagospodarowania przestrzennego w regionie na zasadach określonych przepisami prawa materialnego oraz podejmowanie innych przedsięwzięć gospodarczych i kulturalnych o charakterze regionalnym, nie zastrzeżonych na rzecz innych organów.²⁹

Prawodawca francuski, dokonując specjalizacji funkcji poszczególnych zbiorowości terytorialnych, nie burzy zakresów działania dotychczas istniejących jednostek samorządowych. Regionowi powierza zadania o charakterze ponadgminnym i ponaddepartamentalnym. Nie odbiera zatem kompetencji już funkcjonującym związkom samorządowym. Wręcz przeciwnie, formułuje zasadę umacniania istniejących terytorialnych związków samorządowych oraz zasadę niezależności związków samorządowych niższego szczebla od związków samorządowych szczebla wyższego. Kompetencje regionu wyprowadza z kompetencji o szerszym zasięgu niż kompetencje dotychczasowych związków samorządowych.

Można co prawda postawić tezę, że rozdrobnienie organizacyjne i brak szerszej współpracy międzygminnej to źródło kompetencji regionu, ale teza ta będzie tylko w części prawdziwa. Rozwój cywilizacji niesie ze sobą potrzebę podejmowania spraw, których nie można rozwiązać nawet w zgodnej współpracy dotychcześnie-

²⁹ Por. m.in. Pelissonnier, Perreur: *op. cit.*, s. 230–231 oraz Ruśkowski: *op. cit.*, s. 299 i n.

wych jednostek samorządu terytorialnego, które z natury rzeczy powinny być rozwiązywane na wyższych szczeblach zarządzania.

Stąd też źródła kompetencji regionu upatrywać trzeba bardziej w nowych obszarach aktywności państwa i wynikającej stąd potrzebie decentralizacji kompetencji rządowych niż braku współpracy niższych jednostek samorządu terytorialnego.

Regionalizacja we Francji, aczkolwiek odbiegająca w swych rozwiązaniach od reform regionalnych innych państw kapitalistycznych, wskazuje na obiektywną potrzebę tworzenia nowych, pośrednich szczebli zarządzania, „które byłyby w stanie katalizować, koordynować i kontrolować (przeciwko dublowaniu, nakładaniu się czynności oraz marnotrawstwu) fragmentaryczne i często partykularne żądania przedkładane przez władze lokalne, których to żądań w większości państw było za dużo, aby władze centralne mogły je zaspokoić”.³⁰ Stąd też nawet w państwach, gdzie u podstaw regionalizacji legły czynniki polityczne, następuje charakterystyczna ewolucja regionalizmu. Regionalizacja polityczna przeradza się w administracyjną.

Regiony w coraz większym stopniu stają się podmiotami wykonującymi administrację państwową. Władze centralne zrozumiały, że nie są w stanie sprostać „rewolucji wzrastających oczekiwań” i przejąć wszystkich zadań z tym związanych. Próby obarczania gmin tymi zadaniami kończyły się niepowodzeniem.³¹ Gminny związek mieszkańców jest w stanie efektywnie realizować ściśle określony zakres zadań. Wreszcie warto podnieść argument natury prakseologicznej. W państwach większych obszarowo warunkiem sprawnego zarządu lokalnego jest istnienie silnego pośredniego szczebla zarządzania.

Regiony wychodzą zatem naprzeciw obiektywnym potrzebom zapewnienia sprawnego systemu zarządu lokalnego. Ich powołanie leży zarówno w interesie władz rządowych, jak i dotychczas funkcjonujących związków samorządowych. Odciażają one i drugie władze. Stwarzają im szanse koncentrowania się na zadaniach dla nich najważniejszych.

W rezultacie zdawać się może, że przekształcenie regionu w związek samorządowy nie tylko nie zagraża samodzielności gminy, ale leży w jej interesie. Region przejmuje bowiem zadania, których realizacją państwo zmuszone byłoby obarczyć już istniejące związki samorządowe, w tym i gminy. Twierdzenie to jest prawdziwe z pewnym zastrzeżeniem. Regiony ograniczają zakres przedmiotowej

³⁰ F. C. Bruhns: *Regionalizm a reforma władzy lokalnej: Francja-USA*, [w:] *Tendencje rozwoju...*, s. 319.

³¹ J. C. Bouzely: *Les relations entre les collectivités locales*, „Revue Administrative” 1983, no 213, s. 284 i n.

współpracy gmin. Niezależnie od charakteru prawnego instytucji regionu, ich powstanie powoduje przekształcenie systemu zarządu lokalnego, tym bardziej że zmieniają się relacje: władze lokalne (łącznie z regionalnymi) – terenowe jednostki organizacyjne. Niezależnie od pozycji władz regionu (organy rządowe czy samorządowe), w terenie pojawia się jeszcze jeden podmiot władzy publicznej oddziałujący na otoczenie.

SUMMARY

The basis of the French local government is the commune. Its legal system and structure are the heritage of the past. Two different conceptions, very far apart, of the commune model of the period of „administrative revolution” – one of the commune with its law based on the natural right of the individual and the other with the commune entirely subordinated to the state – gave rise to the institution of the modern local government in France.

A characteristic feature of the present-day commune system in France are its widely-developed economic functions. The commune has a wide range of possibilities to intervene in economic and social matters, deriving its legal grounds from the decentralization reforms of 1982–1983. There were far-reaching transformations in the duties of modern territorial communities in France. Established and aimed at realizing a relatively distinct range of objectives, these unions were entrusted with broader tasks: to influence the whole of economic life in the local areas.

Underlying these tendencies is the conviction that at present it is impossible to satisfy the needs of local communities only by their own action. The living conditions of local communities are more and more influenced by extra-communal economic units. It is upon them that the employment of the local community, the conditions of technical infrastructure and the environmental protection are largely dependent. It is they that decide about the level of living.

No wonder that the local government is expected not only to implement the narrow range of their own self-government objectives but also to conduct broader activity in the local area. A condition for this activity is a clearly-defined division of tasks and competence between particular local communities (communes, departments and regions).

The French employer – the state – makes such a division. The commune is entrusted with municipal (rural) management and the organization of basic services, the department with agriculture, the care of equal tax burden and the management of social services, while the region is responsible for the organization of economic activity and spatial management in the region, pursuant to the regulations of substantive law, and the undertaking of other economic and cultural venues with a regional character.

The regions are becoming more and more subjects performing state administration. The central authorities have understood that they are unable to satisfy the “revolution of rising expectations” and to take over all the tasks connected with it. Attempts to burden the communes with those duties always failed.

The regions thus meet the objective needs of ensuring an efficient system of local administration. The establishing of them is both in the interest of the government authorities and the hitherto functioning self-government unions. The regions relieve either kind of authorities by providing them with a chance to concentrate on their most important duties.