

# Agnieszka Suwała

---

## Status prawny gmin w państwach Europy Zachodniej

---

*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia 13, 35-46*

---

2006

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach  
dozwolonego użytku.

AGNIESZKA SUWAŁA

*Status prawny gmin w państwach Europy Zachodniej*

---

The Legal Status of Communes in Western European States

W zakresie ustroju terytorialnego państwa mamy do czynienia w Europie z dwoma sytuacjami modelowymi: państwem federalnym (Austria, Belgia, Niemcy i Szwajcaria) i unitarnym (Francja, Holandia i Szwecja).<sup>1</sup> Poza nimi pozostaje grupa państw, które określa się mianem państw regionalnych, ich przykładem są Włochy.<sup>2</sup>

Gmina jest elementem ustroju państwowego zarówno w państwie unitarnym, jak i federalnym oraz regionalnym. Stanowi ona podstawowy element samorządu terytorialnego i jest najskuteczniejszym sposobem zarządzania podstawowymi usługami publicznymi, pozwalającym na minimum politycznego i społecznego uczestnictwa obywateli w życiu publicznym.<sup>3</sup> Status prawny gminy regulują przede wszystkim konstytucje, natomiast szczegółowe uregulowania dotyczące organów gminnych, ich struktury i organizacji wewnętrznej, sposobów finansowania itp. znajdują się w ustawach o samorządzie gminnym.

Konstytucje poszczególnych państw: Francji, Holandii, Szwecji, także Austrii, Belgii, Niemiec, Szwajcarii czy Włoch formułują podstawy funkcjonowania samorządu gminnego - w zależności od państwa - w sposób mniej lub bardziej szczegółowy.

Francja jest jednym z państw unitarnych. Elementem struktury terytorialnej tego państwa są społeczności lokalne, co uzasadnia konstytucyjną regulację ich pozycji ustrojowej. Obecnie obowiązująca Konstytucja Francji z dnia 4 paździer-

---

<sup>1</sup> D. Długosz, *Samorząd terytorialny a federalizm*, „Biuletyn Ośrodka Informacji i Dokumentacji Rady Europy UW” 1996, nr 2, s. 13.

<sup>2</sup> *Ibid.*, s. 14.

<sup>3</sup> *Ibid.*, s. 15.

nika 1958 r. sytuuje społeczności terytorialne w szeroko pojmowanym ustroju państwa.<sup>4</sup> Mamy tu do czynienia z kombinacją regulacji konstytucyjnej i zwykłej - ustawowej.<sup>5</sup> Konstytucja wymienia gminę jako jedną ze wspólnot terytorialnych, obok departamentów i terytoriów zamorskich.<sup>6</sup> Zarządzana jest ona samodzielnie przez wybrane rady na zasadach określonych ustawą.<sup>7</sup> Jednocześnie Konstytucja dodaje, że każda inna wspólnota lokalna jest tworzona w drodze ustawy.<sup>8</sup> Tym samym Konstytucja V Republiki jest bardziej otwarta na reformy administracyjne łączące się ze zmianami w strukturze kategorii „*collectivizes locales*”. Niemniej jednak każda reforma dotycząca tej sfery podmiotów ma charakter znacznie wykraczający poza zwykłą reformę administracyjną ze względu na konstytucyjne i ustrojowo-polityczne uwarunkowania.<sup>9</sup> Stwarza to stabilność struktury państwowo-administracyjnej, ale równocześnie czyni z niej organizację sztywną i w mniejszym stopniu podatną na radykalne reformy.<sup>10</sup> Ustrój gmin francuskich utworzonych ustawą z dnia 14 grudnia 1789 r. regulują oprócz Konstytucji także inne przepisy. Główne założenia obecnego statusu gminy znalazły się w ustawie z dnia 5 kwietnia 1884 r., która przywróciła wybieralność rad gmin i utrzymała uniformizm prawny. Założenia te, po wielu zmianach, wraz z licznymi ustawami uzupełniającymi ujęto w opracowanym w 1997 r. kodeksie gmin, istotnie zmodyfikowanym serią ustaw i rozporządzeń decentralizacyjnych z lat osiemdziesiątych.<sup>11</sup> W świetle kodeksu gmina jest zatem:

1. okręgiem lokalnej społeczności;
2. okręgiem wyborczym, w którym społeczność lokalna wybiera swych reprezentantów do rady gminy;
3. jednostką podziału administracyjnego państwa (od 1821 r. całe terytorium państwa podzielone zostało między gminy);
4. okręgiem administracji państwa, realizującym przez swych przedstawicieli część zadań w wymiarze lokalnym.<sup>12</sup>

Elementem identyfikującym tę wielopostaciową strukturę prawną jest nazwa gminy. Może być ona zmieniana dekretem Rady Stanu z inicjatywy rady gminy i po konsultacji z radą generalną. Jeśli zmiana nazwy jest następstwem przekształceń terytorium gminy, decyzję podejmuje prefekt departamentu.<sup>13</sup>

<sup>4</sup> J. Jeżewski, *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, Wrocław 1999, s. 149.

<sup>5</sup> K. Choraży, *Zagadnienia ustroju lokalnego Francji*, Lublin 1998, s. 18.

<sup>6</sup> Z. Jarosz, *Konstytucja V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1997, art. 72.

<sup>7</sup> K. Choraży, *op. cit.*, s. 20.

<sup>8</sup> Z. Jarosz, *Op. cit.*, art. 72.

<sup>9</sup> K. Choraży, *op. cit.*, s. 19.

<sup>10</sup> *Ibid.*, s. 18.

<sup>11</sup> J. Jeżewski, *op. cit.*, s. 162.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> *Ibid.*, s. 163.

W latach 1982-1985 wprowadzono we Francji daleko idące reformy administracji lokalnej. System obowiązujący do roku 1982 miał bowiem wyraźnie centralistyczny charakter. Reformy zapoczątkowała uchwalona dnia 2 marca 1982 r. ustawa o prawach i swobodach gmin, departamentów i regionów. Ustawodawca francuski opowiedział się w niej za przedstawicielskim modelem sprawowania władzy w gminie. Uznał bowiem rady gminy za centralny organ samorządu lokalnego.<sup>14</sup>

Holandia jest, obok Francji, kolejnym państwem unitarnym, o długotrwałych tradycjach i stabilnych strukturach lokalnych.<sup>15</sup>

Konstytucyjne podstawy dzisiejszej Holandii zostały określone w konstytucji z 1848 r. Kluczową koncepcją w niej zawartą była organiczna koncepcja państwa, a co za tym idzie - ograniczona (relatywna) autonomia jego części składowych. W swych postanowieniach konstytucja ta przewidywała, że organizacja administracji publicznej poniżej stopnia centralnego będzie regulowana przez prawo.<sup>16</sup> Wymóg ten położył kres królewskiej prerogatywie kształtowania organizacji organów administracji lokalnej (przed 1848 r. to właśnie król nadawał „konstytucje” poszczególnym gminom).

W Holandii podstawową jednostką terytorialną oraz zasadniczym ogniwem w strukturze władz administracyjnych jest gmina.<sup>17</sup> Art. 123 ust. 1 Konstytucji Holandii mówi, że gminy są tworzone i znoszone na podstawie ustawy.

Na mocy ustawy o samorządzie gminnym otrzymały one ogólną kompetencję (autonomię) w dziedzinie zarządzania i administrowania ich „własnym gospodarstwem”. Wszelkie działania w tym zakresie zostały więc pozostawione inicjatywie gminy.<sup>18</sup> Zrównoważeniu autonomii gmin holenderskich miał służyć nadzór sprawowany przez prowincje. Stanowiło to zabezpieczenie na wypadek konieczności rozwiązywania konfliktów na stopniu gminnym (międzygminnym) oraz operacyjne ucieleśnienie zasady ograniczonej autonomii gminnej. Oprócz kompetencji ogólnej upoważniającej organy gmin do podejmowania decyzji i wydawania przepisów miejscowych odpowiednio do potrzeb lokalnych, gminy uzyskały jeszcze kompetencje w dziedzinie tzw. współzarządzania czy współadministrowania (*medebewind*). Gminy mają zatem obowiązek prawny, nałożony przez akty normatywne (ustawy i akty na nich oparte, w tym prowincjonalne przepisy miejscowe), wspomagać administrację centralną lub prowincjonalną we wprowadzaniu w życie wydanych przez nie przepisów prawnych.

W Holandii na mocy konstytucji z 1848 r. wprowadzono jednolitą strukturę organizacyjną gmin.<sup>19</sup> Nie czyniła ona rozróżnienia między gminami wiejskimi

<sup>14</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe*, Zakamycze 1999, s. 214.

<sup>15</sup> A. Kulig, *Struktura władz lokalnych Holandii*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 5, s. 57.

<sup>16</sup> J. Jeżewski, *op. cit.*, s. 223.

<sup>17</sup> A. Kulig, *op. cit.*, s. 57.

<sup>18</sup> J. Jeżewski, *op. cit.*, s. 225.

<sup>19</sup> A. Kulig, *op. cit.*, s. 57.

i miejskimi, co wcześniej służyło zróżnicowaniu rozwiązań organizacyjnych w tych jednostkach samorządowych.<sup>20</sup> Określono, że najwyższą władzą gminy w Holandii jest rada pochodząca z wyborów bezpośrednich, których dokonują mieszkańcy gminy. Występuje jednocześnie zakaz wyborów pośrednich oraz zakaz dożywotniego członkostwa w radzie.<sup>21</sup> Demokratyzacja samorządu lokalnego została dodatkowo wzmocniona przez wprowadzenie prawnego wymogu otwartości posiedzeń rady gminy i dostępności jej uchwał.<sup>22</sup>

Wśród państw unitarnych należy również umieścić Szwecję. W państwie tym samorząd terytorialny występuje na dwóch szczeblach podziału terytorialnego. Szczebel podstawowy tworzą 284 gminy, pokrywające cały obszar państwa. Z kolei szczebel ponadgminny stanowią 24 prowincje.<sup>23</sup>

Konstytucja Szwecji odsyła do ustawowej regulacji spraw gminnych. W rozdziale VIII, par. 5 stwierdza, że jakiegokolwiek zmiany w podziale Królestwa na gminy, zasady organizacji gmin i formy ich działalności oraz sprawy dotyczące podatku gminnego są regulowane ustawowo. W formie ustawy wydawane są również przepisy dotyczące uprawnień gminy oraz inne.<sup>24</sup>

Podstawowe zasady idei samorządu terytorialnego zostały włączone do Aktu o Rządzie. Stwierdza on, że samorząd jest realizowany na poziomie lokalnym poprzez rady gminne. Akt o Rządzie gwarantuje im prawo nakładania podatków oraz stwierdza, że ich decyzje będą podejmowane przez przedstawicieli wybranych w wolnych wyborach.<sup>25</sup> Szwedzka ustawa samorządowa z 1977 r. reguluje w sposób jednolity kwestie organizacyjne gmin szczebla podstawowego i prowincjonalnego.<sup>26</sup> Nowa ustawa o Samorządzie Terytorialnym obowiązująca od 1 stycznia 1992 r. zawiera z kolei szczegółową regulację prawną zadań władz lokalnych i kodyfikuje istniejące już obyczaje prawne samorządu terytorialnego.<sup>27</sup>

W Szwecji istnieją jeszcze dwa ważne zbiory przepisów prawnych, które dotyczą granic gmin. Są to Ustawa o Samorządzie Terytorialnym oraz Ustawa o Granicach Samorządów Terytorialnych. Zawierają one nakaz, aby większe zmiany granic gmin były przeprowadzane przez rząd, zgodnie z ustawą.<sup>28</sup> Dodatkowo podkreślają wagę konsultowania przygotowywanej zmiany granic z mieszkańcami zainteresowanej gminy. Proponują, aby opinię mieszkańców zbadać na przykład w drodze referendum.<sup>29</sup>

<sup>20</sup> J. Jeżewski, *op. cit.*, s. 225.

<sup>21</sup> A. Kulig, *op. cit.*, s. 57.

<sup>22</sup> J. Jeżewski, *op. cit.*, s. 226.

<sup>23</sup> B. Dolnicki, *op. cit.*, s. 231.

<sup>24</sup> *Konstytucja Szwecji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1991, s. 26.

<sup>25</sup> A. Gustaffson, *Samorząd terytorialny w Szwecji*, Szczecin 1992, s. 19-20.

<sup>26</sup> B. Dolnicki, *op. cit.*, s. 232.

<sup>27</sup> A. Gustaffson, *op. cit.*, s. 173.

<sup>28</sup> *Ibid.*, s. 35.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

Kolejna grupa państw to państwa federalne. Zalicza się do nich Niemcy, Austrię, Belgię i Szwajcarię.

Republika Federalna Niemiec jest państwem federacyjnym o daleko posuniętej autonomii poszczególnych krajów (landów) wchodzących w skład państwa.<sup>30</sup> Dla każdego z nich uchwalono konstytucje krajowe przyznające władzom krajowym szeroki zakres uprawnień, powołano parlamenty i rządy krajowe.<sup>31</sup> Podział kompetencji pomiędzy władze federalne a władze krajowe oparty jest z jednej strony na przyjętym w Konstytucji RFN postanowieniu o konieczności podporządkowania się władz krajowych ustaleniom szczebla federalnego w sprawach dla niego zastrzeżonych, a z drugiej strony na zapewnieniu krajom związkowym prawa do swobodnego kształtowania spraw krajowych. To sprawia, że organizacja wewnętrzna landów, sposób zorganizowania władz samorządowych, jak i podział kompetencji są bardzo zróżnicowane.

Struktura organizacyjna państwa wraz z odpowiadającymi jej organami władzy ustawodawczej jest czterostopniowa.<sup>32</sup> Składa się z: federacji, krajów federalnych, powiatów i miast wyłączonych z powiatów, miejscowych jednostek administracyjnych (gminy i mniejsze związki gmin). Są one zorganizowane jako korporacje terytorialne, posiadają osobowość prawną i mają bezpośrednio wybieralne organy.<sup>33</sup>

Gmina jest najmniejszą jednostką podziału terytorialnego i administracyjnego, a także podstawową społeczną i polityczną formą organizacji ludności zamieszkującą dane terytorium.<sup>34</sup> Istotną cechą dotyczącą ustroju gmin w RFN jest wielkość i różnorodność źródeł prawa ustrojowego, regulującego funkcjonowanie gmin.

Podstawowe, a zarazem ogólne znaczenie posiada w tym zakresie Ustawa Zasadnicza (Konstytucja) Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r.<sup>35</sup> Jej postanowienia miały decydujący wpływ na kształtowanie się ustroju samorządu terytorialnego na terenie całej RFN. Gwarancja samodzielności samorządu terytorialnego zawiera się w dziale Konstytucji „Związek i kraje”. Stanowi ona bazę i punkt wyjścia każdego następnego określenia treści, zasięgu i granic samorządu terytorialnego w innych ustawach lub konstytucjach krajowych.<sup>36</sup> Konstytucja stanowi w art. 28 ust. 1, że porządek konstytucyjny krajów musi odpowiadać zasadom republikańskiego, demokratycznego i społecznego pań-

<sup>30</sup> J. Jeżewski, *op. cit.*, s. 263.

<sup>31</sup> E. Gdulewicz, W. Kręcisz, W. Orłowski, W. Skrzydło, W. Zakrzewski, *Ustroje państw współczesnych*, Lublin 1997, s. 103.

<sup>32</sup> E. Ruśkowski, *Zagadnienia władzy lokalnej i finansów lokalnych w wybranych krajach europejskich*, Białystok 1997, s. 13.

<sup>33</sup> B. Dolnicki, *op. cit.*, s. 200-201.

<sup>34</sup> J. Jeżewski, *op. cit.*, s. 272.

<sup>35</sup> B. Dolnicki, *op. cit.*, s. 201.

<sup>36</sup> E. Ruśkowski, *op. cit.*, s. 43.

stwa praworządne w rozumieniu niniejszej ustawy zasadniczej. W krajach, powiatach i gminach naród musi mieć przedstawicielstwo, które pochodzi z powszechnych, bezpośrednich, wolnych, równych i tajnych wyborów.<sup>37</sup> Prawo ma zgodnie z postanowieniami art. 28 ust. 2 gwarantować gminie wyłączność w decydowaniu o sprawach o charakterze lokalnym w granicach ustawowych. Zasada ta rozciąga się również na związki gmin. Przepis ten jest zgodny z definicją samorządu terytorialnego określonego w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego. Odbicie tych postanowień znajdziemy we wszystkich konstytucjach krajowych oraz krajowych ordynacjach gminnych.<sup>38</sup> Konstytucja określa ponadto gminy i ich związki jako korporacje terytorialne oraz ogólnie reguluje problematykę ich dochodów.

Z powodu tak ogólnego potraktowania spraw samorządowych w konstytucji, całość zagadnień organizacyjnych regulują ustawodawstwa krajowe. Biorąc pod uwagę, iż obecnie w RFN istnieje 16 krajów związkowych, system źródeł prawa samorządowego tworzy strukturę dość skomplikowaną.<sup>39</sup>

Konstytucja krajowa zwykle ogólnie reguluje problematykę samorządu krajowego, szczegółowe zasady ustroju gmin i ustroju powiatu regulowane są w drodze ustawy.<sup>40</sup> Pozycję gminy i jej podstawę działania stanowią również ordynacje gminne poszczególnych krajów. Bawarska ordynacja gminna określa gminy jako pierwotne korporacje terytorialne, które tworzą podstawę państwa i demokratycznego życia. Bardziej jednoznaczna jest ordynacja kraju Nadrenia--Północna Westfalia, która definiuje gminę jako podstawę struktury państwowej i nośnika administracji publicznej.<sup>41</sup>

Również w Austrii podstawowymi jednostkami administracyjnymi są gminy będące samorządowymi korporacjami lokalnymi.<sup>42</sup> Na ustrój władzy lokalnej w Austrii zasadniczy wpływ mają przepisy konstytucyjne dotyczące gmin, a także specyficznego ustroju Wiednia, jako jednocześnie kraju federalnego i gminy.<sup>43</sup> Oba te zagadnienia uregulowane zostały w tej samej części Konstytucji federalnej, która przedstawia ogólny ustrój poszczególnych krajów, wskazując przez to, że struktura lokalnych władz administracyjnych stanowi domenę kompetencji krajów. Stąd też organizacja dotycząca gmin znajduje się głównie w konstytucjach krajowych lub w specjalnych ustawach krajowych. Niemniej jednak podział każdego kraju (oprócz Wiednia) na gminy jest wymogiem konstytucyjnym.<sup>44</sup>

<sup>37</sup> B. Dolnicki, *op. cit.*, s. 201.

<sup>38</sup> J. Jeżewski, *op. cit.*, s. 261-262.

<sup>39</sup> B. Dolnicki, *op. cit.*, s. 201.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> E. Ruśkowski, *op. cit.*, s. 44.

<sup>42</sup> B. Dolnicki, *op. cit.*, s. 210.

<sup>43</sup> P. Sarnecki, *System konstytucyjny Austrii*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1999, s. 97.

<sup>44</sup> *Ibid.*, s. 98.

To właśnie Konstytucja Austrii określa pozycję, zadania i funkcje gmin. Zgodnie z art. 116 Konstytucji federalnej każdy kraj dzieli się na gminy. Gmina stanowi korporację (związek) terytorialną z prawem do samorządu i jednocześnie jednostkę podziału terytorialnego. Dodatkowo wszystkie grunty muszą należeć do jakiejś gminy.<sup>45</sup>

Konstytucja federalna gwarantuje przede wszystkim gminom „własny” zakres działania, obejmujący „wszystkie sprawy, leżące w wyłącznym lub przeważnym interesie społeczności lokalnej, ucieleśnionej w gminie i które nadają się do załatwienia przez tę wspólnotę w jej granicach (art. 118 ust. 2).<sup>46</sup> Ponadto stwierdza się w niej, że gmina stanowi samodzielny organizm gospodarczy, ma ona prawo w granicach ustawodawstwa federalnego i krajowego posiadać i uzyskiwać wszelkiego rodzaju majątek i nim rozporządzać, prowadzić przedsiębiorstwa oraz w ramach ustroju finansowego samodzielnie określać budżet i rozpisywać podatki.<sup>47</sup> Dodatkowo art. 118 ust. 3 Konstytucji zawiera wyraźne wskazanie na pewne sprawy należące do zakresu własnego kompetencji gmin; jest to wyliczenie przykładowe, mieszczące się w ogólnej klauzuli. Konkretny zakres działania gmin w powyższych ramach wynikać jednak winien z ustaw, federalnych lub krajowych, które w myśl wymogów konstytucyjnych winny wyraźnie stwierdzać o przynależności danego obszaru zagadnień do własnego zakresu działania gmin. W obszarze ujętym w ust. 3 wydanie takich ustaw i dokonanie delegacji kompetencji jest obowiązkowe. Ponieważ jednak Konstytucja federalna przeprowadza, w swych pierwszych postanowieniach, podział spraw publicznych jedynie na sprawy federalne i sprawy krajowe, ustalana w ten sposób właściwość gmin staje się poniekąd pochodną właściwości federacji lub kraju i oznacza uszczuplenie jednego lub drugiego zakresu działania.<sup>48</sup> Również w Konstytucji została uregulowana wewnętrzna struktura i organizacja gmin. Stanowi o niej art. 117 ust. 1, mówiący, że każda gmina posiada trzy organy: radę gminną, zarząd oraz burmistrza. Podjęcie decyzji przez radę następuje zwykłą większością głosów. Konstytucja federalna (art. 117 ust. 6) postanawia, że w każdej gminie musi być urząd gminy, a w miastach z własnym statutem - magistrat.<sup>49</sup> Konstytucyjnie przewidziana jest również możliwość tworzenia związków gminnych.<sup>50</sup>

Oprócz Konstytucji Związkowej Austrii organizacja gmin jest uregulowana w ustawodawstwie landów, a więc ośmiu ordynacjach gminnych dla gmin

<sup>45</sup> B. Dolnicki, *op. cit.*, s. 210.

<sup>46</sup> P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 98.

<sup>47</sup> *Konstytucja Związkowa Austrii*, art. 116 ust. 2.

<sup>48</sup> P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 98.

<sup>49</sup> J. Jeżewski, *op. cit.*, s. 85.

<sup>50</sup> P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 98.



krajowych (z wyjątkiem Wiednia, który ma status miasta, landu i stolicy) oraz w prawach miejskich dla miast z własnym statutem.<sup>51</sup>

Belgia jako państwo federalne skomponowana jest z pięciu wyodrębnionych organizacyjnie struktur tworzących jednocześnie pięć różnych, lecz komplementarnych poziomów organów decyzyjnych obejmujących państwo centralne, wspólnoty, regiony, prowincje i gminy. Belgia podzielona jest na trzy regiony: region Brukseli-Stolicy, region Flamandzki, region Waloński. Dwa ostatnie dzielą się na prowincje, a potem na gminy, natomiast pierwszy dzieli się od razu na gminy.<sup>52</sup>

Legislacja belgijska nie zawiera jakiegokolwiek definicji gminy, a jedynie mówi, że gmina ma osobowość prawa publicznego i że tworzy część systemu władzy publicznej w państwie. Gminę tworzą cztery zasadnicze elementy składowe, które zostały już sprecyzowane przez ustawę gminną z 30 marca 1836 r., a także przez rozporządzenie wykonawcze. Są to terytorium, mieszkańcy, własny interes i własne organy.<sup>53</sup> Najstabilniejszym z tych elementów jest interes gminy, który określony przez Konstytucję w 1831 r. brzmi dziś tak samo.<sup>54</sup>

Konstytucja Belgii z 14 lutego 1994 r. ogólnie wyznacza zakres kompetencji organów terenowych. Regulacje dotyczące instytucji gminnych zawarte są w Rozdziale VIII.

Art. 162 pkt. 2 powierza radom gminnym wszelkie sprawy o charakterze gminnym, co nie wyklucza potrzeby zatwierdzania ich decyzji w przypadku i trybie określonym ustawą.<sup>55</sup> Konstytucja Belgii z dnia 14 lutego 1994 r. w art. 7 stwierdza, że granice państwa, prowincji i gmin mogą być zmieniane i korygowane wyłącznie na podstawie ustaw.<sup>56</sup> W sferze funkcjonalnej oprócz konstytucyjnej zasady autonomii lokalnej, opartej na kryterium interesu gminnego, jeszcze dwie podstawowe reguły rządzą działaniem gminnym.<sup>57</sup>

Wśród wielu zasad Konstytucja wymienia zasadę interwencji władzy nadzorczej lub federalnej władzy ustawodawczej w celu zapobieżenia pogwałceniu prawa lub naruszeniu interesu publicznego. Ponadto art. 162 pkt. 6 Konstytucji stanowi, że organizacja i wykonywanie nadzoru administracyjnego może być regulowane przez Rady Wspólnot lub Regionów. Ma to stanowić barierę przed samowolnymi działaniami organów gminnych lub też przed działaniami nierespektującymi innych interesów niż gminy.<sup>58</sup> Art. 162 ust. 2 pkt. 4 wyraża zasadę jawności posiedzeń rad gmin w granicach określonych przez ustawę oraz zasadę

<sup>51</sup> J. Jeżewski, *op. cit.*, s. 81.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

<sup>53</sup> *Ibid.*, s. 115

<sup>54</sup> J. Boć, *Gmina w Belgii*, Wrocław 1993, s. 21.

<sup>55</sup> A. Głowacki, *System konstytucyjny Belgii*, Warszawa 1997, s. 51.

<sup>56</sup> [http://wikisource.org/wiki/Konstytucja\\_Belgii](http://wikisource.org/wiki/Konstytucja_Belgii).

<sup>57</sup> J. Boć, *op. cit.*, s. 21.

<sup>58</sup> J. Jeżewski, *op. cit.*, s. 118.

jawności budżetu i sprawozdania z jego wykonania. Daje to wyraz ciągle obowiązującego prawdziwego udziału mieszkańców w zarządzaniu gminą. Kolejną zasadą, jaką wymienia Konstytucja Belgii z 1994 r. jest zasada bezpośrednich wyborów członków rad gmin. Dodatkowo przepisy Konstytucji zezwalają na to, aby kilka gmin mogło się porozumieć lub stowarzyszyć w celu regulowania i wspólnego zarządzania przedsięwzięciami o znaczeniu gminnym. Są to tzw. związki międzykomunalne.<sup>59</sup> Konstytucja zabrania natomiast odbywania wspólnych posiedzeń kilku rad gmin.

Ponadto ustawa zasadnicza w niewielkim zakresie reguluje sprawy finansowe gmin, informując, że obciążenia i podatki mogą być ustanawiane przez gminy tylko na podstawie decyzji ich rad,<sup>60</sup> a także, że poza przypadkami wyraźnie określonymi ustawą dodatkowe obciążenia obywateli na rzecz gminy mogą być nakładane tylko w postaci podatków.<sup>61</sup>

Pozostałe sprawy dotyczące gmin w Belgii regulują nowa ustawa gminna z 26 maja 1989 r. - obowiązująca do dziś oraz ustawa o wyborach gminnych.<sup>62</sup>

Szwajcaria to kolejne państwo federalne, składające się z 26 krajów federalnych.<sup>63</sup> Struktura państwowo-federalna, którą określa Konstytucja, a raczej petryfikuje istniejącą od 1848 r., opiera się na trzech szczeblach: federacji, kantonach i gminach. Wszystkie one posiadają wyraźnie określony zakres działania, przy czym w razie wątpliwości domniemanie przemawia za kompetencją gmin, a następnie kantonów.<sup>64</sup>

Podstawową jednostką polityczną Szwajcarii jest gmina, która zachowuje wielkie znaczenie tak praktyczne, jak symboliczne.<sup>65</sup> Pomimo że gminy są o wiele starsze niż kantony, prawnie zostały utworzone przez kantony, co przede wszystkim oznacza, iż to nie federacja określa i reguluje istotę gmin. Jeśli więc Konstytucja i ustawodawstwo federalne zawierają postanowienia odnośnie do gmin, to po prostu dlatego, że prawo związkowe zakłada istnienie gmin i stąd może ono nakładać zadania na gminę.<sup>66</sup>

W ustroju politycznym Szwajcarii na uwagę zasługuje szczególna pozycja gminy - stanowi ona komórkę składającą się na organizm kantonu.<sup>67</sup> Ponadto gminy, z ich znaczną autonomią, uważane są za fundament życia politycznego i kulturalnego.<sup>68</sup>

<sup>59</sup> A. Glowacki, *op. cit.*, s. 51.

<sup>60</sup> Konstytucja Belgii, art. 170.

<sup>61</sup> *Ibid.*, art. 173.

<sup>62</sup> J. Boć, *op. cit.*, s. 24.

<sup>63</sup> F. Saint-Ouen, *Szwajcaria: przykład federalizmu bez podbudowy etnicznej*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 1-2, s. 91.

<sup>64</sup> Z. Czeszejko-Sochacki, *Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej*, Warszawa 2000, s. 22.

<sup>65</sup> F. Saint-Ouen, *op. cit.*, s. 94.

<sup>66</sup> J. Jeżewski, *op. cit.*, s. 291.

<sup>67</sup> *Konstytucje...*, s. 213.

<sup>68</sup> Z. Czeszejko-Sochacki, *op. cit.*, s. 22.

Gmina szwajcarska określana jest przez doktrynę jako związek (korporacja) prawa publicznego, wyposażony w osobowość prawną, ludność, terytorium i dysponujący określonym zakresem uprawnień.<sup>69</sup> Obecnie wyróżnia się kilka rodzajów gmin w zależności od rodzaju wykonywanych zadań:

- gminę ogólną, nazywaną także gminą polityczną; ten typ gminy jest zdecydowanie dominujący,
- gminy specjalne, do których zalicza się gminę kościelną, gminę szkolną i gminę ubogich,
- gminę obywatelską.<sup>70</sup>

Cechą wyraźnie wyróżniającą gminę szwajcarską od tego szczebla samorządu w innych krajach Europy Zachodniej jest jej duża samodzielność w zarządzaniu sprawami swojego terenu. Granice tej samodzielności określone są przez konstytucję, ustawy, a często również przez miejscową tradycję i zwyczaje oparte na precedensach prawnych.<sup>71</sup>

Organizację i funkcjonowanie gmin w Szwajcarii normują - i to w przeciwieństwie do innych państw - w sposób dalece szczegółowy, przepisy prawa rangi konstytucyjnej. W rezultacie prawo gmin jest tam w większej mierze prawem konstytucyjnym niż administracyjnym. Regulacja sytuacji prawnej gmin jest domeną poszczególnych konstytucji kantonalnych. Konstytucje te określają organizację wewnętrzną i zakres działania gminy oraz środki nadzoru, jakie mogą być podejmowane w stosunku do niej. Określają tym samym te wszystkie elementy, które są najważniejsze dla bytu gminy.<sup>72</sup>

W pewnej mierze, nie tyle bezpośrednio, co pośrednio, sytuację prawną gminy normują przepisy konstytucji związkowej, stanowiąc np. o prawach politycznych obywateli, czy pozostawiając do kompetencji gminy określenie wysokości niektórych podatków.<sup>73</sup>

Konstytucja federalna uchwalona dnia 18 kwietnia 1999 r., określając wyraźnie pozycję ustrojową gmin, w kontekście praw obywatelskich - w art. 36 ust. 2 wspomina także o gminach obywatelskich. Należy podkreślić szczególną kompetencję konstytucyjną gminy - przyznawanie obywatelstwa gminy, które jest warunkiem uzyskania szwajcarskiego obywatelstwa.<sup>74</sup> Zgodnie bowiem z konstytucją obywatelem szwajcarskim jest ten, kto posiada obywatelstwo gminy i kantonu.<sup>75</sup> Tak więc przyjmowanie obywatelstwa dokonuje się najpierw na poziomie gminy: pojęcie „gmina, z której się pochodzi” - coraz częściej wyodrębniane w praktyce w odróżnieniu od „gmina - miejsce urodzenia”

<sup>69</sup> B. Dolnicki, *op. cit.*, s. 192.

<sup>70</sup> Z. Czeszejko-Sochacki, *op. cit.*, s. 23.

<sup>71</sup> *Konstytucje...*, s. 213.

<sup>72</sup> Z. Niewiadomski, *Gmina w Szwajcarii. Studium ustrojowo-prawne*, Warszawa 1993, s. 22.

<sup>73</sup> *Ibid.*, s. 22-23.

<sup>74</sup> Z. Czeszejko-Sochacki, *op. cit.*, s. 23.

<sup>75</sup> *Konstytucje...*, art. 37, ust 1.

i „gmina - miejsce pobytu” - jest pojęciem typowo szwajcarskim.<sup>76</sup> Zgodnie z postanowieniami konstytucji odnośnie gmin (oddział 3 Konstytucji, art. 50), autonomia gmin jest zagwarantowana stosownie do prawa kantonowego, zaś Federacja ma obowiązek w swej działalności brać pod uwagę możliwe jej następstwa dla gmin. Podstawy autonomii gminy stanowią następujące prawa:

1. konstytucyjne prawo do istnienia, włączając w to swobodę łączenia się z innymi gminami lub zachowania niezależności, która nie może być odebrana przez kantony;

2. określona w ramach ustawodawstwa kantonowego swoboda wyboru odpowiedniej politycznej struktury i administracji;

3. prawo nakładania podatków w celu zaspokojenia własnych potrzeb;

4. swoboda działania w sprawach, które nie należą do kompetencji kantonów bądź Federacji.<sup>77</sup>

Środkiem konstytucyjnej autonomii gminy jest skarga do Sądu Federalnego.<sup>78</sup> Swoistego rodzaju uzupełnienie konstytucyjnej regulacji sytuacji gminy tworzą w poszczególnych kantonach ustawy gminne. Regulacje konstytucyjne oraz przepisy ustaw gminnych są z kolei podstawą do uchwalenia przez władze gminne statutów i regulaminów gminnych.<sup>79</sup>

Również we Włoszech gmina stanowi jednostkę podziału terytorialnego najniższego szczebla, obok prowincji i regionów (art. 114 Konstytucji Włoch z 1948 r.). Gminy mają znaczną autonomię w stosunku do rządu, którą po części gwarantuje konstytucja, ale która wynika też z zakorzenionej praktyki.<sup>80</sup> Podstawowe znaczenie dla określenia istoty gminy włoskiej ma art. 128 Konstytucji stanowiący, że prowincje i gminy są autonomicznymi korporacjami w ramach zasad ustanowionych przez powszechne ustawy Republiki, które określają ich zadania.<sup>81</sup> Ta autonomia zagwarantowana konstytucyjnie ma charakter nie tylko prawny (*de iure*), ale też faktyczny (*de facto*).<sup>82</sup> Gminy jako korporacje samorządowe posiadają własny teren i wykonują na nim uprawnienia wynikające z przyznanej im osobowości prawa prywatnego i publicznego. Realizują one podstawowe zadania lokalne, bardziej bezpośrednio odczuwane przez mieszkańców ze względu na usytuowanie organów gminy najbliższej zbiorowości lokalnych i zwykłych obywateli.<sup>83</sup> W terminologii samorządowej występuje rozróżnienie na gminy (*commune*) i miasta (*citta*), mające swe podłoże

<sup>76</sup> F. Saint-Ouen, *op. cit.*, s. 94.

<sup>77</sup> W. Linder, *Demokracja szwajcarska*, Rzeszów 1996, s. 88-93.

<sup>78</sup> *Konstytucje...*, art. 189 ust. 1 pkt. B.

<sup>79</sup> Z. Niewiadomski, *op. cit.*, s. 23.

<sup>80</sup> E. Buglione, *Podatki lokalne we Włoszech*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 4, s. 31.

<sup>81</sup> B. Dolnicki, *op. cit.*, s. 225.

<sup>82</sup> E. Ruśkowski, *op. cit.*, s. 98.

<sup>83</sup> *Ibid.*, s. 101.

w tradycji historycznej, bowiem nie zawsze można je uzasadnić rodzajem wykonywanych zadań. Jednakże we wszystkich gminach występują trzy takie same organy: rada gminna, komisja gminna (*giunta municipale*) oraz syndyk (*sindaco*).<sup>84</sup>

#### SUMMARY

The Western European space consists on the one hand of unitary states - France, the Netherlands, and Sweden, and on the other hand, of federal states: Austria, Belgium, Germany, and Switzerland, as well as of regional states, exemplified by Italy. In all these countries there are communes as the lowest levels of local government.

The paper analyzed in detail the basic regulations related to commune matters in the legal acts in the Western European states. The Constitutions of individual countries were analyzed: France, the Netherlands, Sweden, Austria, Belgium, Germany, Switzerland, and Italy. They regulate the legal status of the commune and the basis for the functioning of the commune's self-government to a more or less extended degree. However, specific regulations relating to commune organs, their internal structure and organization, ways of funding etc. are included in most cases in laws on commune self-government.

---

<sup>84</sup> B. Dolnicki, *op. cit.*, s. 225.