

Roman Kochnowski, Paweł Polok

Austria

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica 4, 7-16

2010

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica IV (2010)

Roman Kochnowski, Paweł Polok

Austria

Austria to niewielki kraj europejski. Swego czasu państwo to było potęgą władającą całą niemal Europą Środkową, obecnie w jej skład wchodzi rdzennie austriackie kraje związkowe¹, choć nie wszystkie przyjęły z zadowoleniem wejście w skład Federacji². Szybki rozwój ekonomiczny Austrii, szczególnie po wyjściu ze wschodniej części kraju wojsk sowieckich (1955 r.), stał się dumą przedsiębiorczych i znanych z pracowitości oraz pewnego konserwatyzmu Austriaków.

Poza Wiedniem i kilkoma większymi miastami Austria jest krajem prowincji. Małe miasteczka, wsie czy wręcz przysiółki są nieodłączną częścią austriackiego krajobrazu i rzeczywistości. Pielęgnowane są tam dawne tradycje i wspomina czasy imperialnej stabilizacji z czasów Franciszka Józefa. W typowym miasteczku znajdują się praktycznie wszyscy, a zebrania np. ochotniczej straży pożarnej odbywają się w mieszkaniu czy też restauracji należącej do jednego z członków danej organizacji (*Gaweinstal, Niederösterreich*). Miasta liczące kilka czy kilkanaście tysięcy mieszkańców uważa się za ważne ośrodki administracyjne, np. Wiener Neustadt; zaś stolicę landu Niederösterreich – Sankt Pölten zamieszkuje 49 000 osób. Z kolei znane z produkcji wina dolnoaustriackie miasto Poysdorf liczy 5600 mieszkańców (powierzchnia 97,3 km²).

Poczucie jedności w gminie jest na tyle silne, iż stało się przyczyną całkowitego w zasadzie braku wspólnoty na poziomie powiatowym. Stąd też zapewne brak jednostek samorządu terytorialnego na szczeblu ponadgminnym i niezwykle rozwój jednej z gałęzi nauk społecznych – austriackiej socjologii wsi. W rozważaniach nad wspólnotami lokalnymi i samorządem w Austrii należy pamiętać, że słowo „prowincja” nie ma tam (podobnie zresztą jak w południowych Niemczech czy Szwajcarii)

¹ W literaturze przedmiotu spotyka się zarówno niemieckie określenie „Land”, jak i polskie tłumaczenie „kraj”. Należy zaznaczyć, iż w potocznej polszczyźnie w zasadzie synonimiczne są określenia „kraj” i „państwo”, czego z pewnością nie można powiedzieć o niemieckich wyrazach „Land” i „Staat”. Jednakże ze względu na powszechność określania w języku polskim części terytorium Austrii czy Niemiec jako „kraj (związkowy)”, autorzy będą używali zamiennie obu terminów.

² K. Biernat, *Republika Austrii*, Warszawa 1980, s. 49.

zabarwienia negatywnego³. Wsie oraz niewielkie miasteczka, przeważające w krajobrazie Austrii, to skupiska charakterystycznych wspólnot, które są miejscem zarówno niemal symbiotycznego współżycia (często), jak i przestrzeni konfliktów (rzadziej). W społecznościach tych dominują zachowania konserwatywne i przywiązanie do wartości tradycyjnych – w rodzinie, pracy i wspólnocie lokalnej, lojalizm wobec struktur państwa i dość wysoko posunięta religijność. Większość mieszkańców tego typu miejscowości podkreśla uporządkowanie swych spraw finansowych, brak długów, dąży do sukcesu w życiu rodzinnym oraz w „pracy, która nadaje wszystkiemu sens”⁴. Austriacy zazwyczaj charakteryzują się gościnnością, otwarciem i zadowoleniem z życia, co nie zawsze jest cechą społeczeństw konserwatywnych. Wydaje się, że duży wpływ na zachowania ma miejsce zamieszkania, a swoistą granicą jest liczba 50 000 mieszkańców⁵. O ile w miejscowościach liczących więcej mieszkańców najbardziej charakterystyczne wydają się zachowania: „nastawiony na kształcenie i awans”, o tyle w mniejszych wspólnotach dominują osoby „zorientowane religijnie, przywiązane do konwencji i małej ojczyzny”⁶.

Tradycje autonomii gmin w Austrii sięgają Wiosny Ludów. Przełomem była Prowizoryczna Ustawa o Gminach z 17 marca 1849 r., od której rozpoczął się proces usamodzielniania gmin. Jedną z głównych i najważniejszych zasad był art. 1, mówiący: „Podstawą wolnego państwa jest wolna gmina”. W następnych latach proces wzrastania samorządności gmin został spowolniony wraz z ponownym umocnieniem się absolutyzmu, ale zasady, struktury i modele zostały dość precyzyjnie ukształtowane (na najbliższe 100 lat) dzięki Ustawie o Gminach Rzeszy z 5 marca 1862 r., w związku z czym ustrój gmin nie uległ większym zmianom. Jedyne novum stanowiła nowelizacja Konstytucji Związkowej Austrii z 1925 r. i z 1929 r., kiedy gminy uzyskały ochronę konstytucyjną⁷. Dopiero kolejna nowela konstytucyjna wraz z ustawą federalną z 1962 r. ustaliła obecny ustrój gmin Austrii (art. 115–120 Konstytucji Związkowej).

Autonomia organów samorządowych nie miała oczywiście, i nie ma nadal, charakteru absolutnego. Zgodnie z podstawową zasadą legalności jest ona ograniczona obowiązującym ustawodawstwem, niemniej konstytucyjnie gwarantowana, tak jak w przypadku art. 116 **Konstytucji Federalnej Austrii** czy samodzielnego wydawania rozporządzeń przez gminy (art. 118 ust. 6 konstytucji). Istotą austriackiej autonomii jest „wolność od wytycznych” wydawanych przez organy państwowe i scentralizowaną administrację państwową (federalną i krajową). W samych jednostkach samorządowych mogą oczywiście występować różne instrukcje i zarządzenia, jednakże określa to już sam samorząd (np. w statucie). Państwo nie traci oczywiście całkowicie wpływu na wykonywanie zadań własnych przez samorząd. Ingerencja w działanie samorządu możliwa jest poprzez oceny legalności i gospodarności danej jednostki samorządu podczas realizowania zadań dokonywanych

³ J. Kárász, *Socjokulturowe aspekty odnowy wsi*, [w:] A. Kaleta (red.), *Socjologia wsi w Austrii*, Toruń 1994, s. 107.

⁴ R. Richter, *Wiejskie style życia w Austrii*, [w:] A. Kaleta (red.), *Socjologia wsi...*, s. 87.

⁵ U. Herlyn, *Leben in der Stadt*, Opladen 1990, s. 221.

⁶ I. Maria Greverus, *Auf der Suche nach Heimat*, München 1979, s. 38.

⁷ K. Nowacki, *W Austrii*, [w:] J. Jeżewski (red.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, Wrocław 1999, s. 78.

w ramach nadzoru federacji i krajów związkowych (landów) nad samorządem. Środki nadzoru są ustawowo określone, przy jednoczesnym zastrzeżeniu, iż jednostkom i formom samorządu terytorialnego przysługują środki odwoławcze od rozstrzygnięć władz państwowych w toku postępowania administracyjnego (odwołanie, sprzeciw, przedstawienie) i sądowego. Typowym składnikiem ustroju austriackiego jest przekazywanie jednostkom samorządu (terytorialnego i nie tylko) zadań państwowych. Są to tzw. zadania zlecone przez federację lub landy, np. gminom, szkołom wyższym, związkom samorządu gospodarczego. W tym zakresie kompetencyjnym samorząd nie jest samodzielny i zostaje poddany nadzorowi celowościowemu organów państwowych.

Zgodnie z art. 2. konstytucji Austria jest państwem związkowym podzielonym na dziewięć landów tworzących federację. Federacyjny ustrój państwa wyraża się między innymi we względnej autonomii prawodawczej landów. Względność ta w Austrii pojmowana jest jako podział zadań prawodawczych i wykonawczych pomiędzy federację (np. polityka zagraniczna, wojsko) i kraje związkowe (np. lokalna policja). Takie rozdzielenie kompetencji narzucone przez konstytucję jest wyrazem chęci zróżnicowania i zdecydowanego oddzielenia roli państwa i landu. Federacja, landy, miasta, gminy i związki gmin posiadają osobowość prawną i wybieralne organy. Natomiast okręgi rządowe (*Bezirken*) istniejące zamiast samorządowego powiatu są niesamodzielne, nie pochodzą z wyborów, a na ich czele stoją prezydenci lub naczelnicy (por. z niemieckimi *Regierungsbezirken*, tzw. rejencjami). Na poziomie powiatu nie występuje odrębna administracja samorządowa – na tym szczeblu w Austrii reprezentowany jest wyłącznie aparat urzędniczy państwa.

W zakresie prawodawstwa austriacka konstytucja wylicza zadania przynależne federacji. Wszystkie niewymienione kompetencje leżą – na zasadzie kompetencji generalnej – w zakresie działań landów. Ustawodawca scedował na federację najważniejsze zadania, takie jak: ustawodawstwo karne i cywilne, prawo prasowe, naczelnie struktury policji, przepisy dotyczące drobnego i ciężkiego przemysłu, prawo drogowo-transportowe, przepisy dotyczące rejestracji i kontroli pojazdów, ewidencja ludności, prawo pocztowe, leśne, wodne i górnicze. Z kolei krajom związkowym przynależą sprawy prawodawstwa budowlanego, zgromadzeń i imprez masowych, ustaw gminnych, ochrona środowiska naturalnego (ze szczególnym uwzględnieniem gór, lasów, rzek i jezior), lokalna policja porządkowa, sport i polowania. W tym zakresie ustawodawca krajowy powołany jest do stanowienia szczegółowych przepisów. Konstytucja Austrii stanowi, iż na czele praw poszczególnych landów powinna stać Konstytucja Krajowa zgodna z Konstytucją Związkową, w której zresztą wiele spraw pozostaje nieuregulowanych⁸.

Prawo w poszczególnych landach stanowią parlamenty krajowe obradujące na posiedzeniach otwartych, kierowanych przez przewodniczącego parlamentu krajowego (*Landtagspräsident / Landtagspräsidentin*). Parlament wybierany jest w wyborach pięcioprzymiotnikowych przez społeczeństwo danego landu. Krajem administruje rząd krajowy z naczelnikiem kraju na czele (*Landeshauptmann*), wybierany przez Landtag. Członkowie rządu krajowego nie mogą zasiadać w parlamencie krajowym⁹.

⁸ P. Czarny, B. Naleziński (oprac.), *Konstytucja Austrii*, Warszawa 2004, s. 27.

⁹ B-VG art. 95–101.

Znaczenie Konstytucji Krajowej i jej sztywność wyraża się przede wszystkim w przepisach dotyczących zmiany tego aktu prawnego. Uchwalenie i zmiana konstytucji jest możliwa przy większości 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy posłów parlamentu krajowego. Austriacka literatura przedmiotu uważa takie obostrzenia za wystarczająco silne¹⁰.

Podstawową jednostką samorządu terytorialnego Austrii pozostaje gmina (*Ortsgemeinde*). **Gmina** stanowi korporację terytorialną z prawem do samorządu i jednocześnie jednostkę podziału terytorialnego. Z racji swej pozycji zwana jest „trzecią siłą w państwie” (obok federacji i kraju związkowego). Stąd też wynika znana ogólnie zasada, iż każda część państwa musi należeć do terytorium jakiejś gminy. Norma ta, wraz z usankcjonowaniem samorządności gmin, znalazła swój wyraz w artykule 116 konstytucji:

Každy kraj dzieli się na gminy. Gmina stanowi związek (korporację) terytorialny z prawem do samorządu i jednocześnie jednostkę podziału terytorialnego. Nie istnieją w państwie grunty nie pozostające w obrębie gmin. Gmina stanowi samodzielny organizm gospodarczy. Ma ona prawo w granicach ustawodawstwa posiadać i uzyskiwać wszelkiego rodzaju majątek i nim rozporządzać. Gmina może prowadzić przedsiębiorstwa, a w ramach ustroju finansowego samodzielnie określać budżet i rozpisywać podatki. W drodze ustawodawczej [...] można utworzyć dla określonych celów związki gmin. Jeśli związki takie prowadzą również sprawy należące wyłącznie do gmin. To gminom tym powinien być zapewniony wpływ na prowadzenie tych spraw. Tworzenie związków gmin winno łączyć się z wcześniejszym zasięgnięciem opinii gmin uczestniczących w związkach¹¹.

Reforma z lat 70. wprowadziła wymóg minimalnej liczby mieszkańców w gminie, tzn. musi ich być co najmniej 1000. Wspólnoty te jako podstawowe jednostki podziału terytorialnego państwa, ukształtowane zostały zasadniczo w granicach historycznych. Orzecznictwo Sądu Konstytucyjnego zagwarantowało nawet poszczególnym gminom „prawo egzystencji bez naruszenia”, choć z racji wspomnianej wcześniej reformy nastąpiła komasacja mniejszych gmin. Scalanie gmin z uwagi na tradycjonalistyczne nastawienie mieszkańców przebiegało z oporami¹². Zdarzały się nawet wypadki cofnięcia już ustalonych granic dla powiększonych gmin w wyniku orzeczeń Sądu Konstytucyjnego.

Prawne podstawy samorządu zapisane są w Konstytucji Związkowej. Odrębny status posiada Wiedeń, będący równocześnie miastem, landem i stolicą. Oprócz Konstytucji Związkowej Austrii organizacja gmin jest uregulowana w ustawodawstwie landów, a więc w ośmiu ordynacjach gminnych dla poszczególnych landów, dla Wiednia oraz w prawach miejskich dla miast z własnym statutem. Zasadniczo gminie powyżej 20 000 mieszkańców może być nadany własny statut, co wymaga jednakże zgody rządu federalnego, gdyż ze statusem takim łączy się również wykonywanie pośrednio administracji federalnej¹³. Takich miast jest w Austrii piętnaście¹⁴.

¹⁰ Informacje udzielone przez Biuro Prawne Landu Oberösterreich.

¹¹ P. Czarny, B. Naleziński (oprac.), *Konstytucja Austrii...*, s. 27.

¹² A. Illien, U. Jeggle, *Leben auf dem Dorf. Zur sozialen Geschichte des Dorfes Sozialpsychologie seiner Bewohner*, Opladen 1978, s. 123.

¹³ K. Nowacki, *W Austrii*, [w:] J. Jeżewski (red.), *Samorząd terytorialny...*, s. 81.

¹⁴ http://www.statistik.at/web_de/statistiken/index.html [dostęp 2.08.2009].

Gmina w Austrii traktowana jest dwojako: jako system interakcji i jako miejsce reprezentacji mieszkańców. Pierwszy aspekt to rezultat powiązań powstających w trakcie aktywności mieszkańców, zarówno w gminie, jak i w okolicy. Powstają one w typowych dla każdej gminy miejscach aktywności i wymiany informacji (w szkole, kościele itp.), choć często powodują nasilenie się antagonizmów, szczególnie jeśli chodzi o kontakt z ludnością napływową¹⁵. W aspekcie drugim wyraża się silne przywiązanie mieszkańców do gminy i znaczenie lokalnej społeczności jako grupy osób o podobnych poglądach i sposobach zachowania. Stąd też przywiązanie Austriaków do „małej ojczyzny”, jej architektury czy historii¹⁶. Zauważa się jednak, iż wśród młodzieży, choć przywiązanie do gminy jest nadal bardzo silne, pojawiają się czasem sprzeczne wymagania co do architektury i charakteru miejsca zamieszkania (np. głoszenie konieczności wyłączenia części ulic z ruchu bez wyraźnej potrzeby, tylko po to, by upodobnić się do strefy wielkomiejskiej)¹⁷. Skutkiem tego jest również powstawanie nowej identyfikacji ponadgminnej i regionalnej. Szczególnie dotyczy to nowo utworzonych gmin landu Niederösterreich, gdzie naruszono dotychczasowe granice parafii i gmin, powodując rodzenie się nowej tożsamości¹⁸.

Austriacka gmina posiada trzy organy: radę, zarząd oraz burmistrza. **Rada gminy** pełni funkcję organu przedstawicielskiego i jest podstawowym reprezentantem interesów jej mieszkańców. Rada przede wszystkim rozstrzyga i decyduje o realizacji spraw gminy, zwłaszcza o budżecie oraz udzieleniu absolutorium zarządowi. Wybory członków rady są czteroprzymiotnikowe, wybiera się ich na 5–6 lat, w zależności od landu. Liczba członków rady zależna jest od liczby mieszkańców w danej gminie i wynosi od 7 do 39. Bierne prawo wyborcze przysługuje osobom, które ukończyły 24 lata. Rada wydaje statuty, rozporządzenia i decyzje. W celu wydawania opinii lub udzielania porad rada gminy ma prawo do tworzenia komisji, których członkowie powoływani są proporcjonalnie do sił politycznych reprezentowanych w radzie.

W skład **zarządu gminy** wchodzi burmistrz, jego zastępcy oraz członkowie zarządu. Konstytucja Federalna nie mówi nic na temat sposobu tworzenia zarządu poza tym, iż burmistrz wybierany jest ze składu rady¹⁹. Większość krajowych ordynacji gminnych i statutów miejskich przewiduje wybór zarządu na czas kadencji rady gminy (z wyjątkiem Tyrolu) przez radę ze swego grona. Odbywa się to zazwyczaj na pierwszym posiedzeniu rady. Do zadań tego organu należy przygotowywanie obrad rady gminy, wykonywanie uchwał i decyzji rady gminy, ustalanie zasad administrowania majątkiem gminy oraz samo administrowanie. Warto zaznaczyć, iż niektóre ordynacje gmin i statuty przewidują kompetencję generalną dla zarządu („wszystkie sprawy, jeśli inne organy nie są właściwe”). Oczywiście ważniejsze kompetencje rada gminy zastrzega sobie²⁰. W gminach statutowych (*Statutargemeinde*) sprawy

¹⁵ C.H. Hauptmeyer, H. Henckel, *Annäherung an das Dorf*, Hannover 1993, s. 159.

¹⁶ M. Bassand, *Regionale Identität*, Saint-Saphorin 1981, s. 80.

¹⁷ J. Kárász, H. Rögl, *Junge Generation in Geras. Existenzgründung und Lebensorientierung*, Wien 1982, s. 276.

¹⁸ J. Kárász, *Socjokulturowe aspekty odnowy wsi*, [w:] A. Kaleta (red.), *Socjologia wsi...*, s. 105.

¹⁹ H. Stolzlechner, *Bezpośrednie wybory burmistrzów według austriackiego prawa gminnego*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 7–8.

²⁰ R. Walter, *Probleme der Gemeindeverwaltung in Österreich und Polen*, Wien 1982, s. 11.

senatu miasta rozdziela się, zgodnie z systemem resortowym, między członków senatu, co określa ich odpowiedzialność. Są oni wówczas częściowo samodzielnymi organami podejmującymi decyzje. Samodzielność ta nie może jednak zastępować całkowicie zarządu gminy.

Przewodniczącym zarządu jest **burmistrz**, który reprezentuje gminę na zewnątrz. Zwołuje także posiedzenia rady i zarządu gminy, kieruje tymi posiedzeniami i wykonuje podjęte uchwały. Burmistrz zobowiązany jest do kierowania administracją gospodarczą gminy i realizacji budżetu oraz do wykonywania zadań powierzonych mu przez administrację rządową. W zadaniach tych burmistrza wspomaga urząd gminy z urzędnikiem zwanym *Magistratsdirektor* (jest to zazwyczaj prawnik; w polskiej literaturze przedmiotu spotyka się czasem określenie „dyrektor generalny”) na czele oraz naczelnicy (*Ortsbezirksvorsteher*), którzy w sołectwach lub dzielnicach pełnią funkcję dodatkowego organu tych jednostek pomocniczych. Ustawa przewiduje też powołanie skarbnika gminnego lub miejskiego. Na podstawie upoważnienia burmistrza mogą oni posiadać uprawnienia decyzyjne²¹.

Burmistrzowi przyznaje się zasadniczo następujące kompetencje: reprezentuje on gminę na zewnątrz; stanowi pierwszą instancję w sprawach pozostawionych w kompetencji gmin; zarządza majątkiem gminy oraz wykonuje administrację bieżącą (*Laufende Verwaltung*); zwołuje posiedzenia rady gminnej i zarządu jako jej przewodniczący, kieruje ich posiedzeniami oraz wykonuje podjęte uchwały; w przypadku niebezpieczeństwa wydaje rozporządzenia policyjne, jak również podejmuje rozstrzygnięcia za inne organy gminy; jest kierownikiem urzędu gminy (magistratu) i przełożonym zatrudnionych w gminie; prowadzi sprawy poruczone gminie. W sprawach dotyczących federacji burmistrz związany jest instrukcjami wojewody krajowego (*Landeshauptmann*), a w sprawach landu instrukcjami rządu krajowego.

Zadania gminy zmieniały się na przestrzeni lat i zależą od kształtującego je prawodawstwa oraz zwyczaju²². Zadania poruczone gminie wykonuje na polecenie i na podstawie wytycznych władz rządowych. W Austrii, wychodząc z klauzuli uniwersalnych zadań gmin („wszystkie sprawy lokalne nie zastrzeżone ustawowo na rzecz innych podmiotów”), wymienia się na przykład takie sprawy własne, jak:

- ustanawianie organów gminy oraz regulacja wewnętrznych instytucji powołanych do realizacji zadań gminy,
- utrzymanie porządku i bezpieczeństwa publicznego w gminie,
- zadania związane z organizacją imprez masowych, handlu oraz targów,
- ochrona zdrowia,
- zarządzanie drogami na terenie gminy i regulacja ruchu drogowego,
- gospodarka przestrzenna ze szczególnym uwzględnieniem opracowania planów przestrzennych i zabudowy; nadzór budowlany i ochrona przeciwpożarowa,
- prowadzenie gospodarki prywatnej gminy, działalność gospodarcza.

Do zadań zleconych ustawowo zalicza się w szczególności przeprowadzanie wyborów krajowych, prowadzenie spraw stanu cywilnego i prowadzenie ksiąg hipotecznych. Ponadto organy gminy (najczęściej jest to burmistrz) wykonują zadania przekazane ze szczebla wyższego administracji państwowej, które objęte

²¹ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe*, Kraków 1999, s. 186.

²² L.A. Vaskovics, *Stadt und Dorf in der Region, Forschungsgesellschaft Wohnen, Bauen und Planen 1971*, Wien 1979, s. 23.

są zazwyczaj ograniczonym nadzorem. I choć w np. w niemieckim piśmiennictwie odchodzi się od standardowego podziału na zadania własne i zlecone, to jednak w Austrii podział ten utrzymuje się nie tylko w ustawodawstwie, ale i w literaturze. Podkreśla się przy tym, że praktyczne znaczenie takiego podziału występuje szczególnie przy rozpatrywaniu kwestii nadzoru.

W Austrii z zasady samorządności gmin wynika ich niezbywalne prawo do prowadzenia samodzielnej **działalności gospodarczej i finansowej**. Najbardziej wyraźnym przejawem takiej autonomii jest możliwość kształtowania swoich wydatków i przychodów, tworzenie budżetu oraz udział w źródłach finansowania państwa²³. Pomimo konstytucyjnych gwarancji samodzielności gmin w kwestii finansowej jest ograniczona, co wynika z systemu dotacji i wyrównań pochodzących od wyższych terytorialnych związków publicznych (kraje związkowe, federacja) oraz ustawowych ograniczeń w kształtowaniu własnych źródeł przychodu. Mówi się wręcz o tzw. władzy korygującej krajów związkowych wobec gmin, w takich sprawach, jak:

- ustanawianie materialnego prawa podatkowego z uwzględnieniem prawa gmin do ustanawiania podatków,
- zobowiązywanie gmin do ściągania określonych podatków, gdy jest to konieczne do zapewnienia równowagi finansowej gmin i pokrycia określonych potrzeb,
- rozporządzanie częścią dochodów komunalnych i przyznawanie ich w formach dotacji,
- regulowanie przyjęcia pożyczek przez gminy,
- nadzór nad gminami co do celowości ich działań, oszczędności i gospodarności,
- możliwość zgłaszania zastrzeżeń dotyczących czynności gminy, które naruszają interesy ponadmiejskowe.

Wydaje się, że taki układ powoduje ograniczenia samodzielności gmin w ogóle. Kwestią otwartą pozostaje zagadnienie, czy chciano w ten sposób podkreślić uprawnienia i niezależność krajów związkowych.

Gminy w zakresie swoich wydatków sporządzają **budżet**. Konstytucja Federalna i krajowe ordynacje gminne zawierają szczegółowe postanowienia regulujące budżety gmin, kredytowanie, prowadzenie kas i księgowości, a także zasady i warunki zakończenia realizacji budżetu. Uchwalenie budżetu należy do spraw własnych gminy i nie może być przeniesione na inne podmioty, stąd wniosok, iż budżet gminy to samodzielne rozstrzygnięcia gminy co do rodzaju, zakresu i sposobu swoich wydatków. Ta samodzielność jest jednakże ograniczona przez uzgodnienia związane z systemem dotacji i subwencji oraz nadzoru sprawowanego przez administrację krajów nie tylko z uwagi na legalność realizacji budżetu, ale także oszczędność, gospodarność i celowość. Można więc mówić o zdecydowanym ograniczeniu samodzielności finansowej gmin.

Z kolei wyrazem dążenia do możliwości zwiększenia dochodów gmin jest zagwarantowanie konstytucyjnego prawa do posiadania majątku, rozporządzania nim i prowadzenia działalności gospodarczej poprzez własne przedsiębiorstwa i zakłady. Dochody z takiej działalności stanowią źródło całkiem pokaźnych sum wspomagających budżet gminy. Głównymi dziedzinami, w których gminy realizują swoje prawo do prowadzenia działalności gospodarczej, są²⁴:

²³ B-VG, art. 116 ust. 2 oraz Finanz-Verfassungsgesetz 194, BGBl, 1948/45.

²⁴ K. Nowacki, *W Austrii*, [w:] J. Jeżewski (red.), *Samorząd terytorialny...*, s. 102.

- opłaty i taryfy za korzystanie z urządzeń gminnych (kąpieliska, tereny sportowe, teatry),
- przedsiębiorstwa własne na terenie gminy,
- czynsze i dzierżawy,
- udziały w przedsiębiorstwach dochodowych (spółkach, bankach itp.),
- procenty i pożyczki,
- przetargi na sprzedaż mienia gminy.

Jeśli chodzi o realizację zadań zleconych, to podkreśla się obowiązywanie zasady przyznania odpowiednich środków do ich wykonania. Zwracane są na przykład koszty wydatkowane na szkolnictwo obowiązkowe i wynagrodzenia nauczycieli, wydatki związane z ubezpieczeniem społecznym rolników lub rzemieślników. Natomiast różnią się między sobą w poszczególnych krajach związkowych systemy zwrotu nakładów i przydziału dotacji na szpitale i opiekę społeczną. Obowiązuje zasada, potwierdzona orzecznictwem Sądu Konstytucyjnego, iż gminom w zakresie zadań przekazanych przysługuje poza wspomnianymi kosztami własnymi roszczenie o zwrot wszystkich innych nakładów poniesionych z powodu realizacji tych zadań. W przypadku subwencji i dotacji przyznawanych gminom państwo może pośrednio forsować swoją politykę i preferować określone cele i zadania w gminach, np. w zakresie rozwoju komunikacji, kultury, sztuki czy edukacji. W systemie tym najważniejsze są dotacje i subwencje przyznawane gminom przez kraje związkowe.

Za pewne ograniczenie autonomii należy także uznać **środki nadzoru** nad gminami w Austrii. Konstytucyjnie uregulowane są pod tym względem jedynie zasady w art. 115 ust. 2 i 119a. Cele nadzoru nad gminami są następujące:

- usunięcie naruszeń prawa lub zapobieżenie im (tzw. negatywne ukierunkowanie) i zabezpieczenie wykonania ustawowych zadań gminy (pozytywne ukierunkowanie),
- nadzór nad działalnością gospodarczą gminy z uwagi na oszczędność, gospodarność i celowość: kontrole dotyczą w szczególności budżetu danej gminy, przedsiębiorstw oraz zakładów komunalnych.

Podejmowanie kontroli i nadzoru wiązać należy z zasadą proporcjonalności, tzn. możliwego uwzględniania samodzielności gminy i poszanowania praw nabytych osób trzecich. Do środków nadzoru nad działalnością gmin w Republice Austrii należy w pierwszej kolejności zaliczyć:

- prawo do informacji i inspekcji,
- kontrolę praworządności wydawanych przez gminę rozporządzeń i uchylanie ich w wypadku niezgodności z prawem oraz wyrażanie zgody (np. na realizację planu przestrzennego, na określone wydatki).

Te ostatnie środki nadzoru w zasadzie należy zaliczyć do najostrzejszych ograniczeń autonomii gminnej, szczególnie jeśli chodzi o zgodę na wydatki. Do oryginalnych instytucji, właściwych systemowi austriackiemu, zalicza się tzw. przedstawienie oraz występujące także w niemieckim systemie środków nadzorczych, wykonanie zastępcze. Przedstawienie (remonstracja) ma podwójną funkcję: z jednej strony chroni interesy obywatela, któremu służy prawo zwrócenia się do władzy nadzorczej o uruchomienie środków nadzoru nad gminą. Dzieje się to wówczas, gdy władza nie wykonuje nadzoru, zwleka, stosuje niewłaściwe środki nadzorcze. Z drugiej zaś strony remonstracja pozwala na zapewnienie sprawnego wykonywania

zadań publicznych, pomimo iż obywatel chroni przede wszystkim swój interes. Jednostce ten środek prawny przysługuje, gdy:

- została wobec niej wydana decyzja w ostatniej instancji (a więc droga postępowania administracyjnego została już wyczerpana),
- sprawa pozostaje w zakresie zadań własnych gminy,
- obywatel twierdzi, że jego prawa podmiotowe zostały naruszone.

Środek ten nie przysługuje od orzeczeń gminy Wiedeń i niektórych miast z własnym statusem, gdyż domniemywa się, iż aparat administracyjny stoi tam na wyższym poziomie, a nadzór z urzędu jest wykonywany terminowo. Wtedy jednostce przysługuje bezpośrednio skarga do Sądu Administracyjnego lub Konstytucyjnego. Rozwiązanie to można również uznać za konsekwencję dominacji niewielkich społeczności lokalnych w Austrii²⁵. Przedstawienie obywatel kieruje do władzy nadzorczej, tj. organu administracji państwowej ogólnej, np. rządu krajowego, wojewody krajowego czy kierownika urzędu okręgowego. Organy te mogą – z uwagi na braki formalne – odrzucić remonstrację bez badania merytorycznego, odesłać ją po stwierdzeniu, iż decyzja organu gminy (lub w przypadku uznania administracyjnego) nie narusza praw skarżącego, lub uwzględnić stanowisko skarżącego. Orzeczenie władzy nadzorczej powoduje, że organ gminy powinien rozstrzygnąć w sprawie, kierując się wyrażonym w orzeczeniu stanowiskiem. Także w tej sprawie niezadowolony z nowej decyzji obywatel może ponownie skierować przedstawienie. Niezadowolonemu natomiast z orzeczenia władzy nadzorczej przysługuje skarga do sądów prawa publicznego (Konstytucyjnego lub Administracyjnego).

Z kolei tzw. wykonanie zastępcze ma na celu doprowadzić do rzetelnego wykonania zadań przez właściwą gminę. Jednostce nie przysługuje tu wszak roszczenie, a wykonanie zastępcze jako środek nadzoru może być stosowane tylko wtedy, gdy gmina mając prawny obowiązek działania, zaniecha go. Organ nadzorczy wydaje wtedy odpowiednie decyzje. Gdyby zaszła zwłoka w wykonaniu obowiązku przez gminę, organ nadzorczy wyznacza na jej koszt i odpowiedzialność instytucję, przedsiębiorstwo lub osobę realizującą to zadanie. Należy podkreślić, że wykonanie zastępcze musi być poprzedzone ostrzeżeniem, a każdej gminie przysługuje w takim wypadku prawo skargi do odpowiednich sądów.

Podsumowując, można stwierdzić, iż samorząd austriacki wykazuje charakterystyczną dla krajów niemieckich stabilność. I choć nie ma on tak silnych tradycji samodzielności jak gminy czy kantony w Szwajcarii, to udało mu się (może właśnie dzięki swemu względnemu brakowi autonomii) uniknąć takich problemów, jakie spadły na gminy Niemiec w okresie dyktatury hitlerowskiej. Nie negowano nigdy potrzeby istnienia samodzielnych gmin, które wykazują znaczną stabilność w zakresie swych praw i obowiązków od niemal 140 lat. W części polskiej literatury przedmiotu podkreśla się, iż austriackie rozwiązania są często stosowane w polskim prawie samorządowym. Można również przypuszczać, że w niektórych regionach Polski (Śląsk, Małopolska) spotykamy się z podobnym do austriackiego przywiązaniem do tzw. małej ojczyzny, stąd pewne socjologiczne uwarunkowania, przedstawione w powyższym artykule, mogą wydawać się Czytelnikowi dobrze znane.

²⁵ J. Mannert, *Lebenseinstellung und Zukunftserwartungen der ländlichen Jugend*, Wien 1981, s. 36.

Bibliografia

Alle Macht nach unten? Regionen und Gemeinden gestalten die neuen Demokratien Europas, Hrsg. von M. Steiner, H. Isak und J. Marko, Graz 1992.

Burger P., *Kurze Geschichte Österreichs im 20Jh*, Wien 2007.

Dolnicki B., *Samorzqd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe*, Kraków 1999.

Österreichisches Staatsrecht, Hrsg. von L.K. Adamovich, B.-Ch. Funk und G. Holzinger, Wien 1988.

Talos E., *Das politische System in Österreich*, Wien 2000.

Austria**Abstract**

The shape of territorial autonomy of Austria is formed by two factors: the historical tradition and the size of the country. Only Vienna is a city that can be called metropolitan. The most important regulations are included in the Constitution of the Republic of Austria. The essence of the Austrian territorial autonomy is "freedom from directions" formulated by the centralized administration on the federal as well as local level. The control over territorial autonomy concerns compliance with the law and economic activities of the community. Austrian autonomy can be characterized by stability and trust typical of the German-speaking countries.