

Małgorzata Ofiarska

Francja

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica 4, 88-111

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.

Małgorzata Ofiarska

Francja

Geneza samorządu terytorialnego we Francji wiąże się z reformami wprowadzonymi w czasie Wielkiej Rewolucji Francuskiej. W ustawie z 14 grudnia 1789 r. powołano gminę do prowadzenia spraw lokalnych i uznano ją za „czwartą władzę” (*pouvoir municipal*), obok władzy prawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, natomiast ustawą z 22 grudnia 1789 r. w imię zasady równości przyznano każdej wspólnocie mieszkańców (parafiom, osadom, miejscowościom itp.), bez względu na jej rozmiary i liczbę członków, identyczny status prawny w zakresie: praw, obowiązków, gwarancji samodzielności oraz zasad organizacji¹. Ustawą z 22 grudnia 1789 r. i dekretem z 26 lutego 1790 r. dokonano podziału państwa na 83 departamenty i ustalono ich funkcje: stanowić miały okręgi wyborcze i okręgi administracji ogólnej. W celu likwidacji prowincjonalnych partykularyzmów dokonano zmiany podziału terytorialnego oraz stopniowo określano i doprecyzowano zasady rozdziału zarządu nad interesami państwowymi i lokalnymi. Podział departamentalny miał zatrzeć historyczne granice prowincji i sprzyjać jedności państwa, a później – jak się okazało – odegrać znaczącą rolę w umocnieniu centralizacji. Początkowo departament był wyłącznie jednostką podziału terytorialnego. W ustawach z 10 sierpnia 1871 r. oraz z 31 marca 1886 r. określono zasady funkcjonowania departamentów jako wspólnot lokalnych. Posiadały one rady generalne, pochodzące z wyborów powszechnych, które upoważniono do podejmowania uchwał w sprawach należących do zakresu działania departamentów. Organem wykonawczym w departamencie jako wspólnocie samorządowej był prefekt, będący jednocześnie przedstawicielem władzy państwowej w obrębie departamentu. W ustawie z 5 kwietnia 1884 r. o gminach przyznano gminom status związków lokalnych i uprawnienie do tworzenia dwóch organów (organu stanowiącego – rady, której przyznano kompetencje generalne i upoważniono do podejmowania uchwał w sprawach gminnych, oraz wykonawczego i zarządzającego – mera, przewodniczącego jednocześnie obradom rady). Po okresie załamania procesu decentralizacji gmin w okresie II wojny światowej, uległ on wzmocnieniu w czasie obowiązywania konstytucji z 1946 r. Konstytucja zawierała wyliczenie poszczególnych kategorii wspólnot terytorialnych i uzależniała

¹ J. Morand-Deviller, *Droit administratif*, Paris 2007, s. 165; J. Waline, *Droit administratif*, Paris 2008, s. 109.

utworzenie innych jednostek terytorialnych o statusie wspólnot terytorialnych od zmiany konstytucji. W IV Republice (1946–1958) zasadę bezpośrednich wyborów do władz lokalnych zagwarantowano w konstytucji. W okresie V Republiki, datowanej od konstytucji z 5 października 1958 r., przeprowadzono kilka reform, w tym w latach 1982–1983 reformę decentralizacyjną.

Obecna pozycja ustrojowa francuskiego samorządu terytorialnego i jego miejsce w systemie administracji publicznej określone zostały w znacznej mierze w toku **reformy decentralizacyjnej** rozpoczętej w 1982 r. i kontynuowanej przez kolejne lata. Podstawowe założenia reformy stanowią naturalne tło i punkt wyjścia do przedstawienia pozycji samorządu terytorialnego w strukturze administracji publicznej. Reforma ta miała charakter kompleksowy w tym znaczeniu, że objęła swoim zasięgiem całą strukturę wspólnot terytorialnych. O jej kompleksowości świadczy także fakt, że w administracji terytorialnej powiązano ją ze zmianami systemu narodowego planowania społeczno-gospodarczego, wychodząc z założenia, że procesy decentralizacyjne w systemie administracji warunkują powodzenie wzmocnienia planowania poprzez jego uspołecznienie oraz regionalizację².

W ustawach z 2 marca 1982 r. o prawach i wolnościach gmin, departamentów oraz regionów³ oraz z 7 stycznia 1983 r. o podziale kompetencji między gminy, departamenty, regiony i państwo⁴ określono koncepcje zmian ustrojowo-terytorialnych, nowy podział kompetencji między państwem i organami wspólnot terytorialnych oraz zasady sprawowania nadzoru i kontroli. Potwierdzono zasadę wyborów powszechnych do rad gminy, departamentu i regionu. Zmodyfikowano zasady organizacji departamentu, organem stanowiącym określając radę generalną, natomiast organem wykonawczym – przewodniczącego rady. Wyposażenie regionów w rady regionalne, wybierane w głosowaniu powszechnym i bezpośrednim z równoczesnym ustanowieniem w departamentach i regionach własnych organów wykonawczych w postaci przewodniczących rad, powiązano z rekonstrukcją instytucji prefekta. Kompetencje prefekta zostały ograniczone do kontroli wspólnot gmin i departamentów oraz kierowania służbami państwowymi działającymi w departamencie.

W celu wzmocnienia zdolności działania wspólnot lokalnych zwiększono kompetencje władz samorządowych, jednocześnie dostosowując je do kategorii i możliwości działania wspólnoty oraz zabezpieczając środki finansowe niezbędne w celu ich realizacji. Sformułowano zasadę rozłącznego podziału kompetencji, która jest podstawą specjalizacji funkcji poszczególnych kategorii wspólnot terytorialnych (gmin, departamentów i regionów). Ustalając zadania dla poszczególnych kategorii wspólnot lokalnych, stosując zasadę ich specjalizacji, określono je w postaci bloków, obejmujących w miarę możliwości całość spraw w danej dziedzinie. W ten sposób stworzono komplementarny układ kompetencji wspólnot lokalnych w zakresie wykonywanych zadań publicznych. Takie rozwiązanie przyczyniło się do

² M. Ofiarska, *Pozycja prawna gminy w systemie administracji publicznej Republiki Francuskiej*, „Zeszyty Naukowe WSAP w Szczecinie” 2008, nr 2.

³ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

⁴ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

podejmowania szerokiej współpracy w celu realizacji zadań publicznych i w związku z tym wprowadzono rozwiązania udoskonalające zasady współdziałania gmin, departamentów i regionów.

Dokonano zasadniczych zmian dotyczących finansowania wspólnot lokalnych. Rygorystyczne zasady celowego wykorzystywania środków pochodzących z budżetu państwa zastąpiono dotacjami obejmującymi trzy podstawowe typy działalności: ogólną dotacją przeznaczaną na pokrycie wydatków bieżących, dotacją na wsparcie lokalnej działalności inwestycyjnej i dotacją decentralizacyjną (związaną z przejmowaniem przez samorządy lokalne dotychczasowych kompetencji terytorialnych władz administracji państwowej). Zmiana zasad finansowania działalności lokalnej zasadniczo wpłynęła na upodmiotowienie samorządów terytorialnych. Zniesiono nadzór władz państwowych w odniesieniu do podejmowanych aktów prawnych i kontrolę wykorzystania przez wspólnoty terytorialne środków finansowych. Nadzór administracyjny zastąpiono kontrolą legalności sprawowaną *a posteriori* przez sąd administracyjny. Nadzór finansowy został natomiast zastąpiony kontrolą finansową przez utworzone w tym celu regionalne izby obrachunkowe (prefekt zachował kompetencje kontrolne w sferze repartycji i wykorzystania pomocy finansowej państwa)⁵. Kontrola jest sprawowana *ex post*, ma charakter obligatoryjny i obejmuje kontrolę sposobów dysponowania środkami publicznymi przez wspólnoty terytorialne i ich związki.

Ustawami z 31 grudnia 1982 r. zreformowano również ustrój największych miast (Paryża, Marsylii i Lyonu)⁶. Dokonano dekoncentracji w systemie zarządzania wymienionymi miastami, tworząc dzielnice (*arrondissements*) w obrębie każdej gminy, administrowane – w ustalonym zakresie kompetencji – przez wybierane rady i mera. Według określonych zasad funkcjonują one z radą miejską, która utrzymuje organizacyjną i funkcjonalną jedność gminy miejskiej.

Reforma decentralizacyjna nie zlikwidowała całkowicie dualizmu administracji. W Ustawie z 6 lutego 1992 r. o administracji terytorialnej Republiki⁷ potwierdzono dualizm administracji terytorialnej Francji oraz sformułowano zasadę subsydiarności w podziale kompetencji między organami centralnymi (realizującymi zadania o charakterze państwowym) oraz zdekoncentrowanymi służbami państwowymi (wykonującymi zadania na rzecz społeczności lokalnych). Ustawa ta umocniła pozycję zdecentralizowanych organów administracji państwowej w celu ułatwienia ich współdziałania ze wspólnotami terytorialnymi, zdefiniowała nowe zasady grupowania gmin oraz wzmocniła podstawy lokalnej demokracji, rozszerzając możliwość udziału obywateli w życiu społeczności (m.in. ustalone zostały przypadki

⁵ J. Jeżewski, *Dekoncentracja terytorialna administracji jako zasada prawa administracyjnego we Francji*, Wrocław 2004, s. 198.

⁶ Loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale (o organizacji administracyjnej Paryża, Marsylii i Lyonu oraz zakładów publicznych współdziałania międzygminnego) oraz loi n° 82-1170 du 31 décembre 1982 relative à l'élection des membres du conseil de Paris et des conseillers municipaux de Lyon et de Marseill (o wyborze członków do rad Paryża, Marsylii i Lyonu); zmienione ustawą w 2002 roku (Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité).

⁷ Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

i tryb przeprowadzania referendum). Także współcześnie dualizm administracji terytorialnej we Francji jest jej cechą charakterystyczną. Zasada ta oznacza, że gminy, departamenty i regiony mają cechy społeczności lokalnych oraz są jednocześnie jednostkami podziału administracyjnego i tworzą okręgi administracyjne. Wyrazem tego dualizmu jest podwójny status mera w gminie. Mer jest pracownikiem gminy i urzędnikiem państwowym, w tym drugim aspekcie podlega on prefektowi departamentu i wykonuje m.in. czynności urzędnika policji sądowej i stanu cywilnego oraz odpowiada za publikację ustaw i rozporządzeń na terenie gminy⁸. Przejawem dualizmu w departamencie i w regionie jest instytucja prefektów posiadających dość silną pozycję (pomimo częściowego ograniczenia ich kompetencji w wyniku wprowadzenia organów samorządowych).

Genezy regulacji prawnej statusu urzędnika we Francji upatruje się w uchwalonej w 1946 r. Ustawie o służbie publicznej (gwarantującej m.in. stabilizację stosunku służbowego i określającej stopnie w hierarchii korpusu urzędniczego). W 1983 i 1984 r. natomiast uregulowano **status prawny urzędników służby cywilnej i służby samorządowej**. Status pracownika służby samorządowej przyznano zatrudnionym ze wszystkich wspólnot terytorialnych i ich zakładów publicznych. Umożliwia to pracownikom samorządowym kontynuowanie służby w dowolnej jednostce samorządowej. Kategoria ta jest wewnętrznie zróżnicowana (wyróżniono funkcjonariuszy lokalnych, tj. pracowników mianowanych do jednego ze stopni hierarchii administracyjnej samorządów oraz pracowników niemianowanych). Wprowadzono hierarchiczny układ czterech stopni służby samorządowej (A, B, C, D), na każdym wymaga się innych kwalifikacji przy zatrudnieniu i oferuje różne funkcje. Podstawą naboru jest konkurs, a informacje o wolnych stanowiskach podawane są do wiadomości publicznej. Sprawy zarządzania pracownikami samorządowymi zostały podzielone pomiędzy organ stanowiący i organ wykonawczy (np. rada gminy tworzy i znosi stanowiska pracy, natomiast mer jest kierownikiem zakładu pracy i z tego tytułu podejmuje rozstrzygnięcia w indywidualnych sprawach pracowniczych)⁹. Urzędnicy i pracownicy samorządowi stanowili 30% ogółu pracowników zatrudnionych w administracji publicznej (dane z 31 grudnia 2007 r.).

Pozycja ustrojowa wspólnot terytorialnych została uregulowana w Konstytucji Republiki Francuskiej z 4 października 1958 r., będącej podstawą funkcjonowania V Republiki. W art. 1 konstytucji wyrażono zasadę decentralizacji (*décentralisation*). Jej realizacja nie może jednak naruszać proklamowanych w konstytucji zasad jedności i niepodzielności Republiki. Rozwinięcie decentralizacji i sformułowanie kolejnych konstytucyjnych zasad gwarantujących egzystencję wspólnot terytorialnych nastąpiło w tytule rozdziału XII konstytucji – *O wspólnotach terytorialnych*, w art. 72–76¹⁰. Pierwotnie w art. 72 do jednostek terytorialnych Republiki zaliczono: gminy, departamenty i terytoria zamorskie (*territoires d'outre-mer*). Konstytucyjne ich

⁸ Ch. Debbasch, F. Colin, *Administration publique*, Paris 2005, s. 229; O. Gohin, *Institutions administratives*, Paris 2006, s. 275.

⁹ A.T. Gajewska, *Status prawny pracowników samorządowych w niektórych krajach Europy*, Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz Sejmowych, Informacja nr 790, Warszawa 2001, s. 3.

¹⁰ Konstytucja Republiki Francuskiej z 4 października 1958 r., według stanu prawnego z czerwca 2009 r.; <http://www.legifrance.gouv.fr> [dostęp 1.06.2009].

wyszczególnienie oznaczało, że zniesienie określonej kategorii jednostek wymagać będzie zmiany konstytucji. Dopuszczono tworzenie innych jednostek terytorialnych jedynie w drodze ustawy. Wyposażono wspólnoty terytorialne w organ zarządzający w postaci rady pochodzącej z wyborów. Ich samodzielność w tym zakresie została jednak ograniczona postanowieniami konstytucji i ustaw. W art. 73 konstytucji przyznano departamentom zamorskim w razie konieczności możliwość dostosowania systemu legislacyjnego i organizacji administracji do szczególnej ich sytuacji. W odniesieniu do zamorskich terytoriów Republiki dopuszczono ich odrębną organizację uwzględniającą własne interesy tych obszarów w ramach całości interesów Republiki (art. 74 konstytucji). Konstytucyjnie zagwarantowano reprezentację jednostek terytorialnych Republiki w senacie (art. 24 konstytucji).

Dokonując nowelizacji konstytucji w 2003 r., utrwalono i pogłębiono decentralizację państwa, na nowo określono status prawny Nowej Kaledonii (w rozdziale XIII, zatytułowanym *Przepisy przejściowe dotyczące Nowej Kaledonii*) oraz dotychczasowych terytoriów zamorskich, a także podstawy stosunków Francji z innymi państwami w ramach Unii Europejskiej¹¹. Do kategorii wspólnot terytorialnych Republiki zaliczono: gminy, departamenty, regiony, wspólnoty o statusie szczególnym oraz wspólnoty zamorskie¹². Zróżnicowano reżim prawny terytoriów zamorskich (konstytucja z 1958 r.), zastępując go obecnie kategorią wspólnot zamorskich (*collectivités d'outre-mer*) i wprowadzając m.in. odmienne rozwiązania w zakresie stanowienia prawa lokalnego. Dopuszczono tworzenie innych wspólnot terytorialnych, ale jednocześnie uzależniono tę możliwość od spełnienia dwóch przesłanek: może to nastąpić wyłącznie w drodze ustawy i to jedynie w miejsce jednej lub kilku wymienionych wspólnot.

Wspólnoty terytorialne posiadają osobowość prawną i są od siebie niezależne. Każda ze wspólnot terytorialnych posiada wyznaczony ustawowo zakres swoich zadań, odpowiednio dostosowany do danej kategorii wspólnoty. Zobowiązuje to wspólnoty do realizacji zadań i uniemożliwia samodzielną zmianę ustalonego zakresu ich działania. Jednocześnie wprowadzono zasadę, że każde przekazanie kompetencji przez państwo wspólnotom terytorialnym wymaga zagwarantowania w trybie ustawy odpowiednich środków do ich wykonania. Wspólnoty samodzielnie decydują o sposobie wykonywania zadań (państwo nie może ingerować w sprawy, które należą do właściwości wspólnot terytorialnych), mogą także współdziałać przy ich wykonywaniu.

Zarówno organom stanowiącym, jak i wykonawczym przyznano prawo do wydawania aktów o charakterze normatywnym (*pouvoir réglementaire*). *Explicite* ustrojodawca przyznał wspólnotom prawo stanowienia prawa lokalnego w ramach eksperymentalnego odchodzenia od regulacji ustawowych i podstawowych

¹¹ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

¹² Republika Francuska administracyjnie dzieli się na 26 regionów (w tym 22 metropolitalne) i 100 departamentów (96 we Francji metropolitalnej i 4 departamenty zamorskie – Gujana Francuska, Gwadelupa, Martynika i Réunion). Do Francji należą również 2 terytoria zamorskie (Wyspy Wallis i Futuna oraz Francuskie Terytoria Południowe i Antarktyczne), a także 4 terytoria o statusie specjalnym (Polinezja, Nowa Kaledonia, Mayotte oraz Saint-Pierre-et-Miquelon). Regiony obejmują od 2 do 8 departamentów. 1 stycznia 2009 r. terytorium Francji było podzielone na 36 682 gmin (w tym 36 570 gmin metropolitalnych).

w wykonywaniu konkretnych zadań. Wspólnoty i ich związki mogą, wyjątkowo, uchylać dyspozycje ustawy lub rozporządzenia, które określają wykonywanie ich kompetencji. Jest to możliwe tylko wtedy, gdy ustawy lub rozporządzenia to dopuszczają tytułem eksperymentu w jednej sprawie i w ustalonym okresie. Upoważnienie to nie odnosi się do przypadków dotyczących istotnych warunków korzystania z wolności publicznych i praw gwarantowanych konstytucyjnie. Konstytucja zapowiada ustanowienie przedstawicieli rządu w terenie w celu strzeżenia interesów ogólnonarodowych, sprawowania kontroli administracyjnej i zapewnienia przestrzegania ustaw przez wspólnoty.

Konstytucyjnie zagwarantowano dopuszczalność przeprowadzenia referendum w sprawach z zakresu kompetencji wspólnoty terytorialnej, na zasadach określonych w ustawie organicznej. Ustawodawca może zarządzić konsultacje z wyborcami w sprawach utworzenia wspólnoty terytorialnej o szczególnym statusie i zmiany jej organizacji. Na zasadach określonych w ustawie z wyborcami może być także konsultowana zmiana granic wspólnoty terytorialnej.

W konstytucji francuskiej zagwarantowano wspólnotom terytorialnym prawo do swobodnego dysponowania źródłami dochodów – na zasadach określonych w ustawie. Mogą one otrzymywać całość lub część wpływów każdego z podatków. W ramach władztwa finansowego mogą wykonywać ograniczone władztwo podatkowe, bowiem są upoważnione do ustalania stawek podatkowych i zasad wymiaru podatków w granicach wyznaczonych przepisami ustawy. Dochody z podatków i inne źródła dochodów własnych wspólnot terytorialnych stanowią dla wspólnot każdej kategorii podstawową część ich ogólnych dochodów. Dopuszcza się stosowanie procedur i mechanizmów wyrównania finansowego w celu realizacji zasady równomiernego poziomu rozwoju wspólnot terytorialnych¹³.

Wspólnoty terytorialne uzyskują **środki finansowe** na realizację swoich zadań z następujących kategorii dochodów: dochodów własnych, z posiadanego majątku, z podatków oraz dotacji przekazywanych z budżetu państwa. Wśród dochodów podatkowych za najbardziej wydajne pod względem fiskalnym uznaje się lokalne podatki bezpośrednie (*impôts directs locaux*):

- podatek mieszkaniowy (*taxe d'habitation*),
- dwa podatki gruntowe, tj. od gruntów zabudowanych i niezabudowanych (*taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties*),
- podatek zawodowy (*taxe professionnelle*)¹⁴, ciążyący na osobach fizycznych i prawnych prowadzących działalność gospodarczą na własny rachunek.

Podatki lokalne są najstarszym rodzajem podatków we francuskim systemie podatkowym i kontynuacją podatków państwowych wprowadzonych w latach 1790–1791. Podatki te w wyniku reformy podatkowej z lat 1914–1917 zostały scedowane na wspólnoty terytorialne. Stanowią one dochód wspólnot terytorialnych

¹³ Por. loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

¹⁴ W przekładzie J. Cholewy w pracy: M. Bouvier, *Finanse lokalne we Francji*, Warszawa 1999. W innym tłumaczeniu „podatek od działalności gospodarczej” (E. Ruśkowski, *Finanse komunalne we Francji*, [w:] E. Ruśkowski (red.), *Finanse komunalne w wybranych krajach europejskich*, Białystok 1997, s. 144), albo „podatek przemysłowy” (J. Pieńkoś, *Francusko-polski leksykon. Prawo. Ekonomia. Handel*, Kraków 2002).

różnych kategorii. Stawki poszczególnych podatków są wyznaczane przez poszczególne organy stanowiące wspólnot terytorialnych na etapie przyjmowania rocznego budżetu. W praktyce są bardzo zróżnicowane. Stawka opodatkowania nie może jednak przekroczyć określonych limitów wyznaczonych przez państwo.

W 2008 r. łącznie z wyżej wymienionych czterech podatków wszystkie wspólnoty terytorialne uzyskały prawie 66 mld euro, w tym gminy blisko 41 mld euro, departamenty prawie 20 oraz regiony blisko 5 mld euro. Najbardziej wydajnym źródłem wpływów podatkowych we wszystkich kategoriach wspólnot terytorialnych był *taxe professionnelle* (wpływy wyniosły ogółem nieco ponad 29 mld euro). Drugim pod względem wydajności fiskalnej był *taxe sur le foncier bâti* (łącznie wpływy z tego tytułu osiągnęły poziom prawie 20,5 mld euro). *Taxe d'habitation* przyniósł wpływy na poziomie 15,3 mld euro, z tym że nie występował on w regionach. Znaczenie *taxe sur le foncier non bâti* było symboliczne, ponieważ wpływy z tego tytułu ogółem wynosiły tylko 0,85 mld euro¹⁵. W okresie obejmującym lata 2004–2008 zauważalna jest wyraźna tendencja wzrostowa, jeśli chodzi o wpływy z czterech wyżej wymienionych podatków. Wzrost ten jest systematyczny i zauważalny zarówno w gminach, departamentach, jak i regionach¹⁶. Jest to głównie wynikiem corocznego podwyższania wysokości stawek podatkowych.

W 1996 r. rozwiązania dotyczące wspólnot terytorialnych zostały skodyfikowane w **Kodeksie generalnym wspólnot terytorialnych** (*Code général des collectivités territoriales*)¹⁷. Podobnie ustrojodawca w Konstytucji Republiki Francuskiej użył, zarówno w tytule XII rozdziału, jak i poszczególnych postanowieniach, zwrotu „wspólnoty terytorialne”. Termin ten także jest stosowany w ustawodawstwie, jak i doktrynie jako określenie zbiorcze, obejmujące gminy, departamenty i regiony: *collectivités locales* lub *collectivités territoriales*, tzn. wspólnoty lokalne, społeczności lokalne, wspólnoty terytorialne, związki lokalne. Termin stosowany jest zamiennie, zamiast stosowanego w warunkach polskich zwrotu „samorząd terytorialny”. Bez większych polemik formułuje się natomiast w piśmiennictwie francuskim katalog warunków konstytuujących wspólnoty lokalne (terytorialne). Do takich warunków należą:

- posiadanie osobowości prawnej w zakresie prawa publicznego; wspólnoty są tworzone przez państwo; przynależność do nich wynika z samego faktu zamieszkiwania na danym terytorium, ma charakter powszechny i przymusowy,
- posiadanie własnych zadań i własnego lokalnego interesu publicznego, uznanego w przepisach konstytucyjnych lub w ustawach, odrębnego od interesu ogólnego realizowanego przez państwo,
- uprawnienie do podejmowania rozstrzygnięć wiążących ich adresatów i ogólny charakter kompetencji, które obejmują prerogatywy władzy publicznej,
- pewna niezależność od władz centralnych, względna samodzielność finansowa (polegająca na prawie uchwalania własnego budżetu) oraz w zakresie podejmowania współpracy z innymi osobami prawa publicznego,

¹⁵ Département des études et des statistiques locales de la Direction générale des collectivités locales, Les collectivités locales en chiffres 2009, s. 10 i s. 77.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Loi no 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie Législative du code général des collectivités territoriales (JO n° 47 du 24/02/1996).

– posiadanie kolejalnych organów stanowiących o sprawach wspólnoty, wyłanianych w wyborach powszechnych i bezpośrednich; na czele rady stoi przewodniczący wybrany przez tę radę; jest on jej organem wykonawczym, a zarazem posiada własne kompetencje¹⁸.

Najstarszą, najbardziej pełną i rozwiniętą formą wspólnot terytorialnych we Francji są **gminy**. Ich pozycja wynika ze społecznej doniosłości powierzonych im zadań oraz ze sposobu ich wykonywania. Gmina pełni kilka funkcji. Przede wszystkim jest: okręgiem lokalnej samorządności, okręgiem w wyborach do rady gminy, jednostką podziału terytorialnego państwa oraz okręgiem administracji państwa, w którym realizowana jest część zadań w wymiarze lokalnym¹⁹.

Gminie przysługuje domniemanie kompetencji w zakresie spraw o znaczeniu lokalnym. Zakres działania gmin podlegał określonej ewolucji (m.in. został istotnie rozszerzony ustawami o podziale kompetencji między gminy, departamenty, regiony i państwo z 7 stycznia 1983 r. oraz z 22 lipca 1983 r., ostatnio zmodyfikowany ustawami z 27 lutego 2002 r.²⁰ i ustawą z 13 sierpnia 2004 r., która wyszczególnia kolejne zadania przekazywane przez państwo wspólnotom terytorialnym od 1 stycznia 2005 r.)²¹. Współcześnie działania gminy dotyczą spraw z zakresu: stanu cywilnego (rejestracja urodzin, małżeństw i zgonów), wyborów (organizowanie wyborów), edukacji i kultury (szkolnictwo podstawowe, zajęcia przedszkolne, transport szkolny, tworzenie bibliotek, archiwów i muzeów gminnych, podejmowanie i prowadzenie działalności kulturalnej), pomocy społecznej, opieki socjalnej i ochrony zdrowia (żłobki, przedszkola, domy opieki społecznej, schroniska dla bezdomnych), infrastruktury drogowej, zagospodarowania przestrzennego i ochrony środowiska naturalnego (odprowadzanie ścieków, dystrybucja wody pitnej, zbiórka i przetwarzanie odpadów z gospodarstw domowych), oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego. W ramach władztwa organizacyjnego gmina ma ustawowo zapewnione prawo wykonywania zadań we własnym zakresie lub wyboru formy współdziałania.

We Francji przyjęto jednolity model organizacyjny dla wszystkich gmin. Każda gmina ma dwa organy. Organem stanowiącym jest rada gminy (*conseil municipal*), natomiast wykonawczym – mer (*maire*). Do kompetencji ogólnych gminy (stosownie do Ustawy z 5 kwietnia 1884 r. o gminach) należą wszystkie sprawy o charakterze lokalnym niezastrzeżone do kompetencji administracji rządowej lub organów jednostek samorządu terytorialnego innych kategorii (departamentów i regionów). Na podstawie Kodeksu gmin (*Code des communes*) przyjętego w 1977 r. w latach 80. XX wieku zostały określone kompetencje gmin w wielu ustawach (część ustrojowa tego kodeksu została uchylona przez Kodeks generalny wspólnot terytorialnych w 1996 r.). Rozróżnia się dwie kategorie kompetencji rady gminy: decyzyjne oraz konsultacyjne, o charakterze obowiązkowym²².

¹⁸ M. Krzemiński, *Samorząd terytorialny*, [w:] A. Machowska, K. Wojtyczek (red.), *Prawo francuskie*, t. II, Kraków 2005, s. 151.

¹⁹ J. Jeżewski, *We Francji*, [w:] J. Jeżewski (red.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, Wrocław 1999, s. 162.

²⁰ Loi n° 2002–276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

²¹ Loi n° 2004–809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

²² Ch. Debbasch, F. Colin, *Administration publique...*, s. 264–266; J.F. Lachaume, *La commune*, Paris 2007, s. 65–69.

Do spraw należących do kompetencji decyzyjnych rady gminy należą m.in. podejmowanie uchwał w sprawach: tworzenia i utrzymywania gminnych służb publicznych (świadczących usługi w zakresie wodociągów i zaopatrzenia w wodę, gaz oraz energię elektryczną i ciepłą, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, wysypisk i utylizacji odpadów komunalnych, dróg gminnych i lokalnego transportu zbiorowego); tworzenia szkół podstawowych; zarządu mieniem komunalnym; zapewnienia ładu i porządku publicznego w gminie i uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a także uchwalanie programów gospodarczych gminy, podejmowanie uchwał w sprawach podatków lokalnych i w sprawach majątkowych gminy, uchwalenie budżetu gminy i rozpatrywanie sprawozdań mera z wykonania budżetu oraz udzielanie absolutorium merowi.

Kompetencje konsultacyjne rady gminy polegają na wyrażaniu opinii. Rada ma obowiązek wyrażenia opinii w sprawach określonych w ustawie (jak np. projektów wytyczania dróg krajowych i departamentalnych, planów zagospodarowania gruntów, organizacji pomocy społecznej, klasyfikacji miejscowości i terenów o szczególnych walorach rekreacyjnych, poznawczych lub leczniczych) oraz na wniosek prefekta. Niewyrażenie opinii pozbawia gminę możliwości udziału i ochrony swoich interesów w realizowanym przedsięwzięciu.

Liczba **radnych** w radzie gminy jest zróżnicowana, zależy od liczby mieszkańców danej gminy i wynosi od 9 (w gminach do 100 mieszkańców) do 69 radnych (w gminach powyżej 300 000 mieszkańców). Inny pułap przyjęto w wielkich miastach: Lyonie (73 radnych), Marsylii (101 radnych) oraz Paryżu (163 radnych)²³. Każde z nich podzielone zostało na dzielnice (odpowiednio 9, 16 i 20) i w rezultacie obok rady gminy i mera funkcjonują tam rady dzielnic i ich merowie. Wyboru radnych do rady gminy dokonuje się w wyborach powszechnych i bezpośrednich. Czynne prawo wyborcze przysługuje osobom, które: są narodowości francuskiej, ukończyły 18 lat i nie były karane. Prawo udziału w wyborach posiadają także obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej, którzy zamieszkują w danej gminie. Bierne prawo wyborcze przysługuje natomiast osobom mającym czynne prawo wyborcze, które są związane z gminą więzią prawną, o czym rozstrzyga zamieszkiwanie na terenie gminy lub uiszczanie podatków na rzecz budżetu gminy. Spełnienia warunku stałego zamieszkania w gminie wymaga się od co najmniej 3/4 składu rady gminy.

Prawodawca rozróżnia zakaz wybieralności (*inéligibilité*), bezwzględny i względny, oraz zasadę niepołączalności mandatów (*incompatibilité*). Bezwzględny zakaz wybieralności dotyczy osób pozbawionych praw wyborczych. Zakaz względny wybieralności odnosi się natomiast do niektórych osób z racji pełnionych funkcji (m.in. prefektów, podprefektów, urzędników państwowych, sędziów sądów powszechnych i administracyjnych, członków regionalnych izb obrachunkowych). Ponadto na obszarze swego działania nie mogą kandydować funkcjonariusze policji, pracownicy samorządowi nie mogą kandydować w gminie, która ich zatrudnia, natomiast przedsiębiorcy i koncesjonariusze służb publicznych nie mogą kandydować

²³ Szerzej na temat statusu prawnego Lyonu, Marsylii i Paryża zob. np.: V. Verdier-Bouchut, *Collectivités territoriales: les connaissances indispensables*, Paris 2004, s. 120 i n.; H. Oberdorf, *Les institutions administratives*, Paris 2006, s. 192 i n., a także M. Maciołek, *Ustrój administracyjny Paryża*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 5, s. 58 i n.

w gminach objętych ich działalnością. Wymienione względne zakazy łączenia stanowisk z mandatem radnego nie stanowią przeszkody w wyborze danej osoby. Po uzyskaniu mandatu wymagane jest zrzeczenie się pełnienia dotychczasowej funkcji, która nie może być łączona z wykonywaniem mandatu radnego. Stosownie do postanowień Kodeksu wyborczego (*Code électoral*) można być radnym tylko w jednej gminie. Ponadto w gminach liczących powyżej 500 mieszkańców zakazano jednoczesnego zasiadania w radzie zstępnych i wstępnych. Nie mogą również być łączone mandaty przewodniczącego rady regionalnej i przewodniczącego rady departamentu.

W zasadzie analogiczne rozwiązania przyjęto, określając status prawny radnych wchodzących w skład kolegialnych organów stanowiących, zwłaszcza wyliczając przesłanki wygaśnięcia mandatu radnego przed upływem kadencji. W takiej sytuacji mandat wygasa w następujących przypadkach: w razie śmierci radnego, zrzeczenia się mandatu, na mocy orzeczenia sądu wydanego w razie niewypełnienia obowiązków związanych z wykonywaniem mandatu, a także na podstawie rozstrzygnięcia prefekta, jeżeli po objęciu mandatu wystąpią okoliczności powodujące niewybieralność radnego lub niemożność łączenia stanowisk. Wygaśnięcie mandatu z powodu śmierci i dymisji radnego nie pociągają za sobą wyborów uzupełniających. Ponadto mandat radnego departamentu wygasa w razie zniesienia kantonu, w którym został wybrany oraz wystąpienia okoliczności powodujących rozwiązanie całej rady departamentu (np. z powodu utraty zdolności do działania).

Procedura wyboru rady gminy jest zróżnicowana i zależy od liczby mieszkańców gminy. Wybory większościowe odbywają się w mniejszych gminach – do 3500 mieszkańców. Na każdej liście z nazwiskami kandydatów umieszcza się tyłu kandydatów, ile jest miejsc w radzie gminy. Wyborca dokonuje więc wyboru pełnego składu rady. Do wyboru radnego w pierwszej turze niezbędna jest obecność 1/4 uprawnionych do głosowania oraz uzyskanie przez listę większości bezwzględnej. W drugiej turze do wyboru wystarczy uzyskanie zwykłej większości głosów. W gminach liczących poniżej 2500 mieszkańców wyborca może także ułożyć własną listę spośród kandydujących i w ten sposób oddać głos. Może także oddać głos na listy niekompletne. Natomiast w gminach liczących powyżej 3500 mieszkańców przeprowadza się wybory proporcjonalne. Jeżeli w pierwszej turze lista uzyska bezwzględną większość głosów, wówczas kandydaci ujęci na tej liście stają się członkami nowej rady gminy. Pozostała pula miejsc dzielona jest według reprezentacji proporcjonalnej. Jeżeli natomiast w pierwszej turze żadna z list nie uzyska bezwzględnej większości głosów, wówczas następuje druga tura wyborów. Radnymi zostają kandydaci tej listy, która uzyskała największą liczbę głosów. W drugiej turze mogą wziąć udział jedynie te listy, które w pierwszej turze uzyskały co najmniej 10% oddanych głosów²⁴.

W ostatnich wyborach samorządowych w marcu 2008 r. do głosowania było uprawnionych około 44,5 mln osób. W pierwszej turze absencja wyniosła 33,46%, natomiast w drugiej turze, 16 marca 2008 r., wyniosła 38,34%. Wyniki wyborów, z uwzględnieniem tylko ugrupowań, które uzyskały najwięcej mandatów, były następujące (w nawiasie II tura): Majorite – 25% (27%), Union de la Gauche (Unia

²⁴ J.F. Lachaume, *La commune*, Paris 2007, s. 46–48; M. Lombard, G. Dumont, *Droit administratif*, Paris 2007, s. 157–158.

Lewicy) – 19% (24%), Divers Droite DVD (prawica) – 16% (15%), Parti Socialiste (Partia Socjalistyczna – 13% (10%), Divers Gauche DVG (lewica) – 10% (9%). Liczba radnych gminy wyniosła 519 417 (1 stycznia 2009 r.), kobiety piastują 35% mandatów. Wśród radnych gminnych najwięcej jest urzędników (21%) i emerytów (20%), najmniej jest robotników (5%).

Kadencja rady gminy trwa sześć lat. Przed jej upływem rada może zostać rozwiązana dekretem prezydenta Republiki w razie utraty zdolności do dalszego działania, unieważnienia wyborów przez sąd, zmiany granic gminy w wyniku przyłączenia lub odłączenia części gminy, a także w razie zniesienia gminy przez przyłączenie jej terytorium do innej. W przypadku rozwiązania rady w ciągu dwóch miesięcy dokonuje się wyboru nowej, do tego czasu sprawy gminy prowadzi delegatura powołana przez prefekta.

Radni zasiadają w radzie w określonym porządku. Pozycja radnego zależy w znacznej mierze od zaszeregowania w tzw. tabeli porządkowej (*l'ordre du tableau*). Miejsce zajmowane w tabeli ustala się według daty pierwszej elekcji radnego, liczby uzyskanych przez niego głosów, liczby jego reelekcji i wieku. Radni gminy z tytułu sprawowania mandatu nie otrzymują gratyfikacji finansowych. Przysługuje im jedynie zwrot kosztów poniesionych w razie wykonywania zadań zleconych przez radę lub mera. Na pierwszym posiedzeniu rada wybiera ze swojego grona przewodniczącego, który staje się jednocześnie merem gminy (w praktyce kandydaturę zgłasza partia lub ugrupowanie, które zwyciężyły w wyborach). Do czasu wyboru przewodniczącego obradom przewodniczy najstarszy wiekiem radny. Rada gminy może powoływać spośród swoich członków komisje stałe lub doraźne. Komisjom przewodniczy z mocy prawa mer. Nie mają one uprawnień stanowiących i pełnią funkcje usługowe wobec rady.

Wprowadzono zasadę sesyjnego systemu pracy rady. Sesje zwołuje i przewodniczy im mer (wyjątkowo uprawnienie to przysługuje zastępcy mera, gdy ważne przyczyny uniemożliwiają merowi udział w sesji, a także gdy jest on osobiście zainteresowany przedmiotem sprawy i podlega wyłączeniu od udziału w pracach rady). Jeżeli przedmiotem obrad jest udzielenie absolutorium merowi, wówczas rada wybiera przewodniczącego obrad spośród radnych w głosowaniu tajnym (mer jedynie bierze udział w posiedzeniu, składa wyjaśnienia, nie bierze natomiast udziału w głosowaniu). Sesje są zwoływane co najmniej raz na cztery miesiące, ponadto mogą zostać zwołane na umotywowany wniosek prefekta lub co najmniej połowy składu rady. Sesje są jawne i dostępne dla mieszkańców gminy zawiadamianych o terminie rozpoczęcia obrad w sposób przyjęty w danej gminie. Na wniosek mera lub trzech radnych rada może zarządzić tajność obrad, jeżeli jest to uzasadnione względami technicznymi lub inną ważną przyczyną. Sprawozdanie z przebiegu sesji jest publikowane. Zainteresowanym służy prawo dostępu i sporządzania kopii z protokołu sesji, budżetu gminy, sprawozdań finansowych oraz innych dokumentów rady²⁵.

Rada gminy podejmuje rozstrzygnięcia w formie uchwał zgodnie z zasadą terytorialności (oznaczającą ograniczenie władztwa rady do terytorium danej gminy) oraz zasadą działania w interesie gminy. Uchwały rady gminy (*délibérations du conseil municipal*) zapadają w obecności większości członków rady. W razie braku

²⁵ J. Moreau, *Administration régionale, départementale et municipale*, Paris 2004, s. 72 i n.

kworum mer może zwołać radę powtórnie w terminie do trzech dni. Uchwały podjęte w drugim terminie są prawomocne bez względu na liczbę radnych biorących udział w głosowaniu. Ustawodawca dopuszcza głosowanie *per procura*. Radny nieobecny na sesji może udzielić pisemnego upoważnienia do złożenia głosu innemu członkowi rady. Radny na danej sesji może posiadać tylko jedno upoważnienie. Uchwały rady zapadają bezwzględną większością głosów w głosowaniu jawnym. W razie oddania równej liczby głosów za i przeciw mer ma głos rozstrzygający.

Mer jest organem wykonawczym gminy. Jego wyboru dokonuje rada spośród swoich członków, którzy ukończyli 21 lat, na pierwszej sesji rady gminy lub na kolejnej sesji po ustąpieniu mera składającego dymisję przed upływem kadencji. Wybór mera następuje w głosowaniu tajnym i wymaga uzyskania bezwzględnej większości głosów w pierwszej i drugiej turze, natomiast do wyboru mera w ewentualnej trzeciej turze wystarczające jest uzyskanie zwykłej większości głosów. We Francji jest 36 721 merów, w tym 14% kobiet (1 stycznia 2009 r.). Średni wiek merów (w dniu wyborów) wyniósł 56 lat i 10 miesięcy. Merowie w wieku powyżej 60 lat stanowią 42% (w poprzednich wyborach tylko 28,5%). Najwięcej wśród merów jest emerytów (32%), najmniej robotników (2%). W wyniku ostatnich wyborów samorządowych w marcu 2008 r. 40,3% dotychczas urzędujących merów pozostało na swoich stanowiskach.

Rada gminy ustala liczbę zastępców mera. Ich liczba nie może przekraczać 30% składu rady. Wybór następuje na początku kadencji rady, według tej samej procedury co wybór mera. Mer i jego zastępcy tworzą tzw. ekipę municypalną. Zastępcy mera nie posiadają własnych kompetencji, podejmują czynności w imieniu mera i w zakresie przez niego ustalonym. Najstarszy wiekiem zastępca mera pełni funkcje mera w razie jego nieobecności.

Kadencja mera jest taka sama jak kadencja rady. Pełnienie funkcji mera przed upływem kadencji może ulec skróceniu z następujących powodów: w wyniku rozwiązania rady gminy, w razie złożenia rezygnacji na ręce prefekta, z powodu utraty prawa wybieralności, w wyniku odwołania dyscyplinarnego przez prezydenta Republiki, a także w razie jego śmierci. Rada gminy nie może natomiast odwołać przed upływem kadencji ani mera, ani jego zastępców. Może jedynie żądać od mera wyjaśnień.

Nie ma przeszkód w łączeniu mandatu gminnego z mandatami parlamentarnymi (deputowanych, senatorów). W praktyce łączenie wymienionych mandatów jest dość częste (pełnienie funkcji we władzach lokalnych traktowane jest nawet jako pożądany etap w karierze politycznej)²⁶. Nie można natomiast łączyć z mandatem mera (i jego zastępcy) piastowania stanowiska urzędnika administracji finansowej, ani wykonywania pracy w charakterze poborca skarbowego. Merowie w społeczeństwie francuskim są powszechnie szanowani: np. podczas pełnienia funkcji oficjalnych mają prawo do noszenia ozdobnej trójkolorowej szarfy, a w przypadku nieprzerwanego pełnienia funkcji mera w tej samej gminie przez okres co najmniej 28 lat mogą nabyć tytuł mera honorowego (*honorariat de maire*), mający jedynie charakter prestiżowy (nie wiąże się z gratyfikacją finansową).

Jako przewodniczący rady mer czuwa nad zapewnieniem porządku w trakcie sesji. Ponadto przygotowuje projekty uchwał rady (w tym budżet) na żądanie rady

²⁶ J.B. Auby, *Droit des collectivités locales*, Paris 2008, s. 144.

lub z własnej inicjatywy, wykonuje uchwały rady, przedstawia sprawozdania, udziela odpowiedzi na pytania radnych, podlega kontroli ze strony rady. Jednocześnie reprezentuje gminę na zewnątrz, zarządza mieniem komunalnym i kieruje służbami komunalnymi, nadzoruje i kontroluje przedsiębiorstwa komunalne. Mer jest przełożonym służbowym pracowników urzędu gminy, w stosunku do których wykonuje uprawnienia pracodawcy. Przysługuje mu władztwo policyjne w celu zapewnienia porządku, bezpieczeństwa i zdrowia publicznego w gminie. W gminach, w których nie ma policji państwowej, mer wykonuje wszystkie funkcje policyjne przy pomocy podległej mu policji gminnej, natomiast w gminach liczących ponad 10 000 mieszkańców i aglomeracjach złożonych z kilku gmin kompetencje mera obejmują jedynie ochronę spokoju i zdrowia, zaś utrzymanie porządku *sensu stricto* należy do prefekta i podlegającej mu policji państwowej.

Mer jest zarazem przedstawicielem państwa na terenie gminy i wykonuje zadania państwa uregulowane ustawami. Z tego tytułu m.in. sporządza akta stanu cywilnego, organizuje wybory i spisy powszechnie, poświadcza podpisy, organizuje pobór do wojska, prowadzi urząd śledczy itp.²⁷ Na zasadach określonych w ustawie rada gminy może upoważnić mera do wykonywania niektórych czynności z zakresu swojej właściwości. Mer swoje kompetencje może wykonywać osobiście lub – w drodze zarządzenia – powierzyć ich wykonywanie zastępcom (nie dotyczy to jednak kompetencji delegowanych przez radę).

Istotnym mechanizmem prawnym wpływającym na pozycję gminy w systemie administracji publicznej jest **nadzór i kontrola nad jej działalnością** (ustawodawca francuski posługuje się terminem „kontrola”). Organy gminy mają obowiązek przedstawiania prefektowi sprawującemu kontrolę nad działalnością gmin wydawanych przez siebie aktów prawnych, zarówno jednostronnych, jak i dwustronnych. Kontrola ma charakter *ex post* i jest dokonywana w zgodzie z kryterium legalności. W razie stwierdzenia niezgodności aktu z prawem prefekt składa skargę do sądu administracyjnego w ciągu dwóch miesięcy od otrzymania aktu, jednocześnie informując organ gminy o stwierdzonych uchybieniach. Przedmiotem skargi jest żądanie uchylenia aktu z powodu jego niezgodności z prawem (jest to tzw. skarga anulacyjna). Sąd na wniosek prefekta może wstrzymać wykonalność zaskarżonego aktu. Od orzeczenia sądu prefektowi i gminie służy odwołanie do Rady Stanu. Prefekt może również wnieść skargę do sądu administracyjnego na wniosek osoby zainteresowanej (*personne intéressée*), że akt organu gminy naruszył jej prawa²⁸.

Gminy, podobnie jak i pozostałe kategorie wspólnot terytorialnych (departamenty i regiony), prowadzą samodzielną gospodarkę finansową na podstawie własnych budżetów. Obowiązane są uchwalić budżety najpóźniej do dnia 31 marca roku budżetowego. W przypadku jego nieuchwalenia regionalna izba obrachunkowa na wniosek prefekta przygotowuje budżet zastępczy dla danej wspólnoty terytorialnej. Akt ten po zatwierdzeniu przez prefekta podlega wykonaniu. Obowiązuje zasada, że uchwalony budżet musi być zrównoważony (w przypadku planowanego deficytu muszą zostać określone źródła jego pokrycia). Ponadto regionalna izba obrachunkowa na wniosek prefekta przygotowuje projekty odpowiednich aktów,

²⁷ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe*, Kraków 1999, s. 218.

²⁸ M. Verpeaux, *Les collectivités territoriales en France*, Paris 2006, s. 140–142; E. Vital-Durand, *Les collectivités territoriales en France*, Paris 2006, s. 126–129.

które przesyła do organów danej wspólnoty w przypadku: 1) nieujęcia w budżecie wydatków przewidzianych przez ustawę jako obligatoryjne; 2) niezapewnienia w budżecie równowagi finansowej lub niepodjęcia działań naprawczych w razie przekroczenia określonego poziomu deficytu. Jeżeli wspólnota nie usunie uchybień, prefekt przejmuje kompetencje jej organów w tym zakresie i dokonuje odpowiednich uregulowań, zgodnie z projektami przedstawionymi przez regionalną izbę obrachunkową²⁹.

Francja wśród państw członkowskich Unii Europejskiej wyróżnia się największą liczbą gmin (w 2009 r. funkcjonowały w niej 36 682 gminy). Ich liczba nie jest stała i ulega nieznacznemu wzrostowi (wbrew europejskim tendencjom). Gminy są rozdrobnione, zróżnicowane pod względem obszaru (od 3 do 76 000 ha), liczby ludności i rozwoju gospodarczego³⁰. W niektórych zamieszkuje na stałe kilkudziesięciu mieszkańców (średnio gminy liczą około 1600 mieszkańców, ponad 87% gmin liczy mniej niż 2000 mieszkańców). W piśmiennictwie podkreśla się natomiast, że wspólną cechą gmin francuskich jest lokalny patriotyzm ich mieszkańców, przywiązanie do miejscowej tradycji, zwyczajów, architektury i krajobrazu, a także duma, z jaką mówią o miejscu swojego pochodzenia czy zamieszkania³¹.

Duża liczba gmin (zwłaszcza małych) i ich zróżnicowanie zmusza do współdziałania i uzasadnia potrzebę komasacji. Poszukiwanie form współpracy międzygminnej stanowiło wielokrotnie istotny fragment reform strukturalnych administracji publicznej³². Oprócz podejmowanych wysiłków łączenia gmin w wyniku uchwalonej w trakcie reformy decentralizacyjnej Ustawy z 7 stycznia 1983 r. o podziale kompetencji między gminy, departamenty, regiony i państwo jednocześnie modyfikowano **zasady współdziałania międzykomunalnego**. Po niepowodzeniach kolejno podejmowanych prób fuzji gmin i reform decentralizacyjnych prawodawca dążył przede wszystkim do ułatwienia współdziałania, różnicując i upraszczając formy instytucjonalne. Sformułowano zasadę dobrowolnego współdziałania, a wprowadzając międzygminne karty rozwoju i zagospodarowania (*chartes intercommunales de développement et d'aménagement*), umożliwiono gminom podejmowanie różnych form współdziałania stosownie do ujawniających się potrzeb. Kolejne próby wiązały się z przyjęciem Ustawy z 5 stycznia 1988 r. o współpracy między gminami, liberalizującej zasady przystępowania gmin do syndykatu (*syndicate*), najstarszej zinstytucjonalizowanej formy współdziałania między gminami, oraz Ustawy z 6 lutego 1992 r. o administracji terytorialnej, wprowadzającej nowe prawne formy współdziałania gmin: wspólnotę gmin (*communauté de communes*) oraz wspólnotę miast (*communautés de villes*)³³. Szczególne znaczenie dla racjonalizacji struktur

²⁹ M. Krzemiński, *Samorząd terytorialny...*, s. 160–161.

³⁰ Liczba ludności Francji wynosiła 63 186 177 mieszkańców, z czego we Francji metropolitalnej zamieszkiwało 61 399 733 (1 stycznia 2009 r.).

³¹ J. Jeżewski, *We Francji...*, s. 161.

³² K. Chorąży, *Nadzór nad samorządem terytorialnym we Francji*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 9, s. 77; J. Pascal, *Institutions administratives*, Paris 2005, s. 205–207; G. Peiser, *Droit administratif général*, Paris 2006, s. 129.

³³ Por. ocenę wprowadzonych rozwiązań sformułowane w pracach: J.M. Ramera, *La démocratie locale*, Paris 2002, s. 26–28; J.B. Auby, *Droit des collectivités locales*, Paris 2004, s. 322–323.

współdziałania komunalnego posiada Ustawa z 12 lipca 1999 r. o wzmocnieniu i uproszczeniu współpracy międzykomunalnej³⁴. Dążąc do uproszczenia i harmonizacji współdziałania między gminami, zdefiniowano ogólne zasady współdziałania wspólne dla różnych kategorii zakładów publicznych. Jednocześnie zmniejszono liczbę istniejących do tej pory – nie zawsze zasadnie wyodrębnianych i uwzględniających odrębności ekonomiczne, przestrzenne i demograficzne poszczególnych obszarów – kategorii tych zakładów, dokonując likwidacji dystryktów (*district*) oraz wspólnot miast (*communautés de villes*), które powinny przekształcić się w jedną z pozostałych istniejących kategorii.

Uzasadniając konieczność wzmocnienia idei solidarności w środowisku miejskim i sformułowania katalogu prawnych form współdziałania odpowiadających potrzebom organizacji środowiska, utworzono nową kategorię terytorialnego zakładu publicznego, tzn. wspólnotę aglomeracji (*communauté d'agglomération*) oraz zredefiniowano już istniejącą kategorię – wspólnotę miejską (*communautés urbaines*). W obowiązującym ustawodawstwie francuskim dopuszczalne są następujące prawne formy współdziałania między gminami: *communauté urbaine* (wspólnota tworzona w celu administrowania wspólnotami miejskimi, wyodrębniającymi się pod względem urbanistycznym, których rozproszenie poważnie utrudnia ich funkcjonowanie), *communauté d'agglomération* (wspólnota przystosowana do przeciętnego miejskiego obszaru), *communauté de communes* (wspólnota zastrzeżona dla wspólnot wiejskich), a także *syndicat d'agglomération nouvelle* (syndykat nowej aglomeracji, wykonujący zadania w zakresie programowania i planowania inwestycji w dziedzinie urbanistyki, mieszkalnictwa, transportu, budownictwa, a także rozwoju gospodarczego)³⁵.

W 2009 r. gminy współdziałały w 2601 wyszczególnionych powyżej formach (współdziałało 34 166 gmin na ogólną ich liczbę 36 682), najbardziej rozpowszechnioną formę współdziałania stanowiły *communauté de communes* (2406). Systematycznie wzrasta liczba *communauté d'agglomération* (174 w 2009 r.) i *communauté urbaine* (16 w 2009 r.). Od roku 2007 liczba syndykatów nowej aglomeracji nie zmienia się (utworzono 5 takich form)³⁶. Najwięcej gmin (30 745) wybrało *communauté de communes*, najmniej (29 gmin) współdziałała w formie *syndicat d'agglomération nouvelle*; w *communauté urbaine* współdziałała 409 gmin, natomiast w *communauté d'agglomération* 2983 gmin. W przypadku Francji współdziałanie komunalne uznaje się za fenomen. Przesądza o tym zarówno bogactwo form organizacyjno-prawnych, jak i powszechność ich występowania³⁷.

Ustrojodawca do kategorii wspólnot terytorialnych Republiki zalicza także, obok gmin, departamenty i regiony. Dokonanie oceny pozycji prawnej wspólnot terytorialnych w systemie administracji publicznej wymaga zatem analogicznego

³⁴ La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement de la coopération intercommunale.

³⁵ M. Ofiarska, *Nowy model współpracy międzygminnej we Francji (uwagi na tle reformy z 1999 r.)*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 1–2, s. 127 i n.

³⁶ Département des études et des statistiques locales de la Direction générale des collectivités locales, *Les collectivités locales en chiffres 2009*, s. 21.

³⁷ M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 587.

przedstawienia podstawowych rozwiązań prawnych, w układzie nawiązującym do zaproponowanego przy charakteryzowaniu gminy jako najbardziej pełnej i rozwiniętej formy wspólnot terytorialnych we Francji.

Rolę **departamentu** w systemie administracji publicznej we Francji określa się jako „misję solidarności i wyrównywania”. W niektórych wypadkach kompetencje departamentów konkurują lub zazębiają się z zadaniami gmin, mogą także w określonych sytuacjach wspierać wykonywanie ich zadań³⁸. Zakres zadań departamentu ulegał określonej ewolucji i polegał na przekazywaniu na rzecz departamentów zadań, dotychczas określanych jako państwowe (zastrzeżenie to jest szczególnie widoczne w wyniku wejścia w życie ustaw o podziale kompetencji między gminy, departamenty, regiony i państwo z 7 stycznia 1983 r. oraz z 22 lipca 1983 r.). W rezultacie obecnie zadania departamentu obejmują następujące kwestie: pomoc społeczną (pomoc dla dzieci, pomoc socjalna dla rodzin, zakwaterowanie dla osób niepełnosprawnych i starszych), transport szkolny (finansowanie i organizacja transportu poza miastami), międzymiastowy transport pasażerski, a także zadania z zakresu: udzielania pomocy gospodarczej (pomoc bezpośrednia, uzupełniająca pomoc regionu i pomoc pośrednia dla firm), edukacji (budowa, utrzymanie i prowadzenie szkół średnich), planowania miast (wytyczanie dróg dla pieszych), ochrony środowiska (departamentalny plan usuwania odpadów) i ochrony kultury (archiwa i muzea departamentalne). Departamenty realizują także zadania dotyczące bezpieczeństwa ruchu drogowego w zakresie niezastrzeżonym dla merów i prefektów. Departamenty pełnić mogą również rolę wspierającą gminy i w związku z tym udzielać pomocy gminom w wykonywaniu ich zadań. Departamenty współdziałają również z regionami w toku realizacji zadań z zakresu planowania i rozwoju ekonomicznego.

Organem stanowiącym departamentu jest rada departamentu (określana w tłumaczeniach także radą generalną), natomiast organem wykonawczym jest przewodniczący rady.

Rada departamentu (*conseil general*) jest organem kadencyjnym. Kadencja wynosi sześć lat. Podobnie jak rada gminy jest wybierana w głosowaniu powszechnym i bezpośrednim. Czynne prawo wyborcze przysługuje osobom, które: są narodowości francuskiej, ukończyły 18 lat i nie były karane. Bierne prawo wyborcze przysługuje mieszkańcom departamentu mającym czynne prawo wyborcze do rady departamentu, które ukończyły 21 lat i zamieszkują na terytorium departamentu. Radnych departamentów (tak jak radnych gmin) obowiązują zakazy wybieralności (*inéligibilité*) oraz zasada niepołączalności mandatów (*incompatibilité*). Wyboru dokonuje się w kantonach utworzonych dla celów wyborczych dekretem Rady Stanu. Kantony w odróżnieniu od wspólnot terytorialnych nie posiadają własnej administracji, są jednostkami podziału terytorialno-sądowego, policyjnego i wyborczego, w ramach których wybierani są radni wspólnot terytorialnych. W każdym kantonie wybierany jest jeden radny, po trzech latach dokonywany jest wybór połowy składu rady. Co trzy lata dokonuje się wyboru przewodniczącego rady oraz od 4 do 10 zastępców. Członkowie rady są wybierani w głosowaniu powszechnym i bezpośrednim, według zasad systemu większościowego. Wybory odbywają się w dwóch turach. W pierwszej turze wybrani zostają ci kandydaci, którzy uzyskali większość

³⁸ M. Krzemiński, *Samorząd terytorialny...*, s. 184–185.

bezwzględną głosów. Jeżeli taka większość nie została uzyskana, wówczas do drugiej tury przechodzą ci kandydaci, którzy uzyskali liczbę głosów równą 10% uprawnionych do głosowania. Jeżeli żaden z kandydatów nie spełnia takich warunków wówczas do drugiej tury przechodzą dwaj kandydaci, którzy w pierwszej turze otrzymali największą liczbę głosów. W razie równej liczby głosów kryterium decydującym o wyborze do rady departamentu jest wiek kandydata³⁹. Radnych departamentu (*conseillers généraux*) jest 4037, z tego 12% stanowią kobiety (1 stycznia 2009 r.). Wśród radnych wybranych do rady departamentu najwięcej jest urzędników aparatu kierowniczego i osób z wyższym wykształceniem (31, %) oraz emerytów (27%), najmniej natomiast robotników (1%).

Kompetencje rady departamentu są podobne do kompetencji rady gminy. Rada podejmuje rozstrzygnięcia na sesjach, które powinny być zwoływane przez przewodniczącego rady nie rzadziej niż raz na kwartał. Ponadto przewodniczący powinien zwołać sesję na wniosek złożony przez grupę co najmniej 1/3 składu rady lub jej stałą komisję. Rada podejmuje rozstrzygnięcia w drodze uchwał, które zapadają w obecności bezwzględnej całego jej składu⁴⁰. W razie braku kworum rada zbiera się po trzech dniach i dotychczasowy wymóg kworum nie musi być spełniony. Uchwały zapadają zwykłą większością głosów. W razie równej liczby głosów oddanych za i przeciw uchwale rozstrzyga głos przewodniczącego rady.

Rada może ze swojego grona powoływać komisje (stałe lub doraźne). Nie mają one jednak uprawnień decyzyjnych. Obligatoryjnie jest powoływana komisja stała (*commission permanente*). W jej skład wchodzi: przewodniczący rady, od 4 do 15 zastępców przewodniczącego (w liczbie nieprzekraczającej 30% składu rady) oraz pozostali członkowie (jeden lub więcej). Jest ona emanacją samej rady departamentu i może zostać upoważniana przez radę do wykonywania niektórych kompetencji rady (nie dotyczy to jednak uchwalenia budżetu departamentu czy udzielenia absolutorium organowi wykonawczemu).

Organem wykonawczym departamentu jest od 1982 r. **przewodniczący rady departamentu** (*président du conseil général*), do tego czasu tę funkcję pełnił prefekt. Wybory są przeprowadzane według zasad analogicznych jak w przypadku wyboru mera⁴¹ (do ważności wyboru przewodniczącego rady departamentu wymagana jest jednak obecność 2/3 składu rady departamentu). Jest on organem kadencyjnym, kadencja wynosi trzy lata. Rada nie może odwołać przewodniczącego.

Przewodniczący rady departamentu pełni kilka funkcji. Oprócz przewodniczenia radzie jest organem wykonawczym departamentu. Z tego tytułu przygotowuje projekty uchwał rady (w tym także projekt budżetu) na żądanie rady lub z własnej inicjatywy, wykonuje uchwały rady departamentu, przedstawia jej sprawozdania o sytuacji w departamencie oraz sprawozdania z wykonania budżetu departamentu. Zwołuje radę na sesję i ustala porządek obrad. Ponadto przewodniczący rady departamentu reprezentuje departament na zewnątrz, zawiera umowy w imieniu departamentu, jest szefem służb departamentu, w stosunku do których wykonuje upraw-

³⁹ O. Gohin, *Institutions administratives...*, s. 311–312; J. Waline, *Droit administratif...*, s. 133–134.

⁴⁰ M. Krzemiński, *Samorząd terytorialny...*, s. 182.

⁴¹ J. Waline, *Droit administratif...*, s. 140.

nienia pracodawcy⁴². Przewodniczący rady departamentu może swoje obowiązki wykonywać osobiście lub powierzyć je zastępcom. Zastępcy pełnią funkcje przewodniczącego rady w czasie, gdy nie może on pełnić przejściowo swoich funkcji. W razie niemożności wykonywania zadań przez przewodniczącego jest zastępowany przez tego zastępcę, który został wybrany jako pierwszy przez radę departamentu.

Kontrolę działalności departamentu sprawuje **prefekt departamentu** mający siedzibę w tej samej miejscowości co rada departamentu. Przewodniczący rady departamentu składa prefektowi roczne sprawozdania z głównych kierunków działalności departamentu. Zobowiązano natomiast prefekta do stałego informowania rady departamentu o działalności prefektury i administracji państwa na obszarze departamentu. Jednocześnie upoważniono prefekta do uczestniczenia w sesjach rady departamentu, w tym także brania udziału w głosowaniu. W odniesieniu do uchwał podejmowanych przez radę departamentu prefekt upoważniony został do sprawowania kontroli ich legalności. Przysługują mu także określone uprawnienia w przypadku rozwiązania rady gminy, departamentu i regionu w drodze dekretu wydanego po ustaleniu przez Radę Ministrów wystąpienia okoliczności uniemożliwiających dalsze funkcjonowanie rady, w tym podejmowanie uchwał. Rola prefekta jest inna w zależności od tego, który organ stanowiący zostanie rozwiązany przez upływ kadencji. W razie rozwiązania rady gminy prefekt powołuje specjalne przedstawicielstwo administrujące gminą do czasu ukonstytuowania się nowej rady. Pełni ono obowiązki rady gminy i mera, może podejmować jedynie niektóre czynności z zakresu kompetencji wymienionych organów (nie może np. przygotować budżetu). Natomiast w razie rozwiązania rady w departamencie i regionie do czasu ukonstytuowania się nowej rady bieżącymi sprawami zajmuje się przewodniczący rady (odpowiednio departamentu, regionu). Rozstrzygnięcia podjęte przez przewodniczącego rady wymagają zatwierdzenia przez prefekta⁴³.

Poszczególne departamenty we Francji są zróżnicowane, zarówno pod względem demograficznym, jak i osadniczym. Bez wątplenia wpływa to na ich siłę ekonomiczną. Łączna powierzchnia Francji wynosi 551 000 km². Największą powierzchnię mają departamenty Gironde (10 000 km²) i Landes (9 243 km²), najmniejszą natomiast Paris (105 km²) i Hauts-de-Seine (176 km²). Najwięcej gmin wiejskich jest w departamentach Aisne (816) i Somme (782), najmniej natomiast w departamentach Paris (1), Gwadelupa (32), Martynika (34), Gujana Francuska (22) i La Réunion (24). Najwięcej gmin wiejskich znajduje się w departamentach Aisne (734 na 816 gmin) i Somme (782 na 701 gmin). Nie ma natomiast gmin wiejskich w departamentach: Paris, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne. Najwięcej mieszkańców zamieszkuje departamenty Nord (2 565 257) i Paris (2 181 371), a najmniej departament Lozère (76 800). Średnia gęstość zaludnienia we Francji wynosi 110 osób/km². Największa gęstość zaludnienia jest w departamentach Paris (20 696 mieszkańców/km²) i Hauts-de-Seine (8 747 mieszkańców/km²), najmniej zaludnione są natomiast departamenty Lozère (14,9 mieszkańców/km²) i Gujana Francuska (2,5 mieszkańców/km²).

Współczesna pozycja regionów stanowi przede wszystkim efekt poszukiwań strukturalnych i terytorialnych form rozwoju gospodarczego. Region utworzony

⁴² R. Le Mestre, *Droit des collectivités territoriales*, Paris 2004, s. 155.

⁴³ M. Krzemiński, *Samorząd terytorialny...*, s. 161.

został Ustawą z 5 lipca 1972 r. o utworzeniu i organizacji regionów⁴⁴ w wyniku urzeczywistnienia reformy regionalnej zainicjowanej przez rząd lewicowy (proces regionalizacji we Francji ma jednak o wiele bogatszą tradycję). Za nadrzędny cel regionów uznano „wyrównywanie szans” rozwoju południowej i południowo-zachodniej części Francji w stosunku do regionu paryskiego i północno-zachodniej części kraju⁴⁵. Utworzenie regionów poprzedziło ogólnopolskie referendum (regiony miały przejąć zadania wykraczające poza zakres terytorialny i możliwości departamentów i w konsekwencji wzmacniać ich funkcjonowanie). Ustawą z 1972 roku region uzyskał wówczas status terytorialnego zakładu publicznego (osoby prawa publicznego nieposiadającej statusu wspólnoty). Jego organy nie pochodziły z wyborów powszechnych i bezpośrednich, natomiast obok prefekta – jako organu władzy w regionie – została powołana rada regionalna, składająca się z deputowanych do Zgromadzenia Narodowego i senatu oraz przedstawicieli samorządów lokalnych. Kompetencje regionów zostały ściśle wyliczone w ustawach, a samodzielność finansowa regionów była istotnie ograniczona.

Pozycja prawna regionu ulegała zmianie. Początkowo był on jednostką administracji zdecentralizowanej, następnie jednostką podziału administracyjnego państwa. W wyniku reformy decentralizacyjnej z lat 1982–1983 uzyskał status prawny zbliżony do statusu prawnego gmin i departamentów. Zdefiniowano wówczas region jako wspólnotę terytorialną, przyznając mu także uprawnienia. W wyniku nowego podziału kompetencji region stał się samodzielnym podmiotem planowania regionalnego. Dopiero w 2003 r. regiony stały się instytucją konstytucyjną. Obecnie za główną funkcję regionu uważa się jego rolę organizacyjno-koordynacyjną⁴⁶. Największe znaczenie od chwili utworzenia regionów przypisuje się kompetencjom z zakresu planowania i rozwoju gospodarczego (tj. prowadzenie studiów dotyczących rozwoju regionalnego, przygotowywanie planu rozwoju regionalnego, koordynowanie strategii i działalności inwestycyjnej, zawieranie kontraktów między regionami a państwem w sprawach inwestycji o znaczeniu regionalnym), a także rozwoju społecznego i kulturalnego (prowadzenie archiwów, muzeów, teatrów i szkolnictwa artystycznego o znaczeniu regionalnym, ochrona zabytków).

Od 1982 r. przyznano regionom tzw. prawo interwencji, sprowadzające się do możliwości uzgadniania z jednostkami, których rozwój gospodarczy region chce szczególnie wspierać, form pomocy pośredniej i bezpośredniej, ustalonej w ustawie określającej plan narodowy. Ponadto regiony realizują zadania z zakresu szkolnictwa zawodowego i wyższego, badań naukowych, a także ochrony zdrowia i środowiska. W przeciwieństwie do gmin i departamentów regiony nie zostały wyposażone w kompetencje o charakterze ogólnym i *de facto* przyznane im kompetencje ciągle ewoluują. Nie posiadają autonomii legislacyjnej, a ich ograniczone kompetencje nie są gwarantowane w konstytucji, lecz wynikają z ustaw. Do podstawowych zadań regionów na mocy ustaw zwykłych zaliczono: szkolenia i praktyki zawodowe

⁴⁴ Loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions.

⁴⁵ K. Chorąży, *Regionalizacja we Francji a niektóre problemy reformy ustroju lokalnego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 10, s. 66 i n.

⁴⁶ Z. Mendel, *Regiony we Francji*, [w:] J. Iwanek (red.), *Oblicza decentralizmu*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach” nr 1579, Katowice 1996, s. 46; M. Verpeaux, *La région*, Paris 2005, s. 11–23 i Y. Gaudemet, *Droit administratif*, Paris 2005, s. 217–218.

(regionalny plan rozwoju szkoleń zawodowych, wdrażanie systemów szkoleń początkowych i szkoleń dla młodzieży i dorosłych, praktyki zawodowe), planowanie regionalne (przygotowanie regionalnego planu rozwoju i zagospodarowania terenu; kontrakty w zakresie planowania zawierane między państwem i regionem), transport szkolny, regionalny kolejowy transport pasażerski, a także zadania w zakresie: edukacji (tworzenie, budowa, utrzymanie i prowadzenie szkół wyższych i zakładów kształcenia specjalistycznego), udzielania pomocy gospodarczej (pomoc bezpośrednia zgodnie z zasadami UE, pośrednia pomoc dla firm, utrzymywanie udziałów w firmach zajmujących się rozwojem regionalnym i finansowaniem regionalnym), ochrony środowiska i ochrony kultury (archiwa regionalne, muzea regionalne, ochrona dziedzictwa i wykaz pomników i dzieł kultury)⁴⁷.

Organem stanowiącym regionu jest **rada regionalna** (*conseil régional*), wybierana na sześcioletnią kadencję w wyborach bezpośrednich i powszechnych. Okręgiem wyborczym w wyborach do rady regionalnej jest region (do 2004 r. był departament). Wybory przebiegają w dwóch turach. Głosy są oddawane na listy kandydatów. W pierwszej turze lista, która zebrała większość bezwzględną głosów, otrzymuje 1/4 miejsc w radzie (lista, na którą oddano większość głosów otrzymuje liczbę mandatów równą jednej czwartej mandatów do objęcia, zaokrągloną w górę do najbliższej liczby całkowitej). Pozostałe mandaty są przydzielane proporcjonalnie wśród list, które uzyskały poparcie co najmniej 5% głosów. Jeżeli żadna z list nie otrzymała większości bezwzględnej, przeprowadza się drugą turę wyborów, do której przechodzą listy z uzyskanym poparciem w wysokości co najmniej 10% w pierwszej turze. Lista, na którą oddano w drugiej turze najwięcej głosów, otrzymuje 1/4 mandatów. Pozostałe mandaty są przydzielane proporcjonalnie między listy, które uzyskały co najmniej 5% głosów poparcia⁴⁸. Radnych regionalnych (*conseillers régionaux*) jest 1880, w tym 49% kobiet (1 stycznia 2009 r.). Wśród radnych wybranych do rady regionu najwięcej jest urzędników aparatu kierowniczego i osób z wyższym wykształceniem (35,6%), najmniej zaś robotników (0,8%).

Rada regionalna podejmuje rozstrzygnięcia w formie uchwał na sesjach, które są jawne (rada może zarządzić tajność obrad, np. jeżeli jest to uzasadnione względami technicznymi lub inną ważną przyczyną). Sesje są zwoływane przez przewodniczącego rady co najmniej raz na kwartał. Ponadto przewodniczący jest zobowiązany do zwołania sesji rady na wniosek złożony przez komisję stałą oraz 1/3 członków rady (pod warunkiem określenia we wniosku porządku posiedzenia, które nie może trwać dłużej niż 2 dni).

Organem wykonawczym regionu jest **przewodniczący rady regionalnej** (*Président du conseil régional*). Jest on wybierany na pierwszej sesji spośród członków rady. Jest organem kadencyjnym (od 2004 r. kadencja przewodniczącego rady regionalnej wynosi sześć lat). Kompetencje przewodniczącego rady regionalnej są analogiczne jak przewodniczącego rady departamentu. Pełni on funkcje analogiczne

⁴⁷ Comité des régions, La décentralisation en France, Études 1/2005 – 2, Bruxelles 2005, s. 18.

⁴⁸ Zob. także loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques.

do przewodniczącego departamentu. Kieruje administracją i publicznymi służbami regionalnymi na danym terenie, współdziała w tym zakresie z prefektem regionu. Eksperci podkreślają, że funkcja przewodniczącego rady regionalnej oznacza przyznanie nie tylko kompetencji o charakterze prawno-formalnym. Jest to eksponowane stanowisko w państwie, dające silną pozycję polityczną⁴⁹. Przewodniczący rady regionalnej może swoje kompetencje wykonywać osobiście lub powierzyć wykonywanie niektórych czynności w swoim imieniu zastępcom. Zastępcy pełnią funkcje przewodniczącego w czasie, gdy nie może on wykonywać przejściowo swoich obowiązków. Przewodniczący rady regionalnej podlega radzie regionalnej, której corocznie składa sprawozdanie z sytuacji w regionie.

Funkcje konsultacyjne i doradcze pełni **regionalna rada ekonomiczno-społeczna** (*conseil économique et social régional*). Nie ma ona uprawnień stanowiących. Konsultacje mają charakter wstępny i są przeprowadzane przed podjęciem rozstrzygnięcia. Co do zasady konsultacje mają charakter fakultatywny. Opinie rady wymagane są natomiast przy sporządzaniu projektów planów regionalnych i sprawozdań z jego wykonania oraz przy opracowywaniu ogólnych założeń budżetu regionalnego. Rada z własnej inicjatywy może także wypowiadać się w sprawach dotyczących regionu. Członkami rady są przedstawiciele przedsiębiorców (do 35%), związków zawodowych (do 35%), organizacji społeczno-kulturalnych działających w regionie (do 25%) oraz osób, które zajmują się dziedzinami związanymi z rozwojem regionu. Są oni desygnowani przez radę regionalną na sześć lat. Ponadto w regionach funkcjonuje wiele innych kolegialnych ciał doradczych, zarówno stałych, jak i doraźnych. Komisja stała (*commission permanente*), której członkowie są wybierani przez radę, oraz przewodniczący rady regionalnej, może być upoważniona przez radę do wykonywania jej kompetencji. Upoważnienie nie może dotyczyć jednak uchwalenia budżetu i udzielenia absolutorium organowi wykonawczemu.

Kontrolę legalności *a posteriori* działalności organów regionu jako wspólnoty terytorialnej sprawuje prefekt regionu. Odpowiada on także za terminowe uchwalenie budżetu przez radę regionu i w razie nieuchwalenia go w terminie powiadamia o tym regionalną izbę obrachunkową, która przedstawia prefektowi propozycję budżetu. Na tej podstawie prefekt ustala budżet regionu i nakazuje jego wykonanie. Może także sam ustalić budżet, ponieważ nie jest związany propozycją izby⁵⁰. Prefekt raz w roku składa radzie regionalnej sprawozdanie z działalności służb państwowych w regionie.

Poszczególne regiony różnią się zarówno wielkością, gęstością zaludnienia, jak i poziomem rozwoju gospodarczego i specyfiką produkcji. Francuski region zajmuje powierzchnię średnio 29 000 km² i liczy około 2,1 mln mieszkańców. Najwięcej ludności zamieszkuje Île-de-France (11 532 398), najmniej Gujanę (205 954) i Korsykę (294 118). Wielkość poszczególnych regionów jest zróżnicowana, co wynika ze specyfiki systemu osadniczego Francji: dominacji Paryża, rozwiniętej sieci osadniczej w pasie wybrzeży oraz słabo zaludnionego wnętrza i górzystego południa kraju⁵¹. Aktywność gospodarcza koncentruje się w kilku ośrodkach, co potwierdza

⁴⁹ M. Krzeмиński, *Samorząd terytorialny...*, s. 187; R. Le Mestre, *Droit des collectivités territoriales...*, s. 164.

⁵⁰ J. Jeżewski, *We Francji...*, s. 179.

⁵¹ T. Kaczmarek, *Struktury terytorialno-administracyjne...*, s. 202.

struktura regionalna produktu krajowego brutto. Największy udział w tworzeniu PKB ma region Ile-de-France (jest to jednocześnie jeden z najbogatszych regionów w Unii Europejskiej), na drugim miejscu znajduje się Region Rodan-Alpy w środkowej Francji, na następnych Provence-Alpes-Côte d'Azur w południowo-wschodniej Francji, Nord-Pas-de-Calais w północno-wschodniej Francji i Pays de la Loire w północno-zachodniej Francji, Akwitania w południowo-zachodniej Francji, Bretania w północno-zachodniej Francji i Midi-Pyrénées w południowej Francji.

Oceny rezultatów wprowadzenia w życie reformy regionalnej we Francji nadal są zróżnicowane. Przeciwnicy regionów widzą w nich jedynie „rozszerzony departament” i krytykują rozbudowany do trzech stopni system samorządowej administracji terytorialnej. Podnoszą słabą przejrzystość tego systemu dla obywatela, biurokrację i wysokie koszty administracyjne. Zwolennicy regionów widzą w nich natomiast element dynamizujący rozwój kraju i tworzenie ram przestrzennych do osiągnięcia innego typu, bardziej strategicznych i europejskich celów.

Nie bez znaczenia dla usytuowania wspólnot terytorialnych w systemie administracji publicznej Francji jest również zwrócenie uwagi na kierunki ewolucji rozwiązań francuskiego prawa samorządowego regulujących **przejawy demokracji bezpośredniej** w postaci referendum i konsultacji z mieszkańcami. Przez dłuższy czas krytycznie oceniano pewną słabość w obywatelskiej partycypacji w działaniu instytucji samorządowych. Powstawanie elity lokalnej wiązano przede wszystkim z dość powszechnym zjawiskiem łączenia lokalnych funkcji kierowniczych z mandatem parlamentarnym. Uznawano, że zjawisko kumulowania władzy przez lokalną elitę polityczną pomniejsza znaczenie zgromadzeń przedstawicielskich i powoduje alienację władzy lokalnej wśród społeczności lokalnej. Przeciwdziałać tym zjawiskom miała uchwalona w 1992 r. tzw. ustawa kierunkowa, wprowadzająca instytucję konsultacji obywatelskich w sprawach lokalnych⁵². Obecnie ustawa organiczna z 1 sierpnia 2003 r. o referendum lokalnym⁵³ reguluje zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego oraz umożliwia przeprowadzanie go we wspólnotach terytorialnych wszystkich stopni. Organ stanowiący wspólnoty może poddać pod rozstrzygnięcie w trybie referendum każdy projekt uchwały dotyczącej sprawy z zakresu właściwości wspólnoty. Organowi wykonawczemu służy inicjatywa występowania do rady z wnioskiem o przeprowadzenie referendum w sprawie należącej do jego właściwości. Wniosek nie może jednak dotyczyć rozstrzygnięcia podejmowanego w sprawie indywidualnej ani określonych spraw wyszczególnionych w tej ustawie (np. dotyczących wyborów członków Parlamentu Europejskiego, Prezydenta Republiki). Uprawnione do głosowania są osoby, którym służy czynne prawo wyborcze do organów danej wspólnoty. Do ważności referendum potrzebny jest udział co najmniej połowy uprawnionych do głosowania, a o wyniku rozstrzyga więcej niż połowa ważnych głosów. Rozstrzygnięcie podjęte w trybie referendum podlega przekazaniu do prefekta na zasadach analogicznych jak akty organów wspólnoty. Referendum lokalne może być także przeprowadzane w departamentach

⁵² M. Ślufińska, *Zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego we Francji w świetle reform administracyjnych lat osiemdziesiątych XX wieku*, [w:] A. Jaeschke, M. Mikołajczyk (red.), *Co znaczą i znaczą samorząd*, Kraków 2000, s. 169.

⁵³ Loi organique n° 2003-705 du 1er août 2003 relative au référendum local.

zamorskich, co dopuszcza ustawa z 13 grudnia 2000 roku⁵⁴. Referenda takie mogą być przeprowadzane w sprawach dotyczących organizacji instytucjonalnej i podziału kompetencji między państwo i wspólnoty (jednocześnie ustawa ta zawiera także określone rozwiązania gospodarcze i socjalne, mające na celu przeciwdziałanie negatywnym sytuacjom na rynku pracy).

Reasumując, w systemie administracji publicznej Republiki Francuskiej podstawowe znaczenie mają wspólnoty terytorialne. Są one trwałym i ważnym, a według znacznej części poglądów doktryny, podstawowym elementem strukturalnym całego systemu administracji publicznej. Trwałość nie oznacza jednak niezmienności. Struktura ta bowiem przekształca się pod wpływem zmieniającego się otoczenia, a częściowo sama to otoczenie zmienia. Uznaje się, że pozycja prawna, struktura organizacyjna i zasady funkcjonowania wspólnot terytorialnych w obecnym kształcie są odpowiedzią na formułowane od wielu lat przez elity społeczne Francji postulaty dotyczące zdecentralizowania zarządzania państwem. Krytycznie natomiast ocenia się utrzymywanie archaicznej, nieracjonalnej struktury podziału terytorium państwa na gminy w przeważającej liczbie słabych ekonomicznie i niewydolnych. Taki stan rzeczy osłabia bowiem ideę samorządności⁵⁵. Podnosi się m. in., że niewłaściwa jest relacja pomiędzy liczbą departamentów (100) a regionów (26), które są zbyt małe w stosunku do powierzonych im kompetencji. Problemатyczny jest także sam status departamentów w porównaniu z samorządem np. w Niemczech i Włoszech, gdzie stopień pośredni jest podporządkowany regionowi. We Francji uznano jednak, że departamenty powinny pozostać w dotychczasowym kształcie. Problemem jest także niż demograficzny (ponad 2000 gmin ma średnio 50 mieszkańców), i w związku z tym ponownie odżyła dyskusja o zasadności fuzji gmin. Podejmowane są także prace koncepcyjne dotyczące zmian form i zakresu wspierania wspólnot terytorialnych przez państwo. Jednym z zadań reformy staje się także zniesienie kryzysowych form finansowania i uniknięcie konkurencji poszczególnych kategorii wspólnot terytorialnych⁵⁶.

Proces doskonalenia rozwiązań regulujących pozycję prawną wspólnot terytorialnych we Francji nie został zakończony. W piśmiennictwie stawiane są pytania o zasadność dalszego reformowania systemu administracji publicznej. W tym nurcie badań formułowane są pytania o to, czy jeszcze inne struktury terytorialne (np. prowincje, krainy itp.) mogłyby być nową formą administracji publicznej? Zauważa się jednocześnie, że byłaby to struktura oryginalna, łącząca idee dekoncentracji i decentralizacji. Bez wątpienia zweryfikowanie takich propozycji wymagać będzie wielopłaszczyznowych badań oraz uwzględnienia cech geograficznych, kulturowych, gospodarczych i społecznych.

⁵⁴ Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer.

⁵⁵ M. Tetera, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Bydgoszcz-Warszawa 2001, s. 227.

⁵⁶ Referat wprowadzający J.-B. Albertini w trakcie drugiego dnia seminarium zorganizowanego przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej „Główne kierunki modernizacji państwa – budżet zadaniowy i decentralizacja”, Warszawa, 12 grudnia 2008 r.

Bibliografia

Auby J.B., *Droit des collectivités locales*, Paris 2008.

Jeżewski J., *We Francji*, [w:] J. Jeżewski (red.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, Wrocław 1999.

Krzemiński M., *Samorząd terytorialny*, [w:] A. Machowska, K. Wojtyczek (red.), *Prawo francuskie*, t. II, Kraków 2005.

Morand-Deville J., *Droit administratif*, Paris 2007.

Waline J., *Droit administratif*, Paris 2008.

France

Abstract

Territorial collectivities (communes, departments, regions, collectivities with unique status, as well as overseas collectivities) have a crucial meaning in the public administration system of the French Republic. Among them, a commune has a particular position. It is a constant and significant, and, according to the considerable part of the doctrine views, basic structural element of the whole public administration system. The particular status of a commune results from the social importance of tasks entrusted to it, as well as the manner they are performed. A commune performs several functions (it is, above all: a district of local home rule, a constituency where the local community elects its representatives to the commune council, a unit of territorial division of the country, as well as an administrative district of the country performing some of the tasks of local dimension through its representatives).

This study also presents basic legal solutions regarding departments and regions, in the structure referring to the one suggested when characterizing a commune as the most complete and developed form among the French territorial collectivities.

The characterized organizational structure and basic principles of managing and functioning of territorial collectivities (and their bodies) do not entitle to a claim that the process of improving legal solutions regulating the legal status of the French territorial collectivities is completed. It is because these structures evolve under the influence of the changing environment and, partially, they change this environment themselves. Often in the subject literature a question is posed about the justness of further reforms of the public administration system.