

# Michał Mariański

---

## Specyfika organizacji samorządu terytorialnego we Francji

---

Studia Elckie 12, 267-286

---

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

## SPECYFIKA ORGANIZACJI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO WE FRANCJI

### 1. Uwagi ogólne

Mimo iż Francja, obok Stanów Zjednoczonych i Polski, była jednym z pierwszych krajów posiadających konstytucję w aktualnym sensie tego słowa, to jednak dopiero ustawa zasadnicza z 1958 r. wprowadziła polityczną stabilność i ład nad Sekwaną<sup>1</sup>.

Z punktu widzenia prawa konstytucyjnego, bazując na autorytecie M. Duvergera<sup>2</sup>, Francję cechuje dość nietypowy, bo semiprezydencki system rządów. Wynika to z faktu, iż prezydent poza tradycyjnymi uprawnieniami jest również i najwyższym organem władzy wykonawczej, wyposażonym w szeroki wachlarz prerogatyw czy kompetencji nie wymagających kontrasygnaty premiera lub właściwego ministra.

Władzę wykonawczą we Francji oprócz prezydenta (*le président de la république*) stanowi rząd, na czele którego stoi premier (*prémier ministre*). Oznacza to, iż w myśl Konstytucji z 1958 r. (istotnie uzupełnionej w 1962 r.) mamy do czynienia ze swoistym dualizmem egzekutywy, rozdzielonej między głowę państwa a szefa gabinetu<sup>3</sup>.

Konsekwencją wyboru takiego a nie innego systemu rządów jest możliwość powstawania tzw. kohabitacji (*cohabitation*). W sytuacji, gdy większość parlamentarna popiera prezydenta jest on *de facto* również i szefem rządu, natomiast gdy takiej większości głównia państwa nie ma, funkcję tę pełni reprezentujący inną opcję polityczną szef rządu.

---

Michał Mariański – absolwent Wydziału Prawa i Nauk Politycznych Université d’Auvergne (Francja); doktorant na Wydziale Prawa i Administracji UWM; adres do korespondencji: e-mail: michalmarian1@wp.pl

<sup>1</sup> Wcześniej za czasów II i IV Republiki gabinety zmieniały się nawet kilka razy do roku.

<sup>2</sup> Duverger M., *La Ve République*, Presses Universitaires De France 1968.

<sup>3</sup> Szczególne uprawnienia Prezydenta dotyczą przede wszystkim polityki zagranicznej i obronnej, podczas gdy mianowany przez prezydenta premier kieruje pozostałymi działaniami administracji i realizuje politykę państwa.

W skład rządu wchodzi zarówno ministrowie jak i sekretarze stanu. Pod względem hierarchicznym tuż za premierem plasują się ministrowie stanu (*ministres d'état*), następnie tzw. ministrowie bez teki (*ministres sans portefeuille*), młodszy ministrowie (*ministres délégués auprès du premier ministre*) oraz mogący podlegać bezpośrednio premierowi sekretarze stanu (*secrétaires d'état*).

Bardzo ważną rolę w administracji rządowej na poziomie departamentów i regionów odgrywa prefekt (*préfet*)<sup>4</sup>, będący nie tylko pozostałością po mechanizmach ustrojowych epoki napoleońskiej, ale i przedstawicielem państwa w terenie kierującym działalnością większości funkcjonariuszy państwowych, stojącym na straży legalności działań władz samorządowych.

## 2. Ogólna koncepcja samorządu

Samorząd lokalny, mimo że wzorowany na rozwiązaniach zarówno brytyjskich jak i niemieckich posiada pewne cechy pozwalające na uznanie go za całkowicie odrębny model. Pierwszy partykularyzm napotyka się już na poziomie nazwy tegoż samorządu lokalnego, określanego najczęściej mianem administracji terytorialnej (*administration territoriale*) bądź też administracji zdecentralizowanej (*administration décentralisée*). Owe silne tendencje decentralistyczne istnieją we Francji już od początku XIX wieku, czego wyrazem jest uchwalona w 1982 r. ustawa o prawach i wolnościach gmin, departamentów i regionów<sup>5</sup>. Ustawa ta wprowadziła podział Francji na trzy zasadnicze jednostki samorządu terytorialnego: gminy (*communes*), departamenty (*départements*) i regiony (*régions*), które to stały się de facto jednostkami samorządu terytorialnego dopiero w roku 1986 i w przeciwieństwie do gmin i departamentów nie uzyskały nigdy gwarancji konstytucyjnych.

Dodatkowo występują również jednostki o statucie specjalnym (*collectivité à statut particulier*)<sup>6</sup>, zróżnicowane pod względem statusu wspólnoty zamorskie (*collectivité d'outre-mer*)<sup>7</sup> oraz tzw. terytoria mieszkałe (*territoires inhabités*)<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> Urząd utworzony 17 lutego 1800 roku przez Consulat za czasów Napoléona I.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 2 marca 1982 r., nr 82-213 – *Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*.

<sup>6</sup> Jak Korsyka.

<sup>7</sup> Jak Mayotte, Polinezja francuska, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna oraz Nowa Kaledonia.

<sup>8</sup> Jak Clipperton, Ziemia australne i antarktyczne (*terres australes et antarctiques françaises – TAAF*), Wyspy Crozet, Wyspy Kerguelen, Saint-Paul-et-Amsterdam, Ziemia Adélie, Wyspy Éparses.

Wartym odnotowania jest fakt, iż do rewizji konstytucji z dnia 28 marca 2003 r., francuska ustawa zasadnicza w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego posługiwała się trudnym do wytłumaczenia dualizmem terminologicznym. Mianowicie, art. 34 Konstytucji używał określenia jednostki samorządu lokalnego (*collectivité locale*) podczas gdy w tytule XII ustawy zasadniczej była mowa już o jednostkach samorządu terytorialnego (*collectivité territoriale*). Ostatecznie, przyjęto drugie z powyższych określeń – jednostka samorządu terytorialnego – które na podstawie znowelizowanego art. 34 Konstytucji oraz Ogólnego kodeksu jednostek samorządu terytorialnego (*Code général des collectivités territoriales*), można zdefiniować jako posiadającą osobowość prawną, zdecentralizowaną jednostkę o swoistych kompetencjach przyznanych przez ustawodawcę (parlament), działającą na zasadach władztwa administracyjnego poprzez wydawanie decyzji będących przejawem woli członków wybranych do rad w jej ramach działających.

To właśnie wspomniane wyżej rady<sup>9</sup>, wybierane w wyborach bezpośrednich i powszechnych, mogące prowadzić własną działalność administracyjną i stanowić własne prawo lokalne, są najważniejszym elementem procesu decentralizacji we Francji.

Wraz z ustawą z 1982 r. nie tylko poszerzono kompetencje lokalne gmin, departamentów i regionów, ale przekazano władzę wykonawczą w ramach tych dwóch ostatnich w ręce przewodniczących rad, osłabiając nadto zakres kontroli administracyjnej na korzyść tej sądowej, tworząc jednocześnie regionalną sieć izb obrachunkowych.

Ograniczono również możliwość kontroli administracyjnej jednostek samorządu terytorialnego, sprawowanej przez prefekta. Prefekt nie może już anulować aktów administracji samorządowej ani też zawieszać ich wykonania bez uprzedniego orzeczenia sądu administracyjnego w tej materii.

Dodatkowo część zadań należących do niego zostało rozdzielonych między przewodniczących rad generalnych (*conseil général*) na poziomie departamentu, a tzw. komisarzy republiki (*commissaires de la République*), czyli reprezentantów państwa na poziomie władzy lokalnej.

Podstawową i najbliższą obywatelom jednostką administracji zdecentralizowanej jest związana ściśle z określonym miastem lub wsią gmina (*commune*). Gminy posiadają co prawda jednolity status prawny, niemniej jednak są one jednostkami bardzo zróżnicowanymi jeżeli chodzi o obszar

---

<sup>9</sup> Rada regionalna (*conseil régional*) na poziomie regionu, Rada generalna (*conseil général*) na poziomie departamentu oraz Rada miejska (*conseil municipal*) na poziomie gminy.

i ludność. Ciekawostką jest fakt, iż obok ponad dwumilionowej gminy Paryża występują gminy niezamieszkałe zwane martwymi (*communes mortes*)<sup>10</sup>, które to nigdy nie zostały odbudowane bo bitwie pod Verdun z 1916 r.

Według danych francuskiego urzędu statystycznego (INSEE)<sup>11</sup> w dniu 01.01.2009 r. istnieje we Francji 36 686 gmin, zamieszkałych średnio przez około 1 500 mieszkańców.

Organem uchwałodawczym i kontrolnym jest rada gminy (*conseil municipal*) natomiast organem wykonawczym wybierany przez nią burmistrz (*maire*).

Ważnym elementem francuskiego procesu decentralizacji jest ustawa z dnia 12 lipca 1999 r. nazwana od jego twórcy ustawą Chevènement'a (*loi Chevènement*)<sup>12</sup>. Dotyczy ona rozwoju i poszerzania współpracy między poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego (zwłaszcza na poziomie gmin) bądź to zmuszając je do współpracy pod rygorem zablokowania dopływu centralnych środków z budżetu państwa, bądź to zachęcając licznymi udogodnieniami fiskalno-administracyjnymi.

Jednostką administracji zdecentralizowanej wyższą od gmin są departamenty, dzielące się dodatkowo na tzw. okręgi dzielnicowe (*arrondissements*)<sup>13</sup>. Francja podzielona została na 100 departamentów<sup>14</sup>, w tym 4 departamenty zamorskie (*oultre-mer*).

Organem uchwałodawczym departamentu jest rada generalna (*conseil général*) natomiast organem wykonawczym przewodniczący rady (*président du conseil général*). Organy te stopniowo zyskują coraz to więcej kompetencji kosztem prefekta, czego ostatnim wyrazem była ustawa z dnia 13 sierpnia 2004 r. przekazująca radom m.in. kompetencje w zakresie edukacji, ochrony zabytków czy pomocy społecznej.

<sup>10</sup> Administrowane przez 3 osobową radę miejską której skład wyznacza prefekt okręgu Meuse. Gminy te to: Beaumont-en-Verdunois, Bezonvaux, Cumières-le-Mort-Homme, Fleury-devant-Douaumont, Haumont-près-Samogneux et Louvemont-Côte-du-Poivre.

<sup>11</sup> INSEE – Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 12 lipca 1999 r., nr 99-586 – loi Chevènement «Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale».

<sup>13</sup> Stanowią one okręgi administracyjne nie posiadające osobowości prawnej – znajdujące się pomiędzy gminami a departamentami, których liczba wynosi 325. Ich wielkość można porównać do powiatów w Niemczech. W zamierzeniu *arrondissement* miało pełnić swego rodzaju funkcję związku gmin, lecz w praktyce związki gmin powstały niezależnie obok niego.

<sup>14</sup> W 2011 r. Majotta stanie się sto pierwszym departamentem francuskim.

Na poziomie departamentu istnieje wiele jednostek zdekoncentrowanej administracji państwowej, nadzorowanych bezpośrednio przez prefekta. Do najważniejszych z nich zaliczamy departamentalną dyrekcję zaopatrzenia (*Direction départementale de l'équipement – DDE*) oraz departamentalną dyrekcję ds. sanitarnych i społecznych (*Direction départementale des affaires sanitaires et sociales – DDASS*).

Departamentom przypisane są określone numery (od 01 do 99) które służą nie tylko poczcie francuskiej, ale używane są również jako oznaczniki w ramach systemu i kart opieki społecznej, oraz jako początkowe liczby tablic rejestracyjnych pojazdów motoryzacyjnych.

Najwyższą jednostką samorządu terytorialnego są składające się z kilku departamentów regiony. Aktualnie we Francji mamy 26 regionów. A od kwietnia 2009 logo regionu widnieje obowiązkowo w prawym górnym rogu wszystkich tablic rejestracyjnych pojazdów naziemnych.

Organem ustawodawczym są rady regionalne (*conseil régional*) w których skład wchodzi, wybierani na okres sześciu lat, przewodniczący (jako organ wykonawczy), oraz członkowie tzw. komitetu zarządzającego oraz kilka jednostek konsultacyjnych.

Regiony, obok departamentów, są jednostkami o podwójnym statusie, gdyż z jednej strony są one jednostkami administracji samorządowej a z drugiej jednostkami zdekoncentrowanej administracji państwowej reprezentowanej przez prefektów.

### 3. Organy samorządu terytorialnego i ich wybór

Na samym początku warto jest przypomnieć, jakie są ogólne zasady czynnego i biernego prawa wyborczego we Francji<sup>15</sup>. Czynne prawo wyborcze przysługuje osobom posiadającym obywatelstwo francuskie<sup>16</sup>, pełnoletnim<sup>17</sup>, posiadającym pełnię praw cywilnych i politycznych, oraz wpisanym na listę wyborców w danym okręgu. Biernie prawo wyborcze w wy-

---

<sup>15</sup> Co reguluje art. L. 228 *Code électoral* (Kodeksu wyborczego).

<sup>16</sup> Prawo to przysługuje także pełnoletnim obywatelom państw członkowskich Unii Europejskiej w wyborach do Parlamentu Europejskiego (pod warunkiem stałego zamieszkiwania w Polsce) oraz w wyborach do rad gmin (pod warunkiem stałego zamieszkiwania na obszarze gminy) – o ile nie zostali pozbawieni praw wyborczych w kraju pochodzenia.

<sup>17</sup> Od 1974 r. we Francji osobą pełnoletnią jest się w momencie ukończenia 18 roku życia.

borach samorządowych przysługuje, natomiast obywatelom francuskim<sup>18</sup>, co najmniej pełnoletnim, posiadającym czynne prawo wyborcze, wpisanym na listę wyborców w danym okręgu lub płacącym w tym okręgu lokalne podatki oraz spełniającym niektóre szczególne wymogi przewidziane w wypadku określonych stanowisk<sup>19</sup>.

### 3.1. Organy gminy

Podstawową i najbliższą obywatelom jednostką administracji zdecentralizowanej jest związana ściśle z określonym miastem lub wsią gmina (*commune*). Organem uchwałodawczym i kontrolnym jest rada gminy (*conseil municipal*) natomiast organem wykonawczym wybierany przez nią burmistrz (*maire*).

W pierwszej kolejności w wyborach powszechnych i bezpośrednich co 6 lat wybierani są radni (*conseillers municipaux*). Przy czym wybory te odbywają się według dwóch różnych ordynacji. Mianowicie w gminach o liczbie ludności mniejszej niż 3 500 (większość gmin francuskich) radni wybierani są według ordynacji większościowej, w okręgach wielomandatowych, z listy i w dwóch turach głosowania. Natomiast w gminach o liczbie ludności większej niż 3 500 mieszkańców według ordynacji mieszanej, jednocześnie proporcjonalnej i większościowej<sup>20</sup>, z listy, w dwóch turach głosowania.

Liczba radnych zależy generalnie od liczby mieszkańców danej gminy<sup>21</sup>, za wyjątkiem Paryża, Lyonu i Marsylii, gdzie w drodze specjalnej

---

<sup>18</sup> Prawo to przysługuje także pełnoletnim obywatelom państw członkowskich Unii Europejskiej w wyborach do Parlamentu Europejskiego (pod warunkiem stałego zamieszkiwania w Polsce) oraz w wyborach do rad gmin (pod warunkiem stałego zamieszkiwania na obszarze gminy) – o ile nie zostali pozbawieni praw wyborczych w kraju pochodzenia.

<sup>19</sup> Np. prefekci, czy komisarze republiki nie mogą startować i być wybrani w okręgach, w których wykonują swoje funkcje.

<sup>20</sup> W pierwszej turze lista, która otrzymała bezwzględną większość głosów otrzymuje połowę mandatów, natomiast druga połowa mandatów zostaje podzielona w sposób proporcjonalny między listy mające co najmniej 5% oddanych głosów. W przypadku, gdy po pierwszej turze żadna lista nie zdobędzie bezwzględnej większości głosów, do drugiej tury przechodzą listy, na które oddano min. 10% głosów podczas pierwszej tury głosowania. Następnie lista, która otrzymała względną większość głosów otrzymuje połowę mandatów, natomiast druga połowa zostaje rozdzielona w sposób proporcjonalny między listy, na które zostało oddanych co najmniej 5% głosów.

<sup>21</sup> Poczynając od 9 radnych dla gmin poniżej 100 mieszkańców, a skończywszy na 69 radnych w gminach powyżej 300 tysięcy mieszkańców.

ustawy<sup>22</sup> z 1982 r. wyznaczono tam liczbę radnych na odpowiednio 163, 73 i 101 osób.

Po dokonaniu wyboru radnych do Rady miasta (*conseil municipal*), zgodnie z zapisami art. L. 2121-7 Ogólnego kodeksu jednostek samorządu terytorialnego (*Code général des collectivités territoriales*) Rada zbiera się najwcześniej w pierwszy piątek a najpóźniej w pierwszą niedzielę następującą po dniu, w którym jej skład został ostatecznie wybrany celem wyboru nowego mera (*maire*) i jego zastępców (*adjoints du maire*). To pierwsze posiedzenia Rady formalnie zwoływane jest przez ustępującego mera lub jednego z jego zastępców, a prowadzone jest pod przewodnictwem najstarszego spośród wybranych radnych. Wybór przeprowadzony zostaje bezwzględną większością głosów w głosowaniu tajnym<sup>23</sup>. Wyniki głosowania muszą zostać podane do publicznej wiadomości poprzez odpowiednie ogłoszenie na drzwiach merostwa w 24 godziny od ich zakończenia<sup>24</sup>.

### 3.2. Organy samorządu terytorialnego na poziomie departamentu

Jednostką administracji zdecentralizowanej wyższą od gmin są departamenty. Organem uchwałodawczym departamentu jest rada generalna (*conseil général*) natomiast organem wykonawczym przewodniczący rady (*le président du conseil général*). Radni (*conseillers généraux*) od prawie 150 lat wybierani są w wyborach powszechnych i bezpośrednich<sup>25</sup> według ordynacji większościowej, jednomandatowej w dwóch turach. Długość ich mandatu została ustalona na 6 lat, niemniej jednak co 3 lata następuje wymiana połowy członków rady.

Okręgami wyborczymi w ramach departamentu są we Francji kantony (*cantons*)<sup>26</sup>, stanowiące jednostkę niższego rzędu od departamentu. Za-

---

<sup>22</sup> Ustawa Nr 82-1169 z dnia 31 grudnia 1982 r. *Relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale*.

<sup>23</sup> Zgodnie jednak z orzeczeniami *Conseil d'Etat*, nie ma potrzeby stosowania izolatek czy używania kopert celem oddania głosu, wystarczy własnoręcznie wypełniona przez radnego kartka papieru, *Conseil d'Etat, 10 stycznia 1990, Elections municipales de Challeville*.

<sup>24</sup> Art. L. 2122-12 oraz art. R. 2122-1 *Code général des collectivités territoriales (CGCT)*.

<sup>25</sup> Od ustawy z 1871 roku *loi départementale du 10 août 1871*.

<sup>26</sup> Podkreślić należy, iż kanton, w przeciwieństwie do *arrondissement*, nie jest jednostką samorządową, ale stanowi on jedynie okręg wyborczy do rady generalnej departamentu.



sadą jest iż w ramach danego kantonu wybierany jest jeden radny (okręgi jednomandatowe).

Po każdej takiej połowicznej wymianie (co trzy lata), rada generalna, pod przewodnictwem najstarszego radnego (*doyen d'âge*) dokonuje wyboru swojego przewodniczącego (*président du conseil général*)<sup>27</sup>. Następnie rada zbiera się co najmniej raz w ciągu trymestru z inicjatywy przewodniczącego, jednej ze stałych komisji (*commission permanente*)<sup>28</sup> bądź też na wniosek jednej trzeciej radnych. Aby uchwały podjęte przez Radę były miały moc prawną niezbędna jest bezwzględna większość głosów<sup>29</sup>.

Przewodniczący Rady określany jest jedynym odpowiedzialnym za administrację publiczną w ramach departamentu (*seule chargé de l'administration*). Może on jednak oddelegować część swoich kompetencji w ręce wiceprzewodniczących, którzy wraz z nim tworzą tzw. biuro rady generalnej (*bureau du conseil général*).

### 3.3. Organy samorządu terytorialnego na poziomie regionu

Najwyższą jednostką samorządu terytorialnego są regiony. Organem ustawodawczym jest rada regionalna (*conseil régional*) wraz z wybranymi na okres sześciu lat, przewodniczącym (*président du conseil régional*), oraz członkowie tzw. komitetu zarządzającego.

Zasady wyboru i funkcjonowania radnych (*conseillers régionaux*) w ramach rad regionalnych są takie same jak zasady i tryb funkcjonowania ich odpowiedników na poziomie departamentu<sup>30</sup> z tym jednak wyjątkiem że nie występuje tu odnawianie połowy członków po okresie trzech lat. Ważnym organem działającym na poziomie regionów jest Regionalna Rada Ekonomiczna i społeczna (*Conseil économique et social régional – CESR*) stanowiąca doradcze zgromadzenie wszystkich najważniejszych grup społecznych działających na tym poziomie samorządu. W skład tego ciała doradczego wchodzi przedstawiciele nominowani<sup>31</sup> spośród czterech najważniejszych kategorii socio-profesjonalnych (*catégories socioprofessionnelles*).

---

<sup>27</sup> Przewodniczący rady wybierany jest na okres trzech lat a jego kadencja jest odnawialna.

<sup>28</sup> W skład stałych komisji oprócz przewodniczącego rady generalnej wchodzi jeszcze od czterech do piętnastu wiceprzewodniczących.

<sup>29</sup> Na podstawie ustawy *Loi n°2005-1563 du 15 décembre 2005 prorogeant la durée du mandat des conseillers municipaux et des conseillers généraux renouvelables en 2007*.

<sup>30</sup> Art. L4111-1 *Code général des collectivités territoriales (CGCT)*.

<sup>31</sup> Nominowani a nie wybrani na okres 6 lat, odnawialny bez ograniczeń.

les), jakimi są przedsiębiorcy (35% miejsc), związki zawodowe (35% miejsc), organizacje społeczne uczestniczące w życiu danego regionu (25% miejsc) oraz osoby przyczyniające się do rozwoju danego regionu (5% miejsc).

CESR pełni rolę organu obligatoryjnej konsultacji dla wielu instytucji funkcjonujących w strukturach regionalnych, a w szczególności dla rady regionalnej. Poza tym może on z urzędu wydawać opinie w sprawach związanych z funkcjonowaniem regionu.

Ciekawą inicjatywą Stowarzyszenia regionów francuskich (*L'association des régions de France – ARF*) jest utworzony w 2008 r. dwudziesty siódmy, tzw. wirtualny region. Powołanie tej specjalnej „wirtualnej” jednostki ma na celu stworzenie roboczego forum dyskusji nad koncepcjami rozwoju, systemami jednolitej informatyzacji oraz współpracy międzyregionalnej.

#### **4. Założenia reformy samorządu terytorialnego z 2009 roku**

Rządowy projekt ustawy dotyczący reformy i organizacji samorządu terytorialnego przedstawiony na Radzie Ministrów 21 listopada 2009 roku przewiduje znaczne uproszczenia w funkcjonowaniu i wyborze władz lokalnych począwszy od wyborów w 2014 r. Wprowadza on nową funkcję na poziomie regionu i departamentu jaką jest radny terytorialny (*conseiller territorial*). Ów radny terytorialny ma zastąpić radnych na poziomie departamentu (*conseillers généraux*) jak i radnych na poziomie regionu (*conseillers régionaux*) stając się członkiem zarówno rady generalnej jak i rady regionalnej<sup>32</sup>.

Celem omawianej reformy, powstałej z inicjatywy ministra Brice Hortefeux, jest skoordynowanie działań administracji na poziomie zarówno departamentu jak i regionu. Uzasadnienie projektu stwierdza, iż wobec braku dostatecznej akceptacji co do pomysłu połączenia regionów z departamentami, jedynym słusznym rozwiązaniem poprawiającym funkcjonowanie i efektywność demokracji lokalnej, przy jednoczesnym zmniejszeniu rozrosłej biurokracji, jest wprowadzenie jednego przedstawiciela społeczności lokalnej na poziomie tych dwóch jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z projektem reformy, pierwsi radni terytorialni zostaną wybrani w 2014 r., a ich kadencja będzie trwała 6 lat, bez połowicznego odnawiania co 3 lata jak to miało miejsce w przypadku radnych generalnych.

---

<sup>32</sup> W wyniku czego liczba członków wchodzących w skład tych rad zmniejszy się o połowę albowiem 3 000 radnych terytorialnych zastąpi 4 182 radnych generalnych (poziom departamentu) oraz 1 880 radnych regionalnych.

Radni ci będą zasiadać zarówno w radzie generalnej departamentu jak i w radzie regionalnej regionu w obrębie którego znajduje się dany departament.

Wybór radnych terytorialnych, wzorowany na dotychczasowych rozwiązaniach dotyczących rad generalnych i regionalnych, dokonywany będzie według systemu mieszanego: 80% z nich według ordynacji większościowej, jednomandatowej podczas jednej tury, a pozostałe 20% miejsc według systemu proporcjonalnego<sup>33</sup>.

## 5. Zadania samorządu

Zakres i rozdział kompetencji gmin, departamentów i regionów określony został w latach 1983-86<sup>34</sup>, a znacząco zaktualizowany i dostosowany do wymogów Unii Europejskiej ustawą z dnia 13 sierpnia 2004 roku Zasadą jest, iż każdej jednostce samorządu terytorialnego przypisane są odpowiednie bloki kompetencyjne, w ramach których odgrywa ona rolę dominującą względem pozostałych.

### 5.1. Gminy

Na samym początku warto zaznaczyć znaczącą rolę burmistrza (mera) w życiu i funkcjonowaniu danej społeczności na poziomie gminy. Jest on bowiem z jednej strony urzędnikiem państwa i z tego tytułu podlega kontroli prefekta. Natomiast z drugiej strony jest też urzędnikiem gminy, wyposażonym we własne kompetencje oraz wykonującym uchwały rady gminy, w wyniku czego podlega kontroli z punktu widzenia celowości i legalności (dokonywanej przez radę) oraz kontroli legalności (sprawowanej przez prefekta). Reprezentuje on gminę przy dokonywaniu czynności prawnych i procesowych.

Do podstawowych zadań mera należą<sup>35</sup>:

- przygotowywanie i wykonywanie uchwał rady gminnej oraz przewodniczenie jej obradom,
- wykonywanie określonych kompetencji rady na podstawie udzielonej przez nią delegacji,

---

<sup>33</sup> Projekt ustawy nie precyzuje jednak na tym etapie szczegółów wyboru tych radnych odsyłając do przyszłych zmian w kodeksie wyborczym jednostek samorządu terytorialnego.

<sup>34</sup> Zakres kompetencji regulują odpowiednio ustawy z dnia 7 stycznia i 22 lipca 1983 r., oraz ustawa z dnia 25 stycznia 1985 r. oraz 9 stycznia 1986 r.

<sup>35</sup> Artykuły L2121-29 oraz L2122-18 Ogólnego kodeksu jednostek samorządu terytorialnego (*Code général des collectivités territoriales*).

- stanowiące tzw. kompetencje własne, władztwo personalne<sup>36</sup>, oraz władztwo policyjne<sup>37</sup>.

Dodatkowo w ramach wykonywania funkcji zleconych z zakresu administracji rządowej w charakterze przedstawiciela państwa jest on odpowiedzialny za:

- sprawy z zakresu stanu cywilnego (rejestracja małżeństw, urodzin, zgonów),
- przeprowadzanie i organizacja wyborów,
- utrzymanie dróg gminnych,
- pomoc socjalną (przedszkola, żłobki, domy spokojnej starości),
- szkolnictwo podstawowe,
- pobór do wojska (pomimo to że armia jest w pełni zawodowa),
- prowadzenie urzędu śledczego i utrzymanie porządku publicznego,

Szczególnie w ramach tej ostatniej funkcji mer podlega kontroli oraz związany jest wytycznymi wydanymi przez prefektów.

## 5.2. Departamenty

Organem wykonawczym jest przewodniczący rady (*le président du conseil général*). Kompetencje i jego, i samej rady wydatnie zwiększyła ustawa decentralizacyjna z 1982 roku (przed nią bowiem układ stosunków pomiędzy prezydentem rady a prefektem nacechowany był dominacją prefekta). Obecnie przewodniczący jest postrzegany jako pierwszoplanowa postać departamentu. Nadal jednak, pomimo osłabionych kompetencji, prefekt ma prawo do kontroli legalności *contôle de agalit*) większości aktów na poziomie departamentu.

Do podstawowych zadań departamentu należy<sup>38</sup>:

- budowa i utrzymanie dróg departamentalnych oraz dużych dróg międzygminnych,
- utrzymanie miejscowej kolei,
- w zakresie kultury<sup>39</sup>, tworzenie bibliotek, wypożyczalni, muzeów, utrzymanie szkolnictwa artystycznego,

---

<sup>36</sup> Zatrudnianie i kierowanie personelem administracyjnym.

<sup>37</sup> Polegające na zapewnieniu w gminie spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

<sup>38</sup> Zgodnie z art. L3211-1 i następnych Ogólnego kodeksu jednostek samorządu terytorialnego (*Code général des collectivités territoriales*).

<sup>39</sup> Departament, jak i inne jednostki samorządu terytorialnego, zobowiązane są do przekazania na cele związane z szeroko rozumianą kulturą 1% swoich inwestycji.

- ochrona socjalna młodzieży oraz osób starszych (wyplacanie zasiłków socjalnych, profilaktyka i pomoc zdrowotna),
- w ramach działań edukacyjnych tworzenie sieci szkół średnich (przy współpracy z gminami) oraz gimnazja (lecz już nie licea),
- organizacja transportu pozamiejskiego i transportu szkolnego,
- budownictwo – plany przestrzenne, departamentalne plany ciągów komunikacyjnych,
- gospodarka mieszkaniowa – mieszkania socjalne, doradztwo, transport i komunikacja,
- szkolnictwo wyższe, oraz zawodowe,
- w zakresie bezpieczeństwa, sprawy niezastrzeżone dla merów i prefektów.

Warto odnotować w tym miejscu, iż organem administracji państwowej na poziomie departamentu jest komisarz Republiki (*commissaire de la République*). Komisarz jako reprezentant rządu, powoływany przez Prezydenta, posiada funkcje nadzorcze nad jednostkami samorządu terytorialnego oraz zakładami publicznymi (*établissements publics*) z nimi powiązanymi. Dodatkowo jest on organem wykonującym zadania, które nie zostały przekazane samorządowi, ma prawo uczestniczyć w sesjach rady, oraz przewodniczy ponad 50-ciu komisjom doradczym.

### 5.3. Regiony

Zakres kompetencji regionu jest bardzo ogólny, co wiąże się z rolą tej jednostki samorządu terytorialnego, jaką jest koordynowanie inicjatyw podejmowanych na poziomie gmin i departamentów. Od momentu powstania, regiony zawsze miały najszersze kompetencje w zakresie planowania i rozwoju ekonomicznego, socjalnego i kulturalnego<sup>40</sup>.

Odnosnie rozwoju ekonomicznego, do zadań regionu należy udział w pracach nad planami narodowymi, sygnalizowanie priorytetów inwestycyjnych, przygotowanie planu rozwoju regionalnego, podpisywanie kontraktów między regionem a państwem dotyczących inwestycji regionalnych, definiowanie schematu zagospodarowania przestrzennego i tym samym rozwój terenów z uwzględnieniem rozbudowy infrastruktury.

W zakresie edukacji regiony odpowiedzialne są za budowę, wyposażenie i nauczanie na poziomie liceum, opracowywanie wspólnie z gminą programów kształcenia zawodowego oraz finansowanie części wydatków związanych z funkcjonowaniem uniwersytetów i innych szkół wyższych.

---

<sup>40</sup> Artykuł L4211-1 i następne Ogólnego kodeksu jednostek samorządu terytorialnego (*Code général des collectivités territoriales*).

Natomiast do zadań czysto ekonomicznych, związanych głównie z promocją zatrudnienia należy pomoc bezpośrednia<sup>41</sup> oraz pomoc pośrednia<sup>42</sup>, skierowana głównie do małych i średnich przedsiębiorców.

Na zakończenie, warto podkreślić zagwarantowaną prawnie i wynikającą z art. 74 Konstytucji, autonomię poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Owa autonomia oznacza, iż żadna z wymienionych jednostek nie ma nadrzędności hierarchicznej nad inną i nie może zmieniać jej decyzji. Jest tak zarówno w przypadku regionu w stosunku do departamentów, jak i w przypadku departamentów w stosunku do gminy. Również Państwo nie może zmienić decyzji jednostki samorządu. Jeżeli prefekt uważa, że decyzja jest bezprawna przekazuje swe uwagi tej jednostce bądź też kieruje sprawę do sądu administracyjnego.

## 6. Kontrola działań administracji

W myśl zapisów zawartych w art. 72 Konstytucji V Republiki, działalność jednostek samorządu terytorialnego winna być kontrolowana przez sąd oraz przez przedstawiciela rządu, reprezentującego wszystkich ministrów – czyli prefekta. Reforma decentralizacyjna z 1982 roku nie tylko powołała do życia sieć regionalnych izb obrachunkowych, ale i pozbawiła prefektów wielu kompetencji nadzorczych odnośnie stwierdzenia nieważności aktów na poziomie władzy lokalnej, przekazując te uprawnienia wyłącznie sądom administracyjnym.

### 6.1. Rola prefekta

W rozdziale wstępnym wspomniano już o instytucji prefekta (*préfet*), jako przedstawiciela administracji rządowej na poziomie departamentów i regionów. Zgodnie z art. 72 Konstytucji francuskiej prefekt, jako wyższy urzędnik państwowy nominowany przez prezydenta, jest przedstawicielem państwa (*délégué du gouvernement*), reprezentującym każdego członka rządu w ramach zdecentralizowanych struktur V Republiki. Musi on zachować absolutną neutralność polityczną (*neutralité politique absolue*), wdrażać politykę rządu bez możliwości wypowiedzania (nawet na piśmie) swojego zdania, nie mając przy tym prawa do strajku ani możliwości zrzeszania się w ramach związków zawodowych. Stoi on na straży interesów narodowych, sprawuje kontrolę administracyjną i dba o przestrzeganie

---

<sup>41</sup> Pomoc bezpośrednia przybiera formę premii związanych ze wzrostem zatrudnienia czy ulg podatkowych.

<sup>42</sup> Pomoc pośrednia regionu to przede wszystkim gwarancje udzielane na rzecz określonych firm.

ustaw przez parlament uchwalanych. Ponadto, dla właściwego piastowania swojego urzędu, obowiązkiem stałej gotowości (*disponibilité permanente*), oraz obowiązkiem neutralności<sup>43</sup> politycznej podczas wyborów, nie może on w czasie sprawowania urzędu startować w żadnych wyborach lokalnych czy parlamentarnych. Jego siedzibą jest prefektura (*préfecture*), których liczba koresponduje z ogólną liczbą departamentów (stąd mamy 96 prefektur w metropolii oraz 4 prefektury zamorskie). Dodatkowo w każdym okręgu dzielnicowym (*arrondissement*) stanowiącym jednostkę niższego rzędu względem departamentu wspomagany jest przez administrację prefektoralną (*administration préfectorale*) kierowaną bezpośrednio przez podprefekta (*sous-préfet*).

Jak już wspomniano główną rolą prefekta jest kontrola *a posteriori* aktów prawnych wydawanych przez organy i jednostki na poziomie samorządu lokalnego. Prefekci tworzą tzw. korpus prefekturalny (*corps préfectoral*) – na czele którego stoi minister spraw wewnętrznych, a sam korpus, prócz prefektów obejmuje też podprefektów i 3 klasy niższych urzędników. Należy pamiętać, że prefekci i podprefekci to elitarna grupa znakomicie wykształconych fachowców, rekrutujących się z Narodowej Szkoły Administracji (*ENA – École Nationale d'Administration*).

Wspomniano już że prefekt reprezentuje Państwo zarówno na poziomie departamentu jak i regionu. Warto zaznaczyć, iż prefekt regionu (*préfet de la région*) nie jest hierarchicznym przełożonym prefekta departamentu (*préfet du département*). Rolę prefekta regionalnego pełni po prostu prefekt departamentu, w obrębie którego znajduje się stolica (*chef-lieu*) danego regionu. Poza tradycyjnymi uprawnieniami prefekt regionu wyposażony jest dodatkowo w liczne atrybuty polityczne, ekonomiczne oraz administracyjne mające znaczenie dla prawidłowego rozwoju jednostki samorządu terytorialnego jaką stanowi region.

To właśnie prefekt przeprowadza wstępną kontrolę legalności aktów ustanowionych przez samorząd. Większość aktów prawnych jednostek samorządu terytorialnego i ich związków musi być przekazywana prefektowi. Po stwierdzeniu ich niezgodności, w ciągu 2 miesięcy<sup>44</sup> od dnia przekazania, może on wnieść powództwo do sądu administracyjnego. Dalej przewodniczący trybunału podejmuje decyzję o anulowaniu aktu prawnego (gdy

---

<sup>43</sup> Prefekt zobowiązany jest powstrzymać się od wygłaszania jakichkolwiek preferencji politycznych przede wszystkim w okresach wyborczych.

<sup>44</sup> Po upływie dwumiesięcznego terminu, prefekt może już tylko zwrócić się do organu, który wydała akt, o jego uchylenie (tzw. *recours gracieux*), wskazując jedynie na dostrzeżone uchybienia.

akt zagraża podstawowym wolnościom publicznym i indywidualnym) i informuje o tym organ, który go wydał. Organ wydający akt może się odwołać od decyzji trybunału do *Conseil d'État*.

Dodatkowo, prefekt jako reprezentant państwa podejmuje czynności prawne właściwe osobie prawnej – w imieniu państwa zawiera umowy, zarządza majątkiem państwowym, jest przedstawicielem procesowym w sprawach spornych, reprezentuje państwo wobec przedsiębiorstw, które korzystają z pomocy finansowej. Wypowiada się on przed radami jednostek samorządu terytorialnego w imieniu rządu i ma prawo żądania przedstawienia na piśmie informacji na temat sytuacji w danej wspólnotce.

Wskazać należy także na udział prefekta w postępowaniach administracyjnych, mających na celu realizację interesu ogólnego: prowadzi wyłączenia, rekwizycje, oraz organizuje wybory w sensie techniczno-materialnym.

Również każdy obywatel ma prawo do wniesienia skargi anulacyjnej, gdy wprowadzony akt krzywdzi lub narusza jego prawa. Powinien wówczas wnieść skargę przed upływem drugiego miesiąca od dostarczenia aktu prawnego prefektowi.

## 6.2. Finansowa kontrola regionalnych izb obrachunkowych

Wspomniana już ustawa z dnia 2 marca 1982 r. o prawach i wolnościach gmin, departamentów i regionów, powołała do życia sieć regionalnych izb obrachunkowych (*Chambres régionales des Comptes – CRC*). Wraz z Trybunałem Obrachunkowym (*Cour des comptes*) tworzą one tzw. sieć sądownictwa finansowego – regulowanego przez kodeks jurysdykcji finansowych (*code des juridictions financières*)<sup>45</sup>. Warto odnotować, iż *Cour des comptes* jest nie tylko sądem apelacyjnym w stosunku do orzeczeń Izb obrachunkowych, ale również i instytucją powołaną do ich permanentnej kontroli i nadzoru. Rolę sądu kasacyjnego pełni *Conseil d'État*.

Izby obrachunkowe zostały utworzone po jednej w każdym regionie, stąd też ich właściwość miejscowa związana jest z zasięgiem geograficznym danego regionu. Obok Izb obrachunkowych istnieją też sześć tzw. Izb terytorialnych (*chambres territoriales des comptes*)<sup>46</sup> pełniących identyczne

---

<sup>45</sup> Kodeks ten został uchwalony z inicjatywy F. Mitteranda w 1994 r. na mocy ustawy – *loi n° 94-1040 du 2 décembre 1994 relative à la partie législative des livres Ier et II du code des juridictions financières*.

<sup>46</sup> Izby terytorialne znajdują się w Nouvelle-Calédonie, Polynésie Française, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin i w Saint-Pierre-et-Miquelon.



funkcje co Izby obrachunkowe, lecz w okręgach zamorskich (*collectivités d'Outre-Mer*).

Zakres kontroli regionalnych Izb obrachunkowych, w sposób znaczący uporządkowany w 2001 roku<sup>47</sup>, obejmuje zasadniczo trzy rodzaje kompetencji. Po pierwsze, w ramach kontroli jurysdykcyjnej (*contrôle juridictionnel*), Izby są sądem pierwszej instancji w sprawach rachunkowych związanych działalnością jednostek samorządu terytorialnego i przedsiębiorstw publicznych (*établissements publics*) z nimi związanych<sup>48</sup>. Po drugie, w ramach kontroli zarządzania (*contrôle de la gestion*), sprawują nadzór nad prawidłowym kierowaniem jednostkami samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorstwami publicznymi (*établissements publics*) z nimi powiązanymi. Kontroli podlega przede wszystkim jakość oraz wiarygodność zarządzania powyższymi podmiotami oraz analiza wytyczonych celów i planów przez pryzmat dobru środków służących ich realizacji<sup>49</sup>. W wyniku opisywanej kontroli, poza funkcją prewencyjną związaną ze sporządzeniem odpowiedniego raportu, Izby mogą wystąpić, w przypadku defraudacji środków pochodzących z budżetu państwa, z powództwem do Sądu ds. dyscypliny budżetowej i finansowej (*La Cour de discipline budgétaire et financière*) lub też wszcząć proces karny sporządzając odpowiedni wniosek do prokuratora Republiki. Po trzeciej, w ramach najważniejszej tzw. kontroli budżetowej (*contrôle budgétaire*), czuwają one nad prawidłowym procesem uchwalania i wykonywania budżetu na poziomie lokalnym<sup>50</sup>. W przeciwieństwie do dwóch poprzednich kontroli, dokonywanych *a posteriori*, kontrola budżetowa jest kontrolą ciągłą mającą na celu pomóc jednostkom samorządu terytorialnego w przezwyciężeniu czasowych bądź też trwałych problemów w omawianym zakresie. Tak też w przypadku, gdy jednostki samorządu terytorialnego przedstawią wstępny projekt budżetu zbyt późno, lub gdy wykryty zostaje brak realnej równowagi w ramach danego budżetu, prefekt może wezwać CRC do przedłożenia zmian do budżetu w ciągu miesiąca. Jeżeli proponowane przez Izbę zmiany nie zostaną wprowadzone lub też równowaga budżetowa nie zostanie przy-

---

<sup>47</sup> Wprowadzone ustawą – *loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001*.

<sup>48</sup> Artykuły L. 211-1, L. 211-3 oraz L. 211-4 kodeksu jurysdykcji finansowych (*code des juridictions financières*).

<sup>49</sup> Artykuł L. 211-8 kodeksu jurysdykcji finansowych (*code des juridictions financières*).

<sup>50</sup> Artykuł L. 211-7 kodeksu jurysdykcji finansowych (*code des juridictions financières*).

wrócona, prefekt może w oparciu o raport CRC, dokonać samodzielnie zmian w budżecie danej jednostki<sup>51</sup>.

Ważną rolę w procesie kontroli finansów jednostek samorządu terytorialnego odgrywa utworzony w 1979 r. Komitet ds. finansów lokalnych (*Comité des finances locales – CFL*)<sup>52</sup>, który reprezentuje te jednostki przed Skarbem Państwa w sprawach należących do swoich kompetencji. Jego zadaniem jest dbałość o finansowe interesy jednostek samorządu terytorialnego przy jednoczesnym zachowaniu spójności z polityką i strategią na poziomie państwa<sup>53</sup>. Tym samym kontroluje on dotacje i subwencje państwowe czy wykorzystywanie funduszy unijnych, oraz jest konsultowany przy uchwalaniu ustaw i rozporządzeń mających bezpośredni wpływ na finanse lokalne<sup>54</sup>.

### 6.3. Kontrola sądowno-administracyjna

Ważną cechą francuskiego modelu administracji publicznej jest występujące w tym kraju sądownictwo administracyjne. Francja, jak większość krajów europejskich, posiada dwie niezależne jurysdykcje: powszechną oraz administracyjną. O ile ta ostatnia swoje początki czerpie już z XVII wieku<sup>55</sup> to pod względem konstytucjonalno-prawnym została formalnie wyodrębniona stosunkowo niedawno<sup>56</sup>.

---

<sup>51</sup> Kompetencja ta przysługuje zwłaszcza w sytuacji kiedy deficyt stanowi sumę o 10% większą od wpływów gminy mającej poniżej 20 000 mieszkańców lub gdy przekracza on o 5% wpływów w stosunku do gmin zamieszkałych przez więcej jak 20 000 mieszkańców.

<sup>52</sup> Składa się on z 43 członków – 32 reprezentujących parlament i społeczności lokalne, oraz 11 reprezentujących Państwo, powoływanych na mocy dekretu.

<sup>53</sup> Art. L 1211-1 Ogólnego kodeksu jednostek samorządu terytorialnego (*Code général des collectivités territoriales*).

<sup>54</sup> Dekretem nr 2008-994 z dnia 22 września 2008 r. utworzono komisję konsultacyjną ds. oceny norm (*commission consultative d'évaluation des normes*) składającą się z 22 członków, mającą za zadania studiowanie wpływu na finanse lokalne nowych regulacji prawnych, czy technicznych, bez względu na to, czy ich pochodzenie jest krajowe, czy też wspólnotowe.

<sup>55</sup> O sądownictwie administracyjnym wspomina już ustawa z 16-24 sierpnia 1790 r. oraz ustawa z dnia 24 maja 1872 r.

<sup>56</sup> Decyzjami Francuskiego Trybunału Konstytucyjnego (*Conseil Constitutionnel*) z 1980 r. i 1887 r. stanowiącymi iż kontrola administracji dokonywana za pomocą sądów administracyjnych na czele których stoi *Conseil d'Etat* zalicza się do najważniejszych zasad ustroju V Republiki.

Można zaryzykować bardzo uproszczone stwierdzenie, że odpowiednikiem polskiego NSA jest we Francji *Conseil d'État*<sup>57</sup>, najwyższy sąd administracyjny, posiadający dodatkowo bardzo rozbudowane kompetencje w zakresie wykładni i konsultacji (dzieli się bowiem na pięć wyspecjalizowanych sekcji). Od reformy sądownictwa z 1953 roku<sup>58</sup>, formalnie rozpoczęły swoją działalność Trybunały administracyjne (*tribunaux administratifs*), czyli sądy pierwszej instancji do których kognicji należy m.in. badanie legalności decyzji administracyjnych i rozpatrywanie cywilnych sporów z administracją. Natomiast ustawą z dnia 31 grudnia 1987 roku, zostały powołane administracyjne sądy apelacyjne (*cours administratives d'appel*), rozpatrujące odwołania od większości decyzji wydanych w pierwszej instancji.

Obecny kształt i zasady funkcjonowania sądów administracyjnych we Francji mają przede wszystkim swoją genezę jurysprudenціальną. Tak na przykład odpowiedzialność państwa za szkody wyrządzone przez swoich funkcjonariuszy jak i istnienie tzw. usług publicznych (*service public*) zostały wykazane po raz pierwszy w klasycznym już orzeczeniu *Blanco*<sup>59</sup> z 1873 r. Odpowiedzialność ta została następnie rozszerzona na kanwie orzeczenia *Terrier*<sup>60</sup> z 1903 r. na roszczenia wynikające z umów zawieranych przez jednostki samorządu terytorialnego. Powyższa linia orzecznicza, w stosunku zarówno do decyzji indywidualnych jak i tych o charakterze generalnym została następnie potwierdzona przez kolejne orzeczenia *Feutry* z 1908 r. oraz *Thérond* z 1910 r.<sup>61</sup>

Aktualnie zasady regulujące funkcjonowanie francuskiego modelu sądownictwa administracyjnego są wynikiem ustaw z 1995 i 2000 roku<sup>62</sup>,

---

<sup>57</sup> W literaturze europejskiej coraz rzadziej dokonuje się dosłownego tłumaczenia tej nazwy wskazując tylko jej oryginalne brzmienie. Tłumacząc dosłownie zwrot *Conseil d'État* należało by posłużyć się zwrotem Rada Stanu, co nie miało by, zdaniem autora, większej wartości merytorycznej, lecz jedynie wprowadzało niepotrzebny zamęt i problemy ze zrozumieniem i umiejscowieniem w polskim porządku prawnym tej instytucji.

<sup>58</sup> Reforma dokonana ustawą-dekretem z dnia 30 września 1953 r.

<sup>59</sup> Orzeczenie Trybunału ds. konfliktów (*Tribunal des conflits*) z 8 lutego 1873 roku w sprawie wytoczonej przez Pana Blanco o naprawienie szkody wyrządzonej jego córce przez pracowników państwowej manufaktury tytoniu w Bordeaux.

<sup>60</sup> Orzeczenie Conseil d'Etat z 6 lutego 1903 r.

<sup>61</sup> Orzeczenie Trybunału ds. konfliktów (*Tribunal des conflits*) z dnia 29 lutego 1908 r. zwane *Feutry*, oraz orzeczenie Conseil d'Etat z dnia 4 marca 1910 r. zwane potocznie *Thérond* – od nazwiska osoby, która wniosła pozew.

<sup>62</sup> Ustawa z dnia 8 lutego 1995 r. oraz ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r.

które to zaowocowały wydaniem Kodeksu sądownictwa administracyjnego (*Code de la justice administrative*), który wszedł w życie 1 stycznia 2001 r.

Ustawa z marca 1982 r. o prawach i wolnościach gmin, departamentów i regionów przyznaje sędziom i trybunałom administracyjnym rolę nadrzędną w procesie kontroli aktów jednostek samorządu terytorialnego. Tym samym rola, opisywanych w rozdziałach poprzednich, prefekta oraz regionalnych Izb obrachunkowych sprowadza się głównie do wykrycia oraz zgłoszenia do sądu naruszenia prawa na poziomie lokalnym. Zgodnie z Kodeksem sądownictwa administracyjnego, sąd administracyjny orzeka o niezgodności aktów jednostek samorządu terytorialnego z obowiązującym prawem, bez dokonywania jakiegokolwiek ich oceny<sup>63</sup>. Owa następcza kontrola legalności (*contôle de légalité*) dokonywana jest tylko wobec aktów prawa lokalnego enumeratywnie wliczonych w ustawie.

## 7. Wnioski

Obecna organizacja samorządu lokalnego we Francji ukształtowała się ostatecznie dopiero w latach 1982-88, co powoduje, iż obok stosunkowo młodych instytucji (jak RIO) istnieją również i takie posiadające ponad dwustuletnią historię (jak prefekt). Przedstawiając ogólną koncepcję i zadania jednostek samorządu terytorialnego, sposób wybierania członków do organów w ich ramach działających, warto zwrócić uwagę przede wszystkim na te rozwiązania, które są obce polskim regulacjom prawnym.

Powyższe rozważania nabierają szczególnej wagi zwłaszcza w dobie projektu reformy z 2009 r. postulującej zastąpienie członków departamentalnych rad generalnych (*conseillers généraux*) oraz ich odpowiedników na poziomie regionu (*conseillers régionaux*), przez radnych terytorialnych (*conseillers territoriaux*) począwszy od wyborów w 2014 r.

W ramach zagadnienia kontroli nad działalnością jednostek administracji zdecentralizowanej warto zwrócić uwagę na stopniowe ograniczanie, historycznie zakorzenionej, roli prefekta na rzecz regionalnych Izb obrachunkowych oraz rozbudowanego sądownictwa administracyjnego. Podkreślić należy ponadto rolę *Conseil d'État*, jako najwyższego sądu administracyjnego, dbającego o jakość tworzonego prawa lokalnego, a tym samym umacniającego zasady francuskiego modelu administracji publicznej, którego podstaw szukać należy właśnie w orzecznictwie.

Reasumując, samorząd terytorialny we Francji, mimo iż podlega ciągłej ewolucji i zmianom niejednokrotnie inspirowanym przez organy Unii

---

<sup>63</sup> Art. L 111-1 *Code de la justice administrative*.

europiejskiej, nadal posiad swoiste cechy, pozwalające na uznanie go za całkowicie odrębny model, będący bardzo ważnym elementem francuskiej koncepcji administracji publicznej.

## SPECIFICITY OF THE ORGANIZATION OF THE LOCAL GOVERNMENT IN FRANCE

### Summary

The aim of the present article is to show the specificity of the organization of the local government in France, taking into account the project of its reform in 2009. Analysing the general conception and tasks of self-government units, ways of appointing members to organs in their working frames, the author also mentions the problem of the control over the activity of decentralised administration.

The current organization of the local government has been formed definitively in years 1982-88, what causes that next to relatively young institutions (as RIO) also some having over two-hundred-year history (as the prefect) exist. From the attention to above, local government in France, even though modeled on British and German solutions has certain features allowing it to be regarded as the completely separate model.

This model is characterized by many solutions which are strange or difficult to explain on the ground of Polish law. In the present article the author is trying to eliminate the terminological chaos associated with different translations of French phrases or institution names of the administrative and court-administrative law, in many cases adding the explanation of the sense of the translation used.