

**SYSTEMY ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ
W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH
UNII EUROPEJSKIEJ**

Grzegorz Rydlewski

**SYSTEMY ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ
W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH
UNII EUROPEJSKIEJ**



Warszawa 2007

Publikacja dofinansowana przez Wydział Dziennikarstwa
i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego

Redakcja: Ewa Rydlewska

Projekt okładki: Agnieszka Miłaszewicz

Korekta: Zespół

© Copyright by Grzegorz Rydlewski and Dom Wydawniczy ELIPSA,
Warszawa 2007

ISBN 978-83-7151-784-6



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:
Dom Wydawniczy ELIPSA,
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel./fax 022 635 03 01, 022 635 17 85,
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

SPIS TREŚCI

WSTĘP	9
 CZĘŚĆ PIERWSZA	
ANALIZA PORÓWNAWCZA SYSTEMÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ	11
1. Podstawy analizy porównawczej systemów administracji publicznej współczesnych państw. Główne problemy i narzędzia badawcze.....	13
1.1. Administracja publiczna jako przedmiot badań	13
1.2. Sposoby rozumienia istoty i misji administracji publicznej, jej systemu wartości i zasad podstawowych, legitymizacji i dominujących funkcji.....	15
1.3. Zakres podmiotowy administracji publicznej oraz zasady wyznaczające relacje między poszczególnymi rodzajami i podmiotami instytucjonalnymi administracji publicznej	20
1.4. Granice działania, podstawowe standardy oraz procedury obowiązujące w administracji publicznej.....	24
1.5. Rozwiązania w sferze nadzoru, kontroli i odpowiedzialności w administracji publicznej.....	26
1.6. Pozycja obywateli w relacjach z administracją publiczną	27
2. Ogólna charakterystyka systemów administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej	29
2.1. Tło i uwarunkowania poszczególnych rozwiązań oraz podstawowe modele administracji publicznej.....	29
2.2. Sposób regulacji spraw administracji publicznej	34
2.3. Struktury, instytucje i rozwiązania organizacyjne w administracji publicznej	37
2.4. Relacje między administracją rządową i samorządową, układ kompetencji i finanse w administracji publicznej oraz specyfika dużych miast.....	40
2.5. Kadry administracji publicznej	45
2.6. Standardy i procedury w administracji publicznej	53
2.7. Nadzór, kontrola i odpowiedzialność w administracji publicznej...	57

2.8.	Impulsy dla administracji publicznej związane z członkostwem państwa w Unii Europejskiej.....	66
2.9.	Kierunki zmian w systemach administracji publicznej.....	72
3.	Szczebel centralny administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej.....	77
3.1.	Rząd jako główny organ administracji publicznej w strukturze podmiotów publicznych na szczeblu centralnym państwa.....	77
3.2.	Skład oraz struktura rządów i centralnej administracji rządowej...	87
3.3.	Kompetencje rządu i innych organów administracji publicznej na szczeblu centralnym państwa	93
3.4.	Tryb działania administracji rządowej na szczeblu centralnym państwa	99
3.5.	Status, wymagania i ograniczenia dotyczące członków rządu i innych pracowników administracji rządowej.....	102
4.	Administracja publiczna na poziomie podmiotów federacji w państwach członkowskich Unii Europejskiej mających strukturę federalną	104
4.1.	Charakter podmiotów federacji	104
4.2.	Układ kompetencji w relacjach między centrum i podmiotami federacji	105
4.3.	Organy i urzędy na poziomie podmiotów federacji	109
4.4.	Mechanizmy nadzoru i kontroli administracji publicznej podmiotów federacji.....	110
4.5.	Pozycja organów i urzędów podmiotów federacji w systemie administracji publicznej	111
5.	Administracja publiczna na poziomie regionalnym w państwach członkowskich Unii Europejskiej mających strukturę unitarną	113
5.1.	Charakter i rodzaje regionów	113
5.2.	Układ kompetencji w relacjach między centrum i regionami.....	117
5.3.	Organy i urzędy administracji na poziomie regionalnym	119
5.4.	Mechanizmy nadzoru i kontroli administracji publicznej regionów	122
5.5.	Pozycja organów i urzędów regionalnych w systemie administracji publicznej	123
6.	Administracja publiczna na poziomie jednostek władzy lokalnej w państwach członkowskich Unii Europejskiej	124
6.1.	Charakter i rodzaje jednostek lokalnych	124
6.2.	Układ kompetencji w relacjach jednostek lokalnych z centrum i regionami.....	128
6.3.	Organy i urzędy na poziomie lokalnym	128
6.4.	Mechanizmy nadzoru i kontroli lokalnej administracji publicznej	133
6.5.	Pozycja organów i urzędów szczebla lokalnego w systemie administracji publicznej	135

CZĘŚĆ DRUGA

PRZEGLĄD SYSTEMÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W PAŃSTWACH

CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ	137
1. Austria	140
2. Belgia	146
3. Bułgaria	153
4. Cypr	158
5. Czechy	162
6. Dania	167
7. Estonia	172
8. Finlandia	178
9. Francja	185
10. Grecja	194
11. Hiszpania	203
12. Holandia	211
13. Irlandia	218
14. Litwa	222
15. Luksemburg	228
16. Łotwa	233
17. Malta	237
18. Niemcy	241
19. Polska	250
20. Portugalia	258
21. Rumunia	272
22. Słowacja	277
23. Słowenia	285
24. Szwecja	292
25. Węgry	298
26. Wielka Brytania	304
27. Włochy	311

SŁOWNIK PODSTAWOWYCH TERMINÓW	321
--	------------

WSTĘP

Administracja publiczna ma długą historię i zróżnicowane oblicza, będąc zjawiskiem o złożonej strukturze wewnętrznej i zmieniających się funkcjach. Jest ona przedmiotem zainteresowań badawczych licznych dziedzin naukowych. Niejednokrotnie zainteresowania te pojawiają się w kontekście badań innych problemów, bardzo często koncentrują się one jednak na zjawisku administracji publicznej samym w sobie. Każda całościowa próba rekonstrukcji i analizy organizacji społeczeństwa w danym państwie tworzy przesłanki do skierowania uwagi na założenia aksjologiczne, regulacje normatywne oraz rozwiązania instytucjonalne, proceduralne i kadrowe, które występują w administracji publicznej tego państwa. Współcześnie coraz wyraźniej zaznacza się również wysoka ranga badawcza problematyki władzy lokalnej. Bez refleksji na ten temat trudno o dojrzałe wnioski w sprawie zasad funkcjonowania państwa i społeczeństwa oraz relacji między państwem i jego obywatelami.

Uzyskanie przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej w sposób naturalny zwiększyło zainteresowanie problemami organizacji sfery publicznej w innych państwach Wspólnot Europejskich. Poszerzył się bowiem zakres kontaktów z tymi państwami oraz pojawiły się nowe kanały wzajemnych stosunków. Obok relacji na szczeblu krajowym rozwinęły się liczne kontakty na szczeblu podmiotów regionalnych i lokalnych. Posiadanie wiedzy na temat organizacji sfery publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej jest też nieodzowną przesłanką dla racjonalnego udziału w procesie decyzyjnym na poziomie europejskim.

Problematyka administracji publicznej państw członkowskich Unii Europejskiej staje się w tej sytuacji w sposób naturalny przedmiotem wykładów na wielu wyższych uczelniach w Polsce. Niniejsza książka jest w zamyśle podręcznikiem akademickim, który ma pomóc w poznaniu przez studentów tej problematyki. Może ona być pomocna również dla innych osób, które są zainteresowane istotą, mechanizmami i kierunkami przekształceń, strukturą, funkcjami oraz modelami administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Podstawą tej publikacji są wykłady prowadzone dla studentów europeistyki, nauk politycznych oraz prawa w Uniwersytecie Warszawskim i Wyższej Szkole Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego w Warszawie. Z myślą o możliwości wykorzystania niniejszej książki również przez osoby, które — w przeciwieństwie do studentów prawa czy nauk politycznych — nie mają równocześnie oddzielnych zajęć z nauki o administracji, historii administracji i prawa administracyjnego, treść rozważań poszerzono także o podstawowe zagadnienia z tego zakresu. I w tym przypadku przy-

jęto zasadę, że przedmiotem zainteresowania w warstwie empirycznej są przede wszystkim rozwiązania występujące w administracjach publicznych państw członkowskich Unii Europejskiej, w tym również w Polsce, szerzej potraktowano również problematykę relacji między polityką i administracją.

Książka składa się z dwóch metodologicznie odmiennych części. Pierwsza z nich ma charakter zarysu wykładu. W przypadku poszczególnych omawianych problemów zastosowano w niej ten sam sposób prezentacji. Punktem wyjścia są zawsze tezy o charakterze generalnym. Z myślą o zachowaniu maksymalnej zwartości prezentowanej materii zrezygnowano z rozbudowanych egzemplifikacji i szerokiego rozwijania poszczególnych tez. W konkurencji między dążeniem do ujęcia całościowego a przedstawieniem obrazu szczegółowego zwyciężyło zwykle pierwsze z tych podejść. Z gąszczu faktów próbowano wydobyć prawidłowości i rozwiązania modelowe. Jest to więc analiza porównawcza podporządkowana dążeniu do wyodrębnienia i ukazania: a) rozwiązań wspólnych dla wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej; b) rozwiązań, które są wspólne tylko dla niektórych państw Unii, stając się podstawą odmiennych modeli administracji o zasięgu ponadnarodowym; c) rozwiązań, które występują tylko w pojedynczych państwach, stanowiąc podstawę odmienności systemów administracji publicznej tych państw. Pod wpływem takich zjawisk, jak integracja ponadpaństwowa (w tym szczególnie integracja w ramach Unii Europejskiej), globalizacja, informatyzacja, nowe wyzwania i zagrożenia społeczne oraz zmiany w sferze świadomości społecznej (w tym przede wszystkim w kulturze politycznej i prawnej), systemy administracji publicznej w poszczególnych państwach ulegają współcześnie znacznym przekształceniom. Jednym z celów pierwszej części niniejszej książki jest ukazanie kierunków i prawidłowości tych zmian w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Druga część publikacji zawiera syntetyczną charakterystykę systemów administracji publicznej w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej. W przypadku każdego z dwudziestu siedmiu państw oddzielnie przedstawiono: tło ustrojowe i historyczne, uwarunkowania terytorialne i demograficzne systemu administracji publicznej, kształt oraz charakter administracji publicznej na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym, a także rozwiązania w sferze kontroli i odpowiedzialności administracji publicznej oraz regulacje wyznaczające pozycję obywateli wobec administracji publicznej.

W celu ułatwienia dostępu do innych publikacji na temat omawianych tutaj problemów w zakończeniu każdego rozdziału przedstawiono publikacje, które mogą być pomocne przy poszerzeniu wiedzy na tematy podjęte w danej części książki. Na końcu pracy zamieszczono słownik podstawowych terminów.

Część pierwsza

ANALIZA PORÓWNAWCZA SYSTEMÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ

1. PODSTAWY ANALIZY PORÓWNAWCZEJ SYSTEMÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ WSPÓŁCZESNYCH PAŃSTW. GŁÓWNE PROBLEMY I NARZĘDZIA BADAWCZE

1.1. Administracja publiczna jako przedmiot badań

Administracja publiczna stanowi **przedmiot tradycyjnych zainteresowań badawczych**. Decyduje o tym jej istota, trwałość jako zjawiska historycznego, siła powiązań z państwem i prawem, znaczenie wśród rozwiązań organizacyjnych, proceduralnych i kadrowych funkcjonujących w domenie publicznej, a także rola w zaspokajaniu potrzeb społeczeństwa. Niejednokrotnie są to zainteresowania, które pojawiają się w kontekście badania innych problemów, coraz częściej owe zainteresowania skupiają się jednak na zjawisku administracji publicznej jako głównym przedmiocie analiz. Rozwój tego drugiego podejścia — powiązany w czasie z umacnianiem się znaczenia administracji publicznej — doprowadził do wyodrębnienia oddzielnej dziedziny nauki zajmującej się administracją publiczną.

W licznych dziedzinach wiedzy odniesienia do problemów administracji publicznej stały się naturalne i niezbędne. Na tym tle ukształtowały się **zróżnicowane podejścia badawcze**. Dla prawnika podstawowe znaczenie uzyskały w tym kontekście kwestie normatywne związane z kształtem i działaniem administracji publicznej. Historyka interesują najczęściej relacje zachodzące między rozwojem historycznym a funkcjonowaniem i przekształcaniami wewnętrznymi administracji publicznej. Politolog i badacz doktryn politycznych nie może pominąć problematyki roli pełnionej przez administrację publiczną we wzajemnych relacjach z władzą, w tym władzą polityczną i polityką. Badacze konkretnych polityk sektorowych, np. polityki społecznej, polityki finansowej czy też gospodarczej, sytuują zwykle swoją refleksję w sprawach administracji publicznej wśród rozważań dotyczących instrumentów realizacji zadań w analizowanej przez siebie dziedzinie. Socjolog w sposób naturalny musi uwzględnić problematykę administracji publicznej, badając prawidłowości występujące w ramach dużych grup społecznych, w tym społeczeństw w poszczególnych państwach, a także analizując relacje wewnątrz grupy pracowników administracji. Teoretyk organizacji i zarządzania znajdzie powody do zainteresowania się administracją publiczną, w związku z faktem, że w każdym przypadku stanowi ona skomplikowaną strukturę instytucjonalną, w której zachodzą procesy z zakresu kierowania i organizowania. Ekonomistę interesują w tym przypadku przede wszystkim aspekty finansowe i rola administracji w rozwoju gospodarczym. Dla prakseologa istotna jest głównie refleksja dotycząca sprawności i efektywności w działaniu administracji publicznej.

Przy analizie administracji publicznej uwzględnić trzeba fakt, że w przypadku każdego państwa stanowi ona **zjawisko wieloelementowe** mające cechy całościowego systemu. W jej strukturze wyodrębnić można: wartości współtworzące dany system administracji (warstwa aksjologiczna), podstawowe zasady i szczegółowe regulacje prawne (warstwa normatywna), cele i kierunki działania (warstwa programowa), struktury instytucjonalne (warstwa organizacyjna), konkretne czynności (warstwa materialna), zasady i tryb postępowania (warstwa proceduralna) oraz kadry (warstwa kadrowa). Bez podejmowania w tym miejscu szczegółowych studiów teoretycznych zauważyć trzeba, że nauka o administracji publicznej — na podstawie wiedzy o istocie, strukturze i formach oraz procedurach działania administracji publicznej — tworzy rozbudowane instrumentarium przeznaczone do analizy systemów administracyjnych funkcjonujących w poszczególnych państwach oraz do porównywania tych systemów.

W świetle ustaleń tej nauki podstawowe znaczenie ma **pięć grup problemów badawczych**. Pierwsza z nich dotyczy sposobu rozumienia w danym kraju istoty i misji administracji publicznej, kwestii legitymizacji administracji oraz systemu wartości i zasad podstawowych obowiązujących w tej dziedzinie, a także funkcji, które mają w przypadku danej administracji znaczenie dominujące. Druga grupa obejmuje problematykę zakresu podmiotowego administracji publicznej i zasad wyznaczających relacje między poszczególnymi rodzajami administracji publicznej — w tym przede wszystkim relacje między administracją szczebla centralnego i terenowego oraz między administracją państwową i samorządową — oraz zasad kształtujących stosunki między instytucjami wchodzącymi w skład tej samej części administracji publicznej i w ramach poszczególnych tych instytucji. Trzecia grupa problemów wiąże się z dążeniem do ustalenia granic działania i podstawowych standardów — w tym standardów w sferze kadr — oraz procedur, które obowiązują w danej administracji publicznej. Czwarta grupa problemów dotyczy sfery nadzoru, kontroli i odpowiedzialności w administracji publicznej. Piąta grupa zagadnień ma na celu określenie pozycji jednostki w relacjach z administracją publiczną.

Odpowiedzi na pytania zawarte w powyższych problemach badawczych w odniesieniu do poszczególnych państw są w licznych punktach różnicowane i tworzą merytoryczną podstawę do charakterystyki systemu administracyjnego danego kraju. Rozpatrywane w układzie historycznym pozwalają one również na wydawanie ocen dotyczących procesu zmian w owym systemie administracyjnym. Zestawienie takich odpowiedzi odnoszących się do grupy państw tworzy natomiast podstawy do formułowania wniosków o charakterze porównawczym, w tym do określenia uniwersalnych cech badanych systemów administracyjnych oraz cech różnicujących te systemy. To z kolei jest podstawą do formułowania wniosków zmierzających do określenia cech charakterystycznych i zasięgu poszczególnych modeli administracji publicznej.

Już na początku rozważań niezbędne jest jednak zwrócenie uwagi na istotne **ograniczenia badań porównawczych** instytucji ustrojowych i prawnych w róż-

nych państwach. Owe ograniczenia wynikają przede wszystkim z faktu, że w poszczególnych językach, tradycjach oraz systemach te same określenia i te same rozwiązania zawierają niejednokrotnie różne treści i mają odmienne znaczenie merytoryczne. Dodatkowe uwarunkowanie procesu poznawczego stanowi fakt, że autor konkretnych rozważań, a także ich odbiorcy — przykładowo mogą to być czytelnicy danej książki — prezentują naturalną skłonność do przypisywania określonym rozwiązaniom znaczenia zbliżonego do tego, jakie mają one w ich państwie. Tymczasem konkretne uwarunkowania, w tym przede wszystkim uwarunkowania historyczne i ustrojowe, a w części również uwarunkowania terytorialne czy demograficzne, powodują, że ocena merytoryczna dwóch bliźniaczych rozwiązań w różnych państwach może być zupełnie odmienna. Sytuacja taka powoduje, że badań porównawczych nie można opierać wyłącznie na ustaleniach formalnych. Niezbędne jest natomiast podjęcie w każdym przypadku próby zbadania istoty i kontekstu określonych stanów formalnych. Przedstawione powyżej ograniczenia mają swoje zasadnicze znaczenie dla sposobu ujęcia podstawowych problemów badawczych mających stanowić narzędzie w analizie porównawczej systemów administracji publicznej.

1.2. Sposoby rozumienia istoty i misji administracji publicznej, jej systemu wartości i zasad podstawowych, legitymizacji i dominujących funkcji

W ujęciu najbardziej generalnym o istocie i misji administracji publicznej decyduje jej **społeczny rodowód**. Powstanie i rozwój administracji publicznej są integralnie związane ze społecznym charakterem stosunków między ludźmi oraz zakresem, formami i obudową instytucjonalną owych stosunków. Podstawowe znaczenie ma w tym przypadku ukształtowanie się i funkcjonowanie społeczeństwa rozumianego jako najszerszy rodzaj zbiorowości społecznej, obejmującej swoimi ramami całość wielostopniowych struktur, grup, kręgów i wszelkich postaci zbiorowości, ale stanowiącego pewien układ zamknięty, mający swoją zasadę odrębności (J. Szczepański, *Elementarne pojęcia socjologii*, Warszawa 1972, s. 455).

Funkcjonowanie ludzi w grupie oraz ukształtowanie organizacji terytorialnych (stanowiących względną całość w sferze ekonomicznej, politycznej i kulturowej), w ramach których działają poszczególne wspólnoty, stało się punktem wyjścia do podziału spraw wymagających obsługi (związanych z zaspokajaniem potrzeb indywidualnych oraz wynikających z wykonywania zadań stanowiących następstwo funkcjonowania w środowisku) na dwie zasadnicze kategorie. Pierwsza z nich, usytuowana w **domenie prywatnej**, obejmuje sprawy prowadzone samodzielnie przez poszczególnych członków wspólnoty oraz ich związki pośrednie (takie jak rodzina, grupa koleżeńska czy sąsiedzka) pozbawione cech terytorialnej wspólnoty o charakterze globalnym. Kategoria druga, mająca status **domeny publicznej**, obejmuje sprawy prowadzone w ramach poszczególnych grup społecznych o globalnym charakterze, wspólnej świadomości i poczuciu więzi kulturowej, językowej i historycznej (z czasem przybierających najczęściej formę narodów) oraz ich orga-

nizacji sformalizowanych (z czasem uzyskujących formę państwa składającego się z ludności, terytorium i władzy).

Mechanizm ukształtowania się domeny publicznej, podobnie jak sposób powstania, istota, charakter i zakres kompetencji państw, w ramach których owe sprawy są prowadzone, stanowi od wieków przedmiot zróżnicowanych interpretacji i ocen. Obok ujęć posługujących się interpretacjami teistycznymi (św. Tomasz z Akwinu) lub analogiami biologicznymi — zakładającymi specjalizację części składowych społeczności i konieczność nadrzędnego statusu całości (w tym państwa) wobec części składowych, można też znaleźć ujęcia oparte na koncepcji podboju rządzonych przez rządzących (L. Gumplowicz) lub modelu dychotomicznym zakładającym aktywność państwa na rzecz urzeczywistnienia interesów jednej z części składowych struktury społecznej (często, jak w marksizmie, są to ujęcia nacechowane ideologicznie). Występują też ujęcia, w których istotą i przesłaniem funkcjonowania państwa jest roztropne realizowanie wspólnego dobra obywateli (u J.J. Rousseau oparte na koncepcji umowy społecznej), czy też ujęcia związane z koncepcją pomocniczości, wyrażające pogląd, iż rolą państwa jest skuteczne zaspokajanie potrzeb, których realizacja nie jest możliwa w ramach samodzielnych działań poszczególnych obywateli czy różnorodnych grup i struktur pośrednich, przy jednoczesnym powstrzymaniu się od ingerencji w sfery, w których aktywność państwa nie jest niezbędna.

Owo zróżnicowanie koncepcji teoretycznych ma swoje przełożenie na **sposób opisywania granic sfery publicznej**, w której uzasadniona i dopuszczalna jest aktywność administracji publicznej. W układzie historycznym, a także współczesnie — w układzie porównawczym — można mówić o wielu różnych modelach funkcjonowania domeny publicznej. Zasadniczy wpływ na to miał proces rozwoju państw — od imperiów Starożytnego Wschodu, greckiego *polis*, Imperium Rzymskiego, przez państwa feudalne, po państwa nowożytne. W tym kontekście należy też podkreślić utrzymujące się do dnia dzisiejszego zróżnicowanie ustrojowe państw — na totalitarne, autorytarne i demokratyczne, jednak na tym nie koniec, gdyż w ramach poszczególnych modeli ustrojowych państw sytuacja w obszarze spraw publicznych również nie jest jednorodna. Przy całościowej analizie systemu administracji publicznej w danym kraju niezbędne jest więc odniesienie się do koncepcji doktrynalnych, które współcześnie kształtują sferę spraw publicznych i które wywierały na nią szczególnie duży wpływ w przeszłości.

Administracja publiczna ze swojej istoty ma **silne związki z państwem**. Dla charakterystyki rodowodu administracji publicznej istotne jest, że w ramach państw kształtują się relacje i powiązania rzeczowe oraz normy regulujące owe powiązania (zwykle spisane, rzadziej oparte na precedensie), które są poparte sankcją państwa, zaś samo państwo sytuuje się na pozycjach władczych wobec członków zamieszkującej je wspólnoty. Pozycja władcza znajduje wyraz nie tylko w możliwości podejmowania decyzji normotwórczych, ale i w uprawnieniu do modyfikowania zachowania członków wspólnoty oraz stosowania szczególnych środków (w tym przemocy) dla spełnienia celów i realizacji zamierzonych skutków

(E. Piechocka-Błaszke, W. Jakubowski, *Człowiek w grupie*, (w:) *Spółeczeństwo i polityka*, red. K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Warszawa 2002, s. 98). I w tym przypadku zakres i sposób legitymizowania owych kompetencji władczych jest zróżnicowany. Powszechnie dotyczą one jednak kwestii istotnych dla osiągnięcia celów i zagwarantowania trwałości struktur państwa.

Ścisły związek administracji publicznej z państwem powoduje, że zakres przedmiotowy, charakter, stopień swobody działania, mechanizmy kontroli i granice odpowiedzialności administracji publicznej pozostają w każdym przypadku **pod silnym wpływem ustroju danego państwa**. Zmiany w sferze ustroju państwa w sposób naturalny są skorelowane ze zmianami w systemach administracyjnych tych państw. Sytuacja taka nakazuje przy badaniach danego systemu administracji publicznej rozważyć jego tło ustrojowe, w tym problemy: źródeł i podstawowych zasad ustrojowych, sposobu legitymizacji władzy, formy i modelu systemu rządów w danym państwie oraz statusu i zakresu praw i wolności jednostki w tym państwie.

Wszelkie badania nad jakimś zjawiskiem wymagają ustalenia jego zakresu treściowego. Występujące w literaturze **opisy pojęcia administracji publicznej** są zróżnicowane metodologicznie i treściowo. Wszystkie wyjaśnienia tego pojęcia zawierają jednak odniesienia do państwa (jego aktywności i władczej pozycji), prawa (ustanawiającego zadania i podstawy normatywne dla administracji) oraz organizacji społeczeństwa. Część definicji za punkt wyjścia przyjmuje usytuowanie administracji publicznej w domenie publicznej; część szuka podstaw definicyjnych w etymologii wyrazu „administracja”; inne jako podstawę traktują funkcje realizowane przez administrację publiczną; jeszcze inne koncentrują się na opisie określonych cech, które uznają za charakterystyczne dla administracji publicznej.

Dla pierwszego z tych ujęć podstawowe znaczenie ma fakt, że formy aktywności usytuowane w domenie publicznej każdego państwa tworzą strukturę, która jest jakościowo niejednorodna. Wśród tych form aktywności można wskazać: te, które są związane ze stanowieniem zasad (w tym powszechnie obowiązującego prawa) oraz określaniem kierunków działań; te, które dotyczą wykonawstwa i tym samym ze swojej istoty obejmują przede wszystkim wdrażanie przyjętych rozwiązań normatywnych i programowych; wreszcie te, które są skoncentrowane wokół wymiaru sprawiedliwości. Poczynając od czasów J. Locke’a (1622–1704) i Ch.L. Montesquieu (1689–1755), coraz wyraźniej (najpierw w doktrynie, a następnie również w praktyce politycznej) relacje między wskazanymi wyżej funkcjami zaczynają kształtować się na zasadzie podziału funkcjonalnego, instytucjonalnego i — w znacznym stopniu — kadrowego, który łącznie określany jest jako trójpodział władz. Ten dominujący w demokratycznych państwach współczesnego świata podział, który przybiera różne formy, stanowi tło dla tzw. **negatywnego definiowania administracji publicznej**. Polega ono na tym, że zalicza się do administracji publicznej wszystkie te formy aktywności w domenie publicznej oraz zintegrowane z nimi rozwiązania instytucjonalne i kadrowe, które nie są związane ze stanowieniem prawa i określaniem kierunków programowych ani też nie obejmują wymiaru sprawiedliwości. Przykładem tego rodzaju ujęcia jest definicja podana

przez W. Jellinka, zaliczająca do administracji publicznej te przejawy działalności państwa, które nie są ani ustawodawstwem, ani też wymiarem sprawiedliwości, a także definicja zaproponowana przez S. Kasznicę, mówiąca, iż „administracja jest tą częścią działalności państwowej, która pozostaje po wyeliminowaniu z niej działalności prawodawczej i sądowniczej” (S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947, s. 55).

W innym ujęciu akcent jest położony na funkcje wypełniane przez administrację publiczną w państwie. Dla **ujęcia funkcjonalnego** charakterystyczna jest definicja, zgodnie z którą administracja publiczna jest pojmowana „jako funkcja państwa i samorządu terytorialnego, polegająca na wykonywaniu zadań publicznych określonych w konstytucji i innych źródłach prawa powszechnie obowiązującego” (*Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2002, s. 5).

W niektórych definicjach administracji publicznej nawiązuje się do treści takich pojęć, jak *administratio* czy *ministrare*, które w języku łacińskim były stosowane do opisu działalności związanej z zarządzaniem o charakterze służebnym, wykonawczym, pomocniczym wobec założonych celów i kierunków działań. Tego rodzaju definicje koncentrują się bądź na czynnościach związanych z zarządzaniem (ujęcie przedmiotowe, czyli materialne), bądź też na podmiotach wykonujących owe czynności (ujęcie podmiotowe, czyli organizacyjne). W tym drugim przypadku przez administrację publiczną rozumie się „całokształt struktur organizacyjnych w państwie oraz ludzi zatrudnionych w tych strukturach spełniających zadania publiczne, zbiorowe i indywidualne, reglamentacyjne i świadczące oraz organizatorskie podmiotów kierowniczych i decydenckich” (E. Zieliński, *Administracja rządowa w Polsce*, Warszawa 2001, s. 12).

Jako przykład definicji koncentrujących się na opisie określonych cech administracji publicznej można wskazać propozycję, która wyróżnikiem administracji czyni nadrzędny i **kreatywny charakter interesu publicznego i dobra wspólnego**. Zarówno interes publiczny, jak i dobro wspólne są w tym ujęciu — które oczywiście ma sens tylko w odniesieniu do demokratycznego państwa prawa — wyznacznikiem celów i dopuszczalnych granic działalności administracji publicznej. Przez administrację publiczną rozumie się w tym przypadku „zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach” (H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 93). Podobnego rodzaju propozycją określania swoistego charakteru administracji jest definicja uznająca ją za „wszelką zorganizowaną działalność zmierzającą do celu”, przypisująca jej takie cechy, jak trwałość, celowość i planowy charakter; w przypadku administracji publicznej jako typowe cechy wskazuje się dodatkowo: społeczny charakter, aktywność, inicjatywność, ukierunkowanie na przyszłość oraz podejmowanie konkretnych środków dla uregulowania spraw jednostkowych i urzeczywistniania określonych przedsięwzięć (E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004, s. 17–24).

Wskazując zróżnicowane sposoby definiowania administracji publicznej, zauważyć trzeba, że odwołują się one często do pojęć ogólnych, nieostrych lub też trudnych do jednoznacznego określenia. Przede wszystkim trudno jest oddzielić działalność programową od wykonawczej (a tym samym polityczną od administracyjnej). Liczne spory towarzyszą także określaniu treści pojęcia interesu publicznego i dobra wspólnego. Wszystkie te trudności w jednoznacznym i uniwersalnym określeniu zakresu pojęcia administracji publicznej trzeba wziąć pod uwagę przy badaniu konkretnego systemu administracji publicznej. Podstawowe znaczenie ma w tym przypadku uwzględnienie normatywnego wzorca administracji publicznej, który został przyjęty w danym państwie.

Do cech różnicujących poszczególne systemy administracji publicznej należą również ich **funkcje**. W rozwoju historycznym funkcje administracji publicznej ulegały istotnym, jakościowym zmianom. W sposób ściśle skorelowany z demokratycznymi przekształceniami ustrojów państwowych następowało odchodzenie od modelu administracji będącej przede wszystkim instrumentem sprawowania i umacniania władzy politycznej w państwie i wdrażanie modelu administracji realizującej swoje funkcje w wyraźnym związku z treścią praw podmiotowych obywateli. Było to przede wszystkim następstwem zmian w sposobie rozumienia istoty, zadań, dopuszczalnych granic i środków działania państwa oraz w poglądach i praktyce stosunków między państwem i obywatelami. Mimo całej różnorodności ujęć szczegółowych, wśród badaczy panuje zgoda co do tego, że współcześnie administracja publiczna pełni równolegle kilka podstawowych funkcji. Najczęściej zalicza się do nich funkcje: reglamentacyjne i policyjne (związane z zapewnieniem porządku i bezpieczeństwa publicznego), realizacji świadczeń materialnych i świadczeń niematerialnych (wchodzących w skład usług publicznych) oraz związane z wykonywaniem uprawnień właścicielskich i zarządzaniem majątkiem w imieniu państwa lub organów samorządu terytorialnego. W ostatnim okresie do tego katalogu funkcji administracji publicznej dopisuje się również zadania z zakresu zarządzania rozwojem (m.in. przez interwencję w sferę gospodarki i aktywność planistyczną). Wskazuje się także na podejmowanie przez administrację publiczną innych funkcji, w tym funkcji ewidencyjnej (H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 104–122). W poszczególnych państwach mają jednak miejsce istotne różnice w stopniu angażowania się administracji publicznej w realizację wskazanych wyżej funkcji. Taka sytuacja powoduje, że przy charakterystyce konkretnego systemu administracyjnego niezbędne jest ustalenie zakresu funkcji faktycznie realizowanych w jego ramach. Z jakościowego punktu widzenia istotne jest w szczególności ustalenie, czy w danym przypadku dominują funkcje o charakterze władczym (tzw. **administracja na rzecz państwa**), czy też jest to przede wszystkim administracja świadcząca usługi dla społeczeństwa (tzw. **administracja na rzecz społeczeństwa**).

1.3. Zakres podmiotowy administracji publicznej oraz zasady wyznaczające relacje między poszczególnymi rodzajami i podmiotami instytucjonalnymi administracji publicznej

Traktując pojęcie administracji, w najbardziej ogólny sposób, jako synonim czynności i instrumentów instytucjonalnych i kadrowych związanych z pomocą, służbą, prowadzeniem spraw w płaszczyźnie wykonawczej i realizacyjnej oraz zarządzaniem, dostrzegać trzeba, że zasięg tak zdefiniowanego pojęcia wykracza poza sprawy publiczne. Administracja jest zjawiskiem występującym powszechnie również w przypadku różnorodnych podmiotów niepaństwowych (osób fizycznych i podmiotów instytucjonalnych, w tym podmiotów wyposażonych w osobowość prawną lub mających charakter publicznoprawny). Niejednokrotnie — jak w przypadku kościołów i innych związków wyznaniowych — mają one strukturę terytorialną obejmującą cały kraj. Można wskazać liczne **przykłady administracji niepublicznej**, zwanej często administracją prywatną.

Wskazując jako wyróżnik administracji publicznej jej bezpośrednie powiązanie z państwem i jego zadaniami oraz ze społeczeństwem to państwo zamieszkującym, zauważyć należy, że historycznie — co zresztą znajduje wyraz w części starszych definicji — owa administracja była utożsamiana z **administracją państwową**. Przez wieki normą była (z takimi wyjątkami, jak realizacja zadań publicznych przez określony związek wyznaniowy, gdy istnieją powiązania między państwem i kościołem) sytuacja, w której zadania tej administracji wykonywały organy i urzędy państwowe przy pomocy zatrudnionych w nich pracowników, którzy mieli status pracowników państwowych. Ta sytuacja ulega współcześnie coraz dalej idącym zmianom.

Administracja państwowa staje się obecnie tylko jednym z podmiotów realizujących zadania publiczne. Nowym ciałem aktywnym w sferze administracji publicznej stała się w większości państw **administracja samorządu terytorialnego**. Wyposażona jest ona zwykle we własne kompetencje (określone w przepisach prawa) i jest zdolna do realizacji zadań zleconych jej przez organy państwa (w trybie przepisów prawa, procedur kontraktowych lub porozumień). Istotną rolę w wykonawstwie zadań z obszaru administracji publicznej mają też tradycyjnie **inne samorządy** kształtowane (nieraz na zasadzie obowiązkowego członkostwa) na podstawie wspólnoty zatrudnienia lub zawodu. W czasach współczesnych w obszarze administracji publicznej pojawił się segment obejmujący **podmioty prywatne** (organizacje pożytku publicznego lub podmioty ukierunkowane na prowadzenie działalności gospodarczej oraz osoby fizyczne), które w ramach zleceń publicznych (lub na podstawie przepisów prawa) podejmują realizację części zadań tradycyjnie należących do administracji państwowej. Ten ostatni proces określa się niekiedy mianem prywatyzacji wykonywania zadań administracji publicznej. W części przypadków jest on oparty na różnego rodzaju formach partnerstwa publicznoprawnego. W przypadku zleceń realizowanych przez organizacje obywatelskie stawiające sobie cele niezarobkowe (fundacje, stowarzyszenia itp.), wspo-

mniany proces jest przejawem uspołeczniania państwa i kreowania społeczeństwa obywatelskiego.

Opisane wyżej przekształcenia w zakresie podmiotowym administracji publicznej nie dały jednakowych rezultatów we wszystkich państwach. Podobnie rzecz się ma z innym występującym współcześnie procesem, którego istotą jest przekazywanie części kompetencji i zadań administracji publicznej **ze szczebla centralnego państwa na szczeble terenowe**: regionalne i lokalne. W efekcie obok państw i administracji silnie zdecentralizowanych i zdekoncentrowanych, o silnej pozycji podmiotów niepaństwowych w administracji publicznej bez trudu można znaleźć również i dzisiaj państwa scentralizowane oraz kraje, w których samorząd terytorialny i podmioty prywatne mają marginalne znaczenie w systemie administracji publicznej. Badając sytuację w tej dziedzinie, trzeba nie tylko ustalić, czy w danym państwie funkcjonują w sferze administracji publicznej podmioty niepaństwowe lub czy funkcjonują w tym państwie szczeble regionalne i lokalne administracji, ale i analizować faktyczną rolę poszczególnych rodzajów i szczebli administracji publicznej.

Pomocne w realizacji tego zadania może być posługiwanie się pojęciami koncentracji, dekoncentracji, centralizacji i decentralizacji w systemie administracji publicznej oraz określenie czynników decydujących o pozycji podmiotu administracji publicznej. Przez **koncentrację** administracji publicznej należy rozumieć w tym przypadku sytuację, w której zasadnicza część kompetencji i zadań przypisanych administracji publicznej jest realizowana bezpośrednio przez podmioty centralnej administracji rządowej. W takiej sytuacji dodatkowe zróżnicowanie wynika z tego, że w niektórych państwach te same podmioty (zwykle ministerstwa) są bezpośrednio zaangażowane w określanie kierunków działań, ich realizację oraz kontrolę, zaś w innych państwach dość wyraźnie występuje podział na podmioty programowania i kontrolowania (zazwyczaj ministerstwa) oraz podmioty wykonawcze (zwykle urzędy i agencje rządowe).

Dla systemu **dekoncentracji** charakterystyczne jest natomiast pozostawienie istotnej części kompetencji i zadań administracyjnych w gestii podmiotów terenowej administracji rządowej. Również w tej sytuacji możliwe są różne warianty rozwiązań. Podstawą pewnych rozwiązań może być przewaga kompetencji i zadań realizowanych w terenie przez terenowy organ jednolitej administracji rządowej (przedstawiciela rządu w terenie) i podległe mu urzędy, służby, inspekcje i strażę, zaś inne rozwiązania mogą przewidywać znaczny udział w realizacji kompetencji i zadań administracji publicznej na danym terenie organów i urzędów rządowych, które wprawdzie działają w terenie, ale podlegają bezpośrednio centralnym organom i urzędom administracji rządowej.

Przedstawione powyżej rozwiązania są wewnątrznie zróżnicowane, nie likwidują jednak skupienia kompetencji i zadań administracji publicznej w ramach podmiotów administracji państwowej. Sytuację zmienia w tym zakresie w sposób jakościowy dopiero **decentralizacja**, to znaczy scedowanie istotnej części kompetencji i zadań administracji publicznej na organy niepaństwowe, w tym przede

wszystkim terenowe (regionalne i lokalne lub tylko lokalne) organy samorządu terytorialnego, przy równoczesnym zagwarantowaniu tym podmiotom znacznej samodzielności.

Za **miary samodzielności podmiotów administracji** uznać trzeba przede wszystkim: po pierwsze — zdolność do samodzielnego kształtowania składu organów stanowiących i wykonawczych oraz kadr aparatu urzędniczego danego podmiotu; po drugie — zdolność do samodzielnego określania kierunków programowych działań administracji publicznej na danym terenie oraz posiadanie zadań własnych określonych przepisami prawa, które obejmują najważniejsze kwestie z zakresu spraw regionalnych i lokalnych; po trzecie — podmiotowość prawną, prawo do ustanawiania własnego budżetu, własne źródła dochodów budżetowych (w tym znaczną i bezpośrednią — a więc bez redystrybucyjnego pośrednictwa budżetu centralnego — partycypację w podatkach pochodzących z danego terenu), zdolność do posiadania majątku i do dysponowania nim, zdolność do prowadzenia na własną odpowiedzialność działalności gospodarczej; po czwarte — zdolność do stanowienia prawa lokalnego; po piąte — ograniczenie kontroli państwowej w dziedzinie realizacji zadań własnych samorządu do badania legalności i poprawności finansowej.

Owe zdolności i prawa nie mają w żadnym przypadku charakteru absolutnego i każdorazowo są realizowane w granicach ustalonych przepisami prawa w celu zachowania jednolitości państwa. **Granice samodzielności podmiotów administracji** są jednak w poszczególnych państwach wyznaczone w różny sposób, co samo w sobie też stanowi podstawę do porządkowania systemów administracji publicznej tych państw. Konkretnie rozwiązania przewidują bowiem zróżnicowany zakres interwencji organów państwa w sprawy samorządu terytorialnego, w tym lokalnego. Interwencja ta może przybierać formę szczegółowej reglamentacji uprawnień już w samych normach prawa określających podstawy działania podmiotów samorządu. Może ona też znajdować wyraz w szczególności w ograniczeniu samodzielności samorządu:

- **w sferze stanowienia prawa**, poprzez obowiązek uzyskiwania zgody na określone rozstrzygnięcia normatywne, uzależnianie ich wejścia w życie od zatwierdzenia przez organ państwowy, albo też przez możliwość uznaniowego unieważnienia takiego rozstrzygnięcia;
- **w sferze kadrowej**, poprzez zasadę nominacji przez podmioty państwowe organów samorządowych i na stanowiska samorządowe, system zatwierdzania decyzji podjętych w tych sprawach przez same organy samorządu, prawo ostatecznego wyboru przez organ rządowy osoby na dane stanowisko z grona osób wskazanych przez organ samorządu, możliwość uznaniowego zdymisjonowania osoby pełniącej już obowiązki organu lub zajmującej inne stanowisko w samorządzie, w tym rozwiązanie samorządowego organu stanowiącego;
- **w sferze finansowej**, poprzez ograniczenie bezpośredniej partycypacji samorządu w dochodach z podatków z danego terenu oraz rozwinięty system

dotacji celowych, który w istotnym stopniu ogranicza możliwość dokonywania wyborów programowych na poziomie organów samorządowych;

- **w sferze realizacyjnej**, poprzez bieżące monitorowanie podejmowanych działań samorządu przez organ rządowy będący delegatem na dany teren, który jest wyposażony w prawo korekty lub zablokowania tych działań na podstawie kryteriów uznaniowych (np. kryterium celowości).

Oddzielnym zadaniem badawczym związanym z analizą relacji występujących wewnątrz administracji publicznej danego kraju jest ustalenie **prawidłowości**, które występują w stosunkach między poszczególnymi podmiotami instytucjonalnymi działającymi w ramach tego samego rodzaju administracji. W układzie historycznym podstawową zasadą regulującą te stosunki było **hierarchiczne podporządkowanie** jednych podmiotów (organów i urzędów) innym, stojącym wyżej w strukturze urzędniczej. Ta zasada nadal dominuje w praktyce, szczególnie w przypadku relacji między organami i urzędami administracji rządowej. Podstawowe znaczenie mają w tym przypadku stosunki oparte na **relacji kierownictwa** jednego podmiotu wobec drugiego, która to zasada znajduje swoje potwierdzenie w możliwości wiążącego oddziaływania jednego podmiotu na drugi w sferze: organizacyjnej, programowej, kadrowej, koordynacyjnej, nadzoru i kontroli. Takie oddziaływanie może polegać na wydawaniu poleceń służbowych lub też — co występuje coraz częściej — stosowaniu różnorodnych środków nadzoru weryfikacyjnego (takich jak uchylenie decyzji, zawieszenie organu, odwołanie ze stanowiska itp.). W coraz większym zakresie, głównie pod wpływem wymagań politycznej cywilizacji internetowej społeczeństwa informacyjnego, zasada hierarchicznego podporządkowania jest wypierana w administracji przez różnorodne **układy sieciowe**. Coraz częściej, szczególnie w relacjach między podmiotami samorządu terytorialnego różnych szczebli (w tym między samorządem regionalnym i lokalnym), podstawą stosunków stają się **opisy normatywne kompetencji** własnych przypisanych w normach konstytucyjnych lub ustawowych poszczególnym podmiotom i szczeblom.

Stwierdzić, na ile różnią się między sobą rozwiązania stosowane w różnych państwach, można też dzięki zbadaniu, jak układają się w porównywanych przypadkach **relacje między organami stanowiącymi i wykonawczymi** w samorządzie terytorialnym. Obok bowiem sytuacji, w których organ wykonawczy jest równocześnie podmiotem prezydialnym organu stanowiącego samorządu, znaleźć można we współczesnych państwach sytuacje, w których obie te funkcje są rozdzielone. Obok zaś sytuacji, w których organ wykonawczy jest wybierany przez organ stanowiący, znaleźć można i takie, w których organ wykonawczy pochodzi z nominacji zewnętrznej (państwowej) lub też jest wybierany bezpośrednio w wyborach powszechnych przez społeczność danej terytorialnej wspólnoty samorządowej.

Przy porównywaniu systemów administracji publicznej w różnych państwach należy też zwrócić uwagę na to, w jakim stopniu w poszczególnych przypadkach jest zaawansowany **proces ograniczania sztywnych podziałów kompetencyjnych i organizacyjnych** w ramach urzędów administracji publicznej. Generalna tendencja do tworzenia w tych urzędach elastycznych, dostosowujących się do

szybko zmieniających się zadań i warunków działania zespołów problemowych i zadaniowych, w miejsce stałych departamentów, wydziałów, biur i sekcji, jest w poszczególnych państwach zaawansowana w różnym stopniu, co stwarza jeszcze jedno kryterium klasyfikowania tych państw pod względem cech istniejących w nich systemów administracji. Dotyczy to również sposobu podejścia do **zasady podziału resortowego** w administracji rządowej, która może być w danym państwie stosowana w sposób sprzyjający trwałości rozwiązań (np. przez określenie struktury ministerialnej w konstytucji lub zastrzeżenie zmian w tej dziedzinie do regulacji ustawowych) bądź w sposób elastyczny (np. przez wyposażenie osoby stojącej na czele gabinetu ministrów w uprawnienia do dokonywania zmian w tej dziedzinie własnymi decyzjami). Wśród sposobów kształtowania podziałów resortowych wyróżnić można też rozwiązania, których podstawą jest podział branżowy (np. oddzielne ministerstwa właściwe w zakresie poszczególnych rodzajów przemysłu, oddzielne ministerstwa budownictwa, łączności, transportu) lub podział funkcjonalny (oddzielne ministerstwa są w tym przypadku właściwe w zakresie takich dziedzin, jak gospodarka czy też infrastruktura społeczna).

Przy analizie systemów administracji publicznej w poszczególnych państwach uwzględnić też trzeba ukształtowanie i umacnianie się administracji funkcjonującej **na poziomie ponadpaństwowym i ponadnarodowym** — zjawisko związane przede wszystkim z powstaniem Unii Europejskiej. Podmioty tej administracji nowego typu wchodzi w rozliczne relacje przedmiotowe z administracją publiczną w poszczególnych państwach, podejmując niejednokrotnie wspólną realizację zadań w domenie publicznej tych państw; zdarza się, że w niektórych przypadkach charakter aktywności owych podmiotów określa władczy status rozstrzygnięć dokonywanych w ramach organizacji ponadnarodowych. W ramach relacji między organizacjami ponadpaństwowymi oraz poszczególnymi państwami powstają dodatkowe kanały kontaktów między podmiotami administracyjnymi oraz kształtują się nowe zadania, które w różny — a więc dający pole do porównań — sposób są realizowane w poszczególnych państwach.

1.4. Granice działania, podstawowe standardy oraz procedury obowiązujące w administracji publicznej

Kwestie granic działania administracji publicznej można rozpatrywać w każdym przypadku w układzie przedmiotowym i formalnym. W planie historycznym podstawowe znaczenie dla merytorycznych ograniczeń ram aktywności administracji miało upowszechnienie omówionej już wcześniej zasady podziału na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą oraz **przypisanie administracji publicznej zadań przede wszystkim z obszaru wykonawstwa**. Jeśli chodzi o formalne działania administracji publicznej, w rozwoju historycznym tendencją generalną było zastępowanie modelu funkcjonowania administracji w luźnych ramach przedmiotowych, przy braku precyzyjnie określonych reguł prawnych ustanowionych przez podmioty mające demokratyczną legitymizację, przez rozwiązania, których

podstawową cechą jest **podporządkowanie administracji prawu** i jej działanie na podstawie i w granicach prawa, tak w sferze treści, jak i formy oraz procedury. Drugiej z wymienionych wyżej tendencji towarzyszył zwykle proces kodyfikacji postępowania administracyjnego oraz określenie standardów administracji. Te ostatnie dotyczą zwykle nie tylko działania administracji, ale i zasad jej organizacji, w tym zasad kształtowania rozwiązań kadrowych w administracji, ustalających między innymi tryb rekrutacji, pozycję i wzajemne relacje polityków i urzędników zawodowych funkcjonujących w strukturach instytucjonalnych administracji publicznej.

W wymienionych wyżej sprawach w poszczególnych państwach przyjęto **zróżnicowane rozwiązania szczegółowe**. Na tej podstawie można wyodrębnić państwa, w których — nawet przy ogólnym zachowaniu zasady trójpodziału władz — organy administracji publicznej mają znaczny udział w tworzeniu prawa oraz (jednak wyraźnie rzadziej) w wymiarze sprawiedliwości, a także takie państwa, w których materią działania administracji publicznej jest wąsko rozumiane wykonawstwo. Zróżnicowanie dotyczy też sposobu i stopnia regulacji zasad i trybu działania podmiotów administracji publicznej. Materia ta może być dość szczegółowo ujęta już w ramach regulacji konstytucyjnych i w specjalnych, poświęconych tej problematyce ustawach, może jednak także w dużym stopniu podlegać regulacji zdecentralizowanej (chodzi tu o prawo tworzone przez podmioty federacji lub też przez podmioty stanowiące samorządu terytorialnego).

W sprawach **standardów dotyczących kadr administracji publicznej** za rozwiązania różnicujące sytuację w poszczególnych państwach uznać trzeba w pierwszej kolejności: sposób regulacji tej problematyki (w ramach ogólnych zasad prawa pracy lub też za pomocą specjalnych regulacji dotyczących wszystkich pracowników administracji publicznej bądź odrębnych dla poszczególnych kategorii pracowniczych albo poszczególnych rodzajów administracji); katalog wymagań stanowiących warunek wstępny zatrudnienia w administracji publicznej (w tym m.in. wymóg posiadania obywatelstwa danego państwa); model relacji między politykami i urzędnikami zawodowymi zatrudnionymi w administracji publicznej (w tym model służby cywilnej, mechanizmy rekrutacji, ścieżki awansu i określony status prawny); zakres i rodzaj instrumentów ograniczania zagrożeń konfliktem interesów (w sferze politycznej, materialnej i światopoglądowej).

Jeśli chodzi o **standardy w sferze postępowania administracyjnego** w poszczególnych krajach, trzeba powiedzieć, że występują współcześnie nieraz znaczne różnice dotyczące sposobu regulacji tych zagadnień. Obok rozwiązań, których cechą jest rozproszenie i zróżnicowanie reguł procedury administracyjnej poszczególnych rodzajów administracji, istnieją modele zunifikowanej kodyfikacji wspólnej dla całej administracji w danym kraju, a obok przypadków rozwiniętej kodyfikacji występują również regulacje ramowe, które — jak się zauważa — są „nie tyle aktami reglamentacji procesowej, ile raczej zespołem zasad, których stosowanie pozwala na oczekiwaną przez projektodawców elastyczność działań administracji” (*Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmiecik, Kraków

2005, s. 10). Wspomniane zróżnicowanie regulacji proceduralnych dotyczy również samych treści owych zasad, z tym że w państwach demokratycznych — w ślad za standardami organizacji międzynarodowych, takich jak Rada Europy czy Unia Europejska — można mówić o wspólnocie minimalnych gwarancji procesowych w tej dziedzinie. Do takich gwarancji zaliczyć można w szczególności: prawo strony postępowania administracyjnego do składania wyjaśnień i do wysłuchania, przysługujące jej prawo do zapoznania się z dotyczącymi danej sprawy dokumentami urzędowymi, możliwość korzystania przez stronę postępowania z pomocy prawnej, wymóg uzasadnienia decyzji administracyjnej przez organ ją wydający oraz prawo do odwołania się od decyzji (w trybie administracyjnym do drugiej instancji), a zwykle również prawo zaskarżenia tej decyzji do sądu.

1.5. Rozwiązania w sferze nadzoru, kontroli i odpowiedzialności w administracji publicznej

Jednym z obszarów różnicujących poszczególne państwa jest również **sfera nadzoru, kontroli i odpowiedzialności** w administracji publicznej. W układzie chronologicznym podstawowym procesem, który miał miejsce w tej dziedzinie, było odchodzenie od modelu administracji pozbawionej kontroli zewnętrznej na rzecz upowszechniania się modelu administracji, która jest poddana kontroli zewnętrznej, w tym sądowej, i która ponosi w coraz większym stopniu odpowiedzialność prawną (organów i funkcjonariuszy) za swoje działania lub za szkody wynikające z braku tych działań. W państwach współczesnych proces ten jest zaawansowany w zróżnicowanym stopniu oraz znajduje odzwierciedlenie w odmiennych rozwiązaniach szczegółowych. W przypadku administracji poszczególnych państw różnie zorganizowane są także nadzór i kontrola o charakterze wewnętrznym.

W przypadku nadzoru i kontroli **w ramach samej administracji** (mogących przybierać postać działań prewencyjnych, uczestniczących lub następczych), szczególnie istotne z punktu widzenia systemowego są różnice, które występują w tej dziedzinie w relacjach między organami rządowymi i samorządowymi, a w przypadku państw federacyjnych — również w relacjach między strukturami federacji i podmiotów federacji. Od tego bowiem, jaki jest charakter i zakres interwencji nadzorczej i kontrolnej podmiotów administracji rządowej w stosunku do samorządu terytorialnego, zależy w dużej mierze stopień niezależności samorządu. Podstawowe znaczenie ma w tym przypadku to, czy dana interwencja może odbywać się wyłącznie na podstawie kryteriów formalnych (takich jak legalność czy poprawność finansowa), czy też może ona również nabierać charakteru uznaniowego (np. analizowanie celowości dokonywanych wyborów). Podobnie rzecz przedstawia się w relacjach między federacją i jej podmiotami.

Nadzór i kontrola zewnętrzna administracji mogą być realizowane przez wyspecjalizowane organy państwowe, organy sądowe i organy polityczne. Zjawiskiem charakterystycznym dla czasów współczesnych jest poszerzanie się sfery kontroli działań administracji wykonywanej przez organy instytucji międzyna-

rodowych. Ów nadzór i kontrola mogą być prowadzone na podstawie kryteriów formalnych (legalności lub poprawności finansowej) oraz kryteriów uznaniowych (celowości, adekwatności, zgodności programowej). W różny sposób mogą też być określone w poszczególnych państwach konsekwencje działań nadzorczych i kontrolnych. Celem analizy porównawczej jest określenie różnych modeli występujących w poszczególnych państwach w relacjach między parlamentem, głową państwa i rządem, a także ustalenie właściwości podmiotowej i przedmiotowej sądów i innych organów (m.in. rzeczników praw i kanclerzy prawa) uprawnionych do badania działalności administracji publicznej.

Przy charakteryzowaniu systemu administracji publicznej w danym państwie istotne znaczenie mają również ustalenia dotyczące kwestii **odpowiedzialności administracji**. W tej dziedzinie, przy wyrazistej tendencji do zwiększania zakresu odpowiedzialności organów i funkcjonariuszy administracji za ich działania (pozabawione podstaw prawnych, a niejednokrotnie również za działania błędne) oraz za niedozwolone zaniechania, występuje znaczna odmienność konkretnych rozwiązań. Na uwagę zasługuje w szczególności zróżnicowanie występujące w sferze wyłączeń od odpowiedzialności oraz w zakresie właściwości instytucjonalnej i trybu orzekania w tych sprawach. Na tle ostatniego z tych zagadnień można np. wyodrębnić grupę państw, w których do orzekania w tych sprawach — w odniesieniu do niektórych funkcjonariuszy publicznych — tworzone są specjalne organy.

1.6. Pozycja obywateli w relacjach z administracją publiczną

Piąta grupa zagadnień jest związana z dążeniem do ustalenia, jaką pozycję w relacjach z administracją publiczną mają w danych państwach poszczególne jednostki. Biorąc pod uwagę, że w poszczególnych państwach odmiennie określa się katalog praw i wolności dla wszystkich ludzi i dla własnych obywateli, niezbędne jest również uwzględnienie tego zróżnicowania. Fakt, że w grupie krajów członkowskich Unii Europejskiej istnieją państwa niejednorodne pod względem etnicznym i językowym, nakazuje ustalić, w jakim stopniu owo zróżnicowanie jest uwzględnione w rozwiązaniach dotyczących relacji członków mniejszości narodowych z administracją.

Sprawy powyższe były już częściowo poruszone przy okazji wcześniej podejmowanej problematyki, w szczególności kwestii istoty, misji i zadań administracji, standardów jej działania oraz zagadnień związanych z kontrolą i odpowiedzialnością administracji. Całościowe podejście do tych zagadnień wymaga jednak ponadto ustalenia zakresu przedmiotowego oraz statusu praw i wolności jednostek w danym kraju, w tym zakresu i sposobu konstytucjonalizacji tych praw i wolności.

W analizie porównawczej na uwagę zasługują w równej mierze prawa jednostek, które dotyczą bezpośrednio spraw administracji, jak i takie, których związek z działaniem administracji ma charakter pośredni. W pierwszej z tych grup szczególnie istotne znaczenie mają te prawa, które: a) wyznaczają w danym pań-

stwie **gwarancje wpływu obywateli na administrację**, w tym na jej sferę personalną; b) tworzą podstawy wpływania przez obywateli na działania administracji; c) wyznaczają pozycję procesową jednostek w kontaktach z administracją publiczną, a szczególnie w trakcie postępowania administracyjnego. Druga grupa praw (i wolności) — pozornie nieraz bez związku ze sprawami administracji publicznej — zasługuje na uwagę z tego powodu, że niejednokrotnie z ich treścią wiążą się określone obowiązki lub granice działania administracji publicznej. Grupa ta obejmuje wszystkie gwarantowane konstytucyjnie prawa i wolności człowieka i obywatela dotyczące kwestii osobistych, politycznych, gospodarczych, społecznych i kulturalnych.

LITERATURA UZUPEŁNIAJĄCA

- Administracja publiczna*, red. J. Boć, Kolonia Limited 2002.
Administracja publiczna, red. J. Hausner, Warszawa 2005.
Izdebski H., *Historia administracji*, Warszawa 2001.
Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
Knosala E., *Zarys nauki administracji*, Kraków 2006.
Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa 2002.
Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2001.
Peters B.G., *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999.
Szreniawski J., *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2003.
Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2006.

2. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA SYSTEMÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ

2.1. Tło i uwarunkowania poszczególnych rozwiązań oraz podstawowe modele administracji publicznej

Państwa członkowskie Unii Europejskiej stanowią obecnie większość wszystkich, tj. 44 krajów położonych na kontynencie europejskim (spośród których 42 znajdują się w całości w granicach Europy). Po ostatnim rozszerzeniu w styczniu 2007 r., w ramach którego przyjęto do Wspólnot Europejskich Bułgarię i Rumunię, Unia Europejska liczy obecnie 27 państw. Są to **kraje** pod wieloma względami **zróżnicowane**. Dla kształtu systemów administracyjnych w tych państwach szczególnie istotne znaczenie mają odmienności, które występują w sferze tradycji, ustroju politycznego (w tym formy państwa i systemu rządów), powierzchni kraju i charakteru terytorium oraz liczby, struktury narodowościowej i rozmieszczenia ludności (w tym stopnia zurbanizowania kraju oraz wielkości głównych miast).

Powiązane ze sobą **uwarunkowania historyczne i ustrojowe** doprowadziły do ukształtowania się kilku odmiennych modeli administracji publicznej. Szczególne znaczenie mają różnice, które występują między anglosaską i kontynentalną tradycją administracji i ustroju politycznego. W ramach drugiej z wymienionych wyżej tradycji dość wyraźnie wyodrębnia się przede wszystkim niemiecki, skandynawski i postsocjalistyczny model administracji.

W **tradycji anglosaskiej**, reprezentowanej w najpełniejszy sposób przez Wielką Brytanię, administracja publiczna w terenie jest traktowana przede wszystkim jako ogniwo społeczeństwa obywatelskiego (swoiste centrum lokalnej demokracji), a nie jako struktura scentralizowanego państwa. Takie rozwiązanie, oparte na ideach oświecenia angielskiego i neoliberalnej doktryny państwa, tworzy naturalne zaplecze dla trwałego wzmocnienia pozycji samorządu terytorialnego w strukturach administracji publicznej i ograniczenia pola interwencji administracji rządowej. Następstwem jest praktyczny brak organów administracji rządowej o kompetencjach ogólnych w terenie i wykonywanie zadań tej administracji przez organy i urzędy samorządu terytorialnego. Dla kształtu administracji w tym modelu istotne znaczenie ma zjawisko dewolucji, które znajduje wyraz w szerokim transferze kompetencji z centrum na szczebel terenowy, przy czym transfer ten ma zróżnicowaną postać w poszczególnych częściach historycznych państwa. Brak jednolitej pisanej konstytucji powoduje, że podstawą regulacji w sferze admini-

stracji publicznej jest system ustaw, prawa precedensowego i konwenansów konstytucyjnych.

W **tradycji kontynentalnej**, występującej w klasycznym kształcie we Francji, administracja publiczna (przez lata mająca charakter wyłącznie państwowy) jest traktowana przede wszystkim jako podstawa jednolitości państwa i element struktury tego państwa. Mimo racjonalizacji szczegółowych rozwiązań stosowanych w administracji francuskiej (kolejno: w okresie monarchii absolutnej, podczas Wielkiej Rewolucji Francuskiej, w trakcie rządów Napoleona Bonaparte, wreszcie w latach V Republiki) jest ona tradycyjnie traktowana w tym państwie przede wszystkim jako swoista armatura władzy. W tych warunkach występuje silna tendencja do centralizacji administracji, zaś droga do ukształtowania samorządu terytorialnego oraz prywatyzacji administracji jest wyjątkowo trudna. Jakkolwiek doszło do stworzenia organów samorządu terytorialnego, to na większości poziomów organizacji państwa ma miejsce dualizm administracji rządowej i samorządowej.

Odrębność **niemieckiego modelu** administracji kształtowała się w trakcie ewolucyjnego procesu odchodzenia od rozwiązań monarchii absolutnej w stronę układu gwarantującego poszanowanie odmienności poszczególnych państw, które współtworzą obecną federację niemiecką. W tym modelu federacja o strukturze zdecentralizowanej stanowi rozwiązanie polityczno-ustrojowe odzwierciedlające historyczną odrębność poszczególnych części terytorium państwa. Ważną rolę odgrywa podejście legalistyczne, w ramach którego (zgodnie z weberowską koncepcją władzy) administracja jest traktowana przede wszystkim jako instrument wykonywania prawa, a nie jako podmiot aktywny w zakresie zarządzania sprawami publicznymi. Znajduje to potwierdzenie w rozbudowanej kontroli administracji przez sądy administracyjne. Swoje wpływy ma w tym modelu również długa, sięgająca czasów monarchii oświeconej, tradycja samorządu terytorialnego z osobowością publicznoprawną.

Dużą oryginalnością charakteryzują się systemy administracji państw skandynawskich, wśród których cechy specyficzne wykazuje zwłaszcza **model szwedzki**. W systemach tych, kształtowanych w warunkach dość dużego oddalenia od głównych tendencji doktrynalnych Europy Zachodniej, istotne znaczenie uzyskały następujące czynniki: mające długą tradycję oddzielanie poszczególnych członków rządu od urzędów centralnej administracji rządowej (podlegających całemu gabinetowi), zasada rozstrzygania i prowadzenia spraw z obszaru wykonawstwa w trybie kolegialnym, wysoki status urzędników połączony ze znacznymi wymaganiami stawianymi osobom wykonującym funkcje publiczne, rozbudowany system rzeczników praw obywatelskich, otwarty dostęp do dokumentów publicznych oraz wyraźne rozgraniczenie na szczeblu regionalnym i lokalnym kompetencji administracji rządowej i samorządowej.

Swoją odrębność zachowują też **systemy administracji państw postsocjalistycznych**. W tym przypadku współcześnie nadal daje o sobie znać przede wszystkim swoisty stan „naruszonej równowagi”, wynikający z intensywnych i skoncen-

trowanych w czasie procesów odchodzenia od rozwiązań odrzuconego stosunkowo niedawno socjalistycznego systemu ustrojowego. Państwa te nadal znajdują się na etapie ograniczania centralizacji i upolitycznienia administracji. Niejednokrotnie w krajach tych (np. w dziedzinie kształtowania kadr w administracji oraz określania relacji między polityką i administracją) sięgano w pierwszym etapie przemian ustrojowych po najbardziej radykalne rozwiązania znane tradycji zachodniej, by po pewnym czasie odchodzić od nich na rzecz regulacji bardziej umiarkowanych. Podstawowe znaczenie w trwającym nadal procesie kształtowania nowych rozwiązań mają w przypadku tych systemów administracji przede wszystkim próby praktycznego potwierdzenia odejścia od zasady jednolitości administracji, co znajduje wyraz w tworzeniu podstaw samodzielności samorządu terytorialnego.

Tło ustrojowe administracji w państwach członkowskich Unii Europejskiej jest w licznych swoich elementach znacznie zróżnicowane. Wynika to z faktu, iż wśród tych państw występują zarówno monarchie, jak i republiki oraz układy władzy z silniejszą pozycją parlamentu, głowy państwa lub rządowego segmentu egzekutywy. Taka sytuacja generuje różnice w poszczególnych systemach administracji. Równocześnie jednak unifikujący wpływ na kształt poszczególnych systemów administracji ma **zbieżność zasad** ustrojowych w tych krajach. Dotyczy to przede wszystkim zasad demokratycznego państwa prawa oraz trójpodziału władz, które mimo odmiennego sposobu artykulacji, należy uznać za idee wspólne dla wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej. **Zasada demokratycznego charakteru państwa**, ukształtowana na podstawie odwołań do tradycji europejskiej kultury politycznej, prowadzi do urzeczywistniania: gwarancji wolności i praw politycznych, pluralizmu, równouprawnienia i tolerancji, a także demokratycznej legitymizacji władz publicznych. **Zasada państwa prawa** nakłada na wszystkie podmioty publiczne obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Obie te zasady mają istotne znaczenie dla określenia zakresu i sposobu działania administracji publicznej. Rozróżnienie władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowej na podstawie szczegółowych mutacji **zasady podziału władz** przyczynia się do określenia granic i warunków działania organów i urzędów administracji publicznej, współdecydując o znacznym nasyceniu tego działania elementami o charakterze wykonawczym oraz o ograniczeniu w nim treści *par excellence* politycznych. Wspólną cechą systemów ustrojowych państw członkowskich Unii Europejskiej są również rozbudowane **gwarancje konstytucyjne dotyczące praw oraz wolności** człowieka i obywatela. Wspomniane wyżej prawidłowości ustrojowe nakładają na podmioty publiczne, w tym podmioty administracji publicznej, istotne obowiązki i ograniczenia, wyznaczając równocześnie kierunki i standardy działania.

Przesłankami zróżnicowania poszczególnych systemów administracji publicznej są również **uwarunkowania o charakterze politycznym**. Dotyczy to przede wszystkim takich czynników, jak: dominujący model demokracji, w tym w szczególności zakres występowania w danym państwie (na szczeblu centralnym oraz w terenie) rozwiązań właściwych demokracji większościowej i konsensualnej oraz demokracji bezpośredniej; kształt sceny politycznej, w tym stopień jej frag-

mentaryzacji oraz jej stabilność; mechanizm artykulacji i agregacji interesów na poziomie regionalnym i lokalnym państwa, w tym w szczególności zakres obecności w regionalnej i lokalnej przestrzeni publicznej podmiotów innych niż partie polityczne (takich jak komitety obywatelskie i organizacje pożytku publicznego); stan kultury politycznej i prawnej, w tym w szczególności charakterystyczny dla poszczególnych społeczeństw stopień zaangażowania w sprawy publiczne oraz stosunek do państwa i prawa. W przypadku jednostek samorządowych zasadniczego podziału terytorialnego, na kształt rozwiązań w dziedzinie administracji istotny wpływ ma fakt, że ogół mieszkańców tych jednostek stanowi z zasady wspólnotę samorządową. Nie są to więc tylko jednostki o charakterze administracyjnym, lecz zwykle także o charakterze wspólnoty terytorialnej.

Podstawą unifikacji rozwiązań w poszczególnych administracjach krajowych są **wspólne wyzwania** związane z takimi zjawiskami i procesami o powszechnym charakterze, jak: globalizacja (rodząca potrzebę uwzględnienia w działaniu administracji faktu obecności silnych ponadpaństwowych podmiotów gospodarczych i finansowych oraz swobody przepływu między państwami ludzi, towarów, finansów i usług); rewolucja informatyczna (oferująca nowe możliwości pozyskiwania informacji oraz zarządzania nimi, ale i kształtująca nowe obowiązki związane m.in. z zagwarantowaniem bezpieczeństwa systemów informatycznych i wymogiem autoryzacji podmiotów obrotu informacjami elektronicznymi); zaostrzanie się konkurencji między państwami (prowadzące do ekonomizacji kryteriów ocen administracji); wspólne zagrożenia (np. ze strony terroryzmu politycznego) oraz — co zostanie szerzej scharakteryzowane w dalszej części książki — członkostwo w Unii Europejskiej.

Wśród uwarunkowań kształtu administracji, w tym szczególnie liczby i rodzaju jednostek administracyjnych, w państwach członkowskich Unii Europejskiej istotną rolę odgrywa **zróżnicowanie powierzchni i charakteru terytorium** poszczególnych krajów. Warto przypomnieć w tym miejscu, że najmniejsze państwo członkowskie Unii Europejskiej (Malta) ma niewiele ponad 300 km² powierzchni, zaś terytorialnie największe państwo (Francja) rozciąga się na obszarze ponad 551 tys. km². Obok państw o terytorium zwartym są i takie, których obszar jest znacznie zróżnicowany i obejmuje tereny w dużej części położone na wyspach. Przykład Grecji, kraju posiadającego ponad 1000 wysp (w tym 169 zamieszkałych), obrazuje wielość problemów, które muszą być w takiej sytuacji rozwiązywane w ramach administracji. Francja posiada terytoria zamorskie, częścią Hiszpanii są niewielkie enklawy terytorialne położone na kontynencie afrykańskim. Występująca w niektórych państwach geograficzna odrębność części terytoriów, wynikająca z położenia na wyspie lub ze znacznego oddalenia od centrum kraju, stwarza naturalną przesłankę do sytuowania w tych jednostkach dodatkowych funkcji administracyjnych, które w odniesieniu do pozostałych terenów są lokalizowane na wyższym szczeblu podziału terytorialnego. Specyficzną cechą Holandii, wymagającą dodatkowych rozwiązań w dziedzinie administracji, jest znaczny obszar terenów zalewowych, decydujący o dużym znaczeniu gospodarki wodno-polderowej.

Istotne znaczenie dla rozwiązań przyjętych w sprawach administracji mają też **liczba i struktura narodowościowa ludności**. Również w tych sprawach państwa członkowskie Unii Europejskiej są znacznie zróżnicowane. Najmniejsze z nich (Malta) liczy niespełna 400 tys. mieszkańców, największe zaś (Niemcy) jest zamieszkane przez ponad 82 mln osób. W Hiszpanii, Estonii oraz na Litwie i Łotwie duży wpływ na kształt i funkcjonowanie administracji mają zwarte, cechujące się znacznym poczuciem swojej odrębności (m.in. w sprawach języka) grupy mniejszości narodowych. W Belgii istniała konieczność stworzenia w strukturze administracyjnej warunków dla wspólnej egzystencji odrębnych grup etnicznych. W niektórych państwach uwarunkowania historyczne lub kulturowe nakazują uwzględnić w dziedzinie administracji specyfikę nawet małych grup etnicznych. Taka sytuacja występuje przykładowo w Finlandii w odniesieniu do kilkudziesięcnej grupy Lapończyków (zamieszkałej w północnej części kraju).

O rozwiązaniach przyjętych w administracji współdecyduje też **rozmieszczenie ludności na terytorium państwa**, w tym stopień zurbanizowania kraju oraz wielkość głównych miast. W zdecydowanej większości państw członkowskich Unii Europejskiej w strukturze ludności dominują mieszkańcy miast. Wielkie struktury miejskie wymagają specyficznych rozwiązań w dziedzinie administracji. Chodzi tu o tak duże aglomeracje, jak Paryż (z liczbą mieszkańców przekraczającą 9,5 mln osób), Londyn (ponad 7 mln mieszkańców) czy Madryt i Berlin (w obu tych przypadkach ponad 5 mln). Trzeba jednak uwzględnić też miasta stosunkowo małe, których ważna rola wynika z zamieszkiwania w nich znacznej części ludności danego państwa (dotyczy to np. stolic Estonii, Łotwy i Węgier).

W następstwie oddziaływania przedstawionych wyżej uwarunkowań cechą charakterystyczną administracji publicznej państw członkowskich Unii Europejskiej jest **znaczne zróżnicowanie poszczególnych systemów administracyjnych**. Jak to szczegółowo zostanie przedstawione w dalszych częściach książki, wspomniane zróżnicowanie dotyczy w szczególności:

- usytuowania administracji publicznej wobec zasady trójpodziału władz; w większości przypadków administracja publiczna stanowi element struktur wykonawczych w państwie, ale w niektórych państwach — np. we Francji, gdzie Rada Ministrów ma duże kompetencje w dziedzinie tworzenia prawa — wymyka się poza dosłownie rozumianą sferę wykonawstwa;
- usytuowania administracji publicznej wobec modelu egzekutywy w państwie; różnice kompetencji głowy państwa w sprawach administracyjnych rysują się szczególnie wyraźnie przy porównaniu modelu, w którym głowa państwa jest poza rządem, z takim modelem, w którym głowa państwa jest w składzie rządu lub też ma formalny monopol w zakresie władzy wykonawczej, a członkowie gabinetu ministrów znajdują się na pozycjach wykonawców polityki;
- stopnia jednolitości wewnętrznej administracji wobec charakteru strukturalnego państwa; stopień ten jest mniejszy w państwach federalnych (Austrii, Belgii i Republice Federalnej Niemiec) niż w pozostałych państwach człon-

- kowskich Unii Europejskiej mających charakter unitarny (choć i one są pod tym względem dość zróżnicowane);
- kształtu administracji publicznej w państwach unitarnych rozpatrywanego na tle modeli zorganizowania poszczególnych państw; administracja publiczna może mieć charakter zregionalizowany (jak w Hiszpanii i we Włoszech), silnie scentralizowany (jak w Grecji i Holandii), zdekoncentrowany (jak we Francji) lub — co ma miejsce w coraz większej liczbie państw — zdecentralizowany (w układzie poziomym oraz pionowym);
 - zakresu kodyfikacji postępowania administracji oraz sposobu kontroli i odpowiedzialności administracji rozpatrywanych na tle gwarancji praworządności oraz praw i wolności obywateli.

2.2. Sposób regulacji spraw administracji publicznej

Administracja publiczna w poszczególnych państwach funkcjonuje na podstawie systemu źródeł prawa zróżnicowanych w układzie hierarchicznym i przedmiotowym. **Najczęściej spotykanym sposobem regulacji** spraw administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej jest sformułowanie podstawowych zasad dotyczących tej dziedziny w normach konstytucyjnych oraz szczegółowe ujęcie poszczególnych zagadnień głównie w przepisach ustawowych danego państwa. **Inne sposoby regulowania** tych spraw można sprowadzić do czterech sytuacji. W państwach federalnych (Austria, Belgia, Niemcy) istotne regulacje normatywne dotyczące administracji znajdują się w aktach konstytucyjnych podmiotów składających się na poszczególne federacje oraz w aktach prawnych wydanych na tej podstawie. W krajach o znacznym stopniu zaawansowania procesów decentralizacji na poziomie regionalnym (Hiszpania, Włochy, a w odniesieniu do regionów autonomicznych również Portugalia) duża część regulacji normatywnych opisujących administrację jest zawarta w statutach poszczególnych regionów. W państwach, w których podmioty administracji rządowej są (tak jak we Francji) relatywnie bardziej aktywne w dziedzinie tworzenia prawa, a nie tylko w sferze wykonawczej, znajduje to odzwierciedlenie również w sposobie kształtowania podstaw działania administracji publicznej. W większości państw narzędziem regulacji szczegółowych spraw administracji samorządu terytorialnego są również normy prawa miejscowego. W przypadku państw skandynawskich (szczególnie Szwecji) to ostatnie rozwiązanie jest wzmocnione w związku z ograniczonym zakresem regulacji konstytucyjnych w sprawach samorządu, co wynika z przekonania, że zbyt duża interwencja norm konstytucyjnych i ustawowych w tę dziedzinę musi stanowić ograniczenie prawa instytucji samorządowych do autonomicznego funkcjonowania.

Zakres regulacji konstytucyjnych w sprawach administracji wynika m.in. ze zróżnicowanego charakteru konstytucji w poszczególnych państwach. Obok siebie występują bowiem w państwach członkowskich Unii Europejskiej konstytucje odmienne pod względem formy (konstytucje pisane, zaś w przypadku Wielkiej

Brytanii — konstytucja zawarta w konwenansach konstytucyjnych, ustawach ustrojowych oraz prawie zwyczajowym). Niektóre konstytucje analizowanych państw są zawarte w jednym akcie prawnym, inne składają się z kilku lub — jak w przypadku Austrii — nawet kilkuset aktów ustawowych o randze konstytucyjnej. Do okoliczności różnicujących konstytucje państw członkowskich Unii Europejskiej należy także czas ich ustanowienia (elementem bloku konstytucyjnego we Francji jest Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r., pierwowzory najstarszych konstytucji pochodzą jeszcze z XIX w., zaś najmłodsza z nich — konstytucja Finlandii, uchwalona w 1999 r. — weszła w życie dopiero w roku 2000). Obok aktów konstytucyjnych przyjętych w celu udoskonalenia rozwiązań ustrojowych i podsumowania zachodzących ewolucyjnie przemian (np. wspomniana już konstytucja Finlandii z 1999 r.) istnieją konstytucje powstałe w następstwie przełomu politycznego (m.in. konstytucje Grecji, Hiszpanii i Portugalii oraz państw post-socjalistycznych). Okolicznością różnicującą porównywane konstytucje jest też ich charakter, w tym ich relacje do innych aktów ustawowych w danym państwie oraz zakres bezpośredniego stosowania ich przepisów.

Mimo wskazanych wyżej różnic występują — jeśli wyłączy się przypadek Wielkiej Brytanii — pewne **uniwersalne prawidłowości** zbliżające sposoby konstytucyjnego regulowania spraw administracji w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Z reguły takie kwestie, jak miejsce w systemie organów publicznych, zasady działania, misja i zadania administracji są określone (wprost lub pośrednio) w sposób ogólny już w rozdziałach konstytucji dotyczących zasad ustrojowych państwa. Rozwiązaniem często występującym jest regulacja kwestii dotyczących rządu i samorządu terytorialnego w oddzielnych rozdziałach lub tytułach konstytucji. Istotne treści normujące zasady i granice działania administracji oraz jej obowiązki, a także jej relacje z innymi organami publicznymi w państwie są także zwykle obecne w rozdziałach (lub częściach) konstytucji regulujących kwestie praw i obowiązków obywateli oraz funkcjonowanie innych podmiotów publicznych (w tym przede wszystkim parlamentu i głowy państwa).

Do rozwiązań różnicujących regulacje konstytucyjne w sprawach administracji w państwach członkowskich Unii Europejskiej należy przede wszystkim **sposób ujęcia zagadnienia podstawowego podziału terytorialnego kraju** oraz stopień szczegółowości norm. Konstytucje Austrii, Belgii i Republiki Cypru zawierają pełen katalog wymienionych z nazwy własnej podmiotów podziału federalnego lub regionalnego, jest to jednak stosunkowo rzadkie rozwiązanie. Nieco częściej spotkać można rozwiązania polegające na tym, że gwarancje konstytucyjne uzyskują tylko niektóre, wymienione z nazwy własnej, podmioty podziału terytorialnego, które zwykle cechują się większą autonomią. Taka sytuacja ma miejsce w Danii (*casus* Wysp Owczych i Grenlandii), Finlandii (Wyspy Alandzkie), Francji (niektóre terytoria zamorskie), Grecji (autonomiczny ustrój Góry Athos), Portugalii (archipelagi Azorów i Madery) oraz we Włoszech (szczególne formy i warunki autonomii, którymi dysponują Friuli-Venezia Giulia, Sardynia, Sycylia, Trentino-Alto Adige/Sudtiroł i Valle d'Aosta/Vallee d'Aoste, oraz podział regionu Trentino-Alto

Adige/Sudtiroł na prowincje autonomiczne Trento i Bolzano). W państwach członkowskich Unii Europejskiej dominują jednak regulacje, w których wskazuje się w konstytucji tylko rodzaje podmiotów podziału terytorialnego, nieraz nawet bez rozstrzygnięcia o ich nazwach, pozostawiając szczegółowe kwestie ustroju, liczby, granic i nazw własnych tych podmiotów rozstrzygnięciom pozakonstytucyjnym, zwykle w trybie ustawy. Sytuację różnicuje w tej dziedzinie również fakt, że niektóre konstytucje (np. Polski i Słowenii) tworzą tylko możliwość wprowadzenia między centrum a podstawowe jednostki lokalne samorządowych szczebli pośrednich (w tym regionalnych), pozostawiając ustawom szczegóły konkretnych rozwiązań. Specyficzne rozwiązanie zawiera w sprawach podziału regionalnego konstytucja Portugalii, która (poza regulacjami dotyczącymi regionów autonomicznych) stanowi o podziale całego terytorium państwa na regiony, ale równocześnie uzależnia ich powołanie od wyników ogólnopaństwowego referendum. Ponieważ ustawa z 1998 r. o utworzeniu 8 regionów samorządowych nie uzyskała w referendum wymaganego poparcia, do chwili obecnej funkcjonuje nadal poprzednia struktura dystryktów. W Niemczech sprawy podziału terytorialnego poszczególnych krajów składających się na federację są pozostawione częściowo w gestii konstytucji tych krajów. W tym przypadku istnieje tylko obowiązek zachowania na terenie całej federacji samorządowego charakteru jednostek podstawowych. Liczba szczebli podziału terytorialnego poszczególnych krajów należy natomiast już do kompetencji poszczególnych podmiotów federacji.

Zakres i **sposób konstytucyjnego ujęcia kwestii misji, celów i zadań administracji** publicznej są w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej zróżnicowane. Dominuje rozwiązanie, zgodnie z którym sprawy te są podejmowane w aktach konstytucyjnych tylko w sposób pośredni, na poziomie norm odnoszących się do wszystkich podmiotów publicznych. Tylko niektóre konstytucje podejmują te zagadnienia w sposób bezpośredni. Przykładowo w konstytucji Grecji istnieje wyraźne odwołanie do obowiązku wykonywania woli państwa i służby ludowi. Dość szczegółową regulację w analizowanej tu kwestii zawiera też konstytucja Hiszpanii, która stanowi, że do władz publicznych należy kształtowanie warunków niezbędnych dla urzeczywistniania i zapewnienia skuteczności wolności i równości jednostki oraz grup, w skład których ona wchodzi, a także usuwanie przeszkód, które by uniemożliwiały lub utrudniały ich pełną realizację, oraz ułatwienie uczestnictwa wszystkich obywateli w życiu politycznym, ekonomicznym, kulturalnym i społecznym. W konstytucji tej zawarta jest też norma, w myśl której administracja publiczna służy bezstronnie interesom ogólnym i działa zgodnie z zasadami skuteczności, hierarchii, dekoncentracji, decentralizacji i koordynacji, przy pełnym podporządkowaniu ustawom i prawu. W konstytucji polskiej z 1997 r. analizowana tu problematyka pojawia się przede wszystkim w kontekście przepisu dotyczącego korpusu służby cywilnej, który — jak to określa konstytucja — działa w urzędach administracji rządowej w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Zagadnienia misji, celów i zadań administracji są podjęte także w konstytucji Portugalii; zawiera

ona zasadę, zgodnie z którą administracja publiczna dąży do realizacji interesu publicznego, przy poszanowaniu praw oraz prawnie chronionych interesów obywateli, zaś organy i urzędnicy administracji podlegają konstytucji i ustawie oraz powinni, wykonując swoje funkcje, działać w zgodzie z zasadami równości, proporcjonalności, sprawiedliwości, bezstronności i dobrej wiary.

2.3. Struktury, instytucje i rozwiązania organizacyjne w administracji publicznej

Podstawowe znaczenie dla kształtu administracji publicznej każdego państwa ma obowiązujący w nim **zasadniczy podział terytorialny** oraz układ relacji między administracją rządową i samorządową. Struktura podziału terytorialnego państwa wyznacza bowiem najczęściej ramy dla właściwości poszczególnych organów i urzędów administracji.

Państwa członkowskie Unii Europejskiej różnią się między sobą liczbą i charakterem stopni podziału terytorialnego. W większości z nich funkcjonuje równolegle kilka rodzajów podziałów terytorialnych. Najczęściej obok podziału podstawowego, zwanego zwykle zasadniczym, istnieją także podziały pomocnicze oraz specjalne. **Podziały pomocnicze** tworzone są najczęściej na potrzeby wybranych rodzajów administracji publicznej. Przykładem może być podział krajów federalnych w Austrii na okręgi, jako struktury administracji rządowej. Podziały pomocnicze mogą również dotyczyć jednostek lokalnych zasadniczego podziału państwa, w ramach których — jak w przypadku Polski — funkcjonują takie struktury, jak dzielnice czy też sołectwa. **Podziały specjalne** są kształtowane zwykle w celu usprawnienia zarządzania określonymi dziedzinami administracji lub zróżnicowania warunków prowadzenia określonego rodzaju działalności. Przykładami mogą być istniejące w niektórych państwach podziały terytorialne wprowadzone z myślą o administrowaniu sprawami bezpieczeństwa, planowania przestrzennego, sądownictwa, statystyki czy komunikacji lub też podziały określające granice tzw. specjalnych stref gospodarczych. W licznych państwach pojęcie regionu jest również wykorzystywane dla określenia części kraju odmiennych pod względem historycznym, geograficznym lub gospodarczym. Niezależnie od podziałów sformalizowanych, w większości państw funkcjonują również **podziały o charakterze historycznym**, które są nierzadko głęboko zakorzenione w świadomości społecznej i stanowią często podstawę poczucia kulturowej tożsamości i odrębności.

We wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej wyodrębnić można szczebel centralny i lokalny administracji publicznej, przy czym ten ostatni ma niejednokrotnie dwa poziomy. **Na szczeblu centralnym** w układzie administracyjnym wszystkich państw podstawową pozycję zajmuje rząd. Z zasady na tym poziomie struktury państwa nie funkcjonują organy i urzędy o charakterze samorządowym. W poszczególnych przypadkach pozycja rządu w systemie administracji publicznej jest silnie uzależniona od rozwiązań ustrojowych przyjętych w danym kraju. Szczególne znaczenie ma w tej dziedzinie model stosunków między władzą usta-

wodawczą, wykonawczą i sądowniczą oraz kształt władzy wykonawczej w danym państwie. Natomiast **na szczeblu lokalnym** we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej funkcjonują obecnie podmioty samorządu terytorialnego, które wykonują zwykle również zadania z zakresu kompetencji administracji rządowej. Okolicznością różnicującą sytuację w poszczególnych państwach jest w tym przypadku zakres oddziaływania na administrację lokalną ze strony podmiotów administracji rządowej szczebla centralnego oraz ze strony podmiotów funkcjonujących na szczeblu regionalnym (w państwach federalnych także ze strony organów i urzędów zlokalizowanych na poziomie podmiotów federacji).

Przestrzeń między szczeblem centralnym i lokalnym jest w poszczególnych krajach ukształtowana w ramach zasadniczego podziału terytorialnego w różny sposób. Przeważają licznie **państwa unitarne**. Tylko trzy państwa: Austria, Belgia i Niemcy mają charakter federalny. W tym przypadku podstawowe centra administracyjne są zlokalizowane na szczeblu poszczególnych podmiotów **federacji**, które wykonują również zadania tradycyjnie rozumianych regionów. Znaczna liczba państw członkowskich Unii Europejskiej, w tym przede wszystkim duże państwa unitarne, mają ukształtowany silny **szczebel regionalny**, na którym są umiejscowione liczne organy i urzędy administracji publicznej. W związku z tym wyodrębnia się niekiedy wśród państw unitarnych grupę państw regionalnych, do której zalicza się zwykle Włochy i Hiszpanię. Nazwy, charakter i kompetencje regionów w poszczególnych państwach, jak to zostanie dokładniej przedstawione w dalszej części książki, są niejednorodne. Najczęściej regiony administracyjne pokrywają całe terytorium kraju, występują jednak również regiony autonomiczne, które — jak w przypadku Portugalii — występują tylko na części terytorium państwa. W niektórych państwach członkowskich Unii Europejskiej między regionami i podstawowymi jednostkami lokalnymi funkcjonują — różnie nazywane — dodatkowe szczeble podziału terytorialnego, które często określa się w literaturze jako **subregiony**. Część tych podmiotów ma status wyższych jednostek władzy lokalnej. Wielka Brytania zachowuje tradycyjny podział na cztery kraje historyczne (Anglię, Walię, Szkocję i Irlandię Północną).

Między podmiotami administracji publicznej z poszczególnych szczebli terytorialnych państwa występują **więzi o zróżnicowanym charakterze**. Tam, gdzie w ramach szczebla lokalnego administracji funkcjonują dwa poziomy, relacje między nimi opierają się zwykle na zasadzie ustawowo określonego podziału kompetencji. Zdecydowanie rzadziej w takich sytuacjach mają miejsce stosunki ukształtowane na zasadzie hierarchicznego podporządkowania. Układ relacji wynikający z ustawowego podziału kompetencji dominuje także w stosunkach **między podmiotami samorządowymi** szczebla lokalnego oraz organami i urzędami administracji samorządowej na poziomie regionalnym (czy też subregionalnym). Ma to silny związek z zasadą samodzielności, która stanowi istotę samorządności. W praktyce owa samodzielność jest jednak zwykle ograniczona, co zostanie szczegółowo ukazane w dalszych częściach tej książki. Natomiast dla stosunków **między podmiotami rządowymi** administracji publicznej, które są usytuowane

na różnych szczeblach zasadniczego podziału terytorialnego, charakterystyczne są z zasady relacje wynikające z hierarchicznego podporządkowania. W przypadku państw, w których ma miejsce znaczna dekoncentracja, organy i urzędy administracji rządowej funkcjonujące na poziomie niższym podlegają podmiotom ze szczebla wyższego za pośrednictwem organu o właściwościach ogólnych. Tam, gdzie koncepcja zespolenia terytorialnego ustępuje doktrynie zespolenia branżowego (resortowego), znacznie rozbudowana jest — różnie nazywana w poszczególnych państwach — administracja rządowa o charakterze specjalnym, to znaczy taka, której organy i urzędy, działając w poszczególnych jednostkach podziału terytorialnego kraju (np. w regionach administracyjnych), podlegają bezpośrednio właściwym przedmiotowo ministrom i innym organom centralnym.

Obok układu strukturalnego ukształtowanego na podstawie zasadniczego podziału terytorialnego, w licznych państwach członkowskich Unii Europejskiej między jednostkami tego podziału występują różnorodne związki celowe (jednozadaniowe i wielozadaniowe) oraz inne **formy kooperacji**. Są one uruchamiane w sprawach przerastających możliwości (organizacyjne, logistyczne i finansowe) poszczególnych jednostek lub też dotyczą kwestii, które bądź z natury rzeczy wykraczają poza podziały strukturalne, bądź też mogą być prowadzone bardziej efektywnie w ramach działań wspólnych. Obok rozwiązań doraźnych występują w tej dziedzinie również liczne przypadki kooperacji, na potrzeby której są powoływane podmioty wyposażone w podmiotowość prawną i dysponujące wydzielonym majątkiem. Tego rodzaju przykłady można znaleźć przede wszystkim w Belgii, Francji, Hiszpanii, Holandii i Niemczech. W niektórych rozwiązaniach przyjęto ustawy obowiązujące podejmowania kooperacji między podmiotami samorządu terytorialnego. Niejednokrotnie taka kooperacja, szczególnie realizowana w formach zinstytucjonalizowanych, jest poddawana reglamentacji ze strony centralnych organów państwowych. Tak dzieje się w Hiszpanii, gdzie w żadnym razie nie jest dozwolona federacja wspólnot autonomicznych, zaś zinstytucjonalizowana współpraca między wspólnotami, która wykracza poza statuty tych wspólnot, wymaga upoważnienia ze strony Korteżów Generalnych.

W sprawach dotyczących **wewnętrznej organizacji poszczególnych urzędów administracji publicznej** w państwach członkowskich Unii Europejskiej przeważają rozwiązania mieszczące się w modelu struktury departamentalnej (wydziałowej), ukształtowanej na podstawie kryteriów branżowych. Coraz częściej sięga się jednak w omawianych tu państwach do kształtowania zespołów funkcjonalnych podporządkowanych realizacji określonego zadania, w których uczestniczą osoby z różnych jednostek organizacyjnych danego urzędu lub nawet z różnych urzędów. Takie rozwiązania są charakterystyczne przede wszystkim dla Wielkiej Brytanii i Szwecji.

W relacjach **między organami i urzędami administracji publicznej tego samego rodzaju działającymi na tym samym szczeblu struktury terytorialnej**, w przypadku podmiotów samorządu terytorialnego za cechę charakterystyczną można uznać podział na organy stanowiące oraz organy i urzędy wykonawcze.

Konkretne stosunki między tymi dwoma rodzajami podmiotów mogą jednak być bardzo zróżnicowane, co bliżej zostanie przedstawione w tej pracy w części poświęconej administracji lokalnej. Relacje między organami i urzędami administracji rządowej znajdują się obecnie w państwach członkowskich Unii Europejskiej w fazie daleko idących zmian. Kierunek tych zmian, zaawansowanych szczególnie w Szwecji i Wielkiej Brytanii, wyznacza postępujące różnicowanie instytucjonalne podmiotów mających realizować zadania z obszaru programowania i kontroli politycznej oraz zadania ściśle wykonawcze. Na szczeblu centralnym administracji rządowej coraz częściej znajduje to wyraz w zmniejszaniu obsady kadrowej i ukierunkowywaniu ministerstw na wykonywanie funkcji programowania i kontrolowania, przy równoczesnym usuwaniu poza ich struktury organizacyjne funkcji ściśle realizacyjnych. Równoległe do tego procesu ma miejsce kształtowanie zróżnicowanego układu instytucjonalnego — urzędów wykonawczych, agencji oraz, częściowo, podmiotów prywatnych — dla wykonywania funkcji ściśle realizacyjnych, a uzyskiwanie przez te podmioty zleceń odbywa się na zasadzie konkurencji.

2.4. Relacje między administracją rządową i samorządową, układ kompetencji i finanse w administracji publicznej oraz specyfika dużych miast

Relacje **między podmiotami rządowymi i samorządowymi** administracji publicznej mają w państwach członkowskich Unii Europejskiej w układzie terytorialnym dwa podstawowe warianty. W pierwszym z nich w poszczególnych jednostkach zasadniczego podziału terytorialnego państwa (na szczeblu regionalnym, subregionalnym lub — co ma miejsce rzadziej — lokalnym) działają równoległe organy i urzędy administracji rządowej oraz samorządowej o kompetencjach ogólnych. W efekcie dana jednostka podziału terytorialnego uzyskuje status rządowo-samorządowy. **Dualistyczny model** administracji na szczeblu regionalnym i subregionalnym występuje we Francji, w Holandii, Niemczech, Polsce i Szwecji. Jest on również podstawą rozwiązań na szczeblu lokalnym w Czechach i Słowacji. W wariantcie drugim w danej jednostce podziału terytorialnego państwa obecne są tylko organy i urzędy rządowe lub samorządowe o właściwości ogólnej. **Jednorodny model** administracji nie wyklucza jednak — co szczegółowo jest wykazane w dalszej części książki — funkcjonowania w danej jednostce podziału terytorialnego obok organów i urzędów administracji samorządowej o właściwości ogólnej podmiotów administracji rządowej o właściwości szczególnej. W przypadku jednostek podziału terytorialnego, które mają charakter wyłącznie samorządowy, dość często spotykanym rozwiązaniem jest też podwójny status organów wykonawczych administracji, które z jednej strony są organem wykonującym decyzje organów stanowiących samorządu, z drugiej zaś strony wykonują również zadania w imieniu administracji rządowej.

Państwa członkowskie Unii Europejskiej są zróżnicowane **pod względem podziału kompetencji** między organami i urzędami funkcjonującymi w ramach

administracji publicznej. W równej mierze dotyczy to różnic występujących w tej dziedzinie w relacjach między centrum, regionami i strukturami lokalnymi oraz różnic między podmiotami państwowymi, w tym przede wszystkim rządowymi, i jednostkami samorządowymi. Dominują rozwiązania polegające na tym, iż kompetencje podmiotów funkcjonujących na wyższym szczeblu terytorialnym, w tym szczególnie na szczeblu centralnym, są określone konstytucyjnie lub ustawowo w sposób zamknięty, zaś kompetencje podmiotów ze szczebla niższego (federalnego, regionalnego i lokalnego) są kształtowane na zasadzie przypisania tym podmiotom zadań, które nie zostały zastrzeżone dla centrum. Rozwiązanie odmienne od innych przyjęto w Wielkiej Brytanii, gdzie kompetencje samorządu terytorialnego są określane enumeratywnie w ustawach. W przypadku podmiotów samorządu terytorialnego w większości państw członkowskich Unii Europejskiej charakterystyczny jest podział kompetencji na zadania własne (wykonywane na własną odpowiedzialność) oraz zlecone (realizowane w imieniu administracji państwowej). W wielu państwach (m.in. w Szwecji) w przypadku jednostek podziału terytorialnego są wyodrębniane zadania wykonywane obowiązkowo (wynikające z ustaw i zleceń rządu) oraz zadania fakultatywne.

Szczegółowe regulacje przyjęte w ramach tych zasad są dość zróżnicowane. Przykładowo w Austrii, w układzie kompetencyjnym istnieje podział na federalną administrację bezpośrednią i pośrednią oraz administrację krajową. W Hiszpanii obowiązuje konstytucyjna zasada, zgodnie z którą sprawy wyraźnie niezastrzeżone dla państwa przez konstytucję mogą przejść do właściwości wspólnot autonomicznych na mocy ich statutów, zaś kompetencje w sprawach, które nie zostały przejęte na mocy statutów o autonomii, przynależą państwu. W Niemczech, gdzie ogólnie obowiązuje opisany powyżej model podziału kompetencji, występuje szeroki katalog kompetencji konkurencyjnych (wykonywanych przez podmioty federacji wówczas, gdy ich realizacji nie podejmie się federacja) oraz kompetencji wykonywanych przez kraje związkowe na podstawie ustawodawstwa ramowego federacji. W Portugalii obowiązuje zasada, że żaden organ suwerenności, organ regionu autonomicznego ani organ władzy lokalnej nie może przekazać swoich uprawnień innym organom, z wyjątkiem przypadków wyraźnie przewidzianych w konstytucji i w ustawie oraz na zasadach wyraźnie w nich określonych. We Włoszech po nowelizacji konstytucji w 2001 r. obowiązuje podział kompetencji na ustawodawstwo wyłączne państwa, ustawodawstwo konkurencyjne (przysługujące regionom, ale wykonywane w ramach ogólnych zasad ustalanych wcześniej przez państwo) oraz ustawodawstwo w pozostałych sprawach stanowiące wyłączną kompetencję regionów.

W kontekście zmian zachodzących we współczesnym świecie istotne znaczenie mają kompetencje poszczególnych jednostek podziału administracyjnego **w dziedzinie współpracy transgranicznej i zagranicznej**. Podstawową tendencją jest w tej dziedzinie zwiększanie przestrzeni prawnej dla takiej współpracy przy równoczesnym objęciu działań podejmowanych w tej dziedzinie przez poszczególne podmioty federalne, regionalne lub lokalne silnym nadzorem ze strony władz pań-

stwowych szczebla centralnego. Przykładowo, prawo zawierania porozumień z podmiotami międzynarodowymi mają m.in. wspólnoty i regiony w Belgii (w dziedzinach znajdujących się w ich kompetencjach) oraz kraje związkowe w Republice Federalnej Niemiec. Możliwość prowadzenia współpracy zagranicznej (z innymi gminami oraz w ramach organizacji międzynarodowych) mają gminy w Republice Czeskiej. Konstytucja polska gwarantuje jednostkom samorządu terytorialnego prawo do przystępowania na zasadach określonych w ustawie do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz do współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. W Portugalii regiony autonomiczne mają konstytucyjne gwarancje uczestnictwa w negocjowaniu traktatów i umów międzynarodowych, które dotyczą tych regionów, oraz mogą nawiązywać współpracę z innymi zagranicznymi podmiotami regionalnymi i uczestniczyć w organizacjach, których celem jest szerzenie dialogu i współpracy międzyregionalnej, ale muszą postępować w tym zakresie w ramach kierunków ustalonych przez organy państwa właściwe w sprawach polityki zagranicznej. W Republice Węgierskiej samorządowe jednostki terytorialne mają zagwarantowane prawo do współpracy z samorządami innych państw, jak również mogą być członkami międzynarodowych organizacji samorządowych. We Włoszech istnieją gwarancje konstytucyjne pozwalające regionom na zawieranie w dziedzinach, które należą do kompetencji własnych regionów, umów z państwami i porozumień z wewnętrznymi organami innego państwa, w sytuacjach i w formach regulowanych przez ustawy państwa.

Układ przedmiotowy kompetencji poszczególnych jednostek terytorialnych kraju oraz poszczególnych rodzajów administracji jest w państwach członkowskich bardzo zróżnicowany. W przypadku szczebla centralnego, federalnego i regionalnego przeważają kompetencje z obszaru kreowania zasad działania oraz koordynacji. Na poziomie lokalnym dominują uprawnienia o charakterze realizacyjnym i usługowym. W sposób najbardziej ogólny do typowych kompetencji podmiotów szczebla centralnego należy zaliczyć sprawy: obywatelstwa; organów państwa i ich ustroju (lub co najmniej zasad obowiązujących w tej dziedzinie); ochrony porządku konstytucyjnego; podstaw prawa wyborczego; porządku publicznego i bezpieczeństwa (zwykle z wyłączeniem policji lokalnych); kodeksów prawnych; zasad wymiaru sprawiedliwości; granic państwa i polityki zagranicznej; cła; obrony i sił zbrojnych; pieniądza; miar, wag i czasu; zasad finansowych (w tym finansów publicznych); zasad prowadzenia działalności gospodarczej; podstawowych standardów w sferze praw i wolności oraz edukacji i opieki zdrowotnej, zasad ubezpieczenia społecznego; wykorzystania bogactw naturalnych i ochrony środowiska. Na poziomie federalnym i częściowo również na poziomie regionalnym (w zregionalizowanych państwach unitarnych) najczęściej są zlokalizowane kompetencje z zakresu ochrony zdrowia, wyższej i specjalistycznej oświaty i edukacji publicznej, rozwoju regionalnego, wspierania rozwoju gospodarczego, komunikacji i drogownictwa oraz planów rozwoju społeczno-ekonomicznego. Przykład Niemiec, w których sprawy kształtu administracji publicznej są w dużej mierze w gestii krajów,

pokazuje, że w poszczególnych przypadkach ten katalog kompetencji może być zdecydowanie bardziej rozbudowany. W podstawowych jednostkach władzy lokalnej są zwykle usytuowane kompetencje w sferze: usług publicznych i socjalnych, powszechnego szkolnictwa obowiązkowego, budownictwa, gospodarki komunalnej, zagospodarowania gruntów, planowania lokalnej infrastruktury oraz innych spraw o charakterze lokalnym. Katalogi kompetencji dla poszczególnych państw w sposób bardziej szczegółowy są przedstawione w drugiej części książki.

O faktycznej pozycji poszczególnych organów i urzędów administracji publicznej w dużej mierze decyduje **zakres ich władztwa finansowego**, które wyraża się stopniem autonomii finansowej w sferze dochodowej i wydatkowej oraz ilością środków publicznych znajdujących się w ich dyspozycji. W tej dziedzinie podstawowe znaczenie mają trzy **zasady o charakterze uniwersalnym**. Pierwsza z nich to zasada budżetowania i kontrolowania wydatków oraz finansowych zobowiązań publicznych; druga to zasada ustawowego trybu regulacji spraw kształtowania, zarządzania, wykorzystania oraz kontrolowania zasobów finansowych państwa, jednostek terytorialnych oraz instytucji publicznych; trzecia to zasada autonomii finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Powszechny charakter mają również w tej dziedzinie różne mechanizmy wyrównywania warunków finansowych poszczególnych jednostek podziału terytorialnego (w Niemczech dotyczy to także krajów związkowych) w celu ograniczenia dysproporcji rozwojowych w skali państwa. Szczegółowe rozwiązania występujące w dziedzinie finansów publicznych stanowią jedną z miar służących do określania stopnia koncentracji i centralizacji danego państwa.

Państwa członkowskie Unii Europejskiej różnią się między sobą zakresem udziału podmiotów stanowiących szczebla regionalnego (w tym federalnego) i lokalnego w **ustalaniu podatków**, opłat lokalnych oraz stawek opłat za usługi komunalne. W części państw (m.in. w Niemczech — w odniesieniu do podatku od nieruchomości) podmioty samorządu mają zdolność elastycznego ustalania wysokości podatku na danym terenie. Do czynników różnicujących państwa członkowskie Unii Europejskiej w sferze finansów publicznych zaliczyć też trzeba **udział wydatków jednostek lokalnych i regionalnych w ogólnych wydatkach administracji publicznej**. Do państw o najwyższym poziomie tego udziału należą przede wszystkim kraje skandynawskie, w których wydatki jednostek lokalnych wynoszą od 30 do 40% wszystkich wydatków publicznych, zaś całość wydatków zdecentralizowanych (po uwzględnieniu regionów) wynosi ponad 50%. Średnie wskaźniki dla jednostek lokalnych, wynoszące dla krajów Unii Europejskiej ok. 20%, przekracza też Wielka Brytania. Zdecydowanie poniżej średniej znajdują się w tej dziedzinie Malta (ze śladowym udziałem jednostek lokalnych w wydatkach publicznych) oraz Bułgaria, Grecja i Holandia. W państwach tych podstawowym źródłem zasilania lokalnych budżetów są dotacje celowe i subwencje państwowe. Francja, Hiszpania, Portugalia i Włochy, które są państwami z niskim udziałem jednostek lokalnych w wydatkach publicznych, charakteryzują się znacznym udziałem w tych wydatkach podmiotów szczebla regionalnego lub subregional-

nego. Odmienne kształtuje się sytuacja w poszczególnych państwach członkowskich również pod względem **swobody gospodarowania środkami publicznymi**. Przykładowo w Danii występuje nadzór prewencyjny rządu w dziedzinie finansów publicznych samorządu terytorialnego, co znajduje wyraz w negocjacjach na temat planowanych budżetów samorządowych.

W celu wykonywania swoich kompetencji poszczególne jednostki struktury terytorialnej państw są wyposażone z zasady w takie cechy, jak: osobowość prawna, zdolność do tworzenia — w ramach i na zasadach określonych prawem państwowym (nieraz już na poziomie konstytucji) — prawa miejscowego, zdolność do posiadania własności komunalnej i dysponowania nią, zdolność do prowadzenia działalności gospodarczej.

W wielu państwach członkowskich Unii Europejskiej w dziedzinie administracji publicznej przyjęto **specyficzne regulacje w odniesieniu do największych miast**; zwykle regulacje te dotyczą również stolic tych państw. Chodzi tu o specjalne pod względem formalnym i treściowym regulacje spraw organizacyjnych, kompetencyjnych i finansowych. Wielkie miasta (lub też utworzone na ich bazie zespoły miejskie, zwane nieraz zespołami metropolitalnymi) uzyskują często status podmiotów federalnych (np. Wiedeń — jako kraj związkowy w Austrii, Bruksela — jako jeden z podmiotów federacji w Belgii, czy też Berlin, Brema i Hamburg — mające w Niemczech status krajów związkowych), regionalnych (np. 5 największych miast o statusie hrabstwa w Irlandii, Bukareszt jako miasto konstytucyjnie wydzielone z władzami o uprawnieniach województwa, Budapeszt jako miasto wydzielone na prawach województwa, część miast zrównanych w statusie z hrabstwami w Anglii oraz kategoria miast metropolitalnych porównywalnych z regionami we Włoszech) lub lokalnych (np. miasta na prawach powiatu w Estonii, 9 największych miast o statusie okręgu na Litwie, tzw. powiaty grodzkie w Polsce). W wielu przypadkach wspomniane miasta mają dodatkowe kompetencje w sferze finansów publicznych oraz specyficzne rozwiązania w kwestiach kształtu i sposobu kreowania organów stanowiących i wykonawczych administracji publicznej. Niejednokrotnie na ich terenie występuje dodatkowy podział na dzielnice lub inne jednostki terytorialne, które nie występują w innych częściach danych państw.

Biorąc pod uwagę rozważane w tym punkcie relacje organizacyjne, kompetencyjne i finansowe występujące w administracji publicznej, prezentowane w tej książce państwa można podzielić na **scentralizowane i zdecentralizowane**, z drugiej zaś strony można wskazać państwa, w których kompetencje w sferze administracji są znacznie **skoncentrowane** bądź **zdekoncentrowane**.

Do **państw scentralizowanych** o znacznej koncentracji administracji zaliczyć trzeba przede wszystkim Grecję oraz Holandię. W tej grupie sytuują się też nadal — mimo podejmowania działań zmierzających do zmiany tej sytuacji — będące członkami Unii Europejskiej kraje postsocjalistyczne. Państwa o **znacznym stopniu decentralizacji** (w układzie pionowym) to przede wszystkim Wielka Brytania (tu raczej należy mówić o niecentralizacji, gdyż centralizacji nie było w tym przypadku również w przeszłości), państwa skandynawskie oraz Hiszpania. W przy-

padku Portugalii i Włoch ma miejsce decentralizacja i dekoncentracja ograniczona dość wyraźnie do szczebla regionalnego, która w mniejszym stopniu znajduje odzwierciedlenie w relacjach między regionami i jednostkami lokalnymi. Podobna sytuacja występuje w Niemczech, gdzie znaczna liczba kompetencji jest przesyłana na szczebel podmiotów federacji, ale z tego poziomu owe kompetencje tylko w dość ograniczonym stopniu są dyslokowane na poziom jednostek lokalnych.

2.5. Kadry administracji publicznej

Próby precyzyjnych porównań **liczebności kadr** administracji publicznej w państwach europejskich natrafiają na istotne utrudnienia wynikające z różnic w ujęciach statystycznych sfery administracji w poszczególnych państwach. Z dostępnych danych wynika, że w rozpatrywanych łącznie 25 państwach członkowskich Unii Europejskiej (bez Bułgarii i Rumunii) w administracji publicznej zatrudnionych było w 2001 r. około 470 osób na każde 10 tysięcy mieszkańców. W państwach Europy Zachodniej wskaźnik ten był znacznie wyższy (np. w przypadku Belgii wynosił 642, Francji — 599, Luksemburga — 713, Niemiec — 576, Włoch — 613 osób) niż w państwach Europy Wschodniej (np. w przypadku Czech wynosił 323, Estonii — 250, Polski — 136, Słowacji — 291, Węgier — 295 osób). Równocześnie jednak od ponad dziesięciu lat zaznacza się wyraźna **tendencja** wzrostu poziomu zatrudnienia w drugiej z wymienionych wyżej grup państw, przy stabilizacji (a nawet niewielkim ograniczeniu) zatrudnienia w grupie pierwszej.

Istnieje **silna korelacja** między stopniem dekoncentracji i decentralizacji terytorialnej administracji a zwiększaniem się odsetka pracowników administracji zatrudnionych poza szczeblem centralnym państwa. Silną i trwałą tendencją jest zwiększanie się we wszystkich państwach udziału pracowników samorządu terytorialnego wśród osób zatrudnionych w administracji publicznej oraz wzrost liczby pracowników administracji w jednostkach lokalnych podziału terytorialnego.

W państwach członkowskich Unii Europejskiej ma miejsce **formalnoprawne wydzielenie** wśród pracowników administracji publicznej, w tym przede wszystkim w grupie pracowników administracji rządowej, **polityków i urzędników zawodowych**. Chodzi tu m.in. o rozwiązania mające na celu ograniczenie liczby i ścisłe określenie zadań polityków w administracji publicznej. Obecność polityków w administracji wynika przede wszystkim z potrzeby koordynacji programowej. Politycy zatrudnieni w administracji rządowej mają zagwarantować dbałość o właściwą realizację zapowiedzi programowych tych sił politycznych, które tworzą zaplecze władzy wykonawczej. Mają oni więc przede wszystkim wyznaczać kierunek działań, określać zadania oraz dokonywać kontroli o charakterze programowym. Ich zadaniem jest też decydowanie w sprawach strategicznych lub doradzanie przy podejmowaniu takich decyzji. Z kolei zadania urzędników zawodowych wiążą się przede wszystkim z wykonawstwem. Do ich obowiązków należy wdrażanie polityki i zarządzanie strukturami wykonawczymi. To właśnie im przy-

pada w udziale rola tzw. „pamięci systemowej” administracji, która jest elementem niezbędnym w procesie podejmowania decyzji.

We wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej kwestie z zakresu stosunków pracy osób zatrudnionych w administracji publicznej są regulowane w znacznym stopniu w **odrębnych źródłach prawa**, które w sprawach warunków wstępnych wymaganych przy zatrudnieniu, trybu zatrudnienia, praw i obowiązków pracowniczych, ścieżki awansu oraz odpowiedzialności pracownika zawierają przepisy odbiegające bardzo często od ogólnych zasad prawa pracy obowiązujących w danym państwie. Mimo to dostrzegać jednak trzeba postępujący w ostatnich latach proces coraz większego zbliżania zasad urzędniczego prawa pracy do ogólnych reguł prawa pracy, w tym zasad obowiązujących w sektorze prywatnym. Proces ten przebiega przede wszystkim w państwach o długiej tradycji służby publicznej.

Rozwiązaniem bardzo często występującym w państwach członkowskich Unii Europejskiej jest **wewnętrzne zróżnicowanie** regulacji prawa urzędniczego w odniesieniu do poszczególnych grup zawodowych funkcjonujących w administracji publicznej. Dotyczy to w szczególności oddzielnych (w rozumieniu formalnym i merytorycznym) regulacji dotyczących pracowników administracji rządowej i samorządowej oraz zróżnicowanych norm odnoszących się do pracowników na stanowiskach kierowniczych, urzędniczych i pomocniczych.

Dążenie do formalnoprawnego wydzielenia wśród pracowników urzędów administracji publicznej polityków i urzędników zawodowych znajduje odzwierciedlenie przede wszystkim w rozwiązaniach instytucjonalnych i funkcjonalnych określanych łącznie jako **służba cywilna** oraz w regulacjach, które mają na celu ograniczenie liczby i ścisłe określenie zadań polityków zatrudnionych w administracji publicznej. Podstawą służby cywilnej jest zidentyfikowanie i oddzielenie politycznych oraz wykonawczych elementów struktury kadrowej, przy równoczesnym wprowadzeniu regulacji prawnych służących temu, by działanie wykonawczej części administracji było podporządkowane realizacji interesu państwa i ogółu obywateli, a nie partykularnym interesom politycznym. Praktyczna realizacja takiego rozwiązania modelowego nastrocza w wielu państwach Unii Europejskiej sporo poważnych trudności.

W części państw członkowskich Unii Europejskiej służba cywilna ma długą tradycję. Jej początków trzeba szukać w praktyce III Republiki Francuskiej. W Niemczech pierwsze podstawowe ustalenia dotyczące służby cywilnej zostały zawarte w rozwiązaniach prawnych przyjętych już w 1794 r. Działania związane z dążeniem do stworzenia profesjonalnej służby cywilnej były od dawna podejmowane również w Wielkiej Brytanii, gdzie pierwsza Komisja Służby Cywilnej powstała w 1855 r. Równocześnie w niektórych państwach członkowskich Unii Europejskiej doświadczenia w dziedzinie służby cywilnej sięgają niedalekiej przeszłości, a w części tych państw znajdują się dopiero w fazie wstępnego wdrażania. Dotyczy to w szczególności takich krajów, jak: Bułgaria, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowacja i Węgry (trzeba jednak dodać, że w gru-

pie państw postsocjalistycznych to właśnie Węgry najwcześniej, bo już w 1992 r., przyjęły ustawę o służbie cywilnej). Państwa, które weszły do Unii w 2004 i 2007 r., mają w większości w swojej nieodległej historii długi etap podporządkowania polityki kadrowej zasadom ustroju socjalistycznego, którego cechą było znaczne upolitycznienie administracji. Tylko w niektórych z tych państw, m.in. w Polsce, rozwiązania służby cywilnej były stosowane już wcześniej (w okresie międzywojennym) w administracji publicznej.

Służba cywilna podlega istotnym zmianom w konfrontacji ze wzrastającymi wymaganiami, które są stawiane administracjom. W poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej ukształtowały się **odmienne wzorce służby cywilnej**, mające źródło w uwarunkowaniach historycznych oraz politycznych i kulturowych tradycjach. W efekcie współcześnie istnieją znaczne różnice między sposobem urzeczywistniania idei służby cywilnej w poszczególnych krajach. Dotyczą one zarówno samej metody kształtowania służby cywilnej, jak i określonych rozwiązań odnoszących się m.in. do kwestii zasięgu służby cywilnej, sposobu administrowania nią, jej wewnętrznej struktury, zasad określających model kariery, a także możliwości awansu w tej służbie. Tylko w niektórych państwach (m.in. w Danii) rozwiązania służby cywilnej przenikają również do struktur samorządu terytorialnego. We Francji służba cywilna obejmuje też pracowników publicznego szkolnictwa, służby zdrowia i opieki społecznej. Zwykle jednak zakres działania służby cywilnej jest ograniczony do urzędów państwowych, w tym (odnosi się to m.in. do Cypru, Czech, Litwy i Polski) do urzędów administracji rządowej lub tylko do niektórych pracowników tych urzędów. Służba cywilna jest w swoim założeniu instytucją stwarzającą warunki ku temu, by ci sami pracownicy administracji publicznej byli zdolni do profesjonalnego i lojalnego obsługiwanie zmieniających się politycznych ekip rządowych oraz byli przygotowani do działania także w warunkach napięć politycznych.

W państwach członkowskich Unii Europejskiej występują obok siebie **dwa odmienne modele służby cywilnej**. Jeden z nich jest często zwany modelem awansowym (lub też kariery, bądź zamkniętym), drugi — modelem pozycyjnym (lub też stanowisk, bądź otwartym). W praktyce przeważają rozwiązania, w których obok siebie występują elementy obu tych modeli, przy czym jeden z nich dominuje. Wybór konkretnego modelu służby cywilnej jest silnie powiązany z historią poszczególnych państw oraz kształtem ich ustroju politycznego. Tam, gdzie administracja publiczna przez lata musiała być instrumentem wzmacniania stabilności państwa (np. we Francji), sięgano najczęściej po rozwiązania bliższe modelowi kariery. W tych państwach, w których wstrząsów i napięć w systemie politycznym było stosunkowo mniej (przykładem niech będzie Wielka Brytania), w większym zakresie wykorzystywano rozwiązania charakterystyczne dla modelu pozycyjnego. Tendencją charakterystyczną dla państw postsocjalistycznych jest podejmowanie w początkowej fazie budowy służby cywilnej prób wdrożenia systemu kariery, a dopiero po kilku latach sięganie — zresztą w sposób ograniczony i niekonsekwentny — po rozwiązania systemu pozycyjnego.

Model kariery zakłada ewolucyjne przechodzenie pracownika przez poszczególne szczeble hierarchii urzędniczej i gwarantuje mu w imieniu państwa stabilizację stosunku pracy. Kandydat jest zatrudniany w korpusie służby cywilnej na najniższym stanowisku, a jeśli prowadzi się oddzielną rekrutację do poszczególnych kategorii wyodrębnionych w korpusie — na najniższym stanowisku w danej kategorii. Decyzja o zatrudnieniu jest uzależniona od spełnienia przez kandydata warunków wstępnych określonych w regulacjach prawnych (np. dotyczących wykształcenia, wieku czy też stażu pracy w administracji). O jej podjęciu decyduje najczęściej postępowanie kwalifikacyjne obejmujące zwykle egzamin lub konkurs. Niejednokrotnie ostateczna decyzja o przyjęciu do korpusu służby cywilnej jest uwarunkowana zaliczeniem stażu kandydackiego. Gwarancje państwa dotyczą w tym przypadku nie tylko samego stosunku pracy, ale i określonego dla danej kategorii i stażu pracy wynagrodzenia oraz określonych świadczeń emerytalnych i rentowych. W tym modelu służby cywilnej normą jest zatrudnienie w administracji publicznej aż do momentu uzyskania uprawnień emerytalnych lub rentowych. Rozwiązania właściwe takiemu modelowi służby cywilnej (lub do niego zbliżone) występują w Austrii, Belgii, we Francji, w Grecji, Hiszpanii, Irlandii, Luksemburgu, Niemczech oraz Portugalii. W grupie państw, które znalazły się w Unii Europejskiej w 2004 r., rozwiązania zbliżone do modelu kariery przyjęły Cypr i Słowenia, a także — ale już w mniejszym stopniu i z wieloma elementami systemu pozycyjnego — Czechy, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Słowacja i Węgry.

W **modelu pozycyjnym** kandydat jest zatrudniany na konkretne stanowisko, a nie do korpusu. Zwykle nie praktykuje się w tym przypadku okresu przygotowawczego przed ostatecznym nawiązaniem stosunku pracy. Nie ma też gwarancji trwałości stosunku pracy aż do emerytury. Zatrudnienie następuje najczęściej w imieniu konkretnego urzędu administracji. Sama rekrutacja odbywa się na podstawie mniej sformalizowanych procedur. Przy zatrudnieniu większe znaczenie niż w modelu kariery mają konkretne kwalifikacje i doświadczenia zebrane poza sektorem publicznym. Mniejszą rolę odgrywają natomiast formalne wymagania dotyczące ogólnego wykształcenia czy też stażu pracy w administracji publicznej. Jeśli chodzi o staż pracy, liczą się w tym przypadku szczególnie okresy zatrudnienia, w których pracownik musiał wykazywać się kompetencjami potrzebnymi na stanowisku przewidzianym do obsadzenia. Bardziej elastyczne jest też podejście do wynagrodzenia, które na porównywalnych stanowiskach ma najczęściej dość zróżnicowaną wysokość, uzależnioną od osiągniętych wyników, a nie stażu pracy, i niejednokrotnie bywa ustalane w trybie negocjacji. Rozwiązania właściwe dla takiego modelu służby cywilnej dominują w Danii, Finlandii, Holandii, Szwecji, Wielkiej Brytanii oraz Włoszech. Z państw, które stały się członkami Unii Europejskiej w 2004 r., takie rozwiązania przyjęła przede wszystkim Estonia, która znajduje się pod silnym wpływem wzorców skandynawskich. W skrajnych mutacjach tego modelu przy zatrudnieniu są stosowane zasady właściwe nawiązywaniu stosunków pracy z menedżerami w prywatnych podmiotach gospodarczych. Zatrudnienie

następuje wówczas już z samego założenia na określony czas lub też do wykonania określonego zadania.

W ostatnich latach można obserwować stopniowe **zbliżanie się do siebie rozwiązań** stosowanych w służbie cywilnej w poszczególnych państwach, co wiąże się z uelastycznianiem stosunków pracy w administracji oraz nasilaniem się przepływów kadrowych między sektorem prywatnym i służbą cywilną. W związku z tym na gruncie urzeczywistniania idei służby cywilnej często występują rozwiązania właściwe dla obu scharakteryzowanych wyżej modeli. Wynika to też z dążenia do zrównoważenia dość konserwatywnego systemu kariery i stosunkowo elastycznego systemu pozycyjnego. Ma to duże znaczenie w sytuacji postępującej specjalizacji zadań administracji publicznej.

W grupie polityków zatrudnionych w administracji publicznej, obok osób na stanowiskach kierowniczych funkcjonuje swoisty „drugi szereg polityczny”. Obejmuje on doradców i asystentów politycznych. Osoby te mają z założenia wspomagać swoich przełożonych przez prowadzenie na ich zlecenie i na ich potrzeby prac analitycznych i prognostycznych, a także — w zależności od konkretnej sytuacji — przez rekomendowanie wyboru określonego celu działania lub też doradzanie w sprawie obrania najlepszego sposobu osiągnięcia wybranego już celu. Osoby te mogą również wspomagać swoich przełożonych w organizowaniu kontaktów społecznych i politycznych oraz w wyjaśnianiu opinii publicznej prowadzonej polityki. W państwach członkowskich Unii Europejskiej na uwagę zasługują rozwiązania mające na celu blokowanie aktywności doradców politycznych zatrudnionych w administracji rządowej w sprawach wykraczających poza zakres zadań, do obsługi których zostali oni powołani. Rozwiązaniem stosunkowo często stosowanym w tym celu jest tworzenie gabinetów politycznych i zespołów doradczych pracujących dla osób zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych o charakterze politycznym. Struktury te stają się fragmentem tzw. administracji na rzecz rządzenia, to znaczy administracji obsługującej proces rządzenia i w sposób aktywny współuczestniczącej w kreowaniu polityki, w tym w kształtowaniu jej kierunków. Wymiana osób zatrudnionych w tych fragmentach administracji odbywa się w następstwie zmian politycznych i personalnych w składzie rządów. Najczęściej osoby te nie są na stałe zawodowo związane z administracją publiczną. W niektórych krajach — m.in. we Francji — do wspomnianych gabinetów są jednak również rekrutowani pracownicy wywodzący się z grona urzędników zawodowych. Czynnikiem ograniczającym liczbę doradców są najczęściej limity zatrudnienia określone w ustawie budżetowej lub (m.in. we Francji) przyjmowane na mocy decyzji rządu lub szefa gabinetu.

Formalne i funkcjonalne różnice występujące między politykami i urzędnikami zatrudnionymi w administracji publicznej nie oznaczają izolacji od siebie obydwu tych grup pracowników. Coraz częściej dostrzega się, że oddzielenie od siebie polityków i urzędników uniemożliwiłoby **współdziałanie**, które jest niezbędnym warunkiem właściwego wykonywania zadań administracji. W niektórych państwach, w sposób mniej lub bardziej formalny, została w związku z tym

wyodrębniona w strukturach administracji kategoria stanowisk, do których w dużej części mają zastosowanie przepisy dotyczące służby cywilnej, a równocześnie obejmuje je zasada dymisji w przypadku zmiany rządu, ministra czy też układu sił w organie stanowiącym samorządu terytorialnego. Chodzi tu o wyższe stanowiska, które są swoistym łącznikiem między klasycznymi etatami politycznymi i urzędniczymi. Taki „płynny” sposób przejścia od stanowisk ściśle politycznych do stanowisk ściśle administracyjnych jest charakterystyczny zwłaszcza dla Francji i Niemiec.

Pracownicy administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej mają narzucone liczne obowiązki i ograniczenia w korzystaniu z praw, które są formą **zabezpieczenia przed sytuacją konfliktu interesu**, prowadzącą do realizowania przez tych pracowników ich partykularnych celów ze szkodą dla interesu wspólnego. Rozwiązania w tej dziedzinie dotyczą konfliktu o charakterze politycznym, majątkowym i światopoglądowym. Są one częściowo zróżnicowane w odniesieniu do polityków i urzędników zawodowych. Stanowią fragment całościowych zabezpieczeń systemowych obejmujących także reglamentację i porządkowanie działań w zakresie zamówień publicznych, finansów partii politycznych, lobbingu oraz w innych dziedzinach newralgicznych z punktu widzenia relacji między interesem publicznym i prywatnym.

Zabezpieczenia przed konfliktem interesu o charakterze politycznym dotyczą przede wszystkim urzędników zawodowych. Politycy zatrudnieni w strukturach administracji z natury rzeczy realizują bowiem zadania polityczne. Są oni najczęściej członkami partii politycznych współtworzących zaplecze parlamentarne rządu lub też wchodzących w skład organów stanowiących samorządu terytorialnego, zwykle biorą udział w pracy organów tych partii i kierują się z założenia także motywacjami politycznymi. W tym przypadku ograniczenia wynikają zwykle z przyjęcia w danym państwie takiego modelu podziału władz, który dotyczy również sfery personalnej. W niektórych krajach (Irlandia, Malta i Wielka Brytania) zasadą jest łączenie zatrudnienia w strukturach rządowych na politycznych stanowiskach kierowniczych ze sprawowaniem mandatu parlamentarnego. W większości państw dopuszcza się taką możliwość. Są również państwa, w których takie łączenie stanowisk jest zabronione (Belgia, Cypr, Estonia, Finlandia, Francja, Holandia, Luksemburg, Portugalia, Słowacja i Szwecja) lub może dotyczyć tylko ściśle określonych stanowisk (Polska, Węgry). Ograniczenia mogą też mieć na celu zapobieganie wykorzystaniu zasobów organizacyjnych, materialnych i kadrowych urzędów rządowych na potrzeby wewnątrzpartyjne lub być formą przeciwdziałania nadużywaniu autorytetu urzędów publicznych. W niektórych państwach (Finlandia, Francja, Hiszpania i Niemcy) wiąże się z tym zakaz sprawowania przez polityków zatrudnionych na politycznych stanowiskach kierowniczych jakiegokolwiek innej funkcji publicznej, gdzie indziej (Wielka Brytania) uzależnia się decyzję w tej sprawie od oceny premiera.

Zapobieganiu konfliktowi interesu w sferze politycznej służą liczne **ograniczenia narzucane urzędnikom zawodowym** w administracji rządowej. Powszechnie

stosowanymi środkami są w państwach członkowskich Unii Europejskiej różne formy ograniczeń w manifestowaniu przez urzędników ich przekonań politycznych oraz włączaniu się przez nich do działalności politycznej. Obejmują one między innymi zakazy łączenia zatrudnienia w służbie cywilnej z wypełnianiem mandatu parlamentarnego. Takie rozwiązanie występuje m.in. w Belgii, Niemczech, Polsce, a także — w odniesieniu do wyższych rangą urzędników — w Wielkiej Brytanii. Reglamentacji podlega też często aktywność partyjna urzędników zawodowych. W odniesieniu do znacznej części stanowisk w Irlandii oraz urzędników służby cywilnej w Polsce obowiązuje wręcz zakaz przynależności do partii politycznych. W Niemczech podobny zakaz dotyczy tylko partii, które zostały zdelegalizowane, zaś w Wielkiej Brytanii takich, które zostały uznane za skrajne. W niektórych krajach — m.in. w Czechach, w Estonii, we Francji, w Niemczech, na Węgrzech i w Wielkiej Brytanii — zakaz dotyczy pełnienia funkcji partyjnych. W niektórych państwach członkowskich Unii Europejskiej (m.in. w Wielkiej Brytanii) teksty publicznych wypowiedzi lub publikacji urzędników zawodowych, szczególnie zajmujących wyższe stanowiska, muszą być poddane wcześniejszej autoryzacji przez ich zwierzchników.

Rozwiązania bardziej liberalne są w tej dziedzinie wyraźnie rzadziej spotykane. Konstytucja Austrii stanowi, że funkcjonariuszom służb publicznych, włączając w to żołnierzy armii federalnej, zapewnia się pełne korzystanie z praw politycznych. Osobie zatrudnionej w służbie publicznej, jeśli ubiega się ona o mandat w Radzie Narodowej, zapewnia się potrzebny urlop, gdy zaś jest już deputowanym, należy ją — na jej wniosek — zwolnić częściowo lub całkowicie z pełnienia obowiązków służbowych na czas potrzebny do wykonywania mandatu. I w tym przypadku jednak konstytucja ustanawia dodatkowe mechanizmy kontrolne. Chodzi tu o szczegółowe zasady wynagradzania oraz o kontrolę wynagrodzeń osób zatrudnionych w służbie cywilnej przez specjalnie utworzoną w tym celu komisję przy Kancelarii Parlamentu. Istnieje też obowiązek corocznego informowania wspomnianej komisji, jakie regulacje odnoszące się do stanowisk służbowych i pozasłużbowych dotyczą tych osób, a także w jaki sposób są sprawdzane ich osiągnięcia pracownicze. W Danii funkcjonariusze państwowi, którzy zostali wybrani do parlamentu, nie są obowiązani ubiegać się o zgodę rządu na przyjęcie przez nich mandatu. We Francji, gdzie w zasadzie obowiązuje zakaz politycznej działalności urzędników zawodowych, w praktyce istnieją procedury, które ów zakaz osłabiają. Dopuszcza się bowiem, pod warunkiem urlopowania na ten czas z pracy w administracji, sprawowanie mandatu parlamentarnego przez urzędnika służby cywilnej. Na podobnych zasadach pozwala się też na obecność członków korpusu służby cywilnej w gabinetach politycznych ministrów. W obu przypadkach urzędnikowi gwarantuje się przywrócenie do pracy na stanowisku administracyjnym po zakończeniu działalności politycznej. We Włoszech dopuszcza się łączenie zatrudnienia w administracji rządowej z wykonywaniem obowiązków deputowanego, jednak w tych przypadkach urzędnicy publiczni nie mogą uzyskiwać awansów w inny sposób aniżeli na podstawie wysługi lat.

W przypadku urzędników zawodowych, a przynajmniej wybranych kategorii tychże urzędników, ograniczenia często dotyczą również przynależności do związków zawodowych i działalności związkowej, zwłaszcza udziału w strajkach i innych formach protestu, które zakłócałyby pracę urzędów publicznych. Takie rozwiązania obowiązują w różnym zakresie m.in. w Czechach, na Łotwie, a także w Hiszpanii, Niemczech, Polsce, Słowacji i na Węgrzech.

W wielu państwach członkowskich Unii Europejskiej szczegółowo są również regulowane sprawy grożące konfliktem interesu **w dziedzinie materialnej**. Zwykle jest to ujęte w przepisach konstytucji, a rozwinięcie znajduje w oddzielnych ustawach. Ma to wyraźny związek z ekspansją różnorodnych grup interesu politycznego i gospodarczego oraz licznymi skandalami o charakterze korupcyjnym, które wybuchały w państwach członkowskich Unii Europejskiej i w które były zamieszane osoby pełniące funkcje w rządzie i administracji rządowej. Chociaż szczegółowe regulacje są zróżnicowane, łączy je to, że ograniczenia i dodatkowe obowiązki w jednakowym stopniu odnoszą się do polityków i urzędników zawodowych funkcjonujących w administracji. Dostrzec można przy tym, iż na osoby na stanowiskach kierowniczych nakłada się większe ograniczenia niż na szeregowych pracowników. Ta prawidłowość ma ścisły związek z faktem, że korupcja na wielką skalę występuje przede wszystkim na najwyższych szczeblach władzy i dotyczy głównych planów i programów rządowych.

Normą jest uważne **monitorowanie sytuacji materialnej pracowników** administracji uczestniczących w podejmowaniu decyzji publicznych. Służy temu system oświadczeń majątkowych i rejestrów korzyści, które w coraz szerszym zakresie mają charakter publiczny. Częstym rozwiązaniem jest zakaz dodatkowego zatrudnienia oraz poddanie reglamentacji lub wręcz wykluczenie możliwości łączenia funkcji publicznych z działalnością gospodarczą (w tym z operacjami na giełdzie papierów wartościowych) bądź innymi formami działalności zarobkowej. Zdarza się, że część ograniczeń dotyczy również członków najbliższej rodziny pracownika administracji. Powszechnie stosowanym zabezpieczeniem przed konfliktem interesu stało się też okresowe ograniczanie możliwości zatrudnienia, po odejściu z urzędu administracji rządowej, w podmiocie gospodarczym, w którego nadzorowaniu i kontrolowaniu dany pracownik uczestniczył albo z którym zawierał kontrakty i umowy.

W regulacjach i zaleceniach obowiązujących w niektórych państwach członkowskich Unii Europejskiej szczegółowej reglamentacji są również poddane **inne sytuacje, które mogą prowadzić do konfliktu interesu**. Przykład stanowią mogą — obowiązujące w Irlandii i Wielkiej Brytanii — zasady powstrzymywania się od udziału w rozstrzyganiu spraw, w której pracownik administracji lub jego rodzina ma interes majątkowy, oraz szczegółowo określone reguły dotyczące odbywania wizyt zagranicznych, wydatków związanych z udziałem w tych wizytach współmałżonka i doradców, ograniczeń (dotyczących też członków rodziny) w korzystaniu z gościnności i przyjmowaniu prezentów i usług, zwłaszcza gdy może to zobowiązywać do odwziewania się lub stwarza tego pozory. We wszystkich państwach

członkowskich Unii Europejskiej przykładą się dużą wagę do wymagań etycznych stawianych pracownikom administracji publicznej. W niektórych krajach, takich jak Cypr, Czechy, Estonia, Malta, Polska, Węgry i Włochy, zostały opracowane **specjalne kodeksy etyczne** (lub też kodeksy postępowania) urzędników. Działają również komisje deontologii dla służby cywilnej. Celem jest stworzenie uzupełniających się nawzajem mechanizmów: przeciwdziałania korupcji i nadużyciom funkcji publicznych, kreowania pozytywnych wartości w administracji (takich jak uczciwość, odpowiedzialność i obiektywizm) oraz ochrony urzędników uczciwie wykonujących swe obowiązki.

Istotnym problemem w ramach Unii Europejskiej jest kwestia posiadania **obywatelstwa** danego państwa jako warunku dostępu do służby publicznej w administracji. Taki wymóg — znajdujący się w konflikcie z ogólną dyrektywą unijną nakazującą, by w dziedzinie zatrudnienia obywatele innych państw członkowskich Unii Europejskiej byli traktowani na zasadach podobnych jak obywatele własnego państwa — nadal znajduje się w regulacjach prawnych licznych krajów członkowskich Unii (m.in. Belgii, Danii, Estonii, Finlandii, Holandii, Polski i Szwecji). Coraz częściej ma jednak miejsce wychodzenie naprzeciw prawu europejskiemu w formie ustawowych wyjątków, które pozwalają na przepływy kadrowe między pracownikami administracji publicznej poszczególnych państw.

2.6. Standardy i procedury w administracji publicznej

Cechą charakterystyczną państw członkowskich Unii Europejskiej w dziedzinie standardów i procedur w administracji publicznej jest **postępujący proces kodyfikacji** rozwiązań obowiązujących w tej dziedzinie. Wyjątkiem od tej zasady jest sytuacja w Wielkiej Brytanii, gdzie — przy braku kodyfikacji prawa administracyjnego — fundamentalne znaczenie mają normy ukształtowane na podstawie orzecznictwa sądowego oraz gdzie obowiązuje (poza wyjątkami określonymi w ustawach) zasada związania administracji prawem powszechnym. Mimo że szczegółowe regulacje w kwestiach postępowania administracyjnego nadal zachowują swoją odrębność w poszczególnych państwach, coraz wyraźniej widoczna jest w tej dziedzinie unifikacja standardów jakościowych. Niejednokrotnie pojawia się w tym kontekście w systemach prawnych (np. w Finlandii) pojęcie dobrej administracji. Zachodzące zmiany idą **w kierunku umacniania pozycji obywateli** w relacjach z administracją publiczną przez kształtowanie nowych instrumentów wpływu na funkcjonowanie administracji oraz rozbudowę gwarancji procesowych dotyczących postępowania administracyjnego.

We wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej istnieją rozbudowane **gwarancje ustrojowe** istotne dla pozycji, jaką mają w stosunkach z administracją obywatele, a częściowo również osoby nieposiadające obywatelstwa. Już na poziomie regulacji konstytucyjnych odnaleźć można (w zapisie różniące się w szczegółach) zasady demokratycznego państwa prawa, trójpodziału władz oraz swobody działań obywateli w sferach niepodlegających reglamentacji prawnej.

Powszechny charakter ma zasada działania organów administracji publicznej na podstawie i w granicach przepisów prawa. Pole działania i obowiązki administracji publicznej w dużej mierze wyznaczają treści konstytucyjnych katalogów praw i wolności człowieka i obywatela.

Istotne znaczenie mają w tej dziedzinie obecne w systemach prawnych państw członkowskich Unii Europejskiej zasady równouprawnienia obywateli (w tym równouprawnienia w dostępie do urzędów i stanowisk publicznych) oraz gwarancje: dostępu do informacji publicznych, ochrony danych osobowych, zakazu gromadzenia przez urzędy danych o przekonaniach obywateli, poszanowania praw nabytych. Granicą korzystania z tych gwarancji jest z reguły interes państwa lub innych osób chroniony ustawą. Jeśli chodzi o dostęp do dokumentów publicznych, w państwach członkowskich Unii Europejskiej przyjęto różne rozwiązania; w niektórych krajach (m.in. w Bułgarii) gwarancje w tej dziedzinie mają tylko obywatele, którzy posiadają w danej sprawie interes prawny. W ślad za upowszechnianiem się informatycznych technik gromadzenia, przetwarzania i upowszechniania informacji, w konstytucjach i ustawach poszczególnych państw coraz więcej uwagi poświęca się ochronie obywateli przed nadużyciami w zakresie informacji osobowych, których mogą się dopuścić podmioty administracji publicznej.

Wpływ obywateli na funkcjonowanie administracji realizuje się przede wszystkim poprzez prawo udziału (w formie czynnej i biernej) w wyborach do legislatyw państwowych, legislatyw państwowych szczebla federalnego i regionalnego oraz organów stanowiących samorządu terytorialnego. W większości państw członkowskich Unii Europejskiej w wyborach samorządowych mają również prawo uczestniczyć obywatele innych państw Wspólnot Europejskich, którzy zamieszkują na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. W niektórych państwach odbywają się bezpośrednie wybory organów wykonawczych samorządu terytorialnego. Dotyczy to m.in. wyborów szefów organów wykonawczych w Bułgarii (w podstawowych jednostkach władzy lokalnej, z wyjątkiem Sofii), w Republice Cypryjskiej (w gminach miejskich), w Grecji (w przypadku prefektów), w niektórych jednostkach terytorialnych w Republice Federalnej Niemiec (w tym w powiatach w Bawarii oraz gminach samorządowych o modelu południowoniemieckim), w Polsce (w gminach), w Słowacji (w wyższych jednostkach terytorialnych oraz gminach), w Słowenii (w gminach). Niejednokrotnie wyborcy zamieszkujący na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego wyposażeni są także w prawo doprowadzenia do odwołania ze stanowiska osoby powołanej na kierownicze funkcje w samorządowej administracji publicznej (np. w gminach w Polsce). W niektórych państwach członkowskich Unii Europejskiej istotne znaczenie wśród narzędzi wpływu obywateli na funkcjonowanie administracji mają różne formy demokracji bezpośredniej, w tym zebrania ogólne mieszkańców (np. w tzw. organizacjach mieszkańców — strukturach, które mogą być tworzone w ramach parafii w Portugalii), obywatelskie inicjatywy legislacyjne (m.in. na szczeblu podstawowych jednostek władzy lokalnej w Estonii, w formie ustawodawczej inicjatywy ludowej w Hiszpanii, Republice Litewskiej, Portugalii, Rumunii, Słowenii, Republice

Węgierskiej) oraz referenda (m.in. na szczeblu podmiotów federacji w Austrii, gminne w Finlandii, ogólnopaństwowe i lokalne we Francji, ogólnonarodowe i lokalne — o charakterze obligatoryjnym i fakultatywnym oraz stanowiącym i konsultacyjnym — w Hiszpanii, ogólnonarodowe w Irlandii i w Republice Litewskiej oraz Republice Łotewskiej, konsultacyjne w Luksemburgu, jako mechanizm zmian konstytucji ograniczających prawa parlamentu w Republice Malty, w Republice Federalnej Niemiec, ogólnokrajowe i lokalne w Polsce oraz Słowacji i Słowenii, ogólnokrajowe w Portugalii, w Rumunii, gminne w Szwecji, na szczeblu krajowym i lokalnym w Republice Węgierskiej oraz Republice Włoskiej).

Powszechnie są przyjęte regulacje dopuszczające składanie skarg, wniosków i petycji do organów administracji publicznej. W Bułgarii odrębnie istnieje prawo składania przez obywateli i organizacje obywatelskie wniosków w sprawie poprawy obowiązujących przepisów legislacyjnych. We Francji wyborcy każdej wspólnoty terytorialnej mają konstytucyjne prawo składania, na warunkach określonych w ustawie, petycji w sprawie wpisania do porządku obrad zgromadzenia przedstawicielskiego tej wspólnoty sprawy z zakresu jej kompetencji. Specyficzne rozwiązania w tej dziedzinie przewidują konstytucje Republiki Czeskiej oraz Republiki Słowackiej, zgodnie z którymi obywatele mają prawo do oporu wobec działań odrzucających demokratyczny porządek praw człowieka i wolności podstawowe, jeśli działalność organów konstytucyjnych i skuteczne zastosowanie środków ustawowych będą uniemożliwione. Podobne regulacje zawiera również konstytucja Portugalii, zgodnie z którą wszyscy obywatele mają prawo do oporu wobec wszelkich poleceń naruszających ich prawa, wolności i gwarancje oraz do odparcia siłą wszelkich form agresji, jeżeli zwrócenie się do władz publicznych nie jest możliwe. Do specyficznych rozwiązań zaliczyć należy również obowiązującą we Francji zasadę, zgodnie z którą społeczeństwo ma prawo żądać sprawozdania z działalności od każdego urzędnika publicznego. W konstytucji Republiki Litewskiej zagwarantowano obywatelom prawo do krytyki instytucji państwowych i funkcjonariuszy, równocześnie zaś zakazano prześladowań za ową krytykę. W Portugalii do rangi normy konstytucyjnej podniesiono prawo obywateli do uzyskania w rozsądnym terminie informacji na temat sposobu rozpatrzenia złożonej petycji lub skargi.

W dziedzinie procedury administracyjnej w państwach członkowskich Unii Europejskiej z zasady obowiązuje dwuinstancyjny tryb postępowania. Kodeksy postępowania administracyjnego zawierają zwykle szczegółowy opis procedur gwarantujących obywatelom zachowanie w trakcie postępowania administracyjnego aktywnej postawy, w tym (jak np. w Bułgarii, Republice Czeskiej, Holandii, Portugalii i Wielkiej Brytanii) dających obywatelom prawo do korzystania z pomocy prawnej w czasie egzekwowania od instytucji publicznych swoich interesów. Wszelkie ograniczenia w tej dziedzinie są dopuszczalne wyłącznie w ramach wyjątków określonych w ustawach. Wspomniane kodeksy opisują najczęściej także przesłanki wyłączeń personalnych i instytucjonalnych w odniesieniu do podmiotów administracji uczestniczących w rozstrzyganiu spraw, tworząc podstawy do ograni-

czania zagrożeń konfliktem interesu w administracji. Powszechny charakter mają też regulacje prawne szczegółowo precyzujące wymagania w stosunku do treści, formy i procedury decydowania administracyjnego. Odnosi się to przede wszystkim do obowiązku zachowania pisemnej formy decyzji, wymogu prawnego i faktycznego uzasadnienia decyzji, zasady wysłuchania strony przed podjęciem wobec niej niekorzystnej dla niej decyzji oraz rozlicznych gwarancji dotyczących możliwości zapoznania się z dokumentami sprawy, terminów, skuteczności doręczeń i tym podobnych kwestii. Wśród istniejących w tej dziedzinie rozwiązań należy zwrócić uwagę na regulacje obowiązujące w Grecji, gdzie przekroczenie przez urząd przewidzianych prawem terminów odpowiedzi na wniosek o udzielenie odpowiedzi lub wydanie dokumentu powoduje roszczenie w sprawie wypłacenia, na zasadach określonych w ustawie, odszkodowania pieniężnego. W Rumunii obywatele mają zagwarantowane prawo do występowania z żądaniem naprawy szkody poniesionej przez brak ustosunkowania się organu władzy publicznej w ustawowym terminie do zgłoszonego wniosku. Oddzielna grupa gwarancji dotyczy prawa zaskarżania decyzji administracyjnych, o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części książki.

W niektórych państwach, z uwagi na strukturę narodowościową ich mieszkańców, szczególne znaczenie mają gwarancje dotyczące obsługi członków mniejszości językowych w kontaktach z administracją **w ich języku narodowym**. Taka sytuacja ma miejsce m.in. w Belgii, gdzie członkowie wspólnot wchodzących w skład federacji mają konstytucyjnie zagwarantowaną obsługę w swoim języku w kontaktach z administracją centralną, co powoduje, że funkcjonariusze tej administracji muszą obowiązkowo władać obydwojema językami wspólnotowymi (niderlandzkim i francuskim). Bardziej skomplikowana jest w tej dziedzinie sytuacja w Estonii. W państwie tym, mimo prawnych gwarancji, że w regionach, gdzie nie mniej niż połowa stałych mieszkańców należy do mniejszości narodowych, każdy ma prawo otrzymać odpowiedź od instytucji państwowych i samorządu terytorialnego także w języku danej mniejszości narodowej, w praktyce wprowadza się utrudnienia w posługiwaniu się w kontaktach z urzędem językiem innym niż estoński, m.in. przerzucając na zainteresowanego koszt tłumaczeń. W konstytucji Rumunii zostało zapisane prawo obywateli należących do mniejszości narodowych do używania (na warunkach określonych w ustawie organicznej) w kontaktach z władzami administracji publicznej własnego języka narodowego na terenie tych jednostek administracyjnych, w których dana mniejszość jest reprezentowana w znacznym stopniu. Konstytucja Słowacji, formułując ogólne gwarancje dla mniejszości narodowych, odsyła w tych sprawach do ustaw. Gwarancje używania (na zasadach określonych prawem) własnego języka w urzędach państwowych mają nieraz również niewielkie społeczności etniczne. Przykładem może być sytuacja Lapończyków w Finlandii oraz sytuacja w Słowenii na obszarze gmin, w których zamieszkują narodowe wspólnoty — włoska lub węgierska. Także w Republice Węgierskiej istnieją daleko idące gwarancje dla mniejszości narodowych, co w dużej mierze stanowi formę określenia równie wysokich standardów w stosunku do licznych mniejszości węgierskich w innych państwach. Rozbudowane gwarancje praw językowych

w kontaktach z administracją publiczną mają również członkowie mniejszości we Włoszech. Używanie przez przedstawicieli mniejszości narodowych i etnicznych ich własnego języka w kontaktach z administracją podlega niekiedy z zasady pewnym ograniczeniom. Na przykład Fryzowie w Holandii mogą używać swojego języka w relacjach z tymi organami administracji, które mają siedzibę w prowincji Fryzja, chyba że stanowiłoby to niewspółmierne obciążenie dla administracji lub naruszało interesy osób trzecich.

2.7. Nadzór, kontrola i odpowiedzialność w administracji publicznej

Działanie administracji publicznej jest objęte we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej rozbudowanymi mechanizmami nadzoru i kontroli. W tej dziedzinie występuje znaczne **zróżnicowanie o charakterze podmiotowym i przedmiotowym**. Nadzór i kontrola są wykonywane wobec poszczególnych organów i urzędów administracji przez podmioty funkcjonujące w ramach samej administracji (np. organy nadrzędne i oddzielne podmioty lub wyodrębnione jednostki organizacyjne zajmujące się statutowo kontrolą) oraz przez podmioty zewnętrzne wobec administracji, w tym organy władzy stanowiącej i władzy sądowniczej oraz wyspecjalizowane instytucje państwa zajmujące się profesjonalnie kontrolą administracji. W ramach samej administracji publicznej w niektórych państwach rozbudowane funkcje kontrolne są wykonywane przez podmioty usytuowane w tzw. centrum rządu oraz w urzędach ministrów właściwych w sprawach administracji i samorządu terytorialnego. Głównymi kierunkami kontroli, w zależności od sytuacji, mogą być kwestie legalności (w zakresie treści, formy i procedury), celowości, rzetelności, gospodarności i efektywności oraz interesu społecznego i zgodności ze zobowiązaniami o charakterze politycznym. W państwach członkowskich Unii Europejskiej można wyróżnić trzy typy kontroli w administracjach publicznych, w zależności od momentu jej przeprowadzania, tj. kontrolę: wstępną (prewencyjną), uczestniczącą (dokonywaną w czasie realizacji kontrolowanego zdarzenia) oraz następczą (obejmującą badanie w formie lustracji lub audytu efektów zdarzeń, które miały miejsce już wcześniej).

W niektórych przypadkach **nadzór** ma charakter ogólny, w innych obejmuje tylko wybrane aspekty działania podmiotu nadzorowanego. Zakres nadzoru (i związanej z nim kontroli) jest z reguły szerszy pod względem przedmiotowym w stosunkach między podmiotami znajdującymi się w relacjach podporządkowania hierarchicznego (np. między organami centralnej i terenowej administracji rządowej w silnie scentralizowanych państwach unitarnych) niż w stosunkach między podmiotami centralnej administracji rządowej oraz organami administracji państwowej w podmiotach federacji lub — w przypadku państw silnie zregionalizowanych — w poszczególnych regionach. Na ogół zakres nadzoru i kontroli jest przedmiotowo najbardziej ograniczony w relacjach między podmiotami administracji państwowej i samorządowej. Należy rozróżnić nadzór i kontrolę w dziedzinie realizacji zadań własnych danych jednostek terytorialnych (w tym szczególnie samorządu

terytorialnego) oraz zadań wykonywanych przez te jednostki na zlecenie państwa. W pierwszym przypadku przedmiotem nadzoru i kontroli są zwykle jedynie kwestie legalności, gospodarności oraz zachowania ogólnych standardów rozwiązań. W drugim przypadku dodatkowo pojawia się kwestia celowości działań oraz ich zgodności z przyjętymi założeniami programowymi.

Niejednokrotnie nadzór ma **charakter weryfikacyjny** i wiąże się z nim możliwości uchylania, zmiany lub zawieszenia wykonania (zwykle do czasu rozstrzygnięcia sprawy przez sąd) aktów i decyzji organów nadzorowanych. Przykładami takich rozwiązań są: w Austrii — możliwość uchylenia, w ramach wykonywania nadzoru federalnego i krajowego, zarządzeń organów gminnych, które są sprzeczne z prawem lub stanowią przedmiot skargi obywatela; w Belgii — prawo rządu regionalnego do unieważnienia decyzji rady prowincji lub stałej Deputacji niezgodnej z prawem lub interesem społecznym; w Bułgarii — prawo gubernatora wojewódzkiego do zawieszania aktów samorządu i zaskarżania ich do sądu; w Republice Czeskiej — możliwość wstrzymania w ramach nadzoru państwowego wykonania decyzji organów gminnych; w Danii — prawo unieważnienia przez regionalne komisje nadzoru oraz przez właściwego przedmiotowo w danej sprawie ministra decyzji organu gminy przyjętej z naruszeniem prawa; w Holandii — uprawnienie rządu do uchylenia dekretem królewskim (na wniosek komisarza królewskiego) decyzji organów samorządu naruszających prawo lub interes publiczny; w Niemczech — zdolność rządu federalnego do podejmowania (za zgodą Bundesratu) niezbędnych kroków (w tym przymusu federalnego) w celu zmuszenia krajów związkowych do wypełniania konstytucyjnych lub ustawowych obowiązków wobec federacji; w Portugalii — liczne kompetencje weryfikacyjne ministra Republiki w stosunku do działań organów regionów autonomicznych; w Rumunii — zdolność prefekta wojewódzkiego do zawieszenia wykonania i skierowania do sądu administracyjnego aktów organów samorządu wojewódzkiego i lokalnego, w przypadku podejrzenia o brak zgodności tych aktów z prawem.

W skrajnych przypadkach, w razie wystąpienia nieprawidłowości, systemy prawne przewidują — w sytuacjach określonych w ustawach — możliwość podjęcia przez organ kontrolujący (lub na jego wniosek przez inny upoważniony organ państwowy, którym jest zwykle parlament, głowa państwa, rząd lub kolegialny organ stanowiący właściwego szczebla) **decyzji o rozwiązaniu lub odwołaniu organu nadzorowanego**. Przykładami takich regulacji są: w Austrii — uprawnienia prezydenta państwa do rozwiązania parlamentu krajowego oraz kompetencje naczelnika kraju (działającego jako organ federacji lub rząd krajowy) w sprawie rozwiązania rady gminy lub odwołania burmistrza; w Republice Czeskiej — możliwość rozwiązania w ramach nadzoru państwowego przedstawicielstwa gminnego; w Republice Litewskiej — możliwość wystąpienia przez rząd do rady samorządowej o odwołanie mera w związku z niewłaściwym wywiązywaniem się przez niego z obowiązków, a w przypadku braku reakcji rady na takie wystąpienie możliwość wnioskowania do parlamentu o wprowadzenie czasowo na terenie danej jednostki administracyjnej bezpośredniego zarządu sprawowanego przez

przedstawiciela rządu; w Luksemburgu — prawo Wielkiego Księcia do rozwiązania rady gminy; w Republice Malty — możliwość rozwiązania przez prezydenta (na wniosek premiera) rady naruszającej prawo; w Polsce — konstytucyjne prawo Sejmu do rozwiązania (na wniosek Prezesa Rady Ministrów) organu stanowiącego samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten narusza konstytucję lub ustawy; w Portugalii — konstytucyjne prawo prezydenta republiki do rozwiązania (po zasięgnięciu opinii Zgromadzenia Republiki i Rady Państwa) organów władzy regionów autonomicznych, w przypadku poważnych naruszeń konstytucji, oraz możliwość rozwiązania organów jednostek lokalnych z powodu działań lub zaniechań stanowiących poważne naruszenie prawa; w Słowenii — możliwość rozwiązania przez Zgromadzenie Państwowe (na wniosek rządu) rady gminy oraz odwołania w tym samym trybie burmistrza w przypadku podejmowania działań nielegalnych, nie stosowania się do postanowień sądów oraz niewywiązywania się ze swoich obowiązków; w Republice Węgierskiej — możliwość wnioskowania przez rząd (po uzyskaniu opinii Trybunału Konstytucyjnego) do parlamentu o rozwiązanie organu samorządu terytorialnego, którego działalność jest sprzeczna z konstytucją; we Włoszech — możliwość zastąpienia przez rząd organu regionu, miasta metropolitalnego, prowincji i gminy (w sytuacji gdy organ ten nie respektuje norm oraz umów międzynarodowych lub unormowań wspólnotowych bądź w razie zaistnienia poważnego niebezpieczeństwa dla życia i porządku publicznego lub też kiedy wymaga tego ochrona jednolitości prawnej albo jedności ekonomicznej, a w szczególności ochrona istotnego poziomu świadczeń w zakresie praw obywatelskich i socjalnych).

W dziedzinie **oceny legalności** działań administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej występuje wielość szczegółowych rozwiązań instytucjonalnych i proceduralnych. Obok omówionych już poprzednio mechanizmów funkcjonujących wewnątrz administracji (znajdujących wyraz m.in. w dwuinstancyjności postępowania administracyjnego), powszechny charakter ma obecnie **kontrola sądowa** działań administracji. W niektórych państwach w ramach organów wymiaru sprawiedliwości funkcjonują specjalne sądy rozpatrujące skargi na sprzeczne z prawem decyzje organów administracji oraz naruszanie obowiązku wydania rozstrzygnięcia przez organ administracji. Niejednokrotnie w kompetencjach tych sądów znajduje się też rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między organami administracji, w tym (jak przykładowo w Polsce) między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej. Wyodrębnione sądownictwo administracyjne istnieje w: Austrii (gdzie najwyższą pozycję w tej dziedzinie ma Trybunał Administracyjny), Belgii (gdzie funkcje sądu administracyjnego pełni Wydział Administracyjny Rady Stanu), Bułgarii (gdzie część spraw rozpatrują jednak sądy powszechne), Danii, Republice Łotewskiej, Finlandii, Grecji, Holandii (gdzie w ramach sądownictwa administracyjnego funkcjonuje m.in. Administracyjny Sąd Apelacyjny, Administracyjny Sąd ds. Gospodarczych oraz Trybunał Skarbowy), Niemczech (na szczeblu federacji i krajów związkowych), Polsce, Portugalii (gdzie dodatkowo działają też sądy podatkowe), Portugalii, Słowenii, Szwecji oraz we

Francji i Włoszech (gdzie zadania sądu administracyjnego drugiej instancji realizuje Rada Stanu). Z reguły sądy administracyjne mają uprawnienia kasacyjne w stosunku do decyzji niezgodnych z prawem, w niektórych jednak państwach (m.in. w Finlandii, Holandii i Szwecji) mogą one również modyfikować treść decyzji, które wydane zostały w granicach i na podstawie prawa, lecz nie uwzględniają właściwie wszystkich okoliczności sprawy.

Odrębne mechanizmy instytucjonalne i proceduralne są stosowane w sprawach dotyczących **oceny konstytucyjności** działań administracji. W tym przypadku przedmiotem analizy są przede wszystkim normy prawa stanowionego przez organy administracji publicznej oraz — tam, gdzie materia ta nie leży w gestii sądów administracyjnych — spory kompetencyjne między organami administracji. Przykładami takich rozwiązań są: w Austrii — prawo Trybunału Konstytucyjnego do uchylania sprzecznych z ustawami rozporządzeń administracyjnych; w Belgii — możliwość zaskarżenia do Trybunału Arbitrażowego działań administracji naruszających konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności w sferze oświaty oraz równości i zakazu dyskryminacji; w Bułgarii — rozstrzyganie przez Sąd Konstytucyjny sporów kompetencyjnych między organami administracji rządowej i samorządowej; w Republice Czeskiej — orzekanie przez Sąd Konstytucyjny m.in. w sprawie skarg konstytucyjnych samorządu terytorialnego na niezgodną z ustawą ingerencję państwa w dziedzinach znajdujących się w kompetencji samorządu; w Republice Łotewskiej — działalność Kanclerza Sprawiedliwości, tj. organu mającego m.in. kompetencje w dziedzinie nadzoru nad zgodnością wykonawczych aktów administracji publicznej (w tym samorządu terytorialnego) z konstytucją i ustawami, mogącego przedkładać Sądowi Państwowemu wnioski w sprawie orzeczenia nieważności aktów sprzecznych z postanowieniami lub sensem konstytucji; w Finlandii — nadzór Kanclerza Sprawiedliwości m.in. nad zgodnością z prawem aktów urzędowych administracji oraz wypełnianiem obowiązków przez urzędników i pracowników publicznych; w Hiszpanii — rozpatrywanie przez Trybunał Konstytucyjny skarg konstytucyjnych w sprawach ochrony praw; w Republice Litewskiej — kontrolowanie legalności rządu przez Sąd Konstytucyjny; w Niemczech — kontrolowanie przez Federalny Trybunał Konstytucyjny zgodności z Ustawą Zasadniczą aktów (generalnych i indywidualnych) organów administracji publicznej wszystkich szczebli, a także (w większości krajów związkowych) kontrolowanie aktów administracji przez krajowe trybunały konstytucyjne; w Polsce — kontrolowanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z konstytucją aktów stanowionych przez rząd i jego organy; w Rumunii — działania kontrolne Trybunału Konstytucyjnego w sprawach zgodności z konstytucją aktów normatywnych rządu; w Słowacji — kontrolowanie przez Sąd Konstytucyjny konstytucyjności aktów prawnych i powszechnie obowiązujących zarządzeń administracji rządowej i samorządowej; w Słowenii — podobnego typu działalność kontrolna prowadzona przez Sąd Konstytucyjny; w Republice Węgierskiej — uprawnienia kontrolne Trybunału Konstytucyjnego, m.in. w stosunku do aktów prawnych rządu.

W sprawach, które dotyczą legalności, a niejednokrotnie również słuszności merytorycznej działań administracji publicznej, w państwach członkowskich Unii Europejskiej obowiązuje zasada dopuszczająca **aktywną postawę obywateli** w dochodzeniu swoich praw. Jednym ze środków jest w tym przypadku złożenie (na zasadzie subsydiarności) skargi konstytucyjnej (m.in. w Republice Czeskiej, w Niemczech — gdzie jest to jednak możliwe tylko w sytuacji występowania interesu osobistego, prawnego i realnego, w Słowacji oraz w Słowenii — w sprawach naruszenia aktami indywidualnymi praw człowieka i podstawowych wolności). We Włoszech istnieje możliwość złożenia przez obywatela skargi nadzwyczajnej do prezydenta republiki na decyzję administracyjną. Niejednokrotnie systemy prawne poszczególnych państw przewidują funkcjonowanie specjalnych instytucji, które mają wspomagać obywateli w tej dziedzinie. Przykładami takich instytucji są: w Austrii — Adwokatura Ludowa (rozpatrująca skargi na niedociągnięcia w administracji federalnej); w Republice Cypryjskiej — Rzecznik Praw Obywatelskich (niemający jednak prawa kontroli działań prezydenta i Rady Ministrów); w Danii — ombudsman (mogący badać uchybienia w działaniach funkcjonariuszy publicznych); w Finlandii — parlamentarny ombudsman (właściwy m.in. w sprawach monitorowania przestrzegania prawa i wypełniania obowiązków przez urzędników i pracowników publicznych); we Francji — Urząd Mediatora (swoista wersja ombudsmana o dość słabych kompetencjach i powiązaniach z władzą wykonawczą, aktywny w sprawie skarg składanych za pośrednictwem członka parlamentu); w Grecji — Rzecznik Praw Obywatelskich (nieupoważniony do wkraczania w sprawy, w których właściwe są sądy lub które dotyczą bezpieczeństwa publicznego); w Hiszpanii — obrońca Ludu (jako wysoki komisarz Kortezów Generalnych mogący nadzorować działalność administracji); w Holandii — ombudsman (który na wniosek osoby zainteresowanej albo z własnej inicjatywy może badać działalność organów administracyjnych państwa oraz innych władz publicznych wskazanych w ustawie, a także może badać prawidłowość prawomocnego rozstrzygnięcia organu administracyjnego); w Irlandii — Rzecznik Sprawiedliwości Administracyjnej (aktywny w sprawie skarg na działania administracji publicznej i jej funkcjonariuszy); w Republice Litewskiej — kontrolerzy sejmowi (mogący badać skargi obywateli na przejawy biurokratyzmu oraz nadużycie władzy przez urzędników państwowych i samorządowych, mający też prawo przedstawiać sądowi wnioski o zwolnienie winnych z zajmowanych stanowisk); w Republice Malty — parlamentarny rzecznik praw (upoważniony do kontroli przestrzegania praw obywatelskich przez administrację państwową i samorządową); w Niemczech — wyspecjalizowane organy federalne (m.in. Federalny Rzecznik do Spraw Ochrony Danych Osobowych) oraz działający w niektórych krajach związkowych rzecznicy praw obywatelskich; w Polsce — Rzecznik Praw Obywatelskich oraz organy wyspecjalizowane w określonych dziedzinach praw (np. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych); w Portugalii — Rzecznik Sprawiedliwości (mogący badać skargi obywateli na działania lub zaniechania władz publicznych i występować w tych sprawach z zaleceniami, ale pozbawiony

możliwości wydawania wiążących rozstrzygnięć); w Rumunii — Adwokat Ludu (jako organ wypełniający zadania ombudsmana); w Słowacji — Publiczny obrońca Praw; w Słowenii — Strażnik Praw Obywatelskich (jako organ stojący na straży praw człowieka i podstawowych wolności w stosunkach z organami państwa, organami wspólnot lokalnych i osobami urzędowymi); w Szwecji — kilku (działających w poszczególnych dziedzinach) ombudsmanów; w Republice Węgierskiej — rzecznicy parlamentarni praw (praw obywatelskich oraz praw mniejszości narodowych i etnicznych), którzy mają umocowanie konstytucyjne, oraz rzecznicy ochrony danych osobowych i ochrony prawa do informacji; w Wielkiej Brytanii — Parlamentarny Komisarz ds. Administracji (jako organ rozpatrujący złożone na ręce posłów Izby Gmin skargi od obywateli, mających w danej sprawie interes prawny i faktyczny, na działania podmiotów administracji podległych ministrom) oraz branżowi komisarze (rzecznicy praw), np. w dziedzinie opieki zdrowotnej (w Anglii, Walii i Szkocji) oraz w dziedzinie administracji lokalnej (w Szkocji i w Walii). Na tym tle stosunkowo słabo prezentują się w tej dziedzinie instrumenty dostępne obywatelom w Bułgarii.

W niektórych państwach w ramach kontroli legalności przyjęto różne **rozwiązania pośrednie między szczeblem postępowania wewnątrz administracji oraz postępowaniem przed sądami**. W Austrii przykładem takich rozwiązań są niezależne senaty administracyjne na poziomie podmiotów federacji, które mogą wydawać orzeczenia — w sytuacjach określonych w konstytucji — po wyczerpaniu administracyjnego toku instancyjnego. W Wielkiej Brytanii funkcjonuje specyficzna instytucja publicznych dochodzeń prowadzonych przez neutralnych inspektorów w sprawach o znaczeniu lokalnym i krajowym, mająca na celu znalezienie najlepszego rozwiązania danej spornej kwestii w relacjach między obywatelami i organami administracji publicznej.

Oddzielne rozwiązania występują w **dziedzinie kontroli finansowej**. We wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej istnieją specjalne organy właściwe w dziedzinie kontroli finansów publicznych oraz działalności gospodarczej administracji. Najczęściej są one powiązane z organami stanowiącymi (parlamentami, legislatywami podmiotów federacji i regionów oraz kolegiałnymi organami stanowiącymi samorządu terytorialnego), na potrzeby których przygotowują raporty i oceny wykorzystywane w trakcie kontrolowania wykonania budżetu oraz decydowania o absolutorium dla organów wykonawczych funkcjonujących na danym szczeblu. W pojedynczych przypadkach (m.in. w Republice Cypryjskiej) organy te są powiązane z głową państwa. W dziedzinie kontroli finansów publicznych dochodzi bardzo często do przenikania się kryteriów formalnych i programowych.

Istotne znaczenie w większości państw członkowskich Unii Europejskiej ma **kontrola obywatelska** nad działaniami administracji publicznej. Jak to już zostało wyżej przedstawione, do istnienia tej kontroli przyczyniają się przede wszystkim: możliwość udziału w posiedzeniach organów stanowiących samorządu terytorialnego, coraz szerszy dostęp obywateli do dokumentów zgromadzonych i wytworzonych przez administrację oraz ulegający poszerzeniu zakres dostępu do informacji

o planowanych przed podmioty administracji działaniach i osobach pełniących funkcje publiczne.

Kontrola polityczna w stosunku do administracji publicznej jest prowadzona przede wszystkim przez centralne i terenowe (państwowe i samorządowe) organy władzy stanowiącej. Na szczeblu państw członkowskich Unii Europejskiej podstawowe znaczenie mają w tym przypadku rozbudowane mechanizmy kontroli parlamentarnej, w skład których (obok kontroli finansów publicznych) wchodzi przede wszystkim takie rozwiązania proceduralne i instytucjonalne, jak: obowiązek przedstawiania przez rząd w parlamencie kierunków swojej polityki; zapytania, interpelacje i dezyderaty parlamentarne; debaty programowe oraz badanie sprawozdań z realizacji poszczególnych zadań; żądania dotyczące przedłożenia informacji i dokumentów; działania kontrolne realizowane przez branżowe i specjalne komisje parlamentarne, w tym — wyposażone w dodatkowe kompetencje — komisje śledcze lub dochodzeniowe, a także komisje do spraw kontroli administracji (m.in. w Danii) lub rozpatrywania skarg na działania administracji (m.in. w Niemczech, gdzie w ramach Bundestagu funkcjonuje Komisja ds. Petycji). W niektórych państwach (m.in. w Republice Litewskiej) uznanie przez parlament odpowiedzi na interpelację za niezadowalającą jest przesłanką dla wszczęcia procedury udzielenia wotum nieufności gabinetowi lub danemu członkowi rządu.

Z nadzorem i kontrolą ściśle wiąże się **odpowiedzialność** administracji publicznej za jej działania i zaniechania. W tej dziedzinie podstawowe znaczenie mają trzy kwestie. Pierwsza z nich dotyczy odpowiedzialności administracji wobec stron stosunków prawnoadministracyjnych, która w swojej istocie ma charakter odszkodowawczy, a więc polega na wzięciu odpowiedzialności za powstałe szkody. Druga kwestia ma charakter polityczny i wiąże się z relacjami polityków funkcjonujących w administracji z organami stanowiącymi lub wyborcami. Trzecia kwestia dotyczy odpowiedzialności poszczególnych funkcjonariuszy administracji publicznej za ich działania i zaniechania, na podstawie przepisów konstytucji oraz ustaw karnych, cywilnych i administracyjnych.

Odpowiedzialność odszkodowawcza administracji najczęściej jest realizowana zgodnie z zasadą, że za szkody spowodowane sprzecznymi z prawem aktami administracyjnymi, indywidualnymi decyzjami administracyjnymi lub niedopuszczalnymi zaniedbaniami w wykonywaniu nałożonych prawem obowiązków odpowiada wobec osób poszkodowanych państwo lub dana jednostka samorządu terytorialnego. Równocześnie państwo lub samorząd terytorialny uzyskują w takich sytuacjach prawo obarczenia odpowiedzialnością finansową pracownika administracji winnego wystąpienia danej szkody. Zwykle zakres obciążeń odpowiedzialnością odszkodowawczą poszczególnych pracowników jest uzależniony od tego, czy można im w danej sprawie przypisać celowe działanie lub rażącą lekkomyślność. W niektórych przypadkach (m.in. w Słowenii) osoba, która poniosła szkodę w związku z działaniem organu administracji lub osoby urzędowej, ma również prawo domagania się odszkodowania bezpośrednio od osoby, która szkodę wyrządziła.

Odpowiedzialność polityczna osób funkcjonujących na stanowiskach kierowniczych w administracji publicznej jest realizowana w większości państw członkowskich Unii Europejskiej w ramach instytucji wotum nieufności ze strony parlamentu lub też ze strony legislatury podmiotu federacji, regionu lub jednostki lokalnej. W przypadku parlamentów dwuizbowych prawo uchwalania wotum nieufności posiada zwykle jedna z izb, chociaż są od tej zasady wyjątki, na przykład w Republice Włoskiej oraz Holandii, gdzie wspomniane prawo mają obie izby, oraz w Rumunii, gdzie wotum nieufności izby uchwalają na wspólnym posiedzeniu. W niektórych państwach istnieje również odpowiedzialność polityczna członków egzekutyw wykonawczych przed głową państwa (np. w Republice Cypryjskiej oraz — na podstawie ukształtowanej w V Republice praktyki — we Francji) lub — w odniesieniu do jednoosobowych organów wykonawczych samorządu terytorialnego — przed wyborcami, którzy są wyposażeni w prawo doprowadzenia do odwołania danego organu w trybie referendum, albo też przed podmiotami sprawującymi nadzór państwowy.

Parlamentarne wotum nieufności (któremu w wielu wypadkach towarzyszy mechanizm pozwalający parlamentowi na odmówienie egzekutywie zaufania) ma zróżnicowaną postać. Przede wszystkim należy podkreślić, że w niektórych państwach dopuszczalne jest tylko konstruktywne wotum nieufności dla szefa gabinetu lub całego gabinetu, w innych zaś istnieją rozwiązania pozwalające na uchwalanie wotum nieufności o charakterze niekonstruktywnym, a nadto dopuszczalne jest uchwalanie wotum nieufności dla poszczególnych członków gabinetu. Zróżnicowanie w tej dziedzinie dotyczy również konsekwencji uchwalenia wotum nieufności lub braku udzielenia wotum zaufania. W niektórych systemach w takich sytuacjach w sposób nieuchronny dochodzi do zmian składu gabinetu (lub zmian w tym gabinecie), w innych zaś modelach występują sytuacje, w których pozbawiony zaufania rząd we współdziałaniu z głową państwa albo też głowa państwa z własnej inicjatywy mogą doprowadzić — zwykle przy zachowaniu konstytucyjnie określonych warunków wynikających z konieczności zabezpieczenia parlamentu przed zbyt częstymi zmianami — do skrócenia kadencji parlamentu i rozpisania nowych wyborów.

Na szczeblu terenowym odpowiedzialność polityczna organów wykonawczych administracji przed legislaturami dotyczy przede wszystkim podmiotów federacji oraz regionów. W przypadku wyższych i podstawowych jednostek władzy lokalnej sytuacja jest w tej dziedzinie uzależniona od pozycji legislatury lokalnych w zakresie legitymizacji organów wykonawczych. Pozycja ta może zaś być ograniczona przez wybory bezpośrednie organów wykonawczych samorządu lub też uprawnienia organu państwowego w sprawach powoływania i odwoływania lokalnych organów wykonawczych.

Odpowiedzialność prawna pracowników administracji za ich działania i zaniechania jest w państwach członkowskich Unii Europejskiej egzekwowana na podstawie przepisów konstytucji oraz przepisów ustaw karnych, cywilnych i administracyjnych. W licznych przypadkach, w ramach zasady kontrasygnaty, człon-

kowe rządu ponoszą również odpowiedzialność za akty stanowione przez głowę państwa.

Często występującą prawidłowością jest istnienie specjalnych rozwiązań proceduralnych i instytucjonalnych dotyczących **odpowiedzialności osób zajmujących wysokie stanowiska** we władzy wykonawczej. Niejednokrotnie prawo oskarżenia mają w tym przypadku tylko niektóre podmioty, w tym parlamenty i głowy państwa. Przykładowo w Austrii członkowie rządu federalnego, członkowie rządów krajowych oraz naczelnicy krajów i członkowie organów administracyjnych Wiednia ponoszą odpowiedzialność konstytucyjną i karnosądową przed Trybunałem Konstytucyjnym. W Belgii Izba Reprezentantów ma prawo oskarżania ministrów i sekretarzy stanu o nielegalne działania podjęte w ramach pełnienia obowiązków publicznych przed Trybunałem Kasacyjnym (spełniającym zadania sądu najwyższego). Podobne prawo mają właściwe rady regionów lub wspólnot w stosunku do członków rządu regionu. W Danii istnieje możliwość wniesienia przez króla lub też parlament oskarżenia do Najwyższego Trybunału Królestwa przeciwko ministrom o nienależyte sprawowanie urzędu. Konstytucja Republiki Łotewskiej zezwala na pociągnięcie członka rządu do odpowiedzialności karnej na wniosek Kanclerza Republiki, za zgodą większości członków parlamentu. W Finlandii parlament może skierować oskarżenie przeciwko członkowi gabinetu o czyny niezgodne z prawem popełnione podczas sprawowania urzędu. We Francji członkowie rządu ponoszą odpowiedzialność karną przed Trybunałem Sprawiedliwości Republiki za czyny popełnione w ramach sprawowania swych funkcji, przy czym z wnioskiem do komisji skarg w tej sprawie może wystąpić każdy, kto uważa się za pokrzywdzonego. W Grecji prawo postawienia w stan oskarżenia przed Sądem Specjalnym osób, które są lub były członkami rządu lub sekretarzami stanu, za przestępstwa karne popełnione podczas wypełniania obowiązków ma jedynie Izba Deputowanych. Członkowie Rady Ministrów i podsekretarze stanu ponoszą też odpowiedzialność cywilną za czyny nielegalne lub zaniedbania, które można zakwalifikować jako świadomą lub będącą wynikiem niedbalstwa działalność na szkodę państwa. W Hiszpanii obowiązuje odpowiedzialność członków rządu (na wniosek Kongresu) przed Izbą Karną Trybunału Najwyższego w wypadku zdrady kraju lub czynów godzących w bezpieczeństwo państwa popełnionych podczas pełnienia urzędu. W Republice Litewskiej, na mocy konstytucji, Prezes Rady Ministrów i ministrowie nie mogą być pociągnięci do odpowiedzialności karnej ani aresztowani i nie może być w żaden sposób ograniczona ich wolność bez uprzedniej zgody parlamentu, a w okresie między sesjami parlamentu bez uprzedniej zgody prezydenta Republiki. W Polsce wyroki w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej za naruszenie konstytucji lub ustaw przez członków Rady Ministrów wydaje Trybunał Stanu. W Portugalii obowiązuje zasada, że — z wyjątkami określonymi w konstytucji — żaden członek rządu nie może zostać zatrzymany ani aresztowany bez zezwolenia Zgromadzenia Republiki. W Rumunii prawo wystąpienia do sądu (Wysokiego Trybunału Kasacji i Sprawiedliwości) z wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności karnej członków rządu za czyny popełnione w czasie pełnienia

funkcji rządowych zastrzeżone jest dla obydwu izb parlamentu oraz prezydenta. W Słowenii prawo oskarżenia przed Sądem Konstytucyjnym premiera lub ministra o naruszenie konstytucji lub ustaw pozostających w związku ze sprawowaniem przez nich urzędu ma Zgromadzenie Państwowe. W Szwecji prawo wniesienia oskarżenia do Sądu Najwyższego przeciwko osobie, która jest (lub była) członkiem rządu, w sprawach przestępstw mających związek z działalnością publiczną przysługuje Komisji Konstytucyjnej. Możliwość wystąpienia z takim oskarżeniem istnieje tylko w przypadku poważnego zaniedbania obowiązków służbowych. We Włoszech członkowie gabinetu podlegają odpowiedzialności z powodu przestępstw popełnionych w związku z wykonywaniem swoich funkcji przed sądownictwem powszechnym, ale dopiero po uprzednim uzyskaniu upoważnienia Senatu Republiki lub Izby Deputowanych.

2.8. Impulsy dla administracji publicznej związane z członkostwem państwa w Unii Europejskiej

Charakter normatywny i instytucjonalny Unii Europejskiej oraz obowiązujące w tej organizacji standardy i procedury decyzyjne w aktywny sposób oddziałują na administracje publiczne we wszystkich państwach członkowskich Wspólnoty, dając **impulsy do zmian** w tych administracjach. Członkostwo państwa w Unii Europejskiej oznacza, iż musi ono w szczególności:

- ukształtować w ramach struktur publicznych, w tym w administracji publicznej, mechanizmy instytucjonalno-proceduralne niezbędne dla udziału we wspólnotowym procesie decyzyjnym;
- stosować wspólne dla wszystkich państw członkowskich standardy działania administracji;
- wykonywać dodatkowe, związane z przynależnością do Unii, zadania wymagające najczęściej aktywności administracji;
- wprowadzić w niektórych dziedzinach aktywności krajowej administracji publicznej zunifikowane rozwiązania instytucjonalne i proceduralne, które są niezbędne dla osiągnięcia kompatybilności w sprawach dotyczących realizacji wspólnych zadań Unii Europejskiej oraz w obszarze finansów Unii.

Unia Europejska jest miejscem permanentnego negocjowania i decydowania. Część decyzji zapada w niej w trybie negocjacji międzyrządowych; część to decyzje, które stanowią wyłączną kompetencję organów Unii Europejskiej; pozostałe decyzje są podejmowane w trybie wspólnotowym. Największe **obciążenia związane z unijnym procesem decyzyjnym** przypadają administracjom rządowym. Rocznie odbywa się w Unii kilka tysięcy spotkań z udziałem wyższych urzędników rządowych państw członkowskich, które są okazją do prezentowania stanowiska w imieniu państwa członkowskiego, a także do obrony tego stanowiska i pozyskiwania dla niego poparcia ze strony innych członków Unii Europejskiej. Aby z powodzeniem wywiązywać się w tym systemie ze swych zadań, administracja publiczna państwa członkowskiego Unii Europejskiej musi mieć zdolność do:

- wypracowania we właściwym czasie, skoordynowanego i obsługującego w maksymalnym stopniu interesy danego państwa, stanowiska krajowego w sprawach, które stanowią przedmiot procesów decyzyjnych na poziomie Unii Europejskiej;
- zapewnienia temu stanowisku jak najlepszej pozycji już w fazie decydowania na poziomie unijnym;
- implementacji prawa unijnego w sposób gwarantujący zachowanie bezpieczeństwa obrotu prawnego w państwie;
- pełnego wykorzystania przez dane państwo wszystkich instrumentów polityk wspólnotowych, w tym szczególnie funduszy unijnych, dla realizacji celów gospodarczych i społecznych tego państwa;
- zaspokojenia potrzeb kadrowych związanych z kontaktami między administracją publiczną w danym kraju a administracją Unii Europejskiej oraz z administracjami innych państw członkowskich Unii, w stopniu gwarantującym aktywne uczestnictwo danego państwa w Unii.

Sytuacja ta wymaga, by w każdym państwie członkowskim Unii Europejskiej istniał sprawny i efektywny **mechanizm instytucjonalno-proceduralny koordynacji** wewnątrz samego rządu oraz w stosunkach między rządem a innymi organami, w tym przede wszystkim parlamentem oraz organami samorządu terytorialnego. Mechanizm ten musi służyć zaspokojeniu potrzeb związanych z: 1) komunikacją wewnętrzną (wymianą informacji); 2) konsultacją (informacją zwrotną); 3) identyfikacją różnic; 4) wypracowywaniem porozumienia; 5) arbitrażem (niezbędnym w sytuacjach, gdy porozumienie nie jest możliwe); 6) wyznaczaniem granic działania i odpowiedzialności poszczególnych podmiotów (co jest konieczne, gdyż struktura komitetów i grup roboczych Komisji Europejskiej nie pokrywa się ze strukturą ministerstw i urzędów w poszczególnych państwach członkowskich); 7) ustalaniem wspólnych priorytetów; 8) kształtowaniem strategii danego państwa wobec Unii Europejskiej.

Prawo wspólnotowe pozostawia poza swoimi regulacjami zagadnienie konkretnych rozwiązań wykorzystywanych w tej dziedzinie. System normatywny obowiązujący w Unii Europejskiej w bardzo niewielkim stopniu ingeruje w sposób formalny w szczegółowe kwestie dotyczące organizacji i sposobu działania administracji publicznej państw członkowskich. Chociaż i w tej sferze muszą być spełnione pewne generalne wymogi wynikające z kryteriów politycznych, ekonomicznych i społecznych obowiązujących w Unii, administracja publiczna podlega w większości przypadków samodzielnym decyzjom właściwych organów krajowych. Unia ogranicza się przede wszystkim do analizowania, czy w danym państwie stworzono wystarczające warunki do wprowadzenia i bieżącego realizowania zobowiązań wynikających z norm prawa wspólnotowego. W efekcie tej sytuacji w państwach członkowskich Unii występują **różne modele koordynacji spraw europejskich**. Decydujące znaczenie mają uwarunkowania wynikające z tradycji, formy ustrojowej państwa, systemów rządów, ustroju terytorialnego oraz systemów administracji publicznej występujących w poszczególnych krajach.

Unijne procesy decyzyjne prowadzą do transferu i modyfikacji podziału kompetencji **między legislatywami i rządami** państw członkowskich. Z jednej bowiem strony rządy stają się podmiotem podejmującym ostateczne, wiążące dane państwo decyzje w sprawach, które tradycyjnie stanowiły materię ustawową; z drugiej zaś strony do rządowego procesu decyzyjnego, z różnymi szczegółowymi uprawnieniami, włączają się parlamenty lub ich organy. W państwach członkowskich Unii Europejskiej działają komisje parlamentarne do spraw europejskich, których umocowanie prawne i uprawnienia są jednak zróżnicowane. Najsilniejszą pozycję komisje te mają w Danii oraz w Niemczech (o istnieniu takich komisji w Bundestagu i Bundesracie stanowi Ustawa Zasadnicza). W obu tych przypadkach komisje mogą w sprawach integracji europejskiej zajmować stanowisko w imieniu parlamentu, zaś sam parlament posiada uprawnienia do współdecydowania o treści stanowiska zajmowanego przez rząd w trakcie negocjacji w unijnej Radzie Ministrów. W Danii komisja (po obradach z wyłączeniem jawności) udziela rządowi mandatu do prowadzenia tych negocjacji. W Niemczech konkretne regulacje dotyczące sposobu kształtowania stanowiska państwa w sprawach unijnych uwzględniają specyfikę państwa federacyjnego; opinie parlamentarne w tych sprawach powinny być przez rząd rozważone, a jeśli nie zostaną wzięte pod uwagę, to niezbędne jest uzasadnienie takiej sytuacji. W Wielkiej Brytanii, Austrii, Francji i Holandii opinie parlamentarne w sprawach negocjacji unijnych są wiążące dla rządów tylko w ściśle określonych sprawach. W niektórych państwach parlament ma prawo domagać się, aby rząd zablokował wspólnotowy proces decyzyjny w określonej sprawie do czasu przeprowadzenia debaty na ten temat w parlamencie narodowym. W takich państwach, jak Belgia, Finlandia i Szwecja opinia parlamentarna ma charakter zalecenia, a nie bezwzględnie obowiązującej wytycznej. Niezależnie od szczegółowych rozwiązań, we wszystkich krajach (poza Grecją) parlament ma w omawianych sprawach wyraźnie zagwarantowane uprawnienie do: uzyskiwania projektów stanowisk rządowych, debaty w tych sprawach, żądania przedstawiania przez rząd prognoz skutków określonych projektowanych rozwiązań, zajmowania publicznie stanowiska (w formie rezolucji i uchwał), a także monitorowania i kontrolowania postępowania rządu pod kątem zgodności z opiniami i zaleceniami parlamentu lub jego wyspecjalizowanego organu.

Rozwiązania w tej dziedzinie przyjęte na **szczeblu rządowym** w poszczególnych krajach łączą następujące elementy: wzrost znaczenia premiera i wspierających go struktur, tworzenie różnorodnych mechanizmów koordynacji międzyresortowej (m.in. komitetów do spraw europejskich), wyznaczanie nowych zadań dla organów tradycyjnie odpowiedzialnych za sprawy zagraniczne, tworzenie we wszystkich urzędach struktur i stanowisk (w tym na szczeblu kierownictw politycznych) do spraw europejskich. Równocześnie występują trzy główne warianty rozwiązań organizacyjnych w sprawach europejskich. W pierwszym z nich zadania są rozdzielone między MSZ oraz specjalny organ centralny do spraw koordynacji polityki wspólnotowej (np.: SGCI we Francji, Sekretariat Europejski w Wielkiej Brytanii, SSEU w Hiszpanii, DGAC w Portugalii). W wariacie drugim kluczową

rolę w tej dziedzinie odgrywa MSZ (tak jest w Belgii i — w coraz większym stopniu — w Polsce). W wariancie trzecim zadania są podzielone głównie między MSZ i ministerstwo finansów (jest to rozwiązanie przyjęte w Niemczech).

W przypadku administracji regionalnej i lokalnej w państwach członkowskich Unii Europejskiej dodatkowe impulsy wspólnotowe są związane przede wszystkim z pojawieniem się nowych możliwości zabiegania o realizację interesów danych jednostek terytorialnych bezpośrednio na poziomie ponadpaństwowym. Dotyczy to w szczególności regionów, które uzyskały w ramach Unii Europejskiej (w przypadku spełniania wymagań przewidzianych we wspólnej nomenklaturze terytorialnej jednostek statystycznych NUTS) oraz wewnątrz poszczególnych państw dodatkowe instrumenty prezentowania swoich stanowisk, opiniowania projektów dotyczących tych regionów oraz pozyskiwania środków na finansowanie programów regionalnych. Równocześnie jednak polityka regionalna przestała być w ramach Unii Europejskiej wewnętrzną sprawą poszczególnych państw członkowskich. Niektóre fundusze unijne (dotyczy to Europejskiego Funduszu Społecznego oraz fragmentu Europejskiego Funduszu Ukierunkowania i Gwarancji Rolnych, a w okresie późniejszym Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu Spójności oraz Finansowego Instrumentu Ukierunkowania Rybołówstwa) stały się instrumentami polityki regionalnej, w tym polityki rekonwersji gospodarczej i społecznej regionów. Z tymi funduszami powiązano niektóre struktury instytucjonalne Komisji Europejskiej (w tym Komitet Polityki Regionalnej, utworzony w jego miejsce Komitet Rozwoju i Rekonwersji Regionów oraz ukształtowany na mocy *Traktatu o Unii Europejskiej*, czyli tzw. traktatu z Maastricht, Komitet Regionów, w skład którego wchodzi również przedstawiciele struktur lokalnych). Wspólnotowe Ramy Wsparcia, wyznaczające zakres włączenia się Unii Europejskiej w finansowanie (na zasadach subsydiarności) zadań realizowanych w poszczególnych regionach, zawierają w każdym przypadku również liczne zobowiązania wiążące władze tych regionów w dziedzinie kierunków, zasad i procedur działania. Polityka regionalna Unii Europejskiej wymusza określone relacje między podmiotami publicznymi na szczeblu wspólnotowym, państwowym, regionalnym i lokalnym oraz między różnego rodzaju podmiotami działającymi na tym samym poziomie. Tym samym wyznaczane są nowe ramy działania dla administracji publicznej na poziomie regionalnym i lokalnym poszczególnych państw członkowskich oraz ustalane są wspólne standardy w zakresie monitorowania (ewaluacji) i kontroli finansowej w administracji.

Na tle procesów decyzyjnych i rozwiązań instytucjonalnych obowiązujących w Unii Europejskiej, we wszystkich państwach członkowskich kształtuje się w administracji rządowej **nowy układ relacji między politykami i urzędnikami zawodowymi**. Istotnemu wzmocnieniu ulega w tych relacjach pozycja urzędników zawodowych, w tym szczególnie zajmujących wyższe stanowiska w strukturach rządowych. Uzyskują oni bowiem w praktyce możliwość wpływania na treść decyzji podejmowanych w imieniu państwa w trakcie posiedzeń unijnych komitetów i grup roboczych. Interaktywny charakter tych spotkań powoduje, że instrukcje

polityczne, na których opierają się uczestniczący w nich urzędnicy, nieraz okazują się zawodne, nie zawsze bowiem można z góry przewidzieć, w jakim kierunku potoczy się dyskusja. Niejednokrotnie sytuacja zmusza urzędników zawodowych do zajmowania stanowiska w czasie rzeczywistym (m.in. w formie podjęcia tematu czy też poparcia lub odrzucenia jakiegoś rozwiązania niespodziewanie zgłoszonego w dyskusji), bez możliwości konsultacji z politykami rządowymi.

W Unii Europejskiej odszukać można **wzorce odnoszące się do standardów działania administracji publicznej**. Zasadniczy z nich jest zawarty w art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, przyjętej w grudniu 2000 r. w Nicei, w który zostało wpisane prawo do dobrej administracji. Wspomniany artykuł Karty (który początkowo miał stać się fragmentem *Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, a po ustaleniach przyjętych w 2007 r. ma być włączony do *Traktatu reformującego Unię*) precyzuje, że prawo każdego „do bezstronnego i rzetelnego załatwienia jego sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i agencje Unii” obejmuje: prawo każdej osoby do osobistego przedstawienia sprawy, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jej sytuację; prawo każdej osoby do dostępu do akt jej sprawy, z zastrzeżeniem poszanowania uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej; spoczywający na administracji obowiązek uzasadniania swoich decyzji. Artykuł ten stanowi też, że każda osoba ma prawo domagania się od Unii naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla systemów prawnych państw członkowskich, szkody wyrządzonej przez jej instytucje lub jej pracowników przy wykonywaniu ich funkcji oraz że może zwrócić się pisemnie do instytucji Unii w jednym z języków unijnej konstytucji i musi otrzymać odpowiedź w tym samym języku. Owa Karta to obecnie tylko swoista „deklaracja moralności europejskiej” w dziedzinie administracji publicznej. Nie jest ona normą pociągającą za sobą bezpośrednio skutki prawne w sferze relacji między administracją publiczną w państwach członkowskich a osobami fizycznymi i prawnymi. Praktyka orzecznictwa Europejskiego Trybunału Europejskiego pokazuje jednak, że z tej normy już obecnie niejednokrotnie w praktyce wyprowadzane są roszczenia.

Fragmentem regulacji Unii Europejskiej w dziedzinie administracji publicznej jest **Europejski Kodeks Dobrej Administracji** (dokładnie: Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej — *The European Code of the Good Administrative Behaviour*), który został przyjęty przez Parlament Europejski 6 września 2001 r. Formułuje on pewne zasady wyznaczające model stosunków obowiązujący w kontaktach instytucji i urzędników unijnych z jednostkami, przez które rozumie się osoby fizyczne i prawne, niezależnie od tego, czy ich miejsce zamieszkania lub zarejestrowana siedziba znajdują się na terytorium jednego z państw członkowskich, czy też nie. W tym liczącym 27 artykułów dokumencie Parlament Europejski za podstawowe zasady uznał: praworządność, niedyskryminowanie, współmierność (przyjętych działań do obranego celu), zakaz nadużywania uprawnień, bezstronność i niezależność, obiektywność, uwzględnianie zgodnych z prawem oczekiwań jednostek i udzielanie im porad dotyczących moż-

liwego sposobu postępowania oraz sposobu rozstrzygnięcia sprawy, uczciwość, uprzejmość, odpowiadanie na pisma w tym języku traktatu, w którym zwróciła się dana jednostka, potwierdzanie odbioru każdego pisma skierowanego do instytucji (z powinności tej zwalnia jedynie możliwość przekazania w terminie dwóch tygodni merytorycznie uzasadnionej odpowiedzi) oraz obowiązek przekazywania sprawy do właściwej jednostki organizacyjnej danej instytucji (w przypadku skierowania wystąpienia lub zażalenia do innej jednostki organizacyjnej). Za podstawowe zasady uznano też: prawa jednostki do wysłuchania jej argumentów oraz pisemnego przedstawienia uwag, w przypadku gdy może zostać podjęta decyzja dotycząca praw lub interesów jednostki; zachowanie terminu podjęcia decyzji (niezwłocznie, nie później niż w dwa miesiące od daty wpłynięcia wniosku, a jeśli później, to tylko w przypadkach merytorycznie uzasadnionych i po uprzednim poinformowaniu wnoszącego); obowiązkowe uzasadnienie decyzji; informowanie o możliwościach odwołania; przekazanie podjętej decyzji na piśmie natychmiast po jej podjęciu (z równoczesnym powstrzymaniem się od powiadamiania innych jednostek o podjętej decyzji do czasu, kiedy zostanie powiadomiona o tej decyzji jednostka, której decyzja dotyczy); ochronę danych; odpowiadanie w sposób jasny i zrozumiały na prośby o udzielenie informacji; rozpatrywanie pozytywnie (w granicach wyznaczonych uregulowaniami prawnymi) wniosków o umożliwienie dostępu do publicznych dokumentów; prowadzenie rejestrów spraw i poczty; informowanie o Kodeksie; prawo złożenia skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich; kontrolę sposobu stosowania postanowień Kodeksu.

Elementem kodyfikacji Unii Europejskiej w sprawach istotnych dla administracji publicznej są **zasady poprawy jakości** i spójności przygotowywanych regulacji oraz oceny ich skutków. Zostały one zawarte w Komunikacie Komisji Wspólnot Europejskich w sprawie oceny skutków regulacji z 2002 r. Dokument ten opisuje procedury i określa zakres oceny skutków regulacji, której przeprowadzenie zostało włączone do procesu przygotowywania nowych rozwiązań. Celem jest w tym przypadku określenie najbardziej efektywnych i najmniej kosztownych sposobów wdrażania decyzji, a także każdorazowe ustalenie i ocenienie kosztów tego wdrożenia, dostarczenie informacji o danej regulacji wszystkim podmiotom (osobom fizycznym i prawnym) zainteresowanym daną regulacją. Wśród regulacji unijnych mających w części obligatoryjny charakter znajdują się też liczne inne rozstrzygnięcia o istotnych konsekwencjach dla funkcjonowania administracji publicznej państw członkowskich. Tytułem przykładu można tu wskazać unijną zasadę swobodnego przepływu pracowników pochodzących z państw członkowskich Unii Europejskiej. Wprowadzie art. 39 ust. 4 *Traktatu o Unii Europejskiej* stanowi, że zasada ta nie dotyczy administracji publicznej, jednak wyjątek ten został ograniczony w orzecznictwie Trybunału Europejskiego tylko do sytuacji, w których jest to niezbędne dla zabezpieczenia ogólnego interesu państwa. W komunikacie Komisji Europejskiej przyjęto, że może to odnosić się do pracowników administracji publicznej wykonujących władzę państwową, w związku z procesem tworzenia lub stosowania prawa oraz nadzoru nad jednostkami podporządkowanymi.

Unia Europejska nie poprzestaje na próbach kodyfikacji standardów obowiązujących w administracji publicznej. Jednym z kierunków działań związanych z nią instytucji, szczególnie zaś Europejskiego Instytutu Administracji Publicznej w Maastricht, jest **wypracowywanie narzędzi oceny** w tej dziedzinie, w tym prace nad Wspólną Metodą Oceny — WMO (Common Assessment Framework — CAF). Metoda ta ma umożliwić ocenę jakości zarządzania w administracji publicznej państw UE, przy występującej różnorodności systemów administracyjnych. Jej podstawą jest układ dziewięciu podstawowych kryteriów (konkretyzowanych w sumie przez 43 wskaźniki — wszystkie ze skalą od 1 do 5) odnoszących się w części do sposobów realizacji założonych celów i oceny osiąganych rezultatów. Kryteria oceny potencjału administracji publicznej dotyczą głównie: procedur i sposobów realizacji przywództwa, zarządzania zasobami ludzkimi, mechanizmów kształtowania programu strategicznego oraz celów operacyjnych, a także motywowania pracowników i partnerstwa zewnętrznego. Pozostałe kryteria są związane z wynikami osiąganymi przez administrację publiczną w relacjach z pracownikami i obywatelami; w grę wchodzi tutaj kwestie dostępu do usług publicznych i informacji, a także satysfakcji pracowników i klientów urzędów. Szczególne znaczenie w tym systemie przypisuje się zdolności zarządzania zmianą.

Na tle impulsów związanych z funkcjonowaniem Unii Europejskiej coraz częściej pojawiają się pojęcia **europelizacji administracji publicznej** oraz europejskiej przestrzeni administracyjnej (*European Administrative Space*). Bez podejmowania sporów teoretycznych dotyczących sposobu rozumienia tych pojęć, uznać można za mało realną koncepcję, w której europeizacja traktowana jest jako proces pełnej unifikacji w sferze instytucjonalnej, kadrowej i proceduralnej w administracjach państw członkowskich Unii Europejskiej. O wiele bardziej racjonalne niż wizja jednej idealnej administracji jest natomiast oczekiwanie, że proces europeizacji — poprzez rozwijanie wspólnoty wartości, zadań i standardów — będzie prowadził do wzmacniania gwarancji wykonywania przez administracje publiczne państw członkowskich Unii na podobnym poziomie tych samych zadań. Można więc mówić o kilku różnych aspektach europeizacji, łącząc ją: po pierwsze — z treścią prawa Unii Europejskiej, po drugie — z uczestnictwem krajowych administracji państw członkowskich w procesie decyzyjnym Unii, po trzecie — ze współpracą administracji krajowych w realizacji polityk unijnych, po czwarte — z wykonywaniem przez administracje poszczególnych państw członkowskich części zadań w imieniu całej Unii, po piąte — z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

2.9. Kierunki zmian w systemach administracji publicznej

Systemy administracji publicznej we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej znajdują się w **procesie stałych zmian**, który w licznych swoich elementach ma charakter jakościowy i dotyczy nie tylko przekształceń instytucjonalnych i proceduralnych, ale i misji oraz zasad działania administracji. Proces ten

przebiega pod wpływem dwóch przeciwstawnych tendencji, z których jedna sprzyja zbliżaniu rozwiązań występujących w administracjach narodowych, druga zaś jest podstawą utrzymywania się różnic między tymi administracjami. Wspomniane zmiany w części mają charakter obiektywny i są naturalnym następstwem procesów zachodzących wokół administracji, w części zaś są to zmiany będące skutkiem realizacji określonych strategii zarządzania sprawami publicznymi, wynikających z rozstrzygnięć programowych, w tym z wyborów o charakterze politycznym. Dla zachodzących zmian fundamentalne znaczenie ma — zyskujący coraz szersze poparcie — pogląd, że nie da się zrealizować zamierzeń dotyczących ukształtowania sprawnego i właściwie odpowiadającego na współczesne wyzwania państwa bez istnienia dobrej administracji publicznej.

Na **upodabnianie się do siebie narodowych administracji publicznych** wpływają przede wszystkim następujące czynniki:

- ugruntowywanie się wspólnych standardów w dziedzinie publicznej (w tym zasad państwa demokratycznego, podziału władz i państwa prawnego);
- postępy globalizacji (związane z pojawianiem się w otoczeniu administracji coraz większej liczby silnych, ponadpaństwowych podmiotów gospodarczych i finansowych oraz z powiększaniem się swobody przepływu między państwami ludzi, towarów, kapitału i usług);
- rewolucja informatyczna (tworząca dla administracji nowe możliwości organizacji pracy, wzmacniająca znaczenie układów sieciowych oraz wymuszająca wprowadzanie w administracji wspólnych zabezpieczeń kanałów łączności, baz danych i autentyczności dokumentów elektronicznych);
- włączenie administracji do zaostrzającej się rywalizacji międzypaństwowej (tworzące przesłanki dla ekonomizacji zasad działania i kryteriów oceny administracji);
- wspólne zagrożenia i wyzwania, w tym związane z terroryzmem politycznym, konfliktem interesów i zorganizowaną przestępczością międzynarodową oraz nielegalną imigracją (wzmagające presję na stosowanie w poszczególnych administracjach wspólnych, kompatybilnych procedur działania);
- członkostwo w Unii Europejskiej (tworzące nowe możliwości działania i zadania wymagające obsługi, a także wymuszające przyjęcie wspólnych standardów działania oraz stworzenie rozwiązań instytucjonalnych, proceduralnych i kadrowych pozwalających administracjom publicznym państw członkowskich na aktywny udział w unijnym procesie decyzyjnym).

Przyczyną utrzymującego się **zróżnicowania narodowych administracji publicznych** są przede wszystkim takie czynniki, jak:

- powierzchnia i charakter terytorium oraz liczba, struktura narodowościowa i rozmieszczenie ludności w poszczególnych państwach;
- odmienne doświadczenia historyczne (w tym siła tradycji upolitycznienia administracji w państwie);
- specyficzne rozwiązania ustrojowe;
- dominujące modele kultury politycznej i prawnej;

- kształt sceny politycznej (w tym stopień skonsolidowania owej sceny, charakter sporu między głównymi siłami politycznymi oraz stopień stabilności zaplecza politycznego rządu i organów stanowiących w terenie).

Do dominujących **kierunków zmian** w administracjach narodowych należy zaliczyć przede wszystkim:

- w sprawach sposobu rozumienia misji administracji: umacnianie się wpływów doktryny pomocniczości (subsydiarności) administracji publicznej, które znajduje wyraz w wycofywaniu się administracji z tych obszarów, gdzie jej obecność nie jest niezbędna;
- w sprawach usytuowania administracji w systemie organów publicznych: wykonawcze zorientowanie aktywności podmiotów administracji, podporządkowane realizacji zasady podziału i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej;
- w sprawach charakteru podmiotów realizujących zadania z zakresu administracji publicznej: zwiększanie się udziału podmiotów pozapaństwowych (głównie samorządu terytorialnego) w wykonywaniu tych zadań oraz pojawianie się — w ramach postępującego procesu prywatyzacji administracji — coraz liczniejszych, nietypowych i zróżnicowanych wewnętrznie podmiotów społecznych i prywatnych uczestniczących w administrowaniu;
- w sprawach kompetencji organów i urzędów administracji publicznej: wdrażanie zasady prymatu zespoleń terytorialnych nad układem podziałów branżowych, przesuwanie licznych kompetencji z poziomu centralnego na coraz silniejszy poziom regionalny, z równoczesnym upowszechnianiem się metody określania kompetencji podmiotów lokalnych struktur państwa na podstawie zasady otwartości, zgodnie z którą to, co nie jest wyraźnie przypisane do innych organów i urzędów, wchodzi w skład kompetencji podmiotów lokalnych;
- w sprawach wzajemnych relacji między podmiotami administracji publicznej: modernizowanie i ograniczanie relacji o charakterze hierarchicznym, przy równoczesnym umacnianiu się więzi sieciowych, wzroście znaczenia kooperacji i współdziałania oraz rozwoju stosunków umownych;
- w sprawach finansów publicznych: wzrost znaczenia programowania budżetowego jako mechanizmu zarządzania finansami, zmniejszanie stopnia re-dystrybucji finansów publicznych (dotacji i subwencji), powiększanie się udziału dochodów własnych w budżetach komunalnych, ekonomizacja administracji (w tym zwiększanie liczby przypadków uzyskiwania przez poszczególne podmioty zleceń na realizację niektórych zadań z zakresu administrowania na zasadzie konkurencji) oraz rozwój różnych form partnerstwa publicznoprawnego;
- w sprawach kadr administracji publicznej: wzmacnianie w systemach służby cywilnej rozwiązań bliższych modelowi pozycyjnemu (modelowi stanowisk), przy równoczesnym powolnym zmniejszaniu się siły rozwiązań właściwych modelowi awansowemu (modelowi kariery), poszukiwanie nowych

- zabezpieczeń przed zagrożeniami konfliktem interesu, tworzenie dodatkowych gwarancji zachowania odpowiedniego poziomu etycznego pracowników urzędów publicznych, uelastycznianie zasad relacji między politykami i urzędnikami zawodowymi oraz rozbudowa mechanizmów mających zagwarantować współpracę między politykami i urzędnikami zawodowymi;
- w sprawach zasad postępowania decyzyjnego w administracji: rozwój mechanizmów koordynacyjnych, różnicowanie instytucjonalne podmiotów mających realizować zadania programowe i kontrolne oraz wykonawcze, kształtowanie specjalnych rozwiązań dla obsługi sytuacji nadzwyczajnych oraz odrębnych mechanizmów instytucjonalnych, proceduralnych i kadrowych w relacjach z Unią Europejską;
 - w sprawach standardów postępowania administracyjnego: postępująca kodyfikacja administracyjnego prawa wykonawczego, rozwój gwarancji procesowych dla obywateli w relacjach z administracją publiczną, poszerzanie przejrzystości i jawności w działaniu decyzyjnym oraz ograniczenie uznaniowości w decydowaniu;
 - w sprawach nadzoru, kontroli i odpowiedzialności administracji: umacnianie się sądowej kontroli administracji publicznej, ekonomizacja kryteriów oceny, rozwój mechanizmów kontroli politycznej i obywatelskiej, zwiększanie się udziału w działaniach kontrolnych w stosunku do administracji podmiotów reprezentujących interes ogólny, a także urealnianie odpowiedzialności państwa, samorządu terytorialnego (częściowo również poszczególnych funkcjonariuszy) za skutki naruszających prawo działań i zaniechań podmiotów administracji;
 - w sprawach kontaktów zagranicznych podmiotów administracji: rozwój nowych form kontaktów dwustronnych i wielostronnych, w ramach których podmioty administracji ze szczebla terenowego (w tym szczególnie szczebla regionalnego) w poszczególnych państwach wchodzi w relacje ze strukturami organizacji międzynarodowych oraz ze swoimi odpowiednikami w innych państwach.

LITERATURA UZUPEŁNIAJĄCA

- Administracja i polityka. Administracja publiczna w procesie przemian*, red. A. Ferens, I. Macek, Wrocław 2002.
- Administracja i polityka. Europejska administracja publiczna*, red. R. Wiszniowski, Wrocław 2005.
- Administracja pod wpływem prawa europejskiego*, red. B. Dolnicki, J. Jagoda, Bydgoszcz 2006.
- Administracja publiczna*, red. J. Hausner Warszawa 2005.
- Aktualne problemy finansów lokalnych i regionalnych w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej*, red. E. Chojna-Duch, Warszawa 2006.
- Bossaert D., Demmke Ch., *Służba cywilna w państwach akcesyjnych. Tendencje i wpływ procesów integracyjnych*, Łódź 2003.
- Chrabąszcz R., Hausner J., Mazur S., *Administracja publiczna w wybranych krajach Europy Środkowo-wschodniej*, Kraków 2003.

- Demmke Ch., *Służba cywilna w krajach europejskich: między tradycją a reformą*, Łódź 2004.
- Izdebski H., *Historia administracji*, Warszawa 2001.
- Izdebski H., *Współczesne modele administracji publicznej*, Warszawa 1993.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Kaczmarek T., *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Poznań 2005.
- Malec J., Malec D., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000.
- Michałowska-Gorywoda K., *Podjęmowanie decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2002.
- Michota W., *Implementacja ustawodawstwa w zakresie dostępu do informacji publicznej. Doświadczenia państw demokratycznych Europy i świata*, „Służba Cywilna” 2002 nr 4.
- Mról W., *Administracja rządowa i samorządowa w Europie w dobie nowożytniej*, Przemysł 2003.
- Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej: podstawowe założenia i modele*, Warszawa 1990.
- Nowak-Far A., Michoński A., *Krajowa administracja w unijnym procesie podejmowania decyzji*, Warszawa 2004.
- Pietrzak I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2006.
- Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmiecik, Kraków 2005.
- Prawnoadministracyjne regulacje samorządności i zarządzania państwem w Unii Europejskiej*, red. M. Woźniak, J. Rysza, Opole 2006.
- Regiony*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2005.
- Rydlewski G., *Polityka i administracja w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2006.
- Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, red. J. Jeżewski, Wrocław 1999.
- Skrzyp J., *Administracyjny podział państw europejskich*, Olecko 2006.
- Szreniawski J., *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2003.
- Świątkowski J., *Europejski kodeks dobrej administracji*, Warszawa 2002.
- Wąsowicz M., *Historia ustroju państw Zachodu. Zarys wykładu*, Warszawa 1998.
- Władza i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych*, red. E. Ruśkowski, B. Dolnicki, Bydgoszcz 2007.

3. SZCZEBEL CENTRALNY ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ

3.1. Rząd jako główny organ administracji publicznej w strukturze podmiotów publicznych na szczeblu centralnym państwa

Na poziomie centralnym każdego państwa głównym podmiotem administracji publicznej jest rząd wraz z podległymi mu organami i urzędami. Stwierdzenie to zachowuje swoją ważność bez względu na znaczne zróżnicowanie formy rządu w poszczególnych państwach oraz bez względu na odmienne rozwiązania w dziedzinie kreowania, legitymizowania, składu, struktury, zakresu i trybu działania tego organu.

Regulacje dotyczące rządu znajdują się z zasady w konstytucjach. W wielu krajach członkowskich Unii Europejskiej sprawy związane z usytuowaniem rządu są omówione już w tej części ustawy zasadniczej, która jest poświęcona zasadom ustrojowym państwa. Zwykle regulacje te znajdują się również w częściach lub rozdziałach dotyczących innych organów w państwie, w tym parlamentu. W Austrii, Bułgarii, Czechach, Estonii, Finlandii, we Francji, w Grecji, Hiszpanii, Holandii, Irlandii, na Litwie, Łotwie, w Niemczech, Polsce, Portugalii, Rumunii, Słowacji, Szwecji, na Węgrzech oraz we Włoszech podstawowe normy dotyczące rządu są wydzielone w oddzielne rozdziały (lub tytuły) konstytucji. Wśród państw członkowskich Unii Europejskiej są jednak i takie (np. Holandia), których konstytucje regulują tematykę dotyczącą rządu w dość ogólnikowy sposób.

W przypadku każdego rządu dochodzi do łączenia się zadań i kompetencji z zakresu wyborów celów i programów, kreowania kierunków i oceny wyników podjętych działań, tzn. z zakresu polityki, oraz z obszaru spraw dotyczących wykonawstwa, tzn. z obszaru administrowania. **Misja rządu** w każdym państwie ma charakter polityczny. Znajduje to odzwierciedlenie w ukształtowanych mechanizmach legitymizacji rządów, treści ich działań (które muszą uwzględniać zobowiązania polityczne i preferencje programowe ugrupowań stanowiących zaplecze polityczne) oraz w sferze odpowiedzialności. Równocześnie jednak każdy rząd ze swojej istoty jest organem, który działa w sferze wykonawczej w imieniu państwa i w celu realizacji zadań wynikających ze sposobu rozumienia w danym przypadku obowiązków tego państwa. W ramach podziału władz rząd ma wyznaczone pole aktywności w sferze władzy wykonawczej, poszczególne rządy wykonują jednak także — chociaż w zróżnicowanym i ograniczonym zakresie — zadania związane z tworzeniem prawa. W części dzieje się tak za sprawą różnorodnych mechaniz-

mów wpływania rządów na parlament, w części zaś przez bezpośredni udział w tworzeniu powszechnie obowiązującego prawa.

W państwach członkowskich Unii Europejskiej, gdzie rządy nie mają własnej legitymizacji politycznej, podstawowe znaczenie ma zasada, zgodnie z którą niezbędnym warunkiem powstania i działania gabinetu ministrów jest posiadanie zaufania w parlamencie. Sam **mechanizm powołania rządu** jest w poszczególnych państwach zróżnicowany. Biorąc pod uwagę to, co jest pierwszym krokiem w procedurze przewidzianej przy powoływaniu rządu, i pamiętając przy tym, że poszczególne systemy konstytucyjne mają procedury „awaryjne”, uruchamiane wtedy, gdy główne mechanizmy okażą się nieskuteczne, można wyróżnić w tej dziedzinie pięć podstawowych rozwiązań.

Pierwsze polega na tym, że głowa państwa powołuje na podstawie oceny układu sił w parlamencie szefa rządu, a następnie na jego wniosek (lub — tak jak np. w Austrii — również za jego kontrasygnatą) innych członków rządów. Taka sytuacja ma miejsce w: Austrii, Czechach, Danii (gdzie król może jednak formalnie mianować ministrów bez wniosku premiera), Estonii, we Francji, w Holandii, na Łotwie, w Polsce, Portugalii, Rumunii, Słowacji i we Włoszech (gdzie wniosek jest oddzielnie głosowany w obu izbach).

Drugie rozwiązanie sprowadza się do tego, że wprowadzie głowa państwa również powołuje szefa rządu i następnie na jego wniosek innych członków gabinetu, jednak jest w tych działaniach formalnie związana układem sił w parlamencie. Zgodnie z treścią regulacji konstytucyjnych lub utrwaloną praktyką polityczną premierem zostaje lider zwycięskiej partii. Takie rozwiązanie przyjęto w: Grecji (jeśli misja przywódcy partii dominującej okaże się nieskuteczna, prezydent zwraca się — w kolejności wynikającej z układu sił w parlamencie — do innych przywódców partyjnych), Luksemburgu (w 1974 r.), na Malcie i w Wielkiej Brytanii. Podobne rozwiązanie występuje również w Belgii, gdzie monarcha powołując premiera, jest zobowiązany uwzględnić kandydata większości parlamentarnej w Izbie Reprezentantów.

W tych dwóch rozwiązaniach najczęściej dodatkowym wymaganym elementem jest uzyskanie wotum zaufania dla nowego rządu (formalnie głosowanie dotyczy składu lub programu albo obu tych elementów łącznie) w parlamencie. W tym przypadku są możliwe dwa warianty postępowania. W pierwszym z nich, częściej spotykanym, nowy rząd, po powołaniu przez głowę państwa, ma obowiązek wystąpić — w konstytucyjnie określonym terminie — o formalne przyzwolenie na swoje funkcjonowanie. W sytuacji istnienia dwóch izb parlamentu w procedury udzielenia wotum zaufania dla rządu (lub jego szefa) zaangażowana jest zwykle jedna z nich. Inne rozwiązanie przyjęto we Włoszech, gdzie rząd, działając na podstawie konstytucji, w ciągu dziesięciu dni od momentu utworzenia zwraca się do obu izb o udzielenie mu zaufania, te zaś udzielają lub odmawiają zaufania w drodze głosowania imiennego. Również w Rumunii istnieje obowiązek uzyskania przez rząd wotum zaufania obu izb parlamentu (przy obstrukcji w tej sprawie trwającej dłużej niż 60 dni, jeśli w tym czasie zostały odrzucone co najmniej dwa wnioski,

prezydent może rozwiązać parlament). W drugim wariancie (charakterystycznym dla Francji) nie ma jednoznacznie określonego w konstytucji terminu, w którym szef gabinetu ma obowiązek wystąpić do parlamentu z wnioskiem o wotum zaufania. W Wielkiej Brytanii prezentację programu gabinetu zastępuje „mowa tronowa” wygłoszona w Izbie Gmin przez monarchę, a przygotowana przez premiera. W dwóch państwach uzyskanie akceptacji parlamentu w postaci wotum zaufania jest niezbędne także w sytuacji wprowadzania istotnych zmian w rządzie już funkcjonującym. Tak dzieje się w Finlandii, gdy w dużym stopniu zostaje zmieniony skład Rady Państwa, oraz na Litwie, jeśli zmieni się więcej niż połowa ministrów.

W państwach, w których nie praktykuje się udzielania rządowi inwestytury przez parlament, już sama treść konstytucyjnie określonych zasad powoływania rządu przez głowę państwa stanowi gwarancję, że utworzony może być tylko gabinet mający dostatecznie duże poparcie polityczne w tym parlamencie. Tak jest w Holandii, gdzie uprawnienie do powołania premiera i ministrów należy do monarchy, powołany gabinet nie ma formalnego obowiązku występować z wnioskiem o wotum zaufania w parlamencie, ale równocześnie Stany Generalne mogą udzielić gabinetowi wotum nieufności, co powoduje, że monarcha musi uwzględnić w swoich decyzjach układ sił w parlamencie. W Luksemburgu, gdzie premiera, a na jego wniosek również ministrów, mianuje Wielki Książę, w praktyce nominacje także muszą wynikać z układu partyjnego w parlamencie. Od 1974 r. jest stosowana reguła, że premierem zostaje lider zwycięskiej partii, który odgrywa rolę formatora, kształtuje układ koalicyjny, w tym jego oblicze programowe i personalne, w kontakcie z innymi ugrupowaniami, które weszły do parlamentu. Wypracowane w tym trybie decyzje muszą, jeszcze przed zaprzysiężeniem gabinetu, zostać poparte na krajowych kongresach partii uczestniczących w koalicji rządowej.

Trzecie zasadnicze rozwiązanie dotyczące kształtowania rządu polega na tym, że głowa państwa powołuje szefa rządu, ale dopiero po uprzednim uzyskaniu akceptacji w parlamencie przez kandydata, który został przez głowę państwa wskazany po konsultacji z przedstawicielami grup politycznych posiadających reprezentację parlamentarną. Takie rozwiązanie występuje w Hiszpanii.

Czwarte rozwiązanie to formalny wybór przez parlament szefa rządu (tak jest w Finlandii, Niemczech i na Węgrzech) lub wyrażenie przez parlament zgody na jego powołanie (tak w Irlandii i na Litwie), lub też wybór całego rządu (w Słowenii — w oddzielnych głosowaniach wybiera się premiera i pozostałych członków gabinetu) na podstawie propozycji głowy państwa. W Bułgarii prezydent, występując do parlamentu z wnioskiem w sprawie wyboru premiera, jest zobowiązany uwzględnić kandydatury wysuwane przez kolejne co do wielkości ugrupowania w parlamencie (po trzech bezskutecznych próbach prezydent może powołać na okres przejściowy rząd prezydencki, rozwiązać parlament i ogłosić wybory). W Irlandii ukształtowała się praktyka składania przez premiera informacji Izbie Reprezentantów o składzie rządu.

Piąte rozwiązanie, przyjęte w Szwecji, to wybór szefa rządu przez parlament, z tym że kandydata wskazuje przewodniczący parlamentu po konsultacji z przed-

stawicielami wszystkich partii reprezentowanych w Riksdagu. Przewodniczący Riksdagu zwołuje na konsultacje przedstawicieli wszystkich partii reprezentowanych w Riksdagu, a następnie, po porozumieniu się ze swym zastępcą, przedkłada propozycję Riksdagowi, który powinien, bez rozpatrywania jej przez komisję, przeprowadzić nad nią głosowanie. W wypadku gdy więcej niż połowa deputowanych do Riksdagu głosuje przeciwko propozycji, uważa się, że została ona odrzucona. W przeciwnym wypadku uważa się, że propozycja została przyjęta. W razie odrzucenia propozycji procedurę ponawia się. W wypadku czterokrotnego odrzucenia propozycji Przewodniczącego Riksdagu następuje rozwiązanie parlamentu. Po zatwierdzeniu nowy premier powinien w możliwie najkrótszym czasie przedstawić Riksdagowi powołanych przez siebie członków rządu.

Od przedstawionych wyżej rozwiązań odbiega procedura obowiązująca w Republice Cypryjskiej. Prezydent tego kraju ma bowiem swobodę w ustalaniu składu personalnego Rady Ministrów, zaś jej członkowie ponoszą odpowiedzialność polityczną tylko wobec niego. W wykonywaniu swoich kompetencji w tych sprawach prezydent jest formalnie związany normami konstytucyjnymi, które przewidują, że prezydent wyznacza siedmiu ministrów narodowości greckiej, zaś wiceprezydent trzech ministrów narodowości tureckiej (w tym ministra spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych lub finansów). W praktyce, w związku z podziałem politycznym wyspy, normy te nie są jednak realizowane.

Jeśli pominąć szczególnie przypadek Republiki Cypryjskiej, naturalną konsekwencją opisanych wyżej rozwiązań jest **uzależnienie rządu od układu partyjnego i sytuacji politycznej w parlamencie**. Członkowie gabinetu ministrów stają się, na skutek działania rozmaitych mechanizmów, silnie uzależnieni od ocen i decyzji gremium o ściśle politycznym rodowodzie i charakterze. W sposób oczywisty musi to znajdować wyraz zarówno w płaszczyźnie personalnej, jak i w dziedzinie wyborów programowych. Mimo różnic w sposobie kształtowania, w sensie politycznym we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej rządy stanowią emanację ich zaplecza parlamentarnego. Formalne decyzje w sprawie powołania gabinetów ministrów są najczęściej poprzedzone konsultacjami politycznymi. Dla składu osobowego oraz działań podejmowanych przez rząd istotne znaczenie mają zasady, oceny i zalecenia, które na bieżąco są prezentowane gabinetowi ministrów przez jego zaplecze polityczne w parlamencie. Tym samym relacje polityczne między każdym parlamentem i rządem układają się na dwóch równoległych płaszczyznach. Pierwsza ma charakter instytucjonalny i obejmuje kontakty między parlamentem (zwykle — jeśli jest on dwuizbowy — jedna z tych izb odgrywa dominującą rolę) i rządem. Druga relacja ma charakter ściśle polityczny i obejmuje kontakty między frakcją (w rządach koalicyjnych — frakcjami) stanowiącą zaplecze polityczne rządu a rządem. Najczęściej w kontaktach utrzymywanych na tej płaszczyźnie uczestniczy jeszcze jeden partner, a mianowicie kierownictwo (lub kierownictwa) partii popierającej rząd.

Mechanizmy kontaktów między frakcją (w rządach koalicyjnych — frakcjami) stanowiącą zaplecze polityczne rządu i rządem w poszczególnych pań-

stwach są dość zróżnicowane. W istotnym stopniu zależą one od struktury rządowego zaplecza politycznego. Tylko w Grecji, na Litwie, Malcie i w Wielkiej Brytanii oraz — znacznie rzadziej — w Hiszpanii, Irlandii, Norwegii i Portugalii dochodziło do powoływania w ostatnich kilkudziesięciu latach większościowych rządów jednopartyjnych. Niezbyt częste są również przypadki funkcjonowania mniejszościowych rządów jednopartyjnych, np. w Czechach, Danii, Hiszpanii, Norwegii, Szwecji, a także w Portugalii, Polsce i we Włoszech. W większości państw członkowskich Unii Europejskiej w okresie kilkudziesięciu ostatnich lat dominują **rządy koalicyjne**, niejednokrotnie korzystające z poparcia kilku programowo zróżnicowanych partii. Wśród nich stosunkowo nieliczne są rządy o zapleczu mniejszościowym (przykłady takich rządów można wskazać m.in. w Czechach, Danii i Polsce). Koalicyjny charakter zaplecza politycznego w istotny sposób rzuca na program i tryb działania rządu.

Po pierwsze — część zagadnień (programowych, kadrowych i organizacyjnych), które ze swojej istoty mieszczą się w zakresie przedmiotowym decydowania rządowego, znajduje uregulowanie — często dość szczegółowe, a nie tylko kierunkowe — jeszcze przed formalnym rozpoczęciem prac gabinetu lub też rozstrzyga się poza rządem już w czasie jego funkcjonowania. Odbyna się to w fazie tworzenia koalicji w ramach trwających niejednokrotnie kilkadziesiąt dni (a nieraz i dłużej) negocjacji między przedstawicielami kierownictw partyjnych i najczęściej znajduje potwierdzenie w publicznie udostępnionej umowie koalicyjnej zawartej między ugrupowaniami współtworzącymi zaplecze parlamentarne rządu lub też w późniejszych aneksach do tej umowy. Tym samym koalicyjny charakter rządu powoduje, że gabinet ministrów w wykonywaniu części swoich konstytucyjnie określonych kompetencji staje się w praktyce jedynie wykonawcą decyzji podjętych przez inne podmioty o charakterze ściśle politycznym, które zwykle nie są nawet opisane w konstytucjach.

Po drugie — z koalicyjnej podstawy politycznej rządu wynika konieczność stworzenia dodatkowej płaszczyzny niezbędnych uzgodnień i koordynacji już w trakcie działania gabinetu. W płaszczyźnie tej mieści się: kontrola realizacji programowych i organizacyjnych uzgodnień zapisanych w umowie koalicyjnej; bieżąca koordynacja prac rządu; wypracowywanie stanowisk w relacjach między kierownictwami partii i ugrupowań współtworzących rząd, członkami frakcji stanowiących zaplecze parlamentarne rządu oraz samym rządem; uzgadnianie (również za pomocą niepublicznych kontaktów) zachowania się koalicji w sytuacjach kryzysowych. Sprawą dość skomplikowaną jest już samo tworzenie strategii działania rządu koalicyjnego, co wynika z faktu, że strategii tej nie można utożsamiać z zamiarami i zapowiedziami programowymi poszczególnych członków koalicji rządowej. Sprawy programowe stają się w tym wypadku przedmiotem przetargu między potencjalnymi uczestnikami politycznego zaplecza rządu w parlamencie. Zwykle również już w fazie działania rządu kwestie strategii programowej są przedmiotem dyskusji i ustaleń w ramach organów kierowniczych koalicji, które — w zależności od przyjętego rozwiązania — mogą funkcjonować wewnątrz rządu

(jeśli szefowie partii koalicyjnych są jego członkami) albo mieć charakter wyłącznie polityczny i obejmować również osoby spoza gabinetu ministrów.

Po trzecie — koalicyjne zaplecze rządu wpływa niejednokrotnie na strukturę stanowisk politycznych w rządzie. Może ono w szczególności decydować o liczbie lub zakresie obowiązków zastępców szefa gabinetu ministrów, a także może stanowić podstawę powoływania tzw. ministrów bez teki (m.in. w Danii i we Włoszech). W niektórych krajach przyjęto zasadę odzwierciedlania układu koalicyjnego w składzie kierownictw poszczególnych ministerstw (tak jest np. w Holandii, gdzie minister i sekretarz stanu w poszczególnych działach administracji rządowej pochodzą z różnych partii).

Po czwarte — jest rzeczą oczywistą, że interesy, ambicje i programy poszczególnych partnerów koalicji (zarówno w sensie instytucjonalnym, jak i personalnym) tylko częściowo znajdują odzwierciedlenie w działaniach wspólnych rządu. W jednym rządzie zasiadają przedstawiciele dwóch lub trzech, a nawet większej liczby partii politycznych — zróżnicowanych programowo i mających własne interesy osobiste i środowiskowe. Nie da się w tych warunkach uniknąć rywalizacji politycznej — nie tylko w relacjach między ugrupowaniami rządowymi i opozycyjnymi, ale i wewnątrz rządu, co wynika z faktu, że współtworzenie zaplecza politycznego przez podmioty koalicji nie likwiduje rywalizacji politycznej między nimi.

Dla usytuowania rządu w systemie organów państwa w krajach członkowskich Unii Europejskiej istotne znaczenie mają **instrumenty bieżącej i okresowej kontroli rządu przez parlament**. W większości wypadków owe instrumenty (lub ich część) zostały wpisane do konstytucji i są znacznie rozbudowane. Podmiotem części uprawnień kontrolnych jest parlament jako całość (lub jedna z jego izb), część tych uprawnień należy do organów parlamentu (zwykle do komisji parlamentarnych), a część mieści się w kompetencjach poszczególnych polityków zasiadających w parlamencie. Typowymi rozwiązaniami przyjętymi w tej dziedzinie są w szczególności: zapytania i interpelacje; obowiązek przedstawiania kierunków polityki i sprawozdań z realizacji zadań określonych w konstytucji lub ustawach; debaty i uchwały; rezolucje i wnioski programowe; zatwierdzanie i kontrola realizacji planów finansowych państwa; zgoda na zawarcie lub konieczność parlamentarnego potwierdzenia zawartej umowy międzynarodowej; obowiązek obecności członków i innych przedstawicieli rządu na posiedzeniach danej izby parlamentarnej oraz komisji parlamentarnych; obowiązek dostarczania przez rząd dokumentów i informacji oraz działalność kontrolna komisji, w tym szczególnie komisji śledczych, i uprawnienia parlamentu do prowadzenia dochodzeń. Parlament ma zwykle uprawnienia do ustawowego określania, a następnie bieżącej i okresowej kontroli środków finansowych pozostających w dyspozycji rządu i środków wykorzystywanych w jego działalności do zaspokojenia potrzeb organizacyjnych i kadrowych.

Sprawowanie funkcji kontrolnej parlamentu wobec rządu ściśle wiąże się z **odpowiedzialnością polityczną rządu przed parlamentem**. Jest to sytuacja typowa dla większości państw członkowskich Unii Europejskiej. Podstawą tego rozwią-

zania jest zwykle regulacja konstytucyjna. Parlamenty mają możliwość wyrażenia z własnej inicjatywy **wotum nieufności** gabinetowi ministrów jako całości lub poszczególnym jego członkom, a także mogą mu odmówić udzielenia wotum zaufania, jeśli z takim wnioskiem wystąpi sam rząd lub jeśli uczyni to — co jest możliwe w niektórych państwach (m.in. w Polsce) — sam premier. Konsekwencją obu sytuacji jest najczęściej obligatoryjna dymisja rządu lub poszczególnych jego członków, z tym że w większości państw istnieją rozwiązania ochraniające rząd przed nadużywaniem wotum nieufności, a więc przed korzystaniem z tego ustawowego narzędzia w sposób prowadzący do destabilizacji systemu politycznego. Dążenie do stabilizacji władzy wykonawczej znajduje wyraz w różnorodnych rozwiązaniach konstytucyjnych utrudniających spowodowanie upadku gabinetu ministrów w związku z utratą zaufania parlamentarnego. Do takich mechanizmów trzeba zaliczyć: obowiązek zachowania konstruktywnego charakteru wniosku w sprawie wotum nieufności wobec gabinetu lub jego szefa; możliwość zgłaszania wotum nieufności tylko wobec całego gabinetu (Francja); wymóg większości kwalifikowanej (najczęściej obejmującej bezwzględną większość deputowanych) dla uchwalenia wotum nieufności; konieczność wyraźnego określenia przedmiotu debaty w sprawie wotum nieufności, obligatoryjny odstęp czasowy między złożeniem wniosku i jego głosowaniem; blokady lub utrudnienia przy ponownym złożeniu wniosku w sprawie wotum nieufności.

W tej ostatniej kwestii jako przykłady można wskazać rozwiązania obowiązujące: we Francji — gdzie z wyjątkiem sytuacji związanej z wnioskiem premiera w sprawie wotum zaufania, ten sam deputowany może podpisać w ciągu jednej sesji zwyczajnej najwyżej trzy wnioski o wotum nieufności i tylko jeden wniosek w toku sesji nadzwyczajnej; w Hiszpanii — gdzie jeżeli wniosek o wyrażenie wotum nieufności nie zostanie przyjęty przez Kongres, jego sygnatariusze nie mogą wystąpić z nowym wnioskiem podczas tej samej sesji; w Polsce — gdzie powtórny wniosek o wyrażenie wotum nieufności Radzie Ministrów może być zgłoszony nie wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia zgłoszenia poprzedniego wniosku, chyba że wystąpi z nim co najmniej 115 posłów (podobna zasada obowiązuje w przypadku wniosku o wotum nieufności dla poszczególnych ministrów); w Portugalii — gdzie sygnatariusze wniosku nie mogą ponawiać go w czasie tej samej sesji parlamentarnej.

W Belgii, Hiszpanii, Niemczech, Polsce, Słowenii i na Węgrzech dopuszczalny jest tylko wniosek w sprawie konstruktywnego wotum nieufności, co zdecydowanie wzmacnia pozycję rządu, który — przynajmniej formalnie — nie musi obawiać się większości opozycyjnej tak długo, jak długo nie ma ona zdolności do jednoczesnego wytypowania następnego premiera i rządu. Takie rozwiązanie wzmacnia też poczucie solidarności zespołowej wśród polityków wchodzących w skład gabinetów ministrów, co jest szczególnie ważne w wypadku rządów koalicyjnych. W Niemczech dodatkowym wzmocnieniem stojącego na czele rządu kanclerza jest fakt, że wniosek w sprawie wotum nieufności może dotyczyć tylko szefa rządu, a więc formalnie tylko on ponosi odpowiedzialność polityczną przed parlamentem.

W Wielkiej Brytanii, gdzie nie ma formalnej instytucji wotum nieufności, premier, który utracił stanowisko lidera partii większościowej w Izbie Gmin, musi podać się do dymisji lub też być zdymisjonowany z inicjatywy monarchy. Pomijając wyjątkowe sytuacje, gdy w Izbie Gmin nie ma ukształtowanej wyrażonej większości, tak jak w latach dwudziestych czy w końcu lat siedemdziesiątych XX w. (w 1979 r. doszło do uchwalenia wotum nieufności, które stało się podstawą wniosku premiera do monarchy o rozwiązanie Izby Gmin i zarządzenie wyborów), problem zaufania do premiera i Gabinetu rozstrzyga się w ich relacjach z frakcją rządzącą w parlamencie.

Drugim, obok wotum nieufności i odmowy zaufania do rządu lub jego poszczególnych członków, zasadniczym mechanizmem odpowiedzialności parlamentarnej rządu jest **możliwość postawienia przez parlament członków gabinetu ministrów (a w niektórych przypadkach również i innych wysokich funkcjonariuszy rządu) w stan oskarżenia**. W Austrii Rada Narodowa może wnieść do Trybunału Konstytucyjnego oskarżenie przeciwko członkom Rządu Federalnego lub innego organu równorzędnego z punktu widzenia odpowiedzialności, z powodu naruszenia ustawy. W Danii ministrowie mogą być oskarżeni przez Folketing o „nienależyte sprawowanie urzędu”, co jest podstawą wszczęcia postępowania przed Najwyższym Trybunałem Królestwa. W Finlandii parlament może podjąć decyzję o wniesieniu do Trybunału Stanu oskarżenia przeciwko członkowi Rady Państwa o sprzeczne z prawem działania w trakcie pełnienia urzędu”, jeśli dopuścił się on poważnego naruszenia swoich obowiązków lub sprawował urząd w inny sposób oczywiście sprzeczny z prawem. W Luksemburgu parlamentarne oskarżenie może być wniesione do Sądu Najwyższego. W Polsce Sejm, za naruszenie konstytucji lub ustaw, a także za przestępstwa popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem, może podjąć uchwałę o pociągnięciu członka Rady Ministrów do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. W Słowenii Zgromadzenie Państwowe może oskarżyć przed Sądem Konstytucyjnym premiera lub ministra o naruszenie konstytucji lub ustaw pozostających w związku ze sprawowaniem przez nich urzędu. W Szwecji zaś osoba, która jest lub była członkiem rządu, może, na wniosek parlamentarnej Komisji Konstytucyjnej, zostać pociągnięta do odpowiedzialności przed Sądem Najwyższym za popełnienie przestępstwa w związku ze swoją funkcją jedynie w razie poważnego zaniedbania swoich obowiązków służbowych.

W państwach członkowskich Unii Europejskiej istnieją liczne **zabezpieczenia przed nadużywaniem możliwości wynikających z uzależnienia rządu od parlamentu**. Są to rozwiązania ustrojowe pozwalające głowie państwa dokonać w określonych sytuacjach wyboru między zdymisjonowaniem rządu, który otrzymał wotum nieufności lub nie otrzymał zaufania parlamentarnego, a rozwiązaniem parlamentu i ogłoszeniem wcześniejszych wyborów. Drugą z tych możliwości rutynowo wykorzystuje się, gdy starania o utworzenie nowego rządu kończą się fiaskiem lub gdy parlament odmówił zaufania rządowi powołanemu przez głowę państwa. Głowa państwa może także w innych okolicznościach skrócić kadencję parlamentu w związku z brakiem zaufania parlamentarnego do rządu. W Czechach

prezydent może rozwiązać Izbę Poselską, jeśli ta nie wyrazi zaufania nowo powołanemu rządowi, którego szef został mianowany na wniosek przewodniczącego Izby Poselskiej. W Estonii w wypadku wyrażenia wotum nieufności rządowi lub Prezesowi Rady Ministrów Prezydent Republiki może na wniosek rządu w ciągu trzech dni zarządzić przedterminowe wybory do parlamentu. We Francji Prezydent Republiki ma prawo po zasięgnięciu opinii premiera i przewodniczących izb zarządzić rozwiązanie Zgromadzenia Narodowego, z tym że ponowne rozwiązanie parlamentu nie może być ogłoszone przed upływem roku następującego po wyborach. W Grecji możliwość rozwiązania parlamentu pojawia się w wypadku udzielenia wotum nieufności dwóm kolejnym rządów oraz równoczesnego wystąpienia sytuacji, w której skład Izby nie gwarantuje stabilności rządowej. W Holandii królowi przysługuje stałe prawo do rozwiązywania jednej lub obu izb Stanów Generalnych. Prezydent Litwy może zarządzić wybory przedterminowe do Sejmu na wniosek rządu, któremu Sejm wyraził wotum nieufności, jednak nie ma takiej możliwości, jeżeli do upływu kadencji prezydenta pozostało mniej niż 6 miesięcy lub jeżeli nie upłynęło 6 miesięcy od wyborów przedterminowych do Sejmu. Przed nadużywaniem przez prezydenta tego uprawnienia chroni zasada, zgodnie z którą pochodzący z przedterminowych wyborów Sejm może w takiej sytuacji w ciągu 30 dni od dnia pierwszego posiedzenia, większością 3/5 głosów ogólnej liczby członków Sejmu, zarządzić przedterminowe wybory prezydenta. W Słowacji, gdzie rząd jest uprawniony do powiązania swojego wniosku o wotum zaufania z żądaniem uchwalenia określonej ustawy, prezydent może rozwiązać parlament, jeśli do uchwalenia tej ustawy nie dojdzie w ciągu trzech miesięcy.

Budżetowy sposób finansowania struktur rządowych przesądza o tym, że zasadnicze decyzje dotyczące wysokości i przedmiotowego oraz podmiotowego sposobu rozdysponowania środków finansowych w strukturach rządowych państw członkowskich Unii Europejskiej znajdują się w rękach parlamentu. To bowiem właśnie parlamenty z zasady uchwalają budżety państwowe. One też w trybie ustaw określają podstawowe reguły obowiązujące rząd i urzędy rządowe w prowadzeniu gospodarki finansowej. Równocześnie jednak projekty budżetów są przygotowywane najczęściej, i to zwykle na prawach wyłączności, przez rządy, zaś i same budżety często dają możliwość przesuwania wydatków między poszczególnymi pozycjami. Oznacza to, że ważną rolę w określaniu ich treści odgrywają w istocie gabinety ministrów.

Do czynników różnicujących sytuację w państwach członkowskich Unii Europejskiej zaliczyć trzeba także **kształt stosunków między rządem i głową państwa**. Dotyczy to zarówno stanu formalnego związanego z przypadkami obecności głowy państwa w samym rządzie, jak i aspektu merytorycznego związanego z zakresem wpływu głowy państwa na rozwiązania strukturalne, proceduralne i kadrowe w rządzie i administracji rządowej oraz wpływu na decyzje rządowe. W poszczególnych krajach odmiennie przedstawia się zakres wpływu głowy państwa na rozwiązania strukturalne, proceduralne i kadrowe w rządzie i administracji rządowej. W różnej formie głowy państwa mogą też interweniować w bieżącą dzia-

łałość gabinetów ministrów (m.in. przez uprawnienie do zwoływania posiedzeń i przewodniczenia na nich lub do ingerowania w decyzje rządu) i uzyskiwać wgląd w sprawy, którymi on się zajmuje (m.in. przez prawo uczestnictwa w posiedzeniach lub uprawnienie do żądania informacji o prowadzonych pracach).

Cechą charakterystyczną systemów konstytucyjnych większości państw członkowskich Unii Europejskiej jest brak politycznej odpowiedzialności głowy państwa, co łączy się z obowiązkiem kontrasygnaty wszystkich lub większości wydawanych przez głowę państwa aktów przez premiera lub właściwego ministra. Ma to istotne znaczenie dla integrowania działań w ramach organów władzy wykonawczej w państwie oraz dla określenia granic odpowiedzialności polityków rządowych. Zasada rządowej kontrasygnaty aktów głowy państwa obowiązuje — przybierając w szczegółach różny kształt — we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej. We Francji występuje ona jednak w ograniczonym zakresie, zaś w Wielkiej Brytanii znaczna część działań podejmowanych w imieniu króla znajduje wyraz w dokumentach podpisywanych wyłącznie przez członków gabinetu.

W kilku państwach Unii Europejskiej członkowie gabinetu ponoszą bezpośrednio lub pośrednio **odpowiedzialność przed głową państwa**. Polega to na kompetencjach głowy państwa do podejmowania samodzielnej decyzji o dymisji rządu (tak jest w Republice Cypru, Danii i w Portugalii), znajduje wyraz w tradycji podania się do dymisji przez członka gabinetu w wypadku utraty zaufania głowy państwa (Francja), manifestuje się w uprawnieniach głowy państwa do oskarżania członków gabinetu w związku z nienależytym sprawowaniem przez nich urzędu (w Danii), oznacza możliwość żądania ukarania członków rządu w ramach postępowania karnego (w Rumunii) lub wyraża się we wnioskowaniu do parlamentu o pociągnięcie członka rządu do odpowiedzialności (w Polsce).

W krajach członkowskich Unii Europejskiej można mówić o występowaniu w stosunkach między rządem i głową państwa dwóch odmiennych modeli. Dla pierwszego z nich charakterystyczna jest **dominująca pozycja głowy państwa**. Monarcha lub prezydent jest realnym podmiotem władzy wykonawczej w państwie (uczestnicząc nieraz równocześnie w wykonywaniu władzy ustawodawczej), a rząd stanowi formalnie tylko jego narzędzie. Rzeczą charakterystyczną dla tego modelu jest, że głowa państwa, stojąc na czele rządu bądź pozostając formalnie poza nim, ma faktycznie decydujący wpływ na jego decyzje. Przykładowo w Belgii federalna władza wykonawcza spoczywa w ręku króla, który, zgodnie z konstytucją, „powołuje i odwołuje swoich ministrów”. Na Cyprze do kompetencji prezydenta należy zwoływanie obrad Rady Ministrów, ustalanie ich porządku i przewodniczenie im, z tym że przy rozstrzyganiu poszczególnych spraw przez rząd nie ma on prawa głosu. Ma natomiast prawo weta wobec rozstrzygnięć rządu odnoszących się do spraw zagranicznych, obronności i bezpieczeństwa, a także prawo żądania ponownego rozpatrzenia danej sprawy. W Danii w granicach określonych w konstytucji król posiada władzę najwyższą we wszystkich sprawach państwa i sprawuje tę władzę za pośrednictwem ministrów. Monarcha może też dymisjonować rząd, kierując się własnymi ocenami. Trzeba jednak pamiętać, że w praktyce w tym przypadku

obowiązuje zasada współdziałania monarchy z ministrami. We Francji znaczna część kompetencji rządu jest realizowana przez Radę Ministrów, której przewodniczy prezydent republiki. W Portugalii prezydent promulguje dekrety rządu i ma prawo zgłoszenia wobec nich weta.

W drugim modelu, występującym w państwach członkowskich Unii Europejskiej najczęściej, zaznacza się wyraźna **przewaga rządu we władzy wykonawczej**. Znaczenie głowy państwa w relacjach do premiera i ministrów jest na co dzień niewielkie i wzrasta tylko w sytuacjach przełomowych lub nadzwyczajnych. W klasyczny sposób model ten jest realizowany w Niemczech. W Holandii głowa państwa (król) nie odgrywa praktycznie większej roli mimo formalnie rozbudowanych konstytucyjnych uprawnień. W niektórych krajach instytucja głowy państwa ma wymiar symboliczny i sprowadza się głównie do pełnienia funkcji ceremonialno-reprezentacyjnych. W Irlandii, gdzie większość swoich kompetencji prezydent wykonuje za radą lub zgodą rządu, musi on uzyskać przyzwolenie rządu nawet na wygłoszenie w parlamencie (lub przesłanie do niego) orędzia do narodu, które dotyczy spraw o znaczeniu ogólnokrajowym lub politycznym. Bywa więc i tak, że na pozór szerokie kompetencje konstytucyjne głowy państwa ulegają znacznemu ograniczeniu na poziomie ustawowych konkretyzacji.

We wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej działania rządu i administracji rządowej są poddane **kontroli ze strony organów innych niż parlament czy głowa państwa**. Pod względem podmiotowym i przedmiotowym owa kontrola stanowi w każdym wypadku układ wieloelementowy. W jej ramach przedmiotem badania i oceny stają się w szczególności takie kwestie, jak konstytucyjność działalności, w tym aktywności normotwórczej, a także legalność, rzetelność i gospodarność działań. Poszczególne aspekty działalności rządu i administracji rządowej są poddane kontroli przez: organy kontroli konstytucyjności; sądownictwo, w tym w części przypadków sądownictwo administracyjne; wyspecjalizowane organy kontroli państwowej, które funkcjonują najczęściej w silnym powiązaniu z parlamentem; urzędy rzeczników praw, o zróżnicowanym przedmiocie działania i zakresie uprawnień. Z kontrolą ściśle wiąże się problem odpowiedzialności za działania i zaniechania. W warunkach członkostwa w Unii Europejskiej szczególnego znaczenia nabierają też instrumenty kontroli stanowiące element systemu prawnego tej organizacji.

3.2. Skład oraz struktura rządów i centralnej administracji rządowej

W państwach członkowskich Unii Europejskiej nie ma jednolitej konkretyzacji pojęcia „rząd”. Najczęstszym rozwiązaniem konstytucyjnym jest **model rządu jako gabinetu ministrów (różnie nazywanego w poszczególnych krajach), na czele z jego przewodniczącym (kanclerzem, premierem, przewodniczącym lub Prezesem Rady Ministrów), który nie pełni równocześnie funkcji głowy państwa**, uznawanego za organ władzy wykonawczej w państwie. Taka sytuacja występuje w Austrii, gdzie rząd federalny tworzą kanclerz federalny, wicekanclerz

i pozostali ministrowie federalni, pod przewodnictwem kanclerza federalnego; w Belgii, gdzie w skład Rady Ministrów wchodzi ministrowie pod przewodnictwem premiera, zaś w skład rządu federalnego wchodzi również sekretarze stanu; w Bułgarii, gdzie do rządu należą Prezes Rady Ministrów, jego zastępcy oraz ministrowie; w Republice Czeskiej, gdzie rząd składa się z przewodniczącego rządu, wiceprzewodniczących rządu i ministrów; w Estonii, gdzie w skład rządu republiki wchodzi Prezes Rady Ministrów i ministrowie; w Finlandii, gdzie rząd — zwany Radą Państwa — składa się z premiera i ministrów; w Grecji, gdzie rząd tworzy Rada Ministrów składająca się z premiera i ministrów, z tym że konstytucja upoważnia równocześnie do ustawowego określenia statusu wiceministrów, ministrów bez teki, sekretarzy stanu, którzy mogą być uważani za członków rządu; w Hiszpanii, w której do rządu zalicza się przewodniczącego, wiceprzewodniczących (jeśli są powołani) oraz pozostałych członków określonych w ustawie; w Irlandii, gdzie w skład rządu wchodzi premier, wicepremier i ministrowie; na Litwie, gdzie rząd tworzą Prezes Rady Ministrów i ministrowie; w Luksemburgu, gdzie w skład Rady Ministrów wchodzi premier i sekretarze stanu; na Łotwie, gdzie rząd — określony w konstytucji jako Gabinet Ministrów — składa się z premiera i wyznaczonych przez niego ministrów, z tym że konstytucja stanowi równocześnie, iż prezydent państwa ma prawo zwoływania i prowadzenia nadzwyczajnych posiedzeń Gabinetu Ministrów oraz określania porządku dziennego tych posiedzeń; na Malcie, gdzie rząd to premier, ministrowie i sekretarze parlamentarni (gabinet zaś składa się z premiera i ministrów); w Niemczech, gdzie do rządu federalnego należy Kanclerz Federalny oraz ministrowie federalni. W Polsce konstytucja — konsekwentnie zastępująca termin „rząd” pojęciem „Rada Ministrów” — rozstrzyga, iż organ ten składa się z Prezesa Rady Ministrów i ministrów, przewidując możliwość powołania do tego składu również przewodniczących komitetów określonych w ustawach, zaś mająca swoje konstytucyjne umocowanie Rada Gabinetowa (tzn. Rada Ministrów zwoływana przez Prezydenta w sprawach szczególnej wagi i obradująca pod jego przewodnictwem) nie ma kompetencji Rady Ministrów. W Portugalii konstytucja rozróżnia pojęcia rządu i Rady Ministrów; w skład rządu wchodzi Premier, ministrowie, sekretarze i podsekretarze stanu, Rada Ministrów składa się natomiast z Premiera, wicepremierów, jeśli tacy zostali powołani, i ministrów; konstytucja stanowi równocześnie, iż — jeśli premier o to wystąpi — posiedzeniu Rady Ministrów może przewodniczyć prezydent Republiki. W Rumunii rząd stanowią premier, ministrowie i inni członkowie określani w ustawie organicznej; w Słowacji rząd składa się z przewodniczącego, wiceprzewodniczących i ministrów; w Słowenii w skład rządu wchodzi Premier i ministrowie; w Szwecji skład rządu tworzą premier i pozostali członkowie rządu, ale w razie potrzeby rząd zbiera się na posiedzeniu pod przewodnictwem głowy państwa; na Węgrzech rząd składa się z premiera oraz ministrów; konstytucja Włoch stanowi, iż w rządzie zasiadają premier i ministrowie tworzący razem Radę Ministrów.

Ustrój niektórych państw członkowskich Unii Europejskiej przewiduje w ramach egzekutywy **funkcjonowanie organu pod przewodnictwem głowy państwa lub**

też dwóch organów, które różnią się kompetencjami oraz składem personalnym. W wypadku istnienia dwóch organów w skład jednego wchodzi, najczęściej przewodnicząc mu, głowa państwa. W Danii konstytucja przewiduje funkcjonowanie Rady Państwowej złożonej z króla i ministrów, powierzając temu organowi do rozpatrzenia wszystkie projekty ustaw i inne ważne przedsięwzięcia rządowe; konstytucja stanowi też, że powstrzymując się od zwołania Rady Państwowej, król może powierzyć rozpatrzenie każdej sprawy Radzie Ministrów, w skład której wchodzi wszyscy ministrowie, a przewodniczy jej premier. W konstytucji Francji mówi się zarówno o rządzie, jak i Radzie Ministrów. Pierwszy z tych terminów odnosi się do organu kolegiального złożonego z premiera i ministrów. Jego zebranie pod przewodnictwem premiera (określane jako Rada Gabinetowa) ma charakter roboczy i przygotowuje do posiedzenia Rady Ministrów. W związku z wprowadzoną w 1962 r. zasadą bezpośrednich wyborów prezydenta, w systemie politycznym V Republiki możliwe jest ukształtowanie w wyborach parlamentarnych i prezydenckich dwóch różnych większości politycznych. Przydaje to szczególnego znaczenia spotkaniom członków rządu w ramach Rady Gabinetowej w okresach koabitacji, kiedy to w razie pojawienia się różnic politycznych między członkami rządu i prezydentem Republiki niejednokrotnie niezbędne staje się wstępne omówienie poszczególnych kwestii w gronie ministrów. Termin „Rada Ministrów” ma natomiast w przypadku Francji zastosowanie jedynie do posiedzeń rządu, którym zgodnie z konstytucją przewodniczy prezydent Republiki. Premier może przewodniczyć Radzie Ministrów tylko w drodze wyjątku, na podstawie wyraźnego upoważnienia i przy określonym porządku dziennym. W Holandii przez rząd rozumie się króla i ministrów, zaś konstytucja stanowi równocześnie, iż ministrowie pod przewodnictwem premiera tworzą wspólnie Radę Ministrów. W tym przypadku głowa państwa wchodzi w skład rządu, ale nie ma statusu jego przewodniczącego. Członkami rządu są również sekretarze stanu.

Specyficzne rozwiązanie zostało przyjęte w Republice Cypryjskiej, gdzie na czele Rady Ministrów stoi — nie będąc jej członkiem — Prezydent Republiki wybierany w wyborach powszechnych. Do jego kompetencji należy zwoływanie i ustalanie porządku obrad Rady Ministrów oraz przewodniczenie obradom, ale bez prawa głosu. Ma on natomiast możliwość zgłoszenia weta wobec decyzji Rady Ministrów dotyczących spraw zagranicznych, obronności i bezpieczeństwa, a nadto może wnioskować o ponowne rozpatrzenie danej sprawy przez Radę Ministrów.

Odrębne rozwiązanie przyjęto też w Wielkiej Brytanii, gdzie pod pojęciem rządu rozumie się najczęściej wszystkich funkcjonariuszy władzy wykonawczej piastujących stanowiska polityczne związane z ustalaniem polityki państwa i kontrolowaniem jej realizacji, którzy nie są członkami korpusu służby cywilnej. Zgodnie z ustawą o ministrach Korony do rządu wchodzi: wymienieni w ustawie sekretarze stanu, ministrowie stanu, sekretarze w ministerstwie skarbu oraz sekretarze parlamentarni. Członkami rządu są również liczni inni politycy. Tak rozumiany rząd nie stanowi kolegium i nie odbywa wspólnych posiedzeń. Funkcje kolegium ministrów sprawuje organ zwany gabinetem, który grupuje członków kierownictwa rządo-

wego i składa się z najbardziej wpływowych współpracowników premiera wywodzących się z partii rządzącej. Chociaż organ ten zbiera się na regularne posiedzenia i wypełnia zadania zbliżone do tradycyjnie rozumianego gabinetu ministrów, nie ma bytu sformalizowanego na gruncie prawa i w swym funkcjonowaniu opiera się przede wszystkim na konwenansach konstytucyjnych.

W państwach członkowskich Unii Europejskiej ma miejsce wyraźne wyodrębnienie instytucjonalne szefa gabinetu ministrów oraz wzrost jego kompetencji związanych z programowaniem, koordynacją i kontrolowaniem prac rządu. Normą jest **szeroki zakres uprawnień szefów gabinetów ministrów** w sprawach istotnych dla wszystkich etapów rządowego procesu decyzyjnego. Dotyczy to przede wszystkim Grecji, Hiszpanii, Irlandii, Niemiec, Polski, Szwecji, Wielkiej Brytanii i Włoch. Już w samych normach konstytucji szefom rządów powierza się liczne kompetencje i obowiązki, m.in.: określanie wytycznych polityki (Niemcy), zapewnianie jednolitości politycznego i administracyjnego ukierunkowania prac rządu (Słowenia, Włochy), a także kierowanie ogólną polityką rządu (Bułgaria, Włochy) lub działalnością rządu (Finlandia, Francja, Hiszpania, Niemcy, Polska, Rumunia). Do owych kompetencji i obowiązków zalicza się też nieraz: inspirowanie działalności ministrów (Włochy), wyznaczanie z grona członków rządu kierowników poszczególnych ministerstw (Szwecja), koordynowanie działań (Bułgaria, Hiszpania, Luksemburg, Polska, Rumunia, Słowenia, Włochy) i kontrolowanie pracy pozostałych członków rządu (Polska), a także nadzorowanie przygotowania i rozpatrywania spraw należących do kompetencji gabinetu (Finlandia). Konstytucje mówią również o: przewodniczeniu posiedzeniom gabinetu (Austria, Finlandia), zapewnieniu wykonywania decyzji rządowych (Luksemburg, Polska) lub ustaw (Francja) i określaniu sposobów wykonywania polityki rządu (Polska), a także sprawowaniu władzy normotwórczej (Francja, Polska) oraz obsadzaniu różnych stanowisk cywilnych i wojskowych (Francja). Zapisane w konstytucjach kompetencje i obowiązki szefów gabinetów obejmują też: realizowanie zadań w niektórych obszarach działalności rządu (np. we Francji premier ponosi odpowiedzialność za obronę narodową; w Luksemburgu, poczynając od 1974 r., premier otrzymuje jedną z tek ministra właściwego w sprawach administracji), zastępowanie w danych sytuacjach i w określonych ramach głowy państwa (Austria, Francja), sprawowanie — w granicach i formach określonych w konstytucji i w ustawach — nadzoru nad samorządem terytorialnym (Polska), a także sprawowanie zwierzchnictwa służbowego nad pracownikami administracji rządowej (Polska) i służbą cywilną (Polska).

W przepisach niższego rzędu te kompetencje i uprawnienia ulegają niejednokrotnie konkretyzacji. Na przykład w regulaminie rządu federalnego w Niemczech akcentuje się prawo i obowiązek kontrolowania przez kanclerza realizacji jego dyrektyw, a także ciążyący na nim obowiązek działania na rzecz zabezpieczenia jednolitości kierownictwa rządu federalnego. Niezależnie od usytuowania prawnego, o pozycji szefa gabinetu ministrów w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej decyduje też jego pozycja w strukturach partii współtworzących zaplecze polityczne rządu. W sposób oczywisty ulega ona wzmocnieniu, gdy

dochodzi do nakładania się roli szefa rządu i pozycji lidera partii w ugrupowaniu legitymizującym rząd (Grecja, Hiszpania, Irlandia, Luksemburg, Niemcy, Polska, Szwecja i Wielka Brytania) lub frakcji parlamentarnej tego ugrupowania (Francja). Praktyka polityczna pokazuje też, że nawet tam, gdzie premier ma stosunkowo słabe umocowanie prawne i pod względem formalnym w stosunku do innych członków gabinetu jest jedynie pierwszym wśród równych (tak jest np. w Holandii), to może on w praktyce wypracować sobie silną pozycję dzięki zdolnościom przywódczym.

Szefowi gabinetu ministrów zawsze przypada w udziale ważna rola w ustalaniu strategii rządu. Rola ta jest szczególnie wyeksponowana w systemie kanclerskim. W Niemczech to kanclerz formułuje dyrektywy w zakresie polityki wewnętrznej i zagranicznej. Są one wiążące dla ministrów, którzy realizują je jednak w ramach swoich obowiązków w sposób samodzielny i na własną odpowiedzialność. I w tym wypadku szef gabinetu musi uwzględniać w wykonywaniu swoich kompetencji konkretny układ sił w koalicji rządowej.

Cechą charakterystyczną współczesnych rządów jest rozbudowa, różnie zresztą nazywanych, struktur organizacyjnych spełniających zadania **centrum rządu**. Mają one zasadnicze znaczenie w ramach administracji na rzecz rządzenia. W większości krajów w ramach jednego urzędu równolegle pracuje się na potrzeby szefa rządu i całego gabinetu. Istnieją jednak również (np. we Francji czy w Wielkiej Brytanii) odrębne urzędy powołane dla obsługi szefa gabinetu i całego rządu. W pierwszym wariantcie w jednym urzędzie są skupione funkcje polityczne (programowanie, kontakty polityczne, kontrolowanie) oraz realizacyjne związane z procedurą, dokumentacją i organizacyjną koordynacją prac gabinetu. W drugim — funkcje polityczne są skupione przede wszystkim w urzędzie obsługującym szefa rządu, zaś funkcje związane z technologią rządzenia i administrowania — w urzędzie wypełniającym zadania sekretariatu gabinetu ministrów. W strukturach Urzędu Premiera w Wielkiej Brytanii ulokowane jest m.in. Biuro Polityczne, które jest finansowane z funduszy partii. Zajmuje się ono kontaktami premiera z Izbą Gmin i relacjami szefa gabinetu ze strukturami partyjnymi w kraju.

Mimo różnorodności rozwiązań organizacyjnych, urzędy obsługujące bezpośrednio szefa rządu zwykle zatrudniają mniej liczną kadrę niż te, które mają za zadanie wspomagać pracę całych gabinetów. Cechą charakterystyczną zespołów wypełniających funkcje sekretariatów rządowych jest przewaga pracowników służby cywilnej. W niektórych krajach centrum rządu uzyskuje formę tzw. ministerstwa prezydialnego (Hiszpania, Portugalia) lub ministerstwa premiera (Irlandia), a do jego kompetencji zostają włączone wszystkie sprawy związane z administracją państwową (Portugalia). W Austrii kierowanie Federalnym Urzędem Kanclerskim należy do kompetencji kanclerza, który jednak powierza najczęściej część związanych z tym obowiązków powołanym dla tych celów ministrom. W Danii Urząd Premiera zajmuje się m.in. wewnętrzną komunikacją w rządzie; zatrudnia on zaledwie kilkudziesięciu urzędników, którzy w połowie pochodzą ze służby cywilnej. Stosunkowo niewielu pracowników liczy również Urząd Premiera w Szwecji. W niektórych krajach struktury centrum rządu są jednak bardzo rozbudowane.

Dotyczy to np. Hiszpanii, a konkretnie Ministerstwa Prezydialnego, z którym są powiązane służby Biuletynu Urzędowego Państwa, oraz Centrum Studiów Konstytucyjnych i Centrum Badań Socjologicznych. Przykładem instytucji o rozwinętej strukturze instytucjonalnej jest również Urząd Kanclerski w Republice Federalnej Niemiec, na który składają się wydziały: spraw wewnętrznych i prawa; spraw zagranicznych i bezpieczeństwa; spraw socjalnych, transportu i rolnictwa; polityki gospodarczej, finansowania i nowych krajów; analiz i informacji oraz opinii publicznej; federalnej służby wywiadowczej. W Urzędzie Kanclerskim znajdują się m.in. tzw. departamenty lustrzane, odpowiadające zakresem przedmiotowym swoich działań poszczególnym ministerstwom, które na bieżąco monitorują pracę resortów. Z Urzędem ściśle jest też powiązany Urząd Prasy i Informacji. Do centrów rządu o rozbudowanej strukturze należy też Prezydium Rady Ministrów we Włoszech, na które składa się Sekretariat Generalny, kierowany przez sekretarza generalnego wyłonionego przez premiera z grona sędziów sądownictwa wyższego, oraz urząd obsługujący prace Rady Ministrów, kierowany przez podsekretarza stanu.

Decyzje dotyczące powstawania, przekształcania i znoszenia organów oraz urzędów rządowych znajdują się z zasady w zakresie kompetencji polityków. W państwach członkowskich Unii Europejskiej podstawowa część tych decyzji zazwyczaj należy do parlamentów, a niejednokrotnie również do głów państw. Coraz częściej znaczną swobodę w tej dziedzinie uzyskują politycy wchodzący w skład gabinetu ministrów oraz — w ramach swoich własnych kompetencji — polityk stojący na czele tego gabinetu. We Francji, gdzie sprawy te nie są regulowane prawnie w klarowny sposób (nadal obowiązuje zasada tworzenia ministerstw w trybie ustawy), o liczbie ministerstw i zadaniach poszczególnych ministrów decyduje w praktyce sama Rada Ministrów w drodze dekretu podpisywanego przez prezydenta i premiera. W Hiszpanii kwestie szczegółowej struktury rządu są rozstrzygane na mocy królewskich dekretów, o których treści decyduje w praktyce premier. Dotyczy to również struktury rządowych komitetów (komisji), które — działając z udziałem części ministrów — są organami pomocniczymi Rady Ministrów. W Irlandii, gdzie wyznaczenie zakresu działania i zadań ministerstw wymaga regulacji ustawowych, istnieje również przepis zezwalający na kierowanie przez tego samego ministra wchodzącego w skład gabinetu więcej niż jednym ministerstwem, co daje premierowi możliwości współdecydowania o rozwiązaniach instytucjonalnych w rządzie. W Niemczech decyzje dotyczące prawnej struktury, trybu oraz zakresu działania poszczególnych ministrów znajdują się w kompetencji rządu, a do czasu jego powołania w kompetencji nowego kanclerza. W Polsce o konkretnej liczbie ministrów i ich kompetencjach decyduje Prezes Rady Ministrów, respektując ograniczenia ustawowe i konieczność powołania urzędów ministrów wymienionych z nazwy w konstytucji, zaś o strukturze ministerstw decyduje Rada Ministrów na wniosek Prezesa Rady Ministrów. W sprawie urzędów centralnych administracji rządowej obowiązuje już jednak zasada rozstrzygania w trybie ustawowym. W Portugalii kwestie organizacji i prawideł wewnętrznego

funkcjonowania rządu należą do kompetencji Rady Ministrów, jednak są one regulowane na podstawie dekretów wymagających podpisów prezydenta i premiera, z uwzględnieniem konieczności powołania ministrów wymienionych w konstytucji (tj. ministrów: obrony, sprawiedliwości, finansów i spraw zagranicznych) oraz w ustawach (w tym m.in. ministra spraw wewnętrznych). Także w Szwecji premier ma znaczną swobodę przy formowaniu swojej administracji bez udziału parlamentu. Równocześnie wdrażanie polityki rządu należy głównie do agencji, których zasady organizacji i funkcjonowania są regulowane w statutach ustalanych przez rząd. W Wielkiej Brytanii część ministrów działa na podstawie prerogatyw królewskich, większość zaś stanowisk ministerialnych to urzędy tworzone w trybie ustaw. W każdym wypadku rozstrzygnięcia te muszą być zgodne z wolą premiera. Premier odpowiada też za ogólną organizację egzekutywy i za podział zadań między ministrami kierującymi poszczególnymi ministerstwami. Niezbędna jest jego zgoda na przeprowadzenie zmian, które wpływają na podział obowiązków i zakresy działania ministrów. Obowiązuje w tych sprawach zasada, że takie zmiany są opiniowane przez szefa państwowej służby cywilnej.

W niektórych krajach ma miejsce wyraźne **zróżnicowanie instytucjonalne podmiotów rządowych**, które mają realizować zadania związane z określaniem kierunków prowadzonej polityki (centrum rządu, ministerstwa), oraz tych, które mają koncentrować się na wykonywaniu polityki (urzędy centralne, agencje rządowe). Przesunięcie zadań implementacyjnych do rządowych agencji wykonawczych nastąpiło przede wszystkim w Wielkiej Brytanii oraz w Szwecji. Powiększa się liczba państw członkowskich Unii Europejskiej, w których podmioty rządowe w coraz większym zakresie współdziałają w fazie wykonywania swoich decyzji z osobami i podmiotami instytucjonalnymi usytuowanymi poza strukturami rządowymi, w tym z partnerami społecznymi. Kształtuje się zróżnicowany układ instytucjonalny (urzędów, agencji oraz podmiotów prywatnych) do wykonywania funkcji ściśle realizacyjnych, często na zasadzie uzyskiwania przez te podmioty zleceń w drodze konkurencji.

3.3. Kompetencje rządu i innych organów administracji publicznej na szczeblu centralnym państwa

W państwach członkowskich Unii Europejskiej występują istotne **różnice w opisie kompetencji rządu** (lub inaczej nazywanego naczelnego organu władzy wykonawczej). Tam gdzie rząd wyraźniej występuje w roli wykonawcy polityki, w opisie jego kompetencji dominują takie elementy, jak: wykonywanie konstytucji (Austria), ochrona ustroju, zapewnienie praw obywateli i zapewnienie wykonania ustaw (Węgry), realizowanie (prowadzenie) polityki kraju (Bułgaria, Estonia, Polska, Portugalia, Rumunia), zarządzanie sprawami kraju (Litwa), wykonywanie władzy wykonawczej (Dania, Irlandia, Słowacja), kierowanie sprawami administracyjnymi (Austria, Polska). Tam gdzie przyjęty w konstytucji model relacji między organami władzy oraz kształt rządu (związany przede wszystkim z obecnością

w rządzie głowy państwa) przesuwają zadania rządu w kierunku kształtowania prawa i dokonywania wyborów o charakterze strategicznym, w opisie kompetencji rządu akcentuje się uprawnienia do: określania i prowadzenia polityki państwa (Grecja) lub narodu (Francja), kierowania polityką państwa (Grecja, Hiszpania), kierowania państwem (Szwecja), a także wykonywania z parlamentem władzy ustawodawczej (Holandia).

Silne uzależnienie rządów od parlamentów w zdecydowanej większości państw członkowskich Unii Europejskiej nie pozbawia owych rządów wpływu na funkcjonowanie organów władzy ustawodawczej, w tym w podstawowej dziedzinie działalności tych organów, którą jest tworzenie prawa. Także w odniesieniu do egzekwowania przez parlament odpowiedzialności rządu, gabinety ministrów mają niejednokrotnie możliwość rozpoczęcia procedur osłaniających lub wnioskowania do głowy państwa o wszczęcie tych procedur. Te prerogatywy są czynnikiem umacniającym polityczną pozycję rządów. Można wskazać **kilka instrumentów oddziaływania rządu na funkcjonowanie parlamentu**, które mają jakościowe znaczenie. Taki charakter ma **prawo do rządowej inicjatywy ustawodawczej**, które jest w państwach członkowskich Unii Europejskiej rozwiązaniem dominującym. W Belgii, Danii i Holandii instrumentem oddziaływania rządu na ustawodawstwo są również inicjatywy ustawodawcze pochodzące formalnie od monarchy, które wymagają kontrasygnaty rządowej lub ministerialnej. W niektórych państwach (np. we Francji, w Hiszpanii i Słowenii) prawo inicjatywy rządowej dotyczy również inicjatywy konstytucyjnej, zaś w Danii prace nad taką inicjatywą są uzależnione od tego, czy rząd zamierza nadać jej dalszy bieg.

W wielu krajach rządy mają monopol na **przedstawianie projektów budżetu państwa oraz innych ustaw, których regulacje mają zasadnicze znaczenie dla finansów publicznych**. Różne warianty takiej sytuacji występują w systemach ustrojowych: Bułgarii, Cypru, Czech, Danii, Estonii, Grecji, Hiszpanii, Holandii, Irlandii, Litwy, Łotwy, Malty, Polski, Portugalii i Szwecji. Również w Wielkiej Brytanii projekty ustaw finansowych oraz poprawek prowadzących do obciążeń finansowych budżetu może zgłaszać tylko zasiadający w parlamencie członek rządu. Przykładowo w Republice Cypryjskiej ministrowie, którzy obok posłów do Izby Reprezentantów mają inicjatywę ustawodawczą, są w tym zakresie uprzywilejowani, gdyż tylko oni mogą zgłaszać projekty pociągające za sobą wydatki budżetowe. W Danii rządowy monopol dotyczy projektu ustawy budżetowej oraz sprawozdania rocznego z wykonania rachunków publicznych. W Grecji projekty ustaw dotyczące świadczeń pieniężnych wszelkiego typu i warunków ich wypłaty są przedstawiane wyłącznie przez ministra finansów, podobnie rzecz ma się z projektem budżetu. W Hiszpanii do rządu należy opracowanie budżetu państwa. Także w Irlandii rząd ma monopol na przedstawianie projektu budżetu. W wypadku Malty jedynie rząd jest uprawniony do zgłaszania inicjatyw w dziedzinie finansów. W Polsce wyłącznie Radzie Ministrów przysługuje inicjatywa ustawodawcza w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o provizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu

gwarancji finansowych przez państwo. W Portugalii rząd ma monopol w sprawach inicjatyw ustawodawczych dotyczących podstawowych założeń planów ogólnopństwowych oraz budżetu państwa. W Szwecji to właśnie rząd jest podmiotem przedstawiającym projekt budżetu państwa. Także we Włoszech w gestii rządu leży przedstawianie projektu budżetu i sprawozdania z jego realizacji.

Projekty rządowe są niejednokrotnie uprzywilejowane w stosunku do tych, które przygotowują inne podmioty inicjatywy ustawodawczej — przez prawo wnioskowania o specjalny, pilny tryb pracy nad tymi projektami (co najczęściej wiąże się z określeniem maksymalnego czasu pracy nad nimi w parlamencie oraz ograniczeniem w ich sprawie dyskusji) lub wręcz (takie rozwiązanie przyjęto w Irlandii) możliwość uchwalenia ustawy bez zgody Senatu, jeśli taka będzie opinia izby niższej.

Niejednokrotnie rząd oddziałuje na funkcjonowanie parlamentu, korzystając ze swego **uprawnienia do opiniowania projektów przedkładanych przez inne podmioty inicjatywy ustawodawczej** oraz poprawek zgłoszonych w trakcie prac ustawodawczych prowadzonych już w samym parlamencie. W sprawach dotyczących wydatków i zobowiązań publicznych jest to często nie tylko prawo do wyrażania opinii, ale i (odnosi się to m.in. do Grecji, Hiszpanii czy Irlandii) gwarancja, że nie będzie rozpatrzona propozycja, która nie ma akceptacji rządu. W Niemczech ustawy, które podwyższają wydatki budżetowe zaproponowane przez Rząd Federalny albo ustalają nowe wydatki lub spowodują takie wydatki w przyszłości, wymagają zgody Rządu Federalnego. To samo dotyczy ustaw, które zakładają zmniejszenie wpływów albo spowodują ich zmniejszenie w przyszłości. We Francji rząd zachowuje prawo sprzeciwu w sprawie projektów parlamentarnych, które nie należą do materii ustawowej lub też pozostają w sprzeczności z upoważnieniem w sprawie ordonansów.

W państwach członkowskich Unii Europejskiej pozycja członków rządów (a nieraz i innych przedstawicieli rządu) jest wzmocniona przez przysługujące im **prawo do obecności na obradach parlamentu i do udziału w dyskusji** — często na zasadzie uprzywilejowania — w debatach plenarnych oraz na posiedzeniach komisji.

Analizując zjawisko wpływu rządów na tworzenie prawa, trzeba też uwzględnić fakt, iż w niektórych państwach rząd ma **uprawnienie do występowania do głowy państwa o odmowę podpisania ustaw** uchwalonych przez parlament. W Holandii dla wejścia w życie uchwalonej w parlamencie ustawy niezbędna jest akceptacja króla, ten zaś może w każdym wypadku — jak to określa konstytucja — zatrzymać projekt „do rozważenia”. W takiej sytuacji decyzja należy w praktyce do członków Rady Ministrów. Z kolei we Włoszech konieczna jest rządowa kontrasygnata uchwalonej ustawy.

Gabinety ministrów w państwach członkowskich Unii Europejskiej mają również niejednokrotnie **bezpośredni udział w tworzeniu prawa**. Sytuacja w tej dziedzinie jest dość zróżnicowana. Jeśli uprawnienia rządów do tworzenia prawa są ograniczone, podstawowym instrumentem rządowej aktywności prawotwórczej są

rozporządzenia wykonawcze do ustaw. Ta forma partycypacji rządu w tworzeniu powszechnie obowiązującego prawa ma miejsce w większości państw członkowskich Unii Europejskiej. W niektórych krajach (np. w Belgii) formalnym podmiotem wydającym rozporządzenia jest monarcha. W Luksemburgu, gdzie konstytucja również dopuszcza aktywność rządu polegającą na tworzeniu norm w formie rozporządzeń wydawanych na podstawie ustaw i umów międzynarodowych, w praktyce rząd wykorzystuje dla zwiększenia pola swoich możliwości przepisy pozwalające na „uwalnianie w ciągu roku gospodarczych i socjalnych środków nagłej potrzeby”. Jeśli chodzi o stanowienie rozporządzeń wykonawczych, rząd w niektórych państwach jest w dużym stopniu ograniczony treścią delegacji ustawowej. Z taką sytuacją mamy do czynienia w Polsce, gdzie upoważnienie w tej sprawie powinno wskazywać organ właściwy do wydawania rozporządzenia i określać zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące tego aktu. Inna zasada obowiązuje m.in. w Szwecji, gdzie rząd może uzyskać, na podstawie delegacji ustawowej, prawo decydowania o terminie wejścia w życie ustawy.

Jeśli rząd ma większy udział w tworzeniu powszechnie obowiązującego prawa, dodatkowymi instrumentami jego aktywności stają się **dekrety z mocą ustawy**. We Francji rząd może w celu wykonania swego programu zwrócić się do parlamentu o upoważnienie na czas ograniczony do wydawania ordonansów w dziedzinach normalnie należących do zakresu ustawy. Ordonanse są uchwalane na posiedzeniu Rady Ministrów po uzyskaniu opinii Rady Stanu. Wchodzą w życie w momencie ich opublikowania, lecz tracą moc obowiązującą, jeżeli projekt ustawy zatwierdzającej je nie zostanie złożony w parlamencie przed upływem terminu określonego w ustawie upoważniającej. W Grecji właściwy minister może wnioskować do prezydenta, aby ten — w ramach określonej delegacji ustawowej — wydał dekret z mocą ustawy. W tymże państwie, w nadzwyczajnych okolicznościach stwarzających nagłą i nieprzewidzianą sytuację oznaczającą stan wyższej konieczności, Rada Ministrów może wnioskować do prezydenta o wydanie aktu o randze ustawy; aby akt ten mógł dalej obowiązywać, musi być jednak zatwierdzony w ciągu czterdziestu dni przez parlament. Również w Hiszpanii rząd ma — ograniczone przedmiotowo i proceduralnie — uprawnienia do tworzenia prawa. Kortezy Generalne mogą scedować na rząd władzę stanowienia norm z mocą ustawy w zakresie określonych spraw. Wspomniane ograniczenia polegają na tym, że delegacja taka może być powierzona rządowi wyłącznie dla konkretnych spraw i ze wskazaniem terminu jej wykonania, zaś delegacja ta wyczerpuje się wraz z opublikowaniem odpowiedniej normy wydanej na jej podstawie przez rząd. Nie można przyznawać delegowanych kompetencji na czas nieokreślony oraz pozwalać na subdelegację na władze inne niż sam rząd. W omawianej tu kwestii mieści się obowiązujące w Holandii prawo króla do wydawania dekretów. Uprawnienie do wydawania przez rząd dekretów między sesjami Sejmu, jeśli wymaga tego pilna potrzeba, występuje — z pewnymi ograniczeniami przedmiotowymi — również na Łotwie. W Portugalii jest to możliwe w odniesieniu do spraw, które nie są zastrzeżone do kompetencji Zgromadzenia Republiki, oraz — na zasadzie upoważnienia — w materiach

należących do zakresu względnej wyłączności Zgromadzenia Republiki i takich, które rozwijają, w granicach danej ustawy, zasady lub ogólne podstawy regulacji prawnych w niej zawartych. W Wielkiej Brytanii parlament może delegować na inne podmioty działalność ustawodawczą, z tym jednak, że w takich sytuacjach zachowuje on rozbudowane uprawnienia kontrolne, w tym prawo do zapoznania się z aktem ustawodawstwa delegowanego (zwykle przed jego wejściem w życie), prawo do dyskusji nad tym aktem oraz do uchwalenia w jego sprawie tzw. rezolucji negatywnej, tj. domagającej się jego uchylenia.

Rządy z reguły uzyskują dodatkowe kompetencje w sferze kształtowania prawa w stanach nadzwyczajnych. Konstytucje państw członkowskich Unii Europejskiej nadają też rządowi **uprawnienia do wnioskowania o przeprowadzenie referendum** (konsultacyjnego — np. w Grecji i Hiszpanii, lub stanowiącego — np. we Francji i Słowacji) albo wręcz do samodzielnego zadecydowania o przeprowadzeniu referendum w konkretnej sprawie.

W sytuacjach szczególnych rządy niektórych państw mają **prawo występowania do głowy państwa z wnioskiem o rozwiązanie parlamentu** i ogłoszenie wcześniejszych wyborów. Przykładowo w Finlandii prezydent Republiki, na uzasadniony wniosek premiera, może po wysłuchaniu opinii frakcji parlamentarnych rozwiązać parlament obradujący na sesji i zarządzić przedterminowe wybory. W Grecji taki wniosek, będący zobowiązaniem dla prezydenta, może złożyć rząd, który uzyskał wotum zaufania, mając na celu odnowienie zaufania społecznego poprzez rozwiązanie kwestii szczególnej wagi dla kraju, trzeba jednak podkreślić, że rozwiązanie nowej Izby Deputowanych z tego samego powodu jest wykluczone. W Hiszpanii przewodniczący rządu, po uprzednim rozpatrzeniu wniosku przez Radę Ministrów i na swoją wyłączną odpowiedzialność, może wystąpić do króla o rozwiązanie jednej lub obu izb parlamentu, z tym że wniosek nie może być złożony, kiedy rozpatrywany jest już wniosek o wyrażenie wotum nieufności lub kiedy od poprzedniego rozwiązania parlamentu nie minął jeszcze rok, chyba że upłynęły dwa miesiące od pierwszego głosowania w sprawie inwestytury, a żaden z kandydatów nie otrzymał zaufania Kongresu. W Irlandii premier ma prawo zobowiązującego zwracania się do prezydenta o rozwiązanie Izby Reprezentantów, przy czym prezydent ma prawo odmowy wykonania wniosku, gdy pochodzi on od premiera, który utracił poparcie większości deputowanych w tej izbie. Złożenie wniosku do głowy państwa w sprawie rozwiązania parlamentu jest możliwe również w Luksemburgu. Wniosek taki jest dopuszczalny także na Malcie, z tym jednak, że prezydent może odmówić jego realizacji, uznając, że nie leży to w interesie kraju. Również w Wielkiej Brytanii rząd (w praktyce zaś Gabinet) ma prawo skutecznego wnioskowania do monarchy o rozwiązanie Izby Gmin. Jeszcze dalej idące kompetencje rządu w tych sprawach przewidziane są w Danii, gdzie premier może spowodować przeprowadzenie wyborów przed upływem kadencji Folketingu. Także w Szwecji rząd może zarządzić wybory nadzwyczajne między wyborami zwykłymi, z tym że po wyborach do Riksdagu nie może tego uczynić przez okres trzech miesięcy od daty pierwszego posiedzenia parlamentu, a ponadto rząd nie

może zarządzić wyborów nadzwyczajnych po formalnym podaniu się do dymisji, w czasie pełnienia obowiązków w oczekiwaniu na nowy gabinet.

Rządy w niektórych państwach mają również **wpływ na kalendarz prac parlamentu**. W Austrii, Czechach, Danii, we Francji, na Łotwie, w Niemczech, Słowacji i na Węgrzech dotyczy to prawa rządu lub premiera do złożenia wymagającego zrealizowania wniosku o zwołanie posiedzenia parlamentu. Również w Wielkiej Brytanii obie izby parlamentu, zwoływane na sesję formalnie przez monarchę, w praktyce zbierają się na wniosek premiera, który kontrasygnuje decyzję w tej sprawie. Istotne znaczenie ma także **wpływ rządów na tryb pracy parlamentu**. W Danii, Finlandii, we Francji, w Grecji, Irlandii czy Niemczech dotyczy to prawa rządu (lub członka rządu) do wnioskowania o odbycie obrad parlamentu przy drzwiach zamkniętych. Rządy mają również niejednokrotnie **wpływ na porządek dzienny obrad parlamentu**. Przykładowo we Francji konstytucja stanowi, iż porządek dzienny izb obejmuje, z zachowaniem priorytetu i kolejności określonej przez rząd, dyskusję nad rządowymi projektami ustaw i projektami parlamentarnymi zaakceptowanymi przez rząd. W Irlandii rząd ma uprawnienia do złożenia na ręce przewodniczącego izby wniosku o zamknięcie dyskusji, a także o zastosowanie procedury tzw. gilotyny, w której wyniku projekt może być przyjęty bez żadnej dyskusji. W Niemczech, w wypadku ustaw wymagających zgody Rady Federalnej rząd federalny ma prawo żądać powołania komisji utworzonej z członków Parlamentu Federalnego i Rady Federalnej w celu wspólnego omówienia przedłożeń. W Portugalii rząd może domagać się rozpatrzenia w pierwszej kolejności „spraw o znaczeniu ogólnokrajowym nie cierpiących zwłoki”. Zaś w Wielkiej Brytanii, w ramach stałej struktury posiedzeń Izby Gmin, ustalanie merytorycznego porządku obrad zastrzeżone jest dla rządu.

W większości konstytucji państw członkowskich Unii Europejskiej przyjęto — różnie sformułowaną — zasadę **kierowniczej roli rządu (jako gabinetu ministrów) wobec administracji** oraz włączono administrowanie do obowiązków i kompetencji rządu. Przykładowo w Austrii rządowi powierzono kierowanie sprawami administracyjnymi; w Bułgarii wśród konstytucyjnych kompetencji Rady Ministrów wskazano ogólne kierownictwo wobec administracji państwowej; w Finlandii przypisano Radzie Państwa obowiązki w zakresie rządzenia i administrowania; we Francji przyjęto, że rząd dysponuje administracją; w Hiszpanii wśród kompetencji rządu wymieniono kierowanie administracją cywilną i wojskową. W Niemczech w Ustawie Zasadniczej podzielono administrowanie między federację i kraje, ustalając, że w sprawach administracji federalnej Rząd Federalny wydaje powszechne przepisy administracyjne, zaś w odniesieniu do administracji krajowych Rząd Federalny może (za zgodą Rady Federalnej) wysyłać instrukcje, a także jest uprawniony do sprawowania nadzoru (legalności i celowości) i w tym celu może żądać sprawozdania i przedłożenia akt oraz wysyłać pełnomocników. W konstytucji Portugalii został ustanowiony wyraźny podział kompetencji rządu na polityczne, ustawodawcze i administracyjne. W Polsce do zadań Rady Ministrów należy kierowanie administracją rządową oraz, w zakresie i na zasadach określo-

nych w konstytucji i ustawach, m.in. koordynowanie i kontrolowanie pracy organów administracji rządowej. W Rumunii na podstawie konstytucji rząd wykonuje funkcję ogólnego kierowania administracją publiczną. W Szwecji każdy organ administracji państwowej podlega rządowi, o ile organ ten z mocy samego Aktu (stanowiącego fragment konstytucji) bądź innej ustawy nie został podporządkowany Riksdagowi. Z kolei konstytucja Węgier rozstrzyga, że rząd może poddać swemu bezpośredniemu nadzorowi każdą dziedzinę administracji państwowej.

Rządy państw członkowskich Unii Europejskiej są zróżnicowane w sprawach zakresu przedmiotowego i instrumentów realizowanych funkcji oraz kompetencji administracyjnych — między innymi pod wpływem **odmienności struktury terytorialnej poszczególnych państw**, stopnia centralizacji tych państw oraz przyjętego modelu relacji między administracją rządową i samorządową w jednostkach podziału terytorialnego. W państwach mających kształt federacji lub w krajach o znacznym stopniu decentralizacji rząd uzyskuje silnego (wyposażonego we własne kompetencje i uprawnienia) partnera do realizowania funkcji wykonawczych i administracyjnych. W sposób naturalny aktywność rządów (w federacjach zaś — „rządów centralnych”) ulega w tych warunkach przedmiotowemu ograniczeniu. W istocie jest to również ograniczenie o konsekwencjach jakościowych, gdyż przesuwając rząd w stronę działań związanych z kształtowaniem strategii oraz monitorowaniem i wymuszaniem realizacji przyjętych standardów przez inne podmioty aktywne w sferze władzy wykonawczej. Rządy mają większe możliwości bezpośredniego oddziaływania na realizację zadań administracji publicznej w tych krajach, w których przyjęto rozwiązanie polegające na współwystępowaniu organów administracji rządowej i samorządowej w części jednostek podziału terytorialnego, niż w tych państwach, w których w jednostkach o charakterze samorządowym nie funkcjonują organy administracji rządowej o właściwości ogólnej.

3.4. Tryb działania administracji rządowej na szczeblu centralnym państwa

W państwach członkowskich Unii Europejskiej dość powszechna jest **zasada poddania rządowych procedur decyzyjnych reglamentacji ustawowej**. Oznacza to, że i w tej dziedzinie podstawowe decyzje należą najczęściej do parlamentów mających z natury rzeczy polityczny charakter. Niejednokrotnie swój udział w decydowaniu o procedurach rządowych mają też głowy państwa. Same rządy w zróżnicowanym stopniu decydują — głównie za pomocą regulaminów prac — o trybie i zasadach swojego funkcjonowania. Zauważalną tendencją jest jednak przekazywanie rządowi części szczegółowych kompetencji parlamentów w tej dziedzinie.

W rządach większości państw członkowskich Unii Europejskiej doszło do rozbudowy **mechanizmów koordynacyjnych** w procesach decyzyjnych, przy czym występuje duża różnorodność sposobów uzgadniania stanowiska. Zwykle odbywają się wstępne uzgodnienia międzyresortowe, a następnie kolejne uzgodnienia bezpośrednio przed przekazaniem sprawy do podjęcia decyzji przez gabinet. Nieraz rów-

nież na tym etapie prac rządu dochodzi do uzgodnień w ramach koalicji rządowej. W niektórych państwach są w tym celu wykorzystywane specjalne ciała w ramach rządu; organizuje się też spotkania o ściśle politycznym charakterze z udziałem liderów partyjnych, którzy nie znajdują się w rządzie. Jednym z mechanizmów uzgadniania projektów rządowych są stałe i nadzwyczajne komitety (branżowe i zadaniowe) działające wewnątrz rządu; istnieją one m.in. w Danii, Finlandii, Holandii, Niemczech, Portugalii, Wielkiej Brytanii i we Włoszech. Inne formy wypracowywania uzgodnień to: konferencje międzyministerialne (Francja, Polska); spotkania przygotowawcze z udziałem polityków rządowych wspomagających ministrów (m.in. Komisja Ogólna Sekretarzy i Podsekretarzy Stanu w Hiszpanii oraz Komitet Stały Rady Ministrów w Polsce); spotkania przygotowawcze gabinetu ministrów, odbywane nieraz w gronie poszerzonym o polityków wchodzących w skład organów kierowniczych partii wspierających rząd i o wyższych urzędników (Austria, Finlandia i Szwecja); częste nieformalne spotkania członków gabinetu (np. tzw. *lunch deliberations* w Szwecji); obrady przygotowawcze z udziałem tylko niektórych ministrów, tzw. gabinety wewnętrzne (Dania, Włochy, Wielka Brytania). Jednym z rozwiązań jest też powierzanie koordynacji w poszczególnych sprawach ministrom zadaniowym (Grecja, Włochy). Wspomagającą rolę niejednokrotnie odgrywają w tym wypadku różne stałe i doraźne organy pomocnicze rządu. Przykładowo w Portugalii są to Rady Ministrów: do spraw Ekonomicznych, do spraw Unii Europejskiej oraz do spraw Edukacji, Kwalifikacji, Nauki i Kultury. We Francji w okresach koabitacji nabiera znaczenia rada gabinetowa przygotowująca pod przewodnictwem premiera późniejsze posiedzenie Rady Ministrów. W większości wypadków szef gabinetu ma prawo do daleko idącej ingerencji w rozstrzyganie sporów między członkami gabinetu, z tym że zwykle ta ingerencja nie może naruszać opisanych w ustawach kompetencji poszczególnych ministrów.

Podstawowym sposobem rozstrzygania przez gabinety ministrów jest decydowanie w trakcie posiedzeń. Uzgadnianie w trybie obiegowym jest stosowane tylko pomocniczo (np. w Polsce). Zasadą obowiązującą w państwach członkowskich Unii Europejskiej jest **kolegialny tryb pracy rządu**. Pewne ograniczenia tej zasady występują tylko w Wielkiej Brytanii (gdzie stanowisko komitetu akceptowane przez premiera jest traktowane jako substytut stanowiska gabinetu) oraz we Włoszech (gdzie w części spraw decyzje faktycznie podejmuje tzw. gabinet wewnętrzny, grupujący tylko niektórych członków Rady Ministrów). Z kolegialnością działania rządów wiąże się zwykle znaczne sformalizowanie procedur dopuszczania dokumentów do rozpatrzenia na posiedzeniu gabinetu ministrów. Koordynacyjna rola w tej dziedzinie przypada zwykle podmiotom realizującym zadania centrum rządu. Jednym z elementów wspomnianych procedur jest prewencyjna kontrola formalnoprawna projektowanych rozwiązań. Sformalizowany jest także tryb zwoływania oraz układ punktów porządku dziennego obrad gabinetów ministrów. W większości państw członkowskich Unii Europejskiej szefowie gabinetów mają spore kompetencje w procesie rozstrzygania spraw przez rząd. To do nich z zasady (z wyjątkiem sytuacji, kiedy stanowi to uprawnienie głowy pań-

stwa) należy: przewodniczenie obradom, ustalanie porządku obrad, decydowanie o szczegółowym trybie pracy, a także dopuszczanie do rozstrzygnięcia w danej sprawie przez głosowanie. Tam, gdzie dochodzi do głosowania, w przypadku równowagi głosów decyduje zwykle głos przewodniczącego obradom. Głos pozostałych członków rządu ma w takich sytuacjach z reguły jednakową wagę. Wyjątkiem od tej reguły jest obowiązująca w Niemczech zasada, że jeśli rząd podejmuje uchwałę mającą znaczenie dla finansów publicznych, a minister finansów zgłosił sprzeciw, sprawa musi zostać odłożona do kolejnego posiedzenia i może być pozytywnie rozstrzygnięta tylko wówczas, gdy opowie się za nią większość członków gabinetu, w tym kanclerz. Podobne uprawnienia mają w Niemczech w zakresie swoich właściwości również ministrowie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. W rządach państw członkowskich Unii Europejskiej przeważa w praktyce rozstrzygnięcie spraw w trybie pełnego uzgodnienia, co ma znaczenie dla zachowania solidarności w ramach gabinetu ministrów.

We wszystkich państwach ważną funkcję w organizacji prac rządów pełnią **sekretarze gabinetów ministrów**. Często są to urzędnicy zawodowi: przeważnie zadanie to powierza się urzędnikom służby cywilnej, a nawet najwyższym urzędnikom tej służby (Dania, Francja, Irlandia, Wielka Brytania). W niektórych krajach (m.in. w Polsce) są to urzędnicy spoza korpusu służby cywilnej, którzy nie mają gwarancji ciągłości pracy w wypadku zmiany rządu. W takich krajach, jak: Belgia, Hiszpania, Niemcy, Portugalia, Szwecja i Włochy rolę sekretarza gabinetu pełnią politycy w randze ministra lub sekretarza albo podsekretarza stanu. Politycy łączą nieraz funkcję sekretarza gabinetu z innymi obowiązkami (np. w Hiszpanii — z funkcją członka Rady Ministrów ds. parlamentarnych, a w Niemczech — ze stanowiskiem Szefa Urzędu Kanclerskiego).

Przebieg posiedzeń rządu ma z zasady charakter poufny. Specjalne **procedury przekazywania informacji** na temat przebiegu dyskusji na tych posiedzeniach uwzględniają zwykle potrzebę zachowania solidarności w ramach gabinetu ministrów oraz przewidują przekazywanie wyprzedzającej informacji dla polityków z zaplecza parlamentarnego rządu. W tej dziedzinie można zauważyć stopniowe zwiększanie się zakresu dostępu do informacji dotyczących prac rządu, w tym również — przygotowywanych projektów. Tendencja ta jest szczególnie widoczna w Polsce, Szwecji oraz Wielkiej Brytanii. W Polsce obowiązują regulacje zezwalające na publiczne informowanie o zdaniach odrębnych zgłoszonych przez poszczególnych członków gabinetu ministrów.

Zasada resortowości powoduje, że członkowie rządu kierujący poszczególnymi działami administracji rządowej mają swoje własne kompetencje. Niejednokrotnie ministrowie są właściwi w zakresie kilku działów administracji; za wyjątek należy natomiast uznać fakt, że w tym samym dziale administracji rządowej działa dwóch członków gabinetu (Finlandia). W efekcie znaczną część decyzji podejmowanych w ramach rządu firmują — jako ich autorzy — poszczególni członkowie gabinetu.

3.5. Status, wymagania i ograniczenia dotyczące członków rządu i innych pracowników administracji rządowej

W państwach członkowskich Unii Europejskiej istnieją **zróżnicowane możliwości łączenia obecności w rządzie z mandatem parlamentarnym**. Obowiązek łączenia funkcji w gabinecie ministrów z mandatem parlamentarnym występuje — jako zasada konstytucyjna lub konwenans konstytucyjny — tylko w trzech państwach. Są to: Irlandia — gdzie premier i minister finansów muszą zasiadać w Izbie Reprezentantów, wszyscy zaś pozostali członkowie rządu muszą być członkami którejś z izb parlamentu, z tym że maksymalnie dwóch z nich może pochodzić z grona senatorów; Malta — gdzie wszyscy członkowie rządu muszą sprawować mandat deputowanego; Wielka Brytania — gdzie zasadą jest, że szefowie głównych działów administracji (ministrowie), a także ich zwierzchnik (premier) muszą być powołani z grona członków parlamentu — głównie Izby Gmin, rzadziej Izby Lordów. W pozostałych państwach dominuje zasada, że łączenie stanowisk w rządzie i administracji rządowej z wypełnianiem mandatu parlamentarnego jest dopuszczalne (zwykle z pewnymi ograniczeniami, np. w Polsce, gdzie jest to możliwe tylko w przypadku członków Rady Ministrów i sekretarzy stanu, oraz na Węgrzech, gdzie dotyczy to członków rządu i sekretarzy politycznych). W Niemczech z istoty Rady Federalnej (jako reprezentacji krajów) wynika zakaz łączenia członkostwa w tej Radzie z obecnością w Rządzie Federalnym. W niektórych państwach łączenie funkcji w rządzie i parlamencie nie jest możliwe. Są to: Belgia — gdzie konstytucja określa procedurę przywrócenia mandatu po zakończeniu zatrudnienia w rządzie, Bułgaria, Cypr, Finlandia, Estonia, Francja, Holandia, Luksemburg, Portugalia — gdzie istnieje określona procedura zastępowania w sprawowaniu mandatu, Słowacja, Szwecja — gdzie również obowiązuje procedura zastępowania w sprawowaniu mandatu. W niektórych państwach członek rządu zasiadający w parlamencie nie może w tymże parlamencie sprawować określonych funkcji, jak np. w Czechach, gdzie nie może być ani przewodniczącym lub wiceprzewodniczącym Izby Poselskiej albo Senatu, ani też członkiem komitetów parlamentarnych, komisji śledczej lub innej komisji.

Powszechnie obowiązuje **zakaz zajmowania przez członków rządów i innych pracowników rządowych takich stanowisk, których nie można łączyć z wykonywaniem zadań w imieniu państwa**. Dotyczy to w szczególności stanowisk w podmiotach gospodarczych. Urzędnicy zawodowi, zwłaszcza ci, którzy zajmują wyższe stanowiska w administracji rządowej, w wielu krajach podlegają ograniczeniom pod względem przynależności do partii politycznych i organizacji związkowych lub też pełnienia w tych podmiotach funkcji. Częstym rozwiązaniem jest również zakaz łączenia zatrudnienia w administracji rządowej z wypełnianiem mandatu radnego.

LITERATURA UZUPEŁNIAJĄCA

- Antoszewski A., *Wzorce rywalizacji politycznej we współczesnych demokracjach europejskich*, Wrocław 2004.
- Bossaert D., Demmke Ch., *Służba cywilna w państwach akcesyjnych. Tendencje i wpływ procesów integracyjnych*, Łódź 2003.
- Demmke Ch., *Służba cywilna w krajach europejskich: między tradycją a reformą*, Łódź 2004.
- Kulesza M., Barbasiewicz A., *Funkcje gabinetów politycznych*, „Służba Cywilna” 2000/2001 nr 1.
- Rydlewski G., *Polityka i administracja w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2006.
- Rząd przyszłości. Rządzenie*, materiały z sympozjum OECD, Warszawa 2002.
- Sarnecki P., *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Kraków 2003.
- Zieliński E., Bokszczanin I., *Rządy w państwach Europy (1)*, Warszawa 2004.
- Zieliński E., Bokszczanin I., *Rządy w państwach Europy (2)*, Warszawa 2005.
- Zieliński E., Zieliński J., *Rządy w państwach Europy (3)*, Warszawa 2006.

4. ADMINISTRACJA PUBLICZNA NA POZIOMIE PODMIOTÓW FEDERACJI W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ MAJĄCYCH STRUKTURĘ FEDERALNĄ

4.1. Charakter podmiotów federacji

Wśród dwudziestu siedmiu państw członkowskich Unii Europejskiej **system federacyjny** mają tylko: Austria, Belgia i Republika Federalna Niemiec. We wszystkich tych państwach podmioty federacji mają charakter jednostek państwowych o ograniczonej autonomii. W większości są to jednostki terytorialne, zwane niekiedy ziemskimi. Niektóre z tych jednostek, zwane niekiedy grodzkimi, obejmują teren największych w danym państwie miast.

Federacyjny charakter Austrii i Niemiec stanowi **rozwiązanie polityczno-ustrojowe odzwierciedlające historyczną odrębność** poszczególnych części terytorium tych państw. Takie rozwiązanie ustrojowe nawiązuje w tym wypadku do długiego okresu historii, w którym na terenie obecnych państw funkcjonowały autonomiczne kraje z własnymi konstytucjami i organami władzy. Dzisiejsze podmioty federacji w Austrii i Republice Federalnej Niemiec istniały w większości jako niezależne kraje jeszcze przed utworzeniem tych państw. W obu państwach system federacyjny funkcjonuje od momentu ich powstania.

W Belgii system federacyjny został wprowadzony dopiero w 1993 r., jako podsumowanie długiego procesu zmian, po kilkudziesięciu latach napięć i konfliktów między francuskojęzyczną Walonią i niderlandzkojęzyczną Flandrią. Elementami wspomnianego procesu były m.in. podział państwa w 1962 r. na obszary językowe (z równoczesnym nadaniem Brukseli, jako stolicy państwa, statusu miasta dwujęzycznego) oraz kolejny podział — w 1970 r. — na trzy wspólnoty kulturalne, które w 1981 r. zostały przekształcone we wspólnoty i regiony. Tłem historycznym jest w tym wypadku długa tradycja administracji publicznej ukształtowanej **według kryterium narodowościowego**. Federacyjność ma źródła przede wszystkim w dążeniu do stworzenia warunków do zgodnego funkcjonowania w jednej państwowości odmiennych kulturowo i historycznie wspólnot narodowych i językowych, zaś kwestie terytorialne mają znaczenie wtórne. W porównaniu z Austrią i Republiką Federalną Niemiec model federacji przyjęty w Belgii jest o wiele bardziej złożony i skomplikowany. W układzie terytorialnym występuje zjawisko nakładania się granic poszczególnych podmiotów federacji. We Flandrii sprawy wspólnoty i regionu są obsługiwane przez wspólne organy, zaś niemieckojęzyczni Belgowie nie mają swojego własnego regionu i muszą się zadowolić posiadaniem jedynie reprezentujących ich organów wspólnoty.

We wszystkich państwach federalnych Unii Europejskiej układ federacyjny ma **podstawy w konstytucji**. Zakres i sposób konstytucyjnego ujęcia tej kwestii jest jednak zróżnicowany. W Austrii już w samej konstytucji dokonano podziału państwa na dziewięć, wymienionych z nazwy, krajów, które są wskazane jako części składowe federacji wyposażone we własne konstytucje, organy i kompetencje. Osiem z tych krajów ma charakter ziemski, jeden zaś grodzki (Wiedeń jako miasto stołeczne). Także w konstytucji Belgii zostały wskazane jednostki podziału — trzy wymienione z nazwy wspólnoty (francuska, flamandzka i niemieckojęzyczna) oraz — również wymienione z nazwy — regiony (waloński, flamandzki i brukselski), którym przypisano szerokie kompetencje oraz zdolność do posiadania własnych organów stanowiących i wykonawczych. Należy zaznaczyć, że region Brukseli jest dwujęzyczny. W Ustawie Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec ograniczono się natomiast do ustanowienia układu federacyjnego jako trwałej zasady ustrojowej (bez prawa jej rewizji) oraz określenia trybu ustanawiania podmiotów federacji i kompetencji tych podmiotów. W samej normie konstytucyjnej nie ma w tym wypadku wymienionych z nazwy własnej podmiotów federacji, zaś indeks obecnie istniejących krajów związkowych znajduje się w preambule do Ustawy Zasadniczej. Takie rozwiązanie ma silny związek z niepewną sytuacją, jaka towarzyszyła kształtowaniu podstaw konstytucyjnych RFN, oraz założeniem, że przygotowywane regulacje będą miały pod względem zasięgu terytorialnego charakter prowizoryczny. W efekcie, zmiany zachodzące w Niemczech już po przyjęciu w 1949 r. Ustawy Zasadniczej, związane z wejściem w skład terytorium tego państwa obszarów wchłoniętych wcześniej przez Niemiecką Republikę Demokratyczną, nie wymagały korekt w Ustawie Zasadniczej Niemiec.

Od włączenia w 1990 r. NRD do obszaru obowiązywania Ustawy Zasadniczej oraz ostatecznego wycofania się państw koalicji antyhitlerowskiej z administrowania Berlinem Zachodnim struktura federacyjna RFN obejmuje 16 krajów związkowych (landów). Trzy z nich (Berlin, Brema i Hamburg) mają charakter miejski, pozostałe — to podmioty ziemskie. Podstawą tego podziału jest odrębność historyczna tych ziem. Ustawa Zasadnicza dopuszcza możliwość zmiany podziału terytorialnego, jeśli miałoby to zagwarantować, że kraje federalne odpowiednio do swojej wielkości i możliwości działania będą w większym stopniu zdolne do skutecznego wypełniania ciężących na nich zadań. W zależności od charakteru ewentualnych zmian przewidziany jest tryb referendum, umowy państwowej między zainteresowanymi krajami lub — jeśli zmiana dotyczy obszaru zamieszkanego przez nie więcej niż pięćdziesiąt tysięcy osób — tryb ustawy federalnej wydanej za zgodą Bundesratu.

4.2. Układ kompetencji w relacjach między centrum i podmiotami federacji

Konstytucje trzech państw federacyjnych będących członkiem Unii Europejskiej zawierają regulacje określające **podział kompetencji między federację i podmioty** składające się na owe federacje. Podstawą tych regulacji jest we wszyst-

kich trzech przypadkach zasada, zgodnie z którą katalog uprawnień federacji ma charakter zamknięty, zaś kompetencje podmiotów są określone w sposób otwarty (domyślny). Szczegółowy sposób i właściwość podmiotowa wykonywania kompetencji przypisanych podmiotom federacji są natomiast unormowane w konstytucjach lub statutach tych podmiotów.

Podstawowe znaczenie dla układu kompetencji w relacjach między centrum i podmiotami federacji ma **zdolność** tych ostatnich do **stanowienia prawa** (konstytucji i ustaw krajowych lub — w przypadku Belgii — dekretów z mocą ustawy) oraz ich **odrębność budżetowa**. Niektóre wpływy budżetowe z podatków są oddane do wyłącznej dyspozycji podmiotów federacji (w Niemczech dotyczy to m.in. podatku spadkowego, drogowego oraz od wyszynku piwa; pozostałe wpływy podatkowe dzielone są corocznie na podstawie prawa uchwalonego w trybie wymagającym zgody ze strony Bundesratu). Przyjęte regulacje prawne mają we wszystkich analizowanych tu państwach zapewnić wyrównanie finansowe podmiotom federacji o najniższych dochodach. Dla układu kompetencji istotna jest też możliwość zawierania przez podmioty federacji porozumień z podmiotami zagranicznymi, a w Austrii — również między sobą.

W Austrii konstytucja federalna zostawia **liczne istotne kompetencje w gestii federacji**. Tym samym — mimo przyjęcia zasady domniemania kompetencji krajów w sprawach, które nie zostały konstytucyjnie przypisane federacji — pozycja krajów w relacji do federacji jest stosunkowo słaba. Zgodnie z konstytucją sprawą federacji jest ustawodawstwo i wykonawstwo m.in. w dziedzinie: konstytucji federacji, ordynacji wyborczych do Rady Narodowej oraz głosowania ludowego i sądownictwa konstytucyjnego; spraw zagranicznych; regulacji i kontroli wjazdów i wyjazdów z terytorium federacji, spraw emigracji i imigracji; finansów federalnych; pieniądza, kredytów, giełd, banków i spraw miar, wag i normalizacji; prawa cywilnego; prawa karnego z wyłączeniem prawa karno-administracyjnego i postępowania karno-administracyjnego w sprawach należących do samodzielnego zakresu działania krajów; ochrony prawnej; instytucji służących ochronie społeczeństwa przed przestępcami i innymi niebezpiecznymi osobami; sądownictwa administracyjnego; prawa autorskiego; spraw prasy; spraw wywłaszczenia, o ile nie dotyczą one sytuacji należących do samodzielnego zakresu działania krajów; spraw notariuszy, adwokatów i zawodów pokrewnych; zachowania spokoju, bezpieczeństwa i porządku publicznego; spraw rzemiosła i przemysłu; spraw komunikacji kolejowej, lotniczej oraz wodnej; spraw poczty i telekomunikacji; górnictwa i leśnictwa; prawa pracy; ochrony zdrowia; naukowej i techniczno-zawodowej służby archiwalnej i bibliotecznej; organizacji i kierowania policją i żandarmérią federalną oraz regulacji, tworzenia i organizowania innych straży, z wyjątkiem straży gminnej; spraw wojskowych; tworzenia władz federalnych i innych urzędów federalnych, prawa urzędniczego i przedstawicielstw pracowników federalnych; polityki ludnościowej.

Konstytucja przewiduje również sytuacje, w których sprawą federacji jest ustawodawstwo, a krajów wykonawstwo (m.in. obywatelstwo, przedstawicielstwa

zawodowe, sprawy mieszkań socjalnych, policja drogowa, wewnętrzny ruch statków, przepisy dotyczące ochrony środowiska), a także takie, w których sprawą federacji jest ustawowa regulacja zasad w pewnych dziedzinach, a sprawą krajów wydawanie ustaw wykonawczych i wykonawstwo (m.in. sprawy ubóstwa, publiczne instytucje pozasądowego postępowania pojednawczego, ochrona roślin, prawo pracy).

Dla wzmocnienia gwarancji praw krajów w sprawach należących do ich samodzielnego zakresu działania przyjęto, iż zanim federacja zawrze traktaty, które ograniczą zakres samodzielności krajów, winna ona zapewnić krajom możliwość zajęcia w tej sprawie stanowiska. Ważne znaczenie dla relacji między federacją i krajami w sprawach administracji ma konieczność wyrażenia przez rząd federalny zgody na ustawy krajowe dotyczące struktury administracji krajowej.

W Belgii dla stosunków w relacjach federacji z jej częściami składowymi podstawowe znaczenie mają: **ograniczony konstytucyjnie zakres przedmiotowy kompetencji federacji**; otwarty (domyślny) charakter kompetencji wspólnot i regionów; postępujące od kilku lat zmiany wzmacniające (często w sposób wyprzedzający regulacje konstytucyjne) kompetencje wspólnot i regionów kosztem federacji. Jeszcze przed utworzeniem federacji, w 1981 r. nadzór administracyjny został przekazany wspólnotom i regionom, z równoczesnym nadaniem tym podmiotom istotnych uprawnień w sferze podatków. Ustawy określające kompetencje wspólnot i regionów oraz precyzujące warunki i sposób ich wykonywania są uchwalane większością głosów obydwu grup językowych w każdej izbie, przy czym większość członków obydwu tych grup musi być obecna w trakcie głosowania, zaś liczba głosów pozytywnych w obu grupach musi stanowić łącznie dwie trzecie głosów oddanych.

W Republice Federalnej Niemiec podział kompetencji między federację i kraje związkowe został określony w Ustawie Zasadniczej. Wyłączne kompetencje federacji ujęto w zamknięty katalog. Wszystkie pozostałe kompetencje należą do krajów. Ponadto ustanowiono obszerny katalog kompetencji realizowanych w ramach tzw. ustawodawstwa konkurencyjnego (w praktyce decydujące znaczenie ma tu decyzja federacji co do tego, czy przejąć daną kompetencję, czy też zostawić ją do realizacji przez kraje) oraz wskazano dziedziny, w których federacja ma kompetencje do stanowienia regulacji ramowych (ustalających granice i zasady szczegółowych unormowań przez organy krajów).

Do **wyłącznych kompetencji federacji** zaliczono w Niemczech: sprawy zagraniczne; sprawy obrony i ochrony ludności cywilnej; zagadnienia przynależności państwowej; kwestie swobody wyboru miejsca pobytu, zagadnienia paszportów, imigracji, emigracji i ekstradycji; sprawy waluty, miar i wag oraz ustalania czasu; zagadnienia cła, umów handlowych i żeglugowych, swobody obrotu towarowego i płatniczego z zagranicą oraz ochrony celnej i granicznej; sprawy komunikacji lotniczej i komunikacji kolejowej oraz poczty i telekomunikacji; kwestie stosunków prawnych osób znajdujących się w służbie RFN i federalnych korporacjach prawa publicznego; ochronę prawną działalności wytwórczej, prawa autorskiego

i wydawniczego; współpracę federacji i krajów w dziedzinie policji kryminalnej, ochrony wolnościowego, demokratycznego porządku ustrojowego, istnienia i bezpieczeństwa federacji i krajów oraz ochrony przed dążeniami, które przez stosowanie siły lub przygotowania do tego zagrażają zagranicznym interesom RFN; sprawy statystyki federalnej.

Wśród licznych **kompetencji konkurencyjnych**, które mogą zostać przejęte przez kraje tylko wówczas, gdy z ich realizacji zrezygnuje federacja, znajdują się m.in. regulacje dotyczące: prawa cywilnego i karnego; spraw wykonywania kar i ustroju sądów, adwokatury i notariatu; spraw stanu cywilnego; prawa o stowarzyszeniach i zgromadzeniach; pobytu i osiedlania się cudzoziemców oraz spraw uchodźców i wypędzonych; opieki społecznej; prawa gospodarczego; energii jądrowej; prawa pracy i ustroju przedsiębiorstw; prawa wyłączeniowego; gospodarki gruntami i bogactwami naturalnymi; produkcji rolnej i leśnej; obrotu nieruchomości; chorób zakaźnych i obrotu lekarstwami; finansowania szpitali i leczenia szpitalnego; ochrony obrotu środkami żywnościowymi i używkami oraz ochrony roślin i zwierząt przed chorobami i szkodnikami; żeglugi; ruchu drogowego; kolei szynowych; usuwania odpadów, utrzymania czystości powietrza oraz zwalczania hałasu; odpowiedzialności państwowej; sztucznego zapłodnienia u ludzi oraz transplantacji organów i tkanek organicznych. Aktywność federacji w tych dziedzinach może wynikać z dążenia do ustanowienia jednakowych warunków życia na obszarze całego państwa lub zachowania — w interesie ogólnonarodowym — jedności prawnej i gospodarczej RFN.

Przedmiotem **ustawodawstwa ramowego** mogą natomiast być: stosunki prawne osób pozostających w służbie publicznej krajów, gmin i innych korporacji prawa publicznego; powszechne zasady szkolnictwa wyższego; powszechne stosunki prawne w dziedzinie pracy; sprawy łowiectwa, ochrony przyrody i troski o krajobraz; kwestie podziału ziemi, zagospodarowania przestrzennego i bilansu wodnego; sprawy meldunkowe i dowodów osobistych; ochrona niemieckich dóbr kultury przed wywozem za granicą.

W efekcie takich regulacji **wyłączne kompetencje podmiotów federacji** są wyraźnie ograniczone. Rzeczą istotną jest, że w dziedzinie administracji publicznej objęto nimi sprawy samorządu terytorialnego. Zdolność krajów związkowych do tworzenia regulacji dotyczących administracji publicznej na swoim terytorium stanowi kryterium zróżnicowania modeli organizacyjnych administracji w poszczególnych krajach.

We wszystkich państwach federacyjnych Unii Europejskiej organy podmiotów federacji są włączone w realizację zadań federalnych. W Austrii istotny jest w tej dziedzinie **podział administracji federalnej na bezpośrednią** (znajdującą się w kompetencji federacji i wykonywaną przez organy federacji działające na terenie krajów) **oraz pośrednią** (znajdującą się w kompetencji federacji, ale wykonywaną w jej imieniu przez administrację krajową). W praktyce to właśnie organy i urzędy administracji krajowej wykonują (obok realizacji zadań własnych) większość zadań znajdujących się w kompetencji administracji federalnej. Dotyczy to

przede wszystkim wykonywania zadań pośredniej administracji federalnej przez naczelnika krajowego funkcjonującego w tych przypadkach jako organ federalny. Również w Niemczech liczne kompetencje federacji są realizowane w ramach zleceń przez organy i urzędy krajów związkowych.

W Belgii dla kompetencji podmiotów federacji istotne są nie tylko relacje między federacją oraz wspólnotami i regionami, ale także złożone układy kompetencyjne między poszczególnymi podmiotami federacji.

4.3. Organy i urzędy na poziomie podmiotów federacji

W państwach federacyjnych Unii Europejskiej na poziomie wszystkich podmiotów federacji funkcjonują ich **własne organy stanowiące i wykonawcze**. W Austrii są to: pochodzące z wyborów powszechnych parlamenty krajowe oraz wybierane przez nie rządy krajowe kierowane przez naczelników krajowych (wybieranych przez parlamenty krajowe w odrębnym głosowaniu i zaprzysięganych przez prezydenta federalnego). Składy poszczególnych rządów są kształtowane z uwzględnieniem układów partyjnych w parlamentach krajowych. W Belgii funkcje organów stanowiących wypełniają od 1993 r. pochodzące z wyborów bezpośrednich jednoizbowe rady wspólnot i regionów, zaś organami wykonawczymi są wybierane przez te rady rządy wspólnot. Konstytucja dopuszcza, aby Rada Wspólnoty Francuskiej i Rada Wspólnoty Flamandzkiej, a także ich rządy wykonywały kompetencje odpowiednio dla regionu walońskiego i regionu flamandzkiego pod warunkami określonymi w ustawie i w trybie tam ustalonym. W Republice Federalnej Niemiec w każdym podmiocie federacji (landzie) funkcjonują własne legislatury (pochodzące z wyborów powszechnych parlamenty krajowe) oraz egzekutywy (powoływane przez parlamenty krajowe rządy krajowe, które w wypadku Berlina, Hamburga i Bremy noszą nazwę senatu).

We wszystkich trzech państwach federacyjnych Unii Europejskiej na szczeblu podmiotów federacji funkcjonują ich **własne urzędy administracji publicznej**. W Austrii oraz Republice Federalnej Niemiec są to przede wszystkim ministerstwa krajowe i podległe im urzędy. Administracja publiczna w Austrii ma charakter zespólny. Zgodnie z konstytucją, w Austrii do kierowania służbą wewnętrzną urzędu rządu krajowego jest powoływany urzędnik zawodowy w randze dyrektora generalnego, który musi się wykazywać znajomością prawa. Jest on organem pomocniczym naczelnika kraju w sprawach pośredniej administracji federalnej. Znaczna część kadr rozbudowanej administracji publicznej w Belgii funkcjonuje w ramach urzędów administracji publicznej wspólnot i regionów. W Niemczech konkretne rozwiązania strukturalne i organizacyjne w ramach urzędów administracji publicznej są na szczeblu poszczególnych krajów znacznie zróżnicowane.

4.4. Mechanizmy nadzoru i kontroli administracji publicznej podmiotów federacji

Administracje publiczne podmiotów federacji w Austrii, Belgii i Republice Federalnej Niemiec podlegają nadzorowi i kontroli ze strony organów centralnych państwa oraz legislatyw podmiotów federacji.

W Austrii i Republice Federalnej Niemiec w sprawach nadzoru i kontroli **ze strony organów centralnych państwa** podstawowe znaczenie mają zasady nadrzędności prawa federacji oraz podziału działań administracji publicznych podmiotów federacji na te, które są wykonywane w ramach zadań własnych, oraz te, które w ramach zlecenia są realizowane w imieniu federacji. Zakres nadzoru i kontroli w sprawach zadań zleconych jest z zasady szerszy niż w wypadku zadań własnych i wykracza poza kwestie legalności i gospodarności, obejmując również zagadnienia celowości działań. Nieco bardziej złożona jest w tej dziedzinie sytuacja w Belgii, gdzie dekrety wydawane przez wspólnoty i regiony mogą uchylać lub zmieniać ustawy federacji przyjęte wcześniej w danej sprawie.

W Austrii w sprawach pośredniej administracji federalnej naczelnik kraju jest związany wytycznymi rządu federalnego oraz poszczególnych ministrów federalnych. Jest on zobowiązany zapewnić realizację tych wytycznych. Naczelnik kraju oraz członkowie rządu krajowego w zakresie zadań zleconych przez federację w ramach wykonywania funkcji federalnej administracji pośredniej ponoszą odpowiedzialność przed rządem federalnym, który ma prawo kierowania wobec nich oskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego. W Niemczech wobec krajów federalnych, które nie wypełniają konstytucyjnych lub ustawowych obowiązków wobec federacji, rząd federalny — za zgodą Bundesratu — może podejmować konieczne środki w trybie przymusu federalnego.

Również w sprawach znajdujących się w kompetencjach własnych krajów, wspólnot czy też regionów federacje zachowują liczne **instrumenty nadzoru weryfikacyjnego**. W Austrii, mimo ograniczenia na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX w. zakresu dopuszczalnego sprzeciwu federacji wobec ustaw krajowych oraz zwiększenia uprawnień kontrolnych parlamentów krajowych wobec rządów krajowych, federacja zachowuje znaczne możliwości wpływania na działalność krajowych instytucji publicznych. W skrajnej sytuacji prezydent federacji (na wniosek rządu federalnego przyjęty za zgodą Rady Federacyjnej) ma nawet możliwość rozwiązania parlamentu krajowego.

Wspólną cechą systemów federacyjnych Austrii, Belgii i Republiki Federalnej Niemiec jest **zdolność kontroli finansowej** organów i urzędów podmiotów federacji przez organy centralne właściwe w dziedzinie kontroli finansów publicznych.

W systemach ustrojowych poszczególnych państw funkcjonują mechanizmy instytucjonalne i proceduralne **badania konstytucyjności** zdarzeń, które mają miejsce w relacjach między federacją i podmiotami federacji. W Austrii zadania z tym związane wykonuje Trybunał Konstytucyjny, w Belgii — Trybunał Arbitrażowy, zaś w Republice Federalnej Niemiec — Federalny Trybunał Konstytucyjny.

Wspólną zasadą w relacjach między organami publicznymi działającymi na poziomie podmiotów federacji w Austrii, Belgii i Republice Federalnej Niemiec jest **odpowiedzialność polityczna** organów wykonawczych przed organami stanowiącymi tych podmiotów. W Belgii rada wspólnoty ma prawo udzielenia wotum nieufności całemu rządowi lub poszczególnym jego członkom (z obowiązkiem wskazania nowych członków).

W Austrii, w ramach **odpowiedzialności konstytucyjnej**, właściwy parlament krajowy ma prawo kierować oskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego przeciw członkom rządów krajowych. W Belgii właściwa rada wspólnoty lub regionu może kierować do Trybunału Kasacyjnego (pełniącego rolę sądu najwyższego) oskarżenia wobec członków rządu regionu w związku z ich działaniami w ramach pełnienia obowiązków publicznych.

4.5. Pozycja organów i urzędów podmiotów federacji w systemie administracji publicznej

Porównując systemy federacyjne Austrii, Belgii i Republiki Federalnej Niemiec, stwierdzić należy, iż stosunkowo najsilniejszą pozycję mają organy i urzędy administracji publicznej podmiotów federacji w Belgii. W praktyce politycznej Republiki Federalnej Niemiec, przy stałej dyskusji na temat granic samodzielności republik związkowych, federacja realizuje znaczną część kompetencji zaliczonych do grupy ustawodawstwa konkurencyjnego. Również w tych sprawach ciężar działalności wykonawczej ponoszą jednak organy administracji krajowej. W Austrii organy i urzędy administracji krajowej są usytuowane wyraźnie na pozycjach wykonawczych wobec organów federacji, co jest związane z wykonywaniem przez nie zadań pośredniej administracji federalnej.

LITERATURA UZUPEŁNIAJĄCA

- Banaszak B., *System konstytucyjny Niemiec*, Warszawa 2005.
- Czarny P., *Bundesrat. Między niemiecką tradycją a europejską przyszłością*, Warszawa 2000.
- Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii*, tłum. i wstęp P. Czarny, B. Naleziński, Warszawa 2004.
- Głowacki A., *System konstytucyjny Belgii*, Warszawa 1997.
- Konstytucja Belgii. Tekst jednolity z 14 lutego 1994 r.*, wstęp i tłum. W. Skrzydło, Warszawa 1996.
- Pietrzak I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2006.
- Regiony*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2005.
- Rydlewski G., *Polityka i administracja w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2006.
- Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, red. J. Jeżewski, Wrocław 1999.
- Sarnecki P., *System konstytucyjny Austrii*, Warszawa 1999.
- System polityczny Republiki Federalnej Niemiec*, red. S. Sulowski, K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2005.
- Tkaczyński J.W., *Ustrój federalny Niemiec a system decyzyjny Unii Europejskiej*, Kraków 2005.

- Ustawa zasadnicza (Konstytucja) Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r.*, wprowadzenie
L. Janicki, Poznań 1997.
- Zieliński E., *Rząd Królestwa Belgii*, (w:) E. Zieliński, I. Bokszczanin, *Rządy w państwach Europy (1)*,
Warszawa 2003.
- Zieliński E., *Rząd Republiki Austrii*, (w:) E. Zieliński, I. Bokszczanin, *Rządy w państwach Europy (2)*,
Warszawa 2005.
- Zieliński E., *Rząd Republiki Niemiec*, (w:) E. Zieliński, I. Bokszczanin, *Rządy w państwach Europy (1)*,
Warszawa 2003.

5. ADMINISTRACJA PUBLICZNA NA POZIOMIE REGIONALNYM W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ MAJĄCYCH STRUKTURĘ UNITARNĄ

5.1. Charakter i rodzaje regionów

Była już wcześniej mowa o tym, że państwa członkowskie Unii Europejskiej różnią się między sobą liczbą i charakterem stopni podziału terytorialnego. W większości z nich funkcjonuje równolegle kilka rodzajów podziałów terytorialnych. **Szczebel regionalny w zasadniczym podziale terytorialnym**, rozumiany jako względnie samodzielne, terytorialne ogniwo pośrednie między strukturą ogólnokrajową i strukturami lokalnymi, które jest wyposażone we własne kompetencje i zadania, istnieje w większości państw członkowskich Unii Europejskiej. Pamiętać trzeba jednak, że regiony administracyjne stanowią tylko jeden z rodzajów szczebli regionalnych. W licznych państwach pojęcie regionu wykorzystywane jest również dla określenia części kraju odmiennych pod względem historycznym, geograficznym lub gospodarczym. W tym kontekście wyznacza się, na podstawie zróżnicowanych kryteriów, regiony funkcjonalne czy też ekonomiczne. Jednoznaczne wskazanie państw, w których funkcjonuje takie rozwiązanie, jest jednak dość trudne i nieraz wymaga pewnej dozy arbitralności. Sam fakt występowania w strukturze podziału terytorialnego państwa ogniwa pośredniego między ogólnokrajowym i podstawowym nie dowodzi jeszcze tego, że w danym państwie istnieje szczebel regionalny. W poszczególnych wypadkach takie rozwiązanie może bowiem wynikać z dwupoziomowej struktury szczebla lokalnego. Nie zawsze dylematy związane z określeniem charakteru poszczególnych szczebli podziału terytorialnego są rozstrzygnięte w treści aktów prawnych lub doktrynie prawnej. Na przykład w Anglii dodatkową komplikację stanowi fakt, że wszystkie poziomy organizacji administracji, poza poziomem centralnym, traktuje się jako szczeble lokalne. Z reguły podział na regiony dotyczy przede wszystkim dużych państw unitarnych. Większość tych zadań, które w państwach unitarnych są realizowane przez regiony, w państwach federalnych wykonują już same podmioty federacji. W tym sensie więc podmioty federacji mogą być traktowane jako specyficzny rodzaj regionów. W państwach niewielkich pod względem terytorialnym i ludnościowym szczebel regionalny nie ma — ze zrozumiałych powodów — racji bytu. Jednak przykład Belgii — małego (30,5 tys. km²) państwa federacyjnego z podziałem regionalnym w ramach poszczególnych podmiotów federacji, czy innych państw posiadających niewielkie terytorium — Czech (78,9 tys. km²), a zwłaszcza Cypru (9,3 tys.

km²) pokazuje, że czynnik w postaci wielkości terytorium nie ma charakteru bezwzględnego. Tylko w ograniczonym zakresie narzędziem porządkowania sytuacji w dziedzinie podziałów terytorialnych poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej mogą być klasyfikacje przyjęte w ramach statystyki Eurostatu, które mają swoje podstawy w dość arbitralnych decyzjach państw członkowskich dotyczących zgłoszenia poszczególnych swoich jednostek terytorialnych do jednej z trzech grup NUTS (nomenclature des unites territoriales statistiques), obejmujących makroregiony (NUTS I), regiony (NUTS II) małe regiony (NUTS III), albo też do kategorii LAU (Local Administrative Unit), w ramach której też funkcjonują dwie podgrupy.

Biorąc pod uwagę powyższe czynniki, na potrzeby tego opracowania zaliczono do regionów — ze świadomością pewnego uproszczenia — wszystkie ogniwa pośrednie między poziomem centralnym i podstawowym, które w systemach prawnych poszczególnych państw nie są wyraźnie określone jako drugi szczebel struktur lokalnych. Ponieważ w poprzednim rozdziale poddano już analizie problemy administracji w podmiotach federacji, zagadnienia te nie będą podejmowane w tym rozdziale.

Jednostki regionalne są określane **różnymi terminami**. Obok pojęcia regionu (Francja, Grecja, Włochy) są używane terminy: dystrykt (Cypr), kraj (Czechy, Słowacja), obwód (Holandia), okręg (Dania), prowincja (Belgia, Finlandia, Szwecja), województwo (Polska, Słowacja), wspólnota autonomiczna (Hiszpania). Na marginesie warto zaznaczyć, że nazwy regionów są tłumaczone na języki obce w dość dowolny sposób.

Wśród państw, w których funkcjonuje szczebel regionalny zasadniczego podziału terytorialnego, czynnikiem różnicującym jest **charakter** tego podziału kraju. Można wyróżnić w tej dziedzinie trzy warianty. W pierwszym z nich (Bułgaria, Cypr, Estonia, Finlandia, Grecja, Litwa i Słowenia) region jest pod względem administracyjnym podmiotem **o charakterze wyłącznie rządowym**. W wymienionych wyżej państwach na poziomie regionalnym nie ma podmiotów samorządu terytorialnego. W drugim wariantcie (Belgia, Republika Czeska, Dania, Hiszpania, Łotwa, Słowacja i Szwecja) region ma **charakter samorządowy**. W tych państwach na szczeblu regionalnym nie funkcjonują organy administracji rządowej o właściwości ogólnej, chociaż z zasady działają na tym szczeblu podmioty administracji rządowej o właściwości szczególnej lub też ma miejsce — dotyczy to zwłaszcza organów wykonawczych — wykonywanie przez ten sam podmiot zadań organu samorządowego i rządowego. W trzecim wariantcie, występującym we Francji — po reformie z lat 1982–1983, w Holandii i Polsce, region jest strukturą terytorialną **o mieszanym, rządowo-samorządowym charakterze**. W takiej sytuacji w regionie koegzystują, na różnych zasadach szczegółowych, organy administracji rządowej i samorządowej o właściwości ogólnej i szczególnej.

Przesłanki ukształtowania poziomu regionalnego dzielą się na ogólne (dotyczą różnych państw) i szczególne (dotyczą konkretnego państwa). Do tych pierwszych należy przede wszystkim znaczna wielkość terytorium państwa oraz

zróżnicowany charakter tego terytorium (np. podział na część kontynentalną i wyspiarską). Wśród szczególnych uwarunkowań podstawowe znaczenie mają tradycje historyczne oraz stosunki narodowościowe i struktura urbanistyczna w danym państwie. Regiony ze swojej istoty stanowią jednostkę organizacyjną państwa o stosunkowo dużej powierzchni i liczbie mieszkańców, która z uwagi na względną jednolitość i odrębność (gospodarczą, społeczną i historyczną) wymaga prowadzenia na jej terytorium skoordynowanej polityki. Jednak i ta zasada nie ma charakteru absolutnego. W praktyce powierzchnia i liczba mieszkańców poszczególnych regionów jest znacznie zróżnicowana. Dotyczy to także regionów istniejących w tym samym państwie. Przykładowo: w Danii najmniejszy okręg liczy ok. 46 tys. mieszkańców, zaś największy ponad 600 tys.; w Hiszpanii liczba mieszkańców w regionach autonomicznych wynosi od ok. 25 tys. mieszkańców do 6 mln; we Francji regiony liczą od ok. 700 tys. do 11 mln (w części zamorskiej od ponad 180 tys. do ponad 760 tys.); w Polsce w poszczególnych województwach zamieszkuje od ok. 1 mln do ponad 5 mln osób. Zasadą powszechnie obowiązującą jest, że regiony tworzą siatkę przestrzenną pokrywającą w całości terytorium danego państwa. Przykład Portugalii pokazuje jednak, że są wyjątki i od tej zasady.

Liczba podmiotów regionalnych jest zróżnicowana w poszczególnych państwach. Do państw z największą liczbą takich podmiotów należą Francja i Włochy. Najmniejsza liczba podmiotów regionalnych występuje na Malcie i Wielkiej Brytanii. W Belgii takich podmiotów jest 10, w Republice Cypru — 6 (choć w praktyce, w związku z podziałem wyspy, tylko dwa z nich są pod pełną kontrolą władz Republiki, zaś jeden w całości podlega administracji tureckiej), Republice Czeskiej — 14, Danii — 6, Finlandii — 6, we Francji — 26 (w tym 4 w części zamorskiej), w Grecji — 13, Hiszpanii — 17, Holandii — 12, na Litwie — 10, Łotwie — 26, w Polsce — 16, Słowacji — 8, Słowenii — 58, Szwecji — 24, Wielkiej Brytanii — 4, zaś we Włoszech — 20. W Irlandii cztery historyczne prowincje pozbawione są cech jednostek administracyjnego podziału terytorialnego, zaś od 1994 r. kształtowane są regionalne struktury koordynacyjne (w liczbie 10) bez formalnego statusu jednostek podstawowego podziału terytorialnego kraju.

W większości wypadków wszystkie regiony istniejące w danym kraju mają równy status w systemie organizacji państwa. Istnieją jednak wyjątki od tej zasady. **Wypadki dewolucji**, tzn. zróżnicowania statusu poszczególnych podmiotów na tym samym poziomie podziału terytorialnego państwa, mają miejsce w kilku państwach członkowskich Unii Europejskiej. W Finlandii odnosi się to do prowincji Wysp Alandzkich, które — w ramach konstytucyjnie gwarantowanej zasady autonomii tych wysp — mają silniejszą pozycję niż pozostałe prowincje. We Francji dewolucja — w ogólnych ramach określona w konstytucji — dotyczy terytoriów zamorskich. W Portugalii uprzywilejowano regiony autonomiczne archipelagów Azorów i Madery. W układzie kompetencyjnym regionów Wielkiej Brytanii Anglia ustępuje rangą Walii, Szkocji i Irlandii Północnej, które też są wewnętrznie zróżnicowane pod względem posiadanych uprawnień. We Włoszech 5 z 20 regionów (tzn. Friuli Venezia Giulia, Sardynia, Sycylia, Trentino-Alto Adige/Sudtiroł i Valle

d'Aosta/Vallee d'Aoste) ma charakter autonomiczny, co skutkuje ich wyższą pozycją w strukturze państwa. Jest paradoksem, że autonomia przyznawana niektórym regionom stanowi instrument zachowania jedności i unitarnego charakteru państwa. Takie rozwiązania stają się bowiem blokadą dla tendencji separatystycznych lub też dążeń do zniesienia unitarnego charakteru państwa.

Podstawy prawne ukształtowania regionalnego poziomu zasadniczego podziału terytorialnego są w poszczególnych państwach członkowskich zróżnicowane. Niejednokrotnie taką podstawę daje konstytucja (m.in. w Republice Cypru), w której zawarty jest katalog podmiotów regionalnych. W niektórych państwach (Republika Czeska, Grecja, Hiszpania) szczebel regionalny działa na podstawie konstytucji, zaś sprawy struktury, granic, organizacji i szczegółowych kompetencji tych regionów pozostawiono do regulacji w trybie ustawy. Przykładowo w Hiszpanii konstytucja stanowi, że — w wykonaniu prawa do autonomii — graniczące ze sobą prowincje o wspólnych cechach historycznych, kulturalnych i gospodarczych, a także terytoria wyspiarskie oraz prowincje tworzące regionalną jedność historyczną mogą uzyskać samorząd i ukonstytuować się we wspólnoty autonomiczne, zgodnie z regulacjami konstytucji i odpowiednich statutów. Inną grupę stanowią z tego punktu widzenia państwa (m.in. Polska, Słowenia), w których przepisy konstytucji — stwarzając możliwość ukształtowania poziomu regionalnego — nie narzucają równocześnie konieczności wprowadzenia takiego rozwiązania. W pewnych wariantach fakt powołania, a nieraz i status niektórych podmiotów regionalnych jest określony stosunkowo dokładnie już w samej konstytucji (dotyczy to samorządu Wysp Alandzkich w Finlandii, regionów zamorskich we Francji po nowelizacji konstytucji w 2003 r. oraz regionów archipelagów Azorów i Madery w Portugalii), w innych zaś wypadkach stanowi przedmiot regulacji ustawowych lub nie jest przewidziany (Portugalia).

Tryb tworzenia regionów jest w poszczególnych państwach Unii Europejskiej odmienny. Tam, gdzie struktura regionalna stanowi przedmiot regulacji konstytucyjnych (tzn. w Republice Cypru, Portugalii — w odniesieniu do archipelagów Azorów i Madery, we Włoszech), zmiany w tej dziedzinie wymagają nowelizacji konstytucji lub decyzji podjętej w trybie ustawy konstytucyjnej. W państwach, w których struktura regionów jest regulowana w trybie ustawowym (tzn. w Belgii, Republice Czeskiej, Estonii, Finlandii, we Francji, w Hiszpanii, Holandii, na Litwie, Łotwie, w Polsce, Słowacji, Szwecji, na Węgrzech) oraz na mocy dekrétów głowy państwa (tzn. w Grecji), kształtowanie nowych rozwiązań w tej dziedzinie nie wymaga rewizji konstytucji. W niektórych państwach (m.in. w Hiszpanii i we Włoszech) procedura dochodzenia do zmian w strukturze regionalnej obejmuje referendum.

Przedmiotem zróżnicowanych rozwiązań w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej jest również szczegółowy **tryb regulacji statusu i kompetencji regionów**. Dominują w tym zakresie dwa podstawowe modele. Pierwszy z nich, akcentujący zależność regionów od organów centralnych państwa, polega na opisie statusu i kompetencji regionów oraz ich organów w ustawach

uchwalanych przez legislatury państwowe. Taki model przyjęto m.in. w Polsce. W modelu drugim podstawowe znaczenie mają postanowienia zawarte w statutach regionalnych, które w dużej mierze są podejmowane w ramach procedur decyzyjnych na poziomie regionalnym. Podkreśla to samodzielność regionów, mimo że z zasady treść statutowa musi mieścić się w ogólnych regulacjach konstytucyjnych i ustawowych oraz musi uzyskać akceptację władz centralnych. Taki model występuje m.in. w Hiszpanii, Portugalii i we Włoszech.

W ramach podmiotów regionalnych w niektórych państwach członkowskich Unii Europejskiej działają **jednostki pomocnicze**. Przykładowo w Belgii prowincje dzielą się na pozbawione autonomii okręgi, które nie mają własnych przedstawicielstw obywatelskich i politycznych. Kierują nimi komisarze o statusie funkcjonariuszy rządowych, podlegający gubernatorom. W Finlandii funkcjonuje dodatkowy podział prowincji na 90 (podporządkowanych urzędowi prowincji oraz ministerstwu spraw wewnętrznych) jednostek terenowych (ukształtowanych z połączenia byłych okręgów policyjnych i sądowych). W Holandii istnieje system podległych prowincjom okręgów wodnych wyposażonych w osobowość prawa publicznego i zajmujących się gospodarką wodną, w tym utrzymaniem rowów i kanałów, osuszaniem i nawadnianiem terenów (z prawem do wydawania decyzji w tych sprawach), oraz korporacji publicznoprawnych grupujących przede wszystkim przedsiębiorstwa gospodarcze aktywne w dziedzinie gospodarki wodnej.

5.2. Układ kompetencji w relacjach między centrum i regionami

Szczegółowy **układ kompetencji** występujący w poszczególnych państwach w relacjach między centralnymi i regionalnymi organami administracji publicznej jest silnie związany ze stopniem zaawansowania w tych krajach procesów dekoncentracji i decentralizacji. Istotne znaczenie dla formowania się kompetencji regionów w poszczególnych państwach ma również kształt struktur lokalnych w podziale terytorialnym, a w szczególności to, czy owe struktury są jedno- czy też dwupoziomowe, a w efekcie, czy w danym kraju występuje dwuszczeblowy czy trójszczeblowy podział terytorialny. W ślad za zmianami we wskazanych wyżej kwestiach dokonują się również przesunięcia kompetencji i zadań między centralnymi, regionalnymi, lokalnymi organami i urzędami administracji publicznej. Tym samym układ kompetencji w analizowanych tu relacjach ma charakter dynamiczny.

W większości wypadków regiony są ukonstytuowane jako **podmioty wykonujące zadania o podwójnym charakterze**. Część tych zadań wynika z polityki prowadzonej na poziomie centralnym oraz jest realizowana w ramach określonych przez przepisy prawa, które są stanowione przez ustawodawcze organy danego państwa. Powszechnie oznacza to możliwość zobowiązania organów regionu ustawą lub na podstawie ustawy do wykonywania pewnych zadań lub zachowania określonych standardów. Równocześnie jednak w większości wypadków regiony są wyposażone także we własne kompetencje, które dotyczą przede wszystkim

koordynacji regionalnej oraz prowadzenia znacznej ilości spraw związanych zwykle z ochroną zdrowia, usługami socjalnymi, oświatą publiczną, gospodarką komunalną i ochroną środowiska. Cechami wspólnymi regionów są: osobowość prawna i prawa majątkowe, własne budżety, partycypacja (w sposób bezpośredni lub w ramach redystrybucji) w części dochodów z podatków z danego terenu państwa oraz możliwości nakładania podatków i opłat. W niektórych wypadkach kompetencje regionów są znacznie ograniczone. Dotyczy to regionów we Francji, które nie mają kompetencji ogólnych i nie wypełniają funkcji zarządzająco-administracyjnych, a swoją aktywność koncentrują na koordynacji spraw rozwoju gospodarczego i społecznego oraz planowaniu przestrzennym. Istnieją jednak również regiony, które mają znacznie większe kompetencje, i znajduje to potwierdzenie w statutach oraz uprawnieniach organów tych regionów do stanowienia powszechnie obowiązującego prawa.

W niektórych wypadkach regionom przysługuje sformalizowane **prawo do udziału w kształtowaniu rozwiązań na szczeblu centralnym**. Tytułem przykładu można wymienić: prerogatywy organów stanowiących regionów w zakresie zgłaszania inicjatywy ustawodawczej na szczeblu centralnym (m.in. w Republice Czeskiej i w Portugalii — w sprawach odnoszących się do regionów autonomicznych, a także we Włoszech); gwarancje obecności reprezentantów regionów w organach przedstawicielskich państwa (w Danii — dotyczy to Wysp Owczych i Grenlandii); uprawnienia przedstawicieli regionów do tworzenia organów doradczych (np. w Portugalii przewodniczący rządów regionalnych wchodzi w skład Rady Państwa — politycznego organu doradczego prezydenta republiki).

W państwach, w których region ma **charakter wyłącznie samorządowy**, podmioty administracji samorządowej z reguły wykonują zadania administracji rządowej. Na przykład gubernator stojący na czele władz wykonawczych samorządu prowincji w Belgii jest równocześnie reprezentantem władz prowincji i państwa; zajmuje się nie tylko wykonywaniem zadań własnych administracji samorządowej, ale i koordynowaniem działań większości instytucji federacji, wspólnot i regionów działających na terenie prowincji oraz jest dysponentem części sił bezpieczeństwa państwa (np. państwowej żandarmerii). W Republice Czeskiej krajom powierza się, na podstawie ustaw, wykonywanie zadań administracji państwowej.

Jeśli na szczeblu regionalnym działa równolegle administracja rządowa i samorządowa, występuje **podział kompetencji i zadań** między oba te podmioty. Konkretnie rozwiązania mogą decydować o silniejszej pozycji struktur samorządowych lub rządowych.

Dla dopełnienia obrazu administracji publicznej na szczeblu regionalnym należy dodać, że w niektórych państwach stosuje się na tym szczeblu instrumenty **demokracji bezpośredniej**, przede wszystkim w postaci referendum regionalnego.

W układzie przedmiotowym na uwagę zasługują **kompetencje regionów do tworzenia związków międzyregionalnych** oraz do utrzymywania stosunków z podmiotami zagranicznymi (organizacjami międzynarodowymi oraz regionami w innych państwach). W tej dziedzinie powszechnie występują formy reglamentacji

cji ze strony władz centralnych (lub podmiotów federacji) zakresu i sposobu korzystania z tych kompetencji przez regiony. W Belgii prowincje mogą tworzyć związki (w celu wykonywania wspólnych zadań i zarządzania wspólnymi przedsięwzięciami) tylko na warunkach określonych w dekrete. W Hiszpanii, zgodnie z konstytucją, w żadnym razie nie jest dozwolona federacja wspólnot autonomicznych, zaś porozumienia o współpracy między tymi wspólnotami mogą być zawierane — w zależności od ich przedmiotu — po poinformowaniu parlamentu lub też po uzyskaniu jego zgody.

5.3. Organy i urzędy administracji na poziomie regionalnym

W państwach, w których region ma charakter wyłącznie rządowy, na szczeblu regionalnym działają tylko **organy rządowe o kompetencjach ogólnych i szczególnych**. Zasadą jest ich powoływanie lub mianowanie przez inne organy rządowe — przeważnie szczebla centralnego. Takie rozwiązanie przyjęto w Republice Cypru, gdzie na szczeblu dystryktów nie funkcjonuje administracja samorządowa, zaś organem administracji o kompetencjach ogólnych jest naczelnik reprezentujący rząd centralny. W Estonii zarządcą powiatu jest starosta, który jest jednak mianowany przez rząd po akceptacji kandydata przez zgromadzenie powiatowe złożone z delegatów jednostek samorządu terytorialnego z danego powiatu. W Finlandii gubernator stojący na czele administracji prowincjonalnej (rządowego urzędu prowincji) pochodzi z nominacji prezydenta republiki. W Grecji organem wykonawczym w regionie jest sekretarz generalny mianowany przez Radę Ministrów, który wykonuje swoje zadania przy pomocy rady regionalnej (jako organu doradczego) składającej się z sekretarza generalnego, prefektów oraz przedstawicieli związków zawodowych, stowarzyszeń społecznych i zawodowych. Na Litwie organem wykonawczym w obwodach (powiatach) są naczelnicy powoływani przez rząd. W Słowenii rządowymi organami administracji ogólnej są w rządowych jednostkach terytorialnych kierownicy (naczelnicy) wywodzący się ze służby cywilnej.

Istotnym elementem wpływającym na pozycję organów regionalnych jest w tym wypadku **stopień zespolenia rządowej administracji regionalnej**. Występowanie licznych administracji niezespolonych, tzn. takich, które działają na szczeblu regionalnym, ale podlegają bezpośrednio organom administracji rządowej na szczeblu centralnym (np. ministrom lub szefom rządowych urzędów centralnych), osłabia pozycję rządowych organów regionalnych o kompetencjach ogólnych.

W państwach, w których region ma charakter wyłącznie samorządowy, działają **organy samorządowe** o charakterze stanowiącym i wykonawczym oraz z zasady są tam również obecne organy rządowe o kompetencjach szczególnych. Taka sytuacja występuje m.in. w Danii, gdzie na terytorium okręgów funkcjonują urzędy administracji rządowej podporządkowane rządowi, które realizują zadania dotyczące m.in. porządku publicznego i podatków. Generalnie jest przyjęte, że samorządowy **organ stanowiący** na szczeblu regionalnym ma charakter kolegialny, pochodzi z wyborów powszechnych i bezpośrednich oraz działa w trybie kadencyj-

nym. Liczba członków takich organów i długość ich kadencji są zróżnicowane. Oto kilka przykładów. W Belgii rady prowincjonalne liczą od 47 do 84 członków, zaś ich kadencje wynoszą 6 lat. W Czechach, Danii i Słowacji kadencja regionalnych organów przedstawicielskich wynosi 4 lata. W Hiszpanii liczba członków oraz czas trwania kadencji zgromadzeń ustawodawczych regionów autonomicznych określają statuty regionów. W Szwecji kadencja rad w prowincjach (regionach) trwa 4 lata.

Samorządowe organy wykonawcze na szczeblu regionalnym mają zróżnicowany charakter. W niektórych państwach są to organy jednoosobowe (np. w regionach w Danii czy też w województwach na Węgrzech), w wielu innych — wieloosobowe czy wręcz kolegialne. Różnice dotyczą też sposobu wyłaniania samorządowych organów wykonawczych na poziomie regionalnym. Organy te mogą być wybierane w wyborach powszechnych. Taka sytuacja ma miejsce w krajach samorządowych w Słowacji, a także w województwach na Węgrzech. Organy wykonawcze mogą też pochodzić z wyborów dokonywanych przez samorządowy organ stanowiący. W taki właśnie sposób jest tworzony rząd wspólnot autonomicznych w Hiszpanii. Wybór następuje wówczas zwykle z grona członków rady regionalnej. W niektórych wypadkach organ wykonawczy samorządu regionalnego — mający charakter wieloosobowy — pochodzi częściowo z wyboru przez organ stanowiący, zaś częściowo z nominacji rządowej. Taka sytuacja występuje w prowincjach w Belgii, gdzie organem wykonawczym samorządu regionalnego jest Stała Deputacja (zarząd prowincji) wybierana przez radę prowincjonalną, ale gubernatora jako przewodniczącego tego organu nominuje (z grona funkcjonariuszy politycznych) rząd regionalny. W Szwecji w prowincjach funkcjonują jako organy wykonawcze administracji państwowej zarządy administracji na czele z powołanymi przez rząd (i podlegającymi mu) gubernatorami. W skład tych zarządów wchodzi kilkunastu członków wyznaczonych przez rady danych regionów. We Włoszech na czele zarządu (giunty) w regionach stoi przewodniczący wybierany w wyborach powszechnych, zaś w skład zarządu wchodzi osoby mianowane przez przewodniczącego.

W niewielu wypadkach organ wykonawczy regionalnej administracji samorządowej z urzędu przewodniczy organowi stanowiącemu. Tak było do 2007 r. w Danii, gdzie burmistrz — będący szefem municypalnej administracji — z urzędu przewodniczył radzie okręgu. W większości państw, w których istnieją regiony o charakterze samorządowym, podmioty stanowiące mają własne organy prezydialne, których kompetencje koncentrują się przede wszystkim na organizacji pracy tych podmiotów. Na Łotwie, w zależności od wielkości rejonu, na czele władzy wykonawczej może stać bezpośrednio przewodniczący rady (wybrany z jej grona) lub też dyrektor wykonawczy wybrany na wniosek przewodniczącego rady. W wypadku rad regionalnych we Włoszech przewodniczący jest wybierany w wyborach powszechnych, zaś jego dymisja pociąga za sobą dymisję rady.

Często w regionach lub też w strukturach centralnej administracji rządowej istnieją podmioty, które mają monitorować sposób realizacji przez podmioty samo-

rządowe zadań w dziedzinie administracji i które są wyposażone w uprawnienia do interwencji w trybie nadzoru prewencyjnego oraz weryfikacyjnego. Na przykład w Grecji pracuje Rada Regionów z udziałem ministra spraw wewnętrznych, administracji i decentralizacji oraz regionalnych sekretarzy generalnych. Przy regionach autonomicznych w Portugalii funkcjonują ministrowie republiki (powoływani i odwoływani przez prezydenta na wniosek rządu), do kompetencji których należy m.in. powoływanie (na podstawie wyników wyborów do regionalnych zgromadzeń ustawodawczych) przewodniczącego rządu regionalnego oraz — na wniosek tego przewodniczącego — innych członków rządu. Z kolei we Włoszech działają w regionach komisarze republiki.

W tych państwach, w których regiony mają charakter rządowo-samorządowy, funkcjonują obok siebie organy i urzędy administracji rządowej oraz administracji samorządowej. W ramach regionalnych jednostek zasadniczego podziału terytorialnego następuje **dzielenie się kompetencjami i zadaniami** między podmiotami obu tych administracji. Szczegółowe rozwiązania w tej dziedzinie są dość zróżnicowane. We francuskich regionach działają obok siebie prefekt regionu — jako organ państwowy (jest nim z urzędu prefekt departamentu, w którym znajduje się stolica regionu), wspomagany m.in. przez regionalną konferencję administracyjną składającą się z prefektów departamentów z danego regionu, oraz organy samorządowe: pochodząca z wyborów powszechnych rada regionalna (mająca 6-letnią kadencję) oraz przewodniczący rady (wybierany przez radę z własnego grona na 3-letnią kadencję) jako organ wykonawczy samorządu. W Holandii podmiotami samorządowymi w prowincjach są stany prowincjonalne (pochodzące z wyborów) i wybrane przez nie egzekutywy stanowe. Równocześnie działają tam komisarze królewscy (mianowani przez rząd dekretem królewskim), którzy przewodniczą nie tylko egzekutywom, ale i samym stanom prowincjonalnym. Czynnikiem podnoszącym rangę władz rządowych jest to, że egzekutywa stanowa działa również jako terenowy organ wykonawczy administracji rządowej i podlega w tym zakresie dodatkowej kontroli. W województwach w Polsce obok sejmików samorządowych i wybranych przez nie marszałków województwa oraz zarządów województwa funkcjonują zespolone i niezespolone organy administracji rządowej (w tym wojewoda — będący równocześnie przedstawicielem Rady Ministrów w województwie).

W państwach, w których regiony mają charakter rządowo-samorządowy, często administracja jest wykonywana przez **dwa rodzaje urzędów**. Porządek normatywny określający zasady funkcjonowania urzędów rządowych i samorządowych ma zwykle w tym wypadku różne podstawy prawne, co dotyczy również reguł zatrudniania i statusu pracowników tych urzędów. Te zasady nie mają jednak charakteru absolutnego, co pokazuje m.in. przykład Holandii, w której na szczeblu prowincji funkcjonują tylko urzędy (w tym kancelaria prowincji) nadzorowane przez komisarza królewskiego.

5.4. Mechanizmy nadzoru i kontroli administracji publicznej regionów

W relacjach między organami szczebla centralnego i regionalnego we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej funkcjonują liczne mechanizmy nadzoru i kontroli państwowej. Wszędzie ta dziedzina ma swoje szczegółowe regulacje w przepisach powszechnie obowiązującego prawa, co znajduje odzwierciedlenie w treści ustaw, a nieraz również w konstytucji. Wszędzie występuje **nadzór na podstawie kryterium legalności**.

W regionach rządowych mechanizmy nadzoru i kontroli są zwykle bardziej rozbudowane niż w regionach samorządowych i uwzględniają bardzo często **konsekwencje podporządkowania hierarchicznego**.

W wypadku administracji samorządowej podstawowe znaczenie ma **nadzór prewencyjny i weryfikacyjny**. W Belgii niektóre uchwały rady prowincjonalnej wymagają dla swojej ważności zgody rządu regionalnego lub Wspólnoty. Gubernator (działając jako organ państwowy) ma możliwość wnioskowania do rządu regionalnego o unieważnienie decyzji rady prowincjonalnej lub Stałej Deputacji. Podstawą takiego działania mogą być nie tylko zastrzeżenia co do legalności danej decyzji, ale również zarzut braku jej zgodności z interesem publicznym. W Danii występuje nadzór prewencyjny rządu w dziedzinie finansów publicznych, który wyraża się m.in. w negocjacjach na temat planowanych budżetów regionów. W wypadku regionów autonomicznych w Hiszpanii nadzór taki dotyczy przede wszystkim treści statutów regionalnych. W Holandii rząd jest uprawniony do uchylecia dekretem królewskim — na wniosek komisarza królewskiego — decyzji organów samorządu naruszających prawo lub interes publiczny. W Polsce charakteryzowane tu relacje znajdują odzwierciedlenie m.in. w konstytucyjnym prawie Sejmu do rozwiązania, na wniosek prezesa Rady Ministrów, organu stanowiącego samorządu terytorialnego, który narusza konstytucję lub ustawy. W Portugalii liczne narzędzia z zakresu nadzoru prewencyjnego i weryfikacyjnego znajdują się w kompetencjach ministrów republiki afiliowanych przy regionach autonomicznych. Podobną pozycję mają we Włoszech działający w regionach komisarze republiki.

Nawet w państwach, w których regiony cieszą się znacznym zakresem autonomii, organy centralne zachowują **prawo do interwencji w interesie ogólnopaństwowym**. Przykładowo w Hiszpanii wyraża się to w uprawnieniu władz centralnych do ustawowego regulowania postanowień wspólnot autonomicznych (nawet w sprawach należących do ich kompetencji), jeśli tego wymaga interes powszechny; Kortezy Generalne muszą jednak wydać zgodę na taką interwencję absolutną większością głosów każdej z izb.

W regionach o charakterze samorządowym istotne znaczenie mają relacje w sferze kontroli i odpowiedzialności **między regionalnymi organami stanowiącymi i wykonawczymi**. Zwykle — tak jak w Hiszpanii — egzekutywy samorządowe ponoszą odpowiedzialność polityczną przed organem stanowiącym.

5.5. Pozycja organów i urzędów regionalnych w systemie administracji publicznej

Pozycja organów i urzędów regionalnych w systemie administracji publicznej poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej jest znacznie zróżnicowana. Stosując omówione w rozdziale pierwszym kryteria określania tej pozycji, można wskazać państwa z silnymi regionami oraz kraje, w których występuje stosunkowo duża zależność regionów od władz centralnych. W pierwszej z tych grup znajdują się m.in. Hiszpania i Włochy. W drugiej z nich umieścić trzeba przede wszystkim: Bułgarię, Danię, Estonię, Grecję, Francję, Litwę i Słowenię.

LITERATURA UZUPEŁNIAJĄCA

- Administracja państwowa i samorząd terytorialny w wybranych krajach*, red. L. Wojtasiewicz, Poznań 1996.
- Decentralizacja finansowa a komunalizacja finansów publicznych. Finanse komunalne w wybranych krajach europejskich*, red. E. Ruśkowski, Białystok 1997.
- Demokracja lokalna w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, red. A. Miszczuk, Wrocław 1997.
- Dolnicki B., *Modele samorządu terytorialnego w Europie i w Polsce*, Katowice 1994.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kraków 2003.
- Ferens A., *Władza lokalna w Europie (wybrane aspekty struktur, funkcji i procesów)*, (w:) *Administracja i polityka. Europejska administracja publiczna*, red. R. Wiszniowski, Wrocław 2005.
- Gajda A., *Regiony w prawie wspólnotowym. Prawne problemy udziału regionów polskich w procesach integracyjnych*, Warszawa 2005.
- Gajl N., *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, Warszawa 1993.
- Kaczmarek T., *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Poznań 2005.
- Lemańska J., *Koncepcja samorządu województwa na tle porównawczym*, Kraków 2006.
- Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej: podstawowe założenia i modele*, Warszawa 1990.
- Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2006.
- Regiony*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2005.
- Samorząd terytorialny w państwach Unii Europejskiej*, red. A.K. Piasecki, Zielona Góra 2001.
- Wojnicki J., *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Pułtusk 2003.

6. ADMINISTRACJA PUBLICZNA NA POZIOMIE JEDNOSTEK WŁADZY LOKALNEJ W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ

6.1. Charakter i rodzaje jednostek lokalnych

Jednostki podstawowe w podziale terytorialnym we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej mają obecnie **charakter wspólnot lokalnych o statusie samorządowym**. W niektórych państwach pojęcie wspólnoty lokalnej jest stosowane w odniesieniu do dwóch szczebli podziału terytorialnego państwa znajdujących się poniżej poziomu regionalnego. Zwykle oba te poziomy podziału nie znajdują się w stosunkach wzajemnej zależności, zaś relacje między nimi oraz ich kompetencje są opisane bezpośrednio w przepisach prawa. Wyższe jednostki władzy lokalnej o charakterze samorządowym wypełniają w niektórych wypadkach funkcje szczebla regionalnego w terytorialnym podziale państwa; taki status mają m.in. prowincje w Belgii, kraje w Czechach (po reformie z 2000 r.), regiony w Danii (po zmianach z 2007 r.), prowincje w Hiszpanii i województwa w Rumunii.

W niektórych państwach, w wypadku jednostek podziału terytorialnego, które mają charakter wyższych jednostek samorządu terytorialnego, występuje **zjawisko dualizmu administracji** publicznej, polegającego na działaniu na tym terenie organów i urzędów administracji rządowej o właściwościach ogólnych. Taka sytuacja ma miejsce np. w departamentach we Francji, gdzie obok organów i urzędów samorządu terytorialnego funkcjonuje prefekt (jako reprezentant rządu) i podległe mu rozbudowane struktury administracji rządowej. Także w Niemczech (z wyjątkiem Bawarii, gdzie istnieją samorządowe okręgi) wyższe jednostki samorządu terytorialnego mają formę powiatów, w których występuje zjawisko dualizmu administracji samorządowej i rządowej. W samorządowych województwach w Rumunii działają zdecentralizowane służby administracji rządowej nadzorowane przez prefekta.

Organy i urzędy administracji rządowej działają również w tych jednostkach samorządowych podziału terytorialnego państw członkowskich Unii Europejskiej, w których nie przejawia się dualizm administracji publicznej. W takich wypadkach są to jednak podmioty administracyjne, które nie mają właściwości ogólnych. W niektórych państwach (np. w Portugalii) rząd może powołać w każdym regionie swojego przedstawiciela, którego zakres działania obejmuje również kontrolę jednostek władzy lokalnej. Takie rozwiązanie przyjęto także na Węgrzech w odnie-

sieniu do Budapesztu, gdzie pełnomocnicy rządu, wykonujący działania kontrolne w zakresie przestrzegania prawa przez samorząd, funkcjonują na poziomie miasta i w jego poszczególnych dzielnicach. Tradycji lokalnej administracji rządowej o właściwościach ogólnych nie ma w Wielkiej Brytanii.

Niekiedy (m.in. w Polsce) wspólnoty lokalne dzielą się na **jednostki pomocnicze** (dzielnice, osady, sołectwa), które zwykle nie mają osobowości prawnej. Najczęściej jednostki te mają swoje własne organy stanowiące i wykonawcze oraz wykonują część zadań z upoważnienia i w imieniu podmiotów wspólnot lokalnych. W Portugalii zgromadzenie parafii (tzn. organ stanowiący podstawowej jednostki władzy lokalnej) może tworzyć, z własnej inicjatywy lub na wniosek zainteresowanych mieszkańców, organizacje osób zamieszkających na obszarze mniejszym niż parafia.

Wielkość, liczba i nazwy własne jednostek lokalnych podziału terytorialnego są w poszczególnych państwach bardzo zróżnicowane, co wynika z odmiennych uwarunkowań historycznych, narodowościowych oraz powierzchni i charakteru geograficznego terytorium tych państw. W państwach, w których występuje zjawisko dewolucji administracji (m.in. w Wielkiej Brytanii), istnieją różnice w sposobie zorganizowania administracji na terenie poszczególnych części kraju. Tendencją, która w ostatnich kilkudziesięciu latach daje o sobie znać w wielu krajach, jest **zmniejszanie się liczby wspólnot lokalnych**. Jedną z głównych przyczyn tego zjawiska są wymagania stawiane podstawowym jednostkom terytorialnym w związku z obecnością w Unii Europejskiej, w tym szczególnie wymagania dotyczące udziału w programach unijnych. Ograniczony potencjał ludności, finansów i możliwości organizacyjnych najmniejszych i ekonomicznie najsłabszych jednostek terytorialnych znacznie utrudnia bowiem właściwe realizowanie w tych podmiotach zadań publicznych.

Dość powszechnym rozwiązaniem jest tworzenie równoległe do jednostek terytorialnych (zwanych często ziemskimi) **jednostek miejskich** (zwanych często grodzkimi), które zwykle różnią się znacznie od innych jednostek pod względem trybu powoływania oraz organizacji i kompetencji. Dotyczy to zwłaszcza największych jednostek miejskich, w tym miast stołecznych. W Austrii — Wiedeń jest jednocześnie gminą samorządową i jednym z krajów federalnych, zaś inne duże miasta (funkcjonujące na podstawie statutów ustanowionych za zgodą rządu federalnego) mają kompetencje okręgów. W Belgii — Bruksela jest jednym z podmiotów federacji z prawami gmin i z podziałem na dzielnice. W Czechach — odrębne regulacje prawne ma Praga, która jako gmina podzielona jest na dzielnice o własnych kompetencjach. W Danii — własną specyfikę ma system administracji w Kopenhadze i Frederiksbergu, miasta te łączą status okręgu i gminy. W Estonii — kilka największych miast ma status miast wydzielonych. W Finlandii — obowiązują odrębne regulacje ustawowe dla Helsinek. We Francji — trzy największe miasta (Paryż, Marsylia i Lyon) mają odrębny system zarządzania, obejmujący podział na dzielnice. W Hiszpanii — istnieją specjalne regulacje dla administracji obszarów metropolitalnych Madrytu i Barcelony. W Irlandii — pięć

największych miast ma status hrabstwa. Na Litwie — kilka największych miast ma status miasta wydzielonego o specjalnych kompetencjach. Na Łotwie — siedem miast ma status tzw. miast republiki i łączy funkcje jednostek lokalnych i regionalnych. W Niemczech — Berlin, Brema i Hamburg mają status kraju związkowego, zaś inne duże miasta (liczące ponad 100 tys. mieszkańców) mają kompetencje jednostek lokalnych i powiatowych. W Polsce — odrębne regulacje ustawowe ma administracja w mieście stołecznym Warszawie, które ma status powiatu i jest podzielone na dzielnice, inne większe miasta mają status powiatu. W Portugalii — ustawowo ustanowiono obszary metropolitalne Lizbony i Porto z odmiennymi formami organizacji władzy terytorialnej. W Rumunii — Bukareszt jest miastem konstytucyjnie wydzielonym, z własnymi władzami oraz z podziałem na 6 dzielnic, zaś inne największe miasta mają status miast wydzielonych. W Słowacji — Bratysława jest podzielona na siedemnaście gmin z własnymi organami stanowiącymi i wykonawczymi. W Słowenii — największe miasta (tzn. takie, które liczą powyżej 20 tys. mieszkańców) mają na podstawie ustawy status gminy miejskiej, a jej organy mogą wykonywać jako zadania własne również te zadania związane z rozwojem miasta, które w pozostałych wypadkach należą do państwa. W Szwecji — Sztokholm ma dodatkowy organ wykonawczy (tzw. rząd miasta) złożony z kilku osób wybranych na kadencję, zwykle z grona członków rady, i pełniący swoje funkcje zawodowo. Na Węgrzech — Budapeszt jest miastem wydzielonym na prawach województwa, podzielonym na 23 dzielnice z odrębnymi administracjami samorządowymi. W Wielkiej Brytanii — Londyn jest wyłączony poza strukturę hrabstw, ma wewnętrzny podział na dzielnice, władzę wykonawczą w tym mieście sprawuje burmistrz pochodzący z wyborów powszechnych i bezpośrednich, zaś inne największe miasta są zrównane w statusie z hrabstwami (tzw. miasta metropolitalne) lub dystryktami. We Włoszech — Rzym ma odrębne regulacje ustawowe ustroju miasta, zaś od 1990 r. funkcjonuje kategoria obszarów i miast metropolitalnych z funkcjami administracyjnymi porównywalnymi z regionami.

Powszechnie wprowadzono **konstytucyjne gwarancje dla funkcjonowania samorządowych jednostek lokalnych** w podziale terytorialnym państwa. Często przepisy konstytucyjne rozstrzygają też o autonomii jednostek samorządowych oraz sytuują te regulacje w kontekście zasady decentralizacji władzy oraz zasady pomocniczości. W Irlandii samorząd lokalny jest w konstytucji określony jako forum demokratycznej reprezentacji społeczności lokalnej. W Niemczech jednostki podziału terytorialnego, w których istnieje administracja samorządowa, mają status korporacji terytorialnej mieszkańców i są traktowane jako podstawa demokracji. W Danii i Szwecji regulacji konstytucyjnych w sprawach samorządu jest niewiele, co stanowi wyraz przekonania o prawie podmiotów samorządowych do autonomicznego określania zasad swojego funkcjonowania. Według konstytucji Polski ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową, a samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. W Słowenii zasada samorządności lokalnej została podniesiona do rangi konstytucyjnej normy ustrojowej. W Wielkiej Brytanii samorząd

terytorialny tradycyjnie jest pojmowany jako forma organizacji społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu lokalnym.

W państwach federalnych kompetencje w zakresie szczegółowych regulacji spraw organizacji administracji publicznej w jednostkach władzy lokalnej mają organy podmiotów federacji. Następstwem jest różnorodność rozwiązań w sprawach administracji publicznej w jednostkach podstawowych, co szczególnie wyraźnie widać w Niemczech.

W państwach członkowskich Unii Europejskiej dominuje **zasada ustawowego określania granic samorządowych jednostek lokalnych**. W wielu wypadkach dla uchwalenia w parlamencie przepisów dotyczących samorządu terytorialnego wymaga się większości kwalifikowanej lub konieczne są specjalne procedury. Niejednokrotnie prawo inicjatywy w sprawie tworzenia nowych jednostek mają grupy mieszkańców danego rejonu. Takie rozwiązanie występuje m.in. w Bułgarii, gdzie wniosek musi być następnie zaakceptowany przez co najmniej jedną czwartą mieszkańców danego terenu. W Portugalii powołanie do życia regionów administracyjnych następuje w trybie ustawy wymagającej zatwierdzenia w drodze głosowania przez większość obywateli posiadających prawo wybierania; ponieważ referendum w 1998 r. dotyczące utworzenia ośmiu regionów, w miejsce dotychczas funkcjonujących osiemnastu dystryktów, wykazało brak poparcia społecznego dla tego rozwiązania, nadal funkcjonuje podział na dystrykty. W Słowenii utworzenie gminy w trybie ustawy jest poprzedzone referendum mającym na celu wyrażenie woli mieszkańców danego terenu. We Włoszech na mocy ustawy republiki, uchwalonej za zgodą większości ludności jednej albo kilku gmin wyrażoną w referendum oraz po wysłuchaniu rad regionalnych, prowincje i gminy, które tego żądają, mogą zostać odłączone od jednego regionu i przyłączone do innego.

Status jednostek samorządu terytorialnego jest w państwach członkowskich Unii Europejskiej zróżnicowany w szczegółach. Elementy wspólne tego statusu to przede wszystkim: osobowość prawna, posiadanie praw majątkowych, autonomia budżetowa, możliwość nakładania podatków i opłat lokalnych, prawo prowadzenia działalności gospodarczej na własną odpowiedzialność, a wreszcie możliwość tworzenia — zwykle za zgodą organu nadzoru — związków obejmujących kilka jednostek w celu wykonywania wspólnych zadań, które niejednokrotnie przyjmują status gmin związkowych lub innych podmiotów wyposażonych we własne organy. W niektórych państwach (m.in. w Niemczech) gminy mają prawo do elastycznego ustalania wysokości niektórych podatków na swoim terenie. Przeważa zasada ustawowego określania statusu jednostek samorządu terytorialnego. W niektórych państwach sprawy z tej dziedziny normowane są w ramach ogólnych regulacji ustawowych w statutach poszczególnych jednostek, które wymagają jednak zatwierdzenia przez organy państwa. W wielu państwach (przede wszystkim zaś w Niemczech, Szwecji i we Włoszech) funkcjonuje rozwinięty system subwencji wyrównawczych, w ramach którego część środków z gmin uzyskujących wysokie wpływy z podatków jest przekazywana do gmin o niskich dochodach.

6.2. Układ kompetencji w relacjach jednostek lokalnych z centrum i regionami

Na szczeblu lokalnym we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej jednostki podstawowe samorządu terytorialnego wykonują obecnie **dwa rodzaje zadań**. Pierwsza grupa tych zadań związana jest z wykonywaniem kompetencji własnych, druga zaś obejmuje zadania z zakresu kompetencji administracji rządowej. W ramach **kompetencji własnych** znajdują się zwykle sprawy o charakterze lokalnym. Najczęściej należy do nich lokalne planowanie przestrzenne, a także prowadzenie spraw z zakresu edukacji, opieki zdrowotnej, kultury, opieki społecznej, ochrony środowiska, dróg i komunikacji lokalnej oraz usług komunalnych. Mogą to być również (tak jest np. w Austrii) sprawy bezpieczeństwa publicznego i policji lokalnej. W większości państw do kompetencji własnych jednostek samorządu terytorialnego należą także sprawy mianowań urzędników lokalnych. W obszarze **zadań zleconych** przez państwo znajdują się sprawy przekazane w trybie ustawowym lub — na podstawie ustaw — w trybie porozumień. Organ zlecający zadanie jest zobowiązany do przekazania środków finansowych na jego realizację.

Kompetencje samorządu terytorialnego przeważnie są określane w sposób otwarty, a więc zalicza się do nich wszystkie te zadania, które nie zostały wyraźnie przypisane innym organom publicznym. Enumeratywny sposób określania w ustawach kompetencji samorządu terytorialnego występuje w Wielkiej Brytanii.

Bardziej szczegółowo te zagadnienia zostały już omówione w rozdziale poświęconym charakterystyce systemów administracji publicznej w poszczególnych państwach. Tu warto tylko przypomnieć, że dla faktycznych stosunków między centrum, regionami i jednostkami lokalnymi podstawowe znaczenie ma stopień swobody podmiotów samorządowych w dziedzinie stanowienia prawa lokalnego, dysponowania dochodami podatkowymi pochodzącymi z terenu tych podmiotów, decydowania o obsadzie kadrowej oraz kierunkach działań programowych.

6.3. Organy i urzędy na poziomie lokalnym

We wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej w ramach lokalnych wspólnot samorządowych działają **dwa podstawowe rodzaje organów** administracji publicznej. Są to kolegialne organy stanowiące, które obecnie zawsze są wybierane przez ogół mieszkańców danej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego, oraz — niejednorodne pod względem sposobu kształtowania, budowy i statusu — organy wykonawcze. Szczegółowe relacje między obu tymi rodzajami organów kształtują się w rozmaity sposób. W państwach federacyjnych, gdzie sprawy administracji publicznej są regulowane w dużej mierze w ramach kompetencji własnych podmiotów federacji, występują znaczne różnice pod względem organizacji pomiędzy organami samorządu terytorialnego działającymi na terenie poszczególnych podmiotów. Organy administracji publicznej w miastach, w tym szczególnie w stolicy i innych dużych miastach, z zasady mają odrębny kształt organizacyjny.

Organy stanowiące wspólnot lokalnych są obecnie wybierane w wyborach powszechnych. Liczba członków tych organów z reguły jest uzależniona od liczby mieszkańców danej jednostki podziału terytorialnego państwa i wynosi od kilku do ponad stu osób. Specyficznym rozwiązaniem w wypadku rady gminy w Szwecji jest funkcjonowanie tzw. zastępców radnych (wywodzących się z tej samej partii), którzy wyręczają radnych w pełnieniu obowiązków w razie pojawienia się trudnień w realizacji przez radnych ich zadań.

Organy stanowiące wspólnot lokalnych są z zasady ciałami kadencyjnymi. Długość kadencji tych organów jest zróżnicowana i wynosi od 3 do 8 lat. Najkrótsza, trzyletnia kadencja obowiązuje na Malcie. Czteroletnia kadencja występuje obecnie w Bułgarii, Czechach, Danii, Finlandii, Grecji, Holandii, na Litwie, Łotwie, w Polsce, Portugalii, Rumunii, Słowacji, w gminach w Słowenii, Szwecji, na Węgrzech, w Wielkiej Brytanii. Pięcioletnia kadencja obowiązuje na Cyprze oraz w Estonii (od 2005 r.), Irlandii (w wypadku rad hrabstw i miast) i we Włoszech. Na sześcioletnią kadencję są wybierane rady prowincjonalne i rady gminy w Belgii, w gminach we Francji oraz w Luksemburgu. W Austrii kadencja organów stanowiących trwa w zależności do kraju od 5 do 6 lat. W Niemczech kadencja rad w poszczególnych krajach związkowych wynosi od 4 do 8 lat (najczęściej 5 lat).

Dość skomplikowany sposób kształtowania składu organów stanowiących jednostek władzy lokalnej przyjęto w Portugalii, gdzie do zgromadzenia gminnego, obok osób wybranych w wyborach powszechnych, wchodzi również przewodniczący komitetów parafii z terenu danej gminy, zaś do zgromadzenia regionalnego wchodzi, obok osób wybranych w wyborach bezpośrednich, również członkowie wybrani przez ciało wyborcze złożone z członków zgromadzeń gminnych z obszaru danego regionu. W wypadku rad parafialnych w Anglii jedna trzecia członków jest wybierana przez samą radę. Na Cyprze przepisy przewidują tworzenie dwóch odrębnych rad w gminach, które zamieszkują zarówno Grecy, jak i Turcy.

Można wyodrębnić **dwa zasadnicze modele organów prezydialnych podmiotów stanowiących lokalnych wspólnot samorządowych**. W pierwszym modelu, który występuje z większą częstotliwością (m.in. w Bułgarii, na Cyprze — w wypadku gmin wiejskich, w Czechach, Danii, we Francji w odniesieniu do departamentów i gmin, w gminach w Grecji, Hiszpanii, Irlandii — po zmianach z 2003 r., na Litwie, Łotwie, Malcie, w Niemczech — w wariantach północnoniemieckim i burmistrzowskim, w Polsce, Szwecji, Wielkiej Brytanii), organ prezydialny jest wybierany przez podmiot stanowiący. W ramach tego modelu występuje (m.in. w niektórych krajach w Austrii oraz w gminach w Grecji, Hiszpanii, na Litwie, Łotwie, Malcie, w Niemczech — w modelu północnoniemieckim, Rumunii — w województwie samorządowym) zjawisko łączenia przewodniczenia organowi stanowiącemu i kierowania władzą wykonawczą wspólnoty lokalnej.

W modelu drugim organem prezydialnym podmiotu stanowiącego jest osoba kierująca władzą wykonawczą w danej jednostce lokalnej, która nie jest jednak wybierana przez dany podmiot stanowiący. Osoba taka może pochodzić z bezpo-

średnich wyborów powszechnych. Taki tryb postępowania jest przyjęty w Austrii — w tych krajach, gdzie przewodniczącym obrad rady gminy jest pochodzący z wyborów powszechnych burmistrz, który stoi również na czele władzy wykonawczej; na Cyprze — gdzie radą gminy miejskiej kieruje z urzędu burmistrz pochodzący z wyborów powszechnych; w Niemczech — w wariantach południowoniemieckim, w którym rada jest również organem wykonawczym pod przewodnictwem burmistrza wybranego w wyborach powszechnych; w Słowenii — w wypadku burmistrza gminy; na Węgrzech i we Włoszech — w wypadku syndyka. Przewodniczący podmiotu stanowiącego może też być nominowany przez organ państwowy. Taka sytuacja występuje w: Belgii — w wypadku gminy, gdzie przewodniczącym rady jest z urzędu burmistrz, który pochodzi z nominacji królewskiej na podstawie kandydatury wysuwanej przez ugrupowania polityczne reprezentowane w radzie gminy; Holandii — gdzie burmistrz przewodniczący radzie gminy jest nominowany przez rząd dekretem królewskim; Luksemburgu — gdzie przewodniczącym rady gminy jest burmistrz mianowany przez Wielkiego Księcia.

Wybory do organów stanowiących samorządowych jednostek podziału terytorialnego odbywają się w poszczególnych państwach według różnych zasad. Przeważnie jest to elekcja z zastosowaniem ordynacji proporcjonalnej. We Francji w wypadku gmin mających do 3500 mieszkańców obowiązuje system mieszany, zaś w gminach z większą liczbą mieszkańców — system większościowy. W Grecji trzy piąte członków rad gminnych wybiera się z list większościowych, pozostałych — z list proporcjonalnych. Ordynacje większościowe obowiązują również w wyborach samorządowych w Luksemburgu (w gminach do 15 tys. mieszkańców), Polsce (w gminach liczących do 20 tys. mieszkańców), Wielkiej Brytanii oraz we Włoszech (w gminach liczących poniżej 15 tys. mieszkańców). W większości państw członkowskich Unii Europejskiej w wyborach samorządowych dają o sobie znać podziały i identyfikacje partyjne. Zwykle kandydatów w wyborach organów jednostek władzy lokalnej mogą zgłaszać partie polityczne występujące oddzielnie lub tworzące koalicje oraz grupy obywateli posiadających prawo wybierania. Wyniki wyborów lokalnych stanowią istotny sygnał w sprawie układu sił politycznych w skali całego kraju.

W większości wypadków mieszkańcy jednostek samorządowych mają prawo do udziału w posiedzeniach samorządowych organów stanowiących, a niejednokrotnie mogą oni również zgłaszać inicjatywy, które muszą być rozpatrzone przez owe organy. W niektórych państwach członkowskich Unii Europejskiej, w wypadku najmniejszych jednostek podziału terytorialnego, funkcje organu władzy stanowiącej pełnią **zebrania ogólne mieszkańców** poszczególnych jednostek. Takie rozwiązanie przyjęto m.in. w Portugalii, w odniesieniu do parafii o niewielkiej liczbie mieszkańców. Także w najmniejszych parafiach w Anglii funkcje organu stanowiącego pełni zgromadzenie mieszkańców. Zgromadzenie mieszkańców (zwoływane z inicjatywy rady, burmistrza lub przynajmniej pięciu procent mieszkańców uprawnionych do głosowania) występuje także jako instrument bezpośredniego udziału mieszkańców w sprawowaniu władzy lokalnej w gminach w Słowenii.

Mechanizmem dopełniającym działanie instrumentów demokracji przedstawicielskiej w samorządowych jednostkach terytorialnych są w niektórych państwach (m.in. w Polsce, Portugalii, Słowacji, Słowenii, Szwecji, na Węgrzech, we Włoszech) **referenda lokalne** — konsultacyjne, zatwierdzające lub rozstrzygające. Mogą one odbywać się na wniosek organów samorządu lub z inicjatywy grupy mieszkańców (m.in. w Polsce — w sprawach odwołania organów wykonawczych samorządu terytorialnego; w gminach w Portugalii, Szwecji).

Organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego są zróżnicowane w poszczególnych państwach, a często również w tym samym państwie organy te mają inny charakter w jednostkach wiejskich i miejskich. Wyodrębnić można **osiem zasadniczych modeli organów wykonawczych**. W ramach niektórych tych modeli wskazać można dodatkowo kilka wariantów wewnętrznych.

W **modelu pierwszym** organ wykonawczy ma charakter kolegialny, pochodzi w całości z wyboru dokonanego przez organ stanowiący i jest przed tym organem odpowiedzialny. Zwykle na czele takiego zarządu stoi osoba, która ma wyraźnie wyodrębnione kompetencje własne. Przykładem takiego rozwiązania jest status burmistrza w gminach w tych krajach w Austrii, w których nie ma wyborów bezpośrednich burmistrza. Model ten przyjęto również na Maltzie oraz w Polsce — w odniesieniu do województwa i powiatu. W ramach tego modelu możliwy jest też taki wariant, że przewodniczący zajmuje tylko pozycję organizatora prac i nie ma rozbudowanych własnych kompetencji. Jest to casus burmistrza w gminie w Czechach. Podobnie kształtuje się sytuacja w Danii, gdzie istnieją komisje branżowe rady aktywne bezpośrednio w sprawowaniu zadań wykonawczych, wśród których podstawowe znaczenie ma komisja ds. finansów działająca pod kierunkiem burmistrza. W Finlandii funkcje wykonawcze w gminie wypełnia zarząd.

W **modelu drugim** organ wykonawczy ma charakter kolegialny i jest tylko w części wybierany przez organ stanowiący. W tym modelu w kolegialnym organie wykonawczym przewodniczący ma nie tylko własne kompetencje, ale również odrębną legitymizację. Podstawą tej legitymizacji mogą być wybory bezpośrednie. Taka sytuacja ma miejsce w Austrii w krajach, w których odbywają się wybory bezpośrednie burmistrzów w gminach, oraz w Rumunii — w odniesieniu do burmistrza w gminie. Najbliższe temu wariantowi są również rozwiązania w Niemczech w tzw. modelu południowoniemieckim, w którym władza wykonawcza jest sprawowana bezpośrednio przez radę działającą pod kierunkiem burmistrza pochodzącego z wyborów powszechnych. Kolegialne organy wykonawcze odpowiedzialne przed zgromadzeniami lokalnymi funkcjonują także w Portugalii, z tym że przewodniczącym kolegium zostaje kandydat zajmujący pierwsze miejsce na liście, na którą oddano najwięcej głosów w wyborach do samorządu. Legitymizacja osoby stojącej na czele organu wykonawczego może wynikać również z decyzji organu państwowego. Taka sytuacja występuje: w Belgii — dotyczy to gubernatora w prowincji, który jest funkcjonariuszem politycznym z nominacji rządów regionalnych, oraz burmistrza w gminie, który pochodzi z nominacji królewskiej na podstawie kandydatury wysuwanej przez ugrupowania polityczne reprezentowane w radzie gminy;

na Cyprze — dotyczy to burmistrza w gminie miejskiej; w Holandii — dotyczy to burmistrza w gminie, który jest mianowany na 6-letnią kadencję przez rząd dekretem królewskim na podstawie porozumienia politycznego z radą lub po przeprowadzeniu referendum lokalnego w tej sprawie.

W **modelu trzecim**, który znajduje zastosowanie w Luksemburgu, organ wykonawczy ma charakter kolegialny, z tym że wszyscy jego członkowie (burmistrz i jego zastępcy) są mianowani przez Wielkiego Księcia spośród członków rady.

W **modelu czwartym**, który funkcjonuje w Hiszpanii, organ wykonawczy ma charakter kolegialny, z tym że wybierany przez organ stanowiący jest tylko burmistrz jako przewodniczący zarządu, zaś inni członkowie tego zarządu są już powoływani z grona radnych przez samego burmistrza.

W **modelu piątym**, występującym we Włoszech, organem wykonawczym w gminie jest zarząd (giunta), kierowany przez syndyka (od 1999 r. pochodzącego z wyborów powszechnych i bezpośrednich) i złożony z asesorów powołanych przez syndyka (także spośród osób, które nie wchodzą w skład rady gminy).

W **modelu szóstym** istnieje jednoosobowy organ wykonawczy. W niektórych państwach jest on wybierany przez podmiot stanowiący jednostki samorządowej. Taka sytuacja ma miejsce w Estonii, we Francji (w gminach), na Litwie, Łotwie i w Rumunii (w województwach). W innych wypadkach organ wykonawczy ma legitymizację wynikającą z wyborów bezpośrednich. Procedura taka obowiązuje m.in. w Bułgarii (w odniesieniu do starosty, z wyjątkiem Sofii, gdzie szef władzy wykonawczej jest wybierany przez radę miasta), Polsce (w gminach, w odniesieniu do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta), Słowacji (w wypadku starosty w gminie), Słowenii (w wypadku burmistrza w gminie), na Węgrzech (w odniesieniu do burmistrza).

W **modelu siódmym** istnieje jednoosobowy organ wykonawczy, który jest powoływany przez radę danej jednostki z grona urzędników zawodowych. Taka sytuacja ma miejsce w Irlandii w wypadku zarządcy w hrabstwie i burmistrza w mieście, zaś powołuje ich rada danej jednostki na wniosek państwowej Komisji do Spraw Mianowań Lokalnych.

W **modelu ósmym** funkcje wykonawcze są realizowane przez same organy stanowiące. W Szwecji kolegialnym organem wykonawczym samorządu jest jedna z komisji rady (tzw. komisja główna lub centralna). W Wielkiej Brytanii, gdzie w jednostkach podstawowych (z wyjątkiem Londynu) brak jedno- lub wieloosobowych zarządów, rady są wspomagane w realizacji funkcji wykonawczych przez stałe komitety resortowe rad, w których uczestniczą także osoby spoza składu rady.

W lokalnych jednostkach podziału terytorialnego w państwach członkowskich Unii Europejskiej powszechnie przyjęte jest **funkcjonowanie samorządowych urzędów administracji publicznej o właściwości ogólnej** oraz samorządowych urzędów o właściwości szczególnej. Są to podmioty podległe organom administracji samorządowej w danej jednostce terytorialnej. Niejednokrotnie pracami samorządowych urzędów o właściwości ogólnej kieruje bezpośrednio osoba zajmująca

pozycję kierowniczą w ramach organu wykonawczego tej jednostki lub urzędnik powołany na wniosek organu wykonawczego w danej jednostce. Na Malcie funkcje wykonawcze w gminach wypełnia sekretarz wykonawczy, który jest mianowany na trzy lata przez radę gminy w porozumieniu z ministrem odpowiedzialnym za sprawy samorządu terytorialnego. W powiatach i gminach w Dolnej Saksonii funkcje te sprawują dyrektorzy wybierani przez odpowiednie rady samorządowe. Często na czele urzędów wykonawczych administracji samorządowej stoją urzędnicy zawodowi zatrudniani w trybie konkursu. W niektórych wypadkach warunkiem zatrudnienia jest posiadanie określonego wykształcenia. Taka sytuacja ma miejsce przykładowo w gminach miejskich w Austrii, gdzie urzędnik kierujący magistratem musi wykazywać się znajomością prawa. W gminach w Szwecji funkcje urzędów administracji samorządowej realizują biura podporządkowane poszczególnym komisjom rady; jednej z komisji jest też podporządkowany personel urzędniczy w gminie. W państwach członkowskich Unii Europejskiej dominuje zdecentralizowany system zatrudnienia w urzędach samorządu terytorialnego.

6.4. Mechanizmy nadzoru i kontroli lokalnej administracji publicznej

We wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej organy państwa mają możliwość nadzorowania i kontroli administracji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego. Czynnikiem różnicującym sytuację w poszczególnych państwach jest **odmienny zakres oddziaływania na administrację lokalną** ze strony podmiotów administracji rządowej szczebla centralnego oraz ze strony podmiotów funkcjonujących na szczeblu regionalnym (w państwach federalnych także ze strony organów i urzędów zlokalizowanych na poziomie podmiotów federacji).

W relacjach organów administracji szczebla lokalnego z organami rządowymi i regionalnymi w poszczególnych państwach podstawowe różnice dotyczą zakresu nadzoru. Generalnie można stwierdzić, że w większym zakresie **uprawnienia nadzorcze** organów państwa i regionów są wykonywane odnośnie do zadań zleconych. Obok występującego w każdej sprawie nadzoru prawnego pod względem legalności (w tym w dziedzinie przestrzegania prawnie określonych standardów) pojawia się wówczas dodatkowo możliwość nadzoru merytorycznego pod kątem celowości podejmowanych działań. Ponadto bardzo często w odniesieniu do zadań zleconych występuje możliwość udzielania wytycznych. Z możliwości tej korzysta się m.in. w Austrii. W niektórych państwach nadzór w zakresie legalności ma charakter prewencyjny. Przykładowo: w Belgii — część uchwał rady prowincjonalnej wymaga dla swojej ważności zgody rządu regionalnego lub Wspólnoty; w Danii — nadzór prewencyjny dotyczy przede wszystkim decyzji w sprawie planów budżetowych; w Holandii — prewencyjna kontrola uchwał organów gminy przez prowincje obejmuje sprawy dotyczące zarządzania majątkiem.

Do dziedzin, które podlegają reglamentacji ze strony organów nadzoru nad samorządem terytorialnym, z reguły należą **sprawy tworzenia związków** jednostek samorządu terytorialnego w celu wykonywania wspólnych zadań lub też w celu

zarządzania wspólnym majątkiem. Takie związki mogą mieć bardzo zróżnicowaną postać. Przykładowo w Niemczech, gdzie takie formy współpracy są szczególnie rozbudowane, przybierają one bądź kształt gmin związkowych o statusie korporacji terytorialnej, bądź — jak w wypadku niewielkich gmin w Dolnej Saksonii — gmin zbiorowych, bądź też związków celowych (fakultatywnych lub obligatoryjnych).

W państwach członkowskich Unii Europejskiej występują różnice pod względem zdolności organów centralnych i regionalnych do **zakwestionowania decyzji** samorządowych organów działających na szczeblu lokalnym. W ramach nadzoru represyjnego powszechnym rozwiązaniem jest zdolność do uchylania (lub zawieszania do czasu rozstrzygnięcia sprawy przez sąd administracyjny) uchwał, zarządzeń i innych decyzji sprzecznych z prawem. Najczęściej organy sprawujące nadzór działają w tych sprawach z własnej inicjatywy; w Austrii podstawą takich działań mogą być również skargi obywateli.

W kwestii zdolności organów centralnych i regionalnych do **interwencyjnych zmian personalnych** w organach stanowiących i wykonawczych administracji samorządowej obowiązuje generalna zasada, że tego rodzaju zmiany (polegające na odwołaniu lub rozwiązaniu organu, a w wypadkach skrajnych również wprowadzeniu czasowo na terenie danej jednostki bezpośredniego zarządu państwowego) mogą występować tylko w sytuacjach ściśle określonych w przepisach prawa. Zmiany takie stanowią konsekwencję naruszenia konstytucji lub ustawy przez organy samorządu. Procedury przewidziane w tych sprawach w poszczególnych państwach zawierają zwykle rozbudowane zabezpieczenia przed nadużywaniem tych rozwiązań. Przykładowo w Portugalii obowiązuje zasada, zgodnie z którą akt rozwiązania organu kolegialnego pochodzącego z wyborów powinien, pod rygorem nieważności, wskazać datę kolejnych wyborów, które muszą się odbyć w ciągu następnych sześćdziesięciu dni, zgodnie z ustawą wyborczą obowiązującą w chwili rozwiązania danego organu. W wypadkach wyraźnie przewidzianych przez prawo możliwe jest także podjęcie przez organy państwa działania w zastępstwie organu samorządu terytorialnego, jeśli ten nie wykonuje swoich ustawowych obowiązków.

W wielu wypadkach funkcje kontrolne wykonują **organy działające w danej jednostce podziału terytorialnego**. W państwach, w których istnieje dualizm administracji publicznej, w jednostkach samorządowo-rządowych funkcje kontrolne i nadzorcze wobec samorządu terytorialnego wykonują najczęściej organy administracji rządowej o właściwości ogólnej działające w tych jednostkach. Taka sytuacja występuje w departamentach we Francji, gdzie prefekt wykonuje kompetencje kontrolne wobec działalności władz wspólnotowych w zakresie legalności. Podobna sytuacja istnieje w Polsce w relacjach między wojewodą i władzami samorządu terytorialnego na terenie województwa. Funkcje kontrolne w stosunku do organów i urzędów wykonawczych samorządu wykonują we wszystkich państwach specjalne komisje organów stanowiących samorządu w danej jednostce podziału terytorialnego. Niejednokrotnie ważną pozycję w systemie nadzoru i kontroli samorządu terytorialnego zajmują też ich organy wykonawcze, które zwykle wypełniają obok zadań związanych z realizacją decyzji organów samorządowych

funkcje reprezentanta interesów państwa na danym terenie. Dotyczy to szczególnie organów wykonawczych w jednostkach podstawowych samorządu terytorialnego pochodzących z nominowania przez rząd lub inny organ państwowy, które w szerokim zakresie są włączone do systemu nadzoru i kontroli państwowej. Przykładowo burmistrz w gminie w Holandii ma prawo wnioskowania do rządu o uchylenie dekretem królewskim decyzji organów samorządu naruszających prawo lub interes publiczny.

W niektórych państwach funkcjonują **specjalne instytucje**, których zadaniem statutowym jest nadzór nad określonymi działaniami samorządu terytorialnego. Przykładem tego są regionalne izby obrachunkowe w Polsce, których zadaniem jest nadzór nad działaniami samorządu w zakresie spraw finansowych.

W większości państw członkowskich Unii Europejskiej działania organów samorządu terytorialnego są poddane **kontroli sądowej**. Najczęściej zadania z tym związane realizują sądy administracyjne, rzadziej kwestie te znajdują się w zakresie kompetencji sądów powszechnych. Kontroli sądowej podlegają akty stanowione przez organy samorządowe władzy lokalnej oraz konkretne decyzje podejmowane przez te organy. Niejednokrotnie (m.in. w Słowacji, Słowenii) kontrolę konstytucyjności powszechnie obowiązujących aktów normatywnych organów samorządu terytorialnego sprawują **sądy konstytucyjne**.

We wszystkich państwach unijnych rozbudowane uprawnienia kontrolne w odniesieniu do podmiotów samorządu terytorialnego mają **mieszkańcy** poszczególnych jednostek samorządowych. Jest to m.in.: prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów samorządu terytorialnego, prawo do udziału w posiedzeniach organów kolegialnych samorządu, prawo do zapoznawania się z dokumentami publicznymi oraz prawo do składania wniosków i petycji połączone z obowiązkiem odpowiedzi na te wystąpienia przez podmioty publiczne. Ograniczenie tych praw może nastąpić wyłącznie na podstawie ustaw, ze względu na potrzebę ochrony wolności i praw innych osób oraz podmiotów gospodarczych lub ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa albo ważnego interesu gospodarczego państwa.

W większości państw członkowskich Unii Europejskiej (w tym w Polsce) jest zagwarantowana **sądowa ochrona samodzielności samorządu terytorialnego**. W niektórych państwach (np. w Słowacji lub na Węgrzech) istnieje możliwość skierowania skargi przez organ samorządu terytorialnego do organów kontroli konstytucyjności w sprawie naruszającego porządek konstytucyjny rozstrzygnięcia lub innej ingerencji organu państwowego w sprawy samorządu.

6.5. Pozycja organów i urzędów szczebla lokalnego w systemie administracji publicznej

Pozycja administracji szczebla lokalnego w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej jest znacznie zróżnicowana w sprawach dotyczących zakresu kompetencji, statusu prawnego, zakresu autonomii w dziedzinie finansów, sposobu kreowania organów (w tym w szczególności organów wykonawczych),

a także istniejących mechanizmów i zakresu nadzoru oraz kontroli ze strony administracji rządowej. Generalny podział na państwa scentralizowane oraz zdecentralizowane i zdecentralizowane nie zawsze daje podstawy do pełnej oceny pozycji organów i urzędów jednostek szczebla lokalnego w systemie administracji publicznej. W niektórych państwach zregionalizowanych dochodzi bowiem do swoistej centralizacji na szczeblu regionalnym, czego dobrym przykładem są Włochy.

Uwzględniając wszystkie kryteria wartościowania pozycji organów i urzędów szczebla lokalnego w systemie administracji publicznej, do grupy podmiotów najsilniejszych zaliczyć należy przede wszystkim jednostki podstawowe w Szwecji, Wielkiej Brytanii (z wyjątkiem Irlandii Północnej, gdzie większość kompetencji przejął lokalny rząd), zaś do grupy stosunkowo najsłabszych — wspólnoty lokalne w Estonii, na Łotwie i Litwie.

LITERATURA UZUPEŁNIAJĄCA

- Administracja państwowa i samorząd terytorialny w wybranych krajach*, red. L. Wojtasiewicz, Poznań 1996.
- Decentralizacja finansowa a komunalizacja finansów publicznych. Finanse komunalne w wybranych krajach europejskich*, red. E. Ruśkowski, Białystok 1997.
- Demokracja lokalna w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, red. A. Miszczuk, Wrocław 1997.
- Dolnicki B., *Modele samorządu terytorialnego w Europie i w Polsce*, Katowice 1994.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kraków 2003.
- Ferens A., *Władza lokalna w Europie (wybrane aspekty struktur, funkcji i procesów)*, (w:) *Administracja i polityka. Europejska administracja publiczna*, red. R. Wiszniowski, Wrocław 2005.
- Gajl N., *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, Warszawa 1993.
- Kaczmarek T., *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Poznań 2005.
- Lipska-Sondecka A., *Samorząd terytorialny Republiki Federalnej Niemiec, Szwecji i Hiszpanii*, Koszalin 2005.
- Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej: podstawowe założenia i modele*, Warszawa 1990.
- Piasecki A., *Modele zarządzania gminami w państwach europejskich*, (w:) tegoż, *Menadżer i polityk. Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Kraków 2006.
- Ruśkowski E., *Zagadnienia władzy lokalnej i finansów lokalnych w wybranych państwach kapitalistycznych*, Białystok 1986.
- Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, red. J. Jeżewski, Wrocław 1999.
- Samorząd terytorialny w państwach Unii Europejskiej*, red. A.K. Piasecki, Zielona Góra 2001.
- Władze lokalne w Europie Środkowej i Wschodniej*, Katowice 1998.
- Wojnicki J., *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Pułtusk 2003.

Część druga

PRZEGLĄD SYSTEMÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ

Celem tej części pracy jest syntetyczne przedstawienie stanu prawnego i faktycznego w administracji publicznej w poszczególnych państwach na początku 2007 r. Wszędzie tam, gdzie ze względu na ograniczony dostęp do źródeł nie można było w pełni tego celu zrealizować, przedstawiano — sygnalizując to w tekście — dane z lat poprzednich. W odniesieniu do wszystkich państw zachowano ten sam schemat prezentacji danych. Szerzej omówiono rozwiązania przyjęte w głównych państwach Unii Europejskiej, które wyznaczają odrębne modele administracji publicznej.

Obok literatury wskazanej oddzielnie przy prezentacji poszczególnych państw, źródłem informacji były też oficjalne strony internetowe (w tym przede wszystkim strony rządowe, strony państwowych instytucji statystycznych i wybrane strony podmiotów samorządu terytorialnego) oraz strony instytucji Unii Europejskiej i OECD. Wykorzystano również dane zamieszczone w publikacjach wydawnictwa Routledge należących do serii *Europa Regional Surveys of the World*, a także informacje zawarte w dwóch publikacjach krajowych: *Encyklopedia świat i Polska 2007*, Warszawa 2006; *Nowa dziesiątka Unii Europejskiej*, red. D. Jędrzejczak, Warszawa 2005.

1. AUSTRIA (Republika Austrii)

1.1. UWARUNKOWANIA KSZTAŁTU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Podstawy konstytucyjne: • Federalna Ustawa Konstytucyjna: uchwalona w 1920 r. przez Konstytucyjne Zgromadzenie Narodowe, uchylona w 1934 r. i przywrócona w 1945 r. w wersji z 1929 r., wielokrotnie nowelizowana • przepisy o randze konstytucyjnej rozproszone w ponad 300 innych aktach prawnych.

Forma państwa i system rządów: • republika • system demokratycznego, społecznego państwa prawa z podziałem władz (przy konstytucyjnych gwarancjach współudziału „w wykonawstwie federacji” dla Rady Narodowej) • system parlamentarno-gabinetowy z silną pozycją parlamentu • dualistyczny model władzy wykonawczej, ze stosunkowo słabą pozycją prezydenta • referendum.

Powierzchnia i charakter terytorium: • 83,9 tys. km²; zwarte terytorium, na dużej powierzchni (ok. 60%) o charakterze górzystym.

Liczba, struktura narodowościowa i rozmieszczenie ludności: • w 2005 r. 8,2 mln • ok. 91% to Austriacy, 2% Niemcy, 1% Turcy, ponadto niewielkie mniejszości Chorwatów, Słowenów i Węgrów • ok. 67% ludności miejskiej.

Uwarunkowania historyczne: • długi okres unii personalnej (od przyjęcia w 1804 r. przez cesarza Niemiec tytułu cesarza Austrii) • podział od 1815 r. na 12 okręgów administracyjnych z gubernatorami jako organami wykonawczymi; równoległy podział na kraje mające zgromadzenia stanowe i (w części wypadków) okrojowane konstytucje • od 1867 r. w austriackiej części monarchii austro-węgierskiej układ zdecentralizowany (kraje z własnymi konstytucjami, kompetencjami i organami) • długa (sięgająca końca XIX w.) tradycja samorządu terytorialnego.

1.2. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Ustrój terytorialny państwa i podstawy systemu administracji publicznej: • państwo federacyjne • podział na dziewięć (wymienionych z nazwy w konstytucji) krajów z własnymi konstytucjami, kompetencjami oraz organami • brak szczebla regionalnego w podstawowym podziale terytorialnym krajów • okręgi jako struktury administracji rządowej • gminy samorządowe jako struktury władzy lokalnej • wykonawczy charakter samorządu terytorialnego (samorząd rozumiany przede wszystkim jako narzędzie wykonywania zadań publicznych, a nie jako wspólnota autonomiczna) • udział legislatyw poszczególnych krajów w wyborze drugiej izby parlamentu — Rady Federacyjnej (liczba deputowanych z poszczególnych krajów określana, w ramach reguł konstytucyjnych, przez prezydenta federalnego) • trwające od 2003 r. prace zmierzające do szerszej kodyfikacji norm prawa w sprawach administracji publicznej.

Sposób regulacji: • konstytucjonalizacja układu federacyjnego oraz podziału na samorządowe gminy.

Struktury i instytucje: • układ podporządkowania hierarchicznego (z wyjątkiem organów działających z udziałem sędziów) • podział na federalną administrację bezpośrednią i pośrednią oraz administrację krajową • obowiązek udzielania sobie wzajemnej pomocy przez organy administracji wszystkich szczebli.

Kompetencje: • konstytucyjnie określony mechanizm podziału kompetencji między federację i kraje • szeroki zakres kompetencji federacji • konstytucjonalizacja prawa władz administracyjnych do wydawania na podstawie ustaw rozporządzeń w swoim zakresie działania.

Finanse: • zasada budżetowania sfery publicznej • rozbudowany system dotacji i wyrównań • ograniczona samodzielność finansowa gmin.

Procedury i standardy: • konstytucjonalizacja zasady wykonywania administracji państwowej tylko na podstawie ustaw • obowiązki zachowania tajemnicy — poza wyjątkami określonymi w ustawie — przez wszystkie organy i osoby, którym powierzono administrację, odnośnie do wszystkich okoliczności poznanych w trakcie działalności urzędowej • obowiązek udzielania informacji publicznej o prowadzonej działalności • dwuinstancyjność rozstrzygania w trybie administracyjnym.

Kadry: • system służby cywilnej w administracji rządowej (model kariery ze znaczną trwałością stosunku pracy oraz precyzyjnym określeniem zasad awansu i poziomu świadczeń pracowniczych i emerytalnych) • rozszerzenie zasad zatrudnienia urzędników na grupy zawodowe poza urzędami administracji (np. nauczycieli) • dość liberalne przepisy dotyczące politycznego zaangażowania urzędników zawodowych (m.in. zachowane prawo członkostwa w partiach politycznych i sprawowania mandatu parlamentarnego) • duża aktywność nominacyjna prezydenta w stosunku do rządu oraz w wypadku pozostałych urzędników i funkcjonariuszy federalnych.

1.3. POZIOM CENTRALNY (RZĄD I ADMINISTRACJA RZĄDOWA)

Zarys struktury organów publicznych: • dwuizbowy parlament jako organ ustawodawstwa: Rada Narodowa i Rada Federacyjna, które mogą zebrać się wspólnie jako Zgromadzenie Federalne dla zaprzysiężenia Prezydenta Federalnego oraz pociągnięcia go do odpowiedzialności konstytucyjnej lub podjęcia uchwały o wypowiedzeniu wojny • Prezydent Federalny (wybierany w wyborach bezpośrednich) i Rząd Federalny oraz organy wymiaru sprawiedliwości jako podmioty wykonawstwa Federacji • Trybunał Administracyjny (rozpatruje skargi na sprzeczne z prawem decyzje organów administracji oraz naruszenie obowiązku wydania rozstrzygnięcia przez organ administracji); Trybunał Konstytucyjny i Adwokatura Ludowa (rozpatruje skargi na niedociągnięcia w administracji federalnej) jako organy dające gwarancje poszanowania konstytucji i legalności działań administracji.

Sposób powołania rządu oraz cechy charakterystyczne jego stosunków z innymi organami: • mianowanie Kanclerza Federalnego i na jego wniosek ministrów i sekretarzy stanu przez Prezydenta Federalnego • wymóg posiadania przez rząd zaufania Rady Narodowej • prawo Prezydenta Federalnego do dymisjonowania rządu lub kanclerza (w praktyce niewykorzystywane) • możliwość uchwalenia przez Radę Narodową wotum nieufności rządowi i poszczególnym jego członkom (w praktyce skutecznie niewykorzystane) • praktyczna możliwość doprowadzenia przez rząd do rozwiązania parlamentu przez Prezydenta Federalnego.

Skład i struktura rządu oraz pozycja członków rządu: • w składzie rządu: kanclerz, wicekanclerz i ministrowie • kanclerz mający status kierownika prac rządowych.

Zakres i tryb działania rządu: • kolegialny charakter rządu • zwyczaj jedno-myślnego podejmowania decyzji w ramach gabinetu • robocze spotkania członków rządu, polityków partii rządzących i wyższych urzędników z Urzędu Kanclerskiego jako forma przygotowania posiedzeń gabinetu.

Struktura instytucjonalna i mechanizm jej kształtowania: • silne centrum administracyjne rządu (Urząd Kanclerski z kompetencjami w sferze programowania, organizowania i kontrolowania prac rządowych) • ustawowy tryb tworzenia ministerstw federalnych.

Ujęcie kompetencji rządu w relacjach do administracji publicznej: • możliwość realizowania kompetencji federacji bezpośrednio przez organy federacji (tzw. bezpośrednia administracja federalna) oraz — wykorzystywana w szerokim zakresie — możliwość wykonywania administracji federalnej przez naczelników krajowych (tzw. pośrednia administracja federalna).

Udział rządu w tworzeniu prawa: • rządowa inicjatywa ustawodawcza • kompetencja rządu do przedstawienia projektu budżetu • upoważnienia w konstytucji do stanowienia przepisów prawa przez rząd w trybie rozporządzeń • rozporządzenia wykonawcze na podstawie ustawy.

Wymagania i ograniczenia dotyczące członków rządu i funkcjonariuszy rządowych: • brak zakazu łączenia mandatu parlamentarnego z obecnością w rządzie • brak specjalnych ograniczeń dla urzędników rządowych w zakresie korzystania z praw politycznych • ograniczenia nałożone na urzędników rządowych w dziedzinie prowadzenia prywatnej działalności gospodarczej.

1.4. ADMINISTRACJA PUBLICZNA NA POZIOMIE PODMIOTÓW FEDERACJI

Sposób kształtowania, liczba i charakter podmiotów federacji: • kraje związkowe: dziewięć krajów (w tym Wiedeń) • konstytucjonalizacja układu federacyjnego.

Status i kompetencje: • po okresie posiadania przez kraje słabej pozycji — zwiększenie ich kompetencji na przełomie lat 60. i 70. XX w. • możliwość zawierania przez kraje porozumień (między sobą i — po zmianach z 1988 r. — z podmiotami zagranicznymi) • wykonywanie przez rządy krajowe większości zadań administracji, w tym administracji federalnej • zasada domniemania kompetencji krajów w sprawach, które nie zostały konstytucyjnie przypisane federacji • możliwość oddziaływania na proces legislacyjny w sprawach ustaw dotyczących krajów związkowych przez Radę Związkową (złożoną z osób wybranych przez parlamenty krajów związkowych).

Organy stanowiące: • parlamenty krajowe pochodzące z wyborów powszechnych i bezpośrednich • w większości krajów związkowych: rozbudowany system instytucji demokracji bezpośredniej (m.in. inicjatywa ludowa oraz referendum ustawodawcze).

Organy wykonawcze: • rządy krajowe wybierane przez parlamenty krajowe i przed nimi odpowiedzialne politycznie • rządy krajowe kierowane przez naczelników krajowych (wybieranych przez parlamenty krajowe w odrębnym głosowaniu i zaprzysiężonych przez Prezydenta Federalnego) oraz składające się z kilku „radców krajowych” wybieranych przez parlamenty krajowe — przy zastosowaniu w niektórych krajach zasady proporcjonalności (odzwierciedlenie układu partyjnego w parlamencie), w niektórych zaś zasady większości parlamentarnej (nieraz kształtowanej w ramach koalicji).

Urzędy obsługi administracyjnej: • urzędy zespolonej i specjalnej administracji krajowej (w tym biura rządów krajowych).

Stosunki administracji centralnej i administracji krajów: • prewencyjna ocena ustaw krajowych przez rząd federalny; możliwość sprzeciwu (do odrzucenia bez-

względną większością głosów legislatury krajowej) • konieczność zgody rządu federalnego na ustawy krajowe dotyczące struktury administracji krajowej • ograniczenie na przełomie lat 60. i 70. XX w. zakresu dopuszczalnego sprzeciwu federacji wobec ustaw krajowych i zwiększenie uprawnień kontrolnych parlamentów krajowych wobec rządów krajowych • możliwość rozwiązywania przez Prezydenta Federacji parlamentu krajowego • w zakresie wykonywania zadań pośredniej administracji federalnej naczelnik krajowy funkcjonujący jako organ federalny.

1.5. ADMINISTRACJA PUBLICZNA NA POZIOMIE REGIONALNYM

Nazwa i liczba jednostek podziału, sposób ich kształtowania i charakter: • brak szczebla regionalnego w podstawowym podziale terytorialnym państwa • funkcjonowanie między poziomem krajowym i gminnym okręgów (powiatów) o charakterze struktur administracji rządowej (w 2005 r. — w liczbie 99) • granice okręgów określone przez rządy krajowe za zgodą rządu federalnego.

Status: • element pośredniej administracji federalnej i administracji krajowej.

Organy stanowiące: • brak.

Organy wykonawcze: • naczelnicy okręgów powoływani przez rządy krajowe.

Urzędy obsługi administracyjnej: • administracja rządowa o charakterze federalnym i krajowym.

Stosunki organów szczebla regionalnego z organami centralnymi i lokalnymi: • brak organów samorządu terytorialnego na poziomie okręgowym • nadzór naczelników krajów — w części zadań administracji federalnej, zaś rządów krajowych — w części zadań administracji krajowych.

1.6. ADMINISTRACJA PUBLICZNA W PODSTAWOWYCH JEDNOSTKACH WŁADZY LOKALNEJ

Rodzaj jednostek władzy lokalnej, sposób ich kształtowania i charakter administracji: • gminy (w 2005 r. — w liczbie 2359) • samorządowy charakter gmin • terytorialny charakter gmin • możliwość tworzenia gmin miejskich • podstawy do wprowadzenia podziału gminnego — w konstytucji federalnej • kompetencje krajów do szczegółowych regulacji spraw organizacji gmin • możliwość tworzenia jednostek pomocniczych (sołectw — w wypadku gmin wiejskich, dzielnic — w miastach).

Status i kompetencje: • kompetencje własne wynikające z konstytucji i ustaw (skoncentrowane na sprawach wspólnoty lokalnej, obejmujące m.in.: zachowanie porządku i bezpieczeństwa publicznego w gminie, handel, ochronę zdrowia, gospodarkę przestrzenną) • kompetencje realizowane w imieniu administracji federalnej i krajowej (m.in. w zakresie spraw stanu cywilnego oraz poboru podatku) • osobowość prawna • prawo dysponowania majątkiem komunalnym oraz prowadzenia działalności gospodarczej na własną odpowiedzialność, w tym prowadzenia własnych przedsiębiorstw oraz udziału kapitałowego w przedsięwzięciach komercyjnych • ograniczona autonomia budżetowa • ograniczona możliwość decydowania o wysokości części podatków • możliwość stanowienia prawa miejscowego (tzw. rozporządzenia policyjne i wykonawcze) • możliwość tworzenia — za zgodą organu nadzoru — związków gmin w celu wykonywania zadań.

Organy stanowiące: • rada gminy pochodząca z równych, bezpośrednich, proporcjonalnych, tajnych i osobistych wyborów przez mieszkańców • kadencja 5–6-letnia • burmistrz jako przewodniczący obrad gmin.

Organy wykonawcze: • zarząd gminy (rada miejska) wybrany przez radę gminy i przed nią odpowiedzialny; w miastach z własnym statutem senat miejski • burmistrz: odpowiedzialny przed radą gminy, wybierany w większości krajów związkowych w wyborach bezpośrednich i powszechnych, w innych krajach wybierany przez radę gminy; przewodniczący zarządu, mający również kompetencje własne • odzwierciedlenie w składzie zarządu układu politycznego istniejącego w radzie gminy.

Urzędy obsługi administracyjnej: • urząd gminy (urząd miasta); w miastach statutowych: magistrat kierowany przez urzędnika administracyjnego wykazującego znajomość prawa (dyrektora magistratu) • nadzór burmistrza nad administracją gminną.

Stosunki organów szczebla lokalnego z organami rządowymi i regionalnymi: • nadzór federalny i krajowy nad realizacją zadań gminy w zakresie legalności, gospodarki finansowej i celowości działań • możliwość udzielania wytycznych w sprawie sposobu realizacji zadań administracji zleconej • uzależnienie niektórych decyzji organów gminy (np. treści planu przestrzennego) od uzyskania wcześniejszej zgody właściwego organu państwowego • możliwość uchylania zarządzeń sprzecznych z prawem, a w wypadku skargi obywatela także pozostałych zarządzeń • możliwość wykonywania przez właściwy organ nadzoru państwowego zadań gminy w trybie zastępczym, gdy gmina zaniechała wykonania jakiegoś obowiązku prawnego (występuje tylko w niektórych krajach związkowych) • możliwość odwołania — w sytuacjach określonych w ustawie — burmistrza przez organ nadzoru (tzn. naczelnika kraju, działającego jako organ federacji lub rząd krajowy) • możliwość rozwiązania — w sytuacjach określonych w ustawie — rady gminy przez rząd krajowy (w wykonaniu prawa nadzoru kraju) oraz przez naczelnika kraju (w wykonaniu prawa nadzoru federacji) • możliwość dochodzenia swoich praw przez gminy przed sądami.

1.7. SPECYFIKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W DUŻYCH MIASTACH

Usytuowanie stolicy państwa w systemie administracji publicznej: • Wiedeń jako jeden z krajów federalnych i jednocześnie jako gmina samorządowa • rada gminy z uprawnieniami parlamentu krajowego • senat miasta z uprawnieniami rządu krajowego • burmistrz z uprawnieniami naczelnika kraju • magistrat z uprawnieniami urzędu rządu krajowego • dyrektor magistratu z uprawnieniami dyrektora urzędu krajowego • specjalne organy kolegialne do rozstrzygania w pierwszej instancji spraw budownictwa i podatków.

Rozwiązania specyficzne w innych dużych miastach: • odrębne statuty (prawo miejscowe) dla kilkunastu miast liczących powyżej 20 tys. mieszkańców (w 2005 r. — w liczbie 14) nadawane za zgodą rządu federalnego • możliwość przekazania gminom w miastach statutowych kompetencji organów administracji okręgów.

1.8. KONTROLA I ODPOWIEDZIALNOŚĆ W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Kontrola legalności: • niezależne senaty administracyjne na poziomie podmiotów federacji (orzeczenia — w określonych w konstytucji sytuacjach — po wyczerpaniu administracyjnego toku instancji) • sądownictwo administracyjne (Niezależne Senaty Administracyjne i Trybunał Administracyjny) • prawo Trybunału Konstytucyjnego do uchylania sprzecznych z ustawami rozporządzeń administracyjnych oraz rozstrzygania sporów kompetencyjnych między federacją i krajami • Adwokatura Ludowa — jako kolegialny organ kontroli działania administracji federalnej oraz administracji w siedmiu krajach związkowych (dwa pozostałe mają swoje własne organy aktywne w tej dziedzinie).

Kontrola finansowa: • kontrola wykonania budżetu przez Radę Narodową (przy pomocy Trybunału Obrachunkowego) • kontrola finansowa federalnego Trybunału Obrachunkowego (również w odniesieniu do administracji krajowej) • instytucja absolutorium budżetowego udzielanego zarządowi gminy przez radę gminy.

Odpowiedzialność prawna: • prawo oskarżenia przed Trybunałem Konstytucyjnym w ramach odpowiedzialności konstytucyjnej: przez Radę Narodową — członków rządu federalnego; przez właściwy parlament krajowy — członków rządów krajowych; przez rząd federalny w sprawach dotyczących zadań administracji federalnej — naczelnika kraju, członków rządu krajowego oraz organów Wiednia (z możliwością orzeczenia utraty urzędu, czasowej utraty praw politycznych oraz — w wypadku czynów podlegających odpowiedzialności karno-sądowej — zastosowania postanowień ustaw karnych).

Odpowiedzialność polityczna: • kontrola parlamentarna nad rządem i administracją (m.in. zapytania, interpelacje, żądanie informacji, komisje śledcze) • parlamentarne wotum nieufności (wobec całego rządu i poszczególnych ministrów).

Odpowiedzialność za szkody wynikające z działania administracji publicznej: • odpowiedzialność federacji i krajów za szkody spowodowane sprzecznymi z prawem aktami administracyjnymi • odpowiedzialność urzędników za szkody wyrządzone federacji lub krajom, o ile można im przypisać świadomy zamiar lub rażącą lekkomyślność.

1.9. POZYCJA OBYWATELA WOBEC ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Wpływ na administrację publiczną: • czynne i bierno prawa wyborcze w wyborach do parlamentu, wyborach prezydenckich oraz wyborach organów stanowiących podmiotów federacji i samorządu terytorialnego • rozwinięte instytucje demokracji bezpośredniej • prawo uzyskiwania informacji o prowadzonej działalności od wszystkich organów i urzędów administracji.

Gwarancje procesowe w stosunkach z administracją publiczną: • prawo obywatela do wystąpienia w sprawie dotyczącej jego praw podmiotowych do organu państwowej władzy nadzorczej z wnioskiem o uruchomienie środków nadzoru nad gminą (w związku z wydaną decyzją) • prawo skargi do sądu administracyjnego lub konstytucyjnego w sprawach decyzji administracyjnych (warunkiem jest wyczerpanie toku postępowania w trybie administracyjnym) • prawo skargi do Adwokatury Ludowej po wyczerpaniu innych środków.

LITERATURA UZUPEŁNIAJĄCA

- Dolnicki B., *Organizacja gminy w Austrii*, (w:) tegoż, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2003.
- Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii, tłum. i wstęp P. Czarny, B. Naleziński, Warszawa 2004.
- Kijowski D.R., *Austria*, (w:) *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmiecik, Kraków 2005.
- Nowacki K., *Rozwój i podstawowe instytucje samorządu terytorialnego w Austrii*, „Państwo i Prawo” 1992 nr 3.
- Nowacki K., *W Austrii*, (w:) *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, red. J. Jeżewski, Wrocław 1999.
- Sarnecki P., *System konstytucyjny Austrii*, Warszawa 1999.
- Zieliński E., *Rząd Republiki Austrii*, (w:) E. Zieliński, I. Bokszezanin, *Rządy w państwach Europy* (2), Warszawa 2005.

2. BELGIA (Królestwo Belgii)

2.1. UWARUNKOWANIA KSZTAŁTU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Podstawy konstytucyjne: • konstytucja ustanowiona w 1831 r. przez Kongres Narodowy; wielokrotnie nowelizowana • tekst jednolity z 1994 r. opracowany z uwzględnieniem regulacji wynikających z przyjęcia federacyjnego charakteru państwa.

Forma państwa i system rządów: • monarchia konstytucyjna • demokratyczne państwo prawa z podziałem władz • system parlamentarno-gabinetowy z silnym wpływem istniejącego w parlamencie układu partyjnego • konsocjonalny tryb dochodzenia do rozstrzygnięć • formalny (konstytucyjny) monopol w sferze władzy wykonawczej króla (będącego również podmiotem władzy ustawodawczej), w praktyce — przewaga w tej dziedzinie Rady Ministrów.

Powierzchnia i charakter terytorium: • 30,5 tys. km²; zwarte terytorium.

Liczba, struktura narodowościowa i rozmieszczenie ludności: • w 2005 r. 10,4 mln • dwie odrębne grupy etniczne: Flamandowie (ok. 58%) i Walonowie (ok. 31%); mniejszość niemiecka ok. 1%; inne mniejsze grupy narodowe — w sumie ok. 10% • ok. 97% ludności miejskiej.

Uwarunkowania historyczne: • długa tradycja administracji publicznej ukształtowanej według kryterium narodowościowego • okres państwa scentralizowanego o charakterze unitarnym, z samorządem terytorialnym na szczeblu prowincji i gmin po oddzieleniu się od Holandii (1830 r.) • konsekwencją zróżnicowania narodowościowo-etnicznego i językowego — dążenia do ustanowienia autonomii i ukształtowania układu federacyjnego • podział państwa w 1962 r. na flamandzki obszar językowy (Flandria), z oficjalnym językiem niderlandzkim, i francuski obszar językowy (Walonia), przy czym Brabancja (jedna z prowincji) została podzielona między te wspólnoty, a Bruksela — jako stolica państwa — uzyskała dwujęzyczność • kolejny podział w 1970 r. na trzy wspólnoty kulturalne (niderlandzką, francuską i niemiecką), przekształcone w 1981 r. we wspólnoty o szerszych uprawnieniach (m.in. do stanowienia dekretów zmieniających ustawy belgijskie), i trzy regiony (Flandrię, Walonię i Brukselę) • w 1981 r. przejście nadzoru administracyjnego ze szczebla państwa na poziom władz wspólnot i regionów, z równoczesnym nadaniem tym władzom uprawnień w sferze podatków.

2.2. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Ustrój terytorialny państwa i podstawy systemu administracji publicznej: • federacja o złożonej i skomplikowanej strukturze odzwierciedlającej podziały narodowościowo-etniczne i językowe • konstytucyjny podział na trzy wymienione z nazwy wspólnoty (francuską, flamandzką i niemieckojęzyczną) oraz — również wymienione z nazwy — regiony (waloński, flamandzki i brukselski) z szerokimi kompetencjami oraz własnymi organami stanowiącymi i wykonawczymi • prowincja jako szczebel regionalny

w podstawowym podziale terytorialnym oraz jako struktura administracji samorządowej wykonująca zadania administracji rządowej • okręgi (jednostki pomocnicze administracji) oraz aglomeracje i federacje gmin jako struktury pośrednie między prowincją i gminą • gmina samorządowa jako struktura władzy lokalnej • odzwierciedlenie układu federacyjnego w składzie Senatu, w którym obok dzieci króla zasiadają senatorowie wybrani częściowo (zgodnie z limitami dla każdej z grup) w wyborach bezpośrednich w poszczególnych grupach językowych, a częściowo przez Rady Wspólnot • grupy językowe w obu izbach parlamentu • parytet językowy w składzie Rady Ministrów.

Sposób regulacji: • konstytucjonalizacja układu federacyjnego (wspólnoty i regiony) oraz podziału na prowincje i gminy • konstytucyjnie określony mechanizm podziału kompetencji między szczeble podziału terytorialnego państwa • ograniczony zakres kompetencji federacji.

Struktury i instytucje: • skomplikowany podział na organy i urzędy federacji oraz wspólnot i regionów • brak podporządkowania hierarchicznego w relacjach między organami i urzędami federacji oraz wspólnot i regionów.

Kompetencje: • konstytucyjnie określony, zamknięty zakres kompetencji federacji • możliwość realizowania kompetencji federacji przez organy federacji oraz struktury regionalne i okręgowe • stopniowe zmiany (często wyprzedzające regulacje konstytucyjne) prowadzące do zwiększenia kompetencji podmiotów federacji i częściowo struktur regionalnych kosztem władz federacji.

Finanse: • zasada budżetowania sfery publicznej.

Procedury i standardy: • zasada powstrzymywania się przez członków organów stanowiących oraz wykonawczych administracji od udziału w rozstrzyganiu spraw, w których mają swój interes osobisty.

Kadry: • konstytucyjnie gwarantowana wyłączność prawa dostępu Belgów do stanowisk cywilnych i wojskowych (poza ustawowymi wyjątkami w przypadkach szczególnych) • wymóg władania przez funkcjonariuszy administracji centralnej obydwojma językami wspólnotowymi (niderlandzkim i francuskim) • bardzo rozbudowana kadrowo administracja, z przewagą urzędników na szczeblu wspólnot i regionów • szerokie uprawnienia króla do nominowania pracowników administracji publicznej, uzależnione jednak od wcześniejszych decyzji rządowych • system służby cywilnej (tzw. służby państwowej) w administracji państwowej (model kariery); dwa rodzaje stosunku pracy w administracji (pracownicy mianowani, ze stopniami tytularnymi i podziałem na kategorie, oraz pracownicy kontraktowi); scentralizowany model rekrutacji na stanowiska obsadzone w trybie mianowania (przez Stały Sekretariat Rekrutacyjny Personelu Władzy Państwowej) • zdecentralizowany system zatrudniania w administracji samorządowej.

2.3. POZIOM CENTRALNY (RZĄD I ADMINISTRACJA RZĄDOWA)

Zarys struktury organów publicznych: • król i dwuizbowy parlament (Izba Reprezentantów i Senat; w obu izbach dwie grupy językowe: niderlandzka i francuska — w tej ostatniej działają też parlamentarzyści niemieckojęzyczni) jako podmioty władzy ustawodawczej federacji • król (jednak w praktyce przede wszystkim rząd) jako władza wykonawcza federacji • sądy i trybunały jako organy wymiaru sprawiedliwości • Rada Państwa jako sąd administracyjny • Sąd Arbitrażowy jako organ rozstrzygający konflikty kompetencyjne między organami federacji, wspólnot i regionów.

Sposób powołania rządu oraz cechy charakterystyczne jego stosunków z innymi organami: • rząd powoływany przez króla za zgodą parlamentu • wymóg

posiadania przez rząd zaufania Izby Reprezentantów • możliwość uchwalenia rządowi przez Izbę Reprezentantów konstruktywnego wotum nieufności.

Skład i struktura rządu oraz pozycja członków rządu: • skład Rady Ministrów (w podstawowym rozumieniu): ministrowie pod przewodnictwem premiera, przy konstytucyjnych limitach liczby członków (nie więcej niż 15 osób, łącznie z premierem) i parytecie językowym (wyłączając premiera, w rządzie zasiada jednakowa liczba ministrów ze wspólnoty francuskiej i flamandzkiej) • silna pozycja powoływanych i odwoływanych przez króla sekretarzy stanu (są to członkowie rządu, jednak nie zasiadają w Radzie Ministrów).

Zakres i tryb działania rządu: • kolegialny charakter rządu.

Struktura instytucjonalna i mechanizm jej kształtowania: • system gabinetów politycznych ministrów i sekretarzy stanu (w sumie po kilkudziesięciu współpracowników nominowanych politycznie na czas pełnienia funkcji przez danego ministra lub sekretarza stanu).

Ujęcie kompetencji rządu w relacjach do administracji publicznej: • ograniczony wpływ na funkcjonowanie administracji wspólnot, regionów, prowincji i gmin.

Udział rządu w tworzeniu prawa: • królewska inicjatywa ustawodawcza (faktycznie realizowana przez rząd) • możliwość składania inicjatyw ustawodawczych przez króla w trybie pilnym • możliwość powiązania przez rząd określonej inicjatywy z kwestią zaufania do gabinetu • możliwość oddziaływania rządu na kształt prawa przez ordonanse królewskie.

Wymagania i ograniczenia dotyczące członków rządu i funkcjonariuszy rządowych: • zakaz łączenia mandatu parlamentarnego z obecnością w rządzie.

2.4. ADMINISTRACJA PUBLICZNA NA POZIOMIE PODMIOTÓW FEDERACJI

Nazwa i liczba jednostek podziału, sposób ich kształtowania i charakter: • trzy wspólnoty wymienione z nazwy w konstytucji (francuska, flamandzka i niemieckojęzyczna) oraz trzy — również wymienione z nazwy w konstytucji — regiony (waloński, flamandzki i brukselski).

Status i kompetencje: • otwarty (domyślny) charakter kompetencji władz wspólnot i regionów • możliwość stanowienia prawa (dekretów o mocy ustawy) przez wspólnoty i regiony • ograniczony zakres kompetencji wspólnoty niemieckojęzycznej (np. brak prawa do regulowania spraw językowych) • możliwość zawierania przez wspólnoty porozumień z podmiotami zagranicznymi • zasada domniemania kompetencji wspólnot i regionów w sprawach, które nie zostały konstytucyjnie przypisane federacji.

Organy stanowiące: • jednoizbowe rady wspólnot i regionów pochodzące od 1993 r. z wyborów powszechnych i bezpośrednich • kadencja 5-letnia • niepołączalność mandatu członka rady z członkostwem Izby Reprezentantów oraz mandatem senatorskim.

Organy wykonawcze: • rządy wybierane przez rady wspólnot i przed nimi odpowiedzialne politycznie (możliwe wotum nieufności wobec całego rządu lub poszczególnych jego członków, z obowiązkiem wskazania nowych kandydatur) • rządy wspólnot nie mogą przekraczać określonej liczby członków (11 ministrów w wypadku rządu flamandzkiego, 4 — w rządzie wspólnoty francuskiej, 7 — w rządzie regionu walońskiego, 3 — w rządzie wspólnoty niemieckojęzycznej).

Urzędy obsługi administracyjnej: • urzędy zespolonej i specjalnej administracji podmiotów federacji.

Stosunki administracji centralnej i podmiotów federacji: • szeroki zakres samodzielności administracji podmiotów federacji • brak relacji hierarchicznego podporządkowania między organami federacji i regionów • Komisja Połączonych Wspólnot jako forum współpracy między rządami wspólnot.

2.5. ADMINISTRACJA PUBLICZNA NA POZIOMIE REGIONALNYM I W WYŻSZYCH JEDNOSTKACH WŁADZY LOKALNEJ

Nazwa i liczba jednostek podziału, sposób ich kształtowania i charakter: • 10 prowincji jako poziom regionalny w podstawowym podziale terytorialnym państwa (poziom ten występuje tylko w regionie flamandzkim i w regionie walońskim; w regionie brukselskim nie ma podziału na prowincje) • ustawowy tryb określania granic prowincji • administracja samorządowa wykonująca również zadania administracji państwowej • dodatkowy podział na okręgi jako jednostki pomocnicze (brak autonomii; bez przedstawicielstw obywatelskich i politycznych; kierowane przez komisarza jako funkcjonariusza rządowego podlegającego gubernatorowi i Stałej Deputacji).

Status i kompetencje: • własny budżet; możliwość nakładania podatków i opłat • osobowość prawna i prawa majątkowe • właściwość w zakresie ogólnych spraw prowincji • możliwość tworzenia — na warunkach określonych w dekrete — związków prowincji w celu wykonywania zadań i zarządzania wspólnymi przedsięwzięciami.

Organy stanowiące: • rada prowincjonalna: od 47 do 84 członków • wybory bezpośrednie • kadencja 6-letnia • sesyjny tryb pracy.

Organy wykonawcze: • Stała Deputacja (Stałe Przedstawicielstwo): forma zarządu prowincji (6 osób) • wybór przez radę prowincjonalną ze swojego grona • gubernator jako przewodniczący • gubernator: funkcjonariusz polityczny z nominacji rządu regionalnego; reprezentant władzy państwowej i władzy prowincji; koordynator działań instytucji federacji, wspólnot i regionów działających na terenie prowincji (bez kompetencji koordynacyjnych w odniesieniu do instytucji podległych ministrowi sprawiedliwości i obrony narodowej); zwierzchnik administracji prowincji (uprawnienia do wyboru przy obsadzie stanowisk kierowniczych w biurach prowincjonalnych osoby spośród trzech kandydatów wskazanych przez Stałą Deputację); organ właściwy w sprawach porządku, bezpieczeństwa osobistego i majątkowego w prowincji (dysponent państwowej żandarmerii).

Urzędy obsługi administracyjnej: • kancelarie prowincjonalne na czele z sekretarzem generalnym, działające pod kierunkiem gubernatora • dwa rodzaje stanowisk w administracji publicznej w prowincji: państwowe (obsadzone przez gubernatora; podporządkowane przepisom o służbie państwowej) i prowincjonalne (obsadzone przez radę lub Stałą Deputację; niepodporządkowane przepisom o służbie państwowej).

Stosunki organów szczebla regionalnego z organami centralnymi i lokalnymi: • obowiązek wykonywania przez prowincje prawa federalnego, wspólnotowego i regionalnego • sprawowanie nadzoru administracyjnego nad prowincjami przez region flamandzki i waloński (w niemieckim obszarze językowym nadzór w kompetencjach władz federalnych) • część uchwał rady prowincjonalnej wymaga dla swojej ważności zgody rządu regionalnego lub wspólnoty • nadzór gubernatora (jako organu państwowego): prewencyjny (na podstawie kryterium legalności) i represyjny (prawo wnioskowania do rządu regionalnego o unieważnienie niezgodnej z prawem lub interesem publicznym decyzji rady prowincji lub Stałej Deputacji) • nadzór wspólnot nad Ośrodkami Publicznymi Spraw Socjalnych.

2.6. ADMINISTRACJA PUBLICZNA W PODSTAWOWYCH JEDNOSTKACH WŁADZY LOKALNEJ

Rodzaj jednostek władzy lokalnej, sposób ich kształtowania i charakter administracji: • gminy samorządowe • w 2005 r. 262 gminy walońskie (w tym 9 gmin niemieckojęzycznych), 308 — flamandzkich i 19 — brukselskich • liczba gmin wyraźnie zmniejszona w ramach reformy z 1977 r. (z ponad 2,5 tys. do 589) • terytorialny charakter gminy • podstawy podziału gminnego — w konstytucji federalnej • ustawowy tryb określania granic gmin • od 1970 r. dodatkowo nowe jednostki administracyjne o charakterze ponadgminnym: aglomeracje (w miastach) oraz federacje gmin (poza miastami): własne organy (rada — wyłoniona w wyborach powszechnych na 6 lat, kolegium wykonawcze — wybrane z grona rady; wymóg zatwierdzenia wybranego przez radę przewodniczącego kolegium przez rząd regionalny); ściśle określone kompetencje ustawowe z możliwością otrzymania kolejnych kompetencji na podstawie decyzji organów gmin z danego terenu oraz kompetencji władz państwowych i prowincjonalnych w ramach decentralizacji; nadzór ze strony gubernatora (z możliwością zawieszania decyzji) oraz ze strony rządu (z możliwością anulowania decyzji); możliwość zrzeszania się kilku aglomeracji oraz federacji gmin w celu wspólnego zarządzania obiektami należącymi do ich kompetencji.

Status i kompetencje: • osobowość prawna • autonomia budżetowa; partycypacja w dochodach z podatków państwowych za pośrednictwem Funduszu Gminy, przy uwzględnieniu liczby mieszkańców, powierzchni gminy oraz wielkości wpływów podatkowych z terenu danej gminy; możliwość ustanawiania podatków lokalnych (m.in. tzw. domiarów podatkowych do podatku od osób fizycznych oraz od nieruchomości) • znaczne kompetencje własne w zakresie zarządzania sprawami finansowymi oraz w sferze spraw dotyczących porządku publicznego • właściwość w zakresie ogólnych spraw gminy • wykonywanie zadań publicznych zleconych na podstawie prawa przez organy państwa • możliwość tworzenia — na warunkach określonych w dekrete — związków gmin w celu wykonywania zadań i zarządzania wspólnymi przedsięwzięciami • grupa — wyznaczonych w trybie ustaw nadzwyczajnych — gmin z tzw. ułatwieniami językowymi (dopuszczone używanie innego języka niż język danego regionu).

Organy stanowiące: • rada gminy (od 7 do 55 członków) wybierana przez mieszkańców w równych, bezpośrednich, proporcjonalnych i tajnych wyborach • kadencja 6-letnia • stały tryb pracy • burmistrz jako przewodniczący rady z urzędu (gdy jest spoza rady, ma głos doradczy).

Organ wykonawczy: • kolegium burmistrza i ławników (od 2 do 10 osób) • wybór przez radę gminy z własnego grona • burmistrz jako przewodniczący z urzędu (z głosem stanowiącym) • burmistrz: nominacja króla na wniosek Stałej Deputacji (praktyka wskazywania kandydata przez ugrupowania polityczne reprezentowane w radzie gminy); przedstawiciel rządu w terenie oraz organ ogólnej administracji publicznej (znaczne uprawnienia w sferze porządku i ładu publicznego); zwierzchnik służbowy sekretarza gminy, inspektora podatkowego i komisarza policji • kolegialny tryb pracy kolegium.

Urzędy obsługi administracyjnej: • urząd gminy kierowany przez sekretarza gminy pod nadzorem burmistrza • Ośrodki Publiczne Spraw Socjalnych (dla jednej lub kilku gmin) • prawo rad gmin do ustalania zasad zatrudnienia personelu administracji gminnej (pod nadzorem rządu regionu lub — w gminach poniżej 20 tys. mieszkańców — gubernatora) • własna policja gminna (komisarz mianowany przez króla na podstawie kandydatur zgłoszonych przez radę gminy).

Stosunki organów szczebla lokalnego z organami rządowymi i regionalnymi: • kontrola legalności działania prowadzona przez organy regionów • nadzór w sprawach gospodarowania majątkiem przez Stałe Deputacje (zarządy wykonawcze prowincji) • w gminach do 20 tys. mieszkańców nadzór gubernatora zdolnego do zakwestionowania decyzji organów gminnych; w gminach powyżej 20 tys. podobny nadzór ze strony rządu regionalnego • nadzór komisarzy okręgowych (pod kierunkiem gubernatorów) nad administracją gmin do 5 tys. mieszkańców oraz — w odniesieniu do wszystkich gmin — w sprawach wyborów w gminach.

2.7. SPECYFIKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W DUŻYCH MIASTACH

Usytuowanie stolicy państwa w systemie administracji publicznej: • Bruksela jednym z podmiotów federacji (regionem) • podział na dzielnice (19) z prawami gmin • organy regionu Brukseli: Rada Stołeczna Brukseli (pochodząca z wyborów z zastosowaniem limitów językowych, mająca pięcioletnią kadencję, funkcjonująca z podziałem na grupy językowe i kolegia właściwe w sprawach wspólnotowych) i Rząd Stołeczny Brukseli (z zastosowaniem limitów językowych, kierowany przez premiera wybranego przez Radę i zatwierdzonego przez króla) • uprawnienia aglomeracji dla Regionu Stołecznego Brukseli • wymóg obecności w Senacie (na szczeblu państwa) co najmniej jednego senatora z Brukseli w niderlandzkiej grupie językowej oraz co najmniej sześciu senatorów we francuskiej grupie językowej • wymóg obecności określonej liczby przedstawicieli danych grup językowych z Brukseli w radach wspólnot (w Radzie Flamandzkiej w liczbie 6 na ogólną liczbę 124 członków; w Radzie Walońskiej w liczbie 19 na ogólną liczbę 94 członków) • wymóg obecności w rządach wspólnot: flamandzkiej i francuskiej przynajmniej po jednym przedstawicielu Brukseli • część instytucji w Brukseli ma charakter dwujęzyczny i jest zarządzana przez obie wspólnoty.

Rozwiązania specyficzne w innych dużych miastach: • możliwość tworzenia aglomeracji miejskich o ustawowo określonych kompetencjach.

2.8. KONTROLA I ODPOWIEDZIALNOŚĆ W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Kontrola legalności: • badanie konstytucyjności zdarzeń w stosunkach między federacją oraz Wspólnotami i Regionami przez Trybunał Arbitrażowy.

Kontrola finansowa: • kontrola finansowa wydatków administracji ogólnej przez Izbę Obrachunkową (powoływaną przez Izbę Reprezentantów).

Odpowiedzialność prawna: • zasada kontrasygnaty i odpowiedzialność członków rządu za akty wydawane przez króla • prawo oskarżenia ministrów i sekretarzy stanu przez Izbę Reprezentantów przed Trybunałem Kasacyjnym (spełniającym zadania sądu najwyższego) za działania podjęte w ramach pełnienia obowiązków publicznych • prawo oskarżenia członków rządu regionu przez właściwą radę wspólnoty lub regionu przed Trybunałem Kasacyjnym (spełniającym zadania sądu najwyższego) za działania podjęte w ramach pełnienia obowiązków publicznych.

Odpowiedzialność polityczna: • kontrola parlamentarna nad rządem i administracją (m.in. zapytania, interpelacje, żądanie informacji, dochodzenia parlamentarne) • parlamentarne (konstruktywne) wotum nieufności wobec rządu.

Odpowiedzialność za szkody wynikające z działania administracji publicznej: • możliwość pociągnięcia funkcjonariusza publicznego do odpowiedzialności sądowej za działania i zaniechania (przy specjalnych procedurach dla członków rządu wspólnoty lub regionu).

2.9. POZYCJA OBYWATELA WOBEC ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Wpływ na administrację publiczną: • czynne i bierne prawa wyborcze w wyborach do parlamentu, wyborach organów przedstawicielskich podmiotów federacji oraz wyborach organów stanowiących samorządu terytorialnego • prawo wybierania w wyborach gminnych dla cudzoziemców zamieszkałych na danym terenie • obligatoryjna jawność niektórych sesji rad gminnych (m.in. sesji budżetowych oraz związanych z dysponowaniem mieniem komunalnym lub zaciąganiem zobowiązań w imieniu gminy) • prawo petycji (prawo petycji w imieniu zbiorowości — zastrzeżone tylko dla władz oficjalnych tych zbiorowości).

Gwarancje procesowe w stosunkach z administracją publiczną: • konstytucyjne gwarancje praw i wolności: wykluczenie możliwości utrudnienia przez normy administracyjne korzystania z konstytucyjnych praw i wolności • prawo zaskarżenia sprzecznego z prawem aktu administracyjnego do Rady Stanu — Wydział Administracji Rady stanu jako substytut sądu administracyjnego • prawo zaskarżenia do Trybunału Arbitrażowego działań administracji naruszających konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności w sferze oświaty oraz równości i zakazu dyskryminacji • prawo zapoznania się z dowolnym dokumentem administracyjnym i uzyskania jego kopii (poza wyjątkami określonymi w ustawach i dekreтах) • gwarancje obsługi w kontaktach z administracją centralną w swoim języku wspólnotowym • wymóg ogłaszania aktów prawnych w językach wspólnot.

LITERATURA UZUPEŁNIAJĄCA

- Boć J., W Belgii, (w:) *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, red. J. Jeżewski, Wrocław 1999.
- Głowacki A., *System konstytucyjny Belgii*, Warszawa 1997.
- Konstytucja Belgii. Tekst jednolity z 14 lutego 1994 r.*, wstęp i tłum. W. Skrzydło, Warszawa 1996.
- Sroka J., *Kierunki przeobrażeń systemów administracji publicznej w Belgii, Holandii oraz Danii i Szwecji*, (w:) *Administracja publiczna w procesie przemian*, red. A. Ferens, I. Macek, Wrocław 2002.
- Zieliński E., *Rząd Królestwa Belgii*, (w:) E. Zieliński, I. Bokszczanin, *Rządy w państwach Europy (1)*, Warszawa 2003.

3. BUŁGARIA (Republika Bułgarii)

3.1. UWARUNKOWANIA KSZTAŁTU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Podstawy konstytucyjne: • konstytucja Republiki Bułgarii uchwalona w 1991 r. przez Wielkie Zgromadzenie Narodowe • sprawy zmian konstytucji (w tym w zakresie formy rządów) w kompetencji specjalnego organu przedstawicielskiego: Wielkiego Zgromadzenia Narodowego.

Forma państwa i system rządów: • republika • demokratyczne państwo prawa • trójpodział władz • system parlamentarno-gabinetowy z elementami separacji personalnej w stosunkach między podmiotami władzy ustawodawczej i wykonawczej • dualistyczny model władzy wykonawczej z usytuowaniem prezydenta na pozycji moderatora i gwaranta równowagi między organami publicznymi • instytucja referendum.

Powierzchnia i charakter terytorium: • 110,9 tys. km²; zwarte terytorium.

Liczba, struktura narodowościowa i rozmieszczenie ludności: • w 2005 r. 7,5 mln • 84% to Bułgarzy; najliczniejsze mniejszości to Turcy (9%) oraz Romowie (5%) • 69% ludności miejskiej.

Uwarunkowania historyczne: • brak tradycji samorządu terytorialnego • doświadczenia systemu jednolitości władzy w warunkach ustroju socjalistycznego • silne tendencje do powielania rozwiązań radzieckich w dziedzinie organizacji administracji publicznej • napięcia w stosunkach z mniejszością turecką w końcowym okresie rządów komunistycznych • dość silne resentymenty promonarchiczne w początkowym okresie transformacji ustrojowej po upadku systemu komunistycznego.

3.2. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Ustrój terytorialny państwa i podstawy systemu administracji publicznej: • państwo unitarne • konstytucyjne zasady decentralizacji władzy i autonomii jednostek samorządu terytorialnego.

Sposób regulacji: • odrębny rozdział konstytucji dotyczący samorządu lokalnego i administracji lokalnej.

Struktury i instytucje: • kompetencja prezydenta do zatwierdzania na wniosek Rady Ministrów zmiany granic i siedzib władz jednostek administracyjno-terytorialnych.

Kompetencje: • silna pozycja administracji rządowej • szczebel regionalny jako instrument zapewnienia równowagi między interesem ogólnopaństwowym i lokalnym.

Finanse: • zasada budżetowania sfery publicznej • ograniczony zakres dochodów własnych podstawowych jednostek podziału terytorialnego • rozbudowany system dotacji i subwencji państwowych dla samorządu (sięgających niejednokrotnie 80% wpływów budżetowych jednostek samorządowych).

Procedury i standardy: • sądowa kontrola legalności działań administracji.

Kadry: • pracownicy państwowi są — zgodnie z konstytucją — wykonawcami woli i interesów narodu, zaś przy wypełnianiu swej służby są oni obowiązani kierować się wyłącznie prawem i być politycznie neutralni • ustawowe ograniczenia nałożone na urzędników w zakresie członkostwa w partiach politycznych i organizacjach związkowych oraz w korzystaniu z prawa do strajku.

3.3. POZIOM CENTRALNY (RZĄD I ADMINISTRACJA RZĄDOWA)

Zarys struktury organów publicznych: • jednoizbowy parlament (Zgromadzenie Narodowe) jako organ władzy ustawodawczej • prezydent wybierany w wyborach powszechnych i bezpośrednich (ponadto istnieje urząd wiceprezydenta) oraz rząd (Rada Ministrów) jako podmioty władzy wykonawczej • niezależne sądy (w tym Najwyższy Sąd Administracyjny) jako podmioty władzy sądowniczej • Sąd Konstytucyjny • Izba Obrachunkowa.

Sposób powołania rządu oraz cechy charakterystyczne jego stosunków z innymi organami: • desygnowanie Prezesa Rady Ministrów przez prezydenta • powołanie rządu w składzie przedstawionym przez premiera przez Zgromadzenie Narodowe • konieczność uwzględnienia przez prezydenta przy desygnowaniu kandydata na premiera układu sił w parlamencie; po bezskutecznym przedstawieniu kandydatów z trzech kolejnych co do wielkości ugrupowań parlamentarnych prezydent może powołać na okres przejściowy rząd prezydencki, rozwiązać parlament i ogłosić wybory • zmiany w składzie rządu — w gestii premiera zobowiązanego do uzyskania zgody ze strony parlamentu • zdolność Zgromadzenia Narodowego do uchwalenia wotum nieufności premierowi (skutkującego dymisją gabinetu) • zdolność premiera do występowania z wnioskiem do parlamentu o wotum zaufania dla rządu (w wypadku nieuzyskania wotum zaufania następuje dymisja rządu) • szeroki zakres stosowania zasady rządowej kontrasygnaty aktów prezydenta.

Skład i struktura rządu oraz pozycja członków rządu: • Prezes Rady Ministrów, jego zastępcy oraz ministrowie • możliwość powoływania ministrów bez teki • silna pozycja premiera jako kierownika i koordynatora prac rządu.

Zakres i tryb działania rządu: • prowadzenie i wytyczanie polityki wewnętrznej i zewnętrznej • domniemanie właściwości rządu w sprawach, które nie zostały wskazane jako kompetencje innych organów • kolejalny tryb pracy.

Struktura instytucjonalna i mechanizm jej kształtowania: • ustawowy tryb tworzenia ministerstw na wniosek premiera • system gabinetów politycznych ministrów jako jednostek programowania prac rządu • zdolność ministrów kierujących działami administracji rządowej do tworzenia jednostek terenowych swoich urzędów • system agencji rządowych, agencji wykonawczych i komisji państwowych (prawo Rady Ministrów do tworzenia tych jednostek centralnej administracji rządowej).

Ujęcie kompetencji rządu w relacjach do administracji publicznej: • ogólne kierownictwo wobec administracji • koordynacja wykonywania administracji • oddziaływanie ministrów na sprawy terenowe w ramach systemu delegatur ministerstw w jednostkach regionalnych (tzw. administracja niespolona).

Udział rządu w tworzeniu prawa: • prawo rządu do przedstawiania inicjatyw ustawodawczych • monopol rządu na przedstawianie projektu budżetu • prawo rządu do opiniowania ustawodawczych inicjatyw deputowanych • prawo stanowienia przez Radę Ministrów rozporządzeń wykonawczych w granicach określonych w ustawach.

Wymagania i ograniczenia dotyczące członków rządu i funkcjonariuszy rządowych: • wymóg posiadania obywatelstwa bułgarskiego i spełniania warunków

wyboru na przedstawiciela ludowego przez członków Rady Ministrów • zakaz łączenia obecności w składzie rządu lub zatrudnienia w innym charakterze w administracji rządowej ze sprawowaniem mandatu w Zgromadzeniu Narodowym.

3.4. ADMINISTRACJA PUBLICZNA NA POZIOMIE REGIONALNYM I W WYŻSZYCH JEDNOSTKACH WŁADZY LOKALNEJ

Nazwa i liczba jednostek podziału, sposób ich kształtowania i charakter: • województwa (*oblasti*) o charakterze rządowych jednostek administracyjnych (po reformie z 1999 r. — w liczbie 28) • brak wyższych jednostek władzy lokalnej.

Status i kompetencje: • jednostki ze zdekoncentrowaną administracją rządową.

Organy stanowiące: • brak organów przedstawicielskich.

Organy wykonawcze: • gubernator (naczelnik obwodu) jako terenowy organ administracji rządowej o właściwości ogólnej, powoływany przez premiera, będący reprezentantem rządu w danej jednostce administracyjnej państwa • uprawnienia gubernatora do koordynowania działań administracji rządowej oraz do zarządzania majątkiem państwowym, nadzoru nad porządkiem publicznym i kierowania sprawami obrony terytorialnej • prawo gubernatora do wydawania własnych aktów normatywnych.

Urzędy obsługi administracyjnej: • urzędy administracji rządowej podległe gubernatorowi oraz delegatury urzędów ministrów.

Stosunki organów szczebla regionalnego z organami centralnymi i lokalnymi: • podległość rządowi • sprawowanie przez organy rządowe nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie legalności ich działań.

3.5. ADMINISTRACJA PUBLICZNA W PODSTAWOWYCH JEDNOSTKACH WŁADZY LOKALNEJ

Rodzaj jednostek władzy lokalnej, sposób ich kształtowania i charakter administracji: • samorządowe jednostki terytorialne (*obszcziny*), po reformie z 1999 r. — w liczbie 262 • uprawnienie grupy mieszkańców (liczącej co najmniej 6 tys. osób) do inicjatywy w sprawie tworzenia nowych jednostek (konieczność akceptacji wniosku przez co najmniej 1/4 mieszkańców danego terenu).

Status i kompetencje: • podmiotowość prawna • własny budżet • własność komunalna • decydowanie w sprawie podatków lokalnych • decydowanie o utworzeniu jednostek pomocniczych (gmin) • zadania własne w dziedzinie rozwoju i planowania lokalnej infrastruktury, edukacji i szkolnictwa powszechnego, ochrony zdrowia, kultury, opieki społecznej, ochrony środowiska i usług komunalnych.

Organy stanowiące: • rada • organ przedstawicielski pochodzący z wyborów powszechnych, bezpośrednich i proporcjonalnych • liczba radnych (od kilkunastu do kilkudziesięciu) uzależniona od liczby mieszkańców danej jednostki terytorialnej • kadencja 4-letnia • przewodniczący wybierany przez radę • posiedzenia rady zwoływane przez gubernatora.

Organy wykonawcze: • starosta — pochodzący z wyborów powszechnych i bezpośrednich (z wyjątkiem Sofii, gdzie organ wykonawczy wybierany jest pośrednio), odpowiedzialny za bezpieczeństwo i porządek publiczny.

Urzędy obsługi administracyjnej: • urzędy samorządowe podległe staroście.

Stosunki organów szczebla lokalnego z organami rządowymi i regionalnymi: • prawo gubernatora do kontroli legalności aktów i działań samorządu teryto-

rialnego (w tym zawieszenia aktów samorządu i zaskarżenia ich do sądu) • oddziaływanie ukierunkowane na równoważenie warunków rozwoju w poszczególnych podmiotach lokalnych • wykonywanie przez samorządy licznych zadań zleconych przez administrację rządową.

3.6. SPECYFIKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W DUŻYCH MIASTACH

Usytuowanie stolicy państwa w systemie administracji publicznej: • odrębne regulacje ustawowe w sprawach podziału terytorialnego i kompetencji stołecznej jednostki administracyjno-terytorialnej • specyficzny tryb wyboru starosty w Sofii (tzn. przez radę, a nie w wyborach powszechnych, jak to ma miejsce w pozostałych podstawowych jednostkach podziału terytorialnego).

Rozwiązania specyficzne w innych dużych miastach: • możliwość ustanowienia odrębnych regulacji ustawowych w sprawach podziału terytorialnego i kompetencji jednostek administracyjno-terytorialnych.

3.7. KONTROLA I ODPOWIEDZIALNOŚĆ W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Kontrola legalności: • orzekanie przez sądy publiczne o zgodności decyzji i działań administracji publicznej z ustawami • rozstrzyganie przez Najwyższy Sąd Administracyjny o legalności wykonawczych aktów normatywnych organów rządowych • kontrolowanie przez Naczelnego Sąd Administracyjny legalności aktów wydawanych przez gubernatorów • kontrola legalności działań legislacyjnych samorządu przez gubernatorów mających zdolność zaskarżenia aktów samorządu do sądu dystryktowego • rozstrzyganie przez Sąd Konstytucyjny sporów kompetencyjnych między organami (w tym między organami administracji rządowej i samorządowej).

Kontrola finansowa: • kontrola wykonania budżetu przez Izbę Obrachunkową.

Odpowiedzialność prawna: • na podstawie ogólnych przepisów.

Odpowiedzialność polityczna: • kontrola parlamentarna nad rządem i administracją (m.in. pytania, żądanie informacji, działalność kontrolna komitetów parlamentarnych, w tym Komitetu do Skarg i Petycji Obywatelskich, możliwość powoływania komitetów nadzwyczajnych dla zbadania określonych spraw) • solidarna odpowiedzialność polityczna rządu przed parlamentem • wotum nieufności tylko wobec Prezesa Rady Ministrów.

Odpowiedzialność za szkody wynikające z działania administracji publicznej: • konstytucyjna zasada odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez sprzeczne z prawem akty lub działania jego organów i funkcjonariuszy.

3.8. POZYCJA OBYWATELA WOBEC ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Wpływ na administrację publiczną: • czynne i bierne prawa wyborcze w wyborach do parlamentu, wyborach prezydenckich oraz wyborach organów stanowiących samorządu terytorialnego • prawo obywateli do dostępu do informacji o działalności władz publicznych w sprawach, w których obywatele ci mają interes prawny, jeśli informacja nie stanowi tajemnicy państwowej lub innej tajemnicy chronionej przez ustawę i nie narusza cudzych praw • prawo obywateli i organizacji obywatelskich do przedkładania wniosków w sprawie poprawy obowiązujących przepisów prawa • prawo obywateli do kierowania do organów państwowych skarg, wniosków i petycji.

Gwarancje procesowe w stosunkach z administracją publiczną: • ograniczony zakres instytucjonalizacji pozasądowych narzędzi monitorowania i gwarantowania

realizacji szerokiego katalogu praw człowieka i obywatela zawartego w konstytucji (m.in. brak instytucji ombudsmana i skargi konstytucyjnej) • prawo dochodzenia swoich praw przed sądami powszechnymi w zakresie decyzji i działań administracji publicznej • prawo do korzystania z pomocy obrońcy w czasie dochodzenia od instytucji publicznych swoich uprawnionych interesów • zdolność Najwyższego Sądu Administracyjnego do uchylecia niezgodnej z prawem decyzji organu administracji publicznej.

LITERATURA UZUPEŁNIAJĄCA

Karp J., Grzybowski M., *System konstytucyjny Bułgarii*, Warszawa 2002.

Konstytucja Republiki Bułgarii uchwalona 12 lipca 1991 r., Warszawa 1993.

Szmulik B., Żmigrodzki M., *System polityczny Bułgarii*, (w:) *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Lublin 2005.

4. CYPR (Republika Cypryjska)

4.1. UWARUNKOWANIA KSZTAŁTU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Podstawy konstytucyjne: • konstytucja przyjęta w 1960 r. przez Połączoną Komisję Konstytucyjną w wyniku długotrwałych negocjacji z udziałem Greków, Turków i Brytyjczyków • niewykonywanie przepisów konstytucji dotyczących partycypacji Turków w strukturach publicznych oraz licznych przepisów dotyczących organizacji państwa • długotrwałe — jak dotychczas bezowocne — próby uzgodnienia treści konstytucji możliwej do przyjęcia przez społeczność grecką i turecką Cypru.

Forma państwa i system rządów: • republika • system prezydencki (prezydent równocześnie głową państwa i szefem rządu).

Powierzchnia i charakter terytorium: • 5896 km² (bez powierzchni Republiki Tureckiej Cypru Północnego); zwarte terytorium usytuowane na wyspie (zajmującej obszar 9250 km²) • państwo obejmuje formalnie obszar całej wyspy; faktycznie poza jego władzą suwerenną znajduje się znaczna część terytorium: blisko 37% terytorium wyspy jest okupowane od 1974 r. przez wojska tureckie (obecnie Republika Turecka Cypru Północnego — nieuznawana przez Republikę Cypryjską i ONZ), 4% terytorium to strefa buforowa ONZ, dalsze 3% — eksterytorialne bazy wojsk Wielkiej Brytanii.

Liczba, struktura narodowościowa i rozmieszczenie ludności: • w 2003 r. 818 tys. (bez ludności Republiki Tureckiej Cypru Północnego, w tym bez 110 tys. osadników sprowadzonych z Turcji) • według danych demograficznych Republiki Cypryjskiej: ok. 80% mieszkańców wyspy stanowią Grecy, 11% Turcy • ok. 70% ludności miejskiej.

Uwarunkowania historyczne: • długa tradycja administracji publicznej kształtowanej pod rządami Wielkiej Brytanii • znaczny wpływ zróżnicowania narodowościowego Cypru i ostrego konfliktu między Grekami i Turkami • rozbięcie wyspy na część grecką i turecką • spory o sposób dojścia do federacji i jej kształt; konkurencyjne projekty federacji z Turcją i Grecją; nieudane próby mediacji m.in. ze strony ONZ • odrzucenie (głosami Greków) w referendum w 2004 r. projektu przekształcenia Cypru w państwo federacyjne • do Unii Europejskiej należy tylko część wyspy znajdująca się faktycznie pod władzą Republiki Cypryjskiej.

4.2. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Ustrój terytorialny państwa i podstawy systemu administracji publicznej: • państwo unitarne • konstytucyjny podział na sześć dystryktów administracyjnych (regionalne jednostki podziału administracyjnego); tylko dwa z nich pod pełną kontrolą władz Republiki Cypryjskiej, a jeden znajdujący się w całości w administracji tureckiej • gminy samorządowe (miejskie i wiejskie) jako struktury władzy lokalnej • przepis o istnieniu grup narodowościowych w parlamencie i Radzie Ministrów — nierealizowany z powodu podziału politycznego wyspy.

Sposób regulacji: • konstytucyjny podział na dystrykty administracyjne • ustawowe podstawy sposobu zorganizowania i kształtu organów jednostek samorządu terytorialnego.

Struktury i instytucje: • silna pozycja administracji rządowej • ograniczone kompetencje administracji samorządowej.

Kompetencje: • znaczne uprawnienia rządu centralnego.

Finanse: • zasada budżetowania sfery publicznej.

Procedury i standardy: • dwa języki urzędowe: grecki i turecki.

Kadry: • system służby cywilnej • specjalny organ: Komisja Służby Cywilnej (członkowie z nominacji prezydenta powołani na 6 lat) do spraw kadr administracji wchodzących w skład korpusu służby cywilnej.

4.3. POZIOM CENTRALNY (RZĄD I ADMINISTRACJA RZĄDOWA)

Zarys struktury organów publicznych: • Izba Reprezentantów (formalnie z udziałem reprezentacji Turków; w praktyce bez obecności deputowanych reprezentujących społeczność turecką) jako podmiot władzy ustawodawczej • pochodzący z wyborów powszechnych, wybierani na pięcioletnią kadencję prezydent i ministrowie tworzący Radę Ministrów jako podmiot władzy wykonawczej • urząd wiceprezydenta przeznaczony dla obywatela narodowości tureckiej — w praktyce nieobsadzony • organy wymiaru sprawiedliwości • gwarancje przestrzegania konstytucji: badanie konstytucyjności ustaw i rozstrzyganie sporów kompetencyjnych przez Sąd Najwyższy (także z uprawnieniami sądu administracyjnego) • Audytor Generalny (mianowany przez prezydenta) jako podmiot kontrolujący m.in. działalność administracji rządowej i samorządowej • rzecznik praw obywatelskich (ombudsman) bez prawa kontroli działań prezydenta i rządu.

Sposób powołania rządu oraz cechy charakterystyczne jego stosunków z innymi organami: • ministrowie mianowani przez prezydenta • wymóg posiadania przez członków Rady Ministrów zaufania politycznego prezydenta • brak procedury ubiegania się rządu o zaufanie parlamentu.

Skład i struktura rządu oraz pozycja członków rządu: • prezydent (z prawem zwoływania i przewodniczenia, ale bez prawa głosu) i ministrowie (formalnie w części wywodzący się ze społeczności greckiej i tureckiej, w praktyce wyłącznie Grecy), tworzący wspólnie Radę Ministrów.

Zakres i tryb działania rządu: • kolegialny charakter rządu • zasada podejmowania przez Radę Ministrów decyzji bezwzględną większością głosów • prawo prezydenta do wetowania i wnioskowania o ponowne rozpatrzenie kwestii dotyczących spraw zagranicznych, obronności i bezpieczeństwa.

Struktura instytucjonalna i mechanizm jej kształtowania: • konstytucyjnie określona struktura rządu i zasady podziału stanowisk ministrów między Greków i Turków • w praktyce struktura kształtowana przez prezydenta.

Ujęcie kompetencji rządu w relacjach do administracji publicznej: • kierowanie administracją publiczną i koordynowanie jej działalności.

Udział rządu w tworzeniu prawa: • rządowa inicjatywa ustawodawcza • prawo prezydenta (formalnie również wiceprezydenta) do zawetowania ustawy dotyczącej stosunków zewnętrznych państwa oraz bezpieczeństwa i obrony, a także prawo skierowania ustaw dotyczących innych kwestii do ponownego rozpatrzenia przez Izbę Reprezentantów.

Wymagania i ograniczenia dotyczące członków rządu i funkcjonariuszy rządowych: • zakaz łączenia mandatu parlamentarnego z obecnością w rządzie.

4.4. ADMINISTRACJA PUBLICZNA NA POZIOMIE REGIONALNYM I W WYŻSZYCH JEDNOSTKACH WŁADZY LOKALNEJ

Nazwa i liczba jednostek podziału, sposób ich kształtowania i charakter: • dystrykt (okręg) jako poziom regionalny w podstawowym podziale terytorialnym państwa • konstytucyjnie określona struktura dystryktów (w praktyce w części nieaktualna z powodu podziału wyspy) • administracja państwowa.

Status i kompetencje: • jednostka administracji rządowej.

Organy stanowiące: • brak organów przedstawicielskich.

Organy wykonawcze: • naczelnik dystryktu (komisarz okręgu) reprezentujący rząd centralny.

Urzędy obsługi administracyjnej: • urzędy administracji rządowej.

Stosunki organów szczebla regionalnego z organami centralnymi i lokalnymi: • podporządkowanie hierarchiczne rządowi • brak administracji samorządowej na poziomie dystryktów.

4.5. ADMINISTRACJA PUBLICZNA W PODSTAWOWYCH JEDNOSTKACH WŁADZY LOKALNEJ (SYSTEM WŁADZY LOKALNEJ)

Rodzaj jednostek władzy lokalnej, sposób ich kształtowania i charakter administracji: • gminy • samorządowy charakter gmin • podział na obejmujące ok. 60% ludności gminy miejskie (dla społeczności powyżej 5 tys. mieszkańców, w 2005 r. — w liczbie 33) i wiejskie (w 2005 r. — w liczbie 352) • dodatkowo tzw. jednostki specjalne (w liczbie 85), objęte specjalnymi rządowymi programami rozwojowymi • terytorialny charakter gminy.

Status i kompetencje: • w gminach miejskich — większość spraw dotyczących wspólnoty lokalnej • w gminach wiejskich m.in. sprawy związane z ochroną zdrowia, drogami i infrastrukturą lokalną.

Organy stanowiące: • w gminach miejskich rada miejska (od 8 do 26 członków) wybierana przez mieszkańców; kadencja 5-letnia; burmistrz jako przewodniczący rady z urzędu • w gminach wiejskich zarząd (na czele z przewodniczącym) wybierany przez mieszkańców.

Organy wykonawcze: • w gminie miejskiej — burmistrz wybierany przez mieszkańców (kadencja 5-letnia) • w gminie wiejskiej — przewodniczący pełniący obowiązki przedstawiciela naczelnika dystryktu.

Urzędy obsługi administracyjnej: • urzędy administracji samorządowej.

Stosunki organów szczebla lokalnego z organami rządowymi i regionalnymi: • nadzór ze strony organów administracji rządowej.

4.6. SPECYFIKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W DUŻYCH MIASTACH

Rozwiązania specyficzne: • Nikozja podzielona na część grecką i turecką.

4.7. KONTROLA I ODPOWIEDZIALNOŚĆ W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Kontrola legalności: • badanie konstytucyjności ustaw i innych aktów normatywnych przez Sąd Najwyższy • kontrola działalności administracji publicznej z punktu widzenia legalności przez Audytora Generalnego (powoływanego przez prezydenta) • kontrola działalności administracji publicznej w zakresie przestrzegania praw człowieka i obywatela

tela przez Rzecznika Praw Obywatelskich (bez prawa kontroli działań prezydenta i Rady Ministrów oraz Komisji Służby Cywilnej).

Kontrola finansowa: • kontrola finansów publicznych przez Audytora Generalnego (powoływanego przez prezydenta).

Odpowiedzialność prawna: • odpowiedzialność konstytucyjna prezydenta przed Sądem Najwyższym.

Odpowiedzialność polityczna: • ograniczona kontrola parlamentarna nad rządem i administracją • odpowiedzialność ministrów przed prezydentem.

Odpowiedzialność za szkody wynikające z działania administracji publicznej: • ogólne zasady odpowiedzialności odszkodowawczej.

4.8. POZYCJA OBYWATELA WOBEC ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Wpływ na administrację publiczną: • czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach do parlamentu, wyborach prezydenckich oraz wyborach organów stanowiących samorządu terytorialnego.

Gwarancje procesowe w stosunkach z administracją publiczną: • prawo skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich na działania administracji (nie dotyczy działań prezydenta, Rady Ministrów oraz Komisji Służby Cywilnej).

LITERATURA UZUPEŁNIAJĄCA

Zaborowski J., *System polityczny Republiki Cypryjskiej*, (w:) *Systemy polityczne wybranych państw*, red. K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2004.

5. CZECHY (Republika Czeska)

5.1. UWARUNKOWANIA KSZTAŁTU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Podstawy konstytucyjne: • konstytucja uchwalona w 1992 r. przez Czeską Radę Narodową; nowelizowana w latach następnych • Karta Podstawowych Praw i Wolności (uchwalona w 1991 r. jeszcze przez parlament państwa federacyjnego Czechów i Słowaków) jako element porządku konstytucyjnego.

Forma państwa i system rządów: • republika • system demokratycznego państwa prawa z podziałem władz • system parlamentarny • dualizm w sferze władzy wykonawczej: prezydent — o ograniczonych kompetencjach, rząd — grający dominującą rolę.

Powierzchnia i charakter terytorium: • 78,9 tys. km²; zwarte terytorium.

Liczba, struktura narodowościowa i rozmieszczenie ludności: • w 2005 r. 10,2 mln • ok. 90% to Czesi, 4% Morawianie, 2% Słowacy, 4% — inne niewielkie mniejszości • ok. 75% ludności miejskiej.

Uwarunkowania historyczne: • tradycja instytucji administracji publicznej o charakterze władczym • duże przywiązanie Czechów do ustrojowych rozwiązań I Republiki Czechosłowackiej • długi okres funkcjonowania w ustroju socjalistycznym komitetów narodowych jako organów władzy i administracji w terenie (wzorowanych na rozwiązaniach radzieckich) • trudności w budowaniu współistnienia Czechów i Słowaków w ramach jednego państwa oraz aspiracje mieszkańców Moraw do autonomii • brak w okresie transformacji po 1989 r. oraz po utworzeniu suwerennej Republiki Czeskiej jednorodnej wizji relacji między strukturami państwa i samorządu terytorialnego.

5.2. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Ustrój terytorialny państwa i podstawy systemu administracji publicznej: • państwo unitarne • silna pozycja władz centralnych • struktura terytorialna państwa obejmująca kraje (ziemie) i gminy • kraje z administracją samorządową jako szczebel regionalny w podstawowym podziale terytorialnym • gmina samorządowa jako struktura władzy lokalnej • zachowane niektóre urzędy terenowej administracji państwowej (rządowej) odpowiadające zniesionym w 2003 r. powiatom (okręgom) • prawo organów przedstawicielskich samorządu terytorialnego wyższego szczebla do zgłaszania inicjatywy ustawodawczej.

Sposób regulacji: • konstytucyjne gwarancje samodzielności jednostek samorządu terytorialnego • konstytucjonalizacja (po zmianach w konstytucji uchwalonych w 1997 r. z mocą prawną od 2000 r.) podziału na kraje jako jednostki samorządu terytorialnego wyższego szczebla.

Kompetencje: • zgodnie z konstytucją, państwo może ingerować w działalność jednostek samorządu terytorialnego tylko wtedy, gdy wymaga tego ochrona ustawy, i tylko w sposób określony ustawą.

Finanse: • zasada budżetowania sfery publicznej.

Kadry: • ustawowy tryb regulacji statusu prawnego pracowników urzędów administracji publicznej • system służby cywilnej w administracji państwowej (rządowej); prze-waga rozwiązań właściwych dla modelu kariery (awansowego).

5.3. POZIOM CENTRALNY (RZĄD I ADMINISTRACJA RZĄDOWA)

Zarys struktury organów publicznych: • dwuizbowy Parlament (Izba Poselska i Senat) jako podmioty władzy ustawodawczej • wybierany przez parlament prezydent i rząd jako organy władzy wykonawczej • sądy powszechne jako organy wymiaru sprawiedliwości • Sąd Konstytucyjny • Najwyższy Urząd Kontroli • Rzecznik Praw Obywatelskich.

Sposób powołania rządu oraz cechy charakterystyczne jego stosunków z innymi organami: • premier powoływany przez prezydenta • rząd powoływany przez prezydenta na wniosek premiera • wymóg posiadania przez rząd zaufania Izby Poselskiej (obowiązek uzyskania wotum zaufania przez nowy rząd) • prawo prezydenta do rozwiązania Izby Poselskiej, jeśli Izba Poselska nie wyrazi zaufania nowo powołanemu rządowi, którego przewodniczący został mianowany na wniosek przewodniczącego Izby, oraz jeśli Izba nie zajmie w ciągu trzech miesięcy stanowiska wobec rządowego projektu ustawy, z którego rozpatrzeniem rząd związał kwestię zaufania • prawo Izby Poselskiej do uchwalenia wotum nieufności wobec całego rządu oraz odmówienia rządowi wotum zaufania • konstytucyjne uprawnienia prezydenta do uczestniczenia w posiedzeniach rządu, żądania od rządu i jego członków sprawozdań i rozpatrywania z rządem lub jego członkami problemów należących do ich kompetencji • znaczny zakres kontrasygnaty rządu (lub jego członka) w odniesieniu do aktów prezydenta.

Skład i struktura rządu oraz pozycja członków rządu: • przewodniczący, wiceprzewodniczący i ministrowie • silna pozycja przewodniczącego rządu • możliwość kierowania przez jedną osobę kilkoma działami administracji rządowej (i kilkoma ministerstwami) • możliwość powoływania ministrów zadaniowych (ministrów bez teki).

Zakres i tryb działania rządu: • kolegialny charakter rządu (decydowanie większością głosów) • szeroki zakres kompetencji w dziedzinie polityki wewnętrznej i zagranicznej, ustalonych w sposób domyślny.

Struktura instytucjonalna i mechanizm jej kształtowania: • ustawowy tryb tworzenia ministerstw i innych urzędów administracji oraz określania ich kompetencji.

Ujęcie kompetencji rządu w relacjach do administracji publicznej: • rząd usytuowany konstytucyjnie jako naczelny organ władzy wykonawczej • szeroki zakres kompetencji organów centralnych administracji (w tym jako organów drugiej instancji w stosunku do decyzji podjętych na szczeblu krajów).

Udział rządu w tworzeniu prawa: • rządowa inicjatywa ustawodawcza • monopol rządu w przedmiocie przedstawiania projektu budżetu państwa • prawo rządu do występowania do Senatu o uchwalenie dekretu z mocą ustawy, w sytuacji gdy Izba Parlamentarna jest rozwiązana; nie dotyczy to jednak kwestii: konstytucji, budżetu, rachunków państwowych, ordynacji wyborczych i umów międzynarodowych dotyczących praw i wolności człowieka • możliwość związania przez rząd swojej inicjatywy ustawodawczej z wnioskiem o wyrażenie zaufania wobec gabinetu • prawo rządu do opiniowania inicjatyw ustawodawczych zgłoszonych przez inne podmioty • prawo rządu (oraz poszczególnych ministrów) do stanowienia rozporządzeń wykonawczych do ustaw jako powszechnie obowiązujących źródeł prawa.

Wymagania i ograniczenia dotyczące członków rządu i funkcjonariuszy rządowych: • brak zakazu łączenia mandatu parlamentarnego z obecnością w rządzie • zakaz prowadzenia przez członków rządu i innych funkcjonariuszy rządowych działalności sprzecznej z wykonywaniem funkcji w rządzie.

5.4. ADMINISTRACJA PUBLICZNA NA POZIOMIE REGIONALNYM I W WYŻSZYCH JEDNOSTKACH WŁADZY LOKALNEJ

Nazwa i liczba jednostek podziału, sposób ich kształtowania i charakter: • kraje (od 1997 r.) jako jednostki szczebla regionalnego w podstawowym podziale terytorialnym państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego wyższego szczebla (od 2000 r. w — określonej w ustawie konstytucyjnej — liczbie 14).

Status i kompetencje: • własny budżet • możliwość nakładania podatków i opłat • osobowość prawna i prawa majątkowe • prawo organów przedstawicielskich krajów jako organów samorządu terytorialnego wyższego szczebla do zgłaszania inicjatywy ustawodawczej • ustawowo określony zakres kompetencji.

Organy stanowiące: • organ przedstawicielski (zgromadzenie) • wybory tajne, powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne • kadencja 4-letnia.

Organy wykonawcze: • zarząd wybrany przez organ przedstawicielski kraju.

Urzędy obsługi administracyjnej: • urzędy samorządowe.

Stosunki organów szczebla regionalnego z organami centralnymi i lokalnymi: • możliwość powierzenia na podstawie ustawy krajom jako jednostkom samorządu terytorialnego wyższego szczebla wykonywania zadań administracji państwowej • prawo organów przedstawicielskich wyższych jednostek samorządu terytorialnego do zgłaszania inicjatyw ustawodawczych • ograniczenie ingerencji państwowej w działalność wyższej jednostki samorządu terytorialnego tylko do takich sytuacji, gdy wymaga tego ochrona ustawy, i tylko w sposób określony ustawą.

5.5. ADMINISTRACJA PUBLICZNA W PODSTAWOWYCH JEDNOSTKACH WŁADZY LOKALNEJ

Rodzaj jednostek władzy lokalnej, sposób ich kształtowania i charakter administracji: • gminy o charakterze samorządowym i terytorialnym (w 2005 r. — w liczbie 6254) • podział na gminy miejskie i wiejskie • od 2003 r. niektóre gminy o poszerzonych kompetencjach (m.in. w sprawach edukacji, kultury i porządku publicznego).

Status i kompetencje: • kompetencje własne wynikające z konstytucji i ustaw (skoncentrowane na sprawach wspólnoty lokalnej) • kompetencje zlecone realizowane w imieniu administracji państwowej • domyślny sposób ustalania kompetencji, obejmujących wszystkie te sprawy, które nie zostały przekazane ustawą organowi państwowemu lub organowi wyższej jednostki samorządu terytorialnego • osobowość prawna i prawo do prowadzenia działalności gospodarczej na własną odpowiedzialność • autonomia budżetowa • możliwość stanowienia prawa miejscowego • możliwość tworzenia związków gmin w celu wykonywania zadań i zarządzania wspólnymi przedsięwzięciami • możliwość prowadzenia współpracy zagranicznej (z innymi gminami oraz w ramach organizacji międzynarodowych).

Organy stanowiące: • przedstawicielstwo gminne (rada) pochodzące z równych, bezpośrednich, proporcjonalnych i tajnych wyborów, w których udział biorą mieszkańcy

mający ukończone 18 lat • kadencja 4-letnia • stały tryb pracy • mechanizm decydowania przez referendum.

Organy wykonawcze: • zarząd gminy w składzie: starosta (w miastach statutowych burmistrz), zastępca starosty (burmistrza), członkowie wybrani przez przedstawicielstwo gminne ze swojego grona i odpowiedzialni przed przedstawicielstwem gminnym • w gminach z przedstawicielstwem gminnym liczącym mniej niż 15 członków tylko starosta wybrany przez przedstawicielstwo gminne i przed nim odpowiedzialny • starosta (burmistrz) — reprezentant gminy na zewnątrz, organizator i przewodniczący prac rady gminy.

Urzędy obsługi administracyjnej: • urząd gminy kierowany przez starostę (burmistrza) • w zakresie realizacji zadań własnych gminy podległość przedstawicielstwu i radzie gminy, zaś w zakresie realizacji zadań zleconych podległość urzędowi powiatowemu.

Stosunki organów szczebla lokalnego z organami rządowymi i regionalnymi: • ograniczenie ingerencji państwowej w działalność gminnej jednostki samorządu terytorialnego tylko do takich sytuacji, gdy wymaga tego ochrona ustawy, i tylko w sposób określony ustawą • nadzór państwowy nad działalnością gmin sprawowany przez ministra spraw wewnętrznych i Izbę Poselską na podstawie kryterium legalności • możliwość wstrzymania w ramach nadzoru państwowego wykonania decyzji organów gminnych oraz zwoływania rady gminy i rozwiązywania przedstawicielstwa gminnego • możliwość zablokowania przez starostę (burmistrza) wykonania sprzecznej z prawem uchwały zarządu gminy i przedłożenia jej do decyzji przedstawicielstwa gminnego.

5.6. SPECYFIKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W DUŻYCH MIASTACH

Usytuowanie stolicy państwa w systemie administracji publicznej: • odrębne regulacje prawne dla Pragi • miasto stołeczne jako gmina złożona z dzielnic o własnych kompetencjach; podział kompetencji w ustawie i statucie miasta.

Rozwiązania specyficzne w innych dużych miastach: • kilkanaście największych miast (tzw. miast statutowych) ukonstytuowanych jako gminy miejskie z prawem do określania własnego statutu — w tym prawem do ustanawiania podziału wewnętrznego na obwody (dzielnice).

5.7. KONTROLA I ODPOWIEDZIALNOŚĆ W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Kontrola legalności: • orzekanie przez Sąd Konstytucyjny o niezgodności norm prawnych w ramach zhierarchizowanego systemu prawa • orzekanie przez Sąd Konstytucyjny w sporach kompetencyjnych między organami państwowymi i organami samorządu terytorialnego • orzekanie przez Sąd Konstytucyjny w sprawie skarg konstytucyjnych samorządu terytorialnego na niezgodną z ustawą ingerencję państwa • pusty przepis konstytucji mówiący o Najwyższym Sądzie Administracyjnym; nie określono w trybie ustawy organizacji i właściwości tego sądu.

Kontrola finansowa: • kontrola gospodarowania majątkiem państwowym oraz wykonania budżetu przez Najwyższy Urząd Kontroli.

Odповідzialność prawna: • brak odpowiedzialności konstytucyjnej członków rządu.

Odповідzialność polityczna: • kontrola parlamentarna nad rządem i administracją (m.in. zapytania, interpelacje, żądanie informacji, komisja śledcza) • parlamentarne

(przysługujące Izbie Poselskiej) wotum nieufności wobec całego rządu oraz prawo odmówienia wotum zaufania.

Odpowiedzialność za szkody wynikające z działania administracji publicznej: • prawo do odszkodowania za szkodę wyrządzoną niezgodną z prawem decyzją organu państwowego lub innego organu administracji publicznej albo nieprawidłowym postępowaniem urzędowym.

5.8. POZYCJA OBYWATELA WOBEC ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Wpływ na administrację publiczną: • czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach do parlamentu, wyborach prezydenckich oraz wyborach organów stanowiących samorządu terytorialnego • konstytucyjnie gwarantowane obywatelom prawo dostępu na równych zasadach do stanowisk wybieralnych i do innych funkcji publicznych • prawo uczestnictwa mieszkańców mających ukończone 18 lat w posiedzeniach gminnego organu przedstawicielskiego (z udziałem w dyskusji na temat omawianych spraw) • prawo do petycji; możliwość występowania do organów państwowych i organów samorządu terytorialnego z żądaniami, wnioskami i skargami w sprawach interesu społecznego lub publicznego • prawo do oporu wobec działań odrzucających demokratyczny porządek praw człowieka i wolności podstawowe, jeśli działalność organów konstytucyjnych i skuteczne zastosowanie środków ustawowych okażą się niemożliwie.

Gwarancje procesowe w stosunkach z administracją publiczną: • konstytucyjne gwarancje praw i wolności (zawarte w *Karcie Podstawowych Praw i Wolności*); w tym zasada, zgodnie z którą każdemu obywatelowi wolno robić to, co nie jest przez ustawę zabronione, i nikt nie może być zmuszony do czynienia tego, czego ustawa nie nakazuje • konstytucyjna zasada wykonywania władzy państwowej tylko na podstawie ustawy, w granicach i formach w niej określonych • obowiązek organów państwowych i organów samorządu terytorialnego udzielania, na warunkach podanych w ustawie i w sposób określony w niej, informacji o swej działalności • dwuinstancyjny tryb rozstrzygania w postępowaniu administracyjnym • prawo do pomocy prawnej od samego początku w postępowaniu przed organami państwowymi lub organami administracji publicznej • prawo skargi konstytucyjnej do Sądu Konstytucyjnego na prawomocne rozstrzygnięcie lub naruszenie przez organy publiczne konstytucyjnie zagwarantowanych podstawowych praw i wolności.

LITERATURA UZUPEŁNIAJĄCA

Konstytucja Republiki Czeskiej, tłum. i wstęp M. Kruk, Warszawa 1994.

Marek J., Pecka A., *Ustawa o służbie cywilnej i ustawa o pracownikach jednostek samorządu terytorialnego w Republice Czeskiej*, „Służba Cywilna” 2002/2003 nr 5.

Skotnicki K., *System konstytucyjny Czech*, Warszawa 2000.

Sokół W., *System polityczny Czech*, (w:) *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Lublin 2005.

6. DANIA (Królestwo Danii)

6.1. UWARUNKOWANIA KSZTAŁTU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Podstawy konstytucyjne: • konstytucja uchwalona w 1953 r. przez parlament (zgodnie z tradycją przez dwa kolejne składy parlamentu) oraz zatwierdzona w referendum konstytucyjnym • elementem porządku konstytucyjnego także Akt o sukcesji tronu z 1953 r.

Forma państwa i system rządów: • monarchia konstytucyjna • trójpodział władz (z ograniczonym udziałem króla we władzy ustawodawczej) • system parlamentarny • formalna jednolitość władzy wykonawczej, którą jest król i jego ministrowie • referendum konstytucyjne i ustawodawcze.

Powierzchnia i charakter terytorium: • 43,1 tys. km²; 70% kraju na kontynencie, reszta terytorium położona na ponad 400 wyspach (największe to Grenlandia i Wyspy Owcze).

Liczba, struktura narodowościowa i rozmieszczenie ludności: • w 2005 r. 5,4 mln • ok. 95% to Duńczycy, wśród mniejszości m.in. 1% stanowią imigranci z krajów b. Jugosławii i 1% Turcy • ok. 85% ludności miejskiej.

Uwarunkowania historyczne: • długa tradycja administracji publicznej o charakterze zdecentralizowanym • trwałość ukształtowanego jeszcze w XIX w. układu podstawowych jednostek podziału terytorialnego • silny samorząd lokalny od początku XX w. • Grenlandia i Wyspy Owcze poza Unią Europejską • silne tendencje społeczności Wysp Owczych do odłączenia się od Danii.

6.2. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ I SYSTEMU

Ustrój terytorialny państwa i podstawy systemu administracji publicznej: • państwo unitarne z elementami autonomii 22 Wysp Owczych (autonomia od 1948 r.) i Grenlandii (autonomia od 1979 r.) • ograniczona pozycja władz centralnych • struktura terytorialna państwa obejmująca regiony (do 2007 r. — okręgi) i gminy • regiony jako szczebel regionalny w podstawowym podziale terytorialnym z administracją samorządową • gminy samorządowe jako struktury władzy lokalnej • reforma samorządu regionalnego i lokalnego uchwalona przez parlament w 2005 r., z ewolucyjnym tworzeniem warunków dla pełnego wprowadzenia nowych rozwiązań z początkiem 2007 r.

Sposób regulacji: • ograniczony zakres regulacji konstytucyjnych w sprawach samorządu jako wyraz przekonania o prawie instytucji samorządowych do autonomicznego kształtowania podstaw swojego funkcjonowania • konstytucyjna zasada ustawowej regulacji prawa wspólnot samorządowych do samodzielnego kierowania swymi sprawami, pod nadzorem państwa • ustawowe gwarancje obecności w organach przedstawicielskich państwa reprezentantów Wysp Owczych i Grenlandii.

Struktury i instytucje: • stopniowe zmniejszanie liczby jednostek podziału terytorialnego na szczeblu regionalnym i gminnym • wyodrębnienie w administracji rządowej urzędów obsługujących funkcje programowania i kontroli (głównie ministerstw) oraz urzędów wykonawczo-zarządzających (agencji, biur i dyrekcji) znajdujących się poza ministerstwami.

Kompetencje: • odrębne rozwiązania dla Wysp Owczych i Grenlandii.

Finanse: • zasada budżetowania sfery publicznej.

Procedury i standardy: • ustawowa regulacja procedur administracyjnych.

Kadry: • w zakresie nominacji — szerokie uprawnienia monarchy (ograniczone zasadami ustawowymi) • ustawowy tryb regulacji statusu prawnego pracowników urzędów administracji publicznej (z konstytucyjnym zakazem poddania tych przepisów pod referendum) • posiadanie obywatelstwa duńskiego jako warunek dostępu do stanowisk publicznych • system służby cywilnej w administracji państwowej (model pozycyjny) • często stosowany system kontraktów terminowych i zadaniowych (w praktyce duża stabilność kadr administracji publicznej w strukturach tych samych urzędów).

6.3. POZIOM CENTRALNY (RZĄD I ADMINISTRACJA RZĄDOWA)

Zarys struktury organów publicznych: • król i jednoizbowy parlament (Folketing) jako podmioty władzy ustawodawczej • król działający za pośrednictwem ministrów jako władza wykonawcza (w praktyce realizacja władzy wykonawczej przede wszystkim przez gabinet ministrów pod przewodnictwem premiera, zaś rola króla ograniczona do możliwości wyrażenia sprzeciwu wobec decyzji rządowych) • Sąd Najwyższy, sądy powszechne oraz sądy administracyjne jako organy wymiaru sprawiedliwości • Najwyższy Trybunał Królestwa • ombudsman jako organ upoważniony do kontroli przestrzegania prawa przez funkcjonariuszy publicznych.

Sposób powołania rządu oraz cechy charakterystyczne jego stosunków z innymi organami: • premier i gabinet ministrów powoływany na jego wniosek przez króla, z uwzględnieniem układu politycznego w parlamencie • formalne prawo monarchy do decydowania o liczbie ministrów i podziale zadań w rządzie ograniczone w praktyce układem politycznym w parlamencie • wymóg posiadania przez gabinet ministrów (i poszczególnych jego członków) zaufania Folketingu, przynajmniej zaś — co zdarza się częściej — brak alternatywy dla danego rządu w warunkach rozbitcia politycznego w parlamencie • parlamentarne wotum nieufności wobec premiera (traktowane jako brak zaufania do całego gabinetu) i poszczególnych ministrów skutkujące dymisją (z alternatywą przedterminowego rozwiązania parlamentu przez monarchę — w praktyce na wniosek rządu) • wymóg kontrasygnaty ministerialnej dla większości decyzji monarchy.

Skład i struktura rządu oraz pozycja członków rządu: • dwa ujęcia składu rządu (z dwiema różnymi nazwami własnymi): Rada Państwowa — ministrowie pod przewodnictwem króla, Rada Ministrów — ministrowie pod przewodnictwem premiera • premier jako faktyczny kierownik i koordynator prac rządu • możliwość powoływania ministrów bez teki.

Zakres i tryb działania rządu: • szerokie uprawnienia ministrów do samodzielnego podejmowania decyzji i ograniczony zakres spraw rozstrzyganych kolegialnie przez Radę Ministrów • obowiązek przedkładania ustaleń z posiedzeń Rady Ministrów królowi do zatwierdzenia (monarcha może żądać rozpatrzenia danej sprawy przez Radę Państwową) • nieformalne spotkania członków rządu jako mechanizm przygotowywania stanowiska Rady Ministrów.

Struktura instytucjonalna i mechanizm jej kształtowania: • stały sekretarz stanu w ministerstwie jako jego kierownik profesjonalny • system powiązanych z mini-

sterstwami struktur wykonawczych administracji rządowej (agencji, dyrekcji i biur), częściowo autonomicznych wobec tych ministerstw • urzędy wysokich komisarzy do spraw Grenlandii i Wysp Owczych.

Ujęcie kompetencji rządu w relacjach do administracji publicznej:

• kompetencje organów centralnych administracji skupione przede wszystkim na planowaniu i zarządzaniu w wymiarze ogólnonarodowym (m.in. w dziedzinie nauki, kultury, ochrony zdrowia, bezpieczeństwa publicznego, obronności i komunikacji).

Udział rządu w tworzeniu prawa: • monarsza inicjatywa ustawodawcza (w praktyce przygotowywana przez rząd) • możliwość stanowienia przez rząd (w ramach przepisów konstytucji) dekretów z mocą ustawy w wypadku trudności w zebraniu się parlamentu • uzależnienie dalszych prac nad zmianami konstytucyjnymi uchwalonymi przez parlament od woli rządu.

Wymagania i ograniczenia dotyczące członków rządu i funkcjonariuszy rządowych: • brak zakazu łączenia mandatu parlamentarnego z obecnością w rządzie oraz z zajmowaniem innych stanowisk w administracji publicznej.

6.4. ADMINISTRACJA PUBLICZNA NA POZIOMIE REGIONALNYM I W WYŻSZYCH JEDNOSTKACH WŁADZY LOKALNEJ

Nazwa i liczba jednostek podziału, sposób ich kształtowania i charakter: • od 2007 r. regiony w liczbie 5 (wcześniej, po reformie z 1970 r.: 14 okręgów, najmniejszy — liczący ok. 43 tys. mieszkańców, największy — liczący ponad 650 tys. mieszkańców) jako jednostki samorządu terytorialnego wyższego szczebla • odrębnie ukształtowana administracja w okręgach autonomicznych na Grenlandii (lokalny parlament i gabinet ministrów, podział na 18 gmin) oraz na Wyspach Owczych (lokalny parlament i rząd, 7 dystryktów i 50 gmin).

Status i kompetencje: • własny budżet • osobowość prawna i prawa majątkowe • prawo ustalania stawek opłat za niektóre usługi komunalne • partycypacja w dochodach z podatku dochodowego osób fizycznych (na zasadach redystrybucji) • dotacje na działania pochodzące ze środków gminnych i państwowych • właściwość w zakresie wszystkich spraw lokalnych (z wyjątkiem spraw należących do kompetencji gmin), m.in.: ochrony zdrowia, oświaty publicznej, zaopatrzenia w wodę i nośniki energii, ochrony środowiska, gospodarki komunalnej • koordynacja regionalna.

Organy stanowiące: • rada regionu • wybory powszechne, równe i proporcjonalne • kadencja 4-letnia • przewodniczący rady wybrany przez jej członków.

Organy wykonawcze: • przewodniczący rady będący równocześnie szefem administracji municypalnej.

Urzędy obsługi administracyjnej: • urzędy administracji municypalnej.

Stosunki organów szczebla regionalnego z organami centralnymi i lokalnymi: • stosunkowo duża zależność od władz centralnych, z możliwością powierzenia samorządowym organom regionów wykonywania zadań administracji rządowej • funkcjonowanie na terytorium regionów urzędów administracji rządowej podporządkowanych rządowi w celu realizacji niektórych zadań (np. w zakresie porządku publicznego i podatków oraz niektórych spraw obywatelskich) • nadzór prewencyjny rządu w dziedzinie finansów publicznych • regionalne komitety współpracy składające się z przewodniczących rad regionalnych oraz burmistrzów gmin, koordynujące działania w relacjach między regionami i działającymi na ich terenie gminami.

6.5. ADMINISTRACJA PUBLICZNA W PODSTAWOWYCH JEDNOSTKACH WŁADZY LOKALNEJ

Rodzaj jednostek władzy lokalnej, sposób ich kształtowania i charakter: • gminy jako jednostki o charakterze samorządowym i terytorialnym • od 2007 r. — w liczbie 98); po konsolidacji w 1970 r. zredukowano liczbę gmin z ok. 1400 do 275 • podział na gminy miejskie i wiejskie • od 2007 r. większość gmin liczy ponad 20 tys. mieszkańców • proces konsolidacji gmin po 2005 r. głównie w trybie negocjacji i referendum lokalnych — tylko w dwóch wypadkach na podstawie decyzji ministra spraw wewnętrznych.

Status i kompetencje: • kompetencje w sprawach lokalnych z wyłączeniem spraw znajdujących się w zakresie działania organów regionów • kompetencje ustawowe • osobowość prawna i prawo do prowadzenia działalności gospodarczej na własną odpowiedzialność • autonomia budżetowa (proces ograniczania państwowych dotacji celowych na rzecz subwencji ogólnej) • prawo do ustalania wysokości podatków lokalnych oraz stawek opłat za niektóre usługi komunalne • partycypacja w dochodach z podatku dochodowego osób fizycznych (na zasadach redystrybucji) oraz podatku gruntowego • możliwość tworzenia związków gmin w celu wykonywania zadań i zarządzania wspólnymi przedsięwzięciami (prawo tworzenia międzygminnych samorządowych spółek publicznych).

Organy stanowiące: • rada gminy • wybory powszechne, równe i proporcjonalne • liczba radnych od 25 do 31 — uzależniona od liczby mieszkańców gminy • kadencja 4-letnia • wybrany przez radę burmistrz jako jej przewodniczący.

Organy wykonawcze: • komitety stałe wybierane przez radę gminy (w tym obowiązkowo komitet finansowy) oraz burmistrz wybierany przez radę gminy ze swojego składu, stojący na czele komitetu stałego • możliwość powoływania komitetów specjalistycznych i doradczych, których członkowie nie muszą wchodzić w skład rady gminnej • tradycyjnie duża stabilizacja personalna na stanowisku burmistrza.

Urzędy obsługi administracyjnej: • urząd gminy kierowany przez burmistrza • lokalni urzędnicy zatrudnieni przez gminę i ustabilizowani w wypadku zmian politycznych w gminie.

Stosunki organów szczebla lokalnego z organami rządowymi i regionalnymi: • nadzór prewencyjny rządu w dziedzinie finansów publicznych (negocjacje na temat planowanych budżetów) • system kontroli wydatków przez regionalne komisje nadzoru • prawo unieważnienia przez regionalne komisje nadzoru oraz przez właściwego przedmiotowo w danej sprawie ministra decyzji organu gminy przyjętej z naruszeniem prawa • rozwinięty system subwencji wyrównawczych (zasada przekazywania części środków z gmin o wysokich wpływach z podatków do gmin o niskich dochodach) • po zmianach w 2007 r. współfinansowanie przez gminy wydatków regionów.

6.6. SPECYFIKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W DUŻYCH MIASTACH

Usytuowanie stolicy państwa w systemie administracji publicznej: • miasto stołeczne jako dwie gminy (Kopenhaga i Frederiksberg) o poszerzonych kompetencjach • nadzór ministra spraw wewnętrznych.

Rozwiązania specyficzne w innych dużych miastach: • największe miasta jako gminy miejskie (magistrackie) z kolegialnym organem wykonawczym (magistratem) złożonym z burmistrza i radnych.

6.7. KONTROLA I ODPOWIEDZIALNOŚĆ W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Kontrola legalności: • kontrola sądowa działania administracji ograniczona przedmiotowo do kwestii oceny legalności działań • urząd ombudsmana upoważniony do badania uchybień w działaniach funkcjonariuszy państwowych łącznie z ministrami (jako szefami ministerstw, a nie jako uczestnikami prac Rady Ministrów).

Kontrola finansowa: • kontrola wykonania rocznych rozliczeń z rachunków publicznych przez kontrolerów przedkładających swoje sprawozdanie do decyzji Folketingu.

Odpowiedzialność prawna: • możliwość wniesienia przez króla lub też Folketing oskarżenia do Najwyższego Trybunału Królestwa przeciwko ministrom o nienależyte sprawowanie urzędu • uznanie ministra za winnego skutkuje zastosowaniem prawa karnego.

Odpowiedzialność polityczna: • kontrola parlamentarna nad rządem i administracją (m.in. zapytania — z możliwością uruchomienia, w wypadku negatywnej oceny odpowiedzi, procedury uchwalenia wotum nieufności, interpelacje, żądanie informacji, działalność Komisji Folketingu ds. Kontroli Administracji) • parlamentarne wotum nieufności wobec premiera (traktowane jako brak zaufania do całego gabinetu) i poszczególnych ministrów skutkujące dymisją (z alternatywą przedterminowego rozwiązania parlamentu przez monarchę — w praktyce na wniosek rządu).

Odpowiedzialność za szkody wynikające z działania administracji publicznej: • możliwość dochodzenia przed sądem odszkodowania od państwa lub samorządu za szkody spowodowane przez sprzeczne z prawem działania funkcjonariuszy rządowych lub samorządowych.

6.8. POZYCJA OBYWATELA WOBEC ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Wpływ na administrację publiczną: • czynne i bierne prawa wyborcze w wyborach do parlamentu oraz wyborach organów stanowiących samorządu terytorialnego • prawo do udziału w referendum konstytucyjnym i ustawodawczym oraz lokalnym.

Gwarancje procesowe w stosunkach z administracją publiczną: • otwarty dostęp do dokumentów publicznych (z wyjątkiem dokumentów roboczych) • obowiązek uzasadniania decyzji administracyjnych • możliwość zaskarżenia decyzji, w tym również możliwość złożenia skargi do ombudsmana i sądu administracyjnego (a w ramach odwołań także do Sądu Najwyższego Królestwa).

LITERATURA UZUPEŁNIAJĄCA

- Bokszczanin I., *Rząd Królestwa Danii*, (w:) E. Zieliński, I. Bokszczanin, *Rządy w państwach Europy* (2), Warszawa 2005.
- Grzybowski M., *Rząd i administracja rządowa w monarchiach skandynawskich (Dania – Norwegia – Szwecja)*, Kraków 2001.
- Grzybowski M., *Systemy konstytucyjne państw skandynawskich*, Warszawa 1998.
- Konstytucja Królestwa Danii*, tłum. i wstęp M. Grzybowski, Warszawa 2002.
- Sroka J., *Kierunki przeobrażeń systemów administracji publicznej w Belgii, Holandii oraz Danii i Szwecji*, (w:) *Administracja publiczna w procesie przemian*, red. A. Ferens, I. Macek, Wrocław 2002.

7. ESTONIA (Republika Estońska)

7.1. UWARUNKOWANIA KSZTAŁTU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Podstawy konstytucyjne: • konstytucja przyjęta w 1992 r. na podstawie projektu Zgromadzenia Konstytucyjnego w trybie referendum rozpisanego zgodnie z przepisami konstytucyjnymi z 1938 r.

Forma państwa i system rządów: • republika • państwo demokratyczne • zasada trójpodziału i równowagi władz • zasada legalizmu • silna pozycja parlamentu; domniemanie kompetencji parlamentu • dualizm egzekutywy ze słabszą pozycją prezydenta • referendum.

Powierzchnia i charakter terytorium: • 45,2 tys. km² • zwarte terytorium z ponad 1500 wyspami (stanowiącymi ok. 10% powierzchni kraju) • ok. 44% powierzchni Estonii zajmują lasy.

Liczba, struktura narodowościowa i rozmieszczenie ludności: • w 2005 r. 1,3 mln • 68% to Estończycy, blisko 30% Rosjan oraz innych grup rosyjskojęzycznych; prawie 20% mieszkańców z innym obywatelstwem lub bezpaństwowców • ok. 70% ludności miejskiej; blisko jedna trzecia ludności mieszka w stolicy.

Uwarunkowania historyczne: • wyraźne dążenie do podkreślania ciągłości państwa estońskiego i traktowania okresu przynależności do ZSRR jako czasu okupacji • tradycja sądownictwa administracyjnego (sięgająca ustawy z 1919 r.) • tradycja skodyfikowania postępowania administracyjnego (sięgająca ustawy z 1935 r.) • doświadczenia jednolitości organów władzy publicznej w okresie obecności Estonii w ZSRR.

7.2. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Ustrój terytorialny państwa i podstawy systemu administracji publicznej: • państwo unitarne • konstytucyjne ujęcie zasady subsydiarności • struktura terytorialna państwa obejmująca powiaty (okręgi), gminy i miasta • powiaty jako jednostki administracyjno-terytorialne z administracją rządową • gminy i miasta jako jednostki administracyjno-terytorialne o charakterze samorządowym.

Sposób regulacji: • konstytucyjne odesłanie w sprawie podziału terytorialnego do ustawy • ustawy dotyczące rządu, wyborów do samorządów lokalnych, referendum oraz pociągnięcia do odpowiedzialności sądowej członków rządu wymagają przy uchwalaniu większości głosów członków parlamentu.

Struktury i instytucje: • dążenie władz państwowych do zmniejszenia liczby jednostek samorządu terytorialnego, które ze względu na ograniczenia demograficzne, finansowe i możliwości organizacyjne niejednokrotnie nie są w stanie właściwie realizować przypisanych im zadań publicznych.

Kompetencje: • silna pozycja organów centralnych • wszystkie sprawy lokalne są rozstrzygane i regulowane przez samorządy lokalne w sposób niezależny w ramach obo-

wiążującego prawa; na samorządy lokalne można nakładać obowiązki tylko na podstawie ustawy lub za ich zgodą.

Finanse: • zasada budżetowania sfery publicznej • wydatki związane z wykonywaniem obowiązków państwowych nałożonych na samorządy lokalne są pokrywane z budżetu państwa.

Procedury i standardy: • zgodnie z konstytucją, obowiązkiem władzy, w tym władzy wykonawczej i samorządów lokalnych, jest zagwarantowanie praw i wolności • skodyfikowany proces postępowania administracyjnego (ustawa z 2001 r.), m.in.: zasady legalności, proporcjonalności, oficjalności, równości; prawo do wysłuchania; prawo do wnoszenia środków prawnych (sprzeciw do organu wyższej instancji, skarga do sądu administracyjnego) przez osobę, której prawa lub wolności zostały naruszone; zasada jawności (w tym dostępu — w granicach określonych w ustawie — do dokumentów i akt sprawy znajdujących się w urzędzie, które mają wpływ na rozstrzygnięcie sprawy) • szerokie wykorzystywanie przez administrację technologii internetowej.

Kadry: • zgodnie z konstytucją, na stanowiska w urzędach państwowych i w samorządzie lokalnym powołuje się obywateli Estonii na podstawie procedur określonych w ustawie; zgodnie z ustawą stanowiska te w wyjątkowych przypadkach mogą być obsadzone również przez obywateli innych państw i bezpaństwowców • zgodnie z konstytucją, ustawa może ograniczyć prawo niektórych urzędników państwowych do zajmowania się działalnością komercyjną, do udziału w spółkach oraz prawo przynależności do partii politycznych i niektórych rodzajów zrzeszeń niekomercyjnych • system służby cywilnej w administracji państwowej (z przewagą rozwiązań właściwych dla modelu pozycyjnego).

7.3. POZIOM CENTRALNY (RZĄD I ADMINISTRACJA RZĄDOWA)

Zarys struktury organów publicznych: • jednoizbowy parlament (Riigikog) jako podmiot władzy ustawodawczej • prezydent (jako głowa państwa) pochodzący z wyborów pośrednich (przez parlament lub — jeśli to okazuje się niezbędne, wobec braku zdolności parlamentu do wyboru prezydenta — przez kolegium wyborców składające się członków Riigikogu i przedstawicieli rad samorządu lokalnego; w drugim z tych wariantów każda rada samorządu lokalnego wybiera do kolegium wyborców co najmniej jednego przedstawiciela, który musi być obywatelem Estonii) oraz rząd republiki jako podmioty władzy wykonawczej • Sąd Państwowy (jako sąd kasacyjny pełniący również funkcje trybunału konstytucyjnego) oraz sądy powszechne jako organy wymiaru sprawiedliwości • Kanclerz Sprawiedliwości jako organ realizujący nadzór nad zgodnością aktów ustawodawczych i wykonawczych władzy państwowej i samorządów lokalnych z konstytucją i ustawami.

Sposób powołania rządu oraz cechy charakterystyczne jego stosunków z innymi organami: • powoływanie premiera (i na jego wniosek innych członków rządu) przez prezydenta, przy czym istnieje obowiązek wcześniejszego potwierdzenia osoby desygnowanej przez prezydenta na premiera przez parlament • wymóg posiadania przez rząd zaufania w parlamencie • możliwość uchwalenia wotum nieufności rządowi w trakcie działania gabinetu lub też odrzucenia projektu ustawy, z którym rząd związał kwestię zaufania — w obu wypadkach skutkujące dymisją rządu, z tym że w pierwszym z nich alternatywą może być rozwiązanie parlamentu przez prezydenta; możliwość uchwalenia wotum nieufności wobec poszczególnych ministrów — skutkujące obowiązkiem dymisji takiego członka gabinetu.

Skład i struktura rządu oraz pozycja członków rządu: • do rządu wchodzi — zgodnie z konstytucją — Prezes Rady Ministrów i ministrowie • Prezes Rady Ministrów

wyznacza dwóch ministrów, którzy mają prawo go zastępować podczas jego nieobecności • możliwość powoływania ministrów, którzy nie stoją na czele ministerstw • Prezes Rady Ministrów, zgodnie z konstytucją, reprezentuje rząd republiki i kieruje jego działalnością.

Zakres i tryb działania rządu: • organ władzy wykonawczej • realizacja wewnętrznej i zagranicznej polityki państwa • kolegialny charakter rządu.

Struktura instytucjonalna i mechanizm jej kształtowania: • zgodnie z konstytucją, ministerstwa tworzy się na podstawie ustawy dla zarządzania poszczególnymi dziedzinami działalności rządowej • silne centrum rządu: kancelaria stanu pod kierownictwem sekretarza stanu (powoływanego i zwalnianego przez Prezesa Rady Ministrów).

Ujęcie kompetencji rządu w relacjach do administracji publicznej: • kierowanie działalnością administracji rządowej i jej koordynacja.

Udział rządu w tworzeniu prawa: • rządowa inicjatywa ustawodawcza • monopol rządu w przedmiocie przedkładania projektu budżetu • prawo rządu do wydawania na podstawie ustaw — i dla ich wykonania — uchwał i rozporządzeń oraz prawo ministrów kierujących ministerstwami do wydawania, na tych samych zasadach, rozporządzeń i zarządzeń.

Wymagania i ograniczenia dotyczące członków rządu i funkcjonariuszy rządowych: • zakaz łączenia mandatu parlamentarnego ze sprawowaniem innego stanowiska państwowego (w tym w rządzie) • mandat członka parlamentu ulega zawieszeniu wraz z jego mianowaniem na członka rządu i zostaje przywrócony po zwolnieniu go z obowiązków rządowych • zakaz pełnienia przez członków rządu innych funkcji w urzędach państwowych oraz wchodzenia w skład zarządów czy rad nadzorczych przedsiębiorstw.

7.4. ADMINISTRACJA PUBLICZNA NA POZIOMIE REGIONALNYM I W WYŻSZYCH JEDNOSTKACH WŁADZY LOKALNEJ

Nazwa i liczba jednostek podziału, sposób ich kształtowania i charakter: • powiaty (okręgi) z administracją rządową • w 2005 r. — w liczbie 15; największy liczy ok. 521 tys. mieszkańców, najmniejszy — ok. 28 tys. • miasta wydzielone na prawach powiatu (w 2005 r. — w liczbie 6) • ustawowy tryb zmian w podziale powiatowym • brak organów stanowiących i wykonawczych o charakterze samorządowym.

Status i kompetencje: • rozwój gospodarczy i przestrzenny oraz nadzór nad działaniami samorządów lokalnych.

Organy stanowiące: • brak organów przedstawicielskich.

Organy wykonawcze: • gubernator powiatowy (zarządca powiatu); mianowany przez rząd, na pięcioletnią kadencję, po konsultacji ze zgromadzeniem powiatowym.

Urzędy obsługi administracyjnej: • urzędy terenowej administracji rządowej.

Stosunki organów szczebla regionalnego z organami centralnymi i lokalnymi: • podporządkowanie służbowe centralnym organom i urzędowi rządowym • zgromadzenia powiatowe złożone z delegatów jednostek samorządu terytorialnego z danego powiatu jako organy konsultacyjne.

7.5. ADMINISTRACJA PUBLICZNA W PODSTAWOWYCH JEDNOSTKACH WŁADZY LOKALNEJ

Rodzaj jednostek władzy lokalnej, sposób ich kształtowania i charakter administracji: • gminy jako jednostki terytorialne o charakterze samorządowym • podział na gminy wiejskie i miejskie • w 2005 r. — w liczbie 241, w tym 39 miejskich

- zgodnie z normą konstytucyjną, zmiana granic jednostek samorządów lokalnych jest dopuszczalna po zasięgnięciu opinii zainteresowanych samorządów.

Status i kompetencje: • zasada, że wszystkie sprawy lokalne niezastrzeżone dla organów państwowych należą do samorządu terytorialnego (dotyczy to m.in.: utrzymania porządku publicznego, oświaty do poziomu średniego, opieki społecznej, planowania przestrzennego, lokalnej infrastruktury komunalnej, budownictwa mieszkaniowego, lokalnego transportu publicznego, sportu i kultury) • własny budżet, którego zasady i tryb tworzenia określa ustawa • prawo (w ramach ustaw) do ustalania i ściągania podatków, a także nakładania powinności • własne regulaminy • osobowość prawna • zdolność zaciągania kredytów i innych zobowiązań • prawo posiadania własnego majątku (własność komunalna) i określania zasad korzystania z niego • możliwość tworzenia związków gmin w celu realizacji części kompetencji • prawo samorządów lokalnych do tworzenia związków i wspólnych instytucji z innymi samorządami lokalnymi • ustawowy katalog kompetencji.

Organy stanowiące: • rada gminy jako organ przedstawicielski pochodzący z powszechnych, równych, bezpośrednich i tajnych wyborów • kadencja 5-letnia (od 2005 r., wcześniej 3-letnia) • prawo wyborcze przysługuje, na warunkach przewidzianych w ustawie, osobom stale zamieszkającym na terytorium danej jednostki samorządu, które ukończyły 18 lat • ustawa o wyborach do samorządu lokalnego uchwalona i zmieniana tylko większością głosów członków Riigikogu • na czele przewodniczący wybrany przez radę • prawo lokalnej inicjatywy normotwórczej.

Organy wykonawcze: • magistrat (zarząd) wybrany przez radę i przed nią odpowiedzialny • na czele: wójt — w gminach wiejskich, burmistrz — w gminach miejskich • odpowiedzialność wójta i burmistrza przed rządem za realizację zadań zleconych przez państwo • działalność kontrolna komisji rewizyjnej rady • prawo rady do udzielenia wotum nieufności dla magistratu • działalność kontroli państwowej w sferze finansów • działalność kontrolna Kanclerza Sprawiedliwości w sferze kontroli zgodności aktów samorządu z konstytucją i ustawami.

Urzędy obsługi administracyjnej: • urzędy o charakterze samorządowym.

Stosunki organów szczebla lokalnego z organami rządowymi i regionalnymi: • zgodnie z normą konstytucyjną, tryb działania samorządów lokalnych i nadzór nad ich działalnością określa ustawa • nadzór starosty powiatowego nad samorządem na swoim terenie (możliwość występowania o zbadanie sprawy przez Kanclerza Sprawiedliwości) lub kierowanie sprawy do sądu administracyjnego • prawo rządu do występowania do rady gminy o przedterminowe odwołanie wójta lub burmistrza w związku ze złym wywiązywaniem się przez niego z nałożonych obowiązków • nadzór rządowy w sprawie realizacji zadań własnych samorządu — w sprawie legalności, zaś w zakresie zadań zleconych również w sprawie celowości działań organu samorządu • prawo rządu do wystąpienia do parlamentu o wprowadzenie na danym terenie zarządu bezpośredniego (skutkującego wygaśnięciem pełnomocnictw rady i mera lub burmistrza).

7.6. SPECYFIKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W DUŻYCH MIASTACH

Usytuowanie stolicy państwa w systemie administracji publicznej:

- Tallin ma status miasta wydzielonego.

Rozwiązania specyficzne w innych dużych miastach: • 6 największych miast ma status miast wydzielonych.

7.7. KONTROLA I ODPOWIEDZIALNOŚĆ W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Kontrola legalności: • sądowa kontrola administracji w ramach postępowania sądowoadministracyjnego przed sądami administracyjnymi (pierwszej instancji, okręgowymi i — w ramach kasacji — przed Izbą Administracyjną Sądu Najwyższego) • zgodnie z konstytucją, jeżeli Kanclerz Sprawiedliwości uzna, że akt władzy ustawodawczej lub wykonawczej albo samorządu lokalnego jest sprzeczny z konstytucją lub ustawą, zwraca się do organu, który wydał ów akt, o uzgodnienie go w ciągu dwudziestu dni z konstytucją lub ustawą; jeżeli w ciągu dwudziestu dni taki akt nie zostanie uzgodniony z konstytucją lub ustawą, Kanclerz Sprawiedliwości przedkłada Sądowi Państwowemu wniosek o orzeczenie nieważności tego aktu • zgodnie z konstytucją, Sąd Państwowy orzeka nieważność ustawy lub innego aktu prawnego sprzecznego z postanowieniami lub sensem konstytucji • działalność kontrolna Kanclerza Sprawiedliwości w sferze kontroli zgodności aktów samorządu z konstytucją i ustawami.

Kontrola finansowa: • Kontroler Państwowy (organ powoływany przez parlament na wniosek prezydenta) jako organ kontroli m.in.: działalności gospodarczej urzędów państwowych, wykorzystania i stanu majątku państwowego oraz wykorzystania i zarządzania majątkiem państwowym przekazanym we władanie samorządom lokalnym • kontrola wykonania rocznych rozliczeń z rachunków publicznych przez parlament na podstawie ustaleń Kontrolera Państwowego • działalność kontroli państwowej w sferze finansów samorządów.

Odpowiedzialność prawna: • ustalona konstytucyjnie możliwość pociągnięcia członka rządu republiki do odpowiedzialności karnej na wniosek Kanclerza Republiki, za zgodą większości członków Riigikogu; z chwilą uprawomocnienia się wyroku skazującego członka rządu jego pełnomocnictwa ustają.

Odpowiedzialność polityczna: • kontrola parlamentarna nad rządem i administracją (m.in. zapytania, interpelacje, żądanie informacji) • zgodnie z konstytucją, ministrowie ponoszą odpowiedzialność przed parlamentem za działalność swoich resortów i Rady Ministrów (odpowiedzialność indywidualna i solidarna).

Odpowiedzialność za szkody wynikające z działania administracji publicznej: • zgodnie z konstytucją, każdy ma prawo do odszkodowania za straty moralne i materialne spowodowane przez osobę działającą sprzecznie z prawem.

7.8. POZYCJA OBYWATELA WOBEC ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Wpływ na administrację publiczną: • czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach do parlamentu oraz wyborach organów stanowiących samorządu terytorialnego • konstytucyjne prawo zwracania się „przez wszystkich” z memorandum lub petycją do instytucji państwowych, samorządów lokalnych i do ich funkcjonariuszy.

Gwarancje procesowe w stosunkach z administracją publiczną: • konstytucyjna zasada ochrony każdego przed samowolą władzy państwowej oraz norma, która stanowi, że: zagwarantowanie praw i wolności jest obowiązkiem władzy ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej oraz samorządów lokalnych, zaś każdy ma prawo zwrócić się do sądu w wypadku naruszenia jego praw i wolności; każdy człowiek, którego sprawa jest rozpatrywana przez sąd, może domagać się uznania za sprzeczną z konstytucją dowolnej ustawy, innego aktu prawnego lub działań istotnych dla sprawy, zaś sądy kierują się konstytucją i uznają za niezgodne z konstytucją ustawę, inny akt prawny lub działanie, które naruszają określone w konstytucji prawa i wolności lub w inny sposób są sprzeczne z kon-

stytucją • zgodnie z konstytucją, urzędy państwowe, samorządy lokalne i osoby urzędowe nie mogą wbrew woli obywatela Estonii gromadzić bądź przechowywać danych o jego przekonaniach • zgodnie z konstytucją, wszystkie urzędy państwowe, samorządy lokalne i osoby urzędowe są zobowiązane, w trybie określonym w ustawie, udzielić obywatelowi Estonii na jego żądanie informacji o swojej działalności, z wyjątkiem danych, których udostępnianie jest zabronione przez ustawę, a także danych przeznaczonych wyłącznie do użytku wewnętrznego urzędów; obywatel Estonii ma prawo, w trybie określonym w ustawie, do zapoznania się z dotyczącymi go danymi, które są przechowywane w instytucjach państwowych i samorządach lokalnych, a także w państwowych i lokalnych archiwach; na podstawie ustawy prawo takie może być ograniczone w celu ochrony praw i wolności innych, zachowania tajemnicy pochodzenia dziecka, a także w celu zapobieżenia przestępstwu, zatrzymania przestępcy lub ujawniania prawdy w trakcie postępowania karnego (jeśli ustawa nie stanowi inaczej, to prawa te przysługują na równi z obywatelami Estonii także obywatelom innych państw i bezpaństwowcom przebywającym w Estonii) • zgodnie z konstytucją, każdy ma prawo zwracać się do instytucji państwowych, samorządów lokalnych i do ich funkcjonariuszy w języku estońskim i otrzymać odpowiedź w tym języku; w regionach, gdzie nie mniej niż połowa stałych mieszkańców należy do mniejszości narodowych, każdy ma prawo otrzymać odpowiedź od instytucji państwowych, samorządów lokalnych i od innych funkcjonariuszy także w języku danej mniejszości narodowej; językiem urzędowym w instytucjach państwowych i samorządach lokalnych jest język estoński; w regionach, gdzie język estoński nie jest językiem większości mieszkańców, samorządy lokalne mogą, w określonym w ustawie zakresie i trybie, „prowadzić biurowość wewnętrzną” w języku większości stałych mieszkańców danego regionu; ustawa określa posługiwanie się językami obcymi, w tym także językami mniejszości narodowych, w instytucjach państwowych w trakcie postępowania sądowego i wyjaśniającego (w praktyce ustawa o języku z 1995 r. tworzy istotne utrudnienia dla posługiwania się w kontaktach z urzędem językiem innym niż estoński, m.in. przerzucając na zainteresowanego koszty tłumaczeń).

LITERATURA UZUPEŁNIAJĄCA

- Konstytucja Estonii*, tłum. A. Puu, wstęp L. Garlicki, P. Łossowski, Warszawa 1997.
- Kowalska M., Michalczuk M., *System polityczny Estonii*, (w:) *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Lublin 2005.
- Skóra A., *Estonia*, (w:) *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmiecik, Kraków 2005.
- Zieliński J., *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych na Litwie, Łotwie i w Estonii*, Warszawa 2004.
- Zieliński J., *Rząd Republiki Estońskiej*, (w:) E. Zieliński, J. Zieliński, *Rządy w państwach Europy* (3), Warszawa 2006.
- Zieliński J., *Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii i Litwy*, Warszawa 2000.

8. FINLANDIA (Republika Finlandii)

8.1. UWARUNKOWANIA KSZTAŁTU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Podstawy konstytucyjne: • konstytucja uchwalona przez parlament w 1999 r. (zgodnie z tradycją, weszła w życie po potwierdzeniu przez kolejny skład parlamentu) w miejsce obowiązujących wcześniej czterech aktów konstytucyjnych.

Forma państwa i system rządów: • republika • system demokratycznego państwa prawa • trójpodział władz • silna pozycja parlamentu • system parlamentarno-gabinetowy • referendum konsultacyjne.

Powierzchnia i charakter terytorium: • 338,1 tys. km² • wielka ilość jezior i wysp • duża powierzchnia lasów (ponad 65% terytorium).

Liczba, struktura narodowościowa i rozmieszczenie ludności: • w 2005 r. 5,2 mln • ponad 93% to Finowie, niespełna 6% Szwedzi, w północnej części kraju kilkutysięczna grupa Lapończyków stanowiących odrębną społeczność etniczną • ponad 61% ludności miejskiej • nierównomierne rozmieszczenie ludności (m.in. w związku z dużą powierzchnią lasów).

Uwarunkowania historyczne: • kilka wieków istnienia jako część Królestwa Szwecji; po 1808 r. twór pod nazwą Wielkiego Księstwa (z ograniczoną autonomią) w ramach carskiej Rosji; w końcu 1917 r. uzyskanie niepodległości • tradycyjnie silna pozycja głowy państwa • długa tradycja rozwiązań lokalnej administracji publicznej o charakterze samorządowym.

8.2. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Ustrój terytorialny państwa i podstawy systemu administracji publicznej: • państwo unitarne z elementami autonomii Wysp Alandzkich (stanowiących prowincję z własnym Zgromadzeniem Ustawodawczym i organami władzy wykonawczej) • struktura terytorialna państwa obejmująca szczebel regionalny (prowincje i regiony) oraz gminy • prowincje jako szczebel regionalny w podstawowym podziale terytorialnym, z administracją rządową • regiony jako drugi szczebel podziału regionalnego kraju, z administracją samorządową • gmina samorządowa jako struktura władzy lokalnej.

Sposób regulacji: • szerokie ujęcie w konstytucji problematyki administracji • konstytucyjne gwarancje istnienia — w ramach szczegółowych rozstrzygnięć ustawy o autonomii — samorządu Wysp Alandzkich • konstytucjonalizacja podziału Finlandii na gminy • odesłanie konstytucyjne do regulacji ustawowych w kwestii dotyczącej samorządu w jednostkach administracyjnych większych niż gminy.

Struktury i instytucje: • oprócz administracji centralnej wykonywanej przez Radę Państwa i ministerstwa, administracja składa się z urzędów, agencji i innych organów; państwo może posiadać także organy regionalne i lokalne; szczegółowe przepisy dotyczące administracji podporządkowanej parlamentowi określone są przez ustawę, ogólne

podstawy funkcjonowania organów administracji publicznej określa ustawa, jeżeli ich obowiązki obejmują wykonywanie władzy publicznej; podstawy funkcjonowania regionalnych i lokalnych organów państwa także określa ustawa, w innych przypadkach przepisy dotyczące jednostek administracji państwowej mogą być określone na mocy rozporządzenia • publiczne obowiązki administracji mogą być delegowane na innych tylko ustawą lub na mocy ustawy, jeżeli jest to konieczne dla właściwej realizacji obowiązków i jeżeli nie zagraża to konstytucyjnym prawom i wolnościom; obowiązki pociągające za sobą istotne wykonywanie władzy publicznej mogą być delegowane tylko na rzecz władz publicznych • przy organizacji administracji granice pomiędzy jednostkami terytorialnymi są wytyczane tak, aby fińskojęzyczna i szwedzkojęzyczna ludność miały możliwość uzyskania świadczeń we własnym języku i na równych prawach, zaś przepisy dotyczące zasad podziału gminnego określa ustawa.

Kompetencje: • silna pozycja administracji rządowej szczebla centralnego.

Finanse: • zasada budżetowania sfery publicznej • silna pozycja parlamentu w decydowaniu o finansach publicznych.

Procedury i standardy: • kodyfikacja prawa administracyjnego.

Kadry: • zgodnie z konstytucją, ustawa może określić, że tylko obywatele fińscy mogą być mianowani na określone urzędy publiczne lub stanowiska, zaś wymaganymi kwalifikacjami do piastowania urzędów publicznych są umiejętności, zdolności i sprawdzone zasługi obywatelskie • właściwa komisja parlamentarna zatwierdza w imieniu parlamentu umowy zbiorowe urzędników państwowych i pracowników w takim zakresie, w jakim zgoda parlamentu jest wymagana • system służby cywilnej w administracji państwowej (model pozycyjny), przy stosunkowo dużym znaczeniu dyskrejonalnych wpływów politycznych na obsadę stanowisk administracyjnych • prezydent republiki — niezależnie od innych prerogatyw nominacyjnych wskazanych w konstytucji lub innej ustawie — mianuje stałych sekretarzy ministerstw, stałego sekretarza i referentów Urzędu Prezydenta Republiki, jak również szefów fińskich placówek dyplomatycznych za granicą, zaś Rada Państwa mianuje urzędników, których powołanie, zgodnie z ustawą lub konstytucją, nie należy do prerogatyw prezydenta, ministra lub innej władzy publicznej.

8.3. POZIOM CENTRALNY (RZĄD I ADMINISTRACJA RZĄDOWA)

Zarys struktury organów publicznych: • jednoizbowy parlament (Eduskunta) jako organ władzy ustawodawczej • pochodzący z wyborów powszechnych prezydent (jako głowa państwa) oraz Rada Państwa (pod kierunkiem premiera) jako organy władzy wykonawczej • Sąd Najwyższy, Najwyższy Sąd Administracyjny, sądy powszechne oraz sądy szczególne orzekające w sprawach o ściśle określonej materii (np. sądy pracy i sądy wojskowe) jako organy wymiaru sprawiedliwości • Trybunał Stanu • Urząd Rewidentów Państwowych • Kanclerz Sprawiedliwości • parlamentarny ombudsman.

Sposób powołania rządu oraz cechy charakterystyczne jego stosunków z innymi organami: • premier wybierany przez parlament na podstawie kandydatury zgłoszonej formalnie przez prezydenta (a faktycznie przez przewodniczącego Eduskunty), z uwzględnieniem układu politycznego w parlamencie • obowiązek przedstawienia parlamentowi programu przez nowy rząd (oraz rząd, w którym dokonano znacznych zmian personalnych) • prawo premiera do ustalenia składu rządu (w praktyce z uwzględnieniem przesłanek wynikających z kształtu — zwykle kilkuelementowej — koalicji rządowej) • wymóg posiadania przez rząd zaufania w parlamencie • prawo uchwalania przez parlament wotum nieufności wobec Rady Państwa i poszczególnych ministrów, skutkujące dymisją

(możliwość przedterminowego rozwiązania parlamentu przez prezydenta na podstawie uzasadnionego wniosku premiera, po konsultacji z przewodniczącym parlamentu i kierownikami frakcji parlamentarnych).

Skład i struktura rządu oraz pozycja członków rządu: • zgodnie z konstytucją, rząd (Rada Państwa) składa się z premiera i odpowiedniej liczby ministrów • możliwość powoływania ministrów pomocniczych w ministerstwach (obok ministrów kierujących pracą poszczególnych ministerstw) • przy Radzie Państwa działa Kanclerz oraz Wicekanclerz Sprawiedliwości, którzy są powoływani przez prezydenta republiki z grona osób wyróżniających się wiedzą prawniczą.

Zakres i tryb działania rządu: • szeroki zakres kompetencji Rady Państwa obejmujący — obok kompetencji wyraźnie wskazanych w konstytucji — również inne sprawy administracji i zarządzania, które nie zostały prawnie włączone do kompetencji prezydenta lub innego organu • podejmowanie niektórych decyzji w Radzie Państwa przez prezydenta (ale — pomijając nieliczne wyjątki, m.in. w sprawach finansów Wysp Alandzkich — tylko na podstawie przedłożenia ministra lub premiera) • kolegialny tryb pracy Rady Państwa • różne rodzaje posiedzeń gabinetu: podstawowy — pod kierunkiem premiera w gronie ministrów; informacyjny, tzw. prezydencki — w sprawach inicjatyw rządowych w parlamencie, pod kierunkiem prezydenta; roboczy — służący uzgodnieniom politycznym w ramach koalicji rządowej przed formalnym posiedzeniem • wymóg obecności co najmniej pięciu członków gabinetu w czasie decydowania • zgodnie z konstytucją, sprawy rozpatrywane w Radzie Państwa są przygotowywane we właściwym ministerstwie, zaś w samej Radzie Państwa mogą być tworzone komisje ministrów w celu przygotowania spraw (w praktyce są to stałe komitety oraz komitety *ad hoc*).

Struktura instytucjonalna i mechanizm jej kształtowania: • ustawowy tryb tworzenia ministerstw; ustawowy wymóg utworzenia przynajmniej dwunastu określonych z nazwy ministerstw i ograniczenie maksymalnej liczby ministrów do 17 • stały sekretarz stanu w ministerstwie jako jego kierownik profesjonalny.

Ujęcie kompetencji rządu w relacjach do administracji publicznej: • silna pozycja rządu • znaczny zakres spraw rozstrzyganych kolegialnie przez Radę Państwa • system struktur wykonawczych administracji rządowej (agencji, dyrekcji i biur) częściowo wchodzących w skład ministerstw, częściowo zaś wobec tych ministerstw autonomicznych.

Udział rządu w tworzeniu prawa: • rządowa inicjatywa ustawodawcza • monopol rządu w przedmiocie przedkładania projektu budżetu państwa • prawo Rady Państwa i ministrów do wydawania dekrétów na podstawie upoważnienia w konstytucji lub innej ustawie.

Wymagania i ograniczenia dotyczące członków rządu i funkcjonariuszy rządowych: • zgodnie z konstytucją, ministrami mogą być tylko obywatele fińscy, znani z uczciwości i kompetencji • brak zakazu łączenia mandatu parlamentarnego z obecnością w rządzie • zgodnie z konstytucją, członek Rady Państwa w trakcie pełnienia obowiązków ministra nie może zajmować innego stanowiska publicznego ani sprawować innych funkcji, które mogłyby niekorzystnie wpływać na wykonywanie obowiązków ministra lub podważać zaufanie do jego działalności jako członka Rady Państwa; każdy minister, po mianowaniu na stanowisko, powinien niezwłocznie złożyć przeznaczone dla parlamentu oświadczenie o swojej działalności gospodarczej, udziałach i innych aktywach mających dużą wartość, a także o obowiązkach nienależących do obowiązków służbowych ministra i innych zobowiązaniach, które mogą mieć znaczenie dla oceny jego działalności jako członka Rady Państwa.

8.4. ADMINISTRACJA PUBLICZNA NA POZIOMIE REGIONALNYM I W WYŻSZYCH JEDNOSTKACH WŁADZY LOKALNEJ

Nazwa i liczba jednostek podziału, sposób ich kształtowania i charakter: • dwa poziomy podziału administracyjno-terytorialnego na szczeblu regionalnym: prowincje i regiony • 6 (w 1997 r. było ich 12) prowincji z administracją rządową • 20 regionów samorządowych z administracją podporządkowaną radom regionalnym, w skład których wchodzi delegaci rad gminnych • od 2002 r. możliwość tworzenia podregionów (w 2005 r. ich liczba wynosiła 77) • od 2005 r. eksperymentalne rozwiązanie dotyczące samorządu regionalnego Kainuu, w ramach którego radzie regionu, wybranej w wyborach powszechnych, przekazane zostały niektóre kompetencje władz centralnych, administracji rządowej prowincji oraz administracji szczebla gminnego • na Wyspach Alandzkich i w Laponii prowincje i regiony z nakładającymi się granicami.

Status i kompetencje: • właściwość regionów w dziedzinie planowania regionalnego oraz podziału środków pochodzących z budżetu centralnego • autonomiczny charakter prowincji Wysp Alandzkich: własne zgromadzenie ustawodawcze (pochodzące z wyborów powszechnych) mające kompetencje prawotwórcze w wybranych dziedzinach, m.in. w dziedzinie ochrony zdrowia, edukacji i kultury; rada wykonawcza o statusie rządu lokalnego, podział na gminy (w 2005 r. — w liczbie 16).

Organy stanowiące: • w prowincjach — brak lokalnych organów stanowiących o charakterze przedstawicielskim; w regionach — rady regionalne składające się z delegatów rad gminnych z terenu danego regionu.

Organy wykonawcze: • w prowincjach — gubernator prowincji (z nominacji prezydenta) • w regionach — organy wykonawcze kształtowane przez rady regionalne.

Urzędy obsługi administracyjnej: • poziom prowincji: urząd prowincji (urząd terenowej administracji rządowej) • od 1997 r. w ramach prowincji dodatkowy podział na 90 jednostek terenowych ukształtowanych na potrzeby administracji rządowej z połączenia byłych okręgów policyjnych i sądowych (podporządkowanych urządowi prowincji oraz ministerstwu spraw wewnętrznych).

Stosunki organów szczebla regionalnego z organami centralnymi i lokalnymi: • nadzór gubernatora nad działaniami administracji prowincjonalnej • nadzór organów prowincji nad działaniami gmin (prowadzony na podstawie kryterium legalności działań).

8.5. ADMINISTRACJA PUBLICZNA W PODSTAWOWYCH JEDNOSTKACH WŁADZY LOKALNEJ

Rodzaj jednostek władzy lokalnej, sposób ich kształtowania i charakter administracji: • gminy o charakterze samorządowym i terytorialnym • postępujący proces konsolidacji: w 1970 r. — 518 gmin, w 2005 r. — 432, w 2007 r. — 416 • zgodnie z konstytucją, administracja w gminach opiera się na samorządzie ich mieszkańców, zaś przepisy dotyczące ogólnych podstaw funkcjonowania administracji gminnej i zadań gmin określa ustawa • zgodnie z konstytucją, przepisy dotyczące zasad podziału gminnego określa ustawa • duże zróżnicowanie wielkości gmin (największa gmina o powierzchni 17 tys. km², najmniejsza o powierzchni 6 km²; 22 gminy liczące poniżej 1 tys. mieszkańców, 6 — liczących ponad 100 tys.) • ustawowe podstawy regulacji struktury gminnej.

Status i kompetencje: • kompetencje własne i zlecone • osobowość prawna i prawo prowadzenia działalności gospodarczej na własną odpowiedzialność • autonomia

budżetowa • prawo gmin do nakładania podatków w ramach ogólnych zasad dotyczących nakładania podatków, podstaw opodatkowania i praw podatnika określonych w ustawie • prawo ustalania wysokości podatków lokalnych • zdolność stanowienia prawa lokalnego • możliwość (w części przypadków wręcz obowiązek) tworzenia związków gmin w celu wykonywania zadań i zarządzania wspólnymi przedsięwzięciami.

Organy stanowiące: • rada gminy (od 13 do 85 członków) • wybory powszechne, bezpośrednie, proporcjonalne i tajne • kadencja 4-letnia • duże kompetencje komisji rady gminy • referendum gminne.

Organy wykonawcze: • zarząd składający się z co najmniej 7 członków, wybierany przez radę gminy (na 2 lata) • udział komisji rady gminy w realizacji zadań gminy.

Urzędy obsługi administracyjnej: • urząd gminy kierowany przez dyrektora urzędu gminnego — urzędnika powoływanego przez radę gminy.

Stosunki organów szczebla lokalnego z organami rządowymi i regionalnymi: • wymóg akceptacji treści prawa lokalnego przez administrację rządową (gubernatora prowincji lub ministra spraw wewnętrznych) • nadzór prowincji nad legalnością działań gminy.

8.6. SPECYFIKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W DUŻYCH MIASTACH

Rozwiązania specyficzne: • odrębne regulacje ustawowe dla samorządu terytorialnego w mieście stołecznym Helsinki • dodatkowe kompetencje Rady Metropolitalnej Regionu Helsinki, złożonej z przedstawicieli 4 miast wchodzących w skład regionu.

8.7. KONTROLA I ODPOWIEDZIALNOŚĆ W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Kontrola legalności: • kontrola sądowa działania administracji, która nie jest ograniczona przedmiotowo do kwestii oceny legalności działań • nadzór Kanclerza Sprawiedliwości w zakresie zgodności z prawem aktów urzędowych Rady Państwa i prezydenta republiki oraz w zakresie przestrzegania prawa i wypełniania swoich obowiązków przez urzędników, pracowników publicznych i inne osoby sprawujące funkcje publiczne, a także w sprawach przestrzegania konstytucyjnych praw i wolności oraz praw człowieka; prawo Kanclerza Sprawiedliwości do dostępu do dokumentów urzędowych, do obecności na posiedzeniach Rady Państwa oraz do kierowania oskarżeń w sprawach znajdujących się w jego kompetencjach • nadzór parlamentarnego ombudsmana w zakresie przestrzegania prawa i wypełniania obowiązków przez urzędników i pracowników publicznych oraz przez inne osoby wykonujące funkcje publiczne, a także w sprawach przestrzegania konstytucyjnych praw i wolności oraz praw człowieka; prawo Kanclerza Sprawiedliwości do dostępu do dokumentów urzędowych oraz do obecności na posiedzeniach Rady Państwa i do kierowania oskarżeń w sprawach znajdujących się w jego kompetencjach.

Kontrola finansowa: • kontrola wykonania rocznych rozliczeń z rachunków publicznych przez parlament na podstawie ustaleń rewidentów powołanych z grona deputowanych oraz przez Urząd Rewidentów Państwowych • ustawowa regulacja spraw dotyczących wysokości opłat za czynności urzędowe, dokumenty i inne działania organów państwowych.

Odowiedzialność prawna: • możliwość skierowania przez parlament (po uzyskaniu opinii Komisji Konstytucyjnej i umożliwieniu członkowi Rady Państwa złożenia wyjaśnień) oskarżenia przeciwko członkowi Rady Państwa o czyny niezgodne z prawem popełnione podczas sprawowania urzędu • na podstawie konstytucji, urzędnik jest odpo-

wiedzialny za zgodne z prawem wykonywanie urzędu, ponosząc również odpowiedzialność za decyzje organu kolegialnego, za podjęciem których, jako członek tego organu, wypowiedział się.

Odpowiedzialność polityczna: • kontrola parlamentarna nad rządem i administracją, m.in. zapytania (z możliwością uruchomienia — w wypadku negatywnej oceny odpowiedzi — procedury uchwalenia wotum nieufności), interpelacje, żądanie informacji, debaty programowe, powołanie komisji nadzwyczajnej w celu zbadania określonej sprawy • mechanizm łączenia debat w parlamencie nad oświadczeniami, raportami i informacjami rządowymi z głosowaniem zaufania do Rady Państwa lub poszczególnych ministrów • zgodnie z konstytucją, ministrowie ponoszą odpowiedzialność przed parlamentem za swoje czynności urzędowe, a każdy minister biorący udział w rozpatrzeniu sprawy na posiedzeniu Rady Państwa jest odpowiedzialny za podjętą decyzję, chyba że zgłosi on odrębne zdanie do protokołu • parlamentarne wotum nieufności wobec Rady Państwa i poszczególnych ministrów skutkujące dymisją (możliwość przedterminowego rozwiązania parlamentu przez prezydenta na podstawie uzasadnionego wniosku premiera, po konsultacji z przewodniczącym parlamentu i kierownikami frakcji parlamentarnych).

Odpowiedzialność za szkody wynikające z działania administracji publicznej: • zgodnie z konstytucją, każdy, kto ucierpiał z powodu naruszenia jego praw lub poniósł straty z powodu sprzecznego z prawem działania lub bezczynności urzędnika bądź innej osoby wykonującej funkcje publiczne, ma prawo, w trybie szczegółowo określonym w ustawie, domagać się oskarżenia i ukarania urzędnika lub innej osoby wykonującej funkcje publiczne oraz poniesienia odpowiedzialności przez organ publiczny, urzędnika lub wykonującego funkcje publiczne za wyrządzone szkody; prawo wniesienia oskarżenia nie przysługuje, jeżeli zgodnie z konstytucją, oskarżenie jest rozstrzygane przez Trybunał Stanu.

8.8. POZYCJA OBYWATELA WOBEC ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Wpływ na administrację publiczną: • konstytucyjne prawo każdego obywatela fińskiego i każdego cudzoziemca na stałe mieszkającego w Finlandii, po ukończeniu 18 lat, do głosowania w wyborach i referendach gminnych na zasadach określonych przez ustawę oraz do innego uczestnictwa w zarządzaniu sprawami gminy w zakresie określonym przez ustawę.

Gwarancje procesowe w stosunkach z administracją publiczną: • rozbudowany katalog praw i wolności gwarantowanych konstytucyjnie • zgodnie z konstytucją, wykonywanie władzy publicznej opiera się na prawie, zaś we wszystkich przejawach aktywności publicznej prawo powinno być ściśle przestrzegane • konstytucyjne prawo obywatela do dobrej administracji, tzn. do tego, by jego sprawa w należyty sposób i bez nieuzasadnionej zwłoki została rozpatrzona przez sąd lub inny urząd państwowy właściwy ustawowo, jak również by decyzje dotyczące jego praw i obowiązków były poddane kontroli sądu lub innego niezależnego organu wymiaru sprawiedliwości • na podstawie konstytucji, jawność rozpatrywania sprawy, prawo wysłuchania, prawo do otrzymania uzasadnienia decyzji, prawo do apelacji, jak również inne gwarancje rzetelnego procesu i dobrej administracji określa ustawa • zgodnie z konstytucją, dokumenty i zapisy będące w posiadaniu władz są jawne, jeżeli ich jawność nie została ograniczona z ważnych powodów przez ustawę, a każdy ma prawo dostępu do publicznych dokumentów i zapisów • konstytucyjna gwarancja dla Lapończyków odnośnie do autonomii językowej i kulturowej, w ramach określonych w ustawie • prawo Lapończyków do używania własnego języka w urzędach państwowych, na zasadach określonych w ustawie.

LITERATURA UZUPEŁNIAJĄCA

- Bokszczanin I., *Rząd Republiki Finlandii*, (w:) E. Zieliński, I. Bokszczanin, *Rządy w państwach Europy* (2), Warszawa 2005.
- Dolnicki B., *Organizacja gminy w Finlandii*, (w:) tegoż, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2003.
- Grzybowski M., *Systemy konstytucyjne państw skandynawskich*, Warszawa 1998.
- Kmieciak Z., Królikowska-Olczak M., *Finlandia*, (w:) *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmiecik, Kraków 2005.
- Konstytucja Republiki Finlandii z 11 czerwca 1999 r.*, tłum. i wstęp J. Osiński, Warszawa 2003.
- Niemivuo M., *Państwo a samorząd lokalny w Finlandii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991 nr 3.

9. FRANCJA (Republika Francuska)

9.1. UWARUNKOWANIA KSZTAŁTU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Podstawy konstytucyjne: • konstytucja V Republiki przyjęta w trybie referendum w 1958 r. na podstawie projektu rządowego • kilkanaście nowelizacji, w tym w 2003 r. w sprawie decentralizacji państwa • elementem porządku konstytucyjnego są również: Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r., wstęp do konstytucji z 1946 r. oraz zasady podstawowe uznane przez ustawy republiki (tzw. blok konstytucyjny).

Forma państwa i system rządów: • republika • system demokratycznego państwa • trójpodział władz • system semiprezydencki (zwany nieraz systemem zrationalizowanego parlamentaryzmu lub systemem prezydencko-parlamentarnym) • silna władza wykonawcza • dualistyczny model władzy wykonawczej • instytucja referendum (o jego przeprowadzeniu decyduje w sposób dyskrecyjny, na wniosek rządu lub jednej z izb parlamentu, prezydent).

Powierzchnia i charakter terytorium: • 551,5 tys. km²; zwarte terytorium oraz 4 departamenty zamorskie (Gujana Francuska, Gwadelupa, Martynika, Reunion), które wchodzą do Unii Europejskiej, 3 terytoria zamorskie (Nowa Kaledonia, Polinezja Francuska, Wallis i Futuna) i 2 terytoria o statusie specjalnym (Majota oraz Saint Pierre i Miquelon).

Liczba, struktura narodowościowa i rozmieszczenie ludności: • w 2005 r. 60,6 mln • ok. 94% to Francuzi (urodzeni we Francji) — w tym ok. 77% Francuzi rodowici, mniejszości narodowe — m.in.: Algierczycy, Marokańscy, Portugalczycy, Hiszpanie, Włosi, Turcy i Polacy • ok. 75% ludności miejskiej.

Uwarunkowania historyczne: • wpływ tradycji monarchii absolutnej • długa tradycja centralizacji i podziału terytorium państwa na departamenty • trudna droga do samorządu terytorialnego • silne przywiązanie do traktowania administracji przede wszystkim jako elementu struktury państwa, który ma zagwarantować jego jednolitość • Republika Francuska tworzy wraz z 8 niepodległymi państwami afrykańskimi, byłymi koloniami francuskimi (Czad, Dżibuti, Gabon, Komory, Kongo, Madagaskar, Republika Środkowoafrykańska i Senegal), Wspólnotę Francuską, której głową jest prezydent Francji.

9.2. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Ustrój terytorialny państwa i podstawy systemu administracji publicznej: • państwo unitarne • układ wieloszczeblowy: regiony, departamenty (w tym departamenty zamorskie), terytoria zamorskie, terytoria o specjalnym statusie i gminy • zasada reprezentacji wspólnot terytorialnych w Senacie, wybieranym w sposób pośredni przez departamentalne kolegia wyborcze złożone z deputowanych do Zgromadzenia Narodowego z danego departamentu, członków rad departamentalnych i gminnych (w wypadku mniejszych gmin delegaci wybrani przez członków rad tych gmin).

Sposób regulacji: • rozdział konstytucji o wspólnotach terytorialnych, rozbudowany treściowo w wyniku nowelizacji z 2003 r., dotyczy m.in. statusu terytoriów zamorskich • otwarty charakter konstytucyjnego podziału terytorialnego państwa • zgodnie z konstytucją, wspólnoty terytorialne — tzn. gminy, departamenty, regiony, wspólnoty o statusie szczególnym, wspólnoty zamorskie oraz inne utworzone w drodze ustawy — są powołane do podejmowania decyzji w pełnym zakresie kompetencji, które mogą być lepiej urzeczywistnione na ich szczeblu.

Struktury i instytucje: • zgodnie z konstytucją, organizacja Francji, jako niepodzielnej republiki, jest zdecentralizowana • zgodnie z konstytucją, żadna wspólnota terytorialna nie może sprawować nadzoru nad inną wspólnotą, jednakże jeżeli wykonywanie kompetencji rodzi konieczność współdziałania wielu wspólnot terytorialnych, ustawa może upoważnić jedną z nich do zorganizowania szczegółów wspólnych działań • podział administracji publicznej na dwa niezależne człony: administrację wykonującą funkcje administracyjne i administrację wykonującą orzecznictwo w sprawach dotyczących wykonywania funkcji administracyjnych • zgodnie z konstytucją, reprezentant państwa (reprezentant każdego z ministrów) we wspólnotach terytorialnych republiki ma obowiązek kontrolować zarządzanie i przestrzeganie ustaw w interesie narodowym • różnorodne zakłady publiczne (w liczbie ponad 7 tys.) wyodrębnione na podstawie wspólnego celu działania lub wspólnego majątku traktowane są jako element administracji publicznej.

Kompetencje: • zgodnie z konstytucją, na warunkach przewidzianych w ustawie, wspólnoty sprawują swobodnie swoją administrację przez wybrane rady i dysponują prawem wydawania aktów prawodawczych w celu realizacji swoich kompetencji • na podstawie konstytucji, w sytuacjach przewidzianych w ustawie organicznej (z wyjątkiem przypadków dotyczących istotnych warunków korzystania z wolności publicznych lub praw gwarantowanych konstytucyjnie) wspólnoty terytorialne lub ich związki mogą, w przypadkach gdy ustawy lub rozporządzenia to przewidują, uchylać, tytułem eksperymentu w jednej sprawie i w ustalonym okresie, dyspozycje ustawy lub rozporządzenia, które określają wykonywanie ich kompetencji • w ramach reformy dekoncentracyjnej, po ustanowieniu w 1992 r. karty dekoncentracji, postępuje proces dekoncentracji kompetencji ministrów na rzecz prefekta, znacznie poszerzający pola kompetencji rządowych organów terenowych kosztem kompetencji centrum.

Finanse: • zasada budżetowania sfery publicznej • zgodnie z konstytucją, wspólnoty terytorialne korzystają ze źródeł dochodów, którymi mogą swobodnie dysponować, na zasadach określonych w ustawie; mogą one otrzymywać całość lub część podatków wszystkich rodzajów; ustawa może upoważnić je do ustalania wymiaru i stawek podatku w określonych granicach • dochody fiskalne i inne źródła własne wspólnot terytorialnych stanowią, na warunkach określonych w ustawie organicznej dla każdej kategorii wspólnot, podstawową część ich źródeł dochodów • zgodnie z konstytucją, każdemu przekazaniu kompetencji państwa na rzecz wspólnoty terytorialnej towarzyszy przyznanie odpowiednich środków do ich wykonywania, zaś każdemu przyznaniu lub poszerzeniu kompetencji powodujących wzrost wydatków wspólnot terytorialnych odpowiada wzrost środków określonych w ustawie • po 1983 r. system subwencji celowych dla wspólnot terytorialnych został zastąpiony w dużym stopniu przez dotacje ogólne • zgodnie z konstytucją, ustawa przewiduje dyspozycje wyrównawcze w celu wspierania zasady równości wspólnot terytorialnych • stopniowy wzrost oddziaływania gospodarczego administracji terytorialnej jako mechanizm tworzenia polityk lokalnych.

Procedury i standardy: • ustawowe uregulowanie w 2000 r. praw obywateli w ich stosunkach z administracją.

Kadry: • znaczny zakres kompetencji nominacyjnych Rady Ministrów, obejmujących m.in. powoływanie na stanowiska prefektów, reprezentantów państwa we wspólnotach zamorskich oraz dyrektorów urzędów administracji centralnej • system służby cywilnej ukształtowany według modelu kariery (awansowego) • zaliczenie do administracji publicznej pracowników publicznej służby zdrowia i edukacji szkolnej.

9.3. POZIOM CENTRALNY (RZĄD I ADMINISTRACJA RZĄDOWA)

Zarys struktury organów publicznych: • dwuizbowy parlament (Zgromadzenie Narodowe i Senat) jako organ władzy ustawodawczej • pochodzący z wyborów bezpośrednich prezydent (jako głowa państwa stojąca na czele Rady Ministrów) oraz rząd jako organy władzy wykonawczej • sądy powszechne jako organy władzy sądowniczej • Rada Stanu • Rada Konstytucyjna (organ właściwy m.in. do kontroli konstytucyjności ustaw) • Najwyższy Trybunał Sprawiedliwości • Urząd Mediatora (francuska wersja ombudsmana — o stosunkowo słabej pozycji, bez umocowania w konstytucji, związany z władzą wykonawczą) • Izba Obrachunkowa (jako organ służący pomocą parlamentowi przy kontroli ustaw finansowych).

Sposób powołania rządu oraz cechy charakterystyczne jego stosunków z innymi organami: • powoływanie premiera — a na jego wniosek również innych członków rządu — przez prezydenta • wymóg posiadania przez rząd zaufania parlamentarnego • prawo do stawiania przed Zgromadzeniem Narodowym wniosku o udzielenie rządowi wotum zaufania w związku z programem rządu, deklaracją dotyczącą ogólnej polityki, albo w związku z głosowaniem nad określonym tekstem • daleko idące kompetencje rządu do ingerowania w organizację i pracę parlamentu • aktywne przewodnictwo prezydenta w trakcie posiedzeń Rady Ministrów i niektórych innych organów rządowych (z prawem do ustalania porządku obrad) • ustrojowa możliwość odmiennej orientacji politycznej prezydenta i członków kierowanej przez niego Rady Ministrów (praktycznie zastosowana w latach 1986–1988, 1993–1995 oraz 1997–2002) • prawo prezydenta do odmowy podpisania ordonansów rządowych • liczne uprawnienia prezydenta bez obowiązku kontrasygnaty rządowej • ukształtowana przez praktykę zasada, że premier powinien cieszyć się zaufaniem głowy państwa oraz że rząd podaje się do dymisji po wyborach nowego parlamentu i wyborach prezydenta.

Skład i struktura rządu oraz pozycja członków rządu: • konstytucyjny skład rządu stanowią ministrowie pod kierunkiem premiera; nazwę „Rada Ministrów” konstytucja zarezerwowała dla rządu pod przewodnictwem prezydenta Republiki; dla obrad rządu bez prezydenta Republiki przyjęto określenie „Rada Gabinetowa” • premier jako osoba kierująca działalnością rządu (w drodze wyjątku, może przewodniczyć w zastępstwie prezydenta Radzie Ministrów, na podstawie wyraźnego upoważnienia i przy określonym porządku dziennym) • złożona struktura gabinetu obejmująca m.in. ministrów stanu, ministrów, ministrów delegowanych i sekretarzy stanu.

Zakres i tryb działania rządu: • rozbudowane kompetencje rządu w sferze wykonywania polityki i określania jej kierunków (zgodnie z konstytucją, rząd określa i prowadzi politykę narodu) • kolegialny charakter pracy rządu • wymóg podpisu prezydenta pod ordonansami i dekretami uchwalanymi na posiedzeniu Rady Ministrów (jako warunek wejścia ich w życie) • system konferencji międzyministerialnych jako mechanizm uzgodnień stanowisk w procesie przygotowania decyzji rządowych • możliwość kierowania projektów rządowych do Rady Ekonomicznej i Społecznej.

Struktura instytucjonalna i mechanizm jej kształtowania: • prawo premiera do określania struktury gabinetu oraz zakresu obowiązków poszczególnych jego członków • dualistyczny model centrum rządu • gabinety polityczne członków rządu jako struktury wspomagania ministrów w określaniu polityki i kontroli jej realizacji.

Ujęcie kompetencji rządu w relacjach do administracji publicznej: • konstytucyjne prawo rządu do dysponowania administracją • od 1982 r. koordynowanie spraw polityki rządu dotyczących polityki administracyjnej na różnych szczeblach przez komitet międzyministerialny administracji terytorialnej.

Udział rządu w tworzeniu prawa: • rządowa inicjatywa ustawodawcza • monopol rządu w przedmiocie przedkładania projektu budżetu • udział rządu w stanowieniu prawa w ramach wykonywania tzw. władzy reglamentacyjnej • możliwość stanowienia przez rząd w ramach upoważnienia parlamentarnego ordonansów (w dziedzinach normalnie należących do zakresu ustawy), wymagających zatwierdzenia przez parlament.

Wymagania i ograniczenia dotyczące członków rządu i funkcjonariuszy rządowych: • zakaz łączenia obecności w rządzie i administracji z mandatem deputowanego lub senatora oraz z wszelką funkcją przedstawicielstwa zawodowego o charakterze ogólnopaństwowym, z wszelkimi urzędami publicznymi albo z działalnością zawodową.

9.4. ADMINISTRACJA PUBLICZNA NA POZIOMIE REGIONALNYM

Nazwa i liczba jednostek podziału, sposób ich kształtowania i charakter: • regiony (26, w tym 4 w części zamorskiej) • dwoisty charakter regionów jako jednostek o charakterze państwowym i (po reformie z lat 1982–1983) samorządowym • terytorialnie regiony grupujące od 2 do 8 departamentów (w 2003 r. liczyły one w części kontynentalnej od 708 tys. do blisko 11 mln, zaś w części zamorskiej od 188 tys. do ponad 764 tys. mieszkańców).

Status i kompetencje: • brak kompetencji ogólnych • brak funkcji zarządzająco-administracyjnych • programowanie i koordynowanie spraw rozwoju gospodarczego i społecznego regionu • planowanie przestrzenne • kształcenie zawodowe.

Organy stanowiące: • od 1986 r. rada regionalna wybierana w wyborach powszechnych i bezpośrednich w systemie mieszanym • kadencja 6-letnia • przewodniczący rady wybrany spośród jej członków jako organizator prac i wykonawca uchwał rady.

Organy wykonawcze: • przewodniczący wybrany z grona członków rady (na kadencję 3-letnią) i biuro (zajmują się przygotowaniem posiedzeń rady departamentu oraz wykonywaniem jej uchwał) oraz — jako organ państwowy — prefekt regionu (prefekt departamentu, w którym usytuowana jest stolica regionu).

Urzędy obsługi administracyjnej: • prefektury rządowe.

Stosunki organów szczebla regionalnego z organami centralnymi i lokalnymi: • dominująca rola prefekta regionu wspieranego przez regionalną konferencję administracyjną składającą się z prefektów departamentów z danego regionu, sekretarza generalnego z departamentu, w którym jest usytuowana stolica regionu, skarbnika-płatnika generalnego regionu oraz szefów regionalnych służb państwowych.

9.5. ADMINISTRACJA PUBLICZNA W POŚREDNICH I PODSTAWOWYCH JEDNOSTKACH WŁADZY LOKALNEJ

Rodzaj jednostek władzy lokalnej, sposób ich kształtowania i charakter administracji: • dwa rodzaje wspólnot terytorialnych: departamenty i gminy

• departamenty (100, w tym 4 w części zamorskiej) o dwoistym charakterze — jako jednostki o charakterze państwowym i samorządowym • gminy (w 2005 r. w liczbie 36763) jako wspólnoty terytorialne ludzi posiadające wspólny interes o charakterze publicznym • dualizm administracji: samorządowa i państwowa • znaczne rozdrobnienie i zróżnicowanie gmin pod względem obszaru i liczby mieszkańców (blisko 80% poniżej 1 tys. mieszkańców, ok. 4 tys. z liczbą mieszkańców mniejszą niż 100).

Status i kompetencje departamentu: • sprawy socjalne • edukacja • kultura • interwencjonizm gospodarczy • planowanie regionalne • transport • własny budżet • partycypacja w podatkach bezpośrednich.

Status i kompetencje gminy: • wszelkie kompetencje dotyczące spraw lokalnych, poza sprawami wyłączonymi na podstawie ustawy • podmiot prawa publicznego • własny budżet • partycypacja w podatkach (przede wszystkim podatkach bezpośrednich) • uprawnienia do stanowienia podatków i opłat lokalnych • uprawnienia do posiadania własności komunalnej • uprawnienia do prowadzenia działalności gospodarczej związanej z usługami komunalnymi lub przedsięwzięciami ogólnymi • uprawnienia do tworzenia instytucji i podmiotów realizujących zadania publiczne w gminie • możliwość tworzenia związków (stowarzyszeń) ponadgminnych.

Organy stanowiące departamentu: • rada generalna (rada główna) • wybory powszechne i bezpośrednie, w gminach do 3,5 tys. mieszkańców o charakterze większościowym, w pozostałych — o charakterze mieszanym • kadencja 6-letnia (co 3 lata wymieniana jest połowa składu rady) • funkcje prezydialne spełnia wybrany z grona członków rady (na kadencję 3-letnią) przewodniczący oraz biuro.

Organy stanowiące gminy: • rada gminy • wybory powszechne, bezpośrednie o charakterze większościowym • kadencja 6-letnia • na czele mer wybierany przez radę z grona jej członków.

Organy wykonawcze departamentu: • przewodniczący wybrany z grona członków rady (na kadencję 3-letnią) i biuro zajmują się przygotowaniem posiedzeń rady departamentu oraz wykonywaniem jej uchwał.

Organy wykonawcze gminy: • mer i jego zastępcy tworzący zarząd gminy (magistrat) • wybór przez radę gminy • kadencja 6-letnia; możliwość wcześniejszego odwołania dekretem rządu w ściśle określonych sytuacjach • odpowiedzialność mera za wykonywanie na terenie gminy przepisów prawa państwowego.

Urzędy obsługi administracyjnej w departamencie: • urzędy departamentu podporządkowane przewodniczącemu rady generalnej departamentu oraz urzędy terenowej administracji rządowej podporządkowane prefektowi • rozbudowane struktury administracji rządowej.

Urzędy obsługi administracyjnej w gminie: • urząd samorządowy podporządkowany merowi (władztwo personalne) oraz urzędy terenowej administracji rządowej • sekretarz generalny rady gminy jako kierownik urzędu.

Stosunki organów departamentu z organami rządowymi i regionalnymi: • reprezentowanie interesu państwa przez prefekta (od 1982 r. do 1988 r. zwanego komisarzem Republiki) podporządkowanego rządowi, powoływanego z korpusu służby cywilnej i odwoływanego na wniosek premiera i ministra spraw wewnętrznych przez prezydenta • wspomaganie prefekta w realizacji zadań państwowych przez sekretarza generalnego, szefów poszczególnych służb i podprefektów • rola prefekta jako pośrednika kontaktów między administracją centralną i służbami regionalnymi państwa z wszystkimi podmiotami administracji funkcjonującymi na poziomie departamentalnym • rola prefekta

jako pośrednika kontaktów organów departamentu z innymi departamentami, gminami i zakładami publicznymi • usytuowanie prefekta jako organu policji administracyjnej, ogólnej i sądowej • władza bezpośrednia prefekta nad szefami służb państwowych w departamencie, a także nad delegatami i współpracownikami tych służb • kompetencje kontrolne prefekta wobec działalności władz wspólnotowych w zakresie legalności.

Stosunki organów gminy z organami rządowymi, regionalnymi i departamentalnymi: • reprezentowanie interesu państwa przez mera podporządkowanego w tych funkcjach prefektowi • następcza kontrola legalności aktów organów samorządu (wstępna — dokonywana przez prefekta, a w sprawach finansowych przez regionalne izby obrachunkowe, zaś finalna — dokonywana przez trybunały administracyjne).

9.6. SPECYFIKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ TERYTORIÓW ZAMORSKICH

Charakter terytorium: • departamenty, regiony zamorskie i wspólnoty zamorskie o zróżnicowanym statusie konstytucyjnym • niektóre podmioty określone z nazwy w konstytucji (Gwadelupa, Gujana, Martynika, Reunion, Mayote, Saint-Pierre et Miquelon, wyspy Wallis i Futuna oraz Polinezja Francuska), inne określone tylko przez wskazanie ich kategorii (departamenty, regiony zamorskie i wspólnoty terytorialne) • odrębne regulacje konstytucyjne dotyczące statusu Nowej Kaledonii (obejmujące m.in. mechanizm potwierdzenia przez ludność oraz ujęcia w ustawie organicznej postanowień umowy podpisanej w 1998 r. w Numea w sprawie kompetencji państwa przekazanych instytucjom Nowej Kaledonii, organizacji i funkcjonowania tych instytucji, zasad dotyczących obywatelstwa, systemu wyborczego, zatrudnienia oraz zwyczajowego stanu cywilnego, a także warunków i terminów wypowiedzenia się przez ludność Nowej Kaledonii w sprawie pełnej suwerenności) • zgodnie z konstytucją, ustawa określa status i szczególną administrację francuskich ziem południowych i antarktycznych • konstytucyjnie określona możliwość utworzenia w drodze ustawy wspólnoty terytorialnej zastępującej departament i region zamorski lub instytucje wspólnego zgromadzenia przedstawicielskiego dla tych dwóch wspólnot po uzyskaniu zgody wyborców tych wspólnot • konstytucyjnie dopuszczona możliwość tworzenia szczególnych wspólnot terytorialnych o statusie określonym ustawą organiczną uchwaloną po wyrażeniu opinii przez zgromadzenie przedstawicielskie.

Status i kompetencje: • zgodnie z konstytucją, w departamentach i regionach zamorskich ustawy i rozporządzenia stosuje się z mocy prawa; mogą one być (z wyjątkiem departamentu i regionu Reunion) poddawane zabiegom dostosowawczym w celu ich dostosowania do szczególnych cech i konieczności występujących w tych wspólnotach • zabiegi dostosowawcze dotyczące prawa mogą być podejmowane przez departamenty i regiony zamorskie w sprawach, w których wspólnoty te mają przyznane kompetencje, jeśli zabiegi te są dopuszczone przez ustawy • możliwość ustawowego upoważnienia departamentów i regionów zamorskich do samodzielnego określania reguł stosowanych na ich obszarze, jednak w ograniczonej liczbie spraw należących do domeny ustawy; reguły te nie mogą dotyczyć obywatelstwa, praw cywilnych, gwarancji wolności publicznych, stanu cywilnego i zdolności prawnej osób, organizacji wymiaru sprawiedliwości, prawa karnego, procedury karnej, polityki zagranicznej, obrony, bezpieczeństwa i porządku publicznego, pieniądza, kredytu i wymiany, a także prawa wyborczego, zaś powyższe wyliczenie może zostać sprezyzowane i uzupełnione przez ustawę organiczną • status wspólnot zamorskich (innych niż departamenty i regiony zamorskie oraz wspólnoty powstałe w wyniku ich ustawowego zastąpienia) jest określony w statutach (zawartych w ustawach uchwalonych po wyrażeniu opinii przez zgromadzenie przedstawicielskie), w których ustalone są m.in.: warunki,

w których ustawy i rozporządzenia są tam stosowane; kompetencje tej wspólnoty; reguły jej organizacji oraz warunki, w jakich jej instytucje są konsultowane w sprawach dotyczących projektów i propozycji ustaw, a także projektów ordonansów lub dekrétów zawierających postanowienia szczególne dla wspólnoty • w odniesieniu do wspólnot zamorskich (innych niż departamenty i regiony zamorskie oraz wspólnoty powstałe w wyniku ich ustawowego zastąpienia) ustawa organiczna może określić także warunki, w których: Rada Stanu wykonuje specyficzny nadzór jurysdykcyjny w stosunku do aktów zgromadzenia przedstawicielskiego podejmowanych z tytułu kompetencji, które posiada w ramach ustawy; zgromadzenie przedstawicielskie może zmienić ustawę promulgowaną po wejściu w życie statusu wspólnoty, jeżeli Rada Konstytucyjna orzekająca na wniosek wspólnoty stwierdzi, że: ustawa ta wkracza w zakres kompetencji tej wspólnoty, mają być podjęte przez wspólnotę środki uzasadnione potrzebami lokalnymi na rzecz ludności w dziedzinie zatrudnienia, prawa osiedlania się, w celu wykonywania aktywności zawodowej lub ochrony posiadanego majątku; wspólnota może partycypować, pod nadzorem państwa w wykonywaniu kompetencji, które państwo zachowuje, z poszanowaniem gwarancji przyznanych na całości terytorium państwowego dla wykonywania wolności publicznej • w odniesieniu do wspólnot zamorskich (innych niż departamenty i regiony zamorskie oraz wspólnoty powstałe w wyniku ich ustawowego zastąpienia) oraz Nowej Kaledonii, na podstawie konstytucji, rząd — w drodze ordonansu — może w sprawach należących do kompetencji państwa rozszerzyć przepisy o charakterze legislacyjnym obowiązujące w metropolii, chyba że ustawa wyklucza w sposób wyraźny zastosowanie tej procedury; ordonanse te są podejmowane w Radzie Ministrów po zasięgnięciu opinii zainteresowanego zgromadzenia przedstawicielskiego i Rady Stanu, wymagają publikacji i stają się nieważne wskutek braku ich akceptacji przez parlament w terminie osiemnastu miesięcy od opublikowania.

Stosunki władz z organami rządowymi: • zgodnie z konstytucją, zmiany dotyczące całości lub części jednej ze wspólnot zamorskich wymienionych w konstytucji są dokonywane w drodze ustawy organicznej i nie mogą być wprowadzone bez zgody wyborców wspólnoty lub części zainteresowanej wspólnoty • prezydent, na wniosek rządu podczas trwania sesji lub na wspólny wniosek obu izb opublikowany w „Journal Officiel”, może zarządzić zasięgnięcie opinii wyborców wspólnoty terytorialnej terytoriów zamorskich, w sprawach dotyczących jej organizacji, kompetencji lub systemu legislacyjnego • jeśli zasięgnięcie opinii dotyczy zmian odnoszących się do całości lub części jednej ze wspólnot i jest przeprowadzane na wniosek rządu, ma on obowiązek złożenia wobec każdej z izb stosownej deklaracji, po której następuje debata parlamentarna.

9.7. SPECYFIKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W DUŻYCH MIASTACH

Rozwiązania specyficzne: • odrębny status zarządzania w największych miastach (Paryżu, Marsylii i Lyonie) • rada gminna na szczeblu miasta • mer jako organ wykonawczy • podział na dzielnice (od 9 do 20) jako jednostki pomocnicze pozbawione osobowości prawnej, z własnymi radami i merami • możliwość funkcjonowania jednej rady dla kilku dzielnic.

9.8. KONTROLA I ODPOWIEDZIALNOŚĆ W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Kontrola legalności: • działalność sądownictwa administracyjnego (orzekającego na podstawie prawa administracyjnego i działającego jako niezależna część administracji publicznej) • działalność kontrolna Urzędu Mediatora w wypadku skargi (złożonej za

pośrednictwem członka parlamentu) na konkretne rozstrzygnięcie; możliwość sformułowania przez mediatora zaleceń lub inicjatyw korekcyjnych, które wymagają udzielenia odpowiedzi.

Kontrola finansowa: • parlamentarna kontrola wykonania budżetu.

Odpowiedzialność prawna: • odpowiedzialność karna członków rządu przed Trybunałem Sprawiedliwości Republiki za czyny popełnione w ramach sprawowania swych funkcji i mające w momencie ich popełnienia cechy zbrodni lub występku; Trybunał Sprawiedliwości związany jest definicją zbrodni lub występku, jak również sankcjami karnymi przewidzianymi w ustawach • prawo każdej osoby, która uważa się za pokrzywdzoną przez zbrodnię lub występki popełnione przez członka rządu w trakcie wykonywania funkcji, do wniesienia skargi do komisji skarg; komisja zarządza bądź umorzenie postępowania, bądź przekazanie wniosku Prokuratorowi Generalnemu przy Sądzie Kasacyjnym w celu skierowania do Trybunału Sprawiedliwości Republiki.

Odpowiedzialność polityczna: • kontrola parlamentarna nad rządem i administracją (m.in. interpelacje i zapytania, prawo do informacji i otrzymywania dokumentów, komisja śledcza) • odpowiedzialność polityczna rządu przed Zgromadzeniem Narodowym (w wypadku utraty zaufania wymóg dymisji, chyba że prezydent rozwiąże Zgromadzenie Narodowe) • instrumenty wotum zaufania i wotum nieufności.

Odpowiedzialność za szkody wynikające z działania administracji publicznej: • odpowiedzialność państwa za szkody wyrządzone przez jego funkcjonariuszy.

9.9. POZYCJA OBYWATELA WOBEC ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Wpływ na administrację publiczną: • czynne i bierne prawa wyborcze w wyborach do parlamentu oraz wyborach stanowiących samorządu terytorialnego • prawo do udziału w referendum ogólnonarodowym i lokalnym • konstytucyjna zasada równego dostępu obywateli do wszystkich godności, stanowisk i funkcji publicznych, zależnie od ich uzdolnień i z zachowaniem tylko takich różnic, które wynikają z ich cnót i talentów • konstytucyjne gwarancje dla wyborców każdej wspólnoty terytorialnej odnośnie do składania, na warunkach określonych w ustawie, petycji w sprawie wpisania do porządku obrad zgromadzenia przedstawicielskiego tej wspólnoty sprawy z zakresu jej kompetencji • konstytucyjne gwarancje poddania, na zasadach określonych w ustawie organicznej, decyzji wyborców tej wspólnoty pod referendum projektów wniesionych pod obrady lub aktów z zakresu kompetencji wspólnoty terytorialnej • zgodnie z konstytucją, jeśli rozważa się stworzenie wspólnoty terytorialnej wyposażonej w statut szczególny albo zmianę jej organizacji, może być zarządzone w drodze ustawy zasięgnięcie opinii wyborców wpisanych do spisów tej wspólnoty; zmiana granic wspólnoty terytorialnej także może stanowić powód zasięgnięcia opinii wyborców, na zasadach określonych w ustawie • konstytucyjne prawo wszystkich obywateli do stwierdzania osobiście lub za pośrednictwem swych przedstawicieli niezbędności podatku publicznego, wyrażania nań zgody w sposób swobodny, czuwania nad jego wykorzystaniem oraz ustalania jego wysokości, podstawy wymiaru, sposobu pobierania i czasu trwania • zgodnie z konstytucją, społeczeństwo ma prawo żądać sprawozdania z działalności od każdego urzędnika publicznego.

Gwarancje procesowe w stosunkach z administracją publiczną: • katalog praw i wolności zawarty w Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela • konstytucyjna zasada równości wszystkich obywateli wobec prawa • ustawowe gwarancje (z 1978 r., rozwinęte w 2000 r.) odnośnie do dostępu do dokumentów i informacji administracyjnych •

ustawowo określony obowiązek prawnego i faktycznego uzasadnienia na piśmie większości decyzji administracyjnych • prawo do złożenia w trybie pilnym skargi do sądu administracyjnego w sprawie dopiero przygotowywanej decyzji, która może zagrozić podstawowym wolnościom • prawo do skargi apelacyjnej oraz do skargi kasacyjnej wobec orzeczenia trybunału administracyjnego.

LITERATURA UZUPEŁNIAJĄCA

- Bokszczanin I., *Rząd V Republiki Francuskiej*, (w:) E. Zieliński, I. Bokszczanin, *Rządy w państwach Europy (1)*, Warszawa 2003.
- Borkowski J., *Francja*, (w:) *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmiecik, Kraków 2005.
- Choraży K., *Zagadnienia ustroju lokalnego Francji*, Lublin 1998.
- Dolnicki B., *Organizacja samorządu terytorialnego we Francji*, (w:) tegoż, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2003.
- Gdulewicz E., *System konstytucyjny Francji*, Warszawa 2000.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna, zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Jeżewski J., *Dekoncentracja terytorialna administracji jako zasada prawa administracyjnego we Francji*, Wrocław 2004.
- Jeżewski J., *We Francji*, (w:) *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, red. J. Jeżewski, Wrocław 1999.
- Konstytucja Francji*, tłum. i wstęp W. Skrzydło, Warszawa 2005.
- Mazur S., *Narodowe modele administracji publicznej*, (w:) *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2005.
- Mendel Z., *Regiony we Francji*, (w:) *Oblicza decentralizmu*, red. J. Iwanek, Katowice 1996.
- Prawo francuskie*, t. 2, red. A. Machowska, K. Wojtyczek, Kraków 2005.
- Sarnecki P., *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Kraków 2003.
- Schrameck O., *Gabinety polityczne ministrów*, (w:) *Gabinety polityczne. Narzędzie skutecznego rządzenia*, red. D. Bach-Golecka, Kraków–Nowy Sącz 2007.
- Szpor A., *Akt reglamentacyjny jako instrument działania administracji we Francji*, Warszawa 2003.
- Wiszniewski R., *Zarządzanie administracją publiczną w Wielkiej Brytanii, Stanach Zjednoczonych, Francji i Niemczech. Studium przedmiotu*, (w:) *Administracja publiczna w procesie przemian*, red. A. Ferens, I. Macek, Wrocław 2002.

10. GRECJA (Republika Grecka)

10.1. UWARUNKOWANIA KSZTAŁTU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Podstawy konstytucyjne: • konstytucja uchwalona w 1975 r. przez Zgromadzenie Narodowe, nowelizowana w latach 1986 i 2001.

Forma państwa i system rządów: • republika parlamentarna • system demokratycznego państwa prawa • trójpodział władz • silna pozycja parlamentu • system parlamentarno-gabinetowy • dualizm egzekutywy z umacniającą się pozycją rządu • referendum.

Powierzchnia i charakter terytorium: • 132 tys. km²; ponad 1000 wysp, w tym 169 zamieszkanymi, ok. 2/3 powierzchni kraju to tereny górskie.

Liczba, struktura narodowościowa i rozmieszczenie ludności: • w 2005 r. 11,2 mln • ok. 92% to Grecy; wśród mniejszości: 2% Albańczyków i 2% Macedończyków • 60% ludności miejskiej.

Uwarunkowania historyczne: • dziedzictwo historyczne antycznej Grecji • napięcia na tle stosunków z Turcją • zakłócenia demokracji związane z rządami wojskowych (w tym rządami dyktatorskimi w latach 1967–73) • duży wpływ doświadczeń francuskich w dziedzinie prawa administracyjnego.

10.2. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Ustrój terytorialny państwa i podstawy systemu administracji publicznej: • państwo unitarne z autonomią Góry Athos • struktura terytorialna państwa (po zmianach z 1997 r.) obejmuje szczebel regionalny, prefektury oraz gminy • regiony w podstawowym podziale terytorialnym z administracją rządową • prefektury samorządowe jako drugi szczebel podziału terytorialnego kraju • gmina samorządowa jako struktura władzy lokalnej.

Sposób regulacji: • szczegółowe regulacje konstytucyjne dotyczące rządu • odrębny dział konstytucji poświęcony administracji zawiera rozdziały dotyczące organizacji administracji, statusu organów administracji oraz autonomicznego ustroju Góry Athos • brak konstytucyjnego opisu podziału terytorialnego kraju; struktura ukształtowana w trybie ustaw i dekretów • zgodnie z konstytucją, funkcjonariusze publiczni: wykonują wolę państwa, służą ludowi, winni być wierni konstytucji i oddani Ojczyźnie.

Struktury i instytucje: • konstytucyjna zasada zorganizowania administracji państwowej z zachowaniem decentralizacji • konstytucyjna zasada dokonywania administracyjnego podziału kraju z uwzględnieniem warunków geoeconomicznych, społecznych oraz transportowych • zgodnie z konstytucyjną deklaracją, ustawodawca i administracja muszą w swojej działalności normatywnej brać pod uwagę szczególne warunki regionów wyspiarskich.

Kompetencje: • zgodnie z konstytucją, terenowe organy państwowe mają generalną kompetencję w zakresie podejmowania decyzji w sprawach dotyczących ich okręgów;

urzędy centralne, poza odrębnymi kompetencjami, sprawują ogólne kierownictwo, koordynują działania i sprawują kontrolę nad zgodnością z prawem decyzji organów terenowych, na zasadach określonych w ustawach • zgodnie z konstytucją, zarządzanie sprawami lokalnymi leży w gestii samorządów terytorialnych pierwszego i drugiego szczebla; istnieje domniemanie kompetencji na korzyść samorządów terytorialnych w zarządzaniu sprawami lokalnymi; ustawa określa zasięg i kategorie spraw lokalnych, jak również ich przydział poszczególnym szczeblom; ustawa może powierzyć samorządom terytorialnym wykonywanie zadań państwa.

Finanse: • zasada budżetowania sfery publicznej • ograniczony udział dochodów własnych w budżetach jednostek samorządu terytorialnego; mechanizm dotacji z budżetu państwowego.

Procedury i standardy: • zgodnie z konstytucją, prawa człowieka jako jednostki i jako członka społeczeństwa oraz zasada społecznego państwa prawa są gwarantowane przez państwo; wszystkie organy państwa są obowiązane do zapewnienia swobodnego i skutecznego korzystania z nich • zgodnie z konstytucją, bezwzględnie zabrania się funkcjonariuszom sądownictwa, wojskowym oraz funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa okazywania w jakiegokolwiek formie sympatii lub niechęci do jakiegokolwiek partii politycznej, a także bezwzględnie zabrania się funkcjonariuszom państwa, samorządów terytorialnych, innych osób prawnych prawa publicznego lub przedsiębiorstw publicznych samorządów terytorialnych, lub przedsiębiorstw, których zarząd powoływany jest bezpośrednio lub pośrednio przez państwo, okazywania w jakiegokolwiek formie sympatii lub niechęci do którejkolwiek partii politycznej podczas sprawowania swojego urzędu • skodyfikowane (w 1999 r.) zasady postępowania administracyjnego.

Kadry: • zgodnie z konstytucyjną zasadą (zaliczoną do rozwiązań, które nie mogą być przedmiotem rewizji), tylko obywatele greccy mogą być powoływani do służby publicznej, z wyjątkami określonymi w ustawie • rozbudowany katalog przypadków niewybieralności i niepołączalności mandatu deputowanego z aktywnością w administracji, w tym, zgodnie z konstytucją, m.in.: pobierający wynagrodzenie funkcjonariusze i pracownicy publiczni, inni urzędnicy państwowi, urzędnicy samorządów terytorialnych lub innych osób prawnych prawa publicznego, osoby stanowiące jednoosobowe, pochodzące z wyboru organy samorządów terytorialnych nie mogą kandydować ani być wybranymi na deputowanych bez podania się do dymisji przed zgłoszeniem swojej kandydatury; osoby stanowiące jednoosobowe, pochodzące z wyboru wyższe organy samorządów terytorialnych drugiego szczebla nie mogą kandydować ani zostać wybrane na deputowanych podczas trwania kadencji, na którą zostały wybrane, nawet jeżeli podadzą się do dymisji; osoby zajmujące wskazane w konstytucji stanowiska w administracji rządowej i samorządowej (oraz w podmiotach kontrolowanych przez administrację) nie mogą kandydować ani zostać wybrane na deputowanych w żadnym okręgu wyborczym, w którym pełniły swoje funkcje, lub w okręgu wyborczym, na które rozciągała się ich kompetencja terytorialna w ciągu ostatnich 18 miesięcy czteroletniej kadencji Izby Deputowanych • zgodnie z konstytucją, strajk, w jakiegokolwiek formie, jest zabroniony w odniesieniu do funkcjonariuszy sądownictwa i pracowników organów bezpieczeństwa; prawo do strajku podlega określonym ograniczeniom, regulowanym w ustawie, w odniesieniu do funkcjonariuszy publicznych, urzędników samorządów terytorialnych, osób prawnych prawa publicznego, pracowników przedsiębiorstw publicznych lub przedsiębiorstw użyteczności publicznej, których funkcjonowanie ma podstawowe znaczenie dla zaspokajania podstawowych potrzeb całego społeczeństwa; ograniczenia te nie mogą prowadzić do likwidacji prawa do strajku ani stwarzać

przeszkód w jego przeprowadzeniu zgodnie z prawem • zgodnie z konstytucją, w wypadku gdy konstytucja przewiduje utworzenie i działanie niezależnego organu, członkowie tego organu są powoływani na określoną kadencję i korzystają z niezawisłości osobistej i funkcjonalnej, na zasadach określonych w ustawie • zgodnie z konstytucją, kwalifikacje i zasady powoływania funkcjonariuszy publicznych określa ustawa • zgodnie z konstytucją, nikt nie może być powołany na stanowisko nieprzewidziane w ustawie; wyjątkowo, odrębna ustawa może przewidywać zatrudnienie personelu na określony czas dla zaspokojenia nieprzewidzianych i pilnych potrzeb, na podstawie umowy regulowanej prawem prywatnym • zgodnie z konstytucją, funkcjonariusze publiczni, zajmując stanowiska określone w ustawie, są nieusuwalni, dopóki istnieją te stanowiska; obejmuje ich system awansów zgodny z postanowieniami ustawy; z wyjątkiem sytuacji gdy opuszczają oni służbę w związku z osiągnięciem granicy wieku emerytalnego lub gdy są odwoływani na mocy orzeczenia sądowego, nie mogą być przenieszeni bez orzeczenia ani przesuwani na niższe stanowisko lub odwoływani bez decyzji rady służby, złożonej co najmniej w 2/3 z nieusuwalnych funkcjonariuszy (od decyzji tych rad przysługuje odwołanie do Rady Stanu, na zasadach określonych w ustawie) • zgodnie z konstytucją, tylko wyjątkowo ustawa może wyłączyć zasadę nieusuwalności wobec wyższych urzędników administracyjnych mianowanych poza kwalifikacją służby cywilnej, osób mianowanych na stanowisko ambasadora, funkcjonariuszy obsługi urzędu Prezydenta Republiki oraz gabinetów premiera, ministrów i sekretarzy stanu, a także urzędników Izby Deputowanych, jak również urzędników samorządów terytorialnych i innych osób prawnych prawa publicznego • zgodnie z konstytucją, rekrutacja personelu urzędniczego oraz personelu sektora publicznego w szerszym znaczeniu, jaki za każdym razem określany jest w ustawie, z wyjątkiem stanowisk wskazanych w punkcie poprzednim, odbywa się albo w drodze konkursu, albo w drodze selekcji przeprowadzanej według obiektywnych i ustalonych wcześniej kryteriów i podlega kontroli niezależnego organu, na zasadach określonych w ustawie; ustawa może przewidywać odrębne procedury selekcji objęte ściślejszą gwarancją kryteriów przejrzystości i zasług albo odrębne procedury selekcji personelu na stanowiska, które są objęte odrębnymi gwarancjami konstytucyjnymi, lub na stanowiska podobne do mandatu • zgodnie z konstytucją, ustawa określa warunki i czas trwania stosunku pracy normowanego prawem prywatnym odnoszące się do personelu urzędniczego oraz personelu sektora publicznego; ustawa określa również zadania, jakie może wykonywać taki personel; zabronione jest zatrudnianie na czas nieokreślony w drodze ustawodawczej takiego personelu lub zmiana jego umów o zatrudnienie na umowy bezterminowe; zakazy te obejmują również osoby zatrudnione na podstawie umowy o wykonanie konkretnej pracy • zgodnie z konstytucją, żaden funkcjonariusz lub urzędnik sektora publicznego nie może być powołany dodatkowo na inne stanowiska publiczne; wyjątki od tej zasady mogą być wskazane w ustawie, z tym że płaca lub wszelkiego rodzaju wynagrodzenie dodatkowe nie mogą wówczas przekroczyć w wymiarze miesięcznym łącznego wynagrodzenia miesięcznego uzyskiwanego z tytułu głównego zatrudnienia.

10.3. POZIOM CENTRALNY (RZĄD I ADMINISTRACJA RZĄDOWA)

Zarys struktury organów publicznych: • jednoizbowy parlament (Izba Deputowanych) i wybierany przez parlament prezydent republiki jako podmioty władzy ustawodawczej • prezydent republiki i rząd jako podmioty władzy wykonawczej • sądy administracyjne, cywilne i karne oraz Rada Stanu, Sąd Kasacyjny i Najwyższy Sąd Specjalny (orzekający m.in. w sprawach: prawomocności wyników referendum, niepołączalności stanowisk, konfliktów między sądami i władzami administracyjnymi, niezgodności treści

ustaw z konstytucją) jako podmioty władzy sądowniczej • Izba Obrachunkowa • Rzecznik Praw Obywatelskich (od 1998 r.).

Sposób powołania rządu oraz cechy charakterystyczne jego stosunków z innymi organami: • powoływanie premiera, a na jego wniosek powoływanie i odwoływanie pozostałych członków rządu i sekretarzy stanu przez prezydenta republiki • zgodnie z konstytucyjną zasadą, na premiera powoływany jest przywódca partii, która dysponuje bezwzględną większością głosów w Izbie Deputowanych, lub — gdy żadna partia nie ma takiej większości — przywódca partii dysponującej względną większością głosów w parlamencie i mającej możliwość utworzenia rządu cieszącego się zaufaniem Izby Deputowanych • wymóg posiadania przez rząd zaufania Izby Deputowanych: obowiązek uzyskania parlamentarnego wotum zaufania przez nowy rząd; możliwość wyrażenia przez Izbę Deputowanych wotum nieufności dla całego rządu (prezydent może rozwiązać Izbę Deputowanych, jeżeli dwa rządy podały się do dymisji lub jeżeli Izba Deputowanych nie gwarantuje stabilności rządowej) bądź poszczególnych jego członków • prezydent rozwiązuje Izbę Deputowanych na wniosek rządu, który otrzymał wotum zaufania, w celu odnowienia mandatu wyborczego przed rozwiązaniem kwestii mającej szczególne znaczenie dla kraju (rozwiązanie nowego parlamentu z tego samego powodu jest wykluczone) • obowiązek rządowej kontrasygnaty aktów prezydenta z wyjątkiem przypadków wskazanych w konstytucji.

Skład i struktura rządu oraz pozycja członków rządu: • zgodnie z konstytucją, rząd tworzy Rada Ministrów składająca się z premiera i ministrów • jednego lub kilku ministrów można powołać na stanowisko wicepremiera, na mocy dekretu wydanego na wniosek premiera • możliwe jest powołania ministrów bez teki • premier zapewnia jedność rządu i kieruje działalnością rządu oraz służb publicznych, mając na celu realizację polityki rządu w ramach ustaw • każdy minister odpowiedzialny za dział administracji rządowej wykonuje kompetencje określone w ustawie • ministrowie bez teki wykonują kompetencje powierzone im zarządzeniem premiera • sekretarze stanu wykonują kompetencje powierzone im wspólnym zarządzeniem premiera i odpowiedniego ministra.

Zakres i tryb działania rządu: • rząd określa ogólną politykę kraju i kieruje nią, zgodnie z postanowieniami konstytucji i ustaw • kolegialny tryb działania rządu • podejmowanie decyzji przez rząd bezwzględną większością głosów przy obecności co najmniej połowy składu rządu.

Struktura instytucjonalna i mechanizm jej kształtowania: • ustawowy tryb określania zasad tworzenia i funkcjonowania Rady Ministrów • ustawowy tryb określania statusu wiceministrów, ministrów bez teki i sekretarzy stanu, którzy mogą być uważani za członków rządu, oraz statusu stałych sekretarzy stanu • zgodnie z konstytucyjną normą, ustawa określa zasady powoływania, funkcjonowania oraz kompetencje Komitetu Gospodarczego i Społecznego, którego zadaniem jest prowadzenie dialogu społecznego na temat ogólnej polityki kraju, a w szczególności w zakresie kierunków polityki gospodarczej i społecznej, jak również wyrażanie opinii w sprawie przedłożonych mu projektów ustaw • zgodnie z konstytucją, ustawa określa zasady powoływania, funkcjonowania oraz kompetencje Krajowej Rady Polityki Zagranicznej, zakładając uczestnictwo w niej przedstawicieli partii obecnych w Izbie Deputowanych oraz osób mających odpowiednią wiedzę lub szczególne doświadczenie.

Ujęcie kompetencji rządu w relacjach do administracji publicznej: • silna pozycja rządu wobec całej administracji • minister spraw wewnętrznych jako organ nadzoru nad administracją publiczną.

Udział rządu w tworzeniu prawa: • rządowa inicjatywa ustawodawcza • monopol ministra finansów na przedkładanie projektu ustawy budżetowej oraz projektów ustaw dotyczących świadczeń pieniężnych • na wniosek właściwego ministra, na podstawie i w ramach szczególnej delegacji ustawowej, prezydent może wydawać dekrety normatywne; upoważnienie innych organów administracji do wydawania aktów normatywnych jest dozwolone jedynie w odniesieniu do materii szczegółowych, spraw interesu lokalnego albo o charakterze technicznym lub uszczegóławiającym • w nadzwyczajnych okolicznościach pilnej i nieprzewidzianej konieczności prezydent może, na wniosek Rady Ministrów, wydawać akty o materii właściwej dla ustawy (wymagają one później zatwierdzenia przez parlament).

Wymagania i ograniczenia dotyczące członków rządu i funkcjonariuszy rządowych: • zgodnie z konstytucją, nikt nie może być powołany na stanowisko członka rządu lub sekretarza stanu, jeżeli nie ma kwalifikacji, jakie — zgodnie z konstytucją — powinien mieć deputowany (tzn. musi być obywatelem greckim mającym ukończone co najmniej 25 lat) • brak zakazu łączenia mandatu parlamentarnego z funkcjonowaniem w składzie rządu • zgodnie z konstytucją, wszelka aktywność zawodowa członków rządu i sekretarzy stanu ulega zawieszeniu na czas pełnienia tych funkcji, zaś ustawa może wprowadzić w odniesieniu do tych osób zasadę niepołączalności tych funkcji z innymi formami działalności.

10.4. ADMINISTRACJA PUBLICZNA NA POZIOMIE REGIONALNYM I W WYŻSZYCH JEDNOSTKACH WŁADZY LOKALNEJ

Nazwa i liczba jednostek podziału, sposób ich kształtowania i charakter: • 13 regionów (funkcjonujących na podstawie ustawy z 1997 r.) • rządowy charakter administracji regionów • brak organów o charakterze samorządowym.

Status i kompetencje: • terenowa administracja rządowa.

Organy stanowiące: • brak kolegialnych, regionalnych organów stanowiących.

Organy wykonawcze: • sekretarz generalny regionu mianowany przez Radę Ministrów • rada regionalna (sekretarz generalny, prefekci oraz przedstawiciele związków zawodowych oraz stowarzyszeń społecznych i zawodowych) jako organ doradczy.

Urzędy obsługi administracyjnej: • urzędy o charakterze terenowej administracji rządowej podporządkowane sekretarzowi generalnemu regionu.

Stosunki organów szczebla regionalnego z organami centralnymi i lokalnymi: • podległość administracji regionalnej rządowi • Rada Regionów (z udziałem ministra spraw wewnętrznych, administracji i decentralizacji oraz regionalnych sekretarzy generalnych) jako organ rządowy koordynujący funkcjonowanie regionów • uprawnienia sekretarza generalnego regionu do kontrolowania działania organów samorządowych funkcjonujących na terenie regionu.

10.5. ADMINISTRACJA PUBLICZNA W PODSTAWOWYCH JEDNOSTKACH WŁADZY LOKALNEJ

Rodzaj jednostek władzy lokalnej, sposób ich kształtowania i charakter administracji: • dwa poziomy władzy lokalnej: prefektury i gminy samorządowe • od 1994 r. 51 prefektur (od 2 do 6 w regionie); po reformie 1997 r. (według stanu z 2005 r.) 900 gmin miejskich (zwanymi okręgami miejskimi) i 133 gminy wiejskie • brak podległości między obu poziomami władzy lokalnej.

Status i kompetencje: • zgodnie z konstytucją, samorządy terytorialne korzystają z samodzielności administracyjnej i finansowej • osobowość prawna • własność komunalna • opłaty i podatki lokalne • zgodnie z konstytucją, ustawa może przewidywać tworzenie obligatoryjnych lub dobrowolnych związków samorządów terytorialnych, zarządzanych przez pochodzące z wyboru organy; celem związków jest wykonywanie prac lub świadczenie usług, lub wykonywanie kompetencji samorządów terytorialnych • kompetencje samorządu terytorialnego w sferze polityki komunalnej, oświaty (do szczebla średniego), opieki zdrowotnej i opieki społecznej, porządku publicznego i ochrony środowiska.

Organy stanowiące: • zgodnie z konstytucją, władze samorządów terytorialnych są wybierane w głosowaniu powszechnym i tajnym, 3/5 mandatów obsadza się w systemie większościowym, pozostałe — w systemie proporcjonalnym • w prefekturze: rada prefekturalna (licząca od 21 do 37 członków w zależności od liczby mieszkańców); kadencja 4-letnia • w gminie: rada municypalna — w gminie miejskiej, rada gminna — w gminie wiejskiej; kadencja 4-letnia.

Organy wykonawcze: • w prefekturze: prefekt jako organ władzy samorządowej (pochodzący — od 1994 r. — z wyborów bezpośrednich) oraz przedstawiciel administracji rządowej; komisja prefekturalna (licząca od 5 do 7 członków wybranych na 2 lata przez radę prefekturalną ze swojego grona) spełniająca rolę zarządu • w gminie: pochodzący z wyborów powszechnych burmistrz i kierowana przez niego komisja będąca kolegialnym organem decyzyjnym w sprawach, które nie należą do kompetencji rady lub burmistrza (w gminach miejskich), oraz przewodniczący rady gminnej (w gminie wiejskiej) odpowiedzialny przed radą.

Urzędy obsługi administracyjnej: • urzędy o charakterze samorządowym.

Stosunki organów szczebla lokalnego z organami rządowymi i regionalnymi: • zgodnie z konstytucją, państwo sprawuje nadzór nad samorządem terytorialnym, który obejmuje wyłącznie kontrolę zgodności z prawem i nie może ograniczać inicjatywy i swobody działania; kontrola zgodności z prawem sprawowana jest w sposób określony w ustawie; sankcje dyscyplinarne nałożone na pochodzące z wyboru organy samorządu terytorialnego, z wyłączeniem przypadków pociągających za sobą odwołanie lub zawieszenie z mocy prawa, są orzekane tylko za zgodą rady, złożonej w większości z sędziów orzekających, na zasadach określonych w ustawie • zgodnie z konstytucją, państwo stosuje środki ustawodawcze, reglamentacyjne i finansowe potrzebne do zagwarantowania samodzielności finansowej oraz funduszy niezbędnych dla realizacji zadań i wykonywania kompetencji samorządów terytorialnych, zapewniając jednocześnie przejrzystość zarządzania tymi funduszami; ustawa określa zasady przyznawania i rozdysponowywania między samorządy terytorialne podatków i danin ustanowionych na ich rzecz i pobieranych przez państwo; przeniesienie kompetencji centralnych lub terenowych organów państwa na rzecz samorządów terytorialnych pociąga za sobą przeniesienie odpowiednich funduszy; ustawa określa zasady ustalania i ściągania środków lokalnych bezpośrednio przez samorządy terytorialne.

10.6. SPECYFIKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W DUŻYCH MIASTACH

Rozwiązania specyficzne: • Ateny jako miasto ze statusem gminy oraz jako zespół miejski składający się z ponad 50 terenowych jednostek administracyjnych.

10.7. SPECYFIKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ NA PÓŁWYSPIE ATHOS

Charakter terytorium Góry Athos: • na podstawie konstytucyjnej regulacji Półwysp Athos — zgodnie ze swym starożytnym uprzywilejowanym statusem — jest autonomiczną częścią państwa greckiego, zachowującą swoją suwerenność • w aspekcie duchowym Góra Athos podlega bezpośredniej jurysdykcji Patriarchatu Ekumenicznego; wszyscy ci, którzy żyją tam jako zakonnicy, otrzymują obywatelstwo greckie od momentu nowicjatu, bez konieczności dopełniania dodatkowych formalności • zabronione jest dokonywanie jakichkolwiek zmian w systemie administracyjnym odnośnie do liczby klasztorów, jak również w ich porządku hierarchicznym i stosunkach z poddanymi • osiedlanie innowierców i schizmatyków na tym terytorium jest zabronione.

Status i kompetencje: • zgodnie z konstytucją, szczegółowe określenie statusu Góry Athos oraz zasad jego funkcjonowania jest zawarte w Karcie Statutowej Góry Athos, opracowanej i przyjętej przez 20 „świętych klasztorów” z udziałem reprezentantów państwa oraz ratyfikowanej przez Patriarchat Ekumeniczny i Izbę Deputowanych Grecji.

Organy stanowiące: • zgodnie z konstytucją, Góra Athos jest zarządzana, zgodnie ze swoim ustrojem, przez 20 „świętych klasztorów”, na które jest podzielony Półwysp Athos.

Organy wykonawcze: • zgodnie z konstytucją, administracja Góry Athos sprawowana jest przez reprezentantów „świętych klasztorów”, które tworzą Świętą Wspólnotę.

Urzędy obsługi administracyjnej: • administracja klasztorów.

Stosunki władz Góry Athos z organami rządowymi i regionalnymi: • zgodnie z konstytucją, ścisłe przestrzeganie ustroju Góry Athos w aspekcie życia duchowego znajduje się pod najwyższym nadzorem Patriarchatu Ekumenicznego, a w aspekcie administracyjnym — jest pod nadzorem państwa, do którego wyłącznie należy utrzymanie porządku i bezpieczeństwa publicznego • pełnomocnictwa państwa są wykonywane przez gubernatora, którego prawa i obowiązki określa ustawa; ustawa określa także władzę sądowniczą sprawowaną przez władze klasztorne i Świętą Wspólnotę oraz przywileje celne i podatkowe nadane Górze Athos.

10.8. KONTROLA I ODPOWIEDZIALNOŚĆ W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Kontrola legalności: • w zakresie rozpatrywania sporów administracyjnych (z wyjątkiem spraw znajdujących się w kompetencji Izby Obrachunkowej) właściwa jest Rada Stanu, która może anulować tytuły egzekucyjne władz administracyjnych oraz uchylić decyzje wydane w ostatniej instancji przez powszechne sądy administracyjne w razie skargi w związku z przekroczeniem uprawnień lub naruszenie prawa ustawie • administracja jest zobowiązana wypełniać postanowienia o anulowaniu decyzji i aktów administracyjnych przyjęte przez Radę Stanu • działania kontrolne Rzecznika Praw Obywatelskich, w tym rozpatrywanie skarg obywateli na administrację, z wyjątkiem spraw, w których kompetentne są sądy lub które dotyczą bezpieczeństwa narodowego.

Kontrola finansowa: • parlamentarna kontrola wykonania budżetu oraz ogólnego bilansu państwa z wykorzystaniem ustaleń Izby Obrachunkowej dotyczących stanu finansowego i bilansu państwa • kompetencje Izby Obrachunkowej m.in. w zakresie: kontroli rachunków i wydatków państwa, jak również samorządów terytorialnych; rozstrzyganie sporów związanych z odpowiedzialnością funkcjonariuszy publicznych, cywilnych i wojskowych, jak również urzędników samorządów terytorialnych oraz osób prawnych prawa publicznego za każdą szkodę wyrządzoną umyślnie lub przez nieostrożność na niekorzyść państwa, samorządów terytorialnych lub innych osób prawnych prawa publicznego.

Odpowiedzialność prawna: • zgodnie z konstytucją, członkowie Rady Ministrów oraz sekretarze stanu ponoszą kolegiąlną odpowiedzialność za ogólną politykę rządu; każdy z nich jest odpowiedzialny za działania i zaniechania popełnione podczas wykonywania swoich kompetencji, zgodnie z postanowieniami ustaw o odpowiedzialności ministrów; żaden pisemny lub ustny rozkaz Prezydenta Republiki nie może zwolnić ministrów i sekretarzy stanu od odpowiedzialności • zgodnie z konstytucją, jedynie Izba Deputowanych ma prawo postawić w stan oskarżenia, na zasadach określonych w ustawie, osoby, które są lub były członkami rządu lub sekretarzami stanu, za przestępstwa karne popełnione podczas wypełniania obowiązków; zabrania się ustanawiania odrębnych kategorii przestępstw dla ministrów; Izba Deputowanych może skorzystać z tego prawa do końca drugiej zwyczajnej kadencji parlamentarnej, która zaczyna się po popełnieniu przestępstwa • żadne postępowanie, dochodzenie, dochodzenie wstępne lub wstępne śledztwo przeciwko osobom, które są lub były członkami rządu lub sekretarzami stanu, za przestępstwa karne popełnione podczas wypełniania obowiązków, nie może mieć miejsca bez uprzedniej uchwały Izby Deputowanych (wniosek w tej sprawie złożyć może co najmniej 30 deputowanych, zaś Izba Deputowanych decyduje bezwzględną większością głosów ogólnej liczby deputowanych po wcześniejszym rozpatrzeniu sprawy przez specjalnie w tym celu powołaną komisję parlamentarną); jeżeli w trakcie innego dochodzenia lub śledztwa zostały znalezione dowody w tych sprawach, muszą one zostać bezzwłocznie przekazane Izbie Deputowanych • kompetencje osądzania w tych sprawach w pierwszej i ostatniej instancji, jako sądowi najwyższemu, przysługują Sądowi Specjalnemu ukonstytuowanemu, dla każdej sprawy, z 6 członków Rady Stanu i 7 członków Sądu Kasacyjnego; jeżeli z jakiegokolwiek powodu, z przedawnieniem włącznie, postępowanie związane z postawieniem w stan oskarżenia nie zostało doprowadzone do końca, Izba Deputowanych może, na wniosek osoby oskarżonej lub jej spadkobierców, powołać, w celu zbadania oskarżenia, specjalną komisję, w której skład mogą również wchodzić wyżsi funkcjonariusze sądownictwa • zgodnie z konstytucją, nie jest wymagane żadne wcześniejsze pozwolenie na postawienie przed sądem funkcjonariuszy publicznych lub urzędników samorządów terytorialnych, lub innych osób prawnych prawa publicznego.

Odpowiedzialność polityczna: • kontrola parlamentarna nad rządem i administracją (m.in. pytania, interpelacje, debaty tematyczne, żądanie przekazania informacji, przekazanie do rozpatrzenia petycji, komisja śledcza) • możliwość uchwalenia rządowi parlamentarnego wotum nieufności.

Odpowiedzialność za szkody wynikające z działania administracji publicznej: • odpowiedzialność cywilna członków Rady Ministrów i podsekretarzy stanu za działania nielegalne lub zaniechania, których podstawą jest świadoma lub będąca wynikiem niedbalstwa działalność na szkodę państwa • na podstawie konstytucji właściwy urząd lub władza są obowiązane do odpowiedzi na wniosek o udzielenie informacji lub o wydanie dokumentów, zwłaszcza świadectw, zaświadczeń i poświadczeń, w terminie nie dłuższym niż 60 dni, zgodnie z postanowieniami ustawy; w razie braku odpowiedzi w określonym terminie lub niezgodnej z prawem odmowy, poza ewentualnymi innymi skutkami prawnymi, składającemu wniosek wypłacane jest odrębne odszkodowanie pieniężne na zasadach określonych w ustawie.

10.9. POZYCJA OBYWATELA WOBEC ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Wpływ na administrację publiczną: • czynne i biernie prawa wyborcze w wyborach parlamentarnych, prezydenckich oraz wyborach organów stanowiących samorządu

terytorialnego • zgodnie z konstytucją, każda osoba lub kilka osób działających wspólnie mają prawo, przestrzegając obowiązujących ustaw, składać pisemne petycje do władz, które są obowiązane, na podstawie obowiązujących przepisów, bezzwłocznie podjąć działania i udzielić składającym petycję umotywowanej pisemnie odpowiedzi, zgodnie z postanowieniami ustawy • ściąganie składającego petycję, jeżeli treści zawarte w petycji naruszają prawo, jest dozwolone wyłącznie po podjęciu ostatecznej decyzji przez władzę, do której petycja była adresowana, i za jej zgodą.

Gwarancje procesowe w stosunkach z administracją publiczną: • rozbudowany katalog konstytucyjnych praw i wolności • konstytucyjne gwarancje równości wszystkich Greków wobec prawa • konstytucyjne gwarancje w zakresie prawa każdego do sądowej ochrony prawnej i przedstawiania przed sądem swoich racji w kwestii swych praw i interesów, zgodnie z postanowieniami ustawy; prawo osoby zainteresowanej do wstępnego wysłuchania stosuje się także do każdej czynności lub środków administracyjnych podjętych z uszczerbkiem dla jej praw lub interesów • konstytucyjny obowiązek administracji podporządkowania się orzeczeniom sądowym; naruszenie tego obowiązku jest jednoznaczne z pociągnięciem do odpowiedzialności każdego właściwego organu, na zasadach określonych w ustawie • konstytucyjne prawo dostępu każdego do informacji na zasadach określonych w ustawie, które może zostać ograniczone przez ustawę, jeżeli jest to bezzwłocznie konieczne i uzasadnione względami bezpieczeństwa narodowego, walki z przestępczością lub ochroną praw i wolności osób trzecich • konstytucyjne prawo każdego do ochrony przed gromadzeniem, przetwarzaniem i wykorzystywaniem, zwłaszcza za pośrednictwem środków elektronicznych, jego danych osobowych, na zasadach określonych w ustawie; ochrona danych osobowych jest zagwarantowana przez niezależny urząd, który jest tworzony i funkcjonuje zgodnie z postanowieniami ustawy • określone w przepisach ustawy wymagania dotyczą procedury administracyjnej, w tym uzasadnienia aktu administracyjnego, środków odwoławczych (obejmujących prawo do żądania odwołania lub zmiany aktu administracyjnego i wyrównania spowodowanej nim szkody przez organ, który go wydał, lub też żądanie uchylenia tego aktu skierowane do organu wyższego stopnia) i systemu ochrony sądowej.

LITERATURA UZUPEŁNIAJĄCA

Chrisidu-Budnik, Z *problematyki rozwoju samorządu terytorialnego w Grecji*, „Samorząd Terytorialny” 1994 nr 7–8.

Kamiński J., *System konstytucyjny Grecji*, Warszawa 2004.

Kmiecik Z., *Grecja, (w:) Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmiecik, Kraków 2005. *Konstytucja Grecji*, tłum. G. i W. Uliccy, wstęp J. Kamiński, Warszawa 2005.

Pulit A., *System konstytucyjny Grecji*, Kraków 2004.

11. HISZPANIA (Królestwo Hiszpanii)

11.1. UWARUNKOWANIA KSZTAŁTU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Podstawy konstytucyjne: • konstytucja uchwalona przez parlament i potwierdzona w referendum w 1978 r.; nowelizowana.

Forma państwa i system rządów: • dziedziczna monarchia konstytucyjna • demokratyczne państwo prawne z podziałem władz • system parlamentarno-gabinetowy • referendum (ogólnonarodowe i lokalne, obligatoryjne i fakultatywne, stanowiące i konsultacyjne) oraz ustawodawcza inicjatywa ludowa.

Powierzchnia i charakter terytorium: • 506 tys. km²; zwarte terytorium z dwoma archipelagami: Wyspami Balearskimi na Morzu Śródziemnym oraz Wyspami Kanaryjskimi na Oceanie Atlantyckim, a także niewielką enklawą terytorialną w Afryce Północnej.

Liczba, struktura narodowościowa i rozmieszczenie ludności: • w 2005 r. 43,4 mln • ok. 74% to Hiszpanie; główne mniejszości: Katalończycy, Galicyjczycy oraz Baskowie (skupieni nad Zatoką Biskajską i w zachodnich Pirenejach; mają bardzo rozwinięte poczucie odrębności etnicznej i językowej) • ok. 78% ludności miejskiej.

Uwarunkowania historyczne: • długi okres ścierania się zwolenników decentralizacji (m.in. wzmacnianej przez ruchy separatystyczne) oraz silnej koncentracji władzy • doświadczenia ponad pięćdziesięcioletniego okresu dyktatury po 1923 r. (z krótkim okresem rządów demokratycznych i szerokim samorządem terytorialnym po 1931 r.) • dążenie do stworzenia — po zakończeniu dyktatury frankistowskiej — rozbudowanego systemu instytucjonalno-proceduralnych gwarancji w dziedzinie praw i wolności obywatelskich, w tym szczególnie w relacjach obywateli z państwem i jego organami.

11.2. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Ustrój terytorialny państwa i podstawy systemu administracji publicznej: • państwo unitarne o charakterze zdecentralizowanym • struktura terytorialna państwa obejmująca szczebel regionów autonomicznych (wspólnot autonomicznych), prowincje oraz gminy (wiejskie i miejskie) • reprezentacja interesów terytorialnych w Senacie (w jego skład wchodzi przedstawiciele prowincji i wspólnot autonomicznych oraz po dwóch senatorów wybranych przez mieszkańców miejscowości Ceuta i Melilla).

Sposób regulacji: • prawo regionów do autonomii usytuowane w tytule wstępnym konstytucji • odrębny tytuł konstytucji poświęcony rządowi i administracji • odrębny tytuł konstytucji poświęcony organizacji terytorialnej państwa opisujący zasady dotyczące administracji lokalnej i — w obszerny sposób — wspólnot autonomicznych • zgodnie z konstytucją, do władz publicznych należy kształtowanie warunków niezbędnych dla urzeczywistniania i zapewnienia skuteczności wolności i równości jednostki oraz grup, w skład których ona wchodzi, a także usuwanie przeszkód, które by uniemożliwiały lub utrudniały ich pełną

realizację, oraz ułatwienie uczestnictwa wszystkich obywateli w życiu politycznym, ekonomicznym, kulturalnym i społecznym • zgodnie z konstytucją, państwo zapewnia skuteczne wcielanie w życie zasady solidarności, czuwając nad ustanowieniem odpowiedniej i sprawiedliwej równowagi gospodarczej między różnymi częściami terytorium hiszpańskiego i biorąc pod uwagę w szczególności warunki istniejące na wyspach • zgodnie z konstytucją, administracja publiczna służy bezstronnie interesom ogólnym i działa zgodnie z zasadami skuteczności, hierarchii, decentralizacji, dekoncentracji i koordynacji, przy pełnym podporządkowaniu ustawie i prawu.

Struktury i instytucje: • zgodnie z konstytucją, organy administracji są tworzone, kierowane i koordynowane na podstawie ustawy • w ramach konstytucji, podstawowym aktem ustrojowym każdej wspólnoty autonomicznej są statuty, zaś państwo uznaje je i zapewnia im ochronę jako integralnej części jego porządku prawnego • bezpośrednio podległość dwóch miast w Afryce (Ceuta i Melilla) władzom centralnym w Madrycie.

Kompetencje: • w trybie normy konstytucyjnej został określony (obok kompetencji, które mogą być przekazane wspólnotom autonomicznym) katalog wyłącznych kompetencji państwa obejmujący m.in. sprawy: regulacji zapewniających równość wszystkich Hiszpanów w wykonywaniu praw i wypełnianiu konstytucyjnych obowiązków; narodowości, imigracji, emigracji, cudzoziemców i prawa azylu; stosunków międzynarodowych; obrony; wymiaru sprawiedliwości; ustawodawstwa w wybranych dziedzinach (w tym ustawodawstwa pracy, prawa cywilnego, prawa celnego); systemu monetarnego; miar i wag; podstaw działalności gospodarczej; finansów publicznych; koordynacji służby zdrowia; zabezpieczenia społecznego; podstaw ustroju prawnego administracji publicznej i statusu jej funkcjonariuszy, zapewniających administrowanym, w każdym wypadku, jednakowe traktowanie; ogólnego postępowania administracyjnego (bez uszczuplenia odrębności wynikających z odmiennej organizacji wspólnot autonomicznych); rybołówstwa morskiego; floty handlowej; transportu na terenie wykraczającym poza granice jednej wspólnoty autonomicznej i przepisów komunikacyjnych; zasobów wodnych; ochrony środowiska; robót publicznych w interesie ogólnym; podstaw górnictwa i energetyki; norm dotyczących środków społecznego komunikowania; ochrony hiszpańskiego dziedzictwa; bezpieczeństwa publicznego (bez uszczerbku dla możliwości utworzenia policji przez wspólnoty autonomiczne); stopni i tytułów naukowych i zawodowych; statystyki państwowej i konsultacji ludowych • zgodnie z konstytucją, sprawy wyraźnie nie zastrzeżone dla państwa przez konstytucję mogą przejść do właściwości wspólnot autonomicznych na mocy ich statutów; kompetencja w sprawach, które nie zostały przejęte na mocy statutów o autonomii, przynależy państwu, którego normy w razie kolizji mają pierwszeństwo przed normami wspólnot autonomicznych we wszystkim co nie należy do ich wyłącznej kompetencji; prawo państwowe dopełnia prawo wspólnot autonomicznych • trudności w jednoznacznym podziale w praktyce kompetencji centrum państwa i regionów • napięcia kompetencyjne między regionami a strukturami lokalnymi • w 2005 r. kolejne poszerzenie kompetencji (m.in. w sferze spraw socjalnych i podatków) Katalonii kosztem uprawnień administracji szczebla ogólnokrajowego.

Finanse: • zasada budżetowania sfery publicznej • zgodnie z konstytucją, wydatki publiczne wymagają sprawiedliwego przeznaczania środków publicznych, a ich programowanie i wykonywanie powinno odpowiadać kryteriom efektywności i gospodarności • zgodnie z konstytucją, administracja publiczna może zaciągać zobowiązania finansowe i dokonywać wydatków jedynie zgodnie z ustawami.

Procedury i standardy: • jednolita procedura administracyjna.

Kadry: • na mocy konstytucji, ustawa określa status funkcjonariuszy publicznych, wymogi wstąpienia do służby publicznej zgodnie z zasadami zasługi i zdolności, odrębności w korzystaniu przez nich z prawa do zrzeszania się w związki zawodowe, system niepołączalności z innymi funkcjami oraz gwarancje bezstronności w wykonywaniu ich funkcji • system służby cywilnej w administracji rządowej (z przewagą rozwiązań właściwych dla systemu pozycyjnego).

11.3. POZIOM CENTRALNY (RZĄD I ADMINISTRACJA RZĄDOWA)

Zarys struktury organów publicznych: • król jako głowa państwa i arbiter • dwuizbowy parlament zwany Kortezami Generalnymi (Kongres Deputowanych i Senat) jako podmiot władzy ustawodawczej • rząd jako organ władzy wykonawczej • ukształtowane na podstawie zasady jednolitości sądy (w tym Trybunał Najwyższy) jako organy władzy sądowej • Trybunał Konstytucyjny jako organ właściwy do rozpatrywania m.in. skarg konstytucyjnych o ochronę praw • Obrońca Ludu jako wysoki komisarz Kortezów Generalnych uprawniony do nadzorowania działalności administracji • Trybunał Obrachunkowy jako organ kontroli finansowej sektora publicznego.

Sposób powołania rządu oraz cechy charakterystyczne jego stosunków z innymi organami: • inicjatywa króla w sprawie wskazania kandydata na przewodniczącego rządu (z wyjątkiem procedury konstruktywnego wotum nieufności) • obligatoryjne formowanie nowego rządu po odnowieniu składu Kongresu Deputowanych • wymóg posiadania przez rząd zaufania większości parlamentarnej: obligatoryjne wotum zaufania dla nowego przewodniczącego rządu (premiera) • mianowanie i zwalnianie członków rządu przez króla na wniosek przewodniczącego rządu • odpowiedzialność polityczna przewodniczącego rządu przed parlamentem za politykę rządu • zasada konstruktywnego wotum nieufności • możliwość wystąpienia przez przewodniczącego rządu z wnioskiem o wotum zaufania dla rządu • możliwość rozwiązania przez rząd obu i każdej z izb parlamentu (z wyjątkiem okresu wdrożenia procedury wotum nieufności oraz nie szybciej niż rok od poprzedniej decyzji w tej sprawie) • zasada kontrasygnaty rządowej aktów króla.

Skład i struktura rządu oraz pozycja członków rządu: • zgodnie z konstytucją, rząd składa się z przewodniczącego, wiceprzewodniczących (jeśli są powołani), ministrów oraz pozostałych członków określonych w ustawie (posiedzenie członków rządu określane jest jako posiedzenie Rady Ministrów) • premier ma pozycję koordynatora i kierownika prac rządu.

Zakres i tryb działania rządu: • kompetencje rządu w zakresie kierowania polityką wewnętrzną i zewnętrzną, administracją cywilną i wojskową oraz ochroną państwa • kolegialny tryb pracy rządu • król ma prawo do przewodniczenia posiedzeniom Rady Ministrów, kiedy uzna to za wskazane, na wniosek przewodniczącego rządu • przygotowawcze spotkania sekretarzy i podsekretarzy jako mechanizm uzgodnień w ramach rządowego procesu decyzyjnego.

Struktura instytucjonalna i mechanizm jej kształtowania: • ustawowy tryb tworzenia organów i urzędów rządowych • Rada Stanu jako najwyższy organ doradczy rządu.

Ujęcie kompetencji rządu w relacjach do administracji publicznej: • zgodnie z konstytucją, rząd dysponuje administracją.

Udział rządu w tworzeniu prawa: • rządowa inicjatywa ustawodawcza • dekrety królewskie uchwalone przez Radę Ministrów (wydane na podstawie delegacji ustawowej) • zgodnie z konstytucją, w razie nadzwyczajnej i pilnej potrzeby, rząd może stanowić tym-

czasowe akty ustawodawcze, które przyjmują postać dekretów z mocą ustawy; akty te nie mogą dotyczyć podstawowych instytucji państwa, praw, obowiązków i wolności obywateli określonych w tytule pierwszym konstytucji, ustroju Wspólnot Autonomicznych ani powszechnego prawa wyborczego; dekryty takie powinny być niezwłocznie przedłożone Kongresowi Deputowanych w celu ich rozpatrzenia i poddania pod głosowanie w całości; w sprawie takich dekretów musi się też wypowiedzieć Kongres.

Wymagania i ograniczenia dotyczące członków rządu i funkcjonariuszy rządowych: • brak zakazu łączenia obecności w rządzie z mandatem parlamentarnym, z równoczesnym zakazem wykonywania przez członków rządu innych funkcji przedstawicielskich, a także jakiegokolwiek innej funkcji publicznej niż wynikająca ze sprawowanego urzędu i jakiegokolwiek działalności zawodowej lub handlowej.

11.4. ADMINISTRACJA PUBLICZNA NA POZIOMIE REGIONALNYM

Nazwa i liczba jednostek podziału, sposób ich kształtowania i charakter: • 17 regionów autonomicznych zwanych wspólnotami autonomicznymi • zróżnicowany obszar (od 5 do ponad 94 tys. km²) • zróżnicowana liczba mieszkańców (od nieco ponad 25 tys. do ponad 6 mln) • zróżnicowana liczba prowincji wchodzących w skład wspólnoty (od 1 do 9) • decydowanie w formie referendum o zmianach w strukturze i w statutach (konstytucjach) wspólnot • zgodnie z konstytucją, graniczące ze sobą prowincje o wspólnych cechach historycznych, kulturalnych i gospodarczych, a także terytoria wyspiarskie oraz prowincje stanowiące regionalną jedność historyczną — w wykonaniu prawa do autonomii — mogą uzyskać samorząd i ukonstytuować się we wspólnoty autonomiczne zgodnie z regulacjami konstytucji i odpowiednich statutów • zgodnie z konstytucją, prawo wszczęcia procesu prowadzącego do autonomii przynależy wszystkim zainteresowanym deputacjom lub odpowiedniemu organowi międzywyspiarskiemu oraz 2/3 muncypaliów, których ludność obejmuje co najmniej większość wyborców każdej prowincji lub wyspy; wymogi te powinny być spełnione w ciągu sześciu miesięcy od podjęcia pierwszej uchwały w tym przedmiocie przez którąś z zainteresowanych korporacji lokalnych; w razie niepowodzenia, inicjatywa może być podjęta ponownie dopiero po upływie pięciu lat • na podstawie konstytucji, Kortezy Generalne, kierując się interesem ogólnonarodowym, mogą w drodze ustawy organicznej: wyrazić zgodę na ukonstytuowanie się wspólnoty autonomicznej o zasięgu terytorialnym nieprzekraczającym jednej prowincji i niespełniającej wymogów ogólnych, wyrazić zgodę na uchwalenie statutu autonomicznego lub w razie potrzeby uchwalić go dla terytoriów niewchodzących w skład prowincji, zastąpić wymaganą inicjatywę korporacji lokalnych • zgodnie z konstytucją, statuty powinny zawierać nazwę wspólnoty (która najlepiej odpowiadałaby jej historycznej tożsamości), wskazywać jej terytorium oraz podawać nazwy, organizacje i siedziby własnych instytucji autonomicznych, a także określać kompetencje przejęte w ustalonych przez konstytucję ramach oraz zasady przejścia odpowiednich służb na rzecz wspólnoty.

Status i kompetencje: • konstytucyjne gwarancje autonomii dla zarządzania swoimi odpowiednimi sprawami • własne statuty, które — zgodnie z konstytucją — nie mogą pociągać za sobą, w żadnym wypadku, uprzywilejowania gospodarczego lub społecznego • zgodnie z konstytucją, projekt statutu opracowuje zgromadzenie złożone z członków deputacji lub organu międzywyspiarskiego zainteresowanych prowincji oraz z deputowanych i senatorów wybranych w tych prowincjach i przedstawia Korteżom Generalnym dla jego rozpatrzenia w trybie ustawodawczym • zmiana statutów następuje w trybie ustalonym w tych statutach i wymaga, w każdym wypadku, zatwierdzenia przez Kortezy Generalne

w drodze ustawy organicznej • w konstytucyjnym katalogu kompetencji, które może przejąć wspólnota autonomiczna, mieści się m.in. organizacja instytucji wspólnoty, zmiany granic municypiów wchodzących w skład ich terytoriów, a także sprawy dotyczące danego terenu z zakresu: planowania przestrzennego, urbanistyki i mieszkalnictwa, robót publicznych, transportu kolejowego i drogowego, rolnictwa i hodowli, lasów i użytków leśnych, ochrony środowiska, gospodarki wodnej, rybołówstwa, rzemiosła, kultury i badań naukowych oraz, w określonych wypadkach, nauczania języka wspólnoty autonomicznej, turystyki, sportu, wypoczynku, pomocy społecznej i ochrony zdrowia • zgodnie z konstytucją, Kortezy Generalne mogą przekazać wszystkim lub niektórym wspólnotom autonomicznym prawo stanowienia obowiązujących na ich terytorium norm ustawodawczych w sprawach należących do kompetencji państwa, w ramach zasad, założeń i kierunków wskazanych przez ustawę państwową; bez uszczerbku dla kompetencji sądów, każda ustawa ramowa ustala sposób kontroli Kortezy Generalnych nad tymi normami ustawodawczymi wspólnot autonomicznych • zgodnie z konstytucją, państwo może przenieść lub delegować na wspólnoty autonomiczne, w drodze ustawy organicznej, odpowiednie uprawnienia w sprawach należących do jego właściwości, które ze względu na swój charakter mogą być przeniesione lub delegowane; ustawa powinna w każdym wypadku przewidywać przeniesienie odpowiednich środków finansowych, jak również formy kontroli zastrzeżonej dla siebie przez państwo • zgodnie z konstytucją, w żadnym razie nie jest dozwolona federacja wspólnot autonomicznych; statuty mogą określić wypadki, wymogi i zasady zawierania przez wspólnoty autonomiczne umów między sobą w celu zarządzania i świadczenia im właściwych usług, a także określić charakter i skutki odpowiedniej informacji składanej Korteżom Generalnym; w pozostałych wypadkach porozumienia o współpracy między wspólnotami autonomicznymi wymagają upoważnienia ze strony Kortezy Generalnych.

Organ stanowiący: • jednoizbowe zgromadzenie ustawodawcze • wybory bezpośrednie i powszechne według ordynacji proporcjonalnej.

Organy wykonawcze: • rząd na czele z przewodniczącym wspólnoty autonomicznej • przewodniczący wspólnoty autonomicznej wybrany przez zgromadzenie ustawodawcze i mianowany przez króla • polityczna odpowiedzialność przed organem stanowiącym.

Urzędy obsługi administracyjnej: • urzędy podległe rządowi wspólnoty.

Stosunki organów szczebla regionalnego z organami centralnymi i lokalnymi: • zgodnie z konstytucją, państwo może stanowić ustawy określające zasady konieczne dla zharmonizowania normatywnych postanowień wspólnot autonomicznych, nawet w wypadku spraw należących do ich kompetencji, kiedy tego wymaga interes powszechny; powstanie takiej konieczności stwierdzają Kortezy Generalne absolutną większością głosów każdej z izb.

11.5. ADMINISTRACJA PUBLICZNA W WYŻSZYCH I PODSTAWOWYCH JEDNOSTKACH WŁADZY LOKALNEJ

Rodzaj jednostek władzy lokalnej, sposób ich kształtowania i charakter administracji: • prowincje (w 2005 r. w liczbie 50) jako jednostki lokalne utworzone zgodnie z podziałem terytorialnym przez związek municypiów (gmin) dla wykonywania działalności państwa • konstytucyjny wymóg aprobaty zmian granic prowincjonalnych przez Kortezy Generalne w drodze ustawy organicznej • gminy (municipia, w 2005 r. w liczbie 8089) jako jednostki lokalne o charakterze samorządowym • rozumienie autonomii prowincji i gmin w sensie administracyjnym, a nie — jak to ma miejsce w wypadku wspólnot autonomicznych — w sensie politycznym.

Status i kompetencje prowincji: • konstytucyjne gwarancje autonomii dla zarządzania swoimi odpowiednimi sprawami • koordynacja służb komunalnych • koordynacja administracji lokalnej • osobowość prawna.

Status i kompetencje gmin: • konstytucyjne gwarancje autonomii dla zarządzania swoimi odpowiednimi sprawami • sprawy bezpieczeństwa publicznego • planowanie lokalne • transport publiczny • infrastruktura techniczna • konstytucyjnie gwarantowana osobowość prawna • prawo do tworzenia związków gmin, w tym innych niż prowincje.

Organ stanowiący prowincji: • rada (deputacja) prowincjonalna lub inne korporacje o przedstawicielskim charakterze • wybory pośrednie przez radnych gminnych z grona tych radnych.

Organ stanowiący gminy: • zarząd municypalny (rada gminy) • wybory przez mieszkańców gminy w drodze powszechnego, równego, bezpośredniego i tajnego głosowania, według ordynacji proporcjonalnej • konstytucyjnie przypisane kompetencje w zakresie rządzenia i administrowania • publiczny charakter posiedzeń na warunkach określonych ustawowo • burmistrz jako przewodniczący • w gminach do 100 mieszkańców funkcje rady wypełniane przez zebrane gminne mieszkańców mających prawa wyborcze.

Organy wykonawcze prowincji: • rada wykonawcza prowincji na czele z przewodniczącym wybranym przez radę prowincji.

Organy wykonawcze gmin: • burmistrz wybierany przez zarząd municypalny (radę gminy) • w miastach liczących ponad 5 tys. mieszkańców powołana przez burmistrza rada administracyjna jako organ wspomagający w realizacji zadań wykonawczych.

Urzędy obsługi administracyjnej w prowincjach: • podporządkowanie administracji przewodniczącemu rady wykonawczej prowincji i radzie (deputacji) prowincjonalnej.

Urzędy obsługi administracyjnej w gminach: • urzędy samorządowe podległe burmistrzowi.

Stosunki organów szczebla lokalnego z organami rządowymi i regionalnymi: • ograniczenie zakresu autonomii podmiotów lokalnych przez zasadę koordynacji wewnątrzadministracyjnej (w tym prawo podmiotów wyższego szczebla w podziale terytorialnym do udzielania wytycznych podmiotom niższego szczebla) • zgodnie z konstytucją, podmioty lokalne powinny dysponować środkami finansowymi wystarczającymi dla wykonywania funkcji, które ustawa powierza odpowiednim korporacjom; winny one pochodzić przede wszystkim z własnych podatków i udziału w podatkach na rzecz państwa i wspólnot autonomicznych • kontrola legalności działań w zakresie kompetencji własnych oraz kontrola celowości działalności podmiotów lokalnych przez podmioty państwowe w zakresie kompetencji zleconych • wpływ organów państwa i organów wspólnot autonomicznych na obsadę licznych stanowisk w administracji w jednostkach lokalnych • możliwość zaskarżania przez podmioty lokalne do sądów ingerencji państwa i wspólnot autonomicznych naruszających ich prawa.

11.6. SPECYFIKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W DUŻYCH MIASTACH

Rozwiązania specyficzne: • obszary metropolitalne (Madryt i Barcelona).

11.7. SPECYFIKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ NA ARCHIPELAGACH

Sfera organizacji: • zgodnie z konstytucją, wyspy mają dodatkowo swoją własną administrację w postaci *cabildos* (historyczna nazwa zarządów na niektórych wyspach) lub

rad • dodatkowe kompetencje organów m.in. w dziedzinie pomocy społecznej, ochrony środowiska, informacji turystycznej, kultury i promocji.

11.8. KONTROLA I ODPOWIEDZIALNOŚĆ W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Kontrola legalności: • zgodnie z konstytucją, sądy sprawują kontrolę władzy reglamentacyjnej oraz oceniają legalność działania administracji, jak również zgodność z celami, dla których została powołana • nadzór Obrońcy Ludu nad działalnością administracji, z prawem zdawania sprawy Korteżom Generalnym.

Kontrola finansowa: • parlamentarna kontrola wykonania budżetu • kontrola rachunków państwa i publicznego sektora państwowego przez Trybunał Obrachunkowy.

Odpowiedzialność prawna: • odpowiedzialność członków rządu (na wniosek Kongresu Deputowanych) przed Izbą Karną Trybunału Najwyższego w wypadku zdrady kraju lub czynów godzących w bezpieczeństwo państwa popełnionych podczas pełnienia urzędu.

Odpowiedzialność polityczna: • kontrola parlamentarna nad rządem i administracją (m.in. interpelacje i zapytania, prawo żądania informacji i dokumentów, mechanizm komisji śledczej w obu izbach) • solidarna odpowiedzialność rządu przed Kongresem Deputowanych • możliwość uchwalenia przez Kongres Deputowanych konstruktywnego wotum nieufności.

Odpowiedzialność za szkody wynikające z działania administracji publicznej: • zgodnie z konstytucją, osoby prywatne mają prawo, na zasadach ustalonych przez ustawę, do zadośćuczynienia za szkody poniesione na jakimkolwiek ze swych dóbr lub praw, poza wypadkami działania siły wyższej, zawsze pod warunkiem, że szkoda ta powstała na skutek działania służb publicznych.

11.9. POZYCJA OBYWATELA WOBEC ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Wpływ na administrację publiczną: • zgodnie z konstytucją, obywatele mają prawo do udziału w sprawach publicznych, bezpośrednio lub poprzez reprezentantów swobodnie wybranych w głosowaniu powszechnym w okresowo przeprowadzanych wyborach oraz mają prawo do obejmowania na równych zasadach funkcji i urzędów publicznych, spełniając wymogi określone przez ustawy • konstytucyjna regulacja, zgodnie z którą czynne prawa wyborcze w wyborach municypalnych mogą być przyznane — na zasadzie wzajemności na mocy traktatu lub ustawy — obywatelom innych państw zamieszkających w Hiszpanii • konstytucyjne gwarancje wysłuchiwanie obywateli, bezpośrednio lub poprzez organizacje i stowarzyszenia uznane przez ustawę, w procesie opracowywania przepisów, które ich dotyczą • zgodnie z konstytucją, wszyscy Hiszpanie mają prawo do składania na piśmie petycji indywidualnych i zbiorowych w formie i ze skutkami określonymi przez ustawę • ustawowo gwarantowane prawo obywatela do wyręczenia gminy w działaniach niezbędnych dla ochrony jej majątku albo jej praw, w wypadku gdy wcześniejsze wezwania do podjęcia działań w tej sprawie okazały się bezskuteczne.

Gwarancje procesowe w stosunkach z administracją publiczną: • obszerny konstytucyjny katalog praw i wolności wraz gwarancjami, zgodnie z którymi obywatel może dochodzić praw podstawowych i wolności publicznych przed sądami powszechnymi, w postępowaniu posiadającym pierwszeństwo i uproszczonym, a także, w określonym wypadku, w drodze skarg o ochronę praw przed Trybunałem Konstytucyjnym • zgodnie z konstytucją, wymiar sprawiedliwości jest bezpłatny, jeśli tak stanowi ustawa, a także

w każdym wypadku względem osób, które dowiodą niedostatku środków potrzebnych do sądowego dochodzenia swych spraw • konstytucyjne gwarancje legalności, hierarchii i jawności norm, niedziałania wstecz przepisów karnych niekorzystnych dla praw jednostki lub je ograniczających • bezpieczeństwo prawne, odpowiedzialności i zakazu samowoli władz publicznych • konstytucyjne gwarancje dla wszystkich w korzystaniu z prawa do otrzymania skutecznej opieki sędziów i sądów w zakresie realizacji swych praw i prawnie uzasadnionych interesów oraz zasada, że w żadnym wypadku nie można nikogo pozbawić możliwości dochodzenia swych praw • konstytucyjne gwarancje, że ustawa określi procedurę podejmowania aktów administracyjnych, zapewniając, w uzasadnionych wypadkach, obecność zainteresowanego • konstytucyjne gwarancje, że ustawa określi dostęp obywateli do archiwów i rejestrów administracyjnych, z wyjątkiem przypadków dotyczących bezpieczeństwa i obrony państwa, dochodzenia w sprawie przestępstw oraz spraw osobistych jednostek • zgodnie z konstytucją, administracja cywilna nie może nakładać kar, które bezpośrednio lub zastępczo pociągają za sobą pozbawienie wolności • ustawowe gwarancje w zakresie używania przez obywatela urządzeń komunalnych oraz korzystania ze świadczeń komunalnych.

LITERATURA UZUPEŁNIAJĄCA

- Bokszczanin I., *Rząd Królestwa Hiszpanii*, (w:) E. Zieliński, I. Bokszczanin, *Rządy w państwach Europy* (2), Warszawa 2005.
- Defecińska-Tomczak K., *Hiszpania*, (w:) *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmiecik, Kraków 2005.
- Dolnicki B., *Organizacja gmin w Hiszpanii*, (w:) tegoż, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2003.
- Iwanek J., *Prawnokonstytucyjne położenie regionów autonomicznych w Hiszpanii*, (w:) *Oblicza decentralizmu*, red. J. Iwanek, Katowice 1996.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna, zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Konstytucja Hiszpanii*, tłum. i wstęp T. Mołdawa, Warszawa 1990.
- Lipska-Sondecka A., *Samorząd terytorialny Republiki Federalnej Niemiec, Szwecji i Hiszpanii*, Koszalin 2005.
- Pielow J.-Ch., *W Hiszpanii*, (w:) *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, red. J. Jeżewski, Wrocław 1999.

12. HOLANDIA (Królestwo Niderlandów)

12.1. UWARUNKOWANIA KSZTAŁTU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Podstawy konstytucyjne: • konstytucja nadana w 1814 r. przez księcia Wilhelma I; wielokrotnie nowelizowana; zasadnicze zmiany w 1983 r. (obejmujące m.in. wprowadzenie regulacji dotyczących rządu).

Forma państwa i system rządów: • monarchia konstytucyjna • zmodyfikowany system podziału władz (król równocześnie elementem władzy ustawodawczej i podmiotem władzy wykonawczej) • system parlamentarno-gabinetowy • formalna jednolitość władzy wykonawczej: król i jego ministrowie • duże znaczenie mechanizmów demokracji konsorcjonalnej w warunkach fragmentaryzacji politycznej społeczeństwa.

Powierzchnia i charakter terytorium: • 41,52 tys. km² • zwarte terytorium z dużą powierzchnią wód wewnętrznych (ok. 18%) • znaczny obszar terenów zalewowych decydujący o wielkim znaczeniu gospodarki wodno-polderowej.

Liczba, struktura narodowościowa i rozmieszczenie ludności: • w 2005 r. 16,3 mln • społeczność wielonarodowościowa i wielojęzyczna: ok. 82% to Holendrzy, 5% Fryzowie, 3% imigranci z Surinamu, 3% Indonezyjczycy, 3% Niemcy, 2% Marokańczycy i 2% Turcy • ok. 90% ludności miejskiej.

Uwarunkowania historyczne: • różnorodne tradycje społeczne, gospodarcze i religijne • brak długotrwałej tradycji jednej państwowości.

12.2. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Ustrój terytorialny państwa i podstawy systemu administracji publicznej: • państwo unitarne • silna pozycja władz centralnych • struktura terytorialna państwa obejmująca prowincje i gminy • prowincje jako szczebel regionalny w podstawowym podziale terytorialnym z administracją samorządową i rządową • gmina samorządowa jako struktura władzy lokalnej • wybór Pierwszej Izby parlamentu przez rady prowincji.

Sposób regulacji: • oddzielne tytuły (rozdziały) w konstytucji dotyczące ustawodawstwa i administracji, a także prowincji, gmin, okręgów wodnych i korporacji publicznych • zgodnie z konstytucją, zasady prawa administracyjnego są stanowione w trybie ustawowym (obecnie obowiązuje ustawa — *Ogólne prawo administracyjne* z 1992 r.) • zgodnie z konstytucją, ogólne przepisy administracyjne są stanowione w drodze dekretu królewskiego • zgodnie z konstytucją, przepisy administracyjne nabierają mocy i wchodzi w życie dopiero po ich ogłoszeniu w sposób określony w ustawie • szeroki katalog konstytucyjnych praw i wolności nakładający na administrację liczne zadania do realizacji oraz określający granice jej działań.

Struktury i instytucje: • dyskusja na temat powracających projektów utworzenia szczebla pośredniego między prowincją i gminą • zgodnie z konstytucją, znoszenie lub tworzenie okręgów wodnych, określanie ich zadań i ustroju, jak też składu ich zarządów

następuje na mocy zarządzeń prowincjonalnych, zgodnych z przepisami ustawowymi, jeśli ustawa lub akt wydany na jej podstawie nie stanowi inaczej • na mocy ustawy można tworzyć lub znosić publiczne korporacje zawodowe i produkcyjne oraz inne korporacje publiczne.

Kompetencje: • o sporach między korporacjami publicznymi rozstrzyga dekret królewski, chyba że ich rozstrzyganie należy do właściwości władzy sądowniczej lub zostało ustawowo poruczone innym organom.

Finanse: • zasada budżetowania sfery publicznej • ustawowy tryb określania relacji finansowych państwa oraz prowincji i gmin • ograniczona samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego (blisko 90% budżetów prowincji i gmin stanowią dotacje celowe).

Procedury i standardy: • kodyfikacja procedur administracyjnych • zgodnie z konstytucją, władze publiczne przestrzegają jawności przy wykonywaniu swych zadań, w ramach określonych w drodze ustawy.

Kadry: • konstytucyjna zasada równego dostępu wszystkich Holendrów do urzędów publicznych • ustawowy tryb określania statusu prawnego urzędników oraz przepisów o ochronie prawnej ich pracy i o współdecydowaniu • rozbudowana kadrowo administracja, w dużej części funkcjonująca na zasadach służby cywilnej (z dominacją rozwiązań typowych dla systemu politycznego).

12.3. POZIOM CENTRALNY (RZĄD I ADMINISTRACJA RZĄDOWA)

Zarys struktury organów publicznych: • rząd i dwuizbowy parlament (Pierwsza i Druga Izba Stanów Generalnych) jako podmioty władzy ustawodawczej • Rada Stanu jako organ doradczy rządu (złożony z członków mianowanych dożywotnio przez króla), sprawujący m.in. funkcje trybunału administracyjnego oraz mający kompetencje w zakresie opiniowania projektów ustaw i ogólnych przepisów administracyjnych • sądy pokoju, sądy okręgowe, sądy apelacyjne i Sąd Najwyższy jako organy wymiaru sprawiedliwości • Powszechna Izba Obrachunkowa jako organ właściwy w dziedzinie badania dochodów i wydatków państwa • ombudsman (od 1982 r.).

Sposób powołania rządu oraz cechy charakterystyczne jego stosunków z innymi organami: • konstytucyjna zasada powoływania i odwoływania premiera i pozostałych ministrów dekretem królewskim • zasada odpowiedzialności ministrów przed parlamentem • instytucja parlamentarnego wotum nieufności wobec rządu (możliwość przyjęcia takiego wniosku przez którąś z izb Stanów Generalnych) skutkującego koniecznością ustąpienia rządu lub rozwiązania Stanów Generalnych (lub jednej z ich izb) • konstytucyjna zasada odpowiedzialności ministrów za działania króla (wszystkie ustawy i dekrety królewskie podpisuje król i jeden lub więcej niż jeden minister czy sekretarz stanu).

Skład i struktura rządu oraz pozycja członków rządu: • w konstytucyjnym ujęciu rząd to król i ministrowie, zaś Rada Ministrów to ministrowie pod przewodnictwem premiera • możliwość powoływania dekretem królewskim sekretarzy stanu, którzy zastępują ministrów, w przypadkach kiedy ministrowie uznają to za celowe i w wykonywaniu ich instrukcji; sekretarz stanu ponosi odpowiedzialność, niezależnie od odpowiedzialności ministra; zwykle jest on reprezentantem innego ugrupowania koalicyjnego niż minister • premier jako minister do spraw ogólnych odpowiedzialny za koordynację prac rządu • wicepremier zastępujący szefa gabinetu (zwykle również pełniący obowiązki jednego z ministrów kierujących określonym działem administracji rządowej) • zasada, iż ministerstwami kierują ministrowie • możliwość powołania ministrów, którzy nie kierują ministerstwem.

Zakres i tryb działania rządu: • konstytucyjne kompetencje Rady Ministrów w zakresie decydowania o ogólnej polityce rządu i zapewnienia jej jednolitości • kolegialny tryb funkcjonowania Rady Ministrów • system stałych komitetów i komisji międzyministerialnych jako mechanizm uzgadniania decyzji rządowych przed ich rozpatrzeniem na posiedzeniu gabinetu.

Struktura instytucjonalna i mechanizm jej kształtowania: • niezbyt rozbudowane centrum rządu (ministerstwo ds. ogólnych) • konstytucyjna zasada tworzenia ministerstw dekretem królewskim • zasada prowadzenia spraw administracyjnych ministerstw przez zawodowych sekretarzy generalnych ministerstw • stosunkowo duża samodzielność poszczególnych ministrów w zakresie prowadzenia spraw kierowanego przez siebie działu administracji.

Ujęcie kompetencji rządu w relacjach do administracji publicznej: • rząd ma uprawnienia scalające i koordynujące wobec administracji publicznej.

Udział rządu w tworzeniu prawa: • łączenie przez króla obecności we władzy ustawodawczej i wykonawczej • prawo rządu do inicjatywy ustawodawczej • prawo rządu do opiniowania pozarządowych projektów ustaw • system ogólnych przepisów administracyjnych, stanowionych na podstawie delegacji ustawowej, w formie dekretów królewskich.

Wymagania i ograniczenia dotyczące członków rządu i funkcjonariuszy rządowych: • zakaz łączenia obecności w rządzie i zatrudnienia w administracji z mandatem parlamentarnym.

12.4. ADMINISTRACJA PUBLICZNA NA POZIOMIE REGIONALNYM

Nazwa i liczba jednostek podziału, sposób ich kształtowania i charakter: • 12 prowincji (ostatnia z nich — utworzona w 1986 r. na osuszonych terenach zatoki morskiej) • jednostki terytorialne o charakterze rządowo-samorządowym • ustawowy tryb tworzenia i znoszenia prowincji • system podległych prowincjom okręgów wodnych, wyposażonych w osobowość prawa publicznego i zajmujących się gospodarką wodną, w tym utrzymaniem rowów i kanałów, osuszaniem i nawadnianiem terenów (z prawem do wydawania decyzji w tych sprawach), oraz korporacji publicznoprawnych (grupujących przede wszystkim przedsiębiorstwa gospodarcze aktywne w dziedzinie gospodarki wodnej).

Status i kompetencje: • samodzielność organów prowincji w zakresie regulowania spraw prowincji i zarządzania nimi • możliwość zobowiązania organów prowincji ustawą lub na podstawie ustawy do wykonywania określonych zadań lub zachowania określonych standardów w zakresie regulowania lub zarządzania • stosunkowo duży zakres autonomii w sprawach dotyczących prowincji • własny budżet • kompetencje w zakresie określania kierunków i zasad funkcjonowania prowincji • zdolność stanowienia, w ramach wyznaczonych w ustawie, prawa miejscowego • prawo do pobierania, w granicach ustalonych w ustawie, podatków • liczne kompetencje w zakresie gospodarki komunalnej, komunikacji i drogownictwa, oświaty i szkolnictwa zawodowego, kultury, opieki społecznej, organizacji usług, ochrony środowiska oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego • zdolność do prowadzenia przedsiębiorstw produkcyjnych i usługowych.

Organy stanowiące: • stany prowincjonalne (zgromadzenia prowincji) pochodzące z wyborów powszechnych i bezpośrednich z zastosowaniem ordynacji proporcjonalnej • konstytucyjne prawo do udziału w wyborach Holendrów będących stałymi mieszkańcami prowincji i spełniających warunki posiadania prawa wyborczego do Drugiej Izby Stanów Generalnych (tzn. mających ukończone 18 lat, z wyjątkiem osób, które zostały skazane pra-

womocnym wyrokiem sądowym za popełnienie przestępstwa wyszczególnionego w ustawie, na karę co najmniej 1 roku pozbawienia wolności i zostały przy tym pozbawione praw wyborczych, oraz osób, które na mocy prawomocnego wyroku sądowego uznano za niezdolne do czynności prawnych z powodu pomieszanania umysłowego) • kadencja 4-letnia • ustawowo określone zasady niepołączalności (dotyczące między innymi urzędników rządowych i prowincjonalnych) • wolny charakter mandatu • zasada jawności posiedzeń stanów prowincjonalnych (poza wyjątkami określonymi w ustawie) • aktywna rola komisji stanów • komisarz królewski jako przewodniczący stanu.

Organy wykonawcze: • komisarze królewscy mianowani przez rząd (dekretom królewskim) na sześćioletnią kadencję i egzekutywy stanowe (zarządy prowincji) wybrane przez stany prowincjonalne ze swojego grona • komisarz królewski jako przewodniczący egzekutywy (dysponujący w wypadku równowagi głosów w czasie głosowania głosem rozstrzygającym) • egzekutywa jako organ wykonawczy stanu oraz terenowy organ wykonawczy administracji rządowej na terenie prowincji • kontrola egzekutywy ze strony stanu prowincjonalnego w zakresie zadań samorządowych oraz kontrola ze strony komisarza królewskiego w zakresie zadań wynikających z decyzji rządowych.

Urzędy obsługi administracyjnej: • kancelaria prowincji nadzorowana przez komisarza królewskiego, kierowana przez sekretarza prowincji (najwyższego rangą urzędnika prowincji) • ukształtowane na zasadach podziału branżowego wydziały prowadzące poszczególne sprawy znajdujące się w kompetencjach prowincji.

Stosunki organów szczebla regionalnego z organami centralnymi i lokalnymi: • uprzedni nadzór wobec uchwał organów gminy w przypadkach określonych w ustawie lub na podstawie ustawy (w praktyce dotyczy to w dużej mierze decyzji związanych z gospodarką wodną) • kluczowa pozycja komisarza królewskiego upoważnionego również do wykonywania instrukcji urzędowych wydanych przez rząd • uprawnienie rządu do uchylecia dekretem królewskim — na wniosek komisarza królewskiego — decyzji organów samorządu naruszających prawo lub interes publiczny.

12.5. ADMINISTRACJA PUBLICZNA W PODSTAWOWYCH JEDNOSTKACH WŁADZY LOKALNEJ

Rodzaj jednostek władzy lokalnej, sposób ich kształtowania i charakter administracji: • kilkaset gmin (duże zróżnicowanie pod względem liczby mieszkańców: blisko 100 gmin liczących mniej niż 5 tys. mieszkańców i prawie 20 mających 100 tys. i więcej mieszkańców; trwały proces zmniejszania liczby gmin przez łączenie gmin najmniejszych: w 1996 r. — 642 gmin, w 2005 r. — 467) • jednostki terytorialne o charakterze samorządowym • ustawowy tryb tworzenia i znoszenia gmin • współdziałanie wszystkich gmin w ramach Związku Gmin Holenderskich.

Status i kompetencje: • samodzielność organów gminy w zakresie regulowania spraw gminy i zarządzania nimi • kompetencje m.in. w zakresie spraw: planowania przestrzennego, budownictwa mieszkaniowego, opieki zdrowotnej i społecznej, kultury, edukacji na szczeblu podstawowym, ochrony środowiska oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego • możliwość zobowiązania organów gminy ustawą lub na podstawie ustawy do wykonywania określonych zadań lub zachowania określonych standardów w zakresie regulowania lub zarządzania • zdolność stanowienia, w ramach wyznaczonych w ustawie, prawa miejscowego • prawo do pobierania, w granicach ustalonych w ustawie, podatków • prawo prowadzenia własnych przedsiębiorstw komunalnych • praktyka współpracy międzygminnej w poszczególnych sprawach (w tym w ramach związków międzygminnych).

Organy stanowiące: • rada gminy pochodząca z wyborów powszechnych i bezpośrednich z zastosowaniem ordynacji proporcjonalnej • prawo do udziału w wyborach Holendrów będących stałymi mieszkańcami gminy, spełniających warunki posiadania prawa wyborczego do Drugiej Izby Stanów Generalnych (tzn. mających ukończone 18 lat, z wyjątkiem osób, które zostały skazane prawomocnym wyrokiem sądowym za popełnienie przestępstwa wyszczególnionego w ustawie, na karę co najmniej 1 roku pozbawienia wolności i zostały przy tym pozbawione praw wyborczych, oraz osób, które na mocy prawomocnego wyroku sądowego uznano za niezdolne do czynności prawnych z powodu pomieszania umysłowego) • zgodnie z konstytucją, ustawa może przyznać czynne i bierne prawo wyborcze do rad gminnych stałym mieszkańcom niebędącym Holendrami, pod warunkiem że odpowiadają wymogom stawianym stałym mieszkańcom będącym jednocześnie Holendrami (na podstawie ustawy takie prawo wyborcze mają obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej mieszkający legalnie w Holandii nieprzerwanie od co najmniej pięciu lat) • kadencja 4-letnia • wolny charakter mandatu • zasada jawności posiedzeń rady gminy (poza wyjątkami określonymi w ustawie) • burmistrz jako przewodniczący rady z głosem doradczym, bez prawa udziału w głosowaniach.

Organy wykonawcze: • kolegium burmistrza i ławników (zarząd) jako organ kolegialny wybrany przez radę gminy • zasada wyboru do kolegium członków rady; możliwość wyboru również osób spoza grona członków rady, gdy jest to uzasadnione względami merytorycznymi • burmistrz jako przewodniczący kolegium (z głosem decydującym w wypadku równości głosów w czasie głosowania na posiedzeniu kolegium), powoływany (na okres sześciu lat) i odwoływany przez rząd (dekretom królewskim, po porozumieniu z radą gminy na temat pożądanej kandydatury na urząd burmistrza lub też po referendum lokalnym w tej sprawie), odpowiedzialny za zgodność działania organów samorządu z obowiązującym prawem (wyposażony m.in. w weto zawieszające do uchwał) oraz za wykonywanie decyzji organów samorządowych.

Urzędy obsługi administracyjnej: • kancelaria gminy nadzorowana przez burmistrza, kierowana przez sekretarza gminy • podział pracowników na funkcjonariuszy służby cywilnej i urzędników kontraktowych.

Stosunki organów szczebla lokalnego z organami rządowymi i regionalnymi: • uprzedni nadzór wobec uchwał organów gminy w przypadkach określonych w ustawie lub na podstawie ustawy (m.in. w zakresie finansów oraz przepisów porządkowych); możliwość zawieszenia przez rząd (na wniosek zarządu prowincji i po konsultacji z Radą Stanu) aktu wydanego z pominięciem tej procedury • kluczowa rola burmistrza (podlegającego służbowo ministrowi spraw wewnętrznych) • uprawnienie rządu do uchylenia dekretem królewskim — na wniosek burmistrza — decyzji organów samorządu naruszających prawo lub interes publiczny • prewencyjna kontrola uchwał dotyczących zarządzania majątkiem (w wypadku gmin do 100 tys. mieszkańców) ze strony egzekutywy stanów prowincjonalnych • znaczny udział dotacji celowych i ogólnych z budżetu państwa w dochodach gmin, przy bardzo ograniczonym udziale w tych dochodach źródeł własnych • kontrola bilansu rocznego gmin przez rady właściwych prowincji • rozległy zakres spraw poddanych współzarządzaniu przez organy państwowe i organy gminy.

12.6. SPECYFIKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W DUŻYCH MIASTACH

Rozwiązania specyficzne: • siedziba rządu poza Amsterdamem (w Hadze).

12.7. KONTROLA I ODPOWIEDZIALNOŚĆ W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Kontrola legalności: • kompetencje Stanów Generalnych do badania zgodności aktów normatywnych z konstytucją • rozbudowane sądownictwo administracyjne; szczególnie i ogólne sądy administracyjne (m.in. Administracyjny Sąd Apelacyjny, Administracyjny Sąd ds. Gospodarczych oraz Trybunał Skarbowy) oraz system organów sądowych (znajdujących się formalnie poza systemem wymiaru sprawiedliwości) rozpatrujących odwołania od decyzji administracyjnych wydanych przez centralne i terenowe organy administracji publicznej; zdolność sądów administracyjnych do podjęcia decyzji zastępującej decyzję kwestionowaną oraz przyznania odszkodowania za straty poniesione w wyniku wadliwej decyzji • mechanizm skargi administracyjnej • badanie przez ombudsmana, na wniosek zainteresowanego lub z własnej inicjatywy, działalności organów administracyjnych państwa oraz innych władz publicznych wskazanych w ustawie.

Kontrola finansowa: • kontrola wykonania budżetu przez parlament i organy stanowiące samorządu.

Odpowiedzialność prawna: • właściwość Sądu Najwyższego w zakresie orzekania — na podstawie wniosku Drugiej Izby lub rządu — w sprawie przestępstw ministrów i sekretarzy stanu, które są związane ze sprawowaniem urzędu.

Odpowiedzialność polityczna: • kontrola parlamentarna nad rządem i administracją (m.in. wymóg przedstawienia przez rząd corocznie deklaracji o kierunkach jego polityki, interpelacje, prawo żądania informacji, prawo przeprowadzania dochodzeń) • instytucja parlamentarnego wotum nieufności wobec rządu (możliwość przyjęcia takiego wniosku przez którąś z izb Stanów Generalnych) skutkującego koniecznością ustąpienia rządu lub rozwiązania Stanów Generalnych (lub jednej z ich izb).

Odpowiedzialność za szkody wynikające z działania administracji publicznej: • prawo do dochodzenia w trybie skargi sądowej (w postępowaniu administracyjnym lub cywilnym) odszkodowania za wadliwe działania administracji.

12.8. POZYCJA OBYWATELA WOBEC ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Wpływ na administrację publiczną: • prawo obywateli do udziału (czynnego i biernego) w wyborach organów przedstawicielskich na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym (gminnym) • prawo cudzoziemców mieszkających w Holandii przynajmniej 5 lat do udziału w wyborach lokalnych (gminnych) • konstytucyjne prawo każdego do zwracania się z pisemnymi petycjami do kompetentnych władz publicznych.

Gwarancje procesowe w stosunkach z administracją publiczną: • prawo do wysłuchania w trakcie postępowania administracyjnego • konstytucyjne prawo każdego do posiadania prawnego zastępstwa w postępowaniu prawnym i administracyjnym; ustawowa regulacja zasad zapewniających pomoc prawną osobom mniej zamożnym • prawo żądania zachowania obiektywizmu w postępowaniu przez odsunięcie od udziału w decydowaniu urzędnika, który ma osobisty interes w sprawie • ustawowe gwarancje wydania decyzji administracyjnej w czasie określonym w ustawie lub też — gdy taki nie jest wskazany — w „rozsądnym czasie” (tzn. nie dłuższym niż 8 tygodni) • środki zaskarżenia przysługujące w toku postępowania administracyjnego (sprzeciw do organu prowadzącego sprawę, odwołanie do organu wyższego stopnia, odwołanie do sądu administracyjnego) z prawem do wnioskowania do sądu o wstrzymanie wykonania kwestionowanej decyzji administracyjnej • możliwość posługiwania się w relacjach z organami administracji, które mają siedzibę w prowincji Fryzja, językiem fryzyjskim, chyba że stanowiłoby to niewspółmierne

obciążenie dla administracji lub naruszało interesy osób trzecich • możliwość wnioskowania do ombudsmana w sprawie zbadania prawidłowości prawomocnego rozstrzygnięcia organu administracyjnego.

LITERATURA UZUPEŁNIAJĄCA

- Głowacki A., *System konstytucyjny Holandii*, Warszawa 2003.
- Kmiecik Z., *System kontroli działań administracji w Holandii*, „Samorząd Terytorialny” 2000 nr 3.
- Konstytucja Holandii*, tłum. i wstęp A. Głowacki, Warszawa 2003.
- Korzeniowska A., *Holandia*, (w:) *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmiecik, Kraków 2005.
- Sroka J., *Kierunki przeobrażeń systemów administracji publicznej w Belgii, Holandii oraz Danii i Szwecji*, (w:) *Administracja publiczna w procesie przemian*, red. A. Ferens, I. Macek, Wrocław 2002.
- Supernat J., *W Holandii*, (w:) *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, red. J. Jeżewski, Wrocław 1999.
- Zieliński E., *Rząd Królestwa Holandii*, (w:) E. Zieliński, I. Bokszczanin, *Rządy w państwach Europy (I)*, Warszawa 2003.

13. IRLANDIA (Republika Irlandii)

13.1. UWARUNKOWANIA KSZTAŁTU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Podstawy konstytucyjne: • konstytucja przyjęta w referendum w 1937 r., wielokrotnie nowelizowana (do 2004 r. wprowadzono do niej 27 poprawek) • ważne znaczenie poprawki do konstytucji z 1999 r. obejmującej gwarancjami konstytucyjnymi samorząd lokalny oraz rozstrzygającej o wyborach lokalnych.

Forma państwa i system rządów: • republika • system demokratycznego państwa prawa z podziałem władz • dualizm władzy wykonawczej, z wyraźnie silniejszą pozycją rządu • instytucja referendum ogólnonarodowego.

Powierzchnia i charakter terytorium: • 70,3 tys. km²; zwarte terytorium na wyspie.

Liczba, struktura narodowościowa i rozmieszczenie ludności: • w 2005 r. 4 mln • ok. 96% to Irlandczycy, mniejszość Anglików i Walijszyków (niespełna 4%) • ok. 60% ludności miejskiej.

Uwarunkowania historyczne: • wielowiekowa zależność od Anglii (a potem Wielkiej Brytanii) • krótki okres suwerenności państwowej od zakończenia pierwszej wojny światowej.

13.2. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Ustrój terytorialny państwa i podstawy systemu administracji publicznej: • państwo unitarne • podział na regiony (od 1999 r.) jako jednostki koordynacyjne i hrabstwa jako podstawowe jednostki terytorialne • obecność nie więcej niż jedenastu i nie mniej niż pięciu senatorów wybranych z grona przedstawicieli administracji (w tym trzech z administracji publicznej) w ramach systemu kurialnego wyborów do Senatu • obecność członków rad hrabstw (i miast o statucie hrabstw) w kolegium wyborczym dokonującym wyboru senatorów • prawo rad nie mniej niż czterech hrabstw (i miast o statucie hrabstw) do wysuwania kandydata w wyborach na prezydenta.

Sposób regulacji: • długi okres (blisko osiemdziesiąt lat) funkcjonowania władzy lokalnej wyłącznie na podstawie regulacji ustawowej bez rangi konstytucyjnej • umocowanie konstytucyjne pozycji samorządu lokalnego w trybie poprawki z 1999 r. • konstytucyjne określenie samorządu lokalnego jako forum demokratycznej reprezentacji społeczności lokalnej.

Struktury i instytucje: • podstawowe znaczenie poziomu hrabstw.

Kompetencje: • rozwinięta współpraca w realizacji zadań przez hrabstwa.

Finanse: • zasada budżetowania sfery publicznej.

Procedury i standardy: • nie istnieje system sądów administracyjnych.

Kadry: • system służby cywilnej w administracji rządowej, z dominacją rozwiązań właściwych modelowi kariery • system konkursów na stanowiska w administracji rządowej, nadzorowany przez niezależną Komisję Służby Cywilnej.

13.3. POZIOM CENTRALNY (RZĄD I ADMINISTRACJA RZĄDOWA)

Zarys struktury organów publicznych: • prezydent i dwuizbowy parlament (Izba Reprezentantów i Senat) jako organy władzy ustawodawczej • pochodzący z wyborów powszechnych (nie przeprowadza się głosowania, gdy wysunięty jest tylko jeden kandydat) prezydent (jako głowa państwa, nominalnie wchodząca w skład parlamentu) oraz rząd jako organy władzy wykonawczej • Sąd Najwyższy, sądy powszechne i sądy szczególne (m.in. Szczególny Sąd Karny rozpatrujący sprawy dotyczące terroryzmu i przestępstw przeciwko państwu) jako organy władzy sądowniczej • Rzecznik Sprawiedliwości Administracyjnej • Kontroler i Audytor Generalny jako organ nadzorujący wydatki i rozliczenia publiczne.

Sposób powołania rządu oraz cechy charakterystyczne jego stosunków z innymi organami: • powoływanie premiera (zwykle lidera największej partii w parlamencie) przez prezydenta na podstawie wskazania Izby Reprezentantów • powoływanie innych członków rządu przez prezydenta na wniosek premiera mający aprobatę Izby Reprezentantów • odwoływanie członków rządu przez prezydenta na wniosek premiera • polityczna odpowiedzialność rządu przed Izbą Reprezentantów (możliwość uchwalenia wotum nieufności dla rządu) • prawo rządu do składania inicjatyw ustawodawczych i przedkładania projektów ustaw w trybie pilnym • możliwość rozwiązania Izby Reprezentantów przez prezydenta na wniosek premiera (z prawem prezydenta do odmowy realizacji wniosku złożonego przez premiera rządu, który nie ma poparcia większości Izby) • konstytucyjna zasada wykonywania swoich obowiązków przez prezydenta za radą rządu • obecność premiera i jego zastępcy w składzie Rady Państwa — organu konsultacyjno-doradczego prezydenta • obowiązek premiera informowania prezydenta o aktualnych zagadnieniach polityki wewnętrznej i zagranicznej • zmiana premiera równoznaczna ze zmianą rządu.

Skład i struktura rządu oraz pozycja członków rządu: • zgodnie z konstytucją, w skład rządu wchodzi premier (określany jako *Taoistach*), wicepremier i ministrowie • w rządzie powinno się znajdować nie mniej niż siedmiu i nie więcej niż piętnastu ministrów • silna pozycja premiera określającego kierunki polityki oraz wyposażonego w istotne kompetencje w sferze nominacyjnej i koordynacyjnej (wzmocniona pozycja lidera w partii rządzącej lub wchodzącej w skład koalicji rządzącej) • możliwość kierowania przez jedną osobę więcej niż jednym ministerstwem • możliwość powoływania ministrów bez teki • istotna pozycja w strukturach kadrowych rządu ministrów stanu — powoływanych przez rząd na wniosek premiera.

Zakres i tryb działania rządu: • kolegialny tryb działania rządu • udział w pracach rządu doradcy prawnego rządu (mianowanego przez prezydenta na wniosek premiera).

Struktura instytucjonalna i mechanizm jej kształtowania: • ustawowy tryb regulowania spraw organizacji i podziału obowiązków między ministerstwa, powoływania członków rządu na stanowiska ministrów sprawujących pieczę nad ministerstwami, zwolnienia z pełnienia obowiązków członka rządu podczas jego czasowej nieobecności lub niezdolności oraz wynagrodzenia członków rządu • Urząd Premiera jako centrum rządu • w strukturze rządu specjalne ministerstwo ds. Gealtachtu (zajmującego się utrzymaniem tradycyjnego charakteru części Irlandii ze szczególną rolą celtyckiego języka irlandzkiego i narodowego folkloru) • komitety rządowe jako mechanizm przygotowania decyzji rządowych • sekretarz generalny ministerstwa (o statusie urzędnika zawodowego) jako organ zajmujący się bieżącym zarządzaniem pracą ministerstwa • system, kontrolowanych kadrowo i finansowo przez rząd, agencji i innych struktur organizacyjnych, które wykonują zadania publiczne z upoważnienia rządu.

Ujęcie kompetencji rządu w relacjach do administracji publicznej:

• rozbudowane kompetencje nadzoru prewencyjnego i następczego • minister ds. środowiska, dziedzictwa i samorządu lokalnego jako organ nadzorczy wobec władz lokalnych i regionalnych.

Udział rządu w tworzeniu prawa: • rządowa inicjatywa ustawodawcza • monopol rządu w zakresie przedstawiania projektu budżetu • uprawnienie rządu do zgłaszania inicjatyw ustawodawczych w trybie pilnym, pod warunkiem że jest to niezbędne dla utrzymania porządku publicznego i bezpieczeństwa lub przeciwdziałania krytycznej sytuacji w kraju lub za granicą, o ile projekty te nie zawierają propozycji zmian konstytucji.

Wymagania i ograniczenia dotyczące członków rządu i funkcjonariuszy rządowych: • zasada łączenia mandatu parlamentarnego z obecnością w gabinecie ministrów • obowiązek zasiadania premiera, jego zastępcy oraz ministra finansów w Izbie Reprezentantów • zasada, że dwóch członków rządu może być senatorami • obowiązek publicznego popierania przez członków rządu polityki rządu.

13.4. ADMINISTRACJA PUBLICZNA NA POZIOMIE REGIONALNYM I W WYŻSZYCH JEDNOSTKACH WŁADZY LOKALNEJ

Nazwa i liczba jednostek podziału, sposób ich kształtowania i charakter: • cztery historyczne prowincje pozbawione cech jednostek administracyjnego podziału terytorialnego • kształtowane od 1994 r. regionalne struktury koordynacyjne bez formalnego statusu jednostek podstawowego podziału terytorialnego kraju (w liczbie 10).

Status i kompetencje: • koordynacja służb publicznych • pomoc w zakresie wykorzystania funduszy Unii Europejskiej.

Organy stanowiące: • w dwóch wypadkach — zgromadzenia regionalne (zgromadzenie południowe i wschodnie oraz zgromadzenie hrabstw granicznych, środkowych i zachodnich), grupujące delegatów hrabstw; w pozostałych 8 regionach — rady regionalne w składzie wybranym przez rady hrabstw.

Organy wykonawcze: • przedstawiciele lokalnych jednostek podziału terytorialnego z danego terenu.

Urzędy obsługi administracyjnej: • brak urzędów administracji publicznej.

Stosunki organów szczebla regionalnego z organami centralnymi i lokalnymi: • monitorowanie działania organów regionów w zakresie zgodności z prawem przez organy rządowe • uprawnienia koordynacyjne organów regionów wobec hrabstw.

13.5. ADMINISTRACJA PUBLICZNA W PODSTAWOWYCH JEDNOSTKACH WŁADZY LOKALNEJ

Rodzaj jednostek władzy lokalnej, sposób ich kształtowania i charakter administracji: • hrabstwa (w 2005 r. w liczbie 26) i 5 miast o statusie hrabstwa oraz — jako jednostki podporządkowane — miasta i dzielnice.

Status i kompetencje: • kompetencje własne w zakresie: działań na rzecz rozwoju, oświaty, zdrowia i opieki socjalnej, bezpieczeństwa, polityki mieszkaniowej i budownictwa oraz transportu drogowego, usług komunalnych, ochrony środowiska, wypoczynku i rolnictwa • osobowość prawna • prawo lokalne • własny budżet.

Organy stanowiące: • rada pochodząca z wyborów powszechnych • wybory proporcjonalne przy zastosowaniu systemu pojedynczego głosu przechodniego • kadencja 5-letnia • liczba członków (od kilkudziesięciu do kilkunastu) uzależniona od liczby miesz-

kańców danej jednostki • konstytucyjne kompetencje do wytyczania kierunków działania na szczeblu lokalnym • ustawowy tryb regulacji uprawnień i funkcji organów stanowiących samorządu lokalnego.

Organy wykonawcze: • jednoosobowy organ wykonawczy (szef egzekutywy w hrabstwie lub burmistrz w mieście) powołany przez radę danej jednostki na wniosek państwowej Komisji do Spraw Mianowań Lokalnych (od 2004 r. wdrażanie projektu bezpośredniego wyboru) • ma kompetencje w zakresie zarządzania • realizuje zadania określone przez organ stanowiący w danej jednostce władzy lokalnej oraz zadania zlecone przez państwo.

Urzędy obsługi administracyjnej: • urzędy o charakterze samorządowym • zawodowy charakter pracowników administracyjnych.

Stosunki organów szczebla lokalnego z organami rządowymi i regionalnymi: • nadzór rządowy i nadzór ze strony hrabstwa.

13.6. SPECYFIKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W DUŻYCH MIASTACH

Rozwiązania specyficzne: • 5 największych miast o statusie hrabstwa • sekretarz miasta jako naczelny urzędnik administracyjny.

13.7. KONTROLA I ODPOWIEDZIALNOŚĆ W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Kontrola legalności: • niezależne postępowania Rzecznika Sprawiedliwości Administracyjnej w sprawie skarg na działania administracji publicznej i jej funkcjonariuszy.

Kontrola finansowa: • parlamentarna kontrola rachunków publicznych przy pomocy Kontrolera i Audytora Generalnego.

Odpowiedzialność prawna: • odpowiedzialność funkcjonariuszy publicznych przed sądami na ogólnych zasadach.

Odpowiedzialność polityczna: • kontrola parlamentarna nad rządem i administracją (m.in. zapytania, interpelacje, żądanie informacji, system komisji branżowych, powołanie komisji nadzwyczajnej) • możliwość uchwalenia wotum nieufności dla rządu.

Odpowiedzialność za szkody wynikające z działania administracji publicznej: • odpowiedzialność państwa i samorządu za działania swoich funkcjonariuszy niezgodne z prawem.

13.8. POZYCJA OBYWATELA WOBEC ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Wpływ na administrację publiczną: • czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach organów państwowych i samorządowych.

Gwarancje procesowe w stosunkach z administracją publiczną: • konstytucyjny obowiązek przestrzegania przez państwo i organy publiczne gwarantowanych w konstytucji fundamentalnych praw i wolności obywateli.

LITERATURA UZUPEŁNIAJĄCA

Bokszczanin I., *Rząd Republiki Irlandii*, (w:) E. Zieliński, I. Bokszczanin, *Rządy w państwach Europy* (2), Warszawa 2005.

Konarski W., *System konstytucyjny Irlandii*, Warszawa 2005.

Konstytucja Irlandii, tłum. S. Grabowska, wstęp S. Sagan, Warszawa 2006.

Radzik K., *Samorząd terytorialny w Irlandii*, „Samorząd Terytorialny” 2006 nr 6.

14. LITWA (Republika Litewska)

14.1. UWARUNKOWANIA KSZTAŁTU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Podstawy konstytucyjne: • konstytucja przyjęta w 1992 r. w trybie referendum, osiem razy nowelizowana (w tym w związku z wejściem Litwy do Unii Europejskiej) • elementem porządku konstytucyjnego są też: ustawa konstytucyjna z 1991 r. *O Państwie Litewskim*, akt konstytucyjny z 1992 r. *O nieprzystępowaniu Republiki Litewskiej do postradzieckich związków wschodnich* oraz akt konstytucyjny z 2004 r. *O członkostwie Republiki Litewskiej w Unii Europejskiej*.

Forma państwa i system rządów: • republika • system państwa demokratycznego z konstytucyjnym potwierdzeniem zasady legalizmu oraz trójpodziałem władz • silna pozycja parlamentu • system parlamentarno-prezydencki • referendum • ludowa inicjatywa ustawodawcza.

Powierzchnia i charakter terytorium: • 65,3 tys. km² • zwarte terytorium.

Liczba, struktura narodowościowa i rozmieszczenie ludności: • w 2005 r. 3,4 mln • ok. 83% to Litwini; mniejszości narodowe: Polacy (7%), Rosjanie (6%), Białorusini (1%) i Ukraińcy (1%) • ok. 69% ludności miejskiej (blisko 40% ludności mieszka w dwóch największych miastach — Wilnie i Kownie).

Uwarunkowania historyczne: • wyraźne dążenie do podkreślania ciągłości państwa litewskiego i traktowania okresu obecności w ZSRR jako czasu okupacji • tradycja jednolitości organów władzy publicznej ukształtowana w okresie przynależności Litwy do ZSRR.

14.2. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA ROZWIĄZAŃ DOTYCZĄCYCH ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ I SYSTEMU WŁADZY LOKALNEJ

Ustrój terytorialny państwa i podstawy systemu administracji publicznej: • państwo unitarne; konstytucyjny zakaz tworzenia obszarów autonomicznych • struktura terytorialna państwa obejmująca obwody, okręgi i miasta wydzielone • obwody jako jednostki administracyjno-terytorialne z administracją rządową • okręgi i miasta jako jednostki administracyjno-terytorialne o charakterze samorządowym • brak odrębnych struktur instytucjonalnych reprezentujących interesy poszczególnych jednostek podziału terytorialnego państwa na poziomie centralnym.

Sposób regulacji: • odesłanie konstytucji w sprawie charakteru, struktury i granic administracyjnych jednostek terytorialnych państwa do ustawy • zgodnie z konstytucją, Sejm ustala podział administracyjny Republiki • oddzielny rozdział konstytucji zatytułowany *Samorząd terytorialny i zarządzanie*.

Struktury i instytucje: • zgodnie z konstytucją, ustrój instytucji samorządowych i tryb ich działalności określa ustawa, zaś dla wykonywania ustaw Republiki Litewskiej, decyzji rządu i rad samorządowych, rady samorządowe tworzą odpowiednie organy wykonawcze.

Kompetencje: • gwarancje prawa do samorządu dla jednostek administracyjnych państwa określonych w ustawie; zasada wykonywania tego prawa przez właściwe rady samorządowe • zgodnie z konstytucją, rada samorządowa może zwrócić się do sądu w wypadku naruszenia jej praw • przejęcie części kompetencji organów centralnych przez obwody w ramach reformy zatwierdzonej w 2003 r.

Finanse: • zasada budżetowania sfery publicznej.

Procedury i standardy: • zgodnie z konstytucją, instytucje państwowe służą ludziom • zgodnie z konstytucją, wszyscy ludzie są równi wobec ustaw oraz sądu, innych instytucji państwowych lub funkcjonariuszy • zgodnie z konstytucją, państwo wspiera samorządy, zaś samorządy działają w sposób wolny i samodzielny, w ramach określonych przez konstytucję i ustawy • zgodnie z konstytucją, informacje o życiu prywatnym mogą być zbierane tylko na podstawie uzasadnionej decyzji sądu i w ramach określonych ustawą • konstytucyjnie ustanowiony zakaz ingerowania organów władzy lub administracji państwowej oraz poszczególnych funkcjonariuszy publicznych w działalność sędziów lub sądów.

Kadry: • system służby cywilnej w administracji rządowej z przewagą rozwiązań charakterystycznych dla modelu awansowego.

14.3. POZIOM CENTRALNY (RZĄD I ADMINISTRACJA RZĄDOWA)

Zarys struktury organów publicznych: jednoizbowy parlament (Sejm) jako organ władzy ustawodawczej • pochodzący z wyborów powszechnych prezydent (głowa państwa) oraz rząd republiki jako organy władzy wykonawczej • Sąd Najwyższy, sądy powszechne oraz sądy do rozpatrywania określonych grup spraw, w tym sądy administracyjne (Najwyższy Sąd Administracyjny, Wyższe Sądy Administracyjne i rejonowe sądy administracyjne) jako organy wymiaru sprawiedliwości • Sąd Konstytucyjny • Kontroler Państwowy.

Sposób powołania rządu oraz cechy charakterystyczne jego stosunków z innymi organami: • prawo prezydenta do przedstawiania kandydatury na Prezesa Rady Ministrów • powoływanie i odwoływanie Prezesa Rady Ministrów przez prezydenta za zgodą Sejmu • powoływanie i odwoływanie ministrów przez prezydenta na wniosek Prezesa Rady Ministrów • wymóg posiadania przez rząd zaufania w parlamencie; prawo Sejmu do aprobowania lub nieaprobowania przedstawionej przez prezydenta Republiki kandydatury na Prezesa Rady Ministrów oraz prawo decydowania w sprawie przyjęcia programu nowego rządu, a także gabinetu, w którym zmieniła się więcej niż połowa ministrów rządu • zasada, zgodnie z którą prezydent Republiki może zarządzić wybory przedterminowe do Sejmu, jeżeli Sejm w ciągu 30 dni od przedstawienia mu programu przez nowy rząd nie podjął w tej sprawie uchwały lub jeżeli w ciągu 60 dni od pierwszego przedstawienia przez rząd programu dwa razy z rzędu nie zaaprobował tego programu • możliwość uchwalenia przez parlament wotum nieufności w trakcie działania gabinetu dla całego rządu lub Prezesa Rady Ministrów (skutkującego dymisją rządu) i ministrów (skutkującego dymisją tych członków gabinetu); zasada, zgodnie z którą prezydent Republiki może zarządzić wybory przedterminowe do Sejmu na wniosek rządu, któremu Sejm wyraził wotum nieufności • dymisja rządu po wyborach do Sejmu • szeroki zakres kontrasygnaty aktów prezydenta przez członków Rady Ministrów.

Skład i struktura rządu oraz pozycja członków rządu: • rząd tworzą — zgodnie z konstytucją — Prezes Rady Ministrów i ministrowie • Prezes Rady Ministrów, zgodnie z konstytucją, reprezentuje rząd republiki i kieruje jego pracami (jego czasowe

zastępstwo może sprawować jeden z ministrów przez czas nie dłuższy niż 60 dni) • minister kieruje ministerstwem, rozstrzyga kwestie należące do zakresu działania ministerstwa oraz wykonuje inne czynności przewidziane przez ustawę (czasowe zastępstwo ministra może sprawować tylko inny członek rządu wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów).

Zakres i tryb działania rządu: • kolegialny tryb pracy rządu • zasada rozstrzygania przez gabinet spraw zarządzania państwem na posiedzeniach w drodze decyzji podejmowanych większością głosów wszystkich członków rządu • konstytucyjnie określone prawo Kontrolera Państwowego do udziału w posiedzeniach rządu.

Struktura instytucjonalna i mechanizm jej kształtowania: • ustawowy tryb tworzenia ministerstw na wniosek rządu.

Ujęcie kompetencji rządu w relacjach do administracji publicznej: • kompetencja rządu m.in. do zarządzania sprawami kraju oraz koordynacji działalności ministerstw i innych instytucji rządowych • kompetencje ministra w zakresie kierowania ministerstwem, rozstrzygania kwestii należących do zakresu działania ministerstwa oraz wykonywania innych czynności przewidzianych przez ustawę.

Udział rządu w tworzeniu prawa: • rządowa inicjatywa ustawodawcza • monopol rządu w zakresie przedstawiania projektu budżetu • zdolność rządu do stanowienia rozporządzeń wykonawczych do ustaw.

Wymagania i ograniczenia dotyczące członków rządu i funkcjonariuszy rządowych: • brak zakazu łączenia mandatu parlamentarnego ze sprawowaniem urzędu Prezesa Rady Ministrów lub ministra, z równoczesnym konstytucyjnym zakazem pełnienia przez członków rządu innych funkcji z wyboru bądź mianowania, pracy w przedsiębiorstwach, instytucjach handlowych lub innych instytucjach bądź zakładach prywatnych, a także otrzymywania jakiegokolwiek innego wynagrodzenia oprócz przewidzianego z racji sprawowanych obowiązków w rządzie oraz wynagrodzenia za działalność twórczą • konstytucyjny zakaz powołania na ministra obrony kraju wojskowego w służbie czynnej • zakaz łączenia zatrudnienia w administracji rządowej (z wyjątkiem powołania w skład Rady Ministrów) z pełnieniem obowiązków członka Sejmu.

14.4. ADMINISTRACJA PUBLICZNA NA POZIOMIE REGIONALNYM I W WYŻSZYCH JEDNOSTKACH WŁADZY LOKALNEJ

Nazwa i liczba jednostek podziału, sposób ich kształtowania i charakter: • obwody (powiaty) z administracją rządową (w 2005 r. w liczbie 10) • ustawowy tryb ustalania i zmian w podziale na obwody.

Status i kompetencje: • kompetencje m.in. w zakresie spraw: zabezpieczenia społecznego, edukacji, kultury, planowania przestrzennego i ochrony środowiska • terenowa administracja rządowa.

Organy stanowiące: • brak kolegialnych organów stanowiących • w sprawach rozwoju regionalnego organami o charakterze konsultacyjnym są rady, w skład których wchodzi naczelnicy obwodów, burmistrzowie oraz członkowie rad samorządowych szczebla okręgowego.

Organy wykonawcze: • naczelnik (gubernator) powoływany przez rząd.

Urzędy obsługi administracyjnej: • urzędy terenowej administracji rządowej podległe naczelnikowi obwodu.

Stosunki organów szczebla regionalnego z organami centralnymi i lokalnymi: • brak administracji samorządowej • zgodnie z konstytucją: zarządzenie w jednostkach administracyjnych wyższego szczebla organizuje rząd w trybie przewidzianym

przez ustawę; wyznaczeni przez rząd pełnomocnicy kontrolują przestrzeganie konstytucji i ustaw oraz wykonywanie uchwał rządu przez samorządy; zakres oraz tryb wykonywania kompetencji przez pełnomocników rządu określa ustawa; w trybie i w przewidzianych przez ustawę przypadkach Sejm może wprowadzić czasowo zarządzanie bezpośrednie.

14.5. ADMINISTRACJA PUBLICZNA W PODSTAWOWYCH JEDNOSTKACH WŁADZY LOKALNEJ

Rodzaj jednostek władzy lokalnej, sposób ich kształtowania i charakter administracji: • okręgi (rejony) jako jednostki terytorialne o charakterze samorządowym, w 2005 r. w liczbie 60, w tym 9 miast wydzielonych • zmiany w strukturze są dokonywane decyzją Sejmu na wniosek rządu • podział okręgów na starostwa.

Status i kompetencje: • m.in. polityka gospodarcza, komunalna i inwestycyjna oraz sprawy stanu cywilnego • oświata • problemy zabezpieczenia społecznego • prawa majątkowe • konstytucyjnie gwarantowana samodzielność budżetowa samorządów terytorialnych • zgodnie z konstytucją, rady samorządowe mają prawo nakładać, w trybie przewidzianym przez ustawę, podatki lokalne, a także w ramach budżetu obniżać przewidziane opłaty i podatki • możliwość tworzenia związków gmin dla realizacji części kompetencji.

Organy stanowiące: • rady samorządowe • zgodnie z konstytucją — po nowelizacji w 2002 r. — członkowie rad samorządowych są wybierani na okres 4 lat przez zamieszkujących daną jednostkę administracyjną obywateli Republiki (oraz innych stałych mieszkańców jednostki), na podstawie powszechnego, równego i bezpośredniego prawa wyborczego i w tajnym głosowaniu • zasada, że jeżeli w czasie działań wojennych upływa termin przeprowadzenia wyborów, Sejm albo prezydent Republiki podejmuje decyzję o przedłużeniu kadencji rad samorządowych (w takim wypadku wybory muszą zostać zarządzane nie później niż w ciągu trzech miesięcy od zakończenia wojny) • burmistrz (mer) wybrany przez radę w głosowaniu tajnym jako jej przewodniczący.

Organy wykonawcze: • do 2003 r. burmistrz i zarząd wybierani przez radę samorządową, obecnie: dyrektor administracyjny • podwójna odpowiedzialność przed radą i — w odniesieniu do zadań zleconych — przed rządem.

Urzędy obsługi administracyjnej: • starostwa • burmistrz jako organ właściwy w zakresie polityki kadrowej (prowadzonej w części przypadków wspólnie z radą).

Stosunki organów szczebla lokalnego z organami rządowymi i regionalnymi: • nadzór rządu w sprawach wykonywania przez samorząd kompetencji własnych ograniczony do kontroli legalności działań, w sprawach zadań zleconych — również celowości działań • możliwość wystąpienia przez rząd do rady samorządowej o odwołanie mera w związku z niewłaściwym wywiązywaniem się przez niego z obowiązków, a w wypadku braku reakcji rady na takie wystąpienie — możliwość wnioskowania do Sejmu o wprowadzenie czasowo na terenie danej jednostki administracyjnej bezpośredniego zarządu wykonywanego przez przedstawiciela rządu.

14.6. SPECYFIKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W DUŻYCH MIASTACH

Usytuowanie stolicy państwa w systemie administracji publicznej: • Wilno jako miasto wydzielone o kompetencjach okręgu.

Rozwiązania specyficzne w innych dużych miastach: • status miasta wydzielonego o kompetencjach okręgu przyznany 9 największym miastom.

14.7. KONTROLA I ODPOWIEDZIALNOŚĆ W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Kontrola legalności: • kontrola sądowa działania administracji • zgodnie z konstytucją, rada samorządowa może zwrócić się do sądu w wypadku naruszenia jej praw • kontrola legalności aktów rządu przez Sąd Konstytucyjny.

Kontrola finansowa: • kontrola Sejmu nad wykonaniem budżetu państwa • zgodnie z konstytucją: kontrola państwowa czuwa nad prawidłowością zarządzania i zgodnością z prawem wykorzystywania majątku narodowego, a także nad wykonywaniem budżetu państwa; kontroler państwowy przedkłada Sejmowi wniosek w sprawie corocznego sprawozdania z wykonania budżetu • kontroler samorządu jako organ nadzoru nad wykorzystaniem majątku samorządowego oraz jego budżetem.

Odpowiedzialność prawna: • konstytucyjne ograniczenie możliwości pociągnięcia członka rządu republiki do odpowiedzialności przez przyjęcie zasady, zgodnie z którą Prezes Rady Ministrów i ministrowie nie mogą być pociągnięci do odpowiedzialności karnej ani aresztowani i nie może być w żaden inny sposób ograniczona ich wolność bez uprzedniej zgody Sejmu, a w okresie między sesjami Sejmu — bez uprzedniej zgody prezydenta Republiki.

Odpowiedzialność polityczna: • kontrola parlamentarna nad rządem i administracją (m.in. zapytania, interpelacje, żądanie informacji od Prezesa Rady Ministrów, ministrów oraz kierowników instytucji państwowych, powoływanych lub wybieranych przez Sejm; możliwość uznania przez Sejm odpowiedzi na interpelację, udzielonej przez Prezesa Rady Ministrów bądź ministra, za niezadowalającą i wyrażenia większością połowy głosów ogólnej liczby członków Sejmu wotum nieufności dla Prezesa Rady Ministrów bądź ministra) • zgodnie z konstytucją, ministrowie ponoszą odpowiedzialność przed parlamentem za działalność swoich resortów i za ogólną działalność Rady Ministrów (odpowiedzialność indywidualna i solidarna) • zgodnie z konstytucją, ministrowie ponoszą odpowiedzialność za kierowanie powierzonymi im działami administracji państwowej także przed prezydentem Republiki.

Odpowiedzialność za szkody wynikające z działania administracji publicznej: • zgodnie z konstytucją, odszkodowanie za wyrządzone straty moralne i materialne określa ustawa.

14.8. POZYCJA OBYWATELA WOBEC ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Wpływ na administrację publiczną: • konstytucyjne prawo obywateli do uczestniczenia w zarządzaniu swym krajem bezpośrednio, a także przez demokratycznie wybranych przedstawicieli • prawa wyborcze stałych mieszkańców danej jednostki administracyjnej niemających obywatelstwa litewskiego w wyborach do organów samorządu terytorialnego • konstytucyjne prawo obywateli do dostępu, na równych warunkach, do służby państwowej • konstytucyjne gwarancje dla obywateli w sprawie prawa do krytyki instytucji państwowych i funkcjonariuszy oraz do zaskarżania ich decyzji, przy równoczesnym konstytucyjnym zakazie prześladowania za krytykę • konstytucyjne gwarancje dla obywateli w sprawie prawa wnoszenia, w sposób określony w ustawie, petycji.

Gwarancje procesowe w stosunkach z administracją publiczną: • konstytucyjna zasada równości wszystkich ludzi wobec ustaw, sądu, innych instytucji państwowych lub funkcjonariuszy • zagwarantowane przez konstytucję prawo zwracania się do sądu przez osobę, której konstytucyjne prawa i wolności zostały naruszone • zgodnie z konstytucją, akty i działania rad samorządowych, ich organów wykonawczych i urzędników,

naruszające prawa obywateli i organizacji podlegają zaskarżeniu do sądu • zgodnie z konstytucją, skargi obywateli na nadużycie władzy oraz przejawy biurokratyzmu urzędników państwowych i samorządowych (z wyjątkiem sędziów) badają kontrolerzy Sejmu, którzy mają prawo przedstawiać sądowi wnioski o zwolnienie winnych z zajmowanych stanowisk • zgodnie z konstytucją, obywatele przynależni do wspólnot narodowościowych mają prawo do pielęgnowania swego języka, kultury i obyczajów, zaś wspólnoty narodowościowe obywateli zajmują się samodzielnie problemami swej kultury narodowej, oświaty, dobroczynności i wzajemnej pomocy, a wspólnoty narodowościowe są wspomagane przez państwo.

LITERATURA UZUPEŁNIAJĄCA

Czyż A., *Samorząd terytorialny na Litwie*, „Samorząd Terytorialny” 2007 nr 9.

Konstytucja Litwy, tłum. H. Wisner, wstęp A.B. Zakrzewski, wydanie drugie zmienione i uaktualnione, Warszawa 2006.

Podolak M., Pochodyła P., *System polityczny Litwy*, (w:) *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Lublin 2005.

Zieliński J., *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych na Litwie, Łotwie i w Estonii*, Warszawa 2004.

Zieliński J., *Rząd Republiki Litewskiej*, (w:) E. Zieliński, J. Zieliński, *Rządy w państwach Europy (3)*, Warszawa 2006.

Zieliński J., *Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii i Litwy*, Warszawa 2000.

15. LUKSEMBURG

(Wielkie Księstwo Luksemburga)

15.1. UWARUNKOWANIA KSZTAŁTU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Podstawy konstytucyjne: • konstytucja uchwalona i promulgowana przez Wielkiego Księcia Wilhelma III w 1868 r., dwadzieścia osiem razy nowelizowana.

Forma państwa i system rządów: • dziedziczna monarchia konstytucyjna • zasada państwa demokratycznego • zasada trójpodziału władz wynikająca z konstytucyjnego opisu kompetencji poszczególnych organów, z zakłóceniami będącymi następstwem równoczesnego uczestnictwa Wielkiego Księcia we władzy ustawodawczej i we władzy wykonawczej • system parlamentarny rządów • instytucja referendum konsultacyjnego oraz (po zmianach z 2003 r.) możliwość przeprowadzenia referendum w sprawie zmian w konstytucji uchwalonych w pierwszym czytaniu przez Izbę Deputowanych.

Powierzchnia i charakter terytorium: • 2,5 tys. km²; zwarte terytorium.

Liczba, struktura narodowościowa i rozmieszczenie ludności: • w 2005 r. 456 tys. • społeczeństwo wielonarodowe: ok. 62% to Luksemburczycy, ok. 14% Portugalczycy, 5% Francuzi, 4% Belgowie, 4% Włosi, 2% Niemcy i 1% Anglicy • 92% ludności miejskiej.

Uwarunkowania historyczne: • tradycje niepodległości od XIX w., po długim okresie (zapoczątkowanym w XI w. powstaniem hrabstwa znajdującego się w zależności lennej od cesarza niemieckiego) pozostawania na różnych etapach dziejów pod panowaniem burgundzkim, hiszpańskim, francuskim i austriackim oraz w unii personalnej z Holandią • ewolucyjny proces przekazywania części swoich uprawnień w sferze władzy wykonawczej przez głowę państwa na rzecz rządu (który powoływany jest dopiero od 1848 r.).

15.2. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA ROZWIĄZAŃ DOTYCZĄCYCH ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ I SYSTEMU WŁADZY LOKALNEJ

Ustrój terytorialny państwa i podstawy systemu administracji publicznej: • państwo unitarne • dwuszczeblowy podział terytorialno-administracyjny kraju na dystrykty i gminy • praktyka występowania w obronie interesów lokalnych przez członków władz lokalnych, którzy mogą zasiadać w parlamencie.

Sposób regulacji: • ogólne regulacje w konstytucji, podstawowe normy w ustawach • akty normatywne wydawane w języku francuskim • ustawowy tryb określania granic i siedzib okręgów administracyjnych, kantonów i gmin.

Kompetencje: • status gmin jako autonomicznych korporacji terytorialnych z licznymi własnymi kompetencjami • szeroki zakres autonomii gmin.

Finanse: • zasada budżetowania sfery publicznej • znaczna autonomia finansowa gmin (w ramach dochodów bezpośrednich z podatków lokalnych oraz dochodów pośrednich z dotacji państwowych) • wyłączność trybu ustawowego w sprawach ustanawiania podatków na rzecz państwa • wyłączność rady gminy w sprawach ustanawiania podatku i wydatku gminnego.

Procedury i standardy: • ustawowo określone zasady procedury administracyjnej.

Kadry: • służba cywilna w administracji rządowej, z dominacją rozwiązań właściwych modelowi kariery (awansowemu) • duży zakres uprawnień Wielkiego Księcia w kwestii nominacji wyższych urzędników w ramach administracji rządowej.

15.3. POZIOM CENTRALNY (RZĄD I ADMINISTRACJA RZĄDOWA)

Zarys struktury organów publicznych: • jednoizbowy parlament (Izba Deputowanych) oraz Wielki Książę jako podmioty władzy ustawodawczej • Wielki Książę jako głowa państwa (wypozazona w prawo rozwiązywania parlamentu) i jako jedyny konstytucyjny organ władzy wykonawczej (w praktyce wykonujący władzę wykonawczą w ramach układu dualistycznego, za pośrednictwem ministrów) • niezależne sądy jako podmioty władzy sądowej (w tym Sąd Administracyjny i Trybunał Administracyjny) • Rada Stanu jako organ doradczy monarchy • Sąd Konstytucyjny (od 1996 r.) • Trybunał Obrachunkowy (jako organ kontroli finansów publicznych).

Sposób powołania rządu oraz cechy charakterystyczne jego stosunków z innymi organami: • powoływanie i odwoływanie rządu przez Wielkiego Księcia (uwzględnieniem układu sił w parlamencie, po konsultacjach z przedstawicielami ugrupowań reprezentowanych z Izbie Deputowanych oraz po podpisaniu umowy koalicyjnej przez ugrupowania zamierzające utworzyć rząd) • utrwalona od 1974 r. praktyka powierzania kierownictwa rządu liderowi zwycięskiej partii • praktyka przedstawiania przez premiera parlamentowi programu nowego rządu • formalna — niewykorzystywana w praktyce — możliwość uchwalenia przez parlament wotum nieufności • niewykorzystywana w praktyce możliwość odwoływania członków rządu przez Wielkiego Księcia z własnej inicjatywy • możliwość przedterminowego rozwiązania parlamentu przez monarchę na wniosek rządu • dymisja rządu po wyborach parlamentarnych • konstytucyjny wymóg kontrasygnaty dużej części aktów monarchy przez rząd.

Skład i struktura rządu oraz pozycja członków rządu: • zgodnie z konstytucją, rząd stanowią ministrowie i powołani w skład tego organu sekretarze stanu (dotyczy to tylko części sekretarzy stanu) • zgodnie z konstytucją, w skład rządu wchodzi nie mniej niż trzech członków • kwestie organizacji rządu wyłączone z materii ustawowej i regulowane w ramach rozporządzeń Wielkiego Księcia • urząd premiera (łączony obecnie ze stanowiskiem ministra stanu) wprowadzany ewolucyjnie (obecnie na podstawie przepisów z 1989 r.) na miejsce przewodniczącego rządu jako organ koordynacyjny.

Zakres i tryb działania rządu: • kolegialny tryb funkcjonowania rządu • prawo przegłosowanego na posiedzeniu członka rządu do żądania odnotowania jego zdania odrębnego • zasada wcześniejszego ustalania stanu spraw przewidzianych do rozpatrzenia przez rząd w czasie narady u sekretarza generalnego rządu, z udziałem wyższych urzędników reprezentujących członków gabinetu.

Struktura instytucjonalna i mechanizm jej kształtowania: • kształt rządu (wykaz ministrów oraz zakres ich działania) określany przez Wielkiego Księcia w trybie rozporządzeń monarszych, w ramach zasad określonych w konstytucji po nowelizacji z 1989 r. • praktyka powierzania jednej osobie obowiązków ministrów w kilku ministerstwach • ministerstwo stanu (pod kierunkiem premiera) jako centrum rządu • Rada Gospodarczo-Społeczna jako organ opiniotawczo-doradczy rządu (o charakterze pozakonstytucyjnym) w sprawach gospodarczych, finansowych i społecznych.

Ujęcie kompetencji rządu w relacjach do administracji publicznej: • pośrednie opisanie kompetencji w konstytucji, głównie w kontekście uprawnień głowy

państwa • funkcje koordynacyjne i nadzorcze w stosunku do innych podmiotów administracji publicznej • minister spraw wewnętrznych i zagospodarowania przestrzennego jako organ właściwy w sprawach administracji • programowanie rozwiązań systemowych w zakresie administracji publicznej.

Udział rządu w tworzeniu prawa: • udział pośredni — przez działania Wielkiego Księcia (m.in. inicjatywę ustawodawczą, prawo weta ustawodawczego lub też — wymagające potwierdzenia przez rząd — rozporządzenia monarsze) • udział bezpośredni — przez stanowienie aktów wykonawczych ministrów • wyłączność Wielkiego Księcia (w praktyce — rządu) w zakresie prawa do składania projektu budżetu państwa • uprawnienie rządu do związania z poszczególnymi projektami ustaw kwestii zaufania do siebie • praktyka stanowienia przez ministrów aktów normatywnych adresowanych do podległych im organów i urzędów.

Wymagania i ograniczenia dotyczące członków rządu i funkcjonariuszy rządowych: • zakaz łączenia obecności w rządzie z pełnieniem mandatu parlamentarnego (zasada zawieszenia mandatu) • zgodnie z konstytucją, deputowany powołany przez rząd na płatne stanowisko, które przyjmuje, natychmiast przestaje zasiadać w parlamencie i może ponownie objąć swój mandat dopiero na podstawie nowych wyborów.

15.4. ADMINISTRACJA PUBLICZNA NA POZIOMIE REGIONALNYM I W WYŻSZYCH JEDNOSTKACH WŁADZY LOKALNEJ

Nazwa i liczba jednostek podziału, sposób ich kształtowania i charakter: • brak szczebla regionalnego oraz wyższych jednostek samorządowych • 3 dystrykty (okręgi) jako jednostki podziału administracyjnego.

Status i kompetencje: • kompetencje nadzorcze wobec gmin • jednostka o charakterze administracji rządowej.

Organy stanowiące: • brak przedstawicielskich organów stanowiących.

Organy wykonawcze: • komisarz rządowy mianowany przez Wielkiego Księcia • urzędnik zawodowy.

Urzędy obsługi administracyjnej: • urząd komisarza rządowego.

Stosunki organów szczebla regionalnego z organami centralnymi i lokalnymi: • podporządkowanie komisarza rządowi • nadzór administracyjny komisarza nad działalnością gmin • możliwość zastępczej realizacji przez komisarza działań gminy, w sytuacji gdy ta nie realizuje obowiązków określonych w ustawie.

15.5. ADMINISTRACJA PUBLICZNA W PODSTAWOWYCH JEDNOSTKACH WŁADZY LOKALNEJ

Rodzaj jednostek władzy lokalnej, sposób ich kształtowania i charakter administracji: • gminy jako autonomiczne korporacje terytorialne o charakterze samorządowym (w 2005 r. w liczbie 117).

Status i kompetencje: • gwarancje konstytucyjne w sprawach związanych z interesem gminy • kompetencje w zakresie porządku publicznego, oświaty, spraw stanu cywilnego oraz planowania przestrzennego • zdolność do czynności prawnych • własny budżet • zdolność stanowienia lokalnych podatków (za zgodą Wielkiego Księcia) • prawo własności • konstytucyjnie gwarantowana zdolność stanowienia prawa miejscowego • możliwość tworzenia związków międzygminnych dla obsługi wspólnych zadań.

Organy stanowiące: • rada (tzw. rada stanu) pochodząca z powszechnych i bezpośrednich wyborów na podstawie ordynacji większościowej w gminach do 3500 mieszkańców i ordynacji proporcjonalnej w pozostałych gminach • liczba członków od kilku do kilkudziesięciu, uzależniona od wielkości gminy • kadencja 6-letnia.

Organy wykonawcze: • tzw. rada ławnicza (kolegium) wybrana przez radę gminy z jej grona • na czele rady ławniczej burmistrz mianowany przez Wielkiego Księcia spośród członków rady • burmistrz jako organ reprezentujący interesy państwa i samorządu.

Urzędy obsługi administracyjnej: • samorządowe urzędy gminne • urzędnicy podlegli radzie ławniczej • rodzaje urzędów oraz status urzędników określony przez ustawę.

Stosunki organów szczebla lokalnego z organami rządowymi i regionalnymi: • praktyka wypracowywania ustaleń w ramach zasad demokracji konsensualnej między organami centralnymi i lokalnymi • nadzór ze strony administracji rządowej pod kątem legalności oraz interesu ogólnego • prawo Wielkiego Księcia do rozwiązania rady gminy.

15.6. SPECYFIKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W DUŻYCH MIASTACH

Rozwiązania specyficzne: • bezpośredni nadzór ministra właściwego w zakresie działu administracji nad działalnością organów administracji miasta Luksemburg.

15.7. KONTROLA I ODPOWIEDZIALNOŚĆ W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Kontrola legalności: • kontrola nad administracją rządową przez sądy administracyjne • kontrolowanie zgodności z konstytucją aktów rządu przez Sąd Konstytucyjny • kontrola nad administracją lokalną (gminną i miejską) przez sądy powszechne.

Kontrola finansowa: • kontrola parlamentarna wykonania przez rząd budżetu • kontrola dochodów i wydatków administracji rządowej przez Trybunał Obrachunkowy.

Odpowiedzialność prawna: • odpowiedzialność prawna członków rządu za działania podejmowane w sprawach publicznych (uprawnienie Izby Deputowanych do stawiania ministrów w stan oskarżenia przed Sądem Najwyższym oraz prawo Wielkiego Księcia do amnestii wobec skazanego na wniosek Izby Deputowanych) • zgodnie z konstytucją — z wyjątkiem postanowień odnoszących się do członków rządu — żadne uprzednie zezwolenie nie jest wymagane w celu ścigania urzędników publicznych za czyny dokonane w ramach sprawowania funkcji.

Odpowiedzialność polityczna: • ukształtowana w praktyce indywidualna i kolegialna odpowiedzialność polityczna członków rządu przed parlamentem (w praktyce nie występują jednak przypadki wotum nieufności) • działalność kontrolna komisji parlamentarnych, w tym komisji powołanej dla przeprowadzenia określonego dochodzenia • mechanizm kontrolny w formie pytań i interpelacji deputowanych do rządu, które są często łączone z debatami problemowymi • coroczna debata w Izbie Deputowanych nad deklaracją rządu o stanie państwa oraz debaty problemowe na tematy wynikające z inicjatyw deputowanych.

Odpowiedzialność za szkody wynikające z działania administracji publicznej: • zgodnie z konstytucją, Izba Deputowanych nie zajmuje się żadną petycją, której przedmiotem są interesy indywidualne, chyba że chodzi o naprawienie szkód wynikłych z nielegalnych aktów rządu lub władz.

15.8. POZYCJA OBYWATELA WOBEC ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Wpływ na administrację publiczną: • czynne i bierne prawo wyborcze obywateli w wyborach do parlamentu oraz wyborach lokalnych • prawo wyborcze obywateli innych państw Unii Europejskiej w wyborach lokalnych pod warunkiem zamieszkiwania na terytorium Luksemburga od co najmniej 5 lat • konstytucyjne gwarancje dla obywateli Luksemburga w sprawie dostępu na równych prawach do wszystkich stanowisk publicznych, cywilnych i wojskowych.

Gwarancje procesowe w stosunkach z administracją publiczną: • ograniczony zakres konstytucyjnego katalogu praw obywatela (m.in. brak konstytucyjnych gwarancji ochrony danych osobowych oraz prawa dostępu do dokumentów państwowych) • prawo obywateli i niektórych stowarzyszeń do wnoszenia skarg do Sądu Administracyjnego na akty podstawowe niezgodne z prawem, w wypadku naruszenia interesu skarżącego • prawo odwołania się od wyroku Sądu Administracyjnego do Trybunału Administracyjnego • konstytucyjne gwarancje prawa do sądu w sprawach administracyjnych • możliwość posługiwania się przez obywateli w stosunkach z organami publicznymi językiem francuskim, niemieckim lub luksemburskim.

LITERATURA UZUPEŁNIAJĄCA

Lamparska B., *System polityczny Wielkiego Księstwa Luksemburga*, (w:) *Systemy polityczne wybranych państw*, red. K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2004.

Konstytucja Wielkiego Księstwa Luksemburga, tłum. A. Wojtyczek-Bonnand, K. Wojtyczek, wstęp K. Wojtyczek, Warszawa 2006.

Zieliński E., *Rząd Królestwa Luksemburga*, (w:) E. Zieliński, I. Bokszczanin, *Rządy w państwach Europy (I)*, Warszawa 2003.

16. ŁOTWA (Republika Łotewska)

16.1. UWARUNKOWANIA KSZTAŁTU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Podstawy konstytucyjne: • konstytucja przyjęta w 1922 r. przez Zgromadzenie ustawodawcze, przywrócona po odzyskaniu niepodległości w 1991 r. i od tego czasu wielokrotnie nowelizowana (m.in. w 1998 r., kiedy dodano rozdział o podstawowych prawach człowieka).

Forma państwa i system rządów: • republika • system państwa demokratycznego • system parlamentarno-gabinetowy z silną pozycją parlamentu • dualistyczny kształt egzekutywy z wyraźnie słabszą pozycją prezydenta (odpowiedzialnego politycznie przed parlamentem) • referendum • obywatelska inicjatywa ustawodawcza.

Powierzchnia i charakter terytorium: • 64,6 tys. km² • zwarte terytorium • ok. 40% powierzchni kraju zajmują lasy.

Liczba, struktura narodowościowa i rozmieszczenie ludności: • w 2005 r. 2,3 mln • niespełna 60% to Łotysze, znaczna mniejszość Rosjan (ponad 28%) — w tym ok. 600 tys. osób bez obywatelstwa łotewskiego • 70% ludności miejskiej.

Uwarunkowania historyczne: • wyraźne dążenie do podkreślania ciągłości państwa łotewskiego i traktowania okresu przynależności do ZSRR jako czasu okupacji • brak tradycji rozwiniętego samorządu terytorialnego • zasada jednolitości organów władzy publicznej obowiązująca w okresie przynależności Łotwy do ZSRR.

16.2. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Ustrój terytorialny państwa i podstawy systemu administracji publicznej: • państwo unitarne • struktura terytorialna państwa obejmująca rejony, miasta wydzielone (republikańskie) oraz gminy z administracją samorządową.

Sposób regulacji: • brak szczegółowych regulacji konstytucyjnych dotyczących spraw podziału terytorialnego (rzecz ogranicza się do wskazania czterech historycznych części składowych: Liwlandii, Łatgalii, Kurlandii i Semigalii) oraz systemu władzy lokalnej.

Struktury i instytucje: • silna pozycja organów i urzędów rządowych.

Kompetencje: • zdolność organów samorządu terytorialnego do stanowienia prawa lokalnego w granicach wyznaczonych przez ustawy.

Finanse: • zasada budżetowania sfery publicznej.

Procedury i standardy: • zasada konsultowania przez rząd z organami samorządu terytorialnego decyzji, które dotyczą danego regionu lub wspólnoty lokalnej.

Kadry: • służba cywilna z przewagą rozwiązań właściwych dla systemu awansowego.

16.3. POZIOM CENTRALNY (RZĄD I ADMINISTRACJA RZĄDOWA)

Zarys struktury organów publicznych: jednoizbowy parlament (Saeima) jako organ władzy ustawodawczej • prezydent pochodzący z wyborów pośrednich (wybie-

rany przez parlament) i odpowiedzialny politycznie przed parlamentem oraz rząd (określony konstytucyjnie jako Gabinet Ministrów) — jako organy władzy wykonawczej • Sąd Najwyższy i sądy powszechne (w razie wojny lub stanu nadzwyczajnego — również sądy wojskowe) — jako organy wymiaru sprawiedliwości • Sąd Konstytucyjny.

Sposób powołania rządu oraz cechy charakterystyczne jego stosunków z innymi organami: • desygnowanie premiera przez prezydenta • wymóg posiadania przez Gabinet Ministrów zaufania w parlamencie (możliwość uchwalenia wotum nieufności w trakcie działania gabinetu wobec premiera — skutkujące podaniem się do dymisji całego gabinetu oraz wotum nieufności wobec poszczególnych ministrów — skutkujące obowiązkiem dymisji takiego członka gabinetu) • konstytucyjne prawo prezydenta do zwoływania i prowadzenia nadzwyczajnych posiedzeń Gabinetu Ministrów oraz określania porządku dziennego tych posiedzeń.

Skład i struktura rządu oraz pozycja członków rządu: • Gabinet Ministrów — zgodnie z konstytucją — składa się z premiera i wyznaczonych przez niego ministrów.

Zakres i tryb działania rządu: • zgodnie z konstytucją, Gabinet Ministrów rozpatruje wszystkie projekty ustaw opracowane przez poszczególne ministerstwa, kwestie wchodzące w zakres działania kilku ministerstw oraz kwestie polityki państwowej przedłożone przez poszczególnych członków Gabinetu • zgodnie z konstytucją, posiedzeniom Gabinetu Ministrów przewodniczy premier, a pod jego nieobecność minister upoważniony do tego przez premiera.

Struktura instytucjonalna i mechanizm jej kształtowania: • zgodnie z konstytucją, liczbę ministerstw i zakres ich działalności oraz wzajemne stosunki pomiędzy instytucjami rządowymi określa ustawa.

Ujęcie kompetencji rządu w relacjach do administracji publicznej: • zgodnie z konstytucją, Gabinetowi Ministrów podlegają urzędy administracji państwowej.

Udział rządu w tworzeniu prawa: • rządowa inicjatywa ustawodawcza • monopol rządu na przedstawienie projektu budżetu • zgodnie z konstytucją, między sesjami parlamentu, jeśli wymaga tego pilna potrzeba, Gabinet Ministrów może wydawać rozporządzenia z mocą ustawy; rozporządzenia takie nie mogą zmieniać ordynacji wyborczej do parlamentu, ustawy o ustroju sądów i procedurze sądowej, ustawy o budżecie i prawie budżetowym ani też ustaw uchwalonych przez parlament bieżącej kadencji, nie mogą one dotyczyć amnestii, podatków państwowych, ceł i pożyczek i tracą moc prawną, jeśli nie zostaną przedłożone parlamentowi najpóźniej w ciągu trzech dni po otwarciu następnej jego sesji.

Wymagania i ograniczenia dotyczące członków rządu i funkcjonariuszy rządowych: • brak zakazu łączenia mandatu parlamentarnego z obecnością w rządzie • konstytucyjny zakaz otrzymywania przez ministrów („ani na swoje imię, ani na imię innej osoby”) zamówień i koncesji od państwa.

16.4. ADMINISTRACJA PUBLICZNA NA POZIOMIE REGIONALNYM I W WYŻSZYCH JEDNOSTKACH WŁADZY LOKALNEJ

Nazwa i liczba jednostek podziału, sposób ich kształtowania i charakter: • rejony (okręgi) z administracją samorządową (w 2005 r. w liczbie 26) oraz 7 miast wydzielonych z administracją samorządową szczebla rejonowego i lokalnego.

Status i kompetencje: • rozwój regionalny i zagospodarowanie przestrzenne • budżet, podmiotowość publicznoprawna, własność komunalna, działalność gospodarcza

- uprawnienia koordynacyjne wobec jednostek samorządu lokalnego z danego terenu (bez podporządkowania tych jednostek rejonowi).

Organy stanowiące: • rada złożona z wszystkich przewodniczących rad gminnych z danego regionu — z wybranym spośród nich przewodniczącym na czele.

Organy wykonawcze: • dyrektor wykonawczy regionu wybrany przez radę na wniosek przewodniczącego rady (ewentualnie — sam przewodniczący rady).

Urzędy obsługi administracyjnej: • urzędy samorządowe.

Stosunki organów szczebla regionalnego z organami centralnymi i lokalnymi: • nadzór ze strony organów rządowych oraz Biura Audytu Państwowego • dotacje z budżetu państwa • uprawnienia nadzorcze regionu wobec gmin usytuowanych na jego terenie.

16.5. ADMINISTRACJA PUBLICZNA W PODSTAWOWYCH JEDNOSTKACH WŁADZY LOKALNEJ

Rodzaj jednostek władzy lokalnej, sposób ich kształtowania i charakter administracji: • samorządowe jednostki terytorialne o charakterze lokalnym (w 2005 r. w liczbie 530), w tym: 7 miast wydzielonych, 53 inne miasta, 441 gmin, 29 obszarów lokalnych.

Status i kompetencje: • transport publiczny • usługi komunalne • zapewnienie dostępu do edukacji, służby zdrowia i świadczeń społecznych • utrzymywanie obiektów użyteczności publicznej • budżet, podmiotowość publicznoprawna, własność komunalna, działalność gospodarcza • zarządzanie mieniem komunalnym • podatki i opłaty lokalne.

Organy stanowiące: • rada z przewodniczącym na czele • wybory powszechne, równe, bezpośrednie i tajne, na podstawie ordynacji proporcjonalnej • kadencja 4-letnia • na czele przewodniczący wybrany przez radę spośród jej składu.

Organy wykonawcze: • dyrektor wykonawczy wybrany przez radę na wniosek przewodniczącego rady (ewentualnie — sam przewodniczący rady).

Urzędy obsługi administracyjnej: • urzędy samorządowe.

Stosunki organów szczebla lokalnego z organami rządowymi i regionalnymi: • nadzór ze strony rządu i regionu w zakresie legalności działań organów samorządu lokalnego.

16.6. SPECYFIKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W DUŻYCH MIASTACH

Usytuowanie stolicy państwa w systemie administracji publicznej: • Ryga jako jedno z 7 miast wydzielonych (republikańskich) z administracją samorządową szczebla rejonowego i lokalnego.

Rozwiązania specyficzne w innych dużych miastach: • 7 miast wydzielonych (republikańskich) z administracją samorządową szczebla rejonowego i lokalnego.

16.7. KONTROLA I ODPOWIEDZIALNOŚĆ W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Kontrola legalności: • możliwość zaskarżenia aktów organów rządowych i samorządowych do Sądu Konstytucyjnego.

Kontrola finansowa: • kontrola wykonania rocznych rozliczeń z rachunków publicznych przez parlament.

Odpowiedzialność prawna: • odpowiedzialność członków rządu za naruszenie prawa, z tym że pociągnięcie ich do odpowiedzialności wymaga zgody parlamentu.

Odpowiedzialność polityczna: • kontrola parlamentarna nad rządem i administracją (m.in. zapytania, interpelacje, żądanie informacji, możliwość powołania komisji śledczej oraz konstytucyjne prawo komisji do żądania niezbędnych do ich pracy danych i wyjaśnień od poszczególnych ministrów i władz samorządowych oraz wzywania na swoje posiedzenia wyznaczonych przedstawicieli odpowiednich ministerstw i władz samorządowych w celu złożenia przez nich wyjaśnień) • zgodnie z konstytucją, ministrowie ponoszą odpowiedzialność przed parlamentem za działalność swoich resortów i Gabinetu Ministrów (odpowiedzialność indywidualna i solidarna).

Odpowiedzialność za szkody wynikające z działania administracji publicznej: • prawo każdego do dochodzenia od państwa i samorządu terytorialnego odszkodowania za bezpodstawne naruszenie praw przez funkcjonariuszy publicznych.

16.8. POZYCJA OBYWATELA WOBEC ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Wpływ na administrację publiczną: • czynne i bierne prawa wyborcze w wyborach parlamentarnych i samorządowych • konstytucyjne prawo każdego obywatela Łotwy do uczestniczenia, w zakresie przewidzianym przez ustawę, w działalności państwa i samorządów oraz do dostępu do służby państwowej • konstytucyjne prawo każdego do zwracania się do urzędów państwowych i samorządowych z wnioskami i do otrzymania merytorycznej odpowiedzi.

Gwarancje procesowe w stosunkach z administracją publiczną: • konstytucyjny katalog podstawowych praw człowieka • równouprawnienie wobec prawa i sądu • prawo do pomocy adwokata • konstytucyjne prawo każdej osoby należącej do mniejszości narodowych do zachowania i rozwijania swego języka, swojej kulturowej i etnicznej tożsamości.

LITERATURA UZUPEŁNIAJĄCA

Bichta T., Hetman K., *System polityczny Łotwy*, (w:) *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, red. W. Sokół, M. Zmigrodzki, Lublin 2005.

Konstytucja Republiki Łotwy, tłum. L. Gołubiec, wstęp P. Kierończyk, Warszawa 2001.

Zieliński J., *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych na Litwie, Łotwie i w Estonii*, Warszawa 2004.

Zieliński J., *Rząd Republiki Łotewskiej*, (w:) E. Zieliński, J. Zieliński, *Rządy w państwach Europy* (3), Warszawa 2006.

Zieliński J., *Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii i Litwy*, Warszawa 2000.

17. MALTA (Republika Malty)

17.1. UWARUNKOWANIA KSZTAŁTU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Podstawy konstytucyjne: • konstytucja z 1964 r.; kilka razy nowelizowana, w tym w 1974 r., kiedy przyjęto system republikański.

Forma państwa i system rządów: • republika • zasada trójpodziału władz wynikająca z konstytucyjnego opisu kompetencji organów i systematyki konstytucji • system parlamentarno-gabinetowy z silną pozycją rządu • formalnie jednorodna egzekutywa w postaci prezydenta (w praktyce politycznej rząd jako główne ogniwo władzy wykonawczej • referendum jako mechanizm zmian konstytucji ograniczających prawa parlamentu • referendum lokalne.

Powierzchnia i charakter terytorium: • 315,6 km²; archipelag złożony z kilku wysp (największe z nich to Malta, Gozo i Kemmuna).

Liczba, struktura narodowościowa i rozmieszczenie ludności: • w 2005 r. 404 tys. • ponad 93% to Maltańczycy; główne mniejszości: Anglicy (ponad 2%), Arabowie (2%) oraz Włosi (1,5%) • ponad 92% ludności miejskiej.

Uwarunkowania historyczne: • niktłe tradycje niepodległej państwowości • długi okres wpływów brytyjskich zakończonych przegraną zwolenników koncepcji pełnej integracji ze Zjednoczonym Królestwem • przynależność do Wspólnoty Narodów • większościowy układ sił w parlamencie (wzmocniony przez przyznawanie dodatkowych mandatów dla partii, która uzyskała ponad połowę głosów, a nie uzyskała większości w parlamencie).

17.2. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Ustrój terytorialny państwa i podstawy systemu administracji publicznej: • państwo unitarne • dwuszczeblowy podział terytorialny na regiony oraz lokalne jednostki samorządu terytorialnego.

Sposób regulacji: • konstytucjonalizacja instytucji służby cywilnej.

Struktury i instytucje: • zdecydowana dominacja organów i urzędów szczebla centralnego.

Kompetencje: • ograniczone kompetencje jednostek samorządu terytorialnego, z tendencją do postępującego poszerzania uprawnień organów tych jednostek.

Finanse: • zasada budżetowania sfery publicznej • znacznie ograniczona samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego.

Procedury i standardy: • prawo mieszkańców danej jednostki samorządowej do zadecydowania w trybie referendum w sprawie przepisów lokalnych ustanowionych przez radę samorządową.

Kadry: • system służby cywilnej w administracji rządowej zmierzający w kierunku wzmocnienia rozwiązań modelu stanowisk, przy ograniczaniu regulacji właściwych dla modelu kariery • udział lidera opozycji w ustalaniu składu Komisji Służby Cywilnej odpowiedzialnej za apolityczność pracowników administracji.

17.3. POZIOM CENTRALNY (RZĄD I ADMINISTRACJA RZĄDOWA)

Zarys struktury organów publicznych: • jednoizbowy parlament (Izba Reprezentantów) jako organ władzy ustawodawczej • wybierany przez parlament prezydent oraz rząd jako podmioty władzy wykonawczej (formalnie tylko pierwszy z tych organów wskazany jest w konstytucji jako organ władzy wykonawczej) • system sądów (o słabo zarysowanych prawnych gwarancjach niezależności) jako struktura władzy sądowniczej (na najniższym szczeblu tzw. komisarze sprawiedliwości i sądy pokoju) • Sąd Konstytucyjny • urząd audytorski • parlamentarny rzecznik praw • konstytucjonalizacja instytucji lidera opozycji.

Sposób powołania rządu oraz cechy charakterystyczne jego stosunków z innymi organami: • powołanie członków rządu przez prezydenta na wniosek premiera • tradycja powierzania przez prezydenta stanowiska premiera liderowi partii większościowej w parlamencie • formalna możliwość uchwalenia przez Izbę Reprezentantów wotum nieufności dla premiera (w praktyce mająca małe znaczenie w warunkach większościowego układu sił w izbie) • zdolność prezydenta do rozwiązania parlamentu i rozpisania przedterminowych wyborów, jeśli parlament odmówi premierowi zaufania, a ten w ciągu trzech dni nie złoży dymisji lub nie wystąpi z wnioskiem o skrócenie kadencji, a także gdy — w sytuacji nieobsadzenia stanowiska premiera — zdaniem prezydenta parlament nie jest zdolny do ukształtowania większościowego gabinetu • obowiązek informowania prezydenta przez premiera o stanie spraw państwowych.

Skład i struktura rządu oraz pozycja członków rządu: • konstytucyjne rozróżnienie pojęć rządu i gabinetu; rząd — składający się z premiera, ministrów i sekretarzy parlamentarnych, gabinet — składający się z premiera i ministrów • silna pozycja prawna i polityczna premiera.

Zakres i tryb działania rządu: • kolegialny charakter rządu.

Struktura instytucjonalna i mechanizm jej kształtowania: • ustawowy tryb tworzenia ministerstw i innych struktur instytucjonalnych.

Ujęcie kompetencji rządu w relacjach do administracji publicznej: • nadzór nad administracją, w tym administracją samorządową.

Udział rządu w tworzeniu prawa: • praktyka zgłaszania inicjatyw ustawodawczych przez ministrów pełniących obowiązki deputowanych (przy formalnym braku inicjatywy ustawodawczej rządu).

Wymagania i ograniczenia dotyczące członków rządu i funkcjonariuszy rządowych: • wymóg łączenia obecności w rządzie ze sprawowaniem mandatu deputowanego.

17.4. ADMINISTRACJA PUBLICZNA NA POZIOMIE REGIONALNYM I W WYŻSZYCH JEDNOSTKACH WŁADZY LOKALNEJ

Nazwa i liczba jednostek podziału, sposób ich kształtowania i charakter: • 3 regiony (okręgi).

Status i kompetencje: • jednostki terytorialno-administracyjne z administracją rządową.

Organy stanowiące: • brak organów stanowiących pochodzących z wyborów.

Organy wykonawcze: • administracja rządowa.

Urzędy obsługi administracyjnej: • urzędy rządowe.

Stosunki organów szczebla regionalnego z organami centralnymi i lokalnymi: • podporządkowanie hierarchiczne poszczególnym ministrom • udział w procedurach nadzorczych wobec jednostek samorządu terytorialnego.

17.5. ADMINISTRACJA PUBLICZNA W PODSTAWOWYCH JEDNOSTKACH WŁADZY LOKALNEJ

Rodzaj jednostek władzy lokalnej, sposób ich kształtowania i charakter administracji: • 68 lokalnych jednostek samorządu terytorialnego (tzw. *localities*) o zróżnicowanej wielkości (od kilkuset mieszkańców do kilkudziesięciu tysięcy mieszkańców) • krótki okres działania (od 1993 r.) na podstawie ustawy.

Status i kompetencje: • ograniczona samodzielność finansowa; zdecydowana przewaga w budżetach dotacji i subwencji państwowych • podział na zadania własne oraz zadania zlecone (w ramach porozumień) przez administrację rządową • jako zadania własne m.in.: utrzymanie porządku publicznego, sprawy służby zdrowia, zabezpieczenie społeczne, sprawy dróg, udział w planowaniu przestrzennym • zdolność stanowienia prawa lokalnego.

Organy stanowiące: • rada pochodząca z wyborów powszechnych i bezpośrednich z zastosowaniem ordynacji proporcjonalnej — jako organ uchwałodawczy • kadencja 3-letnia • na czele rady burmistrz (mer) wybrany z grona jej członków.

Organy wykonawcze: • sekretarz wykonawczy powoływany przez radę na zasadach kontraktu na trzy lata • wymóg porozumienia w sprawie obsady stanowiska sekretarza wykonawczego między radą i ministrem właściwym w zakresie administracji publicznej • możliwość powołania wspomagających członków organu wykonawczego (stosownie do wielkości danej jednostki samorządu).

Urzędy obsługi administracyjnej: • urzędnicy podlegli sekretarzowi wykonawczemu.

Stosunki organów szczebla lokalnego z organami rządowymi i regionalnymi: • nadzór ze strony ministra do spraw lokalnych, m.in. nadzór finansowy (w tym prewencyjny w sprawach zaciągania zobowiązań) • konieczność konsultacji z ministrem właściwym w sprawach samorządu terytorialnego decyzji co do powołania sekretarza wykonawczego • możliwość rozwiązania rady naruszającej prawo (przez prezydenta na wniosek premiera).

17.6. KONTROLA I ODPOWIEDZIALNOŚĆ W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Kontrola legalności: • kontrola przestrzegania praw obywatelskich przez administrację państwową i samorządową wykonywana przez parlamentarnego rzecznika praw.

Kontrola finansowa: • nadzór parlamentu nad wykonaniem przez rząd budżetu • kontrola finansów publicznych dyrektora urzędu audytorskiego.

Odpowiedzialność prawna: • na ogólnych zasadach.

Odpowiedzialność polityczna: • kontrola parlamentarna nad rządem (m.in. instytucja zapytań oraz prace komisji) • odpowiedzialność polityczna rządu przed parlamentem • ograniczona w praktyce — w związku z większościowym układem sił w parlamencie — możliwość uchwalenia wotum nieufności dla premiera (prowadzącego do dymisji rządu lub rozwiązania parlamentu).

Odpowiedzialność za szkody wynikające z działania administracji publicznej: • odpowiedzialność odszkodowawcza państwa i samorządu za niezgodne z prawem działania swoich funkcjonariuszy.

17.7. POZYCJA OBYWATELA WOBEC ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Wpływ na administrację publiczną: • czynne i bierne prawa wyborcze w wyborach do parlamentu i na szczeblu lokalnym w wyborach samorządowych • możliwość przysłuchiwania się posiedzeniom rad samorządu • możliwość decydowania w trybie referendum w sprawach norm prawa lokalnego ustalonych przez organ stanowiący samorządu • prawo zgłaszania wniosków • udział w konsultacjach na szczeblu samorządów (w tym również z inicjatywy własnej mieszkańców).

Gwarancje procesowe w stosunkach z administracją publiczną: • szeroki katalog wolności i praw konstytucyjnie gwarantowanych.

LITERATURA UZUPEŁNIAJĄCA

Śmigasiewicz M., *System polityczny Republiki Malty*, (w:) *Systemy polityczne wybranych państw*, red. K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2004.

18. NIEMCY

(Republika Federalna Niemiec)

18.1. UWARUNKOWANIA KSZTAŁTU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Podstawy konstytucyjne: • Ustawa Zasadnicza uchwalona w 1949 r. przez Zgromadzenie ustawodawcze (i zatwierdzona przez parlamenty krajowe z wyjątkiem Bawarii, w której ustalono, że warunkiem przyjęcia regulacji konstytucyjnych będzie ich ratyfikacja wymaganą większością krajów); wielokrotnie nowelizowana m.in. po zjednoczeniu w 1990 r., a także w 2006 r., kiedy to dokonano istotnych zmian w zasadach funkcjonowania federalizmu niemieckiego.

Forma państwa i system rządów: • republika związkowa • system demokratycznego i socjalnego państwa prawnego • zasada trójpodziału władz • dualizm egzekutywy z wyraźnie słabszą pozycją prezydenta • system parlamentarno-gabinetowy o charakterze kanclerskim • instytucja referendum.

Powierzchnia i charakter terytorium: • 357 tys. km²; zwarte terytorium.

Liczba, struktura narodowościowa i rozmieszczenie ludności: • w 2005 r. 82,7 mln • ok. 92% to Niemcy, największa mniejszość to Turcy (2%) • ok. 88% ludności miejskiej.

Uwarunkowania historyczne: • długi okres historii, w którym na terenie obecnych Niemiec funkcjonowały — w ramach związku państw o strukturze specyficznej konfederacji — autonomiczne kraje z własnymi konstytucjami i organami władzy • długa (sięgająca XVIII w.) tradycja zawodowego i stałego aparatu kadrowego administracji • długa tradycja samorządu terytorialnego z osobowością publicznoprawną • zakorzenione w tradycji traktowanie administracji jako instrumentu wykonywania prawa • zróżnicowany mechanizm reaktywowania samorządu terytorialnego w brytyjskiej, amerykańskiej, francuskiej i radzieckiej strefie okupacyjnej w latach 1945–1948 • odrębność rozwiązań w sferze publicznej w landach wschodnich (utworzonych w 1990 r.), ukształtowana w czasie przynależności do Niemieckiej Republiki Demokratycznej.

18.2. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Ustrój terytorialny państwa i podstawy systemu administracji publicznej: • federacja o strukturze zdecentralizowanej jako rozwiązanie polityczno-ustrojowe odzwierciedlające historyczną odrębność poszczególnych części terytorium państwa • konstytucyjne podkreślenie trwałości federacyjności jako zasady ustrojowej • zróżnicowany układ strukturalny i organizacyjny administracji publicznej w poszczególnych krajach związkowych (przewaga dwuszczeblowego układu strukturalnego złożonego z powiatów i samorządowych gmin; w części krajów związkowych dodatkowy szczebel pośredni w postaci okręgu o charakterze rządowym; w Bawarii szczebel pośredni w postaci okręgu samorządowego) • udział krajów członkowskich federacji w ustawodawstwie i admini-

stracji federalnej oraz w sprawach Unii Europejskiej za pośrednictwem Rady Federalnej (Bundesratu) składającej się z przedstawicieli rządów krajowych.

Sposób regulacji: • ogólne (najbardziej generalne) regulacje w Ustawie Zasadniczej (głównie w kontekście norm dotyczących federacji i krajów związkowych, spraw wykonywania ustaw federalnych i administracji federalnej oraz gwarancji wyłączności decydowania przez gminy w sprawach lokalnych w granicach ustaw); podstawowe regulacje w ustawach zasadniczych krajów związkowych oraz w ustawach stanowionych przez legislatury krajów związkowych.

Struktury i instytucje: • różnicowanie rozwiązań między poszczególnymi krajami związkowymi wynikające z usytuowania spraw administracji w kompetencjach krajów • różnicowanie rozwiązań w dziedzinie samorządu terytorialnego w ramach poszczególnych krajów.

Kompetencje: • zasada pomocniczości (subsydiarności) jako podstawa doktrynalna układu kompetencji poszczególnych organów i urzędów administracji • skomplikowany podział kompetencji między federację i kraje związkowe obejmujący: zamknięty katalog wyłącznych kompetencji federacji, kompetencje realizowane w ramach tzw. ustawodawstwa konkurencyjnego, ograniczone po reformie z 2006 r. kompetencje wykonywane na podstawie ustawodawstwa ramowego federacji oraz pozostałe kompetencje należące do krajów związkowych, a także wprowadzone w 2006 r. kompetencje landów w ramach tzw. ustawodawstwa odrębnego (w którym niektóre kwestie mogą być regulowane odmiennie niż w ustawach federalnych) • zdolność krajów do stanowienia regulacji dotyczących administracji publicznej.

Finanse: • zasada budżetowania sfery publicznej • częściowo ograniczone po reformie z 2006 r. rozwiązania ukierunkowane na wyrównanie w sferze finansowej sytuacji poszczególnych krajów związkowych • partycypacja jednostek samorządu terytorialnego w dochodach podatkowych z danego terenu (w tym podatku od działalności gospodarczej oraz podatku dochodowym) • możliwość elastycznego ustalania przez gminy wysokości podatku od nieruchomości na swoim terenie.

Procedury i standardy: • ujednolicenie w 1997 r. w formie ustawy federalnej reguł postępowania administracyjnego organów szczebla federalnego lub krajowego oraz innych podmiotów wykonujących prawo federalne lub działających na zlecenie federacji, przy zachowaniu odrębności postępowania w sprawach podatków i w dziedzinie socjalnej • uregulowanie w 2002 r. zasad elektronicznej komunikacji w postępowaniu administracyjnym • zasada odformalizowania postępowania administracyjnego prowadząca do przyjmowania wniosków i środków dowodowych, które w ocenie organu lub urzędu są formalnie niedopuszczalne lub wadliwe • zasada prostoty, celowości i sprawności postępowania administracyjnego • częste zastępowanie aktów administracji umowami publicznoprawnymi, ugodami lub umowami wymiany (określającymi wzajemne świadczenia) w sprawach związanych z wypełnianiem zadań publicznych, a także w celu określenia uprawnień lub obowiązków obywateli.

Kadry: • system służby cywilnej w administracji rządowej z dominacją rozwiązań właściwych modelowi kariery (awansowemu); podział urzędników na kategorie na podstawie wykształcenia i przy uwzględnieniu kryterium stażu • występowanie w grupie urzędników zawodowych kategorii pośredniej między klasyczną służbą cywilną i politykami tzw. wyższych stanowisk politycznych (obejmuje m.in. dyrektorów departamentów w ministerstwach, którzy muszą spełniać wymagania merytoryczne przewidziane dla służby cywilnej, ale nie mają stabilizacji w przypadku zmian politycznych w rządzie) • zróżnicowane zasady

zatrudnienia w urzędach samorządowych w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego (częściowo unifikowane przez wymagania ustawowe) • sprawy stażu pracy, wieku emerytalnego, uposażenia i emerytur dla urzędników od 2006 r. w kompetencji krajów.

Kierunki zmian: • reforma federalizmu (wprowadzona w 2006 r. po kilku latach przygotowań) zmierzająca do zwiększenia efektywności działań federacji oraz jej podmiotów i obejmująca: nowy podział kompetencji między związek i kraje, ograniczenie liczby ustaw wymagających zatwierdzenia przez Bundesrat (z ok. 60% do ok. 40% wszystkich ustaw uchwalanych przez Bundestag), bardziej wyraźne podzielenie między związek i kraje odpowiedzialności finansowej, nowy sposób podziału kompetencji między federację i kraje związkowe w sprawach relacji z Unią Europejską • próby balansowania między tradycyjnym solidaryzmem i kooperacją krajów a ich wzajemną konkurencją.

18.3. POZIOM CENTRALNY (RZĄD I ADMINISTRACJA RZĄDOWA)

Zarys struktury organów publicznych: • dwuizbowy parlament: pochodzący z wyborów powszechnych i bezpośrednich Parlament Federalny — Bundestag, oraz składająca się z przedstawicieli rządów krajowych Rada Federacyjna — Bundesrat (która jednak nie jest traktowana przez wszystkich konstytucjonalistów jako druga izba) jako podmiot władzy ustawodawczej • pochodzący z wyborów pośrednich (dokonywanych przez Zgromadzenie Federalne, składające się z posłów Bundestagu oraz z takiej samej liczby osób wybieranych przez organy przedstawicielskie krajów federalnych) prezydent oraz rząd jako podmioty władzy wykonawczej • system niezależnych i niezawisłych sądów jako organów wymiaru sprawiedliwości, obejmujący m.in. sądownictwo administracyjne złożone z sądów administracyjnych na szczeblu krajów związkowych (w tym jednego wyższego sądu administracyjnego w każdym kraju) oraz z Federalnego Sądu Administracyjnego na szczeblu federacji • Federalny Trybunał Konstytucyjny • Federalna Izba Obrachunkowa.

Sposób powołania rządu oraz cechy charakterystyczne jego stosunków z innymi organami: • wybór kanclerza federalnego przez Parlament Federalny na podstawie propozycji przedstawionej przez prezydenta (rozwiązania awaryjne przewidują wybór kanclerza przez Bundestag) • mianowanie członków rządu przez prezydenta na wniosek kanclerza • jednoosobowa odpowiedzialność polityczna kanclerza przed Parlamentem Federalnym za działania rządu • konstruktywny charakter wotum nieufności Parlamentu Federalnego wobec kanclerza federalnego • w przypadku odmowy udzielenia przez parlament wotum zaufania dla rządu, prawo kanclerza do wystąpienia do prezydenta o rozwiązanie Bundestagu i zarządzenie wyborów (z alternatywą w postaci ogłoszenia stanu wyższej konieczności ustawodawczej dla projektu ustawy, z którym połączony był wniosek o wotum zaufania dla rządu) • prawo prezydenta do żądania informacji o pracach rządu • dymisja rządu w związku z wyborem nowego Bundestagu.

Skład i struktura rządu oraz pozycja członków rządu: • zgodnie z Ustawą Zasadniczą, w skład rządu federalnego wchodzi kanclerz federalny i ministrowie federalni • kanclerz mianuje jednego z ministrów federalnych swoim zastępcą • możliwość powoływania ministrów bez teki • silna pozycja kanclerza w dziedzinie kształtowania składu rządu, zakresu obowiązków poszczególnych ministrów oraz programowania (m.in. przez wytyczanie polityki rządu), koordynacji i kontrolowania prac rządu • zasada, że kanclerzem jest lider jednej z partii legitymizujących rząd w parlamencie.

Zakres i tryb działania rządu: • kolegialny tryb prac rządu (z ograniczeniami wynikającymi z silnej pozycji kanclerza oraz wymienionych z nazwy własnej w Ustawie Zasadniczej ministrów, których sprzeciw wobec decyzji dotyczącej ich zakresu działania

może być przełamany dopiero na kolejnym posiedzeniu gabinetu) • stałe i powoływane *ad hoc* komitety i zespoły tematyczne jako narzędzia koordynacji prac rządu.

Struktura instytucjonalna i mechanizm jej kształtowania: • monolityczny kształt centrum rządu (jedna instytucja, tj. Urząd Kanclerski, zapewnia obsługę szefa gabinetu i całego gabinetu ministrów) • resortowy układ kompetencji własnych członków rządu.

Ujęcie kompetencji rządu w relacjach do administracji publicznej: • kompetencje określone głównie w sposób pośredni, wynikające z przepisów dotyczących relacji między organami władzy oraz relacji między federacją i krajami.

Udział rządu w tworzeniu prawa: • rządowa inicjatywa ustawodawcza • monopol rządu w sprawie przedkładania projektu ustawy budżetowej • prawo żądania od Bundestagu w ciągu czterech tygodni od uchwalenia ustawy jej ponownego uchwalenia • wymóg uzyskania w postępowaniu ustawodawczym w parlamencie rządowej zgody na uchwalenie ustawy pociągającej za sobą skutki budżetowe • zdolność stanowienia rozporządzeń wykonawczych do ustaw.

Wymagania i ograniczenia dotyczące członków rządu i funkcjonariuszy rządowych: • zakaz łączenia obecności w rządzie federalnym z pełnieniem stanowisk w krajach związkowych (tym samym również z członkostwem w Bundesracie).

18.4. ADMINISTRACJA PUBLICZNA NA POZIOMIE PODMIOTÓW FEDERACJI

Nazwa i liczba jednostek podziału, sposób ich kształtowania i charakter: • 16 krajów związkowych, w tym 3 (Berlin, Hamburg i Brema) o charakterze miejskim • państwowy charakter krajów związkowych • konstytucyjnie określony mechanizm zmian w strukturze krajów związkowych (w zależności od rodzaju zmiany przewidujący tryb referendum lub tryb ustawy federalnej wydanej za zgodą Bundesratu) • uzależnienie możliwości zmian od tego, czy będą one gwarantować, że kraje federalne — odpowiednio do ich wielkości i możliwości działania — będą w większym stopniu zdolne do skutecznego wypełniania swoich zadań.

Status i kompetencje: • własne konstytucje i systemy prawne • własne budżety (niektóre wpływy budżetowe, takie jak np. wpływy z podatku spadkowego, drogowego i od wyszynku piwa, oddane do wyłącznej dyspozycji krajów; część innych wpływów podatkowych dzielona między federację i kraje na podstawie ustawy za zgodą Bundesratu) • zadania realizowane w ramach tzw. ustawodawstwa konkurencyjnego (w przypadku gdy nie zostały one przejęte przez federację), kompetencje wykonywane na podstawie ustawodawstwa ramowego federacji, kompetencje w ramach tzw. ustaw odrębnych oraz kompetencje należące do krajów związkowych na zasadzie wyłączności (szczegóły zob. rozdział dotyczący poziomu podmiotów federacji) • zdolność krajów do stanowienia — w ramach wspólnych zasad ustrojowych — regulacji dotyczących administracji publicznej • możliwość zawierania przez kraje porozumień z podmiotami zagranicznymi • wzrastające od 1992 r. uprawnienia krajów związkowych w sprawach europejskich.

Organy stanowiące: • jednoizbowe parlamenty krajowe pochodzące z wyborów powszechnych i bezpośrednich (w Bawarii parlament dwuizbowy).

Organy wykonawcze: • rządy krajowe (w landach miejskich — senaty) politycznie odpowiedzialne przed parlamentami krajowymi, kierowane przez premierów (w landach miejskich — burmistrzów) wybieranych przez te parlamenty.

Urzędy obsługi administracyjnej: • na szczeblu krajów związkowych administracja krajowa (ministerstwa krajowe i podległe im urzędy) • na terenie poszczególnych krajów zróżnicowane pod względem organizacyjnym urzędy administracji samorządowej.

Stosunki organów krajów związkowych z organami centralnymi i lokalnymi: • pierwszeństwo prawa federacji wobec regulacji normatywnych krajów • włączenie organów i urzędów krajów związkowych do realizacji zadań zleconych przez federację • samodzielność i wzajemna niezależność federacji krajów związkowych w ramach swojej gospodarki budżetowej • uprawnienia podmiotów federacji w dziedzinie nadzoru i kontroli: w przypadku zadań własnych podmiotów federacji ograniczone do kontroli legalności działań, zaś w odniesieniu do zadań zleconych obejmujące także kontrolę gospodarności i celowości działań • zdolność rządu federalnego — za zgodą Bundesratu — do podejmowania niezbędnych kroków (w tym przymusu federalnego) w celu zmuszenia krajów związkowych do wypełniania konstytucyjnych lub ustawowych obowiązków wobec federacji.

18.5. ADMINISTRACJA PUBLICZNA NA POZIOMIE REGIONALNYM I W WYŻSZYCH JEDNOSTKACH WŁADZY LOKALNEJ

Nazwa i liczba jednostek podziału, sposób ich kształtowania i charakter: • w niektórych krajach związkowych okręgi rządowe • w Bawarii okręgi o charakterze samorządowym jako dodatkowy szczebel samorządu terytorialnego • we wszystkich krajach powiaty (w 2005 r. w liczbie 323) • w prawie wszystkich krajach związkowych (z wyjątkiem Dolnej Saksonii, gdzie powiaty mają charakter wyłącznie samorządowy) powiaty o charakterze samorządowym, z elementami dualizmu administracyjnego, ze znaczną integracją personalną i organizacyjną organów administracji rządowej i samorządowej • 17 związków ponadgminnych wyższego szczebla skupiających powiaty oraz miasta na prawach powiatu w celu realizacji zadań przekraczających ich możliwości ekonomiczne, kadrowe lub organizacyjne.

Status i kompetencje: • jednostki podziału terytorialnego z administracją rządową krajów związkowych (w wypadku okręgów z wyjątkiem Bawarii) lub też administracją samorządową (we wszystkich pozostałych wypadkach) • osobowość prawna • własny budżet • zdolność tworzenia prawa miejscowego • zdolność do prowadzenia działalności gospodarczej • kompetencje w sprawach lokalnych przekraczających możliwości realizacyjne gmin • w przypadku powiatów odrębne zadania obligatoryjne (m.in. budowa i utrzymanie dróg powiatowych, planowanie przestrzenne, opieka społeczna i utrzymanie szpitali oraz prowadzenie szkół średnich i zawodowych) i zadania fakultatywne (m.in. w zakresie działalności kulturalnej, promocji gospodarczej i szkolnictwa dla dorosłych).

Organy stanowiące: • w okręgach samorządowych w Bawarii i we wszystkich powiatach samorządowych rady pochodzące z wyborów powszechnych i bezpośrednich • w radach okręgowych w Bawarii funkcje prezydialne wykonują komisja okręgowa i przewodniczący • w powiatach w Hesji, Szlezwiku-Holsztynie i Dolnej Saksonii na czele rad stoją wybrani przez nie przewodniczący • w powiatach w Nadrenii-Palatynacie i Saarze na czele rady stoi starosta mianowany przez władze krajowe • w powiatach w Bawarii przewodniczącym rady jest starosta wybrany w wyborach powszechnych • w powiatach w Badenii-Wirtembergii przewodniczącym rady jest starosta wybrany przez radę.

Organy wykonawcze: • w powiatach starosta odpowiedzialny najczęściej przed radą • odmienne regulacje w powiatach: w Hesji i Szlezwiku-Holsztynie — starosta jako przewodniczący organu kolegialnego wybieranego przez radę z jej grona, w Nadrenii-Palatynacie i Saarze — starosta mianowany przez władze krajowe, zaś w Dolnej Saksonii — dyrektor powiatowy wybierany przez radę.

Urzędy obsługi administracyjnej: • podległość urzędników samorządowych w powiecie staroście lub (np. w Dolnej Saksonii) dyrektorowi gminy.

Stosunki organów szczebla lokalnego z organami federacji, podmiotów federacji oraz gmin: • brak nadrzędności hierarchicznej powiatów w stosunku do gmin • nadzór prawny starosty nad gminami z terenu danego powiatu • wykonywanie przez starostę oraz urzędy powiatowe zadań zleconych przez federację i kraje • nadzór prawny ministrów krajowych nad jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie realizacji zadań własnych tych jednostek oraz dodatkowo nadzór merytoryczny w przypadku zadań zleconych.

18.6. ADMINISTRACJA PUBLICZNA W PODSTAWOWYCH JEDNOSTKACH WŁADZY LOKALNEJ

Rodzaj jednostek władzy lokalnej, sposób ich kształtowania i charakter administracji: • gminy samorządowe • zróżnicowanie terytorialne ustroju wewnętrznego gmin (typ północnoniemiecki — w Północnej Nadrenii, Westfalii, Brandenburgii i Dolnej Saksonii; typ burmistrzowski — w Hesji, Nadrenii-Palatynacie, Saarze; typ magistracki — w miastach w Hesji, a także w Szlezwiku-Holsztynie, Meklemburgii, Turynii i Saksonii Anhalckiej; typ południowoniemiecki — w Bawarii i Badenii-Wirtembergii • stała tendencja zmniejszania liczby gmin, przez likwidację najmniejszych z nich; tylko w latach 1968–1978 liczba gmin zmniejszyła się z ponad 24 tys. do ok. 8,5 tys.; proces komasacji gmin przebiega również w krajach związkowych powstałych na terenach po NRD; w 2005 r. ok. 12 500 gmin.

Status i kompetencje: • jednostki podziału terytorialnego z administracją samorządową o statusie korporacji terytorialnej mieszkańców traktowane jako podstawa demokracji • osobowość prawna • własny statut • własny budżet • zdolność do prowadzenia działalności gospodarczej (w tym prowadzenia własnych przedsiębiorstw komunalnych) • partycypacja na poziomie 15% w zebranych na terenie gminy podatku dochodowym i podatku od wynagrodzeń • podatki i opłaty lokalne • kompetencje w zakresie planowania przestrzennego • stosunek władczy w relacjach z podmiotami funkcjonującymi na terenie gminy w sprawach dotyczących ich udziału w kształtowaniu infrastruktury komunalnej • rozbudowane formy współpracy między gminami (w tym: gminy związkowe o statusie korporacji terytorialnej; gminy zbiorowe — posiadające własne organy korporacji złożone z niewielkich, liczących poniżej 2 tys. mieszkańców, gmin w Dolnej Saksonii; gminy korzystające ze wspólnego urzędu; fakultatywne i obligatoryjne związki celowe lub porozumienia publicznoprawne) • różnorodne formy współpracy gmin na szczeblu regionalnym, krajowym oraz ogólnopolskim (m.in. Związek Niemieckich Gmin i Miast oraz Związek Miast Niemieckich) • odpowiedzialność za planowanie lokalne i wszelkie sprawy dotyczące wspólnoty lokalnej • kompetencje własne (obligatoryjne lub fakultatywne — w tym: utrzymanie infrastruktury społecznej, sprawy kultury, obiektów sportowych, opieki społecznej i lokalnych planów zagospodarowania przestrzennego oraz utrzymanie i zarządzanie drogami i szlakami wodnymi) i zlecone (najczęściej przez kraj — w tym: czynności urzędu stanu cywilnego i wydawanie dokumentów tożsamości).

Organy stanowiące: • rady pochodzące z wyborów powszechnych i bezpośrednich • zróżnicowana kadencja rad (od 4 do 8 lat) • zróżnicowana liczba członków rady (od kilku do ponad 100) uzależniona zwykle od liczby mieszkańców gminy • kolegialny i sesyjny tryb pracy; duża rola komisji rady • w modelu północnoniemieckim — rada o silnej pozycji, z burmistrzem jako jej wybieranym przewodniczącym • w modelu burmistrzowskim — rada z przewodniczącym, który nie ma jednak statusu jednoosobowego organu wykonawczego w gminie (jest w tej dziedzinie wspomagany przez tzw. dodatkowych bur-

mistrzów, z którymi uzgadnia część swoich decyzji) • w modelu magistrackim — rada z prezydentem miasta jako przewodniczącym • w modelu południowoniemieckim — rada (będąca również organem wykonawczym) pod przewodnictwem burmistrza wybranego w wyborach bezpośrednich przez mieszkańców gminy • referenda gminne jako forma bezpośredniego rozstrzygnięcia przez mieszkańców w sprawach dotyczących działania gminy • w Badenii-Wirtembergii oraz w Bawarii mechanizm zgromadzeń mieszkańców o kompetencjach stanowiących (w niektórych innych krajach zgromadzenia z kompetencjami konsultacyjnymi).

Organy wykonawcze: • zarządy gmin zorganizowane w sposób określony w rozstrzygnięciach statutowych danej gminy • przewaga modelu z silną pozycją jednoosobowego organu wykonawczego (burmistrza) wspomagane często przez (różnie nazywanych) zastępców • w małych gminach niejednokrotnie burmistrz pełni honorowo swój urząd • kadencyjny sposób pełnienia obowiązków burmistrza (od 6 do 12 lat) • znacznie zróżnicowane rozwiązania szczegółowe • w modelu północnoniemieckim — burmistrz jako organ o kompetencjach ogólnych • w modelu burmistrzowskim — burmistrz jako organ wykonawczy • w modelu magistrackim — kolegialny organ wykonawczy (magistrat) • w modelu południowoniemieckim — rada jako organ wykonawczy.

Urzędy obsługi administracyjnej: • urzędy samorządowe • duże zróżnicowanie rozwiązań organizacyjnych i kadrowych wynikające ze znacznej autonomii gmin w tych dziedzinach • w modelu północnoniemieckim — dyrektor gminy jako zwierzchnik służbowy urzędników • w modelu burmistrzowskim — burmistrz jako zwierzchnik służbowy urzędników • w modelu magistrackim — prezydent miasta jako zwierzchnik służbowy urzędników • w modelu południowoniemieckim — podległość urzędników radzie.

Stosunki organów szczebla lokalnego z organami federacji, podmiotami federacji oraz strukturami regionalnymi: • brak podporządkowania gmin powiatom • nadzór prawny starosty nad gminami z terenu danego powiatu • nadzór prawny ministrów krajowych nad jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie realizacji zadań własnych tych jednostek oraz dodatkowo nadzór merytoryczny w przypadku zadań zleconych.

18.7. SPECYFIKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W DUŻYCH MIASTACH

Usytuowanie stolicy państwa w systemie administracji publicznej: • Berlin ze statusem kraju związkowego • konstytucjonalizacja w 2006 r. funkcji federalnych Berlina.

Rozwiązania specyficzne w innych dużych miastach: • w przypadku Bremy i Hamburga status kraju związkowego • 112 (w 2005 r.) miast wyłączonych z powiatów (najczęściej dotyczy to miast mających ponad 100 tys. mieszkańców), z kompetencjami jednostek zarówno lokalnych, jak i powiatowych.

18.8. KONTROLA I ODPOWIEDZIALNOŚĆ W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Kontrola legalności: • kontrola przez Federalny Trybunał Konstytucyjny zgodności z Ustawą Zasadniczą aktów (generalnych i indywidualnych) organów administracji publicznej wszystkich szczebli • badanie konstytucyjności zdarzeń mających miejsce w relacjach między federacją i krajami związkowymi przez Federalny Trybunał Konstytucyjny • kontrola (w większości krajów związkowych) aktów administracji krajowej przez krajowe trybunały konstytucyjne • sądowa kontrola nad administracją przez sądy administracyjne

- kontrola legalności działań administracji wobec obywateli przeprowadzana przez specjalnie powołane w tym celu organy (np. przez Federalnego Rzecznika do Spraw Ochrony Danych Osobowych)
- w niektórych krajach związkowych (m.in. w Nadrenii-Palatynacie) kontrola nad administracją sprawowana przez rzeczników praw obywatelskich o uniwersalnym zakresie działania.

Kontrola finansowa: • kontrola przez organy stanowiące wykonania budżetu przez organy wykonawcze (w tym mechanizm absolutorium jako instrument kontroli parlamentu nad rządem realizowanej przy udziale Federalnej Izby Obrachunkowej).

Odpowiedzialność prawna: • odpowiedzialność karna członków rządu federalnego na ogólnych zasadach (brak procedur odpowiedzialności konstytucyjnej).

Odpowiedzialność polityczna: • kontrola parlamentarna nad rządem i administracją (m.in. pytania, debaty, prawo żądania informacji i sprawozdań, działanie Komisji Bundestagu do Spraw Petycji, możliwość powoływania komisji śledczych) • odpowiedzialność polityczna kanclerza w imieniu całego rządu przed Parlamentem Federalnym w ramach zasady konstruktywnego wotum nieufności • zasada odpowiedzialności politycznej organów wykonawczych przed organami stanowiącymi właściwego szczebla.

Odpowiedzialność za szkody wynikające z działania administracji publicznej: • sądowy tryb dochodzenia odszkodowań od państwa, krajów oraz podmiotów samorządowych.

18.9. POZYCJA OBYWATELA WOBEC ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Wpływ na administrację publiczną: • czynne i bierno prawa wyborcze obywateli w wyborach organów stanowiących na szczeblu federalnym, krajowym i lokalnym oraz (w zróżnicowanym zakresie w poszczególnych krajach) organów wykonawczych samorządu terytorialnego (w przypadku wyborów samorządowych prawa wyborcze przysługują również zamieszkałym na danym terenie obywatelom innych państw Unii Europejskiej)

- prawo do piastowania urzędów publicznych
- prawo grupy obywateli (stanowiącej nie mniej niż 10% mieszkańców uprawnionych do głosowania) do złożenia wniosku obywatelskiego zobowiązującego radę gminy do zajęcia się na posiedzeniu określoną sprawą
- gminne referendum stanowiące, w tym również na wniosek obywatelski (złożony przez grupę obywateli stanowiącą nie mniej niż 10% mieszkańców uprawnionych do głosowania)
- prawo petycji do organów publicznych.

Gwarancje procesowe w stosunkach z administracją publiczną: • szeroki katalog praw i wolności gwarantowanych konstytucyjnie (w części mający również zastosowanie do cudzoziemców i bezpaństwowców) • prawo do uzyskiwania przez uczestników postępowania od organu administracyjnego wszelkich niezbędnych informacji o ich prawach i obowiązkach • wymóg wysłuchania uczestników postępowania administracyjnego • wymóg zachowania pisemnej formy decyzji w przypadku zażądania tego przez osobę zainteresowaną • obowiązek szczegółowego uzasadnienia decyzji • zasada praw nabytych mająca zastosowanie we wszystkich sytuacjach z wyjątkami ściśle określonymi w ustawie • zasada uchylania obciążających w swoich skutkach aktów administracyjnych w przypadku ich niezgodności z prawem • prawo do ponownego rozpatrzenia sprawy w postępowaniu odwoławczym przy zastosowaniu przepisów właściwych dla procesu sądowo-administracyjnego • prawo do skorzystania z możliwości sądowej ochrony prawnej przed naruszeniem prawa przez organy i urzędy administracji i inne podmioty wykonujące zadania publiczne • prawo do skargi w sprawie uchylenia lub wydania aktu administracyjnego, ustania stosunku prawnego, świadczenia oraz normy wydanej przez administrację • prawo do skargi

konstytucyjnej (na zasadzie subsydiarności, w sytuacji występowania interesu osobistego, prawnego oraz realnego).

LITERATURA UZUPEŁNIAJĄCA

- Banaszak B., *System konstytucyjny Niemiec*, Warszawa 2005.
- Czarny P., *Bundesrat. Między niemiecką tradycją a europejską przyszłością*, Warszawa 2000.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna, zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Dolnicki B., *Organizacja samorządu terytorialnego w Niemczech*, (w:) tegoż, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2003.
- Korczak J., *W Niemczech*, (w:) *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, red. J. Jeżewski, Wrocław 1999.
- Kubiak A., *Republika Federalna Niemiec*, (w:) *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmieciak, Kraków 2005.
- Kustra A., *Reforma federalizmu w Niemczech. Geneza. Cele. Podstawowe założenia*, „Przegląd Sejmowy” 2007 nr 1.
- Lipska-Sondecka A., *Samorząd terytorialny Republiki Federalnej Niemiec, Szwecji i Hiszpanii*, Koszalin 2005.
- Mazur S., *Narodowe modele administracji publicznej*, (w:) *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2005.
- Müller-Rommel, *Kierowanie polityką w niemieckim Urzędzie Kanclerskim*, (w:) *Gabinety polityczne. Narzędzie skutecznego rządzenia*, red. D. Bach-Golecka, Kraków–Nowy Sącz 2007.
- Stasiowski R., *Gwarancje samorządności gminnej w systemie prawnym RFN i RP*, Bydgoszcz–Katowice 2005.
- System polityczny Republiki Federalnej Niemiec*, red. S. Sulowski, K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2005.
- Tkaczyński J.W., *Ustrój federalny Niemiec a system decyzyjny Unii Europejskiej*, Kraków 2005.
- Ustawa zasadnicza (Konstytucja) Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r.*, wprowadzenie L. Janicki, Poznań 1997.
- Wiszniewski R., *Zarządzanie administracją publiczną w Wielkiej Brytanii, Stanach Zjednoczonych, Francji i Niemczech. Studium przedmiotu*, (w:) *Administracja publiczna w procesie przemian*, red. A. Ferens, I. Macek, Wrocław 2002.
- Zieliński E., *Rząd Republiki Niemiec*, (w:) E. Zieliński, I. Bokszczanin, *Rządy w państwach Europy (I)*, Warszawa 2003.

19. POLSKA (Rzeczpospolita Polska)

19.1. UWARUNKOWANIA KSZTAŁTU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Podstawy konstytucyjne: • konstytucja z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe i zatwierdzona w referendum (nowelizowana w 2006 r.).

Forma państwa i system rządów: • republika • demokratyczne państwo prawa • trójpodział władz na zasadzie podziału i równowagi • system parlamentarno-gabinetowy • dualizm egzekutywy ze stosunkowo słabszą pozycją prezydenta • instytucja referendum (ogólnokrajowego i lokalnego).

Powierzchnia i charakter terytorium: • 312,7 tys. km²; zwarte terytorium.

Liczba, struktura narodowościowa i rozmieszczenie ludności: • w 2005 r. 38,1 mln • ok. 97% to Polacy, wśród mniejszości dominują Białorusini, Niemcy, Ukraińcy i Rosjanie • ok. 62% ludności miejskiej.

Uwarunkowania historyczne: • odmienne tradycje organizacji administracji w poszczególnych częściach państwa wynikające z długiego okresu pozostawania tych terytoriów pod różnymi zaborami • odrzucenie zasady podziału władz oraz obowiązywanie wymogu jednolitości administracji publicznej w czasie funkcjonowania systemu socjalistycznego w Polsce • zmienność rozwiązań po 1945 r. w zakresie liczby i charakteru poziomów podziału terytorialnego państwa (m.in.: zastąpienie w 1955 r. gmin gromadami; powrót do podziału na gminy w 1973 r.; zniesienie w 1975 r. powiatów połączone z zastąpieniem 17 województw i 5 miast wydzielonych przez 49 województw; systemowa zmiana z 1990 r. polegająca na nadaniu gminie i jej organom charakteru wyłącznie samorządowego; obowiązywanie w latach 1990–1998 pomocniczego podziału administracji rządowej na rejony obejmujące poszczególne części składowe województw; wprowadzenie od 1999 r. obecnie obowiązującego podziału terytorialnego państwa na województwa, powiaty oraz gminy).

19.2. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Ustrój terytorialny państwa i podstawy systemu administracji publicznej: • państwo unitarne • struktura terytorialna państwa obejmująca województwa (jako struktury regionalne) oraz powiaty i gminy (jako struktury władzy lokalnej) • rządowo-samorządowy charakter województw oraz samorządowy charakter powiatów i gmin.

Sposób regulacji: • oddzielne rozdziały w konstytucji dotyczące Rady Ministrów i samorządu terytorialnego • konstytucjonalizacja podziału na gminy (jako podstawowe jednostki samorządu terytorialnego) z równoczesnym odesłaniem do ustawy w sprawie innych jednostek samorządu regionalnego lub lokalnego i regionalnego • zgodnie z konstytucją, ustrój terytorialny zapewnia decentralizację władzy publicznej • zgodnie z konstytucją, zasadniczy podział terytorialny państwa, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych, określa ustawa.

Struktury i instytucje: • zgodnie z konstytucją, ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową.

Kompetencje: • zgodnie z konstytucją, samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, zaś przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje on w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność • zgodnie z konstytucją, samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych • zgodnie z konstytucją, gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego.

Finanse: • zasada budżetowania sfery publicznej • zgodnie z konstytucją, jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań • dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa • zgodnie z konstytucją, zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych.

Procedury i standardy: • kodyfikacja zasad postępowania administracyjnego • władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż te, które są niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.

Kadry: • zgodnie z konstytucją, obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach • system służby cywilnej w administracji rządowej, z przewagą rozwiązań właściwych dla modelu kariery (awansowego) i ograniczeniem (od 2006 r.) do stanowisk niższego i średniego szczebla • instytucja państwowego zasobu kadrowego jako rezerwy kadrowej dla obsady wyższych stanowisk w administracji rządowej • odrębna pragmatyka dla pracowników urzędów samorządu terytorialnego.

19.3. POZIOM CENTRALNY (RZĄD I ADMINISTRACJA RZĄDOWA)

Zarys struktury organów publicznych: • dwuizbowy parlament (Sejm i Senat) jako organ władzy ustawodawczej (z możliwością wspólnych obrad — w charakterze Zgromadzenia Narodowego w przypadkach określonych w konstytucji) • pochodzący z wyborów powszechnych prezydent (jako głowa państwa) oraz Rada Ministrów jako organy władzy wykonawczej • Sąd Najwyższy, sądy powszechne (rejonowe, okręgowe i apelacyjne) oraz sądy szczególne orzekające w sprawach o ściśle określonej materii (m.in. sądy wojskowe) jako organy wymiaru sprawiedliwości • sądownictwo administracyjne (Naczelny Sąd Administracyjny i wojewódzkie sądy administracyjne) • Trybunał Konstytucyjny • Trybunał Stanu jako organ właściwy w zakresie orzekania o odpowiedzialności konstytucyjnej • Najwyższa Izba Kontroli • Rzecznik Praw Obywatelskich.

Sposób powołania rządu oraz cechy charakterystyczne jego stosunków z innymi organami: • powoływanie prezesa Rady Ministrów (premiera) oraz — na jego wniosek — innych członków Rady Ministrów przez prezydenta • obowiązek uzyskania przez nowy rząd wotum zaufania Sejmu (uchwalanego bezwzględną większością głosów) • procedury rezerwowe (obejmujące kolejno: powołanie prezesa Rady Ministrów i członków Rady Ministrów przez Sejm, udzielenie przez Sejm zwykłą większością głosów wotum zaufania kolejnej Radzie Ministrów powołanej przez prezydenta, skrócenie przez prezydenta kadencji Sejmu i zarządzenie wyborów) • odpowiedzialność solidarna i indywidualna członków Rady Ministrów przed Sejmem • możliwość udzielenia Radzie Ministrów przez Sejm konstruktywnego wotum nieufności, które skutkuje dymisją rządu • możli-

wość udzielenia przez Sejm wotum nieufności poszczególnym członkom Rady Ministrów, które skutkuje dymisją danego członka gabinetu • kompetencja prezesa Rady Ministrów do występowania do Sejmu z własnej inicjatywy o udzielenie Radzie Ministrów wotum zaufania; obowiązek podania się rządu do dymisji w wypadku nieuchwalenia mu wotum zaufania • obligatoryjna dymisja Rady Ministrów na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu • prawo prezydenta do zmian w składzie Rady Ministrów tylko na wniosek prezesa Rady Ministrów • odpowiedzialność konstytucyjna członków Rady Ministrów przed Trybunałem Stanu (na wniosek Sejmu lub prezydenta) • instytucja rządowej kontrasygnaty aktów prezydenta (z wyjątkami wymienionymi w konstytucji).

Skład i struktura rządu oraz pozycja członków rządu: • zgodnie z konstytucją, Rada Ministrów składa się z Prezesa Rady Ministrów (który może być również ministrem właściwym w zakresie określonego działu administracji rządowej) i ministrów; przewidziano możliwość powoływania wiceprezesów Rady Ministrów (którzy mogą być również ministrami właściwymi w zakresie określonych działów administracji rządowej) oraz możliwość powoływania w skład Rady Ministrów określonych w ustawie przewodniczących komitetów • silna pozycja prezesa Rady Ministrów (m.in. kompetencje w zakresie kierowania pracami rządu, zapewnienia wykonywania polityki rządu, koordynacji i kontroli pracy członków Rady Ministrów) • słaba pozycja wiceprezesów Rady Ministrów (w praktyce wzmacniana powołaniem na funkcję ministra kierującego określonymi działami administracji lub też rolą przedstawiciela interesów jednego z ugrupowań koalicyjnych stanowiących zaplecze parlamentarne rządu) • dwie kategorie ministrów: działowi (kierujący określonymi działami administracji rządowej) oraz zadaniowi (wypełniający zadania wyznaczone im przez prezesa Rady Ministrów).

Zakres i tryb działania rządu: • kompetencje w zakresie prowadzenia polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa • zasada, zgodnie z którą do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa niezastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego • kolegialny tryb pracy Rady Ministrów • prawo Rady Ministrów do ustalenia, w zakresie i na zasadach określonych w konstytucji i ustawach, organizacji i trybu swojej pracy • konferencje międzyministerialne i stały komitet Rady Ministrów jako mechanizmy uzgodnień stanowisk w rządowym procesie decyzyjnym.

Struktura instytucjonalna i mechanizm jej kształtowania: • silne centrum rządu (Kancelaria Prezesa Rady Ministrów) jako miejsce programowania, koordynowania i politycznego kontrolowania prac rządu • elastyczna struktura Rady Ministrów (uprawnienia prezesa Rady Ministrów do ustalania, w granicach określonych w ustawie, zakresu przedmiotowego działania ministrów kierujących określonymi działami administracji rządowej) • kształtowanie struktury ministerialnej przez Radę Ministrów • system urzędów centralnych i agencji rządowych jako instrument wykonawczy Rady Ministrów • instytucja pełnomocników rządu powoływanych (z grona sekretarzy, podsekretarzy lub wojewodów) do prowadzenia spraw wskazanych w rozporządzeniu Rady Ministrów powołującym dany urząd.

Ujęcie kompetencji rządu w relacjach do administracji publicznej: • zgodnie z konstytucją, Rada Ministrów kieruje administracją rządową • zgodnie z konstytucją, prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór nad samorządem terytorialnym w granicach i formach określonych w konstytucji i ustawach • zgodnie z konstytucją, przedstawicielem Rady Ministrów w województwie jest wojewoda • zgodnie z konstytucją, prezes Rady Ministrów jest zwierzchnikiem służbowym pracowników administracji rządowej • zgodnie z konstytucją, prezes Rady Ministrów jest zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej dzia-

łającego w urzędach administracji rządowej w celu zapewnienia w tych urzędach zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa • minister spraw wewnętrznych i administracji jako organ właściwy w sprawach nadzoru nad administracją publiczną.

Udział rządu w tworzeniu prawa: • rządowa inicjatywa ustawodawcza • monopol Rady Ministrów w zakresie inicjatywy ustawodawczej w sprawie projektu budżetu państwa; zdolność do uznania przez Radę Ministrów uchwalonego przez siebie projektu ustawy za pilny (z wyjątkiem projektów ustaw wskazanych w konstytucji) • prawo wnoszenia przez Radę Ministrów poprawek do projektu ustawy w czasie rozpatrywania go w parlamencie • kompetencje prawotwórcze Rady Ministrów, prezesa Rady Ministrów oraz ministrów kierujących określonymi działami administracji rządowej ograniczone do stanowienia rozporządzeń na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania.

Wymagania i ograniczenia dotyczące członków rządu i funkcjonariuszy rządu: • zgodnie z konstytucją, członek Rady Ministrów nie może prowadzić działalności sprzecznej z jego obowiązkami publicznymi • konstytucyjne ograniczenie możliwości łączenia zatrudnienia w administracji rządowej z piastowaniem mandatu parlamentarnego wyłącznie do członków Rady Ministrów i sekretarzy stanu • system ustawowych ograniczeń działalności gospodarczej członków Rady Ministrów i innych osób zatrudnionych w administracji rządowej.

19.4. ADMINISTRACJA PUBLICZNA NA POZIOMIE REGIONALNYM I W WYŻSZYCH JEDNOSTKACH WŁADZY LOKALNEJ

Nazwa i liczba jednostek podziału, sposób ich kształtowania i charakter: • od 1999 r. 16 województw o charakterze rządowo-samorządowym • ustawowy tryb określania podziału na województwa • zróżnicowanie województw pod względem wielkości terytorium (od 9,4 tys. km² do 35,5 tys. km²) i liczby mieszkańców (od 1 mln do 5,1 mln).

Status i kompetencje: • kompetencje własne organów samorządu terytorialnego w zakresie zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej (realizowane w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność) oraz — w zakresie wynikającym z uzasadnionych potrzeb państwa — kompetencje wynikające z zadań zleconych (w trybie przepisu prawa, porozumienia z organem władzy rządowej, kontraktu) wraz z przekazaniem środków finansowych na realizację tych zadań • osobowość prawna • zdolność stanowienia, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej • konstytucyjne prawo jednostek samorządu terytorialnego do ustalania, w zakresie określonym w ustawie, wysokości podatków i opłat lokalnych • konstytucyjne prawo jednostek samorządu terytorialnego do zrzeszania się na zasadach określonych w ustawie • konstytucyjne prawo jednostek samorządu terytorialnego do przystępowania na zasadach określonych w ustawie do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz do współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Organy stanowiące: • w administracji samorządowej: pochodząca z wyborów powszechnych rada województwa (sejmik województwa).

Organy wykonawcze: • w administracji rządowej wojewoda jako organ o charakterze ogólnym, zaś w administracji niespolonej kierownicy poszczególnych urzędów, służb, straży i inspekcji • w administracji samorządowej: marszałek województwa wybierany przez radę województwa (sejmik województwa) i przed nią odpowiedzialny.

Urzędy obsługi administracyjnej: • w administracji rządowej: zespolone (urząd wojewódzki) i niezespolone (straże, służby i inspekcje — podległe wojewodzie, oraz urzędy administracji specjalnej — działające w województwie, ale podległe bezpośrednio poszczególnym ministrom lub kierownikom urzędów centralnych) • urzędy administracji samorządowej.

Stosunki organów szczebla regionalnego z organami centralnymi i lokalnymi: • konstytucyjne rozstrzygnięcie, zgodnie z którym przedstawicielem Rady Ministrów w województwie jest wojewoda • nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego z punktu widzenia legalności realizowany przez Prezesa Rady Ministrów i wojewodów, a w zakresie spraw finansowych — przez regionalne izby obrachunkowe • konstytucyjne prawo Sejmu do rozwiązania, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, organu stanowiącego samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten narusza konstytucję lub ustawy • zgodnie z konstytucją, spory kompetencyjne między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej rozstrzygają sądy administracyjne.

19.5. ADMINISTRACJA PUBLICZNA W PODSTAWOWYCH JEDNOSTKACH WŁADZY LOKALNEJ

Rodzaj jednostek władzy lokalnej, sposób ich kształtowania i charakter administracji: • dwa rodzaje jednostek: powiaty (w 2005 r. w liczbie 379) i gminy (w 2005 r. w liczbie 2478) • samorządowy charakter struktur władzy lokalnej • powiaty ziemskie (terytorialne) — w 2005 r. w liczbie 314, grodzkie (miejskie) — w 2005 r. w liczbie 65 • gminy wiejskie i miejskie.

Status i kompetencje: • kompetencje własne w zakresie zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej (realizowane w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność) oraz — w zakresie wynikającym z uzasadnionych potrzeb państwa — kompetencje wynikające z zadań zleconych (w trybie przepisu prawa, porozumienia z organem władzy rządowej, kontraktu) wraz z przekazaniem środków finansowych na realizację tych zadań • osobowość prawna • prawo własności (prawa majątkowe i własność komunalna) • zdolność do stanowienia, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego • konstytucyjne prawo jednostek samorządu terytorialnego do ustalania, w zakresie określonym w ustawie, wysokości podatków i opłat lokalnych • konstytucyjne prawo jednostek samorządu terytorialnego do zrzeszania się na zasadach określonych w ustawie • konstytucyjne prawo jednostek samorządu terytorialnego do przystępowania na zasadach określonych w ustawie do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz do współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Organy stanowiące: • rady (gmin, miast i powiatów) pochodzące z wyborów powszechnych (w gminach poniżej 20 tys. mieszkańców według systemu większościowego, w pozostałych na zasadzie proporcjonalności) • organy prezydialne rad wybrane przez te rady z ich składu • możliwość stanowienia, na zasadach i w trybie określonym w ustawie, przez członków wspólnoty samorządowej — w drodze referendum lokalnego — o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego.

Organy wykonawcze: • jednoosobowe organy wykonawcze w gminach (wójt — w gminie wiejskiej, burmistrz — w gminie miejskiej liczącej do 50 tys. mieszkańców, prezydent — w gminie miejskiej liczącej powyżej 50 tys. mieszkańców), pochodzące z wyborów powszechnych (w pierwszej turze do wyboru wymagana jest większość bez-

względna oddanych głosów, w drugiej turze, w której startuje dwóch kandydatów z najlepszym wynikiem z tury pierwszej, wybrany zostaje ten, kto uzyska więcej głosów) • jednoosobowe organy wykonawcze w powiatach (starosta wybierany przez radę powiatu i przed nią odpowiedzialny).

Urzędy obsługi administracyjnej: • urząd gminy • urząd miasta • urząd powiatu (starostwo).

Stosunki organów szczebla lokalnego z organami rządowymi i regionalnymi: • system zadań zleconych • sądowa ochrona samodzielności • samodzielność w granicach przepisów prawa • brak hierarchicznego podporządkowania struktur na niższym poziomie strukturalnie wyższemu • nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego z punktu widzenia legalności realizowany przez prezesa Rady Ministrów i wojewodów, a w zakresie spraw finansowych — przez regionalne izby obrachunkowe • konstytucyjne prawo Sejmu do rozwiązania, na wniosek prezesa Rady Ministrów, organu stanowiącego samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten narusza konstytucję lub ustawy • zgodnie z konstytucją, spory kompetencyjne między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej rozstrzygają sądy administracyjne.

19.6. SPECYFIKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W DUŻYCH MIASTACH

Usytuowanie stolicy państwa w systemie administracji publicznej: • odrębne regulacje ustawowe dotyczące administracji publicznej w Warszawie • Warszawa jako gmina na prawach powiatu • podział Warszawy na 18 dzielnic.

Rozwiązania specyficzne w innych dużych miastach: • duże miasta jako powiaty grodzkie.

19.7. KONTROLA I ODPOWIEDZIALNOŚĆ W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Kontrola legalności: • kontrola zgodności z konstytucją aktów prawa stanowionych przez rząd i jego organy sprawowana przez Trybunał Konstytucyjny • rozstrzyganie przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie sporów kompetencyjnych między organami publicznymi • mechanizm skargi konstytucyjnej • kontrola zgodności wewnętrznych regulacji stanowionych przez organy administracji publicznej z powszechnie obowiązującym prawem • kontrola nad administracją publiczną, w zakresie określonym w ustawie, sprawowana przez Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne, obejmująca także orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.

Kontrola finansowa: • konstytucyjne prawo Najwyższej Izby Kontroli do kontrolowania działalności organów administracji rządowej (a także państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych) z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności • konstytucyjne prawo Najwyższej Izby Kontroli do kontrolowania działalności organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetelności • kontrola wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej przez Sejm na podstawie analizy Najwyższej Izby Kontroli.

Odpowiedzialność prawna: • odpowiedzialność konstytucyjna przed Trybunałem Stanu (za naruszenie konstytucji lub ustaw) oraz (alternatywnie do sądów) za przestępstwa popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem przez osoby zajmujące w administracji publicznej stanowiska wskazane w konstytucji (w tym członków Rady Ministrów) • zgod-

nie z konstytucją, bieg przedawnienia w stosunku do przestępstw nieściganych z przyczyn politycznych, popełnionych przez funkcjonariuszy publicznych lub na ich zlecenie, ulega zawieszeniu do czasu ustania tych przyczyn.

Odpowiedzialność polityczna: • kontrola parlamentarna nad rządem i administracją (m.in. interpelacje i zapytania, debaty programowe, działalność kontrolna komisji, możliwość powołania komisji śledczej do zbadania określonej sprawy) • solidarna i indywidualna odpowiedzialność członków Rady Ministrów za swoją działalność przed Sejmem; instytucja konstruktywnego wotum nieufności oraz wotum nieufności dla poszczególnych członków Rady Ministrów.

Odpowiedzialność za szkody wynikające z działania administracji publicznej: • odpowiedzialność odszkodowawcza państwa i samorządu terytorialnego za skutki niezgodnych z prawem działań funkcjonariuszy publicznych.

19.8. POZYCJA OBYWATELA WOBEC ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Wpływ na administrację publiczną: • czynne i bierne prawa wyborcze w wyborach parlamentarnych, wyborach prezydenta oraz organów samorządu terytorialnego • prawo stanowienia w sprawach publicznych w trybie referendum • rozbudowany katalog konstytucyjnie gwarantowanych wolności praw i wolności człowieka i obywatela wyznaczający obowiązki oraz kierunki i granice działania władz publicznych • konstytucyjne prawo obywatela do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne (w tym uzyskiwania informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w takim zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa); prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu; ograniczenie tego prawa może nastąpić wyłącznie ze względu — na określoną w ustawach — ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa • konstytucyjne prawo każdego do składania petycji, wniosków i skarg w interesie publicznym, własnym lub innej osoby (za jej zgodą) do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej (tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa).

Gwarancje procesowe w stosunkach z administracją publiczną: • zamknięty system źródeł prawa ograniczający udział podmiotów administracji w tworzeniu powszechnie obowiązującego prawa • zgodnie z konstytucją, nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby • zgodnie z konstytucją, każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych, zaś ograniczenia tego prawa może określić ustawa • konstytucyjnie gwarantowane prawo każdego do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą • szczegółowy opis procedur i gwarancji procesowych zawarty w kodeksie postępowania administracyjnego i ordynacji podatkowej • zasada dwuinstancyjności w postępowaniu administracyjnym • obowiązek uzasadniania decyzji administracyjnych • prawo zaskarżenia decyzji administracyjnej do sądu • prawo do złożenia skargi konstytucyjnej.

LITERATURA UZUPEŁNIAJĄCA

- Adamiak B., Borkowski J., *Polskie postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2006.
- Działocha K., Łukaszczyk A., *Nowa ustawa o służbie cywilnej (aspekt prawno-konstytucyjny)*, „Państwo i Prawo” 2006 nr 11.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2006.
- Knosala E., *Zarys nauki administracji*, Kraków 2006.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004.
- Prawo urzędnicze*, red. T. Liszcz, Lublin 2005.
- Statut prawny wojewody*, red. M. Chmaj, Warszawa 2005.
- Ustrój administracji publicznej RP*, red. E. Nowacka, Warszawa 2000.
- Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2005.
- Zieliński E., *Administracja rządowa w Polsce*, Warszawa 2001.

20. PORTUGALIA (Republika Portugalii)

20.1. UWARUNKOWANIA KSZTAŁTU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Podstawy konstytucyjne: • konstytucja uchwalona w 1976 r. przez Zgromadzenie Konstytucyjne (nowelizowana kilka razy) • istotna nowelizacja z 1997 r. poszerzająca uprawnienia regionów autonomicznych oraz wprowadzająca nowe mechanizmy partycypacji obywateli w rozstrzyganiu o sprawach publicznych na szczeblu regionalnym i lokalnym.

Forma państwa i system rządów: • republika • system demokratycznego państwa prawa • zasada trójpodziału władz • dualizm egzekutywy • referendum ogólnokrajowe i obywatelska inicjatywa ustawodawcza.

Powierzchnia i charakter terytorium: • 92,3 tys. km²; zwarte terytorium z archipelagami Azorów i Madery.

Liczba, struktura narodowościowa i rozmieszczenie ludności: • w 2005 r. 10,5 mln • znaczna jednolitość narodowa: ok. 97% to Portugalczycy; pozostali to głównie imigranci z Afryki (ok. 2%) oraz Brazylijczycy i Chińczycy • ok. 66% ludności miejskiej.

Uwarunkowania historyczne: • uboga tradycja samorządności lokalnej (w ramach rozwiązań konstytucji z 1911 r.) • system scentralizowanych rządów autorytarnych szerzących ideologię „silnego państwa” po zamachu stanu w maju 1926 r. • „kompromisowy” powrót do zasad demokracji i samorządności lokalnej w konstytucji z 1976 r. (po tzw. rewolucji goździków w 1974 r.) • ewolucyjne poszerzanie uprawnień regionów (m.in. w ramach nowelizacji konstytucji z 1997 r.) • w powszechnym użyciu podział na 11 prowincji historycznych.

20.2. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Ustrój terytorialny państwa i podstawy systemu administracji publicznej: • państwo unitarne z autonomią archipelagów Azorów i Madery • konstytucyjne gwarancje respektowania w organizacji i sposobie funkcjonowania państwa autonomicznego ustroju wysp oraz zasady subsydiarności, autonomii jednostek władzy lokalnej i demokratycznej decentralizacji administracji publicznej • zgodnie z konstytucją, archipelagi Azorów i Madery stanowią odrębne regiony autonomiczne, posiadające własne statuty polityczno-administracyjne i organy władzy • w części kontynentalnej podział na regiony (tylko nominalnie — w praktyce utrzymany podział na dystrykty), gminy i parafie • członkostwo przewodniczących rządów regionalnych w Radzie Państwa będącej politycznym organem doradczym prezydenta.

Sposób regulacji: • szerokie ujęcie problematyki administracji w konstytucji w oddzielnych tytułach poświęconych administracji publicznej, władzy lokalnej oraz regionom autonomicznym • zgodnie z konstytucją, administracja publiczna dąży do realizacji interesu publicznego przy poszanowaniu praw oraz prawnie chronionych interesów obywateli, zaś

organy i urzędnicy administracyjni podlegają konstytucji i ustawie oraz powinni, wykonując swoje funkcje, działać w zgodzie z zasadami równości, proporcjonalności, sprawiedliwości, bezstronności i dobrej wiary.

Struktury i instytucje: • zgodnie z konstytucją, administracja publiczna ma być zorganizowana w taki sposób, aby zapobiec biurokratyzacji, przybliżyć służby administracyjne do ludności i zapewnić udział zainteresowanych w rzeczywistym zarządzaniu tymi służbami, w szczególności poprzez zrzeszenia publiczne, organizacje mieszkańców i inne formy przedstawicielstwa demokratycznego • dla urzeczywistnienia tych celów, ustawa wprowadziła odpowiednie formy decentralizacji i dekoncentracji administracji, nie naruszając przy tym koniecznej skuteczności i jedności działania administracji ani uprawnień właściwych organów w zakresie kierownictwa, zwierzchniego nadzoru oraz nadzoru • norma ustanawiająca wyłączność parlamentu w sprawie uchwalania ustaw dotyczących tworzenia, znoszenia lub przekształcania jednostek władzy lokalnej oraz zasady ich funkcjonowania, bez uszczerbku dla uprawnień regionów autonomicznych • zasada, że jednostki władzy lokalnej są niezależne względem siebie • zasada, zgodnie z którą ustawa może tworzyć niezależne organy administracyjne • traktowanie planów rozwoju gospodarczego i społecznego jako instrumentów zapewnienia m.in. wzrostu gospodarczego i społecznego oraz harmonijnego rozwoju sektorów i regionów • zgodnie z konstytucją, ustawy o zmianie konstytucji muszą respektować m.in. zasadę powszechności, bezpośredniości i okresowości oraz tajności głosowania w wyborach do organów suwerenności, organów autonomicznych i organów władzy lokalnej, a także zasadę proporcjonalności i autonomię jednostek władzy lokalnej oraz autonomię polityczno-administracyjną archipelagów Azorów i Madery.

Kompetencje: • zasada, zgodnie z którą żaden organ suwerenności, organ rejonu autonomicznego ani organ władzy lokalnej nie może przekazać swoich uprawnień innemu organom, z wyjątkiem przypadków wyraźnie przewidzianych w konstytucji i w ustawie oraz na zasadach wyraźnie w nich określonych.

Finanse: • zasada budżetowania sfery publicznej.

Procedury i standardy: • procedura administracyjna jest przedmiotem odrębnej ustawy, która ma zapewnić racjonalizację środków podejmowanych przez poszczególne służby oraz udział obywateli w podejmowaniu decyzji i uchwał, które ich dotyczą • obowiązek publikacji (jako warunek prawnej skuteczności) aktów prawnych, w tym dekretów podstawowych oraz pozostałych dekretów i aktów podstawowych rządu, a także dekretów ministrów republiki dotyczących regionów autonomicznych oraz regionalnych dekretów podstawowych • jednostki prywatne, które wykonują uprawnienia publiczne, mogą podlegać kontroli administracyjnej na zasadach określonych w ustawie.

Kadry: • zasada, zgodnie z którą bezpośrednie i okresowe wybory, przeprowadzane w głosowaniu tajnym, stanowią regułę przy obsadzaniu składu wybieralnych organów suwerenności, organów regionów autonomicznych i organów władzy lokalnej • norma ustanawiająca wyłączność parlamentu w sprawie uchwalania ustaw określających status osób wchodzących w skład organów wybranych w wyborach bezpośrednich i powszechnych • zasada, zgodnie z którą pracownicy administracji publicznej oraz pozostali funkcjonariusze państwa i innych podmiotów publicznych — wykonując swoje funkcje — służą wyłącznie interesowi publicznemu, określonemu zgodnie z ustawą przez właściwe organy administracji • zasada, zgodnie z którą pracownicy administracji publicznej oraz pozostali funkcjonariusze państwa i innych podmiotów publicznych nie mogą być dyskryminowani ani uprzywilejowani z powodu korzystania z któregośkolwiek z praw politycznych przewidzianych w konstytucji, w szczególności z powodu przynależności partyjnej • reguła usta-

wowego określenia obowiązków, zasad odpowiedzialności i zakazów łączenia stanowisk, którym podlegają osoby sprawujące urzędy polityczne, oraz konsekwencji niestosowania się do tych przepisów, a także praw, przywilejów i immunitetów przysługujących tym osobom • zasada, zgodnie z którą w postępowaniu dyscyplinarnym podejrzanemu pracownikowi administracji publicznej gwarantuje się prawo do wysłuchania i prawo do obrony • zasada, zgodnie z którą ustawa może wprowadzić ograniczenia prawa do wypowiedzi, zgromadzeń, manifestacji, zrzeszania i prawa do zbiorowych petycji oraz biernego prawa wyborczego w odniesieniu do wojskowych i funkcjonariuszy zmilitaryzowanych wchodzących w skład stałych kadr w służbie czynnej, a także funkcjonariuszy służb i sił bezpieczeństwa — w niezbędnym zakresie, określonym przez wymagania pełnionych funkcji • zasada, zgodnie z którą funkcjonariusze państwa oraz innych podmiotów publicznych ponoszą odpowiedzialność cywilną, karną i dyscyplinarną za działania lub zaniechania, których dopuścili się podczas sprawowania swoich funkcji i z powodu ich sprawowania, jeżeli zostały naruszone prawa lub prawnie chronione interesy obywateli, przy czym wszczęcie i prowadzenie postępowania w żadnym stadium nie może zależeć od zezwolenia przełożonego; wyklucza się pociągnięcie do odpowiedzialności urzędnika lub funkcjonariusza, który wypełnia rozkazy lub polecenia dotyczące wykonywania służby, pochodzące od jego prawowitego przełożonego, jeżeli uprzednio domagał się on lub żądał ich przekazania lub potwierdzenia na piśmie; obowiązek posłuszeństwa przestaje obowiązywać za każdym razem, gdy wykonanie rozkazów lub poleceń pociąga za sobą popełnienie przestępstwa; ustawa reguluje zasady, na jakich państwu i pozostałym podmiotom publicznym przysługują roszczenia regresowe wobec osób wchodzących w skład ich organów, urzędników i funkcjonariuszy.

20.3. POZIOM CENTRALNY (RZĄD I ADMINISTRACJA RZĄDOWA)

Zarys struktury organów publicznych: • organy suwerenności: jednoizbowy parlament (Zgromadzenie Republiki) jako organ władzy ustawodawczej; pochodzący z wyborów bezpośrednich prezydent republiki (jako głowa państwa) i rząd jako organy władzy wykonawczej; Najwyższy Trybunał Sprawiedliwości, sądy powszechne, Najwyższy Trybunał Administracyjny oraz pozostałe sądy administracyjne i podatkowe jako organy władzy sądowniczej • Trybunał Konstytucyjny • Trybunał Obrachunkowy • Rzecznik Sprawiedliwości.

Sposób powołania rządu oraz cechy charakterystyczne jego stosunków z innymi organami: • powoływanie premiera przez prezydenta republiki, po zasięgnięciu opinii partii politycznych reprezentowanych w Zgromadzeniu Republiki i przy uwzględnieniu wyników wyborów • powoływanie i odwoływanie członków rządu przez prezydenta na wniosek premiera • konstytucyjna kompetencja parlamentu do oceny programu rządu oraz jego aktów i administracji • konstytucyjna zasada odpowiedzialności rządu przed prezydentem republiki oraz Zgromadzeniem Republiki • konstytucyjna kompetencja parlamentu do uchwalania rządowi wotum zaufania i wotum nieufności stanowiącego podstawę dymisji rządu • zgodnie z konstytucją, rząd może wystąpić do parlamentu z wnioskiem o uchwalenie wotum zaufania, w związku z oświadczeniem dotyczącym polityki ogólnej lub jakąkolwiek sprawą o znaczeniu ogólnonarodowym • konstytucyjny wymóg kontrasygnaty części aktów prezydenta przez rząd • zasada dymisji rządu wraz z rozpoczęciem nowej kadencji parlamentu • konstytucyjna kompetencja prezydenta republiki do odwołania rządu z własnej inicjatywy jedynie wtedy, gdy okazuje się to konieczne dla zapewnienia prawidłowego działania instytucji demokratycznych, po zasięgnięciu opinii Rady Państwa.

Skład i struktura rządu oraz pozycja członków rządu: • zgodnie z konstytucją, w skład rządu wchodzi premier, ministrowie oraz sekretarze i podsekretarze stanu; w skład rządu może wchodzić jeden lub więcej wicepremierów • zgodnie z konstytucją, oddzielnym podmiotem prawnym jest Rada Ministrów, która składa się z premiera, wicepremierów, jeżeli tacy zostali powołani, i ministrów • na podstawie konstytucji ustawa może tworzyć rady ministrów (komitety rządowe) wyspecjalizowane przedmiotowo • sprawowanie funkcji przez sekretarzy i podsekretarzy stanu kończy się w chwili odwołania właściwego ministra • konstytucyjne kompetencje premiera do: kierowania ogólną polityką rządu, koordynacji i określania kierunku działania wszystkich ministrów; kierowania funkcjonowaniem rządu i jego stosunkami o ogólnym charakterze z pozostałymi organami państwa; informowania prezydenta republiki o sprawach związanych z prowadzeniem wewnętrznej i zagranicznej polityki państwa • konstytucyjne kompetencje ministrów do wykonywania polityki w dziedzinie określonej dla ich ministerstwa oraz utrzymywania stosunków o ogólnym charakterze pomiędzy rządem a pozostałymi organami państwa, w zakresie działania każdego z ministerstw • zgodnie z konstytucją, premier ponosi odpowiedzialność przed prezydentem republiki oraz, w zakresie odpowiedzialności politycznej rządu, przed parlamentem • zgodnie z konstytucją, wicepremierzy i ministrowie ponoszą odpowiedzialność przed premierem oraz, w zakresie odpowiedzialności politycznej rządu, przed parlamentem • zgodnie z konstytucją, sekretarze i podsekretarze stanu ponoszą odpowiedzialność przed premierem i właściwym ministrem.

Zakres i tryb działania rządu: • konstytucyjny podział kompetencji rządu na polityczne, normotwórcze i administracyjne oraz rozbudowana systematyka tych kompetencji • odrębne ujęcie kompetencji rządu i Rady Ministrów • przewodniczenie Radzie Ministrów przez prezydenta, jeśli premier o to wystąpi • zgodnie z konstytucją, do wzięcia udziału w zebraniach Rady Ministrów mogą być wzywani sekretarze i podsekretarze stanu • zgodnie z konstytucją, w wypadku gdy nie powołano wicepremierów, premiera podczas jego nieobecności lub w razie niemożności sprawowania przez niego funkcji zastępuje minister wskazany prezydentowi republiki lub, przy braku takiego wskazania, minister wyznaczony przez prezydenta republiki, natomiast każdego z ministrów podczas jego nieobecności lub w razie niemożności sprawowania funkcji zastępuje sekretarz stanu wskazany premierowi lub, przy braku takiego wskazania, członek rządu wyznaczony przez premiera.

Struktura instytucjonalna i mechanizm jej kształtowania: • konstytucyjna zasada wyłączności rządu w sferze zagadnień związanych z jego organizacją i funkcjonowaniem • zgodnie z konstytucją, liczba, nazwy i zakres działania ministerstw i sekretariatów stanu, a także formy koordynacji ich działań są określone w dekretach o powołaniu poszczególnych ministrów i sekretarzy lub w dekreście z mocą ustawy.

Ujęcie kompetencji rządu w relacjach do administracji publicznej: • konstytucyjne określenie rządu jako organu prowadzącego ogólną politykę kraju i najwyższego organu administracji publicznej • konstytucyjnie nadane kompetencje do kierowania służbami i działalnością administracji bezpośredniej państwa, zarówno cywilnej, jak i wojskowej, sprawowanie zwierzchniego nadzoru nad administracją pośrednią oraz nadzoru nad administracją pośrednią i autonomiczną • konstytucyjnie nadane kompetencje do podejmowania wszelkich czynności, których wymaga ustawa, odnośnie do urzędników i funkcjonariuszy państwa i innych publicznych osób prawnych • od 2004 r. organem właściwym w sprawach nadzoru nad administracją jest minister miast, lokalnej administracji, budownictwa mieszkaniowego i rozwoju regionalnego.

Udział rządu w tworzeniu prawa: • rządowa inicjatywa ustawodawcza • zgodnie z konstytucją, rząd ma zdolność wydawania: dekretów z mocą ustawy w materiach niezastrzeżonych dla Zgromadzenia Republiki; dekretów z mocą ustawy w materiach należących do zakresu względnej wyłączności Zgromadzenia Republiki, na podstawie jego upoważnienia; dekretów z mocą ustawy, które rozwijają, w granicach danej ustawy, zasady lub ogólne podstawy regulacji prawnych w niej zawartych • zgodnie z konstytucją, akty wykonawcze rządu mają formę dekretów podustawowych, jeżeli ustawa, którą wykonują, tak stanowi, a także w wypadku dekretów samoistnych • zgodnie z konstytucją, dekrety z mocą ustawy, z wyjątkiem dekretów przyjętych w ramach wyłącznej kompetencji ustawodawczej rządu, mogą zostać poddane pod ocenę przez parlament w celu ich uchylenia lub wprowadzenia do nich poprawek.

Wymagania i ograniczenia dotyczące członków rządu i funkcjonariuszy rządu: • konstytucyjny zakaz łączenia członkostwa w rządzie z mandatem deputowanego • zgodnie z konstytucją, członkowie rządu są związani programem rządu (obejmującym zasadnicze kierunki polityki oraz środki, które zostaną zastosowane lub zaproponowane w poszczególnych dziedzinach działalności) i uchwałami podjętymi na posiedzeniach Rady Ministrów.

20.4. ADMINISTRACJA PUBLICZNA NA POZIOMIE REGIONÓW AUTONOMICZNYCH

Nazwa i liczba jednostek podziału, sposób ich kształtowania i charakter: • ustanowione konstytucyjnie regiony autonomiczne archipelagów Azorów i Madery • konstytucyjne zasady, zgodnie z którymi: ustrój polityczno-administracyjny właściwy dla archipelagów Azorów i Madery opiera się na ich właściwościach geograficznych, gospodarczych, społecznych i kulturowych oraz na historycznych aspiracjach autonomicznych ludności wyspiarskiej; autonomia regionów ma na celu zapewnienie demokratycznej partycypacji obywateli, rozwoju gospodarczo-społecznego oraz popieranie i obronę interesów regionalnych, a także wzmocnienie jedności narodowej i więzi solidarności między wszystkimi Portugalczykami; regionalna autonomia polityczno-administracyjna nie narusza zasady niepodzielności suwerenności państwa i jest urzeczywistniana w ramach konstytucji • zgodnie z konstytucją, projekty statutów polityczno-administracyjnych dla regionów autonomicznych są opracowywane przez regionalne zgromadzenia ustawodawcze i przekazywane Zgromadzeniu Republiki w celu poddania ich debacie i zaaprobowaniu; jeżeli Zgromadzenie Republiki odrzuci projekt lub wprowadzi do niego poprawki, przekazuje go właściwemu regionalnemu zgromadzeniu ustawodawczemu do oceny i wydania opinii; po wydaniu opinii, Zgromadzenie Republiki przystępuje do debaty i głosowania końcowego.

Status i kompetencje regionów autonomicznych: • osobowość prawna • uprawnienia do stanowienia aktów ustawodawczych przy poszanowaniu podstawowych zasad ustaw ogólnych republiki w sprawach dotyczących specyficznych interesów regionów, jeżeli sprawy te nie zostały zastrzeżone do kompetencji własnych organów suwerenności • uprawnienia do stanowienia aktów ustawodawczych, z upoważnienia Zgromadzenia Republiki, w sprawach dotyczących specyficznych interesów regionów, jeżeli nie należą one do kompetencji własnych organów suwerenności • uprawnienia do konkretyzowania, stosownie do specyficznych interesów regionów, ustaw podstawowych, w materiach niezastrzeżonych dla Zgromadzenia Republiki • uprawnienia do wydawania aktów podustawowych w celu wykonania ustawodawstwa regionalnego oraz ustaw ogólnych uchwalonych przez organy suwerenności, jeżeli ustawy te nie zastrzegają kompetencji do stanowienia aktów podustawowych w tym zakresie dla tych organów • uprawnienia do korzystania

z prawa inicjatywy w sprawie statutów oraz z prawa inicjatywy ustawodawczej w sprawach dotyczących regionów autonomicznych, poprzez przedstawianie Zgromadzeniu Republiki propozycji ustaw i propozycji poprawek do ustaw • uprawnienia do sprawowania władzy ustawodawczej w zakresie swoich kompetencji • zarządzanie i dysponowanie swoim majątkiem oraz dokonywanie czynności prawnych i podpisywanie umów, jeżeli przemawia za tym ich interes • wykonywanie własnego władztwa daninowego, na zasadach określonych w ustawie, oraz przystosowywanie narodowego systemu podatkowego do specyfiki regionów, na zasadach określonych w ustawie ramowej uchwalonej przez Zgromadzenie Republiki • dysponowanie, na zasadach określonych w statutach i w ustawie o finansach regionów autonomicznych, dochodami z podatków pobranych lub administrowanych przez regiony, a także dysponowanie udziałem w dochodach podatkowych państwa, zgodnie z zasadą zapewnienia rzeczywistej solidarności narodowej, oraz dysponowanie innymi przyznanymi dochodami i przeznaczanie ich na pokrycie swoich wydatków • tworzenie i znoszenie jednostek władzy lokalnej oraz zmienianie ich obszaru, na zasadach określonych w ustawie • sprawowanie nadzoru nad jednostkami władzy lokalnej • nadawanie miejscowościom statusu miasteczka lub miasta • kontrolowanie służb, zakładów publicznych oraz przedsiębiorstw publicznych i znacjonalizowanych, jeżeli prowadzą one działalność wyłącznie lub w przeważającej mierze w danym regionie, a także w innych przypadkach uzasadnionych interesem regionalnym • przyjmowanie planu rozwoju gospodarczego i społecznego, budżetu regionalnego i rachunków regionu oraz uczestniczenie w opracowaniu planów ogólnopństwowych • określanie czynów stanowiących wykroczenia porządkowe (bez uszczerbku dla kompetencji innych organów) • uczestniczenie w określaniu i wykonywaniu polityki podatkowej, pieniężnej i finansowej oraz polityki w zakresie wymiany walut, tak aby zapewnić regionalną kontrolę środków płatniczych znajdujących się w obiegu i finansowanie inwestycji niezbędnych do rozwoju gospodarczo-społecznego danego regionu • uczestniczenie w określaniu polityki dotyczącej wód terytorialnych, wyłącznej strefy ekonomicznej i przyległego dna morskiego • uczestniczenie w negocjowaniu traktatów i umów międzynarodowych, które dotyczą regionów bezpośrednio, a także w korzyściach z nich wypływających • nawiązywanie współpracy z innymi zagranicznymi podmiotami regionalnymi i uczestniczenie w organizacjach, których celem jest szerzenie dialogu i współpracy międzyregionalnej, zgodnie z kierunkami ustalonymi przez organy suwerenności, właściwymi w zakresie polityki zagranicznej • wypowiedanie się z własnej inicjatywy lub w wyniku zasięgnięcia opinii przez organy suwerenności, w sprawach należących do kompetencji tych organów i dotyczących regionów, a także wypowiedanie się na temat stanowiska państwa w zakresie procesów integracji europejskiej w sprawach dotyczących specyficznych interesów regionów • uczestniczenie w procesie integracji europejskiej poprzez przedstawicielstwa we właściwych instytucjach regionalnych i delegacje biorące udział w procesach podejmowania decyzji wspólnotowych w sprawach dotyczących specyficznych interesów regionów • konstytucyjne ustalenie, że (dla celów wykonywania wcześniej wymienionych kompetencji) sprawy dotyczące specyficznych interesów regionów autonomicznych to w szczególności: podnoszenie wartości zasobów ludzkich i jakości życia; dziedzictwo kulturowe i twórczość kulturalna; ochrona środowiska i równowaga ekologiczna; ochrona przyrody i zasobów naturalnych, a także zdrowie publiczne, zdrowotność zwierząt i roślin; rozwój rolnictwa i rybołówstwa; zasoby wodne, mineralne, źródła oraz energia produkowana lokalnie; wykorzystywanie gleb, mieszkalnictwo, urbanistyka i zagospodarowanie przestrzenne; drogi, ruch drogowy i lądowe środki transportu; infrastruktura oraz transport morski i powietrzny między wyspami; rozwój handlu i prze-

mysłu; turystyka, kultura ludowa i rzemiosło; sport; organizacja administracji regionalnej i służb wchodzących w jej skład; inne sprawy, które dotyczą wyłącznie danego regionu lub które odgrywają szczególną rolę w danym regionie.

Organy stanowiące w regionie: • regionalne zgromadzenia ustawodawcze; wybór w wyborach powszechnych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym, zgodnie z zasadą proporcjonalności • status członków regionalnych zgromadzeń ustawodawczych określony w statucie polityczno-administracyjnym regionu • konstytucyjne kompetencje regionalnego zgromadzenia ustawodawczego w zakresie normotwórczych uprawnień regionu, a także uchwalania budżetu regionalnego, planu rozwoju gospodarczego i społecznego oraz rachunków regionu, jak również przystosowywania ogólnopaństwowego systemu podatkowego do specyfiki regionu • konstytucyjne kompetencje regionalnego zgromadzenia ustawodawczego w zakresie przedstawiania propozycji referendum regionalnych zarządzanych przez prezydenta republiki (możliwość przeprowadzenia referendum również na wniosek rządu oraz grupy obywateli) • konstytucyjne prawo prezydenta republiki do zwracania się z ośędziem do regionalnych zgromadzeń ustawodawczych • konstytucyjne prawo prezydenta republiki do wyznaczania zgodnie z ustawą wyborczą daty wyborów do Regionalnych Zgromadzeń Ustawodawczych • konstytucyjne uprawnienie prezydenta do rozwiązywania organów władzy regionów autonomicznych z własnej inicjatywy lub na wniosek rządu i po zasięgnięciu opinii Zgromadzenia Republiki i Rady Państwa • zgodnie z konstytucją, akt rozwiązywania organu kolegiałnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich powinien, pod rygorem nieważności, wskazywać datę kolejnych wyborów, które muszą się odbyć w ciągu następnych sześćdziesięciu dni, zgodnie z ustawą wyborczą obowiązującą w chwili rozwiązywania danego organu.

Organy wykonawcze w regionie: • rząd regionalny • przewodniczący rządu powoływany przez ministra republiki, przy uwzględnieniu wyników wyborów; pozostali członkowie rządu powoływani i odwoływani przez ministra republiki, na wniosek przewodniczącego rządu • odpowiedzialność polityczna rządu przed regionalnym zgromadzeniem ustawodawczym • wyłączna kompetencja rządu w sprawach dotyczących jego własnej organizacji i funkcjonowania • status członków rządu określony w statucie polityczno-administracyjnym regionu.

Urzędy obsługi administracyjnej: • urzędy podległe rządowi regionalnemu.

Stosunki administracji rządowej i regionalnej: • konstytucyjna zasada, zgodnie z którą organy suwerenności zapewniają, we współpracy z organami regionalnymi, rozwój gospodarczy i społeczny regionów autonomicznych, mając na uwadze w szczególności wyrównanie różnic wynikających z położenia wyspowego regionów • zgodnie z konstytucją, organy suwerenności zasięgają opinii regionalnych organów władz w każdej sprawie należącej do ich kompetencji, dotyczącej regionów autonomicznych • konstytucyjnie ustanowiona wyłączność parlamentu w sprawie uchwalania ustaw dotyczących ustroju finansów regionów autonomicznych, stosunków finansowych między republiką a regionami autonomicznymi oraz ogólnych zasad opracowywania budżetu regionów autonomicznych • funkcjonowanie przy regionach autonomicznych ministrów republiki powoływanych i odwoływanych przez prezydenta (na podstawie konstytucji) na wniosek rządu i po zasięgnięciu opinii Rady Państwa; z wyjątkiem przypadków odwołania, kadencja ministra republiki trwa tyle samo co kadencja prezydenta republiki i kończy się wraz z objęciem urzędu przez nowego ministra; w wypadku zwolnienia urzędu, a także podczas nieobecności oraz w wypadku zaistnienia przeszkód w sprawowaniu urzędu, ministra republiki zastępuje przewodniczący regionalnego zgromadzenia ustawodawczego • minister republiki z upoważnienia

rządu może otrzymać tymczasowe kompetencje w zakresie nadzoru nad służbami państwowymi w danym rejonie • na podstawie konstytucji do kompetencji ministra republiki należy podpisywanie i zarządzanie opublikowania regionalnych dekretów ustawodawczych oraz dekretów wykonawczych; w ciągu piętnastu dni liczonych od dnia otrzymania dekretu regionalnego zgromadzenia ustawodawczego przekazanego do podpisania lub od opublikowania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, w którym nie stwierdza się niekonstytucyjności norm w nim zawartych, minister republiki podpisuje dekret lub stosuje prawo weta, zwracając się w umotywowanym orędowniu o ponowne rozpatrzenie danego aktu; jeżeli regionalne zgromadzenie ustawodawcze potwierdzi głosowanie bezwzględną większością ogólnej liczby swoich członków, minister republiki podpisuje akt w ciągu ośmiu dni od jego otrzymania; w ciągu dwudziestu dni liczonych od dnia otrzymania dekretu rządu regionalnego przekazanego do podpisania minister republiki podpisuje dekret lub odmawia jego podpisania, komunikując rządowi regionalnemu na piśmie uzasadnienie odmowy (w tym wypadku rząd regionalny może przekształcić dekret w propozycję przedstawioną regionalnemu zgromadzeniu ustawodawczemu) • ministrowie republiki mogą zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego o prewencyjne zbadanie konstytucyjności każdej normy prawnej zawartej w regionalnym dekrety ustawodawczym lub w dekrety podstawowym wydanym na podstawie ustawy ogólnej republiki, który został im przekazany do podpisu • prawo podmiotów rządowych do występowania do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie stwierdzenia, z mocą powszechnie obowiązującą, niekonstytucyjności lub nielegalności jakiegokolwiek normy prawnej aktu regionalnego • prawo ministrów republiki, regionalnych zgromadzeń ustawodawczych, przewodniczących regionalnych zgromadzeń ustawodawczych, przewodniczących rządów regionalnych lub jednej dziesiątej deputowanych regionalnych zgromadzeń ustawodawczych do występowania do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie stwierdzenia, z mocą powszechnie obowiązującą, niekonstytucyjności lub nielegalności jakiegokolwiek normy prawnej, gdy podstawą żądania jest naruszenie praw regionów autonomicznych lub naruszenie statutu jednego z regionów, lub ustawy ogólnej republiki • na podstawie konstytucji organy władzy regionów autonomicznych mogą zostać rozwiązane przez prezydenta republiki, po zasięgnięciu opinii Zgromadzenia Republiki i Rady Państwa, z powodu poważnych naruszeń konstytucji; w wypadku rozwiązania organów regionalnych, władzę w regionie sprawuje minister republiki.

20.5. ADMINISTRACJA PUBLICZNA NA POZIOMIE REGIONÓW I W PODSTAWOWYCH JEDNOSTKACH WŁADZY LOKALNEJ

Rodzaj jednostek władzy lokalnej, sposób ich kształtowania i charakter: • w części kontynentalnej państwa: 5 regionalnych komisji koordynacyjnych powoływanych przez rząd • zgodnie z konstytucją, demokratyczna organizacja państwa obejmuje istnienie jednostek władzy lokalnej, które są terytorialnymi osobami prawnymi i posiadają organy przedstawicielskie, które dążą do realizacji interesów ludności lokalnej • podział kontynentalnej części państwa na parafie (w 2005 r. w liczbie 4252), gminy (w 2005 r. w liczbie 308) i regiony administracyjne (w 2005 r. jednostki takie nie istniały, zaś ich miejsce zajmowały dystrykty w liczbie 18) jako jednostki władzy lokalnej • podział regionów autonomicznych Azorów i Madery na parafie i gminy jako jednostki władzy lokalnej • konstytucyjnie ustanowiona wyłączność parlamentu w sprawie uchwalania ustaw dotyczących tworzenia, znoszenia lub przekształcania jednostek władzy lokalnej oraz zasad ich funkcjonowania, bez uszczerbku dla uprawnień regionów autonomicznych (realizowana po konsultacji z zainteresowanymi organami jednostek władzy lokalnej) • zasada konstytu-

cyjna, zgodnie z którą: regiony administracyjne tworzy się w drodze ustawy, która określa ich zakres działania oraz skład, kompetencje i zasady funkcjonowania ich organów, przy czym ustawa może różnicować regulacje prawne dotyczące każdego z nich; ustanowienie konkretnego regionu administracyjnego poprzez ustawy jest uzależnione od treści ustawy ogólnej w sprawie regionów oraz od zatwierdzenia w drodze głosowania przez większość obywateli posiadających prawo wybierania, którzy wezmą udział w bezpośredniej konsultacji o zasięgu ogólnopolskim i dotyczącej każdego z terytoriów regionalnych; jeżeli większość obywateli, którzy posiadają prawo wybierania, uczestnicząca w głosowaniu nie odpowie pozytywnie na pytanie o zasięgu ogólnopolskim dotyczącą konkretnego ustanowienia regionów administracyjnych, odpowiedzi na pytania dotyczące każdego z regionów nie pociągają za sobą żadnego skutku; konsultacja taka odbywa się w warunkach i na zasadach określonych w ustawie organicznej, na podstawie decyzji prezydenta republiki podjętej na wniosek Zgromadzenia Republiki przy odpowiednim zastosowaniu przepisów konstytucji dotyczących referendum (w praktyce: referendum takie odbyło się w 1998 r. i zakończyło się brakiem poparcia społecznego dla utworzenia, zgodnie z treścią ustawy z tego samego roku, 8 regionów w miejsce dotychczasowych 18 dystryktów; w efekcie zachowano podział na dystrykty) • zgodnie z konstytucją: w celu pogłębienia udziału ludności w lokalnej działalności administracyjnej mogą być tworzone organizacje osób zamieszkanych na obszarze mniejszym niż parafie; zgromadzenie parafii, z własnej inicjatywy lub na wniosek komisji mieszkańców albo znacznej liczby mieszkańców, określa obszary działania tych organizacji i rozstrzyga ewentualne spory stąd wynikłe; struktura organizacji mieszkańców jest określona w ustawie.

Status i kompetencje: • **zasady dotyczące wszystkich jednostek władzy lokalnej:** konstytucyjnie ustanowiona wyłączność parlamentu (z zastrzeżeniem upoważnienia udzielonego rządowi) w sprawie uchwalania ustaw dotyczących znacznej liczby kwestii istotnych na poziomie lokalnym, w tym m.in. statusu jednostek władzy lokalnej, udziału organizacji mieszkańców w sprawowaniu władzy lokalnej, podstaw zagospodarowania terytorium i urbanistyki oraz zasad działania i tworzenia policji gminnych • zgodnie z konstytucją, uprawnienia i organizację jednostek władzy lokalnej, a także kompetencje ich organów reguluje ustawa, w myśl zasady decentralizacji administracji • zgodnie z konstytucją, do kompetencji zgromadzenia jednostki władzy lokalnej należy wykonywanie uprawnień przyznanych w ustawie, w tym przyjmowanie założeń planu i budżetu • zgodnie z konstytucją, oddziały policji gminnych współpracują w utrzymaniu porządku publicznego i ochronie wspólnot lokalnych • zgodnie z konstytucją: jednostki władzy lokalnej posiadają własny majątek i własne finanse; system finansów lokalnych jest określony przez ustawę i ma na celu sprawiedliwy podział dochodów publicznych przez państwo i jednostki władzy lokalnej, a także wyrównanie — w niezbędnym zakresie — różnic między jednostkami terytorialnymi tego samego stopnia; dochody własne jednostek władzy lokalnej obejmują obowiązkowo dochody pochodzące z zarządzania własnym majątkiem oraz dochody pobrane za korzystanie z ich służb; jednostki władzy lokalnej mogą korzystać z władztwa daninowego, w przypadkach i na zasadach przewidzianych w ustawie • zgodnie z konstytucją, jednostki władzy lokalnej posiadają własne uprawnienia do stanowienia aktów podustawowych w granicach określonych w konstytucji, w ustawach i aktach podustawowych jednostek władzy lokalnej stopnia wyższego lub władz nadzorczych • konstytucyjnie ustanowiona wyłączność parlamentu w sprawie uchwalania ustaw dotyczących ogólnych zasad opracowywania budżetu jednostek władzy lokalnej • **zasady dotyczące parafii:** zgodnie z konstytucją, parafie mogą łączyć się w zrzeszenia, na zasadach określonych w ustawie,

w celu administrowania wspólnymi sprawami • zgodnie z konstytucją, zgromadzenie parafii może przekazać organizacjom mieszkańców wykonywanie zadań administracyjnych, których realizacja nie wymaga władztwa publicznego • **zasady dotyczące gmin:** gminy mogą łączyć się w zrzeszenia i federacje, aby administrować wspólnymi sprawami, przy czym ustawa może przyznawać zrzeszeniom i federacjom własne zadania i kompetencje • gminy mają prawo do udziału w dochodach z podatków bezpośrednich, na zasadach określonych w ustawie • gminy posiadają własne dochody z danin publicznych, na zasadach określonych w ustawie • **zasady dotyczące regionów:** zgodnie z konstytucją, regionom administracyjnym powierza się, w szczególności, kierowanie służbami publicznymi oraz zadania w zakresie koordynacji i pomocy gminom w ich działalności, przy poszanowaniu autonomii gmin i bez ograniczania ich uprawnień • regiony administracyjne opracowują plany regionalne i uczestniczą w opracowaniu planów ogólnopaństwowych • **zasady dotyczące organizacji mieszkańców:** zgodnie z konstytucją, do organizacji mieszkańców należy realizacja zadań powierzonych przez ustawę lub przekazanych przez organy parafii.

Organy stanowiące: • **zasady wspólne dla parafii i gmin:** zgromadzenie o kompetencjach uchwałodawczych wybrane w wyborach powszechnych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym, zgodnie z zasadami proporcjonalności • kandydatów w wyborach organów jednostek władzy lokalnej mogą zgłaszać, na zasadach określonych w ustawie, partie polityczne występujące oddzielnie lub tworzące koalicje oraz grupy obywateli posiadających prawo wybierania • zgodnie z konstytucją, jednostki władzy lokalnej mogą poddać pod referendum, w którym biorą udział obywatele posiadający prawo wybierania w danej jednostce, sprawy należące do kompetencji swoich organów, w przypadkach, na zasadach oraz ze skutkiem prawnym określonym w ustawie; ustawa może przyznać prawo wystąpienia z inicjatywą referendum obywatelom posiadającym prawo wybierania • zgodnie z konstytucją, akt rozwiązania organu kolegiального pochodzącego z wyborów bezpośrednich powinien, pod rygorem nieważności, wskazywać datę kolejnych wyborów, które muszą się odbyć w ciągu następnych sześćdziesięciu dni, zgodnie z ustawą wyborczą obowiązującą w chwili rozwiązania danego organu • **w parafiach:** zgromadzenie parafii jako organ stanowiący; ustawa może stanowić, że w parafiach o niewielkiej liczbie ludności zgromadzenie parafii zostaje zastąpione przez ogólne zebranie obywateli posiadających prawo wybierania • **w gminach:** zgromadzenie gminne jako organ przedstawicielski i stanowiący; zgromadzenie gminne składa się z członków wybranych w wyborach bezpośrednich w liczbie większej niż liczba przewodniczących komitetów parafii danej gminy, którzy wchodzi w jego skład z urzędu • **w regionach administracyjnych:** zgromadzenie regionalne jako organ przedstawicielski i stanowiący; zgromadzenie regionalne składające się z członków wybranych w wyborach bezpośrednich, a także, w liczbie mniejszej niż liczba tych pierwszych, członków wybranych w wyborach opartych na zasadzie proporcjonalności i najwyższej średniej d'Hondta przez ciało wyborcze złożone z członków zgromadzeń gminnych z tego samego obszaru, wybranych w wyborach bezpośrednich (w związku z funkcjonowaniem dystryktów zasady te nie mają zastosowania; w dystryktach funkcje organu kolegiального wykonuje zgromadzenie dystryktu składające się z przewodniczących rad gmin i przewodniczących zgromadzeń gmin oraz jednego przewodniczącego rady parafii wybieranego z każdego zgromadzenia gminy) • **w organizacjach mieszkańców:** zgromadzenie mieszkańców składające się z osób zamieszkających w danej parafii i ujętych w spisie jej mieszkańców.

Organy wykonawcze: • **zasady wspólne dla parafii i gmin:** kolegialny organ wykonawczy odpowiedzialny przed zgromadzeniem lokalnym • kolegialny organ wykonawczy składa się z liczby członków uzależnionej od liczby mieszkańców danej jednostki;

przewodniczącym zostaje kandydat zajmujący pierwsze miejsce na liście, na którą oddano najwięcej głosów w wyborach do zgromadzenia (w wypadku gminy) lub do organu wykonawczego (w wypadku parafii), zależnie od rozwiązania przyjętego w ustawie, która reguluje również procedurę wyborczą, warunki powoływania i rozwiązywania organów oraz zasady ich funkcjonowania • **w parafiach:** rada parafii • **w gminach:** rada gminna jako kolegialny organ wykonawczy • **w dystryktach:** rada doradcza jako kolegialny organ wykonawczy działający pod przewodnictwem gubernatora mianowanego przez rząd • **w organizacjach mieszkańców:** komitet mieszkańców jest wybierany w głosowaniu tajnym przez zgromadzenie mieszkańców i może zostać przez nie swobodnie odwołany.

Urzędy obsługi administracyjnej: • zgodnie z konstytucją: jednostki władzy lokalnej zatrudniają własny personel na zasadach określonych w ustawie; do urzędników administracji lokalnej stosuje się odpowiednio regulacje dotyczące urzędników i funkcjonariuszy państwowych, na zasadach określonych w ustawie • ustawa określa formy pomocy technicznej i kadrowej dla jednostek władzy lokalnej ze strony państwa, nie naruszając ich autonomii.

Stosunki organów szczebla lokalnego z organami rządowymi i regionalnymi: • zgodnie z konstytucją, nadzór administracyjny nad jednostkami władzy lokalnej polega na kontroli przestrzegania prawa przez organy jednostek władzy lokalnej i jest sprawowany w przypadkach i w formach przewidzianych w ustawie • zgodnie z konstytucją, zastosowanie środków nadzoru ograniczających autonomię lokalną jest poprzedzone konsultacją z organem jednostki władzy lokalnej, na zasadach określonych w ustawie; rozwiązanie organów jednostek władzy lokalnej może nastąpić jedynie z powodu działań lub zaniechań stanowiących poważne naruszenie prawa • zgodnie z konstytucją, w każdym regionie Rada Ministrów może powołać przedstawiciela rządu, którego zakres działania obejmuje również jednostki władzy lokalnej na danym obszarze • w dystryktach nadzór z ramienia państwa wykonuje gubernator dystryktu.

20.6. SPECYFIKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W DUŻYCH MIASTACH

Rozwiązania specyficzne: • zgodnie z konstytucją, w wielkich okręgach miejskich i na wyspach ustawa może ustanowić odmienne formy organizacji władzy terytorialnej, zgodnie z ich specyficznymi warunkami • funkcjonowanie obszarów metropolitalnych Lizbony i Porto (ze zgromadzeniami, radami i komitetami metropolitalnymi).

20.7. KONTROLA I ODPOWIEDZIALNOŚĆ W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Kontrola legalności: • kompetencje sądów administracyjnych i podatkowych do rozpatrywania powództw i skarg, w celu rozstrzygania sporów wynikających ze stosunków prawnych administracyjnych lub podatkowych • konstytucyjne kompetencje Trybunału Konstytucyjnego w sprawach ustalania legalności aktów normatywnych i referendum (w tym referendum regionalnych i lokalnych) • konstytucyjne kompetencje Trybunału Konstytucyjnego w sprawach ustalania legalności orzeczeń sądowych, które odmawiają stosowania normy prawnej aktu regionalnego, uzasadniając to nielegalnością wynikającą z naruszenia statutu regionu autonomicznego.

Kontrola finansowa: • kontrola wykonania budżetu przez Trybunał Obrachunkowy i Zgromadzenie Republiki, które ocenia i przyjmuje ogólne rachunki państwa • konstytucyjna kompetencja Trybunału Obrachunkowego do wydawania opinii na temat rachunków regionów autonomicznych Azorów i Madery.

Odpowiedzialność prawna: • zgodnie z konstytucją, osoby sprawujące urzędy polityczne ponoszą odpowiedzialność cywilną i karną za działania i zaniechania, których dopuścili się podczas sprawowania swoich urzędów • zgodnie z konstytucją, ustawa określa przestępstwa, za które ponoszą odpowiedzialność osoby sprawujące urzędy polityczne, a także stosowane kary i ich skutki, które mogą obejmować złożenie z urzędu lub utratę mandatu • zgodnie z konstytucją, żaden członek rządu nie może zostać zatrzymany ani aresztowany bez zezwolenia Zgromadzenia Republiki, z wyjątkiem wypadku popełnienia przestępstwa umyślnego zagrożonego karą pozbawienia wolności, której górna granica przewyższa trzy lata, oraz w wypadku zatrzymania na gorącym uczynku; w wypadku wszczęcia postępowania karnego przeciwko któremuś z członków rządu i po jego ostatecznym oskarżeniu, Zgromadzenie Republiki decyduje, czy członek rządu powinien zostać zawieszony w sprawowaniu swoich funkcji, aby postępowanie mogło się toczyć, przy czym decyzja o zawieszeniu jest obowiązkowa w wypadku popełnienia przestępstwa umyślnego zagrożonego karą pozbawienia wolności, której górna granica przewyższa trzy lata, oraz w wypadku zatrzymania na gorącym uczynku.

Odpowiedzialność polityczna: • kontrola parlamentarna nad rządem i administracją (m.in. zapytania, żądanie wyjaśnień, informacji i oficjalnych stanowisk oraz badanie określonych spraw w ramach parlamentarnej komisji śledczej) • kompetencja parlamentu do uchwalania rządowi wotum zaufania i wotum nieufności • zgodnie z konstytucją, osoby sprawujące urzędy polityczne ponoszą odpowiedzialność polityczną za działania i zaniechania, których dopuścili się podczas sprawowania swoich urzędów.

Odpowiedzialność za szkody wynikające z działania administracji publicznej: • zgodnie z konstytucją, państwo i pozostałe podmioty publiczne ponoszą odpowiedzialność cywilną, solidarnie z osobami wchodzącymi w skład ich organów, urzędnikami lub funkcjonariuszami, za działania lub zaniechania, których dopuścili się podczas wykonywania swoich funkcji i w wyniku ich wykonywania, naruszające prawa, wolności i gwarancje lub wyrządzające szkodę innym osobom.

20.8. POZYCJA OBYWATELA WOBEC ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Wpływ na administrację publiczną: • bierne i czynne prawo wyborcze w wyborach parlamentarnych, prezydenckich, wyborach organów stanowiących regionu oraz samorządu terytorialnego • zgodnie z konstytucją, wszyscy obywatele mają prawo do udziału w życiu politycznym i w kierowaniu sprawami publicznymi kraju, bezpośrednio lub za pośrednictwem swobodnie wybranych przedstawicieli • zgodnie z konstytucją, wszyscy obywatele mają prawo do dostępu do służby publicznej, na zasadach równości i wolności, z reguły na podstawie konkursu • zgodnie z konstytucją, wszyscy obywatele mają prawo do dostępu do urzędów publicznych, na zasadach równości i wolności, z tym że w zakresie dostępu do urzędów obieralnych ustawa może ustanowić ograniczenia biernego prawa wyborczego, niezbędne dla zapewnienia wolności wyboru wyborców oraz samodzielności i niezależności w sprawowaniu danego urzędu • zgodnie z konstytucją, cudzoziemcy i bezpaństwowcy przebywający lub zamieszkali w Portugalii korzystają z tych samych praw i podlegają tym samym obowiązkom co obywatele portugalscy, z tym że przepisu tego nie stosuje się do praw politycznych, sprawowania funkcji publicznych niemających w przeważającej mierze charakteru technicznego oraz praw i obowiązków zastrzeżonych w konstytucji i ustawach wyłącznie dla obywateli portugalskich • zgodnie z konstytucją, obywatelom państw portugalskojęzycznych mogą zostać przyznane, na podstawie umowy międzynarodowej i na zasadach wzajemności, prawa nieprzyznane cudzoziemcom, z wy-

jątkiem prawa do zajmowania stanowisk w organach suwerenności i w organach władzy regionów autonomicznych, prawa do służby w siłach zbrojnych oraz prawa dostępu do służby dyplomatycznej • zgodnie z konstytucją, ustawa, na zasadach wzajemności, może przyznać cudzoziemcom zamieszkałym na terytorium państwowym bierne i czynne prawo wyborcze w wyborach osób wchodzących w skład organów jednostek władzy lokalnej • zgodnie z konstytucją, wszyscy obywatele mają prawo do uzyskiwania obiektywnych wyjaśnień w sprawie działań podejmowanych przez państwo i inne podmioty publiczne oraz prawo do otrzymywania od rządu i pozostałych władz informacji o zarządzaniu sprawami publicznymi • zgodnie z konstytucją, wszyscy obywatele mają prawo do przedstawiania, indywidualnie lub zbiorowo, organom suwerenności lub innym władzom, petycji, zażaleń, odwołań lub skarg w celu obrony swoich praw, obrony konstytucji, ustaw lub interesu powszechnego, a także mają prawo do uzyskania w rozsądnym terminie informacji na temat sposobu ich rozpatrzenia • zgodnie z konstytucją, przyszuje się wszystkim prawo do występowania z *actio popularis*, osobiście lub poprzez zrzeszenia występujące w obronie określonych interesów, w wypadkach i na zasadach określonych w ustawie, w tym również prawo do żądania odpowiedniego odszkodowania dla pokrzywdzonego lub pokrzywdzonych, m.in. w celu obrony dóbr należących do państwa, do regionów autonomicznych i do jednostek władzy lokalnej • zgodnie z konstytucją, organizacje mieszkańców mają prawo do składania petycji do jednostek władzy lokalnej w sprawach administracyjnych dotyczących mieszkańców oraz do udziału, bez prawa głosowania, poprzez swoich przedstawicieli, w zgromadzeniu parafii.

Gwarancje procesowe w stosunkach z administracją publiczną: • rozbudowany katalog praw i wolności • zasada, zgodnie z którą przepisy konstytucyjne odnoszące się do praw, wolności i gwarancji są stosowane bezpośrednio i wiążą podmioty publiczne i prywatne • zgodnie z konstytucją, ustawa może ustanawiać ograniczenia praw, wolności i gwarancji wyłącznie w przypadkach wyraźnie przewidzianych w konstytucji i w zakresie niezbędnym dla zapewnienia innych praw i interesów chronionych przez konstytucję, a ponadto ustawa taka musi mieć charakter generalny i abstrakcyjny i nie może mieć mocy wstecznej ani pomniejszać zakresu i zasięgu istotnej treści zasad konstytucyjnych • zgodnie z konstytucją: wszystkim zapewnia się możliwość dochodzenia swoich praw i dostępu do sądów dla ochrony swoich praw i interesów prawnie chronionych; nie można odmówić wymierzenia sprawiedliwości z powodu braku środków materialnych • zgodnie z konstytucją, wszyscy mają prawo, na zasadach określonych w ustawie, do uzyskiwania informacji i porad prawnych, do pomocy prawnej oraz do korzystania z pomocy adwokata w kontaktach z wszelkimi organami władzy • konstytucyjne prawo obywateli do uzyskiwania od administracji, w ustawowo określonym terminie, informacji o stanie rozpatrywania spraw, które dotyczą ich bezpośrednio, a także prawo do poznania definitywnych rozstrzygnięć w tych sprawach • konstytucyjne prawo obywateli do dostępu, w ustawowo określonym terminie, do archiwów i rejestrów administracyjnych, zgodnie z przepisami ustaw dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, postępowania przygotowawczego oraz ochrony intymności życia prywatnego • konstytucyjna zasada doręczania aktów administracyjnych zainteresowanym w trybie przewidzianym w ustawie oraz wymóg dokładnego i zrozumiałego ich uzasadniania, jeżeli dotyczą praw lub prawnie chronionych interesów • zgodnie z konstytucją, administrowanym zapewnia się skuteczną ochronę sądową ich praw lub prawnie chronionych interesów, prawo do zaskarżania wszelkich aktów administracyjnych, które je naruszają, niezależnie od ich formy • konstytucyjne prawo obywateli do zaskarżania norm administracyjnych, jeżeli naruszają one ich

prawa lub prawnie chronione interesy • zgodnie z konstytucją, aby umożliwić ochronę praw, wolności i gwarancji osobistych, ustawa zapewnia obywatelom szybkie procedury sądowe o priorytetowym charakterze, w celu uzyskania w odpowiednim czasie skutecznej ochrony na wypadek zagrożenia lub naruszenia wymienionych praw • zgodnie z konstytucją, wszyscy mają prawo do oporu wobec wszelkich poleceń, które naruszają ich prawa, wolności i gwarancje, oraz do odparcia siłą wszelkich form agresji, jeżeli zwrócenie się do władz publicznych nie jest możliwe • zgodnie z konstytucją, wszyscy obywatele mają, na zasadach określonych w ustawie, prawo do dostępu do danych, które ich dotyczą, zgromadzonych w systemach informatycznych, prawo do żądania sprostowania i aktualizacji tych danych oraz prawo dowiedzenia się, do jakich celów są one przeznaczone (ustawa określa pojęcie danych osobowych, warunki ich zautomatyzowanego przetwarzania, łączenia, przekazywania i wykorzystywania i gwarantuje ich ochronę, w szczególności poprzez działanie niezależnego organu administracyjnego) • zgodnie z konstytucją, obywatele mogą wnosić skargi na działania lub zaniechania władz publicznych do Rzecznika Sprawiedliwości, który rozpatruje skargi bez prawa do wydania wiążących rozstrzygnięć oraz kieruje do właściwych organów odpowiednie zalecenia w celu zapobieżenia lub naprawienia niesprawiedliwości.

LITERATURA UZUPEŁNIAJĄCA

Konstytucja Portugalii, wstęp J. Miranda i P. Kownacki, tłum. A. Wojtyczek-Bonnand, Warszawa 2000.

Łabno A., *System konstytucyjny Portugalii*, Warszawa 2002.

Zieliński E., *Rząd Republiki Portugalskiej*, (w:) E. Zieliński, I. Bokszczanin, *Rządy w państwach Europy* (2), Warszawa 2005.

21. RUMUNIA

21.1. UWARUNKOWANIA KSZTAŁTU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Podstawy konstytucyjne: • konstytucja uchwalona w 1991 r. przez Zgromadzenie Konstytucyjne i zatwierdzona w referendum konstytucyjnym • kilkadziesiąt poprawek wprowadzonych do konstytucji w wyniku nowelizacji z 2003 r. przeprowadzonej w trybie referendum.

Forma państwa i system rządów: • republika • system państwa prawnego, demokratycznego i społecznego • trójpodział władz na zasadach rozdziału i równowagi • system parlamentarno-gabinetowy • dualistyczny model władzy wykonawczej z płynnie określonym podziałem ról rządu i prezydenta • instytucja referendum • instytucja ludowej inicjatywy ustawodawczej.

Powierzchnia i charakter terytorium: • 238 tys. km²; zwarte terytorium.

Liczba, struktura narodowościowa i rozmieszczenie ludności: • w 2005 r. 21,4 mln • 89% to Rumuni; wśród mniejszości największe grupy to Węgrzy (7%) oraz Cyganie (ponad 3%) • 53% ludności miejskiej.

Uwarunkowania historyczne: • brak ugruntowanej tradycji samorządności • system jednolitości władzy w okresie funkcjonowania ustroju socjalistycznego.

21.2. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Ustrój terytorialny państwa i podstawy systemu administracji publicznej: • państwo unitarne • silne podkreślenie w konstytucji jednolitości i niepodzielności terytorium kraju • konstytucyjne gwarancje dla zasady decentralizacji i dekoncentracji administracji publicznej oraz samorządności lokalnej • podział terytorium państwa na gminy, miasta i województwa (okręgi) • regiony rozwoju jako obszary wydzielone na potrzeby kształtowania polityki regionalnej • konstytucyjna zasada urzeczywistniania samorządności lokalnej w gminach i miastach przez przedstawicielskie rady lokalne.

Sposób regulacji: • odrębny rozdział konstytucji dotyczący administracji publicznej.

Struktury i instytucje: • zastrzeżenie spraw organizacji rządu i organizacji administracji lokalnej do materii ustaw organicznych.

Kompetencje: • autonomia lokalna w sferze administracyjnej i finansowej.

Finanse: • zasada budżetowania sfery publicznej • ustawowy tryb regulacji spraw kształtowania, zarządzania, wykorzystania i kontrolowania zasobów finansowych państwa, jednostek administracyjno-terenowych oraz instytucji publicznych.

Procedury i standardy: • zastrzeżenie spraw postępowania administracyjnego do materii ustaw organicznych • konstytucyjny obowiązek władz publicznych, w ramach ich kompetencji, do zapewnienia rzetelnego informowania obywateli o sprawach publicznych oraz dotyczących interesu osobistego.

Kadry: • konstytucyjne gwarancje równouprawnienia kobiet i mężczyzn przy obsadzie funkcji i godności publicznych • konstytucyjnie gwarantowany dostęp do pełnienia funkcji publicznych (na warunkach określonych ustawą) przez osoby niemające obywatelstwa rumuńskiego zamieszkałe na terenie kraju • zastrzeżenie spraw statusu urzędników publicznych do materii ustaw organicznych.

21.3. POZIOM CENTRALNY (RZĄD I ADMINISTRACJA RZĄDOWA)

Zarys struktury organów publicznych: • dwuizbowy parlament (Izba Deputowanych i Senat) jako organ ustawodawstwa ukształtowany na zasadzie uprawnień symetrycznych • wybrany w wyborach (powszechnych i bezpośrednich) prezydent oraz rząd jako podmioty władzy wykonawczej • niezależne sądy jako podmioty władzy sądowniczej • Trybunał Konstytucyjny • Izba Obrachunkowa • Adwokat Ludu jako organ wypełniający zadania ombudsmana.

Sposób powołania rządu oraz cechy charakterystyczne jego stosunków z innymi organami: • desygnowanie premiera przez prezydenta, a na jego wniosek — innych członków rządu • obowiązek uzyskania przez nowy rząd wotum zaufania obu izb parlamentu (w razie obstrukcji w tej sprawie ze strony parlamentu trwającej dłużej niż 60 dni, w czasie których zostały odrzucone co najmniej dwa wnioski, prezydent może rozwiązać parlament) • zmiany w składzie rządu dokonywane przez prezydenta na wniosek premiera (w wypadku zmian struktury lub składu politycznego rządu jest wymagana zgoda parlamentu) • brak uprawnień prezydenta do odwołania z własnej inicjatywy premiera • zdolność do uchwalenia przez parlament (na wspólnym posiedzeniu obu izb) wotum nieufności dla rządu, skutkującego obowiązkiem odwołania gabinetu ministrów • możliwość powiązania przez rząd swojego projektu ustawy, programu lub oświadczenia z kwestią wotum zaufania do gabinetu • dymisja rządu po ukonstytuowaniu się nowego parlamentu.

Skład i struktura rządu oraz pozycja członków rządu: • premier, ministrowie i inni członkowie określani w ustawie organicznej • premier jako organ kierujący rządem i koordynujący działalność jego członków przy przestrzeganiu przynależnych im kompetencji.

Zakres i tryb działania rządu: • rząd jako organ prowadzący politykę wewnętrzną i zagraniczną państwa • prawo prezydenta do udziału (w roli przewodniczącego obrad) w posiedzeniach rządu zwoływanych przez premiera w sprawach dotyczących polityki zagranicznej, obrony kraju i zapewnienia porządku publicznego.

Struktura instytucjonalna i mechanizm jej kształtowania: • organizacja rządu kształtowana w trybie ustaw organicznych • możliwość tworzenia ministerstw tylko na zasadach podporządkowania rządowi • możliwość tworzenia samodzielnych władz administracyjnych w drodze ustawy organicznej.

Ujęcie kompetencji rządu w relacjach do administracji publicznej: • rząd jako organ kierujący administracją publiczną.

Udział rządu w tworzeniu prawa: • prawo do inicjatywy ustawodawczej oraz do określenia jej jako pilnej • monopol rządu w sprawie inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie narodowego budżetu publicznego • możliwość wystąpienia (poprzez prezydenta) z inicjatywą zmiany konstytucji • możliwość stanowienia prawa (w sprawach, które nie są zastrzeżone dla ustaw organicznych) w ramach upoważnienia ustawowego (tzw. ustawodawstwa delegowanego) oraz przy możliwości wprowadzenia wymogu uzyskiwania zgody parlamentu na wydanie w ramach tego upoważnienia określonego rozporządzenia z mocą ustawy • możliwość wydawania (bez specjalnego upoważnienia) rozporządzeń

z mocą ustawy w sytuacjach wyjątkowych, które wymagają pilnego działania w sferze prawa (z koniecznością przedstawienia tych aktów do zatwierdzenia parlamentowi oraz przy zakazie normowania w tym trybie kwestii ustroju i podstawowych instytucji państwa, własności, praw wyborczych oraz wolności, praw i obowiązków określonych w konstytucji) • konstytucyjny obowiązek rządu przekazywania obydwu izbom parlamentu projektów aktów, które mają się stać obowiązujące, przed ich przedłożeniem do zatwierdzenia przez instytucje Unii Europejskiej.

Wymagania i ograniczenia dotyczące członków rządu i funkcjonariuszy rządowych: • funkcja członka rządu nie może być łączona z pełnieniem innej funkcji publicznej, z wyjątkiem funkcji deputowanego i senatora • brak możliwości łączenia funkcji członka rządu z pełnieniem płatnej funkcji przedstawicielstwa zawodowego w ramach organizacji o charakterze handlowym • brak możliwości łączenia zatrudnienia w administracji rządowej (poza członkostwem w rządzie) z wypełnianiem mandatu parlamentarnego.

21.4. ADMINISTRACJA PUBLICZNA NA POZIOMIE REGIONALNYM I W WYŻSZYCH JEDNOSTKACH WŁADZY LOKALNEJ

Nazwa i liczba jednostek podziału, sposób ich kształtowania i charakter: • okręgi (województwa) samorządowe (*judet*) w rozumieniu prawa rumuńskiego traktowane jako lokalne jednostki administracyjno-terytorialne (w 2005 r. w liczbie 43) • obecność w województwie zdekoncentrowanych służb administracji rządowej nadzorowanych przez prefekta • dodatkowo podział na regiony rozwoju (w 2005 r. w liczbie 8) jako struktury ukształtowane na potrzeby statystyki i koordynowania polityki regionalnej.

Status i kompetencje: • podmiotowość prawna • własny budżet • własność komunalna • właściwość w zakresie koordynacji spraw w relacjach między gminami i miastami na terenie województwa • zdolność uchwalania planu rozwoju ekonomiczno-społecznego • realizacja usług publicznych o znaczeniu wojewódzkim.

Organy stanowiące: • rady pochodzące z wyborów powszechnych i bezpośrednich (z liczbą członków od kilkunastu do kilkudziesięciu, uzależnioną od liczby mieszkańców danego okręgu) • kadencja 4-letnia.

Organy wykonawcze: • przewodniczący rady.

Urzędy obsługi administracyjnej: • własne służby publiczne o statusie określonym przez poszczególne rady.

Stosunki organów szczebla regionalnego z organami centralnymi i lokalnymi: • powoływany przez rząd prefekt (z kompetencjami określonymi w ustawie organicznej) jako przedstawiciel rządu kierujący zdekoncentrowanymi służbami administracji rządowej • zdolność prefekta do zaskarżenia do sądu administracyjnego aktów rady i przewodniczącego rady w wypadku podejrzenia o brak zgodności z prawem (zaskarżenie powoduje zawieszenie wykonania kwestionowanego aktu).

21.5. ADMINISTRACJA PUBLICZNA W PODSTAWOWYCH JEDNOSTKACH WŁADZY LOKALNEJ

Rodzaj jednostek władzy lokalnej, sposób ich kształtowania i charakter administracji: • samorządowe gminy (w 2005 r. w liczbie 2820), miasta (w 2005 r. w liczbie 210) i okręgi miejskie (w 2005 r. w liczbie 103).

Status i kompetencje: • podmiotowość prawna • własny budżet • własność komunalna • właściwość w zakresie wszystkich spraw lokalnych, które nie zostały z mocy prawa

zastrzeżone do właściwości innych organów • zdolność uchwalania planu rozwoju ekonomiczno-społecznego.

Organy stanowiące: • rady pochodzące z wyborów powszechnych i bezpośrednich (z liczbą członków od kilku do kilkudziesięciu, uzależnioną od liczby mieszkańców danej jednostki samorządowej) • kadencja 4-letnia.

Organy wykonawcze: • burmistrz — wybrany w wyborach powszechnych i bezpośrednich na czteroletnią kadencję, zastępcy burmistrza — wybierani przez radę ze swojego składu.

Urzędy obsługi administracyjnej: • charakter samorządowy • podległość burmistrzowi.

Stosunki organów szczebla lokalnego z organami rządowymi i regionalnymi: • zdolność prefekta właściwego województwa do zaskarżenia do sądu administracyjnego aktów rady lokalnej lub burmistrza w wypadku podejrzenia o brak zgodności z prawem (zaskarżenie powoduje zawieszenie wykonania kwestionowanego aktu).

21.6. SPECYFIKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W DUŻYCH MIASTACH

Usytuowanie stolicy państwa w systemie administracji publicznej:

• Bukareszt jako miasto konstytucyjnie wydzielone, z odrębnym burmistrzem, podzielone na 6 dzielnic (z własnymi burmistrzami) • powoływany przez rząd prefekt jako przedstawiciel rządu kierujący zdekoncentrowanymi służbami administracji rządowej z uprawnieniami prefekta wojewódzkiego.

Rozwiązania specyficzne w innych dużych miastach: • status miast wydzielonych.

21.7. KONTROLA I ODPOWIEDZIALNOŚĆ W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Kontrola legalności: • działania kontrolne Trybunału Konstytucyjnego w sprawach zgodności aktów normatywnych rządu z konstytucją • po noweli z 2003 r. kontrola aktów administracyjnych (bez aktów dotyczących spraw wojskowych) sprawowana przez sądy administracyjne • działania kontrolne wobec administracji prowadzone przez Adwokata Ludu w sprawach dotyczących ochrony praw i wolności człowieka i obywatela.

Kontrola finansowa: • kontrola wykonania budżetu i prowadzenia gospodarki finansami publicznymi realizowana przez parlament (przy pomocy Izby Obrachunkowej).

Odpowiedzialność prawna: • prawo każdej z izb parlamentu oraz prezydenta do wystąpienia do sądu (Wysokiego Trybunału Kasacji i Sprawiedliwości) o pociągnięcie do odpowiedzialności karnej członków rządu za czyny popełnione w czasie pełnienia funkcji rządowych.

Odpowiedzialność polityczna: • kontrola parlamentarna nad rządem i administracją (m.in. zapytania, interpelacje, dezyderaty, żądanie informacji i dokumentów, działalność kontrolna komisji, możliwość powoływania komisji śledczych przez obie izby parlamentu) • solidarna odpowiedzialność polityczna rządu przed obu izbami parlamentu • zdolność uchwalenia przez parlament (na wspólnym posiedzeniu obu izb) wotum nieufności dla rządu skutkującego obowiązkiem odwołania gabinetu ministrów.

Odpowiedzialność za szkody wynikające z działania administracji publicznej: • materialna odpowiedzialność państwa za błędy prawne popełnione przez funkcjonariuszy publicznych • dodatkowa możliwość dochodzenia odpowiedzialności funkcjonariuszy państwowych, którzy wykonywali swoją funkcję w złej wierze lub z kary-

godnym niedbalstwem • zdolność sądów administracyjnych do rozpatrywania skarg podmiotów poszkodowanych w wyniku stosowania aktów rządu.

21.8. POZYCJA OBYWATELA WOBEC ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Wpływ na administrację publiczną: • czynne i bierne prawo wyborcze obywateli w wyborach do parlamentu, wyborach prezydenta oraz wyborach do przedstawicielskich organów samorządowych • prawo obywateli do udziału w referendum • rozciągnięcie praw wyborczych do przedstawicielskich organów samorządowych na obywateli innych państw członkowskich Unii Europejskiej na zasadach określonych w ustawie • prawo obywateli zwracania się do władz publicznych z petycjami (wyłącznie w imieniu osób podpisujących dane wystąpienie) połączone z obowiązkiem odpowiedzi na te wystąpienia przez podmioty publiczne, na warunkach i w terminach określonych ustawą.

Gwarancje procesowe w stosunkach z administracją publiczną: • prawo do występowania o unieważnienie pozbawionej podstaw prawnych decyzji i do żądania naprawy szkody poniesionej w następstwie takiej decyzji • prawo do występowania z żądaniem naprawy szkody poniesionej przez brak ustosunkowania się jakiegokolwiek władzy publicznej w ustawowym terminie do jakiegoś wniosku • prawo do dochodzenia swoich praw, wolności i interesów przed sądem • prawo obywateli należących do mniejszości narodowych do używania (na warunkach określonych w ustawie organicznej) w kontaktach z władzami administracji publicznej własnego języka narodowego na terenie jednostek administracyjnych, w których dana mniejszość jest licznie reprezentowana • prawo obywateli państw obcych i bezpaństwowców, którzy nie rozumieją języka rumuńskiego lub nie władają nim, do zapoznania się ze wszystkimi aktami sprawy, do wypowiadania się przed sądem oraz do składania wniosków za pośrednictwem tłumacza; w sprawach karnych prawo to jest zapewnione nieodpłatnie.

LITERATURA UZUPEŁNIAJĄCA

Brodziński W., *System konstytucyjny Rumunii*, Warszawa 2006.

Dziemidok-Olszewska B., *System polityczny Rumunii*, (w:) *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Lublin 2005.

Konstytucja Rumunii, tłum. A. Cosma, wstęp W. Brodziński, Warszawa 1996.

22. SŁOWACJA (Republika Słowacka)

22.1. UWARUNKOWANIA KSZTAŁTU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Podstawy konstytucyjne: • konstytucja przyjęta w 1992 r. przez Słowacką Radę Narodową i istotnie znowelizowana w latach następnych (m.in. w 1999 r. ustanowiono zasadę bezpośrednich wyborów prezydenta).

Forma państwa i system rządów: • republika • demokratyczne państwo prawne • trójpodział władz wynikający z konstytucyjnego opisu kompetencji organów • system parlamentarno-gabinetowy z silną pozycją parlamentu • dualistyczny kształt egzekutywy • instrumenty demokracji bezpośredniej (referendum na szczeblu krajowym i lokalnym).

Powierzchnia i charakter terytorium: • ponad 49 tys. km²; zwarte terytorium.

Liczba, struktura narodowościowa i rozmieszczenie ludności: • w 2005 r. 5,4 mln • ok. 86% to Słowacy, mniejszość węgierska (9,7%), romska (ponad 1,7%) oraz inne niewielkie mniejszości (w tym przede wszystkim Czesi, Ukraińcy i Polacy) • 58% ludności miejskiej (głównie mieszkającej w małych ośrodkach miejskich).

Uwarunkowania historyczne: • brak tradycji własnej niezależnej państwowości i rozwiniętego samorządu terytorialnego • jednolitość organów władzy publicznej odziedziczona po okresie ustroju socjalistycznego • wyczulenie na problemy narodowościowe w związku z dominacją Czechów w okresie funkcjonowania w strukturze jednego państwa Czechów i Słowaków (początkowo unitarnej, a od 1969 r. federacyjnej, z silną władzą federalną i ograniczonymi — szczególnie w praktyce — kompetencjami republik).

22.2. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Ustrój terytorialny państwa i podstawy systemu administracji publicznej: • państwo unitarne, • konstytucyjnie ustalona zasada podziału terytorialnego państwa na gminy oraz — bez wskazania ich nazwy i liczby — wyższe jednostki terytorialne • zasada, zgodnie z którą samorząd terytorialny urzeczywistnia się poprzez zgromadzenia obywateli gminy, referendum lokalne, referendum na obszarze wyższej terytorialnej jednostki, organy gminy albo organy wyższej terytorialnej jednostki (sposób przeprowadzania referendum lokalnego i referendum na terenie wyższej jednostki terytorialnej określa ustawa) • na szczeblu regionalnym obok samorządowych krajów funkcjonują regiony z administracją rządową.

Sposób regulacji: • odrębny rozdział konstytucji poświęcony samorządowi terytorialnemu.

Struktury i instytucje: • administracja zdecentralizowana z wyodrębnionymi dwoma szczeblami podziału administracyjnego na samodzielne jednostki samorządowe • zasada, zgodnie z którą podstawą samorządu terytorialnego jest gmina, zaś samorząd terytorialny tworzą gminy i wyższe jednostki terytorialne, które są samodzielnymi teryto-

rialnymi samorządowymi i administracyjnymi jednostkami republiki łączącymi osoby stale zamieszkujące na ich obszarze na zasadach szczegółowo określonych w ustawie.

Kompetencje: • dominujący udział samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań administracji publicznej na szczeblu lokalnym i regionalnym.

Finanse: • zasada budżetowania sfery publicznej • zasada ustawowego regulowania stosunków między budżetem państwa a budżetami jednostek terytorialnych.

Kadry: • system służby cywilnej w administracji rządowej, przewaga rozwiązań właściwych dla modelu awansowego.

22.3. POZIOM CENTRALNY (RZĄD I ADMINISTRACJA RZĄDOWA)

Zarys struktury organów publicznych: • jednoizbowy parlament (Rada Narodowa) jako organ ustawodawczy • pochodzący z wyborów bezpośrednich prezydent (głowa państwa) oraz rząd (konstytucyjnie określony jako naczelny organ władzy wykonawczej) jako podmioty władzy wykonawczej • Sąd Najwyższy i sądy powszechne jako organy wymiaru sprawiedliwości • Sąd Konstytucyjny jako organ ochrony konstytucyjności • Najwyższy Urząd Kontroli Państwowej • Publiczny O obrońca Praw.

Sposób powołania rządu oraz cechy charakterystyczne jego stosunków z innymi organami: • mianowanie i odwoływanie przez prezydenta przewodniczącego oraz (na jego wniosek) innych członków rządu • wymóg posiadania przez rząd zaufania w parlamencie (obowiązek wystąpienia z wnioskiem o wyrażenie wotum zaufania połączonym z przedłożeniem programu; możliwość uchwalenia za zgodą ponad połowy wszystkich posłów wotum nieufności dla rządu oraz jego członków) • możliwość wnoszenia przez rząd wniosku o wotum zaufania oraz wiązania przez rząd sprawy przyjęcia projektu ustawy lub głosowania w innej sprawie z kwestią zaufania do gabinetu (obowiązek dymisji rządu w wypadku nieuzyskania zaufania) • parlamentarne wotum nieufności wobec przewodniczącego rządu podstawą ustąpienia całego rządu; konstytucyjna zasada dymisji rządu po konstytuującym posiedzeniu nowo wybranej Rady Narodowej • konstytucyjne uprawnienia prezydenta do mianowania i odwoływania kierowników organów centralnych, najwyższych funkcjonariuszy państwowych i innych funkcjonariuszy w przypadkach, które określi ustawa • konstytucyjne uprawnienie prezydenta do żądania od rządu i od jego członków informacji potrzebnych mu do wykonywania swoich kompetencji.

Skład i struktura rządu oraz pozycja członków rządu: • w ujęciu konstytucyjnym rząd tworzą przewodniczący, wiceprzewodniczący i ministrowie.

Zakres i tryb działania rządu: • kolegialny tryb pracy rządu (zdolność do podejmowania decyzji dopiero przy obecności połowy jego członków oraz zasada, że do przyjęcia uchwały rządu potrzebna jest zgoda ponad połowy wszystkich członków rządu) • szeregi — określony w konstytucji — katalog spraw, w których rząd decyduje kolegialnie.

Struktura instytucjonalna i mechanizm jej kształtowania: • ustawowy tryb tworzenia ministerstw i innych organów administracji państwowej • zgodnie z konstytucją, centralne organy administracji państwowej i terenowe organy administracji państwowej są tworzone w drodze ustawy.

Ujęcie kompetencji rządu w relacjach do administracji publicznej: • uprawnienia o charakterze nadzorczym i kontrolnym (w wypadku administracji państwowej dodatkowe uprawnienia związane z programowaniem działań).

Udział rządu w tworzeniu prawa: • rządowa inicjatywa ustawodawcza • monopol rządu w zakresie przedstawienia projektu budżetu • konstytucyjne prawo rządu do wydawania, w celu wykonania ustawy i w jej granicach, rozporządzeń oraz — jeśli stanowi

tak ustawa — do wydawania rozporządzeń w celu wykonania umowy o stowarzyszeniu zawartej między Wspólnotami Europejskimi i jej państwami członkowskimi z jednej strony a Republiką Słowacką z drugiej strony i w celu wykonania umów międzynarodowych

- zgodnie z konstytucją, na podstawie ustaw i w ich ramach, ministerstwa i inne organy administracji państwowej mogą wydawać powszechnie obowiązujące przepisy prawa, jeśli są do tego upoważnione ustawowo.

Wymagania i ograniczenia dotyczące członków rządu i funkcjonariuszy rządowych:

- możliwość mianowania członkiem rządu wyłącznie obywateli Republiki Słowackiej, którzy posiadają prawa wyborcze w wyborach do Rady Narodowej Republiki Słowackiej, osiągnęli wiek 21 lat i mają stałe miejsce pobytu na terytorium Republiki Słowackiej
- konstytucyjny zakaz łączenia wykonywania funkcji członka rządu ze sprawowaniem mandatu poselskiego, z wykonywaniem funkcji w innym organie władzy publicznej, z pracą w charakterze pracownika państwowego, ze stosunkiem pracy lub podobnym pracowniczym zajęciem, z prowadzeniem przedsiębiorstwa, z członkostwem w kierowniczym lub kontrolnym organie osoby prawnej, która prowadzi przedsiębiorstwo, albo z inną działalnością gospodarczą lub zarobkową, z wyjątkiem administrowania własnym majątkiem i działalnością naukowej, pedagogicznej, literackiej albo artystycznej
- konstytucyjne upoważnienie do ustawowego ograniczenia pracownikom administracji państwowej sprawującym określone funkcje prawa do prowadzenia przedsiębiorstw i innej działalności gospodarczej, prawa do zakładania partii politycznych oraz ruchów politycznych i zrzeszania się w nich oraz prawa do strajku.

22.4. ADMINISTRACJA PUBLICZNA NA POZIOMIE REGIONALNYM I W WYŻSZYCH JEDNOSTKACH WŁADZY LOKALNEJ

Nazwa i liczba jednostek podziału, sposób ich kształtowania i charakter:

- od 2001 r. podział na 8 samorządowych krajów będących wyższymi jednostkami terytorialnymi w rozumieniu konstytucji
- ustawowy tryb tworzenia i likwidowania wyższych jednostek terytorialnych
- równoległy podział państwa od 1996 r. na 8 regionów terytorialnych z administracją rządową, których granice pokrywają się z granicami samorządowych krajów; organem regionu jest zarządca mianowany przez rząd; w regionach działają wyspecjalizowane urzędy administracji rządowej (w 2005 r. w każdym regionie funkcjonowało 46 takich urzędów); kompetencje regionów m.in. w zakresie spraw: rejeestrów publicznych, transportu, budownictwa, edukacji i środowiska.

Kompetencje samorządowych krajów:

- właściwość m.in. w zakresie spraw: kultury, edukacji, zabezpieczenia społecznego, opieki zdrowotnej, transportu i planowania przestrzennego
- gwarantowana na podstawie konstytucji osobowość prawna oraz samodzielność w gospodarowaniu — na warunkach określonych w ustawie — własnym majątkiem i swoimi środkami finansowymi
- zgodnie z konstytucją, wyższa terytorialna jednostka finansuje swoje potrzeby przede wszystkim z dochodów własnych, a także z dotacji państwowych; ustawa określa, które podatki i opłaty stanowią dochody gminy, a które podatki i opłaty stanowią dochody wyższych jednostek terytorialnych; dotacji państwowych można domagać się tylko w ramach ustawy
- zgodnie z konstytucją, w celu ochrony interesu publicznego wyższa jednostka terytorialna ma prawo łączyć się z innymi wyższymi jednostkami terytorialnymi na warunkach określonych w ustawie
- zgodnie z konstytucją, w sprawach samorządu terytorialnego i w celu realizacji zadań nałożonych na samorząd przez ustawę wyższa jednostka terytorialna może wydawać powszechnie obowiązujące zarządzenia.

Organy stanowiące samorządowych krajów: • przedstawicielstwo wyższej jednostki terytorialnej wskazane w konstytucji jako organ wyższej jednostki terytorialnej • zgodnie z normą konstytucyjną, przedstawicielstwo tworzą posłowie przedstawicielstwa wyższej jednostki terytorialnej wybierani na czteroletnią kadencję przez obywateli, którzy stale zamieszkują na jej obszarze, na podstawie powszechnego, równego i bezpośredniego prawa wyborczego w tajnym głosowaniu.

Organy wykonawcze samorządowych krajów: • przewodniczący wyższej jednostki terytorialnej wskazany w konstytucji jako organ wykonawczy wyższej jednostki terytorialnej, który wykonuje administrację wyższej jednostki terytorialnej i reprezentuje wyższą jednostkę terytorialną na zewnątrz • zgodnie z normą konstytucyjną, przewodniczącego wyższej jednostki terytorialnej wybierają obywatele, którzy stale zamieszkują na jej obszarze na podstawie powszechnego, równego i bezpośredniego prawa wyborczego w tajnym głosowaniu na czteroletnią kadencję.

Urzędy obsługi administracyjnej samorządowych krajów: • urzędy samorządowe • konstytucyjne upoważnienie do ustawowego ograniczenia pracownikom samorządu terytorialnego sprawującym określone funkcje prawa do prowadzenia przedsiębiorstw i innej działalności gospodarczej, prawa do zakładania partii politycznych oraz ruchów politycznych i zrzeszania się w nich oraz prawa do strajku.

Stosunki organów samorządowych szczebla regionalnego z organami centralnymi i lokalnymi: • zgodnie z konstytucją: państwo może ingerować w działalność wyższej jednostki terytorialnej tylko w sposób określony ustawą; obowiązki i ograniczenia przy wykonywaniu samorządu terytorialnego można nałożyć na wyższą jednostkę terytorialną ustawą oraz na podstawie mającej pierwszeństwo przed ustawami umowy międzynarodowej o prawach człowieka i podstawowych wolnościach, dla wykonania których nie jest potrzebna ustawa, lub też umów międzynarodowych, które bezpośrednio ustanawiają prawa lub obowiązki osób fizycznych albo osób prawnych, które zostały ratyfikowane i ogłoszone w sposób określony w ustawie • zgodnie z konstytucją, ustawa może nałożyć na wyższą jednostkę terytorialną obowiązek wykonywania określonych zadań terenowej administracji państwowej, zaś koszty związane z wykonywaniem takiej administracji pokrywa państwo • zgodnie z konstytucją, przy wykonywaniu administracji państwowej wyższa jednostka terytorialna może wydawać, na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie, w ramach swojego terenowego zakresu działania, powszechnie obowiązujące zarządzenia, zaś wykonywanie administracji państwowej powierzone ustawowo wyższej jednostce terytorialnej — w ramach szczegółowych regulacji ustawowych — programuje i kontroluje rząd.

22.5. ADMINISTRACJA PUBLICZNA W PODSTAWOWYCH JEDNOSTKACH WŁADZY LOKALNEJ

Rodzaj jednostek władzy lokalnej, sposób ich kształtowania i charakter administracji: • podział na gminy (w 2005 w liczbie 2887) jako samorządowe jednostki terytorialne o charakterze lokalnym • zgodnie z konstytucją, połączenie, podział albo zlikwidowanie gminy reguluje ustawa • ustawa określa przesłanki i sposób uznania gminy za miasto.

Kompetencje: • właściwość w zakresie spraw zarządzania i planowania lokalnego oraz lokalnych spraw komunalnych i społecznych • gwarantowana na podstawie konstytucji osobowość prawna oraz samodzielność w gospodarowaniu własnym majątkiem i swoimi środkami finansowymi • zgodnie z konstytucją, gmina finansuje swoje potrzeby przede

wszystkim z dochodów własnych, a także z dotacji państwowych; ustawa określa, które podatki i opłaty stanowią dochody gminy, a które podatki i opłaty stanowią dochody wyższych jednostek terytorialnych; dotacji państwowych można domagać się tylko w ramach ustawy • zgodnie z konstytucją, w celu ochrony interesu publicznego gmina ma prawo łączyć się z innymi gminami na warunkach określonych w ustawie • konstytucyjny podział na podatki państwowe i miejscowe • zgodnie z konstytucją, w sprawach samorządu terytorialnego i w celu zabezpieczenia zadań nałożonych na samorząd przez ustawę gmina może wydawać powszechnie obowiązujące zarządzenia.

Organy stanowiące: • gminne przedstawicielstwo wskazane w konstytucji jako organ gminy • zgodnie z normą konstytucyjną, gminne przedstawicielstwo tworzą posłowie gminnego przedstawicielstwa wybierani na czteroletnią kadencję przez obywateli, którzy stale zamieszkują na jej obszarze, na podstawie powszechnego, równego i bezpośredniego prawa wyborczego w tajnym głosowaniu • wybory na podstawie ordynacji proporcjonalnej.

Organy wykonawcze: • starosta gminy wskazany w konstytucji jako organ wykonawczy gminy, który sprawuje administrację gminną i reprezentuje gminę na zewnątrz • zgodnie z normą konstytucyjną, starostę gminy wybierają obywatele, którzy stale zamieszkują na jej obszarze, na podstawie powszechnego, równego i bezpośredniego prawa wyborczego w tajnym głosowaniu na czteroletnią kadencję; ustawa określa przesłanki i tryb odwołania starosty przed upływem kadencji.

Urzędy obsługi administracyjnej: • urzędy samorządowe • konstytucyjne upoważnienie do ustawowego ograniczenia pracownikom samorządu terytorialnego sprawującym określone funkcje prawa do prowadzenia przedsiębiorstw i innej działalności gospodarczej, prawa do zakładania partii politycznych oraz ruchów politycznych i zrzeszania się w nich oraz prawa do strajku.

Stosunki organów szczebla lokalnego z organami rządowymi i regionalnymi: • zgodnie z konstytucją, państwo może ingerować w działalność gminy tylko w sposób określony ustawą, zaś obowiązki i ograniczenia przy wykonywaniu samorządu terytorialnego można nałożyć na gminę ustawą oraz na podstawie mającej pierwszeństwo przed ustawami umowy międzynarodowej o prawach człowieka i podstawowych wolnościach, dla wykonania których nie jest potrzebna ustawa, lub też umów międzynarodowych, które bezpośrednio ustanawiają prawa lub obowiązki osób fizycznych albo osób prawnych i które zostały ratyfikowane i ogłoszone w sposób ustanowiony w ustawie • zgodnie z konstytucją, ustawa może nałożyć na gminę wykonywanie określonych zadań terenowej administracji państwowej; koszty związane z wykonywaniem takiej administracji pokrywa państwo • zgodnie z konstytucją, przy wykonywaniu administracji państwowej gmina może wydawać, na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie, w ramach swojego terenowego zakresu działania, powszechnie obowiązujące zarządzenia, zaś wykonywanie administracji państwowej powierzone ustawowo gminie — w ramach szczegółowych regulacji ustawowych — programuje i kontroluje rząd.

22.6. SPECYFIKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W DUŻYCH MIASTACH

Rozwiązania specyficzne: • odrębne regulacje ustawowe dla administracji publicznej w Bratysławie jako stolicy republiki • podział Bratysławy na 17 gmin z własnymi organami stanowiącymi i wykonawczymi.

22.7. KONTROLA I ODPOWIEDZIALNOŚĆ W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Kontrola legalności: • konstytucyjnie określona zasada sądowej kontroli (w ramach określonych przez ustawę) legalności rozstrzygnięć organów administracji publicznej oraz legalności rozstrzygnięć, postanowień albo innych działań organów władzy publicznej • kontrola przez Sąd Konstytucyjny konstytucyjności (w tym zgodności z konstytucją, ustawami konstytucyjnymi i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi) aktów prawnych, obejmująca m.in. rozporządzenia rządu, powszechnie obowiązujące przepisy prawa stanowione przez ministerstwa i inne centralne organy administracji państwowej oraz terenowe organy administracji państwowej i powszechnie obowiązujące zarządzenia organów samorządu terytorialnego • rozstrzyganie przez Sąd Konstytucyjny (chyba że ustawa stanowi, że spory te rozstrzyga inny organ państwowy) sporów kompetencyjnych między centralnymi organami administracji państwowej; konstytucyjne prawo Sądu Konstytucyjnego do orzekania o skargach samorządu terytorialnego przeciwko niekonstytucyjnemu albo niezgodnemu z ustawą rozstrzygnięciu lub innej niekonstytucyjnej albo niezgodnej z ustawą ingerencji w sprawy samorządu terytorialnego, jeżeli w sprawie nie jest właściwy inny sąd (z możliwością — przy uznaniu zasadności skargi — uchylenia przez Sąd Konstytucyjny zaskarżonego rozstrzygnięcia, a jeżeli naruszenie prawa polegało na innej ingerencji niż rozstrzygnięcie, zakazania dalszego naruszania prawa i nakazania, jeżeli jest to możliwe, aby został przywrócony stan sprzed naruszenia) • działania kontrolne podejmowane w zakresie i w sposób określony w ustawie, w sprawach ochrony podstawowych praw i wolności osób fizycznych i osób prawnych w związku z postępowaniem, rozstrzyganiem albo zaniechaniem działania przez organy administracji publicznej, jeżeli ich postępowanie, rozstrzyganie albo zaniechanie działania jest sprzeczne z porządkiem prawnym lub z zasadami demokratycznego państwa prawa.

Kontrola finansowa: • konstytucyjnie ustanowiona kontrola Najwyższego Urzędu Kontroli w zakresie gospodarowania m.in. środkami budżetowymi państwa, a także majątkiem, zobowiązaniami, środkami finansowymi, prawami majątkowymi i należnościami państwa oraz instytucji publicznoprawnych i majątkiem, środkami finansowymi i prawami majątkowymi gmin i wyższych jednostek terytorialnych, które otrzymały w celu pokrycia kosztów wykonania przekazanych im zadań administracji państwowej • zgodnie z konstytucją, kompetencje kontrolne Najwyższego Urzędu Kontroli odnoszą się w zakresie gospodarowania m.in. do: rządu, ministerstw i innych centralnych organów administracji państwowej i do organów im podporządkowanych, organów państwowych (jak i osób prawnych), dla których funkcję założyciela albo organizatora pełnią centralne organy administracji państwowej (albo inne organy państwa), gmin i wyższych jednostek terytorialnych oraz osób prawnych zorganizowanych przez gminy i osób prawnych zorganizowanych przez wyższe jednostki terytorialne, państwowych funduszy celowych i instytucji publicznoprawnych utworzonych w drodze ustawy oraz Funduszu Majątku Narodowego Republiki Słowackiej.

Odpowiedzialność prawna: • na ogólnych zasadach.

Odpowiedzialność polityczna: • kontrola parlamentarna nad rządem i administracją (m.in. zapytania, interpelacje, żądanie informacji, możliwość powołania komisji śledczej) oraz konstytucyjne prawo komisji żądania od każdego niezbędnych do ich pracy danych i wyjaśnień • zgodnie z konstytucją, rząd i poszczególni jego członkowie ponoszą odpowiedzialność przed parlamentem za swoją działalność (obowiązek uzyskania wotum zaufania i możliwość uchwalenia wotum nieufności wobec rządu oraz poszczególnych jego członków).

Odpowiedzialność za szkody wynikające z działania administracji publicznej: • konstytucyjne prawo do odszkodowania za szkodę powstałą w wyniku bezprawnej decyzji sądu, innego organu państwowego bądź organu administracji publicznej lub niewłaściwego postępowania urzędowego.

22.8. POZYCJA OBYWATELA WOBEC ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Wpływ na administrację publiczną: • konstytucyjne prawo obywateli do uczestniczenia w zarządzaniu sprawami publicznymi bezpośrednio albo poprzez wolny wybór swoich przedstawicieli (czynne i bierne prawo wyborcze) • prawo cudzoziemców mających stały pobyt na terytorium Republiki Słowackiej do wybierania i bycia wybieranymi do organów samorządowych gmin i do organów wyższych jednostek terytorialnych • zgodnie z konstytucją, wybory muszą odbywać się w terminach, które nie przekraczają kadencji określonych w ustawach • zasada, zgodnie z którą prawo wyborcze jest powszechne, równe i bezpośrednie oraz jest wykonywane w tajnym głosowaniu • zasada, zgodnie z którą obywatele mają, na równych warunkach, dostęp do funkcji z wyboru i innych funkcji publicznych • konstytucyjne gwarancje prawa do petycji (każdy ma prawo samodzielnie lub wspólnie z innymi zwracać się w sprawach publicznych lub innego interesu publicznego do organów państwowych i organów samorządu terytorialnego z prośbami, wnioskami i skargami; petycja nie może jednak wzywać do naruszania podstawowych praw i wolności oraz nie może ingerować w niezależność sądu) • konstytucyjne prawo obywateli do stawiania oporu wobec każdego, kto by odrzucał demokratyczny porządek podstawowych praw i wolności człowieka wynikających z konstytucji, jeżeli działalność organów konstytucyjnych i skuteczne zastosowanie środków ustawowych staną się niemożliwe.

Gwarancje procesowe w stosunkach z administracją publiczną: • zgodnie z konstytucją, organy państwowe mogą działać wyłącznie na podstawie i w ramach konstytucji oraz w zakresie i w sposób określony ustawą, zaś każdy człowiek może robić to, co nie jest zakazane ustawowo, i nikogo nie można zmuszać do tego, aby robił to, na co ustawa nie zezwala • zgodnie z konstytucją, językiem państwowym jest język słowacki, zaś używanie innych języków niż język państwowy w kontaktach urzędowych określa ustawa; na podstawie konstytucji obywatelom należącym do mniejszości narodowych lub grup etnicznych gwarantuje się, na warunkach określonych w ustawie, prawo używania swojego języka w kontaktach urzędowych • na podstawie konstytucji, na warunkach i w sposób określony w ustawie, organy władzy publicznej mają obowiązek udzielania, w stosowny sposób (w języku państwowym), informacji o swojej działalności • zgodnie z konstytucją, każdy może dochodzić swojego prawa, w sposób określony ustawą, przed niezawisłym i bezstronnym sądem, a w przypadkach określonych ustawą także przed innym organem Republiki Słowackiej; zgodnie z konstytucją, kto twierdzi, że doznał ograniczenia swoich praw w wyniku decyzji organu administracji publicznej, może zwrócić się do sądu o zbadanie legalności takiej decyzji, o ile ustawa nie stanowi inaczej, z tym że z jurysdykcji sądu nie może być jednak wyłączona kontrola decyzji odnoszących się do podstawowych praw i wolności • konstytucyjne prawo osób fizycznych i osób prawnych do złożenia skargi konstytucyjnej do Sądu Konstytucyjnego w sprawach zarzutu naruszenia ich podstawowych praw albo wolności, albo praw człowieka i podstawowych wolności wynikających z umowy międzynarodowej, którą Republika Słowacka ratyfikowała i ogłosiła w sposób określony ustawą, jeżeli o ochronie tych praw i wolności nie rozstrzyga inny sąd (z możliwością orzeczenia przez Sąd Konstytucyjny uchylenia zaskarżonego rozstrzygnięcia, postanowienia albo innego działania, podjęcia zaniechanych działań lub przywrócenia stanu

sprzed naruszenia bądź przyznania stosownego zadośćuczynienia finansowego); zgodnie z konstytucją, każdy, na równych zasadach i na warunkach określonych ustawą, ma prawo do pomocy prawnej w postępowaniu przed sądami, innymi organami państwowymi albo organami administracji publicznej od początku postępowania.

LITERATURA UZUPEŁNIAJĄCA

Chróścielewski W., *Słowacja*, (w:) *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmiecik, Kraków 2005.

Konstytucja Republiki Słowackiej, tłum. i wstęp K. Skotnicki, wydanie drugie, zmienione i uaktualnione, Warszawa 2003.

Plai L., *Status prawny i organizacyjny służby cywilnej w Republice Słowackiej*, (w:) *Profesjonalizm w administracji*, red. A. Dębicka, M. Dmochowska, B. Kudrycka, Białystok 2004.

Sokół W., Serej R., *System polityczny Słowacji*, (w:) *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Lublin 2005.

23. SŁOWENIA (Republika Słowenii)

23.1. UWARUNKOWANIA KSZTAŁTU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Podstawy konstytucyjne: • konstytucja przyjęta w 1991 r. przez Skupszczynę Republiki Słowenii, nowelizowana w latach następnych (m.in. w 1997, 2000 i 2003 r.).

Forma państwa i system rządów: • republika • demokratyczne, socjalne państwo prawne • trójpodział władz • rozwiązania właściwe dla systemu parlamentarno-gabinetowego z silną pozycją parlamentu • dualistyczny kształt egzekutywy • instrumenty demokracji bezpośredniej (referendum na szczeblu krajowym i lokalnym oraz ludowa inicjatywa ustawodawcza).

Powierzchnia i charakter terytorium: • 20,3 tys. km² ; zwarte terytorium • ponad połowę terytorium zajmują lasy.

Liczba, struktura narodowościowa i rozmieszczenie ludności: • w 2005 r. 2 mln • ok. 83% to Słowenicy, mniejszość serbska (2%) i chorwacka (ponad 1,8%) oraz inne niewielkie mniejszości, w tym przede wszystkim węgierska i włoska (traktowane na podstawie konstytucji jako autochtoniczne wspólnoty narodowe) oraz bośniacka, albańska i macedońska • blisko 50% ludności mieszka na wsi i w małych miejscowościach (tylko dwa miasta liczą powyżej 100 tys. mieszkańców).

Uwarunkowania historyczne: • brak tradycji własnej niezależnej państwowości i rozwiniętego samorządu terytorialnego • jednolitość organów władzy publicznej odziedziczona po okresie ustroju socjalistycznego (do roku 1991 Słowenia była republiką autonomiczną Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii).

23.2. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Ustrój terytorialny państwa i podstawy systemu administracji publicznej: • państwo unitarne • konstytucyjnie ustalona zasada podziału terytorialnego państwa na samorządowe gminy oraz możliwość tworzenia przez gminy szerszych wspólnot terytorialnych (także regionów) • zasada samorządności lokalnej jako konstytucyjna zasada ustrojowa • zgodnie z konstytucją, organizację administracji publicznej, jej kompetencje i zasady powoływania jej funkcjonariuszy określa ustawa, zaś organy administracji publicznej, w granicach i na podstawie konstytucji i ustaw, organizują swoją działalność w sposób niezależny • zgodnie z konstytucją, obywatele mogą łączyć się także w inne niż lokalne stowarzyszenia samorządowe celem obrony wspólnych interesów, zaś obywatelom działającym za pośrednictwem samorządu można, zgodnie z ustawą, przekazać poszczególne zadania należące do kompetencji państwa • jednostki administracji rządowej na szczeblu regionalnym • obecność 22 przedstawicieli interesów lokalnych w jednej z izb parlamentu (Radzie Państwa) • zgodnie z konstytucją, autochtoniczne wspólnoty narodowe (włoska i węgierska) są bezpośrednio reprezentowane w Zgromadzeniu Państwowym.

Sposób regulacji: • odrębny podrozdział konstytucji poświęcony administracji publicznej oraz oddzielny rozdział dotyczący samorządu (w tym podrozdział dotyczący samorządu lokalnego).

Struktury i instytucje: • administracja z odrębnym podziałem administracyjnym na jednostki administracji rządowej oraz na samodzielne lokalne jednostki samorządowe, które mogą tworzyć większe wspólnoty samorządowe dla uregulowania spraw lokalnych o szerszym znaczeniu i dla zarządzania nimi.

Kompetencje: • zadania administracji są realizowane bezpośrednio przez ministerstwa, zaś wspólnoty samorządowe, przedsiębiorstwa i inne organizacje, a także poszczególne osoby mogą, na podstawie ustaw, zostać upoważnione do wykonywania władzy publicznej w zakresie niektórych funkcji należących do administracji.

Finanse: • zasada budżetowania sfery publicznej.

Kadry: • przewaga rozwiązań właściwych dla modelu awansowego służby cywilnej • zgodnie z konstytucją, zatrudnienie w administracji publicznej następuje wyłącznie na podstawie publicznego konkursu, z wyłączeniem przypadków, w których ustawa stanowi inaczej.

23.3. POZIOM CENTRALNY (RZĄD I ADMINISTRACJA RZĄDOWA)

Zarys struktury organów publicznych: • w praktyce dwuizbowy parlament (Zgromadzenie Państwowe — jako organ ustawodawczy, Rada Państwa — jako reprezentacja interesów społecznych, gospodarczych, zawodowych i lokalnych, która nie jest jednak określona formalnie jako druga izba) • pochodzący z wyborów bezpośrednich prezydent (głowa państwa) oraz rząd jako podmioty władzy wykonawczej (bez wyraźnego sformułowania tego w konstytucji) • Sąd Najwyższy i sądy powszechne (oddzielne sądy pracy i spraw socjalnych oraz Sąd Administracyjny) jako organy wymiaru sprawiedliwości • Sąd Konstytucyjny jako organ ochrony konstytucyjności • Sąd Obrachunkowy jako najwyższy organ kontroli rachunków państwowych, budżetu państwa i finansowania całej działalności publicznej • Strażnik Praw Obywatelskich jako organ stojący na straży praw człowieka i podstawowych wolności w stosunkach z organami państwa, organami wspólnot lokalnych i osobami urzędowymi.

Sposób powołania rządu oraz cechy charakterystyczne jego stosunków z innymi organami: • wybór premiera przez Zgromadzenie Państwowe na wniosek prezydenta; zasada powoływania i odwoływania ministrów przez Zgromadzenie Państwowe na wniosek premiera • możliwość uchwalenia przez Zgromadzenie Państwowe wotum nieufności dla rządu w formie wyboru nowego premiera • możliwość uchwalenia wotum nieufności dla poszczególnych członków rządu po przeprowadzeniu dyskusji nad odpowiedzią na interpelację • możliwość wnoszenia przez rząd wniosku o wotum zaufania oraz wiązania przez rząd sprawy przyjęcia projektu ustawy lub głosowania w innej sprawie z kwestią zaufania do gabinetu • możliwość rozwiązania Zgromadzenia Państwowego przez prezydenta w wypadku braku zdolności Zgromadzenia do powołania rządu lub też niewyrażenia przez Zgromadzenie zaufania bez równoczesnego wyboru w ciągu 30 dni nowego premiera (albo udzielenia w tym samym czasie wotum zaufania dotychczasowemu premierowi) • konstytucyjna zasada dymisji rządu wraz z zebraniem się nowego Zgromadzenia Państwowego.

Skład i struktura rządu oraz pozycja członków rządu: • w ujęciu konstytucyjnym rząd składa się z premiera i ministrów • zgodnie z konstytucją, w granicach swoich kompetencji rząd i poszczególni ministrowie są niezależni • silna pozycja premiera;

zgodnie z konstytucją, premier zapewnia jednolitość politycznego i administracyjnego ukierunkowania prac rządu oraz koordynuje działalność ministrów • przewidziana w ustawie możliwość powołania dwóch ministrów bez teki.

Zakres i tryb działania rządu: • kolegialny tryb pracy rządu (do przyjęcia uchwały rządu potrzebna jest zgoda ponad połowy wszystkich członków rządu) • możliwość odbywania posiedzeń „korespondencyjnych” za pomocą łączów elektronicznych • komitety i grupy robocze jako struktury przygotowawcze o charakterze pomocniczym.

Struktura instytucjonalna i mechanizm jej kształtowania: • zgodnie z konstytucją, skład i działalność rządu, a także liczbę, zakres kompetencji i organizację ministerstw określa ustawa • dyrektorzy generalni i sekretarze generalni w ministerstwach jako osoby odpowiedzialne za zorganizowanie pracy ministerstw, w tym zarządzanie personelem służby cywilnej, i finanse.

Ujęcie kompetencji rządu w relacjach do administracji publicznej: • zgodnie z ustawą, rząd jako najwyższy organ władzy wykonawczej kieruje administracją państwową • ministrowie stanowią drugą instancję w postępowaniu administracyjnym w zakresie administracji rządowej • właściwość ministra do spraw administracji w zakresie nadzoru nad jednostkami terytorialnymi administracji rządowej.

Udział rządu w tworzeniu prawa: • rządowa inicjatywa ustawodawcza • monopol rządu w zakresie przedstawiania projektu budżetu • prawo rządu do zgłaszania projektów ustaw w trybie pilnym • prawo rządu do opiniowania projektów ustaw zgłoszonych przez inne podmioty • możliwość wnioskowania przez rząd do prezydenta o wydanie dekretu z mocą ustawy (wymagającego jednak przedstawienia Zgromadzeniu Państwowemu do zatwierdzenia).

Wymagania i ograniczenia dotyczące członków rządu i funkcjonariuszy rządowych: • ustawowy zakaz łączenia członkostwa w rządzie i administracji rządowej z mandatem poselskim oraz mandatem w Radzie Państwa.

23.4. ADMINISTRACJA PUBLICZNA NA POZIOMIE REGIONALNYM I W WYŻSZYCH JEDNOSTKACH WŁADZY LOKALNEJ

Nazwa i liczba jednostek podziału, sposób ich kształtowania i charakter: • zgodnie z ustawą, państwo jest podzielone na 58 jednostek terytorialnych administracji rządowej • funkcjonuje też 12 regionów statystycznych • nie istnieje drugi szczebel samorządu lokalnego, jednakże zgodnie z konstytucją, gminy mogą samodzielnie podjąć decyzję o stowarzyszeniu się w szersze wspólnoty samorządowe, także w regiony, dla uregulowania spraw lokalnych o szerszym znaczeniu i dla zarządzania nimi; w porozumieniu z tymi wspólnotami państwo przekazuje do ich kompetencji należące do niego zadania, a także określa zasady udziału tych wspólnot w inicjowaniu i realizowaniu niektórych z tych zadań; zasady przekazywania oraz zakres zadań i obowiązków przekazywanych w tym trybie określa ustawa.

Kompetencje: • w wypadku związku gmin są to kompetencje określone w porozumieniu gmin o stowarzyszeniu się w szersze wspólnoty samorządowe, w tym również kompetencje przekazane w tym porozumieniu przez państwo w ramach zasad przekazywania oraz zakresu zadań i obowiązków określonych ustawą.

Organy stanowiące: • brak.

Organy wykonawcze: • organem administracji rządowej w rządowej jednostce terytorialnej jest kierownik (naczelnik) wywodzący się ze służby cywilnej, mianowany przez ministra właściwego w zakresie spraw administracji publicznej.

Urzędy obsługi administracyjnej: • urzędy administracji rządowej.

Stosunki organów szczebla regionalnego z organami centralnymi i lokalnymi: • zgodnie z konstytucją, organy państwa nadzorują działalność organów wspólnot samorządowych pod względem jej zgodności z prawem • zgodnie z konstytucją, za uprzednią zgodą szerszej samorządowej wspólnoty lokalnej państwo może ustawą przekazać szerszej wspólnotie lokalnej poszczególne zadania należące do państwa i zapewnić po temu środki, zaś w zakresie zadań przekazanych przez państwo organom wspólnot lokalnych, organy państwa mogą także sprawować nadzór nad prawidłowością i efektywnością ich działań • zgodnie z konstytucją, miasto może, w trybie i na warunkach określonych ustawą, otrzymać status gminy miejskiej, zaś gmina miejska może wykonywać jako własne także zadania należące do państwa, jeśli dotyczą one rozwoju miast.

23.5. ADMINISTRACJA PUBLICZNA W PODSTAWOWYCH JEDNOSTKACH WŁADZY LOKALNEJ

Rodzaj jednostek władzy lokalnej, sposób ich kształtowania i charakter administracji: • gminy (w 2005 r. w liczbie 193) jako samorządowe jednostki terytorialne o charakterze lokalnym • zgodnie z konstytucją, obszar gminy może obejmować jedno lub kilka osiedli powiązanych wspólnymi potrzebami i interesami mieszkańców • zgodnie z konstytucją, gmina jest tworzona w drodze ustawy, której uchwalenie poprzedza referendum mające na celu wyrażenie woli mieszkańców danego terenu, zaś granice gminy określa ustawa • zgodnie z konstytucją, miasto może, w trybie i na warunkach określonych ustawą, otrzymać status gminy miejskiej (według stanu na 2005 r. miało to miejsce w 11 przypadkach); gmina miejska może wykonywać jako własne także zadania należące do państwa, jeśli dotyczą one rozwoju miast.

Kompetencje: • do kompetencji gminy należą sprawy lokalne, które gmina może prowadzić samodzielnie i które dotyczą jedynie mieszkańców gminy • prawo do stanowienia aktów prawa miejscowego • zgodnie z konstytucją, gminy czerpią dochody z własnych źródeł; w wypadku gdy gmina z powodu niskiego poziomu rozwoju gospodarczego nie może w całości wypełniać swoich zadań, państwo, w sposób i w zakresie określonym ustawą, przekazuje jej dodatkowe środki • zgodnie z konstytucją, państwo i wspólnoty lokalne uzyskują środki na realizację swoich zadań z podatków i innych opłat, a także z dochodów pochodzących z ich własnego majątku; państwo i wspólnoty lokalne publikują dane o swoich dochodach i obciążeniach finansowych w odpowiednich oświadczeniach majątkowych; państwo, na podstawie ustaw, ustanawia podatki, cła i inne opłaty; wspólnoty lokalne ustanawiają podatki i inne opłaty w granicach określonych konstytucją i ustawami; dochody i wydatki państwa i wspólnot lokalnych przeznaczone na finansowanie działalności publicznej objęte są ich budżetami • ustawowe prawo gmin do partycypacji w podatku dochodowym na poziomie 35%.

Organy stanowiące: • rada gminy • wybory bezpośrednie, proporcjonalne (w wypadku rady o składzie powyżej 12 członków) lub większościowe (rady do 12 członków) • zgodnie z konstytucją, autochtoniczne wspólnoty narodowe (włoska i węgierska) są bezpośrednio reprezentowane w organach przedstawicielskich samorządów lokalnych (wybór ich przedstawicieli odbywa się na podstawie ordynacji większościowej) • burmistrz jako przewodniczący rady • komisja rewizyjna (powoływana przez radę gminy spoza jej grona) jako organ kontrolny w gminie • zgromadzenie mieszkańców (zwoływane z inicjatywy rady, burmistrza lub przynajmniej 5% mieszkańców uprawnionych do głosowania) jako instrument bezpośredniego udziału mieszkańców w sprawowaniu władzy lokalnej • referendum lokalne.

Organy wykonawcze: • burmistrz • wybory bezpośrednie połączone z wyborami rady gminy, wymagana większość bezwzględna (ewentualnie niezbędna jest więc druga tura) • kandydatów zgłaszają partie polityczne, koalicje oraz wyborcy.

Urzędy obsługi administracyjnej: • urzędy samorządowe.

Stosunki organów szczebla lokalnego z organami rządowymi i regionalnymi: • zgodnie z konstytucją, organy państwa nadzorują działalność organów wspólnot samorządowych pod względem jej zgodności z prawem • zgodnie z konstytucją, za uprzednią zgodą gminy, państwo może ustawą przekazać gminie poszczególne zadania należące do państwa i zapewnić po temu środki; w zakresie zadań przekazanych przez państwo organom wspólnot lokalnych, organy państwa mogą także sprawować nadzór nad prawidłowością i efektywnością ich działań • zgodnie z konstytucją, w regionach, w których żyją autochtoniczne wspólnoty narodowe włoska i węgierska, ich członkowie mogą tworzyć organizacje samorządowe dla zaspokajania swoich potrzeb, zaś państwo może, na wniosek wspólnot narodowych, zlecić organizacjom samorządowym wykonywanie określonych zadań należących do kompetencji państwa i zapewnić im środki do realizacji tych zadań.

23.6. SPECYFIKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W DUŻYCH MIASTACH

Rozwiązania specyficzne: • zgodnie z konstytucją, miasto może, w trybie i na warunkach określonych ustawą, otrzymać status gminy miejskiej; gmina miejska może wykonywać jako własne także zadania należące do państwa, jeśli dotyczą one rozwoju miast.

23.7. KONTROLA I ODPOWIEDZIALNOŚĆ W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Kontrola legalności: • konstytucyjnie określona zasada, zgodnie z którą decyzje i działania organów administracji publicznej oraz osób urzędowych dotyczące praw i gwarantowanych w ustawie interesów obywateli podlegają kontroli sądowej • kontrola przez Sąd Administracyjny legalności decyzji administracyjnych • kontrola przez Sąd Konstytucyjny konstytucyjności (w tym zgodności z konstytucją i ustawami) aktów normatywnych, m.in. aktów normatywnych rządu i wspólnot lokalnych (z możliwością uchylenia lub uznania za nieważny aktu normatywnego niezgodnego z konstytucją lub z ustawą) • rozstrzygnięcie przez Sąd Konstytucyjny w sprawach skarg konstytucyjnych dotyczących naruszania aktami indywidualnymi praw człowieka i podstawowych wolności (z możliwością uchylenia lub unieważnienia zaskarżonego aktu) • rozstrzygnięcie przez Sąd Konstytucyjny w sprawach sporów kompetencyjnych między organami publicznymi (w tym między państwem a wspólnotami lokalnymi oraz między wspólnotami lokalnymi) • kontrola przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności przez organy państwa, organy wspólnot lokalnych i osoby urzędowe — wykonywana przez Strażnika Praw Obywatelskich • ustawowa możliwość rozwiązania przez Zgromadzenie Państwowe na wniosek rządu rady gminy i zarządzenia przedterminowych wyborów w wypadku podejmowania przez nią działań nielegalnych lub niestosowania się do postanowień sądów i — mimo upomnienia przez ministra — niepodejmowania czynności zmierzających do usunięcia nielegalnego działania, a także w wypadku niewywiązania się z obowiązku uchwalenia budżetu lub trzykrotnego w okresie sześciu miesięcy braku kworum • ustawowa możliwość odwołania przez Zgromadzenie Państwowe na wniosek rządu burmistrza, jeśli podejmuje on działania naruszające konstytucję i inne ustawy, nie wykonuje uchwał rady lub innego obowiązku

powierzonego mu prawem i mimo upomnienia przez ministra nie podejmuje czynności zmierzających do usunięcia nielegalnego działania (w takiej sytuacji obowiązki burmistrza do przedterminowych wyborów wykonuje czasowy zarządca).

Kontrola finansowa: • kontrola rachunków państwowych, budżetu państwa i finansowania całej działalności publicznej przez Sąd Obrachunkowy • kontrola przez Zgromadzenie Państwowe wykonania budżetu.

Odpowiedzialność prawna: • zgodnie z konstytucją, Zgromadzenie Państwowe może oskarżyć przed Sądem Konstytucyjnym premiera lub ministra o naruszenie konstytucji lub ustaw pozostających w związku ze sprawowaniem przez nich urzędu; Sąd uznaje zasadność oskarżenia lub uniewinnia oskarżonego i może orzec o usunięciu go z urzędu.

Odpowiedzialność polityczna: • kontrola parlamentarna nad rządem i administracją, realizowana przez Zgromadzenie Państwowe (m.in.: zapytania, interpelacje, żądanie informacji, możliwość powołania komisji śledczej, która posiada takie same uprawnienia orzekające jak sądy) • zgodnie z konstytucją, rząd i poszczególni jego członkowie ponoszą w granicach swoich kompetencji odpowiedzialność przed Zgromadzeniem Państwowym (możliwość uchwalenia wotum nieufności wobec rządu poprzez wybór nowego premiera lub wobec poszczególnych członków rządu po dyskusji nad odpowiedzią na interpelację).

Odpowiedzialność za szkody wynikające z działania administracji publicznej: • zgodnie z konstytucją, każdy, kto poniósł szkodę w związku z bezprawnymi działaniami urzędowymi lub jakimikolwiek czynnościami organu państwowego, organu wspólnoty lokalnej lub osoby urzędowej, ma prawo do odszkodowania; poszkodowany ma także prawo, zgodnie z ustawą, domagać się odszkodowania bezpośrednio od osoby, która szkodę wyrządziła.

23.8. POZYCJA OBYWATELA WOBEC ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Wpływ na administrację publiczną: • konstytucyjne prawo obywateli do współdziałania, zgodnie z ustawą, bezpośrednio lub przez swoich przedstawicieli w kierowaniu sprawami publicznymi (czynne i bierne prawo wyborcze) • zgodnie z konstytucją, każdy obywatel ma prawo przedkładać petycje oraz podejmować inne inicjatywy o znaczeniu społecznym.

Gwarancje procesowe w stosunkach z administracją publiczną: • zgodnie z konstytucją, akty normatywne niższego rzędu niż ustawa muszą być zgodne z konstytucją i ustawami; akty indywidualne i inne działania organów państwa, organów wspólnot lokalnych i osób urzędowych muszą znajdować podstawę w ustawie lub w aktach normatywnych wydawanych zgodnie z ustawą • zgodnie z konstytucją, akty normatywne muszą być ogłaszane przed wejściem w życie; akt normatywny wchodzi w życie w piętnastym dniu po jego ogłoszeniu, chyba że stanowi on inaczej; akty normatywne państwa są ogłaszane w państwowym dzienniku urzędowym, zaś akty normatywne wspólnot lokalnych w organie publikacyjnym, który same określają • zgodnie z konstytucją, ustawy, inne akty normatywne i akty o charakterze ogólnym nie mogą działać wstecz; jedynie ustawa może dopuścić w poszczególnych przypadkach działanie prawa wstecz, jeśli jest to uzasadnione interesem publicznym i jeśli nie narusza praw nabytych • zgodnie z konstytucją, stosunki prawne ustanowione prawomocną decyzją organu państwa można rozwiązywać, uznawać za nieważne lub zmieniać jedynie w przypadkach i w postępowaniu określonych ustawą • zgodnie z konstytucją, każdemu zapewnia się równą ochronę jego praw w postępowaniach przed sądami i innymi organami państwa, przed organami wspólnot lokalnych i przed osobami urzędowymi, które decydują o jego prawach, obowiązkach lub interesach

prawnych • zgodnie z konstytucją, o zgodności z ustawą ostatecznych aktów indywidualnych określających uprawnienia, wolności i korzyści prawne jednostek oraz organizacji, wydawanych przez organy państwa, organy wspólnot lokalnych oraz osoby urzędowe, rozstrzyga na drodze sporu administracyjnego właściwy sąd, chyba że ustawa w odniesieniu do danej sprawy ustanawia inne zasady ochrony prawnej; jeśli nie ustanowiono innych zasad ochrony prawnej, w sprawach administracyjnych właściwy sąd orzeka także o zgodności z ustawą indywidualnych działań i aktów naruszających konstytucyjne prawa jednostki • zgodnie z konstytucją, językiem urzędowym jest język słoweński, z tym że na obszarach gmin, w których zamieszkują narodowe wspólnoty włoska lub węgierska, językami urzędowymi są również włoski lub węgierski • zgodnie z konstytucją, każdy, urzeczywistniając swoje prawa i obowiązki, a także występując przed organami państwa i innymi organami, które realizują zadania publiczne, ma prawo, w sposób określony ustawą, posługiwać się własnym językiem i pismem • cudzoziemcy korzystają, zgodnie z umowami międzynarodowymi, z wszelkich praw zapewnionych konstytucją i ustawami z wyjątkiem praw, które na mocy konstytucji lub ustaw przysługują jedynie obywatelom Słowenii • konstytucyjne gwarancje ochrony danych osobowych; zakaz wykorzystywania danych osobowych w sposób sprzeczny z celem, dla którego zostały zebrane; reguła, że zasady zbierania, przetwarzania i wykorzystywania, a także kontroli oraz ochrony poufności danych osobowych określa ustawa; zasada, że każdy ma prawo zapoznać się ze swoimi danymi osobowymi oraz ma prawo do sądowej ochrony przed ich nadużyciem • zgodnie z konstytucją, każdy ma prawo do rozstrzygnięcia bez nieuzasadnionej zwłoki przez niezawisły i bezstronny sąd (ustanowiony ustawą) o jego prawach i obowiązkach, a także o wniesionym przeciw niemu oskarżeniu • zgodnie z konstytucją, każdy ma prawo do wnoszenia odwołań i korzystania z innych środków prawnych przeciw orzeczeniom sądów i innych organów państwowych, organów wspólnot lokalnych oraz osób urzędowych, które decydują o jego prawach, obowiązkach lub interesach prawnych • konstytucyjne prawo do skargi konstytucyjnej do Sądu Konstytucyjnego w sprawach zarzutu naruszenia aktami indywidualnymi praw człowieka i podstawowych wolności • konstytucyjne prawo zwrotu się, zgodnie z ustawą, w sprawie naruszenia przez organ państwa, organ wspólnoty lokalnej lub osoby urzędowej praw człowieka i podstawowych wolności.

LITERATURA UZUPEŁNIAJĄCA

Konstytucja Republiki Słowenii, wstęp P. Winczorek, Warszawa 1994.

Mikuli P., *System konstytucyjny Słowenii*, Warszawa 2004.

Sokół W., Grylak B., *System polityczny Słowenii*, (w:) *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, red. W. Sokół, M. Zmigrodzki, Lublin 2005.

24. SZWECJA (Królestwo Szwecji)

24.1. UWARUNKOWANIA KSZTAŁTU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Podstawy konstytucyjne: • cztery odrębne akty prawne uchwalone w latach 1810–1991 (zgodnie z tradycją w każdym wypadku przez dwa kolejne składy parlamentu), stanowiące „prawa fundamentalne Królestwa”: *Akt o Formie Rządu* (z 1974 r. ze zmianami), *Akt o Sukcesji* (z 1810 r.; tekst jednolity z 1979 r.), *Akt o Wolności Druku* (1949 r. ze zmianami) i *Akt o Wolności Wypowiedzi* (z 1991 r.; tekst jednolity z 1998 r.).

Forma państwa i system rządów: • monarchia konstytucyjna • system ustrojowy demokratycznego państwa prawa z podziałem władz i szeroką regulacją problematyki praw i wolności jednostki • system parlamentarny • znaczne ograniczenie wpływów monarchy na rządzenie państwem • silna pozycja premiera w systemie władzy wykonawczej • instytucja referendum.

Powierzchnia i charakter terytorium: • 450 tys. km²; zwarte terytorium.

Liczba, struktura narodowościowa i rozmieszczenie ludności: • w 2005 r. 9 mln • ok. 90% to Szwedzi, 2% Finowie, 1% Lapończycy oraz inne niewielkie mniejszości • ok. 80% ludności miejskiej.

Uwarunkowania historyczne: • długa tradycja funkcjonowania administracji publicznej o charakterze samorządowym.

24.2. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Ustrój terytorialny państwa i podstawy systemu administracji publicznej: • państwo unitarne • struktura terytorialna państwa obejmująca hrabstwa i gminy • hrabstwa (w dwóch wypadkach prowincje) jako szczebel regionalny w podstawowym podziale terytorialnym z administracją samorządową • na szczeblu regionalnym również rządowe struktury administracyjne • gmina samorządowa jako struktura władzy lokalnej.

Sposób regulacji: • ograniczony zakres regulacji konstytucyjnych w sprawach samorządu jako wyraz przekonania o prawie instytucji samorządowych do autonomicznego funkcjonowania.

Struktury i instytucje: • administracja zdecentralizowana z wyodrębnionymi dwoma szczeblami podziału administracyjnego na samodzielne jednostki samorządowe • trwający od 1999 r. proces przekształcania hrabstw w regiony • znaczny zakres spraw oddanych do decydowania kolegialnego • duża ilość oryginalnych rozwiązań o długiej tradycji, m.in. brak podporządkowania urzędów centralnych administracji rządowej poszczególnym ministrom • tendencja do wyraźnego oddzielania w sferze instytucji funkcji stanowiących od wykonawstwa • brak podporządkowania hierarchicznego między gminami i regionami (wyraźnie określony podział kompetencji).

Kompetencje: • znaczna ilość zadań administracji państwowej realizowanych przez organy samorządu terytorialnego • możliwość przekazywania zadań administracyjnych do

wykonywania na podstawie ustawy: spółce, zrzeszeniu, fundacji, zarejestrowanej gminie wyznaniowej (bądź jakiegokolwiek ich części organizacyjnej albo wydzielonej jednostce)

- zasada, zgodnie z którą żaden organ władzy państwowej nie może decydować o sposobie rozstrzygania przez władzę zarządzającą poszczególnych spraw jednostek lub gmin, jak też o sposobie stosowania przez nią przepisów prawa.

Finanse: • zasada budżetowania sfery publicznej • duża samodzielność finansowa samorządu terytorialnego; podstawowe znaczenie lokalnych podatków dochodowych w dochodach gmin (powyżej 50% dochodów) i regionów (blisko 80% dochodów); postępujący od ostatniej dekady XX w. proces ograniczenia państwowych dotacji celowych na rzecz subwencji (dotacji) ogólnych.

Procedury i standardy: • wzrost deregulacji i urynkowienia administracji (system zleceń na zasadzie konkurencji) • dostęp do dokumentów publicznych • powstrzymywanie się instytucji publicznych od działań ograniczających (naruszających) wolność prasy • zasada, zgodnie z którą prawo do podejmowania decyzji w gminach i okręgach przysługuje wybieralnym zgromadzeniom.

Kadry: • system służby cywilnej w administracji państwowej (model pozycyjny) z wyraźnym podziałem na stanowiska polityczne i urzędnicze w administracji; często stosowany system kontraktów terminowych i zadaniowych • ustawowy tryb regulacji statusu prawnego pracowników urzędów administracji państwowej • zasada, zgodnie z którą jedynie obywatel szwedzki ma prawo być sędzią, zajmować urząd podległy bezpośrednio rządowi, być kierownikiem organu podległego bezpośrednio Riksdagowi lub rządowi albo być członkiem takiego organu lub też kierownictwa, być urzędnikiem kancelarii rządu podległym bezpośrednio członkowi rządu lub być wysłannikiem szwedzkim; możliwość ustanowienia wymogu obywatelstwa również w innych przypadkach w ustawie lub pragmatyce służbowej.

24.3. POZIOM CENTRALNY (RZĄD I ADMINISTRACJA RZĄDOWA)

Zarys struktury organów publicznych: • jednoizbowy (od 1969 r.) parlament (Riksdag), który sprawuje też „nadzór nad kierownictwem i administracją Królestwa” • król jako dziedziczna głowa państwa i rząd, który „kieruje Królestwem”, jako podmioty władzy wykonawczej • Sąd Najwyższy, Najwyższy Sąd Administracyjny, sądy powszechne oraz sądy administracyjne jako organy wymiaru sprawiedliwości • system rzeczników praw.

Sposób powołania rządu oraz cechy charakterystyczne jego stosunków z innymi organami: • premier powoływany przez Riksdag na podstawie kandydatury wskazanej po konsultacjach politycznych przez przewodniczącego parlamentu • pozostali członkowie rządu powoływani przez premiera • wymóg posiadania przez rząd zaufania Riksdagu • parlamentarne wotum nieufności wobec rządu lub jego członka skutkujące dymisją (zarządzeniem przez rząd wyborów nadzwyczajnych).

Skład i struktura rządu oraz pozycja członków rządu: • w ujęciu konstytucyjnym w skład rządu wchodzi premier i pozostali członkowie rządu (ministrowie) • silna pozycja premiera • zakres działalności poszczególnych ministrów określa rząd.

Zakres i tryb działania rządu: • kolegialny tryb pracy rządu (dla podejmowania decyzji niezbędna obecność na posiedzeniu — odbywającym się na wezwanie i pod przewodnictwem premiera — co najmniej pięciu członków rządu) • system częstych nieformalnych spotkań członków gabinetu ministrów (m.in. tzw. *lunch deliberations*) w celu uzgadniania stanowisk • znaczny zakres spraw poddanych decydowaniu w trybie kolegialnym przy zawężeniu ilości spraw rozstrzyganych na szczeblu departamentów (ministerstw), z równoczesnym upowszechnianiem się praktyki delegowania przez rząd swoich uprawnień

decyzyjnych bezpośrednio do agencji wykonawczych • konstytucyjne prawo stowarzyszeń i poszczególnych osób do przedstawiania w niezbędnym zakresie ich stanowiska w toku prac przygotowawczych rządu.

Struktura instytucjonalna i mechanizm jej kształtowania: • kompetencja rządu do określania zakresu działalności poszczególnych ministerstw • mniejsza obsada kadrowa w departamentach (ministerstwach) i ukierunkowanie tych zespołów pracowniczych na wykonywanie funkcji programowania, określania kierunków polityki i kontrolowania realizacji planów • bieżące administrowanie przede wszystkim w gestii branżowych agencji rządowych (usytuowanych najczęściej poza strukturą departamentów i działających autonomicznie w stosunku do tych departamentów) • uprawnienia w zakresie obsady kierownictw agencji wykonawczych w gestii rządu, zaś urzędnicy wykonawczy agencji zatrudnieni na zasadach służby cywilnej • stały sekretarz stanu w departamencie (ministerstwie) jako jego kierownik profesjonalny • brak centralizacji w zakresie polityki rekrutacji i awansowania kadr administracji rządowej.

Ujęcie kompetencji rządu w relacjach do administracji publicznej: • podległość rządowi Kanclerza Sprawiedliwości, Prokuratora Krajowego, urzędów centralnych i urzędów okręgowych oraz wszystkich innych organów administracji państwowej, które nie zostały z mocy ustawy podporządkowane parlamentowi • kompetencje organów centralnych administracji skupione przede wszystkim na planowaniu i zarządzaniu w zakresie funkcji ogólnonarodowych (m.in. w sferze polityki makroekonomicznej, nauki, kultury, ochrony zdrowia, bezpieczeństwa publicznego, obronności i komunikacji).

Udział rządu w tworzeniu prawa: • rządowa inicjatywa ustawodawcza • monopol rządu w zakresie przedkładania projektu budżetu państwa • prawo rządu do regulowania określonych konstytucyjnie spraw (z wyjątkiem podatków) w drodze rozporządzeń z mocą ustawy.

Wymagania i ograniczenia dotyczące członków rządu i funkcjonariuszy rządowych: • zasada, że członkiem rządu może zostać tylko obywatel szwedzki, będący nim od co najmniej dziesięciu lat • zakaz łączenia mandatu parlamentarnego z obecnością w rządzie • konstytucyjny zakaz podejmowania przez członka rządu dodatkowego publicznego lub prywatnego zatrudnienia albo też przyjmowania zleceń bądź wykonywania działalności mogącej podważyć publiczne zaufanie do niego.

24.4. ADMINISTRACJA PUBLICZNA NA POZIOMIE REGIONALNYM I W WYŻSZYCH JEDNOSTKACH WŁADZY LOKALNEJ

Nazwa i liczba jednostek podziału, sposób ich kształtowania i charakter: • 24 hrabstwa (regiony) jako jednostki samorządu terytorialnego wyższego szczebla • największa z tych jednostek ma ponad 1,8 mln, zaś najmniejsza ok. 58 tys. mieszkańców • usytuowanie w hrabstwach również organów administracji rządowej, w tym oddziałów licznych agencji rządowych działających pod kierunkiem gubernatora mianowanego przez rząd • ustawowy tryb tworzenia i znoszenia hrabstw.

Status i kompetencje hrabstwa: • osobowość prawna i prawa majątkowe • własny budżet • możliwość nakładania podatków i opłat • prawo ustalania (w określonych granicach) wysokości podatków lokalnych oraz stawek opłat za niektóre usługi komunalne • konstytucyjne gwarancje prawa do pobierania podatków na realizację swych zadań • prawo do prowadzenia działalności gospodarczej na własną odpowiedzialność, w tym tworzenia przedsiębiorstw komunalnych w celu dostarczania usług mieszkańcom gminy • podział zadań regionu na obowiązkowe (wynikające z ustaw i zleceń rządu, np. w sprawie

zapewnienia określonych usług) oraz fakultatywne (realizowane na podstawie rozstrzygnięć samorządowego organu stanowiącego) • kompetencje w zakresie spraw ochrony zdrowia, specjalistycznej oświaty publicznej, wspierania rozwoju gospodarczego oraz komunikacji publicznej.

Organy stanowiące hrabstwa: • zgromadzenie jako organ przedstawicielski (w dwóch wypadkach rady regionalne) • wybory powszechne i bezpośrednie z zastosowaniem ordynacji proporcjonalnej • kadencja 4-letnia.

Organy wykonawcze hrabstwa: • komisja wykonawcza na czele z liderem największej partii w zgromadzeniu.

Urzędy obsługi administracyjnej hrabstwa: • urzędy samorządowe podległe komisjom.

Stosunki samorządowych organów szczebla regionalnego z organami centralnymi i lokalnymi: • funkcjonowanie na szczeblu regionalnym zarządu administracji państwowej na czele z powołanym przez rząd (i mu podległym) gubernatorem oraz kilkunastoma członkami wyznaczonymi przez radę regionu • w kompetencji zarządu administracji państwowej m.in. sprawy planowania regionalnego, koordynacji działań administracji oraz ochrony porządku i bezpieczeństwa w regionie • wśród uprawnień kontrolnych zarządu administracji państwowej w stosunku do samorządowej administracji regionalnej m.in. kwestie planowania przestrzennego, budownictwa, ochrony środowiska i jakości dróg oraz wykonywanie zadań obowiązkowych samorządu.

24.5. ADMINISTRACJA PUBLICZNA W PODSTAWOWYCH JEDNOSTKACH WŁADZY LOKALNEJ

Rodzaj jednostek władzy lokalnej, sposób ich kształtowania i charakter administracji: • gminy o charakterze samorządowym i terytorialnym (w 2005 r., po ewolucyjnej konsolidacji w drugiej połowie XX w., w liczbie 290 w miejsce blisko 2,5 tys. funkcjonujących wcześniej) • duże rozpiętości powierzchni i liczby mieszkańców w poszczególnych gminach • usytuowanie w gminie oddziałów niektórych agencji rządowych • ustawowy tryb tworzenia i znoszenia gmin • gmina Gotlandia na prawach hrabstwa.

Status i kompetencje: • osobowość prawna i prawa majątkowe • prawo do prowadzenia działalności gospodarczej na własną odpowiedzialność, w tym tworzenia przedsiębiorstw komunalnych w celu dostarczania usług mieszkańcom gminy • autonomia budżetowa (ograniczanie państwowych dotacji celowych na rzecz subwencji ogólnej w wysokości wynikającej z dążenia do wyrównywania warunków finansowych w gminach) • prawo do ustalania (w określonych granicach) wysokości podatków lokalnych oraz stawek opłat za niektóre usługi komunalne • kompetencje w sprawach lokalnych z wyłączeniem znajdujących się w zakresie działania organów regionów • podział zadań na obowiązkowe (wynikające z ustaw i zleceń rządu, np. w sprawie zapewnienia określonych usług) oraz fakultatywne (realizowane na podstawie rozstrzygnięć samorządowego organu stanowiącego) • znaczny udział gmin w realizacji zadań w sferze: usług socjalnych, powszechnego szkolnictwa obowiązkowego, zagospodarowania gruntów, ochrony środowiska, kultury, usług technicznych i publicznych usług pogotowia • międzygminne przepływy finansowe (między gminami finansowo najsilniejszymi i najsłabszymi) zmierzające do wyrównywania warunków wykonywania zadań publicznych.

Organy stanowiące: • rada gminy jako organ przedstawicielski • wybory powszechne i bezpośrednie z zastosowaniem ordynacji proporcjonalnej; bierne i czynne prawo wyborcze dla mieszkańców od 18. roku życia; zakaz kandydowania osób zajmu-

jących kierownicze stanowiska w administracji samorządowej • kadencja 4-letnia • liczba radnych (od 31 do powyżej 100) uzależniona od liczebności mieszkańców gminy • specyficzne rozwiązanie w postaci zastępców radnych (z tych samych partii co zastępowani radni); prawo zastępców do wyřeczania (również doraźnie) radnych w wypadku utrudnień w pełnieniu obowiązków przez tych ostatnich • przewodniczący rady wybrany przez radę ze swojego grona • szeroki zakres spraw zastrzeżonych do wyłącznej decyzji rady, w tym w sferze obsady gminnych stanowisk • możliwość przeprowadzania referendum gminnego (z inicjatywy rady lub co najmniej 5% mieszkańców uprawnionych do głosowania).

Organy wykonawcze: • jedna z komisji rady (tzw. komisja główna lub centralna) z uprawnieniami wykonawczymi i koordynacyjnymi, pracująca pod kierunkiem przewodniczącego komisji wybranego — tak jak cała komisja — przez radę gminy (zwykle na okres kadencji), oraz komisje branżowe, a ostatnio również terytorialne (do spraw poszczególnych części terytorium gminy) i funkcjonalne (np. do spraw zakupów lub do spraw sprzedaży).

Urzędy obsługi administracyjnej: • biura podporządkowane poszczególnym komisjom rady • podporządkowanie personelu urzędniczego w gminie jednej z komisji rady.

Stosunki organów szczebla lokalnego z organami rządowymi i regionalnymi: • konstytucyjnie określone prawo powierzania gminie zadań administracyjnych • rozwinięty system subwencji wyrównawczych (zasada przekazywania części środków z gmin o wysokich wpływach z podatków do gmin o niskich dochodach).

24.6. SPECYFIKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W DUŻYCH MIASTACH

Rozwiązania specyficzne: • miasto stołeczne Sztokholm jako gmina i stolica jednego z regionów • dodatkowy organ wykonawczy w stolicy złożony z kilku (wybranych zwykle na 3 lata z grona członków rady) osób pełniących swoje funkcje zawodowo (tzw. rząd Sztokholmu).

24.7. KONTROLA I ODPOWIEDZIALNOŚĆ W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Kontrola legalności: • kontrola działania administracji przez sądy administracyjne bez ograniczenia przedmiotowego do kwestii oceny legalności działań • kontrola ombudsmana (jednego lub — zazwyczaj — kilku działających w poszczególnych dziedzinach) w zakresie uchybień w stosowaniu ustaw lub innych przepisów działalności publicznej; prawo ombudsmana do dostępu do dokumentów, żądania informacji i wyjaśnień oraz wszczynania postępowania • działania kontrolne rewizorów państwowych (wybranych przez Riksdag) • kontrola legalności działalności komisji gminnych przez kontrolerów powołanych przez radę gminy.

Kontrola finansowa: • kontrola wykonania rocznych rozliczeń z rachunków publicznych przez rewidentów państwowych przedkładających swoje sprawozdanie do decyzji Riksdagu • kontrola finansowa działalności komisji gminnych przez kontrolerów powołanych przez radę gminy • kontrola finansowa działalności komisji gminnych przez organy administracji rządowej w zakresie wydatkowania dotacji celowych.

Odowiedzialność prawna: • możliwość wniesienia przez Komisję Konstytucyjną wobec osoby, która jest — lub była — członkiem rządu, oskarżenia do Sądu Najwyższego za przestępstwa popełnione w związku z pełnioną funkcją, w razie poważnego zaniedbania przez ową osobę swoich obowiązków służbowych.

Odowiedzialność polityczna: • kontrola parlamentarna nad rządem i administracją (m.in. zapytania, interpelacje, żądanie informacji, działalność Komisji Konstytucyjnej

upoważnionej do kontrolowania wykonywania obowiązków przez członków rządu oraz sposobu ich pracy przy załatwianiu spraw rządowych, z prawem dostępu do protokołów dotyczących decyzji rządowych i związanych z tym dokumentów) • konstytucyjnie określona odpowiedzialność rządu przed parlamentem • parlamentarne wotum nieufności wobec rządu lub jego członka skutkujące dymisją (lub zarządzeniem przez rząd wyborów nadzwyczajnych).

Odpowiedzialność za szkody wynikające z działania administracji publicznej: • odpowiedzialność odszkodowawcza państwa i samorządu za działania funkcjonariuszy publicznych.

24.8. POZYCJA OBYWATELA WOBEC ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Wpływ na administrację publiczną: • czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach parlamentarnych i samorządowych • konstytucyjne prawo stowarzyszeń i poszczególnych osób do przedstawiania w niezbędnym zakresie ich stanowiska w toku prac przygotowawczych rządu.

Gwarancje procesowe w stosunkach z administracją publiczną: • zgodnie z konstytucją, władza publiczna jest wykonywana w ramach określonych ustawami • zgodnie z konstytucją, władze publiczne oraz inne osoby wykonujące zadania w zakresie administracji publicznej powinny w swojej działalności uwzględniać równość wszystkich wobec prawa oraz kierować się rzeczością i bezstronnością • prawo obywatela do dochodzenia swoich praw i wolności przed sądami • prawo każdego obywatela szwedzkiego do zapoznania się z dokumentami publicznymi, z ograniczeniami wyraźnie wskazanymi w prawie fundamentalnym lub ustawie (szerokie rozumienie pojęcia dokumentu publicznego, za który uważa się treść wyrażoną pisemnie lub obrazem bądź zapis, który może zostać odczytany, wysłuchany albo w inny sposób odtworzony, jeżeli jest przechowywany przez organ publiczny i został sporządzony lub otrzymany przez organ władzy publicznej) • konstytucyjna gwarancja ochrony każdego obywatela, w zakresie określonym bliżej innymi aktami prawnymi, przed naruszeniem jego integralności osobistej poprzez rejestrowanie o nim informacji w toku automatycznego przetwarzania danych, oraz zakaz umieszczania obywatela, bez jego zgody, w jakimkolwiek spisie publicznym, jedynie na podstawie jego poglądów politycznych.

LITERATURA UZUPEŁNIAJĄCA

- Gustafsson A., *Samorząd terytorialny w Szwecji*, Szczecin 1992.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna, zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Konstytucja Szwecji, wstęp M. Grzybowski, tłum. K. Dębiński, M. Grzybowski, Warszawa 2000.
- Dolnicki B., *Organizacja gminy w Szwecji*, (w:) tegoż, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2003.
- Grzybowski M., *Rząd i administracja rządowa w monarchiach skandynawskich (Dania – Norwegia – Szwecja)*, Kraków 2001.
- Grzybowski M., *Systemy konstytucyjne państw skandynawskich*, Warszawa 1998.
- Lipska-Sondecka A., *Samorząd terytorialny Republiki Federalnej Niemiec, Szwecji i Hiszpanii*, Koszalin 2005.
- Mazur S., *Narodowe modele administracji publicznej*, (w:) *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2005.
- Sroka J., *Kierunki przeobrażeń systemów administracji publicznej w Belgii, Holandii oraz Danii i Szwecji*, (w:) *Administracja publiczna w procesie przemian*, red. A. Ferens, I. Macek, Wrocław 2002.

25. WĘGRY (Republika Węgierska)

25.1. UWARUNKOWANIA KSZTAŁTU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Podstawy konstytucyjne: • konstytucja przyjęta w 1949 r. przez Zgromadzenie Krajowe i zasadniczo znowelizowana po zmianie ustroju w latach 1989–1990 oraz w latach następnych.

Forma państwa i system rządów: • republika • demokratyczne państwo prawne • trójpodział władz • zmodyfikowany system parlamentarno-gabinetowy • dualistyczny kształt egzekutywy z wyraźnie słabszą pozycją prezydenta • rozbudowane instrumenty demokracji bezpośredniej (referendum i inicjatywa ludowa na szczeblu krajowym i lokalnym).

Powierzchnia i charakter terytorium: • 93 tys. km²; zwarte terytorium.

Liczba, struktura narodowościowa i rozmieszczenie ludności: • w 2005 r. 10,1 mln • ok. 90% to Węgrzy, rozproszona mniejszość Romów (ponad 4%) oraz inne niewielkie mniejszości, w tym przede wszystkim Niemcy (2%) i Słowacy • ponad 65% ludności miejskiej (w tym ponad 17% w stolicy).

Uwarunkowania historyczne: • brak tradycji rozwiniętego samorządu terytorialnego • jednolitość organów władzy publicznej odziedziczona po okresie ustroju socjalistycznego • wyczulenie na problemy narodowościowe w związku z dużą liczbą Węgrów zamieszkających poza granicami kraju w państwach sąsiednich (tzw. odwrócony problem mniejszości narodowej).

25.2. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Ustrój terytorialny państwa i podstawy systemu administracji publicznej: • państwo unitarne • konstytucyjnie ustalona zasada podziału terytorialnego państwa na stolicę, województwa, miasta i gminy • zgodnie z konstytucją, społeczności wyborców w gminie, mieście, stolicy i jej dzielnicach oraz w województwie przysługuje prawo do samorządności lokalnej, której treścią jest samodzielne, demokratyczne prowadzenie lokalnych spraw publicznych dotyczących społeczności wyborców, jak również sprawowanie lokalnej władzy publicznej w interesie ludności • zgodnie z konstytucją, podstawowe prawa samorządów lokalnych są równe, obowiązki samorządów mogą być zróżnicowane, prawa i obowiązki samorządów lokalnych określa ustawa • wykonywanie kompetencji samorządów podlega ochronie sądowej, w obronie swych praw samorząd może występować do Trybunału Konstytucyjnego.

Sposób regulacji: • odrębny, obszerny rozdział konstytucji poświęcony samorządowi lokalnemu (jego treść ustalono nowelą konstytucji z 1990 r.).

Struktury i instytucje: • administracja zdecentralizowana z wyodrębnionym poziomem regionalnym i lokalnym.

Kompetencje: • dominujący udział samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań administracji publicznej na szczeblu lokalnym i regionalnym • zgodnie z konstytucją

tucją, wyborcy realizują samorządność lokalną za pośrednictwem wybranego przez siebie organu przedstawicielskiego, jak również w drodze referendum lokalnego • zgodnie z konstytucją, do przyjęcia ustawy o samorządach lokalnych są wymagane głosy dwóch trzecich obecnych deputowanych do Zgromadzenia Krajowego; ustawa przyjęta taką samą większością głosów może ograniczyć podstawowe prawa samorządu; o wyborach członków lokalnych organów przedstawicielskich i burmistrzów stanowią odrębne ustawy, do których przyjęcia wymagane są głosy dwóch trzecich obecnych deputowanych do Zgromadzenia Krajowego.

Finanse: • zasada budżetowania sfery publicznej.

Kadry: • służba cywilna w administracji rządowej (przewaga rozwiązań właściwych dla modelu awansowego).

25.3. POZIOM CENTRALNY (RZĄD I ADMINISTRACJA RZĄDOWA)

Zarys struktury organów publicznych: • jednoizbowy parlament (Zgromadzenie Krajowe) jako organ ustawodawczy • pochodzący z wyborów pośrednich (przez parlament) prezydent (głowa państwa) oraz rząd jako podmioty władzy wykonawczej • Sąd Najwyższy i sądy powszechne jako organy wymiaru sprawiedliwości • Trybunał Konstytucyjny jako organ właściwy m.in. do kontroli konstytucyjności aktów prawnych, w tym aktów prawnych rządu, i do rozstrzygania sporów kompetencyjnych • rzecznicy parlamentarni praw obywatelskich i praw mniejszości narodowych i etnicznych (mający umocowanie konstytucyjne) oraz rzecznicy ochrony danych osobowych i prawa do informacji • Państwowa Izba Obrachunkowa.

Sposób powołania rządu oraz cechy charakterystyczne jego stosunków z innymi organami: • wybór premiera przez parlament na wniosek prezydenta (połączony z przyjęciem przedstawionego programu) • powołanie innych członków rządu przez prezydenta na wniosek premiera • wymóg posiadania przez rząd zaufania w parlamencie (możliwość uchwalenia konstruktywnego wotum nieufności) • możliwość wnoszenia przez rząd wniosku o wotum zaufania oraz wiązania przez rząd sprawy przyjęcia projektu ustawy z kwestią zaufania do gabinetu (obowiązek dymisji rządu w wypadku nieuzyskania zaufania).

Skład i struktura rządu oraz pozycja członków rządu: • w ujęciu konstytucyjnym rząd składa się z premiera i ministrów • możliwość powoływania ministrów bez teki • wyznaczenie ministra zastępującego premiera w gestii szefa gabinetu • konstytucyjne kompetencje premiera do przewodniczenia posiedzeniom rządu i czuwania nad wykonywaniem rozporządzeń i uchwał rządu • konstytucyjne kompetencje ministrów do kierowania działami administracji państwowej znajdującymi się w ich zakresie działania oraz działalnością podległych im organów.

Zakres i tryb działania rządu: • konstytucyjnie określona kompetencja rządu do kierowania pracą ministerstw i innych organów podległych mu bezpośrednio oraz do koordynowania ich działalności.

Struktura instytucjonalna i mechanizm jej kształtowania: • ustawowy tryb tworzenia ministerstw • prawo rządu do tworzenia komisji rządowych w celu wykonania zadań w określonych dziedzinach.

Ujęcie kompetencji rządu w relacjach do administracji publicznej: • konstytucyjne prawo rządu do poddania swemu bezpośredniemu nadzorowi każdej dziedziny administracji państwowej i do utworzenia w tym celu odrębnych organów • szerokie ujęcie kompetencji rządu dające podstawę do jego udziału w określaniu i realizacji polityki państwa.

Udział rządu w tworzeniu prawa: • rządowa inicjatywa ustawodawcza • monopol rządu w zakresie wniesienia projektu budżetu państwa • konstytucyjne prawo rządu oraz członków rządu do wydawania — w zakresie swoich kompetencji — rozporządzeń i do przyjmowania uchwał, które nie mogą być sprzeczne z ustawami, przy czym w wypadku zagrożenia rząd może na podstawie upoważnienia Zgromadzenia Krajowego wydawać rozporządzenia i przedsięwziąć środki odbiegające od postanowień poszczególnych ustaw.

Wymagania i ograniczenia dotyczące członków rządu i funkcjonariuszy rządowych: • zakaz łączenia mandatu parlamentarnego z zatrudnieniem w administracji państwowej, z wyjątkiem członka rządu i politycznego sekretarza stanu • zgodnie z konstytucją, status prawny członków rządu i sekretarzy stanu, ich wynagrodzenie oraz tryb pociągania ich do odpowiedzialności ustala odrębna ustawa.

25.4. ADMINISTRACJA PUBLICZNA NA POZIOMIE REGIONALNYM I W WYŻSZYCH JEDNOSTKACH WŁADZY LOKALNEJ

Nazwa i liczba jednostek podziału, sposób ich kształtowania i charakter: • regiony administracyjne (w 2005 r. w liczbie 7) jako regiony w rozumieniu klasyfikacji Unii Europejskiej; zadania regionów związane m.in. z polityką rozwoju i zarządzaniem funduszami wspólnotowymi realizują organy zdekoncentrowanej administracji rządowej • 19 województw (*komitatów*) z administracją samorządową, które mogą być traktowane jako wyższe jednostki władzy lokalnej • konstytucyjnie określona kompetencja parlamentu do decydowania — na wniosek rządu — o terytorium, nazwie i siedzibie województw, o nadaniu miastu praw województwa oraz o tworzeniu dzielnic stołecznych.

Kompetencje: • podział na kompetencje własne (m.in. z zakresu planowania przestrzennego i ochrony środowiska) oraz przekazane przez organy rządowe.

Organy stanowiące województwa: • zgromadzenie wojewódzkie (sejmik) złożone z członków wybranych — zgodnie z zasadą konstytucyjną — przez wyborców w bezpośrednim i tajnym głosowaniu, na podstawie powszechnego i równego prawa wyborczego przy zastosowaniu ordynacji proporcjonalnej • przewodniczący wybrany w głosowaniu tajnym przez członków zgromadzenia.

Organy wykonawcze województwa: • przewodniczący zgromadzenia.

Urzędy obsługi administracyjnej województwa: • urząd podległy przewodniczącemu zgromadzenia.

Stosunki organów województwa z organami centralnymi i lokalnymi: • nadzór i kontrola ze strony organów rządowych, w tym organów funkcjonujących na szczeblu regionu administracyjnego.

25.5. ADMINISTRACJA PUBLICZNA W PODSTAWOWYCH JEDNOSTKACH WŁADZY LOKALNEJ

Rodzaj jednostek władzy lokalnej, sposób ich kształtowania i charakter administracji: • gminy jako samorządowe jednostki terytorialne o charakterze lokalnym (w 2005 r. w liczbie 3169, w tym 233 gminy miejskie, 2889 gmin wiejskich, 23 gminy miejskie na prawach województwa i 23 gminy w Budapeszcie).

Kompetencje: • zgodnie z konstytucją, lokalny organ przedstawicielski: samodzielnie normuje i zarządza w sprawach samorządowych, zaś jego rozstrzygnięcia mogą być kontrolowane wyłącznie z punktu widzenia legalności; w stosunku do własności samorządowej lokalny organ przedstawicielski realizuje prawa przysługujące właścicielowi, samodziel-

nie gospodaruje przychodami samorządu, może podejmować działalność gospodarczą na własną odpowiedzialność; jest uprawniony do własnych przychodów potrzebnych na realizację określonych w ustawie zadań samorządu, jak również uczestniczy proporcjonalnie do zadań w pomocy państwa • w ramach ustawy, lokalna jednostka terytorialna ustala rodzaje i wysokość podatków lokalnych, swoją organizację i regulamin • lokalna jednostka terytorialna może ustanawiać godło samorządowe oraz lokalne odznaczenia i tytuły honorowe • w sprawach publicznych, które dotyczą społeczności lokalnej, lokalna jednostka terytorialna może występować w wnioskami do organów uprawnionych do wydania rozstrzygnięcia • lokalna jednostka terytorialna może swobodnie zrzeszać się z innymi lokalnymi organami przedstawicielskimi, w celu reprezentowania interesów tworzyć samorządowe związki interesów, w zakresie swych zadań może współpracować z samorządami lokalnymi innych państw, jak również być członkiem międzynarodowych organizacji samorządowych • w zakresie swych zadań lokalna jednostka terytorialna może wydawać zarządzenia, które nie mogą być sprzeczne z przepisami wyższego rzędu.

Organy stanowiące: • organ przedstawicielski złożony z członków wybranych — zgodnie z zasadą konstytucyjną — przez wyborców w bezpośrednim i tajnym głosowaniu, na podstawie powszechnego i równego prawa wyborczego • w gminach liczących mniej niż 10 tys. mieszkańców ordynacja proporcjonalna, w gminach powyżej 10 tys. mieszkańców ordynacja mieszana • kompetencja prezydenta do wyznaczania daty wyborów samorządów lokalnych • zgodnie z konstytucją, wybory członków organu przedstawicielskiego oraz burmistrza, z wyjątkiem wyborów uzupełniających, należy przeprowadzić w miesiącu października roku czwartego od wyborów poprzednich, zaś kadencja organu przedstawicielskiego trwa do dnia powszechnych wyborów samorządowych (w wypadku nieodbycia się wyborów z powodu braku kandydatów, kadencję organu przedstawicielskiego przedłuża się do dnia wyborów uzupełniających, kadencja burmistrza trwa do chwili wyboru nowego burmistrza) • zgodnie z konstytucją, organ przedstawicielski może przed upływem swej kadencji — zgodnie z warunkami określonymi w ustawie o samorządach lokalnych — postanowić o swym rozwiązaniu (w wypadku rozwiązania się organu przedstawicielskiego lub jego rozwiązania przez Zgromadzenie Krajowe kończy się również kadencja burmistrza) • możliwość bezpośredniego stanowienia przez mieszkańców w trybie referendum gminnego i inicjatywy obywatelskiej.

Organy wykonawcze: • zgodnie z konstytucją, przewodniczącym lokalnego organu przedstawicielskiego jest burmistrz • organ przedstawicielski może powoływać komisje oraz tworzyć swój urząd • oprócz zadań samorządowych burmistrz może wyjątkowo wypełniać takie zadania i kompetencje z dziedziny administracji państwowej, jakie wynikają z ustawy lub rozporządzenia rządu wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego • ustawa lub rozporządzenie rządu może ustanawiać zadania i kompetencje urzędowe z dziedziny administracji państwowej, obowiązujące sekretarza gminy (notariusza publicznego), a wyjątkowo również kierownika administracyjnego urzędu organu przedstawicielskiego • burmistrzowie wybrani w gminach liczących mniej niż 10 tys. mieszkańców przez wyborców w bezpośrednim i tajnym głosowaniu, na podstawie powszechnego i równego prawa wyborczego, natomiast w gminach powyżej 10 tys. mieszkańców przez organ przedstawicielski samorządu gminnego; zgodnie z konstytucją, wybory burmistrza, z wyjątkiem wyborów uzupełniających, należy przeprowadzić w miesiącu października roku czwartego od wyborów poprzednich, zaś kadencja burmistrza trwa do chwili wyboru nowego burmistrza.

Urzędy obsługi administracyjnej: • urząd burmistrzowski.

Stosunki organów szczebla lokalnego z organami rządowymi i regionalnymi: • konstytucyjna kompetencja rządu (przy współdziałaniu ministra spraw wewnętrznych) do zapewnienia kontroli legalności działań samorządów lokalnych; kompetencja rządu do merytorycznej kontroli realizacji zadań zleconych samorządom lokalnym • minister spraw wewnętrznych jako organ kontrolny • możliwość wnioskowania przez rząd do parlamentu (po uzyskaniu opinii Trybunału Konstytucyjnego) o rozwiązywanie organu samorządu terytorialnego, którego działalność jest sprzeczna z konstytucją.

25.6. SPECYFIKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W DUŻYCH MIASTACH

Specyficzne regulacje w Budapeszcie: miasto wydzielone na prawach województwa z administracją samorządową, z konstytucyjnie zagwarantowanym podziałem na 23 dzielnice z administracją samorządową • organ stanowiący: Walne Zgromadzenie Stołeczne złożone z członków wybranych — zgodnie z konstytucją — przez wyborców w bezpośrednim i tajnym głosowaniu, na podstawie powszechnego i równego prawa wyborczego; przewodniczący wybrany w głosowaniu tajnym przez członków tego organu • organ wykonawczy: nadburmistrz wybrany — zgodnie z konstytucją — przez wyborców w bezpośrednim i tajnym głosowaniu, na podstawie powszechnego i równego prawa wyborczego • pełnomocnicy Republiki (przedstawiciele rządu) w stolicy i jej dzielnicach jako organy kontroli przestrzegania prawa przez samorząd.

Rozwiązania specyficzne w innych dużych miastach: • konstytucyjnie gwarantowana możliwość tworzenia dzielnic w miastach.

25.7. KONTROLA I ODPOWIEDZIALNOŚĆ W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Kontrola legalności: • zgodnie z konstytucją, sąd kontroluje legalność decyzji administracyjnych.

Kontrola finansowa: • kontrola wykonania rocznych rozliczeń z rachunków publicznych przez parlament na podstawie ustaleń Państwowej Izby Obrachunkowej (organu Zgromadzenia Krajowego do spraw kontroli finansowo-gospodarczej, władnego do przeprowadzania kontroli pod względem legalności, celowości i efektywności).

Odpowiedzialność polityczna: • kontrola parlamentarna nad rządem i administracją (m.in. zapytania, interpelacje, żądanie informacji, możliwość powołania komisji śledczej oraz konstytucyjne prawo komisji do żądania od każdego danych i wyjaśnień niezbędnych do pracy) • zgodnie z konstytucją, rząd ponosi solidarnie odpowiedzialność przed parlamentem za swoją działalność (zasada konstruktywnego wotum nieufności).

Odpowiedzialność za szkody wynikające z działania administracji publicznej: • odpowiedzialność odszkodowawcza państwa i samorządu za działania funkcjonariuszy publicznych.

25.9. POZYCJA OBYWATELA WOBEC ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Wpływ na administrację publiczną: • bierne i czynne prawo wyborcze w wyborach parlamentarnych • konstytucyjne gwarancje dla każdego zamieszkałego na terytorium Republiki Węgierskiej pełnoletniego obywatela węgierskiego w zakresie biernego prawa wyborczego do samorządów lokalnych oraz samorządów mniejszości • konstytucyjne prawo obywateli do uczestnictwa w prowadzeniu spraw publicznych oraz sprawowania urzędu publicznego stosownie do swoich zdolności, wykształcenia i wiedzy fachowej

• zgodnie z konstytucją, prawo wyborcze w wyborach członków samorządów lokalnych i burmistrzów przysługuje — zgodnie z odrębną ustawą — zamieszkałym w charakterze imigrantów na terenie Republiki Węgierskiej osobom o obywatelstwie innym niż węgierskie, jeśli w dniu wyborów przebywają na terytorium kraju • konstytucyjne prawo mniejszości narodowych i etnicznych do tworzenia samorządów lokalnych i krajowych • konstytucyjne prawo każdego do wnoszenia na piśmie, indywidualnie lub wspólnie z innymi, wniosku lub skargi do właściwego organu państwowego.

Gwarancje procesowe: • zgodnie z konstytucją, każdy może wystąpić, używając określonych ustawą środków prawnych, przeciw wszelkim rozstrzygnięciom wydanym przez sądy, administrację publiczną lub inne władze, które naruszają jego prawa lub prawem uznane interesy; należy dodać, że ustawa, przyjęta głosami dwóch trzecich obecnych deputowanych do Zgromadzenia Krajowego, może ograniczyć prawo dostępu do środków prawnych w tym celu, by rozstrzyganie sporów prawnych mogło następować w rozsądnym terminie • zgodnie z konstytucją, roszczeń wynikłych z naruszania praw podstawowych oraz zarzutów przeciw rozstrzygnięciom państwowym związanym z wypełnianiem obowiązków można dochodzić na drodze sądowej.

LITERATURA UZUPEŁNIAJĄCA

Brodziński W., *System konstytucyjny Węgier*, Warszawa 2003.

Czyż A., *Samorząd terytorialny na Węgrzech*, „Samorząd Terytorialny” 2007 nr 1–2.

Dziemidok-Olszewska B., *System polityczny Węgier*, (w:) *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Lublin 2005.

Konstytucja Republiki Węgierskiej, wstęp W. Brodziński, tłum. H. Donath, wydanie drugie zmienione i uaktualnione, Warszawa 2002.

26. WIELKA BRYTANIA

(Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej)

26.1. UWARUNKOWANIA KSZTAŁTU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Podstawy konstytucyjne: • brak jednolitej konstytucji pisanej • podstawą konstytucyjną system ustaw, prawa precedensowego i konwenansów konstytucyjnych (zwyczajów).

Forma państwa i system rządów: • dziedziczna monarchia konstytucyjna • ugruntowana doktryna suwerenności parlamentu i rządów prawa • trójpodział władz w układzie funkcjonalnym (zakłócony przez formalną obecność monarchy równocześnie w parlamencie i we władzy wykonawczej) • system parlamentarno-gabinetowy • instytucja referendum wprowadzona do praktyki ustrojowej w latach 70. XX w.

Powierzchnia i charakter terytorium: • 244,1 tys. km²; zwarte terytorium na wyspie; poza wyspą przede wszystkim terytoria zależne (Gibraltar, Guernsey, Jersey, Wyspa Man).

Liczba, struktura narodowościowa i rozmieszczenie ludności: • w 2005 r. 59,9 mln • ok. 77% to Anglicy, 9% Szkoci, 5% Walijczycy, 3% Irlandczycy; inne niewielkie mniejszości (w tym Palestyńczycy) • ok. 90% ludności miejskiej.

Uwarunkowania historyczne: • cztery kraje historyczne (Anglia, Walia, Szkocja i Irlandia Północna) • brak ukształtowanego historycznie rozumienia państwa jako jednolitej struktury instytucjonalnej • długa tradycja decentralizacji w ramach systemu zarządu lokalnego (przede wszystkim hrabstw) • brak tradycji lokalnej administracji rządowej o właściwościach ogólnych • silne tendencje do zachowania autonomii (przybierające niejednokrotnie charakter dążeń separatystycznych) w Walii, Szkocji i Irlandii Północnej, neutralizowane przez zagwarantowanie daleko idącej samodzielności tych części Zjednoczonego Królestwa • proces osłabiania niezależności finansowej samorządu terytorialnego w ostatnich dwóch dekadach XX w.

26.2. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Ustrój terytorialny państwa i podstawy systemu administracji publicznej: • państwo unitarne z silnie zaznaczonymi elementami dewolucji administracyjnej (tzn. transferu kompetencji z centrum na szczebel terenowy, zróżnicowanego pod względem przedmiotowym w poszczególnych częściach terytorium) w relacjach między Anglią, Walią, Szkocją i Irlandią Północną • zaawansowany proces dewolucji w wypadku Szkocji (głównie w sferze parlamentarnej — w ramach Parlamentu Szkockiego, utworzonego po uzyskaniu akceptacji dla takiego rozwiązania w referendum w 1997 r.) • w Walii — ograniczony proces dewolucji (głównie w dziedzinie wykonawstwa w sferze rolnictwa, rozwoju gospodarczego, edukacji, ochrony zdrowia, przemysłu, władz lokalnych i transportu) • w Irlandii Północnej — nieustabilizowana sytuacja, związana z trudnościami w przecięciu podziałów między społecznością protestancką i katolicką • specyficzne pojmo-

wanie samorządu terytorialnego jako formy organizacji społeczeństwa obywatelskiego na szczeblach lokalnych.

Sposób regulacji: • tradycja, ustawy, orzecznictwo sądów • nowe regulacje ustawowe w sprawie samorządu lokalnego z 2003 r.

Struktury i instytucje: • zróżnicowanie w zakresie zorganizowania administracji w poszczególnych częściach Zjednoczonego Królestwa • postępujący od 1990 r. proces regionalizacji państwa na terenie Anglii • dążenie do wyodrębnienia w administracji rządowej struktur instytucjonalnych zaangażowanych w kształtowanie rozwiązań programowych oraz wykonujących funkcje ściśle realizacyjne • rozwinięty system pozaministerialnych struktur administracji rządowych o charakterze wykonawczym lub doradczym (różnorodnych agencji, biur i komisji) • obecność korporacji publicznych wśród podmiotów wykonujących zadania administracyjne • wykorzystywanie mechanizmów rynkowych przy zlecaniu realizacji zadań administracji publicznej.

Kompetencje: • specyficzny mechanizm uzgodnień w ramach Ministerialnej Komisji Wspólnej stanowiącej forum współpracy na poziomie władz wykonawczych między ministrami rządu Zjednoczonego Królestwa, ministrami rządu szkockiego, członkami Gabinetu Narodowego Zgromadzenia Walijskiego i ministrami Komitetu Wykonawczego Irlandii Północnej • enumeratywny sposób określania w ustawach kompetencji samorządu terytorialnego.

Finanse: • zasada budżetowania sfery publicznej • ustawowy tryb wyrażania zgody na działania rządu w sferze finansów (m.in. ustalanie progów podatkowych oraz ustalanie planu wydatków publicznych) • prywatyzacja istotnej części usług administracyjnych jako instrument obniżania kosztów działań publicznych.

Procedury i standardy: • brak kodyfikacji prawa administracyjnego; kreatywne znaczenie norm ukształtowanych na podstawie orzecznictwa sądowego • zasada związania administracji prawem powszechnym, z określaniem w ustawach wyjątków od tej reguły • rozbudowane procedury ograniczania negatywnych następstw konfliktu interesu w administracji (obejmujące m.in. wyłączenie z decydowania w danej sprawie osób, które mogą być osobiście zainteresowane konkretnym rozwiązaniem) • powolne znoszenie tradycyjnych ograniczeń w dostępie do informacji o charakterze publicznym • ekonomizacja zasad działania administracji.

Kadry: • zróżnicowane zasady zatrudnienia pracowników urzędów rządowych i samorządowych • ugruntowany system służby cywilnej w administracji rządowej, z przewagą rozwiązań właściwych dla modelu pozycyjnego (stanowisk) • rozwój systemu kontraktów terminowych i zadaniowych oraz wzrastająca elastyczność w sferze płac urzędników zawodowych • zunifikowany system kryteriów powierzania stanowisk w administracji rządowej, nadzorowany przez Komisarza do Spraw Nominacji • zdecentralizowany system zatrudnienia w urzędach samorządu terytorialnego • zwiększanie dostępu do stanowisk urzędniczych w administracji publicznej dla osób z doświadczeniem zawodowym uzyskanym w sektorze prywatnym.

26.3. POZIOM CENTRALNY (RZĄD I ADMINISTRACJA RZĄDOWA)

Zarys struktury organów publicznych: • monarcha i dwuizbowy parlament (Izba Gmin — pochodząca z wyborów, Izba Lordów — w części składu na zasadzie dziedziczenia tytułu, w części zaś na zasadzie mianowania dożywotnio) jako podmioty władzy ustawodawczej • gabinet pod przewodnictwem premiera jako organ władzy wykonawczej • powoływana przez monarchę Tajna Rada (pozostałość po Radzie Królewskiej) jako

organ złożony z członków rodziny królewskiej, osób piastujących ważne urzędy honorowe, sędziów i członków Gabinetu, który wykonuje w części funkcje prawotwórcze, w części zaś sądownicze • zróżnicowany terytorialnie (odrębne rozwiązania w Szkocji) system niezawisłych sądów jako organów wymiaru sprawiedliwości; po reformie z 2005 r. decyzyja o powołaniu — co jest planowane na 2008 r. — Sądu Najwyższego (i tym samym ograniczeniu roli Izby Lordów i Lorda Kanclerza w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości); w Anglii w drobnych sprawach karnych orzekają tzw. sędziowie pokoju • Generalny Kontroler i Audytor (powoływany przez monarchę na wniosek Izby Gmin, kierujący Krajowym Urzędem Kontroli).

Sposób powołania rządu oraz cechy charakterystyczne jego stosunków z innymi organami: • nominacja premiera przez monarchę, przy czym obowiązuje zasada, że premierem jest lider partii mającej większość w Izbie Gmin • powoływanie członków Gabinetu przez monarchę na wniosek premiera • formalna odpowiedzialność kolegialna i indywidualna członków gabinetu przed Izbą Gmin, ograniczona w praktyce przez fakt przewagi liczebnej posłów z partii rządzącej w izbie • możliwość doprowadzenia przez premiera do rozwiązania Izby Gmin • zasada kontrasygnaty przez ministra aktów monarchy.

Skład i struktura rządu oraz pozycja członków rządu: • pojęcie rządu stosowane w bardzo zróżnicowany sposób — najczęściej w odniesieniu do wszystkich funkcjonariuszy władzy wykonawczej piastujących stanowiska polityczne; organ kolegialny rządowej władzy wykonawczej złożony z powołanych przez monarchę ministrów i pracujący pod kierunkiem premiera nosi nazwę Gabinetu • silna pozycja premiera, który jest równocześnie liderem partii mającej większość w Izbie Gmin oraz może formalnie decydować o składzie Gabinetu.

Zakres i tryb działania rządu: • ograniczenia w stosowaniu zasady kolegialności prac Gabinetu wynikające z zasady, że premier może samodzielnie (lub po konsultacjach z poszczególnymi ministrami) zatwierdzić w imieniu Gabinetu projekty przygotowane przez komitety ministerialne wypracowujące stanowisko rządu.

Struktura instytucjonalna i mechanizm jej kształtowania: • duże znaczenie tradycji • liczne rozwiązania ustawowe • wzrastająca rola decyzji premiera mających formalnie charakter zarządzania monarchy • w centrum rządu funkcjonują dwie instytucje, z których jedna obsługuje szefa Gabinetu, druga — Gabinet.

Ujęcie kompetencji rządu w relacjach do administracji publicznej: • zasada nadzoru ministerialnego w stosunku do organów administracji w terenie (w tym organów administracji samorządu terytorialnego) • w składzie rządu: wicepremier — właściwy w sprawach administracji w Anglii, i specjaliści ministrowie ds. Walii, Szkocji i Irlandii Północnej • zróżnicowane kompetencje w wypadku Anglii, Szkocji, Walii i Irlandii Północnej • w Szkocji konieczność uwzględnienia (w sprawach, które nie są zastrzeżone do kompetencji organów Zjednoczonego Królestwa) rozstrzygnięć Parlamentu Szkockiego oraz respektowania faktu funkcjonowania rządu szkockiego • w Walii konieczność konsultowania planów (przez specjalnego komisarza ds. Walii) z Narodowym Zgromadzeniem Walijskim.

Udział rządu w tworzeniu prawa: • rządowa inicjatywa ustawodawcza • monopol rządu w sprawie przedłożenia projektu budżetu państwa • uprzywilejowanie rządowych projektów ustaw w postępowaniu legislacyjnym w parlamencie • prawo gabinetu do stanowienia prawa w ramach ustawodawstwa delegowanego, realizowane pod kontrolą parlamentu.

Wymagania i ograniczenia dotyczące członków rządu i funkcjonariuszy rządowych: • zasada łączenia większości stanowisk ministrów z członkostwem

w parlamencie (od 1975 r. obowiązuje w tej sprawie limit — dopuszczalne łączenie stanowisk ministerialnych z obecnością w Izbie Gmin dotyczy maksymalnie 95 członków rządu) • zasada, zgodnie z którą premier powinien być równocześnie członkiem Izby Gmin • zakaz łączenia zatrudnienia w administracji na stanowiskach urzędniczych służby cywilnej z działalnością polityczną, w tym zasiadaniem w parlamencie.

26.4. ADMINISTRACJA PUBLICZNA NA POZIOMIE REGIONALNYM I W WYŻSZYCH JEDNOSTKACH WŁADZY LOKALNEJ

Nazwa i liczba jednostek podziału, sposób ich kształtowania i charakter: • tradycyjny podział Anglii na hrabstwa (w 2005 r. w liczbie 34) o charakterze samorządowym • próby tworzenia w Anglii regionów (od 1998 r. jest ich 8) • 8 hrabstw samorządowych w Walii • 9 regionów samorządowych w Szkocji • w Irlandii Północnej brak szczebla regionalnego i wyższych jednostek władzy lokalnej (system jednoszczeblowy).

Status i kompetencje: • hrabstwa w Anglii jako najwyższe jednostki podziału administracyjnego • osobowość prawna hrabstw • kompetencje w zakresie stanowienia prawa miejscowego w granicach upoważnień ustawowych • zadania własne hrabstw skoncentrowane wokół spraw porządku publicznego, oświaty, usług socjalnych i utrzymania dróg • realizowanie przez hrabstwa również zadań nałożonych przez rząd • w Anglii kompetencje regionów (znajdujących się w trakcie kształtowania) odpowiadają zakresowi działania ministerstw środowiska, transportu i regionów, handlu i przemysłu oraz edukacji i zatrudnienia, nie obejmują one jednak uprawnień administracyjno-zarządzających.

Organy stanowiące: • rady hrabstw pochodzące z wyborów powszechnych i bezpośrednich z zastosowaniem ordynacji większościowej, liczące od 60 do 100 radnych • na czele rad — przewodniczący wybrani z grona członków oraz wiceprzewodniczący • projekt z 2002 r. przewiduje powołanie w kształtowanych w Anglii regionach zgromadzeń regionalnych pochodzących z wyborów; wdrożenie takiego rozwiązania uzależniono od uzyskaniu dla niego poparcia w referendum lokalnym; negatywny wynik referendum w 2004 r. w regionie północno-wschodnim osłabił proces kształtowania organów samorządowych na szczeblu regionalnym; w praktyce występują obecnie tylko tzw. izby regionalne skupiające przedstawicieli lokalnych organizacji gospodarczych i społecznych, które nie mają uprawnień stanowiących.

Organy wykonawcze: • rady w hrabstwach również jako organy wykonawcze (funkcje z tym związane są realizowane przede wszystkim przez komisje rady) • w kształtowanych regionach od 1998 r. funkcjonują terytorialne Agencje Rozwoju Regionalnego, mające charakter podmiotów rządowych.

Urzędy obsługi administracyjnej: • urzędnicy podlegli radom, zorganizowani w wydziały.

Stosunki organów szczebla regionalnego z organami centralnymi i lokalnymi: • brak dualizmu administracji rządowej i samorządowej o właściwościach ogólnych • brak wyraźnych relacji hierarchicznych między hrabstwami, dystryktami i parafiami (częste przypadki funkcjonowania wspólnych organów tworzonych dla podmiotów różnej kategorii — niejednokrotnie z nakazu prawa) • uzależnienie zatrudnienia na części stanowisk urzędniczych od zgody właściwego ministra • nadzór kontrolny ministrów wobec rad (m.in. w zakresie stanowienia prawa miejscowego) • istotne znaczenie kontroli finansowej ze strony ministerstw • stosunkowo duża zależność samorządów od dotacji i subwencji państwowych; ograniczony zakres dochodów własnych samorządu.

26.5. ADMINISTRACJA PUBLICZNA NA POZIOMIE PODSTAWOWYCH JEDNOSTEK LOKALNYCH

Rodzaj jednostek władzy lokalnej, sposób ich kształtowania i charakter administracji: • w Anglii — samorządowe dystrykty (w 2005 r. w liczbie 238) i parafie świeckie • w Walii — samorządowe dystrykty i gminy (od 1996 r. kształtowanie systemu władz jednolitych na poziomie hrabstw) • w Szkocji — 53 samorządowe dystrykty • w Irlandii Północnej — parafie świeckie oraz zarządy okręgowe (w 2005 r. w liczbie 9), których członkowie są mianowani przez ministra ds. Irlandii Północnej.

Status i kompetencje: • lokalne jednostki terytorialne z administracją porównywalną z samorządową • w składzie dystryktów kilka parafii • osobowość prawna • kompetencje tylko w granicach wyznaczonych w ustawie • kompetencje w zakresie stanowienia prawa miejscowego, w granicach upoważnień ustawowych • właściwość w zakresie całości spraw lokalnych danej jednostki terytorialnej • zdolność do pobierania podatków lokalnych • zadania dystryktów dotyczą m.in. spraw porządku publicznego, oświaty, usług socjalnych, budownictwa mieszkaniowego, ochrony środowiska, sportu, handlu i transportu; część kompetencji wykonywanych wspólnie z hrabstwami • ograniczony zakres kompetencji dystryktów w Irlandii Północnej, gdzie większość spraw przejął po 1973 r. lokalny rząd.

Organy stanowiące: • rady pochodzące z wyborów powszechnych, w składzie od 30 do 80 radnych w dystryktach oraz nie mniej niż 5 członków w parafiach, w których funkcjonują rady • w Anglii, w składzie rad w parafiach również 1/3 członków wybranych przez nie same • znaczne upartyjnienie wyborów do rad • kadencja rad 4-letnia • we wszystkich parafiach cykliczne (przynajmniej raz w roku) zebrania mieszkańców • w najmniejszych parafiach w Anglii brak rad (zgromadzenie mieszkańców jako jedyny organ stanowiący) • pracami rady kierują wybrani przez nie przewodniczący oraz zastępujący ich wiceprzewodniczący • w dystryktach miejskich na czele rady burmistrzowie.

Organy wykonawcze: • funkcje wykonawcze realizowane przez same rady (funkcje z tym związane są realizowane przede wszystkim przez komisje rady) • brak jedno- lub wieloosobowych zarządów • zadania pomocnicze realizowane przez stałe komitety resortowe rad, również z udziałem osób spoza ich składu.

Urzędy obsługi administracyjnej: • urzędnicy podlegli radom, zorganizowani w wydziały.

Stosunki organów szczebla lokalnego z organami rządowymi i regionalnymi: • brak dualizmu administracji rządowej i samorządowej o właściwościach ogólnych • brak wyraźnych relacji hierarchicznych między hrabstwami, dystryktami i parafiami (częste przypadki funkcjonowania wspólnych organów tworzonych dla podmiotów różnej kategorii — niejednokrotnie z nakazu prawa) • uzależnienie zatrudnienia na części stanowisk urzędniczych od zgody właściwego ministra • nadzór kontrolny ministrów wobec rad (m.in. w zakresie prawa miejscowego) • istotne znaczenie kontroli finansowej ze strony ministerstw • stosunkowo duża zależność samorządów od dotacji i subwencji państwowych; ograniczony zakres dochodów własnych samorządu.

26.6. SPECYFIKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W DUŻYCH MIASTACH

Usytuowanie stolicy państwa w systemie administracji publicznej: • wyłączenie Londynu ze struktur hrabstw; odrębne regulacje prawne dotyczące administracji w tym mieście • podział na dzielnice z oddzielnymi radami • radni częściowo pochodzący z wyborów na czas kadencji, częściowo sprawujący obowiązki dożywotnio • pocho-

dający z wyborów powszechnych i bezpośrednich burmistrz (*Mayor*) • zmiany strukturalne w organizacji administracji uzależnione każdorazowo od relacji politycznych między władzami Londynu i większością w Izbie Gmin.

Rozwiązania specyficzne w innych dużych miastach: • część miast zrównanych w statusie z hrabstwami (tzw. hrabstwa metropolitalne) lub dystryktami (okręgami).

26.7. KONTROLA I ODPOWIEDZIALNOŚĆ W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Kontrola legalności: • sądowa kontrola działań administracji (w tym prawa lokalnego).

Kontrola finansowa: • parlamentarna kontrola legalności, gospodarności i efektywności działania rządu w sferze finansów publicznych prowadzona przy pomocy Generalnego Kontrolera i Audytora oraz komisji rachunków publicznych • system rewidentów i audytu wewnątrz organów samorządu lokalnego.

Odpowiedzialność prawna: • istniejąca teoretycznie nadal (choć od lat niemająca zastosowania) procedura odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów Zjednoczonego Królestwa za zdradę stanu i inne ciężkie przestępstwa przed Izbą Lordów na podstawie oskarżenia Izby Gmin.

Odpowiedzialność polityczna: • system parlamentarnej kontroli politycznej, w którym kluczową rolę odgrywają członkowie opozycji oraz komisje parlamentarne • kontrola parlamentarna nad rządem (m.in. pytania poselskie, debaty parlamentarne, żądania przedstawiania informacji i sprawozdań oraz możliwość powoływania komisji specjalnych o charakterze kontrolnym) • monitorowanie działań rządu podejmowanych w ramach realizacji prawa do ustawodawstwa delegowanego (specjalna komisja Izby Gmin do spraw ustawodawstwa delegowanego) • urząd Parlamentarnego Komisarza ds. Administracji (od 1967 r.) rozpatrujący skargi od obywateli (mających w danej sprawie interes prawny i faktyczny) na działania podmiotów administracji podległych ministrom, kierowane za pośrednictwem posłów do Izby Gmin • formalna odpowiedzialność kolegialna i indywidualna członków gabinetu przed Izbą Gmin, ograniczona w praktyce przez fakt przewagi liczebnej posłów z partii rządzącej w izbie.

Odpowiedzialność za szkody wynikające z działania administracji publicznej: • odszkodowanie na zasadach ogólnych w wypadku błędów o charakterze materialnym i procesowym.

26.8. POZYCJA OBYWATELA WOBEC ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Wpływ na administrację publiczną: • bierne i czynne prawa wyborcze do Izby Gmin i w wyborach samorządowych • specyficzna instytucja publicznych dochodzeń prowadzonych przez neutralnych inspektorów w sprawach o znaczeniu lokalnym i krajowym, mająca na celu znalezienie najlepszego rozwiązania danej kwestii, która ma charakter sporny • ulegający stałemu poszerzaniu zakres dostępu do dokumentów administracyjnych (w tym również do rachunków organów lokalnych) oraz prawo do udziału w posiedzeniach kolegialnych organów samorządu.

Gwarancje procesowe w stosunkach z administracją publiczną: • prawo do zachowania przez obywatela aktywnej pozycji w postępowaniu administracyjnym (m.in. prawo do wyrażenia swojego stanowiska oraz do udziału w przesłuchaniu osób, których wyjaśnienia mają znaczenie dla sprawy) • prawo do ustanowienia prawnego pełnomocnika • obowiązek wyłączenia z postępowania urzędnika, którego zasadnie można podejrze-

wać o brak obiektywizmu w danej sprawie • prawo obywateli do uzyskania uzasadnienia decyzji administracyjnej • możliwość doprowadzenia przez obywatela do zmiany błędnej decyzji administracyjnej w trybie kontradiktoryjnego postępowania odwoławczego przed trybunałami administracyjnymi (np. Trybunałem ds. Stosunków Pracy czy Trybunałem ds. Medycznych), które mają status sądowych organów rozstrzygania sporów między obywatelami i administracją • możliwość wystąpienia o rewizję sądową decyzji lub aktu administracyjnego lub też nakazanie przez sąd wykonania przez organ administracji obowiązku wynikającego z prawa • możliwość złożenia (za pośrednictwem posłów do Izby Gmin) przez obywateli, którzy ponieśli szkodę, skargi do Parlamentarnego Komisarza ds. Administracji na działania podmiotów administracji podległych ministrom; skarga nie przysługuje w sprawach zagranicznych oraz w sprawach podjętych przez organy bezpieczeństwa publicznego i sądy • możliwość zwrócenia się w Anglii ze skargą na działania organów lokalnych administracji do jednego z lokalnych komisarzy do spraw administracji lokalnej • możliwość wystąpienia z interwencją do jednego z branżowych komisarzy (rzeczników praw) np. w dziedzinie opieki zdrowotnej (w Anglii, Walii i Szkocji) oraz w dziedzinie administracji lokalnej (w Szkocji i w Walii).

LITERATURA UZUPEŁNIAJĄCA

- Bokszczanin I., *Rząd Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Północnej Irlandii*, (w:) E. Zieliński, I. Bokszczanin, *Rządy w państwach Europy (1)*, Warszawa 2003.
- Horton S., *Unowocześnianie brytyjskiej służby cywilnej: służba cywilna XXI wieku*, (w:) *Profesjonalizm w administracji*, red. A. Dębicka, M. Dmochowska, B. Kudrycka, Białystok 2004.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna, zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Jabłoński A.W., *Anglosaskie koncepcje nowej legitymizacji administracji publicznej*, (w:) *Administracja publiczna w procesie przemian*, red. A. Ferens, I. Macek, Wrocław 2002.
- Kaczorowska M., *Dewolucja systemu politycznego: istota, wpływ i znaczenie — casus Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, (w:) J. Szymanek, M. Kaczorowska, A. Rothert, *Ewolucja, dewolucja, emergencja w systemach politycznych*, Warszawa 2007.
- Kmiecik Z., *Zjednoczone Królestwo*, (w:) *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmiecik, Kraków 2005.
- Kubas S., *Parlament Szkocki. Dewolucja — wyzwanie dla Zjednoczonego Królestwa*, Warszawa 2004.
- Mazur S., *Narodowe modele administracji publicznej*, (w:) *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2005.
- Mikuli P., *Zasada podziału władz a ustrój brytyjski*, Warszawa 2006.
- Sarnecki P., *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Kraków 2003.
- Supernat J., *W Anglii*, (w:) *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, red. J. Jeżewski, Wrocław 1999.
- Wiszniowski R., *Zarządzanie administracją publiczną w Wielkiej Brytanii, Stanach Zjednoczonych, Francji i Niemczech. Studium przedmiotu*, (w:) *Administracja publiczna w procesie przemian*, red. A. Ferens, I. Macek, Wrocław 2002.

27. WŁOCHY (Republika Włoska)

27.1. UWARUNKOWANIA KSZTAŁTU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Podstawy konstytucyjne: • konstytucja uchwalona w 1947 r. przez Zgromadzenie Konstytucyjne, 34 razy nowelizowana (w tym co najmniej 10 razy w sprawach o istotnym znaczeniu ustrojowym) • duże znaczenie ustaw konstytucyjnych i statutów regionów, które zawierają dopełnienie regulacji konstytucyjnych w sprawach dotyczących struktury administracyjnej państwa.

Forma państwa i system rządów: • republika • system ustrojowy demokratycznego państwa prawa, z podziałem władz • silna pozycja obu izb parlamentu • liczne rozwiązania właściwe dla systemu parlamentarno-gabinetowego • dualizm władzy wykonawczej • często wykorzystywana instytucja referendum • ludowa inicjatywa ustawodawcza • rozwinięty katalog praw i wolności.

Powierzchnia i charakter terytorium: • 301,3 km²; zwarte terytorium z dwiema dużymi wyspami: Sycylią i Sardynią.

Liczba, struktura narodowościowa i rozmieszczenie ludności: 57,5 mln • ok. 94% to Włosi, pozostała część społeczeństwa przynależna do kilku grup narodowościowych (największa z nich to Sardyńczycy — 2,7% ludności) • 68% ludności miejskiej, w tym ok. 1/3 mieszka w kilku największych aglomeracjach • wyraźny podział na bardziej rozwiniętą Północ i znacznie biedniejsze Południe, połączony z odmiennością społeczno-gospodarczą obu tych regionów.

Uwarunkowania historyczne: • tradycja specjalnych praw posiadanych przez duże miasta • długa tradycja administracji publicznej o charakterze scentralizowanym funkcjonującej w systemie rządów monarchiczno-parlamentarnych, a od 1922 r. podporządkowanej zasadom państwa faszystowskiego • poszukiwanie po drugiej wojnie światowej rozwiązań ustrojowych we wzorach demokracji amerykańskiej i europejskiej.

27.2. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Ustrój terytorialny państwa i podstawy systemu administracji publicznej: • państwo unitarne o regionalnym i silnie zdecentralizowanym charakterze • struktura terytorialna państwa obejmująca — zgodnie z konstytucją — gminy, prowincje, miasta metropolitalne, regiony i państwo • konstytucyjny status gmin, prowincji, miast metropolitalnych i regionów jako jednostek autonomicznych z własnymi statutami, władzami i kompetencjami, w myśl zasad ustanowionych przez konstytucję • zgodnie z konstytucją, jednolita i niepodzielna Republika uznaje i wspiera samorząd lokalny; urzeczywistnia w działalności służb podlegających państwu najszerszą decentralizację administracji; dostosowuje zasady i system swojego ustawodawstwa do wymagań samorządu i decentralizacji • udział przedstawicieli regionów (po trzech z każdego regionu, z wyjątkiem regionu Valle d'Aosta reprezentowanego przez jedną osobę) w gronie elektorów wybierających prezy-

denta republiki • prawo rad regionalnych do przedstawiania inicjatyw ustawodawczych obu izbom parlamentu • konstytucyjne postanowienie, że żaden region nie może posiadać liczby senatorów mniejszej niż siedem, Molise ma dwóch senatorów, a Valle d'Aosta — jednego • rozdział miejsc pomiędzy regiony, z wyłączeniem liczby miejsc przydzielonych okręgowi wyborczemu obejmującemu zagranicę; po wstępnym podziale mandatów kolejne mandaty obsadza się proporcjonalnie do liczby ludności regionów, która została ustalona w wyniku ostatniego powszechnego spisu ludności, na zasadzie ilorazu wyborczego i największych resztek.

Sposób regulacji: • szerokie ujęcie problematyki statusu jednostek terytorialnych w państwie w formie oddzielnego rozdziału konstytucji (obecne regulacje z 2001 r.).

Struktury i instytucje: • znaczna decentralizacja administracji publicznej; narażające tendencje federalistyczne znajdujące wyraz w kolejnych projektach zmian konstytucyjnych (m.in. projekcie zmian uchwalonym większością głosów przez obie izby parlamentu i odrzuconym w referendum w 2006 r.) • długi (liczący kilkanaście lat) okres wdrażania w praktyce rozwiązań konstytucji z 1947 r. kształtujących autonomię regionalną; znaczny zakres zmian decentralizacyjnych w latach 90.; zasadnicze znaczenie nowelizacji konstytucji z 2001 r. • urzędy publiczne są tworzone zgodnie z przepisami ustawy w taki sposób, aby zapewnić należyte funkcjonowanie i bezstronność administracji; w regulaminach urzędów określa się zakresy właściwości, kompetencji oraz formy odpowiedzialności urzędników.

Kompetencje: • silny wpływ doktryny państwa pomocniczego i zasady subsydiarności; mocna pozycja regionów w sferze zarządzania i stanowienia lokalnego prawa; znaczny zakres autonomii lokalnej obejmującej sferę stanowienia porządku prawnego (autonomia statutowa) oraz sferę administracyjną i finansową • podział (po nowelizacji konstytucji z 2001 r.) kompetencji normatywnych na: a) ustawodawstwo wyłączne państwa obejmujące m.in.: politykę zagraniczną, imigrację, stosunki z wyznaniem religijnymi, obronę i siły zbrojne, pieniądze, sprawy organów państwa i ich ustroju, ordynacje wyborcze, administrację publiczną, porządek publiczny i bezpieczeństwo (z wyłączeniem lokalnej policji administracyjnej), obywatelstwo, sądownictwo (w tym sądownictwo administracyjne), standardy w zakresie świadczeń dla zapewnienia praw obywatelskich i socjalnych, przepisy ogólne w zakresie oświaty, ustawodawstwo wyborcze, sprawy organów wykonawczych, podstawowe kompetencje gmin, prowincji i miast metropolitalnych, wagi, miary i wyznaczanie czasu, koordynację informacyjno-statystyczną i informatyczną danych administracji państwowej, regionalnej i lokalnej oraz ochronę środowiska; b) ustawodawstwo konkurencyjne obejmujące kompetencje normatywne przysługujące regionom, ale wykonywane w ramach ogólnych zasad ustalanych wcześniej przez państwo (m.in. stosunki międzynarodowe regionów i stosunki regionów z Unią Europejską, handel z zagranicą, ochrona i bezpieczeństwo pracy, sprawy kształcenia — z wyjątkiem autonomii instytucji szkolnych i kształcenia zawodowego, badania naukowe, ochrona zdrowia, obrona cywilna, zarząd terytorium, transport, harmonizacja budżetów publicznych oraz koordynacja finansów publicznych i systemu podatkowego, rewaloryzacja dóbr kultury i dóbr środowiska, sprawy kas oszczędności, kas wiejskich, agencji kredytowych o charakterze regionalnym i instytucji kredytowych ziemskich i rolniczych o regionalnym charakterze); c) ustawodawstwo w pozostałych dziedzinach stanowiące wyłączną kompetencję regionów • konstytucyjny podział (po nowelizacji z 2001 r.) kompetencji w zakresie wydawania przepisów wykonawczych na kompetencje, które wynikają z ustawodawstwa wyłącznego państwa i należą do państwa (z wyłączeniem sytuacji, gdy zostaną do tego upoważnione regiony), oraz wszyst-

kie pozostałe, które stanowią uprawnienie regionów, z tym że gminy, prowincje i miasta metropolitalne są uprawnione do wydawania przepisów wykonawczych w odniesieniu do realizowania funkcji im przydzielonych.

Finanse: • zasada budżetowania sfery publicznej • konstytucyjne gwarancje interwencji państwa na rzecz znoszenia nierówności ekonomicznych • dla pobudzenia rozwoju gospodarczego, spójności i solidarności społecznej, dla usunięcia nierówności ekonomicznych i społecznych, dla popierania efektywnej realizacji praw osoby lub dla zapewnienia celów innych niż normalne wykonywanie funkcji — państwo przeznacza środki dodatkowe i podejmuje specjalne interwencje na rzecz określonych gmin, prowincji, miast metropolitalnych i regionów.

Procedury i standardy: • rozwinięta metoda rozstrzygania w formie porozumienia (w tym m.in. instytucjonalizacja po 1983 r. współpracy w relacjach między regionami i państwem w postaci Konferencji Państwo–Regiony) • długotrwały proces unifikacji bardzo zróżnicowanych procedur administracyjnych • zmiany zmierzające do ukształtowania systemu „jednego okienka” (m.in. konferencje uzgodnieniowe między organami w sprawach wniesionych przez ten sam podmiot); wprowadzenie regulacji kodeksu administracji elektronicznej; próby uproszczenia postępowania administracyjnego (m.in. przez funkcjonowanie przy Ministerstwie Administracji Publicznej Stałego Obserwatorium Upraszczania Administracji).

Kadry: • stanowiska w administracji publicznej obsadza się w drodze konkursów, z wyłączeniem sytuacji przewidzianych przez ustawę • zgodnie z konstytucją, urzędnicy publiczni są wyłącznie na służbie narodu; jeśli są członkami parlamentu, nie mogą uzyskiwać awansów w inny sposób aniżeli na podstawie wysługi lat • ustawa może ustanawiać ograniczenia w prawie wstępowania do partii politycznych następujących kategorii osób: sędziów, zawodowych wojskowych w służbie czynnej, policjantów i funkcjonariuszy, przedstawicieli dyplomatycznych i konsularnych za granicą • system służby cywilnej w administracji państwowej (model pozycyjny), przy dość powszechnej praktyce obsadzania stanowisk administracyjnych poza zasadami systemowymi (w ramach pełnienia obowiązków, bez przejścia systemowych procedur rekrutacyjnych) • zgodnie z konstytucją, system wyborczy oraz przypadki niewybieralności i niepołączalności urzędu przewodniczącego i innych członków giunty regionalnej, a ponadto radnych regionalnych, są regulowane ustawą regionalną w granicach zasad podstawowych określonych przez ustawę republiki, która określa także kadencję organów wybieralnych; nikt nie może jednocześnie wchodzić w skład rady albo giunty regionalnej i do jednej z izb parlamentu, do innej rady lub do innej giunty regionalnej, lub też do Parlamentu Europejskiego; radni regionalni nie mogą być pociągani do odpowiedzialności za wyrażane opinie ani za sposób głosowania w wykonywaniu swych funkcji.

27.3. POZIOM CENTRALNY (RZĄD I ADMINISTRACJA RZĄDOWA)

Zarys struktury organów publicznych: • dwuizbowy parlament (Izba Deputowanych i Senat) z wyrównanymi uprawnieniami obu izb (tzw. bikameralizm symetryczny) • prezydent (głowa państwa) pochodzący z wyborów pośrednich (wybierany przez elektorów, tzn. członków parlamentów i delegatów regionów — po trzech delegatów z każdego regionu wybranych przez radę regionalną w sposób zapewniający przedstawicielstwo mniejszości; Valle d’Aosta ma tylko jednego delegata) oraz rząd republiki jako podmioty władzy wykonawczej • Sąd Kasacyjny (jako sąd najwyższy), sądy powszechne oraz sądy wojskowe i sędziowie pokoju oraz trybunały administracyjne i Rada Stanu (realizująca

m.in. zadania sądu administracyjnego drugiej instancji) jako organy wymiaru sprawiedliwości • Trybunał Obrachunkowy (realizujący m.in. zadania sądownictwa obrachunkowego w sprawach korzystania z finansów publicznych) • Sąd Konstytucyjny (rozstrzygający m.in. w sprawach konstytucyjności aktów ustawowych republiki i regionów oraz sporów kompetencyjnych).

Sposób powołania rządu oraz cechy charakterystyczne jego stosunków z innymi organami: • powoływanie premiera (a na jego wniosek innych członków Rady Ministrów) przez prezydenta, przy uwzględnieniu układu politycznego w parlamencie • wymóg posiadania przez rząd zaufania w obu izbach parlamentu (głosowanie wniosku o zaufanie po powstaniu nowego rządu i możliwość uchwalenia wotum nieufności w trakcie działania gabinetu) • kontrasygnata aktów prezydenta przez właściwego ministra.

Skład i struktura rządu oraz pozycja członków rządu: • Rada Ministrów, którą — zgodnie z konstytucją — tworzą Prezes Rady Ministrów i ministrowie • możliwość powoływania wicepremiera oraz ministrów zadaniowych (ministrów bez teki, aktywnych najczęściej w procesie uzgodnień rządowych lub reprezentujących poszczególne ugrupowania współtworzące zaplecze rządowe) • kluczowa rola Prezesa Rady Ministrów, który — zgodnie z konstytucją — kieruje ogólną polityką rządu i jest za nią odpowiedzialny oraz utrzymuje jednolitość kierunku działania politycznego i administracyjnego, inspirując i koordynując działalność ministrów.

Zakres i tryb działania rządu: • tzw. gabinet wewnętrzny (Rada Gabinetu) grupujący kilku członków Rady Ministrów i przygotowujący wstępnie ważniejsze decyzje rządu.

Struktura instytucjonalna i mechanizm jej kształtowania: • liczba, kompetencje i organizacja ministerstw są określane ustawowo • rozbudowane centrum rządu — Prezydium Rady Ministrów.

Ujęcie kompetencji rządu w relacjach do administracji publicznej: • uprawnienia koordynacyjne i kontrolne.

Udział rządu w tworzeniu prawa: • rządowa inicjatywa ustawodawcza • monopol rządu w zakresie przedstawiania projektu budżetu państwa • prawo Rady Ministrów do wydawania dekretów z mocą ustawy (w formie dekretu prezydenta, tylko na podstawie upoważnienia ustawowego udzielonego na ściśle określony czas i dla określonych spraw).

Wymagania i ograniczenia dotyczące członków rządu i funkcjonariuszy rządowych: • brak zakazu łączenia mandatu parlamentarnego z obecnością w rządzie.

27.4. ADMINISTRACJA PUBLICZNA NA POZIOMIE REGIONALNYM I W WYŻSZYCH JEDNOSTKACH WŁADZY LOKALNEJ

Nazwa i liczba jednostek podziału, sposób ich kształtowania i charakter: • regiony i prowincje jako dwa poziomy podziału administracyjno-terytorialnego o charakterze regionalnym • konstytucjonalizacja podziału państwa na regiony oraz prowincje • 20 regionów wskazanych z nazwy w konstytucji (w tym 5 o statusie specjalnym, ustalonym na podstawie statutów specjalnych przyjętych w drodze ustawy konstytucyjnej: Friuli-Venezia Giulia, Sycylia, Trentino-Alto Adige/Sudtyrol i Valle d'Aosta/Vallee d'Aoste) • 104 prowincje (w tym — na podstawie konstytucji — prowincje autonomiczne Trento i Bolzano w ramach regionu Trentino-Alto Adige/Sudtyrol) • konstytucyjne upoważnienie do przyznania regionom dodatkowych form i warunków autonomii, w trybie ustawy uchwalonej przez obie izby parlamentu bezwzględną większością głosów, na podstawie porozumienia między państwem a zainteresowanym regionem • zgodnie z kon-

stytucją, w drodze ustawy konstytucyjnej, po wysłuchaniu rad regionalnych, można zarządzić połączenie istniejących regionów lub utworzenie nowych regionów posiadających co najmniej milion mieszkańców, gdy zażądają tego rady gminne reprezentujące co najmniej jedną trzecią liczby zainteresowanej ludności, a wniosek będzie zatwierdzony w referendum większością głosów tejże samej ludności • ustawą republiki, uchwaloną za wyrażoną w referendum zgodą większości ludności jednej albo kilku zainteresowanych gmin oraz po wysłuchaniu rad regionalnych, można sprawić, by prowincje i gminy, które tego zażądają, zostały odłączone od jednego regionu i przyłączone do innego • zmiana okręgów prowincji i ustanowienie nowych prowincji w granicach jednego regionu są dokonywane ustawami republiki z inicjatywy gmin, po wysłuchaniu opinii samego regionu • usytuowanie w prowincjach prefektów (i podległych im prefektur) rządowych jako podmiotów wykonujących zadania kontrolne w stosunku do organów samorządowych.

Status i kompetencje: • konstytucyjnie określony zakres kompetencji normatywnych i administracyjnych regionów • każdy region posiada statut, który w granicach ustalonych w konstytucji określa formę rządu i podstawowe zasady organizacji i funkcjonowania; statut reguluje wykonywanie prawa inicjatywy i referendum w sprawie ustaw i zarządzeń administracyjnych regionu, jak również publikację ustaw i rozporządzeń regionalnych; statut jest uchwalany i zmieniany przez radę regionalną w drodze ustawy uchwalonej bezwzględną większością jej członków, w dwóch czytaniach następujących po sobie, z przerwą nie mniejszą niż dwa miesiące; dla takiej ustawy nie jest wymagane poświadczenie ze strony Komisarza Rządu; rząd republiki może przedstawić wniosek o stwierdzenie zgodności z konstytucją statutów regionalnych przed Sądem Konstytucyjnym w ciągu trzydziestu dni od ich publikacji; statut jest poddawany pod referendum ludowe, jeśli w ciągu trzech miesięcy od jego publikacji zażąda tego 1/50 wyborców regionu lub 1/50 członków rady regionalnej; statut poddany pod referendum nie zostaje promulgowany, jeśli nie zostanie zatwierdzony większością oddanych głosów ważnych; w każdym regionie statut zawiera regulację prawną dotyczącą rady samorządów lokalnych jako organu konsultacyjnego między regionem a organami lokalnymi • funkcje administracyjne prowincji dzielą się na własne oraz udzielone przez ustawę państwową lub regionalną, stosownie do odpowiednich kompetencji • konstytucyjne gwarancje autonomii finansowej prowincji i regionów w zakresie dochodów i wydatków; prawo ustalania i stosowania podatków i dochodów własnych w zgodzie z konstytucją i według zasad koordynacji finansów publicznych i systemu podatkowego; współudział w zysku z podatków skarbowych państwa pochodzących z ich terytorium • konstytucyjne prawo prowincji i regionów do posiadania własnego majątku, przyznanego według zasad ogólnych określonych przez ustawę państwa; prawo prowincji i regionów do zaciągania długów dla finansowania (na własną odpowiedzialność, bez gwarancji państwa dla pożyczek w ramach takich kontraktów) wydatków inwestycyjnych • konstytucyjne prawo regionów do zawierania porozumień z innymi regionami dla lepszego wykonywania własnych funkcji, włącznie z wyodrębnieniem organów wspólnych, przy czym regiony mają obowiązek ratyfikować takie porozumienia w trybie ustawy regionalnej • konstytucyjne prawo regionów do zawierania w dziedzinach należących do kompetencji własnych regionu umów z państwami i porozumień z wewnętrznymi organami terytorialnymi innego państwa, w sytuacjach i w formach regulowanych przez ustawy państwa • ustawowe regulacje (w ustawie państwowej) form współpracy pomiędzy państwem i regionami w sferze polityki zagranicznej, stosunków państwa z Unią Europejską, porządku publicznego i bezpieczeństwa oraz ochrony dóbr kultury • konstytucyjne ograniczenie kompetencji regionów, zmierzające do utrzymania jednolitości państwa; region nie

może ustalać ceł importowych lub eksportowych albo tranzytowych pomiędzy regionami ani wydawać aktów prawnych, które przeszkadzają w jakimkolwiek sposób swobodnemu poruszaniu się osób i przemieszczaniu towarów między regionami, ani ograniczać wykonywania prawa do pracy w jakiejkolwiek części terytorium kraju • region, po wysłuchaniu opinii zainteresowanej ludności, może, na mocy własnych ustaw, utworzyć na własnym terytorium nowe gminy i zmieniać ich okręgi oraz nazwy.

Organy stanowiące: • w regionach — rada regionalna jako organ przedstawicielski, który zgodnie z konstytucją sprawuje władzę ustawodawczą przyznaną regionowi i spełnia inne funkcje udzielone mu przez konstytucję i przez ustawy oraz może przedstawiać izbom projekty ustaw; rada jest wybierana w wyborach powszechnych i bezpośrednich; jeśli nie zostało to określone inaczej w statucie regionu, 80% radnych jest wybranych przy zastosowaniu ordynacji proporcjonalnej, 20% — na podstawie ordynacji większościowej; pracami rady kieruje przewodniczący regionu; zgodnie z konstytucją, rada regionalna może wyrazić wotum nieufności wobec przewodniczącego giнты poprzez złożenie umotywowanego wniosku, podpisanego przez co najmniej 1/5 swoich członków, i uchwalenie go w głosowaniu imiennym bezwzględną większością swoich członków; wniosek nie może być poddany pod dyskusję przed upływem trzech dni od jego przedstawienia; uchwalenie wotum nieufności wobec przewodniczącego giнты wybranego w głosowaniu powszechnym i bezpośrednim, a nadto złożenie z urzędu, trwała przeszkoda w sprawowaniu urzędu, śmierć lub zrzeczenie się urzędu przez samego przewodniczącego pociąga za sobą dymisję giнты i rozwiązanie rady; te same skutki ma jednoczesna dymisja większości członków rady • w prowincji — rada prowincji jako organ przedstawicielski, który zajmuje się przede wszystkim określaniem kierunku rozwoju prowincji oraz sprawami budżetowymi; rada jest wybierana w wyborach powszechnych i bezpośrednich.

Organy wykonawcze: • w regionie — giunta regionalna (zarząd) i przewodniczący giнты, który zgodnie z konstytucją reprezentuje region, kieruje polityką giнты i jest za nią odpowiedzialny, promulguje ustawy i wydaje rozporządzenia regionalne, kieruje działalnością administracyjną przekazaną przez państwo regionowi, stosując się do wytycznych rządu republiki; przewodniczący giнты regionalnej jest wybierany w głosowaniu powszechnym i bezpośrednio; na podstawie ustawy wyborca może rozdzielić poparcie dla kandydata na przewodniczącego i poparcie dla określonej listy, chyba że statut regionalny stanowi inaczej; przewodniczący mianuje i odwołuje członków giнты • w prowincji — giunta prowincji (zarząd) i przewodniczący; liczba asesorów (członków zarządu) mianowanych przez przewodniczącego prowincji (również spośród osób niewchodzących w skład rady prowincji) jest uzależniona od wielkości prowincji; przewodniczący giнты — zgodnie z ustawą — reprezentuje prowincję; kieruje polityką giнты i jest za nią odpowiedzialny; po 1999 r. jest wybierany w głosowaniu powszechnym i bezpośrednio — na podstawie ustawy wyborca może rozdzielić poparcie dla kandydata na przewodniczącego i poparcie dla określonej listy — chyba że statut regionalny stanowi inaczej; wybrany przewodniczący mianuje i odwołuje członków giнты.

Urzędy obsługi administracyjnej: • urzędy podległe organom regionów i prowincji.

Stosunki organów szczebla regionalnego z organami centralnymi i lokalnymi: • Komisarz Rządowy w regionie • przewodniczący regionów autonomicznych zasiadają w Radzie Ministrów • zgodnie z konstytucją, jeśli rząd uzna, że ustawa regionalna przekracza kompetencje regionu, może wystąpić z wnioskiem w kwestii jej zgodności z konstytucją do Sądu Konstytucyjnego w ciągu sześćdziesięciu dni od jej opublikowania

- zgodnie z konstytucją, jeżeli region uzna, że ustawa lub akt mający moc ustawy państwa albo regionu narusza jego zakres kompetencji, może wystąpić z wnioskiem w kwestii jej zgodności z konstytucją do Sądu Konstytucyjnego w ciągu sześćdziesięciu dni od publikacji ustawy albo aktu mającego moc ustawy
- zgodnie z konstytucją, rząd republiki może zastąpić organy regionów, miast metropolitalnych i prowincji w razie nierespektowania norm oraz umów międzynarodowych lub unormowań wspólnotowych albo w razie zaistnienia poważnego niebezpieczeństwa dla życia i porządku publicznego, albo też kiedy wymagają tego ochrona jednolitości prawnej lub jedności ekonomicznej, a w szczególności ochrona istotnego poziomu świadczeń w zakresie praw obywatelskich i socjalnych, niezależnie od terytorialnych granic władz lokalnych; ustawa określa procedury dające gwarancję wykonywania kompetencji zastępczych w sposób respektujący zasadę subsydiarności i zasadę lojalnej współpracy.

27.5. ADMINISTRACJA PUBLICZNA W PODSTAWOWYCH JEDNOSTKACH WŁADZY LOKALNEJ

Rodzaj jednostek władzy lokalnej, sposób ich kształtowania i charakter administracji: • gminy jako samorządowe korporacje terytorialne (w 2005 r. w liczbie ponad 8100) • konstytucjonalizacja podziału państwa na gminy • przewaga gmin liczących do 5 tys. mieszkańców (jest ich ponad 5500) • specyficzne związki gmin (np. gmin górskich lub gmin usytuowanych na jednej wyspie) • ustawą republiki, uchwaloną za zgodą większości ludności jednej albo kilku zainteresowanych gmin, wyrażoną w referendum oraz po wysłuchaniu rad regionalnych, można sprawić, by prowincje i gminy, które tego zażądają, zostały odłączone od jednego regionu i przyłączone do innego.

Status i kompetencje: • konstytucyjne prawo gmin do realizowania funkcji administracyjnych z wyłączeniem sytuacji, gdy dla zapewnienia ich jednolitego wykonywania zostaną udzielone prowincjom, miastom metropolitalnym, regionom i państwu, na podstawie zasad subsydiarności, dyferencjacji i proporcjonalności • funkcje administracyjne podzielone na własne oraz udzielone przez ustawę państwową lub regionalną, stosownie do odpowiednich kompetencji • konstytucyjnie gwarantowana autonomia finansowa w zakresie dochodów i wydatków; prawo do ustalania i stosowania podatków i dochodów własnych w zgodzie z konstytucją oraz według zasad koordynacji finansów publicznych i systemu podatkowego; współudział w zysku z podatków skarbowych państwa odnoszących się do terytorium gminy • osobowość prawna i publicznoprawna podmiotowość gminy • konstytucyjnie gwarantowane prawo gmin do posiadania własnego majątku (własność komunalna), przyznanego według zasad ogólnych określonych przez ustawę państwa; prawo gmin do zaciągania długów dla finansowania (na własną odpowiedzialność, bez gwarancji państwa dla pożyczek w ramach takich kontraktów) wydatków inwestycyjnych • zgodnie z konstytucją, w drodze ustawy konstytucyjnej, po wysłuchaniu rad regionalnych, można zarządzić połączenie istniejących regionów lub utworzenie nowych regionów posiadających co najmniej milion mieszkańców, gdy zażądają tego rady gminne reprezentujące co najmniej jedną trzecią część zainteresowanej ludności, a wniosek będzie zatwierdzony w referendum większością głosów tejże ludności • region, po wysłuchaniu opinii zainteresowanej ludności, może na mocy własnych ustaw utworzyć na własnym terytorium nowe gminy i zmieniać ich okręgi oraz nazwy • zmiana okręgów prowincji i ustanowienie nowych prowincji w granicach jednego regionu odbywa się na podstawie ustaw republiki, z inicjatywy gmin, po wysłuchaniu opinii samego regionu.

Organy stanowiące: • rada gminy licząca od 15 do 80 radnych w zależności od wielkości gminy • wybory powszechne, bezpośrednie, równe i proporcjonalne • kadencja 5-letnia • przewodniczy syndyk • instytucja referendum gminnego.

Organy wykonawcze: • giunta (zarząd) gminy; liczba asesorów (członków zarządu) mianowanych przez syndyka, również spośród osób niewchodzących w skład rady gminy, jest uzależniona od wielkości gminy; stosowane są zakazy zmierzające do ograniczenia konfliktu interesu, m.in. zakaz bycia urzędnikiem gminnym • syndyk kieruje pracą komisji gminnej i reprezentuje gminę na zewnątrz, jest przedstawicielem państwa w zakresie spraw zleconych • po 1999 r. syndyk jest wybierany w wyborach bezpośrednich i powszechnych, łącznie z radą gminy, na 5-letnią kadencję; w gminach do 15 tys. mieszkańców wyborca oddając głos na syndyka, oddaje też głos na daną listę, w gminach powyżej 15 tys. mieszkańców wyborca może rozdzielić poparcie dla kandydata na syndyka i poparcie dla określonej listy.

Urzędy obsługi administracyjnej: • urząd gminy podległy syndykowi.

Stosunki organów szczebla lokalnego z organami rządowymi i regionalnymi: • kontrolowanie działalności gmin przez rząd, przy pomocy prefektów i podległych im prefektur, które są rządowymi organami terytorialnymi funkcjonującymi na poziomie prowincji • zgodnie z konstytucją, rząd może zastąpić organy gmin w razie nieszanowania norm oraz umów międzynarodowych lub unormowań wspólnotowych albo w razie zaistnienia poważnego niebezpieczeństwa dla życia i porządku publicznego, albo też kiedy wymagają tego ochrona jednolitości prawnej lub jednności ekonomicznej, a w szczególności ochrona istotnego poziomu świadczeń w zakresie praw obywatelskich i socjalnych, niezależnie od terytorialnych granic władz lokalnych; ustawa określa procedury dające gwarancję wykonywania kompetencji zastępczych w sposób respektujący zasadę subsydiarności i zasadę lojalnej współpracy.

27.6. SPECYFIKA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W DUŻYCH MIASTACH

Usytuowanie stolicy państwa w systemie administracji publicznej:

• zgodnie z konstytucją, ustanowione są odrębne regulacje ustawowe określające ustrój Rzymu jako stolicy Republiki.

Rozwiązania specyficzne w innych dużych miastach: • od 1990 r. występuje kategoria obszarów i miast metropolitalnych z funkcjami administracyjnymi — własnymi (porównywalnymi z funkcjami regionu) oraz udzielonymi przez ustawę państwową lub regionalną, stosownie do odpowiednich kompetencji • rozwiązanie takie dotyczyło początkowo obszaru dziewięciu gmin: Turynu, Mediolanu, Wenecji, Genui, Bolonii, Florencji, Rzymu, Bari i Neapolu; wyodrębnienie obszaru następuje na wniosek władz lokalnych decyzją regionu; wskazanie miasta metropolitalnego (połączone z zatwierdzeniem jego statutu) należy do zgromadzenia przedstawicieli jednostek władzy lokalnej z danego okręgu • konstytucyjnie gwarantowana autonomia finansowa miast metropolitalnych w zakresie dochodów i wydatków; prawo ustalania i stosowania podatków i dochodów własnych w zgodzie z konstytucją oraz według zasad koordynacji finansów publicznych i systemu podatkowego; współudział w zysku z podatków skarbowych państwa odnoszących się do ich terytorium • konstytucyjnie gwarantowane prawo posiadania przez miasta metropolitalne własnego majątku, przyznanego według zasad ogólnych określonych przez ustawę państwa; prawo do zaciągania długów dla finansowania (na własną odpowiedzialność, bez gwarancji państwa dla pożyczek w ramach takich kontraktów) wydatków inwestycyjnych.

27.7. KONTROLA I ODPOWIEDZIALNOŚĆ W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Kontrola legalności: • kontrola sądowa działania administracji sprawowana przez Radę Stanu oraz regionalne trybunały administracyjne • Trybunał Obrachunkowy jako organ prewencyjnej kontroli legalności przygotowywanych aktów rządu • zgodnie z konstytucją, w regionie są tworzone organy sądownictwa administracyjnego pierwszej instancji, według porządku ustalonego przez ustawę republiki; mogą być tworzone wydziały z siedzibą znajdującą się poza stolicą regionu • zgodnie z konstytucją, umotywowanym dekretem Prezydenta Republiki postanawia się o rozwiązaniu rady regionalnej i złożeniu ze stanowiska przewodniczącego giunty, gdyby zostały podjęte akty sprzeczne z konstytucją albo gdyby dokonano poważnych naruszeń ustawy; rozwiązanie i złożenie z urzędu mogą być także postanowione przez wzgląd na bezpieczeństwo narodowe; dekret jest podejmowany, po wysłuchaniu komisji deputowanych i senatorów utworzonej do spraw regionalnych, w sposób określony przez ustawę republiki.

Kontrola finansowa: • Trybunał Obrachunkowy jako organ kontroli następcej spraw związanych z budżetem państwa oraz subwencjami budżetowymi.

Odpowiedzialność prawna: • zgodnie z konstytucją, Prezes Rady Ministrów i ministrowie, także po ustąpieniu z urzędu, podlegają — z powodu przestępstw popełnionych w związku z wykonywaniem swoich funkcji — sądownictwu powszechnemu, po uprzednim uzyskaniu upoważnienia Senatu Republiki lub Izby Deputowanych, zgodnie z postanowieniami określonymi przez ustawę konstytucyjną.

Odpowiedzialność polityczna: • kontrola parlamentarna nad rządem i administracją (m.in. zapytania, interpelacje, żądanie informacji, możliwość powołania komisji dochodzeniowej) • zgodnie z konstytucją, ministrowie ponoszą odpowiedzialność przed parlamentem za działalność swoich resortów i Rady Ministrów (odpowiedzialność indywidualna i solidarna).

Odpowiedzialność za szkody wynikające z działania administracji publicznej: • zgodnie z konstytucją, funkcjonariusze i urzędnicy państwa oraz przedsiębiorstw publicznych ponoszą bezpośrednią odpowiedzialność, na podstawie przepisów ustaw karnych, cywilnych i administracyjnych, za czynności dokonane z pogwałceniem prawa; w takich wypadkach odpowiedzialność cywilna rozciąga się na państwo i przedsiębiorstwa publiczne.

27.8. POZYCJA OBYWATELA WOBEC ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Wpływ na administrację publiczną: • czynne i bierne prawo wyborcze oraz prawo decydowania w trybie referendum • zgodnie z konstytucją, wszyscy obywatele obojga płci mają na równych zasadach dostęp do urzędów publicznych i do stanowisk wybieralnych, stosownie do wymogów określonych przez ustawę; w tym celu Republika, podejmując specjalne środki, wspiera ideę równych możliwości kobiet i mężczyzn; ustawa może, w celu dopuszczenia do urzędów publicznych i stanowisk wybieralnych, zrównać z obywatelami włoskimi Włochów nienależących do Republiki; każdy powołany do pełnienia wybieralnych funkcji publicznych ma prawo dysponowania czasem niezbędnym do ich wykonywania i do zachowania swojego miejsca pracy • zgodnie z konstytucją, ustawy regionalne usuwają przeszkody utrudniające pełną równość mężczyzn i kobiet w życiu społecznym, kulturalnym i gospodarczym oraz promują równość kobiet i mężczyzn w dostępie do urzędów wybieralnych • zgodnie z konstytucją, państwo, regiony, miasta metropolitalne, prowincje i gminy popierają niezależną inicjatywę obywateli, pojedynczych i stowarzyszo-

nych, dla rozwijania aktywności na rzecz interesu powszechnego, z respektowaniem zasady subsydiarności.

Gwarancje procesowe w stosunkach z administracją publiczną: • konstytucyjne prawo obywatela do wniesienia sprawy do sądu w celu obrony swoich uprawnień z zakresu prawa cywilnego oraz prawo do wystąpienia obywatela do sądu powszechnego lub administracyjnego przeciwko decyzji podjętej przez administrację publiczną • prawo obywatela do oczekiwania uzasadnienia decyzji administracyjnej, do złożenia skargi do sądu administracyjnego na wydaną decyzję, a skargi nadzwyczajnej do prezydenta republiki na decyzję administracyjną • prawo obywatela (od 1990 r.) do dostępu — na zasadach określonych w ustawie — do dokumentów urzędowych, w celu zagwarantowania przejrzystości działania administracji i przyczynienia się do jej bezstronności, przy szerokim rozumieniu pojęcia dokumentu urzędowego, przez który uznawany jest każdy graficzny, fotograficzny, elektroniczny lub jakiegokolwiek innego rodzaju nośnik informacji, również wewnętrzny, stworzony przez administrację publiczną lub wykorzystywany w celach związanych z administracją publiczną (organem monitorującym sposób realizacji tego prawa jest specjalna Komisja ds. Dostępu do Dokumentów Urzędowych przy Radzie Ministrów) • zgodnie z konstytucją, republika chroni za pomocą specjalnych przepisów mniejszości językowe • rozbudowane gwarancje praw językowych w kontaktach z administracją publiczną.

LITERATURA UZUPEŁNIAJĄCA

- Bokszczanin I., *Reformy instytucji politycznych Republiki Włoskiej w latach dziewięćdziesiątych XX wieku*, Warszawa 2004.
- Bokszczanin I., *Rząd Republiki Włoskiej*, (w:) E. Zieliński, I. Bokszczanin, *Rządy w państwach Europy (1)*, Warszawa 2003.
- Dolnicki B., *Organizacja gmin we Włoszech*, (w:) tegoż, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2003.
- Konstytucja Włoch, tłum. i wstęp Z. Witkowski, Warszawa 2005.
- Misiuda-Rewera W., *Włochy. Republika autonomii*, Lublin 2005.
- Muliński M., *Włochy*, (w:) *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmiecik, Kraków 2005.
- Placek D., *Prawnoustrojowe podstawy państwa regionalnego we Włoszech*, (w:) *Oblicza decentralizmu*, red. J. Iwanek, Katowice 1996.
- Sługocki J., *Organizacja i funkcjonowanie administracji publicznej we Włoszech*, Szczecin 2005.
- Suszyńska-Jasch M., Wawrzyniak J., *O próbie rewizji konstytucji Republiki Italii*, „Państwo i Prawo” 2007 nr 5.
- Witkowski Z., *System konstytucyjny Włoch*, Warszawa 2000.
- Witkowski Z., *Ustrój konstytucyjny współczesnych Włoch w aktualnej fazie jego przemian 1989–2004*, Toruń 2004.

SŁOWNIK PODSTAWOWYCH TERMINÓW (kontekst administracji publicznej)

acquis communautaire — dorobek prawny Wspólnot Europejskich obejmujący postanowienia traktatowe, ustawodawstwo wykonawcze do traktatów, orzecznictwo, umowy, deklaracje i inne postanowienia, które muszą być akceptowane przez państwa członkowskie Unii Europejskiej.

administracja — w ujęciu funkcjonalnym: zespół działań i czynności wykonawczych prowadzonych w sposób trwały, celowy i planowy na rzecz realizacji określonego interesu; w ujęciu instytucjonalnym: ogół rozwiązań służących zarządzaniu o charakterze wykonawczym (pomocniczym czy wręcz służebnym) wobec założonych celów i kierunków działania.

administracja centralna — organy i urzędy administracji publicznej usytuowane na najwyższym (państwowym) szczeblu podziału terytorialnego kraju, mające właściwość ogólnopaństwową i charakter podmiotów państwowych; w ramach administracji centralnej kluczową pozycję mają podmioty rządowe.

administracja na rzecz rządzenia — określenie stosowane niejednokrotnie w odniesieniu do urzędów obsługujących szefa rządu i gabinet ministrów oraz innych podmiotów instytucjonalnych uczestniczących w wykonywaniu funkcji związanych z programowaniem, koordynowaniem i kontrolowaniem działania struktur administracji rządowej.

administracja niepubliczna — struktury instytucjonalne i personalne realizujące zadania administracyjne w imieniu i na rzecz podmiotu, który nie uczestniczy w wykonywaniu administracji publicznej.

administracja niezespólona — organy i urzędy administracji rządowej działające w ramach terenowej administracji publicznej, które podlegają bezpośrednio (tzn. z pominięciem organu jednolitej administracji rządowej w terenie) centralnym organom i urzędom administracji rządowej.

administracja państwowa — organy i urzędy państwowe wykonujące zadania administracji publicznej; kluczową pozycję w ramach administracji mają organy i urzędy administracji rządowej; na pozarządowe podmioty administracji państwowej składają się przede wszystkim biura i kancelarie obsługujące organy władzy ustawodawczej i sądowniczej oraz inne pozarządowe organy konstytucyjne o charakterze państwowym.

administracja ponadpaństwowa — administracja organizacji ponadpaństwowych i ponadnarodowych, w tym administracja Unii Europejskiej; współcześnie następuje rozwój administracji ponadpaństwowej oraz zwiększa się ilość jej powiązań funkcjonalnych z podmiotami administracji krajowych.

administracja publiczna — w ujęciu funkcjonalnym (np. J. Boć): funkcja państwa i samorządu terytorialnego polegająca na wykonywaniu zadań publicznych określonych w konstytucji i innych źródłach prawa powszechnie obowiązującego; w ujęciu celowościowym (np. H. Izdebski i M. Kulesza): zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicz-

nego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach; w ujęciu tzw. definicji negatywnych (np. S. Karsznica, O. Mayer): wszystkie te formy aktywności w domenie publicznej oraz zintegrowane z nimi rozwiązania instytucjonalne i kadrowe, które nie są związane ze stanowieniem prawa i określaniem kierunków programowych ani też nie uczestniczą w wymiarze sprawiedliwości; we współczesnych państwach na funkcjonowanie administracji publicznej składają się działania administracji rządowej i samorządowej oraz aktywność podmiotów prywatnych (organizacji pożytku publicznego lub podmiotów gospodarczych), które w ramach zleceń publicznych wykonują zadania z zakresu administracji.

administracja rządowa — centralne i terenowe organy i urzędy o charakterze państwowym podległe hierarchicznie rządowi i wykonujące zadania administracji w imieniu i na odpowiedzialność państwa.

administracja samorządowa — organy i urzędy wspólnot regionalnych i lokalnych samorządu terytorialnego, które wykonują zadania administracji publicznej w imieniu tych wspólnot i na ich odpowiedzialność oraz realizują zwykle zadania zlecone im przez organy państwa (w trybie przepisów prawa, procedur kontraktowych lub porozumień).

administracja terenowa — organy i urzędy administracji publicznej (rządowej i samorządowej) usytuowane poniżej najwyższego (państwowego) szczebla podziału terytorialnego kraju.

administracja zespolona — podmioty administracji publicznej działające w danej jednostce zasadniczego podziału terytorialnego w sposób zintegrowany (pod względem organizacyjnym, osobowym lub kompetencyjnym) w ramach bezpośredniego lub pośredniego podporządkowania jednemu organowi administracji (np. w Polsce urzędy i organy administracji rządowej w województwie podległe wojewodzie).

agencja wykonawcza — podmiot instytucjonalny (urząd) funkcjonujący w ramach systemów administracji niektórych państw (m.in. Wielkiej Brytanii i Szwecji), którego zadaniem statutowym jest realizowanie zadań wynikających z decyzji podmiotów właściwych w zakresie programowania działań administracji.

aglomeracja — obszar obejmujący kilka usytuowanych obok siebie miejskich jednostek administracyjnych, który pod względem urbanistycznym i funkcjonalnym charakteryzuje się względną odrębnością; w ramach aglomeracji może występować sytuacja dominacji jednej lub kilku spośród jej jednostek składowych (układ centrum i satelitów lub układ o charakterze konurbacji) bądź sytuacja względnej równowagi między wszystkimi podmiotami składowymi; aglomeracja może mieć formę związku komunalnego.

akt administracyjny — jednostronne, władcze działanie organu administracji publicznej skierowane do oznaczonego adresata w konkretnej sprawie, które jest podejmowane w granicach oraz na podstawie przepisów prawa i samo nie jest źródłem prawa.

analiza porównawcza — metoda badawcza, której istotą jest porównanie za pomocą określonych kryteriów co najmniej dwóch sytuacji lub rozwiązań w celu wyodrębnienia ich cech wspólnych i rozbieżnych.

audyt — element kontroli wewnętrznej w zakresie gospodarki finansowej; mechanizm wspomagający zarządzanie jednostką sektora finansów publicznych; podmioty prowadzące audyt zwykle są podporządkowane bezpośrednio kierownictwu urzędu administracji publicznej.

autonomia — rozwiązanie kompetencyjne w administracji, w ramach którego podmioty danej jednostki terytorialnej mają kompetencje do samodzielnego kształtowania w ramach ogólnych zasad konstytucji państwa spraw dotyczących tej jednostki, w tym — do

stanowienia przepisów prawa miejscowego w zakresie norm o charakterze ustawowym, do sprawowania władzy wykonawczej oraz niezależnego wykonywania władzy sądowej; terytorialne podmioty autonomiczne mają zwykle odmienne cechy ustrojowe; w państwach członkowskich Unii Europejskiej przykładami autonomii terytorialnych są w: Danii — Wyspy Owcze i Grenlandia, Finlandii — Wyspy Alandzkie, Grecji — półwysep Athos; Hiszpanii — wspólnoty autonomiczne, Portugalii — archipelagi Azorów i Madery.

biurokracja — forma zorganizowania struktur administracji publicznej; opracowany przez M. Webera model biurokracji idealnej polega na tym, że urzędnicy: są posłuszni tylko swoim obowiązkom urzędniczym, tworzą układ hierarchiczny, mają dokładnie wytyczone kompetencje, są zatrudnieni na podstawie kontraktu, posiadają przygotowanie fachowe, pobierają za swoją pracę wynagrodzenie, traktują swoje zajęcie jako zawód, mają określoną ścieżkę kariery zawodowej, nie mogą zawłaszczać swojego stanowiska, podlegają jednolitej dyscyplinie i kontroli; krytycy biurokracji wskazują m.in. na: brak zdolności do przystosowania się struktur biurokratycznych do nowych sytuacji (tzw. biurokratyczne błędne koło), trudności w ocenie rezultatów działań biurokratycznych (wynikające z faktu, że nie występują w tym wypadku jasne przesłanki bilansowania zysków i strat), niebezpieczeństwo alienacji osób działających w strukturach biurokratycznych oraz systemową sprzeczność między potrzebami programowania i administrowania.

budżet — roczny plan finansowy zawierający zestawienie dochodów i wydatków państwa lub danej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego, w którym szczegółowo są określone źródła dochodów oraz pozycje wydatków z podziałem na działy i zadania; budżet z zasady uchwalany jest przez właściwy organ kolegialny na wniosek organu władzy wykonawczej o właściwości ogólnej; analiza wykonania budżetu jest podstawą decyzji w sprawie udzielenia przez organ stanowiący i kontrolny absolutorium dla organów wykonawczych; wielkość udziału w dochodach budżetowych środków z własnych źródeł jednostki samorządowej stanowi (obok stopnia swobody w kształtowaniu wydatków) jedno z kryteriów jej samodzielności: im więcej w tych dochodach subwencji i dotacji, tym mniej samodzielności danej jednostki.

burmistrz — najczęściej jednoosobowy organ wykonawczy (o właściwościach ogólnych) administracji samorządu terytorialnego w jednostkach zasadniczego podziału terytorialnego o charakterze miejskim, który zwykle sprawuje zwierzchnictwo w stosunku do urzędów administracji samorządowej w danej jednostce; w większości wypadków pochodzi z wyborów powszechnych i bezpośrednich; w niektórych państwach organ wykonawczy terenowej administracji rządowej.

cechy działania administracji publicznej — ścisłe powiązanie z państwem (jego ustrojem i zadaniami), zorganizowanie, sformalizowanie, charakter bezosobowy, ciągłość, koordynacja (systemowa i wewnętrzna) oraz celowość działań.

centralizacja — rozwiązanie normatywne, instytucjonalne, proceduralne i finansowe, którego istotą jest skupienie kompetencji i decyzji na najwyższym (centralnym) poziomie podziału terytorialnego państwa oraz hierarchiczne podporządkowanie organom i urzędowi działającym na tym poziomie podmiotów funkcjonujących w terenie.

decentralizacja — przekazanie kompetencji organów lub urzędów podmiotom usytuowanym na niższym poziomie podziału terytorialnego państwa, mającym zagwarantowaną znaczną samodzielność wobec podmiotu przekazującego (np. przekazanie kompetencji ministra lub terenowego organu administracji rządowej organowi samorządu terytorialnego albo też przekazanie kompetencji organu samorządu terytorialnego wyższego szczebla na szczebel lokalny).

decyzja — nielosowy wybór jednego z dwóch możliwych zachowań; niezbędne elementy sytuacji decyzyjnej to decydent (z kompetencjami formalnymi i materialnymi) oraz przedmiot decyzji (z możliwością dokonania wyboru); decydowanie to złożony proces obejmujący w każdym wypadku kilka — mniej lub bardziej sformalizowanych — etapów, w ramach których ma miejsce: podjęcie inicjatywy działania, indeksacja możliwych sposobów działania, wybór jednego z możliwych sposobów postępowania, przekształcenie pomysłu w projekt, formalne potwierdzenie dokonanego wyboru, implementacja (wdrożenie dokonanego wyboru), ocena uzyskanych efektów, a w niektórych wypadkach również ogłoszenie decyzji; decyzje są zróżnicowane pod względem: formalnym (o charakterze normatywnym lub pozanormatywnym), czasowym (sprawozdania i rozliczenia, rozstrzygnięcia dotyczące czasu bieżącego, programy i plany), zasięgu (jednostkowe, branżowe, o charakterze ogólnym), statusu (strategiczne i szczegółowe; projekty, rozstrzygnięcia wykonawcze, decyzje kontrolne i weryfikujące; kierownicze i realizacyjne), podmiotowym (podjęte przez podmioty jednoosobowe, wieloosobowe i kolegalne).

decyzja administracyjna — władcze rozstrzygnięcie organu administracji publicznej, wydane na podstawie przepisów prawa w konkretnej sprawie, dotyczące indywidualnie oznaczonego adresata; decyzje wywołują ze swojej istoty określone w niej skutki prawne.

dekoncentracja administracji — dekoncentracja pozioma (rzeczowa): przekazanie kompetencji jednego organu lub urzędu kilku organom lub urzędom działającym na tym samym poziomie organizacji państwa; dekoncentracja pionowa (terytorialna): przekazanie kompetencji organów lub urzędów podmiotom usytuowanym na niższym poziomie podziału terytorialnego państwa, bez zagwarantowania tym podmiotom samodzielności działania (np. przekazanie kompetencji rządu lub ministra podporządkowanemu organowi terenowej administracji rządowej).

dekret — akt normatywny o charakterze prawa powszechnie obowiązującego stanowiący przez organ inny niż parlament; w niektórych wypadkach może, w granicach i na zasadach określonych zwykle w konstytucji, stanowić substytut regulacji ustawowej (tzw. dekret z mocą ustawy).

delegatura — struktura organizacyjna urzędu administracji publicznej pozbawiona zwykle własnych kompetencji decyzyjnych i mająca status przedstawicielstwa w terenie organu administracji.

demokracja bezpośrednia — forma sprawowania władzy publicznej, której istotą jest bezpośredni udział obywateli (a niejednokrotnie również osób niemających obywatelstwa) w decydowaniu w sprawach publicznych, m.in. w ramach referendum (konsultacyjnego lub decyzyjnego), konsultacji społecznej, obywatelskiej inicjatywy normotwórczej lub — co współcześnie występuje w niektórych państwach w najmniejszych jednostkach podziału terytorialnego — zebrania wszystkich mieszkańców danej jednostki terytorialnej.

demokracja konsocjonalna — model demokracji występujący m.in. w Belgii i Holandii, którego cechą charakterystyczną jest porozumiewanie się elit rywalizujących ze sobą ugrupowań politycznych w celu wypracowania kompromisu programowego i kadrowego w sferze publicznej.

demokracja przedstawicielska — forma sprawowania władzy publicznej, której istotą jest udział obywateli w decydowaniu w sprawach publicznych za pośrednictwem organów (parlamentów i organów stanowiących samorządu terytorialnego) złożonych z przedstawicieli pochodzących z wyborów na określoną kadencję.

demokracja większościowa — model demokracji, w którym o prowadzonej polityce decyduje podmiot polityczny (pojedyncze ugrupowanie lub — co w państwach członkow-

skich Unii Europejskiej zdarza się częściej — koalicja) mający niezbędną większość w przedstawicielskich organach stanowiących (parlamentach lub organach samorządu terytorialnego).

departament — w ujęciu organizacyjnym: najczęściej — podstawowa jednostka organizacyjna w ramach urzędów administracji publicznej (zwłaszcza ministerstwa), wyodrębniona na podstawie kryterium zakresu przedmiotowego działania lub funkcji, często podzielona na wydziały i sekcje; rzadziej — nazwa urzędu administracji porównywalnego z ministerstwem; w ujęciu terytorialnym: w niektórych państwach (m.in. we Francji) nazwa jednostki podziału terytorialnego państwa.

dewolucja — rozwiązanie decentralizacyjne w administracji publicznej, polegające na wyposażeniu (zwykle pod wpływem czynników historycznych lub w celu ograniczenia tendencji separatystycznych) organów działających w różnych podmiotach terytorialnych tego samego szczebla w odmienne kompetencje i zadania (dotyczy to np. regionów we Włoszech, z których pięć ma silniejszą pozycję od innych, oraz Wielkiej Brytanii, w której Szkocja, Walia i Irlandia Północna mają więcej kompetencji niż Anglia).

dochody własne — część dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, która nie podlega redystrybucji przez budżet centralny lub budżet wyższej jednostki terytorialnej; na dochody własne składają się przede wszystkim: udziały w podatkach z danego terenu, podatki i opłaty miejscowe, dochody z działalności gospodarczej; wielkość udziału dochodów własnych w dochodach budżetowych jednostki samorządu terytorialnego stanowi podstawowy wyznacznik samodzielności finansowej tej jednostki.

domena prywatna — obszar, w którym sprawy wymagające realizacji są prowadzone samodzielnie przez poszczególnych członków społeczeństwa oraz przez ich związki pośrednie (takie jak rodzina, grupa koleżeńska czy sąsiedzka) pozbawione cech terytorialnej wspólnoty o charakterze globalnym.

domena publiczna — obszar, w którym sprawy wymagające realizacji są prowadzone w ramach grupy społecznej o globalnym charakterze, wspólnej świadomości oraz poczuciu więzi kulturowej, językowej i historycznej (takimi grupami są narody lub terytorialne wspólnoty regionalne i lokalne) i ich organizacji sformalizowanych (państwa lub podmiotów samorządu terytorialnego).

doradca polityczny — pracownik zatrudniony w administracji publicznej na podstawie rekomendacji politycznej w celu wspomagania osób na stanowiskach kierowniczych w wykonywaniu zadań związanych z programowaniem i kontrolowaniem działań administracji; w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej doradcy polityczni są najczęściej zatrudniani w gabinetach politycznych i zespołach doradców; liczba pracowników tych komórek organizacyjnych podlega zwykle ścisłej reglamentacji; obowiązuje zasada, że okres zatrudnienia doradcy politycznego kończy się z chwilą odwołania ze stanowiska osoby, na rzecz której pracuje dany doradca.

dostęp do informacji publicznej — coraz powszechniej stosowana w państwach demokratycznych zasada, zgodnie z którą obywatele mają możliwość zapoznawania się (w trybie i granicach określonych w prawie) z informacjami na temat zgromadzonych przez urzędy publiczne zasobów dotyczących tychże obywateli oraz działań prowadzonych i przygotowywanych przez administrację.

dotacja — środki przekazywane jednostkom samorządu terytorialnego z budżetu centralnego i funduszy pozabudżetowych w celu zagwarantowania warunków finansowych na wykonanie zadań zleconych lub też na realizację określonego zadania, które zostało uznane za priorytetowe przez podmiot udzielający dotacji; środki z dotacji mogą być wykorzystane tylko dla realizacji zadań, na które zostały przyznane.

dualizm administracji — rozwiązanie, dla którego charakterystyczne jest równoległe działanie na tym samym poziomie podziału terytorialnego państwa (np. we francuskim departamencie lub w polskim województwie) organów i urzędów administracji rządowej i samorządowej o właściwościach ogólnych.

dystrykt — w niektórych państwach nazwa jednostki w zasadniczym podziale terytorialnym kraju.

dział administracji — kategoria spraw wyodrębniona przedmiotowo w administracji publicznej dla celów klasyfikacji organizacyjnej i kompetencyjnej.

dzielnica — terytorialna jednostka pomocnicza funkcjonująca w ramach podstawowej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego o charakterze miejskim; zwykle — szczególnie w wypadku dużych miast — dzielnice mają własne organy i urzędy oraz kompetencje.

e-administracja — kompleksowe systemy informacyjne pozwalające na: elektroniczny dostęp do usług publicznych administracji, informatyczne wspomaganie procesu pozyskiwania przez administrację informacji, lepsze zarządzanie tymi informacjami oraz wspomaganie procesów decyzyjnych; e-administracja wymaga wprowadzenia nowych zabezpieczeń w sferze baz danych, kanałów przepływu informacji i identyfikacji podmiotów uczestniczących w stosunkach administracyjnych.

europelizacja administracji — proces unifikacji administracji narodowych państw członkowskich Unii Europejskiej obejmujący przede wszystkim przyjmowanie podobnych standardów i procedur działania oraz — w mniejszym stopniu — zbliżonych rozwiązań instytucjonalnych w celu zagwarantowania efektywnego współdziałania w procesie decyzyjnym i realizacji polityk europejskich.

europejska polityka regionalna — polityka Unii Europejskiej ukierunkowana na kompetencyjne i finansowe wzmocnienie szczebla regionalnego w państwach członkowskich, zaś w dziedzinie międzynarodowej zmierzająca do kształtowania na terenie Europy współpracy regionalnej między podmiotami należącymi do sąsiadujących ze sobą państw; zasadami europejskiej polityki regionalnej są: programowanie, subsydiarność, koordynacja, partnerstwo, kompatybilność, koncentracja oraz monitorowanie i kontrola finansów.

euroregiony — regiony w obszarach przygranicznych, w ramach których odbywa się współpraca samorządów lokalnych sąsiadujących ze sobą jednostek podziału terytorialnego z dwóch lub więcej niż dwóch graniczących ze sobą państw.

ewaluacja — nowoczesna forma kontroli w administracji, w ramach której obok kryteriów formalnych są stosowane kryteria jakościowe; systematyczna analiza programów i polityk pod kątem ich założeń, realizacji, rezultatów; mechanizm wspomagania zarządzania.

finanse publiczne — środki finansowe gromadzone i wydatkowane przez podmioty państwowe i samorządowe na cele publiczne; zasady gromadzenia i wydatkowania tych środków określają ustawy, zaś podstawowym instrumentem bilansowania tych środków są budżety państwa i poszczególnych jednostek zasadniczego podziału terytorialnego.

formy działania administracji — w ujęciu przedmiotowym: akty normatywne (powszechnie obowiązujące oraz wewnętrzne) i akty administracyjne stanowione przez organy administracji publicznej, akty planowania, porozumienia administracyjne, ugody administracyjne, czynności cywilnoprawne i czynności faktyczne; w ujęciu jakościowym: działania władcze (np. decyzje administracyjne) i działania niewładcze (np. umowy i porozumienia administracyjne).

funkcje administracji publicznej — wykonywanie (w sposób uwarunkowany przez ustrój danego państwa) działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i realizacyjnych związanych z: zapewnieniem porządku i bezpieczeństwa publicznego (funkcja reglamentacyjna i policyjna), świadczeniem usług publicznych (materialnych i niematerialnych), wykonywaniem uprawnień właścicielskich i zarządzaniem majątkiem w imieniu państwa lub samorządu terytorialnego oraz zarządzaniem rozwojem (m.in. przez interwencję w sferę gospodarki i aktywności planistycznej).

gabinet ministrów — termin używany nieraz dla określenia, mającego różne nazwy własne, kolegiałnego organu władzy wykonawczej złożonego z członków rady ministrów.

gabinet polityczny — jednostka organizacyjna w urzędach administracji rządowej skupiająca doradców politycznych osób zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych w administracji, której zadaniem jest wspomaganie działalności programowej i kontrolnej tych osób (np. gabinet polityczny ministra).

gmina — najczęściej stosowana nazwa podstawowej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego państwa, zwykle mającej charakter samorządowy.

gubernator — w niektórych państwach organ jednolitej administracji rządowej na terenie jednostki podziału terytorialnego, który pełni zwykle także obowiązki przedstawiciela rządu w terenie; do jego kompetencji należą zazwyczaj wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w danej jednostce, które nie są zastrzeżone na rzecz innych organów.

hierarchiczne podporządkowanie — relacja między podmiotami, w ramach której podmiot wyższego rzędu ma możliwość wiążącego oddziaływania w sferze organizacyjnej, programowej, kadrowej, koordynacyjnej oraz w sferze nadzoru i kontroli na podmiot niższego rzędu.

hrabstwo — w niektórych państwach nazwa jednostki w zasadniczym podziale terytorialnym kraju.

impulsy europejskie w administracji — pojawiające się w administracji narodowej, w związku z członkostwem państwa w Unii Europejskiej, nowe zadania (w tym zadania wykonywane w imieniu i na rzecz całej Unii) oraz nowe: granice normatywne, standardy działania, procedury decyzyjne i mechanizmy odpowiedzialności (w tym odpowiedzialności przed organami wymiaru sprawiedliwości Unii).

jednostka zasadniczego podziału terytorialnego państwa — część terytorium kraju wyodrębniona w sposób względnie trwały w celu zorganizowania wykonywania zadań administracji publicznej; w zależności od konkretnego przypadku granice jednostki zasadniczego podziału terytorialnego państwa pokrywają się z terenem właściwości działania organów administracji rządowej lub administracji samorządowej o charakterze ogólnym, lub też z terenem właściwości działania obu tych administracji; w każdym wypadku jednostki zasadniczego podziału terytorialnego stanowią podstawowy element struktury przestrzennej państwa; wyodrębnić można następujące jednostki zasadniczego podziału terytorialnego państwa: o charakterze podmiotów federacji, regionalne, mające status wyższych jednostek lokalnych oraz jednostek lokalnych; podstawą wyodrębnienia jednostki zasadniczego podziału terytorialnego są zwykle przepisy ustawy, w niektórych państwach jednostki zasadniczego podziału terytorialnego (głównie dotyczy to szczebla federalnego lub regionalnego) określone są z nazwy własnej w konstytucji; niejednokrotnie istnieje możliwość udziału mieszkańców poszczególnych obszarów w kształtowaniu jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa (m.in. przez inicjowanie procesu decyzyjnego w tych sprawach lub rozstrzyganie w tych kwestiach w trybie referendum).

kadry administracji — ogół pracowników urzędów administracji publicznej, najczęściej działających na podstawie odrębnych przepisów prawa urzędniczego, zwykle posiadający strukturę hierarchiczną, niejednokrotnie mający wyraźnie wyodrębnioną grupę urzędników zawodowych (w tym grupę objętą zasadami służby cywilnej) oraz grupę pracowników politycznych zatrudnionych w administracji na stanowiskach kierowniczych lub stanowiskach doradczych.

kanton — w niektórych państwach nazwa jednostki w zasadniczym podziale terytorialnym kraju.

kierunki zmian w narodowych systemach administracji — dominujące przekształcenia w organizacji i funkcjonowaniu administracji, na które w państwach członkowskich Unii Europejskiej składają się obecnie przede wszystkim: wzmacnianie pozycji samorządu terytorialnego (także ponad poziomem podstawowych jednostek podziału terytorialnego); różnicowanie struktur organizacyjnych i kadrowych w zakresie funkcji politycznych (programowych i kontrolnych) oraz wykonawczych (realizacyjnych); wzmacnianie znaczenia zasady pomocniczości (wycofywanie się administracji z obszarów, w których jej obecność nie jest niezbędna); przyznanie pierwszeństwa zespoleniu terytorialnemu przed podziałami branżowymi (decentralizacja decyzji, zadań i środków, a także ograniczanie rozmiarów administracji niezespolonej); zmniejszanie pola uznaniowości w decydowaniu połączone ze zwiększaniem przejrzystości działań i dostępu do informacji publicznej; zastępowanie więzów hierarchicznych (wewnątrz poszczególnych struktur i w relacjach między nimi) przez różnego rodzaju horyzontalne powiązania sieciowe; odchodzenie w ocenach od monopolu kryteriów ilościowych i formalnych do kryteriów jakościowych; upowszechnianie możliwości związanych z e-administracją; włączanie do procesu podejmowania decyzji mechanizmów dialogu społecznego; szersze wykorzystanie możliwości organizacji pozarządowych; tworzenie nowych gwarancji procesowych dla pozaadministracyjnych uczestników stosunków prawoadministracyjnych.

koalicja rządowa — porozumienie zawarte w systemach parlamentarnych i parlamentarno-gabinetowych między ugrupowaniami politycznymi reprezentowanymi w parlamencie w celu stworzenia warunków dla powołania i wspierania wspólnego rządu; koalicja zmusza do ograniczenia konkurencji politycznej między jej członkami oraz wymaga funkcjonowania specjalnych mechanizmów uzgodnień w relacjach między partnerami wchodzącymi w jej skład; naturalną konsekwencją udziału w koalicji jest partycypacja w określaniu programu rządu, decyzjach dotyczących wydatków budżetowych oraz udział w kształtowaniu politycznych kadr rządu; koalicyjny model zaplecza rządowego występuje w zdecydowanej większości państw członkowskich Unii Europejskiej, w których w wyniku rozproszenia politycznego w parlamencie niemożliwe jest skuteczne ukształtowanie i działanie rządu większościowego (wyjątkiem są przede wszystkim Wielka Brytania i Grecja); istnieją koalicje: większościowe i mniejszościowe, minimalnie zwycięskie i dysponujące znaczną nadwyżką głosów, programowo zwarte i zróżnicowane, zrównoważone i składające się z jednego dużego oraz kilku małych ugrupowań; w wielu wypadkach podobne koalicje tworzone są w kolegialnych organach stanowiących samorządu terytorialnego.

kodyfikacja postępowania administracyjnego — model regulacji kwestii działania organów i urzędów administracji publicznej, w tym w szczególności zasad, procedur i standardów działań administracji oraz praw stron postępowania administracyjnego, w formie jednolitych aktów prawa (najczęściej ustaw o charakterze kodeksów).

komitologia — system instytucjonalny funkcjonujący w ramach Unii Europejskiej, na który składają się liczne komitety doradcze, zarządzające i regulacyjne, złożone z przedstawicieli państw członkowskich, uczestniczące w procesie przygotowywania decyzji Komisji Europejskiej.

kompetencje organu administracji — uprawnienia do działania przyznane danemu organowi w przepisach prawa; forma prawna realizacji zadań w zakresie administracji publicznej.

koncepcja „nowego zarządzania publicznego” — kierunek polityki administracyjnej, którego istotą jest dążenie do ekonomizacji działalności publicznej i zwiększenia przejrzystości sfery publicznej.

konflikt interesu w administracji — sytuacja, w której istnieje konieczność dokonania wyboru przez pracownika administracji między jego osobistymi lub grupowymi interesami, poglądami i przekonaniem a interesem publicznym, dla obstuży którego ów pracownik został powołany; zagrożenie dla interesu wspólnego powstaje wskutek realizowania przez pracowników administracji ich partykularnych celów i interesów politycznych, majątkowych lub światopoglądowych przy wykorzystaniu zasobów materialnych, organizacyjnych, logistycznych lub kadrowych administracji; zagrożenie konfliktem interesu wzrasta w wypadku: a) występowania patologicznych powiązań między biznesem, polityką i administracją, b) braku przejrzystości w sferze wykonywania przez administrację funkcji właścicielskich, c) uznaniowości w decydowaniu; ograniczeniu zagrożenia konfliktem interesu służą przede wszystkim następujące czynniki: przejrzystość procedur decyzyjnych, szeroki dostęp do informacji publicznej, gwarancje merytorycznego charakteru zamówień publicznych, reglamentacja aktywności politycznej urzędników, monitorowanie sytuacji materialnej urzędników (m.in. system oświadczeń majątkowych, reglamentacja dodatkowego zatrudnienia, zakaz prowadzenia przez funkcjonariuszy publicznych własnej działalności gospodarczej, monitorowanie aktywności zawodowej urzędników po odejściu z pracy w administracji), specjalne systemy kreowania pozytywnych wartości i wzorców zachowań (m.in. kodeksy etyczne pracowników administracji).

kontrasygnata — potwierdzenie aktu urzędowego jednego organu przez inny, który bierze odpowiedzialność prawną za ów akt; wymóg takiego potwierdzenia stanowi mechanizm powszechnie stosowany w relacjach między głową państwa i rządem; ważność większości aktów głowy państwa jest uzależniona od kontrasygnaty rządowej.

kontrola administracji — działania podejmowane wobec poszczególnych organów i urzędów administracji w celu sprawdzenia ich funkcjonowania pod kątem legalności (w zakresie treści, formy lub procedury), celowości, rzetelności, gospodarności i efektywności, zgodności ze zobowiązaniami o charakterze politycznym albo zgodności z wymogami interesu społecznego; działania kontrolne są prowadzone przez: podmioty funkcjonujące w ramach samej administracji (np. organy nadrzędne i oddzielne podmioty lub wyodrębnione jednostki organizacyjne zajmujące się statutowo kontrolą), podmioty zewnętrzne wobec administracji (w tym organy władzy stanowiącej, władzy sądowniczej i prokuratury), wyspecjalizowane instytucje zajmujące się profesjonalnie kontrolą (w tym podmioty kontroli państwowej oraz rzecznicy praw), podmioty międzynarodowe (m.in. organy Unii Europejskiej); w zależności od momentu jej przeprowadzania można wyróżnić kontrolę wstępną (prewencyjną), uczestniczącą (dokonywaną w czasie realizacji kontrolowanego zdarzenia) oraz następczą (obejmującą badanie w formie lustracji lub audytu efektów zdarzeń, które miały miejsce już wcześniej); w zależności od charakteru można wyróżnić kontrolę administracyjną, polityczną (w tym parlamentarną oraz sprawowaną przez wyborców) i sądową; w ramach działań kontrolnych następuje: ustalenie relacji między stanem istniejącym a zakładanym lub dopuszczalnym, ustalenie przyczyn rozbieżności, przedstawienie wniosków (dla kontrolowanego i innych podmiotów).

kontrola parlamentarna administracji — działania podejmowane przez parlamenty, ich organy wewnętrzne (komisje) oraz poszczególnych deputowanych wobec rządu i innych

podmiotów administracji w ramach realizacji funkcji kontrolnej; jeden z podstawowych mechanizmów w systemach parlamentarnych i parlamentarno-gabinetowych; narzędzia kontroli parlamentarnej administracji to przede wszystkim: kontrola finansów publicznych państwa (uchwalanie budżetu, decydowanie w sprawie wysokości długu publicznego oraz rozstrzyganie w sprawie absolutorium), dyskusje i uchwały programowe, badanie realizacji programu, właściwość w zakresie zatwierdzania niektórych działań egzekutywy (np. w obszarze zobowiązań międzynarodowych), interpelacje, zapytania, dezyderaty, prawo żądania informacji, dochodzenia parlamentarne, w tym w ramach komisji śledczych.

kontrola sądowa administracji — kontrola realizowana wobec administracji przez sądy administracyjne lub powszechne; jest podejmowana najczęściej po wykorzystaniu środków dostępnych w postępowaniu administracyjnym; obejmuje zwykle orzekanie w sprawach skarg na decyzje administracyjne, inne postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, egzekucyjnym i zabezpieczającym lub pozostałe czynności administracji oraz na bezczynność w zakresie tych spraw, a także rozpatrywanie skarg w sprawach aktów prawa miejscowego oraz w sprawach sporów kompetencyjnych między podmiotami administracji publicznej.

konstytucja — ustawowy akt normatywny, zwykle mający najwyższą moc prawną w systemie źródeł prawa w danym państwie, uchwalany i zmieniany w szczególnym trybie, mający szczególną formę i treść, najczęściej zawarty w jednym akcie, rzadziej w kilku lub większej liczbie aktów (np. w Czechach, we Francji i w Szwecji), wyjątkowo — niemający formy pisemnej (np. w Wielkiej Brytanii); konstytucja określa ogólne zasady ustroju państwowego, ustrój i kompetencje organów publicznych, relacje między organami publicznymi oraz podstawowe prawa, wolności i obowiązki jednostek (w tym obywateli).

koordynacja — harmonizacja działań kilku podmiotów administracji publicznej lub też działań prowadzonych przez organ kolegialny w celu zwiększenia ich efektywności; w konkretnych sytuacjach tworzone są specjalne mechanizmy koordynacyjne; w wypadku rządów państw członkowskich Unii Europejskiej są to: różne formy gabinetów wewnętrznych (Wielka Brytania, Włochy), stałe i powoływane *ad hoc* komitety i zespoły tematyczne (Dania, Finlandia, Holandia, Niemcy, Portugalia, Szwecja, Wielka Brytania), przygotowawcze spotkania wiceministrów (Hiszpania, Polska) lub członków rządu, polityków z partii legitymizujących rząd i wyższych urzędników (Austria, Szwecja), ministrowie zadaniowi (Grecja, Szwecja, Włochy), konferencje międzyministerialne (Francja, Polska, Włochy), częste nieformalne spotkania ministrów (Finlandia, Szwecja).

kultura administracji — styl działania administracji warunkowany przez: kulturę polityczną społeczeństwa, postawy aksjologiczne członków społeczeństwa (w tym przede wszystkim postawy dotyczące zarządzania sprawami publicznymi właściwe dla elit politycznych i elit biurokratycznych danego państwa), motywacje pracowników administracji publicznej oraz ich poziom moralny.

marszałek województwa — w niektórych krajach (m.in. w Polsce) jednoosobowy organ wykonawczy administracji samorządu terytorialnego lub przewodniczący kolegialnego organu wykonawczego w regionalnej jednostce zasadniczego podziału terytorialnego, który zwykle sprawuje zwierzchnictwo w stosunku do urzędów administracji samorządowej w danej jednostce.

mechanizmy wspomagania administracji — w dziedzinie personalnej: planowe podwyższanie poziomu profesjonalizmu kadr, zaangażowanie rzeczoznawców, ekspertów i doradców politycznych; w dziedzinie technologii: wykorzystanie narzędzi informa-

tycznych do pozyskiwania i przetwarzania danych oraz wprowadzenie do procesów decyzyjnych metod matematycznych (m.in. teorii gier i symulacji decyzyjnych); w dziedzinie organizacyjnej: korzystanie z systemów projektów oraz zadaniowych zespołów roboczych funkcjonujących ponad tradycyjnymi podziałami na departamenty, wydziały i biura; w dziedzinie ograniczania deficytu informacji i dostępnych środków: konsultowanie projektów decyzji jako narzędzie zmniejszania niedoborów informacji o społecznych potrzebach, preferencjach i ocenach w poszczególnych sprawach oraz partnerstwo publiczno-prywatne jako mechanizm ograniczania barier finansowych i technologicznych.

metropolia — duże miasto, które spełnia w swoim regionie funkcje centrum administracyjnego, kulturalnego, oświatowego i gospodarczego; metropolie mają zwykle specyficzne regulacje swego ustroju i wewnętrznego podziału, które uwzględniają potrzeby zarządzania dużą aglomeracją miejską oraz kształtują specyficzne relacje między miastem i jego najbliższym otoczeniem.

miasto — jednostka administracyjna charakteryzująca się intensywną i zwartą zabudową oraz relatywnie dużym skupieniem na swoim terytorium ludności utrzymującej się w większości z zajęć nierolniczych; w większości wypadków miasta pełnią rolę centrum kulturalnego, oświatowego i komunikacyjnego dla otaczających je miejscowości; największe miasta mają specjalne regulacje pod względem administracyjnym, część z nich jest wydzielona z terytorialnych jednostek podziału państwa i ma prawa podmiotu federacji lub regionalnej jednostki terytorialnej; w niektórych państwach istnieją tzw. miasta statutowe, które mają prawo do określania swojego statusu w aktach prawa lokalnego.

mienie komunalne — własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków i innych komunalnych osób prawnych.

minister — jednoosobowy organ administracji rządowej, zazwyczaj wchodzący w skład gabinetu ministrów (rządu); może kierować określonym działem administracji rządowej (tzw. minister resortowy) lub wykonywać zadania określone przez osobę stojącą na czele rządu (tzw. minister zadaniowy lub minister bez teki); liczbę i zakres działania ministrów określają konstytucje, ustawy, decyzje głowy państwa lub — coraz częściej — szef gabinetu ministrów.

ministerstwo — urząd obsługujący ministra kierującego określonym działem administracji rządowej; w niektórych państwach urząd taki może obsługiwać kilku ministrów; strukturę ministerstw określają ustawy, decyzje głowy państwa lub — coraz częściej — szef gabinetu ministrów albo kolegium ministrów.

model administracji — układ rozwiązań charakterystycznych dla administracji publicznej danego państwa lub kilku państw; swoistą budowę i sposób działania systemów narodowych administracji kształtują powiązane ze sobą uwarunkowania historyczne i polityczno-ustrojowe (w tym dotyczące formy państwa i systemu rządów), a także następujące czynniki: powierzchnia kraju i charakter terytorium, liczba, struktura narodowościowa i rozmieszczenie ludności (w tym stopień zurbanizowania kraju oraz wielkość głównych miast); w państwach członkowskich Unii Europejskiej funkcjonują współcześnie dwa podstawowe modele administracji: anglosaski (w Wielkiej Brytanii i Irlandii) oraz — wewnętrznie niejednorodny — model kontynentalny (z wariantami: modelem niemieckim, modelem szwedzkim oraz modelem państw postsocjalistycznych).

monarchia — forma rządów (określona przez stosunki między naczelnymi organami państwowymi), w której głową państwa (nieraz również suwerenem) jest monarcha sprawujący z zasady władzę dożywotnio, najczęściej na podstawie dziedziczenia; współcześnie władza monarchy jest zwykle znacznie ograniczona przez konstytucję (monarchia

konstytucyjna) oraz konstytucyjne kompetencje innych organów władzy (w tym przede wszystkim parlamentu i rządowego członu władzy wykonawczej); w grupie państw członkowskich Unii Europejskiej charakter prawny monarchii mają: Belgia, Dania, Hiszpania, Holandia, Luksemburg, Szwecja i Wielka Brytania.

nadzór w administracji — relacja występująca między co najmniej dwoma podmiotami administracji, w ramach której jeden podmiot ma prawo kontrolowania i modyfikowania działania drugiego z nich; w zależności od konkretnej sytuacji nadzór może mieć charakter ogólny lub może dotyczyć tylko wybranych aspektów działania podmiotu nadzorowanego; przedmiotem nadzoru mogą być kwestie legalności, gospodarności, zachowania ogólnych standardów, celowości oraz zgodności z przyjętymi założeniami; nadzór może mieć charakter prewencyjny (wiązać się z koniecznością zatwierdzania, uzgadniania lub opiniowania przez podmiot nadzorujący działań, które zamierza podjąć podmiot nadzorowany) lub weryfikacyjny (wiązać się z uprawnieniem podmiotu nadzorującego do uchylania, zmiany lub zawieszania wykonania — zwykle do czasu rozstrzygnięcia sprawy przez sąd — aktów i decyzji podmiotów nadzorowanych lub do wydawania zarządzeń zastępczych i ustanawiania organu komisarycznego).

nauka administracji — odrębna dziedzina nauki zajmująca się istotą, strukturą, instytucjami, formami, procedurami i historią administracji publicznej oraz jej powiązaniami z państwem i ustrojem politycznym; nauka o administracji może być też rozwijana w ramach innych dyscyplin badawczych.

niedopuszczalne związki administracji — wszelkie doktrynalne, instytucjonalne, proceduralne, kadrowe i finansowe powiązania, które ograniczają zdolność administracji publicznej do realizacji jej zadań w sposób służący dobru i interesowi wspólnemu; niedopuszczalne (patologiczne) związki administracji to przede wszystkim: klientelizm (wybór ze względów pozamerytorycznych określonej grupy nacisku jako oczywistego reprezentanta interesów społecznych i uczynienie z niej współuczestnika zarządzania sprawami publicznymi), parantelizm (zobowiązujące powiązania między administracją a rządzącymi partiami politycznymi), korupcja (utajniona wymiana dóbr lub usług motywowana korzyściami materialnymi bądź politycznymi).

niecentralizacja — pojęcie używane często w Wielkiej Brytanii dla określenia sytuacji, w której decentralizacja administracji ma charakter trwały i nie była poprzedzona okresem centralizacji.

NUTS — nomenklatura statystyczna Eurostatu opracowana dla zagwarantowania porównywalności danych dotyczących regionów w krajach członkowskich Unii Europejskiej, które są bardzo zróżnicowane pod względem wielkości i potencjału demograficznego i materialnego; narzędzie koordynacji polityki regionalnej; ma trzy poziomy statystyczne: NUTS I (obejmujący jednostki największe: w wypadku dużych państw są to grupy jednostek regionalnych, w wypadku państw najmniejszych — całe ich terytoria), NUTS II (obejmujący średnie jednostki regionalne) i NUTS III (obejmujący mniejsze jednostki regionalne) oraz dwa dodatkowe niższe szczeble terytorialnych jednostek statystycznych odnoszące się do lokalnych jednostek administracyjnych: LAU 1 (obejmujący większe i silniejsze jednostki lokalne lub związki powołane przez te jednostki) i LAU 2 (obejmujący mniejsze wspólnoty lokalne).

odpowiedzialność w administracji — w relacjach między podmiotem administracji i stroną stosunku prawnoadministracyjnego: odpowiedzialność odszkodowawcza państwa lub samorządu terytorialnego za skutki niezgodnych z prawem działań i zaniechań pracowników administracji; zwykle możliwe jest też dochodzenie odpowiedzialności w ramach postępowania cywilnego od pracownika administracji winnego powstałej szkody; w relacjach między organem administracji i pracownikiem: odpowiedzialność porządkowa,

cywilna, karna; w odniesieniu do polityków również odpowiedzialność polityczna (m.in. odwołanie oraz brak ponownego wyboru lub mianowania), a w wypadku osób zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych — także odpowiedzialność konstytucyjna (orzekana zwykle w ramach specjalnych procedur przez specjalnie do tego powołane organy); od członków organów kolegialnych mających również własne kompetencje zwykle egzekwuje się dwa rodzaje odpowiedzialności: kolegialną i indywidualną.

organ — wyodrębniony organizacyjnie podmiot administracji wyposażony we własne kompetencje decyzyjne o całościowym charakterze; może mieć charakter jednoosobowy (np. minister kierujący działem administracji publicznej, gubernator lub burmistrz) lub kolegialny (np. rząd lub komitet ministrów).

organ stanowiący — podmiot władzy publicznej, z zasady kolegialny, pochodzący zwykle z wyborów, który ma uprawnienia do stanowienia w trybie swoich decyzji przepisów powszechnie obowiązujących, planów, budżetów oraz rozstrzygania o podstawowych sprawach danej jednostki terytorialnej; najczęściej organ ten sprawuje również funkcje kontrolne w stosunku do organów wykonawczych danej jednostki terytorialnej; typowymi przykładami organów stanowiących są: na szczeblu państwa — parlament, na szczeblu samorządowych jednostek podziału terytorialnego — rady danej jednostki terytorialnej (mające różne nazwy własne).

organ wykonawczy — organ administracji publicznej, wieloosobowy (w tym kolegialny) lub jednoosobowy, o charakterze rządowym lub samorządowym, który w granicach i na podstawie prawa zajmuje się zarządzaniem daną jednostką terytorialną, działem administracji lub jednostkową sprawą; w wypadku szczebla centralnego państwa oraz na szczeblu podmiotów federacji w państwie federacyjnym głównymi organami wykonawczymi w zakresie realizacji zadań administracji publicznej są zwykle rząd (działające pod różnymi nazwami własnymi kolegium ministrów), poszczególni ministrowie oraz kierownicy urzędów administracji rządowej; w jednostkach podziału terytorialnego o charakterze rządowym organy wykonawcze (o właściwości ogólnej i działowej) są powoływane przez organy rządu (lub na wniosek rządowy przez głowę państwa); w wypadku samorządowych jednostek podziału terytorialnego w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej organy wykonawcze są wybierane przez organy stanowiące danej jednostki, pochodzą z wyborów powszechnych i bezpośrednich, są powoływane na podstawie decyzji organów państwowych lub też są nimi komisje organu stanowiącego; z zasady organ wykonawczy danej jednostki terytorialnej, który ma właściwość ogólną, kieruje (bezpośrednio lub pośrednio) urzędami administracji tej jednostki; w jednostkach samorządowo-rządowych funkcjonują obok siebie rządowe i samorządowe organy wykonawcze o właściwości ogólnej.

organizacja pożytku publicznego — organizacja pozarządowa, niebędąca jednostką sektora publicznego i niedziałająca w celu osiągnięcia zysku, która podejmuje działalność społecznie użyteczną w sferze wykonywania zadań publicznych; typowymi organizacjami pożytku publicznego są fundacje i stowarzyszenia; w niektórych państwach działalność pożytku publicznego mogą podejmować także osoby prawne i jednostki organizacyjne kościołów i innych związków wyznaniowych oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego.

organ pomocniczy — organ administracji publicznej, którego kompetencje obejmują czynności przygotowawcze, opiniodawcze lub kontrolne i który sam nie ma uprawnień do podejmowania decyzji o charakterze prawnym (np. różnego typu rady i zespoły doradcze).

organ wewnętrzny — organ administracji publicznej, który działa w ramach i na potrzeby innego organu administracji (np. komitety specjalistyczne kolegium ministrów lub komisje organów stanowiących samorządu terytorialnego).

osobowość prawna — cecha, której posiadanie stanowi warunek samodzielnego udziału w obrocie prawnym; w wypadku osób fizycznych jej uzyskanie zależy najczęściej od zaistnienia określonego zdarzenia faktycznego (np. uzyskania ustalonego wieku), natomiast w wypadku osób prawnych uzyskanie tej cechy jest następstwem określonego zdarzenia prawnego (np. regulacji w prawie lub dokonanego na podstawie tej regulacji wpisu do rejestru sądowego).

państwo — polityczna organizacja społeczeństwa, cechująca się suwerenną władzą, której atrybutami są: ludność, określone terytorium, system organów władzy i administracji, zdolność do utrzymywania stosunków z innymi państwami i charakter przymusowy.

państwo federalne — państwo, którego części składowe zorganizowane w jednostki terytorialne usytuowane poniżej szczebla centralnego (kraje, regiony lub wspólnoty) dysponują (najczęściej w wyniku uwarunkowań historycznych i narodowościowych) znaczną autonomią normatywną, kompetencyjną, instytucjonalną i finansową, zaś dla organów państwa zarezerwowane są tylko sprawy z zakresu suwerenności; statuty podmiotów federacji mają rangę konstytucyjną; podmioty federacji mają zwykle swoje reprezentacje w organach władzy stanowiącej państwa federalnego; państwa federalne w Unii Europejskiej to Austria, Belgia i Republika Federalna Niemiec.

państwo konfederacyjne — państwo mające formę związku państw, które połączyły się w jeden podmiot wyposażony w suwerenność, zachowując autonomię normatywną, kompetencyjną i instytucjonalną.

państwo regionalne — rodzaj państwa unitarnego, w którym części składowe zorganizowane w jednostki terytorialne usytuowane poniżej szczebla centralnego (tzn. regiony — mające w poszczególnych krajach różne nazwy własne) dysponują (najczęściej w wyniku uwarunkowań historycznych i narodowościowych) znaczną samodzielnością normatywną, kompetencyjną, instytucjonalną i finansową, zaś dla organów państwa zarezerwowane są przede wszystkim sprawy z zakresu suwerenności; w państwach regionalnych w poszczególnych regionach rezydują najczęściej przedstawiciele władz państwowych (komisarze rządowi) oraz zlokalizowane są organy administracji rządowej szczebla państwowego; państwa regionalne w Unii Europejskiej to Hiszpania i Włochy.

państwo unitarne — państwo o strukturze jednolitej; wśród państw unitarnych istnieją państwa: scentralizowane, zdecentralizowane, regionalne, z różnego rodzaju terytoriami autonomicznymi.

państwowy zasób kadrowy — rezerwa kadrowa, z której obsadzane są w Polsce po zmianach ustawowych z 2006 r. wysokie stanowiska państwowe w administracji rządowej; państwowy zasób kadrowy obejmuje urzędników służby cywilnej, osoby, które zdały specjalny egzamin w Krajowej Szkole Administracji Publicznej, wygrały konkurs ogłoszony przez Prezesa Rady Ministrów, zostały powołane na wysokie stanowisko w dyplomacji przez Prezydenta RP, a także osoby mające stopień doktora.

parafia — w niektórych państwach nazwa najmniejszej jednostki w podstawowym podziale terytorialnym kraju.

partnerstwo publiczno-prywatne — rozwiązanie finansowe i organizacyjne, w ramach którego dochodzi — na zasadach rachunku ekonomicznego — do zaangażowania prywatnego kapitału lub środków technicznych znajdujących się w prywatnym władaniu do realizacji zadań o charakterze publicznym (np. budowa odcinka autostrady ze środków prywatnych w zamian za czasowe pobieranie przez podmiot finansujący opłat za przejazd tym odcinkiem autostrady).

plan zagospodarowania przestrzennego — dokument określający ramy dla szczegółowych decyzji administracyjnych dotyczących sposobu wykorzystania (m.in. zabudowy)

poszczególnych części terytorium wchodzących w skład obszaru, którego dotyczy dany plan; podstawowy instrument gospodarki gruntami i określania kierunków rozwoju danego obszaru.

płaszczyzny oceny administracji — różne rodzaje płaszczyzn: a) aksjologiczna — stonunek wartości głoszonych do realizowanych; b) prawna — legalność w sferze treści, formy i procedury; c) społeczna — stopień użyteczności i zdolności kojarzenia interesów różnych grup społecznych oraz różnych perspektyw czasowych; d) polityczna — wpływ na stopień stabilności zaplecza politycznego władzy wykonawczej; e) ekonomiczna — optymalne wykorzystanie zasobów finansowych i materialnych; f) prakseologiczna — szybkość działania, relacja efektów do nakładów.

podmiot administracji — organ lub urząd działający w domenie publicznej, skupiający się na realizacji funkcji wykonawczych państwa, wykonujący, na podstawie prawa i w granicach przez nie wyznaczonych, zadania administracji określone w konstytucji i innych źródłach prawa powszechnie obowiązującego.

podmiot federacji — jednostka terytorialna (kraj, land lub wspólnota) stanowiąca część składową państwa federacyjnego, usytuowana bezpośrednio poniżej szczebla centralnego, dysponująca (najczęściej w wyniku uwarunkowań historycznych i narodowościowych) znaczną autonomią normatywną, kompetencyjną i instytucjonalną; dla organów państwa zarezerwowane są tylko sprawy z zakresu suwerenności.

podział terytorialny państwa — podział obszaru państwa, w ramach którego ukształtowane są jednostki terytorialne ustalające granice właściwości podmiotów terytorialnej administracji publicznej; przy ustanawianiu tego podziału z założenia są uwzględniane więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz potrzeby wynikające z dążenia do zagwarantowania zdolności wykonywania zadań publicznych; przyjęcie określonego modelu podziału terytorialnego ma istotne skutki dla organizacji życia społecznego i gospodarczego.

podziały pomocnicze — w odniesieniu do całego terytorium państwa: podziały tworzone najczęściej na potrzeby działania wybranych rodzajów administracji publicznej; w odniesieniu do poszczególnych jednostek terytorialnych: podziały tworzone najczęściej w celu poprawy zarządzania sprawami publicznymi (np. podział miasta na dzielnice, podział gminy na sołectwa i osiedla).

podziały specjalne — podziały terytorium państwa tworzone zwykle dla usprawnienia zarządzania określonymi dziedzinami administracji wymagającymi specjalnego zorganizowania (np. w dziedzinie bezpieczeństwa, planowania przestrzennego, statystyki czy sądownictwa) lub dla zróżnicowania warunków prowadzenia określonego rodzaju działalności (np. w systemie tzw. specjalnych stref gospodarczych).

podział resortowy — zasada kształtowania struktury urzędów administracji na podstawie kryterium zakresu przedmiotowego (branżowego) lub kryterium funkcjonalnego (miejsca w systemie działania) poszczególnych urzędów; najczęściej w ramach realizacji tej zasady występują sztywne podziały kompetencyjne i organizacyjne.

pola napięć w administracji — występują: a) w dziedzinie pozyskiwania informacji i zarządzania nimi (problemy techniczne lub deformacje wynikające z działań grup interesu, brak zdolności do działania w „czasie rzeczywistym”, problemy komunikacji wewnętrznej); b) w dziedzinie określania strategii i szczegółowych kierunków działania (zakłócenia w wyborze celów, zakłócenia w ustalaniu horyzontu czasowego realizacji poszczególnych celów, trudności w przełożeniu celów ogólnych na działania szczegółowe); c) w zakresie zachowania integralności w sytuacji napięć (trudności w optymalizowaniu reakcji na nadmiar sygnałów, żądań i potrzeb; mała zdolność do reagowania w sytuacjach nadzwyczajnych; napięcia wewnętrzne o charakterze instytucjonalnym

i funkcjonalnym); d) w sferze wzmacniania synergii wewnętrznej (konflikty wewnętrzne systemowe i międzyorganizacyjne); e) w sferze implementacji (pozostawianie decyzji bez realizacji, zakłócenia w dziedzinie kontrolowania i monitorowania działań).

politycy w administracji — pracownicy administracji publicznej zatrudnieni z rekomendacji politycznej (na czas obowiązywania tej rekomendacji) w celu programowania i kontrolowania działań organów administracji; osoby te podlegają w związku ze swoją działalnością w administracji odpowiedzialności politycznej i prawnej; w systemach administracji państw członkowskich Unii Europejskiej istnieje reglamentacja liczby polityków w administracji oraz miejsc ich zatrudnienia, którymi z reguły są stanowiska kierownicze oraz stanowiska doradców politycznych w ramach gabinetów politycznych.

polityka administracyjna — świadoma i celowa działalność zmierzająca do zmian w sferze administracji publicznej, której podstawą są oceny istniejącego stanu oraz postulaty i wyobrażenia dotyczące optymalnego kształtu administracji publicznej; z pojęciem polityki administracyjnej ściśle wiąże się pojęcie nauki polityki administracyjnej, której zadaniem jest określanie, jak administracja publiczna powinna wyglądać.

powiat — w niektórych państwach nazwa jednostki w podstawowym podziale terytorialnym kraju usytuowanej między poziomem centralnym i lokalnym tego podziału lub też (m.in. w Polsce) stanowiącej wyższy szczebel poziomu lokalnego i mającej charakter samorządowy.

prawo administracyjne — ogół norm prawnych, które regulują całość spraw dotyczących budowy i działania organów i urzędów administracji publicznej oraz stosunków wynikających z działalności tych podmiotów; w ramach prawa administracyjnego funkcjonują: normy ustrojowe — zawierające regulacje dotyczące organizacji, zadań, właściwości i kompetencji podmiotów administracji, normy materialne — zawierające regulacje dotyczące relacji między podmiotami administracji i podmiotami pozaadministracyjnymi w poszczególnych działach administracji, normy proceduralne — regulujące zasady i tryb działania podmiotów administracji oraz zasady postępowania administracyjnego.

prawo do dobrej administracji — ustalone w art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej prawo każdego do bezstronnego i rzetelnego załatwienia jego sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i agencje Unii, obejmujące prawo każdego do: a) osobistego przedstawienia sprawy, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację; b) dostępu do akt jego sprawy, z zastrzeżeniem poszanowania uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej; c) uzyskania uzasadnienia decyzji podjętej przez podmiot administracyjny; d) domagania się od Unii naprawienia szkody wyrządzonej jemu w ramach wykonywania przez instytucje lub pracowników Unii ich funkcji; w niektórych państwach (np. w Finlandii) prawo do dobrej administracji gwarantowane jest w konstytucji.

prawo komunalne — ustrojowe prawo samorządu terytorialnego, dotyczące m.in. form organizacyjnych samorządu terytorialnego wszystkich szczebli, kształtu, zadań i kompetencji organów samorządu, zagadnień nadzoru nad samorządem oraz relacji między samorządem i obywatelami.

prawo miejscowe — prawo obowiązujące powszechnie tylko na oznaczonej części terytorium państwa (wyznaczonej przez granice danej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego państwa), stanowiące — w ramach obowiązującego w danym państwie porządku prawnego — przez organy samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej.

prawo urzędnicze — specyficzna część prawa pracy odnosząca się do pracowników urzędów administracji publicznej; w ramach prawa urzędniczego istnieje przewaga specjalnych regulacji prawnych dotyczących stosunków pracy w urzędach administracji na zasadach odmiennych od ogólnych norm kodeksu pracy; często występuje też wewnętrzne zróżnicowanie regulacji dotyczących: wymagań w stosunku do kandydatów do pracy, zasad rekrutacji, modelu kariery, praw i obowiązków oraz odpowiedzialności pracowników urzędów administracji rządowej i samorządowej, polityków i urzędników zawodowych, a także osób zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych i pomocniczych; podstawą stosunku pracy w administracji publicznej może być: umowa o pracę, mianowanie, powołanie lub wybór.

prawo wewnętrzne — akty prawne wiążące jednostki podległe organowi wydającemu te akty, które nie mają charakteru powszechnie obowiązującego i nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów.

prefekt — w niektórych państwach (m.in. we Francji — w regionach i departamentach) organ jednolitej administracji rządowej na terenie jednostki podziału terytorialnego, który pełni zwykle także obowiązki przedstawiciela rządu w terenie; do jego kompetencji należą zazwyczaj wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w danej jednostce, które nie są zastrzeżone dla innych organów; urzędem, przy pomocy którego prefekt wykonuje swoje zadania, jest prefektura.

prezydent miasta — w niektórych krajach (m.in. w Polsce) jednoosobowy organ wykonawczy administracji samorządu terytorialnego w dużych jednostkach zasadniczego podziału terytorialnego o charakterze miejskim, który zwykle sprawuje zwierzchnictwo w stosunku do urzędów administracji samorządowej w danej jednostce; najczęściej pochodzi z wyborów powszechnych i bezpośrednich.

prywatyzacja administracji publicznej — proces zwiększania obecności podmiotów niepaństwowych w realizacji zadań administracyjnych w sferze publicznej, w tym zwiększania się udziału (w ramach zleceń publicznych) podmiotów prywatnych (organizacji pożytku publicznego lub podmiotów gospodarczych) w realizacji tych zadań; służy zwiększaniu efektywności działania administracji publicznej.

rada — najczęściej występująca nazwa kolegialnego organu stanowiącego i kontrolnego samorządu terytorialnego; w jednostce podstawowej zasadniczego podziału terytorialnego jest to zwykle rada gminy; w wyższej jednostce samorządu terytorialnego jest to zwykle rada powiatu; z zasady członkowie rady pochodzą z wyborów powszechnych i bezpośrednich; rady są organami kadencyjnymi; liczba radnych jest zazwyczaj uzależniona od liczby mieszkańców danej jednostki podziału terytorialnego; na czele rady stoi przewodniczący, który najczęściej jest wybierany przez samą radę, rzadziej zaś jest wybierany w wyborach bezpośrednich lub też powoływany w innym trybie; rada zbiera się na sesjach; zwykle w ramach rady powoływane są komisje funkcjonalne i branżowe.

referendum — jedna z form demokracji bezpośredniej, która może mieć charakter obligatoryjny lub fakultatywny, stanowiący, zatwierdzający lub konsultacyjny, ogólnokrajowy lub lokalny, może odbywać się z inicjatywy wyborców albo z inicjatywy organu władzy lub administracji publicznej; w trybie referendum mieszkańcy (w niektórych wypadkach tylko obywatele) państwa lub danej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego (najczęściej samorządowej jednostki władzy lokalnej) wyrażają w głosowaniu bezpośrednim i powszechnym (na podstawie i w granicach przepisów prawa) swoją wolę co do sposobu rozstrzygnięcia określonej sprawy; w niektórych wypadkach przedmiotem referendum w jednostkach samorządowych może być odwołanie organu tej jednostki (np. w Polsce: organu wykonawczego w gminie).

region — w niektórych państwach (np. we Włoszech) jednostka w podstawowym podziale terytorialnym kraju usytuowana poniżej poziomu centralnego i powyżej poziomu lokalnego tego podziału; obszar o dość dużej powierzchni i liczbie mieszkańców oraz względnej jednolitości społecznej i gospodarczej; obok regionów administracyjnych istnieją regiony o innym charakterze (m.in. regiony autonomiczne — np. w Portugalii i Grecji, regiony historyczne).

regionalizacja — planowe działanie państwa (i instytucji międzynarodowych, w tym Unii Europejskiej) mające na celu doprowadzenie do decentralizacji z równoczesnym promowaniem silnych podmiotów terytorialnych na szczeblu regionalnym, spójnych pod względem kulturowym i gospodarczym, które zostają wyposażone w liczne kompetencje z zakresu zaspokajania potrzeb mieszkańców danego terytorium oraz w środki prawne i materialne niezbędne dla efektywnego realizowania tych kompetencji.

regionalna izba obrachunkowa — w niektórych państwach (m.in. w Polsce) instytucja sprawująca nadzór w zakresie spraw finansowych w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego.

republika — forma rządu, w której głowa państwa (jednoosobowa albo kolegialna) wyłaniana jest na określony czas w drodze wyboru przez ogół obywateli, parlament lub specjalne kolegium wyborcze; w grupie państw członkowskich Unii Europejskiej charakter prawny republiki mają: Austria, Cypr, Czechy, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Irlandia, Litwa, Łotwa, Malta, Niemcy, Polska, Portugalia, Słowacja, Słowenia, Węgry i Włochy.

rozporządzenie — akt normatywny o charakterze podustawowym, wydany (zwykle przez organ administracji publicznej) na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania; w niektórych systemach prawnych dopuszczalne jest wydawanie rozporządzeń z mocą ustawy, które — w granicach i na podstawie prawa — mogą dokonywać zmian w materii ustawowej.

rząd — w wąskim rozumieniu: kolegialny organ władzy wykonawczej w państwie właściwy w zakresie prowadzenia, w granicach i na zasadach określonych w konstytucji i ustawach, polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa, kierowania administracją rządową i nadzorowania administracji samorządu terytorialnego; w szerszym rozumieniu całość struktur podległych gabinetowi ministrów.

samorząd terytorialny — wspólnota samorządowa składająca się z mocy prawa z ogółu mieszkańców niektórych jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, która uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej; organy samorządu terytorialnego wykonują zadania należące do administracji publicznej; organy samorządu terytorialnego wykonują — w ramach ustaw — przysługujące im zadania własne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność; organy te wykonują też najczęściej zadania zlecone im przez państwo i inne organy na podstawie przepisów prawa, procedur kontraktowych lub porozumień; w celu zagwarantowania właściwych warunków dla ich funkcjonowania, jednostki samorządu terytorialnego mają z zasady osobowość prawną, przysługuje im prawo własności i inne prawa majątkowe, zapewnia im się również udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, zaś ich samodzielność najczęściej podlega ochronie sądowej; we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej samorząd terytorialny funkcjonuje w podstawowych jednostkach zasadniczego podziału terytorialnego, w niektórych państwach unijnych samorząd terytorialny działa też na wyższych poziomach tego podziału, w tym na poziomie regionalnym.

sąd administracyjny — sąd właściwy dla sprawowania wymiaru sprawiedliwości w formie kontroli działalności administracji publicznej (w sprawach indywidualnych i ogólnych)

oraz rozstrzygania sporów kompetencyjnych; w niektórych państwach sąd administracyjny jest również właściwy dla kontroli prawa miejscowego; w niektórych wypadkach sądy administracyjne mają uprawnienia wyłącznie kasacyjne, w innych mogą dokonywać własnej oceny merytorycznej sprawy stanowiącej przedmiot orzeczenia.

sejmik województwa — w niektórych państwach kolegialny organ stanowiący i kontrolny samorządu terytorialnego (np. sejmik województwa w Polsce).

skarga konstytucyjna — szczególny środek prawny, w ramach którego jednostki i inne podmioty konstytucyjnych praw i wolności mogą wystąpić do organu sprawującego funkcję sądu konstytucyjnego o zweryfikowanie ostatecznych decyzji organów publicznych, jeśli te rozstrzygnięcia naruszają ich konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności; wystąpienie jest możliwe po bezskutecznym wykorzystaniu innych środków prawnych; skarga może dotyczyć normy, na podstawie której została wydana zaskarżona decyzja, lub — co ma miejsce rzadziej — również samej decyzji.

służba cywilna — rozwiązanie normatywne, organizacyjne i funkcjonalne występujące w państwach demokratycznych w dziedzinie kadr administracji publicznej (najczęściej dotyczące kadr administracji rządowej, rzadziej również kadr administracji samorządowej lub — jak we Francji — także kadr niektórych służb publicznych, np. publicznej służby zdrowia i oświaty), którego istotą jest oddzielenie polityków i urzędników zawodowych w sposób podporządkowany realizacji interesów publicznych; celem służby cywilnej jest wzmocnienie gwarancji dla tego, aby urzędnicy zawodowi byli przygotowani do profesjonalnego, bezstronnego, sprawnego i lojalnego wobec państwa oraz interesu ogólnonarodowego wypełniania zadań publicznych w sposób ciągły, niezależnie od zmian politycznych; funkcjonują dwa główne wzorce służby cywilnej: model kariery (awansowy), który zakłada ewolucyjne przechodzenie pracownika — należącego najczęściej do odrębnego korpusu — przez poszczególne szczeble hierarchii urzędniczej i gwarantuje mu w imieniu państwa stabilizację stosunku pracy (ma zastosowanie m.in. w Austrii, Belgii, we Francji, w Grecji, Hiszpanii, Irlandii, Luksemburgu, Niemczech i Portugalii), oraz model stanowisk (pozycyjny), w którym pracownik zatrudniany jest najczęściej na konkretne stanowisko, a nie do korpusu urzędniczego, i nie ma gwarancji stałego zatrudnienia (ma zastosowanie m.in. w Danii, Estonii, Finlandii, Holandii, Szwecji, Wielkiej Brytanii i we Włoszech); w niektórych państwach Unii (m.in. w Czechach, na Litwie, Łotwie, Malcie, w Polsce, Słowenii i Słowacji) po dominacji rozwiązań typowych dla modelu kariery wzmocnieniu ulegają rozwiązania właściwe dla modelu stanowisk.

sołectwo — w niektórych państwach jednostka pomocnicza funkcjonująca w ramach podstawowej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego o charakterze wiejskim.

specyfika decydowania administracyjnego — w płaszczyźnie aksjologicznej i programowej: podporządkowanie interesowi ogólnemu, powiązanie z wyborami programowymi polityków; w płaszczyźnie podmiotowej: sformalizowana struktura wieloelementowa, powiązana z państwem i jego ustrojem, ukształtowana w sposób hierarchiczny; w płaszczyźnie przedmiotowej: zróżnicowany i wieloelementowy układ (częściowo zachodzących na siebie, częściowo rozłącznych) zadań wymagających równoległej realizacji; w płaszczyźnie środków: możliwość wykorzystania legalnego przymusu państwowego w celu realizacji określonych rozstrzygnięć; w płaszczyźnie relacji z otoczeniem: silny związek z otoczeniem (przez uwarunkowania informacyjne, prawne, ekonomiczne i społeczne), sytuacja niedoboru informacji, konfliktu interesów i aktywnego charakteru promocji rozbieżnych celów; przewaga potrzeb nad możliwościami ich zaspokojenia (konieczność dokonywania wyborów); wyczerpywanie się prostych rezerw; subiektywny charakter motywacji ludzkich; zmienność oczekiwań i preferencji społecznych; znaczna ilość spraw nowych, wymagających tzw. decyzji nieprogramowalnych.

standard administracji państwa demokratycznego — działalność w interesie publicznym; związanie prawem (działanie na podstawie i w granicach prawa; legalność w sferze treści, formy, procedury), wykonawczy charakter (w ramach zasady podziału i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej), kontrola wewnętrzna i zewnętrzna działań (w tym kontrola sądowa), odpowiedzialność prawna (w tym odpowiedzialność odszkodowawcza) organów i osób uczestniczących w wykonywaniu zadań administracji publicznej.

starosta — w niektórych krajach (m.in. w Polsce) jednoosobowy organ wykonawczy administracji samorządu terytorialnego o właściwości ogólnej lub przewodniczący kolegiального organu wykonawczego w lokalnej jednostce zasadniczego podziału terytorialnego, który zwykle sprawuje zwierzchnictwo w stosunku do urzędów administracji samorządowej w danej jednostce.

starostwo — w niektórych krajach (m.in. w Polsce na szczeblu powiatu) urząd administracji samorządowej o właściwości ogólnej w lokalnej jednostce zasadniczego podziału terytorialnego, nadzorowany zwykle przez organ wykonawczy danej jednostki; najczęściej obok tego urzędu zadania administracji publicznej w poszczególnych dziedzinach wykonują również funkcjonujące w danej jednostce służby, inspekcje i straż.

status podmiotu administracji — sytuacja danego podmiotu wynikająca z jego: usytuowania formalnoprawnego (w tym faktu posiadania lub też braku osobowości prawnej), stopnia samodzielności organizacyjnej (w szczególności tego, czy dany podmiot jest podporządkowany innemu podmiotowi, który ma prawną możliwość wiążącego oddziaływania na jego działanie), stopnia samodzielności finansowej i kadrowej, a także zakresu kontroli zewnętrznej (w szczególności tego, czy owa kontrola dotyczy wyłącznie legalności, gospodarności i rzetelności działań, czy obejmuje również ocenę celowości tych działań).

statut — akt wydawany przez organ administracji publicznej stanowiący podmiot prawa, który reguluje, w granicach i na podstawie prawa, sprawy poszczególnych jednostek podziału terytorialnego i ich organów, w tym sprawy struktury i zasad funkcjonowania; statut stanowi źródło prawa; może być stanowiony przez organy jednostki podziału terytorialnego, której dotyczy, lub też przez organy jednostki sprawującej nad nią nadzór; swoje statuty mają także jednostki pomocnicze oraz związki (np. stowarzyszenia) jednostek samorządu terytorialnego.

stolica — miasto będące centrum administracyjnym i politycznym państwa; najczęściej siedziba władz stanowiących i wykonawczych państwa; zwykle podmiot charakteryzujący się pod względem administracyjnym specyficznym ustrojem i organizacją oraz dodatkowymi kompetencjami; w niektórych wypadkach miano stolicy określonego regionu ma główne miasto znajdujące się na jego terytorium.

stosunek administracyjnoprawny — stosunek prawny (o charakterze materialnym, procesowym lub egzekucyjnym) powstały na podstawie prawa administracyjnego, którego stroną jest w każdym wypadku podmiot wykonujący zadania administracyjne (znajdujący się z reguły na pozycji nadrzędnej) oraz podmiot będący stroną danego postępowania.

struktura administracji — w ujęciu systemowym: ogół wartości, zasad i szczegółowych regulacji prawnych, celów i kierunków działania, instytucji, procedur i rozwiązań kadrowych, które są charakterystyczne dla danej administracji; w ujęciu organizacyjnym: liczba i rodzaje poziomów administracyjnych w danym kraju oraz relacje między organami i urzędami usytuowanymi na poszczególnych poziomach.

subregion — część regionu wyodrębniona ze względu na charakterystyczny zespół cech fizycznych, etnograficznych i gospodarczych; w niektórych wypadkach subregion jest

siedzibą delegatur urzędów regionów lub też ma swoich przedstawicieli w organach regionu.

subwencja — środki przekazywane jednostkom samorządu terytorialnego z budżetu centralnego i funduszy pozabudżetowych, na podstawie wyliczeń parametrycznych dokonywanych zwykle zgodnie z zasadami określonymi w ustawie, w celu zagwarantowania środków na realizację zadań publicznych; istnieją subwencje ogólne i celowe, a także subwencje wyrównawcze mające na celu zagwarantowanie zbliżonych warunków działania jednostkom terytorialnym zróżnicowanym pod względem wysokości dochodów własnych.

system administracji publicznej — swoisty, całościowy układ wartości, zasad i szczegółowych regulacji prawnych, celów i kierunków działania, instytucji, procedur i rozwiązań kadrowych w administracji publicznej państwa.

system parlamentarny — model stosunków między władzą ustawodawczą i władzą wykonawczą w państwie, w którym: najsilniejszą pozycję w systemie organów ma parlament, dualistycznie ukształtowane podmioty władzy wykonawczej (głowa państwa i rząd) są wybierane bądź akceptowane przez parlament, rząd ponosi odpowiedzialność polityczną przed parlamentem, a równocześnie (zwykle w porozumieniu z głową państwa) może doprowadzić do rozwiązania parlamentu przed upływem kadencji.

system parlamentarno-gabinetowy — model stosunków między władzą ustawodawczą i władzą wykonawczą w państwie, w którym system parlamentarny funkcjonuje w formie zracjonalizowanej: pozycja parlamentu jest równoważona przez kompetencje dualistycznie ukształtowanych podmiotów władzy wykonawczej (głowy państwa i silnego rządu), głowa państwa jest wybierana w wyborach powszechnych i nie ponosi odpowiedzialności politycznej przed parlamentem, rząd jest wybierany bądź akceptowany przez parlament i ponosi odpowiedzialność polityczną przed parlamentem, a równocześnie (zwykle w porozumieniu z głową państwa) może doprowadzić do rozwiązania parlamentu przed upływem kadencji; wariantem tego modelu jest system kanclerski (w Niemczech), w którym silniejszą pozycję ma szef rządu (kanclerz), wybierany przez parlament i ponoszący jednoosobową odpowiedzialność polityczną za pracę rządu.

system półprezydencki — model stosunków między władzą ustawodawczą i władzą wykonawczą w państwie, zwany nieraz semiprezydenckim, w którym: wybierany w wyborach powszechnych prezydent stoi na czele władzy wykonawczej, występuje dualizm w ramach organów władzy wykonawczej, rząd ponosi odpowiedzialność polityczną przed parlamentem i głową państwa, prezydent może doprowadzić do rozwiązania parlamentu przed upływem kadencji; system półprezydencki istnieje we Francji i Finlandii.

system prezydencki — model stosunków między władzą ustawodawczą i władzą wykonawczą w państwie, w którym: podmiotem władzy wykonawczej jest głowa państwa stojąca na czele rządu, wybierana w wyborach powszechnych, rząd nie ponosi odpowiedzialności politycznej przed parlamentem, a równocześnie nie może on doprowadzić do rozwiązania parlamentu przed upływem kadencji.

system władzy lokalnej — całość zasad, norm, instytucji, procedur i rozwiązań kadrowych, które określają sposób kształtowania i działania organów władzy i administracji publicznej w lokalnych (podstawowych i wyższych) jednostkach zasadniczego podziału terytorialnego.

szef rządu — osoba stojąca na czele kolegium ministrów stanowiącego podmiot władzy wykonawczej w państwie lub w podmiocie federacji; w państwach członkowskich Unii Europejskiej szefowie rządów mają różne nazwy własne (m.in. prezes Rady Ministrów, przewodniczący, kanclerz) i różny zakres kompetencji; stałą tendencją jest w większości państw wzmocnienie pozycji szefa rządu: wyraźne wyodrębnienie instytucjonalne,

wzrost kompetencji własnych związanych z programowaniem, koordynowaniem i kontrolowaniem prac rządu, powiązanie statusu normatywnego z pozycją lidera w ugrupowaniu legitymizującym rząd (lub w jednym z ugrupowań koalicji rządowej) albo we frakcji parlamentarnej; stosunkowo słabszą pozycję ma premier w systemie półprezydenckim we Francji.

terenowy organ administracji publicznej — organ administracji, którego właściwość obejmuje tylko określoną część terytorium państwa (tzn. organ: podmiotu federacji, regionu, wyższej jednostki władzy lokalnej, podstawowej jednostki władzy lokalnej, a nieraz również jednostki pomocniczej działającej w ramach podstawowej jednostki władzy lokalnej).

układ sieciowy w administracji publicznej — relacja, której istotą jest współdziałanie w realizacji zadań publicznych podmiotów administracji publicznej wzajemnie niepodporządkowanych; podstawą układu sieciowego są powiązania funkcjonalne.

unifikacja administracji — proces zbliżania się rozwiązań przyjętych w systemach narodowych administracji zachodzący pod wpływem takich zjawisk, jak: integracja ponadpaństwowa (w tym szczególnie integracja w ramach Unii Europejskiej), globalizacja, informatyzacja, nowe wyzwania i zagrożenia społeczne oraz zmiany w sferze świadomości społecznej (w tym przede wszystkim w kulturze politycznej i prawnej).

urząd — jednostka organizacyjna administracji publicznej (integrująca w sobie struktury instytucjonalne, materialne i kadrowe), która zajmuje pozycję obsługową i pomocniczą wobec jednego lub więcej niż jednego organu administracji; urzędy mają zróżnicowane nazwy własne — poza nazwą „urząd” — m.in.: ministerstwo, agencja, kancelaria, komenda, dyrekcja, kasa.

urząd centralny — wyodrębniona jednostka organizacyjna na poziomie ogólnopaństwowym administracji publicznej funkcjonująca jako urząd wykonawczy obsługujący najczęściej szefa urzędu, który jest zwykle organem podległym członkowi kolegium ministrów.

urzędnik — zawodowy pracownik urzędu administracji zatrudniony na stanowisku związanym z wykonywaniem zadań statutowych tego urzędu; w niektórych państwach (np. w Polsce) w grupie urzędników wchodzących w skład korpusu służby cywilnej wyodrębnia się pracowników służby cywilnej (zatrudnionych na podstawie umowy o pracę) i urzędników służby cywilnej (zatrudnionych na podstawie mianowania, po uzyskaniu pozytywnych wyników postępowania kwalifikacyjnego).

ustawa — akt normatywny, ustalający zwykle normy generalne i abstrakcyjne, powszechnie obowiązujący, uchwalany przez parlament w szczególnym trybie określonym z reguły w konstytucji danego państwa.

wieś — osada zamieszkała przez ludność w większości pracującą w rolnictwie; w ujęciu administracyjnym to jednostka pomocnicza funkcjonująca w ramach podstawowej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego na terenach rolniczych.

władza — stosunek między dwoma podmiotami, którego cechą charakterystyczną jest posiadanie przez jeden z tych podmiotów możliwości i środków trwałego oddziaływania na postępowanie drugiego z nich; posiadanie władzy we wspólnocie społecznej oznacza: możliwość podejmowania decyzji normotwórczych i uprawnienie do modyfikowania zachowania członków tej wspólnoty, w tym za pomocą szczególnych środków (m.in. przemocy) potrzebnych dla spełnienia celów i realizacji zamierzeń podmiotu władzy.

władza publiczna — władza w domenie publicznej w ramach grupy społecznej o globalnym charakterze, wspólnej świadomości i poczuciu więzi kulturowej, językowej i histo-

rycznej (przybierającej najczęściej formę narodu lub terytorialnej wspólnoty regionalnej i lokalnej) i jej organizacji sformalizowanych (państwa lub podmiotów samorządu terytorialnego).

władza sądownicza — władza sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

władza ustawodawcza — władza stanowienia prawa powszechnie obowiązującego w sprawach zastrzeżonych dla ustaw.

władza wykonawcza — władza w zakresie realizowania prawa, administrowania i zarządzania.

władztwo administracyjne — prawo użycia przez podmioty administracji w sposób legalny przymusu państwowego w celu wyegzekwowania realizacji ich jednostronnych decyzji.

właściwość organu administracji publicznej — charakterystyka organu administracji publicznej pod względem: usytuowania w hierarchii organów, zakresu przedmiotowego (rzeczowego) kompetencji, zasięgu terytorialnego kompetencji, usytuowania w procesie decyzyjnym (w tym m.in. tzw. właściwość instancyjna); w ujęciu terytorialnym — właściwość: ogólnopaństwowa, w ramach podmiotu federacji, regionalna lub w ramach podstawowej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego; w ujęciu rzeczowym — właściwość o charakterze: ogólnym, działowym lub jednostkowym; w ujęciu instancyjnym — właściwość pierwszej lub drugiej instancji.

wojewoda — w niektórych państwach (m.in. w Polsce) organ jednolitej administracji rządowej na terenie województwa, który pełni zwykle także obowiązki przedstawiciela rządu w terenie; do jego kompetencji należą zazwyczaj wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie, które nie są zastrzeżone dla innych organów.

województwo — w niektórych państwach (m.in. w Polsce) nazwa jednostki regionalnej w zasadniczym podziale terytorialnym kraju usytuowanej między poziomem centralnym i lokalnym tego podziału; może mieć charakter państwowy, samorządowy lub samorządowo-rządowy.

wotum nieufności — w odniesieniu do administracji akt wyrażający brak akceptacji ze strony organu uprawnionego (zwykle jest to organ stanowiący i kontrolny: parlament lub rada samorządu terytorialnego) dla organu wykonawczego (gabinetu ministrów lub — np. w Niemczech — osoby stojącej na czele gabinetu ministrów, lub organów wykonawczych samorządu terytorialnego); może dotyczyć wszystkich członków organu wykonawczego bądź jego poszczególnych członków; zwykle konsekwencją wotum nieufności jest konieczność podania się do dymisji przez organ, wobec którego wotum uchwalono, nieraz alternatywą dla takiej dymisji może być rozwiązanie przez podmiot uprawniony (np. przez głowę państwa) organu, który wotum nieufności uchwalił; w niektórych państwach (m.in. w Belgii, Hiszpanii, Niemczech, Polsce i na Węgrzech) wotum nieufności wobec rządu musi mieć charakter konstruktywny, tzn. musi być połączone ze wskazaniem osoby, która ma stanąć na czele rządu.

wotum zaufania — w odniesieniu do administracji akt akceptacji ze strony organu uprawnionego (zwykle jest to organ stanowiący i kontrolny: parlament lub rada samorządu terytorialnego) dla organu wykonawczego (gabinetu ministrów lub — np. w Niemczech — osoby stojącej na czele gabinetu ministrów, lub organów wykonawczych samorządu terytorialnego); w niektórych państwach wotum zaufania jest obowiązkowym elementem formalnej procedury legitymizacji organu wykonawczego; nieraz wotum zaufania udzielane jest na wniosek organu wykonawczego (w niektórych państwach wniosek taki może być złożony bez formalnego uzasadnienia, w innych zaś musi być połączony z konkretną sprawą lub projektem).

wójt — w niektórych państwach jednoosobowy organ wykonawczy administracji samorządu terytorialnego lub przewodniczący kolegiального organu wykonawczego w lokalnej jednostce zasadniczego podziału terytorialnego (m.in. w gminie w Polsce), który zwykle sprawuje zwierzchnictwo w stosunku do urzędów administracji samorządowej w danej jednostce.

współdziałanie jednostek podziału terytorialnego państwa — różne formy prawne i organizacyjne, w ramach których jednostki podziału terytorialnego państwa wykonują wspólne zadania publiczne; współdziałanie podejmowane jest zwykle w celu zwiększenia efektywności funkcjonowania administracji i odbywać się może w formie porozumienia, stowarzyszenia albo związku (dobrowolnego lub obligatoryjnego); w związku z potrzebą współdziałania, jednostki podziału terytorialnego państwa w niektórych wypadkach tworzą wspólne podmioty wyposażone we własne organy i mające własny majątek; w ramach współpracy transgranicznej podejmowana jest współpraca między jednostkami terytorialnymi dwóch lub większej liczby państw graniczących ze sobą; w niektórych wypadkach ma również miejsce współpraca międzyterytorialna wykraczająca poza granice państwowe (np. współpraca określonych miast czy też regionów znajdujących się w różnych państwach); w niektórych krajach (szczególnie tam, gdzie istnieją silne tendencje odśrodkowe) współdziałanie jednostek terytorialnych podlega ścisłej reglamentacji ze strony organów państwa.

wspólnota terytorialna — ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, wykazujący się zwykle wspólnymi tradycjami i zespolony wspólnym terytorium, wspólnymi interesami i wspólną własnością.

wyższa jednostka władzy lokalnej — w niektórych państwach jednostka w podstawowym podziale terytorialnym kraju usytuowana między poziomem regionalnym i lokalnym tego podziału, z zasady mająca charakter samorządowy (m.in. powiat w Polsce).

zadania własne — zadania przypisane danemu podmiotowi jako statutowe w przepisach prawa i realizowane przez ten organ bez potrzeby uzyskiwania dodatkowego upoważnienia; najczęściej obejmują zadania, które służą zaspokojeniu podstawowych potrzeb mieszkańców danej jednostki terytorialnej; wśród zadań własnych wyodrębnione są najczęściej zadania obowiązkowe i fakultatywne; w zakresie zadań własnych podmioty je realizujące mają zwykle gwarancje znacznej samodzielności.

zadania zlecone — zadania, które dany podmiot realizuje na podstawie możliwości przewidzianej przepisem prawa, w następstwie porozumienia między podmiotami administracji lub w wyniku uzyskania kontraktu; często wykonywane przez podmioty administracji samorządowej w imieniu państwa.

zarząd — najczęściej występująca nazwa wieloosobowego organu wykonawczego samorządu terytorialnego o właściwości ogólnej; na czele zarządu stoi zwykle przewodniczący, który wybierany jest przez radę właściwej jednostki samorządu terytorialnego, pochodzi z wyborów powszechnych i bezpośrednich lub też jest powoływany w innym trybie.

zasada kierownictwa — układ stosunków między podmiotami administracji, którego istotą jest możliwość wiążącego oddziaływania jednego podmiotu na drugi w sferze organizacyjnej, programowej, kadrowej, koordynacyjnej oraz w dziedzinie nadzoru i kontroli.

zasada legalizmu — zasada ustrojowa, zgodnie z którą organy publiczne (w tym organy administracji państwowej i samorządu terytorialnego) działają na podstawie i w granicach przepisów prawa; zasada ta dotyczy treści, trybu i formy działań.

zasada niepołączalności — zasada zakazująca łączenia określonych funkcji (np. funkcji parlamentarzysty i członka rządu lub pracownika administracji) i zajęć (np. prowa-

dzienia własnej działalności gospodarczej lub prowadzenia działalności politycznej); w wypadku administracji publicznej zasada ta służy zagwarantowaniu niezależności i neutralności w pełnieniu obowiązków przez funkcjonariuszy publicznych oraz stworzeniu zabezpieczeń przed zagrożeniami wynikającymi z konfliktu interesu.

zasada państwa prawnego — zasada ustrojowa, zgodnie z którą organy publiczne (w tym organy administracji państwowej i samorządu terytorialnego) działają na podstawie i w granicach przepisów prawa; w myśl tej zasady, w działaniu podmiotów publicznych musi być chronione zaufanie obywateli wobec państwa oraz powinien być uszanowany zakaz stanowienia norm działających z mocą wsteczną, zaś prawo powinno być jasne i proporcjonalne w zakresie ingerencji w sprawy poszczególnych osób i podmiotów pozapaństwowych; zwykle uznaje się, że zasada państwa prawnego obejmuje: podział władz, zwierzchnictwo konstytucji i ustaw w systemie źródeł prawa oraz niezależność i niezawisłość sędziów.

zasada podziału i równowagi władz — zasada ustrojowa, zgodnie z którą istnieje podział (funkcjonalny, organizacyjny i personalny) między organami stanowiącymi prawo, organami wykonawczymi i organami wymiaru sprawiedliwości, przy równoczesnym zagwarantowaniu współdziałania tych władz w wykonywaniu zadań; w państwach członkowskich Unii Europejskiej występują różne warianty realizacji zasady podziału i równowagi władz; w niektórych państwach zasada ta jest zmodyfikowana w wyniku łączenia przez monarchę obecności we władzy ustawodawczej i wykonawczej, jak również z powodu obowiązku łączenia członkostwa w rządzie z mandatem parlamentarnym.

zasada subsydiarności — zasada, zgodnie z którą władza publiczna powinna mieć charakter pomocniczy i udzielać wsparcia jednostkom i grupom społecznym, tam gdzie jest to niezbędne, z uwagi na brak możliwości zaspokojenia danej potrzeby lub realizacji danego zadania w trybie indywidualnym.

zasadniczy podział terytorialny państwa — podstawowy podział terytorialny państwa, kształtujący w sposób względnie trwałą strukturę i granice jednostek terytorialnych na obszarze danego państwa w celu organizacji wykonywania zadań publicznych; wśród państw członkowskich Unii Europejskiej 3 państwa (Austria, Belgia, Republika Federalna Niemiec) mają strukturę federacyjną, 24 państwa mają charakter unitarny.

zasady prawa administracyjnego — w warunkach demokratycznego państwa prawnego są to zasady: praworządności i legalności, równości wobec prawa, uznania praw nabytych w dobrej wierze, prawa do sądu, pomocniczości, proporcjonalności.

zróżnicowanie podmiotów administracji — a) na podstawie kryterium charakteru — państwowe (rządowe i pozarządowe) oraz pozarządowe (podmioty samorządu terytorialnego, innych samorządów i podmiotów wykonujących funkcje administracji w ramach zadań zleconych, w tym podmioty gospodarcze i organizacje pożytku publicznego); b) na podstawie kryterium usytuowania w strukturze i zasięgu terytorialnego — centralne (w tym naczelne) i terenowe (w tym podmiotów federalnych, regionalne, wyższych jednostek lokalnych i podstawowych jednostek lokalnych); c) na podstawie kryterium funkcji i kompetencji — stanowiące, wykonawcze i obsługowe; decyzyjne, doradcze i eksperckie; planistyczne, realistyczne i kontrolne; posiadające kompetencje ogólne i mające kompetencje ograniczone do ściśle określonego działu administracji lub konkretnej sprawy; d) na podstawie kryterium wewnętrznej budowy i zasad funkcjonowania — jednoosobowe i wieloosobowe (w tym kolegialne, zdolne do wykonywania swoich kompetencji tylko w układzie zespołowym po spełnieniu wymagań z tego wynikających, w tym po zapewnieniu określonego przepisami prawa kworum); o strukturze jednorodnej i złożonej.

związek komunalny — sformalizowana forma współpracy kilku jednostek podziału terytorialnego państwa, której podstawą może być porozumienie zawarte dobrowolnie między tymi jednostkami, przepis ustawy nakładający obowiązek powołania związku komunalnego lub też, podjęta w ramach i na podstawie przepisów prawa, decyzja organu sprawującego nadzór nad tymi jednostkami podziału terytorialnego.