

samorządu terytorialnego w Polsce, P. Kopyciński (red.), MSAP, Kraków 2015.

Reasumując, pomimo wielu negatywnych aspektów oraz niedociągnięć, reforma niewątpliwie zakorzeniła się w społeczeństwie. Sprawne i efektywne działanie wspólnoty samorządowej wymaga takiego uregulowania, które pozwalałoby współzarządzać przez mieszkańców. Samorządność stanowi immanentną cechę ustroju demokratycznego, zaś kształt struktur samorządowych może i powinien przybierać różnorodną postać determinowaną złożonymi czynnikami wynikającymi z doświadczeń historycznych, tradycji, otoczenia, potrzeb mieszkańców czy też ich wizji samorządności. Niewątpliwie elementem koniecznym jest przemysłana przez władze centralne długofalowa polityka wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, którego jednakże nie da się „zadekretować”, a które musi powstawać i rozwijać się samoczynnie, oddolnie.

Prof. UZ dr hab. Ryszard Zaradny

Instytut Politologii

Zakład Systemów Politycznych i Komunikacji Politycznej

Uniwersytet Zielonogórski

RELACJE POMIĘDZY MARSZAŁKIEM WOJEWÓDZTWA A WOJEWODĄ

***Від редакції.** У статті Р. Зарадного, професора кафедри політичних систем і політичної комунікації Інституту політології Зеленогорського Університету, досліджуються відносини між державою та органами місцевого самоврядування після того, як у 1998 р. у Польщі було впроваджено новий адміністративно-територіальний поділ на 16 воєводств. Одночасно було реформовано і місцеве самоврядування. Відтоді в новому територіальному поділі Польської Республіки діє самоврядування трьох рівнів: гміни, повіти та воєводства. На рівні гміни та повіту немає об'єднаної урядової адміністрації (на кшталт місцевих державних адміністрацій в Україні). На рівні воєводства діє самоврядування воєводства та об'єднана урядова адміністрація. На сьогодні у Польщі створені розгалужені системи державного та муніципального управління. Розкривається процедура прийняття бюджету гміни та регламентація його використання. Автор торкається проблеми співвідношення коштів, які залишаються у розпорядженні гміни як основної одиниці самоврядування, і сфери завдань, які ця одиниця реалізує. Також аналізується принцип самостійності територіального самоуправління та інші положення Конституції Республіки Польща та Європейської Хартії місцевого самоврядування.*

W 1998 roku dokonano w Polsce nowego podziału administracyjnego kraju tworząc 16 województw. Zreformowano jednocześnie samorząd terytorialny dostosowując go do nowych jednostek terytorialnych – wprowadzono trójstopniowy system: samorząd wojewódzki, samorząd powiatowy i samorząd gminny. Funkcjonowanie tego systemu oparto o konstytucyjną zasadę subsydiarności [4],

zapisaną preambule: „(...) ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Natomiast artykuł 15, przesądza o zasadzie decentralizacji władzy publicznej i narzuca obowiązek zapewnienia jednostkom terytorialnym zdolności wykonywania zadań publicznych powierzonych im ustawami. Ich realizacja winna odbywać się w oparciu o zasadę pomocniczości i ona winna stanowić granicę zadań i odpowiedzialności państwa. Oznacza to, że władze państwowe powinny się zajmować tylko tym, czego nie mogą rozwiązać sami obywatele z rodzinami ani władze samorządowe, które są im najbliższe. Reguła ta jest zgodna z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego ratyfikowaną przez Polskę w 1994 roku [1].

Konstytucja RP stanowi, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej oraz wykonuje znaczną część zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16). Powoduje to, że samorządy lokalne mogą podjąć każde zadanie publicznie, które nie zostało wyraźnie zastrzeżone dla innych władz publicznych (art. 163), jednocześnie ukształtowała się zasada, według której na rzecz samorządu terytorialnego działa domniemanie kompetencji. Określa też jednoznacznie funkcje pełnione w województwie: samorząd terytorialny jako gospodarza a administrację rządową jako dysponenta województwa. To samorząd terytorialny w województwie prowadzi działalność zarządzającą, wojewoda natomiast reprezentuje rząd w terenie. W ramach wypełniania tej funkcji dokonuje kontroli działań władz województwa poprzez jej nadzór. Artykuł 165 nadaje jednostkom samorządu terytorialnego osobowość prawną a ich samodzielność podlega ochronie sądowej. Jednocześnie należy podkreślić, że samodzielność stanowi wartość, która może podlegać określonym ograniczeniom. W wypadku nieograniczonej swobody w wykonywaniu zadań przez organy samorządu terytorialnego mielibyśmy do czynienia z jego autonomią. Uściślił to Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu: „samodzielność jest wartością chronioną, lecz nie absolutną. Ochrona tej wartości nie może wykluczać lub znosić całkowicie, albo w istotnej części prawa ustawodawcy do kształtowania stosunków w państwie. Samodzielność ta polega między innymi na działaniu samorządu w ramach ustaw” [13]. Samodzielności samorządu upatrywać należy nie w jego całkowitym uniezależnieniu się od państwa, ale w jasnym, precyzyjnym określeniu przypadków, kiedy państwo może wkraczać w jego sferę działalności. Poza tymi ustawowo określonymi przypadkami państwo nie ma prawa ingerować w sferę jego działalności.

Na obszarze województwa występuje ustrojowy dualizm administracji publicznej, działają bowiem równolegle dwa organy o kompetencji ogólnej, a mianowicie organy samorządu województwa oraz organ administracji rządowej. Sejmik Wojewódzki posiada mandat społeczny, wyłaniany jest bowiem w drodze wyborów powszechnych. Do jego kompetencji należy między innymi: stanowienie prawa miejscowego, uchwalanie strategii rozwoju województwa oraz programów wojewódzkich, uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego, uchwalanie

budżetu, decydowanie o najważniejszych sprawach majątkowych, wyłanianie organów wykonawczych, określanie zasad udzielania dotacji przedmiotowych i podmiotowych z budżetu województwa czy uchwalanie, w granicach określonych ustawami, przepisów dotyczących podatków i opłat lokalnych [11]. Sejmik wyłania organ wykonawczy – Zarząd Województwa – którego pracami kieruje marszałek województwa.

Wojewoda jest przedstawicielem Rady Ministrów mianowanym przez premiera. Odpowiada za wykonywanie polityki rządu na obszarze województwa, a w szczególności kontroluje wykonywanie przez organy zespolonej administracji rządowej zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych wydanych na podstawie upoważnień w nich zawartych, ustaleń Rady Ministrów oraz zarządzeń i poleceń Prezesa Rady Ministrów. Wojewoda kontroluje wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego i inne samorządy zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej, a także dostosowuje do miejscowych warunków szczegółowe cele polityki rządu oraz – w zakresie i na zasadach przewidzianych w ustawach – koordynuje i kontroluje wykonanie wynikających stąd zadań (art. 3 pkt 2). Do zadań wojewody związanych ze współpracą z samorządem terytorialnym należy zapewnienie współdziałania wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa oraz kierowanie ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków [9]. Ponadto z wojewodą należy uzgadniać projekty aktów prawa miejscowego stanowionych na podstawie upoważnień zawartych w ustawach szczególnych.

Natomiast samorząd terytorialny ma pewną swobodę w kształtowaniu swoich zadań oraz wyboru prawnych form ich realizacji. Kompetencje te regulowane są ustawowo, dlatego też należy uznać, że polityka realizowana przez samorząd terytorialny jest polityką w dużej mierze zdefiniowaną przez państwo. Samorząd wykonuje zarówno zadania własne oraz zlecone, przy czym zadania zlecone, jak i pewne zadania własne mają charakter obowiązkowy są bowiem narzucone przez ustawę. Powoduje to, że państwo częściowo określa zakres zadań samorządu terytorialnego. Formą wpływu na działania samorządowe są nieprzymuszone zlecenia na podstawie porozumienia wojewody z zarządem województwa. W porozumieniu takim zostają określone zasady sprawowania przez wojewodę kontroli nad prawidłowym wykonywaniem powierzonych samorządowi zadań.

Wojewoda, zgodnie z artykułem 171 ustęp 1 Konstytucji, sprawuje nadzór nad działalnością samorządów, ale tylko wyłącznie według kryterium legalności. Nadzór legislacyjny wyklucza ingerencję w merytoryczną zawartość uchwał. Jednakże w ramach uprawnień kontrolnych wojewoda ma możliwość wstrzymania wykonania uchwały organu samorządu województwa dotyczącej spraw powierzonych i przekazanie do powtórnego rozpatrzenia, wskazując jednocześnie uchybienia i

określając termin jej ponownego uchwalenia. Wstrzymanie wykonania uchwały oraz jej uchylenie i wydanie w to miejsce zarządzenia zastępczego stanowi z pewnością jeden z najbardziej dotkliwych środków nadzorczych przysługujących wojewodzie. Ponadto w pewnym zakresie wojewoda ma prawo do wydawania rozporządzeń porządkowych, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego (art. 60) [11]. Organ samorządu terytorialnego może zaskarżyć zarządzenie wojewody do sądu administracyjnego [4, art. 166] w oparciu o artykuł 3 § 1 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* [10]. Głównym zadaniem rozpoznania tego typu skargi jest zapewnienie procesowych gwarancji samodzielności jednostek samorządu terytorialnego [8, c. 41]. Sądowa kontrola sprowadza się do zbadania czy organ administracji państwowej w sposób pełny wyjaśnił faktyczny stan sprawy, a także czy w sposób wyraźny i logiczny uzasadnił swoje stanowisko. Skutkiem uwzględnienia skargi jednostki samorządu terytorialnego jest uchylenie wadliwego rozstrzygnięcia nadzorczego przez sąd administracyjny. Obowiązek przedkładania wojewodzie do sprawdzenia zgodności legislacyjnej uchwał samorządowych sugeruje, że administracja samorządowa nie posiada odpowiednich kwalifikacji do uchwalania aktów prawa lokalnego zgodnie z prawem państwowym. Interpretować to można jako brak zaufania do administracji lokalnej oraz dążenia do kontrolowania i wpływania na decyzję samorządową przez administrację państwową. Jest to ciągle odbiciem przekonania, że polityk centralny i urzędnik państwowy są z definicji mądrzejsi od władz samorządowych przez nich wybranych.

Szerszy zakres kontroli posiadają regionalne izby obrachunkowe (rio), szczególnie nad wykonywaniem przez samorząd terytorialny zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Nadzorują one działalność samorządu województwa w zakresie spraw finansowych, a także dokonują kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych. Izby kontrolują gospodarkę finansową na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 5 ust. 1 u. o rio), a także z uwzględnieniem kryterium celowości, rzetelności i gospodarności w przypadku kontroli zadań w zakresie administracji rządowej (art. 5 ust. 2 u. o rio) [12].

Dodatkowe komplikacje nastąpiły wraz z przystąpieniem do Unii Europejskiej, która preferuje politykę regionalną – służy jej m.in. Komitet Regionów, organ doradczy, który wypowiada się w imieniu władz szczebla niższego niż krajowy (tj. regionów, hrabstw, prowincji, gmin i miast). Regiony uzyskały możliwość reprezentowania swoich interesów na arenie międzynarodowej, która do tej pory zastrzeżona była dla administracji centralnej państwa. Wojewódzkie organy samorządowe zostały w dużej mierze dysponentami unijnych środków pomocowych. W tej kwestii niezbędne jest, by w państwie istniał sprawny i efektywny mechanizm instytucjonalno-proceduralny służący koordynacji polityki rządu i organów samorządu terytorialnego [7, s. 144]. Szczególnie dotyczy to realizacji inwestycji w regionie i sposobu ich finansowania – tak by było wyraźnie określone, co ma być finansowane z dochodów własnych, co z dotacji celowych z budżetu państwa, a co z środków pomocowych pochodzących z Unii Europejskiej.

Niezależnie od ustawowych regulacji w relacja między organami wojewódzkiej administracji publicznej bardzo istotną rolę odgrywa układ polityczny. W warunkach, gdy marszałek i wojewoda wywodzą się z tego samego obozu politycznego współpraca jest bardziej efektywna, z przewagą po stronie samorządowej. Natomiast w warunkach kohabitacji pojawiają się sytuacje konfliktowe, które znacznie ograniczają współpracę w celu osiągnięcia celów założonych w planie rozwoju regionu, bowiem mogą być sprzeczne z celami ogólnopaństwowymi [5, s. 120]. W obecnym dualistycznym układzie występuje jeszcze wiele pozostałości związanych z niedemokratycznym scentralizowanym państwem [2, s. 70]. Pomimo wielu ustaw zmieniających wzajemne kompetencje, pozostało jeszcze wiele nieuregulowanych dziedzin. Korzystnym rozwiązaniem byłoby przekazanie pełni obowiązków samorządowi, który wykonywałby je w ramach zadań zleconych z zakresu administracji publicznej, a organy administracji rządowej miałyby nad nimi pieczę nadzorczą. W obecnej sytuacji wojewoda władczo – co jest charakterystyczne dla każdej władzy – rozszerza swoje kompetencje tak, by poprzez odpowiednią interpretację przepisów przejąć niektóre kompetencje samorządu do prowadzenia polityki zgodnej z wolą rządu, co blokuje sprawne działanie administracji samorządowej. Szczególnym obszarem generującym sytuacje konfliktowe jest system finansowania działalności samorządu [3, s. 49].

Samorząd na realizację zadań posiada własne środki materialne, jednakże w znacznej mierze uzależniony jest obecnie od subwencji i dotacji na wykonanie zadań zleconych. Te, zgodnie z polskim prawem i Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego, mają być adekwatne do wydatków, jakie jednostki te będą zmuszone ponieść na wykonanie tych zadań. W rezultacie administracja państwowa decydując o przyznaniu środków finansowych, będąc jednocześnie władzą nadzorczą, może wiążąco wpływać na działalność samorządu. Sytuacja ta wpływa na pozycję samorządu, powodując istotną różnicę między formalnymi a faktycznymi możliwościami oddziaływania władz rządowych na jego działalność.

Praktyka wskazuje na dość częste niedoszacowanie koniecznych subwencji i dotacji oraz notoryczne spóźnienia w przekazywaniu dotacji samorządom. Zmusza to samorząd do zaciągania oprocentowanych kredytów bankowych celem równoważenia swych budżetów. Płaszczyzna napięć związana jest także z dysponowaniem środkami finansowymi pochodzącymi z Unii Europejskiej, które są w dyspozycji samorządu wojewódzkiego. Prawdopodobne jest zaostrzenie konfliktów między wojewodą a marszałkiem województwa na tle dzielenia funduszy unijnych, ponieważ wojewoda, szczególnie pochodzący z innej opcji politycznej niż marszałek województwa, może dążyć do poszerzenia swoich wpływów w tym zakresie [3, s. 130].

Ten krótki zarys relacji pomiędzy administracją samorządową a rządową pokazuje, iż perspektywa w pełni niezależnych i samorządnych województw jest jeszcze bardzo odległa. Założenia modelowe afirmują decentralizację władzy w oparciu o zasadę subsydiarności, ale praktyka pokazuje, iż pogodzenie się rządów z utratą wpływów dla części administracji publicznej jest trudne do zaakceptowania. Administracja publiczna, która składa się z samorządu terytorialnego i administracji

rządowej, nie stanowi wewnętrznie spójnego układu interesów. Inne potrzeby ma samorząd terytorialny, a inne administracja rządowa, reprezentuje bowiem odmienne, często sprzeczne i konfliktowe interesy względem samorządowych [6, s. 216]. Zakres kompetencji pozwalających administracji rządowej zdobyć przewagę nad samorządem jest nieproporcjonalnie duży w stosunku do modelu konstytucyjnego. Zjawisko to utrwalane jest poprzez upolitycznienia administracji państwowej. Jej struktury tworzone są bowiem na bazie partii politycznych, które sprawują władzę.

Bibliografia

1. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994 nr 124 poz. 607).
2. Kisiel W., Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2003.
3. Knosala E., Instytucja nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego w świetle ostatnich zmian ustawodawczych (w:) Dolata S. (red.), Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego, Opole 2002.
4. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).
5. Nowacka E.J., Polski samorząd terytorialny, Warszawa 2006.
6. Peters P.G., Administracja publiczna w systemie politycznym, Warszawa 1999.
7. Rydlewski G., Polityka i administracja w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej, Warszawa 2006.
8. Tarno P., Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2012.
9. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. 2009 Nr 31 poz. 206).
10. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.).
11. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2016, poz. 486).
12. Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 poz. 561).
13. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 maja 1997 r., K 38/97.

***Кочубей Лариса Олександрівна**, доктор політичних наук, професор, Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса*

РЕГІОНАЛЬНІ ВИБОРИ У ФРАНЦІЇ: ВЛАДНО-ОПОЗИЦІЙНЕ ПРОТИСТОЯННЯ НАПЕРЕДОДНІ ПРЕЗИДЕНТСЬКИХ ВИБОРІВ 2017 р.

Метою статті є охарактеризувати актуальні події, які на сьогодні відбуваються у політичному житті однієї з провідних країн Європи, яка наразі робить своєрідне «політичне селфі» та здійснює вплив на ті важливі політичні процеси, які відбуваються в світі. З'ясування особливостей регіональних виборів як певної передумови сьогоднішньої ситуації у виборчому процесі