

Wrocław, dnia 20 grudnia 2019 r.

mgr Adrian Zacharko

Publicznoprawny status departamentu we Francji

praca doktorska napisana pod kierunkiem prof. dr hab. Jolanty Blicharz

STRESZCZENIE

Przedmiotem dysertacji jest publicznoprawny status departamentu jako stopnia pośredniego w koncepcji samorządu terytorialnego na gruncie francuskiego prawa administracyjnego i finansowego. Konsekwencją tak zakreślonego pola peregrynacji naukowych jest również ustalenie wpływu prawa europejskiego na rozwiązania przyjęte we Francji. Wybór prawodawstwa Republiki Francuskiej nie jest przypadkowy, albowiem samorząd terytorialny we Francji ma ponad dwustuletnią tradycję i doświadczenia Republiki Francuskiej mogą wskazywać na kierunki prac legislacyjnych w Polsce i w innych krajach europejskich.

W szczególności analizą objęto przepisy prawne dotyczące realizacji zadań w sferze użyteczności publicznej przez departament oraz metropolie o specjalnym statusie prawnym.

Samorząd terytorialny we Francji stanowi wyodrębniony w strukturze państwa związek lokalny, który jest powołany do samodzielnego wykonywania administracji publicznej, wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych zadań. Samorząd terytorialny ma charakter uniwersalny, bowiem dotyczy całego terytorium Republiki Francuskiej. Całe terytorium państwa na stopniu podstawowym od 1798 r. jest podzielone na gminy, a na stopniu ponadgminnym na departamenty. Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Podstawową zasadą ustrojową wynikającą z istoty samorządności jest zasada samodzielności wspólnot lokalnych. W kategoriach prawnych, granice samodzielności (wolności wspólnot terytorialnych) wyznaczają przepisy Konstytucji Francuskiej oraz ustawy ustrojowe. Samodzielność dotyczy samodzielnego kształtowania ustroju wewnętrznego jednostek samorządu, samodzielności podatkowej, finansowej, samodzielnego dysponowania majątkiem, czy wykonywania zadań publicznych.

Departament jako stopień pośredni w systemie samorządu terytorialnego ma we Francji długą tradycję. Geneza współczesnego samorządu terytorialnego we Francji wiąże się z reformami wprowadzonymi w czasie rewolucji francuskiej. Dekretem z dnia 14 grudnia 1789 r. w sprawie utworzenia władz gminnych Konstytuanta uznała gminę jako „czwartą władzę”, przyjmując koncepcję „wolnej gminy” traktowanej na wzór praw naturalnych

jednostki.

Podstawową metodą zastosowaną w pracy jest metoda dogmatyczno-prawna polegająca na egzegezie tekstu prawnego oraz metoda historyczno-prawna.

W metodzie dogmatyczno-prawnej, poza analizą tekstów prawnych, badane są poglądy doktryny francuskiej i europejskiej. Metoda ta uznana została jako najbardziej właściwa z uwagi na tematykę dysertacji, która koncentruje się na obowiązujących regulacjach prawnych w Republice Francuskiej.

Departament stał się głównym beneficjentem reform decentralizacyjnych po 1982 r. Z tego też względu w pracy zostały wzięte pod uwagę problemy badawcze dotyczące: zmian stanu prawnego w zakresie realizacji zadań publicznych przez departament; zmian w zakresie stosowanych instrumentów prawnych, umożliwiających wykonywanie zadań przez departament; zmian w strategii działania departamentu, który posiada bezpośredni i pośredni wpływ na rozwój lokalny.

Departament, wykonując administrację publiczną działa w sposób samodzielny, zgodnie z zasadą decentralizacji. Departament, będąc częścią administracji publicznej w państwie, nie może być rozpatrywany w oderwaniu od struktur państwa.

Status prawny departamentu w modelu francuskim nawiązuje do europejskich zasad funkcjonowania stopnia pośredniego: subsydiarności, decentralizacji, dekoncentracji, jednolitości i samodzielności.

Prawo samorządu terytorialnego w modelu francuskim stanowi konglomerat różnego rodzaju norm prawnych. Należy jednak zwrócić uwagę na regulacje unijne, tj. Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego.

Struktura dysertacji została dostosowana do celu badawczego. Rozważania prowadzone są w dziewięciu rozdziałach merytorycznych, tworząc strukturę pracy. Każdy rozdział zawiera syntetyczne konkluzje prezentowanego tematu. Rozdział 1 stanowi teoretyczne wprowadzenie do podjętej pracy badawczej i ma na celu przedstawienie rysu historycznego departamentu. Analiza zasadniczego trendu tych zmian okazuje się przydatna nie tylko dla zarysowania ogólnej pozycji publicznoprawnej departamentu, ale także wyjaśnienia wielu zagadnień szczegółowych z tym związanych.

W rozdziale 2 przedmiotem rozważań jest weryfikacja hipotezy, że właściwa organizacja prawna departamentu implikuje możliwość realizacji zadań publicznych przez departament. Systematyka tego rozdziału uwzględnia przepisy dotyczące ogólnych zasad funkcjonowania departamentu, tj. organów stanowiących i wykonawczych. Analiza zadań pełnionych przez departament miała na celu wyeksponowanie jego roli i znaczenia w strukturze prawno-terytorialnej państwa.

Rozdział 2 ściśle wiąże się z problematyką zawartą w rozdziale 3, tj. problematyką zadań realizowanych przez departament w zakresie infrastruktury społecznej jak i technicznej, planowania przestrzennego i ekologicznego oraz zadań w zakresie ochrony porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

Rozdział 4 został poświęcony analizie form organizacyjno-prawnych realizacji zadań publicznych przez departament. Natomiast w rozdziale 5 i 6 podjęto zagadnienia związane z prywatyzacją zadań publicznych, tj. ich wykonywaniem na podstawie umów administracyjnych przez podmioty prywatne, w tym podmioty ekonomii społecznej, czy organizacje pozarządowe (stowarzyszenia, fundacje). Jak podkreślono trzeci i czwarty sektor jest ważnym partnerem departamentu w realizacji zadań publicznych.

Rozdziały 7 i 8 dotyczą problematyki gospodarki finansowej departamentu i kontroli działalności departamentu. W pracy zostały przedstawione elementy składowe budżetu departamentu (dochody jak i wydatki) wraz z prawną instrumentalizacją gospodarki budżetowo-finansowej w kontekście realizacji zadań publicznych. Reformy administracji publicznej przeprowadzone w latach 2014-2016 r. spowodowały również zmianę mechanizmów finansowania zadań publicznych oraz sposobu wykorzystania środków pieniężnych pochodzących z podatków obywateli i instytucji. Departament ma zapewniony udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, samodzielność w zakresie gospodarki finansowej ograniczają regulacje ustawowe m.in. poprzez zakazy niektórych wydatków dotyczących finansowania kultu czy kleru, prywatnej edukacji, wynagrodzeń przedstawicieli państwa czy finansowania partii politycznych.

W rozdziale 9 końcowym podjęto problematykę zmian w statusie prawnym departamentu i reform przeprowadzonych w latach 2014-2016 r. idących w kierunku racjonalizowania struktur terytorialnych. Jak słusznie podkreśla H. Izdebski, od ponad trzech dziesiątków lat demokracje zachodnie doświadczają nieustającej reformy administracji terytorialnej, która wynika z jej chronicznego kryzysu.

Pracę zamykają wnioski końcowe, w których odniesiono się do całości przeprowadzonych analiz.

Podsumowując, samorządowe departamenty są niezbędne dla realizacji zasady decentralizacji. Departament jest zobowiązany do szerokiego zakresu zadań publicznych w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej, które mają bezpośredni i pośredni wpływ na zaspokajanie potrzeb wspólnoty i tym samym wyznaczają jego istotną pozycję w modelu samorządu terytorialnego, jak i w systemie administracji publicznej.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, departament, zadania departamentu, umowy administracyjne, metropolie.

Zacharko