Andrzej Jackiewicz¹

**Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego
w państwie federalnym na przykładzie Republiki
Austrii w wymiarze konstytucyjnoprawnym²**

Słowa kluczowe: Austria, samodzielność samorządu terytorialnego, państwo federalne, konstytucja

Keywords: Austria, local self-government independence, federal state, constitution

Streszczenie

Ocena stopnia samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest jednym z podstawowych parametrów definiujących państwo z punktu widzenia ustroju terytorialnego. W państwach federalnych, takich jak Austria, ambicje podmiotów federacji w zakresie imperium, mogą powodować ograniczanie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, co uwypukla znaczenie gwarancji konstytucyjnych. Konstytucja rozpatrywanej federacji ustanawia zasadę samodzielności, jednak ustanawiając jej granice, wyraźnie zaznacza, że samodzielność jest określona nie tylko (dość obszernymi i drobiazgowymi) przepisami federalnymi, ale również, a może nawet przede wszystkim, przepisami krajów związkowych. Konstytucja austriacka nie przesądza więc wyczerpująco o zakresie przedmiotowym tej zasady i tym samym finalnym obrazie decentralizacji tego państwa, rozpatrywanym przez pryzmat samorządu terytorialnego.

¹ ORCID ID: 0000-0001-6957-3139, doktor, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa, Uniwersytet w Białymstoku. E-mail: jackiewicz@uwb.edu.pl.

² Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu przygotowanego na XVIII Seminarium Badaczy Prawa Konstytucyjnego pt. „Samorząd w państwie demokratycznym. (Nie)ustalone granice władzy publicznej”, które miało miejsce 26–28 września 2018 r. w Juracie.

Abstract**Independence of territorial self-government units in a federal state
on the example of the Republic of Austria in the constitutional dimension**

The assessment of the degree of independence of local self-government units is one of the basic parameters defining the state from the point of view of the territorial system. In federal states such as Austria, the ambitions of federal entities in the field of *imperium* may cause limitation of independence of local self-government units, which underlines the importance of constitutional guarantees. The constitution of the considered federation establishes the principle of independence, however, when establishing its limits, it clearly indicates that independence is determined not only by (fairly extensive and meticulous) federal regulations, but also, and perhaps even above all, by regulations of federal entities. Thus, the Austrian Federal Constitutional Law does not prejudice the subject matter of this principle and thus the final picture of the decentralization of this state, considered through the prism of local self-government.

Jednym z elementów charakteryzujących państwa współczesne, na które badacze ustrojów zwracają coraz większą uwagę, jest struktura terytorialna. Na zainteresowanie to wpływają przede wszystkim dwie nasilające się tendencje. Z jednej strony są różnego rodzaju siły odśrodkowe, takie jak m.in. coraz bardziej intensyfikujące się ruchami separatystyczne, pojawienie się kategorii tzw. państw regionalnych, dewolucja czy nacjonalizmy. Z drugiej strony obserwowane są tendencje przeciwne, symptomem czego są państwa w których dokonuje się recentralizacja, dokonywana często za pomocą instrumentów pozakonstytucyjnych, czy też trendy globalistyczne, przejawiające się różnego rodzaju formami współpracy międzynarodowej, na czele z najistotniejszą formą tej współpracy w naszym kręgu cywilizacyjnym, czyli Unią Europejską. Obserwacja tych nurtów w perspektywie państw współczesnych uzasadnia pytanie o aktualne cechy ustrojowe pozwalające klasyfikować te państwa w spektrum, w którym z jednej strony znajdują się państwa scentralizowane a z drugiej państwa zdecentrali-

zowane³. Miejsce określonego państwa w owym spektrum zależy od szeregu atrybutów, rozpatrywanych zarówno na płaszczyźnie formalnoprawnej (w szczególności konstytucyjnoprawnej) jak i na płaszczyźnie politycznej, rozumianej w sensie behawioralnym. Tego rodzaju parametrem jest ocena stopnia samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, jaką podmioty te dysponują w ramach danego systemu prawnego.

Przedmiotem badawczym są regulacje konstytucyjne Republiki Austrii dotyczące samodzielności jednostek samorządu terytorialnego i środków ochrony tej zasady. W związku z wieloszczeblową organizacją systemu władzy publicznej w państwach federalnych, fundamentalnym – z punktu widzenia tego opracowania – zagadnieniem, stają się więc relacje pomiędzy poziomem samorządowym, a pozostałymi poziomami władzy. Ograniczenie rozważań do sfery przepisów prawa, i to tylko rangi konstytucyjnej, jest podyktowane limitowaną formułą artykułu, będąc tym samym prolegomeną wprowadzającą do pogłębionej analizy, uwzględniającej regulacje ustawowe oraz praktykę ustrojową odniesioną do realiów społecznych i politycznych. Jak słusznie zwraca uwagę Zbigniew Machelski, błędem metodologicznym byłoby ograniczenie porównywania systemów politycznych jedynie do przepisów konstytucyjnych,⁴ dlatego też, mając to na uwadze, należy traktować niniejsze rozważania jedynie jako ocenę możliwości (ram ustrojowych), jakie daje konstytucja austriacka w konstruowaniu ustroju terytorialnego i jako punkt wyjścia przedmiotowej zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Innymi słowy jest to ocena potencjału ustrojowego, jaki stwarza austriacka ustawa zasadnicza, a nie oparta wyłącznie na konstytucji ocena poziomu samodzielności gmin austriackich.

Rozpatrywany w opracowaniu przykład Republiki Austrii jako państwa federalnego ma posłużyć realizacji celu badawczego, jakim jest ustalenie, w jaki sposób w państwie federalnym, rozpatrywany parametr, czyli samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, może wpływać na miejsce tych państw w spektrum centralizacji/decentralizacji państw współczesnych. Ocena regu-

³ Na temat decentralizacji w kontekście modelowego ujęcia państwa unitarnych oraz państw federalnych zob. m.in. Z. Machelski, *Struktury terytorialne państwa*, Warszawa 2015, s. 28–40, L. Rajcy, *Modele samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, red. L. Rajca, Warszawa 2010, s. 17–19.

⁴ Zob. Z. Machelski, op.cit., s. 31.

lacji konstytucyjnej w rozpatrywanej federacji, rozumianej jako element systemowej oceny kształtu decentralizacji, ma tym samym stanowić próbę odpowiedzi na pytanie, na ile podstawa ustrojowa państwa federalnego, może determinować ostateczny obraz samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Mając na uwadze ograniczenie przedmiotu badawczego do Republiki Austrii, nie jest oczywiście możliwe wyciągnięcie wniosków o charakterze systemowym w odniesieniu do współczesnej konstrukcji państw federalnych, jednak autor uważa, że pozwoli to wysunąć argument na polu weryfikacji wyrażanego *communis opinio* przeświadczenia o daleko posuniętej decentralizacji państw federalnych, ocenianej z perspektywy jednostek samorządu terytorialnego. Miarodajna weryfikacja tej tezy wymagałaby kompleksowej analizy, uwzględniającej reprezentatywny wybór współczesnych państw federalnych, dokonany np. według klucza geograficznego lub klucza kultury prawnej.

Biorąc pod uwagę fakt, że przedmiot badawczy jakim jest austriacki porządek konstytucyjny, w perspektywie wniosków z tego opracowania powinien być następnie rozpatrywany w szerszej komparatystycznej perspektywie, pozwalającej na wysunięcie wniosków o charakterze systemowym, na potrzeby tego opracowania, zasadne wydaje się przyjęcie fundamentalnego dla istoty samorządu terytorialnego, znaczenia pojęcia samodzielności samorządu terytorialnego w oparciu o wspólny mianownik, którym mogą być standardy międzynarodowe⁵. W tym przypadku najwłaściwszym dokumentem jest Europejska

⁵ Pojęcie samodzielności samorządu terytorialnego doczekało się wielu opracowań w polskiej literaturze. Zob. m.in. R.P. Krawczyk, *Samodzielność w praktyce działania samorządu terytorialnego oraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, red. R.P. Krawczyk, A. Borowicz, Łódź 2016, I. Lipowicz, *Samodzielność samorządu terytorialnego w świetle Konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4(81), J. Jagoda, *Prawne przesłanki samodzielności samorządu terytorialnego*, [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa: księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, red. J. Korczak, Wrocław 2016, J. Jagoda, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011, M. Mączyński, *Samodzielność a samorządność*, [w:] *Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności*, red. M. Stec, M. Mączyński, Warszawa 2011, A. Błaś, *Problem samodzielności działania organów administracji publicznej i samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2002, R. Marchaj, *Zasada samodzielności, a prawo do prowadzenia współpracy przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012, P. Sarnecki, *Uwagi do art. 16*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom IV*,

Karta Samorządu Lokalnego (dalej jako EKSL)⁶, którą ratyfikowały wszystkie europejskie państwa federalne (choć wszystkie, poza Rosją, z zastrzeżeniami)⁷.

Kluczowe w tej umowie międzynarodowej, w kontekście określenia znaczenia pojęcia samodzielności, są regulacje zawarte w art. 4 ust. 2 i 4 EKSL⁸. Zgodnie z tymi postanowieniami, społeczności lokalne mają – w zakresie określonym prawem – pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy, a kompetencje przyznane społecznościom lokalnym powinny być w zasadzie całkowite i wyłączne, a mogą zostać zakwestionowane lub ograniczone przez inny organ władzy, centralny lub regionalny, jedynie w zakresie przewidzianym prawem. W kontekście wpływu EKSL na porządki krajowe, należy mieć na uwadze, że ustalony przez tę umowę międzynarodową standard samodzielności powinien być traktowany jako postulat takiego urządzenia ustroju państwa, które w ramach odpowiednio ukształtowanego podziału terytorialnego zapewni rzeczywistą decentralizację władzy publicznej⁹.

Z punktu widzenia zakresu samodzielności istotny jest również art. 8 EKSL, ustanawiający zasady dotyczące kontroli administracyjnej działalności społeczności lokalnych, która może być dokonywana wyłącznie w sposób oraz w przypadkach przewidzianych w konstytucji lub w ustawie, przy zastosowaniu kryteriów legalności i celowości, uwzględniając przy tym zasadę proporcjonalności, a więc zachowanie proporcji między zakresem interwencji ze strony organu kontroli, a znaczeniem interesów, które ma on chronić.

red. L. Garlicki, Warszawa 2005, P. Lisowski, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego (kluczowe aspekty terminologiczno-pojęciowe i konstrukcyjne)*, [w:] *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, red. B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz, Warszawa 2016.

⁶ Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994, Nr 124, poz. 607).

⁷ Odniesienie rozwiązań ustrojowych w zakresie samorządu terytorialnego do standardów EKSL jest uznanym i często spotykanym rozwiązaniem metodologicznym. Zob. np. H. Izdebski, *Rola standardów Rady Europy w dziedzinie organizacji i działania administracji publicznej*, [w:] *Polska i Rada Europy. 1999–2005*, red. H. Machińska, Warszawa 2005, s. 197, A. Doliwa, *Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 96–101.

⁸ Oczywiście przy konstruowaniu standardów EKSL równie ważne są inne przepisy, choćby art. 3 definiujący istotę samorządu lokalnego.

⁹ T. Szewc, *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, Bydgoszcz–Katowice 2006, s. 18.

Dostrzegalne są tym samym dwa aspekty samodzielności samorządu terytorialnego: pozytywny i negatywny. W perspektywie pozytywnej, samodzielność polega na swobodzie działań realizujących zadania administracji publicznej w ramach granic stawianych przez przepisy prawa. W perspektywie negatywnej samodzielność oznacza wolność od nieprzewidzianej przepisami prawa ingerencji innych podmiotów władzy publicznej¹⁰.

W kontekście samodzielności samorządu terytorialnego uwzględnić należy również art. 11 EKSL, ustanawiający prawną ochronę samorządu lokalnego. Zgodnie z tym przepisem, społeczności lokalne mają prawo do odwołania na drodze sądowej w celu zapewnienia swobodnego wykonywania uprawnień oraz poszanowania zasad samorządności lokalnej, przewidzianych w konstytucji lub w prawie wewnętrznym.

W przywoływanej uprzednio literaturze przedmiotu stosunkowo często podkreśla się wieloaspektowość samodzielności samorządu terytorialnego i zwraca się uwagę na różne jej wymiary. Wymienia się m.in. samodzielność organizacyjną (ustrojową), finansową, podatkową, dochodową, wydatkową czy majątkową. Zakres przedmiotowy samodzielności, skorelowany z aspektem pozytywnym zasady samodzielności samorządu terytorialnego, jak i stopień tej samodzielności, skorelowany z aspektem negatywnym, są wyznaczone przepisami konstytucji oraz ustaw danego państwa, co oczywiście oznacza, że pozostając w zgodzie z EKSL, treść samodzielności samorządu terytorialnego w poszczególnych państwach może się różnić.

Austriackie gminy są jedynym szczeblem samorządu terytorialnego w tym państwie¹¹. Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii (*Bundes-Verfas-*

¹⁰ Zwracał na to uwagę m.in. polski Trybunał Konstytucyjny. Zob. m.in. wyrok TK z 29 października 2009 r., K 32/08, OTK ZU 2009, seria A, nr 9, poz. 139. Szerzej orzecznictwo to omawia m.in. J.M. Salachna, *Prawne gwarancje samodzielnego decydowania przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe – realia i perspektywy zmian. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Eugeniuszowi Ruśkowskiemu*, red. L. Etel, M. Tyńniewicki, Białystok 2012, s. 310–322.

¹¹ Brak innych jednostek samorządowych w Austrii jest uzasadniany w oparciu o specyfikę lokalnych więzi społecznych. Zob. R. Kochnowski, P. Polok, *Samorząd terytorialny w Austrii*, [w:] *Samorząd terytorialny w wybranych państwach europejskich*, red. A.K. Piasecki, „Annales Academiae Paedagogicae Cracoviensis Studia Politologica” 2010, nr 72, s. 8–9, 12–13.

zungsgesetz, dalej powoływana jako B-VG)¹² definiuje gminy jako korporacje terytorialne z prawem do samorządu i zarazem okręgi administracyjne. Każdy kraj związkowy dzieli się na gminy, w taki sposób że nie ma takiego obszaru danego kraju związkowego, który nie leżałby w granicach jednej gminy¹³. O ile jednak konstytucja przesądza istnienie gmin jako konstytucyjne gwarantowanej kategorii podmiotów władzy publicznej, to oczywiście nie oznacza to konstytucyjnej gwarancji istnienia indywidualnej gminy. Dla dalszych rozważań o samodzielności gmin w austriackim porządku konstytucyjnym istotne jest także uwzględnienie art. 8 ust. 2 austriackiej ustawy zasadniczej, zgodnie z którym gminy są traktowane jako jeden ze szczebli władzy Republiki, obok poziomu federacji i poziomu krajów związkowych. Jest to odzwierciedlenie współczesnego określania pozycji prawnej jednostek samorządu terytorialnego w państwie konstytucyjnym w oparciu o zasadę państwa prawnego (*Rechtsstaat*), zgodnie z którą, jak pisze Adam Doliwa, prawo uznaje ukształtowane oraz ustanowione samorządy gminy za korporacje obywateli, wykonujące, na zasadzie uprawnienia i zarazem obowiązku, zadania administracji publicznej¹⁴. Począwszy od kluczowej dla samorządu austriackiego poprawki do konstytucji z 1962 r.¹⁵, reformy strukturalne zmniejszyły liczbę gmin z 3999 (1960 r.) do 2665 (1970 r.). W dalszym ciągu zauważalny jest, choć nie już tak dynamiczny, spadek ich liczby. 1 stycznia 2000 r. w Austrii było 2395 gmin¹⁶, a aktualnie jest ich 2100, w tym Wiedeń, który ma jednocześnie status kraju związkowego¹⁷.

¹² BGBl.Nr. 1/1930, aktualny skonsolidowany tekst dostępny w austriackim rządowym systemie teleinformatycznym, <https://www.ris.bka.gv.at/>, nr 10000138 (20.02.2019).

¹³ Art. 116 ust. 1 B-VG.

¹⁴ A. Doliwa, op.cit., s. 118.

¹⁵ Wcześniejsze uwarunkowanie normatywne przedstawia i pokrótce omawia A. Mirska, *Demokracja lokalna w Austrii*, [w:] *Demokracja lokalna w państwach Europy*, red. I. Bokszczanin, A. Mirska, Warszawa 2014, s. 44–47.

¹⁶ F. Fallend, A. Mühlböck, E. Wolfgruber, *Die österreichische Gemeinde Fundament oder „Restgröße“ im Mehrebenensystem von Kommunen, Ländern, Bund und Europäischer Union?*, „Forum Politische Bildung (Hg.): Regionalismus, Föderalismus, Supranationalismus”, Wiedeń–Innsbruck 2001, s. 46. Autorzy ci podają również, że są to zazwyczaj dość małe społeczności. Jedna czwarta austriackich gmin liczy do 1000 mieszkańców, a 3/4 do 2500 mieszkańców. Zob. także B. Słobodzian, *System samorządu terytorialnego w Republice Austrii*, [w:] *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, Warszawa 2010, s. 147; A. Mirska, op.cit., s. 51–52.

¹⁷ Dane aktualne na 1 stycznia 2016 r., podaje za publikacją austriackiego urzędu statystycznego: *Gemeindeverzeichnis*, Wiedeń 2016, s. 16.

W przypadku austriackiej regulacji konstytucyjnej rozpatrywanej w perspektywie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego punktem wyjścia są dwie kluczowe dla dalszych rozważań cechy systemu konstytucyjnego tego państwa. Po pierwsze, trzeba uwzględnić charakterystyczną dla konstytucji austriackiej obszerność i kazuistyczność regulacji, co pozwala na precyzyjne zarysowanie statusu ustrojowego poszczególnych podmiotów oraz szczebli władzy, w tym wyraźne rozgraniczenie ich właściwości i kompetencji¹⁸. W kontekście samorządu gminnego postrzeganego przez szczegółowość poprawki do konstytucji z 1962 r., należy mieć na uwadze, że taki charakter wprowadzanej wówczas regulacji był powodowany także obawami gmin, iż brak precyzyjnych gwarancji konstytucyjnych ich samodzielności będzie powodował jej ograniczanie przez kraje związkowe. Jak pisze Andżelika Mirska, było to uzasadnione doświadczeniem z lat wcześniejszych, gdy kraje związkowe znacząco osłabiły pozycję gmin jako samodzielnych podmiotów samorządowych¹⁹. Taka specyfika porządku konstytucyjnego stanowi więc doskonały potencjał kreowania elementów składających się samodzielność jednostek samorządu terytorialnego oraz gwarancji instytucjonalnych i proceduralnych.

Po drugie, cechą austriackiego systemu konstytucyjnego jest konstrukcja bloku konstytucyjnego, na który składają się Federalna Ustawa Konstytucyjna, ustawy konstytucyjne, postanowienia konstytucyjne zawarte w ustawach zwykłych, umowy międzynarodowe lub ich postanowienia którym nadano rangę konstytucyjną, a także zawarte na podstawie art. 15a ust. 1 konstytucji porozumienia zawarte pomiędzy federacją a krajami związkowymi²⁰. Wielo-

¹⁸ Przypadek austriacki wydaje się najpełniej zrealizowaną dyspozycją art. 2 EKSL, który stanowi, iż „zasada samorządności lokalnej musi być uznana w prawie wewnętrznym oraz, w miarę możliwości, w Konstytucji”.

¹⁹ A. Mirska, op.cit., s. 48–49.

²⁰ W 2008 r. podjęto próbę uporządkowania austriackiego prawa konstytucyjnego, uchylając szereg postanowień konstytucyjnych i kilka ustaw konstytucyjnych, ale nie zmieniło to charakteru austriackiego systemu prawa konstytucyjnego opartego na bloku konstytucyjnym. Aktualny katalog źródeł austriackiego prawa konstytucyjnego szczegółowo wylicza Bogusław Naleziński w B. Naleziński, *O konstytucyjnych źródłach prawa w Republice Austrii uwag kilka*, [w:] *Ustroje: tradycje i porównania: księga jubileuszowa dedykowana prof. dr hab. Marianowi Grzybowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. P. Mikuli, A. Kulig, J. Karp, G. Kuca, Warszawa 2015, s. 285–288. Według Szymona Pawłowskiego obowiązuje aktualnie około 67 ustaw konstytucyjnych, około 650 postanowień konstytucyjnych zawartych w ustawach zwykłych, 12 umów międzynarodowych, które w całości mają rangę konstytucyjną oraz 312

źródłowość austriackiej konstytucji (bloku konstytucyjnego) wymagałaby więc wielowątkowych rozważań, pozwalających na pełną rekonstrukcję austriackiej wersji samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. W związku z przyjętą metodologią artykułu, rozważania w zakresie elementów tytułowej zasady w federacji austriackiej, zostaną skoncentrowane do pierwszoplanowej w bloku konstytucyjnym Federalnej Ustawy Konstytucyjnej Republiki Austrii.

Podstawowym przepisem austriackiej ustawy zasadniczej, odzwierciedlającym austriacką konstrukcję zasady samodzielności samorządu jest art. 115a ust. 2 B-VG, w myśl którego przepisy prawa odnoszące się do gmin są domeną ustawodawstwa krajów związkowych, poza przypadkami zastrzeżonymi do właściwości federacji. Kraje związkowe normując kwestie samorządowe, są jednak na mocy tego przepisu związane zasadami zawartymi w przepisach części piątej konstytucji, co generalnie odpowiada specyfice relatywnie scentralizowanego austriackiego federalizmu. Wspomniana obszerność i kazuistyczność austriackiej konstytucji powoduje w tym przypadku ograniczenie swobody prawodawców poszczególnych krajów związkowych, co jest skutkiem dość dużej liczby przepisów konstytucyjnych gwarantujących określone aspekty samodzielności. Andżelika Mirska pisząc o gminach austriackich, ocenia, że tak bardzo szczegółowe regulacje dotyczące gmin w konstytucji federalnej są wręcz osobiwością. Natomiast w kontekście stwierdzenia, iż ustawodawstwu krajowemu nie pozostawiono zbyt wiele „wolnej przestrzeni” na wprowadzanie własnych, oryginalnych rozwiązań w zakresie ustroju gminnego, przywołuje ona pojęcie „anomalii federalnej” odnoszone właśnie do rozwiązań austriackich²¹. Ponadto, sama konstytucja wskazuje, że niektórych materiach właściwe są gminy. Materie te są wyznaczone art. 118, art. 118a i art. 119 B-VG i stanowią konstytucyjne gwarantowany rdzeń materialnego aspektu zasady samodzielności austriackich gmin (patrz niżej).

Unormowania dotyczące gmin znajdują się tym samym w trzech kategoriach przepisów. Po pierwsze, mogą to być w przepisy ustanawiane przez ustawodawcę federalnego (patrz np. art. 120 B-VG albo obowiązki nałożone na gminy ustawą

postanowień konstytucyjnych zawartych w umowach międzynarodowych. S. Pawłowski, *Kwestia tożsamości państwa, zerwania ciągłości państwowej, rewizji konstytucji na przykładzie Austrii*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI, s. 357–359.

²¹ A. Mirska, op.cit., s. 48, R. Hink, *Demokratie und Staatsform*, „Rechts und Finanzierungspraxis der Gemeinden” 2003, nr 5, s. 14.

z 19 grudnia 1972 r. o referendum²², dotyczące organizacji i przeprowadzenia referendum). Po drugie, są to przepisy ustanawiane przez ustawodawcę krajowego, które uwzględniają jednak zasady określone w konstytucji. Po trzecie, są to przepisy ustanawiane przez ustawodawcę krajowego, które jednak na mocy wspomnianych art. 118, art. 118a i art. 119 B-VG, muszą przewidywać właściwość gminy.

Zakres samodzielności gmin austriacka konstytucja uzależnia od tego, czy gminy działają w zakresie własnych kompetencji (zadania własne) czy w zakresie kompetencji zleconych (zadania zlecone) przez federację lub kraj związkowy²³. Zasada samodzielności odnosi się przede wszystkim do zadań własnych, dotycząc wszystkich spraw, które leżą w wyłącznym lub przeważającym interesie miejscowej wspólnoty ucieleśnionej w gminie, i które wykonywane są przez tę wspólnotę w jej granicach miejscowych²⁴. Katalog spraw zaliczanych do tej kategorii powinien być określony ustawowo, a zadania tego rodzaju gminy wykonują we własnym zakresie, na własną odpowiedzialność i w sposób wolny od wytycznych²⁵, choć oczywiście w zgodzie z prawem federalnym oraz krajowym. Poza tym, że konstytucja odsyła do ustaw, sama wylicza równocześnie szereg spraw, które uznaje za zadania własne gminy. Są to m.in. powoływanie organów gminy, powoływanie urzędników gminnych, miejscowej policji drogowej, miejscowej straży pożarnej czy miejscowego planowania przestrzennego²⁶.

W przeciwieństwie do zadań własnych, zasada samodzielności nie ma zastosowania w odniesieniu do zadań zleconych. Są to sprawy, które gminy wykonują stosownie do ustaw federalnych na zlecenie i zgodnie z wytycznymi właściwych organów federalnych albo stosownie do ustaw krajowych na zlecenie i zgodnie z wytycznymi kraju²⁷. Są one wykonywane przez burmistrza, który w sprawach administracji federalnej jest związany wytycznymi (in-

²² Volksabstimmungsgesetz, BGBl. Nr 79/1973 (VAbstG), aktualny skonsolidowany tekst dostępny w austriackim rządowym systemie teleinformatycznym, <https://www.ris.bka.gv.at, nr 10000530> (16.01.2019).

²³ Art. 118 ust. 1 B-VG.

²⁴ Art. 118 ust. 2 B-VG.

²⁵ Art. 118 ust. 4 B-VG.

²⁶ Art. 118 ust. 3 B-VG. Jak podaje B. Słobodzian, szacuje się, że aktualnie około 90% zadań gminy stanowią usługi. Zob. B. Słobodzian, *op.cit.*, s. 150–151 gdzie autorka pisze również o specyfice tych usług. Katalog przykładowych zadań własnych przedstawiają m.in. R. Kochnowski, P. Polok, *op.cit.*, s. 14–15.

²⁷ Art. 119 ust. 1 B-VG.

strukcjami) właściwych organów Federacji, a w sprawach administracji kraju wytycznymi (instrukcjami) właściwych organów kraju związkowego i ponosi odpowiedzialność za ich realizację, co w przypadku naruszenia ustaw lub niewykonywania wytycznych, jeśli było to działanie umyślne lub będące wynikiem rażącego niedbalstwa, może skutkować nawet pozbawieniem urzędu przez naczelnika kraju (w zakresie administracji federalnej) lub przez rząd krajowy (w zakresie administracji kraju związkowego)²⁸.

Analiza poszczególnych przepisów austriackiej ustawy zasadniczej pozwala na uznanie, że zapewnia ona samodzielność gmin na wielu płaszczyznach, które stanowią tym samym materialne elementy tej zasady. Konstytucja, w granicach ogólnych postanowień zawartych w ustawach federalnych i ustawach krajów związkowych, gwarantuje samodzielność w wymiarach ekonomicznym, statutowym, zrzeszania się, a także porządkowym.

W wymiarze ekonomicznym samodzielność przejawia się autonomią gospodarczą, polegającą na możliwości prowadzenia działalności gospodarczej, autonomią majątkową, polegającą na umożliwieniu posiadania, nabywania i dysponowania majątkiem wszelkiego rodzaju, autonomią budżetową polegającą na swobodnym kierowaniu swoim budżetem²⁹, oraz autonomii podatkowej polegającej na pobieraniu podatków³⁰.

W wymiarze statutowym, samodzielność przejawia się prawem do własnego statutu, który jest nadawany gminie liczącej co najmniej 20 tys. mieszkańców, na jej wniosek i w formie ustawy krajowej, co oznacza nadanie gminie praw miejskich (status miasta statutarne). Jest to o tyle istotne, że na poziomie

²⁸ Art. 119 ust. 2 i 4 B-VG. Do katalogu zadań zleconych zalicza się m.in. wszelkie sprawy dotyczące prowadzenia ewidencji ludności (tzw. spraw stanu cywilnego), przeprowadzanie wyborów krajowych, sprawy fiskalne (ustalenie wysokości i pobór podatków), nadzór nad ochroną środowiska, w sytuacjach wymagających konieczności prowadzenie spraw policyjnych, które przekazywane są ze szczebla wyższego administracji państwowej. Podaje za B. Słobodzian, op.cit., s. 151.

²⁹ Por. J. Zaleśny, *Samodzielność finansowa gmin – założenia i rezultaty*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 5(27), s. 25 i n.

³⁰ Art. 116 ust. 2 B-VG. Udział gmin w podatkach określa ustawa o ustroju finansów państwa z 1948 r., Bundesverfassungsgesetz über die Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund und den übrigen Gebietskörperschaften (Finanz-Verfassungsgesetz 1948 – F-VG 1948), BGBl. Nr 45/1948, aktualny skonsolidowany tekst dostępny w austriackim rządowym systemie teleinformatycznym, <https://www.ris.bka.gv.at>, nr 10003819 (16.01.2019). Zob. B. Słobodzian, op.cit., s. 151–153, R. Kochnowski, P. Polok, op.cit., s. 15–16.

miast statutowych, poza wykonywaniem zadań gminnych, realizowane są ponadto zadania właściwe powiatom (*Bezirk*). Zgodność z federalnym porządkiem prawnym, a w szczególności z art. 117 B-VG ustanawiającym generalne ramy ustroju gminy, gwarantuje wymóg uzyskania zgody Rządu Federalnego, przy czym zgodę uważa się za udzieloną, jeżeli Rząd Federalny w ciągu ośmiu tygodni od dnia, w którym uchwalona ustawa przedłożona w odpowiednim ministerstwie federalnym, nie powiadomi naczelnika kraju o odmowie zgody³¹.

Samodzielność w wymiarze zrzeszania się polega na możliwości, aby w drodze umów tworzyć związki gmin, dla wykonywania poszczególnych zadań mieszczących się we własnym zakresie działania gminy, co jest możliwe za zgodą organów nadzoru i przy poszanowaniu warunków dla utworzenia takiego związku określonych przez austriacką konstytucję³². Ponadto, gminy w ramach jednego kraju związkowego mogą zawierać porozumienia w ramach swoich właściwości, o ile taką możliwość przewiduje prawo kraju związkowego³³.

W wymiarze porządkowym samodzielność gminy polega na tym, że w zakresie zadań własnych gminy, może ona wydawać według własnego uznania lokalne rozporządzenia porządkowe, a także tworzyć gminną służbę ochrony³⁴.

Konstytucja austriacka zawiera również szereg przepisów wyznaczających samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w perspektywie negatywnej. Poza generalnym zobowiązaniem działania gmin w oparciu o prawo federalne oraz prawo krajów związkowych³⁵, Federacji i krajom związkowym przysługuje w stosunku do gminy wykonującej zadania we własnym zakresie działania prawo nadzoru oraz prawo kontroli³⁶. Prawo nadzoru, które przy-

³¹ Art. 116 ust. 3 B-VG.

³² Art. 116a ust. 1–6 B-VG. Związki gmin mogą być tworzone nawet przez gminy leżące na terytoriach różnych krajów związkowych, jednak w takim przypadku wymaga to zawarcia stosownego porozumienia między krajami związkowymi na podstawie art. 15a B-VG.

³³ Mogą to być również gminy z różnych krajów związkowych, jednak wówczas jest niezbędne porozumienie pomiędzy krajami zawierane w trybie art. 15a B-VG. Prawo do zawierania porozumień międzygminnych jest odzwierciedleniem standardu zawartego w art. 10 ust. 1 EKSL, który obok prawa zrzeszania się, ustanawia właśnie prawo do współpracy z innymi społecznościami lokalnymi w celu realizacji zadań, które stanowią przedmiot ich wspólnego zainteresowania.

³⁴ Art. 118 ust. 6 i ust. 8 oraz art. 118a B-VG.

³⁵ Por. J. Zaleśny, op. cit., s. 30–31.

³⁶ B. Zenuni, *Podstawy prawne, cele i funkcje nadzoru*, [w:] *Nadzór i kontrola nad samorządem terytorialnym w Polsce i Austrii*, red. A. Wierzbica, Warszawa 2019, s. 255–266.

sługuje zarówno federacji jak i krajom związkowym, polega na sprawdzeniu czy przy wykonywaniu własnego zakresu działania gmina nie narusza przepisów prawa, a w szczególności nie wykracza poza zakres działania i czy wypełnia zadania przewidziane w ustawie (kryteria legalności i celowości)³⁷. O tym, czy właściwie w zakresie nadzoru są organy federalne czy ograny krajów związkowych decyduje materia przedmiotu nadzoru³⁸. Prawo nadzoru obejmuje między innymi prawo do informacji oraz prawo przeprowadzania czynności nadzorczych na miejscu (prawo wglądu), prawo uchylania gminnych rozporządzeń wydanych przez gminy w ich własnym zakresie działania, prawo do wydawania zarządzeń zastępczych oraz tzw. zastrzeżenie pozwolenia. Ostatecznym środkiem nadzorczym o charakterze wyjątkowym jest prawo rozwiązania rady gminy, przysługujące rządowi krajowemu w wykonaniu prawa nadzoru kraju, zaś naczelnikowi kraju w wykonaniu prawa nadzoru Federacji³⁹. Natomiast prawo kontroli, które przysługuje krajom związkowym, dotyczy zarządzania gminą z punktu widzenia oszczędności, gospodarności i celowości. Wyniki kontroli są przedstawiane burmistrzowi w celu przedłożenia radzie gminy. Burmistrz w terminie trzech miesięcy powiadamia organy nadzoru o środkach podjętych w związku z wynikami kontroli⁴⁰. Gminy powyżej 10 tys. mieszkańców, a gminy mniejsze tylko w przypadku stosownego wniosku rządu lub parlamentu kraju związkowego (mogą złożyć rocznie tylko po dwa takie wnioski), podlegają ponadto obowiązkowej kontroli finansowej Trybunału Obrachunkowego (ewentualnie Izby Kontroli powoływanych przez kraje związkowe). Kontroli tego rodzaju podlega zarządzanie finansami gminy, co obejmuje prawidłowość rachunkowości, przestrzeganie prawa, a także oszczędność, gospodarność i celowość zarządzania⁴¹.

Ponadto, samodzielność gmin jest ograniczona konstytucyjną klauzulą interesów ponadlokalnych, która polega na tym, że podejmowanie przez gminy

³⁷ Art. 119a ust. 1 B-VG.

³⁸ B. Wieser, *Organy nadzoru nad gminami w Austrii*, [w:] *Nadzór i kontrola nad samorządem terytorialnym w Polsce i Austrii*, red. A. Wierzbica, Warszawa 2019, s. 273–278.

³⁹ Art. 119a ust. 4, 6–7 B-VG. O środkach nadzorczych zob. także R. Kochnowski, P. Polok, op.cit., s. 17–18.

⁴⁰ Art. 119a ust. 2 B-VG.

⁴¹ Art. 127a oraz art. 127c B-VG. A. Stolz, *Instrumenty nadzoru nad gminami w Austrii*, [w:] *Nadzór i kontrola nad samorządem terytorialnym w Polsce i Austrii*, red. A. Wierzbica, Warszawa 2019, s. 296–312.

określonych środków w ramach własnego zakresu działania, mających w dużym stopniu wpływ na interesy ponadlokalne, w szczególności o dużym znaczeniu finansowym, może być przez właściwego ustawodawcę (federacja lub kraj związkowy) uzależnione od zgody właściwego organu nadzoru. Konstytucja uzależnia ewentualne nieudzielenie takiej zgody tylko w oparciu o taki stan faktyczny, który jednoznacznie uzasadnia priorytet interesów ponadlokalnych⁴².

Przejawem zdolności publicznoprawnej austriackich gmin, określanej m.in. jako zdolność wchodzenia w spory prawne z państwem⁴³, jest gwarantowana przez konstytucję sądowa kontrola ich samodzielności⁴⁴. Austriacka ustawa zasadnicza, na mocy art. 119a ust. 9, zapewnia gminom udział w charakterze strony w postępowaniu nadzorczym, oraz umożliwia skorzystanie ze skargi na decyzję nadzorczą w trybie art. 130 ust. 1 B-VG. Celem tej skargi jest uzyskanie rozstrzygnięcia innej treści lub uchylenie decyzji. O zasadności skargi orzeka właściwy rzeczowo i miejscowo krajowy sąd administracyjny (art. 131 ust. 1 B-VG)⁴⁵. W stosunku do orzeczenia tego sądu, gminom przysługują dwa środki prawne. Po pierwsze, jest to rewizja, składana do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, która przysługuje w przypadku naruszenia praw wynikających z ustaw zwykłych (art. 133 B-VG). Po drugie, jest to skarga na środki nadzoru do Trybunału Konstytucyjnego, która przysługuje w przypadku naruszenia praw konstytucyjnych, co w przypadku gmin polega przede wszystkim na naruszeniu ich samodzielności (art. 144 B-VG). Jej efektem może być uchylenie decyzji nadzorczej, oddalenie skargi, lub ewentualnie umorzenie postępowania⁴⁶.

Innym środkiem ochrony, przysługującym gminom na rozporządzenia nadzorcze⁴⁷ wydawane przez organy nadzoru w trybie art. 119 ust. 1 pkt 6

⁴² Art. 119a ust. 8 B-VG.

⁴³ A. Doliwa, op.cit., s. 119.

⁴⁴ C. Hofstätter, *Ochrona prawna gminy przed środkami nadzoru*, [w:] *Nadzór i kontrola nad samorządem terytorialnym w Polsce i Austrii*, red. A. Wierzbica, Warszawa 2019, s. 326.

⁴⁵ Ibidem, s. 328–329.

⁴⁶ Skarga wnoszona w trybie art. 144 B-VG może być oparta na zarzucie naruszenia przez orzeczenie sądu administracyjnego konstytucyjnie gwarantowanego prawa, albo jeżeli w wyniku zastosowania sprzecznego z ustawą rozporządzenia, sprzecznej z Konstytucją ustawy, bądź sprzecznej z prawem krajowym umowy międzynarodowej, naruszono prawa danego podmiotu. Skarga może być wniesiona dopiero po wyczerpaniu toku instancji.

⁴⁷ Rozporządzenia nadzorcze, jako akty nadzoru dotyczące rozporządzeń gminnych mających charakter generalny i abstrakcyjny, same nabierają takiego charakteru. Odróżnia

B-VG, na mocy których uchylane są akty gmin naruszające prawo, jest skarga do Trybunału Konstytucyjnego składana w trybie art. 139 ust. 1 pkt 7 B-VG, w wyniku której Trybunał Konstytucyjny może uchylić rozporządzenie nadzorcze⁴⁸.

Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii wyraża *expressis verbis* zasadę samodzielności, a obszerność i szczegółowość tej ustawy zasadniczej pozwoliły na dość drobiazgowo zdefiniowanie tej zasady zarówno w pozytywnym, jak i negatywnym aspekcie. Przewidziano również konstytucyjne instrumenty ochrony samodzielności gmin. Konstytucja ustanawiając granice samodzielności samorządu terytorialnego, wyraźnie zaznacza, że samodzielność jest określona nie tylko przepisami federalnymi, ale również, a może nawet przede wszystkim, przepisami krajów związkowych. O ile więc w państwach unitarnych ograniczenie samodzielności samorządu terytorialnego jest dokonywane przez przepisy ustanowione przez jeden centralny ośrodek władzy państwowej, to w przypadku tego państwa federalnego ograniczenie to może płynąć z dwóch źródeł, a zapędy poszczególnych krajów związkowych mogą być limitowane jedynie konstytucyjnymi gwarancjami samodzielności. Uwidacznia się w takich uwarunkowaniach ich prewencyjny charakter ustrojowy.

Gwarancje samodzielności należy także rozpatrywać w kontekście tego, że części składowe federacji, w ramach nieraz bardzo skomplikowanego podziału kompetencji z federacją, stanowią prawo obowiązujące jednostki samorządowe na określonych terytoriach, co tym samym może powodować różny zakres samodzielności gmin, przynajmniej w zakresie samodzielności, który nie jest gwarantowany konstytucyjnie. O ile jeszcze kilkadziesiąt lat temu aktualny był pogląd o relatywnej homogeniczności austriackich gmin, to współcześnie można mówić już o wykorzystywaniu potencjału legislacyjnego przez poszczególne kraje związkowe i pojawianiu się różnorodności.

Konstytucja rozpatrywanej federacji ustanawia więc zasadę samodzielności gmin oraz jej gwarancje, jednak nawet ta ustawa zasadnicza, pomimo swojej szczegółowości, nie przesądza wyczerpująco o zakresie przedmioto-

je to tym samym od decyzji nadzorczych, które, podobnie jak decyzje administracyjne wydane przez gminy, mają charakter konkretny i indywidualny.

⁴⁸ C. Hofstätter, op.cit., s. 335–336, A. Gamper, *The Third Tier in Austria: Legal Profiles and Trends of Local Government*, „Croatian Public Administration” 2008, nr 8(1), s. 79–80.

wym tej zasady i tym samym finalnym obrazie decentralizacji tego państwa, rozpatrywanym przez pryzmat samorządu terytorialnego.

Literatura

- Błaś A., *Problem samodzielności działania organów administracji publicznej i samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2002.
- Doliwa A., *Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012.
- Fallend F., Mühlböck A., Wolfgruber E., *Die österreichische Gemeinde Fundament oder „Restgröße“ im Mehrebenensystem von Kommunen, Ländern, Bund und Europäischer Union?* „Forum Politische Bildung (Hg.): Regionalismus, Föderalismus, Supranationalismus”, Wiedeń–Innsbruck 2001.
- Gamper A., *The Third Tier in Austria: Legal Profiles and Trends of Local Government*, „Croatian Public Administration” 2008, nr 8(1).
- Hink R., *Demokratie und Staatsform*, „Rechts und Finanzierungspraxis der Gemeinden” 2003, nr 5.
- Hofstätter Ch., *Ochrona prawna gminy przed środkami nadzoru*, [w:] *Nadzór i kontrola nad samorządem terytorialnym w Polsce i Austrii*, red. A. Wierzbica, Warszawa 2019.
- Izdebski H., *Rola standardów Rady Europy w dziedzinie organizacji i działania administracji publicznej*, [w:] *Polska i Rada Europy. 1999–2005*, red. H. Machińska, Warszawa 2005.
- Jagoda J., *Prawne przesłanki samodzielności samorządu terytorialnego*, [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa: księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, red. J. Korczak, Wrocław 2016.
- Jagoda J., *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011.
- Kochnowski R., Polok P., *Samorząd terytorialny w Austrii*, [w:] *Samorząd terytorialny w wybranych państwach europejskich*, red. A.K. Piasecki, Annales Academiae Paedagogicae Cracoviensis Studia Politologica nr 72, Kraków 2010.
- Krawczyk R.P., *Samodzielność w praktyce działania samorządu terytorialnego oraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, red. R.P. Krawczyk, A. Borowicz, Łódź 2016.
- Lipowicz I., *Samodzielność samorządu terytorialnego w świetle Konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4(81).
- Lisowski P., *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego (kluczowe aspekty terminologiczno-pojęciowe i konstrukcyjne)*, [w:] *Prawne problemy samorządu terytorial-*

- nego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania, red. B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz, Warszawa 2016.
- Machelski Z., *Struktury terytorialne państwa*, Warszawa 2015.
- Marchaj R., *Zasada samodzielności, a prawo do prowadzenia współpracy przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012.
- Mączyński M., *Samodzielność a samorządność*, [w:] *Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności*, red. M. Stec, M. Mączyński, Warszawa 2011.
- Mirska A., *Demokracja lokalna w Austrii*, [w:] *Demokracja lokalna w państwach Europy*, red. I. Bokszczanin, A. Mirska, Warszawa 2014.
- Naleziński B., *O konstytucyjnych źródłach prawa w Republice Austrii uwag kilka*, [w:] *Ustroje: tradycje i porównania: księga jubileuszowa dedykowana prof. dr hab. Marianowi Grzybowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. P. Mikuli Piotr, A. Kulig, J. Karp, G. Kuca, Warszawa 2015.
- Rajcy L., *Modele samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, red. L. Rajca, Warszawa 2010.
- Salachna J.M., *Prawne gwarancje samodzielnego decydowania przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe – realia i perspektywy zmian. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Eugeniuszowi Ruśkowskiemu*, red. L. Etel, M. Tyniewicki, Białystok 2012.
- Sarnecki P., *Uwagi do art. 16*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom IV*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.
- Słobodzian B., *System samorządu terytorialnego w Republice Austrii*, [w:] *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, Warszawa 2010.
- Stolz A., *Instrumenty nadzoru nad gminami w Austrii*, [w:] *Nadzór i kontrola nad samorządem terytorialnym w Polsce i Austrii*, red. A. Wierzbica, Warszawa 2019.
- Szewc T., *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, Bydgoszcz–Katowice 2006.
- Wieser, B. *Organy nadzoru nad gminami w Austrii*, [w:] *Nadzór i kontrola nad samorządem terytorialnym w Polsce i Austrii*, red. A. Wierzbica, Warszawa 2019.
- Zaleśny J., *Samodzielność finansowa gmin – założenia i rezultaty*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 5(27).
- Zenuni B., *Podstawy prawne, cele i funkcje nadzoru*, [w:] *Nadzór i kontrola nad samorządem terytorialnym w Polsce i Austrii*, red. A. Wierzbica, Warszawa 2019.