

Małgorzata Kwiatkowska
Rzeszów
kwiatkowska17@wp.pl

Struktura i funkcjonowanie samorządu gminnego w Republice Włoskiej w latach 1990-2010

*The structure and operation of municipal government in the
Republic of Italy in the years 1990 -2010*

Streszczenie:

Celem artykułu jest prezentacja gminy, podstawowej i zarazem najbliższej obywatelowi jednostki podziału administracyjnego państwa włoskiego. Jednostki autonomicznej, zaopatrzonej we własny statut i o określonych kompetencjach, której funkcjonowanie jest gwarantowane na poziomie konstytucyjnym. Autorka spojrzy na gminy z punktu widzenia włoskiego prawodawstwa, jako na podmioty posiadające osobowość publiczno-prawną i składające się z określonych elementów (ludność, terytorium, mienie), aby potem przejść do omówienia struktury i funkcjonowania organów gminy, sposobu ich wyboru (w zależności od liczby mieszkańców – system większościowy dla gmin o liczbie ludności do 15 tys., proporcjonalny powyżej tej liczby) oraz zadań leżących w ich kompetencji.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, gmina we Włoszech, system wyborczy, wójt gminy, zarząd gminy, rada gminy

Summary:

The article presents the municipality, and also the closest primary citizen of the political subdivisions of the Italian State. Autonomous units, equipped with its own statutes and certain competence, whose operation is guaranteed in the constitution. The author looks at community from the perspective of the Italian legislation, as entities with a public - legal and consisting of certain elements (population, territory, property), to then proceed to discuss the structure and functioning of the municipal authorities, namely the mayor, board and municipal council, the method of their choice (depending on the number of inhabitants, the majority of the system for municipalities with a population of 15 thousand., the proportion above this figure) and the tasks falling within their competence.

Keywords: local government, commune in Italy, electoral system, village-mayor, communal council, board

1. Uwagi wstępne

Włochy reprezentują południowo – europejski model samorządu terytorialnego. Na jego trójszczeblowy system składa się 20 regionów (piętnaście o statusie zwyczajnym, pięć o statusie specjalnym – wydzielonych ze względu na specyfikę kulturalno – społeczną i etniczną), 107 prowincji (w tym dwie autonomiczne: Trydent i Bolzano) oraz 8.101 gmin.

W ciągu ostatnich lat, włoski samorząd terytorialny przeszedł głębokie przeobrażenia. Zostały one zapoczątkowane w 1990 roku, wraz z wprowadzeniem ustawy reformującej organizację systemu samorządu lokalnego (ustawa numer 142 z 1990 roku zapis skrócony używany w prawodawstwie włoskim: L.142/1990)¹. Stanowiła ona impuls do rozpoczęcia żmudnego i kompleksowego procesu modernizacji administracji lokalnej. Jego kluczowym momentem okazał się rok 1993, kiedy to w chwili poważnego kryzysu systemu politycznego, przyjęto ustawę wprowadzającą zmiany do lokalnej ordynacji wyborczej, w tym bezpośrednie wybory organu wykonawczego (L. 81/1993)². Uwieńczeniem tego etapu reform, stało się opracowanie jednolitego tekstu, który zbierał w całość, różne przepisy dotyczące podmiotów lokalnych.

W następstwie zmian ustawowych, została przeprowadzona reforma konstytucji, która zmieniła Tytuł V jej II części, poświęcony regionom i samorządowi terytorialnemu. W miejsce dualistycznego systemu relacji państwo – regiony, przyjęto nowy porządek prawno – konstytucyjny oparty na trójpodziale: samorząd lokalny – regiony – państwo. Ponadto zmieniono hierarchię podmiotów lokalnych, w którym to gmina została usytuowana na pierwszym miejscu, jako jednostka lokalna najbliższa obywatelom (zasada pomocniczości).

Proces reformowania systemu nie jest jednak zakończony. Wspólnoty lokalne podlegają ciągłej transformacji. Nowe ustawy wprowadzają zmiany do systemu autonomii lokalnych. I tak na przykład ustawą finansową na rok 2010, ograniczono wydatki samorządu terytorialnego (uszczuplając środki finansowe, które otrzymywał ze strony państwa, zmniejszając liczbę radnych, asesorów itd.) Pakiet bezpieczeństwa (Pacchetto sicurezza (L. 94/2009))³ jeszcze bardziej wzmocnił uprawnienie wójta do interwencji i określił na nowo przyczyny rozwiązania rad gminnych i prowincjonalnych w przypadku wykrycia powiązań mafijnych. Reforma administracji publicznej tzw. reforma Brunetta, postawiła sobie za cel sprawność, przejrzystość

¹ Ustawa nr 142 z 8 czerwca 1990 r., Ordinamento delle autonomie locali, G.U. nr 135 z 12 czerwca 1990 r. (S.O. nr 42).

² Ustawa nr 81 z 25 marca 1993 r., Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale, G.U. nr 72 (S.O. z 27 marca 1993).

³ Ustawa nr 94 z 15 lipca 2009 r., Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, G.U. nr 170 z 24 lipca 2009 r. (S.O. nr 128).

administracji publicznej i wprowadzenie nowego systemu oceniania pracowników. Celem tych działań było usprawnienie funkcjonowania administracji publicznej. Ustawa reformująca postępowanie administracyjne (L.69/2009)⁴, zmieniła organizację i działalność administracji publicznej wprowadzając także nowe formy publikacji aktów (tablica ogłoszeń on – line). Ustawa o federalizmie fiskalnym (L. 42/2009)⁵, otworzyła drogę do wprowadzenia w życie autonomii finansowej dochodów i wydatków zagwarantowanej w art. 119 Konstytucji Republiki Włoskiej.

2. Pojęcie gminy we włoskim prawodawstwie

Gmina⁶ stanowi podstawową jednostkę w ramach terytorialnej organizacji państwa. Mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa obligatoryjny związek na danym terytorium, uzyskując osobowość prawną⁷. Konstytucja Republiki Włoskiej w art. 114 charakteryzuje gminy, jako jednostki autonomiczne z własnymi władzami, statutami i kompetencjami. Gminy wraz z prowincjami, miastami metropolitalnymi, regionami oraz państwem biorą udział w kreowaniu ustroju republiki.

Normy rangi konstytucyjnej rozwija art. 3, ust. 2 dekretu legislacyjnego z dnia 18 sierpnia 2000 roku (dalej T.U.) zawierający jednolity tekst ustawy o ustroju samorządu terytorialnego. Zgodnie z nim, gmina jest podmiotem lokalnym, który reprezentuje daną wspólnotę, dba o zabezpieczenie jej interesów i promuje własny rozwój. Dekret ten, stanowi podstawowy akt prawny, regulujący funkcjonowanie samorządu terytorialnego we Włoszech⁸.

Gminę, można zatem określić, jako:

- podmiot lokalny (*ente locale*), o wyodrębnionej własnej sferze działania;

⁴ Ustawa nr 69 z 18 czerwca 2009 r., Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile, G.U. nr 140 z 19 czerwca 2009 r. (S.O. nr 95).

⁵ Ustawa nr 42 z 5 maja 2009 r., Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione, G.U. nr 103 z 6 maja 2009 r.

⁶ W. Misiuda – Rewera jest zdania, że istota gminy zawiera się w tym, że stanowi ona skupisko rodzin, które żyją w tradycji swych przodków posługując się ojczystym językiem. Przywołuje Dantego (współtwórcę języka włoskiego), który w autonomicznej gminie widział „szczyt” państwa. Państwo, powinno być na służbie każdego obywatela i rodziny. To od właściwego ukształtowania władzy lokalnej, zależy jakość stosunków na linii obywatel – państwo. Gmina – najniższy szczebel, a zarazem szczyt władzy, jawi się jako fundament struktury państwa i regionów. (W. Misiuda – Rewera, Regionalizm i mniejszości językowe we Włoszech, Lublin 1997, s. 29).

⁷ S. Wawrzyniak, Samorząd terytorialny w wybranych krajach europejskich, (w:) Samorząd terytorialny w Polsce i Europie, pod. red. M. Obrębalskiego, Wrocław 1991, s. 28.

⁸ Dekret Legislacyjny nr 267 z dnia 18 sierpnia 2000 r., Testo unico delle leggi sull’ ordinamento degli enti locali, G.U. nr 227 z 28 września 2000 r.

- podmiot autonomiczny⁹, autonomia, którą dysponuje gmina ma charakter: polityczny (gmina realizuje własne cele ogólne dotyczące reprezentowanej społeczności); normatywny (w zakresie uprawnień do wydawania przepisów miejscowych: statutowych bądź lokalnych obowiązujących na własnym terytorium); organizacyjny i administracyjny oraz podatkowy i finansowy,
- podmiot terytorialny (*ente territoriale*), ponieważ terytorium jest jednym z elementów ustanawiających;
- podmiot autarkiczny (*ente autarchico*), z uprawnieniami do wydawania aktów administracyjnych, o takiej samej skuteczności, jak te stanowione przez państwo;
- podmiot niezbędny (*ente necessario*), dla którego ustanowienia podstawę stanowi art. 114 konstytucji;
- podmiot, do którego przynależność powstaje z mocy prawa (*ente ad appartenenza necessaria*), bowiem należą do niego wszyscy mieszkańcy, którzy zamieszkują na danym terenie;
- podmiot przedstawicielski (*ente esponenziale*), jako że reprezentuje własną wspólnotę lokalną¹⁰.

Art.11 włoskiego kodeksu cywilnego, określa gminę, jako podmiot prawa i wyposaża ją w osobowość publicznoprawną¹¹. Do podstawowych cech osobowości prawnej należą: nazwa (*nome*), herb (*stemma*) oraz podstawy prawne (*diritto di attribuire*).

Do elementów konstruujących gminę zalicza się :

1. terytorium (*territorio*), określane, jako przestrzeń, nad którą gmina sprawuje swoją władzę, tzw. *element materialny*;
2. ludność (*popolazione*), czyli wszystkie osoby zamieszkujące na terytorium gminy, tzw. *element osobowy*;
3. mienie (*patrimonio*), powstałe na skutek działalności gospodarczej gminy, należy do niego własność i inne prawa majątkowe poszczególnych gmin, a także ich związków, oraz mienie innych osób prawnych w tym przedsiębiorstw tzw. *element rzeczowy*¹².

⁹ Zob. J. Sługocki, Organizacja i funkcjonowanie administracji publicznej we Włoszech. Zagadnienia administracyjnoprawne, Szczecin 2005, s. 151.

¹⁰ F. De Rosa, S. Gallo, I. Sangiuliano, Diritto degli enti locali, Napoli 2006, s. 41-42.

¹¹ Prowincje i gminy, jak również instytucje publiczne posiadające osobowość prawną korzystają z praw na podstawie ustaw i według zastosowań prawa publicznego. (art.11, Dekretu królewskiego nr 262 z 16 marca 1942 r., G.U. nr 91 z 17 kwietnia 1942 r. (S.O.), oryginalny tekst dostępny pod adresem : <http://www.altalex.com/index.php?idnot=34794>, [odczyt: 25.07.2010]

¹² A. Cacace, S. Minieri, R. Sangiuliano, Il nuovo ordinamento degli enti locali, Napoli, 2008, s. 63.

Terytorium gminne¹³, obejmuje określony obszar, wewnątrz którego gmina, sprawuje władzę i wykonuje zadania przyznane jej na mocy aktów prawnych. Terytorium ujmowane jest w dwóch odmiennych aspektach. Po pierwsze, jest to obszar kompetencji (*ambito di competenza*), wewnątrz którego, własne akty są prawnie skuteczne, a poza którym tracą skuteczność. Po drugie, jest także przedmiotem prawa podmiotowego gminy (*oggetto di un diritto soggettivo*), na mocy którego gmina może przeciwstawiać się sprawowaniu tych samych rządów ze strony innych podmiotów, a także stanowi zaporę dla bezprawnego zawłaszczenia części terenu, ze strony sąsiednich gmin.

Kwestie dotyczące powołania nowych gmin, zmiany ich nazw, granic (na mocy art. 133 ust. 2 Konstytucji Republiki Włoskiej) są zarezerwowane do rozstrzygnięcia w ustawach regionalnych, po wysłuchaniu opinii zainteresowanej ludności, oraz respektując podstawowe zasady stanowione przez ustawy państwowe. Analiza tego artykułu pozwala na wskazanie dwóch podstawowych zasad. Pierwsza zarezerwowana została dla ustaw regionalnych i dotyczy zmian terytorium gminnego. Ustanowiona została w celu ochrony integralności terytorialnej gmin i uniknięcia ewentualnych nadużyć, które mogłyby wystąpić, gdyby zmiany terytorialne były stanowione zwykłym zarządzeniem administracyjnym. Druga, stawia wymóg przeprowadzenia referendum, w celu poznania opinii zainteresowanej ludności. Ponadto art. 15, ust. 1 T.U., wprowadza ograniczenie związane z liczbą ludności i stanowi, że nie można ustanowić gmin, w których liczba ludności jest niższa niż 10.000 mieszkańców.

Możliwość odłączenia się gminy od danego regionu i przyłączenie do innego daje art. 132 ust. 2 konstytucji. Zapis ten, znowelizowany ustawą konstytucyjną¹⁴, stanowi, że gminy (prowincje), jeśli wyrażą taką wolę, mogą odłączyć się od jednego regionu i przyłączyć do innego. Aby ten proces był możliwy, konieczne jest przyjęcie ustawy państwowej. Ustawa przyjmowana jest za zgodą większości zainteresowanej ludności, wyrażonej w referendum, oraz po wysłuchaniu opinii rad regionalnych.

¹³ Terytorium gminne może posiadać swoje wewnętrzne struktury. Wyróżnia się: stolicę (*capoluogo*), generalnie najważniejsza aglomeracja miejska, siedziba najważniejszych urzędów gminnych i która daje nazwę całej gminie; przedmieście (*sobborgo*) aglomeracja miejska mniej zaludniona w porównaniu ze stolicą, która rozciąga się na obszar przygraniczny; miejscowość (*frazione*), aglomeracja małych rozmiarów, wyraźnie oddzielona urbanistycznie od stolicy; dzielnicę (*quartiere*), część urbanistyczna centrów miejskich dużych rozmiarów; wioskę (*casale*), tworzą małe ośrodki, rozproszone przede wszystkim na terytorium gmin górskich; osadę (*borgata*), tworzona przez grupę sąsiadujących ze sobą domów. Por. F. De Rosa, S. Gallo, I. Sangiuliano, *Diritto...*, s. 43.

¹⁴ Ustawa konstytucyjna (L.C.) nr 3 z dnia 18 października 2001 r., *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, G.U. nr 248 z 24 października 2001 r.

Wśród motywów, które mogą posłużyć za impuls do łączenia gmin zwracają uwagę przede wszystkim: mała liczba ludności i niewielkie terytorium; nieadekwatność aparatu administracyjnego i środków finansowych; nieefektywne zarządzanie podstawowymi usługami; brak możliwości kierowania dodatkowymi usługami. Po fuzji, gminy mogą liczyć na pomoc państwową udzielaną przez okres dziesięciu kolejnych lat od fuzji; wkłady regionalne przekazywane przez kompetentny region, za pośrednictwem odpowiednich ustaw, zatwierdzonych przez rady regionalne, jak również gwarancje dla granic terytorialnych i wspólnot dawniej istniejących, które na skutek fuzji utraciły indywidualność gminną. Ta sama ustawa regionalna, która daje podstawy do utworzenia nowych gmin, musi zapewnić także odpowiednie formy uczestnictwa i decentralizacji usług¹⁵.

Istnieje możliwość powołania do życia nowych gmin, na mocy specjalnie przygotowanej ustawy regionalnej. Art 15 T.U. daje dwie możliwości. Gminy można utworzyć w wyniku połączenia dwóch lub więcej sąsiadujących ze sobą gmin, bądź poprzez powołanie do życia nowej gminy, ale po spełnieniu wymogu 10.000 tys. mieszkańców. Taki zabieg ma na celu ograniczenie parcelizacji terytorium państwowego.

L u d n o ś ć stanowią wszyscy, którzy zamieszkują, na terytorium gminy i są wpisani do rejestru (*registro anagrafico*)¹⁶. Przez miejsce zamieszkania, zameldowania (*residenza*) rozumie się posiadanie statusu mieszkańca wspólnoty lokalnej, a ten fakt związany jest z dysponowaniem niektórymi prawami np. prawem głosu w wyborach samorządowych (poszerzone także na mieszkańców Unii Europejskiej przebywających w państwie członkowskim, lecz nie posiadających jego obywatelstwa), korzystaniem z usług świadczonych przez gminę na rzecz wspólnoty oraz podleganiem niektórym obowiązkom, ustanowionym w celu zapewnienia pokojowego i efektywnego współistnienia na terytorium gminnym¹⁷.

¹⁵ Zob. L. Laperuta, S. Minieri, I. Sanguiliano, *Compendio di diritto regionale e degli enti locali*, Napoli 2005, s. 185.

¹⁶ Do ludności zamieszkującej w gminie zwykle dolicza się (przez fakt korzystania z niektórych praw i wypełniania niektórych obowiązków), ludność czasowo przebywającą na terytorium gminy, którą tworzą: wszyscy, którzy mieszkają na terytorium gminy, ze względów wykonywanej tam pracy, pobierania nauki, czy korzystający z zabiegów sanitarnych na jej terytorium; wszyscy, którzy na terytorium gminy prowadzą działalność gospodarczą; podróżujący i przemieszczający się po terytorium gminnym, korzystający przy tym ze specjalnych usług w gminie (F. De Rosa, S. Gallo, I. Sanguiliano, *Diritto...*, s. 42-43).

¹⁷ L. Laperuta, S. Minieri, I. Sanguiliano, *Compendio di diritto regionale...*, s. 186-187.

3. Zadania gminy

Gminom zostały przyznane „wszystkie zadania administracyjne, które dotyczą ludności i terytorium gminnego, głównie w zakresie własnych usług publicznych, świadczonych na rzecz jednostki i wspólnoty lokalnej, w zakresie użytkowania terytorium i jego ekonomicznego rozwoju, z wyjątkiem zadań, które wyraźnie zostały przyznane na mocy ustaw państwowych i regionalnych innym podmiotom” (art.13 T.U.).

Wprowadzone zostało rozróżnienie na *z a d a n i a w ł a s n e* (*funzioni proprie*) i *z a d a n i a z l e c o n e* (*funzioni conferite*). Do katalogu zadań własnych należą te, które nie zostały przyznane innym podmiotom ma mocy ustaw państwowych i regionalnych, dotyczące zarządzania, zagospodarowania terenu, usług społecznych i polityki ekonomicznej gminy. Zlecenie zadań odbywa się na mocy ustaw państwowych i regionalnych. Są zagwarantowane również na poziomie konstytucyjnym, jako uprawnienia gminne, dotyczące ogółu zadań administracyjnych, niezastrzeżone dla państwa i regionów. Państwo i regiony mogą przydzielić gminom także inne zadania. W przypadku powierzenia zadań przez państwo, gmina działa nie jako niezależny podmiot reprezentujący wspólnotę lokalną, lecz jako jednostka decentralizacji państwa.

Na mocy dekretu legislacyjnego z 31 marca 1998 roku¹⁸, na rzecz gmin zostały przeniesione liczne zadania, które wcześniej należały do państwa bądź regionów. Chodzi tu przede wszystkim o kompetencje administracyjne w obszarach dotyczących: działalności wytwórczej (*attività produttive*); miejscowych targów (*fiere locali*); akceptacji lokalnych pozwoleń; katastru budowlanego i ziemskiego (*catasto edilizio urbano e catasto terreni*); prowadzenia dokumentów (utrzymanie, użytkowanie, aktualizacja; klasyfikacja i wykaz spółek, koncernów, stowarzyszeń), w gminach o liczbie ludności powyżej 20 000 mieszkańców¹⁹; robót publicznych (*opere pubbliche*), finansowanych na mocy ustaw specjalnych państwa; obrony cywilnej (*protezione civile*); zdrowia (*sanità*), kompetencji w kwestiach sanitarnych, higieny; uczestnictwa w programach i planowaniu regionalnym; usług społecznych (*servizi*

¹⁸ Dekret Legislacyjny nr 112 z dnia 31 marca 1998 r., Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59, G.U. nr 92 z 21 kwietnia 1998 r. (S.O. nr 77).

¹⁹ Art. 66 D. Lgs. nr 112 z 31 marca 1998 r., Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, nr 59, G.U. nr 92 z 21 kwietnia 1998 r. (S.O. nr 77) ze zmianami D. Lgs. nr 443 z dnia 29 października 1999 r., Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, G.U. nr 281 z 30 listopada 1999 r.

sociali); dodatkowo regiony przekazują gminom (prowincjom) zadania dotyczące: nieletnich, młodzieży, osób starszych, rodzin, niepełnosprawnych, upośledzonych, narkomanów, inwalidów, współpracy, IPAB (Instytucji Pomocy Społecznej i Dobroczynności), wolontariatu; szkolnictwa (*istruzione scolastica*), edukacji dorosłych, zawodowej, wyrównywania szans kobiet i mężczyzn; wspierania rozwoju kultury oraz ochrony i racjonalnego korzystania z dziedzictwa kulturowego; policji administracyjnej (*polizia amministrativa*), wszystkie zarządzenia policji administracyjnej mieszczące się w kompetencjach gmin. Ponadto: pozwolenia na przetargi i posiadanie pojazdów, licencje na sprzedaż obnośną ostrych narzędzi, licencje dla agencji, pozwolenia dla instruktorów strzelania, przyjmowanie oświadczeń od osób wynajmujących mieszkanie.

Gmina realizuje swoje zadania w oparciu o trzy zasady: pomocniczości, adekwatności i zróżnicowania. Ponadto wspólnoty lokalne w wykonywaniu własnych zadań, mogą korzystać z pomocy podmiotów prywatnych (ust. 4 art. 118 konstytucji). Tym samym zostaje ustanowiona z a s a d a p o m o c n i c z o ś c i h o r y z o n t a l n e j (pomocniczości poziomej), która opiera się na współdziałaniu i uzupełnianiu się obywateli i instytucji publicznych. Zgodnie z nią, jeżeli dane zadanie publiczne, może zostać lepiej wykonane przez podmiot niepubliczny, w szczególności przez organizację pozarządową, to podmiot publiczny, powinien zlecić wykonanie zadania (z dofinansowaniem lub z całkowitym sfinansowaniem kosztów jego realizacji). Jednocześnie organizacje obywateli i jednostki, mają prawo do prowadzenia działalności ukierunkowanej na interes ogólny, bez ubiegania się o upoważnienie lub zezwolenie władz publicznych, a ta samodzielna działalność obywateli musi być popierana przez władze publiczne. Celem tak rozumianej zasady subsydiarności, jest usprawnienie i ulepszenie dobra publicznego, a nie przeniesienie działalności z sektora publicznego do sektora prywatnego. Zasada ta, powinna być realizowana między innymi poprzez współpracę administracji publicznej (w tym w szczególności jednostek samorządu terytorialnego) z organizacjami pozarządowymi. Jednostki samorządu terytorialnego, jako administracja publiczna znajdująca się najbliżej obywateli, powinna w pełni respektować zasadę subsydiarności w ujęciu horyzontalnym, dostrzegać i doceniać społeczną użyteczność działań organizacji pozarządowych, oraz umożliwiać i wspierać prowadzenie przez nie działalności pożytku publicznego²⁰.

²⁰ M. Supera – Markowska, Zasada pomocniczości (subsidiarności), <http://www.wspolnota.org.pl/content/view/5675/>, [odczyt: 25.07.2010]

4. ORGANY GMINY.

4.1 Rada gminy

Rada gminna jest wybierana na okres 5 lat, a kadencja radnego rozpoczyna się od momentu wyboru. Od czasu publikacji dekretu potwierdzającego ważność wyboru i do momentu wyboru nowej rady, ustępująca zachowuje swoje uprawnienia, które jednak ograniczają się do wydawania aktów pilnych i nieodrączalnych (art. 38, ust. 5 T.U)²¹.

Liczba radnych zasiadających w radzie gminy, jest zależna od liczby mieszkańców gminy i waha się od 12 do 60. Liczba mieszkańców jest ustalana na podstawie ostatniego spisu ludności i przedstawia się następująco:

- 12 radnych w gminach o liczbie ludności poniżej 3.000 mieszkańców;
- 16 radnych w gminach o liczbie ludności powyżej 3.000 mieszkańców;
- 20 radnych w gminach o liczbie ludności powyżej 10.000 mieszkańców;
- 30 radnych w gminach o liczbie ludności powyżej 30.000 mieszkańców;
- 40 radnych w gminach o liczbie ludności powyżej 100.000 mieszkańców, albo w gminach, które są głównymi miastami prowincji;
- 46 radnych w gminach o liczbie ludności powyżej 250.000 mieszkańców;
- 50 radnych w gminach o liczbie ludności powyżej 500 000 mieszkańców;
- 60 radnych w gminach o liczbie ludności powyżej miliona mieszkańców.²²

Do kompetencji radnych należy:

- prawo do wystąpienia z zapytaniem, wnioskiem, a także każdym innym podaniem celem kontroli działań wójta. Wójt, bądź upoważnieni przez niego asesory, mają obowiązek odpowiedzieć w przeciągu 30 dni, na zapytania kierowane przez radnych (art.39, ust.2 T.U);
- prawo inicjatywy w stosunku do każdej kwestii leżącej w kompetencji rady (art.43, ust.1 T.U);
- prawo do zwołania rady, gdy z wnioskiem wystąpi 1/5 radnych lub wójt. W tym przypadku rada musi się zebrać w terminie nieprzekraczającym 20 dni od czasu złożenia wniosku (art. 39 ust. 2, art. 43 ust.1 T.U);
- prawo do otrzymywania od organów gminnych, a także ich zakładów i podmiotów podległych, informacji będących w ich posiadaniu, a które okażą się potrzebne do wykonywania mandatu (art. 43, ust. 2 T.U).

²¹ La riforma degli enti locali, pod. red. F. Piterà- R. Vigotti, Torino 2002, s. 239-240.

²² Art 2, ust.184, ustawy finansowej na rok 2010 (ustawa z 23 grudnia 2009, n. 191) przynosi redukcję liczby radnych gminnych o 20%. Przepis ten zacznie obowiązywać od momentu nowych wyborów do tych organów, następujących po wejściu w życie ustawy finansowej (od 1 stycznia 2010 roku).

Na czele rady gminnej stoi przewodniczący (*presidente del consiglio comunale*). Pozycja przewodniczącego rady gminnej, w gminach większych rozmiarów jest zinstytucjonalizowana, jednak nie jest to organ, we właściwym tego słowa znaczeniu²³.

Rady gminne, w gminach o liczbie ludności przekraczającej 15 tys. mieszkańców, na pierwszym posiedzeniu następującym po wyborze, wybierają spośród radnych przewodniczącego. Aby zostać wybranym, trzeba uzyskać przynajmniej 2/3 ważnie oddanych głosów radnych. W gminach o liczbie ludności poniżej 15 tys., rolę przewodniczącego pełni wójt. Uprawnienia przewodniczącego określają statuty. Przewodniczący rady gminnej pełni funkcję *primus inter pares* wśród radnych. Reprezentuje radę na zewnątrz, zwołuje i przewodniczy posiedzeniom rady, pełni funkcję policji wewnętrznej i posiada uprawnienia dyscyplinarne, dba o legalność posiedzeń. Ponadto zwołuje posiedzenia rady w okresie nieprzekraczającym 20 dni od momentu złożenia wniosku przez wójta, lub radnych. Wniosek jest rozpatrywany w porządku dziennym obrad. W przypadku przekroczenia tego terminu, rada może zostać zwołana przez prefekta. Szczegóły dotyczące zadań przewodniczącego rady, są regulowane w regulaminie. (art. 39 T.U.).

Przewodniczący pełni swój urząd w oparciu o zasadę bezstronności w odniesieniu do sił politycznych. Nie jest związany więzią zaufania w stosunku do wójta, zarządu czy większości radnych. Dzięki temu jego ewentualne odwołanie ze stanowiska, nie jest spowodowane decyzją polityczną, ale wyrazem troski o rzetelne wypełnianie powierzonych zadań. Kwestie odwołania, jak również utworzenia stanowiska wiceprzewodniczącego, jednolity tekst ustawy o ustroju samorządu terytorialnego (T.U.) pozostawia w gestii statutowej regulacji jednostek samorządowych²⁴.

Rady gminne realizując zadania z zakresu autonomii organizacyjnej i funkcjonalnej (*autonomia organizzativa e funzionale*), przysługującej na podstawie art. 38 ust. 3 T.U., regulują swoje działanie za pomocą uchwalanych regulaminów. Taki regulamin zgodnie z ustawą z 8 czerwca 1990 roku²⁵, musi opierać się na zasadach przyjętych w statucie. Ponadto musi być zatwierdzony przez absolutną większość radnych. T.U. określił niezbędne minimum uregulowań, które powinien zawierać statut. Należą do nich: tryb zwoływania rady, tryb przedstawiania projektów uchwał, oraz dyskusji nad nimi²⁶ oraz minimalna liczba radnych, aby posiedzenie uznać za ważne.

²³ W myśl art. 36 T.U. pozostają takimi rada i wójt.

²⁴ F. De Rosa, S. Gallo, I. Sangiuliano, *Diritto...*, s. 118-119; zob. także J. Sługocki, s. 159-160; <http://www.comune.piacenza.it/amministratori/ragazzi/doc/guida.pdf>, [odczyt: 26.07.2010]

²⁵ Art. 3 ust. 1 ustawy nr 142 z 8 czerwca 1990 r., *Ordinamento delle autonomie locali*, G.U. nr 135 z 12 czerwca 1990 r. (S.O. nr 42).

²⁶ Specyfika włoska polega na tym, że rady gminne w swych dyskusjach i uchwałach nie ograniczają się

Rady, w swoich regulaminach powinny regulować kwestie dotyczące dysponowania środkami niezbędnymi do ich funkcjonowania, oraz do funkcjonowania regularnie tworzonych klubów radnych (art. 38 ust. 3 T.U). Kluby radnych tworzą radni określonego ugrupowania, którzy współpracują z przewodniczącym rady, w opracowywaniu planu pracy rady. Radni niebędący członkami klubu łączą się w grupy mieszane (*gruppo misto*). Następnie każdy z klubów wybiera swojego przewodniczącego, który uczestniczy w pracach klubu głównego (*capigruppo*), zwoływane go przez przewodniczącego rady, w celu zapoznania się z pracami poszczególnych klubów. Klubowi głównemu są przekazywane decyzje przyjęte przez radę gminy. Sposób utworzenia, niezbędną liczbę radnych potrzebnych, aby powstał klub, zakres jego uprawnień reguluje regulamin rady²⁷.

Prócz kwestii związanych z regulaminem dotyczącym radnych, rady uchwalają także budżet gminny (*bilancio comunale*), niezbędny do jej prawidłowego funkcjonowania. Zawiera on prognozę środków pieniężnych przeznaczonych do rozdysponowania na wydatki w poszczególnych sektorach, jak również określenie podmiotów odpowiedzialnych w tej materii (art.42 T.U.)

Funkcję kontroli gospodarczej i finansów gminy (i prowincji) spełnia **k o l e g i u m k o n t r o l e r ó w**, wybierane przez radę. Kolegium składa się z trzech członków, a do ich obowiązków należy współpraca z radą w zakresie realizacji jej zadań kontrolnych, czuwania nad prawidłowym prowadzeniem księgowości, sprawozdawczością finansową, a także w przypadku wykrycia poważnych nadużyć z obowiązkiem poinformowania o ich wystąpieniu, właściwych organów sądowych²⁸.

Rada jest organem stanowiącym i kontroli polityczno – administracyjnej, z kompetencją wyłączoną do uchwalania aktów, o znaczeniu fundamentalnym dla jej funkcjonowania. W szczególności chodzi tu o:

1. statut gminy²⁹ i statuty instytucji i zakładów specjalnych, regulaminy;

wyłącznie do spraw lokalnych tzn. gminnych. Współcześni radni czując się potomkami starożytnego obywatela rzymskiego, uważają się za upoważnionych do wyrażania swojego zdania we wszystkich kwestiach dotyczących państwa. Takie zachowanie wpływa niejednokrotnie na pozostawienie na boku spraw istotnych dla gminy. (B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, Zakamycze 2003, s. 340).

²⁷ F. De Rosa, S. Gallo, I. Sangiuliano, s. 117-118.

²⁸ Z. Witkowski, Ustrój konstytucyjny współczesnych Włoch w aktualnej fazie jego przemian 1989-2004, Toruń 2004, s. 440.

²⁹ Statut zawiera podstawowe normy dotyczące organizacji instytucji, w szczególności określa kompetencje organów, formy uczestnictwa mniejszości, sposoby reprezentacji prawnej instytucji, w tym przed sądem. Ustala również zestaw ogólnych kryteriów organizacji jednostki, formy współpracy między władzami gmin i prowincji partycypację obywateli, decentralizację, dostęp obywateli do informacji i procedur administracyjnych, pieczęć i sztandar. Statuty gminne i prowincjonalne określają zasady celem zapewnienia

2. programy, sprawozdania prognozujące i programowe, plany finansowe, programy trzyletnie, wykazy prac publicznych, roczne i wieloletnie budżety oraz ich zmiany, przyjmowanie sprawozdań z ich wykonania i udzielanie absolutorium;
3. plany zagospodarowania przestrzennego i terytorialnego;
4. zawieranie umów między gminami, oraz gminami i prowincjami, tworzenie i modyfikacja form współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego;
5. określanie zadań i aktów prawnych dotyczących działań z decentralizowanych jednostek gminnych, oraz uczestnictwa społecznego;
6. tworzenie zakładów i instytucji samodzielnych, wydawanie zezwoleń na działalność publicznych służb, określenie udziału gminy w spółkach kapitałowych, zlecenia działalności, albo usług w drodze umów;
7. ustanawianie i określanie wysokości podatków (z wyłączeniem zarezerwowanych dla zarządu), określenie taryf i opłat za korzystanie z usług i z mienia komunalnego;
8. określenie kierunków działalności, zakładów publicznych oraz podległych podmiotów gospodarczych, subwencjonowanych lub poddanych nadzorowi gminy;
9. zaciąganie pożyczek i emitowanie obligacji;
10. sporządzanie wykazów wydatków, ujętych w budżecie, niezbędnych do wykonywania zadań, z wyłączeniem tych dotyczących umów najmu nieruchomości i dostarczania dóbr i usług, o stałym charakterze;
11. nabywanie, zbywanie nieruchomości;
12. zlecenie wykonywania i udzielania zezwoleń, które nie zostały przewidziane w zasadniczych dokumentach rady i które nie mają czysto wykonawczego charakteru;
13. zdefiniowanie zasad dotyczących wyznaczania reprezentantów gminy przy przedsiębiorstwach, zakładach i instytucjach³⁰;

równości pomiędzy kobietą, a mężczyzną w znaczeniu ustawy z 10 kwietnia 1991 r., n. 125, a także promują udział obu płci w zarządach i organach kolegialnych gminy i prowincji, jak również podmiotów, przedsiębiorstw i instytucji od nich zależnych. Statuty są przyjmowane przez rady większością $\frac{2}{3}$ głosów radnych. Jeśli taka większość nie została osiągnięta, głosowanie zostaje powtórzone na kolejnych sesjach w terminie 30 dni i statut zostaje przyjęty jeśli otrzyma dwukrotnie, bezwzględną większość głosów radnych (dyspozycje dotyczą również zmian w statucie). Statut jest publikowany w dzienniku urzędowym regionu, oraz zostaje wywieszony na tablicy z oficjalnymi dokumentami instytucji. Następnie zostaje wysłany do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych celem włączenia go w oficjalny katalog statutów. Statut wchodzi w życie 30 dni, od jego wywieszenia na tablicy ogłoszeń. (zob. art. 6 T.U)

³⁰ Art. 42 T.U.

Rada gminy, uczestniczy również w określaniu, dostosowaniu, i periodicznej kontroli wykonania przez wójta i pojedynczych asesorów programów działania (art. 42, ust. 3 T.U.). Kwestie, które na mocy art. 42 T.U., przewidziane zostały do rozstrzygnięcia w drodze uchwał rady, nie mogą być przejmowane przez inne organy gminy. Wyjątek stanowią tu zmiany budżetu, przyjmowane przez zarząd gminy, które powinny być przedłożone do zatwierdzenia przez radę, w ciągu 60 dni pod rygorem ich nieważności. Ponadto rada jest kompetentna w kwestiach: zastępowania radnych; wydawania oświadczeń o wystąpieniu przesłanek wykluczających możliwość sprawowania mandatu (utrata biernego prawa wyborczego lub złamania zasady niepołączalności); wyboru kolegium kontrolerów lub kontrolera; wyboru przewodniczącego rady; zwiększenia lub zmniejszenia limitów obecności radnych³¹.

Organami wewnętrznymi rady są komisje. Rada gminy może powołać komisje o charakterze doradczym, składem odpowiadającym sile partii reprezentowanej w radzie, przy uwzględnieniu zasady proporcjonalności. Zakres władzy i kompetencje komisji reguluje statut i regulamin. Wyróżnia się dwa typy komisji: stałe (*permanenti*) i specjalne (*speciali*). Posiedzenia komisji są jawne. Wyjątek stanowią przypadki, określone w regulaminie. Członkami komisji muszą być koniecznie radni. Z uwagi na przysługujące komisji kompetencje decyzyjne w stosunku do jej członków, obowiązują szczególne wymogi formalne. Członkowie nie mogą być urzędnikami gminnymi, sędziami, kierownikami banków komunalnych, nie mogą być spokrewnieni do drugiego stopnia, lub spowinowaceni do pierwszego, z innymi członkami komisji. Obok radnych, w pracach komisji mogą brać udział także eksperci z danej dziedziny, lecz bez prawa głosu³².

Organem pomocniczym komisji gminnej i wójta, jest s e k r e t a r z g m i n y . Sekretarz jest mianowany przez wójta i pełni swój urząd, przez okres, przez który swoje stanowisko zajmuje ten, który go mianował. Sekretarz, bierze udział w posiedzeniach rady i zarządu. Jego obowiązkiem jest także uczestniczenie w obradach komisji gminnych z głosem doradczym, oraz przygotowywanie uchwał. On też je podpisuje, a czyni to wraz z wójtem i najstarszym asesorem³³.

4.2. Wójt

Wójt (*sindaco*), jest monokratycznym organem gminy. Jego pozycja ma podwójny charakter. Z jednej strony stoi na czele zarządu gminy, z drugiej natomiast, jest urzędnikiem rządowym, czyli organem terenowym administracji państwowej

³¹ Zob. A. Cacace, S. Minieri, R. Sangiuliano, *Il nuovo ordinamento...*, s. 112-114; J. Sługocki, s. 156-157.

³² Por. B. Dolnicki, s. 340., J. Sługocki, s. 158-159.

³³ Art. 97 T.U.

i przedstawicielem rządu w gminie. Przed objęciem funkcji, wójt składa przysięgę przed radą gminną, na jej pierwszym posiedzeniu. Zobowiązuje się w niej, do przestrzegania konstytucji republiki włoskiej. Dopiero po tym fakcie, wójt obejmuje pełnię swoich funkcji. O rozpoczęciu kadencji informuje w obwieszczeniu. Symbolem władzy wójta, jest trójbarwna przepaska z herbem republiki i herbem gminy, której używa podczas reprezentowania gminy w trakcie urzędowych uroczystości³⁴.

Do kompetencji wójta jako zwierzchnika administracji gminnej (*capo dell' amministrazione comunale*) należą:

- reprezentowanie gminy na zewnątrz;
- zwoływanie i przewodniczenie zarządowi, a także radzie – w sytuacji, kiedy nie została przewidziana funkcja przewodniczącego rady gminnej;
- kierowanie urzędem i instytucjami, oraz wykonaniem podejmowanych uchwał;
- nadzór nad wykonywaniem zadań państwowych i regionalnych należących do gminy, lub jej delegowanych;
- powoływanie i odwoływanie reprezentantów gminy w jednostkach samodzielnych i instytucjach;
- powoływanie kierowników urzędów i służb;
- sprawowanie innych zadań określonych w przepisach i ustawach, oraz w statucie³⁵.

Ponadto wójtowi zostały przekazane uprawnienia w zakresie: nakładania sankcji administracyjnych, za naruszenie przepisów gminnych; koordynacji i kierowania służbami obrony cywilnej; wydawania zarządzeń pilnych i doraźnych, w sytuacji zagrożenia sanitarnego (charakter wyłącznie lokalny), lub przyjęcia wstępnych środków koniecznych do interwencji państwa, czy regionów w sytuacji, gdy zagrożenie dotyczy większego obszaru; koordynowania i ustalania (w ramach kryteriów wskazanych przez radę gminną lub region), godzin prowadzenia handlu; świadczenia usług publicznych, a także godzin otwarcia urzędów publicznych³⁶.

³⁴ Art. 50 T.U.

³⁵ A. Cacace, S. Minieri, R. Sangiuliano, s. 123-124.

³⁶ Tamże, s. 125-127.

Wójt w charakterze urzędnika rządowego³⁷ (*ufficiale di governo*), czyli organu

³⁷ W wyniku wprowadzenia w 2008 roku, ustawy , nr 125 z dnia 24 lipca 2008 r., *Conversione in legge, con modificazioni del decreto- legge 23 maggio, n.92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*, G.U., nr 173 z 25 lipca 2008 r., zostały wprowadzone zmiany w art. 54 T.U., dotyczące kompetencji wójta, jako organu rządowego. Artykuł otrzymał następujące brzmienie:

1. Wójtowi, jako organowi rządu przysługuje:

- a) wydawanie aktów, które są przypisane na mocy ustawy i regulaminów a dotyczące porządku i bezpieczeństwa publicznego;
- b) rozwijanie funkcji przypisanych na mocy ustawy w dziedzinie bezpieczeństwa publicznego i policji kryminalnej (śledczej);
- c) nadzór nad wszystkimi sprawami związanymi z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym, informowanie o nich prefekta.

2. Wójt, w wykonywaniu zadań przewidzianych w ust. 1, może współpracować z miejscową policją, z użyciem sił policji państwowej, w zakresie określonym przez ministra spraw wewnętrznych – organu państwowego w zakresie bezpieczeństwa publicznego.

3. Wójt, jako urzędnik rządu, prowadzi rejestr stanu cywilnego i spis ludności, oraz wykonuje zadania w materii wyborczej nałożone przez ustawę, oraz zajmuje się sprawami poboru do wojska i statystyki.

4. Wójt, jako urzędnik rządu, wprowadza aktem umotywowanym, przestrzegając przy tym podstawowych zasad porządku prawnego, zarządzenia okolicznościowe i pilne, aż do czasu zapobiegania i eliminacji poważnych niebezpieczeństw integralności publicznej i bezpieczeństwa miejskiego. Zarządzenia te, w odpowiednim czasie, są podawane do wiadomości prefektowi, również do czasu wprowadzenia niezbędnych środków do ich powstrzymania zagrożenia.

4-bis. Na mocy dekretu Ministra spraw wewnętrznych jest określony obszar zastosowania dyspozycji zawartych w ust.1-4 jak również w odniesieniu do podobnych dyspozycji dotyczących nienaruszalności publicznej i bezpieczeństwa.

5. W przypadku, gdyby zarządzenia (ust.1-4) mogły wpłynąć na życie mieszkańców gmin sąsiadujących bądź graniczących, prefekt zwołuje specjalną konferencję, w której uczestniczą zainteresowani wójtowie, prezydent prowincji i w przypadku zgody, podmioty publiczne i prywatne działające na terytorium objętym interwencją.

5-bis. Wójt przekazuje odpowiednim organom prawnym bądź bezpieczeństwa publicznego, informacje na temat obcokrajowca, bądź członka Unii Europejskiej przebywającego na terytorium nielegalnie, celem możliwości ewentualnego wydalenia z terytorium państwa.

6. W przypadku zagrożenia związanego z ruchem ulicznym, czy zanieczyszczeniem środowiska, bądź hałasem, czyli w sytuacjach nadzwyczajnych, które wymagają podjęcia działania motywowanego względami bezpieczeństwa miejskiego, wójt może zmienić godziny prowadzenia handlu, otwarcia lokali użyteczności publicznej, a także, po uzgodnieniu z kierownikami zainteresowanych administracji na danym terytorium, godzin otwarcia urzędów publicznych zlokalizowanych na terytorium, stosując kryteria wymienione w ust. 4.

7. Jeśli polecenie wydane przez wójta w znaczeniu ust. 4, jest skierowane do określonych osób, a te nie dostosują się do niego, wójt może utworzyć biuro, które je wykona, ale wydatkami obciążone

decentralizacji państwa, posiada kompetencje w kwestiach:

- stanu cywilnego (*stato civile*), uprawnienia w tej dziedzinie sprowadzają się do prowadzenia akt stanu cywilnego i wydawania odpowiednich zaświadczeń;
- rejestru mieszkańców gminy (*anagrafe*);
- poboru do wojska (*leva militare*); odpowiedzialny za opracowywanie i publiczne obwieszczenie wykazu osób, które osiągnęły wiek poborowy;
- służb wyborczych, na mocy ustawy z dnia 21 grudnia 2005 (*nowa ustawa wyborcza*)³⁸ wójt stracił uprawnienia do zajmowania funkcji urzędnika wyborczego (osoby odpowiedzialnej za czynności związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów), którą sprawował w gminach, z liczbą ludności poniżej 15 000. Funkcje te, przejęła komisja wyborcza (*commissione elettorale*);
- statystyki (*statistica*), kieruje działaniami związanymi ze spisem ludności i prowadzeniem statystyki;
- porządku publicznego (*ordine pubblico*), obowiązek informowania prefekta o zdarzeniach naruszających porządek publiczny, wydawanie aktów pilnych i koniecznych, w celu utrzymania lub przywrócenia porządku publicznego;
- bezpieczeństwa publicznego (*pubblica sicurezza*), w gminach gdzie nie funkcjonuje komisariat policji, wójt sprawuje funkcje lokalnej władzy, w przedmiocie bezpieczeństwa publicznego³⁹.

zostają te osoby, do których zostało skierowane polecenie.

8. Zastępca wójta, wykonuje również zadania, których dotyczy ten artykuł.
9. W obszarze zadań, których dotyczy artykuł, prefekt może dokonywać inspekcji celem sprawdzania czy są przestrzegane zasady wykonywania zadań powierzonych, a także celem uzyskania danych i informacji, które mogą być użyteczne dla świadczenia innych usług mających charakter ogólny.
10. W sprawach wymienionych w ust. 1 i 3 art. 14, wójt wstępnie powiadamia prefekta, może delegować zadania tam wymienione przewodniczącemu rady okręgowej; gdy nie zostały utworzone organy decentralizacji gminnej, wójt może je delegować radnemu gminnemu, dla wykonywania zadań w dzielnicy i miejscowości.
11. W przypadkach przewidzianych w ust. 1, 3 i 4, a także w sytuacji bierności wójta, lub osoby przez niego delegowanej do wykonywania zadań przewidzianych w ust.10, prefekt ma prawo interweniować przy użyciu właściwych środków.
12. Minister Spraw Wewnętrznych może wprowadzać akty mające na celu wykonanie zadań przypisanych wójtowi na mocy tego artykułu.

zob. <http://www.camera.it/parlam/leggi/081251.htm>, [odeczyt: 26.07.2010]

³⁸ Ustawa nr 270 z 21 grudnia, 2005 r. , Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, G.U. nr 303 z 30 grudnia 2005 r. (S.O. nr 213).

³⁹ L. Laperuta, S. Minieri, I. Sanguiliano, s. 217-218, zob. też: <http://www.comune.guasila.ca.it/sindaco.htm> [odeczyt: 26.07.2010]

Ponadto wójt, uprawniony jest do wydawania zarządzeń dwóch kategorii: zarządzeń zwykłych (*ordinanze ordinarie*) i zarządzeń doraźnych i pilnych (*contingibili ed urgenti*).

Zarządzenia zwykłe (*ordinanze ordinarie*); są wydawane w celu wyegzekwowania określonego zachowania, w zakresie przestrzegania i wykonywania przepisów ustawowych czy rozporządzeń, jak również przepisów stanowionych przez organy kolegialne gminy. Wprowadzane są one w życie w ramach ustaw, regulaminów, a także postanowień gminnych organów kolegialnych. Muszą posiadać formę pisemną (wyjątek stanowią zarządzenia skierowane do ogółu mieszkańców) i są bezpośrednio realizowane. Nieprzestrzeganie zarządzeń wójta, pociąga za sobą sankcje administracyjne i karne. Zarządzenia zwyczajne dotyczą m.in. stanu cywilnego, poboru do wojska, bezpieczeństwa publicznego, porządku publicznego etc.⁴⁰

Wójt, jako przedstawiciel wspólnoty samorządowej, ma prawo do wydawania aktów doraźnych i pilnych (*contingibili ed urgenti*) w celu rozwiązania problemów o wymiarze lokalnym, które dotyczą higieny i zdrowia publicznego (ust. 5 art. 50 T.U.) Artykuł ten łączy się ściśle z art. 54 T.U., który w paragrafie 2, przyznaje wójtowi (jako organowi rządowemu, przysługują środki służące zapobieganiu i powstrzymywaniu zagrożeń wymierzonych w nietykalność obywateli) możliwość wystosowania prośby do prefekta, o wyrażenie zgody na użycie policji przy ich wykonywaniu.

W obu przypadkach (art. 50, art. 54) przyznano wójtowi taki sam rodzaj władzy. Pierwsze, obowiązuje w zakresie ściśle określonym, dotyczy bowiem przedmiotu zdrowia publicznego i higieny publicznej; drugie, odnosi się do kategorii bardziej generalnej – ochrony nietykalności mieszkańców. Różnica polega na tym, że w zakresie spraw dotyczących zdrowia i higieny publicznej, wójt występuje jako reprezentant wspólnoty lokalnej, podczas gdy zarządzenia doraźne i pilne, są wydawane przez wójta, jako urzędnika rządowego.

Również w nawiązaniu do sektora obejmującego sprawy związane ze środowiskiem, wójt i prezydent prowincji posiadają podobne uprawnienia. Art. 191 dekretu legislacyjnego z dnia 3 kwietnia 2006⁴¹ zawiera „przepisy dotyczące środowiska”. Stanowi, iż w sytuacjach wyjątkowych, „dla zapewnienia ochrony zdrowia publicznego i ochrony środowiska”, wyżej wymienione podmioty mogą wydawać w zakresie własnych kompetencji, zarządzenia doraźne i pilne w celu udzielenia zezwolenia, ograniczonego czasowo na szczególne formy zarządzania odpadami, również uchylając przepisy obowiązujące, gwarantując tym samym wyższy poziom ochrony

⁴⁰ J. Sługocki, s. 162.

⁴¹ D. Lgs. nr 152 z 3 kwietnia 2006 r., Norme in materia ambientale, G.U. nr 88 z 14 kwietnia 2006 r.

zdrowia i środowiska. Zarządzenia te, mogą być powtórzone w terminie nie przekraczającym 18 miesięcy w odniesieniu do każdej specjalnej formy zarządzania odpadami.

W przytoczonych przypadkach zarządzenia mają charakter nadzwyczajny i są wydawane w sytuacji pilnej konieczności. Ponadto, są ograniczone czasowo (czas trwania zagrożenia) i mają ograniczoną skuteczność. Dotyczą bowiem działań zmierzających do rozwiązania zaistniałego problemu na danym obszarze. Dyskrecjonalność zarządzeń, wiąże się z uprawnieniami wójta do dobierania środków odpowiadających potrzebom chwili. Wójt posiada również uprawnienie do uchylania ustawodawstwa obowiązującego, z zastrzeżeniem obowiązku przestrzegania konstytucji i podstawowych zasad porządku prawnego⁴².

Zarządzenia tego typu są legalne, jeśli dotyczą ochrony interesu publicznego całej wspólnoty mieszkańców, a nie spraw prywatnych. Zarządzenia w analizowanej formie muszą być koniecznie uzasadnione. Wymagane jest, aby uzasadnienie zawierało wszystkie niezbędne informacje, z których jasno wynika, że zaistniała sytuacja wyjątkowa, która wymaga interwencji, celem ochrony interesu publicznego. Należy także wskazać termin ich obowiązywania.

W przypadkach opóźnień związanych z zastosowaniem środków doraźnych i pilnych wynikających z winy wójta, a związanych z pełnieniem przez niego funkcji urzędnika rządowego, prefekt ma uprawnienia kontrolne związane z jego działalnością. W tym celu ustanawia komisarza, który działa na koszt gminy⁴³.

Wójt (prezydent prowincji) wybiera swojego zastępcę (*vicesindaco*) spośród członków zarządu (art. 46 T.U.)⁴⁴ Osoba ta, zastępuje wójta, jeżeli ten nie może pełnić swojego urzędu w wyniku: trwałej przeszkody, przeszkody spowodowanej czasową nieobecnością, usunięcia ze stanowiska, wygaśnięcia mandatu, lub w wyniku zawieszenia (art. 59 T.U.)⁴⁵

⁴² F. De Rosa, S. Gallo, I. Sangiuliano, s. 126-129.

⁴³ Tamże.

⁴⁴ „Wójt i prezydent prowincji powołują członków zarządu, wśród których zastępcę wójta i zastępcę prezydenta, a o fakcie powiadają radę, na pierwszym posiedzeniu następującym po wyborze.” (art. 46 ust. 2 T.U.)

⁴⁵ Artykuł wskazuje na trzy przypadki: 1. trwałą przeszkodę, usunięcie, wygaśnięcie mandatu, śmierć wójta; (imeditamento permanente, rimozone, decadenza, decesso); O wystąpieniu trwałej przeszkody można mówić wówczas, kiedy jest spowodowana nieodwracalnym stanem psychofizycznym, stanowi przeszkodę (zgonie z wymogami prawa) w wykonywaniu powierzonych zadań. Usunięcie i wygaśnięcie mają efekt sankcjonujący wówczas, gdy wykonywane akty były sprzeczne z konstytucją, czy też w wyniku poważnych i powtarzających się naruszeń prawa, lub działań wymierzonych w porządek publiczny. Po drugie, w przypadku gdy wójt utraci zdolność

4.3. Zarząd gminy

Zarząd gminy, jest kolegialnym organem wykonawczym gminy, z własnymi kompetencjami we wszystkich sprawach, które nie zostały zastrzeżone dla wójta (prezydenta prowincji) czy innych organów decentralizacji. W skład zarządu gminy wchodzi wójt, w roli przewodniczącego, oraz asesory, w liczbie określonej przez statut. Liczba asesorów nie może jednak przekraczać 1/3 liczby radnych gminnych (nie więcej niż 16 osób nie licząc wójta)⁴⁶.

Na podstawie normy przejściowej zawartej w art. 47 ust 5 T.U., aż do czasu przyjęcia nowych norm statutowych dotyczących składu zarządu, w jego skład wchodzi asesorzy w liczbie:

- nie wyższej niż 4 w gminach poniżej 10 000 mieszkańców;
- nie wyższej niż 6 w gminach od 10 001 do 100 000 mieszkańców;
- nie wyższej niż 10 w gminach od 10 001 do 250 000 mieszkańców oraz głównych miastach prowincjonalnych poniżej 100 000;
- nie wyższej niż 12 w gminach od 250 001 do 500 000 mieszkańców;
- nie wyższej niż 14 w gminach od 500 001 do 1 000 000 mieszkańców;

wyboru, złamie zasadę niepołączalności, nie może kandydować w wyniku przyczyn istniejących wcześniej, lub które wystąpiły. Zarząd traci swój mandat w wyniku procesu rozwiązania rady, jednak jego funkcjonowanie jest przedłużone do czasu wyboru nowej rady i nowego zarządu; 2. nieobecność czy przeszkoda czasowa (assenza o impedimento temporaneo); W tym przypadku rada i zarząd pozostają na stanowisku, podczas gdy funkcje zostają odebrane wójtowi. Czynnikiem powodującym odebranie funkcji jest wystąpienie czasowej przeszkody (operacja, ciąża itd.); 3. zawieszenie (sospensione); Prefekt może przygotować dekret o zawieszeniu, w wyniku zaistnienia stanu poważnej i pilnej konieczności. Ustawa przyznaje zastępcy wójta, wszystkie funkcje należące do wójta. W rzeczywistości zastępca sprawuje funkcje, które przysługują wójtowi jako organowi rządu. Generalnie nie istnieją normy pozytywne, które ograniczałyby zakres władzy zastępcy. Związane jest to m.in. z koniecznością kontynuacji działalności administracyjnej. W przypadku nieobecności, czy też trwałej przeszkody czasowej, czas trwania zastępstwa będzie prawdopodobnie krótki. Zastępca realizuje tylko akty dotyczące porządku publicznego. Jednak wójt po powrocie na swoje stanowisko może je uchylić. W przypadku trwałej przeszkody, usunięcia, wygaśnięcia czy śmierci wójta; wójt i jego zastępcy są pozbawieni legitymacji politycznej i ta sytuacja zdaniem Rady Państwa (Consiglio di Stato) powinna sugerować automatyczne złożenie władzy ze względów celowościowych (ragioni di opportunità). Co więcej Rada Państwa w art. 38 ust. 5 T.U., ogranicza zakres władzy do wydawania jedynie pilnych i nieodręczanych aktów, które rada gminy może wydawać po publikacji dekretu ogłaszającego powstanie komisji wyborczej o charakterze generalnym. (F. De Rosa, S. Gallo, I. Sangiuliano, s. 130-132).

⁴⁶ Zob. Art. 47, ust.1, D.Lgs. z 18 sierpnia 2000 r., nr 267, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, G.U. nr 227).

- nie wyższej niż 16 w gminach powyżej 1 000 000 mieszkańców⁴⁷.

Członkowie zarządu są powoływani przez wójta (jednocześnie wójt wybiera spośród nich swojego zastępcę), a następnie przedstawiani radzie na pierwszym posiedzeniu, następującym po wyborze. W gminach z liczbą ludności powyżej 15 000 mieszkańców, asesory mogą być wybrani przez wójta, również spoza członków rady, spośród mieszkańców, którzy spełnią określone warunki. Są to tzw. asesory zewnętrzni (*assessori esteri*). W gminach z liczbą ludności poniżej 15 000 mieszkańców, statut może przewidywać wybór asesorów spośród mieszkańców, którzy nie są członkami rady gminnej. Istnieje zakaz łączenia funkcji radnego z funkcją asesora w gminach o liczbie ludności przekraczającej 15 000 mieszkańców. W gminach poniżej 15 000 mieszkańców asesory mogą być wybierani spośród członków rady.

Członkowie zarządu są wybierani na okres 5 lat (art. 51 T.U.) Utrata ważności mandatu następuje na skutek: śmierci (*morte*), dymisji (*dimissioni*), usunięcia (*rimozione*)⁴⁸, odwołania (*revoca*) decyzją wójta; wygaśnięcia mandatu (*decadenza*)⁴⁹. Zarząd gminy pełni swoją funkcję, aż do czasu wyboru nowego zarządu. Taki zabieg ma na celu zabezpieczenie ciągłości działania organu wykonawczego. Działalność zarządu, może zakończyć się przed upływem kadencji, w sytuacji odwołania. Zarząd składa radzie corocznie, sprawozdanie ze swojej działalności.

Do zadań zarządu należy:

- współpraca z wójtem w wyznaczaniu kierunków pracy rady;
- przekazywanie radzie corocznego sprawozdania ze swojej działalności;
- przedstawianie radzie własnych propozycji;
- zawieranie umów i zaciąganie pożyczek;
- wprowadzanie (biorąc pod uwagę zasady ogólne określone przez radę), regulaminów dotyczących funkcjonowania urzędów i świadczenia usług, a także innych regulacji ustrojowych dotyczących organizacji i zarządzania osobowego, przestrzegając ograniczeń wynikających z budżetu⁵⁰.

⁴⁷ Podobnie jak w przypadku liczby radnych, liczba asesorów, na mocy nowych dyspozycji ustawowych (ustawa finansowa z 23 grudnia 2009 r., n. 191) zostanie zredukowana o 20%. Przepis ten zacznie obowiązywać od momentu nowych wyborów do tych organów, następujących po wejściu w życie ustawy finansowej (od 1 stycznia 2010 roku).

⁴⁸ Dekretem ministra spraw wewnętrznych w sytuacjach podejmowania działań godzących w konstytucję, w przypadku częstych i poważnych naruszeń ustaw i porządku publicznego.

⁴⁹ Por. E. Barusso, *Il diritto degli enti locali. Comuni – Province – Comunità montane Consorzi – Aree metropolitane*, Rimini 2001, s. 275-279.

⁵⁰ Podstawowe zadania i funkcje zarządu są określone w art. 48 T.U.

Szczególne uprawnienia zarządu mogą dotyczyć:

- prerogatyw w dziedzinie finansów (*gestione finanziaria*); do przygotowanego projektu rocznego budżetu, może wprowadzać zmiany, które jednak później muszą być przyjęte przez radę przed upływem 60 dni;
- spraw personalnych (*l'amministrazione del personale*); planowanie zatrudnienia, oraz zatwierdzanie dokumentów związanych z przeprowadzeniem konkursu na dane stanowisko;
- robót publicznych (*lavori pubblici*), opracowuje plan działania i plan wykonania (uchwalany przez radę), kieruje pracami, powołuje komisję kontrolną⁵¹.

Zadaniem zarządu jest również przyjmowanie decyzji związanych z rozdysponowaniem pieniędzy z rezerwy budżetowej, usprawnianiem funkcjonowania jednostek lokalnych (art. 250 T.U., kompetencje muszą być zatwierdzone przez radę); odpowiedzialny jest również za skarbowość terytorialną (art. 222 T.U.).

5. Wybór organów gminy

Ustawodawstwo wyborcze wchodzi w zakres kompetencji wykonawczej państwa. Jednolity tekst dotyczący podmiotów lokalnych, poświęca systemowi wyborczemu gminnemu i prowincjonalnemu rozdział III, tytuł III⁵². Aktualnie obowiązują

⁵¹ F. De Rosa, S. Gallo, I. Sangiuliano, s. 121-122.

⁵² Reformy lat 90. XX wieku dotyczące systemu wyborczego: 1. USTAWA NR 81 Z DNIA 25 MARCA 1993 r., Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale, G.U. nr 072 (S.O. z 27 marca 1993); wprowadziła bezpośrednie wybory wójta połączone z odnowieniem składu rady i nominacją zarządu ze strony zwierzchników administracji. Zarząd został przemianowany na kolegium złożone wyłącznie z zaufanych współpracowników wójta, nominowanych z poza zebrania radnych (asesorzy zewnętrzni). Rada była organem wsparcia, wprowadzającym propozycje rządowe wójta i jego działania politycznego. Dymisja wójta pociągała za sobą rozwiązanie rady.

2. USTAWA NR 120 Z DNIA 30 KWIETNIA 1999 r., Disposizioni in materia di elezione degli organi degli enti locali, nonché disposizioni sugli adempimenti in materia elettorale, G.U. n. 101 z 3 maja 1999; zmieniła tą z 1993 w punktach, które były mało stosowne do idei reformy wyborczej, mającej zapewnić stałość i stabilność rządów lokalnych. Ważne aspekty tej „mini reformy” to: 1. pięcioletni czas trwania mandatu (poprzednio 4 lata); 2. brak możliwości wyboru na trzecią następującą po sobie kadencję wójtów i prezydentów prowincji. (taka możliwość istniała w przypadku, gdy jedna z dwóch następujących po sobie kadencji zakończyła się przedwcześnie); 3. zarząd powoływany do administrowania bieżącymi sprawami, oraz do poparcia ewentualnej dymisji wójta. Dymisja wójta pociąga za sobą rozpoczęcie procedury odwołania rady; 4. klauzula zaporowa wynosząca 3% ważnie oddanych głosów, w podziale mandatów nie biorą udziału listy, które otrzymały poniżej 3% ważnie oddanych głosów i nie należały do żadnej z list, która w pierwszej turze otrzymała taki procent ważnie oddanych głosów, oraz nie należała do żadnej z koalicji list, która przekroczyłaby taki próg; 5. głos rozdzielną dla wyborów prowincjonalnych pomiędzy listą radnych, a kandydatem

jący mechanizm wyborczy, jest uzależniony od liczby mieszkańców gminy. System większościowy obowiązuje w gminach o liczbie ludności poniżej 15 tys. mieszkańców. Natomiast proporcjonalny, w gminach o liczbie ludności przekraczającej 15 tys. mieszkańców. W sytuacji, kiedy wybory odbywają się w tym samym terminie, obowiązuje zakaz kandydowania na radnego z dwóch okręgów, gmin, czy prowincji. Zakaz kandydowania na stanowisko wójta (prezydenta prowincji), radnego dotyczy szerokiej grupy osób sprawujących funkcje publiczne. Zalicza się do nich m.in.:

1. komendanta i wicekomendantów policji, inspektorów bezpieczeństwa publicznego, państwowych urzędników cywilnych pełniących funkcje dyrektora naczelnego, lub piastujących wyższe stanowiska i szefów gabinetu ministrów;
2. komisarzy rządowych na terenie ich działania, prefektów i wiceprefektów, urzędników bezpieczeństwa publicznego;
3. oficerów, admirałów i urzędowych przełożonych sił zbrojnych państwa na terenie wykonywania rozkazów;
4. duchownych i osób piastujących urzędy kościelne, na terenie pełnienia swojego urzędu;
5. członków organów kolegialnych, którzy zajmują się kontrolą instytucjonalną w gminie lub prowincji, jak również funkcjonariuszy, którzy kierują właściwymi urzędami;
6. sędziów sądów powszechnych, regionalnych sądów administracyjnych, oraz sędziów pokoju, na terenie ich działania;
7. urzędników gminnych i prowincjonalnych właściwych samorządów lokalnych;
8. dyrektora naczelnego, administracyjnego i ds. leczenia w zakładach ochrony zdrowia i szpitalach;
9. prawnych reprezentantów i kierowników spółek akcyjnych z głównym udziałem gminy lub prowincji;
10. zarządców i podwładnych pełniących funkcje reprezentacji, organizacji czy koordynacji personelu zakładu, zrzeszenia, bądź przedsiębiorstwa zależnego od właściwej gminy czy prowincji;
11. wójtów, prezydentów prowincji, radnych gminnych, prowincjonalnych, okręgowych, pełniących te funkcje w innej gminie, prowincji czy okręgu.⁵³

na urząd prezydenta prowincji; 6. wprowadzenie legitymacji wyborczej, zastępującej zaświadczenie wyborcze i wystawianej przez gminę zamieszkania; 7. przewidzenie jednej tury wyborów w okresie między 15 kwietnia – 15 czerwca. (F. De Rosa, S. Gallo, I. Sangiuliano, s. 141-142).

⁵³ Art.60 T.U.

Mandat wójta (prezydenta prowincji) trwa 5 lat i jest bezpośrednio powiązany z czasem sprawowania funkcji przez radę. Wójt, nie może zajmować stanowiskawięcej niż dwukrotnie, w kadencjach następujących po sobie. Wyjątek stanowi sytuacja, gdy jeden z dwóch mandatów, był sprawowany przez okres krótszy niż połowa kadencji tj. 2 lata, 6 miesięcy i 1 dzień.

5.1. Wybór wójta i rady gminnej w gminach poniżej 15 tys. Mieszkańców

Obowiązującym systemem wyborczym dla gmin o liczbie ludności poniżej 15 tys. mieszkańców jest system w i ę k s z o ś c i o w y⁵⁴. Wybór radnych gminnych odbywa się równocześnie z wyborem wójta (art. 71 T.U.) Na liście kandydatów do rady musi być również umieszczone imię i nazwisko kandydata na wójta. Obowiązkiem jest także wywieszenie na tablicy z oficjalnymi dokumentami jego programu administracyjnego. Kandydat na urząd wójta, jest powiązany z listą kandydatów na stanowiska radnych gminnych. Taka lista nie może zawierać więcej nazwisk niż miejsc do obsadzenia i nie mniej niż 3/4 z nich (ust. 3 art. 71 T.U.) System większościowy powoduje w praktyce, że wyborca nie może dysponować głosem rozdzielnym przy wyborze wójta i głosowaniu na listę kolegiąlną. Oddając głos na kandydata na urząd wójta, automatycznie oddajemy głos na listę, z której on kandyduje. I odwrotnie, głosując na daną listę, daje się preferencje dla kandydującego na stanowisko wójta z tej listy. Oddanie głosu na kandydata na urząd radnego, pociąga za sobą poparcie dla wszystkich pozostałych osób z tej listy.

Za wybranego na wójta uważa się kandydata, który otrzymał większość ważnie oddanych głosów (*magioranza relativa*). W przypadku, kiedy dwóch kandydatów otrzymało taką samą liczbę głosów, odbywa się druga tura. Przeprowadzana jest w drugą niedzielę po pierwszym głosowaniu. Jeśli sytuacja z pierwszej tury powtórzy się, wtedy zostaje wybrany kandydat starszy wiekiem (ust. 6 T.U.)

T.U. stanowi, że każda lista kandydatów na radnych otrzymuje tyle głosów, ile głosów otrzyma kandydat na wójta z listy powiązanej. Kandydatom z listy powiązanej z wybranym wójtem, przyznaje się 2/3 miejsc, w przypadku kiedy liczba radnych do

⁵⁴ System większościowy – mandat przypada tylko jednemu zwycięskiemu kandydatowi. Musi on uzyskać określoną prawem wyborczym większość głosów w okręgu. Ten system, daje większe szanse kandydatom cieszącym się największym poparciem elektoratu. Niekiedy o zwycięstwie może przesądzić bardzo mała przewaga głosów. Obowiązuje zasada, że „zwycięzca bierze wszystko”, a wiąże się to z tym, że pozostali bez względu na liczbę otrzymanych głosów nie otrzymują żadnego mandatu.

M. Chmaj, Geneza samorządu terytorialnego (w:) Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, pod. red. M. Chmaj, Warszawa 2005, s. 44.

wyznaczenia będących na liście, jest większa niż 50%. Pozostałe miejsca są rozdzielane proporcjonalnie pomiędzy inne listy, zgodnie z uzyskanym wynikiem wyborczym. Stosuje się przy tym metodę d' Hondta. Mechanizm polega na tym, że liczbę oddanych głosów na każdą z list, dzieli się kolejno przez 1, 2, 3, 4..., aż do momentu, kiedy z otrzymanych w ten sposób ilorazów można uszeregować tyle kolejno najwyższych liczb, ile jest mandatów do obsadzenia. Mandaty są przydzielane listom, według wielkości ilorazów uzyskanych z dzielenia głosów oddanych na listy. Jeśli otrzymane ilorazy są sobie równe, miejsce przyznawane jest liście, która otrzymała większą liczbę głosów, a w przypadku ponownej równości – decyduje losowanie⁵⁵.

O wyborze radnego gminnego, decyduje liczba uzyskanych głosów, powiększona o głosy preferencyjne zgodne z wynikami otrzymanymi przez listę. Tam, gdzie zostało przyjęte głosowanie na pojedynczą listę, wybierani są wszyscy kandydaci na niej umieszczani, oraz kandydat na wójta z tej połączonej listy, pod warunkiem, że lista osiągnęła ponad 50% ważnie oddanych głosów, a liczba głosujących nie była mniejsza niż 50% (wpisanych na listę wyborców w gminie). Jeśli te warunki nie zostały spełnione, wybór uważa się za nieważny⁵⁶.

5.2. Wybór wójta w gminach powyżej 15 tys. mieszkańców

W gminach o liczbie ludności przekraczającej 15 tys. mieszkańców, wójt wybierany jest w wyborach powszechnych i bezpośrednich, równocześnie z radą gminy (art. 72 T.U.) W tym przypadku, obowiązuje zmodyfikowany system proporcjonalny (*na podstawie formuły d'Hondta*) i dwu – turowy. Zwłaszcza w dużych miastach, kandydaci na wójta, są połączeni z jedną bądź kilkoma listami powiązаныmi ze sobą, w celu popierania wspólnego kandydata. Przynależność do jednej listy, lub list musi zostać jasno zaznaczona w dokumencie prezentującym kandydata. Każdy wyborca za pomocą jednego głosu może: głosować na kandydata ubiegającego się o fotel wójta; głosować na jedną z list połączonych z kandydatem na stanowisko wójta, bądź oddać głos zarówno na listę, jak i na kandydata na wójta znajdującego się na tej liście.

Wybór wójta następuje bezwzględną większością ważnie oddanych głosów. Je-

⁵⁵ W. Sokół, *Partie polityczne na arenie wyborczej i gabinetowej*, (w:) *Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej*, pod. red. W. Sokoła i M. Żmigrodzkiego, Lublin 2005, s. 171-172, zob. też o innych systemach wyboru, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce...*, s. 38-46.

⁵⁶ Art. 71 ust. 11 T.U., stabilizuje, że w przypadku śmierci kandydata na urząd wójta, która nastąpiła po prezentacji kandydatur i przed wyznaczonym dniem wyborów, ma miejsce procedura przewidziana w art. 18 ust. 3, 4 i 5 D.P.R. nr 570 z 16 maja 1960 roku. W oparciu o nią możliwe jest ponowne przedstawienie wszystkich list i kandydatur na stanowisko wójta i radnych (A. Cacace, S. Minicri, R. Sangiuliano, s. 144).

śli żaden z kandydatów nie otrzyma takiej liczby, odbywa się II tura (druga niedziela po I turze). Wyboru dokonuje się spośród dwóch kandydatów, którzy w pierwszym głosowaniu osiągnęli największą liczbę ważnie oddanych głosów. W przypadku równej liczby głosów, do drugiego głosowania przechodzi kandydat z listy, lub grupy list wyborczych do rady gminnej, która osiągnęła największą ilość głosów (*la maggiore cifra elettorale complessiva*). W przypadku równości głosów, w drugim głosowaniu uczestniczy kandydat starszy wiekiem. Istnieje możliwość łączenia list w przeciągu 7 dni od czasu I tury. Za wybranego w drugiej turze, uważa się kandydata, który otrzymał większą liczbę ważnie oddanych głosów. W przypadku ich równości, wybierany jest kandydat, który znajduje się na liście, lub koalicji list do rady gminnej, która otrzymała większą liczbę głosów. W przypadku ich równości, wójtem zostaje kandydat starszy wiekiem.

Przyznanie miejsc poszczególnym listom, ma miejsce w następstwie uznania wyboru wójta. Wytyczna dotycząca przyznawania miejsc poszczególnym listom (przy wyborze do rady gminnej), czy grupom list jest zamieszczona w art. 73 ust. 8 T.U. Obowiązuje system wyborczy proporcjonalny zgodny z formułą d'Honda. Faktyczne przyznanie miejsca w radzie opiera się na dwóch zasadach:

1. wybór wójta w I turze, w tym przypadku liście, czy grupie list z nim połączonych (kiedy nie uzyskała co najmniej 60% miejsc w radzie, ale osiągnęła przynajmniej 40% ważnie oddanych głosów), przyznawane 60% miejsc pod warunkiem, że żadna inna lista, czy grupa list nie przekroczyła 50% ważnie oddanych głosów;
2. wybór wójta w II turze, kiedy lista czy grupa list z nazwiskiem kandydata na wójta nie uzyska minimum 60% głosów. Listom tym przyznaje się 60% miejsc pod warunkiem, że inna lista czy koalicja list, utworzona po I turze, nie przekroczyła w tej samej turze 50% ważnie oddanych głosów.

Kluczem do tego mechanizmu jest bez wątpienia tzw. *premia większości* (*premio di maggioranza*) związana z wyborem wójta, a zapewniająca mu możliwość dysponowania większością. Pozostałe miejsca zostają przyznane listom, czy grupom list połączonych z nazwiskiem kandydata, który w II turze nie został wybrany, oraz tym listom czy ich grupom, które nie zostały dopuszczone do II tury. Celem tego mechanizmu jest uniknięcie nadmiernej fragmentaryzacji mniejszości w radzie i ułatwienie utworzenia siły zdolnej do konstruktywnego działania w ramach opozycji.

W podziale miejsc, nie biorą udziału listy, które w I turze otrzymały mniej niż 3% głosów, oraz nie należały do list połączonych, które przekroczyłyby ten próg. Ogłoszenie nazwiska wybranego wójta, jest równoznaczne z przydzieleniem miejsc w radzie dla kandydatów na to stanowisko, którzy nie zostali wybrani, a których lista

uzyskała przynajmniej 1 miejsce. Następnie zostają ogłoszeni radnymi gminnymi, kandydaci z każdej listy, na podstawie wyniku wyborczego i według indywidualnie osiągniętego wyniku. Gdy wynik indywidualny jest identyczny, kandydatów wybiera się w kolejności w jakiej znajdują się na liście.

5.3. Wygaśnięcie mandatu wójta

Wójt przestaje pełnić swój urząd po upływie 5 lat od momentu wyboru. Zgodnie z art. 53 T.U., wygaśnięcie mandatu następuje również na skutek zgłoszenia wniosku o udzielenie wotum nieufności, zrzeczenia się mandatu, wystąpienia stałej przeszkody, usunięcia ze stanowiska bądź śmierci. Odwołanie wójta ze stanowiska, pociąga za sobą rozwiązanie zarządu, rozpoczęcie procesu rozwiązania rady gminy oraz rozpisanie przedterminowych wyborów. Rada i zarząd pozostają na swoim stanowisku, aż do czasu wyboru nowej rady czy wójta (prezydenta prowincji). W przypadku dobrowolnego zrzeczenia się mandatu (dimissioni volontarie, art. 53, ust.1 T.U.) ustanawiany jest zarząd komisaryczny. Procesowi rozwiązania rady towarzyszy powołanie komisarza. Jego zadaniem jest kierowanie instytucją do czasu nowych wyborów. Rezygnacja przedstawiona przez wójta (prezydenta prowincji) nabiera mocy wiążącej w ciągu 20 dni, od czasu przedstawienia jej radzie.

Ustawa wylicza wśród przyczyn wygaśnięcia mandatu zwierzchnika administracji, również stałą przeszkodę. Nie wyjaśnia jednak, czym może być ona spowodowana. Ustanawia natomiast (przeszkoda uniemożliwia pełnienie urzędu), że w tym czasie funkcję obejmuje zastępca wójta (prezydenta prowincji)⁵⁷.

Wśród przyczyn wygaśnięcia mandatu szefa administracji, a co za tym idzie również zarządu i rady gminy, jest przyjęcie przez radę uchwały o udzieleniu wotum nieufności (ust. 2 art. 52 T.U.) Instytucja wotum nieufności po raz pierwszy została zapisana w ustawie L. 142/90, w kształcie konstruktywnego wotum nieufności i z konsekwencjami różnymi od tych obecnie. Ustawa przewidywała, że w akcie jednego głosowania wyrażało się jednocześnie wotum nieufności zwierzchnikowi administracji i zarządowi. Równocześnie rozpoczynał się proces wyboru nowego wójta (prezydenta prowincji), oraz zarządu i przyjmowano nowy dokument programowy. Udzielenie wotum nieufności, właściwie przez fakt konstruktywności, nie przynosiło rozwiązania rady, lecz przeciwnie zastąpienie jednego zarządu innym⁵⁸.

⁵⁷ Według autorów opracowania E. Barusso, *Il diritto degli enti locali...*, s. 268-269, stała przeszkoda może być identyfikowana z sytuacją poważnej choroby, która uniemożliwia w sposób zupełny wypełnianie właściwych funkcji, związanych z zajmowanym stanowiskiem i nie pozwala na objęcie funkcji przed zakończeniem kadencji.

⁵⁸ E. Barusso, s. 269.

Uzasadnione wotum nieufności przynosi efekt polityczny. Nieufność musi być wyrażona jednocześnie w stosunku do zwierzchnika administracji, oraz zarządu. Nie jest więc możliwe oddzielenie istnienia dwóch organów, czy wyrażenie nieufności wobec jednego bądź kilku asesorów. W stosunku do tych ostatnich może zostać użyty instrument cofnięcia odwołania, który znajduje się w wyłącznej kompetencji wójta (prezydenta prowincji)⁵⁹.

Wniosek o udzielenie wotum nieufności, musi zostać podpisany przez conajmniej 2/5 radnych zasiadających w organie, nie wliczając do tego zwierzchnika administracji. Jest to oczywiste, trudno bowiem wyobrazić sobie wyrażenie nieufności wobec samego siebie, kiedy dysponuje się możliwością złożenia dymisji. Debata nad wotum nieufności nie może być uruchomiona wcześniej, niż po upływie 10 dni od momentu jej ogłoszenia. Musi być rozpatrzona po upływie 30 dni od prezentacji, w przeciwnym razie powołany zostaje komisarz, w następstwie zwołania rady ze strony obrońcy ludowego. Wniosek musi uzyskać poparcie absolutnej większości członków rady, w głosowaniu imiennym⁶⁰.

Przyjęcie wotum nieufności, skutkuje wygaśnięciem mandatu wójta, zarządu oraz rady. Na mocy dekretu prezydenta republiki, jest nominowany nadzwyczajny komisarz, któremu powierza się rolę kierowania organem. Następnie, są ogłaszane przedterminowe wybory⁶¹. Zawieszenie wójta w wykonywaniu swoich obowiązków następuje w sytuacji kiedy rozpoczął się proces o udzielenie wotum nieufności i istnieją ku temu racje, bądź w sytuacji wystąpienia okoliczności przewidzianych w prawie antymafijnym.

Wójt (prezydent prowincji) składa przysięgę na pierwszym posiedzeniu rady. Po zakończeniu procedur wyborczych i po ogłoszeniu wyników, należy zebrać dane dotyczące kandydatów. Leży to w kompetencji ministra spraw wewnętrznych. Zebrane dane, są w dyspozycji gmin, prowincji, regionów. Każdy ma prawo do wglądu i pobierania danych. Podstawę prawną daje dekret legislacyjny *o ochronie danych osobowych* z dnia 30 czerwca 2003 r.⁶²

6. Uwagi końcowe

Model współczesnego samorządu terytorialnego we Włoszech, kształtował się przez ostatnich kilkadziesiąt lat. W wyniku ewolucji tego modelu, główną rolę odgrywają obecnie gminy uzupełniane przez prowincje. Te podmioty terytorialne, posiadają głębokie ko-

⁵⁹ Tamże.

⁶⁰ Art.52 T.U.

⁶¹ Tamże.

⁶² D.Lgs. nr 196 z dnia 30 czerwca 2003 r., Codice in materia di protezione dei dati personali, G.U. nr 174 z 29 lipca 2003 (S.O. nr 123).

rzenie historyczne i są uważane za instrument komunikacji pomiędzy obywatelami a władzą państwową. Regiony natomiast cieszą się większą odrębnością i samodzielnością, którą gwarantuje im konstytucja. Dysponują bowiem autonomią legislacyjną, a wydawane przez nie ustawy mają taką samą moc prawną, co te wydawane przez państwo. Tym samym zajmują pozycję na wyższym szczeblu włoskiego porządku prawnego w odróżnieniu od gmin i prowincji, które w takie uprawnienia nie zostały wyposażone.

Działania reformatorskie podjęte w latach dziewięćdziesiątych XX wieku i na początku wieku XXI, doprowadziły do przyznania jednostkom samorządowym szerokiego zakresu autonomii, kształtowanej w rozwiązaniach statutowych, prawie do stanowienia przepisów lokalnych (prawa miejscowego), oraz finansowej samodzielności w postaci kształtowania dochodów i wydatków. Ponadto gminom, prowincjom, miastom metropolitarnym i regionom, zostało przyznane własne mienie i składniki majątkowe. Zmian dokonano również w ordynacji wyborczej do organów gminnych i prowincjonalnych. W prowincjach i gminach z liczbą ludności powyżej 15 tys. mieszkańców, wprowadzono bezpośrednie wybory wójtów i prezydentów, które przeprowadzane są w systemie dwutorowym, natomiast w gminach poniżej 15 tys. w jednotorowym.

Obywatele nabyli prawo partycypacji w sprawowaniu władzy na szczeblu lokalnym (referendum, prawo dostępu do dokumentów administracyjnych, wystąpienia z inicjatywą, bądź złożenia skargi ludowej). Powołano obrońcę ludowego, do którego zadań należy zapewnienie bezstronności i dobrego funkcjonowania administracji. W systemie kontroli sprawowanej nad samorządem również wprowadzono zmiany. Zniesiono kontrolę wobec aktów wydawanych przez gminę i prowincję (pod względem legalności) będącą w kompetencji regionów, a wykonywaną za pośrednictwem Komitetu Regionalnego Kontroli.

Zmiany w systemie organizacji autonomii lokalnej we Włoszech, z pewnością nie należą do ostatnich. Nowe uprawnienia przejmowane przez gminy i prowincje, wymagają podjęcia trudu dostosowywania struktury tych podmiotów do przejmowanych uprawnień.