

JANUSZ JÓZEF WĘC  
Kraków

## REGIONALIZACJA W PAŃSTWACH UNII EUROPEJSKIEJ (REPUBLIKA FEDERALNA NIEMIEC, BELGIA, WŁOCHY I HISZPANIA)

### I. UWAGI WSTĘPNE

Mimo wypracowania systemu praw, kategorii i metod analizy regionalnej, sformułowanie jednolitego i kompleksowego pojęcia „regionu” wciąż jeszcze nastrocza znaczne trudności. W zależności od układu odniesienia mówić bowiem można o regionach jako elementach składowych podziału terytorialnego państwa (regiony wewnątrzpaństwowe) i o regionach międzynarodowych (regiony ponadpaństwowe). Ten termin pozbawia ostrości w dodatkowy sposób często spotykane w literaturze pojęcie subregionu, identyfikowane z pojęciem państwa, jako struktury pośredniej między regionem wewnątrzpaństwowym a ponadpaństwowym. Owa niejednorodność pojęciowa jest odczuwalna w drastyczny sposób przy analizie regionalnej odnoszącej się równocześnie do wszystkich trzech wspomnianych kategorii terminowych.

### II. ANALIZA POJĘCIOWA, TYPOLOGIA I CECHY STRUKTURALNE REGIONALIZMU

Typologię regionów wewnątrzpaństwowych przeprowadzić można na podstawie co najmniej czterech kryteriów definicyjnych: historyczno-geograficznego, prawnego, ekonomicznego i społeczno-kulturalnego.

Z historyczno-geograficznego punktu widzenia region jest subpaństwową jednostką terytorialną, jednorodną i zwartą, posiadającą granice ukształtowane wskutek rozwoju historycznego i geograficznego. Kryteria historyczno-geograficzne i społeczno-kulturowe są przy tym – o wiele bardziej niż dwa pozostałe kryteria – identyfikatorami „regionalizmu” lub „nacjonalizmu”, w mniejszym zaś stopniu identyfikatorami „regionalizacji” w znaczeniu ekonomicznym i prawnym. Wszędzie bowiem tam, gdzie wyczerpują się możliwości czynników kulturowych, jak język, religia, obyczaje i inne, do uzasadniania odrębności etnicznej przywoływana jest argumentacja historyczna (np. regionalizm bretoński i flamandzki we Francji). Jest jednakże rzeczą oczywistą, iż argumentacja lingwistyczna, religijna bądź historyczna przesłania jedynie wyraźne interesy polityczne państwa lub ruchu regionalnego, wspierającego dążenia do odrębności etnicznej danej grupy lub mniejszości narodowej, i to

niezależnie od tego, czy celem tych dążeń jest autonomizacja, federalizm czy też separatyzm<sup>1</sup>.

W przypadku, gdy kryterium definicyjne stanowią kategorie prawne, regionem będzie związek terytorialny, a więc korporacja prawa publicznego, mająca inny lub większy zakres działania aniżeli organy administracji samorządowej szczebla gminnego (komunalnego), stanowiący zarazem jedynie część większej całości (korporacji) terytorialnej, posiadający przedstawicielstwo polityczne, którym może być albo zgromadzenie regionalne, pochodzące z wyborów, albo – w przypadku braku takiego zgromadzenia – istniejący na szczeblu regionu organ złożony z delegatów szczebla gminnego (komunalnego).

Regionem w sensie ekonomicznym jest jednostka terytorialna posiadająca określoną strukturę ekonomiczną, której granice wyznaczają przede wszystkim następujące wskaźniki rozwoju gospodarczego: wysokość produktu wewnętrznego brutto na jednego mieszkańca, poziom bezrobocia oraz saldo migracji siły roboczej. Biorąc pod uwagę owe wskaźniki, można wyodrębnić w krajach europejskich trzy grupy regionów: regiony uprzemysłowione, półuprzemysłowione i rolnicze. Każda z grup obejmować może ponadto trzy podgrupy regionów: regiony przeinwestowane, depresyjne i zacofane.

Ze społeczno-kulturowego punktu widzenia regionem jest homogeniczna jednostka terytorialna, stanowiąca część większej całości terytorialnej, zamieszkała przez społeczność wykazującą skłonność do integracji wokół wspólnych wartości etnicznych i kulturowych. Integracja ta prowadzi z kolei do wykształcenia się świadomości regionalnej, zaś silna świadomość regionalna stanowi może podstawę do dążeń autonomicznych, federalistycznych, a nawet separatystycznych. Jeżeli owa świadomość i dążenia są obiektami oddziaływania elit regionalnych, prowadzić to może do ukształtowania się mniej lub bardziej dynamicznych ruchów regionalnych. Ruchy regionalne ogarniać mogą swym zasięgiem zarówno luźne ugrupowania elit intelektualnych, tworzących opozycję pozaparlamentarną w danym kraju, jak też ruchy społeczne pozbawione ram instytucjonalno-prawnych, czy wreszcie ruchy społeczne dysponujące instytucjonalno-prawną reprezentacją. Każdy z trzech wymienionych ruchów regionalnych obejmować może zwolenników działań politycznych od autonomistów począwszy (np. regionaliści alzaccy o wyraźnym profilu ekologicznym, nacjonałiści korsykańscy – *UPC*, walijscy, flamandzcy i bretońscy, Partia Ludowa Południowego Tyrolu – *SVP*, Baskijska Partia Narodowa – *PNV*), poprzez federalistów (np. regionaliści południowo-francuscy, Federalistyczna Unia Europejskich Grup Narodowych, odłamy regionalistów galicyjskich,

<sup>1</sup> Na temat typologii i ruchów regionalnych por. szerzej D. Gerdes, *Regionalismus in Westeuropa*. W: *Region und Regionalismus in Westeuropa*. Red. H.-G. Wehling. Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1987, s. 19.

katalońskich i andaluzyjskich, federaliści bawarscy) aż do separatystów włącznie (np. ugrupowanie prawicowych radykałów Południowego Tyrolu, których celem jest przyłączenie Południowego Tyrolu do Austrii, ugrupowanie prawicowych radykałów Alzacji, dążących do przyłączenia Alzacji do Republiki Federalnej Niemiec, podziemne ugrupowanie separatystyczne Irlandii Północnej – IRA, zmierzające do przyłączenia Irlandii Północnej do Republiki Irlandii, podziemne ugrupowania separatystyczne Kraju Basków – ETA, Korsyki – FLNC, odłamy nacjonalistów flamandzkich i walońskich, Szkocka Partia Narodowa – SNP)<sup>2</sup>.

Jeśli dana jednostka terytorialna charakteryzuje się zbieżnością wszystkich czynników właściwych dla historyczno-geograficznych, prawnych, ekonomicznych i społeczno-kulturalnych kategorii definicyjnych, to wskazuje to na jej wybitnie regionalny charakter. Regionem w znaczeniu kompleksowym tego pojęcia będzie zatem związek terytorialny, mający inny lub większy zakres działania aniżeli organy administracji samorządowej szczebla gminnego, stanowiący zarazem jedynie część większej całości terytorialnej, posiadający przedstawicielstwo polityczne i charakteryzujący się określoną strukturą ekonomiczną oraz wartościami kulturowymi i historycznymi, wspólnymi dla zamieszkującej go społeczności.

Biorąc pod uwagę wyżej wymienione kategorie definicyjne podzielić można państwa europejskie na trzy grupy: państwa zregionalizowane, zdecentralizowane i unitarne. Do grupy krajów zregionalizowanych lub częściowo zregionalizowanych zaliczyć należy Republikę Federalną Niemiec, Austrię, Szwajcarię, Belgię, Włochy i Hiszpanię, przy czym jedynie w tych trzech pierwszych krajach regiony posiadają charakter państwowy. Państwami zdecentralizowanymi są z kolei m.in. Francja, Holandia i Portugalia. Wreszcie krajami o wyraźnie unitarnym charakterze pozostają m.in. Dania, Irlandia, Grecja, Luksemburg i Wielka Brytania.

Wśród państw zregionalizowanych wyróżnić zatem należy typowe państwa federalne, w których granice regionów pokrywają się na ogół z granicami wewnętrznych struktur federalnych (np. Republika Federalna Niemiec, Austria, Szwajcaria), od pozostałych państw zregionalizowanych (np. Belgia) lub

<sup>2</sup> R. Voigt, *Europäischer Regionalismus und föderalistische Staatsstruktur*. „Aus Politik und Zeitgeschichte” Bd. 3, 1989, ss. 19-29; D. Gerdes, *Regionalismus als soziale Bewegung*. Frankfurt am Main – New York 1985, ss. 26-27; tenże (Hrsg.), *Aufstand der Provinz. Regionalismus in Westeuropa*. Frankfurt am Main 1980, ss. 9-25; *Comission des Communautes Européennes, Une politique regionale pour la Communaute*, 1969, ss. 14-15; T. Stammen, *Das Phänomen des europäischen Regionalismus*. W: H. A. Kremer (Hrsg.), *Die Landesparlamente im Spannungsfeld zwischen europäischer Integration und europäischem Regionalismus*. München 1988, ss. 163-185; H. Zeller, *Regionale Ungleichgewichte in der EG. Eine Bestandsaufnahme*. W: C. Schöndube, *Entwicklungsregionen in der EWG. Ursache und Ausmaß der wirtschaftlichen Benachteiligung*. Bonn 1973, ss. 15-23.

częściowo zregionalizowanych (np. Włochy i Hiszpania), które nie dysponują porównywalną z nimi strukturą państwową.

Podobnie jak typologia regionów wewnątrzpaństwowych, tak również typologia regionów ponadpaństwowych nastrocza określone trudności. Jej typowym przykładem jest dość częsta identyfikacja regionów historyczno-geograficznych z regionami ekonomicznymi (np. podział kontynentu europejskiego na Europę Zachodnią i Europę Wschodnią lub Europę Zachodnią, Europę Środkową i Europę Wschodnią)<sup>3</sup>. Tym niemniej jednak sama klasyfikacja regionów międzypaństwowych oparta na kryteriach historyczno-geograficznych oraz ekonomicznych wydaje się w pełni uzasadniona. Regionem międzypaństwowym będzie zatem ugrupowanie kilku państw charakteryzujące się zbieżnością czynników właściwych dla następujących kryteriów definicyjnych: historyczno-geograficznego (wspólna historia i bliskość geograficzna), ekonomicznego (podobna struktura gospodarki, zbliżone wskaźniki rozwoju gospodarczego) i społeczno-kulturowego (ten sam ustrój społeczno-polityczny, wspólna tradycja kulturowa)<sup>4</sup>.

### III. STATUS PRAWNY I KOMPETENCJE REGIONÓW W REPUBLICIE FEDERALNEJ NIEMIEC, BELGII, WE WŁOSZECH I HISPANII

Idea „regionalizacji” państw europejskich nie jest bynajmniej ideą zupełnie nową. Zyskała ona na znaczeniu zwłaszcza w dobie renesansu myśli federalnej po drugiej wojnie światowej w państwach europejskich i pozaeuropejskich. Do grupy istniejących już państw federalnych, jak Stany Zjednoczone Ameryki Północnej, Szwajcaria, Kanada, Argentyna, Wenezuela i Brazylia, dołączyły po drugiej wojnie światowej z jednej strony państwa posiadające tradycje federacyjne i jednocześnie katastrofalne doświadczenia z ekstremalnym centralizmem w latach drugiej wojny światowej, jak Republika Federalna Niemiec i Austria, z drugiej zaś strony nowe kraje postkolonialne, jak Birma, Australia, Indie, Republika Malgaska, Malezja, Tanzania i Zjednoczone Emiraty Arabskie. W latach sześćdziesiątych w sporze między zwolennikami centralizmu i federalizmu ujawniły się dwie tendencje rozwojowe; dążeniom polityków i publicystów z państw sfederalizowanych (USA, Szwajcaria) do „twórczego” lub

<sup>3</sup> A. Gwiazda, *Region ekonomiczny w stosunkach międzynarodowych. Pojęcie i metody delimitacji*. W: *Regionalizm w stosunkach międzynarodowych*. Warszawa 1978, s. 8; por. również L. Ciamağa, *Polityka przestrzennego zagospodarowania krajów Europy Zachodniej*. Warszawa 1972, ss. 51-80.

<sup>4</sup> Z kolei określenie współpracy kilku państw kontynentu europejskiego jako „współpracy subkontynentalnej” wydaje się być o wiele bardziej czytelne aniżeli określenie jej mianem „współpracy subregionalnej”.

„kooperatywnego” federalizmu<sup>5</sup>, towarzyszyły podnoszone przez grupy narodowościowe istniejące w niektórych państwach zdecentralizowanych (Szkoci w Wielkiej Brytanii, Celtowie we Francji i Słowacy w Czechosłowacji) żądania dotyczące ich regionalizacji<sup>6</sup>. Nie sposób pominąć faktu, iż żądania te korespondowały bezpośrednio z ideą federacyjną i pozostawały w zasięgu jej oddziaływań.

Czy jednakże federalizacja jest porównywalna z regionalizacją? Jednoznaczna odpowiedź na tak postawione pytanie nie jest możliwa, albowiem pojęcie federalizmu jest pojęciem szerszym aniżeli pojęcie regionalizmu; państwo zregionalizowane nie musi dysponować wszystkimi atrybutami państwa federalnego, tj. zasadą autonomii, pomocy społecznej, współdziałania, zdolności do rozwiązywania konfliktów i współpracy<sup>7</sup>.

Państwa zregionalizowane charakteryzują się tym, iż istniejące tam regionalne korporacje terytorialne – podporządkowane albo przyporządkowane i skoordynowane z centralnymi organami władzy państwowej – bazują na mocy prawnej Ustawy Zasadniczej, posiadają uprawnienia ustawodawcze oraz szeroką autonomię.

W państwach zdecentralizowanych istnieją natomiast regionalne korporacje terytorialne, podporządkowane centralnym organom władzy państwowej, bazujące na mocy prawnej Ustawy Zasadniczej oraz posiadające określoną samodzielność o charakterze wykonawczym.

Z kolei państwa unitarne dysponują wprawdzie regionalnymi korporacjami terytorialnymi, jednak ich istnienie i funkcjonowanie opiera się jedynie na mocy prawnej zwykłego ustawodawstwa i jest ograniczone przez ścisłą kontrolę centralnych organów władzy państwowej.

## 1. Republika Federalna Niemiec

Zasada federalizmu należy wraz z zasadą demokracji, zasadą państwa socjalnego i zasadą państwa prawa do podstawowych elementów porządku konstytucyjnego Republiki Federalnej Niemiec skodyfikowanych w Ustawie

<sup>5</sup> N. A. Rockefeller, *The Future of Federalism. The Godkin Lectures at Harvard University 1962*. New York 1968; J.-P. Vouga, *Le fédéralisme et la coopération intercantonale*. W: *Association suisse de science politique*. (Hrsg.) Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft, R. 4, 1964.

<sup>6</sup> B. Jones, M. Keating, *Scotland and Wales: Peripheral Assertion and European Integration. Paper presented to the European Consortium for Political Research, Joint Session of Workshops*. Bochum 1990.

<sup>7</sup> Por. E. Deuerlein, *Föderalismus. Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips*. Bonn 1972, ss. 290-333; L. Kühnhardt, *Föderalismus und Subsidiarität. Betrachtungen zu einer deutschen und europäischen Frage*. „Aus Politik und Zeitgeschichte” Bd. 45, 1991, ss. 37-45.

Zasadniczej (art. 20 ust. 1-3)<sup>8</sup>. Republika Federalna jest państwem federalnym, składającym się obecnie z 16 krajów. W obrębie krajów federacji istnieją okręgi rządowe, a w ich obrębie z kolei powiaty i gminy, przy czym wyróżnić należy kraje składające się z jednego lub kilku okręgów rządowych<sup>9</sup>. Federalna struktura państwa umożliwia istnienie odmiennych koalicji rządowych na szczeblu federacji i jej krajów, co sprzyja określonej płynności w procesach zmiany władzy oraz zapewnia prawidłowe funkcjonowanie zasady demokracji.

Kraje federacji dysponują atrybutami państwowości, nie są zaś tylko zwykłymi samorządowymi korporacjami terytorialnymi prawa publicznego. Posiadają władzę państwową, obejmującą władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Zgodnie z art. 30 Ustawy Zasadniczej wykonywanie kompetencji państwowych i wypełnianie zadań państwowych jest sprawą krajów, o ile ustawa ta nie zawiera i nie dopuszcza innego uregulowania. Wprawdzie utrzymywanie stosunków z zagranicą jest sprawą federacji, lecz przed zawarciem układu, który dotyczy szczególnej sytuacji któregoś z krajów, należy we właściwym czasie wysłuchać opinii tego kraju. Jednocześnie kraje federacji mogą w zakresie swoich kompetencji ustawodawczych za zgodą rządu federalnego zawierać układy z państwami zagranicznymi (art. 32 ust. 1-3). Ograniczeniu kompetencji ustawodawczych krajów federacji na rzecz jej samej przeciwdziała instytucja Rady Federalnej (*Bundesrat*), składającej się z delegatów rządów krajowych, w tym ich premierów, związanych instrukcjami tych rządów, przez owe rządy powoływanych i odwoływanych. Rada Federalna jest organem niezależnym od poszczególnych kadencji Parlamentu Federalnego (*Bundestagu*); o ile *Bundestag* jest wyrazicielem czynnika unitarnego, o tyle *Bundesrat* reprezentuje czynnik federalistyczny w strukturze centralnych organów władzy państwowej. Rada ta wywodzi się wprawdzie z organów władzy wykonawczej poszczególnych krajów federacji, lecz pełni w określonych sytuacjach rolę organu ustawodawczego. Jej stosunkowo silna pozycja ustawodawcza polega na tym, iż część ustaw federalnych, łącznie ze zmianą konstytucji, wymaga dla swej ważności akceptacji *Bundesratu*, zaś wobec reszty ma on prawo zgłaszania sprzeciwu zawieszającego (art. 77 ust. 3, art. 79 ust. 2), sprzeciwu, który *Bundestag* może przełamać bezwzględną lub kwalifikowaną większością głosów<sup>10</sup>.

Zawarte w Ustawie Zasadniczej domniemanie kompetencji ustawodawczych (art. 70 ust. 1) i wykonawczych (art. 30 i 83) ustanowione jest co prawda na rzecz krajów, ale ustawa ta, w szczególności zaś praktyka konstytucyjna,

<sup>8</sup> Ustawa Zasadnicza (konstytucja) Republiki Federalnej Niemiec. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. Red. L. Janicki. Poznań 1989, s. 75; E. Deuerlein, *op. cit.*, ss. 223-289; R. Voigt, *op. cit.*, ss. 25-27.

<sup>9</sup> Por. F. Ossenbühl, *Landesbericht Bundesrepublik Deutschland*. W: (Hrsg.) F. Ossenbühl, *Föderalismus und Regionalismus in Europa*. Baden-Baden 1990, s. 119.

<sup>10</sup> Ustawa Zasadnicza..., ss. 87, 129, 131.

zmierzają w kierunku rozszerzającej interpretacji kompetencji federacji; prowadzi to do przewagi tendencji unitarystycznych nad federacyjnymi. Poza tym struktury federacyjne w Republice Federalnej nie są tak ekstremalnie rozwinięte, jak w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, co w praktyce oznacza, iż również centralne organy władzy państwowej Republiki Federalnej Niemiec posiadają szerszy zakres kompetencji aniżeli centralne organy władzy państwowej w USA.

Zgodnie z art. 31 Ustawy Zasadniczej prawo federalne ma pierwszeństwo przed prawem krajowym. Stosunki między państwem (federacją) a jej krajami regulowane są zatem wyraźnie poprzez określoną hierarchię normatywną. Rozporządzenie rządu federalnego może unieważnić kolidujące z nim postanowienia konstytucji krajowych, przy czym rozporządzenie takie wymaga zgody Rady Federalnej w przypadku, gdy wydane jest ono na podstawie ustaw federalnych, wymagających również takiej zgody, a także, gdy rozporządzenie to ma być wykonywane przez kraje na zlecenie federacji bądź we własnym zakresie lub, gdy odnosi się ono do budowy i eksploatacji kolei oraz zasad korzystania i opłat za korzystanie z urządzeń kolei federalnych, poczty i telekomunikacji (art. 80). Nie dotyczy to jednak postanowień konstytucji krajowych w tym zakresie, w jakim zapewniają one prawa zasadnicze zgodnie z artykułami od 1 do 18 Ustawy Zasadniczej (art. 142)<sup>11</sup>.

Pozycję prawną krajów RFN ograniczają poza tym trzy następujące zasady, wywodzące się bezpośrednio z zasady federalizmu: zasada homogeniczności (*Homogenitätsprinzip*), zasada wierności krajów wobec federacji (*Bundestreueprinzip*) oraz zasada przymusu federalnego (*Bundeszwangsprinzip*). Zasada homogeniczności zawarta jest w art. 28 ust. 1 Ustawy Zasadniczej, zgodnie z którym porządek konstytucyjny w krajach federalnych musi odpowiadać zasadom republikańskiego, demokratycznego i socjalnego państwa prawnego w rozumieniu owej ustawy<sup>12</sup>. Federacja i jej kraje, ale także kraje te we wzajemnych stosunkach, muszą przestrzegać nakazu wierności wobec federacji (art. 20 ust. 1 Ustawy Zasadniczej oraz następujące orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego: BVerf.G.E. 6,321, 12,255; 14,215). Jeśli kraj federacji nie wypełnia ciężących na nim z mocy Ustawy Zasadniczej albo innej ustawy federalnej obowiązków federalnych, to rząd federalny może za zgodą Rady Federalnej przedsięwziąć konieczne środki, albo w drodze przymusu federalnego skłonić dany kraj federalny do wypełniania swoich obowiązków. Do realizacji takiego przymusu rząd posiada prawo wydawania poleceń krajom federacji (art. 37 ust. 1-2)<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> *Ibidem*, ss. 81, 83, 87, 115, 135, 225.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 79; na ten temat szerzej: K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der BDR*. Heidelberg 1984, ss. 102-104; K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Bd. 1. München 1984, ss. 199-701.

<sup>13</sup> *Ustawa Zasadnicza...*, ss. 75, 91.

W dziedzinie ustawodawstwa podział kompetencji między federację i jej kraje polega na istnieniu ustawodawstwa zastrzeżonego wyłącznie dla federacji (art. 71), ustawodawstwa konkurencyjnego (art. 72), ustawodawstwa ramowego (art. 75) oraz ustawodawstwa zastrzeżonego wyłącznie dla krajów (np. polityka kulturalna, samorząd komunalny, policja i siły porządkowe)<sup>14</sup>.

W zakresie ustawodawstwa wyłącznego federacji kraje posiadają prawo do wydawania ustaw tylko wtedy, gdy zostały do tego wyraźnie upoważnione w ustawie federalnej. Wyłączne ustawodawstwo federacji dotyczy spraw zagranicznych oraz obrony wraz ze sprawami ochrony ludności cywilnej, przynależności państwowej na szczeblu federacji, spraw walutowych, celnych, kolei federalnych i komunikacji lotniczej, poczty i telekomunikacji, ochrony prawnej działalności wytwórczej, prawa autorskiego i wydawniczego, współpracy federacji i krajów w odniesieniu do policji kryminalnej, ochrony konstytucji i ochrony federacji przed zagrożeniami jej zagranicznych interesów oraz współpracy w zakresie utworzenia federalnego urzędu policji kryminalnej, międzynarodowego zwalczania przestępczości i statystyki dla celów federalnych (art. 73).

W zakresie ustawodawstwa konkurencyjnego kraje RFN mogą uchylać własne ustawy, lecz pod warunkiem, iż federacja nie ureguje wcześniej swoją własną ustawą danego zagadnienia. Ustawodawstwo konkurencyjne obejmuje następujące dziedziny: prawo cywilne, prawo karne i wykonanie kar, ustrój sądów, postępowanie sądowe, adwokaturę, notariat i poradnictwo prawne, sprawy stanu cywilnego, prawo o stowarzyszeniach i zgromadzeniach, prawo pobytu i osiedlania się cudzoziemców, prawo dotyczące broni i materiałów wybuchowych, ochronę niemieckich dóbr kultury przed wywozem za granicę, popieranie badań naukowych, sprawę uciekinierów i wypędzonych, opiekę społeczną, szkody wojenne i odszkodowania, prawo gospodarcze, prawo pracy, prawo wywłaszczeniowe, prawo gruntowe, ruch drogowy, żeglugę i rybołówstwo dalekomorskie i przybrzeżne, ruch drogowy (art. 74).

Zasady ustawodawstwa ramowego polegają na tym, iż federacja ustala zasady ogólne, a kraje postanowienia szczegółowe. Przepisy ramowe wydawane przez federację obejmują stosunki prawne osób pozostających w służbie publicznej krajów, gmin i innych korporacji prawa publicznego oraz powszechne zasady szkolnictwa wyższego (art. 75).

W dziedzinie władzy wykonawczej domniemanie kompetencji na rzecz krajów jest większe aniżeli w dziedzinie władzy ustawodawczej. Obok własnych zadań administracyjnych wykonują one również ustawy federalne, o ile Ustawa Zasadnicza nie postanawia lub nie dopuszcza inaczej (art. 83). W obu przypadkach kraje pozostają pod ścisłym nadzorem federalnym (*Bundesaufsicht*) odnoszącym się odpowiednio albo do legalności działania administracji

<sup>14</sup> *Ibidem*, ss. 115, 117, 119, 121, 123, 125, por. szerzej na ten temat P. Sarnecki, *Związek i kraje w strukturze państwowej Republiki Federalnej Niemiec*. Kraków 1987, ss. 23-30, który obok wspomnianych rodzajów ustawodawstwa wymienia również tzw. ustawodawstwo co do zasad.



krajowej, albo do legalności i celowości działania organów krajowych (art. 84-85)<sup>15</sup>.

W odróżnieniu od większości członków Unii Europejskiej z wyjątkiem Hiszpanii, wymiar sprawiedliwości w RFN nie należy wyłącznie do samej federacji. Jej członcy (kraje) rozporządzają bowiem uprawnieniami judykacyjnymi zarówno w stosunku do własnego terytorium, jak też współdziałają w pełnieniu swych kompetencji z federacją.

Zgodnie z art. 92 Ustawy Zasadniczej władzę wymiaru sprawiedliwości posiada Federalny Trybunał Konstytucyjny, inne sądy federalne oraz sądy krajowe. Stanowisko prawne sędziów w krajach regulują specjalne ustawy krajowe (art. 98 ust. 3). Ustawa krajowa może przekazać Federalnemu Trybunałowi Konstytucyjnemu orzekanie w sporach konstytucyjnych w obrębie któregoś z krajów federacji, zaś najwyższym trybunałom federalnym (Trybunał Federalny, Federalny Sąd Administracyjny, Federalny Trybunał Finansowy, Federalny Sąd Pracy i Federalny Sąd Socjalny) jako ostatniej instancji orzekanie w tych sprawach, które dotyczą stosowania prawa krajowego (art. 95 ust. 1 i art. 99)<sup>16</sup>.

## 2. Belgia\*

Struktury regionalne w Belgii obejmują 3 wspólnoty kulturowe istniejące od 1970 r. oraz 3 regiony gospodarcze wprowadzone w 1980 r. (art. 1-3<sup>bis</sup>, 59<sup>bis</sup>, 107<sup>quater</sup>)<sup>17</sup>. Dalszymi szczeblami podziału terytorialnego Belgii są, podlegające regionom gospodarczym, prowincje, w liczbie 9, oraz podporządkowane im z kolei gminy, w liczbie 589. Wspólnoty kulturowe – flamandzka, francuskojęzyczna i niemieckojęzyczna – nie pokrywają się dokładnie pod względem terytorialnym z regionami gospodarczymi. O ile granice flamandzkiej i francuskojęzycznej wspólnoty kulturowej są zbieżne z granicami flamandzkiego i walońskiego regionu gospodarczego, o tyle niemieckojęzyczna wspólnota kulturowa znajduje się w obrębie walońskiego regionu gospodarczego, zaś brukselski region gospodarczy, zdominowany przez francuskojęzyczną większość mieszkańców, leży w granicach flamandzkiej wspólnoty kulturowej<sup>18</sup>. Regiony i wspólnoty dysponują określoną autonomią, ale nie posiadają statutów autonomicznych. Między ustawami centralnych organów władzy

\* W tekście nie uwzględniono zmian w konstytucji Belgii dokonanych w połowie 1993 r.

<sup>15</sup> *Ibidem*, ss. 135, 137.

<sup>16</sup> *Ibidem*, ss. 149, 151, 157, 159, szerzej na temat kompetencji federacji i krajów w zakresie administracji państwowej oraz wymiaru sprawiedliwości por. P. Sarnecki, *op. cit.*, ss. 31-42.

<sup>17</sup> *Verfassung des Königreiches Belgien*. W: *Die Verfassungen der EG-Mitgliedstaaten*. München 1990, ss. 1, 10-12, 19-20.

<sup>18</sup> Por. C. W. Mütter, *Die belgische Staatsreform von 1980*. W: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 1985, s. 147; L. P. Suetens, *Föderalismus und Regionalismus in Europa. Landesbericht Belgien*. W: F. Ossenbühl, *op. cit.*, s. 272.

państwowej a dekretemi korporacji terytorialnych nie istnieje żadna hierarchia normatywna; dekrety wspólnot kulturowych i regionów gospodarczych mają tę samą rangę co ustawy państwowe.

Pozycja prawna wspólnot kulturowych i regionów gospodarczych opiera się na gwarancjach konstytucyjnych, nie zaś na gwarancjach wynikających ze zwykłej ustawy państwowej; zarówno ich liczba, jak też samo istnienie określone są w konstytucji. Istnienie wspólnot kulturowych opiera się na postanowieniach art. 3<sup>ter</sup>, 59<sup>bis</sup>, 59<sup>ter</sup>, zaś istnienie regionów gospodarczych na postanowieniach art. 107<sup>quater</sup> konstytucji belgijskiej<sup>19</sup>. Ich status i uprawnienia mogą zostać zmienione wyłącznie decyzją o nowelizacji konstytucji, do której wymagana jest kwalifikowana większość 2/3 głosów w każdej z obu izb parlamentarnych – Izbie Reprezentantów i Senacie – (art. 131)<sup>20</sup> i niezależnie od tego zwykła większość głosów w obu grupach językowych. Decyzja taka nie może zatem być podjęta na podstawie zwykłej ustawy. Spory kompetencyjne między państwem a wspólnotami kulturowymi lub regionami gospodarczymi mogą rozstrzygać trzy niezależne instytucje: Rada Państwa, Komitet Konsultacyjny i Sąd Rozjemczy. Rada Państwa – utworzona w 1946 r. – jest organem doradczym rządu i parlamentu w sprawach ustawodawczych i równocześnie organem kontrolującym działalność administracyjną. Jeżeli stwierdzi ona przekroczenie kompetencji przez jedną ze stron konfliktu, to przekazuje przedmiot sporu istniejącemu od 1980 r. Komitetowi Konsultacyjnemu; w jego skład wchodzi na zasadzie parytetu niezależni przedstawiciele obu wielkich grup językowych oraz delegaci centralnych organów władzy państwowej i korporacji regionalnych zaangażowanych w sporze kompetencyjnym. Zainteresowani mogą poza tym odwołać się bezpośrednio do Komitetu Konsultacyjnego. Jeżeli Komitet nie rozstrzygnie konfliktu na zasadzie porozumienia stron, to odwołują się oni ostatecznie do istniejącego od 1984 r. Sądu Arbitrażowego, złożonego z 12 sędziów, po 6 z każdej wielkiej grupy językowej. Bez decyzji tego sądu, rozpatrującego w ostatniej instancji, państwo nie może zmusić korporacji regionalnych do żadnych działań niezgodnych z ich interesami. Pozycja prawna, jaką posiadają wspólnoty kulturowe i regiony gospodarcze Belgii wskazują na to, iż są one nie tyle podporządkowanymi, ile raczej przyporządkowanymi i skoordynowanymi z centralnymi organami władzy państwowej korporacjami terytorialnymi prawa publicznego<sup>21</sup>.

Ta stosunkowo silna pozycja prawna jednostek regionalnych w odniesieniu do polityki wewnętrznej nie znajduje potwierdzenia w stosunku do polityki międzynarodowej. Osobowość międzynarodowoprawną posiadają wyłącznie wspólnoty kulturowe, nie dysponują nią natomiast regiony gospodarcze. Pełna swoboda w korzystaniu z przysługujących wspólnotom upraw-

<sup>19</sup> *Verfassung des Königreiches Belgien...*, ss. 1, 10-13, 19-20.

<sup>20</sup> *Ibidem*, ss. 24-25.

<sup>21</sup> L. P. Suetens, *op. cit.*, ss. 294-296.

nień traktatowych, uprawnień odnoszących się do współpracy międzynarodowej w sferze kultury i szkolnictwa, jest jednakże ograniczona przez art. 68 konstytucji belgijskiej, zgodnie z którym jedynie król jest upoważniony do zawierania traktatów<sup>22</sup>.

Uprawnienia ustawodawcze wspólnot kulturowych zostały określone przez konstytucję w wyniku jej nowelizacji w 1980 r. i w 1988 r., zaś uprawnienia regionów gospodarczych przez ustawy o randze konstytucyjnej, czyli ustawy uchwalone większością 2/3 głosów obu izb parlamentu belgijskiego oraz zwykłą większością głosów obu wielkich grup językowych, reprezentowanych w tym parlamencie. Do uchwalenia owych ustaw w 1988 r. niezbędne było utworzenie wielkiej koalicji złożonej z Partii Chrześcijańsko-Społecznej i Belgijskiej Partii Socjalistycznej.

Uprawnienia ustawodawcze wspólnot kulturowych obejmują szkolnictwo, regulowanie spraw związanych z użyciem języków w administracji, szkolnictwie i innych urzędowych sferach kontaktów międzyludzkich, szeroko pojęte sprawy życia kulturowego, politykę ochrony zdrowia, rodziny, młodzieży, opieki społecznej, pomocy dla osób niepełnosprawnych i w podeszłym wieku, politykę wobec zatrudnionych obcokrajowców, pomoc społeczną dla więźniów, współpracę między wspólnotami, regulowanie współpracy międzynarodowej w sprawach objętych kompetencjami wspólnot, włącznie z prawem zawierania traktatów<sup>23</sup>.

Na uprawnienia ustawodawcze regionów gospodarczych składają się: ochrona środowiska naturalnego, budownictwo komunalne i transport, polityka energetyczna, zatrudnienie, polityka gospodarcza (m.in. rozwój gospodarczy, polityka innowacji i restrukturyzacji, inwestycje komunalne), współpraca gospodarcza z zagranicą w ramach układów międzynarodowych państwa, polityka rolna (w szczególności polityka strukturalna i subwencyjna) i wreszcie polityka przestrzennego zagospodarowania. W odróżnieniu od wspólnot kulturowych regiony gospodarcze nie posiadają kompetencji w zakresie zawierania układów międzynarodowych.

W dziedzinie władzy wykonawczej wspólnoty kulturowe i regiony gospodarcze rozporządzają większymi uprawnieniami niż w sferze władzy ustawodawczej; posiadają bowiem kompetencje administracyjne zarówno w tych dziedzinach, w których przysługują im uprawnienia ustawodawcze, jak też w sferze uprawnień ustawodawczych państwa. Kompetencje administracyjne nie opierają się jednakże bezpośrednio na konstytucji, lecz są ustawowo delegowane przez państwo. Istnieją wszakże uprawnienia ustawodawcze państwa, których realizacja jest delegowana do niższych – aniżeli wspólnoty

<sup>22</sup> *Verfassung des Königreiches Belgien...*, s. 14; por. również J. Fitzmaurice, *The Politics of Belgium – Crisis and Compromise in a Plural Society*. London 1983, ss. 111-112; F. Delperee, *La réforme de l'Etat. I: La voie federale*. „Journal des Tribunaux” (Bruxelles) nr 5489/1989, ss. 1-2.

<sup>23</sup> *Verfassung des Königreiches Belgien...*, ss. 10-13.

i regiony – ogniw struktury terytorialnej. Regiony gospodarcze pełnią w dużym stopniu nadzór nad działalnością administracyjną prowincji i gmin<sup>24</sup>.

### 3. Włochy

Na struktury regionalne Włoch składa się 20 regionów wyposażonych w statuty o zróżnicowanej randze prawnej. 15 regionów posiada tzw. statut normalny, 5 zaś tzw. statut autonomiczny<sup>25</sup>. Statuty autonomiczne zostały uchwalone przez parlament włoski już w 1948 r. Jedyne statut autonomiczny dla Friuli-Wenecji Julijskiej przyjęty został w 1963 r. Podział Włoch na regiony nieautonomiczne nastąpił już w 1947 r., lecz dopiero przeprowadzenie wyborów do rad regionalnych, które decyzją centralnych organów władzy państwowej odbyły się w 1970 r., sprawiło, iż zaczęły one funkcjonować jako korporacje samorządu terytorialnego<sup>26</sup>.

Gwarancje autonomii dla ludności niemieckojęzycznej, zamieszkującej Górą Adygę (Południowy Tyrol), zawierało już porozumienie włosko-austriackie podpisane w 1946 r., które włączone zostało potem do paryskiego traktatu pokojowego z 1947 r. jako jego załącznik. Przestrzeganie jego realizacji było w przeszłości przedmiotem sporu włosko-austriackiego. Dokonane później połączenie Górnej Adygi z Trydentem i utworzenie na ich bazie regionu autonomicznego Trydent-Górna Adyga doprowadziło do zmajoryzowania mniejszości niemieckojęzycznej przez ludność włoską. Mniejszość niemieckojęzyczna, wspierana przez rząd austriacki, potraktowała połączenie jako akt równoznaczny z podważeniem gwarancji autonomicznych, wynikających z traktatu pokojowego. W 1959 r. Austria złożyła w ONZ projekt rezolucji w tej sprawie. ONZ przyjmując ów projekt, zobowiązała obie strony do pertraktacji dyplomatycznych na temat wprowadzenia w życie postanowień traktatu paryskiego. Dopiero w 1992 r. stronom konfliktu udało się wypracować pakiet 137 uzgodnień, satysfakcjonujący zarówno Rzym, jak i Wiedeń, oraz złożyć w ONZ za pośrednictwem swoich ambasadorów oświadczenia o rozwiązaniu sporu południowotyrolskiego. Istota owego kompromisu polegała na tym, iż omijając prawo narodów do samostanowienia, które mogłoby zostać zrealizowane na drodze referendum, zapewnił on władzom regionalnym Południowego

<sup>24</sup> L. P. Suetens, *op. cit.*, ss. 289-291.

<sup>25</sup> C. Tomuschat, *Italien als Regionalstaat – Zur Errichtung der Regionen mit Normalstatut*. „Die Verwaltung” 1973, s. 167 i nast.; W. Merkel, *Italien. Regionalismus, Regionen mit Normal- und Sonderstatut*. W: *Regionen und Regionalismus in Westeuropa...*, ss. 99-104.

<sup>26</sup> F. Merloni, *Italian Regions in the European Community*. W: M. Keating, B. Jones, *Regions in the European Community*. Oxford 1985, ss. 160-172; V. Onida, *Föderalismus und Regionalismus in Europa. Landesbericht Italien*, W: F. Ossenbühl, *op. cit.*, ss. 239-261; *Südtirols Autonomie 1990. Beschreibung der autonomen Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeiten des Landes Südtirol*. Bozen 1990.

Tyrolu szeroką autonomię w sferze gospodarczej i finansowej, zaś mniejszości niemieckojęzycznej prawa grupy językowej<sup>27</sup>.

Zgodnie z art. 116 konstytucji włoskiej statuty autonomiczne posiadają rangę ustaw konstytucyjnych, z kolei statuty normalne wynikają jedynie z postanowień konstytucji i mają rangę zwykłej ustawy. Regionami autonomicznymi są: Sardynia, Sycylia, Friuli-Wenecja Julijska, Trydent-Górna-Adyga i Valle d'Aosta. W obrębie regionów mieści się z kolei 95 prowincji i ponad 8000 gmin. Wszystkie regiony włoskie są korporacjami terytorialnymi, wyposażonymi w autonomię ustawodawczą i wykonawczą, zaś 5 spośród nich posiada szczególne prawa autonomiczne<sup>28</sup>.

Stosunki regionów autonomicznych z państwem regulują statuty autonomiczne. Jednakże państwo może w ramach swych uprawnień, przewidywanych przez konstytucję, zmieniać postanowienia statutów autonomicznych wbrew stanowisku władz regionalnych. Inaczej rzecz się ma w przypadku ustaw uchwalanych przez organy regionalne. Mogą one wprawdzie zostać zakwestionowane przez rząd włoski, ale o wejściu w życie owych uchwał decydują wszakże rady regionalne poprzez ich ponowne zatwierdzenie absolutną większością głosów. Prawo państwowe ma pierwszeństwo przed prawem regionów, tak jak prawo federalne w Republice Federalnej Niemiec ma pierwszeństwo przed prawem krajowym. Spory kompetencyjne między państwem a regionami rozstrzyga albo postępowanie rozjemcze przed sądem konstytucyjnym, albo – jeżeli ustawa regionalna jest sprzeczna z interesem narodowym Włoch – postępowanie przed parlamentem. Dotychczasowa praktyka wykazała, iż większość postępowań rozjemczych odnoszących się do ustaw państwowych, budzących kontrowersje organów regionalnych, nie kończyła się bynajmniej niepowodzeniem państwa. Ponieważ równocześnie rząd włoski rozporządza znacznymi możliwościami oddziaływania na ustawodawstwo regionów, organy regionalne konsultują wcześniej projekty swych ustaw z centralnymi organami władzy państwowej. Tak więc regiony włoskie – w porównaniu do regionów belgijskich i hiszpańskich, nie mówiąc już o krajach federacji Republiki Federalnej Niemiec – rozporządzają najważniejszymi kompetencjami ustawodawczymi, co bezpośrednio determinuje ich pozycję prawną w państwie<sup>29</sup>. Regiony posiadające statut autonomiczny dysponują bardzo ograniczonym zakresem ustawodawstwa zastrzeżonego wyłącznie dla siebie (np. organizacja administracji regionalnej, służba zdrowia, straż pożarna). Z kolei państwo wyposażone jest zarówno w przypadku regionów

<sup>27</sup> Por. szerzej na ten temat A. Unterberger, *Der Fall Südtirol. Modell für die Lösung ethnischer Konflikte? „Austria Today”* z. 2/1992, ss. 12-16.

<sup>28</sup> *Verfassung der Republik Italien. W: Die Verfassungen...*, s. 224.

<sup>29</sup> S. Casses, D. Serrani, *Moderner Regionalismus in Italien. Kooperation zwischen Staat und Regionen und Regionen untereinander auf der Grundlage des Gesetzes Nr. 382 vom 22 VII 1975. W: Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 1978, s. 23 i nast.

autonomicznych, jak też nieautonomicznych, w bardzo szerokie kompetencje w zakresie ustawodawstwa ramowego (art. 117 konstytucji)<sup>30</sup>. Posiada ono również szeroki zakres uprawnień zastrzeżonych wyłącznie dla siebie. Wszystkie ustawy regionalne podlegają kontroli prewencyjnej państwa poprzez hierarchizację norm; państwo uprawnione jest do wydawania norm podstawowych, zaś regiony mogą je jedynie uzupełniać i konkretyzować. Kompetencje ustawodawcze regionów obejmują transport i komunikację regionalną, budownictwo komunalne i mieszkaniowe, regionalny rozwój gospodarczy, rolnictwo i rybołówstwo, politykę energetyczną i ochronę środowiska, politykę zagospodarowania przestrzennego, turystykę i rzemiosło, organizację opieki społecznej oraz podział administracyjny gmin. W dziedzinie stosunków z zagranicą uprawnienia regionów opierają się wyłącznie na możliwości ogólnej współpracy z instytucjami międzynarodowymi, bez prawa zawierania układów między państwowych i ingerencji w politykę zagraniczną państwa<sup>31</sup>.

Regiony włoskie – podobnie jak wspólnoty kulturowe i regiony gospodarcze w Belgii – rozporządzają uprawnieniami wykonawczymi zarówno w stosunku do własnych uprawnień ustawodawczych, jak też w odniesieniu do ustawodawstwa państwowego. Podobnie jak w Belgii, tak również we Włoszech kompetencje wykonawcze nie opierają się bezpośrednio na konstytucji, lecz są ustawowo delegowane przez państwo. Niemniej jednak to właśnie kompetencje wykonawcze, nie zaś wąskie uprawnienia ustawodawcze, decydują w dużym stopniu o stosunkowo silnej pozycji regionów włoskich. W odróżnieniu od Belgii, regiony włoskie nie nadzorują bezpośrednio prowincji w realizacji ich zadań administracyjnych, lecz czyni to państwo<sup>32</sup>.

#### 4. Hiszpania

Struktury regionalne w Hiszpanii obejmują 17 wspólnot autonomicznych. Dalszymi ogniwami w podziale terytorialnym kraju są 33 prowincje i ponad 8000 gmin, przy czym 7 wspólnot autonomicznych składa się jedynie z 1 prowincji, zaś pozostałe z kilku<sup>33</sup>. Wspólnoty autonomiczne są korporacjami terytorialnymi, wyposażonymi we własne statuty autonomiczne. Statuty te są źródłem prawa, ale jako takie nie gwarantuje jeszcze zdolności wspólnot do działań autonomicznych w sferach objętych autonomią, tj. w sferze ustawodawczej, administracyjnej i sądowniczej, albowiem zdolność taką zapewnia jedynie ściśle współdziałanie centralnych organów władzy państwowej ze

<sup>30</sup> *Verfassung der Republik Italien...*, s. 224.

<sup>31</sup> V. Onida, *op. cit.*, s. 258.

<sup>32</sup> *Ibidem*, ss. 251-257; C. Tomuschat, *op. cit.*, s. 167 i nast.

<sup>33</sup> M. J. Montoro Chiner, *Föderalismus und Regionalismus in Europa. Landesbericht Spanien*. W: F. Ossenbühl, *op. cit.*, s. 174.

wspólnotami. Statuty owe są zatem *lex sui generis*, gdyż nie pełnią one ani roli konstytucji wspólnot autonomicznych, jak konstytucje krajów w Republice Federalnej Niemiec, ani też nie są one ustawami o randze konstytucyjnej, jak statuty autonomiczne we Włoszech.

Regionalizacja Hiszpanii zainicjowana została w następstwie uchwalenia w 1978 r. nowej konstytucji<sup>34</sup>. Konstytucja przewidywała różne drogi prowadzące do uzyskania statutu wspólnoty autonomicznej. Z inicjatywą wszczęcia procesu autonomizacyjnego występowały albo rady prowincji, przy czym wymagało to zgody co najmniej 2/3 ogólnej liczby gmin istniejących w danej wspólnotcie (art. 143 ust. 2), albo tzw. prowizoryczne organy autonomiczne, istniejące w Katalonii, Kraju Basków i Galicji (art. 151 ust. 2), które już przed 1978 r. dysponowały prowizorycznym statusem autonomicznym<sup>35</sup>. Poza tym nie należy pomijać faktu, iż realizacja uprawnień autonomicznych przez wspólnoty była zróżnicowana. Wspólnoty, które wszczywały proces autonomizacji na podstawie korzystniejszej pozycji wyjściowej (Katalonia, Kraj Basków, Galicja i Andaluzja)<sup>36</sup> – realizowały swe uprawnienia od zaraz. Z kolei pozostałe wspólnoty mogły to uczynić po upływie pięciu lat od daty zaaprobowania przez parlament hiszpański (*Kortezy*) projektów ich statutów autonomicznych, co zresztą nie nastąpiło do dnia dzisiejszego.

Statuty autonomiczne regulują również – podobnie jak we Włoszech – stosunki regionów autonomicznych z państwem<sup>37</sup>. Państwo nie jest jednak w stanie – w odróżnieniu od Włoch – samodzielnie zmieniać zawarte w nich postanowienia. Inicjatywa w tej sprawie wychodzi wprawdzie od organów regionalnych, same statuty zaś zawierają bardzo dokładne sposoby postępowania na wypadek podejmowanej rewizji, ale każda zmiana warunkowana jest zgodą hiszpańskiego parlamentu, a w niektórych przypadkach pozytywnym wynikiem referendum (art. 147 ust. 3 i art. 152 ust. 2)<sup>38</sup>.

W Hiszpanii – podobnie jak w Republice Federalnej Niemiec i we Włoszech – prawo państwa ma pierwszeństwo przed prawem regionów. Jednocześnie nie funkcjonuje tutaj – podobnie jak we Włoszech – choćby zbliżona do federalnej systematyki niemieckiej zasada wierności regionów wobec państwa. Ale obowiązuje z kolei zasada przymusu oparta na

<sup>34</sup> M. J. Montoro Chiner, *Spanien als Staat der Autonomen Gemeinschaften*. „Die öffentliche Verwaltung” 1987, s. 85 i nast.; D. Nohlen, *Regionalismus in Spanien*. „Aus Politik und Zeitgeschichte” Bd. 12, 1980, s. 39 i nast.

<sup>35</sup> *Verfassung des Königreiches Spanien*. W: *Die Verfassungen...*, ss. 388-394.

<sup>36</sup> Andaluzja rozpoczęła proces autonomizacji również w sposób przyspieszony na podstawie art. 151, ust. 1 konstytucji; M. J. Montoro Chiner, *Föderalismus...*, ss. 167-198; U. Liebert, *Spanien. Das Experiment einer spanischen Nation, der Nationalitäten und Regionen*. W: *Regionen und Regionalismus in Westeuropa...*, ss. 146-149.

<sup>37</sup> U. Liebert, *op. cit.*, s. 149.

<sup>38</sup> *Verfassung des Königreiches Spanien...*, ss. 389, 394-395.

postanowieniach art. 155 ust. 1 konstytucji hiszpańskiej<sup>39</sup>, przypominająca postanowienia art. 37 Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec. Kontrolę państwa nad działalnością organów wspólnot autonomicznych sprawuje rząd, lecz odnosi się ona jedynie do funkcjonowania urzędów, przekazanych owym wspólnotom przez tenże rząd (art. 150 ust. 2 i art. 153)<sup>40</sup>. Relacje między państwem a wspólnotami autonomicznymi w Hiszpanii są czymś pośrednim między systematyką niemiecką a włoską.

Uprawnienia ustawodawcze wspólnot autonomicznych opierają się zatem zarówno na gwarancjach konstytucyjnych, albowiem art. 148 ust. 1 konstytucji zastrzega dla nich określony zakres kompetencji<sup>41</sup>, jak też wynikają z ich własnych statutów autonomicznych. Podział kompetencji między państwem a wspólnotami autonomicznymi w dziedzinie ustawodawstwa wyraża się w istnieniu wyłącznego ustawodawstwa państwowego, ustawodawstwa konkurencyjnego, polegającego – inaczej niż w Republice Federalnej Niemiec – na tym, iż działalność ustawodawcza państwa nie wyklucza działalności ustawodawczej wspólnot, ustawodawstwa podzielnego, przy czym linia podziału przebiega tutaj między ustawodawstwem ramowym państwa a ustawodawstwem wykonawczym wspólnot, i wreszcie w istnieniu wyłącznego ustawodawstwa wspólnot<sup>42</sup>. Proces realizacji uprawnień ustawodawczych przez wspólnoty charakteryzuje się wyraźną ambiwalencją. Z jednej strony istnieją bowiem zarówno tendencje polityczne, jak też gwarancje konstytucyjne (art. 150 ust. 1 i 2) odnośnie do ograniczania kompetencji państwa w zakresie ustawodawstwa podzielnego<sup>43</sup>. Skorzystały z nich dotąd dwie wspólnoty autonomiczne (Wyspy Kanaryjskie i Walencja), nabywając przy tym uprawnienia równe kompetencjom Katalonii, Kraju Basków, Galicji i Andaluzji. Z drugiej strony daleko sięgająca zależność finansowa od państwa uniemożliwia, zwłaszcza małym wspólnotom autonomicznym, pełne wykorzystywanie przysługujących im uprawnień.

Ustawodawstwo konkurencyjne obejmuje kulturę i badania naukowe; wspólnoty troszczą się o rozwój kultury i badań naukowych na własnym terytorium, jednocześnie jednak państwo jest odpowiedzialne za koordynację i wspieranie działalności kulturalnej oraz badań naukowych. Ustawodawstwo podzielne odnosi się do prawa pracy, prawa cywilnego, zabezpieczenia socjalnego, bezpieczeństwa publicznego z możliwością utworzenia przez wspólnotę własnych sił policyjnych, zdrowia i higieny, rybołówstwa morskiego, ochrony środowiska, środków masowego przekazu i wychowania. Na wyłączne ustawodawstwo wspólnot składają się: organizacja własnych instytucji auto-

<sup>39</sup> *Ibidem*, s. 395.

<sup>40</sup> *Ibidem*, ss. 393, 395.

<sup>41</sup> *Ibidem*, s. 390.

<sup>42</sup> M. J. Montoro Chiner, *Föderalismus...*, ss. 181-186.

<sup>43</sup> *Verfassung des Königreiches Spanien...*, s. 393.



nomicznych, ustalanie zasięgu terytorialnego gmin i miast, polityka zagospodarowania przestrzennego, budownictwo komunalne i mieszkaniowe, transport i komunikacja, rolnictwo, leśnictwo, rybołówstwo śródlądowe, sport i rekreacja, opieka społeczna z wyjątkiem zabezpieczenia socjalnego, handel dziełami sztuki oraz budowa i użytkowanie instalacji nawadniających i kanałów. Wspólnoty autonomiczne mogą występować jako strona w obrocie międzynarodowoprawnym, lecz tylko w odniesieniu do wyżej wymienionych, przysługujących im kompetencji. Jednocześnie, zgodnie z art. 149 ust. 3 konstytucji hiszpańskiej, wszystkie uprawnienia, które nie są wyraźnie wymienione w statutach wspólnot autonomicznych, przysługują państwu<sup>44</sup>. Konstytucja hiszpańska przyznaje wyłącznie państwu, nie zaś wspólnotom autonomicznym, kompetencje w zakresie zawierania układów międzypaństwowych. Tylko państwo gwarantuje też ich realizację. Kompetencje ustawodawcze hiszpańskich wspólnot autonomicznych stanowią zarówno pod względem formy, jak też treści, układ pośredni między rozwiązaniem belgijskim i włoskim, przyznającym w zasadzie uprawnienia ustawodawcze państwu i jego organom władzy ustawodawczej, a rozwiązaniem niemieckim, odpowiadającym systematyce państwa federalnego.

Hiszpańskie wspólnoty autonomiczne – podobnie jak regiony włoskie oraz wspólnoty kulturowe i regiony gospodarcze w Belgii – realizują w praktyce zarówno własne uprawnienia ustawodawcze, jak też ustawodawstwo państwowe. Podobnie jak w Belgii i we Włoszech, tak również w Hiszpanii uprawnienia wykonawcze wspólnot autonomicznych nie opierają się bezpośrednio na konstytucji, lecz na ustawowej delegacji państwa. W odróżnieniu od Belgii i Włoch, podział kompetencji między państwem a wspólnotami autonomicznymi w Hiszpanii jest do pewnego stopnia zbliżony do podziału w Republice Federalnej Niemiec. Inaczej niż w Belgii, ale podobnie jak we Włoszech, hiszpańskie wspólnoty autonomiczne nie nadzorują bezpośrednio prowincji i ich działalności administracyjnej, lecz również znaczenie tych ostatnich jest niewielkie, albowiem od 1985 r. pełnią one rolę korporacji terytorialnych wspierających jedynie działalność administracyjną gmin.

Obok Republiki Federalnej Niemiec, Hiszpania jest jedynym<sup>45</sup> państwem Unii Europejskiej, którego struktury regionalne rozporządzają uprawnieniami sądowniczymi. W przypadku wszystkich pozostałych członków Unii Europejskiej wszelkie formy organizacji i funkcjonowania władzy sądowniczej leżą w gestii państwa. Regiony nie dysponują tam żadnymi uprawnieniami do współdziałania. Zgodnie z art. 152 ust. 1 i 2 konstytucji w każdej wspólnocie

<sup>44</sup> *Ibidem*, ss. 392-393.

<sup>45</sup> Jeżeli przestrzeganie ustaw językowych i kulturowych można zakwalifikować jako formę współdziałania belgijskich wspólnot kulturowych, ale nie regionów gospodarczych, w funkcjonowaniu państwowych władz wymiaru sprawiedliwości, to Belgia jest trzecim tego rodzaju państwem.

autonomicznej istnieje sąd najwyższy, którego orzeczenia we wszystkich sprawach prawnych, z wyjątkiem kwestii dotyczących ochrony państwa, mogą zostać jeszcze zaskarżone do Sądu Najwyższego Hiszpanii, rozpatrującego je w ostatniej instancji (art. 123 ust. 1)<sup>46</sup>.

<sup>46</sup> *Ibidem*, ss. 384, 394-395.