



OPINIE I KOMENTARZE FRDL SAMORZĄD TERYTORIALNY NA ŚWIECIE

nr 2/2024

SAMORZĄD LOKALNY I REGIONALNY W REPUBLICIE PORTUGALII

prof. dr hab. Jacek Wojnicki

Wprowadzenie

Republika Portugalii jest państwem położonym w zachodniej części Europy Południowej. Graniczy z Hiszpanią, a od zachodu i południa oblewają ją wody Atlantyku. Dodatkowo w skład Portugalii wchodzi dwa archipelagi wysp położonych na Oceanie Atlantyckim – Azory i Madera, czyni to Portugalię najdalej na zachód położonym państwem europejskim. Powierzchnia całkowita państwa wynosi ponad 92 tysiące km kw., a kraj zamieszkuje ponad 10 milionów obywateli. Stolica mieści się w Lizbonie, do innych większych aglomeracji zaliczamy zaś Porto, Coimbrę czy Bragę.

1. Zarys systemu administracji publicznej

Konstytucja Portugalii uchwalona w 1976 roku wymienia zasadę autonomii regionalnej wśród zasad naczelných państwa. Status tzw. *regionów autonomicznych* otrzymały jedynie dwa obszary – archipelagi Azorów i Madery. Kryterium ich wyróżnienia stanowiła specyfika geograficzna, ekonomiczna, społeczna, kulturowa oraz historyczne uwarunkowania. Ustrojodawca jednocześnie stanowi, iż autonomia regionów ma na celu zapewnienie demokratycznej partycypacji obywateli, rozwoju społeczno-gospodarczego oraz popieranie i obronę interesów regionalnych. Dodatkowym celem regionalizacji jest wzmocnienie jedności narodowej i więzi solidarności między wszystkimi Portugalczykami. Równocześnie konstytucja stanowi, iż regionalna autonomia polityczna administracyjna nie może naruszać zasady niepodzielności suwerenności państwa (art. 225).

Na strukturę terytorialną administracji publicznej Republiki Portugalskiej składa się także:

- 18 dystryktów (*distrito*),
- 305 gmin (*município*),
- 4207 parafii (*freguesia*).

Średnia powierzchnia gminy portugalskiej wynosi 301 km², a liczba mieszkańców to 32 300. Zaledwie 0,5% gmin liczy mniej niż 1 tysiąc mieszkańców, natomiast aż 25% gmin portugalskich zamieszkuje powyżej 10 tysięcy osób.

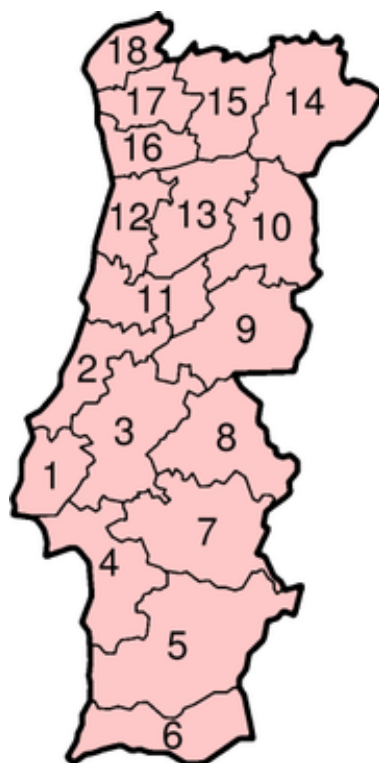


Tabela nr 1 – wykaz dystryktów w Republice Portugalskiej

LP	DYSTRYKT	OBSZAR	LUDNOŚĆ
1	Lisboa	2761 km ²	2 124 426
2	Leiria	3517 km ²	477 967
3	Santarém	6747 km ²	445 599
4	Setúbal	5064 km ²	815 858
5	Beja	10 225 km ²	154 325
6	Faro	4960 km ²	421 528
7	Évora	7393 km ²	170 535
8	Portalegre	6065 km ²	119 543
9	Castelo Branco	6675 km ²	208 069
10	Guarda	5518 km ²	173 831
11	Coimbra	3947 km ²	436 056
12	Aveiro	2808 km ²	752 867
13	Viseu	5007 km ²	394 844
14	Bragança	6608 km ²	148 808
15	Vila Real	4328 km ²	218 935
16	Porto	2395 km ²	1 867 986
17	Braga	2673 km ²	879 918
18	Viana do Castelo	2255 km ²	252 011

2. Rys historyczny władz lokalnych

W 1822 roku parlament Portugalii (Kortezy) wprowadził reformę administracyjną. Uchwalono ustawę o samorządzie lokalnym oraz przyjęto nowe zasady organizacji gminy. Państwo zostało podzielone na dystrykty, z których każdy obejmował kilka okręgów. W dystryktach rząd był reprezentowany przez generalnego administratora, którego mianował król. Okręgi natomiast wybierały swoich przedstawicieli do junty administracyjnej, która współpracowała w wypełnianiu zadań administracyjnych z administratorem. Zasady powyższe wzorowane były na systemie francuskim.

Na przełomie wieków (XIX i XX) podział administracyjny Portugalii kształtował się następująco: 21 okręgów (*comarcas*) oraz 292 gminy (*concelhos*). Istniało również ponad 4 tysiące parafii (*paróquias*), które pełniły zarówno funkcje kościelne, administracyjne (ewidencja ludności), jak i sądownicze. Na czele okręgów stali gubernatorzy (*governadores*), mianowani przez króla. Gminami kierowali zarządcy (*provedores*) wybierani przez rady gminne (*juntas*). Należy podkreślić, iż wybór dokonany przez radnych wymagał zatwierdzenia przez rząd. W parafiach władzę państwową reprezentowali wójtowie (*regedores*), wyznaczani przez gubernatorów. Oprócz tego oficjalnego podziału nadal posługiwano się pojęciem starych, historycznie ukształtowanych prowincji, zniesionych formalnie w 1835 roku. Prowincji było osiem: Minho, Trás os Montes, Beira, Estremadura, Alentejo, Algarve oraz Azory i Madera. Dwie ostatnie prowincje o charakterze wyspiarskim były traktowane jako integralna część Portugalii, a nie jako posiadłości zamorskie. Przyznano im jednak pewien zakres autonomii: Azorom w 1895 roku, a Maderze w 1905 roku.

Portugalia od 1835 roku jest również podzielona na dystrykty (*distritos*), będące zapożyczeniem departamentalnego modelu administracyjnego z Francji. Dystrykty początkowo pełniły funkcje pośredniego szczebla administracji państwowej – pomiędzy istniejącymi wówczas prowincjami a okręgami. Po 1959 roku stały się jedyną jednostką o ponadlokalnym charakterze. Dystryktów jest 18, a średnia liczba mieszkańców dystryktu wynosi 520 tysięcy.

Podczas dyktatury Antonio Salazara (lata 1932-1968) dokonano znacznej centralizacji administracji państwowej. Parlament dwukrotnie uchwalił kodeksy administracyjne: w 1936 oraz w 1940 roku. Zdecydowano wówczas, iż władza rządowa będzie dokonywać mianowania przewodniczących gmin oraz szefów parafii. Natomiast dotychczasowy podział administracyjny nie uległ zmianie. Konstytucja z 1933 roku wprowadzała dawne jednostki administracyjne – prowincje. Funkcjonowały one do 1959 roku, kiedy zostały ostatecznie zlikwidowane. Powyższy model władz lokalnych przetrwał do połowy lat 70. XX wieku, gdy w Portugalii nastąpiła demokratyzacja systemu politycznego.

W połowie lat 70. XX wieku powstały koncepcje podziału Portugalii na siedem regionów administracyjnych (pięć ukształtowanych w ramach dorzeczy największych rzek oraz dwie największe metropolie: Lizbona i Porto). Jednakże na początku lat 90. zarzucono tę koncepcję z obawy o zbyt dużą decentralizację władzy publicznej tj. utratę wpływu rządu na władze lokalne i regionalne.

Kształtowanie regionów administracyjnych zainicjowano w 1991 roku, gdy uchwalono ustawę ramową. Określała ona podstawowe zasady działania regionów, ich funkcje, kompetencje oraz strukturę administracyjną. Do podstawowych zasad funkcjonowania szczebla regionalnego zaliczyła zasady: subsydiarności, legalizmu i decentralizacji. Zgromadzenie Republiki w 1998 roku na mocy ustawy powołało konkretne regiony, tym samym etap przygotowań legislacyjnych dobiegł końca. Ustawa wprowadziła w miejsce dotychczasowych osiemnastu dystryktów – osiem regionów. Zgodnie z regulacjami konstytucyjnymi powołanie regionów wymagało potwierdzenia w ogólnonarodowym referendum.

Zostało ono przeprowadzone w listopadzie 1998 roku. Mieszkańcom Republiki zadano dwa pytania, pierwsze odnosiło się do zaakceptowania utworzenia szczebla regionalnego, natomiast drugie dotyczyło zgody na powołanie konkretnego regionu administracyjnego. Społeczeństwo portugalskie odrzuciło propozycję reformy administracyjnej, uzyskała ona poparcie jedynie 36,5 % głosujących. Oznaczało to utrzymanie dotychczasowej struktury administracyjnej z podziałem na dystrykty.

3. Podstawy prawne władz lokalnych

Bardzo szczegółowe regulacje prawno-konstytucyjne odnoszące się do samorządności lokalnej znajdziemy w konstytucji Portugalii - *tytuł VIII Władza lokalna*. Ustrojodawca portugalski deklaruje, iż demokratyczna organizacja państwa obejmuje istnienie jednostek władzy lokalnej. Jednostki władzy lokalnej są terytorialnymi osobami prawnymi i posiadają organy przedstawicielskie, które dążą do realizacji interesów społeczności lokalnej (art. 235 Konstytucji). W Republice Portugalskiej jednostkami władzy lokalnej są parafie, gminy oraz regiony administracyjne. Jednocześnie ustrojodawca stanowi, iż wielkie okręgi miejskie oraz wyspy mogą posiadać specyficzne formy organizacji władzy lokalnej i odsyła w przedmiotowym zakresie do regulacji ustawowych (art. 236 Konstytucji).

Konstytucja proklamuje wprowadzenie zasady decentralizacji administracyjnej. Do kompetencji zgromadzeń jednostki władzy lokalnej należy przyjmowanie założeń planu oraz budżetu. Jednocześnie ustrojodawca wskazuje na konieczność współpracy policji gminnych w utrzymaniu porządku publicznego (art. 237 Konstytucji).

Tworzenie i znoszenie gmin, a także zmiana ich granic następuje na mocy regulacji ustawowych. Upřednio należy przeprowadzić konsultacje z zainteresowanymi organami jednostek władzy lokalnej (gminami lub parafiami), o czym stanowi art. 249 Konstytucji.

Regulacje ustawowe dotyczące władz lokalnych i regionalnych w Portugalii są dość obszerne i obejmują:

- Dekret-ustawa z grudnia 1979 roku o utworzeniu pięciu regionalnych komisji koordynacyjnych;
- Dekret-ustawa z marca 1984 roku o organizacji i prowadzeniu parafii, gmin;
- Ustawa z marca 1987 roku - Statut Autonomiczny Regionu Azorów;
- Ustawa z czerwca 1991 roku - Statut Autonomiczny Regionu Madery;
- Ustawa z sierpnia 1991 roku o obszarach metropolitalnych Lizbony i Porto;
- Ustawa ramowa z sierpnia 1991 roku - Statut regionów autonomicznych;
- Ustawa z kwietnia 1998 roku o utworzeniu regionów autonomicznych;
- Ustawa z kwietnia 1998 roku o finansach Regionów Autonomicznych;
- Ustawa ze stycznia 2002 roku o organizacji władz lokalnych;
- Ustawa z maja 2003 roku o reformie systemu prawnego obszarów metropolitalnych.

4. Wybory i organy samorządu terytorialnego

Konstytucja Republiki określa podział władzy w jednostkach samorządu lokalnego. Władza jest w nich sprawowana przez zgromadzenie pochodzące z wyborów, posiadające uprawnienia uchwałodawcze oraz kolegialny organ wykonawczy, odpowiedzialny przed zgromadzeniem. Ustrojodawca portugalski proklamuje, iż zgromadzenia są wybierane w wyborach powszechnych, bezpośrednich, w głosowaniu tajnym przez obywateli ujętych w spisie wyborców na terenie danej jednostki, zgodnie z zasadą proporcjonalności. Konstytucja stanowi, iż kolegialny organ wykonawczy posiada zróżnicowaną liczbę członków, a jego przewodniczącym zostaje kandydat zajmujący pierwsze miejsce na liście, na którą oddano najwięcej głosów w wyborach do zgromadzenia lub do organu wykonawczego (zależnie od trybu wyborów ustanowionego w regulacji ustawowej).

Prawo zgłaszania kandydatów w wyborach lokalnych przysługuje: partiom politycznym i ich koalicjom oraz grupom obywateli posiadających prawo wyborcze (art. 239 Konstytucji). Organami przedstawicielskimi parafii są: zgromadzenie parafii oraz komitet parafii (art. 244 Konstytucji). Zgromadzenie parafii jest organem stanowiącym parafii. Jednocześnie na mocy regulacji ustawowych w parafiach o niewielkiej liczbie ludności zgromadzenie parafii zostaje zastąpione przez ogólne zebranie obywateli posiadających prawa wyborcze (art. 245 Konstytucji). Komitet parafii jest kolegiąlnym organem wykonawczym parafii (art. 246 Konstytucji). Parafie mogą łączyć się w zrzeszenia parafialne w celu administrowania wspólnymi sprawami. Tryb i zasady powoływania wspomnianych zrzeszeń określają regulacje ustawowe (art. 247 Konstytucji). Zgromadzenie parafii może przekazać organizacjom mieszkańców wykonywanie zadań administracyjnych, których realizacja nie wymaga władztwa publicznego (art. 248 Konstytucji).

Organami przedstawicielskimi gminy są zgromadzenie gminne oraz izba gminna (art. 250 Konstytucji). Zgromadzenie gminne jest organem stanowiącym gminy. Składa się z: członków wybranych w bezpośrednich wyborach oraz przewodniczących komitetów parafii z danej gminy. Ustrojodawca stanowi, iż liczba radnych pochodzących z wyboru musi być większa od liczby radnych zasiadających w zgromadzeniu z mocy prawa (art. 251 Konstytucji). Natomiast izba gminna jest kolegiąlnym organem wykonawczym (art. 252 Konstytucji). Gminy mogą łączyć się w zrzeszenia i federacje w celu wspólnego administrowania wspólnymi sprawami. Regulacje ustawowe mogą również przyznać wspomnianym zrzeszeniom i federacjom własne zadania i kompetencje (art. 253 Konstytucji).

Ustrojodawca portugalski stanowi, iż mieszkańcy danej jednostki władzy lokalnej mogą rozstrzygać w referendum sprawy należące do swojej kompetencji (art. 240 Konstytucji). Zgodnie z konstytucją, regulacje ustawowe mogą przyznać prawo wystąpienia z inicjatywą referendum obywatelom posiadającym prawo wybierania (art. 240 Konstytucji).

Zgromadzenie parafii jest wybierane w bezpośrednim głosowaniu powszechnym. Jego kadencja została określona przez regulacje ustawowe na 4 lata. Komitet parafii składa się natomiast z przewodniczącego i radnych wybieranych przez zgromadzenie. Do jego zadań należy przygotowywanie i wdrażanie decyzji podjętych przez zgromadzenie parafii.

Zgromadzenie gminne jest wybierane w bezpośrednim głosowaniu powszechnym w oparciu o system proporcjonalny rozdziału mandatów. Liczy od 15 do 20 członków. Monitoruje działalność organu wykonawczego oraz przedstawia wytyczne odnośnie planów rozwoju gminy. Z kolei izba gminna, której kadencja trwa 4 lata, składa się z przewodniczącego i członków wybranych w bezpośrednim głosowaniu powszechnym. Do jej kompetencji należy przygotowywanie i wdrażanie decyzji zgromadzenia gminnego. Została także wyposażona w dość szerokie uprawnienia zarządzające w ramach administracji gminnej.

Do władz regionalnych zaliczamy: regionalne zgromadzenie ustawodawcze oraz rząd regionalny. Reprezentantem interesu państwa w regionie jest Minister Republiki powoływany przez Prezydenta Republiki. Zgromadzenie regionalne posiada kompetencje w dziedzinie stanowienia prawa. Do jego zadań należy: uchwalanie budżetu, planu rozwoju społeczno-gospodarczego, planu finansowego oraz dostosowywanie narodowego systemu podatkowego do specyfiki regionu. Zgromadzenie regionalne jest wybierane w wyborach powszechnych, z kolei przewodniczący rządu regionalnego jest powoływany przez ministra Republiki. Minister jest obowiązany uwzględnić wyniki wyborów do zgromadzenia regionalnego. Pozostałych członków rządu regionalnego także powołuje minister Republiki, ale działa w tym zakresie na wniosek przewodniczącego rządu. Rząd regionalny ponosi odpowiedzialność polityczną przed zgromadzeniem ustawodawczym.

Na czele dystryktu stoi Gubernator Cywilny mianowany przez Rząd. Jego podstawowe zadanie to funkcja nadzorcza nad władzami lokalnymi, sprawowana w imieniu państwa. Wykonuje także uprawnienia delegowane przez Ministra Spraw Wewnętrznych. Oprócz Gubernatora Cywilnego na szczeblu dystryktu funkcjonują także: Zgromadzenie Dystryktu oraz Rada Doradcza. W skład Zgromadzenia Dystryktu wchodzi: przewodniczący Zgromadzeń Gminnych z terenu dystryktu, przewodniczący Izby Gminnych z terenu dystryktu oraz po jednym przewodniczącym Komitetu Parafii wybranego z każdego Zgromadzenia Gminnego. Posiedzenia zwołuje – w miarę potrzeby – przewodniczący Zgromadzenia Dystryktu. Natomiast Rada Doradcza składa się z Gubernatora Cywilnego, czterech członków wybranych przez Zgromadzenie Dystryktu ze swojego składu oraz czterech osób będących specjalistami w danej dziedzinie. Rada Doradcza wydaje opinie w sprawach przedstawionych przez Gubernatora Cywilnego.

5. Zadania samorządu terytorialnego

Regiony autonomiczne posiadają uprawnienia własne i polegające na współudziale w uprawnieniach państwa (udział w opracowaniu i wykonywaniu polityki finansowej). Można dokonać podziału uprawnień własnych na polityczne i normatywne oraz administracyjne. Do tych drugich zalicza się np. realizację władzy wykonawczej. Szczególnie istotne jest wyposażenie regionów autonomicznych w uprawnienia ustawodawcze. Regiony autonomiczne posiadają uprawnienia wydawania aktów ustawodawczych w dziedzinie materii z zakresu tzw. specjalnego interesu regionów, działając zarówno z upoważnienia parlamentu, jak i z własnej inicjatywy. Ponadto regiony są władne rozwijać tzw. ustawy podstawowe w dziedzinie materii nie zarezerwowanych do kompetencji parlamentu.

Do uprawnień regionów autonomicznych zalicza się: dziedzictwo kulturowe i twórczość kulturalną, ochronę środowiska i równowagę ekologiczną; ochronę przyrody i zasobów naturalnych, zdrowia publicznego; rozwój rybołówstwa i rolnictwa; rozwój handlu i przemysłu, organizację administracji regionalnej. Dodatkowo do zakresu kompetencji regionalnych regulacje prawno-konstytucyjne zaliczają: ustalanie planu rozwoju społeczno-gospodarczego, budżetu, planu finansowego oraz udział w przygotowaniu planu narodowego. Regiony biorą także udział w ustalaniu i wykonaniu polityki podatkowej, pieniężnej, finansowej.

Do administracyjnych zadań parafii należą uprawnienia współdzielone z gminami oraz zadania własne. W pierwszej kategorii mieszczą się następujące zadania: rozwój lokalny i ochrona środowiska; sieć infrastruktury publicznej; ochrona zdrowia i warunki sanitarne; troska o dzieci i osoby starsze; edukacja, kultura i rekreacja. Natomiast w drugiej kategorii znajdujemy: zarządzanie własnością parafii; prowadzenie rejestru wyborców; prowadzenie prac publicznych oraz utrzymywanie dróg publicznych na terenie parafii.

Do administracyjnych zadań gmin należy zaliczyć: zarządzanie majątkiem gminnym i infrastrukturą techniczną miast i wsi; tworzenie publicznych sieci energetycznych, transportowych i komunikacyjnych oraz kwestie edukacji i kultury. Dodatkowy element stanowią wspomniane uprzednio uprawnienia gminne współdzielone z parafiami.

Równocześnie w Portugalii dostrzec można konstytucjonalizację prawa miejscowego wydawanego przez jednostki lokalne. Ustrojodawca portugalski stanowi, iż jednostki władzy lokalnej posiadają uprawnienia do stanowienia aktów podstawowych w granicach określonych w Konstytucji, ustawach oraz aktach prawnych władzy lokalnej stopnia wyższego lub władz nadzorczych (art. 241 Konstytucji).

6. Finanse władz lokalnych

Jednostki władzy lokalnej zostają wyposażone w majątek oraz własne finanse. Ustrojodawca portugalski odsyła do regulacji ustawowej w kwestii systemu finansów lokalnych deklarując jednocześnie, iż ma na celu sprawiedliwy podział dochodów publicznych przez państwo i jednostki władzy lokalnej. Drugi cel stawiany przez ustrojodawcę zakłada wyrównywanie różnic w niezbędnym zakresie pomiędzy jednostkami terytorialnymi. Dochody własne jednostek władz lokalnych obejmują dochody pochodzące z zarządzania majątkiem komunalnym, za korzystanie z usług komunalnych oraz z podatków lokalnych (art. 238 Konstytucji).

Na zasadach określonych w regulacjach ustawowych gminy mają prawo do udziału w dochodach z podatków bezpośrednich. Równocześnie gminy posiadają dochody własne z danin publicznych (art. 254 Konstytucji).

Ustawa nr 42/98 określa kwestie finansów władz lokalnych (parafii oraz gmin). Gminy zostały wyposażone w prawo stanowienia podatków: podatku od nieruchomości, podatku od pojazdów mechanicznych oraz tzw. *derrama*. Ten ostatni typ podatku może być nakładany przez gminy i obejmować do 10% podatku dochodowego firm biorąc pod uwagę działalność danej firmy w konkretnej gminie. Gminy zostały także wyposażone w prawo pobierania opłat lokalnych od licencji udzielanych przez gminy: pozwolenia budowlane, miejsca parkingowe. Gminy pobierają także opłaty za korzystanie z usług komunalnych. Natomiast parafie zostały wyposażone w prawo pobierania opłat lokalnych od licencji udzielanych przez parafie: miejsca handlu ulicznego, miejsca handlu przy cmentarzach oraz opłata za posiadanie psów. Parafie pobierają także opłaty za korzystanie z usług komunalnych. Do dochodów własnych parafii oraz gmin należą także spadki, zapisy oraz darowizny.

7. Nadzór nad samorządem terytorialnym

Konstytucja określa kryterium nadzoru sprawowanego nad jednostkami władzy lokalnej; ma on polegać na kontroli przestrzegania prawa. Zastosowanie środków nadzoru, które ograniczają autonomię lokalną, musi być poprzedzone konsultacjami z organami danej jednostki lokalnej. Jednocześnie ustrojodawca portugalski stanowi, iż rozwiązanie organów jednostek władzy lokalnej może nastąpić jedynie z powodu działań lub zaniechań stanowiących poważne naruszenie prawa (art. 242 Konstytucji). Uprawnienia nadzorcze zostały przekazane rządowi jako najwyższemu organowi administracji publicznej.

Prezydent Republiki został wyposażony w kompetencje nadzorcze względem władz regionalnych. Głowa państwa ma prawo do rozwiązania regionalnych organów władzy, działając z własnej inicjatywy lub na wniosek rządu. Wcześniej jednakże musi przeprowadzić konsultacje ze Zgromadzeniem Republiki oraz Radą Państwa. Drugim istotnym uprawnieniem Prezydenta Republiki jest prawo do powoływania i odwoływania Ministra Republiki działającego w regionach autonomicznych. Wykonując to uprawnienie głowa państwa działa jednakże na wniosek Rządu i zasięga opinii Rady Państwa.

Kadencja Ministra Republiki trwa tyle, co kadencja Prezydenta Republiki i ulega wygaśnięciu wraz z objęciem urzędu przez nowego Ministra Republiki. Minister Republiki może – z upoważnienia Rządu – otrzymać tymczasowo kompetencje w zakresie nadzoru nad państwowymi służbami w danym regionie. W przypadku opróżnienia urzędu, podczas nieobecności oraz w sytuacji zaistnienia przeszkód w sprawowaniu urzędu, Ministra Republiki zastępuje przewodniczący regionalnego zgromadzenia ustawodawczego (art. 230 Konstytucji).

Do kompetencji Ministra Republiki należy podpisywanie i zarządzanie opublikowaniem regionalnych dekretów ustawodawczych oraz regionalnych dekretów wykonawczych. Minister Republiki podpisuje dekret regionalnego zgromadzenia ustawodawczego w ciągu 15 dni od dnia otrzymania dekretu lub od dnia opublikowania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego orzekającego o konstytucyjności norm w nim zawartych. Równocześnie Minister Republiki ma prawo zastosować prawo weta i zwrócić w umotywowanym orędziu dekret do Zgromadzenia Ustawodawczego w celu ponownego rozpatrzenia. W przypadku potwierdzenia głosowania przez regionalne zgromadzenie ustawodawcze bezwzględną większością ogólnej liczby swoich członków, Minister Republiki jest obowiązany podpisać dekret regionalny w ciągu 8 dni od jego otrzymania. Natomiast w przypadku dekretu rządu regionalnego, Minister Republiki podpisuje dekret w ciągu 20 dni od dnia jego otrzymania. Minister Republiki ma prawo skorzystać w tym przypadku z weta i zakomunikować rządowi regionalnemu w formie pisemnej uzasadnienie odmowy. W przypadku wspomnianego weta, rząd regionalny jest uprawniony do przekształcenia dekretu w propozycję przedstawioną regionalnemu zgromadzeniu ustawodawczemu (art. 233 Konstytucji).

Jednocześnie Minister Republiki został wyposażony w prawo zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego o prewencyjne zbadanie konstytucyjności każdej normy prawnej zawartej w regionalnym dekrete ustawodawczym i regionalnym dekrete wykonawczym. Wniosek o prewencyjne zbadanie konstytucyjności powinien zostać przedstawiony w ciągu 8 dni od dnia otrzymania dekretu (art. 278 Konstytucji). Jeżeli Trybunał Konstytucyjny orzeknie o niekonstytucyjności normy zawartej w dekrete, Minister Republiki stosuje prawo weta i zwraca go organowi, który go uchwalił. Wspomniany dekret nie może zostać promulgowany ani podpisany, dopóki regionalne zgromadzenie ustawodawcze nie usunie normy uznanej za niekonstytucyjną. Zgromadzenie Ustawodawcze może także potwierdzić dekret większością dwóch trzecich deputowanych obecnych na sali. Jednakże ustrojodawca stanowi, iż wspomniana większość musi przewyższać bezwzględną większość ogólnej liczby deputowanych (art. 279 Konstytucji).

8. Ustrój wielkich miast

Na mocy ustawy 10/2003 z 13 maja 2003 roku, oddzielne regulacje prawne w Portugalii obejmują obszary dwóch miast metropolitalnych – Lizbony i Porto. W obu obszarach metropolitalnych występują trzy organy władzy lokalnej: Zgromadzenie Metropolitalne, Rada Metropolitalna oraz Komitet Metropolitalny. Obszar metropolitalny Lizbony składa się z 18 gmin, natomiast obszar metropolitalny Porto z 14 gmin.

- Zgromadzenie Metropolitalne jest organem decyzyjnym składającym się z wybranych członków rad gmin (wchodzących w skład danej metropolii) na zasadzie reprezentacji proporcjonalnej. Zgromadzenie liczy 50 miejsc w stolicy oraz 27 w Porto.
- Rada Metropolitalna stanowi organ doradczy składający się z członków Komitetu Metropolitalnego, Regionalnej Komisji Koordynacji i Rozwoju oraz przedstawicieli służb publicznych i organów, których działalność wchodzi w zakres kompetencji władz regionalnych.
- Komitet Metropolitalny jest organem wykonawczym. Składa się z przewodniczących rad gmin, którzy z własnego grona wybierają Przewodniczącego oraz dwóch Wiceprzewodniczących.

Do szczególnych zadań obszarów metropolitalnych należą: zabezpieczenie spójności działania służb ponadgminnych; wyrażanie opinii dotyczących inwestycji finansowanych przez rząd centralny i ze środków unijnych oraz zarządzanie własnymi służbami technicznymi.

Zakończenie

Republika Portugalii stanowi przykład państwa, w którym procesy decentralizacyjne rozpoczęły się późno tzn. po Rewolucji Goździków w kwietniu 1974 roku i nie były przeprowadzane z jednakowym tempem. Fakt ten determinowany jest w znacznej mierze autorytarnym rysem ustroju państwa do połowy lat 70-tych. Istotny rozdział najnowszych dziejów portugalskiego samorządu terytorialnego wiąże się z uchwaleniem obowiązującej Konstytucji Republiki. Ze względu na niewielkie tradycje samorządności oraz mały obszar państwa zdecydowano o ustanowieniu instytucji samorządu terytorialnego na szczeblu podstawowym. Szczebel regionalny (okręgowy) pozostał natomiast realizowany przez administrację rządową. Poważna dyskusja w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat odnosząca się do kwestii decentralizacyjnych powiązana była z dwoma kluczowymi zagadnieniami – celowością ukształtowania samorządów regionalnych w Republice oraz dokończenia decentralizacji finansów publicznych z jednoznacznym wzmocnieniem dochodów jednostek lokalnych. Ważnym elementem w ramach procesów decentralizacji była europeizacja rozwiązań prawnych pod kątem integracji Portugalii ze Wspólnotami Europejskimi w latach 80-tych.

Bibliografia

- Bokszczanin I., *Prezydent Republiki Portugalskiej*, [w:] J. Osiński (red.), *Prezydent w państwie współczesnym*, Warszawa 2009
- de Oliveira Marques A.H., *Historia Portugalii*, tom. II, XVII-XX wiek, Warszawa 1987.
- Decentralizacja w Portugalii. Unia Europejska. Komitet Regionów, Bruksela, styczeń 2005 r.
- Kaczmarek T., *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Poznań 2005.
- Konstytucja Republiki Portugalskiej z dnia 2 kwietnia 1976 roku, (tłumaczenie A. Wojtyczek-Bonnand, wstęp J. Miranda, P. Kownacki), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.
- Łabno A., *System konstytucyjny Portugalii*, Warszawa 2002.
- Łabno-Jabłońska A., *Iberyjska droga do demokracji. Studium prawno-konstytucyjne*, Warszawa 1996.
- *Samorząd terytorialny w Polsce i w Portugalii*, [red.] B. Dolnicki, Warszawa 2015
- Wituch T., *Historia Portugalii w XX wieku*, Pułtusk 2000.
- Zieliński E., *Rząd Republiki Portugalskiej*, [w:] E. Zieliński, I. Bokszczanin (red.), *Rządy w państwach Europy*, tom. 2, Warszawa 2005.

O AUTORZE

Jacek Wojnicki – profesor na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Katedra Systemów Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Reguńskiego.

.....
Warszawa, luty 2024
www.frdl.org.pl

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Reguńskiego
ul. Edwarda Jelinka 6, 01-646 Warszawa