

**Krzysztof Koźbial**

## **SAMORZĄD LOKALNY W LIECHTENSTEINIE**

### **Uwagi wstępne**

Niewielkie rozmiary Liechtensteinu powodują, iż rozpatrywanie relacji między władzą centralną a lokalną nabiera zupełnie innego charakteru niż w przypadku analizy państw o zdecydowanie większych rozmiarach. W analizowanym przypadku samorządność lokalna jest nie tylko dostrzegalna, określona ustawowo, ale posiada solidne podwaliny historyczne dla swego funkcjonowania. W przypadku mikropaństwa kontakty ludności z władzą, tak na szczeblu centralnym, jak i lokalnym, mają charakter bezpośredni, wręcz codzienny.

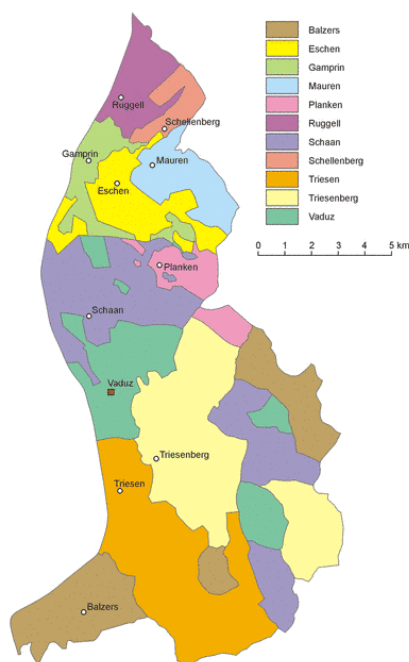
Celem artykułu jest przedstawienie samorządności lokalnej w Księstwie ze zwróceniem uwagi zarówno na jej podstawy prawne, jak i najistotniejsze cechy charakterystyczne. Zagadnienie to nie znalazło do tej pory odzwierciedlenia w polskiej literaturze naukowej, mimo że gminny szczebel administracji odgrywa istotną rolę w systemie politycznym Liechtensteinu.

### **Podział administracyjny i historyczny rozwój samorządności**

Liechtenstein, podobnie jak inne europejskie mikropaństwa, posiada określoną strukturę terytorialną. Rozmiary nie stanowią przeszkody odnośnie do tej grupy państw, w związku z czym Andora dzieli się obecnie na 7 parafii, Monako składa się z 1 gminy (terytorium jej równe się obszarowi parafii), San Marino z kolei dzieli się na 9 zamków (Osóbka 2008: 111–114). W Liechtensteinie można dostrzec podział dwustopniowy, lecz praktyczne znaczenie ma jedynie 11 gmin.

Liechtenstein składa się, oprócz gmin, także z dwóch tzw. krain (*Landschaft*), lecz są one jedynie wyrazem historycznej tradycji związanej z powstaniem tego państwa we współczesnych granicach. Krainy nie

odgrywają żadnej roli w administracji Księstwa, choć wspomina o nich już pierwszy artykuł konstytucji (*Konstytucja...*, art. 1). Jak podkreśla G. Batliner, mimo autonomii gmin Liechtenstein pozostaje państwem unitarnym, lecz o wyraźnie zarysowanej tendencji decentralizacyjnej (Batliner 1986: 12). Znajduje to wyraz w kompetencji gmin, podkreślaniu przez nie odrębności (m.in. poprzez herb i flagę nadawane im przez Księcia), wreszcie w uprawnieniach związanych z kwestią nadawania obywatelstwa. Gminy stanowią ważny punkt odniesienia dla mieszkańców, będąc jednocześnie miejscem identyfikacji lokalnej wyrażonej np. przez liczne stowarzyszenia o charakterze lokalnym.



**Mapa 1. Podział Liechtensteinu na gminy**

Źródło: <http://www.liechtenstein.li/index.php?id=173>

Początkiem współczesnych gmin w Księstwie były wiejskie wspólnoty dysponujące wspólnością korzystania z pastwisk i zbiorników wodnych. Ich rola polityczna, jaką posiadają obecnie, wykształciła się z upływem lat. Pod koniec XVII w. wspólnoty odpowiadały za opiekę nad ubogimi, wybierały sędziów wiejskich (*Dorfrichter*), wydawały zarządzenia, wprowadzały lokalne podatki, przyjmowały

na stałe do swej wspólnoty ludzi z zewnątrz, co z czasem stało się istotne, jeżeli chodzi o kwestię obywatelstwa analizowanego państwa. Istniejący ustrój starościński sprzyjał samorządności (Koźbiał 2013: 160; Beattie 2005: 283).

Pozostałością dawnego wspólnego użytkowania roli przez wspólnoty wiejskie jest podział administracyjny kraju. W przypadku większości gmin ich granice nie zmieniły się: w ich posiadaniu znajdują się alpejskie łąki służące dawniej do wypasu zwierząt. W konsekwencji niektóre fragmenty oddzielone są od całości gminy, jednocześnie stanowią enklawy na obszarze innych gmin. Podział na gminy prezentuje mapa 1.

W XIX stuleciu, po reformach zapoczątkowanych w 1808 r., gminy utraciły samodzielność, kontrola ze strony centrum stała się ściślejsza. Wspólnoty otrzymały tylko rolę administracyjną. Ograniczono możliwość przyznawania gminnego obywatelstwa, z czym wiązał się spadek wpływów budżetowych z tego tytułu. Autonomię przyznano gminom na nowo dopiero po wprowadzeniu konstytucji w 1862 r. Dwa lata później uchwalono ustawę poświęconą gminom, w której podkreślono ich samodzielność (Beattie 2005: 283–284).

Współczesny Liechtenstein podzielony jest na 11 gmin. Górny Kraj (Oberland), zwany też regionem Vaduz, składa się z 6 gmin: Balzers, Planken, Schaan, Vaduz, Triesen i Triesenberg. Zajmuje południe i centrum kraju, teren górski i podgórski obejmujący Alpy Retyckie. Drugi z regionów to Schellenberg – inaczej Dolny Kraj (Unterland) rozciągający się na nizinnej północy w dolinie Renu. W jego skład wchodzi 5 gmin: Eschen, Gamprin, Mauren, Ruggell i Schellenberg. Rozległość gmin przedstawia tabela 1.

**Tabela 1. Gminy Liechtensteinu i ich terytorium**

| Gmina           | Powierzchnia<br>(w km <sup>2</sup> ) | Gmina            | Powierzchnia<br>(w km <sup>2</sup> ) |
|-----------------|--------------------------------------|------------------|--------------------------------------|
| Balzers         | 19,73                                | Eschen           | 10,38                                |
| Planken         | 5,34                                 | Gamprin          | 6,19                                 |
| Schaan          | 26,92                                | Mauren           | 7,49                                 |
| Vaduz           | 17,32                                | Ruggell          | 7,38                                 |
| Triesen         | 26,48                                | Schellenberg     | 3,56                                 |
| Triesenberg     | 29,69                                | –                | –                                    |
| OBERLAND RAZEM: | 125,48                               | UNTERLAND RAZEM: | 35,0                                 |

## Status prawny gmin

Konstytucja Księstwa nie poświęca gminom zbyt wiele miejsca. Artykuł 4 najważniejszej ustawy w państwie przyznaje gminom *expressis verbis* „prawo do wystąpienia ze związku państwowego” (*Konstytucja...*, art. 4). O procedurze prowadzącej do tego celu rozstrzyga większość mieszkańców gminy uprawniona do głosowania. Ewentualne uregulowanie wystąpienia może nastąpić na mocy ustawy lub umowy państwowej. W tym drugim przypadku po zakończeniu rokowań przeprowadza się kolejne głosowanie. Przyznanie gminom tak daleko idącego uprawnienia trzeba uznać za wyraz rozwiniętej samorządności. Akceptacji większości wymaga też powstanie nowych gmin lub zmiana granic między istniejącymi.

Gminom poświęcono rozdział X Konstytucji, złożony jedynie z artykułów 110 i 111 (*Konstytucja...*, art. 110, 111). Według artykułu 110, o istnieniu, organizacji oraz zadaniach gminy decydują ustawy. One też szczegółowo określają owe zadania. Ustawy te oparte są na ogólnych wyznacznikach: wolność wyboru naczelnika gminy i jej organów, niezależny zarząd majątkiem gminy i wykorzystanie lokalnej policji – pod nadzorem rządu, opieka nad ubogimi, prawo gminy do przyjęcia obywateli oraz wolność osiedlania się obywateli kraju w dowolnej z gmin. Do głosowania w kwestiach dotyczących jednostek samorządowych uprawnieni są wszyscy, którzy ukończyli 18 rok życia, a ich prawa wyborcze nie zostały zawieszane. Gminy są autonomiczne. Klasycznym tego przykładem była kwestia dopuszczenia kobiet do głosowania w Liechtensteinie. O ile na szczeblu ogólnopaństwowym kobiety posiadały takie prawo od 1984 r., o tyle na szczeblu gmin było to możliwe już 8 lat wcześniej (Koźbiał 2010: 71).

Również inne artykuły najważniejszej ustawy w Księstwie odnoszą się do roli gmin. Według art. 42 Konstytucji, gminom przysługuje prawo wniesienia petycji do parlamentu. Landtag może być zwołany m.in. wtedy, jeśli życzenie takie wyrażą – w formie uchwały – co najmniej 3 z 11 gminnych zgromadzeń. Może on być również rozwiązany na życzenie przynajmniej 4 zgromadzeń i ich uchwał (art. 48). Jednostki samorządowe mają prawo oddziaływania na legislatywę, choć konieczna jest ku temu ich współpraca. Z kolei na mocy także przynajmniej 3 uchwał zgromadzeń w gminach samorządy mogą wziąć udział w procesie ustawodawczym. W przypadku inicjatywy dotyczącej najważniejszej ustawy w państwie konieczna jest uchwała co najmniej 4 najwyższych organów w gminach. Gminy posiadają wpływ na korzystanie

z instrumentu demokracji bezpośredniej, jakim są referenda. Referendum odnoszące się bądź do ustaw, bądź do Konstytucji, może się odbyć m.in. wtedy, jeżeli zażądamy tego odpowiednio 3 lub 4 gminne zgromadzenia (art. 66). Jeżeli zażądamy tego przynajmniej 4 zgromadzenia w gminach, może się odbyć referendum dotyczące umów międzynarodowych mających wiązać Liechtenstein. Korzystanie z instrumentów demokracji bezpośredniej jest zresztą jedną z cech systemu politycznego Księstwa (Koźbiał 2013: 81–85). Stosuje się je także w gminach, co jest zresztą zagadnieniem na tyle istotnym, iż warto mu poświęcić osobny artykuł naukowy. Gminy stanowią zatem swoisty instrument kontroli parlamentu i jego działań. Pośrednio jest to również jedna z dróg wpływu obywateli na decyzje legislacyjne.

Obecny status gmin, ich zadania i organizację określa Ustawa o gminach z 20 marca 1996 r. Definiuje ona gminy jako korporacje terytorialne prawa publicznego wykonujące swe kompetencje na określonym obszarze w stosunku do osób i rzeczy, które znajdują się na nim. Dysponują autonomią: swe zadania wykonują oraz administrują samodzielnie pod ogólnym nadzorem państwa. Mogą zajmować się także zadaniami przekazanymi im przez państwo (*Gemeindegeseztz...*, art. 3, 4).

Gminy posiadają prawo tworzenia związków celowych, aby wspólnie wypełniać zadania publiczne, mogą też przystępować do już istniejących. W obu przypadkach konieczne jest zawarcie odpowiedniego porozumienia i zatwierdzenie go przez rząd (*Gemeindegeseztz...*, art. 7). Związki takie powstają, gdy wykonywane zadania przekraczają możliwości (np. finansowe) pojedynczych jednostek samorządowych. Typowym przykładem jest porozumienie 11 gmin mające na celu wspólne odprowadzanie nieczystości (AZV – Abwasserzweckverband).

Gminy mogą określać prawa i obowiązki mieszkańców – obywateli gmin, organizację władz, jak i sposób postępowania przed nimi. Następuje to tak dalece, jak dalece nie jest opisane w postanowieniach ustawowych. Określenie praw i obowiązków ma miejsce w statucie gminy (*Gemeindegeseztz...*, art. 9).

Gminy mogą wydawać miejscowe przepisy porządkowe (*ortspolizeiliche Vorschriften*), służące usunięciu niedomagań naruszających życie lokalnej wspólnoty. Nieprzestrzeganie tychże przepisów może wiązać się z karą finansową do wysokości 10 tys. franków. W statucie gminy określają sposób, w jaki ogłaszają miejscowe akty prawne (postanowienia, zarządzenia). Ogłoszenia urzędowe następują poprzez publikację na stronie internetowej lub poprzez pisemne zawiadomienia adresowane do tych, których dotyczą (*Gemeindegeseztz...*, art. 11).

Ustawa o gminach rozróżnia między zadaniami własnymi (*eigener Wirkungskreis*) a zleconymi (*übertragener Wirkungskreis*) jednostki samorządowej (art. 12 i 13). Zadania własne dotyczą sfer interesów lokalnych, w których mogą one samodzielnie wprowadzać regulacje i którymi mogą administrować. Są one ograniczone jedynie poprzez wymóg zgodności z obowiązującymi ustawami.

Część z nich dotyczy kwestii politycznych i ustrojowych, inne finansowych, kolejne odnoszą się do spraw istotnych z punktu widzenia miejscowej społeczności (Śmigasiewicz 1999: 129). Do zadań własnych należą :

- wybór organów gminy i ustalenie organizacji gminnej,
- nadawanie obywatelstwa gminy,
- zarządzanie majątkiem gminy oraz rozstrzygnięcie co do inwestycji infrastrukturalnych,
- pobieranie opłat i ustalanie tzw. dodatków do podatków o charakterze lokalnym,
- wspieranie życia społecznego, kulturalnego i religijnego,
- tworzenie i utrzymywanie przedszkoli oraz szkół podstawowych,
- zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- planowanie przestrzenne,
- dbanie o zaopatrzenie w wodę oraz usuwanie odpadów i ścieków.

Zadania zlecone dotyczą spraw państwowych, lecz są wykonywane przez jednostki samorządowe. Wykonywanie zadań ustawowych przez gminy następuje wtedy, gdy zapewnia się im ku temu środki. Ustawy przewidujące współdziałanie gmin w wykonywaniu zadań powinny określić, czy są to zadania własne czy zlecone.

Zadania realizowane są poprzez instytucje gminne wybierane przez rady gmin. Przykładem jest rada szkolna (*Gemeindeschulrat*) odpowiadająca za oświatę, komisja ds. opieki społecznej (*Fürsorgekommission der Gemeinde*), komisja pożarnicza (*Feuerwehrkommission*) delegowana, aby zajmować się zabezpieczeniem pożarowym oraz kierować działaniami straży pożarnej czy leśniczy gminny (*Gemeindeförster*) odpowiedzialny za gospodarkę leśną. Odgrywają one ważną rolę w funkcjonowaniu społeczności lokalnej (Śmigasiewicz 1999: 130–131; Koźbiał 2013: 172).

Stosunkowo dużo miejsca (rozdział III) Ustawa o gminach poświęca prawom obywateli gmin. Nie może to dziwić, ponieważ właśnie na poziomie lokalnym rozstrzyga się sprawa otrzymania obywatelstwa analizowanego państwa. Obywatel Księstwa musi być obywatelem gminy, wyjątek stanowią członkowie Domu Książęcego. Nie można

być obywatelem więcej niż jednej gminy (wyjątkiem jest obywatelstwo honorowe). Nie ma możliwości posiadania obywatelstwa tylko gminy bez równoczesnego bycia obywatelem Liechtensteinu. Nabycie obywatelstwa gminy następuje poprzez urodzenie, nadanie na wniosek zainteresowanego, przyjęcie w tzw. ułatwiony sposób (np. na skutek zawarcia małżeństwa lub na drodze długoletniego zamieszkiwania) lub w sposób zwyczajny. Przy nadawaniu obywatelstwa gminy stosuje się przepisy dotyczące obywatelstwa Księstwa (*Gesetz vom 4. Januar 1934...*).

Jeżeli chodzi o obywatelstwo nadawane w formie zwyczajnej, decydują poprzez głosowanie obywatele zamieszkujący w gminie posiadający prawa wyborcze. Gmina dysponuje także możliwością nadania honorowego obywatelstwa. Obdarowany nim posiada prawo do stałego zamieszkiwania w jednostce samorządowej oraz do korzystania z praw politycznych w kwestiach dotyczących samorządu.

## Organa gmin

Ustawa dotycząca samorządu lokalnego w Liechtensteinie określa sposób organizacji organów gminnych. Organami w każdej z gmin są (Koźbiał 2013: 164):

- Zgromadzenie Gminne (*Gemeindeversammlung*),
- Rada Gminy (*Gemeinderat*),
- Naczelnik Gminy (*Gemeindevorsteher*),
- Komisja Kontrolna (*Geschäftsprüfungskommission*).

**Zgromadzenie Gminne** określane jest jako najwyższy organ wspólnoty, tworzą go obywatele zamieszkujący na obszarze danej jednostki oraz posiadający prawa wyborcze. Organ ów może decydować na dwa sposoby: na publicznym zebraniu lub poprzez głosowanie przy urnach. Drugi z nich jest stosowany w przypadku wyborów naczelnika gminy, pozostałych członków gminnej rady, komisji kontrolnej, mediatora i jego zastępcy oraz w przypadku inicjatywy ze strony wyborców (*Gemeindegeseztz...*, art. 24, 25, 35).

Zgromadzenie jest zwoływane przez naczelnika danej jednostki na podstawie uchwały Rady. Obywatele uprawnieni wraz z informacją o głosowaniu otrzymują dokumenty uprawniające do udziału w nim (*Stimmrechtsausweis*). Oprócz tego uprawnionym do uczestnictwa dostarcza się zgłoszone wnioski, co jest o tyle istotne, iż Zgromadzenie nie może podejmować decyzji w sprawach nieobjętych porządkiem

obrad. Przewodniczenie obradom najwyższego organu gminy to prerogatywa naczelnika. On także ma za zadanie dokonać kontroli uprawnień do głosowania poszczególnych osób i sprawdzić liczbę obecnych (*Gemeindegeseztz...*, art. 27–29).

Kompetencje Zgromadzenia obejmują zarówno działania kreacyjne, kwestie dotyczące spraw majątkowych i finansowych oraz sprawy związane z decyzjami odnoszącymi się do np. uchwalenia statutu jednostki samorządowej czy rozpisania referendum. Przykładami działań kreacyjnych Zgromadzenia jest wybór naczelnika gminy oraz pozostałych członków rady, wybór komisji kontrolnej, mediatora i jego zastępcy, jak również komisji. Najwyższy organ gminy wyraża zgodę na nowe wydatki – zarówno jednorazowe, jak i powtarzające się corocznie, może utworzyć instytucje gminne, wreszcie zdecydować o udziale w przedsięwzięciach z udziałem kapitału prywatnego bądź mieszanego. Istotnym uprawnieniem jest również możliwość powzięcia uchwały dotyczącej referendów (ich rozpisania) i inicjatyw ludowych. Najwyższy organ jednostek samorządowych sprawuje też ogólny nadzór nad władzami gminy i jej administracją (*Gemeindegeseztz...*, art. 25).

Jawność obrad jest jedną z cech charakterystycznych zgromadzeń w gminach analizowanego państwa. Podczas ich trwania każdy obywatel uprawniony do głosowania może zażądać głosu, względnie złożyć wniosek lub zapytanie związane z treścią omawianych spraw. Głosowania są z reguły jawne, następują poprzez podniesienie ręki lub wstanie z miejsca. Do wyjątków należą sytuacje, w których niejawności zażąda 1/8 lub przynajmniej 15 osób spośród obecnych i uprawnionych do głosowania (*Gemeindegeseztz...*, art. 85–86). O przyjęciu danego rozstrzygnięcia decyduje zwykła większość głosów. Tajne są natomiast głosowania dotyczące kwestii wyborczych, w których kompetencje posiada Zgromadzenie. Gremium to dysponuje zdolnością do podjęcia decyzji, jeśli podczas jego spotkania obecna jest przynajmniej 1/6 uprawnionych do decydowania. Jeżeli próg ten nie jest osiągnięty w ciągu 6 tygodni, zwołuje się kolejne spotkanie, decydujące bez względu na liczbę uczestników (*Gemeindegeseztz...*, art. 30–34).

Organem występującym w każdej gminie Księstwa jest **Rada Gminy**, w skład której wchodzi naczelnik gminy i odpowiednia liczba członków ustalona w statucie jednostek samorządowych (od 6 do 12 członków). Wybory do rad odbywają się co 4 lata – w styczniu lub w lutym – i są zarządzane przez rząd.

Kandydujący do Rady powinni najpóźniej na 4 tygodnie przed wyborami zostać zgłoszeni do komisji wyborczej w formie pisemnej tzw.



propozycji wyborczej (*Wahlvorschlag*). Są oni zgłaszani *de facto* przez partie polityczne. Propozycja jest ważna, jeżeli zostanie podpisana przez osoby uprawnione do głosowania w liczbie co najmniej dwukrotnie przekraczającej liczbę osób wybieranych do Rady w danej gminie. Popierający listę kandydatów sam nie może na niej figurować.

Jeżeli członek rady w trakcie kadencji traci jej członkostwo (na skutek śmierci, odsunięcia, utraty praw wyborczych, kłopotów zdrowotnych, zwolnienia ze stanowiska bądź wykluczenia), wówczas jego miejsce zajmuje kolejna pod względem liczby zdobytych głosów osoba z listy wyborczej. W przypadku gdyby na danej liście nie figurowały kolejne osoby, zarządzane są wybory uzupełniające. Ustawa przewiduje pewne wyłączenia związane z wyborami do rad. Nie mogą do nich kandydować osoby będące małżeństwem, spokrewnione i spowinowacane w prostej linii do trzeciego stopnia, członkowie: rządu, Trybunału Stanu i Sądu Administracyjnego oraz czynni zawodowo pracownicy administracji gminnej (*Gemeindegeseztz...*, art. 47). Jeżeli doszłoby do wyboru osób wzajemnie wykluczających się, wówczas z danej listy do Rady wchodzi osoba kolejna pod względem liczby uzyskanych głosów. Ze składu rady wykluczone są także osoby pozostające w małżeństwie z naczelnikiem gminy, z nim spokrewnione bądź spowinowacane.

Restrykcyjne przepisy dotyczące kandydatów do Rady związane są z obawami, aby nie doszło do politycznej dominacji klanów rodzinnych w poszczególnych gminach. Nie są to martwe przepisy, gdyż dochodziło już do sytuacji, w których były stosowane (Waschkuhn 1994: 353). W ciągu 4 dni od dnia wyborów Rada wybiera także ze swego grona zastępcę naczelnika (*Vizevorsrteher, Vorsteher-Stellvertreter*). Wyboru dokonuje się absolutną większością głosów. Zarówno on, jak i Naczelnik są zaprzysięgani przez rząd, członkowie rady przez Naczelnika (*Gemeindegeseztz...*, art. 82–83).

Ostatnie wybory gminne w Księstwie odbyły się 20 lutego 2011 r. W wyborach członków rad gmin największe poparcie uzyskała Vaterländische Union – VU (45,9%), nieznacznie wyprzedzając Fortschrittliche Bürgerpartei – FBP (45,8%). Poparcie dla Freie Liste – FL wyniosło 7,7%. Kandydaci niezależni startowali tylko w jednej gminie, uzyskując poparcie 0,6% (www.gemeindewahlen.li, 24.01.2013). Na poziomie gmin odzwierciedla się dominacja największych ugrupowań politycznych obecnych w parlamencie.

Rada jest „organem kierowniczym i wykonawczym gminy, do jego kompetencji przynależą te zadania, które nie zostały przekazane innym

organom” (*Gemeindegesezt...*, art. 46). Obejmują m.in. organizację administracji, wybór komisji, planowanie finansów, przygotowanie materiałów i wniosków związanych z funkcjonowaniem Zgromadzenia, określanie preliminarza budżetowego, wyznaczanie lokalnego dodatku do podatków, podejmowanie decyzji w sprawie zaciągnięcia kredytów czy też wydawanie planu zagospodarowania przestrzennego. Rada jest organem posiadającym kompetencje dotyczące mianowania gminnego personelu oraz ustalenia jego uposażenia.

Niektóre uchwały podjęte przez Radę, związane ze sprawami finansowymi, mogą trafić jeszcze pod osąd Zgromadzenia. Może to mieć miejsce na pisemne życzenie 1/6 uprawnionych do głosowania podczas Zgromadzenia, jeżeli suma wydatków, będących konsekwencją danej decyzji, przekroczy kwotę wahająca się (w zależności od statutu gminy) między 100 a 300 tys. franków. Wspomniane sprawy finansowe dotyczą kupna gruntów, przyjęcia pożyczek, udzielenia poręczeń, powstawania obiektów i budowli gminnych (infrastrukturalnych), zgody na nowe (jednorazowe lub coroczne) wydatki, wreszcie zgody na zaciągnięcie nowych kredytów uzupełniających bądź zobowiązań kredytowych. Opisywany osąd, na żądanie uprawnionych do głosowania, jest określany jako *Referendum*, co może budzić pewne nieporozumienie, jeśli chodzi o rozumienie tego pojęcia. W ciągu 14 dni od publikacji zainteresowani powinni poinformować Naczelnika jednostki samorządowej o wszczęciu procedury referendalnej. Procedury decyzyjne są takie same jak w przypadku spraw leżących w kompetencji Zgromadzenia, z wyjątkiem postanowień dotyczących kworum. W momencie trwania Zgromadzenia 1/6 uprawnionych do głosowania może postawić wniosek, aby poddać pod obrady decyzję Rady, jeżeli dotyczą one spraw opisanych powyżej. Procedurę tę określa się jako inicjatywę (*Initiative*). Zadaniem Rady Gminy jest sprawdzenie, czy zgłoszone wnioski (referendum lub inicjatywa) spełniają wymogi formalne (*Gemeindegesezt...*, art. 41–43).

Rada Gminy jest zdolna do podjęcia decyzji, jeśli na posiedzeniu jest obecna przynajmniej połowa jej członków; uchwały są ważne, jeżeli opowiada się za nimi większość obecnych. Posiedzenia Rady są z reguły niejawne, choć może ona podjąć decyzję o zebraniu jawnym. Zwolanie tego gremium, w miarę potrzeb – częstotliwość nie jest bowiem ustalona – to prerogatywa Naczelnika. Do zebrania się Rady może dojść także wtedy, gdy zażąda tego co najmniej 1/3 radnych. Członkowie Rady mogą zostać wykluczeni od udziału w głosowaniu. Sytuacje takie zachodzą w przypadku konfliktu interesów, np. gdy stronami

sprawy są radni, ich małżonkowie, partnerzy życiowi, przybrani rodzice (*Gemeindegesezt...*, art. 48–50).

Organem w każdej z gmin Księstwa jest także **Naczelnik**. Zasady jego wyboru są podobne do tych, które obowiązują w przypadku wyborów Rady. Naczelnikiem może zostać osoba, która najpóźniej na 4 tygodnie przed dniem wyborów zostanie zgłoszona komisji wyborczej w pisemnej propozycji wyborczej. Nazwisko kandydata może widnieć tylko na jednej propozycji wyborczej. Wybór Naczelnika następuje bezwzględną większością ważnych głosów. Gdyby żaden z kandydatów nie spełnił tego warunku, wówczas zarządza się drugą turę wyborów. Odbyna się ona w przeciągu 4 tygodni. Podczas drugiej tury do elekcji wystarczy zwykła większość głosów (*Gemeindegesezt...*, art. 68–71).

W gminie Vaduz na czele gminy stoi burmistrz (*Bürgermeister*), mimo że nawet ustawa nie przewiduje takiego określenia. Chodzi o symboliczne podkreślenie znaczenia stolicy, ponieważ, podobnie jak inne miejscowości w kraju, nie posiada ona statusu miasta (Waschkuhn 1994: 349).

Podczas ostatniej elekcji naczelników (20 lutego 2011 r.) w 3 gminach (Planken, Ruggell i Schellenberg) kandydowała tylko jedna osoba. Dwa największe ugrupowania polityczne wystawiły największą liczbę kandydatów: FBP w 10 gminach, VU w 8 (przegrywając jednak tylko w 2 przypadkach). Z kolei Freie Liste posiadała swego kandydata tylko w 1 gminie (Mauren), kandydująca tamże Andrea Matt poniosła porażkę ([www.gemeindewahlen.li](http://www.gemeindewahlen.li), 24.01.2013). Ostatecznie 6 naczelników związanych jest z VU, 5 z FBP. Odzwierciedla to układ sił politycznych w kraju.

Kompetencje Naczelnika gminy w Liechtensteinie są zróżnicowane, co jest pochodną faktu, iż równocześnie wchodzi on w skład Rady, a także jej przewodniczy. Jest zobowiązany do zwoływania tego gremium, posiada w nim głos decydujący w przypadku równowagi głosów członków Rady. Zwołuje także Zgromadzenie Gminne.

Naczelnik kieruje administracją jednostki samorządowej, troszczy się o wykonanie decyzji podjętych przez Radę, wreszcie nadzoruje sprawy związane z gminnymi instytucjami i budynkami. Dbą także o wykonanie zadań zleconych gminie stosownie do ustaw pod nadzorem władz państwa. Kieruje poza tym miejscową policją mającą zadbać o spokój, bezpieczeństwo i porządek. W tym celu wydaje odpowiednie zarządzenia, a na podstawie ogólnych przepisów prawa, lub przepisów miejscowych, może wyznaczać kary. W nagłych przypadkach wydaje zarządzenia i składa na ten temat sprawozdanie przed Radą. Nadzwyczajnie

czajnym uprawnieniem Naczelnika jest możliwość dokonania wydatków – w pojedynczych, wyjątkowych sytuacjach – z budżetu samorządu w wysokości do 5 tys. franków. Statut gminy może tę kwotę podnieść do maksimum 30 tys. franków. Reprezentuje on gminę na zewnątrz w kwestiach administracji i prawa cywilnego. Podpisuje akty odnoszące się do zakresu kompetencji tak jego, jak i Rady. W innych sprawach jego podpis wymaga kontrasygnaty innego członka Rady. W przypadku podejrzenia, iż dana uchwała Rady narusza prawo, Naczelnik ma możliwość wstrzymania jej wykonania, zgłaszając swoje zastrzeżenia rządowi, który dysponuje kompetencjami rozstrzygającymi (*Gemeindegesez...*, art. 52–55).

Naczelnicy gmin wchodzi w skład gremium stanowiącego wyraz współpracy międzykomunalnej. Od 1968 r. jest nią Konferencja Naczelników Gmin (*Gemeindevorsteherkonferenz*), niedysponująca wprawdzie możliwością stanowienia wiążących praw, lecz będąca gremium doradczym. Konferencja spotyka się 5–6 razy do roku, niekiedy także w obecności przedstawicieli rządu, przewodniczy jej burmistrz Vaduz (Waschkuhn 1994: 355).

Istotnym organem każdej gminy jest również **Komisja Kontrolna**. Jej wyboru – na 4-letnią kadencję – dokonuje Zgromadzenie. Komisja składa się z 3 lub 5 członków; dokładną liczbę członków precyzuje statut gminy. Pracami gremium kieruje przewodniczący wybrany spośród jej członków. Rozstrzygnięcia zapadają bezwzględną większością głosów. Komisji kontrolnej podlega bieżąca inspekcja administracji i rachunkowości gminy. Posiada ona prawo sprawdzania bilansu rachunków oraz, co najmniej 2 razy rocznie, księgowości. Z wyników tych działań sporządza sprawozdanie przedstawiane Radzie i składa na jego podstawie wnioski o przyjęcie rozliczenia finansowego gminy oraz udzielenie absolutorium poszczególnym organom. Komisja dysponuje prawem wglądu do akt, jak i sprawdzenia gminnych instytucji. Zarówno władze jednostek samorządowych, jak i jej pracownicy są zobowiązani do udzielenia komisji żądanych informacji. W komisji nie mogą znaleźć się osoby będące w Radzie w obecnej lub w poprzedniej kadencji; osoby pozostające w małżeństwie, spokrewnione lub spowinowacane z Naczelnikiem, jego zastępcą, kasjerem gminy lub administratorem jej dóbr; wreszcie sprawujące w samorządzie urząd podlegający kontroli komisji (*Gemeindegesez...*, art. 56–59).

Rada Gminy może powołać, w celu załatwienia określonych spraw, dalsze komisje o charakterze doradczym. Mogą one być tworzone

na podstawie statutu gminy lub uchwały Rady. Zadania o mniejszym znaczeniu mogą zostać powierzone członkom Rady, pracownikom gminy bądź wspomnianym dodatkowym komisjom.

W najmniejszej gminie Planken oprócz komisji kontrolnej funkcjonują następujące komisje: 1) ochrony przeciwpożarowej, straży pożarnej i ochrony cywilnej, 2) energii, ochrony środowiska i odpadów komunalnych, 3) pomocy rodzinie i zdrowia, 4) życia wiejskiego, 5) ds. cmentarza, 6) ds. pomocy społecznej, 7) komunikacji, 8) gminny sztab dowodzenia, 9) opieki nad młodzieżą, 10) kościelna, 11) kultury, 12) rada szkolna, 13) skarbu, 14) seniorów, 15) wyborcza (www.planken..., 22.03.2013).

### **Finanse gmin i nadzór nad gminami**

Gminy w Liechtensteinie posiadają własny majątek, co świadczy o ich samorządności oraz stanowi podstawę do realizowania gminnych zadań. Administrowanie nim powinno być prowadzone w taki sposób, aby jego stan nie był zagrożony. Rachunkowość umożliwia jasny i całościowy wgląd w gospodarowanie finansami. W tym celu gminy sporządzają wieloletni plan finansowy, preliminarz budżetowy, wreszcie budżet jednostki samorządowej. Rachunkowość gmin reguluje rząd, on też sprawuje nią kontrolę. Preliminarz budżetowy przedstawiany jest rządowi, podlega sprawdzeniu w zakresie formy i zgodności z prawem (*Gemeindegesetz...*, art. 90–98).

Majątek gmin składa się z dwóch części: dóbr administracyjnych (*Verwaltungsvermögen*) i finansowych (*Finanzvermögen*). Część administracyjna związana jest bezpośrednio z wypełnianiem zadań publicznych, składają się na nią zakłady użytkowane przez gminę, budynki administracyjne, zakłady zaopatrzenia i oczyszczania oraz inwentarz administracji (np. wyposażenie). Z kolei w skład majątku finansowego wchodzi wartości majątkowe. Mogą one być zbyt przy założeniu, że nie spowoduje to naruszenia w wypełnianiu zadań publicznych (*Gemeindegesetz...*, art. 104).

Za prowadzenie finansów jednostki samorządowej odpowiada kasjer gminy (*Gemeindekassier*), powoływany przez Radę. Jego zadaniem jest sporządzenie do końca maja rozliczenia finansowego (*Gemeinderechnung*) za miniony rok budżetowy. Przedstawia je do rewizji Komisji Kontrolnej, ta z kolei przekazuje dokument dalej do Rady Gminy. Rada na podstawie przedstawionego rozliczenia przyjmuje go i udziela

absolutorium gminnym instytucjom. Dokument przedstawiony jest także do wiadomości rządu (*Gemeindegesezt...*, art. 113).

Jednostki samorządowe otrzymują od państwa finansowe wsparcie: 2/3 podatku od zysków z nieruchomości gruntowych, połowę wpływów z podatków kapitałowych i podatku dochodowego (wpłaty są uzależnione od tego, w której z nich przedsiębiorstwo posiada siedzibę). Inne wpływy ustalane są corocznie przez parlament. Finansowe wyrównanie dla gmin nie jest jednakowe. Ze względów topograficznych gminy o typowo górskim lub podgórskim charakterze (np. Triesenberg czy Planken) mogą liczyć na specjalne dodatki. Ustawa z 1991 r. dotycząca organizacji subwencji (*Gesetz vom 3. Juli 1991...*) przewiduje, że państwo wspiera w różnej wysokości projekty realizowane przez gminy (do 30, 50 i 80% – w ostatnim przypadku gdy chodzi o projekty o znaczeniu ogólnopaństwowym, np. prace dotyczące ochrony przed powodzią).

Jednostki samorządowe są „pod nadzorem państwa” (*Gemeindegesezt...*, art. 116). W zakresie zadań własnych nadzór ten jest ograniczony do sprawdzenia zgodności z prawem postanowień oraz działalności organów gmin. Nadzorowi podlega też celowość. Zadania nadzorcze wobec gmin są realizowane przez rząd Księstwa. W wykonywaniu tej funkcji rząd sięga do środków przewidzianych przez Ustawę o powszechnej ochronie prawno-administracyjnej z 1922 r. (Kozłbiał 2013: 174).

Organy państwa wykonują nadzór poprzez tzw. środki zapobiegające (np. przyjęcie do wiadomości aktów i mającego miejsce stanu rzeczy). Dokonuje się to przez wgląd do akt, wizję lokalną, nadzwyczajne kontrole, doniesienia, sprawozdania, udzielanie informacji przez władze gminy. Inny sposób stanowią środki interwencyjne podejmowane w sytuacji, kiedy działania władz szczebla lokalnego przyjmują charakter nielegalny bądź niecelowy. Postępowanie może być wszczęte z urzędu lub na podstawie skargi nadzorczej. Postanowienia, zarządzenia czy też inne akty prawne mogą zostać uznane za nieważne z powodu np. sprzeczności z obowiązującym prawem. Zanim to nastąpi, władzom szczebla lokalnego udziela się upomnienia, wyznaczając termin usunięcia niezgodności (*Gesetz vom 21. April 1922...*, art. 136).

Władze nadzorcze mogą nakładać kary pieniężne w stosunku do osób zatrudnionych w lokalnych urzędach i organach gminy, jeżeli dopuszczą się działań sprzecznych z ich obowiązkami. Kary mogą wynieść nawet do 1000 franków, jeśli doszło do zachowań cechujących

się recydywą. Gdy władze lub urzędy gminne uchylają się od wypełnienia swoich obowiązków i zadań, władza nadzorcza może domagać się ich „zastępczego” wykonania na koszt gmin. Instrumentem nadzorczym może być przymusowy zarząd administracyjny (*Zwangsverwaltung*). Wówczas sprawami samorządu kieruje komisarz ustanowiony przez Sąd Krajowy na wniosek premiera (*Gesetz vom 21. April 1922...*, art. 129, 136, ust. 2 c–e).

Rząd współuczestniczy w procesach decyzyjnych szczebla lokalnego – w stosunku do spraw finansowych. Zatwierdza preliminarz, postanowienia dotyczące zaciągania pożyczek oraz sprzedaży lub obciążenia nieruchomości. Część zadań nadzorczych znajduje się w gestii urzędów centralnych (Śmigasiewicz 1999: 134–135).

Władza wykonawcza szczebla państwowego ma również wpływ na niektóre stanowiska obsadzone i odpowiedzialne za pełnienie swych funkcji na szczeblu jednostek samorządowych. Dotyczy to m.in. nauczycieli szkół podstawowych, którzy zostają nimi po zasięgnięciu opinii Urzędu Szkolnego, lecz pozostają *de facto* pracownikami zatrudnianymi przez gminy.

Gminy posiadają prawną możliwość odwołania się od decyzji organu nadzorczego do Sądu Administracyjnego. Każda decyzja rządu podlega zaskarżeniu w terminie 14 dni od jej podjęcia. Decyzje Sądu są ostateczne i kończą bieg sprawy, chyba że sformułowany zostanie zarzut ich niezgodności z najwyższą ustawą w państwie (*Gesetz vom 27. November 2003...*, art. 18). Powoduje to, iż zasada samodzielności gmin jest w pełni obecna w praktyce ustrojowej Liechtensteinu.

## Podsumowanie

Samorząd terytorialny w Liechtensteinie jest samorządem rozwiniętym, opartym na podstawach historycznych i stanowiącym istotny element systemu politycznego. Funkcjonowanie jednostek samorządu określają konstytucja i ustawa o gminach. Pierwsza z nich przyznaje gminom nawet prawo wystąpienia z państwa, co jest rozwiązaniem bezprecedensowym nie tylko w skali Starego Kontynentu.

Praktyczne działanie samorządu lokalnego jest pochodną niewielkich rozmiarów państwa. Powoduje to, iż kontrola obywatela nad aktywnością władz, zarówno państwowych, jak i lokalnych, jest stosunkowo szeroka. Często stosowanym instrumentem kontroli, także w gminach, jest referendum.

Gminy stanowią bardzo ważny punkt odniesienia dla mieszkańców Księstwa. Posiadanie obywatelstwa gminnego warunkuje posiadanie obywatelstwa państwa. Nadzór władz państwowych nad samorządnością jest ogólny, dotyczy m.in. spraw finansowych. Gminy posiadają autonomię opartą na odpowiednich źródłach dochodów. Liechtenstein pozostaje państwem unitarnym o charakterze zdecentralizowanym. Pozycja gminy jest ukształtowana i nie należy oczekiwać jakichkolwiek zmian w zakresie zadań, które wypełniają.

## Bibliografia

- Batliner G., 1986, *Liechtenstein – ein staatsrechtliches und politisches Porträt*, Vaduz.
- Beattie D., 2005, *Liechtenstein. Geschichte & Gegenwart*, Triesen.
- Gemeindegesezt vom 20. März 1996*, „Liechtensteinisches Landesgesetz” 1996, nr 76.
- Gesezt vom 21. April 1922 über die allgemeine Landesverwaltungs-pflege (die Verwaltungsbehörden und ihre Hilfsorgane, das Verfahren in Verwaltungssachen, das Verwaltungszwangs- und Verwaltungsstrafverfahren)*, „Liechtensteinisches Landesgesetzblatt” 1922, nr 24.
- Gesezt vom 27. November 2003 über dem Staatsgerichtshof*, „Liechtensteinisches Landesgesetzblatt” 2004, nr 32.
- Gesezt vom 3. Juli 1991 über die Ausrichtung von Landessubventionen (Subventionsgesezt)*, „Liechtensteinisches Landesgesetzblatt” 1991, nr 71.
- Gesezt vom 4. Januar 1934 über den Erwerb und Verlust des Landesbürgerrechtes (Bürgerrechtesgesezt)*, „Liechtensteinisches Landesgesetzblatt” 1960, nr 23.
- Konstytucja Księstwa Liechtensteinu* [w:] K. Koźbiał, W. Stankowski, *Konstytucja Księstwa Liechtensteinu. Naród – państwo – polityka*, Kraków 2009.
- Koźbiał K., 2010, *Prawa wyborcze kobiet w Liechtensteinie* [w:] *Kobiety we współczesnym świecie. Rola i miejsce kobiet w życiu politycznym*, red. M. Musiał-Karg, B. Secler, Poznań.
- Koźbiał K., 2013, *System polityczny Księstwa Liechtensteinu*, Kraków.
- Osóbka P., 2008, *Systemy konstytucyjne Andory, Liechtensteinu, Monako, San Marino*, Warszawa.
- Statistisches Jahrbuch Liechtensteins 2012*, Vaduz 2012.
- Śmigasiewicz M., 1999, *System polityczny Księstwa Liechtenstein*, Warszawa.
- Waschkuhn A., 1994, *Politisches System Liechtensteins: Kontinuität und Wandel*, Vaduz.

## Wykaz źródeł internetowych

- <http://www.azv.li> (25.01.2013)
- <http://www.gemeindewahlen.li> (24.01.2013)
- <http://www.planken.li/Menu/Organisation/Kommissionen/tabid/82/Default.aspx> (22.03.2013)



## THE LOCAL GOVERNMENT IN LIECHTENSTEIN

### Abstrakt

Article 1 of the Constitution of Liechtenstein mentioned 2 regions Oberland (Upper Country) and Unterland (Lower Country) and 11 municipalities. They play an important constitutional role in the Principality.

The municipalities exercise considerable autonomy, encompasses responsibility such as the election of the municipal organs (the highest organ is the Municipal Assembly), organization, the determination of municipal taxes and the granting of citizenship. Financial management and municipal accounts are subject to supervision by the Government.

**Key words:** Liechtenstein, municipalities, autonomy, citizenship.