



You have downloaded a document from  
**RE-BUS**  
repository of the University of Silesia in Katowice

**Title:** Austria - struktura naczelných władz państwa oraz system władzy lokalnej

**Author:** Bogusława Podsiadło

**Citation style:** Podsiadło Bogusława. (2018). Austria - struktura naczelných władz państwa oraz system władzy lokalnej. W: A. Czyż, S. Kubas (red.), "Na drodze do wyjaśnienia problemów politycznych : księga jubileuszowa ofiarowana profesorowi Markowi Barańskiemu" (S. 336-350). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Uznanie autorstwa - Na tych samych warunkach - Licencja ta pozwala na kopiowanie, zmienianie, rozprowadzanie, przedstawianie i wykonywanie utworu tak długo, jak tylko na utwory zależne będzie udzielana taka sama licencja.



UNIwersYTET ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

BOGUSŁAWA PODSIADŁO  
Uniwersytet Śląski w Katowicach

## Austria – struktura naczelných władz państwa oraz system władzy lokalnej

### Wprowadzenie

Po zakończeniu I wojny światowej jesienią 1918 roku nastąpił rozpad monarchii austro-węgierskiej. Na gruzach dawnego imperium Habsburgów poszczególne narody zaczęły wznosić własne państwa. Przedstawiciele do parlamentu wiedeńskiego ludności zamieszkującej tereny niemieckojęzyczne ogłosili powstanie niezależnego państwa, przejmując najwyższą władzę jako tymczasowe Zgromadzenie Narodowe i ustanawiając jego władzę wykonawczą w postaci Rady Państwa. Następnie 12 listopada 1918 roku proklamowano powstanie Republiki Austrii<sup>1</sup>.

Dziś Austria jest republiką związkową. W niniejszym artykule przedstawione zostaną jej podstawowe instytucje państwowe oraz system władzy lokalnej i ich wpływ na specyfikę systemu politycznego tego kraju. Granice aktywności państwa austriackiego i jego podstawowych organów wyznacza konstytucja uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe 1 października 1920 roku (nowelizowana następnie w 1925 i 1929 roku). Po II wojnie

---

<sup>1</sup> Rozbudowaną syntezę dziejów Austrii, uporządkowaną i przystępną, znaleźć można w pracach K. FIEDORA: *Austria. Zarys dziejów politycznych*. Łódź, UNIMAR, 1996; IDEM: *Austria. Od gospodarki żarowej do Unii Europejskiej*. Opole, PIN – Instytut Śląski, 2000. Warto przypomnieć, że Austria to kraj górzysty (ok. 60% powierzchni zajmują Alpy Wschodnie) o obszarze 83,8 tys. km<sup>2</sup>, jeden z mniejszych w Europie, w tym o ok. 3/4 mniejszy od Polski. W Austrii żyje ok. 8,7 mln mieszkańców, w tym ponad 85% ludności to Austriacy, reszta to osoby innych narodowości.

światowej ogłoszono powrót demokratycznej republiki na mocy Konstytucji z 1920 roku, a od 19 grudnia 1945 roku do dnia dzisiejszego konstytucja ta (w wersji z 1929 roku) obowiązuje na terenie Austrii i tym samym należy do starszych ustaw zasadniczych w Europie<sup>2</sup>. Była ona wielokrotnie nowelizowana i uzupełniana (ponad 80 razy). Były to nowelizacje zróżnicowane treściowo, o różnym znaczeniu i zakresie, które nie zmieniły podstawowych rozwiązań ustrojowych<sup>3</sup>.

## Podstawowe instytucje państwowe

### Parlament

Parlament jest dwuizbowy i składa się z Rady Narodowej oraz Rady Federalnej. Ten kształt legislatywy odpowiada założeniom ustroju federalnego. Rada Narodowa (*Nationalrat*), pierwsza izba, liczy 183 posłów wybieranych na 5 lat<sup>4</sup>, a jej sesje (w terminach przewidzianych konstytucją) zwoływane są przez prezydenta federalnego, natomiast w trakcie trwania sesji jej posiedzenia plenarne zwoływane są i zamykane przez przewodniczącego Rady.

Na pierwszym posiedzeniu nowo powołanej Rady Narodowej posłowie wybierają najważniejsze organy parlamentarne, tj. przewodniczącego Rady Narodowej i jego 2 zastępców, Konferencję Prezydiálną<sup>5</sup>, komisje<sup>6</sup>, sekreta-

---

2 Należy przypomnieć, iż przywrócenie Konstytucji z 1920 roku nie oznaczało pełnej suwerenności polityczno-prawnej. Po zakończeniu II wojny światowej terytorium Austrii znajdowało się pod okupacją 4 mocarstw i dopiero deklaracja neutralności w 1955 roku przelożyła się na odzyskanie przez Austrię pełnej suwerenności.

3 W artykule omawiam podstawowe instytucje w oparciu o *Federalną Ustawę Konstytucyjną Republiki Austrii*. Przeł. i wstęp P. CZARNY, B. NALEZIŃSKI. Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe, 2004.

4 Rada Narodowa wybierana była na 4 lata, ale w 2007 roku partie koalicyjne: Socjaldemokratyczna Partia Austrii (SPÖ) i Austriacka Partia Ludowa (ÖVP) uchwaliły przedłużenie okresu legislacyjnego do 5 lat. Istnieją możliwości skrócenia pięcioletniego okresu funkcjonowania Rady Narodowej. Parlament może rozwiązać: prezydent federalny (art. 29 pkt 1 Konstytucji) bez podania przyczyny, jednakże do tej decyzji potrzebna jest kontrasygnata właściwego ministra federalnego (art. 67. pkt 1 Konstytucji); sama Rada Narodowa poprzez przyjęcie zwykłej ustawy (art. 29 pkt 2 Konstytucji), a także w sytuacji gdy zainicjowane przez nią referendum w sprawie odwołania prezydenta federalnego zakończy się pozostawieniem go na stanowisku (art. 60 pkt 6 Konstytucji).

5 Tworzą ją przewodniczący Rady Narodowej, jego zastępcy oraz przewodniczący wszystkich klubów partyjnych.

6 Na uwagę zasługuje zwłaszcza tzw. Komisja Główna posiadająca szerokie uprawnienia, np. udziela zgody na niektóre akty wykonawcze rządu federalnego (art. 55 pkt 4 Konstytu-

rzy oraz porządkowych. Posłowie, będąc członkami różnych partii politycznych, uprawnieni są do zawiązywania klubów parlamentarnych (minimum 5 osób z danej partii). Rada Narodowa ma prawo uchwalenia wotum nieufności wobec rządu, a także poszczególnych ministrów zwykłą większością głosów w obecności ponad połowy deputowanych. Może również wnioskować o odwołanie prezydenta federalnego. Posiada również (wraz z Radą Federalną) wiele uprawnień o charakterze kontrolnym<sup>7</sup>. Druga izba, Rada Federalna (*Bundesrat*), reprezentuje interesy poszczególnych krajów związkowych. Składa się z 62 deputowanych delegowanych przez parlamenty krajowe (art. 34 Konstytucji).

Kandydaci na posłów do Rady Federalnej nie muszą być członkami parlamentów krajowych, wystarczy, żeby posiadali bierne prawo wyborcze do tych parlamentów. Przewodnictwo w Bundesracie sprawowane jest rotacyjnie, tzn. raz na pół roku stanowisko to obejmuje deputowany jednego z landów na podstawie alfabetycznej kolejności nazw krajów. Formy organizacyjne w Radzie są podobne do tych, które występują w Radzie Narodowej, tj. Konferencja Prezydialna, porządkowi, komisje i frakcje.

Obie izby: Rada Narodowa i Federalna, mają różną rangę i znaczenie – zdecydowaną przewagę w sferze ustawodawczej, jak i kontrolnej rządu, ma Rada Narodowa. Rada Federalna może wnieść sprzeciw wobec ustaw Rady Narodowej, ale ta druga bez problemu może go odrzucić – nie jest on bowiem równoważny prawu weta<sup>8</sup>. Konstytucja Austrii umożliwia natomiast obu izbom parlamentu duży współdziałanie w procesie decyzyjnym dotyczącym Unii Europejskiej oraz kontrolę polityki europejskiej realizowanej przez rząd federalny<sup>9</sup>.

Rada Narodowa i Rada Związkowa tworzą Zgromadzenie Federalne (*Bundesversammlung*), które zwołać może prezydent federalny, kanclerz oraz prezydent Rady Narodowej. Zbiera się ono dla zaprzysiężenia prezydenta federalnego oraz w przypadku ogłoszenia stanu wojny (art. 38 Konstytucji). Zwoływane jest także, gdy Rada Narodowa przyjmie wniosek o rozpisaniu plebiscytu w celu odwołania prezydenta federalnego – Zgromadzenie Federalne podejmuje wówczas decyzję o przyjęciu lub odrzuceniu takiego

---

cji); przedstawia propozycje personalne na funkcje prezesa Izby Obrachunkowej (art. 122 pkt 4 Konstytucji) oraz Adwokatury Ludowej (art. 148 pkt 2 Konstytucji); wydaje opinie kandydatom na stanowiska do Unii Europejskiej (art. 23c pkt 2 Konstytucji).

7 Szerzej na temat parlamentaryzmu w Austrii oraz Rady Narodowej zob. H. WIDDER: *Powstanie i rozwój parlamentaryzmu w Republice Austrii* oraz IDEM: *Rada Narodowa*. W: *Parlament Republiki Austrii*. Red. H. SCHAMBECK. Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe, 1997, s. 9–100.

8 Zob. I. KATHERIN: *Rada Federalna*. W: *Parlament Republiki Austrii...*, s. 101–134.

9 J. BARCZ: *Parlament a Unia Europejska analiza prawna na przykładzie doświadczeń Austrii* [wraz z podstawowymi dokumentami]. Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe, 1999, s. 14–15.

wniosku (art. 60 pkt 6 Konstytucji). W przypadku przyjęcia przez Radę Narodową wniosku o wszczęcie procedury sądowej przeciwko prezydentowi federalnemu również podejmuje decyzję o przyjęciu bądź odrzuceniu takiego wniosku (art. 63 Konstytucji). Poza wymienionymi sytuacjami obrady obu izb odbywają się oddzielnie<sup>10</sup>.

## Władza wykonawcza

Najwyższymi organami władzy wykonawczej są prezydent federalny i rząd, mamy więc do czynienia z dualizmem egzekutywy. Rząd jest tworzony przez najsilniejszą partię w Radzie Narodowej lub koalicję partii, a na jego czele stoi kanclerz. W skład rządu wchodzi także wicekanclerz i ministrowie. W myśl art. 70 Konstytucji kanclerz federalny powoływany jest na wniosek prezydenta federalnego, a następnie na wniosek kanclerza prezydent powołuje wicekanclerza i ministrów. W gabinecie mogą brać udział osoby spoza parlamentu. Kanclerz odpowiada za politykę rządu, wydaje polecenia ministrom, ma prawo ich dobierania i dymisjonowania, uprawniony jest do kontrasygnowania aktów władzy i zwoływania organów legislacyjny i, w końcu, dąży do zapewnienia współpracy między federacją a krajami związkowymi. Jest osobiście odpowiedzialny za realizację kierunków polityki zaproponowanych w *expose*. Do swojej dyspozycji ma Urząd Kanclerski, który stanowi centrum koordynacyjne dla działań podejmowanych przez wszystkie ministerstwa.

Nowe zadania dla narodowej egzekutywy związane z członkostwem w strukturach unijnych wymusiły reorganizację wielu ministerstw i urzędów. Powstały w nich departamenty ds. integracji europejskiej zajmujące się koordynacją międzyresortowej polityki państwa względem Unii Europejskiej. Za realizację polityki europejskiej odpowiadają w Austrii Urząd Kanclerski oraz Ministerstwo Spraw Europejskich i Zagranicznych.

Powoływany przez głowę państwa gabinet jest odpowiedzialny przed jedną z izb parlamentu: Radą Narodową, która może odmówić uchwalenia wotum zaufania rządowi bądź poszczególnym jego członkom (art. 74 Konstytucji), co wiąże się z koniecznością ich odwołania. Rząd federalny odpowiada więc politycznie przed parlamentem. Stanowi również jeden z podmiotów, które posiadają inicjatywę ustawodawczą (art. 41 ust. 1 Konstytucji).

---

<sup>10</sup> Na temat Zgromadzenia Federalnego zob. K. ATZWANGER: *Zgromadzenie Federalne. W: Parlament Republiki Austrii...*, s. 135–150

## Głowa państwa

Wraz z rządem federalnym prezydent pełni obowiązki z zakresu władzy wykonawczej. Pomimo tego dualizmu egzekutywy, jak wskazują Konstytucja i życie polityczne, zasadniczy ciężar w sprawowaniu władzy ponosi rząd federalny. Prezydent federalny wybierany jest przez społeczeństwo na 6 lat w wyborach bezpośrednich i większościowych z prawem jednej reelekcji. Jeżeli w pierwszej turze żaden z kandydatów nie uzyskał wymaganej większości, następuje druga tura, w której bierze udział 2 kandydatów z największą liczbą głosów<sup>11</sup>.

Ten sposób wyboru prezydenta federalnego nie przekłada się na jego kompetencje. Nie dysponuje on bowiem prawem weta ustawodawczego i w zasadzie nie posiada tzw. prerogatyw. Tak więc akty prawne prezydenta wymagają kontrasygnaty ze strony kanclerza bądź odpowiedniego ministra (art. 67 ust. 1 i 2 Konstytucji). Ponosi on również odpowiedzialność polityczną i może zostać usunięty z urzędu w drodze referendum ludowego (za działania polityczne niezgodne z wolą parlamentu i narodu) oraz odpowiedzialność prawną (za naruszenie prawa) przed Sądem Konstytucyjnym.

Rola prezydenta sprowadza się głównie do funkcji reprezentacyjnej. Zgodnie z art. 65 pkt. 1 Konstytucji prezydent reprezentuje państwo austriackie na zewnątrz, mianuje i przyjmuje korpus dyplomatyczny i konsularny państw obcych, wyznacza urzędników na dyplomatów reprezentujących Austrię za granicą. Ma również prawo łaski, prawo do wydawania rozporządzeń nadzwyczajnych, prawo do zarządzania referendum oraz prawo do nadawania tytułów naukowych, mianuje urzędników państwowych oraz oficerów armii. Kryzys polityczny w końcu lat 90. ubiegłego wieku unaoczniał również rolę prezydenta jako arbitra łagodzącego wewnętrzne konflikty.

## Sądownictwo

Funkcjonujący obecnie w Austrii system ochrony praw obywatelskich obejmuje szeroki system sądownictwa powszechnego. W sprawach karnych i cywilnych występuje sądownictwo trójinstancyjne. Sądy okręgowe (*Bezirksgerichte*) lub też powiatowe (*Kreisgerichte*) tworzą pierwszą instancję. Następnymi są instancje odwoławcze, czyli sądy powiatowe lub wyższe sądy krajowe (*Oberlandsgerichte*), a dla niektórych orzeczeń również Trybunał Najwyższy (*Oberster Gerichtshof*). Trzecią instancję stanowią: wyższy sąd krajowy lub Try-

---

<sup>11</sup> Procedura wyboru i odwołania prezydenta, a także jego kompetencje określone są w art. 60–68 Konstytucji.



bunał Najwyższy. Oprócz sądów powszechných występują także tzw. sądy szczególne, np. sądy pracy czy sądy branżowe.

Najwyższą instancją sádowniczą do orzekania w sprawach konstytucyjnych i niektórych administracyjnych jest powoływany na podstawie art. 137 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny. Jego wyroki nie mogą być podważane przez wszystkie instytucje działające w życiu politycznym Austrii, a celem jego działań jest m.in.: rozstrzyganie sporów kompetencyjnych pomiędzy krajami związkowymi albo krajami a federacją w kwestii istnienia porozumień publicznoprawnych między nimi i wynikających z tego praw i obowiązków; kontrola konstytucyjności i legalności aktów normatywných krajów i federacji oraz zawieranych przez nie umów międzynarodowych; orzekanie o zgodności z prawem wszelkich demokratycznych procedur; orzekanie w zakresie pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta federalnego, ministrów i urzędników.

Trybunał Konstytucyjny składa się z 12 sędziów i ich 6 zastępców powoływanych przez prezydenta federalnego, którzy pełnią swoje funkcje bez określonej kadencji (jedynym ograniczeniem jest wiek emerytalny – 70 lat). Do Trybunału Konstytucyjnego sprawy mogą kierować: rząd federalny i rządy krajowe, Rada Narodowa (na wniosek 1/3 deputowanych), osoby fizyczne (po wyczerpaniu dostępnych sądowych procedur)<sup>12</sup>.

## Pozostałe instytucje

Bardzo istotne dla austriackiego systemu politycznego są także Izba Obrachunkowa oraz Adwokatura Ludowa. Skład osobowy tych dwóch instytucji jest kreowany przez Radę Narodową (a wraz z nią Komisję Główną). Celem Izby jest nadzór nad finansami organów administracji państwowej wszystkich szczebli. Izba składa się z prezesa wybieranego na dwunastoletnią kadencję przez Radę Narodową na wniosek Komisji Głównej oraz niezbędnych urzędników.

W skład Adwokatury Ludowej wchodzi 3 rzeczników, tzw. ombudsmánów, powoływanych na sześćoletnie kadencje. Podstawowym ich zadaniem jest badanie przypadków naruszania praw obywatelskich przez instytucje państwowe. Swoje funkcje wypełniają kolegialnie, a przewodnictwo sprawowane jest rotacyjnie, tzn. na roczną kadencję wybierany jest kolejno 1 z ombudsmánów<sup>13</sup>.

---

12 Zob. K. KOCIUBIŃSKI: *Systemy polityczne Austrii, Niemiec i Szwajcarii*. Wrocław, Dolnośląska Szkoła Wyższa Edukacji Towarzystwo Wiedzy Powszechnej, 2003, s. 32–33; P. SARNECKI: *System konstytucyjny Austrii*. Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe, 1999, s. 81–92.

13 K. KOCIUBIŃSKI: *Systemy polityczne...*, s. 22–23.

## System władzy lokalnej

### Podział terytorialny: stan współczesny

Austria posiada trójstopniowy podział terytorialno-administracyjny: kraje, okręgi i gminy. W skład państwa wchodzi 9 krajów (*Länder*) posiadających duże uprawnienia w zakresie polityki lokalnej, ochrony środowiska naturalnego oraz kształtowania polityki kulturalnej (są to: Burgenland, Karyntia, Dolna Austria, Górna Austria, Salzburg, Styria, Tyrol, Vorarlberg i Wiedeń). Każdy kraj związkowy posiada własny system organów państwowych: jednoizbowy parlament (*Landtag*) oraz administrację z szefem rządu na czele (*Landeshauptmann*). Landy podzielone są w sumie na 99 okręgów, a te z kolei obejmują 2,359 tys. samorządnych gmin (*Gemeinde*). Występują również tzw. miasta wydzielone (*Statutarstädte*), których jest 15.

### Kraje związkowe

Konstytucja federalna reguluje ogólny ustrój poszczególnych krajów, wskazując przy tym, że struktura lokalnych władz administracyjnych znajduje swoje umocowanie prawne w konstytucjach krajowych bądź w ustawach krajowych. Wszystkie kraje posiadają własną konstytucję i chociaż muszą być one zgodne z konstytucją federalną, to zmiany w nich nie podlegają zatwierdzeniu ze strony władz federalnych. Uchwalenie i zmiana krajowej konstytucji musi się natomiast odbyć większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy członków parlamentu krajowego (art. 99 Konstytucji). Ustroje poszczególnych krajów nie są identyczne. Konstytucja Federalna i właściwego kraju stanowią podstawę funkcjonowania krajowego parlamentu<sup>14</sup> i wybranego przez niego rządu. Parlamentom przysługuje władza ustawodawcza, ale zakres spraw jest dość wąski. Obejmuje np. prawo budowlane, częściowo ochronę środowiska, ochronę przeciwpożarową, ustrój gmin, turystyczne pobyty cudzoziemców. Głównie przez kraje zarządzane są służby społeczne, takie jak szpitale, domy starców i centra rehabilitacji.

Parlamente austriackich krajów związkowych ulegają również europeizacji. Konstytucje landów Burgenland, Górna Austria, Salzburg, Styria, Tyrol,

---

<sup>14</sup> Członkowie do parlamentów krajowych wybierani są w bezpośrednich, tajnych, równych i osobistych wyborach, w których mandaty rozdzielane są zgodnie z zasadą proporcjonalności. O tym, kto jest uprawniony do głosowania i może być wybierany, decydują krajowe ordynacje wyborcze, które jednak nie mogą zawęzić kręgu uprawnionych do głosowania w większym stopniu, niż czyni to Konstytucja Federalna w przypadku wyborów do Rady Narodowej (art. 95 Konstytucji). Członkowie parlamentów krajowych korzystają z takich samych immunitetów jak członkowie Rady Narodowej (art. 96 Konstytucji).



Voralberg przyznają im prawo do wydawania stanowisk wiążących rządu krajowe w sprawach dotyczących Unii Europejskiej. W pozostałych landach takich rozwiązań nie przewidziano<sup>15</sup>. Uchwalone ustawy krajowe wymagają kontrasygnaty i są ogłaszane przez naczelnika kraju w krajowym dzienniku ustaw. Jeżeli dla wykonania ustawy krajowej potrzebne jest współdziałanie organów federalnych, to zgodę musi wyrazić rząd federalny. Parlament krajowy może zostać rozwiązany przez prezydenta federalnego na wniosek rządu federalnego i być przyjęty za zgodą Rady Federalnej podjętą większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy członków (art. 100 Konstytucji).

Władza wykonawcza w krajach związkowych należy do rządu krajowego wybieranego, jak już wspomniano, przez parlament krajowy. Na czele rządu stoi naczelnik krajowy wybierany przez Landtag, którego zadaniem jest prowadzenie administracji federalnej (tzw. pośredniej). Jest on zaprzysięgany przez prezydenta federalnego, sam zaś zaprzysięga pozostałych członków rządu (art. 101 Konstytucji). Pełni on również pewne funkcje, które w państwach samodzielnych przypadają głowie państwa, np. podpisywanie ustaw i zarządzanie ich publikacji w krajowych dziennikach ustaw, reprezentowanie kraju i uczestnictwo w tym charakterze w obradach Rady Federalnej oraz zawieranie w imieniu kraju umów<sup>16</sup>. Rząd krajowy natomiast (składa się on z 1–2 zastępców naczelnika i 5–7 tzw. radców krajowych) odpowiada za administrację w ramach ustaw krajowych. Członkowie rządu nie mogą być jednocześnie członkami parlamentu. Do rządu mogą być wybrane osoby, którym przysługuje bierne prawo wyborcze do parlamentu krajowego. Jak widać, kraje w dużej części zajmują się administracją publiczną, stąd na określenie austriackiego federalizmu stosuje się termin federalizm administracyjny. Kraje nie wykonują władzy sądowniczej, która w całości przypada federacji. Parlamentu nie może rozwiązać ani naczelnik, ani rząd krajowy, gdyż leży to w gestii prezydenta federacji.

Rządy krajowe i naczelnicy ponoszą polityczną odpowiedzialność przed parlamentami krajowymi, są bowiem nie tylko przez te parlamenty powoływani, ale mogą być również odwoływani i kontrolowani. Naczelnik i pozostali członkowie rządu ponoszą również odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Konstytucyjnym.

---

15 J. MIECZNIKOWSKA: *Europeizacja systemu politycznego Republiki Austrii*. W: *Państwa niemieckojęzyczne w procesie integracji europejskiej*. Austria, Lichtenstein, Szwajcaria. Red. D. POPŁAWSKI. Warszawa, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2011, s. 45.

16 Uprawnienia do zawierania między sobą umów kraje posiadają od początku funkcjonowania Konstytucji Federalnej, natomiast od nowelizacji Konstytucji w 1974 roku istnieje możliwość zawierania umów między krajami a federacją, a od 1994 roku także umów z państwami (lub jego składowymi, np. kantony szwajcarskie, kraje niemieckie) graniczącymi z danym krajem.

W krajach stosowane są różnorodne instytucje demokracji bezpośredniej. W 8 dopuszczona została inicjatywa ludowa, w 3 konsultacja ludowa, a w 7 referendum ustawodawcze. Przedmiotem głosowań mogą być kwestie ustawodawcze i administracyjne dotyczące spraw krajowych. W niektórych krajach powołuje się także instytucje nieprzewidziane konstytucją federalną takie jak adwokatury ludowe czy krajowe izby obrachunkowe.

W sprawach publicznych pomiędzy federacją a krajami mamy do czynienia ze złożonym podziałem rzeczowym, na który nakłada się podział na funkcje państwowe, a na to podział na bezpośrednią i pośrednią administrację federalną oraz administrację krajową<sup>17</sup>. Interesy krajów wobec federacji reprezentuje Rada Federalna, ale ze względu na jej ograniczone kompetencje w wypracowywaniu wspólnego stanowiska krajów duże znaczenie mają regularne konferencje naczelników krajowych oraz konferencje krajowych ministrów finansów.

## Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego

Historycznie samorząd terytorialny posiada w Austrii długą i bogatą tradycję sięgającą czasów Wiosny Ludów. Właśnie wtedy zostały zlikwidowane urzędy centralne, a w Austrii pojawił się system rządów gabinetowych.

Proces usamodzielniania się gmin znalazł uzasadnienie w Prowizorycznej Ustawie o Gminach z 17 marca 1849 r., której art. 1 wskazywał, że podstawą wolnego państwa jest wolna gmina. Od tego momentu całe terytorium Austrii zostało pokryte siecią gmin wiejskich i miejskich. Proces ten na jakiś czas został zahamowany na skutek powrotu idei absolutystycznych. W drugiej połowie XIX wieku zasady samorządu terytorialnego zawarto w Ustawie o Gminach Rzeszy z 1862 r. i ukształtowały one jego strukturę na długie lata. Od nowelizacji Konstytucji Związkowej Austrii w 1925 roku i w 1929 roku ustrój gmin został poddany ochronie konstytucyjnej i nie uległ zasadniczej zmianie. Obecny ustrój gmin Austrii został ustalony w noweli konstytucyjnej wraz z ustawą federalną z 1962 roku, a jego podstawowe elementy znajdują się w Federalnej Ustawie Konstytucyjnej Republiki Austrii w artykułach od 115 do 120<sup>18</sup>.

---

17 Dotyczy to zagadnień, które są: 1) regulowane przez ustawy federalne i należą do administracji federalnej (art. 10 Konstytucji); 2) regulowane przez ustawodawstwo federalne, a wykonawstwo należy do krajów (art. 11 Konstytucji); 3) regulowane przez zasadnicze ustawy federalne i wykonawcze ustawy krajowe, a administracja należy do krajów (art. 12 Konstytucji); 4) regulowane całkowicie przez ustawy krajowe i wykonywane przez administrację krajową (art. 15 Konstytucji). Zob. P. SARNECKI: *System konstytucyjny...*, s. 96.

18 Powyższe informacje pochodzą z: K. NOWACKI: *W Austrii. W: Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*. Red. J. JEŻEWSKI. Wrocław, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 1999, s. 78–79.

Podstawową jednostką samorządu terytorialnego w Austrii jest więc samodzielna administracyjnie gmina<sup>19</sup>. Artykuł 116. Konstytucji Federalnej stwierdza, że każdy kraj dzieli się na gminy. Gmina stanowi korporację terytorialną z prawem do samorządu i jednocześnie okręg administracyjny. Każda nieruchomości należy do jakiejś gminy. Gmina jest samodzielnym podmiotem gospodarczym. Ma prawo w granicach ogólnych ustaw federalnych i krajowych posiadać, nabywać i rozporządzać majątkiem wszelkiego rodzaju, prowadzić przedsiębiorstwa gospodarcze, a także w ramach porządku finansowego samodzielnie kierować swoim budżetem i rozpisywać podatki. Dla wykonywania poszczególnych zadań mieszczących się w zakresie własnym działania gminy mogą one w drodze umów tworzyć związki gmin, a gminy członkowskie mają zapewniony odpowiedni wpływ na wykonywanie zadań związku. Organem gminy jest rada gminy, która jako organ kolegialny ma charakter przedstawicielski wybierany na okres 5–6 lat. Podporządkowane są jej inne organy, w tym burmistrz. Składa się z 7–39 osób, ale gminy z własnym statutem mogą mieć nawet ponad 40 radnych. Zarząd gminy (rada miejska albo senat miasta w miastach z własnym statutem) jest organem wykonawczym zbudowanym na zasadzie proporcjonalnego odzwierciedlenia układu sił politycznych w radzie gminy. W skład zarządu gminy wchodzi: burmistrz, jego zastępcy i pozostali członkowie. Poza Tyrolem wybór zarządu na czas trwania kadencji rady gminnej odbywa się z jej składu. Burmistrz jest wybierany przez radę gminy (lub w wyborach bezpośrednich) reprezentuje gminę na zewnątrz oraz wypełnia rolę organu wykonawczego (art. 119 ust. 2 Konstytucji).

W każdej gminie działa urząd gminy (urząd miasta). Jeśli w gminach istnieje podział na sołectwa, a w miastach na dzielnice, to mamy do czynienia z funkcją naczelnika (pełnią oni jedynie rolę doradczą albo działają z upoważnienia burmistrza). Istnieje również możliwość tworzenia związków gminnych.

Gminy wykonują zadania własne i zlecone (art. 118, ust. 2 Konstytucji). Działania własne gminy spełniają samodzielnie i na własną odpowiedzialność, nie można narzucać im jakichkolwiek wytycznych i nie można odwoływać się od rozstrzygnięć organów gminy do organów pozagminnych. Federacja, jak również kraje, mogą powierzyć gminom prowadzenie określonych spraw w ramach zleconego zakresu działań gminy. Organem prowadzącym te działania są burmistrzowie, którzy za brak realizacji zleconych działań mogą być odwołani na podstawie jednego bądź drugiego organu zwierzchn-

---

<sup>19</sup> Na temat gminy, jej organizacji, poczucia jedności i tradycji lokalnych wspólnot zob. R. KOCHNOWSKI, P. POŁOK: *Austria. W: Samorząd terytorialny w wybranych państwach europejskich*. „Studia Politologica IV” 2010, nr 72.

niego. Do zadań zleconych zalicza się zwłaszcza: przeprowadzanie wyborów krajowych, prowadzenie spraw stanu cywilnego, prowadzenie ksiąg hipotecznych. Gminy mają zagwarantowaną pełną swobodę gospodarczą, mogą posiadać własny majątek i własne przedsiębiorstwo oraz niezależny budżet (art. 116, ust. 2 Konstytucji).

Budżety gmin w 50% do 60% pochodzą głównie z podatków oraz z dochodów uzyskiwanych w gminie. Gminy uzyskują dochody w ramach prowadzonej działalności gospodarczej przede wszystkim z: opłat za korzystanie z urządzeń gminnych (tereny sportowe, kąpieliska), czynszów i dzierżaw. Mają również prawo – jak wynika z ustawodawstwa – do posiadania majątku i prowadzenia działalności gospodarczej poprzez swoje przedsiębiorstwa<sup>20</sup>.

W odniesieniu do zadań przekazywanych gminom przez kraje związkowe, czy też zleconych przez władze federalne, obowiązuje zasada przyznania środków (są to subwencje i dotacje) na te zadania (zwracane są np. koszty związane ze szkolnictwem obowiązkowym wraz z uposażeniem nauczycieli)<sup>21</sup>.

Mimo że działalność gmin w zakresie spraw własnych nie podlega zwierzchnictwu administracyjnemu, to jednak podlega nadzorowi. Nadzór spełniają organy federalne lub krajowe w zależności od tego, czy zadanie należy do zakresu wykonawstwa zleconego czy też własnego (art. 119 Konstytucji).

## Miasta wydzielone

Status samorządowy posiadają miasta liczące ponad 20 tys. mieszkańców. Na wniosek zainteresowanych miast i za zgodą rządu federalnego rządy krajowe mogą im nadawać odrębne statuty. W chwili obecnej miast takich jest 15, a wyróżnia je to, iż przejmują one zakres działań organów okręgowej administracji, wykonywanej przez organy rządowe.

## Okręgi

Oprócz gmin wykonywaniem zadań zleconych zajmują się również rządy krajowe oraz naczelnicy okręgów (*Bezirkshauptmann*). Okręgi nie są jednostkami

---

<sup>20</sup> W państwach Unii Europejskiej nie wypracowano jednolitych zasad dotyczących sposobów i ograniczeń zaciągania długu przez jednostki samorządu terytorialnego. W niektórych krajach dano im pełną swobodę (np. Czechy, Finlandia), w innych wprowadzono ograniczenia formalnoprawne (np. Niemcy, Dania). Szerzej zob. M. JASTRZĘBSKA: *Ograniczenia zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w świetle spełnienia przez Polskę kryteriów fiskalnych konwergencji*. „Finanse Komunalne” 2009, nr 4.

<sup>21</sup> Na temat dochodów gmin zob. K. NOWACKI: *W Austrii. W: Samorząd terytorialny...*, s. 98–104.

samorządu terytorialnego, ale organami administracji rządowej i to zarówno rządu federalnego, jak i rządu odpowiedniego kraju (są więc niesamodzielne i niewybieralne). Naczelnicy okręgów są powoływani przez rządy krajowe. Ponieważ realizują oni ustawy federalne, stają się jednocześnie organami pośredniej administracji federalnej i podlegają naczelnikom krajowym, natomiast w momencie realizacji ustaw krajowych są organami administracji krajowej i podlegają w tym zakresie rządowi krajowemu<sup>22</sup>.

## Wiedeń – specyfika statusu

Miasto to, co wynika ze znacznej liczby jego mieszkańców oraz znaczenia społecznego i gospodarczego dla całego państwa, jest krajem federalnym i gminą samorządową, dlatego wymaga odrębnego potraktowania. Status Wiednia jako jednocześnie stolicy państwa federacyjnego, gminy i kraju związkowego reguluje Konstytucja Federalna (art. 108–112). Wielość funkcji przekłada się na swoistą organizację władz tego miasta. Rada gminy jest tu równocześnie parlamentem krajowym, organ wykonawczy rady: senat miejski, pełni również funkcję rządu krajowego, a burmistrz jest premierem tego rządu (czyli naczelnikiem – najwyższym przedstawicielem kraju związkowego). Burmistrz jest wybierany przez parlament krajowy (radę gminy). Stoi on na czele administracji gminnej, jemu podlegają też członkowie senatu, którzy kierują resortami magistratu, 23 przewodniczących dzielnic i wszyscy pracownicy gminni. Jako naczelnik kraju związkowego przekazuje ustawy parlamentu krajowego rządowi federalnemu. Reprezentuje również miasto Wiedeń na zewnątrz. Uprawnienie to umożliwia z jednej strony zakładanie przedstawicielstw za granicą, z drugiej mianowanie pełnomocników, którzy wypełniają zadania reprezentacyjne. Jest też pośrednio przedstawicielem administracji federalnej wobec parlamentu krajowego<sup>23</sup>. Przed radą gminy burmistrz odpowiada za własny zakres działania, natomiast za zakres pośredniej administracji federalnej przed odpowiednimi instytucjami państwowymi. Nie jest także możliwy bezpośredni wybór burmistrza Wiednia z powodu jednoosobowego sprawowania funkcji burmistrza i naczelnika kraju związkowego.

---

<sup>22</sup> P. SARNECKI: *System konstytucyjny...*, s. 100.

<sup>23</sup> Jako naczelnik kraju związkowego jest zastępowany przez członka rządu krajowego. W Wiedniu funkcję tę spełniają 2 wiceburmistrzowie. Jeden z nich musi należeć do partii, która ma najwięcej mandatów w radzie gminy. Druga pod względem liczby mandatów partia może wystawić drugiego wiceburmistrza, jeżeli posiada przynajmniej 1/3 mandatów w radzie gminy (czyli przynajmniej 34 mandaty).

Stu wiedeńskich radnych posiada podwójną funkcję, równocześnie są oni bowiem wybierani do parlamentu miejskiego (*Gemeinderat*), jak i do parlamentu kraju związkowego (*Landtag*). Obie funkcje są sprawowane w tym samym czasie w unii personalnej, tzn. te same osoby są radnymi miejskimi i posłami do parlamentu krajowego, a Wiedeń ma przez to jako gmina miejska i jako kraj związkowy 2 personalnie identyczne parlamenty.

Magistrat<sup>24</sup> Wiednia jest odpowiednikiem administracji rządu krajowego, w związku z czym wyżsi urzędnicy magistratu odpowiadają urzędnikom (funkcjom) w urzędzie krajowym. Wiedeń jako gmina jest podzielony na 23 okręgi (*Gemeindebezirke*), w których wybiera się przedstawicielstwo okręgu z naczelnikami na czele. Realizują oni zadania powierzone im przez radę gminy. W zależności od rozpatrywanej sprawy posiedzenia rady odbywają się – albo jako obrady rady gminnej Wiednia, albo parlamentu krajowego.

Organ wykonawczy, czyli senat miasta, składa się z burmistrza i radców senatu<sup>25</sup> i podobnie jak rada konstruowany jest według zasady proporcjonalności w odniesieniu do reprezentowanych partii politycznych. W senacie istnieje możliwość resortowego podziału zadań, co wiąże się także z resortowym podziałem funkcji w rządzie krajowym. Wnioski rozpatrywane przez senat miasta są zwykle referowane przez radnych miejskich zarządzających resortem. Na posiedzenia senatu mogą być zapraszani członkowie rady gminnej, szefowie rad dzielnicowych lub inne osoby (eksperti). Senat decyduje o istotnych sprawach administracyjnych (np. plany miasta) i obraduje nad problemami, które mają być przedstawione radzie gminy do uchwalenia. Przy udziale komisji finansowej powierzono mu zadanie kontroli i wstępnych dyskusji nad projektem budżetu i jego zrealizowaniem. Senat mianuje również dyrektora magistratu, reprezentuje miasto w określonych przypadkach, wydaje zgodę na wnoszenie skarg do Sądu Administracyjnego względnie Sądu Konstytucyjnego, podobnie jak burmistrz – ma nadzwyczajne kompetencje w sytuacjach kryzysowych (może wydawać wtedy zarządzenia, które zawieszają uchwały rady gminy).

---

24 W miastach urząd gminy nosi nazwę urzędu miasta, natomiast w Wiedniu jako miście z własnym statutem nazywany jest magistratem. Funkcjonuje w nim obecnie 8 resortów, na czele każdego z nich stoi członek senatu miasta. Resorty obejmują z kolei 70 magistrackich wydziałów oraz spółki miejskie, np. Wiedeńska Unia Szpitali, Wiedeńskie Mieszkania, Muzea Miasta Wiednia, Wiedeńskie Zakłady Komunalne.

25 Zgodnie ze statutem miasta Wiednia musi być ich przynajmniej 9 i nie więcej niż 15. Radni miejscy (*Stadträte*), będący członkami zarządu miasta, składają się z dwóch grup: jedni kierują własnymi resortami i są to tzw. radni urzędujący (*amtsführende Stadtrate*), pozostali nie kierują urzędami, są to radni bez resortu (*amtsführende Stadträte*). Cechą szczególną senatu miast, czyli rządu miejskiego, jest to, że nie wszyscy jego członkowie muszą odpowiadać za jakąś dziedzinę.



## Zakończenie

Współczesna Austria jest związkową republiką parlamentarną z systemem kanclerskim i pod względem funkcjonowania naczelnych instytucji państwowych, jak również samorządu terytorialnego, wykazuje niezwykle stabilność. Mimo iż jest małym krajem, jej wewnętrzna struktura posiada charakter federalny.

U podstaw struktury naczelnych władz Republiki Austrii leży specyficznie w tym państwie skonstruowana zasada podziału władz. Nie ma wśród nich organu, któremu można by przypisać pozycję dominującą wobec pozostałych. Rada Narodowa i prezydent pochodzą z wyborów powszechnych, pozostałe zaś organy naczelne z desygnacji jednego bądź drugiego (albo obu). Prezydent w swym postępowaniu uzależniony jest od wymogu uzyskania kontrasygnaty rządowej, stąd rola rządu i kanclerza. Przyjęcie takiego rozwiązania bez wątplenia zapewnia stabilność systemu politycznego Austrii i jego harmonijny rozwój.

Podział terytorialno-administracyjny Austrii jest trójstopniowy i obejmuje kraje, gminy i okręgi. Obecnie samorząd terytorialny w Austrii utożsamia się z samodzielną pod względem administracyjnym gminą. Gmina stanowi bowiem korporację terytorialną z prawem do samorządu, a jednocześnie jest podstawową jednostką podziału terytorialnego. Obok federacji i landów często określa się ją jako „trzecią siłę” w państwie. Chociaż na szczeblu ponadgminnym nie występuje samorząd terytorialny, to jednak ma on w Austrii długą tradycję historyczną (ok. 150 lat) i stanowi przy tym instytucję o dużej samodzielności, działającą w obowiązującym porządku prawnym. Biorąc pod uwagę kraje związkowe (z wyjątkiem Wiednia), można stwierdzić najogólniej, iż rozwiązania organizacyjne w gminach, a także typ ich zadań, są dość jednolite i zbliżone do siebie.

## Bibliografia

### Akty prawne

*Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii*. Przeł. i wstęp P. CZARNY, B. NALEZIŃSKI. Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe, 2004.

### Opracowania zwarte

BARCZ J.: *Parlament a Unia Europejska analiza prawna na przykładzie doświadczeń Austrii (wraz z podstawowymi dokumentami)*. Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe, 1999.

- FIEDOR K.: *Austria. Od gospodarki żarowej do Unii Europejskiej*. Opole, PIN – Instytut Śląski, 2000.
- FIEDOR K.: *Austria. Zarys dziejów politycznych*. Łódź, UNIMAR, 1996.
- KOCIUBIŃSKI K.: *Systemy polityczne Austrii, Niemiec i Szwajcarii*. Wrocław, Dolnośląska Szkoła Wyższa Edukacji Towarzystwo Wiedzy Powszechnej, 2003.
- MIECZNIKOWSKA J.: *Europeizacja systemu politycznego Republiki Austrii*. W: *Państwa niemieckojęzyczne w procesie integracji europejskiej. Austria, Lichtenstein, Szwajcaria*. Red. D. POPŁAWSKI. Warszawa, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2011.
- NOWACKI K.: *W Austrii*. W: *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*. Red. J. JEŻEWSKI. Wrocław, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 1999.
- PAWŁOWSKI S.: *Zmiany konstytucji Austrii jako wyraz jej europeizacji*. W: *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*. Red. K. KUBUJ, J. WAWRZYŃIAK. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2011.
- SARNECKI P.: *System konstytucyjny Austrii*. Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe, 1999.
- WIDDER H.: *Powstanie i rozwój parlamentaryzmu w Republice Austrii*. W: *Parlament Republiki Austrii*. Red. H. SCHAMBECK. Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe, 1997.
- WIDDER H.: *Rada Narodowa*. W: *Parlament Republiki Austrii*. Red. H. SCHAMBECK. Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe, 1997.

## Czasopiśmiennictwo

- JASTRZĘBSKA M.: *Ograniczenia zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w świetle spełnienia przez Polskę kryteriów fiskalnych konwergencji*. „Finanse Komunalne” 2009, nr 4.
- KOCHNOWSKI R., POŁOK P.: *Austria*. W: *Samorząd terytorialny w wybranych państwach europejskich*. „Studia Politologica IV” 2010, nr 72.



BOGUSŁAWA PODSIADŁO

## Austria – Structure of the State's Supreme Authorities and Local Authority System

**ABSTRACT:** This article discusses the functioning of the main state institutions: parliament, executive power, head of state, and judicial power in contemporary Austria on the basis of the assumptions of the constitution of that state. The analysis also covers the territorial and administrative division, which consists of countries, districts and communes, with particular emphasis on the specificity of communes as basic units of local self-government and the separation of the status of Vienna.

**KEY WORDS:** parliament, executive, head of state, local authority