

Samorząd lokalny na Cyprze: geneza, ustrój, efektywność i kierunki reform

Geneza współczesnego modelu samorządu lokalnego na Cyprze

Grecka kultura prawna instytucję samorządu lokalnego zna od starożytności, bowiem *demos* oznaczało wspólnotę wolnych mieszkańców zarządzającą państwem-miastem tj. *polis*. W okresie nowożytnym Cypr, podobnie jak Grecja, znajdował się pod panowaniem Imperium Osmańskiego. W przypadku Cypru rządy te, trwające w latach 1571–1878, przyniosły znaczny napływ ludności tureckiej, a w konsekwencji nabranie przezeń polietnicznego charakteru. W czasie rządów Osmanów bardzo ograniczony zakres autonomii wyspa uzyskała dopiero w połowie XIX w¹.

W kwestii samorządności sytuacja Cypru zmieniła się wraz z nastąpieniem okresu okupacji brytyjskiej w latach 1878–1960. W 1879 r. wyspa została wyodrębnioną jednostką administracyjną Imperium Brytyjskiego, na czele której stał Wysoki Komisarz. Oprócz niego głównymi organami władzy publicznej była Rada Legislacyjna i Rada Wykonawcza. Rada Legislacyjna posiadała przede wszystkim charakter konsultacyjny. Składała się z 18 członków: 6 mianowanych przez Wysokiego Komisarza oraz 12 wybieranych przez społeczność lokalną, w tym 9 spośród Greków i 2 spośród Turków. Prawo wyborcze posiadali dorośli mężczyźni, którzy płacili roczny podatek w wysokości co najmniej 20 szylingów brytyjskich². Parytetowy charakter reprezentacji w organach władzy formalnie został od tego czasu utrzymany aż do teraźniejszości.

¹ G. Coucounis, *Local government in Cyprus*, [w:] A.M. Moreno (red.), *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, National Institute of Public Administration, Madrid 2012, s. 91.

² *Μελέτη αναδιαρθρωσης της τοπικης αυτοδιοικησης της Κυπριακης Δημοκρατιας*, www.ucm.org.cy/DocumentStream.aspx?ObjectID=726, s. 23, stan z dnia 15.02.2018.

W latach 1882–1885 wprowadzono regulacje prawne, które stanowią wciąż obowiązujące zręby cypryjskiego modelu samorządu lokalnego. Powstały wówczas municypalitety (gminy miejskie), którymi – pod kontrolą Brytyjczyków – kierowały rady miejskie. W 1891 r. wprowadzono również samorząd w gminach wiejskich. Na ich czele stali *mukhtarzy*. Byli oni powoływani przez Wysokiego Komisarza ze składu wybieranej przez miejscową ludność rady. Model samorządu lokalnego ewoluował, zwłaszcza w latach 30. XX w. Jego celem było usprawnienie systemu władzy, a także infiltracja obu środowisk, Greków i Turków, na czym zależało kolonialnym władzom podległym Wielkiej Brytanii³. W stymulowaniu rozwoju Cypru władze kolonii widziały szansę na powstrzymanie rozwoju idei włączenia wyspy w skład niepodległej Grecji. Mimo formalnego zwiększenia prerogatyw gmin miejskich na mocy ustawy z 1930 r. faktycznie samorząd zaczął działać po pierwszych wyborach lokalnych, które odbyły się w 1943 r.⁴

Kolejnym ważnym krokiem w rozwoju samorządu lokalnego było wprowadzenie w drodze ustawy z 1950 r. rad w gminach wiejskich nazywanych „ławami rozwoju” (*symovoúlia veltióseos*, ang. *improvement boards*). Początkowo rady miały działać przez pięć lat, zaś ich wprowadzanie napotykało istotne trudności. Ostatecznie działały one do czasu przyjęcia współczesnej ustawy o gminach wiejskich w 1999 r. W cypryjskiej literaturze przedmiotu są one oceniane pozytywnie, jako mające znaczny wkład w modernizację wiejskich społeczności⁵.

Intensywny rozwój polityczny Cypru nastąpił po uzyskaniu przez wyspę niepodległości w 1960 r. Kluczowym wówczas problemem młodej państwowości było wypracowanie akceptowalnego dla obu stron modelu współistnienia społeczności greckiej i tureckiej. Mimo że zasadniczo Turcy liczebnie dominowali na nieznacznych obszarach w północnej części Cypru, a Grecy w pozostałych, to przedstawiciele obu narodów byli przemieszani i sąsiedowali ze sobą. Nie było zatem wówczas możliwe dokonanie podziału wyspy według kryterium etnicznego na autonomiczne części składowe. W wyniku konferencji londyńskiej dotyczącej kwestii cypryjskiej, która odbyła się w lutym 1959 r. z udziałem przedstawicieli Grecji, Turcji i Wielkiej Brytanii, wypracowano kompromisowy projekt konstytucji Republiki Cypryjskiej.

Ustawa zasadnicza przyjęta została w sierpniu 1960 r. (obowiązuje do tej pory, była 10-krotnie nowelizowana) i wprowadziła kategorie społeczności greckiej

³ E. Bouleti, *The Muslim Community on Cyprus and British Colonial Policy, 1878–1915*, „The Cyprus Review” 2011, vol. 23, nr 2, s. 30–56.

⁴ Tamże, s. 24.

⁵ Tamże, s. 25.

i tureckiej (art. 2)⁶. Każdy obywatel Cypru na podstawie kryterium krwi, języka lub kryterium religijnego został przyporządkowany do jednej z nich, przy czym zagwarantowano mu prawo indywidualnej zmiany przynależności. Konstytucja przyniosła formę samorządu etnicznego, czego przejawem instytucjonalnym miały być Izby Komunalne wybierane oddzielnie przez społeczność grecką i turecką spośród swoich członków (art. 86). Izby Komunalne miały funkcjonować w ramach wyznaczonych konstytucją i ustawami, zaś ich kompetencje ograniczono do kwestii (art. 87):

- a) religii,
- b) edukacji i kultury,
- c) określania i ewidencjonowania stanu osobowego,
- d) sądownictwa cywilnego i religijnego,
- e) instytucji charytatywnych, sportowych, pożytku publicznego,
- f) nakładania opłat i podatków na członków społeczności w celu zaspokajania jej potrzeb,
- g) przyjmowania regulaminów i aktów wykonawczych,
- h) kontroli nad spółdzielczością, władzami lokalnymi i przestrzeganiem praw konsumenckich.

Dla obu społeczności konstytucja wprowadziła osobne rady miejskie w największych miastach Cypru: Nikozji, Limassol, Famagüście, Larnace i Pafos. W każdym z nich miał funkcjonować organ koordynujący obie rady, składający się z dwóch Greków, dwóch Turków oraz wspólnie powołanego przewodniczącego. Celem było zapewnienie właściwej współpracy pomiędzy równoległe działającymi radami (art. 173). Każda rada posiadała prawo wydawania koncesji i pozwoleń, lecz tylko w odniesieniu do członków własnej społeczności (art. 175).

Przewidziane w konstytucji rozwiązania nie spełniły swojej podstawowej roli, jaką było zapobieżenie eskalacji napięcia pomiędzy dwiema grupami etnicznymi. Od końca 1963 r. trwały incydentalne starcia pomiędzy Grekami i Turkami, co skutkowało przemieszczaniem się ludności, powstawaniem jednolitych etnicznie dzielnic miast i całych gmin. Reprezentujący turecką mniejszość deputowani zaczęli bojkotować posiedzenia cypryjskiego parlamentu, co doprowadziło do jego paraliżu. Podobna sytuacja zaistniała w lokalnych ciałach przedstawicielskich. W konsekwencji w 1963 r. Rada Ministrów została zmuszona do powołania w części gmin komitetów zastępczych. W tym samym roku

⁶ *Konstytucja Republiki Cypryjskiej*, wstęp P. Osiewicz, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013, s. 49.

prawo wyborcze przyznano kobietom, które ukończyły 21. rok życia. Jednakże wybory władz lokalnych przeprowadzono dopiero w 1979 r., gdy sytuację na wyspie uznano za ustabilizowaną⁷.

W lipcu 1974 r. dokonano zamachu stanu, którego organizatorzy – greccy nacjonałiści popierani przez ówczesne władze Grecji, tzw. juntę czarnych pułkowników – dążyli do realizacji idei *enosis*, czyli włączenia Cypru w skład Grecji. W sierpniu 1974 r. tureckie siły zbrojne dokonały ofensywy, w wyniku której zajęto ok. 36% powierzchni wyspy. Powstało tam pozbawione powszechnego uznania tzw. parapaństwo⁸ – Turecka Republika Cypru Północnego (TRCP). Od tego czasu jurysdykcję nad poszczególnymi częściami wyspy faktycznie sprawują trzy podmioty: Republika Cypryjska, TRCP oraz Wielka Brytania (nad utrzymywanymi na wyspie bazami wojskowymi), zaś w strefie buforowej pomiędzy grecką a turecką częścią Cypru znajdują się siły pokojowe Organizacji Narodów Zjednoczonych – UNFICYP. Około 200 tys. Greków opuściło północną część wyspy i znalazło się w tymczasowych obozach.

Bojkot organów władzy publicznej przez ludność turecką a następnie inwazja i podział wyspy sprawiły, że wiele norm konstytucyjnych nie mogło być realizowanych. Konstytucja nie została jednak zmieniona, co jest swoistą manifestacją woli władz Republiki Cypryjskiej w odniesieniu do realizacji postanowień z 1959 r.⁹. Jako rozwiązanie tymczasowe, obowiązujące do czasu normalizacji sytuacji, wdrożono tzw. zasadę konieczności. W jej efekcie instytucje publiczne funkcjonują bez wypełnienia wymaganych prawem parytetów etnicznych, nie funkcjonuje także turecki samorząd. Przez wiele lat pozostawały w mocy, przyjęte jeszcze przed II wojną światową, ustawy regulujące funkcjonowanie gmin miejskich i wiejskich.

Podział administracyjno-terytorialny Cypru

W Republice Cypryjskiej funkcjonuje dwuszczeblowy model administracyjno-terytorialny. Regionalny szczebel stanowią dystrykty (*eparchos*), lokalny – gminy miejskie i wiejskie (*dimos, koinotites*). Tylko gminy posiadają cha-

⁷ *Μελετη αναδιαρθρωση της τοπικης αυτοδιοικησης...*, dz. cyt., s. 26.

⁸ Szerzej na temat parapaństw (quasi-państw) w literaturze polskojęzycznej zob.: M. Kosienkowski, *Pojęcie i determinanty stabilności quasi-państwa*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2008, nr 6; R. Czachor, *Abchazja, Osetia Południowa, Górski Karabach: geneza i funkcjonowanie systemów politycznych*, Instytut Polsko-Rosyjski, Wrocław 2014.

⁹ Jednocześnie w cypryjskiej literaturze podkreśla się, że została ona Cypryjczykom narzucona przez mocarstwa zewnętrzne i miała na celu głównie zabezpieczenie ich interesów geopolitycznych. A.C. Emilianides, *Accession of the Republic of Cyprus to the EU, the Constitution and the Cypriot Doctrine of Necessity*, „Cyprus Yearbook of International Relations” 2007, s. 82.

rakter samorządowy, a ich władze pochodzą z wyborów lokalnych. Na czele dystryktów stoją gubernatorzy (*dimarhos*) powoływani przez Radę Ministrów i odpowiedzialni za swą działalność przed ministrem spraw wewnętrznych. Republika Cypryjska oficjalnie dzieli się na sześć dystryktów, jednakże pod jej jurysdykcją w całości znajdują się jedynie dwa: Pafos i Limassol, w przypadku trzech kolejnych – Nikozji, Larnaki i Famagusty – posiada kontrolę nad ich większą lub mniejszą częścią, zaś nad jedną – Kyrenią – nie posiada w ogóle kontroli.

Łączna liczba gmin faktycznie funkcjonujących (nie licząc istniejących *de iure* gmin będących na terytorium zajmowanym przez TRCP) wynosi 380, z tego 30 to municypalitety (gminy miejskie), zaś 350 to gminy wiejskie¹⁰. Status Nikozji jako miasta stołecznego nie jest regulowany odrębną ustawą. Stosunkowo wysoki wskaźnik urbanizacji Cypru sprawia, że gminy wiejskie są słabo zaludnione i nie są w stanie efektywnie realizować swoich zadań. Obrazuje to fakt, że 2/3 gmin wiejskich zamieszkuje mniej niż 300 mieszkańców, zaś ok. 100 gmin liczy mniej niż 100 mieszkańców. Przeciętna liczba mieszkańców gminy miejskiej to 19 950 osób, podczas gdy gminy wiejskiej – 645¹¹. Przy tym liczba gmin i poziom urbanizacji w poszczególnych dystryktach są bardzo zróżnicowane (zob. tabela 1).

Tab. 1
Podział administracyjno-terytorialny Cypru i dane demograficzne (2016)

| Dystrykt | Powierzchnia <i>de iure</i> (tys. km kw.) | Liczba ludności <i>de facto</i> (tys.) | Gminy miejskie <i>de facto</i> | Gminy wiejskie <i>de facto</i> | Poziom urbanizacji (%) |
|-----------|---|--|--------------------------------------|-----------------------------------|------------------------------|
| Nikozja | 2,71 | 332,2 | 10 | 94 | 73,5 |
| Larnaka | 1,12 | 144,9 | 6 | 45 | 59,1 |
| Limassol | 1,39 | 239,4 | 6 | 105 | 76,3 |
| Pafos | 1,39 | 91,3 | 4 | 101 | 70,5 |
| Famagusta | 1,98 | 47,0 | 4 | 5 | 0 |
| Kyrenia | 0,64 | pod kontrolą TRCP | | | |

Źródło: opracowanie własne na podst. *The Statistical Service of Cyprus. Population and Social Conditions*, www.cystat.gov.cy/mof/cystat/statistics.nsf/populationcondition_21main_en/populationcondition_21main_en?OpenForm&sub=1&sel=2, stan z dnia 15.02.2018.

¹⁰ Formalnie gmin miejskich jest 39, zaś wiejskich – 484.

¹¹ *The Statistical Service of Cyprus. The 2011 Population Census*, www.cystat.gov.cy/mof/cystat/statistics.nsf/populationcondition_22main_gr, stan z dnia 15.02.2018.

Podkreślić należy, że municypalitet – gmina miejska – nie musi na swoim obszarze posiadać miejscowości dysponującej prawami miejskimi. Zgodnie z ustawą z 1985 r. gmina miejska może być powołana na obszarze zamieszkałym przez min. 5 tys. mieszkańców lub posiadać zasoby ekonomiczne niezbędne dla funkcjonowania jako gmina miejska (art. 3 ustawy)¹². Status ten gmina może utracić, gdy przez trzy kolejne lata liczba ludności nie przekracza 4 tys. W praktyce gminy miejskie, oprócz miast, powstały wokół pozbawionych praw miejskich miejscowości turystycznych na wybrzeżu, a więc takich, gdzie dominuje zatrudnienie w sektorze usługowym.

Ustrój cypryjskiego samorządu lokalnego

Podstawowymi aktami normatywnymi regulującymi funkcjonowanie samorządu lokalnego w Republice Cypryjskiej są: konstytucja z 1960 r.¹³, Europejska Karta Samorządu Lokalnego ratyfikowana przez Cypr w 1988 r.¹⁴ (z zastrzeżeniem art. 5 i art. 7 ust. 2), ustawa o municypalitetach z 1985 r.¹⁵ (ze zm.) oraz ustawa o gminach wiejskich z 1999 r.¹⁶ (ze zm.).

Ustrój gmin obu typów jest w zasadzie taki sam, zaś różnice dotyczą zakresu realizowanych przez nie zadań. Organy uchwałodawcze i wykonawcze pochodzą z wyborów bezpośrednich. Monokratyczny organ egzekutywy stanowią w gminach miejskich burmistrzowie, w gminach wiejskich – przewodniczący. Wybierani są przez społeczność lokalną na pięcioletnią kadencję. Obowiązuje cenzus wieku 25 lat oraz wymóg posiadania cypryjskiego obywatelstwa. Wyboru zastępcy burmistrza dokonuje organ stanowiący. Do zadań burmistrza/przewodniczącego należy reprezentowanie gminy na zewnątrz, przygotowywanie porządku obrad rady oraz projektów aktów prawa miejscowego, realizacja decyzji podjętych przez radę, pełnienie funkcji kierownika urzędu stanu cywilnego oraz nadzorowanie bieżącej działalności podległych mu jednostek organizacyjnych świadczących usługi publiczne.

Zgodnie z zasadą subsydiarności, na gminach spoczywa rozwiązywanie problemów oraz świadczenie usług o charakterze publicznym. W szczególności są one odpowiedzialne za:

¹² Ustawa nr 111, *The Municipalities Law, 18th October 1985*, www.ucm.org.cy, stan z dnia 15.02.2018.

¹³ Konstytucja Republiki Cypryjskiej, dz. cyt.

¹⁴ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. z 1994 r. nr 124, poz. 607.

¹⁵ Ustawa nr 111, dz. cyt.

¹⁶ Ustawa nr 86(I), *The Communities Law, 16th February 1999*, <http://www.ucm.org.cy>, stan z dnia 15.02.2018.

- a) planowanie przestrzenne,
- b) ochronę zdrowia,
- c) utrzymanie infrastruktury drogowej, wodociągowej, kanalizacyjnej i systemów nawadniania,
- d) organizację komunikacji zbiorowej,
- e) gospodarkę odpadami,
- f) prowadzenie domów opieki społecznej,
- g) ochronę konsumenta,
- f) organizację handlu,
- i) organizację wydarzeń kulturalnych,
- j) prowadzenie cmentarzy i krematoriów,
- k) rozwój turystyki i związanej z nią infrastruktury.

W przypadku gmin wiejskich zakres ciążących na nich zadań jest nieco mniejszy, bowiem nie obejmuje kwestii transportu publicznego, ochrony konsumentów oraz organizacji turystyki. W praktyce występują istotne różnice w poziomie życia i jakości usług publicznych w gminach miejskich i wiejskich. W przypadku tych drugich, z racji ich istotnej dysfunkcjonalności, wiele zadań publicznych jest prowadzonych przez dystrykty, które odpowiadają m.in. za utrzymanie infrastruktury wodno-kanalizacyjnej. W gestii władz dystryktów, będących terenowymi przedstawicielami rządu i podległych ministrowi spraw wewnętrznych, znajduje się także wiele zagadnień kluczowych dla życia społeczności.

A mianowicie odpowiadają one, zarówno w gminach wiejskich, jak i miejskich, za:

- a) zapewnienie bezpieczeństwa publicznego,
- b) ochronę przeciwpożarową,
- c) prowadzenie szpitali,
- d) organizację edukacji na wszystkich poziomach (od przedszkoli do szkoły średnie),
- e) opiekę nad rodziną,
- f) politykę mieszkaniową,
- g) stymulowanie rozwoju gospodarczego, aktywizację bezrobotnych,
- h) zapewnienie dostaw gazu i prądu elektrycznego,
- i) prowadzenie lotnisk i portów morskich,
- j) zarządzanie nieruchomościami należącymi do Turków cypryjskich, którzy opuścili Republikę Cypryjską.

Tab. 2

Podział kompetencji między dystryktami, gminami miejskimi i wiejskimi w zakresie świadczenia usług publicznych

| Zadanie publiczne | Dystrykt | Gmina miejska | Gmina wiejska |
|--|--------------------------|--------------------------|------------------------------|
| Bezpieczeństwo publiczne, obrona cywilna | <input type="checkbox"/> | | |
| Ochrona przeciwpożarowa | <input type="checkbox"/> | | |
| Przedszkola, szkolnictwo | <input type="checkbox"/> | | |
| Podstawowa opieka medyczna | | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Szpitala | <input type="checkbox"/> | | |
| Planowanie rozwoju regionalnego | <input type="checkbox"/> | | |
| Planowanie zagospodarowania przestrzennego | | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Infrastruktura drogowa | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Komunikacja zbiorowa | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | |
| Sieci wodociągowe | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | (<input type="checkbox"/>) |
| Gospodarka odpadami | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | (<input type="checkbox"/>) |
| Sieci gazociągowe i elektryczne | <input type="checkbox"/> | | |
| Ochrona konsumenta | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | |
| Rozwój turystyki | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | |

Źródło: opracowanie własne na podst.: *The local government system in Cyprus*, www.clgf.org.uk/cyprus, stan z dnia 15.02.2018.

W skład rad miejskich wchodzi burmistrz i od 8 do 26 radnych, w zależności od liczby mieszkańców gminy. W gminach wiejskich rady składają się z przewodniczącego i radnych w liczbie od 4 do 8. Rady są wybierane na pięcioletnią kadencję, zaś udział w wyborach jest obowiązkowy zarówno dla obywateli Cypru, jak i obcokrajowców posiadających zezwolenie na osiedlenie się. Zgodnie z ustawą z 1999 r., w przypadkach „uzasadnionych interesem publicznym” Rada Ministrów może odstąpić od wyborów przewodniczącego i rady gminy. W tym przypadku skład organów jest określany w trybie powołania przez ministra spraw wewnętrznych (rozdz. IV ustawy).

Ustawa dotycząca systemów wodociągowych z 1971 r. stanowi, że rady miejskie są jednocześnie zarządami kanalizacji z burmistrzem jako przewodniczącym. Są one odpowiedzialne za budowę, utrzymanie i rozwój systemów wodno-kanalizacyjnych w gminach miejskich¹⁷.

¹⁷ G. Coucounis, dz. cyt., s. 101.

System organów władzy lokalnej w gminach miejskich dopełnia Komitet Zarządzający, którego członków powołuje rada (z urzędu w jego skład wchodzi burmistrz i jego zastępca). Do jego zadań należy opracowanie i przedstawianie radzie projektu budżetu, przygotowywanie raportów, sprawozdań oraz konsultowanie burmistrza w sferze jego obowiązków oraz wykonywanie innych zadań powierzonych komitetowi przez radę. Ustawa z 1985 r. daje również prawo powoływania przez rady gmin miejskich sekretarzy gminy, inżyniera miejskiego, skarbnika gminy, głównego lekarza oraz inspektora sanitarnego (art. 54 ustawy).

W gminach miejskich projekt budżetu jest, jak wspomniano, przygotowywany przez Komitety Zarządzające, uchwalany przez rady miejskie i zatwierdzany przez Radę Ministrów. W gminach wiejskich dokumentacja gospodarki finansowej jest uproszczona, zaś projekt budżetu przygotowuje rada a następnie zatwierdza gubernator dystryktu. Kontrola wykonania budżetu gminy spoczywa na Głównym Księgowym Republiki Cypryjskiej (art. 127 konstytucji). Podkreślić trzeba, że gminy mają ograniczone prawo dysponowania posiadanym majątkiem trwałym. Sprzedaż każdej nieruchomości będącej własnością gminy miejskiej musi być zaakceptowana przez Radę Ministrów. W przypadku gminy wiejskiej zgodę wyraża minister spraw wewnętrznych. Również zaciąganie pożyczek przez gminy jest możliwe wyłącznie za zgodą Rady Ministrów.

Główne źródło dochodów cypryjskich gmin stanowią podatki lokalne, opłaty (w tym opłaty klimatyczne), koncesje oraz dochody ze świadczenia usług publicznych. Wśród dochodów własnych gmin podatek dochodowy stanowi ok. 22%, dochody z wywozu odpadów 18%, dochody z zaopatrzenia w wodę – 12%, opłaty hotelowe – 6%, mandaty (głównie drogowe) – 5%, podatek od nieruchomości – 4%¹⁸. Z budżetu państwa gminom przekazywane są subsydia i dotacje. Mechanizm subsydiowania opiera się na równym podziale między gminy miejskie 1/3 środków przeznaczonych na subsydia w danym roku budżetowym i podziale pozostałych 2/3 środków proporcjonalnie do liczby mieszkańców. Dotowane są zaś rozmaite projekty infrastrukturalne. Każdy projekt jest indywidualnie rozpatrywany, zaś dofinansowanie waha się w granicach 70–100% wartości¹⁹. Za istotną słabość samorządu lokalnego na Cyprze należy uznać fakt, iż jest on w znacznym stopniu uzależniony od środków przekazywanych z budżetu państwa. Przykładowo w 2005 r. środki te stanowiły 59,1% przychodów gmin miejskich oraz 52,9% – wiejskich.

¹⁸ *Μελέτη αναδιαρθρωσης της τοπικης αυτοδιοικησης...*, dz. cyt., s. 37.

¹⁹ G. Coucounis, dz. cyt., s. 106.

W prawodawstwie Cypru brak jest szczególnych gwarancji i ochrony samorządu lokalnego. Zagadnień samorządu lokalnego nie reguluje bliżej ustawa zasadnicza, zaś jak każdy inny podmiot gmina może korzystać z prawa do skargi do Sądu Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego. Funkcjonują natomiast dwie organizacje skupiające gminy: Związek Muncypalitetów (gmin miejskich) Cypru i Związek Gmin Wiejskich Cypru. Celem pierwszego z nich jest prowadzenie działań na rzecz autonomii gmin, promowanie interesów na szczeblu krajowym i międzynarodowym oraz sprzyjanie współpracy i wymianie doświadczeń²⁰. Celem drugiego jest ochrona i promowanie interesów jego członków, gromadzenie przydatnych informacji, sprzyjanie współdziałaniu, nawiązywanie współpracy międzynarodowej²¹.

Ocena istniejącego modelu samorządu lokalnego

Cypryjski model samorządu lokalnego klasyfikowany jest jako reprezentujący model anglosaski, obok samorządu angielskiego, irlandzkiego²². W świetle badania *Local Autonomy Index 2014* samorząd na Cyprze ma bardzo mały zakres samodzielności ustrojowo-finansowej i pod tym względem zajmuje przedostatnie miejsce wśród badanych państw europejskich²³ (zob. tabela 3). Szczególnie ograniczony jest zakres autonomii gmin wiejskich. Część ich zadań prowadzi dystrykty. Jest to krytykowane jako zabieg „mający na celu ukrycie wszystkich słabości i luk spowodowanych przez segmentację samorządu lokalnego pozbawionego wybieralnego organu władzy na poziomie dystryktu”²⁴.

²⁰ Union of Cyprus Municipalities, <http://ucm.org.cy/>, stan z dnia 15.02.2018.

²¹ Union of Cyprus Communities, <http://ekk.org.cy/index.shtm>, stan z dnia 15.02.2018.

²² H. Heinelt, N. Hlepas, S. Kuhlmann, P. Swianiewicz, *Local Government Systems: Grasping the Institutional Environment of Mayors*, [w:] H. Heinelt, A. Magnier, M. Cabria, H. Reynaert (red.), *Political Leaders and Changing Local Democracy: The European Mayor*, Palgrave Macmillan, Cham 2018, s. 56.

²³ A. Ladner, N. Keuffer, H. Baldersheim, *Self-Rule Index for Local Authorities (Release 1.0)*, European Commission, Brussels 2015, s. 67.

²⁴ *Μελετη αναδιαρθρωση της τοπικης αυτοδιοικησης της Κυπριακης Δημοκρατιας. Επιτελικη συνοψη*, <http://disy.org.cy/oldsite/%E2%E5%E6%F4/www.disy.org.cy/images/users/1/TopikiAytodioikisi/Meleti%20TA%20Kypros/Epiteliki%20Synopsisi.pdf>, s. 16, stan z dnia 15.02.2018.

Tab. 3

Wyniki *Local Autonomy Index 2014* (wybrane państwa)

| Państwo | Wynik |
|------------|-------|
| Szwajcaria | 29,76 |
| Szwecja | 28,67 |
| Niemcy | 27,50 |
| Polska | 26,71 |
| Grecja | 19,00 |
| Anglia | 17,38 |
| Turcja | 16,58 |
| Cypr | 15,73 |
| Irlandia | 12,67 |

Źródło: A. Ladner, N. Keuffer, H. Baldersheim, *Self-Rule Index for Local Authorities (Release 1.0)*, European Commission, Brussels 2015.

Przygotowany przez greckie Narodowe Centrum Administracji Publicznej i Samorządu (EKDDA) raport ze stycznia 2010 r. wskazywał, że „niewielkie prerogatywy i ograniczone funkcje samorządu lokalnego kłócą się z koncepcją współczesnych rządów demokratycznych i wytycznymi Unii Europejskiej w zakresie realizacji zasady subsydiarności i bliskości względem obywateli (zgodnie z art. 4 traktatu lizbońskiego)”²⁵. Stwierdzenie to potwierdzają także badania udziału wydatków gminnych w PKB. W przypadku Cypru jest to 4,8% (dla porównania: w Turcji 3,6%, Grecji 3,5%, Polsce 10%, Szwecji 15,6%)²⁶. Mimo że sytuacja gmin miejskich jest dużo lepsza niż gmin wiejskich, także pomiędzy nimi występują istotne różnice (zob. tabela 4).

Tab. 4

Wydatki wybranych gmin miejskich (dane z 2012 r.)

| Gmina miejska | Liczba ludności (w tys.) | Wydatki ogółem (w tys. euro) | Wydatki <i>per capita</i> (w euro) |
|---------------|--------------------------|------------------------------|------------------------------------|
| Nikozja | 55,0 | 30 916 | 562 |
| Larnaka | 51,5 | 23 317 | 453 |
| Limassol | 101,0 | 39 002 | 386 |
| Ayia Napa | 3,2 | 11 039 | 3437 |
| Yeri | 8,2 | 1376 | 167 |

Źródło: *Local Government Reform in Cyprus: Final Options Report*, s. 23, [http://www.moi.gov.cy/moi/moi.nsf/0/D1BB8168615F0DF3C2257D02002F7C52/\\$file/Local%20Government%20Reform%20in%20Cyprus_Final%20Options%20Report_08%2004%2014.pdf](http://www.moi.gov.cy/moi/moi.nsf/0/D1BB8168615F0DF3C2257D02002F7C52/$file/Local%20Government%20Reform%20in%20Cyprus_Final%20Options%20Report_08%2004%2014.pdf), stan z dnia 15.02.2018.

²⁵ Tamże.

²⁶ H. Heinelt, N. Hlepas, S. Kuhlmann, P. Swianiewicz, dz. cyt., s. 66.

Raport Głównego Księgowego Republiki Cypryjskiej, koncentrując się na kwestiach finansowych, wymienia następujące problemy:

- a) słabą strukturę organizacyjną samorządów, niskie kompetencje pracowników,
- b) poważne problemy i brak płynności finansowej,
- c) niewłaściwe wykorzystywanie środków z budżetu państwa²⁷.

Raport Komisji Weneckiej Rady Europy wskazuje na takie słabości aktualnego modelu samorządu lokalnego jak:

- a) planowanie rozwoju prowadzone jest głównie na szczeblu ogólnokrajowym,
- b) znaczne ograniczenie autonomii gmin w kwestiach finansowych, podczas gdy działalność organów centralnych w tym zakresie winna ograniczać się do kontroli legalności,
- c) ograniczona jest samodzielność ekonomiczna gmin, zbyt istotną rolę odgrywają środki finansowe przekazywane przez rząd,
- d) ma miejsce nadmierne rozdrobnienie gmin,
- e) prawo samorządu lokalnego nie jest skonsolidowane, powinna być przyjęta jedna ustawa dotycząca gmin²⁸.

Odnotować należy istotne dysproporcje w rozwoju społeczno-gospodarczym poszczególnych gmin. Obrazuje to fakt, że dochody własne najbiedniejszych gmin wiejskich nie przekraczają 53 tys. euro, zaś najbogatszych przekraczają 6,75 mln euro. W przypadku gmin miejskich jest to przedział od 10 do 30 mln euro. Podobne zjawisko dotyczy środków transferowanych z budżetu państwa, przykładowo gminy miejskie otrzymują od niecałych 4 mln do niecałych 18 mln euro²⁹.

Badania wskazują, że władze i elity polityczne Cypru mają świadomość obecnej dysfunkcjonalności samorządu. Istotnym elementem cypryjskiej polityki – również na szczeblu lokalnym – są zjawiska neopatrymonialne³⁰. Nepo-

²⁷ *Local Government Reform in Cyprus: Final Options Report*, [http://www.moi.gov.cy/moi/moi.nsf/0/D1BB8168615F0DF3C2257D02002F7C52/\\$file/Local%20Government%20Reform%20in%20Cyprus_Final%20Options%20Report_08%2004%2014.pdf](http://www.moi.gov.cy/moi/moi.nsf/0/D1BB8168615F0DF3C2257D02002F7C52/$file/Local%20Government%20Reform%20in%20Cyprus_Final%20Options%20Report_08%2004%2014.pdf), s. 26, stan z dnia 15.02.2018.

²⁸ I. Micallef, A. Lloyd, *Local democracy in Cyprus CPL (12) 8 Part II*, [http://www.mfa.gov.cy/mfa/mfa2016.nsf/853AE0B46967A2C9C2257F9C0036F3F0/\\$file/Report%20on%20Local%20Democracy%20in%20Cyprus.pdf](http://www.mfa.gov.cy/mfa/mfa2016.nsf/853AE0B46967A2C9C2257F9C0036F3F0/$file/Report%20on%20Local%20Democracy%20in%20Cyprus.pdf), stan z dnia 15.02.2018.

²⁹ A. Kirlappos, *Cypriot Local Government and European Funding: 2006–2006 and 2007–2013*, „In Depth” 2018, vol. 15, nr 3, s. 28.

³⁰ Szerzej: R. Czachor, *Postradzieckie reżimy polityczne w perspektywie neopatrymonialnej. Wstęp do badań*, Instytut Polsko-Rosyjski, Wrocław 2015.

tyzm, nieformalne sieci zależności, określane pojęciem *rusfeti*, wpływają na pojawiający się opór i torpedowanie prób reform przez rozmaite grupy interesu³¹. O ile władze państwowe akceptują postulat wprowadzenia samorządności na szczeblu dystryktu, to sprzeciwiają się ograniczeniu liczby gmin³². Takie podejście do problemu modernizacji instytucjonalnej znacznie ogranicza szanse na sukces całego procesu.

Jednocześnie wyniki badań przeprowadzonych wśród cypryjskich samorządowców przez brytyjskich ekspertów wskazują na liczne dobre praktyki współpracy gmin w zakresie świadczenia usług publicznych, a także gotowość do przejęcia przez nie większego spektrum zadań. Z perspektywy lokalnej problemem jest brak przekonania o konieczności wprowadzenia zmian, centralizacja i nadzór ze strony władz centralnych oraz słabość społeczeństwa obywatelskiego i brak środowisk lobbujących za wzmocnieniem instytucji samorządu lokalnego³³. Poszczególne przykłady sprawnego zarządzania gminą unaoczniają, że wiele zależy od osoby sprawującej urząd burmistrza/przewodniczącego gminy³⁴.

Ocenić należy, że Cypr doświadcza braku strategicznej wizji rozwoju samorządu lokalnego, w kraju nie ma powszechnej świadomości możliwości samorządu i jego znaczenia. Ograniczona partycypacja obywatelska i brak silnych organizacji społecznych powodują, że impulsy ku wdrożeniu samorządności winny płynąć od władz państwowych.

Potencjalne kierunki reform

Znaczne rozdrobnienie cypryjskich gmin, ich ograniczona samodzielność oraz funkcjonalność, na co skarżą się mieszkańcy, w połączeniu z kryzysem gospodarczym, który mocno dotknął Cypr w latach 2008 i 2012–2013, spowodowały, iż podjęto prace koncepcyjne nad kierunkiem reform samorządu lokalnego. W najnowszej historii Cypru eksperci wyróżniają trzy okresy, w których podejmowano odrębne inicjatywy w danej materii: pierwszy obejmujący lata 2010–2012, drugi – 2013–2016 i trzeci, trwający od 2016 r.³⁵

Pierwszym dokumentem będącym obszernym przeglądem obecnego stanu samorządu lokalnego, międzynarodowych doświadczeń i kierunków pro-

³¹ H. Faustmann, *Rusfeti and Political Patronage in the Cyprus Republic*, „The Cyprus Review” 2010, vol. 22, nr 2, s. 269–289.

³² *Local Government Reform in Cyprus: Final Options Report*, dz. cyt., s. 34.

³³ Tamże, s. 34–35.

³⁴ A. Kirlappos, *Cypriot Local Government and European Funding...*, dz. cyt., s. 30.

³⁵ A. Kirlappos, *Reforming local government in the Republic of Cyprus: A crucial, but still incomplete process*, „In Depth” 2017, vol. 14, nr 5, s. 21–23.

ponowanych reform był przywoływany już raport EKDDA pn. *Studium restrukturyzacji samorządu lokalnego w Republice Cypryjskiej*³⁶. Przewidywał on trzyetapową reformę samorządu – w latach 2010–2011 miała trwać faza przygotowawcza, zaś w latach 2012–2016 i 2017–2021 dwie fazy wdrożeniowe. Oprócz pełniejszej realizacji zasady subsydiarności, przekazania samorządom gminnym większych kompetencji, decentralizacji fiskalnej oraz łączenia gmin zaproponowano wprowadzenie drugiego, regionalnego szczebla samorządu lokalnego na bazie aktualnie funkcjonujących dystryktów. Organem stanowiącym władzy lokalnej na szczeblu dystryktu miały być wybierane przez mieszkańców rady dystryktów, zaś ich głównym zadaniem udział w planowaniu strategicznym i prowadzenie polityki rozwoju regionalnego. Wybory rad dystryktów, liczących po 19 radnych, planowano na 2016 r.³⁷. Powyższy program nie został wdrożony. Jako przyczynę wskazywano się pogarszającą się w latach 2011–2012 sytuację gospodarczą Cypru oraz wzrost politycznego napięcia przed wyborami prezydenckimi zaplanowanymi na luty 2013 r.³⁸. Niezależnie od tego, w 2011 r. rząd przedstawił projekt ustawy dającej gminom prawo tworzenia związków międzygminnych w celu skuteczniejszego wykonywania spoczywających na nich zadaniach publicznych. Ustawa nie została przyjęta przez parlament.

Kolejny okres prób reform cypryjskiego samorządu lokalnego jest związany z kryzysem gospodarczym i zaproponowanym przez Unię Europejską planem naprawczym. Przez parlament Cypru został on przyjęty w końcu kwietnia 2013 r. Zakładał m.in. reformy instytucjonalne, co też było powodem podjęcia zagadnienia modernizacji samorządu lokalnego³⁹. Zaprezentowana przez rząd Cypru wizja reform opierała się na tzw. pięciu filarach, jakimi są:

- a) wzmocnienie potencjału planowania strategicznego i koordynacji,
- b) reorganizacja struktur i mechanizmów świadczenia usług publicznych,
- c) poprawa jakości zasobów kadrowych sektora publicznego,
- d) poprawa więzi pomiędzy państwem i obywatelami w celu ulepszenia świadczenia usług,
- e) rozwój zasad i wartości w sferze świadczenia usług publicznych⁴⁰.

³⁶ *Μελετη αναδιαρθρωση της τοπικης αυτοδιοικησης...*, dz. cyt.

³⁷ G. Coucounis, dz. cyt., s. 95.

³⁸ A. Kirlappos, *Reforming local government...*, dz. cyt., s. 22.

³⁹ *The Economic Adjustment Programme for Cyprus*, „European Commission Occasional Paper” 2013, nr 149.

⁴⁰ *Local Government Reform in Cyprus: Final Options Report*, dz. cyt., s. 33.

Program reform, bazujący na dogłębnej analizie stanu faktycznego cypryjskiej samorządności, został przedstawiony przez brytyjską National School of Government International⁴¹. Kluczowe postulaty zawarte w raporcie oparte były na trzech możliwych scenariuszach rozwoju sytuacji, zależnie od politycznej woli władz Cypru. Pierwszy przewidywał wprowadzenie samorządu na szczeblu dystryktu i przekazanie mu części dotychczasowych kompetencji władz centralnych oraz gmin. Członkowie rad dystryktów w części mieliby pochodzić z wyborów lokalnych i w części być wskazywani przez rady gmin. Drugi scenariusz przewidywał zachowanie dotychczasowego modelu ustrojowego i skupienie się na konsolidacji gmin, tak by zwiększyć ich efektywność w istniejących ramach prawnych. Trzeci zakładał podjęcie usystematyzowanych działań na rzecz tworzenia klastrów, związków międzygminnych, a więc stymulowania współpracy i podnoszenia efektywności bez naruszania instytucjonalnego *status quo*. Realizacja reform została przez rząd odłożona w czasie, co nie było zgodne z ustaleniami podjętymi na forum Unii Europejskiej w 2013 r. Przyczyną tego stanu były wyraźne głosy sprzeciwu ze strony środowisk politycznych⁴².

Niewdrożenie planu reform przygotowanego przez brytyjskich ekspertów jest cezurą rozpoczynającą obecny okres, w którym dyskutuje się nad możliwym zakresem reform. Tak więc mimo że dotychczasowe koncepcje nie zostały wdrożone, wśród cypryjskich decydentów istnieje świadomość (lecz nie wola) konieczności wprowadzenia zmian w ustroju samorządu lokalnego. Ze względu na istotny opór wobec łączenia gmin uwaga skupia się na możliwości tworzenia związków międzygminnych. Nacisk zatem kładziony jest na funkcjonalny aspekt samorządu lokalnego. Kwestia reformy instytucjonalnej pozostaje zatem wciąż nierozwiązana. Cypr nie powtórzył rozwiązania greckiego, gdzie w 2011 r. zmniejszono liczbę gmin i departamentów o 40%.

Streszczenie

Samorząd lokalny na Cyprze: geneza, ustrój, efektywność i kierunki reform

Cypr, wyspa położona we wschodniej części basenu Morza Śródziemnego, faktycznie podzielona jest pomiędzy trzy państwa sprawujące jurysdykcję nad jej poszczególnymi częściami. Sytuacja ta jest konsekwencją głębokiego kryzysu politycznego, który trwa od momentu uzyskania przez Cypr niepodległości w 1960 r. Celem artykułu jest zaprezentowanie jednego z istotnych elementów ustroju państwa, jakim jest samorząd

⁴¹ Tamże.

⁴² A. Kirlappos, *Reforming local government...*, dz. cyt., s. 22.

lokalny. Omówiono genezę aktualnego modelu, wskazując na elementy dziedzictwa osmańskiego i brytyjskiego, obecny ustrój samorządu, jego główne słabości, a także postulowane kierunki reform.

Słowa kluczowe: Cypr, samorząd lokalny, reformy samorządu lokalnego, decentralizacja, usługi publiczne.

Summary

Local self-government in Cyprus: origins, structure, effectiveness and directions of reforms

Cyprus, an island located in the Eastern part of the Mediterranean, in fact, is divided into three states that control some parts of it. This situation stemmed from a serious political conflict that has lasted at least since Cyprus became independent in 1960. The main goal of this paper is to present model of the local self-government, one of the main elements of a democratic state. It discusses the origins of this model, the heritage of Ottoman Empire and the period of British domination, legal aspect of a current situation, its main weaknesses and possible reforms.

Keywords: Cyprus, local self-government, reforms of the local self-government, decentralization, public services.

Literatura

Dokumenty oficjalne i materiały źródłowe

1. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. z 1994 r. nr 124, poz. 607.
2. Konstytucja Republiki Cypryjskiej, wstęp P. Osiewicz, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013.
3. *Local Government Reform in Cyprus: Final Options Report*, [http://www.moi.gov.cy/moi/moi.nsf/0/D1BB8168615F0DF3C2257D02002F7C52/\\$file/Local%20Government%20Reform%20in%20Cyprus_Final%20Options%20Report_08%2004%2014.pdf](http://www.moi.gov.cy/moi/moi.nsf/0/D1BB8168615F0DF3C2257D02002F7C52/$file/Local%20Government%20Reform%20in%20Cyprus_Final%20Options%20Report_08%2004%2014.pdf), stan z dnia 15.02.2018.
4. Micallef I., Lloyd A., *Local democracy in Cyprus CPL (12) 8 Part II*, [http://www.mfa.gov.cy/mfa/mfa2016.nsf/853AE0B46967A2C9C2257F9C0036F3F0/\\$file/Report%20on%20Local%20Democracy%20in%20Cyprus.pdf](http://www.mfa.gov.cy/mfa/mfa2016.nsf/853AE0B46967A2C9C2257F9C0036F3F0/$file/Report%20on%20Local%20Democracy%20in%20Cyprus.pdf), stan z dnia 15.02.2018.
5. *The Economic Adjustment Programme for Cyprus*, „European Commission Occasional Paper” 2013, nr 149.
6. *The Statistical Service of Cyprus. Population and Social Conditions*, www.cystat.gov.cy/mof/cystat/statistics.nsf/populationcondition_21main_en/populationcondition_21main_en?OpenForm&sub=1&sel=2, stan z dnia 15.02.2018.

7. *The Statistical Service of Cyprus. The 2011 Population Census*, www.cystat.gov.cy/mof/cystat/statistics.nsf/populationcondition_22main_gr, stan z dnia 15.02.2018.
8. Ustawa nr 86(I), *The Communities Law, 16th February 1999*, <http://www.ucm.org.cy>, stan z dnia 15.02.2018.
9. Ustawa nr 111, *The Municipalities Law, 18th October 1985*, www.ucm.org.cy, stan z dnia 15.02.2018.
10. *Μελετη αναδιαρθρωση της τοπικης αυτοδιοικησης της Κυπριακης Δημοκρατιας*, www.ucm.org.cy/DocumentStream.aspx?ObjectID=726, stan z dnia 15.02.2018.
11. *Μελετη αναδιαρθρωση της τοπικης αυτοδιοικησης της Κυπριακης Δημοκρατιας. Επιτελικη συνοψη*, <http://disy.org.cy/oldsite/%E2%E5%E6%F4/www.disy.org.cy/images/users/1/TopikiAytodioikisi/Meleti%20TA%20Kypros/Epiteliki%20Synopsi.pdf>, stan z dnia 15.02.2018.

Opracowania

1. Bouleti E., *The Muslim Community on Cyprus and British Colonial Policy, 1878–1915*, „The Cyprus Review” 2011, vol. 23, nr 2.
2. Coucounis G., *Local government in Cyprus*, [w:] A.M. Moreno (red.), *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, National Institute of Public Administration, Madrid 2012.
3. Czachor R., *Abchazja, Osetia Południowa, Górski Karabach: geneza i funkcjonowanie systemów politycznych*, Instytut Polsko-Rosyjski, Wrocław 2014.
4. Czachor R., *Postradzieckie reżimy polityczne w perspektywie neopatrymonialnej. Wstęp do badań*, Instytut Polsko-Rosyjski, Wrocław 2015.
5. Emilianides A.C., *Accession of the Republic of Cyprus to the EU, the Constitution and the Cypriot Doctrine of Necessity*, „Cyprus Yearbook of International Relations” 2007.
6. Faustmann H., *Rusfeti and Political Patronage in the Cyprus Republic*, „The Cyprus Review” 2010, vol. 22, nr 2.
7. Heinelt H., Hlepas N., Kuhlmann S., Swianiewicz P., *Local Government Systems: Grasping the Institutional Environment of Mayors*, [w:] H. Heinelt, A. Magnier, M. Cabria, H. Reynaert (red.), *Political Leaders and Changing Local Democracy: The European Mayor*, Palgrave Macmillan, Cham 2018.
8. Kirlappos A., *Cypriot Local Government and European Funding: 2006–2006 and 2007–2013*, „In Depth” 2018, vol. 15, nr 3.
9. Kirlappos A., *Reforming local government in the Republic of Cyprus: A crucial, but still incomplete process*, „In Depth” 2017, vol. 14, nr 5.

10. Kosienkowski M., *Pojęcie i determinanty stabilności quasi-państwa*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2008, nr 6.
11. Ladner A., Keuffer N., Baldersheim H., *Self-Rule Index for Local Authorities (Release 1.0)*, European Commission, Brussels 2015.
12. *The local government system in Cyprus*, www.clgf.org.uk/cyprus, stan z dnia 15.02.2018.