

Katarzyna Radzik

Irlandia

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica 4, 133-153

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Katarzyna Radzik

Irlandia

Republika Irlandii jest niewielkim państwem położonym w Europie Północnej, o powierzchni 70 282 km², zamieszkiwanym przez ponad 4 miliony osób. Dzieje samorządu terytorialnego tej wyspy nierozzerwalnie związane są ze historią wzajemnych relacji kształtujących się między tym krajem a jego wschodnim sąsiadem – Wielką Brytanią. Przez stulecia okupacji ziem irlandzkich przeniesione i utrwalone zostały rozwiązania prawne i administracyjne zaczerpnięte z tradycji brytyjskiej.

W historii irlandzkiej samorządności wyróżnić można kilka okresów. Pierwszy, trwający od momentu powstania państwa aż do inwazji Normanów, charakteryzował się wdrażaniem oryginalnych rozwiązań administracyjnych, między innymi budową *tuath* oraz tworzeniem pierwszych miast. *Tuath*, których w Irlandii istniało około 150, to niewielkie królestwa plemienne. Na kształt samorządu miejskiego duży wpływ wywarli natomiast przybywający na te tereny Duńczycy. W tym okresie powstały takie miasta, jak Dublin, Cork i Waterford¹.

Okres drugi, najdłuższy z dotychczasowych, trwający bowiem nieprzerwanie od najazdu rycerzy normandzkich na wyspę w XII w. aż do oficjalnego uzyskania przez Irlandię niepodległości 6 grudnia 1921 r., charakteryzowało pełne uzależnienie od Brytyjczyków². Wykształciły się wtedy podstawowe jednostki podziału terytorialnego – hrabstwa. Wreszcie, trzeci etap rozwoju irlandzkiej samorządności rozpoczęło ukonstituowanie się wolnego państwa.

Irlandzka administracja terytorialna *de facto* do końca XIX w. była strukturą wyjątkowo scentralizowaną i przejawiającą znikome cechy prawdziwego samorządu. Nie istniało własne irlandzkie ustawodawstwo samorządowe, a wszelkie uchwalane akty były odwzorowaniem legislacji brytyjskiej. Niedostosowane do warunków faktycznych prawodawstwo doprowadziło do ogromnego kryzysu pod koniec XIX w., kiedy to administracja lokalna nie była w stanie sprostać swojemu podstawowemu zdaniu, jakim w tym okresie była opieka nad ubogimi. Powstałe w tym czasie w Wielkiej Brytanii prawo dla ubogich (*the poor law*) nie mogło rozwiązać

¹ Zob. szerzej, B. O'hEithir, *Historia Irlandii*, Warszawa 2001, s. 9. Por. S. Grzybowski, *Historia Irlandii*, Wrocław 1977.

² W. Konarski, *System konstytucyjny Irlandii*, Warszawa 2005, s. 17.

problemów znajdującej się wówczas w jeszcze gorszej sytuacji społeczno-ekonomicznej Zielonej Wyspy. W pierwszej połowie XIX w. Irlandia dotknięta została zarazą ziemniaczaną, co w konsekwencji spowodowało zarówno śmierć głodową milionów ludzi, jak również liczną emigrację z kraju. Doprowadziło to do uchwalenia w 1889 r. przez parlament westminsterski pierwszej ustawy, która w całości regulowała wyłącznie funkcjonowanie samorządu terytorialnego tego kraju tzw. Local Government (Ireland) Act. Ten akt prawny, obok częściowego rozwiązania kwestii pomocy społecznej, przyczynił się również do uporządkowania skomplikowanej struktury samorządowej państwa oraz uczynił prawo wyborcze bardziej demokratycznym. Stanowił on także główną podstawę funkcjonowania irlandzkiego samorządu przez ponad sto lat³.

Wraz z odzyskaniem niepodległości przez Irlandię i ukonstytuowaniem się wolnego państwa samorząd terytorialny uzyskał ogromną szansę zreformowania swoich przestarzałych, opartych na wzorcu brytyjskim struktur. Początkowo władze polityczne zdecydowały się nawet na wdrożenie kilku oryginalnych rozwiązań, między innymi wyodrębniony został samorządowy organ wykonawczy – menadżer. Szansa przeprowadzenia transformacji administracji lokalnej nie została jednak należycie wykorzystana, do lat 60. zaobserwować można było nawet stopniowy upadek władz samorządowych i proces ograniczania ich funkcji na rzecz rządu centralnego oraz tworzonych chętnie agencji. Lata 70. i 80. przyniosły wzrost zainteresowania sprawami lokalnymi. Wydaje się, że było to jedną z konsekwencji akcesji Irlandii do Unii Europejskiej w 1973 roku. Głębokie reformy – zarówno strukturalne, jak i funkcjonalne – zostały przeprowadzone dopiero dekadę później. W okresie tym występowała także wyraźna tendencja do poprawy jakości świadczonych przez samorząd usług. Wiek XXI przyniósł natomiast nowe wyzwania, między innymi chęć wzmocnienia wątych instytucji lokalnych oraz poprawy partycypacji społecznej.

Struktura irlandzkiego samorządu terytorialnego w dużej mierze jest efektem obowiązujących przez stulecia rozwiązań brytyjskich. Co więcej, na przestrzeni wieków, jak chyba w żadnym innym państwie Starego Kontynentu, odznaczała się ona ogromną stabilnością. Jej obecny kształt jest rezultatem reform wprowadzanych do irlandzkiego samorządu w latach 90. XX w. oraz na mocy ustawy z Local Government Act z 2001 r.

Zasadniczo pod względem samorządowym Irlandia składa się z hrabstw (*counties*), hrabstw miejskich (*cities*)⁴, korporacji miejskich (*borough corporation*) oraz miast (*towns*). Podkreślić należy jednak, że w irlandzkiej literaturze przedmiotu odnoszącej się do struktury administracji lokalnej podaje się liczbę lokalnych rad, zamiast liczby jednostek danego typu. Świadczy to, podobnie zresztą jak

³ D. Roche, *Local Government in Ireland*, Dublin 1992, s. 27–49. Por. R. Haslam, *The Origins of Irish Local Government*, [w:] M. Callanan, J.F. Keogen (red.), *Local Government in Ireland – Inside Out*, Dublin 2003, s. 14–41.

⁴ Słowo *city* oznacza dosłownie duże miasto. Ponieważ jednak jednostki te w Irlandii posiadają analogiczną strukturę i funkcje do hrabstw (*counties*), w artykule tym określone są jako hrabstwa miejskie. Na temat charakteru jednostek lokalnych zob. M. Callanan, M. MacCarthaigh, *Local Government Reforms in Ireland*, [w:] B.E. Dollery, J. Garcea, E.C. LeSage Jr. (red.), *Local Government Reform. A Comparative Analysis of Advanced Anglo-American Countries*, Cheltenham–Northampton 2008, s. 103.

w nieodległej Wielkiej Brytanii, o wykształconym przez stulecia prymacie organów uchwałodawczych nad wykonawczymi.

W 1991 r. jako pierwszy reformy doczekał się Dublin. Po odzyskaniu przez Irlandię niepodległości (1921) w latach 1924–1926 miasto zarządzane było przez Wielką Komisję Dublińską (*The Greater Commission*) i już wtedy przymierzano się do przeprowadzenia reformy strukturalnej stolicy. Żadne znaczące zmiany jednak nie nastąpiły. Dopiero w latach 80. XX wieku wzrastająca liczba mieszkańców i znaczne powiększenie obszaru stolicy doprowadziły do konieczności zreformowania jej struktury. W 1985 r. na mocy *Local Government (Reorganisation) Act* dokonano reorganizacji władzy samorządowej w Dublinie. Jak już wspomniano, akt ten wszedł w życie w roku 1991⁵. Na jego mocy stolica Irlandii została poddana kontroli czterech władz samorządowych – trzech rad hrabstw (*Dun Laoghaire-Rathdown County Council, Fingal County Council i South Dublin County Council*) oraz Radzie Miasta Dublin (*Dublin City Council*).

Najważniejsza, całościowa reforma strukturalna samorządu została przeprowadzona na mocy obowiązującej do dziś ustawy – podpisanego przez prezydenta 21 lipca 2001 roku – *Local Government Act*⁶. Podstawową jednostką podziału terytorialnego pozostały nadal hrabstwa w liczbie 26⁷. Do tej pory funkcjonowało w nich 29 rad hrabstw (*county councils*), 5 korporacji miejskich hrabstw (*county borough corporations*), 5 korporacji miejskich (*borough corporations*), 49 rad dystryktów miejskich (*urban district councils*) i 26 zarządów komisarzy miejskich (*town commissioners*)⁸. Od wejścia ustawy w życie w 2002 roku w Irlandii istnieje 29 rad hrabstw (*county councils, pozostały bez zmian*), 5 korporacji miejskich (*borough corporations, pozostały bez zmian*), 5 rad hrabstw miejskich (*city councils – Dublin, Cork, Galway, Waterford, Limerick*) oraz 75 rad miejskich (*town councils*). Rady miejskie powstały z połączenia 49 rad dystryktów miejskich i 26 zarządów komisarzy miejskich funkcjonujących wcześniej. Celem reformy było ujednoczenie struktury samorządu oraz zwiększenie przez to efektywności jego działania. Korporacje miejskie (*borough corporation*) i miasta (*towns*) nie pokrywają całego obszaru Irlandii, stanowiąc jedynie uzupełnienie samorządu hrabstw i hrabstw miejskich. Szacuje się, że jedynie 13% Irlandczyków zamieszkuje w jednostkach tego typu⁹. Obecną strukturę irlandzkiego samorządu przedstawia tabela 1.

Istotne wydaje się uzupełnienie tej struktury również o administrację regionalną. Jednak Irlandczycy nie uznają regionów za szczebel samorządu terytorialnego, ale jedynie za jednostki odpowiedzialne za podział funduszy unijnych. Pierwsze próby tworzenia administracji na szczeblu regionalnym nastąpiły już w latach 60.

⁵ P. Stafford, D. Payne, „The Politics of Urban Regeneration in Dublin”, referat wygłoszony na ECPR Join Session of Workshops, Uppsala, Szwecja, kwiecień 2004, tekst w zbiorach autorki.

⁶ Ustawa ta zastąpiła wspomniany *Local Government (Ireland) Act* z 1898 roku.

⁷ Całe terytorium Irlandii podzielone jest na 32 hrabstwa, w tym Republika Irlandii na 26 oraz terytorium Irlandii Północnej na 6.

⁸ Mimo zasadniczego podziału terytorialnego państwa na 26 hrabstw w Irlandii funkcjonuje 29 rad hrabstw. Jest to spowodowane utworzeniem jeszcze w XIX wieku dwu rad hrabstw w hrabstwie Tipperary oraz funkcjonowaniem aż trzech rad w stolicy kraju – Dublinie.

⁹ M. Callanan, M. MacCarthaigh, *Local Government Reforms...*, s. 105.

XX wieku. Przy podziale kraju na regiony nie uwzględniono jednak ani przesłanek historycznych, ani też kulturowych, tworząc sztuczną sieć jednostek. W ten sposób powstały regiony nastawione na konkretny cel, zajmujące się na przykład turystyką, opieką zdrowotną czy też rozwojem przemysłowym. Ponieważ ich granice nie pokrywały się wzajemnie, a cały aparat decyzyjny skoncentrowany był nadal w Dublinie, doprowadziło to do jeszcze większej centralizacji państwa i w efekcie fiaska polityki regionalnej.

Tab. 1. Struktura samorządu terytorialnego w Irlandii po 2001 roku

Dublin	Pozostałe terytorium Republiki Irlandii
Rada Miasta Dublin 3 rady hrabstw (<i>Dublin City Council</i>) (<i>county councils</i>)	4 rady hrabstw miejskich 26 rad hrabstw (<i>city councils</i>) (<i>county councils</i>) 5 rad korporacji miejskich 75 rad miejskich (<i>borough corporation councils</i>) (<i>town councils</i>)

Źródło: opracowanie własne

Obecny podział Irlandii na regiony wprowadzony został w 1991 r. Kraj przygotowywał się do tego od drugiej połowy lat 80., kiedy presja Komisji Europejskiej dotycząca prawidłowego administrowania funduszami strukturalnymi i utworzenia do tego celu regionów stawała się coraz silniejsza¹⁰. W 1992 r. fundusze te miały ulec podwojeniu, dlatego na mocy Local Government Act 1991 zaczęto tworzyć tego typu jednostki. Do 1994 r. powstało ich osiem. Podział państwa na osiem regionów przedstawia rycina 1.

W lipcu 1999 r. aby zrównoważyć różnice ekonomiczne między ośmioma regionami utworzono dwa Zgromadzenia Regionalne (*Regional Assemblies*). Jedno z nich działa na obszarze południowym i wschodnim kraju (*The Southern and Eastern Regional Assembly*), drugie zaś w przygranicznej (przy brytyjskiej Irlandii Płn.), środkowej i zachodniej części państwa (*The Border, Midland and Western Regional Assembly*). Ich zadaniem jest przede wszystkim monitorowanie wdrażania polityki europejskiej w Irlandii oraz koordynowanie działań na swoim obszarze.

Irlandzkie prawodawstwo samorządowe, na którym opiera swoje funkcjonowanie administracja lokalna, przez lata znajdowało się pod wpływem regulacji i rozwiązań charakterystycznych dla kultury westminsterskiej. Do tej pory podstawą całego irlandzkiego systemu prawnego jest tzw. *common law*. Oznacza to brak oddzielenia stosowania prawa od jego stanowienia oraz świadome i celowe oparcie norm prawnych i rozstrzygnięć sądowych na wcześniejszych precedensach. Przez lata specyfiką samorządowego prawodawstwa irlandzkiego był brak zagwarantowania prawa do samorządu w konstytucji. Niewątpliwie było to rezultatem występowania takich rozwiązań w sąsiedniej Wielkiej Brytanii. O sile tradycji świadczy fakt, iż mimo przyjęcia przez Irlandię pierwszej ustawy zasadniczej w 1937 r. przepisy prawne dotyczące samorządu *de facto* wprowadzone zostały do niej

¹⁰ Na temat obecnej polityki regionalnej w Irlandii zob. szerzej np.: T. Grosse, *Polityka regionalna UE i jej wpływ na rozwój gospodarczy*, Poznań 2000, s. 83–98; K. Olejniczak, *Wykorzystanie funduszy strukturalnych w Republice Irlandii*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2001, nr 2–3(6), s. 103–126; K. Radzik, *Budowa efektywnego samorządu terytorialnego w Polsce Wschodniej na podstawie doświadczeń irlandzkich*, [w:] B. Pławgo (red.), *Polska Wschodnia. Determinanty rozwoju*, Białystok 2006, s. 15–29.

dopiero w 1999 r. *Bunreacht na h'Éireann* (Konstytucja Irlandii) z 1937 r. wzmiankowała bowiem jedynie o samorządzie w artykule 12.4.2., który dotyczył wyborów prezydenckich¹¹.



Ryc. 1. Podział Irlandii na 8 regionów

Źródło: <http://www.environ.ie> [dostęp 17.04.04]

Kolejną cechą, która na gruncie prawnym wyróżniała do niedawna irlandzki samorząd, było oparcie jego działania na zasadzie *ultra vires*. W przeciwieństwie bowiem do obowiązującej w większości państw europejskich reguły, według której władza lokalna upoważniona jest do działania w interesie wspólnoty lokalnej, chyba że zaspokajanie określonych potrzeb społecznych lub realizacja konkretnego zadania jest ustawowo przypisana innemu organowi, na zasadzie domniemania kompetencji, w Irlandii, wzorując się na regulacjach brytyjskich, przyjęto unormowanie dokładnie odwrotne. Wobec braku „konstytucyjnych gwarancji” parlament określał wyłączne sfery działania samorządu terytorialnego. Wszystkie zadania pozostające

¹¹ M. Callanan, *The Role of Local Government...*, s. 12.

poza granicą parlamentarnego upoważnienia były *ultra vires* i w konsekwencji ich realizacja wymagała dodatkowego specjalnego umocowania w ustawie¹².

W rezultacie podstawowym źródłem prawa, na jakim swoje funkcjonowanie opierał do niedawna samorząd Irlandii, były ustawy. W przeciwieństwie jednak do brytyjskiej administracji lokalnej, która jest prawdopodobnie jedną z najbardziej wszechstronnie uregulowanych ustawowo w całej Europie, w państwie tym ustawowe działania lokalnych władz przedstawiały się niezwykle skromnie. Do niedawna podstawowym aktem prawnym, na którym oparte było funkcjonowanie samorządu tego państwa, była wspomniana ustawa *Local Government (Ireland) Act* z 1898 r.

Intensywne zmiany prawa samorządowego przeprowadzone zostały w latach 90. XX wieku. W 1991 r. Irlandia zerwała z zasadą *ultra vires*, przyznając władzom samorządowym ogólną kompetencję do działania. Umożliwiło to przeprowadzenie faktycznej decentralizacji samorządu terytorialnego. Aczkolwiek należy zauważyć, że w irlandzkiej literaturze przedmiotu pojawia się opinia, iż krok ten miał przede wszystkim wymiar symboliczny. W rezultacie scentralizowanego systemu finansowania samorządu i dużej roli administracji rządowej w procesie decyzyjnym samorząd tego kraju w dalszym ciągu w znacznej mierze podlega władztwu centralnemu¹³.

7 października 1997 r. kraj ten dołączył do grupy państw, które podpisały Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego (Lokalnego). W ten sposób, w sensie samorządowym, nastąpiło swoiste otwarcie na prawo międzynarodowe. Co więcej, w 1999 r. po przeprowadzonym w tej sprawie referendum w irlandzkiej konstytucji został wreszcie umieszczony przepis prawny dotyczący samorządu lokalnego. Oznaczało podkreślenie prawa irlandzkich obywateli do jego tworzenia. Przepis ten stanowi, że podstawowym zadaniem samorządu terytorialnego jest tworzenie forum dla demokratycznej reprezentacji społeczności lokalnych, wykonywanie przewidzianych przez prawo zadań i funkcji oraz wspieranie lokalnych inicjatyw¹⁴.

W 2001 r. uchwalono wspomnianą ustawę *Local Government Act*, która zastąpiła poprzednie regulacje z 1898 r. Obecnie należy ją uznać za najważniejsze źródło prawa samorządowego, reguluje bowiem zarówno ustrój i organizację lokalnych władz, sposób ich wyboru, kompetencje samorządu, jak również określa system finansowania jego działalności¹⁵. Od momentu zerwania z zasadą *ultra vires* (1991)

¹² J. Stankiewicz, *Wybrane zagadnienia władzy lokalnej i finansów lokalnych w Wielkiej Brytanii*, [w:] E. Ruśkowski (red.), *Finanse komunalne w wybranych krajach europejskich*, Białyostok 1997, s. 62–63; K. Łokucijewski, *Angielski model demokracji lokalnej i jego praktyczne uwarunkowania*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 3, s. 59; J. Holroyd, *Rady miast i rady okręgowe w Anglii*, [w:] W. Kisiel (red.), *Statuty jednostek samorządu terytorialnego. Regulacje europejskie i amerykańskie*, Kraków 2005, s. 267.

¹³ M. Callanan, M. MacCarthaigh, *Local Government Reforms...*, s. 115.

¹⁴ *The State recognises the role of local government in providing a forum for the democratic representation of local communities, in exercising and performing at local level powers and functions conferred by law and in promoting by its initiatives the interests of such communities*. Zob. pełny tekst Konstytucji Irlandii: [http://www.taoiseach.gov.ie/attached_files/html%20files/Constitution%20of%20Ireland%20\(Eng\)Nov2004.htm](http://www.taoiseach.gov.ie/attached_files/html%20files/Constitution%20of%20Ireland%20(Eng)Nov2004.htm) [dostęp 25.05.09].

¹⁵ Ustawa weszła w życie w 2002 roku. Pełny tekst ustawy dostępny jest na stronie Ministerstwa Środowiska, Dziedzictwa Narodowego i Samorządu Terytorialnego (*Department of the Environment, Heritage and Local Government*), które sprawuje nadzór nad sa-

w samorządzie irlandzkim podjęto szereg działań, które mają na celu zmodernizowanie funkcjonowania władz i wzmocnienie lokalnej demokracji. Obecnie przed irlandzkim samorządem lokalnym stoi osiem grup zadań, które zostały wyszczególnione w ustawie **Local Government Act z 2001 roku**. Są to:

- mieszkalnictwo i budownictwo (*housing and building*) – przestrzeganie minimalnych standardów, pomoc społecznościom lokalnym w pozyskiwaniu mieszkań,
- transport i bezpieczeństwo drogowe (*transport and road safety*) – budowa i utrzymywanie dróg oraz zadania z zakresu ruchu drogowego,
- dostarczanie wody i odbiór ścieków (*water supply and sewerage*),
- rozwój lokalny (*development incentives and control*) – przygotowywanie i wprowadzanie w życie planów rozwoju, kontrolowanie rozwoju lokalnego, wprowadzanie udogodnień w życie społeczności lokalnych,
- ochrona środowiska (*environment protection*) – gospodarka odpadami, utrzymywanie ulic w czystości, kontrola zanieczyszczeń, utrzymywanie straży pożarnej, dbanie o zdrowie środowiskowe,
- rekreacja (*recreation and amenities*) – utrzymywanie basenów, parków, usług bibliotecznych i centrów miejskich,
- rolnictwo, edukacja, zdrowie i zapewnianie dobrobytu mieszkańcom (*agriculture, education and welfare*) – bardzo ograniczone kompetencje, zwłaszcza w zakresie grantów na edukację,
- inne zadania (*miscellaneous services*) – m.in. prowadzenie rejestrów wyborców, utrzymywanie budynków sądowych.

Odrębne kompetencje posiadają irlandzkie władze regionalne, nie są to jednak funkcje samorządowe *sensu stricto*. Władze każdego z ośmiu regionów odpowiedzialne są za:

- koordynowanie działania władz samorządowych na swoim terenie,
- wspieranie kooperacji między władzami samorządowymi na podległym im obszarze,
- tworzenie planów rozwoju danego regionu i ocenę takich planów tworzonych przez władze samorządowe na szczeblach niższych,
- przygotowywanie raportów i wytycznych dotyczących rozwoju regionalnego,
- doradztwo rządowi w zakresie implementacji polityki unijnej,
- wdrażanie polityki regionalnej Unii Europejskiej na obszarze swojego działania, zwłaszcza tej dotyczącej gospodarowania funduszami strukturalnymi¹⁶.

Dwa Zgromadzenia Regionalne (*Regional Assemblies*) utworzone w 1999 r. odpowiadają z kolei za:

- tworzenie i monitorowanie wdrażania Regionalnych Programów Operacyjnych związanych z funduszami strukturalnymi,
- koordynację dostarczania usług publicznych na swoim terenie,
- ubieganie się o i monitorowanie wdrażania funduszy pochodzących z UE,
- prowadzenie polityki informacyjnej¹⁷.

morządem: <http://www.environ.ie/en/LocalGovernment/LocalGovernmentReform/RHLegislation/FileDownload,1963,en.pdf> [dostęp 13.05.09].

¹⁶ Zob. http://www.iro.ie/regional_authorities.html [dostęp 01.06.09].

¹⁷ Zob. http://www.iro.ie/regional_assemblies.html [dostęp 01.06.09].

Administracja samorządowa na szczeblu regionalnym wykonuje zatem zadania przede wszystkim dotyczące koordynacji działania niższych szczebli samorządu i odpowiada za wdrażanie regionalnej polityki unijnej. Należy wspomnieć także, że w realizacji stojących przed nim zadań z samorządem terytorialnym współpracują inne ciała administracyjne i agencje rządowe, co charakterystyczne jest zresztą dla państw anglosaskich. Współpraca ta odbywa się przede wszystkim w wymiarze regionalnym. Jako przykład można podać ściśle związane w wypełnianiu swoich zadań z samorządem Zarządy Zdrowia (*Health Boards*), Regionalne Organizacje Turystyczne (*Regional Tourism Organisations*) czy Komitety Edukacji Zawodowej (*Vocational Education Committees*). Z administracją lokalną współpracują także zarządy przedsiębiorczości hrabstw (*County Enterprise Boards*), które stymulują rozwój gospodarczy na danym obszarze. Te quasi-agencje rządowe utworzone zostały w 1993 r. w 36 miastach kraju. W ich skład wchodzi z jednej strony pracownicy opłacani przez rząd, z drugiej zaś przedstawiciele lokalnych samorządów, środowisk biznesu, związków zawodowych i innych grup społecznych. Zadaniem agencji jest wspieranie małej i średniej przedsiębiorczości. Instytucjami o podobnej konstrukcji prawnej, które współpracują z samorządem, są także *Shannon Free Airport Development Company* i *Irish Speaking Districts Authority* w Udras na Gaeltachta. Początkowo celem ich działania były – w pierwszym wypadku budowa lotniska w Shannon, w drugim zaś wsparcie języka irlandzkiego na obszarze Gaeltachta. Później zakres ich działalności znacznie się poszerzył, obejmując szereg przedsięwzięć gospodarczych z zakresu polityki regionalnej. Działania obu agencji opierają się na skutecznej pracy pracowników rządowych (zajmują się stroną techniczną planów operacyjnych poszczególnych projektów rozwojowych) oraz na zaangażowaniu władz lokalnych i środowisk przedsiębiorców. Przedsięwzięcia te w ocenie ekspertów charakteryzują się wysoką skutecznością¹⁸. Władze samorządowe współdziałają także z zarządami rybackimi (*Fishery Boards*) i władzami portowymi (*Harbour Authorities*).

Relacje między rządem a samorządem są niewątpliwie zdominowane przez tradycję. Mimo upływu prawie stu lat od momentu uzyskania przez Irlandię niepodległości rząd centralny postrzegany jest raczej jako nadzorca i kontroler działania lokalnych władz niż strategiczny partner. Niewątpliwie jest to konsekwencją występowania w irlandzkim samorządzie w pierwszej połowie XX w. powszechnej korupcji i nepotyzmu. W tym kontekście wzajemne relacje odzwierciedlają więc raczej założenia anglosaskiej teorii podległości (*principal-agent approach*) niż teorii stosunków partnerskich (*partnership relation*)¹⁹. Od kilku lat wysuwane są jednak propozycje zmiany i modernizacji wzajemnych relacji. Pierwszym znaczącym krokiem było niewątpliwie wspomniane zerwanie z doktryną *ultra vires* i przyznanie władzom lokalnym generalnej kompetencji do działania. Zapoczątkowało to żmudny proces decentralizacji irlandzkiego samorządu. Władze centralne rozważają także wzmocnienie pozycji lokalnych instytucji między innymi przez wprowadzenie bezpośrednich wyborów burmistrzów (*mayors*), stojących na czele rad każdego

¹⁸ T. Grosse, *Polityka regionalna UE...*, s. 92–93.

¹⁹ M. Callanan, M. MacCarthaigh, *Local Government Reforms...*, s. 117; K. Łokucijewski, *Angielski model demokracji lokalnej...*, s. 59–60.

typu jednostek lokalnych²⁰. Rozwiązanie to miało być zresztą implementowane już w 2004 r., ostatecznie jednak od niego odstąpiono. Obecnie, kiedy zestawi się pozycję parlamentarzystów, menadżerów i burmistrzów, ci ostatni plasują się w hierarchii najniżej. Burmistrz (*mayor*) pełni raczej funkcje reprezentacyjne, w tym na przykład otwiera duże centra handlowe²¹. W 2008 r. wydany został jednak Green Paper dotyczący reformy samorządowej (Green Paper for Local Government Reform), w którym rząd powraca do tematu i rozważa ustanowienie wybieranego w wyborach bezpośrednich burmistrza, przede wszystkim w stolicy – tzw. Regionalnego Burmistrza Dublinia (*Regional Mayor for Dublin*). Do jego strategicznych funkcji należałoby między innymi prowadzenie działań w zakresie planowania przestrzennego, mieszkalnictwa, zarządzania odpadami, dostarczania wody i odbioru ścieków. Tak powoływany organ pełniłby również rolę Przewodniczącego Władz Transportowych Dublinia (*Chair of the Dublin Transport Authority*). Planowana reforma ma więc na celu wzmocnienie instytucji przywództwa lokalnego oraz dowartościowanie burmistrza względem menadżera. Innym zabiegiem, zapowiadającym od dłuższego czasu, jest także wprowadzenie zakazu łączenia mandatów członka parlamentu i radnego. Regulacja ta ma na celu zwiększenie zaangażowania i poczucia odpowiedzialności wśród samorządowców.

Kolejnym obszarem funkcjonowania administracji lokalnej, który od dawna stanowi pole zainteresowania rządu, jest zwiększenie zaangażowania obywateli. Choć badania pokazują, że społeczeństwo irlandzkie czuje się dość mocno związane zarówno ze swoim krajem, jak i jednostkami lokalnymi, w których mieszka, zdaniem władz centralnych poprawie powinien ulec lokalny proces decyzyjny, w tym przede wszystkim stopień włączenia w niego obywateli²². Rząd zwraca również uwagę na dalszą konieczność poprawy jakości świadczonych przez samorząd usług oraz modernizacji sposobu finansowania jego działalności²³. Coraz powszechniejszą praktyką jest także konsultowanie polityki samorządowej rządu z przedstawicielami władz lokalnych.

W historii wzajemnych relacji rząd – samorząd terytorialny w przeciwieństwie do większości państw w Irlandii większą chęć modernizacji i decentralizacji samorządu wykazują obecnie władze centralne niż lokalne. Tak było między innymi w kwestii wprowadzenia wspomnianych bezpośrednich wyborów burmistrzów. Gorącym orędownikiem tego rozwiązania był minister odpowiedzialny za kwestie samorządowe w 2001 r., stąd też regulacja ta została umieszczona w ustawie Local Government Act z tego roku. Jednak w rezultacie oporu samorządowców czasowo odstąpiono od tego rozwiązania. Wiele z zakładanych reform nie weszło zatem w życie na skutek niechęci środowiska samorządowego wobec jakichkolwiek zmian istniejącego *status quo*.

²⁰ A. Quinlivan, *Reconsidering Directly Elected Mayors in Ireland: Experiences from the United Kingdom and America*, „Local Government Studies” 2008, Vol. 34, Issue 5, s. 609–623.

²¹ L. Schaap, H. Daemen, A. Ringeling, *Mayors in Seven European Countries: Part II – Performance and Analysis*, „Local Government Studies” April 2009, Vol. 35, No. 2, s. 235–249.

²² M. Callanan, *The Role of Local Government...*, s. 3.

²³ Dokument rządowy: Green Paper on Local Government – Stronger Local Democracy. Options for Change. Summary, <http://www.environ.ie/en/LocalGovernment/LocalGovernmentReform/PublicationsDocuments/FileDownload,17226,en.pdf> [dostęp 13.05.09].

Wybory samorządowe w Irlandii mają długą tradycję. System wyborczy, podobnie jak i cały irlandzki samorząd, przeszedł ewolucję od wyborów nierespektujących zasad powszechności, równości, bezpośredniości, do w pełni demokratycznych wyborów pięcioprzymiotnikowych. Podstawowymi aktami prawnymi regulującymi organizację i przebieg współczesnych wyborów lokalnych w Irlandii są:

- Local Elections (Petitions and Disqualifications) Act z 1974 roku,
- Electoral Act z 1992 roku,
- Local Elections Regulations z 1995 roku,
- Electoral (Amendment) Act z 1996 roku,
- Electoral Act z 1997 roku,
- Local Government Act z 1998 roku,
- Local Elections (Disclosure of Donations and Expenditure) Act z 1999 roku,
- Electoral (Amendment) Act z 2001 roku,
- Local Government Act z 2001,
- Electoral (Amendment) Act z 2002 roku,
- Local Government (No. 2) Act z 2003 roku.

Czynne i bierne prawo udziału w wyborach lokalnych posiada każda osoba, która jest obywatelem lub mieszkańcem (*resident*) Republiki Irlandii, w dniu wyborów ma ukończone 18 lat oraz znajduje się w spisie wyborców. Bierne prawa wyborczego w wyborach lokalnych nie posiadają następujące osoby:

- członek Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego lub któregośkolwiek z sądów Wspólnoty Europejskiej,
- minister rządu,
- przewodniczący Izby Reprezentantów (*the chairman of the Dail*) i przewodniczący senatu (*the chairman of the Seanad*),
- sędziowie (*judges*),
- Prezes Państwowej Izby Kontroli (*Comptroller and Auditor General*),
- urzędnicy w służbie cywilnej (*civil servants*),
- osoby skazane na więzienie na okres dłuższy niż sześć miesięcy,
- osoby niepłacące podatków lokalnych,
- osoby, które odmówiły wykonania decyzji sądu wniesienia zaległych opłat lokalnych,
- osoby, którym została udowodniona któraś z następujących praktyk: defraudacja, malwersacje finansowe lub korupcja względem lokalnych władz.

Rejestr wyborców mających prawo udziału zarówno w wyborach powszechnych, jak i w wyborach lokalnych prowadzony jest przez rady hrabstw (*county councils*) i rady hrabstw miejskich (*city councils*). Osoba, przy której nazwisku znajduje się litera „L”, ma prawo oddania swojego głosu jedynie w wyborach lokalnych. Rejestr wyborców danej jednostki samorządowej jest uzupełniany co roku i podawany do powszechnej wiadomości 1 listopada przez rozplakatowanie w miejscach publicznych. Osoba posiadająca czynne prawo wyborcze, która nie została ujęta w spisie wyborców, ma prawo zwrócić się w tej sprawie do odpowiedniego urzędnika zatrudnionego w administracji hrabstwa w terminie do 25 listopada. Kwestie sporne mogą zostać wniesione na mocy decyzji właściwego urzędnika hrabstwa do rozpatrzenia przez sąd okręgowy (*Circuit Court*), którego jurysdykcji podlega dana

jednostka samorządowa. Rejestr wyborców oficjalnie uzyskuje swoją moc prawną 15 lutego. Jednak osoba, której nazwisko nie zostało ujęte w tym spisie, a ma prawo udziału w wyborach, może za pomocą tak zwanej „późnej aplikacji” (*late application*) dostarczyć odpowiedniemu urzędnikowi dokument uzupełniający potwierdzający jej prawo do udziału w głosowaniu. Dokument ten musi być jednak dostarczony na co najmniej 15 dni roboczych przed terminem wyborów.

Głosowanie odbywa się w ustanowionych do tego celu lokalach wyborczych (*local polling station*). Specjalne punkty, w których można oddać swój głos, zorganizowane są na potrzeby wojska, osób zatrudnionych w irlandzkich przedstawicielstwach dyplomatycznych oraz chorych i niebędących w stanie dotrzeć do właściwego miejsca głosowania (w szpitalach, domach opieki). Za pomocą poczty głosować mogą zaś studenci uczący się poza miejscem zamieszkania. Osoby niepełnosprawne mogą oddać głos nie w swoim okręgu wyborczym, jeśli właściwy okręg nie jest przystosowany do ich potrzeb.

Wybory lokalne odbywają się co pięć lat w maju lub czerwcu. Dokładna data wyborów jest ustalana i podawana do wiadomości przez ministra odpowiedzialnego za samorząd terytorialny. Minister ustala także czas, w którym odbywają się wybory. Musi on wynosić co najmniej 12 godzin pomiędzy godziną siódmą rano, a dwudziestą drugą trzydzieści wieczorem tego samego dnia. Czas oddawania głosu może ulec jednak skróceniu do czterech godzin w okręgach wyborczych znajdujących się na wyspach Republiki Irlandii, jeśli warunki pogodowe zostaną określone jako wyjątkowo niekorzystne lub też jeśli wystąpią trudności związane z transportem.

Zgłaszanie kandydatów odbywa się w ciągu czterech tygodni przed wyznaczonym dniem głosowania. Kandydat może dokonać swojego zgłoszenia osobiście lub też zostać zgłoszony przez wyborców zarejestrowanych w okręgu wyborczym, z którego będzie startował. Można kandydować w więcej niż jednym okręgu wyborczym, ale mandat można posiadać tylko w jednej jednostce samorządowej. Zgłoszenie kandydata powinno zawierać potwierdzenie przynależności partyjnej danej osoby. Jeśli kandydat jest osobą niezależną, jego zgłoszenie powinno być potwierdzone podpisami 15 osób zarejestrowanych jako wyborcy w danym okręgu wyborczym.

Wybory lokalne w Irlandii są przeprowadzane według zasad ordynacji proporcjonalnej przy zastosowaniu pojedynczego głosu transferowego (*single transferable vote* – STV) w okręgach wielomandatowych (*multi-member electoral constituencies*). STV oznacza, że wyborca na karcie do głosowania stawia przy nazwiskach kandydatów (które są umieszczone na karcie w porządku alfabetycznym) cyfry 1, 2 i 3 świadczące o jego preferencjach wyborczych. Cyfra 1 umieszczana jest w kratce naprzeciwko nazwiska tego kandydata, który jest „pierwszym wyborem” oddającego głos. Cyfra 2 oznacza drugi wybór, a 3 – trzecią preferencję. W ten sposób głosujący niejako udziela instrukcji urzędnikowi liczącemu głosy, aby w przypadku kiedy kandydat oznaczony na karcie do głosowania cyfrą 1 (jako pierwsza preferencja) nie uzyska minimalnej wymaganej liczby głosów (*quota*) i nie ma szansy na wygraną, jego głos został „przetransferowany” na kandydata oznaczonego cyfrą 2. Jeśli sytuacja się powtarza, głos otrzymuje trzeci kandydat, przy nazwisku którego znajduje się taka właśnie cyfra²⁴.

²⁴ <http://www.environ.ie/elections/electocl.html> [dostęp 25.06.03].

Liczenie głosów rozpoczyna się następnego dnia po wyborach samorządowych, o godzinie dziewiątej rano. Otwarcie zapieczętowanych urn wyborczych, wyjęcie z nich kart do głosowania, a następnie proces samego liczenia dokonywany jest w obecności organizatorów kampanii wyborczych kandydatów ubiegających się o miejsce w jednostkach samorządu terytorialnego. Wszystkie głosy z jednego okręgu wyborczego są sortowane według znajdującego się na nich pierwszego wyboru oddających głos – nazwiska kandydata oznaczonego na karcie do głosowania jako 1. Głosy nieważne nie są brane pod uwagę. Ustalana jest wówczas także minimalna liczba głosów potrzebna do tego, aby kandydat zapewnił sobie miejsce radnego danej jednostki samorządowej. Dokonywane jest to przez podział liczby wszystkich ważnych głosów przez liczbę miejsc, które mają być obsadzone w wyborach plus 1, oraz przez dodanie 1 do wyniku. Na przykład jeśli oddano 40 000 ważnych głosów, a do obsadzenia były 4 miejsca, minimalna liczba głosów zapewniająca kandydatowi wybór na stanowisko wynosić będzie 8001, ponieważ: $40\ 000 : (4 + 1) + 1 = 8001$.

Po zakończeniu pierwszego liczenia głosów wszyscy kandydaci, którzy uzyskali liczbę głosów równą lub większą od minimalnej liczbie głosów potrzebnych do wyboru (*quota*), uważani są za wybranych na stanowiska. Jeśli dany kandydat uzyskał więcej niż wymagana *quota*, „nadwyżka” jego głosów przekazywana jest proporcjonalnie, w dość skomplikowanym procesie dzielenie głosów pomiędzy pozostałych kandydatów. Dzielenie głosów trwa dopóki wszystkie miejsca nie zostaną obsadzone. Jeżeli do obsadzenia jest tyle miejsc, ilu kandydatów startowało w wyborach, miejsca te zostają obsadzone automatycznie, nawet jeśli poszczególni kandydaci nie zdobyli wymaganej minimalnej liczby głosów. Podczas liczenia głosów urzędnik nadzorujący ten proces może w każdej chwili zarządzić ponowne ich przeliczenie, jeżeli odkrył lub ma podejrzenia, że zaistniała pomyłka lub doszło do błędu. O ponowne przeliczenie głosów może wnioskować także pełnomocnik (*agent*) ustanowiony przez każdego z kandydatów. Po zakończonym liczeniu głosów urzędnik powołany do tego celu ustala wyniki wyborów i podaje je do publicznej wiadomości. Jeżeli dany kandydat wybrany został do więcej niż jednej jednostki samorządowej, w ciągu trzech dni musi przedstawić pisemną deklarację potwierdzającą, w której radzie będzie zasiadać. Powstające w ten sposób wakaty traktowane są jako zwykłe miejsca wakujące, uzupełniane na zasadzie dokooptowania osoby z listy tej samej partii, która uzyskała największą liczbę głosów.

Każda osoba powyżej 18 roku życia może zakwestionować wynik wyborów, składając petycję w tej sprawie do sądu okręgowego w ciągu 28 dni od podania do publicznej wiadomości wyników wyborów. Rezultat wyborów może zostać zakwestionowany na podstawie zastrzeżeń co do sposobu przeprowadzenia samych wyborów, na przykład ich przerwania na pewien czas, zakłóceń, jak również na podstawie innego błędu. Ostatnie wybory samorządowe przeprowadzone zostały w Irlandii wspólnie z wyborami do Parlamentu Europejskiego w dniu 5 czerwca 2009 r. Frekwencja w wyborach lokalnych wyniosła 58%, ich szczegółowe wyniki zawiera tabela 2.

Tab. 2. Wyniki wyborów samorządowych z dnia 5 czerwca 2009 r.

Partia	Głosy pierwszej preferencji	Ogólny procent głosów	Liczba zdobytych mandatów
Fine Gael	605 335	32,2	340
Fianna Fáil	477 344	25,4	218
Inne (<i>Other</i>)	338 730	18,0	136
Partia Pracy (<i>Labour</i>)	276 628	14,7	132
Sinn Féin	138 406	7,4	54
Partia Zielonych (<i>Green Party</i>)	44 152	2,3	3

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://www.rte.ie/news/elections/local/> [dostęp 11.06.09]

Dokonując charakterystyki władzy stanowiącej i wykonawczej w Irlandii, należy podkreślić **odrębność administracji samorządowej** na szczeblu regionalnym oraz tej pochodzącej z wyborów bezpośrednich, występującej na dwu pozostałych szczeblach. W dwu zgromadzeniach regionalnych, działającym na obszarze południowej i wschodniej części Irlandii – *The Southern and Eastern Regional Assembly*, oraz działającym w przygranicznej (przy brytyjskiej Irlandii Płn.), środkowej i zachodniej części kraju – *The Border, Midland and Western Regional Assembly*, nie można wyróżnić organów władzy uchwałodawczej i wykonawczej *sensu stricto*. Podobnie jest z władzami ośmiu regionów, na które podzielona jest Irlandia. Wynika to z charakteru zadań stawianych przed władzami regionalnymi. Nie posiadają one władzy legislacyjnej, zajmując się wyłącznie koordynacją działania służb publicznych i przedsięwzięć podjętych na niższych szczeblach administracji samorządowej. Władze regionalne nie pochodzą zatem z wyborów powszechnych, ale powoływane są spośród reprezentantów lokalnych samorządów. Zostają oni delegowani przez rady jednostek samorządowych wchodzących w skład regionu.

W każdej jednostce podziału terytorialnego wyodrębnionej dla celów samorządowych, której skład pochodzi z wyborów bezpośrednich, istnieje rada pełniąca funkcje lokalnego parlamentu. Każda rada składa się z przewodniczącego (*Chairman* lub *Cathaoirleach*), jego zastępcy (*Vice-Chairman* lub *Les-Cathaoirleach*) oraz radnych (*councillors*)²⁵. Przewodniczący największych rad hrabstw miejskich, czyli rady w Dublinie (*Dublin City Council*) i Corku (*Cork City Council*), noszą tytuł lorda burmistrza (*Lord Mayor*), zaś ich zastępcy – zastępców lorda burmistrza (*Deputy Lord Mayor*). Przewodniczący pozostałych rad hrabstw miejskich (*city councils*), korporacji miejskich (*borough councils*) i miast (*town councils*) nazywani są burmistrzami (*Mayor*), zaś wiceprzewodniczący noszą tytuł zastępców burmistrza (*Deputy Mayor*). Przewodniczący wybierani są przez rady na kadencję jednoroczną, możliwa jest jednak ich reelekcja na stanowisko. Przewodniczący pilnuje porządku obrad, może m.in. wykluczyć z nich członka lub członków rady zachowujących się w sposób nieodpowiedni lub też odroczyć posiedzenie.

Liczba radnych (*councillors*) zależy od liczby ludności zamieszkałej w danej jednostce administracyjnej. Przykładowo w radzie hrabstwa Cork zasiada 48 radnych,

²⁵ Tytuł stosowany wobec przewodniczącego rady i jego zastępcy (*Chairman* lub *Cathaoirleach*) oraz odpowiednio (*Vice-Chairman* lub *Leas-Cathaoirleach*) zależy od tego, jakim językiem decyduje posługiwać się rada – angielskim czy też irlandzkim.

podczas gdy rady hrabstw Carlow, Longford, North Tipperary, Offaly i Wexford posiadają 21 radnych. W radach hrabstw miejskich (*city councils*) zasiada od 15 radnych (Waterford i Galway) do 52 (Dublin). Rady korporacji miejskich (*borough councils*) tworzy 12 radnych, zaś w skład rad miejskich (*town councils*) wchodzi ich od 9 do 12²⁶.

W ciągu roku musi odbyć się co najmniej jedno posiedzenie zwykłe rady oraz specjalne posiedzenie dotyczące kształtu budżetu. Pozostałe posiedzenia zwoływane są na wniosek przewodniczącego rady, wiceprzewodniczącego, jeśli przewodniczący jest nieobecny, lub pięciu jej członków. Zazwyczaj jednak rady spotykają się raz w miesiącu²⁷. Większość decyzji podejmowana jest większością głosów radnych obecnych na danym posiedzeniu przy zachowaniu quorum (wynosi ono 1/4 ogólnej liczby członków rady plus jeden). Podczas posiedzeń radni:

- podejmują uchwały (*resolutions*) – dotyczące przede wszystkim wprowadzenia lub zmiany wysokości podatków lokalnych, ustanowienia nowych komisji,
- stanowią przepisy miejscowe (*by-laws*) – dotyczą one kwestii dobra publicznego danej społeczności lokalnej, na przykład miejsc parkingowych czy składowania śmieci,
- tworzą zarządzenia wewnętrzne (*standing orders*) – dotyczą one wewnętrznej organizacji i zasad funkcjonowania władz lokalnych, na przykład procedury posiedzeń rady; za przyjęciem zarządzenia wewnętrznego musi się opowiedzieć co najmniej 1/2 ogólnej liczby członków rady; taka sama większość potrzebna jest do uchwalenia zmian w zarządzeniu wewnętrznym lub ustanowieniu nowego.

Rady jednostek samorządu terytorialnego ustanawiają także komisje, którym mogą delegować część swoich funkcji. Ich zadaniem jest usprawnienie działania rad lokalnych. W celu ustanowienia komisji rada podejmuje uchwałę na swoim posiedzeniu. W skład komisji wchodzi minimum trzech członków danej rady, mogą się w niej znaleźć także eksperci spoza grona radnych. Na mocy uchwały rada może delegować część swoich funkcji komisji. Taką uchwałę musi poprzeć co najmniej 1/2 ogólnej liczby radnych. Rada nie może jednak delegować swoich uprawnień dotyczących tworzenia budżetu, planu rozwoju lub decyzji w zakresie zaciągania zobowiązań finansowych przez jednostkę samorządową. Komisje można podzielić na obligatoryjne i fakultatywne. Rady hrabstw i rady hrabstw miejskich ustanawiają:

- komisje polityki strategicznej – mają charakter obligatoryjny i musi działać przy każdej radzie hrabstwa i radzie hrabstwa miejskiego; formułuje ona wyznaczniki, wdraża, a następnie monitoruje rezultaty polityki lokalnej danego ciała samorządowego; każda komisja polityki strategicznej pełni funkcję doradczą wobec danej rady jednostki samorządowej,
- komisje obszaru – działają na terenie większym od jednego hrabstwa lub hrabstwa miejskiego; zajmują się one kwestiami wykraczającymi poza działanie pojedynczej jednostki samorządowej, na przykład ochroną środowiska naturalnego czy aktywizowaniem społeczności lokalnych; ich utworzenie jest fakultatywne.

Rady korporacji miejskich i rady miejskie mogą na swoim obszarze ustanawiać komisje polityki komunalnej posiadające takie same funkcje i role jak komisje

²⁶ Local Government Act 2001, No 37, Schedule 7, s. 197; M. Callanan, M. MacCarthaigh, *Local Government Reforms...*, s. 119.

²⁷ Ibidem.

polityki strategicznej na poziomie hrabstw i hrabstw miejskich. Wszystkie rady wymienionych jednostek samorządu terytorialnego mogą powołać do życia komisje wspólne, których zadaniem jest wdrażanie wspólnej polityki władz samorządowych na danym obszarze.

Na mocy Local Government Act 2001 ogół mieszkańców danej jednostki samorządowej ma prawo uczestniczenia w posiedzeniach rady. Jednakże dla dobra publicznego rada może utajnić i zamknąć dla mieszkańców swoje posiedzenie. Uchwałę w tej sprawie musi poprzeć co najmniej połowa ogólnej liczby radnych. O posiedzeniu rada informuje mieszkańców danej jednostki samorządowej co najmniej trzy dni wcześniej. Informacja na temat planowanego posiedzenia musi być dostępna w głównym biurze rady.

Władzę wykonawczą w samorządzie irlandzkim w hrabstwach i hrabstwach miejskich sprawują **menadżerowie**. W hrabstwach menadżer określany jest jako menadżer hrabstwa (*county manager*), a w hrabstwach miejskich jako menadżer miasta (*city manager*). Na poziomie korporacji miejskich i miast aparat wykonawczy spoczywa w rękach urzędników miejskich (*town clerks*). Nadzór nad urzędnikami miejskimi sprawują odpowiedni menadżerowie (hrabstwa lub hrabstwa miejskiego), ich jurysdykcja rozciąga się bowiem także na niższe szczeble administracji samorządowej. Instytucja menadżera jest jedną z najbardziej wyróżniających samorząd irlandzki. Menadżer jest odpowiednikiem działających do niedawna na terenie całej Wielkiej Brytanii komisji wykonawczych²⁸. To właśnie utworzenie w 1929 r. tego organu było pierwszą wyraźną różnicą względem brytyjskiego systemu samorządowego. Instytucja menadżera miała usprawnić działanie administracji lokalnej w Irlandii, która szczególnie w latach 20. XX wieku działała w sposób nieefektywny, jej pracownicy byli zaś często skorumpowani. Pierwszy menadżer pojawił się w Cork, potem stanowisko to utworzono także w Dublinie i Limericku. Od 1942 r. instytucja menadżera funkcjonowała we wszystkich hrabstwach²⁹.

Menadżerów od początku ich działalności rekomendowała na stanowisko niezależna agencja państwowa – Komisja ds. Mianowań (*Local Appointment Commission*), utworzona w Dublinie w 1926 r. Rekomendowana kandydatura podlegała następnie zatwierdzeniu przez radę danego hrabstwa, a po pozytywnym jej rozpatrzeniu, właściwej nominacji dokonywał minister odpowiedzialny za kwestie samorządu lokalnego. Praktyka ta funkcjonuje do dziś. Obecnie urząd menadżera funkcjonuje w każdym hrabstwie, aczkolwiek hrabstwa Leitrim i Sligo posiadają wspólnego menadżera.

Menadżer powoływany jest zasadniczo na siedem lat, rada może go jednak zawiesić w pełnieniu funkcji lub usunąć ze stanowiska przed upływem tego czasu. Wniosek w tej sprawie musi zostać podpisany przez co najmniej 1/3 członków rady hrabstwa, zaś za przyjęciem uchwały musi głosować co najmniej 2/3 ogólnej liczby członków rady³⁰. Ostateczną decyzję podejmuje jednak zawsze minister. Do 1991 r. menadżerowie mianowani byli na czas nieokreślony. Ponieważ wzajemne

²⁸ K. Radzik, *Ewolucja instytucji przywództwa w samorządzie brytyjskim*, [w:] S. Michałowski, K. Kuć-Czajkowska (red.), *Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji partycyjnej*, Lublin 2008, s. 101–113.

²⁹ N. Collins, F. McCann, *Irish Politics Today*, Manchester 1991, s. 99.

³⁰ Local Government Act 2001, No 37, Part 14, Chapter 2, s. 116.

relacje między nimi a wybieranymi na 5-letnią kadencję radnymi określone były jako „niezdrowe”, zdecydowano o wprowadzeniu kadencji 7-letniej. Okres ten może obecnie ulec przedłużeniu maksymalnie do 10 lat³¹.

Do zadań menadżera należy wszystko, co nie jest zastrzeżone jako kompetencja rady hrabstwa (*reserved functions*). W praktyce menadżer odpowiada za wykonywanie uchwał rady, zatrudnianie personelu administracyjnego w samorządzie, wydawanie pozwoleń, zawieranie umów oraz doradztwo i pomoc radnym. Menadżer ma prawo uczestniczyć w posiedzeniach rady, zabierać głos w dyskusji, nie może jednak głosować. W niektórych większych hrabstwach i hrabstwach miejskich oprócz menadżera właściwego funkcjonuje także menadżer asystujący (*assistant county manager*). Jest tak na przykład w hrabstwie miejskim Dublin, gdzie przy każdej z trzech rad, które działają na obszarze *Dublin City*, funkcjonuje oddzielny menadżer asystujący. Stanowisko to występuje także w hrabstwach (*counties*) Cork, Clare, Kerry, Limerick, Mayo, Meath, Wexford, Galway i hrabstwie miejskim (*city*) Cork. Zadaniem menadżera asystującego jest pomoc w wypełnianiu obowiązków menadżerowi właściwemu³².

Charakteryzując **status radnych**, organu wykonawczego, jak również pracowników irlandzkiego samorządu, zauważyć należy kilka kwestii. Po pierwsze prawo zezwala na to, aby radny mógł zasiadać tylko w jednej radzie hrabstwa (*county council*) lub radzie hrabstwa miejskiego (*city council*). Może natomiast łączyć mandat radnego hrabstwa (*county council*) lub mandat radnego hrabstwa miejskiego (*city council*) z mandatem radnego korporacji miejskiej (*borough council*) lub radnego rady miejskiej (*town council*). Co więcej, prawo dopuszcza także możliwość łączenia mandatu radnego z mandatem członka Izby Reprezentantów lub senatu. Taka regulacja stanowi powód nieustającej krytyki, gdyż wielu radnych zaniedbuje swoje lokalne zadania.

Radny może zrezygnować z pełnienia funkcji, przedkładając radzie swoją pisemną rezygnację. Jeśli radny nie wziął udziału w sześciu kolejnych posiedzeniach rady bez podania istotnej przyczyny, automatycznie traci mandat. W razie śmierci, rezygnacji lub utraty mandatu przez radnego powstały wakat zostaje uzupełniony na zasadzie dokooptowania kolejnego kandydata z listy tej partii, z której pochodzi wakujący mandat. Do 2004 r. radni nie otrzymywali uposażenia za sprawowanie swojej funkcji. Samorządowcy, których kadencja rozpoczęła się po wyborach lokalnych z 2004 r., otrzymują diety. Mają także prawo do zwrotu nakładów poniesionych w związku z pełnieniem mandatu oraz do samorządowej emerytury.

Analizując układ sił na lokalnej scenie politycznej, zauważyć należy, że choć między organem uchwałodawczym (radą) a organem wykonawczym (menadżerem) nie istnieje stosunek oparty na hierarchii, widoczna jest jednak dominacja organu wykonawczego³³. Dzieje się tak zarówno ze względów historycznych, jak i z powodu stosunku samych radnych do pełnionej przez nich funkcji. Po pierwsze, od momentu utworzenia stanowiska menadżera w 1929 r. urzędnik ten otrzymywał wysokie uposażenie. Stanowiło to istotny kontrast wobec radnych samorządowych,

³¹ M. Callanan, M. MacCarthaigh, *Local Government Reforms...*, s. 121.

³² D. Roche, *Local Government in Ireland...*, s. 113.

³³ H. Daemen, L. Schaap, *Ireland. Associational Democracy*, [w:] H. Daemen, L. Schaap (red.), *Citizens and City. Developments in Fifteen Local Democracies in Europe*, Eburon 2000, s. 63.

którzy do niedawna pozbawieni byli wszelkich gratyfikacji finansowych. Poza tym menadżer jako pełnoetatowy pracownik samorządu pełni rolę łącznika między radą a urzędnikami ministerialnymi. To właśnie za jego pośrednictwem przekazywane są wszelkie wytyczne Ministerstwa Środowiska, Dziedzictwa Narodowego i Samorządu Lokalnego (*Department of the Environment, Heritage and Local Government*) dla poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego. Do niedawna był on urzędnikiem powoływanym na czas nieokreślony, *de facto* mogącym więc pełnić swoją funkcję nawet przez kilkadziesiąt lat.

Menadżer posiada silną pozycję w odbiorze społecznym. Świadczą o tym choćby wyniki sondażu przeprowadzonego wśród członków społeczności lokalnych, badającego poziom wpływu poszczególnych organów na funkcjonowanie władz lokalnych. Menadżerowie otrzymali w nim aż 70% wskazań respondentów, podczas gdy radni jedynie 26%³⁴. Menadżerowi, pełniącemu także rolę głównego urzędnika wykonawczego (*Chief Executive Officer – CEO*), podporządkowani są inni urzędnicy samorządowi, w tym odgrywający istotną rolę dyrektorzy ds. poszczególnych usług (*directors of service*). Urząd ten ustanowiono w 2002 r. w celu lepszego zarządzania procesem świadczenia usług lokalnych. W ciągu ostatnich kilkunastu lat można zaobserwować swoiste otwarcie irlandzkiego samorządu terytorialnego na tego typu wysokiej klasy specjalistów, co niewątpliwie wynika z inspiracji filozofią nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*). Wpływa to zarówno na jakość świadczonych usług, jak i na zmianę sposobu rekrutacji personelu samorządowego. Obecnie opiera się ona przede wszystkim na zasadzie otwartych konkursów na poszczególne stanowiska. Od 2001 r., kiedy opublikowany został raport dotyczący stanu zasobów ludzkich, w administracji lokalnej daje się także zauważyć próbę tworzenia bardziej koherentnej wizji organizacji kadr samorządowych. Także w ustawie *Local Government Act* z 2001 r. znalazły się przepisy pozwalające na przeprowadzenie swoistej „dewolucji” zarządzania personelem, przenoszące szereg uprawnień do zarządzania kadrami z poziomu ministerstwa na szczebel lokalny.

Institucje i instrumenty pozwalające na szeroką **partycypację obywateli** w procesie lokalnego współrzędzenia nie są w Irlandii tak rozwinięte, jak ma to miejsce w innych państwach Europy Zachodniej. Wynika to m.in. z tradycji samorządowej, która takich rozwiązań nie przewidywała. Poza tym istotny jest też kształt wzajemnych relacji między rządem centralnym a samorządem, w których ten drugi przez lata widziany był jako gorszy, niejednokrotnie skorumpowany podwładny. Istotną rolę odegrała tu także prowadzona przez lata polityka centralizacji. Wszystko to wpłynęło niewątpliwie na fakt, iż dopiero w końcu XX wieku zwrócono uwagę na konieczność poszerzenia udziału obywateli w życiu lokalnym.

Prawo samorządowe przewiduje możliwość przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami danej jednostki samorządowej w kwestiach, takich jak planowanie przestrzenne czy rozwój lokalnej infrastruktury, np. budowa dróg. Mechanizmy te nie są jednak wykorzystywane zbyt często. Irlandzki samorząd nie zna instytucji stosowanych choćby w nieodległej Wielkiej Brytanii, takich jak lokalne referenda czy ławy obywatelskie (*citizen's juries*). Niemniej jednak w ramach powstałej w 1996 r. idei „lepszego samorządu” do irlandzkiej administracji lokalnej wprowadzono kilka nowych rozwiązań, mających na celu powiększenie możliwości udziału zarówno

³⁴ T.G. Grosse, *Polityka regionalna UE...*, s. 91.

obywateli, jak i innych grup interesu w sprawowaniu lokalnej władzy³⁵. Należą do nich niewątpliwie wspomniane już, tworzone obligatoryjnie w każdym z hrabstw i hrabstw miejskich, komisje polityki strategicznej (*Strategic Policy Committees* – SPCs), jak również zarządy rozwoju (*County Development Boards* – CDBs). W przypadku SPCs prawo nakazuje, aby co najmniej 1/3 ich członków rekrutowała się spoza grona radnych. W ten sposób komisja ta ma stanowić forum reprezentacji lokalnych interesów przedsiębiorców, stowarzyszeń mieszkańców, organizacji pozarządowych, ekologów, związków zawodowych i farmerów³⁶.

Z kolei zarządy rozwoju, działające również na terenie hrabstw i hrabstw miejskich, powołane są do integrowania ogólnej strategii rozwoju kraju z rozwojem „odolnym” wszystkich jego części. Zarządy odpowiedzialne są więc m.in. za tworzenie i wdrażanie strategii rozwoju gospodarczego, socjalnego i kulturalnego. Ich działalność ma powiększyć wąską listę kompetencji samorządowych i przekonać społeczności lokalne, że administracja samorządowa ma rzeczywisty wpływ na to, co dzieje się na obszarze jej podległym. W skład zarządów wchodzi zarówno reprezentanci lokalnych władz, instytucji publicznych, jak i organizacji pozarządowych.

Od 1996 r. w irlandzkim samorządzie tworzone są także całkowicie nowe instytucje, mające na celu poszerzenie zakresu partycypacji obywatelskiej. Należą do nich m.in. wspólnotowe i społeczne fora (*community and voluntary fora*), stanowiące swoistą platformę aktywności zarówno mieszkańców, jak i organizacji pozarządowych działających na terenie danej jednostki. To właśnie fora nominują członków zasiadających w SPCs i CBDs, dysponują one także własnym budżetem. W ostatnich latach powstają także coraz częściej tzw. młodzieżowe rady (*youth councils*) działające przy radach hrabstw i hrabstw miejskich.

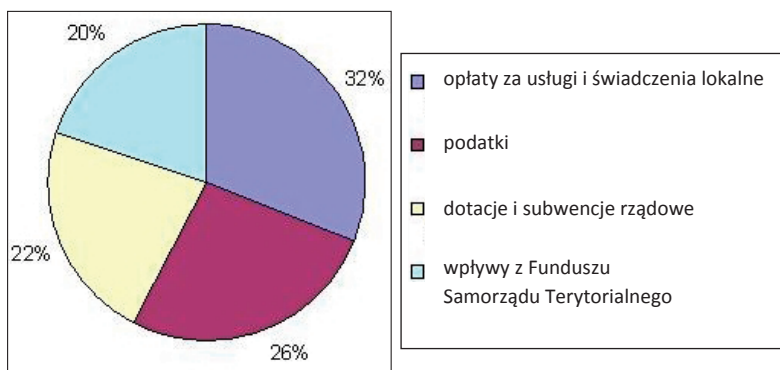
W celu lepszego zrozumienia **systemu finansowania samorządu terytorialnego** w Irlandii należy się odwołać do stosowanego często w literaturze przedmiotu podziału wydatków samorządowych na te o charakterze kapitałowym i bieżącym. Do pierwszej grupy zaliczyć można wydatki na inwestycje służące lokalnej społeczności przez wiele lat – budowę dróg, obiektów komunalnych, infrastruktury wodnej i kanalizacyjnej. Wydatki te finansowane są przede wszystkim z dotacji państwowych oraz pożyczek. Przykładem wydatków bieżących są natomiast środki przeznaczone na codzienną działalność samorządowej administracji, m.in. wynagrodzenia dla pracowników, koszty utrzymania budynków komunalnych, czy tzw. koszty operacyjne. Wydatki te pokrywane są z różnych źródeł, m.in. z opłat za usługi i świadczenia lokalne, wpływów z podatków lokalnych, dotacji i subwencji rządowych oraz Funduszu Samorządu Terytorialnego (*Local Government Fund*). Ze względu na ich strategiczne znaczenie w codziennym funkcjonowaniu samorządów warto przyrzeć im się bliżej.

Do opłat za usługi i świadczenia lokalne zaliczyć należy między innymi opłaty za dostarczanie wody, wynajem domów, odbiór ścieków czy też miejsca parkingowe. W większości przypadków wpływ na ich wysokość mają wyłącznie władze danej jednostki, jednak w niektórych wypadkach stawki opłat lokalnych ustalane są na

³⁵ Idea konieczności zmiany samorządu zapisana została w wydanym w 1996 r. dokumencie *Better Local Government – a Programme for Change*.

³⁶ M. Callanan, M. MacCarthaigh, *Local Government Reforms...*, s. 132.

szczeblu państwowym³⁷. Wysokość podatków lokalnych ustalana jest natomiast co-rocennie przez radę lokalną danej jednostki (radę hrabstwa, hrabstwa miejskiego). Przeważająca część wpływów z podatków lokalnych pochodzi z podatku od lokali usługowych. Jego stawka determinowana jest stanem i położeniem danej nieruchomości. Ich wyceną zajmują się pracownicy agencji rządowej. Z kolei dotacje i subwencje rządowe pozwalają samorządom lokalnym na pokrycie wydatków bieżących powiązanych z edukacją czy też utrzymywaniem odpowiedniego stanu dróg. Wreszcie należy zwrócić uwagę na Fundusz Samorządu Terytorialnego. Został on ustanowiony w 1999 r. na mocy ustawy Local Government Act z 1998 r. Jego celem jest ułatwienie samorządom świadczenia usług na odpowiednim poziomie. Składają się na niego środki pochodzące z wpływów z podatku od pojazdów oraz przekazywane bezpośrednio przez Ministra Skarbu. Z *Local Government Fund* finansowane jest między innymi utrzymywanie lokalnych dróg oraz część lokalnych inicjatyw. Procentowe zestawienie źródeł finansowania wydatków bieżących w 2007 r. przedstawia wykres 1.



Wykres 1. Źródła finansowania wydatków bieżących w 2007 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://www.environ.ie/en/LocalGovernment/LocalGovernmentAdministration/LocalGovernmentFinance/> [dostęp 20.05.09]

W systemie finansowania irlandzkiego samorządu dominuje udział budżetu państwa. Choć w ciągu ostatnich kilkunastu lat podjęto szereg kroków mających na celu m.in. podniesienie znaczenia podatków lokalnych, nadal istotną rolę odgrywają środki przekazywane przez rząd centralny. Przykładowo w 1972 r. wpływy z podatków lokalnych wynosiły 45% w stosunku do 37% pochodzących z dotacji. Do 1990 r. proporcje te odwróciły się następująco: wpływy z podatków wyniosły 23%, w porównaniu do 44% pochodzących z dotacji³⁸. Jak pokazuje wykres 1, tendencja ta utrzymuje się nadal. W sposób znaczący wpływa to na zakres autonomii finansowej władz samorządowych. Większość prób zreformowania lokalnego systemu podatkowego, przede wszystkim zaś ponowne ustanowienie ogólnego podatku od nieruchomości, zakończyła się niepowodzeniem.

³⁷ <http://www.environ.ie/en/LocalGovernment/LocalGovernmentAdministration/LocalGovernmentFinance/> [dostęp 19.05.09].

³⁸ G. Danaher, *Finansowanie władz lokalnych w Irlandii*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 4, s. 53–60.

Nadzór nad finansami samorządowymi sprawują, analogicznie jak w samorządzie brytyjskim, niezależni audytorzy. Podlegają oni jedynie stojącemu na ich czele, niezależnemu dyrektorowi audytu (*Director of Audit*)³⁹. Obok kwestii zgodności z prawem rachunków danej jednostki samorządowej od 1993 roku sprawdzają oni także efektywność gospodarowania lokalnego i adekwatność przyjętego przez poszczególne władze systemu zarządzania. Jest to możliwe na gruncie stworzonego w 1993 roku reżimu *Value for Money*, który ma promować właśnie finansową wydajność.

Irlandię często określa się jako peryferie Europy. Sformułowanie to odaje niestety także charakter irlandzkiego samorządu, który przez lata panowania Brytyjczyków stał się raczej mało udanym odwzorowaniem westminsterskiego systemu administracyjnego. Co więcej, wprowadzanie przez kolonizatorów jednolitych regulacji na terenie całej Irlandii spowodowało, iż nawet obecnie nie obserwuje się tak znaczącego, jak w niektórych państwach europejskich zróżnicowania regionalnego i lokalnego. Mimo to należy podkreślić kilka kwestii.

Po pierwsze, wydaje się, że część zachodnia kraju jest jednak słabiej rozwinięta niż wschodnia. Na zachodzie można bowiem zaobserwować wyższy odsetek ludności zatrudnionej na wsi, wyższe bezrobocie oraz rozproszoną sieć osadniczą. Niewątpliwie odzwierciedliło się to także w latach 90. w różnym potencjale ekonomicznym ośmiu regionów. W celu jego niwelacji w 1999 roku utworzono wspomniane dwa zgromadzenia regionalne (*Regional Assemblies*). Po drugie, wydaje się, że pomimo charakterystycznego dla Irlandii rolniczego charakteru państwa, obecnie prym wiodą ośrodki miejskie. Świadczy o tym między innymi fakt, iż ponad 30% populacji tego niewielkiego państwa mieszka w aglomeracji Dublina⁴⁰. To na terenie miast niejako testuje się także nowe rozwiązania samorządowe, choćby pomysł bezpośrednich wyborów burmistrzów. Po trzecie, konieczne jest podkreślenie faktu, iż samorząd nie jest jedyną instytucją oferującą mieszkańcom lokalne usługi. Szereg samorządowych funkcji realizowana jest bowiem przez niezależne agencje i inne instytucje. Wreszcie istotne jest zaznaczenie, że Zielona Wyspa w całości podzielona jest na hrabstwa i hrabstwa miejskie, podczas gdy korporacje miejskie i miasta pokrywają jedynie część jej obszaru, stanowiąc uzupełnienie zasadniczej struktury samorządowej.

W Irlandii nie ma również samorządów terytorialnych mniejszości. Warto jednak zwrócić uwagę na coraz większą rolę obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej pracujących w tym kraju. Ostatnie lata pokazują, że rząd Zielonej Wyspy podejmuje szereg działań mających na celu zwiększenie partycypacji społecznej nie tylko wśród rodowitych Irlandczyków. Dowiodły tego między innymi ostatnie wybory samorządowe, przed którymi, szczególnie na terenie dużych aglomeracji miejskich, prowadzonych było szereg akcji informacyjnych skierowanych do cudzoziemców, w tym do pracujących w Irlandii Polaków⁴¹.

³⁹ Obecnie funkcję tą pełni N. O'Connell. Zob. szerzej: <http://www.environ.ie/en/Local-Government/LocalGovernmentAuditService/> [dostęp 25.06.09].

⁴⁰ T. Grosse, *Polityka regionalna UE...*, s. 85.

⁴¹ Zob. szerzej: <http://forumpolonia.org/szanse-i-wyzwania-polacy-w-wyborach-lokalnych-irlandia-2009/> [dostęp 19.05.09].

Bibliografia

- Callanan M., MacCarthaigh M., *Local Government Reforms in Ireland*, [w:] B.E. Dollery, J. Garcea, E.C. LeSage Jr. (red.), *Local Government Reform. A Comparative Analysis of Advanced Anglo-American Countries*, Cheltenham–Northampton 2008.
- Collins N., McCann F., *Irish Politics Today*, Manchester 1991.
- Daemen H., Schaap L., *Ireland. Associational Democracy*, [w:] H. Daemen, L. Schaap (red.), *Citizens and City. Developments in fifteen local democracies in Europe*, Eburon 2000.
- Grosse T., *Polityka regionalna UE i jej wpływ na rozwój gospodarczy*, Poznań 2000.
- M. Callanan, Keogen J.F. (red.), *Local Government in Ireland – Inside Out*, Dublin 2003.
- Quinlivan A., *Reconsidering Directly Elected Mayors in Ireland: Experiences from the United Kingdom and America*, „Local Government Studies”, Vol. 34, Issue 5, 2008.
- Radzik K., *Budowa efektywnego samorządu terytorialnego w Polsce Wschodniej na podstawie doświadczeń irlandzkich*, [w:] B. Pławgo (red.), *Polska Wschodnia. Determinanty rozwoju*, Białystok 2006, s. 15–29.
- Roche D., *Local Government in Ireland*, Dublin 1992.
- Schaap L., Daemen H., Ringeling A., *Mayors in Seven European Countries: Part II – Performance and Analysis*, „Local Government Studies” April 2009, Vol. 35, No. 2.

Ireland

Abstract

The article discusses the modern system of local government of the Republic of Ireland. Under the provision of the *Local Government Act* of 2001, Ireland is divided into thirty-four areas (29 county councils and 5 city councils). Together, they cover the entire land area and population of the state. This structure is completed by 5 borough councils and 75 town councils. In addition, Ireland is divided into 8 regions and 2 Regional Assemblies. However, these authorities act only as the coordinators of the regional and European policy.

Legislative and executive power can be distinguished in every local unit (except for the regional ones). The former belongs to the local council and the mayor, whereas the latter to the manager. In addition to providing a forum for local decision making, local authorities are also responsible for the provision of a number of key services, e.g. housing and building, road transportation and safety, water supply and sewerage, development incentives and control (planning), environmental protection, recreation and amenity, agriculture, education, health service and welfare. Some of the local tasks are also implemented by central agencies and other independent bodies.

The local government in Ireland is thought to be among the most centralized ones in Europe. However, last years have revealed some reforming tendencies. In 1991, the traditional *ultra vires* rule was abolished and local authorities gained the competence for acting in the interest of the local community. In 1997, Ireland signed the European Charter of Local Self-Government, and finally in 1999, after the referendum, the Constitution was amended with article 28A, concerning local authorities. Recently the Department of the Environment, Heritage and Local Government, responsible for local authorities, has also undertaken other actions to increase public participation in the local governance process. Nevertheless, the centralized tendencies can be still observed in local finances and the local government management system.