

**DEPARTAMENTUL DE STUDII PARLAMENTARE ȘI POLITICI UE
DIRECȚIA STUDII ȘI DOCUMENTARE LEGISLATIVĂ**

**REFORMELE GUVERNĂRII
LOCALE ÎN BELGIA,
BULGARIA, CROAȚIA,
POLONIA, ITALIA ȘI CEHIA**

studiu documentar

noiembrie 2021

Materialele elaborate în cadrul Direcției studii și documentare legislativă au caracter documentar și nu reprezintă punctul de vedere al Camerei Deputaților.

Documentele legislative oficiale au fost consultate în limba de origine, iar traducerea informațiilor relevante selectate nu reprezintă o traducere oficială, fiind furnizată ca un mijloc de înțelegere a unui document original, scris în altă limbă.

Baza de date cuprinzând totalitatea studiilor elaborate de Direcția studii și documentare legislativă poate fi accesată prin intermediul paginii de Intranet a Camerei Deputaților la adresa:

Documentare și sinteză: Any-Mary Jula
Consilier parlamentar - Direcția studii și documentare legislativă
Palatul Parlamentului, str. Izvor nr.2-4, sect.5, București
Tel: 021.316.03.65; 021.414.13.50/ 51, Interior 1350/1349, camera 5070
E-mail: doc@cdep.ro

CUPRINS

CONSIDERAȚII GENERALE.....	4
BELGIA.....	5
BULGARIA	12
CEHIA	16
CROAȚIA.....	26
ITALIA.....	31
POLONIA.....	42
BIBLIOGRAFIE	54

Considerații generale

Procesele de democratizare au amplificat rolul și importanța colectivităților locale privind furnizarea de servicii publice și asigurarea bunăstării populației. Aceste schimbări au determinat necesitatea redimensionării organizării teritoriale a puterii locale în statele democratice ale lumii contemporane. Experiența sistemelor politice care recunosc autonomia puterii locale reprezintă o confirmare a rolului important pe care aceasta îl are în construcția statului de drept și a societății civile. Existența și recunoașterea puterii locale, constituită în baza unor principii democratice și ale eficienței, reprezintă unul din elementele esențiale care definesc aspirațiile de modernizare ale unei țări.

În orice stat există mai multe tipuri de colectivități teritoriale publice. Fiecărei colectivități teritoriale îi este proprie o putere publică, exercitată fie nemijlocit de către populație (în democrațiile directe), fie de către organele sale reprezentative. Puterea apare din necesitatea de a face față unor probleme și provocări cu care se confruntă colectivitățile teritoriale respective, în timp ce natura acestei puteri, formele de realizare, formele de constrângere, limitele teritoriale, numărul persoanelor (fizice și juridice) asupra cărora se răsfrânge sunt diferite. Cea mai mare colectivitate teritorială publică este societatea cuprinsă în limitele teritoriale ale statului, iar cea mai solidă manifestare a puterii publice ține de puterea suverană a statului. Celelalte colectivități teritoriale publice, fiind părți ale colectivității teritoriale publice naționale, au caracter regional și local, soluționează probleme care, deși sunt importante, țin de specificul regional și local. Colectivităților teritoriale publice le aparține o altă formă de putere publică, care are scopul de a asigura vitalitatea colectivității și acționează în limitele atribuțiilor stabilite de puterea statală. Puterea locală trebuie tratată ca o relație socială volitivă, a cărei apariție a fost determinată de necesitățile administrării afacerilor publice în interesul populației stabilite în limitele teritoriale concrete, ținând cont de particularitățile sale istorice, economice, culturale, realizate în cadrul politicii generale a statului. Subiectul acestei relații este populația locală, aceasta fiind reprezentată de propriile autorități publice reprezentative și executive.

Atât autoritățile publice statale, cât și cele locale sunt egale în fața legii și în egală măsură, reprezentanți ai poporului, în limitele competenței atribuite. În corespondență cu teoria sistemelor și a sinergiei, puterile statală și locală se află într-un sistem de legături și relații, fiind componente ale unui sistem unic – sistemul puterii publice. Puterea locală fiind o parte componentă a puterii în societate, nu poate fi izolată de puterea statală care reprezintă societatea în ansamblu. În acest sens, puterea locală acționează în cadrul unui sistem de relații de putere ca o parte componentă a întregului. Din aceste considerente nu putem insista asupra separării rigide a puterii locale de puterea statală. Totodată, fiecare formă a puterii publice are particularitățile sale distincte.

Europa este una a colectivităților locale descentralizate, accentul fiind pus pe descentralizare, pentru a permite dezvoltarea de contacte pe care statul hipercentralizat nu le-ar fi promovat și pe care, oricum, nu le-ar fi gestionat mai greu¹. Se poate afirma că

¹ <https://www.proquest.com/docview/1285260384>

descentralizarea reprezintă una dintre căile care duc la o „normalitate” europeană *sui generis*, participând la realizarea acestui scop². În istoria recentă a Europei, descentralizarea etnică și lingvistică a condus, în final, la federalizarea statului belgian, după ce acesta a parcurs progresiv: un regim intermediar între federalism și descentralizare (1970 - 1980), apoi o instituționalizare a structurilor federale („A treia reformă a statului”, 1988-1989 - sub prim-ministeriatul lui Wilfried Martens competențele comunităților au fost extinse – notabil a fost transferul educației în sarcina acestora), respectiv o consolidare sub a 4-a și a 5-a reformă a statului / [Acordul Lambermont](#) (federalismul este consacrat de articolul 1 al [Constitutiei Belgiei](#) din 17 februarie 1994). În Italia, autonomia regională diferă de autonomia locală; regiunile își pot stabili statutul, însă acesta trebuie aprobat de parlament; există și regiuni cu un statut special (Valle d'Aosta, Trentino - Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Sicilia și Sardinia) ale căror competențe sunt mai extinse.

Carta Europeană a Autonomiei Locale a creat un cadru general comun (care reunește standardele europene) în privința atribuirii și păstrării anumitor competențe de gestionare a treburilor publice în sarcina autorităților locale cele mai apropiate de cetățeni (considerate a fi cele mai îndreptățite în acest sens), în vederea asigurării posibilității acestora de a participa efectiv la luarea deciziei. În acest sens, art. 3 din Cartă consacră dreptul și capacitatea efectivă a autorităților publice locale „de a soluționa și de a gestiona, în cadrul legii, în nume propriu și în interesul populației locale, o parte importantă a treburilor publice”.

BELGIA

După proclamarea independenței țării, Congresul Național al Belgiei (instituție premergătoare actualului Parlament) a adoptat, la 7 februarie 1831, textul Constituției naționale, al cărui articol 1 stipulează că „Belgia este împărțită în provincii”. Prin intermediul acestei formulări Congresul Național exprima, într-un mod implicit, teza puterii locale (reprezentată de provincii) care stă la baza statului belgian.

Belgia a fost creată, în 1831, ca monarhie constituțională unificată, cu o structură ierarhică pe trei niveluri administrative: statul național, cele 9 provincii și cele peste 2.700 de comune, aflate sub autoritatea sa. Actuala structură de stat este rezultatul unei serii de reforme instituționale care au început în 1962-1963 (etapa de definire a frontierelor lingvistice) și a continuat cu reformele instituționale din 1970, 1980, 1988-89 și 1993, Belgia transformându-se progresiv într-un stat federal. Acest lucru este indicat la articolul 1 din Constituția revizuită: „Belgia este un stat federal alcătuit din comunități și regiuni”.

Importanța acordată nivelului local de guvernare se regăsește în mai multe prevederi ale Constitutiei. Astfel, Legea fundamentală dedică titlul 2 „libertăților individuale”, în timp ce titlul 3 se referă la „puteri” politice. Aici și urmând o abordare clasică, Magna Carta descrie trinitatea „puterii legislative” (capitolul 1), „puterea executivă” (capitolul 2) și „sistemul

² Ioan Alexandru, *Tratat de administrare publică*, (București: Universul Juridic, 2008)

judiciar” (capitolul 3). În cele din urmă, capitolul 4 din acest al treilea titlu reglementează „instituțiile provinciale și municipale”.

Această relevanță constituțională a administrației locale, care este situată pe același nivel cu celelalte trei puteri „clasice” justifică afirmația potrivit căreia administrația locală este cea de-a patra putere reală (din Belgia).

Constituția belgiană a stabilit elementele și principiile esențiale funcționării administrației locale: gestionarea de către autoritățile municipale și provinciale a tuturor chestiunilor care sunt de interes exclusiv municipal și provincial; competența exclusivă a puterii legislative de organizare a provinciilor și municipalităților; alegerea directă a membrilor consiliilor municipale și provinciale; autoritatea superioară de supraveghere (*autorité de tutelle*) poate interveni numai atunci când acest lucru este necesar, pentru a evita ca autoritățile locale să depășească exercitarea competențelor lor sau dacă aduc atingere interesului general; prescripțiile privind funcționarea registrului public de stare civilă și a altor registre publice, administrative; autonomia fiscală a provinciilor și a municipalităților.

Modificările constituționale succesive au afectat administrația locală - mai mult sau mai puțin direct – în privința următoarelor aspecte:

- capacitatea autorităților locale de a crea asociații;
- competența organismelor locale de a crea organe intra-municipale;
- capacitatea entităților locale de a desfășura referendumuri locale populare cu privire la chestiuni de interes municipal sau provincial;
- puterea autorităților locale de a crea aglomerări urbane și federații de municipalități, precum și capacitatea de a reglementa juridic în această privință.

O altă caracteristică specifică Belgiei este aceea că fiecare municipalitate trebuie să fie conectată cu una dintre regiunile lingvistice. Transformările instituționale au cunoscut, în timp, reasezări instituționale importante, între care enumerăm: desființarea dreptului municipal taxare specifică (*droit communal d'octroi*) și înlocuirea acesteia cu un mecanism de finanțare generală a comunelor (a se vedea infra, punctul 7), fuziunea/ posibilitatea de fuzionare a municipalităților, desființarea polițiilor comunale (comunitare) și înlocuirea cu polițiile locale etc.

Fără a aduce atingere importanței acestor modificări juridice menționate anterior, putem considera că federalismul a reprezentat, totuși, cea a mai importantă modificare a arhitecturii politico-juridice a statului. Constituția belgiană – astfel cum a fost modificată în 1980 – consacră trei elemente politice constituente diferite, competențele statului se împart între: statul federal (Regatul Belgiei) trei „Regiuni” (Flandra, Valonia și Bruxelles-capitala) și trei „Comunități” (comunitatea lingvistică franceză, comunitatea lingvistică flamandă și comunitatea lingvistică germanofonă).

Organizarea acestor trei corpuri constituționale și determinarea competențelor lor sunt stabilite fie prin Constituție, fie prin statut adoptat cu majoritate parlamentară specială („statut organic”, *lois organiques*).

Această devoluție a puterilor statului belgian a avut o importanță fundamentală în ceea ce privește modificarea și transformarea competențelor locale: mai multe entități

juridice (statul federal, regiunile și comunitățile) au, în prezent, competențe anterior deținute exclusiv de statul central³.

De fapt, nu există o ierarhie între aceste trei tipuri de autorități. Fiecare are propriile sale organe legislative și executive și, în limitele competențelor și domeniului lor de aplicare teritorial, pot adopta legi (la nivel federal) sau decrete (la nivelul regiunilor și comunităților; ordonanțe în regiunea Bruxelles-Capitală) care au aceeași forță juridică.

Această lipsă a ierarhiei și a repartizării competențelor între statul federal, regiuni și comunități constituie baza federalismului belgian. Cele 10 provincii (fostul Brabant a fost împărțit în două provincii de-a lungul frontierei lingvistice, Bruxelles ca regiune specifică care nu aparține niciunei provincii) și municipalitățile, care reprezintă autoritățile locale, au fost transferate în responsabilitatea regiunilor.

Deși există multe puteri care revin în prezent regiunilor și comunităților, statul federal își păstrează în continuare puterea asupra politicii externe, apărării naționale, sistemului de justiție, armatei, politicii monetare și gestionării datoriei naționale, securității sociale, etc.

Asimetria instituțională

Structura instituțiilor nu este perfect identică în nordul și în sudul țării: în partea flamandă a avut loc o „fuziune” a instituțiilor regionale și comunitare: un singur Consiliu și un singur guvern exercită atât competențele regiunii flamande, cât și pe cele ale Comunității flamande. Această „fuziune” ilustrează preferința flamandă pentru o Belgie bazată pe două comunități mari - Bruxelles, tradițional oraș flamand dar acum cu o majoritate francofonă puternică, fiind aleasă drept capitală comună.

Cu toate acestea, în partea sudică există un consiliu regional și un guvern valon, precum și un Consiliu și un guvern al Comunității franceze. Respingerea unei „fuziuni” între Comunitatea Franceză și Regiunea Valonă ilustrează preferința pentru o Belgie bazată pe trei regiuni, care se poate explica, printre altele, prin diferențele sociologice dintre Valonia și Bruxelles, datorate istoriei industriale a Belgiei din secolul al XIX-lea, în pofida caracterului majoritar francofon al capitalei. Regiunea valonă și-a stabilit capitala la Namur, aflat la jumătatea distanței dintre Charleroi și Liège (cele două mari conurbații valone), în timp ce Bruxelles-ul este sediul Comunității Franceze (și Eupen este sediul celei germanofone).

La fel ca și celelalte două regiuni, Bruxelles-ul are un Consiliu și un guvern. Având în vedere prezența bilingvismului pe teritoriul său și rolul de capitală a țării, regiunea Bruxelles-Capitală are un statut special:

- găzduiește cetățeni care aparțin atât comunității franceze cât și comunității flamande. În plus, o serie de instituții de la Bruxelles - fiecare având propria sa adunare și colegiu - exercită competențele comunității lor – existând comisiile comunităților franceze, flamande și comisiile comune.

³ <https://journals.openedition.org/belgeo/13869>

- emite „ordine”, nu decrete. Acestea fac obiectul unor controale juridice limitate din partea autorităților federale (în zonele de planificare urbană și rurală, lucrări publice și transport).
- îndeplinește anumite responsabilități atribuite municipalităților (combaterea incendiilor și asistența medicală de urgență, eliminarea și prelucrarea deșeurilor, transportul de călători, coordonarea activităților municipale) și competențele provinciale.

Regiunea Bruxelles-Capitală reunește 19 localități, are o suprafață de 161 km², și numără aproximativ 950.000 de locuitori, adică doar partea centrală a zonei metropolitane Bruxelles.

Provinciile și municipalitățile reprezintă autoritățile locale și se află sub autoritatea regiunilor. Competențele lor sunt exercitate cu respectarea standardelor emise de puteri ierarhic superioare (statul, regiunile și comunitățile) și în conformitate cu interesul public.

Fiecare provincie are o adunare, Consiliul Provincial și un organ executiv, deputatul permanent. Fiecare municipalitate are un consiliu municipal și un colegiu de primari și consilieri. Alegerile pentru consiliile provinciale și municipale au loc o dată la șase ani.

Provinciile sunt responsabile de „interesele provinciale”. Acestea nu sunt definite în mod clar: printre ele se numără tot ceea ce provinciile consideră că este în interesul locuitorilor lor, în cazul în care problema nu este abordată de stat, de regiuni sau de municipalități. Acestea se referă în principal la educație, cultură, petrecerea timpului liber, locuințe, sănătate, drumuri și cursuri de apă, etc.

Ca urmare a reorganizărilor din 1976 (și 1983 pentru Anvers), Belgia are 589 de comune: 262 în Regiunea Valonă, 308 în Regiunea Flamandă și 19 în Regiunea Bruxelles-Capitală. Încă din Evul Mediu, acestea au avut puteri semnificative, întărite și de Constituția belgiană din 1831. Municipalitățile sunt responsabile de problemele municipale, care implică:

- administrația civilă (producerea documentelor de stare civilă și menținerea registrului de evidență a populației);
- menținerea ordinii în municipalitate;
- tot ceea ce municipalitatea consideră că este în interesul locuitorilor săi și care nu este preluat complet de o autoritate superioară (școli, centre culturale și sportive, dezvoltarea economică și socială sau dezvoltarea zonelor comune, etc.)

În afară de cele 19 municipalități bilingve din regiunea Bruxelles, există municipalități cu un regim special menite să protejeze minoritățile lingvistice. Aceste comune, care sunt învecinate cu o altă regiune lingvistică, pot beneficia de „facilități”, întrucât legea permite utilizarea celeilalte limbi în relațiile dintre particulari și administrația locală. Există șase astfel de comune situate la periferia Bruxelles-ului în regiunea flamandă, zece comune situate de ambele părți ale frontierei lingvistice dintre Flandra și Valonia, cele nouă comune ale Comunității germanofone și două comune asociate acesteia.

Belgia a fost una dintre țările care și-a manifestat deschiderea pentru semnarea Cartei europene a autonomiei locale - ECLSG din 1985. Cu toate acestea, carta a fost ratificată de legiuitorul federal belgian câțiva ani mai târziu, printr-o lege din 24 iunie 2000.

Acest act legislativ nu a fost publicat în Jurnalul Oficial național (Le moniteur Belge, în limba franceză; în flamandă: Belgisch Staatsblad; în limba germană: Belgisches Staatsblatt) până la 25 august 2004, decât după ratificarea textului de către diferitele organe legislative competente din Belgia. Carta a intrat în vigoare la 1 decembrie 2004⁴.

Legiuitorul belgian a formulat anumite rezerve cu privire la ratificarea Cartei. Astfel, aplicarea Cartei este limitată la provincii și municipalități, excluzând alte tipuri de organizații administrative locale, cum ar fi centrele publice de acțiune socială (centre publics d'action sociale, în limba franceză). În plus, Belgia a refuzat să își asume obligații în temeiul articolelor 3 § 2, 8 § 2 și 9 § 2, 6 și 7 din ECLSG.

În afară de aceste rezerve, prin ratificarea ECLSG, Belgia a acceptat caracterul obligatoriu al dispozițiilor Cartei în legislația belgiană, având în vedere faptul că și-a dat consimțământul de a-și asuma obligații în temeiul acestui tratat. Însăși existența Actului de ratificare a Cartei (din 24 iunie 2000) nu necesită niciun alt instrument juridic suplimentar, astfel încât autoritățile locale să aibă dreptul de a solicita respectarea dispozițiilor Cartei. Este important de observat că atât legislatorii regionali valoni, cât și cei flamanzi au făcut referire în mod clar la Cartă în timpul adoptării legilor lor municipale și provinciale.

După cum s-a menționat mai sus, Constituția belgiană recunoaște și protejează provinciile și municipalitățile ca instituții locale. Constituția le acordă exclusivitate în gestionarea intereselor provinciale și municipale și impune, în special, ca consiliul (atât în provincii, cât și în municipalități) să fie format din reprezentanți aleși în mod direct. Constituția conține, de asemenea, principiul conform căruia numai „legea” poate reglementa instituțiile provinciale și municipale. Pe de altă parte, legea nu poate reorganiza numeric provinciile sau comunele fără o modificare prealabilă a Constituției, chiar dacă este de competența „legislatorului” să modifice limitele teritoriilor municipale (cu excepția cazului în care aceste modificări ale limitelor teritoriale implică modificări ale limitelor lingvistice). Protecția instituțiilor provinciale este consolidată constituțional (deoarece numărul și denumirea lor sunt statuate în Constituție). Astfel, atunci când s-a discutat despre eliminarea provinciei Brabant (care cuprindea regiunea Bruxelles-capitală), a fost necesară inițierea unui proiecte de revizuire constituțională.

Pe parcursul evolutiv al regimului constituțional, din 1836 și până la crearea federalismului, legiuitorul a adoptat texte juridice separate pentru reglementarea autorităților locale: pe de o parte, un statut de reglementare a municipalităților (*loi municipales*); pe de altă parte, o lege provincială (*loi provinciales*). În conformitate cu dreptul constituțional belgian, aceste acte legislative au o natură specială, fiind denumite „acte organice” (*lois organiques*) care reglementează în legătură cu organele locale, competențele acestora și procedurile administrative esențiale pentru exercitarea acestor competențe. În ceea ce privește municipalitățile, legiuitorul a încredințat regelui – adică guvernului/ puterii executive – misiunea de codificare a legii municipale menționate anterior. Cu alte cuvinte, pentru a

⁴https://www.researchgate.net/profile/Juraj-Nemec/publication/304680758_Slovakia/links/5a02c595a6fdcc55a1605fca/Slovakia.pdf

realiza cea mai bună coordonare posibilă a diferitelor norme juridice dispersate privind funcționarea comunei, care erau în vigoare la momentul respectiv și care fuseseră adoptate de-a lungul mai multor decenii. Prin urmare, un ordin regal din 24 iunie 1988, ratificat printr-o lege din 26 mai 1989, a „codificat” legea menționată mai sus și a fost numit „Noua lege municipală”.

În prezent, regiunile sunt organisme competente pentru adoptarea actelor organice care reglementează atât municipalitățile cât și provinciile, cu excepția municipalităților cu un statut lingvistic special. Prin urmare, în conformitate cu actualul aranjament constituțional, este posibil să se identifice în Belgia un grup de norme juridice federale, cunoscut sub numele de *nouvelle loi communale*. Cu toate acestea, forța juridică a acestei norme juridice este foarte limitată, deoarece numai unele dintre dispozițiile sale, în mod rezidual, vor soluționa anumite aspecte ale gestionării comunelor cu un statut lingvistic special. În plus, anumite aspecte sunt reglementate și de această lege „federală”, cum ar fi chestiunile legate de poliția administrativă, care rămân în sarcina guvernului federal.

Dincolo de legislația federală, cea mai mare parte a reglementării organizării și funcționării administrației locale este determinată de cadrele regionale:

a) în regiunea valonă, „Codul democrației și descentralizării teritoriale” (*Code de la démocratie et de la décentralisation territoriale* în limba franceză);

b) În Regiunea Flamandă, *Gemeentedecreet*;

c) În regiunea Bruxelles-capitală, titlul tradițional "Noua lege comunală" (*Nouvelle Loi Communale*) a fost păstrată.

În mod tradițional, organele municipalităților și ale provinciilor constituie o structură formată din trei părți. La nivelul municipalității, încă din 1836, există consilieri (*conseillers*), primar (*bourgmestre*) și consilieri (*échevins*). La nivelul provinciei, există un consiliu provincial (*conseil provincial*) un comitet permanent (*députation permanente*) și un guvernator (*gouverneur*).

Cele mai importante organe ale municipalităților sunt consiliul (*conseil*), organul executiv (*l'exécutif*) și Președinția (*la présidence*), după cum urmează:

(A) Consiliul

În conformitate cu prevederile Constituției belgiene din 1831, consilierii provinciali și consilierii locali sunt reprezentanți aleși în mod direct. Aceste alegeri se fac pe baza unui tur de scrutin universal și conform unui sistem proporțional de reprezentare. Numărul de consilieri este stabilit prin lege, în funcție de importanța populației. În ceea ce privește provinciile, acesta variază de la 47 de membri pentru provinciile cu mai puțin de 250.000 de locuitori la 84 de membri pentru provinciile cu mai mult de un milion de locuitori. Pentru municipalități, aceasta variază de la 9 membri pentru municipalitățile cu mai puțin de 2.000 de locuitori, la 55 de membri în cazul municipalităților cu peste 300.000 de locuitori.

Consiliul este, în general, considerat a fi titularul „competenței legislative” locale. Este adevărat că acest organism deține competența reziduală în toate afacerile locale, și în special în ceea ce privește puterea de reglementare. În afară de aceasta, consiliul are, în general, competențe sau activități cu caracter decizional predominant, cum ar fi chestiunile legate de numirea membrilor personalului, de disciplina acestui personal sau de

soluționarea contractelor de achiziții publice. În plus, în unele domenii, anumite delegări de competențe sunt făcute de consiliu în favoarea „organismului colegial” (a se vedea, infra), această tendință fiind din ce în ce mai accentuată în Flandra.

(B) Organul executiv

Organul executiv al municipalităților primește denumiri diferite. În mod clasic, organul executiv la nivel municipal a fost denumit „organismul colegial al primarului și al consilierilor” (în franceză *collège des bourgmestre et échevins*), iar la nivel provincial este denumit „comitetul permanent” al provinciei (în franceză, *députation permanente*). Cu toate acestea, în prezent, la Bruxelles și în Flandra s-a păstrat denumirea de „organism colegial al primarului și al consilierilor”, în timp ce în Valonia competențele au fost acordate „colegiului municipal” (*collège communal*). În ceea ce privește provincia, Flandra a păstrat denumirea clasică de „comitet permanent” (*deputation permanente*), în timp ce în Valonia această denumire a fost înlocuită cu cea de „colegiul provincial” (*collège provincial*).

Numărul de membri ai executivului municipal este stabilit în funcție de numărul rezidenților orașului sau municipiului. Acesta variază de la 2 membri (în municipalitățile cu mai puțin de 1.000 de locuitori) la 10 membri în municipalitățile cu peste 200.000 de locuitori. În acest din urmă caz, precum și în regiunea Bruxelles-capitală, se adugă un membru suplimentar din rațiuni legate de statutul bilingv al regiunii respective.

La nivel provincial, numărul de membri ai comisiei permanente (*députation permanente*) a fost stabilit în mod tradițional la 6, ceea ce este valabil și în Valonia. În ceea ce privește „organismul colegial al primarului și al consilierilor” (*collèges des Bourgmestres et échevins*), Flandra a instituit un sistem specific care permite consiliilor municipale, la începutul mandatului lor, să determine numărul membrilor organului colegial local, în limita unui număr minim și maxim prevăzut de lege.

De regulă, membrii organului executiv sunt numiți de consiliu. Excepție fac acele municipalități cu un statut lingvistic special. Pe lângă motivele clasice de încetare a mandatului (demisie, incompatibilitate, deces), trebuie subliniat faptul că legătura dintre consiliu și organul executiv devine realitate pe baza unui pact „al majorității” a cărui bază o constituie încrederea/ legitimitatea politică. Astfel, încetarea încrederii politice în relația dintre consiliu și organul colegial (prin succesul unei mișcări de cenzură) poate declanșa încheierea mandatului (unui singur membru al organului executiv sau al tuturor membrilor organului respectiv).

Competențele esențiale ale organismului colegial au un caracter executiv și privesc administrarea și gestionarea administrației locale. De obicei, competențele sunt exercitate în mod colectiv, iar exercitarea individuală a unei competențe (de către un singur membru) este mai degrabă excepțională. În fața acestei considerații juridice, obiceiul individualizării mandatelor s-a stabilit în fapt și este recunoscut ca atare de către instanțe, în special în cazurile de răspundere pentru daune.

În mod tradițional, președinția organelor locale a fost asigurată după cum urmează: (a) Primarul prezidează atât consiliul municipal, cât și organul colegial al primarului și al consilierilor; (b) Guvernatorul provinciei prezidează comitetul permanent al provinciei (*députation permanente*). În provincii, membrii consiliului provincial aleg președintele, care

va prezida ședințele consiliului provincial. Este de remarcat faptul că primarul este, în general, „numit” de către puterea centrală, la propunerea consiliului municipal. În cazuri foarte rare guvernul central poate numi un primar - altul decât cel care a fost propus de consiliu (poate chiar să nu fie membru al consiliului). În Flandra există această posibilitate ca membrii consiliilor municipale să numească o altă persoană decât primarul, ca președinte al consiliului.

BULGARIA

În contextul conflictului ruso-turc din 1877-1878, Rusia își asumă responsabilitatea de a aranja și organiza structura teritorială a țării, această sarcină fiindu-i încredințată fostului primar al Moscovei, prințul V. N. Cherkazky. Acesta a studiat în detaliu diviziunea administrativă turcă subliniind că „o mulțime de legi turcești și, în special în ceea ce privește *vilaetur-ile* (districtele) sunt destul de satisfăcătoare în ceea ce privește forma și conținutul lor și, în unele părți, chiar au calități incontestabile”⁵.

În baza confirmării de către comandantul suprem al armatei ruse, prin documentul „Instrucțiuni pentru amenajarea secției inițiale de poliție militară din Bulgaria”, emis la 3 iunie 1877, se menține structura administrativă turcă – Sandjak (mica provincie), *kaaza*, *mahia* și municipalitatea. Prințul V. N. Cherkazky nu acceptă înființarea de *vilaet-uri* (districte), care, în opinia sa, nu este relevant având în vedere teritoriul relativ mic al țării. Ulterior, instrucțiunea a fost consolidată în documentul „Proiect pentru guvernul civil al litoralului și raioanelor”, emis la 7 iulie 1877.

După Tratatul de la Berlin, semnat la 13 iulie 1878, harta politică europeană s-a schimbat considerabil. Granițele Principatului Bulgaria (63.000 km²) sunt definite la articolul 2 din Tratat. Cea nordică urmează Dunării, de la vărsarea râului Timok până la orașul Silistra, după aceea la sud-est până la Marea Neagră – la câțiva kilometri sud de Mangalia, care rămâne în România. Granița de est urmează litoralul, ajungând la Cape Emine. Granița de sud merge pe creasta balcanică până la orașul Pirdop, după care coboară la sud, acoperind teritoriul fostului *sandjak* Sofia. Spre vest, granița păstrează fosta frontieră turco-sârbă, cu excepția teritoriilor din jurul localităților Pirot și Vrania, care intră sub jurisdicția sârbă. Teritoriul Principatului cuprindea cinci gubernii (Sofia, Varna, Ruse, Târnovo și Vidin) și 33 *okraguri*.

După votarea constituției de la Târnovo (16 aprilie 1879), teritoriul Principatului Bulgaria este împărțit în *okrazhie*, *okoliya* și municipalități. Sunt create 21 *okrazhie* cu centrele la: Vidin, Lom – palanka, Ryahovo (Oryahovo), Berkovitsa, Vratsa, Pleven, Lovech, Svishtov, Sevlievo, Târnovo (Veliko Târnovo), Ruse, Razgrad, Eski Djumaia (Târgovishte), Shumen, Provadia, Silistra, Varna, Tran, Kyustendil, Sofia și Orhanie (Botevgrad). În aceste unități administrative sunt incluse, ca subdiviziuni, 58 de *okoliya*.

⁵ <https://www.nsi.bg/nrrnm/index.php?i=1&ezik=en#p12>

Rumelia de Est este împărțită în 6 departamente: Tatar Pazardzhik (Pazardzhik), Plovdiv, Stara Zagora, Haskovo, Sliven și Burgas. Așa-numitele *kantoni* (unități administrative) sunt incluse în aceste departamente.

Există o anumită asemănare între aceste 27 de unități administrative (21 de *okrag-uri* în Principatul Bulgaria și cele 6 departamente din Rumelia de Est) și unitățile administrative de mai târziu (de până în 1987) în ceea ce privește numărul și acoperirea teritorială, precum și în clasificarea *okrag-urilor* și *okoliya* (menținerea unei tradiții istorice în arhitectura administrativ-teritorială).

La 10 mai 1880, Adunarea Națională bulgară a adoptat Legea privind diviziunea administrativă a Principatului Bulgaria, confirmată prin Decretul nr. 226/ 23 mai 1880 al prințului Alexander Battenberg (SG nr. 45/ 28 mai 1880). Legea se bazează pe Constituția de la Tarnovo, articolul 3. În conformitate cu această lege, guberniile sunt eliminate și toate instituțiile specifice acestei unități administrative sunt desființate. De asemenea, 10 dintre *okrag-urile* existente au fost desființate: Samokov, Dupnitsa, Hadjioglupazardzhik – cu centru administrativ Hadjioglu Pazardzhik (acum Dobrich), Balcic, Osmanpazar - cu centrul administrativ Osman Pazar (acum Omurtag), Elena, Gabrovo, Nikopol și Belogradchik. Restul de 21 *okrag-uri* sunt redenumite în *okrazhie*. Acestea din urmă sunt împărțite la rândul lor în *okoliya*, numărul și acoperirea lor fiind definite de Consiliul de Miniștri. În conformitate cu decizia prim-ministrului Dragan Tzankov, confirmată prin Decretul nr. 317/ 26 iunie 1880 al Prințului Alexander Battenberg (emis SG nr. 55/ 05 iulie 1880), cele 21 *okrazhie* existente în Principatul Bulgaria au fost împărțite în 58 *okoliya*.

În conformitate cu Decretul nr. 265/ 4 aprilie 1881 al Prințului Alexander Battenberg (emis SG nr. 23/ 16 aprilie 1881), un număr de 9 *okoliya* au fost închise. În mai, septembrie și octombrie 1881 cele mai multe dintre *okoliya* au fost reconfigurate, astfel încât (cf Decretului nr. 573/28 iunie 1882 al Prințului Alexander Battenberg și SG nr. 91/21 august 1882), se adoptă o nouă lege privind divizarea administrativă a teritoriului (fiind a doua reformă administrativă importantă de după 1877-1878) care statuează existența a 14 *okrazhie* împărțite în 56 *okoliya* – cu populații cuprinse între 25.000 și 50.000 de mii de locuitori. Denumirile *okrazhie* și *okoliya* sunt date după centrul administrativ – oraș sau sat.

După unirea Principatului Bulgaria cu Rumelia de Est (6 septembrie 1885), are loc o nouă reformă administrativă, astfel încât, la 1886, Bulgaria cuprindea un teritoriu cu o suprafață de 96.000 km² (cu o populație de peste 3 milioane de locuitori), divizat în 23 *okrazhie*, 84 *okoliya*, 75 de comune municipale și 7 municipalități independente.

În 1901, numărul de *okrag-uri* este redus la 12 (cu centrele administrative după cum urmează: Vidin, Vratsa, Pleven, Tarnovo (V.Târnovo), Ruse, Shumen, Varna, Kyustendil, Sofia, Plovdiv, Stara Zagora și Burgas); la sfârșitul anilor 1920 existau de 15 *okrag-uri*, 82 *okoliya* și 2.391 comune (schimbările teritoriale au survenit și ca urmare a unor conflicte, respectiv anexării și cedării de teritorii). În anii '30 ai secolului trecut, procesul de modernizare administrativă duce la eliminarea *okrag-ului* și înlocuirea acestuia cu districtul (reforma administrativă din anul 1934); administrația devine mai robustă, fiind înființate 7 districte (cu centrele districtuale la Vratsa, Pleven, Shumen, Sofia, Plovdiv, Stara Zagora și Burgas), caracteristicile structurării administrativ-teritoriale fiind preluate, într-o manieră

asemănătoare și în perioada 1987-1999. Ultima reformă pune accentul pe autonomia locală a municipalităților și a primăriilor, iar funcțiile lor de autogovernare sunt consolidate. De asemenea, trebuie remarcat faptul că cele mai mari orașe nu sunt centre districtuale. De exemplu, districtul Shumen include orașe mai mari în comparație cu Shumen (ex: Ruse și Varna). Conexiunile funcționale și spațiale tradiționale cu restul localităților populate sunt motivul pentru care Varna și Ruse au devenit districte separate, împărțind astfel districtul Shumen.

După al Doilea Război Mondial, schimbarea sistemului politic determină schimbarea întregii arhitecturi a statului bulgar (tributară regimului de democrație populară). Se revine la formele tradiționale, în locul celor 9 districte fiind create, în 1949, 14 *okrag*-uri și 101 *okoliya* (116 mai târziu). Devin centre administrative de *okrag*: Burgas, Vidin, Vratsa, Gorna Jumaia (Blagoevgrad), Gorna Oriahovitsa, Pleven, Plovdiv, Sofia, Stara Zagora, Stalin (Varna), Ruse, Haskovo, Shumen și Yambol. Sofia a dobândit un regim special, fiind sub autoritatea guvernului (și organelor de stat delegate de acesta).

Reforma din 1959: se renunță la *okoliya*, numărul unităților administrative numite *okrag* crește la 30, dintre care trei cu regim urban - Sofia, Plovdiv și Varna - restul fiind unități administrative de tip județean, cu centre la : Blagoevgrad, Burgas, Varna, Vidin, Vratsa, Gabrovo, Dimitrovo (Pernik), Kolarovgrad (Shumen), Kyustendil, Kardzhali, Lovetch, Mihailovgrad (Montana), Pazardzhik, Plevne, Plovdiv, Razgrad, Ruse, Silistra, Sliven, Smolyan, Stara Zagora, Tolbuhin (Dobrich), Târgovishte, Târnovo (V.Târnovo), Haskovo și Yambol. Numărul de comune ajunge la 979, se creează noi municipalități prin reorganizarea celor existente.

În 1964, pe baza Decretului Președinției Adunării Naționale (eliberat și pus în aplicare în paralel cu Legea privind modificările Legii privind Consiliile Populare, emis de SG nr. 47/ 16 iunie 1964) se reorganizează statutul orașelor/ *okrag* Varna și Plovdiv, numărul acestor structuri fiind stabilit la 28 (configurație care se va menține până în 1987); ca și în alte state socialiste (la acea dată) predominante devin măsurile de concentrare economico-demografică în jurul centrelor industriale (și unele măsuri de sistematizare rurală); centrele urbane (precum Smolyan, Kardzhali, Silistra, Razgrad, Sliven, Pazardzhik, Tolbuhin, Targovishte, Mihailovgrad, Lovech, Gabrovo, Kyustendil și Blagoevgrad) sunt consolidate .

În perioada 1979-1981 măsurile administrative (reformă, în sensul în care se poate vorbi de reforme în sistemele cu partid unic/ dominant) pun accentul pe concentrarea urbană, în paralel cu o nouă politică de extindere a infrastructurii de transport: numărul municipalităților este fixat inițial la 291 (numărul acestora fiind redus de la 1.389); ulterior sunt create alte 9 municipalități (numărul acestora ajungând la 300 în anul 1981).

Reforma din 1987 va crea 9 districte (cu centre la : Mihailovgrad, Lovech, Razgrad, Varna, Burgas, Haskovo, Plovdiv, Sofia-oraș și Sofia-district); consolidarea/ concentrarea urbană face ca numărul municipalităților să comporte alte modificări: reducerea la 249 și modificarea ulterioară la 273. Reglementările privind autogovernarea comunităților teritoriale sunt îmbunătățite, iar municipalitățile și organele lor executive – primăriile – au devenit principalele unități de management teritorial. Districtele păstrează funcțiuni limitate.

În contextul tranziției se adoptă o nouă lege privind structura administrativ-teritorială a Republicii Bulgaria (adoptată în 1995/ SG nr. 63/14 iulie 1995); districtele și municipalitățile sunt definite în specificul lor de unități administrativ-teritoriale; unele localități centre populate au regresat la statutul de sate comune rurale; sunt redefinite administrativ localitățile urbane și rurale (articolul 7 alineatul (3) din Dispoziții suplimentare și finale).

În 1999 intervin modificări la nivelul districtelor, al căror se ridică la 38 (urmând în linii mari delimitările teritoriale ale *okrag*-urilor așa cum existau acestea prin reforma din 1964); harta administrativă cuprinde și un număr de 262 de municipalități.

Procesul de descentralizare: începe în 1991, anul adoptării noii Constituții a Republicii Bulgaria⁶. Aceasta fundamentează și garantează juridic principiile autonomiei locale. Legea privind autonomia și administrația locală (1991) va consacra *de jure* prevederile Constituției, reglementând structura administrativ-teritorială, organizarea și funcționarea autonomiei locale, în conformitate cu formulările Cartei europene a autonomiei locale (ratificată de Bulgaria în 1995).

Legea privind structura administrativă și teritorială a Republicii Bulgaria (1995) stabilește criteriile și procedurile juridice pentru înființarea, fuzionarea, divizarea și lichidarea unităților administrative. Legea include o serie de principii, dintre care cele mai importante sunt: principiul vecinătății teritoriale; conformitatea între dimensiunea unităților administrative, competențele și resursele acestora; principiul subsidiarității; principiul succesiunii și stabilitatea teritorială a structurii administrative și procedee democratice în procesul decizional privind schimbările administrativ-teritoriale. În decursul a 50 de ani Bulgaria a cunoscut 5 reforme administrative, însă modernizarea în sensul european al termenului a devenit realitate odată cu adoptarea Constituției post-comuniste și cu reglementarea autonomiei locale.

În prezent, în conformitate cu standardele europene, structura administrativ-teritorială a țării include 6 regiuni de planificare, definite NUTS II, 28 de districte NUTS III și 264 de municipalități LAU1. Regiunile de planificare – create prin Legea dezvoltării regionale și în conformitate cu cerințele Uniunii Europene pentru alocarea fondurilor de dezvoltare regională – reprezintă doar unități statistice și nu îndeplinesc funcții administrative sau financiare.

Districtele sunt unități administrative deconcentrate ale administrației centrale, coordonează/ veghează la respectarea interesului public (în plan național și local), nu au autonomie financiară și nu furnizează servicii publice populației. În esență, districtele sunt menite să gestioneze proprietatea statului pe teritoriul arondat, să monitorizeze legalitatea hotărârilor și actelor locale, să pună în aplicare politica statului la nivel local, să încurajeze dezvoltarea locală și să stimuleze municipalitățile în a colabora la proiecte pe scară largă. Conform Constituției, municipalitatea reprezintă singurul nivel de guvernare sub-națională

⁶https://www.researchgate.net/publication/265576045_LOCAL_GOVERNMENT_REFORMS_IN_BULGARIA_RECENT_DEVELOPMENTS_AND_KEY_CHALLENGES

cu adevărat autonomă; are buget și drept de proprietate și promovează politici/ mecanisme de utilizare a resurselor în interesul comunității locale.

Organele administrației locale – Consiliul municipal și primarul – sunt alese prin vot direct și au un mandat de 4 ani - conform Legii privind alegerile locale (1995).

CEHIA

Idei și proiecte precursorare ale autonomiei teritoriale moderne apar (în spațiul vechii Boemii) la jumătatea secolului al XIX-lea, în contextul fenomenului revoluționar de la 1848 și al expansiunii ideilor liberale și democratice; refluxul absolutismului și instituirea monarhiei constituționale vor aduce cu sine și deziderate novatoare în ceea ce privește autonomia locală și extinderea spațiului de libertate al comunităților (municipalităților)⁷. Dualismul austro-ungar, statuat prin Constituția de la 1867, a avut efecte și la nivelul organizării administrative ale diverselor zone (și etnii) supuse Dublei-Coroane; în fapt, Cehoslovacia (după constituirea sa în urma Primului Război Mondial) va păstra o oarecare continuitate legislativă (inclusiv în ceea ce privește reglementările administrative) cu precedenta legislație austro-ungară și cu unele dintre principiile menționatului act fundamental; autoguvernarea teritorială (municipalitățile, districtele și provinciile) din noul stat a rămas, o perioadă, identică cu modelul austro-ungar.

În noiembrie 1918 a fost adoptată Constituția interimară a Republicii Cehoslovace, document care nu reglementa și în problema autoguvernării teritoriale; va urma Constituția din februarie 1920, în care se statua doar componența și competențele unităților administrativ-teritoriale, cu specificarea reglementărilor ulterioare, prin acte cu caracter special (legi organice).

În 1927 a fost adoptată Legea de organizare a administrației publice care a desființat structurile (teritoriale) reprezentative existente și organele acestora. Moravia și Silezia au fuzionat într-o singură provincie Moravo-Silezia și a fost stabilită o nouă autoguvernare raională. Această nouă organizare teritorială a rămas în vigoare până în anul 1945 (fără a lua în considerare perioada Protectoratului). În 1945, comitetele naționale locale, raionale și provinciale au fost constituite ca organisme interimare ale guvernului.

Reglementarea juridică a autonomiei locale în perioada Primei Republici Cehoslovace a fost reprezentată de codurile locale provinciale (în număr de 3 - Ceh, Moravian și Silezian) adoptate în anii '60 ai secolului al XIX-lea și păstrate și ulterior.

Aceste coduri au fost în multe privințe asemănătoare și au fost elaborate în baza Legii Generale Imperiale privind Municipalitățile (din 1862). Respectivul act legislativ prevedea norme de bază cu privire la organizarea administrației locale, inclusiv stabilirea organelor

⁷https://www.researchgate.net/profile/Juraj-Nemec/publication/304680758_Slovakia/links/5a02c595a6fdcc55a1605fca/Slovakia.pdf

municipale (consiliul municipal și consiliul de administrație); competențele municipale („independente” și „delegate”) și normele de bază pentru efectuarea controlului de stat.

Instituirea regimului socialist de inspirație sovietică în 1948 va pune în aplicare un sistem de „comitete naționale” în locul organizării inițiale bazată pe autonomie teritorială. Noua Constituție a Republicii Cehoslovace (mai 1948), desființează democrația parlamentar-pluralistă dar și autoguvernarea teritorială. Sistemul comitetelor naționale (local, raional și regional) a fost construit pe modelul sovietic – cu subordonare ierarhică și cu preeminența administrației teritoriale de stat. Următorul pas în reglementarea juridică a comitetelor naționale a venit odată cu adoptarea noii Constituții a Republicii Socialiste Cehoslovace (și a noii Legi privind comitetele naționale din 1960). Ultima reglementare a comitetelor naționale (în perioada comunistă) a fost în 1967.

După „Revoluția de Catifea” din noiembrie 1989, constituția socialistă a fost abrogată, fiind restaurată democrația pluralistă, statul de drept și principiile autonomiei teritoriale (1990). Reforma guvernării teritoriale a reprezentat o revenire la principiile interbelice. Noua Constituție a desființat sistemul comitetelor naționale ca organisme ale administrației de stat; a fost instituit un nou cadru de reglementare privind autonomia locală. Comitetele naționale raionale au fost înlocuite cu districte - organisme teritoriale ale administrației de stat cu competențe generale (autoguvernarea nu a fost instituită la nivel districtual). Comitetele naționale regionale au fost eliminate, fără a fi înlocuite cu un echivalent administrativ. Sarcinile acestora au fost delegate autorităților districtuale și organismelor administrației centrale de stat.

O nouă Lege a municipalităților a fost adoptată în 1990, instituind așa-numitul „sistem mixt” - unitățile de autoguvernare teritorială, într-un regim de dualitate funcțională, care își îndeplinesc propriile competențe (competențe independente) și competențele delegate (care țin de administrația de stat).

În contextul dizolvării Federației Cehoslovace și înființarea Republicii Cehe, în decembrie 1992 a fost promulgată o nouă Constituție (în vigoare și în prezent). Acesta garantează autoguvernarea unităților teritoriale, prevăzând că: „Republica Cehă este împărțită în municipalități, care sunt unitățile teritoriale autonome de bază, și în regiuni, care sunt unități de autoguvernare teritorială superioare”.

Procesul de reformă a administrației teritoriale a avut loc în perioada 1997-2002. În prima fază, Legea constituțională din 1997 a stabilit existența a 14 regiuni, însă reglementarea juridică a statutului acestora a fost adoptată abia în anul 2000. Au fost adoptate o nouă Lege privind municipalitățile și o Lege privind autoritățile districtuale. Prima fază a reformei guvernării teritoriale s-a încheiat în ziua alegerilor pentru consiliile regionale care au avut loc în noiembrie 2000. Au fost înființate consilii și organisme regionale. A doua fază a reformei a constat în încetarea activității vechilor autorități districtuale, la sfârșitul anului 2002 și delegarea competențelor acestora către noile autorități locale și regionale.

Reforma din perioada 1997-2002 a reconfigurat structural organizarea administrației publice din Republica Cehă, însă au rămas o serie de aspecte problematice (specifice nu doar Cehiei): creșterea cerințelor financiare ale autorităților locale și regionale, randamentul și eficiența sistemului administrativ, nevoia de mai multă raționalizare a procesului

decizional. Provocarea prezentului este reprezentată de simbioza *tech/* administrație și capacitatea de asimilare a noilor tehnologii (cu idealul „guvernului inteligent”). În ceea ce privește nevoia unor/ unei reconfigurări administrativ-teritoriale, aceasta nu reprezintă o temă curentă de dezbateri.

Configurația administrativ-teritorială

Republica Cehă este împărțită în localități (unitățile de bază ale administrației teritoriale) și regiuni („unitățile autonome teritoriale superioare”). Fiecare parte a teritoriului Republicii Cehe este parte a unei municipalități, existând în acest moment un număr de 6.246 de municipalități, clasificate în:

- (comune) municipalități (*obce*) - 5.447 de comune;
- oraș comercial (*městyse*) - 206;
- orașe (*města*) - 569;
- orașele statutare (*statutární města*) – 23;
- orașul capitală Praga (*hlavní město Praha*).

Întrucât desemnarea „orașelor comerciale” și a „orașelor” are doar un caracter formal, fără alte consecințe juridice, „orașele statutare” pot avea teritoriul lor subdivizat în unități autonome mai mici: districtele sau cartierele orașului.

Municipalitățile sunt împărțite în funcție de gama lor de competențe delegate (ca unități deconcentrate ale administrației de stat) în:

- municipalități-comune - toate comunele(*obce*);
- „municipalități cu un birou municipal autorizat” (*obce s pověřeným obecním úřadem*) - 388 de municipalități;
- „municipalități cu puteri extinse”/ municipii cu puteri extinse (*obce s rozšířenou působností*) - 205 de municipalități.

Ierarhia municipalităților în funcție de numărul de locuitori (ponderi în total):

- până la 200 de locuitori: 24,7% din municipalități;
- între 200 și 499 de locuitori: 31,7%;
- între 500 și 999 de locuitori: 21,5%;
- de la 1.000 la 1.999 de locuitori: 11,4%;
- de la 2.000 la 4.999 de locuitori: 6,3%;
- de la 5.000 la 9.999 de locuitori: 2,3%;
- între 10.000 și 19.999 de locuitori: 1,1%;
- între 20.000 și 49.999 de locuitori: 0,7%;
- între 50.000 și 99.999 de locuitori: 0,2% -15 municipalități;
- peste 100.000 de locuitori: 0,1 % - 6 municipalități.

Aproximativ 56% dintre municipalități au mai puțin de 500 de locuitori și aproximativ 78% au mai puțin de 1.000 locuitori. În afară de municipalități sistemul administrativ cuprinde și un număr de 14 „unități autonome teritoriale superioare” (regiuni, *kraje*) - de exemplu Praga (*Hlavní město Praha*) sau regiunea Boemia Centrală (*Středočeský kraj*). Demografic, regiunile diferă între ele semnificativ - Praga, Boemia Centrală și regiunea

Moravia-Silezia au aproximativ 1,25 milioane de locuitori fiecare; cea mai mică - regiunea Carlsbad (*Karlovarský kraj*) având doar 0,31 milioane de locuitori.

Puterile și competențele organismelor teritoriale ale statului (care diferă de cele ale regiunilor) sunt reglementate de legi speciale (astfel de organisme sunt: oficiile fiscale și direcțiile financiare, birourile și direcțiile vamale; administrațiile districtuale ale securității sociale, inspectoratele de supraveghere cadastrală și birourile cadastrale; birourile de ocupare a forței de muncă; și birourile regionale de sănătate publică.

Carta europeană a autonomiei locale (ECLSG) a fost semnată de Cehia în 1998, fiind aprobată de Parlament și ratificată de președintele Republicii Cehie (sub nr. 181/1999) intrând în vigoare la data de 1 septembrie 1999. La data ratificării, Republica Cehă a formulat următoarea declarație: „În sensul articolului 12 alineatul (1) din Cartă, Republica Cehă se consideră obligată să respecte 24 (douăzeci și patru) de paragrafe din partea I-a din Cartă, dintre care 13 (treisprezece) paragrafe sunt menționate la articolul 12; alineatul (1) din regulamentul menționat. Republica Cehă nu se consideră obligată să respecte următoarele dispoziții: Articolul 4 alineatul (5); Articolul 6 alineatul (2); Articolul 7 alineatul (2); Articolul 9 alineatele (3), (5) și (6)”.

Statutul ECLSG în sistemul juridic ceh este exprimat în decizia Curții Constituționale a Cehiei din februarie 2003, care prevede că:

„Carta nu este un tratat internațional comun privind drepturile omului, nu există drepturi ale persoanelor, ci drepturi ale comunității (ale cetățenilor) și prin urmare, protejează drepturile colective (...) normele stabilite de prezenta carte, care a creat un standard european de autoguvernare locală, greu de auto-executat (...). Carta nu garantează cu siguranță o autoguvernare locală liberă (...). Carta nu este doar o declarație, este un adevărat tratat internațional obligatoriu pentru părțile sale (...), conceptul general al Cartei deschide un spațiu pentru aprecierea politică a Legislaturii în procesul legislativ relevant. Curtea Constituțională nu este în măsură să ia în considerare această apreciere politică, luând în considerare numai încălcarea limitelor definite de Cartă”.

Constituțional, autonomia teritorială este reglementată în mai multe dispoziții ale actului fundamental precum și în și în preambulul Cartei Drepturilor și Libertăților Fundamentale. Astfel, art. 8 din [Constituția Cehiei](#) stipulează în mod expres că „Dreptul unităților teritoriale autonome la autoguvernare este garantat”. Autoguvernarea este un element important al unui stat de drept democratic și, prin urmare, este protejată de Constituție („Orice modificare a cerințelor esențiale pentru statul democratic guvernat de statul de drept este inadmisibilă”, articolul 9.2), care interzice abuzul de interpretare („Normele juridice nu pot fi interpretate astfel încât să autorizeze pe cineva/ pe oricine să înlăture sau să pună în pericol fundamentele democratice ale statului”, articolul 9.3). Determinarea detaliată a autonomiei teritoriale, la nivel constituțional, este prevăzută în mai multe dispoziții ale capitolului al VII-lea din Constituție – titlul Autoguvernarea teritorială: „Republica Cehă este împărțită în municipalități, care sunt unități de autoguvernare teritorială de bază și în regiuni, care sunt unități de autoguvernare teritoriale superioare. Municipalitățile fac parte întotdeauna dintr-o regiune de autoguvernare superioară. Regiunile pot fi create sau dizolvate numai printr-un act constituțional”. Prin urmare,

Constituția cehă definește diviziunea interioară a Republicii ca fiind o diviziune de autoguvernare a municipalităților și regiunilor într-un stat unitar.”

„Unitățile teritoriale autonome sunt comunități teritoriale de cetățeni cu drept de autoguvernare. Un statut precizează cazurile în care acestea sunt districte administrative”. Această definiție evidențiază trei caracteristici care creează un nucleu al municipalității sau al regiunii: o bază teritorială; o bază personală și o bază de autoguvernare. Dispoziția importantă în acest context este articolul 21 alineatul (1) din Carta Drepturilor și Libertăților Fundamentale, care protejează „dreptul cetățenilor de a participa la administrarea afacerilor publice fie direct, fie prin alegerea liberă a reprezentanților lor”.

„Municipalitățile sunt administrate în mod independent de organismul lor reprezentativ. Regiunile autonome superioare sunt administrate în mod independent de organismul lor reprezentativ. Membrii organelor reprezentative sunt aleși prin vot secret pe baza unui vot universal, egal și direct. Organele reprezentative au un mandat electoral de patru ani. Competențele organismelor reprezentative pot fi prevăzute prin statut. Organismele reprezentative ale municipalităților au competență în materie de autoguvernare, în măsura în care aceste aspecte nu sunt încredințate, prin lege, organismelor reprezentative superioare ale autoguvernării regionale”. Constituția cehă prevede un rol privilegiat al organismelor reprezentative. Alte organisme ale municipalităților și regiunilor provin din consiliu și nu au o bază constituțională.

„Unitățile autonome teritoriale sunt organisme de drept public care pot deține proprietate și gestiona problemele lor pe baza propriului buget”. Caracteristica esențială este că, pe lângă teritoriu, comunitatea cetățenilor și dreptul la autoguvernare, independența economică sunt, de asemenea, importante.

Constituția cehă conține bazele pentru așa-numita delegare a competențelor municipalităților și regiunilor: „exercitarea funcțiilor administrației de stat poate fi delegată organismelor autonome numai dacă este prevăzut prin lege”.

În plus, Constituția cehă conferă autorităților locale dreptul de a emite reglementări. Aceste competențe sunt recunoscute în două situații (identice pentru municipalități și regiuni): în primul rând, în exercitarea autonomiei locale (competențe independente), în al doilea rând în cazul administrației de stat delegate (competențe delegate). Temeiul constituțional al procesului legislativ municipal și regional în domeniul autonomiei este Articolul 104 alineatul (3) din Constituție, care prevede că: „Organismele reprezentative pot, în limitele competențelor lor, să emită ordonanțe generale obligatorii”. Ordonanțele generale ale municipalităților și regiunilor (eliberate în conformitate cu articolul 104 alineatul (3)) reflectă dreptul la autoguvernare, care poate fi restricționat de stat numai în cazurile prevăzute de Constituție. Pe de altă parte, temeiul constituțional pentru legiferarea municipală și regională în domeniul delegării statului (competențe delegate) este articolul 79 alineatul (3) din Constituția Republicii Cehe, care prevede că: „(...) organisme ale unităților de autoguvernare locală pot emite reglementări pe baza și în limitele unui statut”

Dispozițiile menționate mai sus sunt protejate printr-o dispoziție specială din Constituție, prevăzută la articolul 87 alineatul (1) litera (c): „Curtea Constituțională are competență în ceea ce privește plângerile constituționale formulate de către organul

reprezentativ al unei unități administrativ-teritoriale împotriva unei încălcări ilegale a statului". Această așa-numită „plângere constituțională locală” poate fi depusă de consiliile municipale sau regionale, în cazul în care acestea consideră că statul a intervenit în mod ilegal în dreptul lor la autoguvernare.

În afară de prevederile constituționale prezentate mai sus, autonomia locală în Republica Cehă este reglementată de un pachet legislativ (cu modificări și completări repetate), cele mai importante fiind:

1. Legea poliției municipale nr. 553/1991 Coll. (*Zákon o obecní Policii*). Acest statut reglementează înființarea și desființarea poliției municipale, organizarea și activitățile acesteia, precum și statutul, atribuțiile și mandatul ofițerilor de poliție în cadrul poliției municipale.

2. Legea municipalităților, nr. 128/2000 Coll. (*Zákon o obcích*). Această lege cheie reglementează statutul și competențele municipalităților și ale organismelor acestora, precum și formele controlului de stat asupra exercitării independente și a competențelor delegate de către municipalități.

3. Legea regiunilor, nr. 129/2000 Coll. (*Zákon o krajích*). Acest act reglementează statutul și competențele regiunilor și ale organismelor acestora, precum și formele de control de stat asupra exercitării regionale a competențelor independente și delegate.

4. Legea privind alegerea consiliilor regionale, nr. 130/2000 Coll. (*Zákon o volbách do zastupitelstev krajů*). Acest act reglementează regimul electoral pentru consiliile regionale și gama de control jurisdicțional al acestor alegeri.

5. Legea capitalei Praga, nr. 131/2000 Coll. (*Zákon o hlavním Městě Praze*). Acest act reglementează statutul capitalei Praga, ca regiune și municipalitate, precum și statutul districtelor orașului. În plus, acesta își reglementează competențele, organismele și forme de control de stat asupra exercitării independente și competențe delegate ale capitalei.

6. Legea nr. 491/2001 privind alegerea consiliilor municipale, Coll. (*Zákon o volbách do zastupitelstev obcí*). Prezentul act reglementează, în conformitate cu dreptul UE, cerințele pentru exercitarea dreptului de a vota și de a fi ales în alegerile pentru consiliile municipale, precum și gama de control judiciar al acestor alegeri.

7. Legea privind ofițerii unităților autonome teritoriale, nr. 312/2002 Coll. (*Zákon o úřednících územních samosprávných celků*). Acest statut reglementează regimul de ocupare a forței de muncă a personalului autorităților locale și regionale.

Guvernul teritorial modern din Republica Cehă este structurat ca o administrație publică cu două niveluri, înglobată în municipalități și regiuni. Acestea îndeplinesc nu numai competențe independente (așa-numita autoguvernare autonomă), ci și competențe delegate (atunci când acționează ca administrația de stat deconcentrată, cu alte cuvinte, îndeplinirea sarcinilor statului). Această distincție esențială are consecințe juridice importante (a se vedea mai jos). Competențele independente sunt puteri autonome de a acționa, inerente dreptului la autoguvernare și recunoscute în Constituție, în temeiul căreia guvernul teritorial este administrat în mod autonom de consiliul respectiv. Statul poate interfera competențelor independente numai în cazul în care acest lucru este imperios necesar (este în interesul legii) și numai în cadrul prevăzut de lege. Dimpotrivă,

competențele delegate ale regiunilor și municipalităților sunt funcții ale administrației de state deconcentrate, acordată regiunilor și municipalităților prin legislația sectorială în temeiul articolului 105 din Constituția cehă.

Trebuie remarcat faptul că, chiar dacă toate municipalitățile din Republica Cehă (precum și regiunile) sunt egale în ceea ce privește autoguvernarea (amplierea competențelor independente sunt identice), există trei tipuri (sau grade) de municipalități din perspectiva competențelor delegate. Reglementările juridice privind competențele municipale și regionale sunt relativ similare, dar există o diferență esențială: în cazul competențelor delegate, autoritatea regională se comportă ca o a doua instanță (de apel) și controlează, de asemenea, organismele municipale atunci când efectuează procedura competențelor delegate.

Competențele independente ale municipalităților includ aspecte care țin de interesul comunității locale, precum și aspecte care sunt stipulate de lege. În plus, competențele independente ale municipalităților includ, în special, aspectele prevăzute la articolele 84, 85 și 102 din Legea municipalităților (*menționată la punctul 2 supra*). Prin urmare, municipalitatea participă, de asemenea, la promovarea condițiilor pentru dezvoltarea asistenței sociale și pentru satisfacerea nevoilor cetățenilor. Aceasta include, în special, satisfacerea nevoilor în materie de locuințe, protecția și dezvoltarea asistenței medicale, transportul și comunicațiile, informarea, educația și formarea, dezvoltarea culturală generală și protecția ordinii publice.

Pe lângă competențele lor independente, toate municipalitățile din Republica Cehă au competențe delegate. Cu toate acestea, extinderea competențelor delegate diferă în funcție de tipul de municipalitate. Astfel, așa-numita „municipalitate cu un birou municipal comandat” a delegat, de asemenea, competențe în domeniile care nu sunt acordate unei municipalități „comune”. Competențele delegate sunt desfășurate de „municipalitatea cu un birou municipal comandat” nu numai în raport cu propriul teritoriu, dar și în raport cu „districtul” („districtul” este o subdiviziune geografică a țării care include teritoriile altor comune). Aceeași regulă se aplică așa-numitei „municipalități cu puteri extinse”. Cu toate acestea, acest lucru nu înseamnă orice subordonarea între municipalități.

În exercitarea competențelor delegate, organismele municipale sunt reglementate de acte și alte reglementări juridice, cum ar fi rezoluțiile și directive ale agențiilor guvernamentale centrale. Aceste rezoluții și directive guvernamentale nu pot impune obligații organismelor municipalităților, cu excepția cazului în care aceste obligații sunt prevăzute de lege. După cum s-a menționat, competențele delegate sunt transmise autorităților locale printr-o legislație specifică, sectorială, și nu de către Legea municipalităților. În prezent, există aproximativ 150 de statute sectoriale diferite care delegă îndeplinirea diferitelor tipuri de sarcini ale administrației de stat și sarcini pentru municipalități, de exemplu în următoarele domenii: registrul locuitorilor; securitatea socială; protecția socială și juridică a copiilor; educația; conservarea monumentelor; conservarea naturii și protecția peisajelor; agricultură; transportul; gestionarea crizelor și a situațiilor de urgență; amenajarea teritoriului și Codul construcțiilor, etc.

Regimul juridic al structurii interne a autorităților locale (conținut în Legea municipalităților, Legea regiunilor și Legea capitalei Praga) este destul de omogen: municipalitatea este guvernată în mod autonom de consiliul municipal.

Consiliul municipal este format din consilieri, al căror număr va fi stabilit pentru fiecare mandat de către consiliul municipal (cel târziu cu 85 de zile înainte de ziua alegerilor), în conformitate cu Legea municipalităților și luând în considerare numărul de locuitori (reunind între 5 și 55 de membri, în funcție de criteriul demografic). Mandatul unui membru în consiliul municipal începe din momentul numirii sale; numirea este făcută la încheierea alegerilor. Un membru al consiliului municipal își îndeplinește mandatul personal în conformitate cu jurământul său și nu poate fi obligat prin niciun ordin. Consiliului municipal ia decizii în cadrul competențelor independente ale municipalității. O hotărâre sau o decizie a consiliului municipal este considerată valabilă în cazul în care majoritatea membrilor consiliului municipalității votează pentru respectiva rezoluție sau decizie. Un consiliu municipal se întrunește cel puțin o dată la trei luni. Ședințele acestuia se țin în districtul teritorial al municipalității și sunt deschise publicului. Ședințele consiliului municipal sunt convocate și, de obicei, prezidate de primar.

Consiliul municipal poate înființa comisii (comisia financiară și de control este obligatorie). Comisiile îndeplinesc sarcinile încredințate de consiliul municipal și își prezintă opiniile și propunerile consiliului. Comisiile răspund în fața consiliului municipal pentru activitățile lor. Numărul membrilor unei comisii este întotdeauna impar. Pe de altă parte, consiliul municipal poate institui „comisii” ca organisme de inițiativă și consultative. Aceste comisii își prezintă avizele și propunerile consiliului municipal. O comisie este, de asemenea, un organism executiv în cazul în care primește competențe delegate în temeiul Legii privind municipalitățile. Ca regulă, comisiile răspund pentru activitățile lor în fața bordului municipal – consiliul de administrație, dar ele răspund în fața primarului în ceea ce privește performanța și competențele delegate.

Principalele competențe ale consiliului municipal sunt, printre altele:

- să aprobe programul de dezvoltare a municipalității;
- să publice reglementările generale obligatorii ale municipalității;
- să solicite un referendum local;
- să instituie și să desființeze comisii, să-și aleagă președinții și membrii pentru alte comisii;
- să aleagă primarul, viceprimarul și alți membri ai Consiliului municipal (consilierii) și pentru a-i rechema în funcție; stabilirea numărului de membri ai conducerii Consiliului și ai Consiliului municipal, a institui și a desființa comisii;
- să instituie și să desființeze forțele de poliție municipale;
- să decidă cu privire la cooperarea municipalității cu alte municipalități și forma acestei cooperări;
- să ia decizii cu privire la înființarea și denumirea unor părți ale municipalității, precum și cu privire la numele străzilor și al altor locuri publice.

Bordul municipal este organul executiv al municipalității și răspunde în fața consiliului municipal pentru activitățile sale. Cu excepția cazului în care se prevede altfel prin lege,

bordul municipal nu poate lua decizii în cadrul competențelor delegate. Cu excepția cazului în care se prevede altfel în Legea privind municipalitățile, atribuțiile bordului municipal sunt exercitate de primar în localitățile care nu dispun de un bord municipal.

Bordul municipal este format din primar, viceprimari (vicepreședinte) și alți membri aleși din rândurile membrilor consiliului municipal. Numărul de membri ai bordului municipal este impar și este de minimum cinci și maximum unsprezece membri; cu o rezervă importantă: numărul de membri ai bordului municipal trebuie să nu fie mai mare de o treime din numărul de consilieri. Nu există un bord municipal în municipalități care să aibă un consiliu municipal cu mai puțin de 15 membri. Bordul municipal se întrunește de câte ori este necesar, iar reuniunile sale sunt închise publicului. Aprobarea majorității membrilor bordului municipal este necesară pentru ca o rezoluție sau o decizie să fie considerată valabilă. Bordul municipal pregătește propuneri pentru ședințele consiliului municipal și asigură respectarea rezoluțiilor adoptate de consiliul municipal. Bordul municipal asigură luarea deciziilor cu privire la alte aspecte care țin de competența independentă a municipalității, cu excepția cazului în care aceste aspecte sunt rezervate consiliului municipal.

Principalele competențe ale consiliului municipal includ, printre altele:

- stabilirea repartizării competențelor biroului municipal, stabilirea și desființarea departamentelor și a direcțiilor biroului municipal;
- numirea și revocarea șefilor de departament ai biroului municipal, pe baza propunerilor secretarului biroului municipal;
- constituirea și dizolvarea, după caz, a comisiilor bordului municipal; numirea și revocarea președinților și membrilor acestora,
- inspectarea îndeplinirii sarcinilor de către biroul municipal și comisiile municipale;
- stabilirea numărului total de angajați ai unei municipalități,
- perceperea de amenzi în domeniul competenței independente a municipalității.

Primarul. Consiliul municipal alege primarul și viceprimarul (sau viceprimarii) dintre membrii săi. Primarul și viceprimarii trebuie să fie cetățeni ai Republicii Cehe. Aceștia răspund în fața consiliului municipal pentru îndeplinirea funcției lor.

Primarul reprezintă municipalitatea în domeniul relațiilor externe, convoacă și, de regulă, prezidează reuniunile consiliului municipal și ale bordului municipal (consiliul de administrație). Cu aprobarea directorului biroului regional, primarul numește și revocă secretarul biroului municipal și stabilește salariul acestuia. Primarul îndeplinește, de asemenea, sarcinile unui angajator, încheie și încetează relațiile de muncă cu angajații locali și stabilește salariul acestora, cu excepția cazului în care există secretar al biroului municipal. Primarul asigură, de asemenea, îndeplinirea competențelor delegate de municipalitate, în cazul în care nu există secretar al biroului municipal și se pronunță cu privire la chestiunile legate de sfera competențelor independente ale municipalității încredințate de consiliul municipal.

Viceprimarul îl va înlocui pe primar. Consiliul municipal poate alege mai mulți viceprimari și îi autorizează să îndeplinească anumite sarcini. Viceprimarul desemnat de consiliul municipal îl înlocuiește pe primar în cazul în care acesta este absent sau în

perioadele în care nu se află la birou. În cazurile prevăzute de acte separate, primarul înființează organe speciale ale municipalității în scopul delegării de competențe și aprobă numirea membrilor acestora.

Biroul municipal este format din primar, viceprimar, secretarul biroului municipal (în cazul în care această funcție este stabilită) și angajați ai municipalității. Primarul este șeful biroului municipal. Bordul municipal - Consiliul de administrație poate înființa departamente și divizii pentru secțiunile individuale de activitate ale biroului municipal în care sunt încorporați și angajați ai municipalității. În domeniul competențelor independente, biroul municipal îndeplinește sarcinile care i-au fost încredințate de consiliul municipal sau de bordul municipal și asistă la activitățile comisiilor și comitetelor. Biroul municipal îndeplinește, de asemenea, competențe delegate, cu excepția chestiunilor care aparțin unui alt organism al municipalității.

Funcția de secretar al biroului municipal, care este angajat al municipalității se înființează în „municipalități cu un birou municipal mandatat” și în „municipalități cu puteri extinse”. Alte municipalități pot stabili funcția de secretar al biroul municipal. Secretarul biroului municipal răspunde în fața primarului pentru îndeplinirea sarcinilor biroului menționat în cadrul ambelor competențe - independente și delegate. În cazul în care funcția de secretar al biroului municipal nu este stabilită sau dacă nu este numit niciun secretar al unui birou municipal, sarcinile acestui secretar sunt îndeplinite de primar. Secretarul biroului municipal participă la ședințele consiliului municipal și ale bordului municipal și are dreptul de a exercita un vot consultativ. Secretarul nu poate deține funcții în partide sau mișcări politice.

Criteriile privind înființarea unei localități în Republica Cehă sunt descrise în Legea municipalităților, nr. 128/2000 Coll. (Zákon o obcích) (punctul 19; articolele 20a – 26a). O nouă localitate poate fi înființată prin fuzionare a două sau mai multe localități distincte, separând o municipalitate sau anexând o municipalitate alteia. Există mai multe condiții pentru înființarea unei municipalități. În primul rând, municipalitatea nou-înființată trebuie să aibă cel puțin 1.000 de locuitori. În al doilea rând, locuitorii care trăiesc în municipalitatea care urmează să fie stabilită trebuie să fie de acord cu formarea noii localități în cadrul unui referendum.

În cele din urmă, zona cadastrală a noii comune trebuie să se învecineze cu cel puțin alte două zone cadastrale sau cu o altă zonă cadastrală și un stat străin.

În noua municipalitate se înființează o comisie de pregătire, compusă numai din membri locuitori ai comunei. Această comisie organizează atât referendumul cât și procesul de separare. Separarea în sine este decisă de biroul regional care acționează pe baza rezultatului referendumului public și a propunerii depuse de municipalitatea inițială.

Propunerea trebuie să conțină data separării, harta cadastrală nou definită, numărul de locuitori, distribuția proporțională a veniturilor fiscale între cele două părți ale fragmentării localității și acordul privind împărțirea proprietății (dacă este posibil). În cazul în care propunerea nu este transmisă Biroului regional în termen de 30 de zile de la referendum,

orice locuitor poate prezenta această propunere. Ulterior, numele comunei stabilite este aprobat de Ministerul de Interne.

Legea nr.128/2000 Coll. include, de asemenea, înființarea și eliminarea districtelor municipale (orașului) - punctul 20. Aceste acțiuni se bazează pe o decizie unică a consiliului municipal, cu excepția cazului în care o propunere de referendum este prezentată în termen de cel mult 30 de zile de la această decizie.

Toate modificările de separare sau de fuziune a municipalităților sau a districtelor municipale sunt posibile numai la începutul unui an calendaristic. Propunerea pentru procesele menționate mai sus urmează să fie predate biroului regional până la data de 30 iunie.

CROAȚIA

Croația și-a declarat independența față de Republica Socialistă Federativă Iugoslavia în plan intern în iunie 1991 și oficial, la nivel internațional, la 8 octombrie 1991 (fiind recunoscută de state membre ale Uniunii Europene și de Organizația Națiunilor Unite în ianuarie 1992) stabilindu-și granițele actuale în urma unui război de secesiune ce a durat patru ani. În fapt, ceea ce a determinat aceste schimbări a fost renunțarea la partidul unic comunist în cadrul RSF Iugoslavia, organizarea primelor alegeri libere, cu participarea mai multor partide politice la competiția electorală și adoptarea unei noi Constituții încă din 1990. Aspectele importante din perspectiva noului stat independent croat, atât granițele țării (art. 8), cât mai ales chestiunile referitoare la apărare (art. 7) sunt minuțios și pe larg reglementate în Constituție.

Constituția adoptată în 1990 (*Božićni ustav, Constituția de Crăciun*, adoptată la 22 decembrie 1990) a fost ulterior amendată de mai multe ori; cele mai importante modificări vizând reducerea atribuțiilor șefului statului (2000), transformarea Parlamentului din bicameral în monocameral (2001), precum și pregătirea aderării Croației la Uniunea Europeană (2010). Ulterior aderării la UE, Parlamentul croat a inițiat un nou proces de revizuire a Constituției, prin înființarea unei Comisii Parlamentare de Revizuire; în paralel, a fost instituită și o Comisie Prezidențială cu același scop. Actuala [formă](#) a fost amendată în 2013, în urma unei inițiative populare.

În prima faza a reformei constituționale, Croația este definită ca fiind un stat unitar, ce include unități administrativ-teritoriale de bază (municipalități și orașe) și de coordonare. Dreptul la autonomie locală și regională este garantat tuturor cetățenilor croați și este exercitat prin intermediul organelor reprezentative locale, respectiv regionale. Aceste organe sunt formate din membri aleși prin vot direct, egal, secret, universal și liber exprimat. În îndeplinirea atribuțiilor aflate în sfera lor de competență, autoritățile locale și regionale sunt autonome, fiind supuse numai controlului de constituționalitate și legalitate efectuat de organele centrale competente. Unitățile administrativ-teritoriale locale și regionale au dreptul la venituri proprii și dispun de acestea în vederea desfășurării activităților care intră în sfera lor de competență. Atribuțiile care intră în sfera de competență a autorităților regionale și

locale sunt prevăzute prin lege. La delegarea acestora, se acordă prioritate organelor aflate cel mai aproape de cetățeni.

Administrația locală – principii de organizare și procesul de reformă

În Croația, autoguvernarea locală este organizată pe două niveluri. La primul nivel se situează municipiile și orașele, ca unități locale autonome; la al doilea nivel se regăsesc județele. Harta administrativă a Croației cuprinde 20 de județe și orașul capitală Zagreb, respectiv 428 de municipalități și 127 de orașe⁸. Reforma administrației (și extinderea autonomiei locale) începe în 1992, înlocuind vechiul sistem al autoguvernărilor (ex-iugoslav).

Inițial, această organizare teritorială a autonomiei locale este stabilită ca urmare a reformei autonomiei locale din 1992, când predomina vechiul sistem de autoguvernare. Unitățile administrative sunt autorități publice care au sarcinile împărțite între orașe și municipalități la primul nivel și județe la al doilea nivel. În procesul de reformă administrativă a fost modificată structura, componența și competențele autorităților locale (autoritățile municipale și cele orășenești sunt similare, ca principii de organizare), marile orașe (marile centre urbane) au autorități cu competențe similare județelor (ca unități administrative).

Dezbaterile privind nevoia de reformare a administrației publice urmează două viziuni diferite: o primă categorie dorește reformarea (flexibilizare, eficientizare, consolidarea autonomiei, unele modificări organizaționale etc.) păstrând structura administrativ-teritorială existentă; o a doua perspectivă are în vedere reformare radicală a administrației, modificând inclusiv fiziologia hărții administrative – un sistem tot cu două niveluri, dar cu un prim nivel format din unități de autoguvernare mai mari și cu un al doilea nivel regional reconfigurat (cu 3 sau 5 astfel de regiuni) cu o capacitatea fiscală și administrativă mai mare, cu o dinamică economică mai bună.

În Croația pot fi detectate cinci faze de dezvoltare a autonomiei locale: prima fază s-a derulat în perioada 1990-1993, a doua în perioada 1993-2001, a treia fază în perioada 2001-2009, o a patra fază în perioada 2009-2017, și a cincea din 2017 până în prezent.

În prima fază, autoguvernarea locală a păstrat cadrul instituțional din perioada ex-iugoslavă. În contextul ieșirii din precedentul sistem federal, pe teritoriul Croației existau câteva sute de municipalități și capitala Zagreb - fiecare cu organisme reprezentative/adunările comunale și organe executive (consilii executive și președinții ale consiliilor executive). Adunările erau constituite din trei structuri: consiliul general (cu rol de adunare), consiliul social-politic și consiliul unităților sub-municipale. În acest cadru instituțional au avut loc primele alegeri democratice (în luna mai a anului 1990).

A doua fază este una de construcție normativă, fiind elaborată și implementată o nouă legislație administrativă (care a reglementat noua organizare a autonomiei locale). S-a modificat și organizarea teritorială a țării și s-au desfășurat noi alegeri locale pentru

⁸ <https://www.dpublication.com/wp-content/uploads/2019/06/75-1085-ICSHE.pdf>

constituirea organelor reprezentative ale unităților administrativ-teritoriale. Tot în această fază s-a creionat înființarea a două județe autonome, Glină și Knin - reflectând/ delimitând zonele cu o populație sârbească semnificativă (dar această prevedere nu a intrat niciodată în vigoare). Un rol aparte în arhitectura administrativă anterioară l-au avut sub-unitățile municipale (*mjesne zajednice*), cu autonomie în gestionarea sarcinilor și serviciilor publice locale, care au fost preluate – în urma reformei - în/ la nivelul 1 de organizare administrativ - teritorială. Proprietatea sub-unităților municipale a intrat în proprietatea noilor unități autonome din primul nivel (orașe și municipalități).

Primul nivel al sistemului de autogovernare locală - municipalitățile și orașele:

- au organisme reprezentative (consilii municipale și orașenești) și organisme executive (primari și executive municipale);
- au ca principale sarcini publice asigurarea serviciilor comunale, cum ar fi gestionarea deșeurilor, gestionarea aprovizionării cu apă, întreținerea zonelor publice și a drumurilor locale, planificarea urbană și gestionarea dezvoltării comunităților locale.

Al doilea nivel al sistemului administrativ – județele, ca unități de autogovernare locală și unități administrative:

- acoperă teritoriul mai multor orașe și municipalități;
- gestionează unele sarcini publice, cum ar fi planificarea urbană și dezvoltarea locală a județului;
- sunt instanțe de apel pentru actele care au fost emise/ inițiate de unitățile administrative de prim nivel.

A treia fază a reformei vine odată modificările constituționale din anul 2000, care vor crea și un alt cadru pentru continuarea dezvoltării sistemului autonomiilor locale. Constituția din 2000 definește județele ca unități de autogovernare teritorială/ regională, stabilind mai multe atribuții pentru unitățile autonome locale și regionale, implementând principiul solidarității și subsidiarității, introducând o clauză generală în definirea sarcinilor și îndatoririlor publice locale. În conformitate cu noua Lege privind administrația locală, domeniul de aplicare al sarcinilor/ competențelor publice locale este extins.

În noul cadru juridic, autogovernarea locală este definită de sus în jos, de la administrația de stat la administrația locală - funcționarea administrației locale fiind reglementată prin [lege](#). Pentru gestionarea afacerilor publice aflate în jurisdicția administrației centrale se înființează birouri județene; prefectul județului devine șeful administrației centrale în respectiva unitate administrativă, fiind nominalizat de ministrul administrației din guvernul central - județele au devenit exclusiv unități de autogovernare locală.

Sub-governarea municipală a cunoscut și ea o mini-reformă, căpătând personalitate juridică (în practică depinde de politica unităților autogovernării locale), putând prelua sau putându-le fi transferate o sumă de sarcini și activități publice locale – prin decizie a unității administrativ-teritoriale în care este parte. Unitățile sub-municipale sunt în continuare unități ale administrației locale, importante pentru stimularea participării directe a cetățenilor la

politicile comunității și la procesul politic local. Cu toate acestea, posibilitatea includerii lor în activitățile publice locale depinde de voința unităților locale autonome.

A patra fază a vizat, între altele, introducerea unui nou tip de UAT-uri cu o serie de competențe/ prerogative similare județelor (este vorba de centrele urbane mari și de centrele administrative județene); motivul de deplasare a competențelor a fost unul practic, pentru a crește calitatea serviciilor în învățământ, sănătate, planificarea urbană, procesul de obținere a autorizațiilor de construcție, etc.

A doua modificare a privit alegerile locale, fiind instituit un nou sistem de alegeri directe al primarilor și prefecților. Mandatul acestora a devenit independent de majoritatea existentă la nivelul consiliului municipal și al adunării județului (consiliului județean). Dialogul și cooperarea sunt în continuare necesare (spre exemplu, în procesul adoptării bugetelor primarul și prefectul județean propun, dar consiliul local și adunarea județeană trebuie să adopte propunere de buget). În anul 2013 această reformă a fost completată cu o nouă Lege privind administrația locală. În cazul în care propunerea de buget local a fost respinsă, legea prevede organizarea de alegeri locale.

A cincea fază începe cu o nouă Lege privind administrația locală în anul 2017, care consolidează puterile executive ale primarilor municipalităților și orașelor în ceea ce privește relațiile cu organele reprezentativ-executive. Această reformă a fost evaluată ca fiind parțial nereușită, fiind criticată - pe alocuri de o manieră dură - considerată improvizată, cu un sistem de guvernare locală descris ca fiind „schizofrenic”, „controversat” și „absurd”⁹.

Criticile la adresa sistemului actual de autoguvernare locală sunt frecvente; între acestea, este criticată structura mult prea complexă a autonomiei locale, cu multe niveluri de autoguvernare, cu un organ sub-municipal fără competențe publice și un regim special al unor autorități publice din centrele urbane mari. Potrivit datelor, Croația numără 127 de orașe, 428 de municipalități și 20 de județe. Capitala Zagreb are statut de unitate de autoguvernare locală și, de asemenea, de unitate județeană.

Numărul de unități sub-municipale variază, dat fiind faptul că decizia de înființare a unor astfel de unități se ia, independent, de către fiecare unitate de autoguvernare locală și nu există niciun registru public al guvernelor sub-municipale. Unitățile locale autonome au autoritate publică redusă și deci posibilitatea redusă de a gestiona sarcini și servicii publice locale, care includ gestionarea serviciilor comunale locale și de planificare. Autoguvernarea regională are unele prerogative în planificarea publică, dar alte prerogative depind de autoritățile centrale - și mecanismele de finanțare depind de bugetul central.

Astăzi, în teoria și practica administrativă croată există opinia conform căreia este necesară reforma autonomiei locale cu o serioasă descentralizare a sarcinilor publice de la nivel central către unitățile administrației locale. Această reformă ar trebui urmată de o nouă organizare teritorială locală a statului, cu introducerea unei nou sistem de autoguvernare locală. Acest nou sistem trebuie construit pornind de la unități ale administrației publice care au capacitate administrativă, fiscală și organizațională de gestionare a sarcinilor publice descentralizate și furnizarea eficientă a serviciilor publice descentralizate de la organismele

⁹ https://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=319433

centrale ale statului. Unele dintre propuneri includ o organizare complet nouă a autonomiei locale, care include reducerea numărului de unități administrative teritoriale, în special ale unităților administrativ-teritoriale mici, a căror existență depinde de ajutorul financiar al administrației publice centrale și de suportul guvernului.

În al doilea rând, majoritatea experților din administrația publică consideră că este necesar să se creeze diferențe calitative în ceea ce privește competența publică a orașelor și municipiilor, deoarece criteriile formale existente nu sunt suficiente pentru a restricționa în mod clar autoritățile publice care dispun de aceste tipuri de unități autonome locale.

În al treilea rând, unitățile administrației publice sub-municipale ar trebui să aibă propriile autorități publice locale cu jurisdicție publică legată de o parte teritorială a municipalității sau a orașului. Acest tip de guvernare locală poate efectua cu succes servicii publice care sunt importante pentru viața de zi cu zi a comunității locale. Situația actuală în care există sub-guvernare municipală, aleasă direct de cetățeni, și neavând niciun fel de prerogative formale pentru gestionarea sarcinilor publice locale, face ca acest sistem să fie doar formal și irelevant în viața politică locală a orașelor sau municipiilor. În viața reală, unitățile administrației publice sub-municipale sunt, de obicei, complet ignorate de factorii politici relevanți la nivelul politicilor locale. Acestea au doar rol consultativ și pot reprezenta un factor corector în comunitatea locală. La nivel regional, unii practicieni și oameni de știință doresc să promoveze un nou tip de unitate administrativ-teritorială: regiunea. Regiunea trebuie să fie un factor crucial pentru dezvoltarea unei comunități mai mari și poate înlocui județele ca unități ale administrației locale la al doilea nivel. Acest tip de unități ar trebui să acopere zone cu cel puțin 800.000 de locuitori. Autoritățile publice regionale ar trebui să fie mai mari decât cele județene. De asemenea, autoritățile regionale trebuie să gestioneze un număr mare de afaceri publice, în conformitate cu principiul subsidiarității. Acestea includ: autonomie administrativă și fiscală în probleme precum sănătatea publică, educația, cultura, planificarea publică și dezvoltare economică.

O altă poziție a experților în administrație publică este aceea că reforma autoguvernării locale este posibilă păstrându-se actualul cadru instituțional și organizațional. Unii dintre ei cred că este nevoie de deprofesionalizarea funcțiilor din unitățile de autoguvernare mici, toate funcțiile locale făcându-se în mod voluntar și, probabil, unificarea unor organisme publice care să îndeplinească sarcini publice pentru mai multe unități administrative-teritoriale de mici dimensiuni. Potrivit acestora, nu este important cât de multe niveluri de autoguvernare locală există în sistemul politic local croat. Mai importantă este crearea unui sistem de guvernare locală care să fie mai eficient și să presupună costuri mai mici. În acest sens, introducerea de noi forme și structuri ale unităților administrației locale este mai puțin importantă. Mai important este cum să fie îndeplinite cât mai eficient atribuțiile la nivel local.

Al doilea lucru important este unificarea și egalizarea serviciilor publice gestionate de unitățile autoguvernării locale pentru a genera consecințe pozitive, fără abandonarea modelului autonomiei locale existente în Croația. Ideea de regionalizare este, de asemenea, criticată ca fiind ceva care nu este familiarizat cu tradiția croată privind sistemul administrativ și politic. Pe de altă parte, județul ca unitate a administrației locale pe al doilea

nivel, este introdus în mod tradițional și istoric ca o formă de unitate de autoguvernare locală caracteristică sistemului politic și administrativ croat.

În concluzie, în viitor, reforma autonomiei locale, rămâne un subiect deschis dar această poziție ar trebui armonizată cu alte părți ale sistemului politic și administrativ croat. Croația este încă în căutarea unui model de guvernare locală care să poată asigura o administrație locală eficientă, accesibilă și participativă. Cu privire la această problemă opiniile sunt diferite și induc multe discuții despre dezvoltarea viitoare a administrației locale croate. Se pare, totuși, că reforme radicale nu sunt de așteptat în viitorul apropiat.

Legea privind teritoriile județelor, orașelor și municipiilor din Republica Croația (text consolidat editorial, Monitorul Oficial *Narodne novine* nr. 86/06, 125/06 – corectare, 16/07 – corectare, 95/08 – Hotărâre a Curții Constituționale a Republicii Croația, 46/10 – rectificare, 145/10, 37/13, 44/13, 45/13 și 110/15).

Organele reprezentative ale unităților autoguvernării locale sau o treime din cetățenii rezidenți ai unei așezări au dreptul de a propune ca stabilirea acestora să fie înregistrată ca aparținând unei alte unități teritoriale, separată de o unitate locală autonomă și încorporată într-o altă unitate.

Schimbarea sediului unei unități locale autonome sau înființarea unei noi unități locale autonome pot fi propuse de organele reprezentative ale unităților sau de o treime din cetățenii care își au reședința în unitatea/ stabilirea la care se referă schimbarea/unitatea.

Administrațiile locale adiacente pot fuziona în mod voluntar.

Decizia privind fuziunea voluntară a unităților locale autonome menționate la alineatul (1) se ia de către organele lor reprezentative cu votul majorității membrilor, după obținerea avizului cetățenilor de pe teritoriul unităților la care se referă fuziunea.

Decizia menționată la alineatul (1) din prezentul articol conține:

- Numele unității locale de autoguvernare care fuzionează;
- Numele, tipul și sediul noii unități locale de autoguvernare creat prin fuziune;
- Consimțământul pentru transferul activelor și al drepturilor și obligațiilor unității care face obiectul fuziunii.

Susținătorii fiecărei schimbări teritoriale vor obține opinia cetățenilor de pe teritoriul la care se referă modificarea, precum și observațiile adunării județene pe teritoriul căreia se află unitatea autoguvernării locale la care se referă modificarea.

ITALIA

În Italia organizarea administrației statului are o structură piramidală, în al cărei vârf se află Guvernul și ministerele, autoritățile locale fiind subordonate ministerelor. Aici se întâlnește același sistem de organizare administrativă pe trei nivele – comunal, provincial și regional, dispunând de o bogată legislație recentă în materia autonomiei locale. Acesta este, în mare parte, de inspirație franceză, fiind un regim uniform la nivelul întregii țări. Pe lângă autoritățile locale, sistemul de administrație descentralizat cuprinde și serviciile publice, care

au statut de persoane juridice, corpuri cu independență juridică, constituite sub dreptul public și cu diferite grade de putere de autoguvernare¹⁰.

Italia este statul cu „cea mai amplă descentralizare administrativă în serviciile dependente de stat”¹¹ întrucât, conform textului constituțional italian, Republica este bazată pe principiile autonomiei administrative locale și pe maxima descentralizare a serviciilor puse la dispoziție de către stat. De altfel, în literatura de specialitate, s-a arătat că din punct de vedere politic, Republica Italiană poate fi descrisă ca un *Stato delle autonomie*, descentralizarea teritorială asigurând autorităților locale (regiuni, provincii și municipalități) drepturi extinse de autoguvernare.

În materie de organizare locală, provinciile și comunele sunt colectivități autonome, în limitele principiilor fixate de legile generale ale republicii care le determină funcțiile, provinciile fiind împărțite în arondismente.

Colectivitatea teritorială locală de bază este *comuna*. Comuna este definită prin lege ca fiind o instituție a comunității locale, care îi reprezintă interesele și îi promovează dezvoltarea. Comunele își pot constitui circumscripții de descentralizare teritorială, dacă sunt comune reședință de provincie sau au o populație mai mare de 100.000 de locuitori. Organizarea acestor circumscripții se face prin statutul comunei, elaborat în condițiile legii. În calitate de circumscripție de descentralizare a statului, îndeplinește atribuții ce revin acestuia, cele mai evidente fiind în domeniile: organizării și desfășurării alegerilor, stării civile, recrutării și încorporării, statisticii.

Comunele derulează servicii publice și exploatare cu caracter industrial și comercial, iar provinciile au atribuții care se apropie de acelea ale departamentelor, intervenind cu o serie de măsuri sanitare, de instrucție publică și de igienă.

Colectivitatea teritorială locală situată la primul nivel intermediar este *provincia*, considerată o instituție locală care reprezintă interesele și promovează dezvoltarea comunității provinciale. Dintre atribuțiile caracteristice autonomiei locale, ce aparțin provinciei, menționăm: adoptarea propriului regulament de organizare și funcționare (Statutul), adoptarea bugetului propriu, reglementarea organizării și funcționării serviciilor administrative proprii. Alte atribuții importante ale provinciei sunt: planificarea economică, amenajarea teritoriului provinciei, anumite segmente ale protecției mediului; construirea și întreținerea drumurilor de interes provincial, protecția civilă, etc.

Provinciilor și comunelor li s-a recunoscut statutul juridic de colectivități teritoriale locale, cu o autonomie limitată, atât ca sferă a competențelor, cât și datorită tutelei stricte, în anul 1934. Între anii 1945 și 1963 s-au constituit 5 regiuni cu statut special de autonomie, în anul 1970 fiind constituite celelalte 15 regiuni, cu statut de autonomie (dar nu autonomie specială); acestora li se transferă, între anii 1972 și 1977, o serie de atribuții, deținute până atunci de stat. În anul 1990, regiunilor li se recunoaște dreptul de a-și adopta propriul Statut,

¹⁰

https://www.academia.edu/37732772/Administra%C5%A3ia_public%C4%83_local%C4%83_%C3%AE_n_trei_state_ale_Uniunii_Europene_Spania

¹¹ Dana Apostol-Tofan– Instituții administrative europene, Ed. C.H. Beck, București, 2006, pag. 118

care se aprobă prin lege. Prin acest act, regiunile pot să-și stabilească propria organizare și funcționare, dar nu pot constitui alte organe decât Consiliul regional, Comitetul executiv al regiunii și Președintele regiunii. De asemenea, ele nu pot stabili sistemul electoral pentru aceste organe.

Potrivit art. 129 din Constituția Italiei, atât provincia, cât și comuna sunt concepute potrivit principiului dedublării funcționale, având în afară de calitatea de colectivități locale, cu competență generală și calitatea de circumscripții de descentralizare ale statului și ale regiunii.

Regiunile s-au impus după înlocuirea regimului fascist (regim care a suprimat regiunile prin dispoziții speciale); odată cu adoptarea Constituției regionalismul a devenit regulă pe întreg teritoriul italian.

Spre deosebire de comune și provincii, regiunile sunt create pentru a organiza exercitarea funcțiilor administrative la nivelul comunelor și provinciilor. Regiunile au puterea de a adopta legi în anumite domenii stabilite de Constituție - statul își păstrează competența generală, legile regionale neputând contraveni legilor naționale, interesului regional sau intereselor altor regiuni. Regiunile au puterea de a legifera, întrebuintând ca agent principal de execuție provinciile și comunele. Regiunile sunt, de asemenea, competente să stabilească obiectivele generale ale planurilor de dezvoltare economico-socială, fiind abilitate, pe această bază, să repartizeze resursele necesare pentru investițiile locale.

Prin regiuni s-a dorit instituirea unui regim federalist în Italia, instituindu-se o autonomie de genul cantoanelor elvețiene însă, în realitate, aceste regiuni nu sunt state constitutive/ membre în federație, ci reprezintă limita maximă a unei descentralizări care pune în echilibru o autonomie conciliabilă cu sistemul statului unitar.

Regiunile au anumite puteri legislative în anumite domenii definite, în sensul că pot decreta o legislație paralelă în regiunile obișnuite și legislație exclusivă pentru probleme specifice în regiunile speciale.

Termenul „descentralizare” înseamnă, în acest caz, că în afara atribuțiilor necesare pentru rezolvarea problemelor locale, statul și regiunea pot să transfere colectivităților locale și alte atribuții, pe care, dintr-un motiv sau altul, nu doresc să le exercite prin organele proprii. Provinciile exercită atât atribuții specifice autonomiei locale, cât și atribuții transferate de stat și de regiune.

Timp de mai mulți ani s-au făcut încercări succesive de a reforma administrația regională și locală și de a le adapta la dinamica constituțională. O problemă aparte a fost reprezentată de sistemul financiar și obstacolele funcționale - autoritățile având la dispoziție venituri din impozite (dar cu un prag limitativ) și obținând cea mai mare parte a veniturilor de la stat – acest aspect reprezentând o limitare a autonomiei și descentralizării.

În fine, prin revizuirea constituțională din 2001, autonomia regiunilor se extinde, iar aplicarea principiului subsidiarității, pentru repartizarea competențelor între stat și regiune, este prevăzută în mod expres. Astfel, potrivit noului conținut al art. 118 din Constituția Italiei, subsidiaritatea dobândește valoare de principiu constituțional sub două aspecte: nivelul superior nu păstrează decât atribuțiile care nu pot fi realizate, într-un mod satisfăcător, de

nivelul inferior; autoritățile publice nu se mai ocupă decât de acțiunile care nu pot fi realizate, în mod satisfăcător, de sectorul privat.

De asemenea, prin modificarea art.116 din Constituție se recunoaște bilingvismul în două regiuni (Trentino - Alto Adige/ Sudtiroi și Valle d'Aosta/ Vallee d'Aoste) și se recunoaște dreptul regiunilor cu statut obișnuit de a accede la forme speciale de autonomie, stabilindu-se, totodată, procedura de obținere și limitele acestei autonomii speciale. Se deschide astfel calea „nivelării” statutelor de autonomie ale celor două categorii de regiuni. Tot prin revizuirea constituțională din 2001 se înlătură controlul preventiv asupra reglementărilor adoptate de regiune, care se exercita de comisarul regional, în calitate sa de reprezentant al Guvernului, și se recunoaște autonomia financiară a regiunilor. Actualmente, regiunile italiene se bucură de o largă autonomie, aceasta apreciindu-se a fi este un pas important spre federalism.

În Italia, administrația este structurată pe trei tipuri principale de unități teritoriale: municipalitatea, provincia și orașul metropolitan. În plus, există și autorități locale cu un caracter asociativ, de exemplu sindicatele municipalităților (*unioni di comuni*). Există un număr de 8.096 de comune, dintre care 7.467 au mai puțin de 15.000 de locuitori. Aproape 2.000 de comune au mai puțin de 1.000 de locuitori. Populația medie a municipiilor este de aproximativ 7.250 de locuitori. Numărul provinciilor este de 110, cu o medie a populației de aproximativ 563.000 de locuitori. Există și aproximativ 650 de sindicate comunale asociative și autorități montane. Regional, Italia înglobează 20 de regiuni - dintre care 15 au un statut „obișnuit” și 5 sunt definite ca fiind regiuni cu statut special.

Municipalitatea („comuna”) este autoritatea locală cea mai apropiată de cetățeni și reprezintă interesele comunității locale. În conformitate cu Legea consolidată din 2000, municipalitățile „(...) își îndeplinesc funcțiile administrative pentru cetățeni și în limita teritoriului municipal, asigură servicii comunitare și cadrul general pentru dezvoltarea economică, și orice alte responsabilități care nu sunt atribuite altor organisme guvernamentale în temeiul legislației naționale sau regionale, în conformitate cu competențele acestora.” Fiecare municipalitate are un consiliu municipal și un primar, structuri alese în mod direct de cetățeni, și un organ executiv colectiv – Comitetul executiv, compus din consilieri desemnați de primar.

Provincia (*provincia*) reprezintă o autoritate locală de tip districtual, un organism cu competențe extinse, definite prin legea consolidată, care include „funcțiile administrative de interes provincial ce privesc zone mari inter-municipale sau întregul teritoriul provinciei”, în special protecția solului, rețelele rutiere, transportul, politicile de mediu, gestionarea deșeurilor, învățământul secundar și amenajarea teritoriului. Provinciile au același tip de guvern/ organ executiv ca și municipalitățile - cu un Consiliul și un președinte care sunt aleși direct.

Orașele metropolitane (apar odată cu reforma constituțională din 2001) - *Città metropolitana* este un substitut administrativ al provinciei și are funcții unice. Termenul se referă la cele mai mari zone urbane din Italia. În conformitate cu legislația actuală, Torino, Milano, Genova, Veneția, Bologna, Florența, Napoli, Bari și Reggio Calabria sunt desemnate orașe metropolitane, la fel ca și orașele înființate de regiunile autonome cu statut

special, cum ar fi Palermo, Catania, Messina și Cagliari. În ceea ce privește Roma, capitala țării, aceasta are un regim special, conform [Constituției](#). Norma juridică aplicabilă este, în mod tranzitoriu, Decretul nr. 156, emis în 2010.

Sindicatele municipalităților (*unione di comuni*) au fost considerate precursori ai fuziunii între municipalitățile asociate, dar sunt în prezent principalul nivel asociativ format din „autorități locale formate din două sau mai multe municipalități, care exercită în comun funcțiile determinate de competențele lor”. Există, de asemenea, alte forme de asociere, cum ar fi consorțiile și autoritățile montane (*comunità montane*), dar recentele dispoziții normative vizează restrângerea sau suprimarea acestora. Regiunile au competența legislativă în acest domeniu.

Carta europeană a autonomiei locale a fost ratificată de Italia la 30 decembrie 1989. Articolul 117 din Constituția italiană afirmă că statul și regiunile trebuie să legifereze în conformitate cu termenii acordurilor internaționale. În acest sens, Constituția italiană a inclus deja principii privind autoritățile locale, astfel încât legislația națională nu impunea reajustări pentru a respecta prevederile cartei.

Constituția actuală a Italiei (adoptată în 1948 și amendată de mai multe ori) stabilește la secțiunea 5 principiile autonomiei și descentralizării, afirmând că: „Republica, una și indivizibilă, recunoaște și promovează autonomia locală; aceasta aplică pe deplin descentralizarea administrativă a serviciilor de stat și adoptă principii și metode legislative care îndeplinesc cerințele de autonomie și de descentralizare” (*decentramento*).

Proclamarea autonomiei implică recunoașterea municipalităților și a provinciilor ca organisme teritoriale reprezentative. De asemenea, recunoaște capacitatea acestora de investi organe cu puteri locale și/sau competențe teritoriale pentru a-și urmări scopurile și interesele, în special în raport cu comunitățile lor respective, în funcție de propria lor conducere politică administrativă, care poate fi diferită și independentă de cea a statului. Aceste competențe sunt variate și sunt însoțite de garanții că asigurarea alegerii corespunzătoare a organelor politice, limitarea controalelor și coerența dintre disponibilitatea resurselor economice și funcțiile care trebuie puse în aplicare pentru a asigura rezultatul pozitiv al acestora, etc. Aceste concepte se regăsesc în partea a doua, titlul V din [Constituție](#) (modificată în 2001).

Reforma constituțională din anul 2001. Reglementarea organizării autorităților locale. Proiecte și inițiative

Constituția statuează că municipalitățile, provinciile și orașele metropolitane, precum și regiunile și statul constituie elementele de bază ale Republicii [articolul 114 alineatul (1)]. Acestea beneficiază de autonomie [articolul 114 alineatul (2)] și de competențe de reglementare [articolul 117 alineatul (6)]. Pe lângă faptul că au funcții administrative specifice, autoritățile locale au, de asemenea, competența de a organiza și de a dezvolta aceste funcții [articolul 117 alineatul (6)]. În plus, Constituția declară că „funcțiile administrative aparțin municipalităților, cu excepția cazului în care acestea sunt atribuite provinciilor, orașelor metropolitane, regiunilor sau statului, pentru a garanta o practică

uniformă; atribuirea se bazează pe principiile subsidiarității, diferențierii și adecvării" [articolul 118 alineatul (1)]. Pe de altă parte, Constituția permite municipalităților, provinciilor, orașelor metropolitane și regiunilor (art.119) să aibă autonomie financiară în domeniul veniturilor și cheltuielilor. În mod specific (a se vedea infra, punctul 7), aceste organisme dispun de surse autonome de venituri, pot stabili și aplica taxe și pot împărți veniturile provenite din impozitele colectate pe teritoriul lor. De asemenea, entitățile locale cu o capacitate fiscală redusă (resurse limitate) au acces la un fond de egalizare. În ansamblu, resursele generate de aceste surse permit organismelor de conducere să finanțeze funcțiile publice.

Constituția nu abordează în mod specific competențele legislative în materie de „autorități locale” și nici nu conferă această competență exclusiv statului sau legislației regionale. Pe de altă parte, nu include acest subiect printre competențele legislative concurente în care regiunile creează legea. Legislația conferită statului acoperă trei domenii importante: (a) sistemul electoral; (b) organele de conducere; și (c) funcțiile fundamentale ale municipalităților, provinciilor și orașelor metropolitane [articolul 117 alineatul (2) litera (p)]. Conform actului fundamental „regiunile au, în general, competențe legislative cu privire la subiecte care nu sunt rezervate în mod expres legislației statului” [articolul 117 alineatul (4)]. În același sens, regiunile legislațiează majoritatea subiectelor privind activitățile administrative ale autorităților locale, cum ar fi asistența socială, comerțul, artizanatul, transporturile locale, traficul, rețeaua rutieră, turismul, poliția locală, cultura, bibliotecile, etc.

Printre competențele legislative concurente între stat și regiuni [articolul 117 alineatul (3)], se pot enumera guvernarea teritoriului sau asistența medicală; ca aparținând competenței legislative exclusive a statului avem cetățenia/ oficiul de înregistrare, etc. (articolul 117 alineatul (2) punctul i).

În conformitate cu dispozițiile constituționale, legislația regională este importantă în măsura în care regiunile sunt cele care trebuie să aplice principiul subsidiarității pe teritoriul lor de competență. Procesul de armonizare a funcțiilor delegate autorităților locale a fost unul lent, menținându-se un cadru variat și fragmentat în acest domeniu.

Cel mai important act legislativ privind autoritățile locale este reprezentat de legea aprobată prin Decretul legislativ nr. 267 din 18 august 2000. Actul normativ se referă la organizarea autorităților locale (textul a suferit mai multe modificări de la aprobarea sa, este în vigoare dar dezbaterile curg în direcția modificării/ adaptării depline în conformitate cu reforma constituțională din 2001). Alte acte legislative importante sunt: Legea nr. 131 din 5 iunie 2003; Legea nr. 3 din 18 octombrie 2001 (art. 1-4, 7-11) și, în special, Legea nr. 42 din 5 mai 2009. Acesta din urmă a transpus articolul 119 din Constituție - în domeniul federalismului fiscal și al autonomiei financiare a regiunilor și a autorităților locale.

Alte acte legislative importante pentru parcursul cronologic al domeniului de reglementare:

- Decretul nr. 616 din 24 iulie 1977 ;
- Legea nr. 382 din 22 iulie 1975;
- Decretul legislativ nr. 112 din 31 martie 1988, care a conferit funcțiile și sarcinile administrative ale statului regiunilor și autorităților locale.

În conformitate cu Constituția [(p), articolul 117 alineatul (2)], statul are competența legislativă exclusivă de a reglementa „funcțiile fundamentale ale municipalităților, provinciilor și orașelor metropolitane” (*funzioni fondamentali di Comuni, provincia e Città metropolitane*). Nu există un statut specific în această privință, dar Legea nr. 42 din 2009 (Legea privind federalismul fiscal) face referire la unele funcții fundamentale. Legea identifică, între funcțiile fundamentale ale municipalităților, „capacitatea de a pune în aplicare legea menționată... odată ce aceasta este eficientă”; aceasta implică două serii de activități: funcții generale, proprii pentru toate autoritățile și activități specifice, care vor corespunde în mod individual fiecărei autorități. De exemplu, în temeiul textului de lege, municipalitățile vor fi responsabile pentru domenii precum poliția, educația publică (inclusiv educația preșcolară de zi), rețelele rutiere și transporturile, organizarea teritoriului și protecția mediului (cu excepția gestionării integrate a apei urbane, printre altele) și serviciile sociale. Provinciile se vor ocupa de educația publică (inclusiv locuințe școlare), transport, gestionarea terenurilor, politicile de mediu și unele aspecte legate de piața forței de muncă.

Un proiect de lege, care se află în prezent în Parlament (Senatul italian nr. 2259)¹², abordează, de asemenea, funcțiile administrației locale și oferă o listă mai detaliată a obiectivelor unui plan de acțiune. Conform inițiativei legislative, municipalitățile vor avea următoarele funcții specifice: coordonarea activităților comerciale și a spațiilor comerciale; simplificarea formalităților administrative pentru întreprinderi; inventarul fiscal și evaluarea bunurilor imobile; locuințele și spațiul locativ; codurile de urbanism și construcțiile municipale; apărarea civilă; rețelele rutiere locale și reglementările aferente; transportul; serviciile sociale, etc. În ceea ce privește provinciile, acestea vor fi responsabile pentru: coordonarea planificării teritoriale provinciale; protecția solului; protecția mediului, inclusiv controale privind utilizarea eficientă a apei și controlul emisiilor poluante; planificarea eliminării deșeurilor; conservarea și gestionarea peștilor și a vânatului; transportul, etc.

Prin urmare, în prezent există două liste de „funcții fundamentale” pentru autoritățile locale: una stabilită în Legea nr. 42 și una viitoare, stabilită în proiectul de lege menționat mai sus. Inițial, s-a considerat că lista inclusă în Legea nr. 42 ar fi în vigoare timp de cinci ani (art. 21 alin. (1) lit. e), dar această normă a fost modificată prin Decretul-lege nr. 78 din 2010 (validat prin Legea nr. 122 din 30 iunie 2010), ceea ce face, de asemenea, obligatorie pentru municipalitățile mai mici să îndeplinească „funcții fundamentale” prin convenții sau uniuni ale municipalităților (a se vedea infra).

Descentralizarea funcțiilor către autoritățile locale

În cursul evoluției legislative, competențele autorităților locale au fost redefinite ca parte a unor procese importante de descentralizare (desfășurate în anii `70 și `90). Primul act important a fost Decretul nr. 616 din 24 iulie 1977, care a reclasificat activitățile locale în trei „sectoare” asociate serviciilor sociale, dezvoltării economice și amenajării teritoriului.

¹² http://www.regioni.it/home_art.php?id=276

Ulterior, au avut loc noi reforme în anii '90, care au inspirat „federalismul administrativ” (Legea nr. 59, 15 martie 1997). Autorităților locale și regionale li s-au acordat "funcțiile și sarcinile administrative legate de interesele și promovarea dezvoltării comunităților lor", pe baza unor criterii precum subsidiaritatea, eficiența și costurile de funcționare eficientizate, responsabilitatea și unicitatea administrației, diferențierea în ceea ce privește alocarea funcțiilor și adevărate. În baza acestor criterii, Decretul nr. 112/31 din martie 1998 a pus în aplicare delegările de competențe și a extins funcțiile exercitate de autoritățile locale, în special de către cele provinciale.

Competențele municipalităților și ale provinciilor

Odată cu intrarea în vigoare a legislației de stat, au fost adoptate două decrete care stabilesc cadrul de delegare a competențelor între municipalități și provincii: Decretul nr. 616 (1977) și Decretul nr. 112 (1998). Domeniile în care au fost acordate funcții autorităților locale au inclus agricultura și silvicultura, artizanatul, industria, energia, minele și resursele geotermale, târgurile, piețele și comerțul, turismul și industria hotelieră. Unele dintre aceste domenii aparțin doar jurisdicției regionale (agricultură, artizanat, turism), în timp ce altele sunt competențe „concurrente” (*competenze concorrenti*): acest lucru se întâmplă în probleme ca sănătate și siguranță la locul de muncă, profesii, sprijinirea inovării în producție, transport și distribuția națională a energiei.

Funcțiile asociate teritoriului, mediului și infrastructurii includ amenajarea urbană și mediul (parcuri și rezerve naturale, controlul poluării atmosferice generate de încălzire și trafic în zonele urbane și poluarea fonică) și, în provincii, monitorizarea poluării apei, amplasamentele de eliminare a deșeurilor și instalațiile de transformare a deșeurilor, precum și distrugerea acestora. În ceea ce privește infrastructura, competențele includ rețelele rutiere, instalațiile de apă și lucrările publice, transportul și reglementarea traficului, apărarea civilă, inventarul fiscal și evaluarea bunurilor imobile.

Autoritățile locale furnizează servicii comunitare cum ar fi: poliția locală, serviciile de sănătate, servicii și asistență socială, educație școlară și formare profesională, activități culturale (muzee și biblioteci) precum și alte servicii importante pentru comunitate: aprovizionarea cu apă, managementul deșeurilor, serviciile de gaz și energie. Deși reglementările Uniunii Europene permit întreprinderilor private să gestioneze serviciile publice prin proceduri de licitație publică, autoritățile locale sunt, în continuare, responsabile de organizare și domeniul de aplicare al serviciilor, reglementărilor și tarifelor.

Punerea în aplicare a funcțiilor publice: convenții și acorduri

Constituția pledează pentru o împărțire a funcțiilor bazată pe principiile subsidiarității, diferențierii și adevărului. Acest lucru nu este o sarcină ușoară, Italia numărând 8.100 de municipalități (dintre care 6.000 cu o populație mai mică de 5.000 de locuitori și cu limite obiective organizaționale și financiare). Orașele mari sunt încă în curs de punere în aplicare

a conceptului de „oraș metropolitan”; la nivelul municipalităților mici procesul de fuziune este încă lent.

Legea nr. 142 (1990) a stabilit un cadru general privind instrumentele consensuale, cum ar fi convențiile, acordurile de planificare și unele forme de asociere structurală cu statut juridic (sub formă de consorții și uniuni ale municipalităților, pentru o mai bună îndeplinire a responsabilităților locale).

Decretul nr. 78 din 31 martie 2010 și Legea nr. 122 din 30 iulie 2010 impun ca municipalitățile cu mai puțin de 5.000 de locuitori (3.000 de locuitori pentru unitățile administrative montane), trebuie să angajeze convenții inter-municipale sau uniuni ale municipalităților, în vedere îndeplinirii funcțiilor administrative de bază.

Structura consiliilor municipale și provinciale

Numărul de membri ai consiliilor municipale și provinciale diferă în funcție de dimensiunile demografice ale unității administrative. Până la modificările legislative din anul 1993, consiliile aveau până la 80 de membri; ulterior, limita superioară a fost de 60 (pentru municipalitățile cu cca 1.000.000 locuitori) și de 12 (inclusiv primarul - echivalat cu statutul de consilier - pentru municipalitățile cu mai puțin de 3.000 de locuitori).

Începând cu alegerile din 2011 numărul mandatelor a fost din nou diminuat (cu aproximativ 20 %) astfel încât, în prezent, consiliile celor mai mari municipalități au un număr cuprins între 48 și 60 de membri, în timp ce cele mai mici municipalități au în jur de 10 membri. Numărul minim și maxim de membri pentru consiliul provincial variază de la 45 de membri pentru acele unități administrative cu peste 1.400.000 locuitori și 24 pentru provinciile cu mai puțin de 300.000 de locuitori.

În ceea ce privește procesul electiv, acesta diferă după cum populația municipiului este mai mică sau mai mare de 15.000 de locuitori:

(a) Localitățile mici își aleg consiliul prin vot majoritar - primarul este ales printr-un sistem cu un singur tur. Fiecare candidat la primăria orașului este înscris în lista pentru Consiliu (după cum prevede legea). Candidatul pentru un mandat de consilier local care primește cele mai multe voturi devine primar, lista asociată obține 2/3 din locurile deliberativului local, în timp ce celelalte locuri sunt împărțite proporțional de celelalte liste electorale.

(b) Localitățile mari își aleg primarul cu majoritatea absolută a voturilor valabil exprimate. În cazul în care niciun candidat nu obține majoritatea, are loc un al doilea tur de scrutin, în care intră primii doi clasati. În ceea ce privește alegerea consiliului, funcționează votul preferențial (combinând sistemul majoritar cu aplicarea regulii d'Hondt).

(c) În provincii președinții consiliilor provinciale sunt aleși similar primarilor de mari municipalități (majoritate absolută din voturile exprimate sau turul doi între primii doi clasati) Consiliul este ales urmând sistemul proporțional d'Hondt cu un bonus majoritar de tipul *first-pass-the-post*, care favorizează lista președintelui ales. Lista pe care se află/ din care provine președintele ales (partide, asocieri politice, coaliții provinciale, etc.) primește 60%

din numărul de locuri, restul fiind distribuite proporțional cu voturile primite de restul candidaților.

Organizarea și competențele Consiliului

În municipalitățile cu peste 15.000 de locuitori, Consiliul este prezidat de propriul președinte, ales din rândul consilierilor. În cele cu mai puțin de 15.000 de locuitori, legea permite primarului/ președintelui Consiliului să prezideze ședințele. Rolul președintelui este bine definit: convoacă reuniunile și gestionează sarcinile Consiliului, supraveghează relațiile dintre grupurile politice în vederea asigurării bunei funcționări a deliberativului local și asigură respectarea drepturilor consilierilor.

Consiliul poate iniția formarea de comitete/ comisii cu rol de informare generală pentru proiecte de decizii și alte inițiative, poate institui comisii de control sau de anchetă (în limita prerogativelor legale). La constituirea acestora se ține cont de proporționalitatea mandatelor, cu dispoziții speciale pentru exprimare grupurilor minoritare.

Organizarea și funcționarea Consiliului (învățarea, formarea grupurilor, comitetelor, convocarea sesiunilor, citațiile și votarea actelor locale, mecanismele proprii de control etc.) este prevăzută în legile și reglementările generale privind administrația locală, precum și în statutul pe care fiecare Consiliu îl poate aproba. Aceste regulamente trebuie să fie aprobate cu o majoritate absolută. În trecut, una dintre competențele Consiliului era aceea de a delibera cu privire la toate subiectele referitoare la administrația municipală care nu erau atribuite Comitetului executiv sau primarului. Acest lucru a încărcat Consiliul cu un număr enorm de decizii (dintre care un număr important nu erau semnificative). În prezent, Comitetul executiv are competența generală de a adopta toate actele administrative care nu sunt rezervate în mod expres altor organe de conducere. Astfel, Consiliul își păstrează atribuțiile de decizie în domeniul actelor considerate „fundamentale”, cum ar fi elaborarea și validarea statutelor și regulamentelor, elaborarea de programe, planuri și bilanțuri, constituirea de asociații, etc.

Primarii (în condițiile mai sus menționate) și membrii consiliilor provinciale pot:

- să preia inițiative pe teme care țin de competența Consiliului;
- să solicite convocarea Consiliului;
- pot adresa întrebări și formula/ iniția propuneri la care consilierii trebuie să răspundă;
- pot solicita informări de la birourile municipalității și ale provinciei, de la societăți publice și de la alte organisme asociate.

Cu excepția pierderii mandatului ca urmare a alegerilor, consilierii își pierd mandatele în următoarele circumstanțe: deces, demisie, incompatibilitate (pronunțată de o instanță) și/sau existența unui conflict de interese (și, evident, cauze de natură penală).

Prin lege, mandatul consiliului durează cinci ani; consiliul poate fi dizolvat prin decret al președintelui Republicii în circumstanțe excepționale - săvârșirea de acte neconstituționale, încălcări grave și persistente ale legii și/ sau ale ordinii publice; coruperea, condiționarea sau infiltrarea de elemente de criminalitate organizată; demisia majorității

consilierilor; sau atunci când bugetul local anual nu a fost aprobat în termenii prevăzuți de lege

În raport cu consiliul (local sau provincial) primarul (Sindaco) respectiv președintele provinciei:

- convoacă și prezidează Comitetul executiv (Consiliul municipalităților);
- controlează funcționarea serviciilor și a birourilor și executarea deciziilor, măsurilor, planurilor și politicilor locale;
- exercită alte funcții stabilite prin lege, statut sau regulament;
- numesc consilieri;
- atribuie și definesc funcții de conducere de nivel superior;
- numesc și revocă reprezentanți ai municipalității și ai societăților și instituțiilor din provincie.

Spre deosebire de președintele provinciei, primarul exercită și competențe delegate de stat (sub controlul guvernului/ prefecturilor):

(a) Oficiul Registraturii - în calitate de grefier, primarul (direct sau prin intermediul delegaților săi) emite certificate, primește înregistrări de naștere și de deces, oficiază căsătorii civile. El asigură, de asemenea, în mod corect procedurile pentru alegeri, serviciul militar și statistici;

(b) Poliția. În municipalitățile în care nu există forță de poliție, primarul reprezintă autoritatea locală de siguranță publică;

(c) Urgențe. Primarul adoptă „ordonanțe de urgență extraordinare”, pentru a preveni și elimina pericolele grave care amenință siguranța cetățenilor din cauza unui eveniment neașteptat, în care soluțiile normale stabilite prin reglementare sunt inadecvate. Conform Constituției, aceste ordonanțe ar trebui adoptate într-un act motivat, în conformitate cu principiile generale de drept. Primarului i-au fost, de asemenea, conferite competențe importante în domeniul siguranței publice și urbane [Legea nr. 125 (2008)].

Este important de subliniat faptul că forma de guvernare adoptată pentru municipalitățile și provinciile din Italia leagă reciproc mandatele Consiliului și primarul. De exemplu, în cazul în care primarul demisionează, Consiliul trebuie dizolvat, iar în cazul în care Consiliul aprobă o moțiune de neîncredere, acest lucru provoacă demisia primarului și, în consecință, revocarea Comitetului executiv, Comitetelor executive locale și provinciale.

Comitetul executiv este compus din primar (care acționează în calitate de președinte al acestui organ) și dintr-un număr par de consilieri, stabilit prin statut în conformitate cu legea. Numărul membrilor comitetului executiv este stabilit la 25% din numărul consilierilor (aleși prin vot la alegerilor locale/regionale).

În municipalitățile mai mici (cu mai puțin de 15 000 de locuitori) și cetățenii care nu sunt consilieri locali pot face parte din comitetul executiv, dacă nu este interzis prin statut acest lucru. Practic, Comitetul executiv este un organ colegial care participă la formarea și adoptarea deciziilor. Mandatul consilierului poate înceta prin demisie și revocare (și deces sau motive penale).

Comitetul executiv cooperează cu primarul și/sau cu președintele provinciei în ceea ce privește conducerea municipalității și/sau a provinciei. Adoptă acte care nu sunt rezervate

organului deliberativ (prin lege sau prin statut) precum și acte care nu privesc competențele consiliului, primarului sau președintelui provinciei (precum și competențele secretarului și directorilor executivi).

POLONIA

Istoria guvernării teritoriale din Polonia reflectă dinamica transformării politice a Poloniei în ultimii o sută de ani. Înainte de 1918, Polonia era o națiune împărțită de trei state/ imperii vecine (Rusia, Prusia și Imperiul Habsburgic/ Austro-Ungaria), având sisteme administrative diferite (inclusiv în ceea ce privește sistemele de autoguvernare). După Primul Război Mondial, statul polonez a fost reînstituit (după mai bine de 120 de ani) cu dificultățile inerente procesului de organizare a unui nou stat. Bazele constituționale ale autonomiei locale și regionale au fost stabilite prin Constituția din 1921, însă structurile teritoriale de guvernare nu au fost dezvoltate decât mai târziu. Municipalitatea a fost principala unitate teritorială în acest proces de reconstrucție administrativă a statului¹³.

După cel de-al Doilea Război Mondial, regimul comunist nu a considerat autoguvernarea utilă politicilor centraliste preconizate de guvernarea de inspirație sovietică. În 1950, administrațiile locale au fost abolite, iar activele lor au fost naționalizate. Acestea au fost înlocuite inițial cu un sistem de consilii populare (*radę narodowe*, un echivalent al sovietelor/ sfaturilor) care mai târziu au devenit derivații administrative teritoriale ale guvernului central. Consiliile populare nu exprimau o realitate democratică (în lipsa alegerilor libere), nu aveau autonomie și nici bugete proprii (libertatea de a decide în politicile bugetare).

Reconstrucția administrației locale a devenit unul dintre primii și cei mai importanți piloni ai transformării politice din 1989 din Polonia. Ca un prim pas, modificările fundamentale ale Constituției au fost adoptate în decembrie 1989 și au înlocuit sistemul unificat al consiliilor populare cu instituții autonome, revenind la tradiția interbelică. În al doilea rând, în martie 1990, autonomia locală a municipalității/ „comunei” (*gmina*) a fost restabilită legal prin adoptarea Legii privind autonomia teritorială. În luna mai a anului 1990 au avut loc primele alegeri libere (pluripartidiste), fiind alese un număr de aproape 2.500 de consilii locale (primele alegeri libere de după „comunizare”). Evenimentul a încheiat etapa inițială a reformelor administrative care au vizat descentralizarea sistemului de management public. Restaurarea rapidă a autonomiei locale a fost fezabilă și datorită faptului că, la începutul anilor '80, un grup de experți independenți - asociați opoziției democratice - a evaluat conceptele de autoguvernare aplicabile eventual și în cazul Poloniei, în anumite circumstanțe. Aceste circumstanțe favorabile au venit odată cu colapsul general al sistemului de tip „socialism real”.

¹³ https://www.researchgate.net/publication/283568884_Local_government_in_Poland

A doua etapă a reformelor de descentralizare a avut loc în perioada 1998-1999. Pachetul legislativ adoptat în iunie 1998 (și adoptat la 1 ianuarie 1999) cuprindea două elemente esențiale:

- Restaurarea *powiatului* (județului) ca al doilea nivel supra-municipal al guvernării locale, unitate administrativă de tradiție în Polonia. În temeiul acestei legi, începând cu 1 ianuarie 1999 au fost înființate 314 județe;
- Crearea unei autoguvernări la nivel regional cu 16 voievodate (regiuni, provincii) care au înlocuit cele 49 de foste mici voievodate gestionate de administrația centrală.

Alegerile pentru organele județene și consiliile voievodatelor au avut loc în toamna anului 1998 și, ca urmare, sistemul administrativ polonez a cunoscut ample și profunde transformări.

Rezultatul final al procesului de reformă a generat unul dintre cele mai sofisticate și mai originale sisteme administrative din Europa, care include un sistem teritorial pe trei niveluri, în care municipalitățile și județele îndeplinesc funcțiile administrației locale, iar voievodatele funcționează la nivel regional. Trebuie remarcat faptul că, spre deosebire de alte țări europene (Germania, Spania și Italia), guvernul regional din Polonia nu se bazează pe unități autonome sau federale (din punct de vedere politic), ci pe administrații/ guverne administrative. La nivel regional, voievozii sunt reprezentanți generali ai administrației centrale, ale căror competențe și atribuții includ, printre altele, controlul administrativ al autorităților locale și punerea în aplicare a politicilor legate de securitatea și ordinea generală, gestionarea crizelor, prevenirea dezastrelor naturale, etc.

Agendele specifice ale administrației centrale funcționează atât la nivel regional, cât și local, iar competențele includ serviciile de securitate (poliție, protecția împotriva incendiilor, supravegherea construcțiilor), consolidate în cadrul administrației județene/ *powiat* – alte competențe includ inspecțiile de stat (inclusiv inspecțiile fiscale efectuate de funcționarii desemnați ai autorităților centrale).

În 1997, noua Constituție a consolidat administrația locală. Printre normele fundamentale ale statului și ale sistemului politic polonez, Constituția prevede atât descentralizarea (articolul 15), cât și delegarea comunităților locale și regionale (reprezentate de instituții autonome), pentru a îndeplini „o parte substanțială a sarcinilor publice în nume propriu și sub propria responsabilitate” (articolul 16). În plus, preambulul Constituției introduce principiul subsidiarității, care este unul dintre fundamentele doctrinare ale autonomiei locale și regionale. Normele pentru autoguvernare sunt reglementate într-un capitol separat.

Aceste reforme au permis Poloniei să construiască un sistem de guvernare teritorială acceptat de societate; după douăzeci de ani de funcționare, nu se așteaptă schimbări și/sau restructurări notabile ale acestui model din perspectivă constituțională.

Se poate considera că administrația locală și regională din Polonia a intrat într-o perioadă de stabilizare și consolidare a structurilor sale existente. Cu toate acestea, există așteptări privind un al treilea val de reforme ale administrației locale și regionale, care vor fi de natură *soft* și vor evita orice schimbări organizaționale. Astfel de reforme vor include:

- dezvoltarea și consolidarea instrumentelor pentru o participare mai largă a cetățenilor la procesele de decizie și la îndeplinirea sarcinilor publice atât la nivel local, cât și la nivel regional. Acest lucru ar trebui să garanteze condiții pentru o punere în aplicare eficientă a paradigmei guvernantei colaborative/ participative la nivel local și regional;
- dezvoltarea și consolidarea instrumentelor și stimulentele pentru sistemele de cooperare interguvernamentală (sisteme de guvernare multi-nivel). Acest lucru este parțial important, deoarece fiecare nivel al administrației locale se bucură de un statut independent, fără relații ierarhice între ele. Din acest motiv, legislația ar trebui să garanteze coerența activităților autorităților locale, printr-o cooperare și coordonare specifice, precum și prin schimbul de sisteme de informare;
- stabilizarea teritorială, după mai mult de două decenii și sute de schimbări de frontiere interne/ administrative (care au modificat harta municipalităților și județelor). În acest scop se au în vedere: modificarea procedurilor permissive (care reglementează aceste transformări) și sprijinirea mecanismelor de guvernare participativă.

O altă provocare pentru autoguvernarea poloneză ține de nevoia critică de a reduce deficitele în continuă creștere și implementarea unei discipline bugetare mai eficiente. Guvernul central îndeamnă autoritățile locale să asigure o mai mare disciplină bugetară, dar autoritățile locale susțin că cererile de reducere rapidă a datoriilor ar submina în mod dramatic dezvoltarea locală și politicile de investiții.

Administrația locală – niveluri

Administrația locală din Polonia are două niveluri: municipalitatea (*gmina*) și județul (*powiat*), dar la fiecare nivel pot fi găsite tipuri sau organisme diferite. Astfel, există trei forme de comune:

- municipalitate (comuna urbană, *gmina miejska*). Acest tip de organism local acoperă zona orașelor, existând mai puțin de 300 de astfel de unități administrative. În cadrul acestui grup există diferențe mari în ceea ce privește dimensiunea: de la aproximativ 1.000 de locuitori la aproximativ 1,7 milioane de locuitori (Varșovia);
- comuna rurală (*gmina wiejska*): acest tip de organism include numai zonele neurbane. Există aproximativ 1.500 de astfel de unități;
- comuna urbano-rurală (*gmina miejsko-wiejska*). Acest tip de organism este o formă mixtă sau consolidată care acoperă orașele sau localitățile și zona rurală adiacentă acestora - anterior acestea au fost comune rurale separate (există un număr de aproximativ 600 de astfel de unități) .

În cadrul comunelor rurale, parohiile (*sołectwo*) reprezintă forma de bază a auto-organizării de vecinătate a comunităților rurale. În prezent, există peste 40.000 de parohii, care sunt, în general, foarte mici și includ de obicei o singură zonă a satului. Parohiile

reprezintă interesele satului în comună. Trebuie subliniat faptul că parohiile nu au competența unei autorități teritoriale independente, ci sunt unități auxiliare, create de municipalitate pentru a îndeplini acele sarcini specifice care le sunt încredințate. Un exemplu de astfel de sarcini este organizarea de evenimente culturale sau sportive și alte activități comune, îmbunătățirea drumurilor locale și a sistemelor de alimentare cu apă și sistemelor de canalizare din sat, protecția împotriva inundațiilor, etc. Președintele ales al unui consiliu local (*sołtys*) este împuternicit să asigure colectarea directă a unor taxe și impozite locale.

Un tip similar de unitate auxiliară a municipalității urbane este districtul (*dzielnica*) sau cartierul (*osiedle*). Această formulă nu este frecvent întâlnită în Polonia, ea fiind asociată în special cu orașele mari, inclusiv Varșovia. Parohiile și districtele sunt înființate prin hotărâre a consiliului municipal. Începând cu anii 1998-1999, un grup de 65 de orașe mari, inclusiv toate capitalele voievodatelor, au primit statutul de oraș cu drepturi județene. Conform acestei formule, autoritățile acestor orașe îndeplinesc simultan sarcinile și competențele asociate unei comune și unui județ.

În plus față de orașele cu drepturi județene, există 314 județe (*powiats*). Cel mai mare județ din punct de vedere demografic este Powiat Poznański (290.000 de locuitori), iar cel mai mic este Powiat Sejneński (21.000 de locuitori). Ca suprafață și populație, cel mai mare voievodat este Mazowieckie (regiunea Masovia), cu o suprafață de 35 000 km² și 5,2 milioane de locuitori; cele mai mici patru voievodate au aproape 1 milion de locuitori. Cel mai mic voievodat, în termeni de suprafață, este Opolskie (9.000 km²).

Ratificarea Cartei europene a autonomiei locale

Polonia a ratificat Carta europeană a autonomiei locale la 26 aprilie 1993, care a fost publicată oficial în Monitorul Oficial la 25 noiembrie 1994. Această decizie a marcat includerea Cartei în sistemul juridic polonez. Polonia a ratificat Carta în întregime, fără obiecții sau declarații. În conformitate cu legislația poloneză, Carta are o importanță situată undeva între Constituție și actele statutare ale Parlamentului (legile). În conformitate cu principiile constituționale, Carta are prioritate față de legislația internă, în cazul în care legea nu poate fi conciliată cu carta. De asemenea, teoretic, instanțele pot refuza aplicarea dispozițiilor legislației poloneze în cazul în care acestea sunt contrare dispozițiilor Cartei.

Cu toate acestea, opinia instanțelor poloneze este aceea că Carta oferă un catalog al obiectivelor și standardelor generale pe care statul ar trebui să le urmeze și poate fi aplicat în cazuri individuale, cu un domeniu de aplicare foarte limitat. Potrivit Tribunalului Administrativ Voievodal din Varșovia: „(...) nicio dispoziție a prezentului act nu este o normă auto-executantă, întrucât Carta europeană a autonomiei locale reprezintă un set de norme cu caracter general, care indică acțiunea dorită a semnatarilor în scopurile indicate în preambul.”

În ciuda acestor opinii divergente, supremația Cartei asupra statutelor parlamentare oferă o bază pentru verificarea conformității legislației poloneze cu dispozițiile Cartei, în fața Curții Constituționale. Acest organ judiciar controlează conformitatea dispozițiilor legislației poloneze cu privire la Constituție și a celor cuprinse în tratatele internaționale. Există

aproximativ douăzeci de hotărâri în care Curtea Constituțională citează Carta. În trei rânduri, Curtea a constatat nerespectarea dispozițiilor de drept polonez în raport cu dispozițiile Cartei. În fiecare caz, Carta a fost considerată subsidiară ca bază pentru competență, iar dispozițiile legii au fost abrogate în principal pe baza Constituției poloneze. În plus, Curtea Constituțională, citând hotărâri anterioare ale instanțelor administrative, a pus sub semnul întrebării dacă dispozițiile Cartei au un efect direct și sunt într-adevăr executabile. Într-una dintre hotărârile sale, Curtea a afirmat că „dispozițiile Cartei, datorită naturii sale generale, pot servi, doar într-o măsură limitată, ca bază pentru examinarea directă a conformității dreptului intern cu Carta.”

Bazele autogovernării sunt stabilite în actul constituțional. Preambulul declară angajamentul față de principiul subsidiarității, „consolidarea drepturilor cetățenilor și a comunităților acestora”. În plus, autonomia comunităților locale și regionale este inclusă printre principiile sistemului politic enumerate în primul capitol al Constituției. În conformitate cu articolul 15: „Sistemul teritorial al Republicii Polone asigură descentralizarea puterii publice. Diviziunea teritorială de bază a statului se stabilește prin lege, permițând legăturile sociale, economice și culturale care asigură unităților teritoriale capacitatea de a-și îndeplini atribuțiile publice”. Pe de altă parte, articolul 16 din Constituție prevede: „Autogovernarea teritorială participă la exercitarea puterii publice. Partea substanțială a obligațiilor publice pe care autogovernarea teritorială este abilitată să le îndeplinească prin lege se realizează în nume propriu și pe propria răspundere.” Acest principiu garantează că o sferă semnificativă a guvernantei publice va fi gestionată în mod autonom de comunitățile locale și religioase. Prin urmare, entitățile autonome nu pot fi reduse la rolul de executor al sarcinilor încredințate de administrația centrală, ci trebuie să fie în măsură să întreprindă acțiuni independente și să ia decizii cu privire la chestiuni publice.

Normele detaliate privind organizarea și funcționarea guvernării locale sunt descrise în capitolul VII din Constituție, care se referă la „Autogovernarea teritorială”. Cele mai importante principii prevăd că Constituția: (1) stabilește municipalitatea ca autoritate locală de bază, care îndeplinește toate sarcinile administrației locale care nu sunt rezervate altor unități autonome (prezumția de competențe în favoarea municipalităților); acordă tuturor autorităților locale (nu doar municipalității) un status de drept public distinct de stat și recunoaște autonomia acestuia, care este asigurată de protecția judiciară. Această protecție este exercitată în principal de instanțele administrative și, într-un sens mai larg, de Curtea Constituțională. Municipalitățile și alte autorități locale au dreptul de a contesta toate actele administrației centrale care le afectează statutul și competențele în fața instanțelor administrative. De exemplu, acestea pot aproba abolirea rezoluției de supraveghere a unui voievod, abrogând o rezoluție sau o ordonanță locală. În plus, instanțele administrative soluționează toate conflictele de competență dintre autoritățile locale sau regionale și guvernarea centrală. Autoritățile locale pot, de asemenea, să sesizeze Curtea Constituțională împotriva legislației adoptate de Parlament sau de Guvern, care încalcă statutul sau drepturile administrației locale acordate prin Constituție sau tratatele internaționale, inclusiv Carta europeană a autonomiei locale; garantarea faptului că autorităților locale li se asigură fonduri publice adecvate pentru a-și îndeplini sarcinile

(principiul caracterului adecvat). Printre sursele de venit ale administrațiilor locale, Constituția menționează veniturile proprii ale organismelor locale, subvențiile generale și granturile specifice de la bugetul de stat. Dispozițiile constituționale indică, de asemenea, în mod specific faptul că veniturile proprii ale administrației locale pot fi obținute din impozitele și proprietățile locale. Municipalitățile au dreptul de a impune impozite, dar numai în conformitate cu limitele stabilite de legislația națională; garantează că administrațiile locale vor fi supuse supravegherii numai în ceea ce privește legalitatea acțiunilor lor. Acțiunea de supraveghere este responsabilitatea prim-ministrului și a voievozilor (guvernatori), precum și a camerelor de audit regionale, în cazurile care privesc chestiuni financiare. Această supraveghere limitată implică faptul că administrația centrală nu poate anula acțiunile entităților locale pe baza faptului că acestea contrazic politicile guvernamentale, cu excepția cazului în care politica este în mod clar susținută de lege, care impune autorităților locale să întreprindă acțiuni specifice.

În plus, autoritățile locale și regionale, ca și alte instituții publice, sunt supuse controlului auditorului național, cunoscut sub numele de Camera Superioară de Audit (*Najwyższa Izba Kontroli, NIK*). NIK poate audita activitatea sau organele entităților locale și ale unităților subordonate acestora, în ceea ce privește legalitatea, prudența ecologică și diligența. În cele din urmă, Constituția permite unităților administrației locale să își adopte propriile reguli și reglementări, într-o măsură limitată. Normele adoptate de municipalități, de consiliile de administrație și de voievodate sunt limitate teritorial la aria unității respective. De asemenea, baza acestor acte legislative și limitele acestora trebuie specificate în legislația administrației centrale.

Legislația de bază

Modalitățile constituționale sunt detaliate în legislația obișnuită, separată pentru fiecare nivel de autogovernare. Legea privind administrația municipală și Legea privind administrația districtuală - *powiat*. Fiecare definește elementele-cheie ale structurii juridice a unităților autogovernării locale, inclusiv:

- domeniul de aplicare al activităților acestora și lista sarcinilor;
- componența și funcționarea organelor legislative și executive;
- principiile privind gestionarea bugetului și a proprietății;
- modalitățile de supraveghere a localităților și județelor;
- competențe de reglementare; și
- posibilitățile și formele de cooperare cu alte unități ale administrației publice locale.

Mai mult, există un întreg pachet de norme care reglementează modurile de acțiune ale mai multor autorități locale. În acest sens, Legea privind economia municipală joacă un rol semnificativ în stabilirea cadrului general al operațiunilor economice pentru autoritățile locale. În primul rând, aceasta stabilește condițiile în care municipalitatea poate adera la alte unități ale administrației locale. Un alt corpus legislativ, inclusiv Legea finanțelor publice, se referă la gestionarea propunerii și la achizițiile publice. Legea privind accesul la informații

publice este un alt act legislativ foarte important. În activitățile cotidiene, municipalitățile și județele aplică, de asemenea, mai multe legi și reglementări sectoriale care țin de domeniile lor de responsabilitate, inclusiv legislația privind educația publică, sănătatea publică, bunăstarea socială și amenajarea teritoriului.

Capitala Varșovia face obiectul unei reglementări specifice potrivit legii care reglementează structura orașului. Varșovia se bucură în prezent de statutul de oraș cu drepturi județene. Din 1994 până în 2002, Varșovia a fost împărțită în mai multe municipalități independente, dar modelul s-a dovedit ineficient, astfel încât formula comunei unice a fost împărțită în mai multe unități auxiliare. Repartizarea sarcinilor între Varșovia și districte nu este definită în mod specific la nivel statutar, astfel încât Consiliul municipal al Varșoviei decide asupra sarcinilor care vor fi atribuite districtelor. Cu toate acestea, legea prevede că districtele ar trebui să participe la îndeplinirea următoarelor sarcini:

- întreținerea și exploatarea bunurilor municipale;
- întreținerea facilităților pentru educație, cultură, asistență socială, recreere, sport și turism;
- sarcini legate de asistența medicală; și
- întreținerea zonelor verzi și a drumurilor locale.

Consiliul municipal al Varșoviei adoptă un buget care permite districtelor să îndeplinească aceste sarcini. Districtele sunt gestionate de consiliile districtuale, care sunt alese în același timp cu consiliul municipal. Organul executiv este numit de consiliul districtual al fiecărui district.

Conform prevederilor Constituției, structurile guvernamentale teritoriale vor îndeplini „o parte substanțială a sarcinilor publice în nume propriu și pe propria răspundere”. O sferă largă de sarcini publice este rezervată municipalităților, inclusiv „toate chestiunile publice de importanță locală care nu sunt prevăzute exclusiv pentru alte entități” și „îndeplinesc nevoile colective ale comunității”. În afară de aceste generalități, Legea administrației municipale indică, de asemenea, sarcini specifice pentru municipalități în domenii precum amenajarea teritoriului, gestionarea proprietății, protecția mediului, conservarea naturii și gestionarea apei, care includ:

- gestionarea drumurilor, străzilor, podurilor și piețelor municipale;
- furnizarea de servicii de alimentare cu apă și de canalizare;
- furnizarea de servicii de eliminare a deșeurilor; furnizarea de energie electrică și gaze;
- transportul public;
- asistență medicală;
- educația publică; organizarea de activități culturale.

Municipalitățile trebuie să acționeze în conformitate cu legea, dar sunt libere să ia măsuri pentru a satisface nevoile colective ale comunității. Această viziune amplă a competențelor generează litigii între municipalități și autoritățile guvernamentale centrale. Administrația centrală tinde să adopte o abordare negativă față de dreptul municipalităților de a lua măsuri care nu au fost desemnate în mod explicit în Legea privind administrația municipală sau în altă legislație, chiar dacă aceasta servește efectiv nevoilor colective ale

comunității locale. De asemenea, există îndoieli cu privire la libertatea efectivă pe care municipalitățile ar trebui să o aibă în alegerea instrumentelor juridice pe care le aplică în exercitarea funcțiilor municipale.

În centrul litigiului se află problema municipalităților care se angajează în relații (contractuale) de drept civil. Din păcate, organele guvernamentale centrale sunt adesea conducători ai viziunii birocratice Weberiene a guvernului, în care fiecare acțiune trebuie să fie determinată prin prevederea detaliată a legii. Există mai puține dispute cu privire la sarcinile județene, deoarece Legea privind administrația *powiat*-ului oferă o listă exhaustivă de responsabilități și competențe. Spre deosebire de municipalitate, județul are competența de a acționa numai în acele zone care îi sunt atribuite în mod expres. Catalogul de acțiuni include următoarele:

- educația publică;
- promovarea și protecția sănătății;
- asistența socială – politica familială;
- sprijinul acordat persoanelor cu handicap;
- transportul public și drumurile publice;
- protecția culturii și a patrimoniului cultural;
- sportul și turismul, geodezia, cartografia și cadastrul;
- administrarea arhitecturii și a clădirilor;
- aprovizionarea cu apă;
- protecția mediului și natura;
- agricultura, silvicultura și pescuitul în apele interioare;
- ordinea publică și siguranța cetățenilor;
- protecția împotriva inundațiilor, protecția și prevenirea incendiilor;
- amenințările extraordinare la adresa vieții umane, a sănătății și a mediului;
- combaterea șomajului și activarea pieței locale a muncii, precum și protecția drepturilor consumatorilor.

Unele dintre aceste sarcini coincid cu cele ale municipalităților, dar acest lucru nu înseamnă lipsa unei separări între domeniile de responsabilitate atribuite municipalităților și cele atribuite județelor. Județul îndeplinește numai acele sarcini care au o semnificație supra-municipală și care ar fi imposibil de realizat prin alte mijloace. De exemplu, în domeniul educației publice, repartizarea sarcinilor între municipalitate și județ este următoarea: prima dintre acestea se ocupă școlile primare și pre-secundare, în timp ce acesta din urmă se ocupă de școlile secundare. În plus, este posibil ca din punct de vedere juridic un județ să transfere anumite sarcini, pe bază de contract, municipalităților.

Voievodatele (regiunile) se concentrează în principal pe formularea și punerea în aplicare a politicii de dezvoltare regională. În conformitate cu Legea privind guvernarea voievodatului, politica ar trebui:

- să creeze condiții pentru dezvoltarea economică, inclusiv crearea unei piețe a locurilor de muncă;
- menținerea și dezvoltarea infrastructurii sociale și tehnice a importanței regionale;

- combinarea finanțării publice și private pentru finanțarea serviciului public; sprijinirea și desfășurarea activităților de creștere a nivelului de educație; și
- încurajarea utilizării raționale a resurselor naturale și protejarea mediului în conformitate cu principiul dezvoltării durabile.

Toate entitățile locale dispun de o gamă largă de instrumente juridice pentru a-și îndeplini sarcinile. Acestea beneficiază de un cadru legal care le permite angajarea în relații contractuale cu entități private. Acestea pot fi, de asemenea, implicate într-o societate, dar această formă de activitate face obiectul unor restricții, cum ar fi domeniul de aplicare al angajamentului municipal și forma juridică a societății. Restricțiile vizează limitarea activităților comerciale ale municipalităților la cele care accelerează dezvoltarea locală sau contribuie la soluționarea problemelor sociale și economice grave. Municipalitățile și județele au competențe de reglementare limitate, restricționate la situațiile prevăzute în mod expres în legislația națională. Prin urmare, acestea nu pot crea o normă locală ori de câte ori doresc să atingă un obiectiv. De asemenea, organismele teritoriale sunt limitate în ceea ce privește modul în care își îndeplinesc îndatoririle, astfel încât să se evite interferența cu drepturile și obligațiile entităților private (impunând interdicții și ordine sau stabilind competențe și responsabilități). Pentru a întreprinde astfel de activități, autoritățile locale trebuie să beneficieze de sprijin statutar specific.

Organizarea și procedura electorală pentru alegerea autorităților autonome au evoluat semnificativ de la restabilirea autonomiei locale în 1990. S-au produs modificări, în special în ceea ce privește numărul de consilieri și componența și metodele de selecție a autorităților executive din municipii, județe și voievodate.

Consiliul municipal este organul de reglementare. Metoda de selectare a consiliilor municipale depinde de dimensiunea unității administrative. În temeiul noului Cod Electoral, în vigoare de la 1 august 2011, se vor aplica următoarele norme:

- În majoritatea municipalităților, va exista un sistem majoritar - candidații care obțin majoritatea voturilor în circumscripție preiau mandatul de consilier. Sistemul este construit pe principiul circumscripțiilor cu un singur mandat, în care fiecare comisie electorală poate propune un singur candidat pentru circumscripție;
- În „orașele cu drepturi județene”, împărțirea locurilor pe listele de candidați operează pe baza sistemului proporțional. De asemenea, există un prag de 5% care trebuie atins pentru a participa la alocarea mandatelor. Dimensiunea consiliului municipal depinde de mărimea comunei, astfel încât orașele cu până la 20.000 de locuitori au 15 consilieri; cele cu 50.000 de locuitori, 21 de consilieri; cele până la 100.000 de locuitori, 23 de consilieri; și cele până la 200.000 de locuitori, 25 de consilieri;
- În municipalitățile cu populații care depășesc 200.000 de locuitori, numărul de consilieri crește cu 3 la fiecare 100.000 de locuitori. Un regulament special se aplică pentru Varșovia, care permite un număr fix de consilieri (60 de consilieri).

Consiliile municipale sunt investite cu puteri asociate, în mod tradițional, organismelor de reglementare și de elaborare a politicilor. Printre aceste competențe se numără: adoptarea statutului municipal, a bugetului, politicile privind amenajarea teritoriului, elaborarea strategiilor, emiterea rezoluțiilor în materie de impozite și taxe locale, precum și a chestiunilor esențiale privind proprietatea municipală - printre care se numără normele care reglementează proprietățile municipale și emiterea de obligațiuni municipale, înființarea de societăți municipale și lansarea de împrumuturi. De asemenea, consiliul municipal controlează activitățile primarului, ale unităților administrative și ale organelor auxiliare ale entității locale, prin desemnarea unui comitet de audit.

Organul de elaborare a politicilor din județe și voievodate funcționează tot în conformitate cu aceste norme, cu excepția faptului că membrii consiliilor sunt votați în sistem proporțional, cu prag de 5%.

Organe executive

Începând din 2002, primarii municipalităților, aleși prin vot universal au primit competențe executive depline. Anterior, autoritățile locale erau gestionate de consiliile de administrație, numite și demise de consiliul municipal. În prezent, este necesar un referendum local pentru demiterea primarului înainte de terminarea mandatului.

Introducerea sistemului de alegere directă a primarilor a contribuit la consolidarea semnificativă a poziției acestora, benefic în planul administrației locale. Consiliul municipal își îndeplinește în continuare funcțiile de reglementare stabilind obiective și priorități pentru primar; consiliul poate bloca unele dintre acțiunile primarului, prin veto-ul asupra proiectului de buget, de exemplu.

Principala diferență dintre județe și voievodate constă în faptul că primele sunt gestionate de consiliile executive, ai căror membri sunt numiți de către Consiliu, în timp ce voievodatele sunt gestionate de consilii. Competențele și responsabilitățile includ punerea în aplicare a legislației.

Legea din 5 iunie 1998 privind autoguvernarea locală

Consiliul de Miniștri, prin intermediul unui regulament, creează, fuzionează, divizează și elimină județele și stabilește granițele acestora; de asemenea, stabilește și modifică numele județelor și sediile autorităților acestora. Regulamentul poate fi emis la cererea unui consiliu județean, a unui consiliu municipal cu drepturi județene sau a unui consiliu comunal.

Consiliul de Miniștri, prin procedura menționată, poate acorda unei localități statutul de oraș și poate stabili limitele acesteia, poate modifica denumirile comunelor și sediile autorităților acestora.

În conformitate cu legea menționată anterior, statutul de oraș poate fi acordat, de asemenea, pe baza unei propuneri fundamentate a Consiliului municipal - propunere însoțită de analize și consultări sociale, și susținută de hărți (inclusiv hărți istorice); este necesar, în acest caz, avizul voievodului.

Drepturile de oraș. Procedeele de modificare a statutului unităților administrativ-teritoriale

Condițiile legale pentru obținerea drepturilor de oraș au fost reglementate prin Regulamentul Consiliului de Miniștri din 9 august 2001 privind procedura de depunere a cererilor privind crearea, fuziunea, divizarea, dizolvarea și determinarea limitelor comunelor, acordarea statutului de oraș unei comune sau unei localități, determinarea și schimbarea numelor comunelor și a sediilor autorităților acestora, precum și documentele necesare în acest sens.

Conform ordonanței, o comună care dorește să obțină statutul de oraș trebuie să îndeplinească următoarele condiții:

- o populație stabilă de cel puțin 2.000 locuitori,
- dacă localitatea a deținut drepturi municipale în trecut (constituie un avantaj);
- cel puțin 60 % dintre locuitori sunt angajați în activități non-agricole;
- existența unui centru civic separat de zonele rezidențiale;
- existența unei infrastructuri tehnice (alimentare cu apă și rețea de canalizare).

Comuna poate crea unități subsidiare: sate (*sołectwa*) și districte. O unitate subsidiară poate fi, de asemenea, un oraș situat în comună. O unitate subsidiară se înființează de către consiliul comunal printr-o rezoluție, după consultarea rezidenților sau la inițiativa acestora. Normele de constituire, fuzionare, divizare și eliminare a unității subsidiare se stabilesc în statutul comunei.

Conform art. 5a – Consiliul de Miniștri, prin regulamente, modifică limitele voievodatului (în legătură cu crearea, fuziunea, divizarea sau desființarea județelor) după consultarea organelor de conducere ale unităților administrației locale afectate de modificări.

Începând cu 1 ianuarie 1999, în temeiul Legii din 24 iulie 1998, teritoriul Poloniei este împărțit administrativ în: voievodate (*województwa*), județe (*powiaty*) și comune (*gminy*) - Dz. U. din 1998, nr. 96, punctul 603 cu modificările ulterioare.

Polonia are 16 voievodate, 314 județe și 66 de orașe cu drepturi județene, precum și un număr de 2.477 de comune. Din cele 2.477 de comune, 302 sunt urbane, 652 urban-rurale și 1.523 rurale.

Comunele (Legea privind autonomia locală) - sunt unitățile de nivel inferior în ierarhia unităților administrativ-teritoriale ale țării, administrate de un consiliu comunal (ales prin vot universal și cu mandat de cinci ani) și de un primar (*wójtowie, burmistrzowie i prezydenci*) ales prin vot direct. Fiecare comună are un sediu administrativ, în comunele rurale acesta este un sat sau un oraș adiacent comunelor, iar în comunele urban-rural și urbane sediul administrativ este un oraș.

Județele (Legea privind autoguvernarea județeană)

Județul reprezintă o comunitate autonomă locală situată în cadrul unui teritoriu (delimitat) care are personalitate juridică și reprezintă unitatea de bază a diviziunii teritoriale.

Drepturile județene sunt acordate orașelor cu o populație de peste 100.000 de locuitori, precum și orașelor care nu mai sunt capitala voievodatelor. Un județ acoperă întreaga zonă a comunelor limitrofe (districtul rural) sau zona unui oraș (oraș cu drepturi județene).

Teritoriul Poloniei este împărțit în 314 județe și 66 de orașe cu drepturi de comitat. Un district rural cuprinde, în general, mai multe comune, care sunt formate din zone rurale și orașe mai mici.

Autoritatea județeană este reprezentată de consiliul județean ales prin vot universal direct pentru un mandat de 5 ani. Primarul județului (*starosta*) deține cea mai importantă funcție în autoguvernarea județeană și este ales în această funcție de către consiliul județean. Acesta este președintele consiliului județean, conduce activitatea și reprezintă județul pe plan extern. Primarul județului acționează în calitate de autoritate administrativă de prim grad, luând decizii în chestiuni care privesc administrația publică locală. Primarul orașului (președinte) servește ca organ executiv în orașele cu o populație de peste 100.000 de locuitori și, de asemenea, conduce consiliul municipal.

Voievodate (Legea privind autonomia voievodatului)

Voievodatul este o unitate de administrație guvernamentală. Este cea mai mare unitate a diviziunii teritoriale a țării. Pe baza legii privind introducerea unei divizări pe trei niveluri a teritoriului țării, au fost create 16 voievodate. Voievodatul are personalitate juridică și este condus de un voievod (ca reprezentant al Consiliului de Miniștri) care acționează, de asemenea, și ca supervisor al unităților autoguvernării locale. Voievodul este numit de prim-ministru la propunerea ministrului de resort.

Comunitatea locală este reprezentată de adunarea voievodatului, aleasă prin vot universal pentru o perioadă de 5 ani; consiliul voievodatului este condus de un mareșal, ales de adunarea voievodatului cu majoritatea absolută a membrilor. Mareșalul voievodatului dispune de un birou propriu (similar aparatului de lucru), șeful Biroului Mareșalului coordonând angajații oficiului și șefii unităților de auto-guvernare ale voievodatului. Biroul pune în executare sarcinile desemnate de mareșal, precum și cele ale consiliului de administrație și de către adunarea voievodatului.

BIBLIOGRAFIE

<https://www.coe.int/en/web/congress/-/local-and-regional-democracy-in-italy?inheritRedirect=true>
<http://store.ectap.ro/articole/38.pdf>
<https://d-nb.info/1218042095/34>
<http://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2015/Proiecte/Incheiate/Proiect%20cos%20SMIS%2032582/Materiale/Analiza2.pdf>

Belgia

<https://journals.openedition.org/belgeo/13869>
<https://decentralization.gov.ua/pics/upload/57-81b7d00b5b7cc23737bfd1c4d96c4dbe.pdf>
<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03003930.2018.1548351>
<https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-belgium-recommendation-rapporteurs-hen/168071a308>
<https://rm.coe.int/1680747fc5>

Bulgaria

https://www.researchgate.net/publication/265576045_LOCAL_GOVERNMENT_REFORMS_IN_BULGARIA_RECENT_DEVELOPMENTS_AND_KEY_CHALLENGES
<https://freedomhouse.org/country/croatia/nations-transit/2021>
<https://www.nsi.bg/nrm/index.php?i=1&ezik=en#p12>

Cehia

<https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-the-czech-republic-cg-22-6-draft-recom/168071889a>
https://www.researchgate.net/profile/Juraj-Nemec/publication/304680758_Slovakia/links/5a02c595a6fdcc55a1605fca/Slovakia.pdf
<https://eu.vlex.com/vid/local-government-in-belgium-394138894>

Croația

<https://www.dpublication.com/wp-content/uploads/2019/06/75-1085-ICSHE.pdf>
<https://rm.coe.int/explanatory-memorandum-on-local-and-regional-democracy-in-croatiainsti/1680718a00>
https://www.researchgate.net/profile/Juraj-Nemec/publication/304680758_Slovakia/links/5a02c595a6fdcc55a1605fca/Slovakia.pdf
<https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Regional-and-local-democracy-in-Europe/RL-DEMOCRACY-EN.pdf>

Italia

<https://images.irpa.eu/wp-content/uploads/2011/06/vesperinig.pdf>

<https://www.congress-monitoring.eu/en/3-pays.html>
<https://rm.coe.int/explanatory-memorandum-on-local-and-regional-democracy-in-croatiainsti/1680718a00>
<https://rtsa.ro/tras/index.php/tras/article/viewFile/10/8>
<https://www.coe.int/en/web/congress/-/local-and-regional-democracy-in-italy?inheritRedirect=true>
<https://www.congress-monitoring.eu/en/3-pays.html>

Polonia

<https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-poland-monitoring-committee-rapporteur/1680939003>
<https://www.mdpi.com/2073-445X/9/11/461/htm>