

mgr Anna Kuchciak

Katedra Prawa Konstytucyjnego
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

Autonomia terytorialna w europejskich krajach śródziemnomorskich

Territorial Autonomy in the European Mediterranean Countries

Streszczenie

W europejskiej części basenu Morza Śródziemnego zlokalizowane są państwa, które w swych ustawach zasadniczych zagwarantowały autonomię jednostkom terytorialnym wchodzącym w ich skład. Artykuł esencjonalnie naświetla przyczyny przyjęcia takich rozwiązań ustrojowych oraz ich obecne funkcjonowanie. Rozważania podejmują próbę umiejscowienia przykładów poszczególnych krajów w szerszym kontekście geograficznym – regionie śródziemnomorskim wraz z jego historyczną spuścizną.

Słowa kluczowe

ustrój terytorialny, autonomia terytorialna, obszar śródziemnomorski

Abstract

In the European part of the Mediterranean Sea area there are countries which provide their territorial units with the constitutional guarantee of autonomy. The article briefly highlights the reasons for these institutional solutions and shows their current functioning. The considerations of the article are an attempt to locate specific national examples in the broader geographical context, i.e. the Mediterranean region and its historical legacy.

Keywords

territorial system, territorial autonomy, Mediterranean region

„Cóż to jest region Morza Śródziemnego? Tysiąc rzeczy naraz. Nie jeden krajobraz, lecz niezliczone krajobrazy. Nie jedno morze, lecz cała ich plejada. Nie jedna cywilizacja, lecz cywilizacje nawarstwione jedne na drugich”¹.

Basen Morza Śródziemnego był jedną z głównych scen wydarzeń współtworzących burzliwe dzieje Starego Kontynentu. W strefie śródziemnomorskiej kumulowały

¹ F. Braudel, *Morze Śródziemne*, [w:] F. Braudel, R. Arnaldez [et al.], *Morze Śródziemne: Przestrzeń i historia – Ludzie i dziedzictwo*, przeł. M. Boduszyńska-Borowikowa, B. Kuchta, A. Szymanowski, Warszawa 1994, s. 7.

się spolaryzowane interesy, najczęściej w postaci walki o dominację. Dziejowe zawilości wizualizują chociażby polityczne mapy Europy z poszczególnych stuleci. Procesy zmian położenia granic państwowych, dyktowane nieraz prawem silniejszego, skupiały uwagę przede wszystkim na aspekcie zewnętrznym – ich wyznaczeniu, zniwelowaniu ewentualnych napięć międzysąsiedzkich, ale również zachowaniu trwałości. Tymczasem problematycznym stało się utrzymanie wewnątrzpaństwowej stabilizacji. Wśród szerokiego spektrum wpływających na to czynników na pierwszy plan wybijają się dążenia do samodzielnego decydowania o sobie, uzewnętrzniane przez zbiorowości przekonane o swojej odrębności wynikającej z pewnych dystynktywnych cech. Przeświadczenie o niekorzystności warunków wykreowanych w ramach zintegrowanego państwa generuje tendencje odśrodkowe, które nakierowane są na uzyskanie autonomii przez konkretny region lub – w wersji bardziej zaawansowanej – na stworzenie nowego organizmu państwowego. O ile dążenia autonomiczne zmierzają do uzyskania szerszego zakresu kompetencji (przede wszystkim uprawnień prawodawczych²), to aktywność separatystyczna traktowana jest jako zagrożenie integralności, przez co odbierana pejoratywnie. Eskalacja tych procesów nie doprowadziła do tłumnych secesji, nie doszło również do masowych reorganizacji struktur terytorialnych państw w federacje. Dostrzegalne jest za to rozpowszechnienie się rozwiązań autonomicznych, przypieczętowanych konstytucyjnymi gwarancjami³. Ich występowanie nie ogranicza się jedynie do regionu śródziemnomorskiego, jednakże wokół *mare nostrum* można wskazać wyjątkową komasację. Sugestywnie nasuwa się pytanie o przyczyny powstawania autonomii na tym obszarze – determinują je przesłanki uformowane w przeszłości czy współczesne (korzystne) uwarunkowania

² Jak wyraźnie wskazuje H. Izdebski: „Istotą autonomii jest **podział (decentralizacja) władzy ustawodawczej między parlament a ciała stanowiące jednostek terytorialnych**, które wówczas uzyskują uprawnienia do stanowienia prawa rangi ustawy, wszakże przy zachowaniu jedności państwa” (H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014, s. 58). Z kolei S. Fundowicz dodaje, iż „autonomię można rozumieć jako kwalifikowaną formę decentralizacji. Jeśli decentralizacja jest samodzielnością w zakresie wykonywania prawa, to przez autonomię rozumie się samodzielność w zakresie stanowienia prawa” (S. Fundowicz, *Autonomia*, [w:] K. Miaskowska-Daszkiewicz, B. Szmulik (red.), *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010, s. 128). Również według P. Sobieszewskiego autonomia polega „[...] na przyznaniu organom zarządzającym określoną częścią terytorium państwowego kompetencji do stanowienia przepisów prawa rangi ustawowej, bez ingerencji władz centralnych państwa. [...] Ten typ autonomii określany jest często mianem **autonomii regionalnej**” (P. Sobieszewski, *Autonomia*, [w:] M. Chmaj (red.), *Leksykon Samorządu Terytorialnego*, Warszawa 1999, s. 32). Istotne – w kontekście rozważań podjętych w artykule – jest dalsze spostrzeżenie P. Sobieszewskiego: „Autonomia regionalna ma szczególne znaczenie w krajach, w których określone terytoria zamieszkiwane są przez mniejszości etniczne, narodowe lub religijne” (*ibidem*, s. 32).

³ K. Skotnicki konstatuje, iż autonomia „to forma ustroju państwowego zagwarantowanego w aktach prawnych władzy centralnej i oznacza, że terytorium, bądź terytoria wyróżniające się od pozostałych części państwa przynajmniej jedną cechą specyficzną i z uwagi na nią, posiadają ustanowiony przez tą władzę zakres praw szerszy od tego, którym władają jednostki administracyjno-terytorialnego podziału państwa” (K. Skotnicki, *Pojęcie autonomii w teorii prawa państwowego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1986, t. 36, s. 86).

ustrojowe. Pomocnych wniosków dostarczyć może lapidarny przegląd rozwiązań prawnych przyjętych przez poszczególne, europejskie państwa śródziemnomorskie.

Swoistą „ekspedycję” rozpocząć należy od wschodniej części basenu Morza Śródziemnego. Łatwo można przeoczyć punkt na mapie, w którym umiejscowiony jest specyficzny obszar autonomiczny – Góra Athos (choć przyznać należy, iż nie jest to *exemplum* „klasycznej” autonomii terytorialnej). Jednym z czynników wpływających na wykształcenie się odrębności była zapewne lokalizacja – wschodni cypel Półwyspu Chalcydyckiego, oblewany wodami Morza Egejskiego i wyróżniający się urozmaiconą rzeźbą terenu. Na wstępie należy podkreślić, że mieszkańcami tej autonomicznej części państwa greckiego są zakonnicy, co jest kolejnym elementem przekładającym się na unikalność tego miejsca⁴. Jak zauważył A. Ławniczak: „Specjalny status owej «prawosławnej republiki mniszej» został utrzymany po włączeniu południowej Tracji do niepodległej Grecji, będącej wszak państwem, podkreślającym w konstytucji ścisłe związki z prawosławiem”⁵. Ramy prawne funkcjonowania Góry Athos zostały uregulowane na poziomie ustawy zasadniczej: rozdział trzeci Działu F części trzeciej Konstytucji Grecji z 9 czerwca 1975 r. zatytułowany został „Ustrój Góry Athos”. Co prawda, zawiera on tylko jeden, acz bardzo rozbudowany artykuł – 105. J. Kamiński odnotował, iż „[...] Grecja jest krajem unitarnym, którego administracja lokalna zbudowana jest na zasadzie decentralizacji (art. 101 konstytucji), zaś przywołany art. 105 wprowadza oddzielne przepisy regulujące ustrój Góry Athos [...], ustanawiając oddzielny reżim autonomiczny dla tego regionu”⁶. Góra Athos podlega jurysdykcji Patriarchatu Ekumenicznego (jak wyraźnie zaznaczył grecki ustrojodawca, dotyczy to duchowego aspektu)⁷, natomiast zarządzanie zostało powierzone dwudziestu świętym klasztorom, tworzącym tzw. Świętą Wspólnotę⁸. Ustawa zasadnicza nie dopuszcza wprowadzania zmian w systemie administracyjnym dotyczącym liczby klasztorów, zakazem objęte jest także ingerowanie w porządek hierarchiczny i stosunki z poddanymi⁹. Wpływ państwa greckiego nie został

⁴ Doniesienia historyczne potwierdzają, iż miejsce to było uprzywilejowane już w IX w. (zob. S. Turlej, *Ziemie greckie w okresie średniobizantyńskim VII–XII w.*, [w:] J. Bonarek, T. Czekalski, S. Sprawski, S. Turlej, *Historia Grecji*, Kraków 2005, s. 317 i n.).

⁵ A. Ławniczak, *Nowożytne chrześcijańskie teokracje*, [w:] M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli (red. nauk.), *Ustroje. Historia i współczesność: Polska–Europa–Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, Kraków 2013, s. 70. Dla dopełnienia tego stwierdzenia warto przywołać stosowną podstawę konstytucyjną – art. 3 ust. 1 zd. 1 w Dziale B części pierwszej Konstytucji Grecji – „Dominującą religią w Grecji jest religia Wschodnioprawosławnego Kościoła Chrystusowego” (przywoływane w tym artykule fragmenty Konstytucji Grecji za: *Konstytucja Grecji*, tłum. G. i W. Uliccy, B. Zdaniuk, N. Ciesielczyk [w:] W. Stańkiewicz (red.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 297 i n. (dalej: Konstytucja Grecji)).

⁶ J. Kamiński, *System konstytucyjny Grecji*, Warszawa 2004, s. 18.

⁷ Na podst. art. 105 ust. 1 Konstytucji Grecji.

⁸ Na podst. art. 105 ust. 2 zd. 1 i 2 Konstytucji Grecji.

⁹ Na podst. art. 105 ust. 2 zd. 3 Konstytucji Grecji.

jednak absolutnie wyłączony, jego reprezentanci bowiem uczestniczą w procesie kreowania Karty Statutowej Góry Athos, która przejmuje obowiązek uszczegółowienia wyjściowych regulacji konstytucyjnych. Co więcej, Karta ta podlega ratyfikacji m.in. przez Izbę Deputowanych Grecji¹⁰. Nie można pomijać reprezentującego państwo „świeckiego”¹¹ gubernatora, którego działalność została uregulowana w ustawie, do której odsyła Konstytucja Grecji¹².

Wędrując w kierunku zachodnim, należy zatrzymać się na Półwyspie Apenińskim, gdzie było serce Imperium Rzymskiego, którego granice rozciągały się na trzy kontynenty. Historyczne meandry doprowadziły do rozbicia politycznego Italii, czego odzwierciedleniem były liczne organizmy państwowe o zróżnicowanych ustrojach¹³. Walka o wpływy i dominację zaalpejskich sąsiadów komplikowała sytuację. Do tego dochodziła wielowiekowa obecność Państwa Kościelnego na tym półwyspie. W XIX w. zarysowały się ruchy zmierzające ku zjednoczeniu Włoch¹⁴ – *Risorgimento* osiągnęło *de facto* swój moment kulminacyjny w 1861 r. Zjednoczenie w ramach Królestwa Włoch nie wyrugowało różnic wykazywanych przez poszczególne regiony – formalnie wspólna flaga, ale praktycznie poczucie odrębności od „reszty”, pielęgnowane od wieków. Rdzeniem włoskiego porządku konstytucyjnego jest Konstytucja Republiki Włoskiej z 27 grudnia 1947 r.¹⁵ Oprócz nowego wyzwania, z jakim musieli się zmierzyć jej twórcy – stworzenie zrębów republikańskiego ustroju – pozostało jeszcze znalezienie rozwiązania dla dążeń odśrodkowych przejawianych przez poszczególne składowe struktury państwowej. Włoskie doświadczenia – nie tak odległy monarszy absolutyzm i nieprzebrzmiały jeszcze faszystowski centralizm – wymogło szukanie efektywniejszej opcji niż dotychczas „przetestowane”. Jak odnotował Z. Witkowski, „[...] zróżnicowanie różnych części Italii w zakresie tradycji, kultury, a nawet języka sprawiło, że zasada regionalizmu stała się punktem odniesienia i następnie organizacji unitarnego państwa po drugiej wojnie światowej”¹⁶. W. Misiuda z kolei trafnie dodaje, że „Włosi, wychodząc z krępujących więzów centralistycznych decyzji, zostali wprowadzeni w najbardziej odpowiadającą ich naturze – regionalizację; stanęli wobec dorastania do samo-

¹⁰ Na podst. art. 105 ust. 3 Konstytucji Grecji.

¹¹ J. Kamiński, *op. cit.*, s. 60.

¹² Na podst. art. 105 ust. 5 Konstytucji Grecji.

¹³ Zob. J. A. Gierowski, *Historia Włoch*, Wrocław 1986, s. 124–161.

¹⁴ *Ibidem*, s. 430–483.

¹⁵ Weszła w życie 1 stycznia 1948 r., a jej uchwalenie (22 grudnia 1947 r.) poprzedziło referendum ustrojowe (przeprowadzone w czerwcu 1946 r.), w którym opowiedziano się za zniesieniem dotychczasowego ustroju monarchicznego. Przywoływane w tym artykule fragmenty Konstytucji Republiki Włoskiej za: *Konstytucja Republiki Włoskiej*, tłum. Z. Witkowski, [w:] W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 844 i n. (dalej: *Konstytucja Republiki Włoskiej*).

¹⁶ Z. Witkowski, *Ustrój konstytucyjny współczesnych Włoch w aktualnej fazie jego przemian 1989–2004*, Toruń 2004, s. 408.

dzielności autonomiczno organizacyjnej i potrzeby wewnętrznych unormowań w celu wytworzenia modeli reprezentujących możliwości ich społeczności – etnicznie i historycznie umotywowanych”¹⁷. Włoska ustawa zasadnicza wprowadziła zaawansowaną decentralizację i „[...] wyznaczyła charakterystyczną strukturę terytorialną państwa”¹⁸. Przez niemalże siedemdziesiąt lat od uchwalenia Konstytucja Republiki Włoskiej nie uchroniła się od zmian, które dotknęły również kluczowy dla omawianego zagadnienia tytuł V¹⁹. Modyfikacje były znaczące²⁰ (nowelizacja z 1999 r. oraz kolejna, z 2001 r. – w tym przypadku przeprowadzono referendum, w którym pozytywnie odniesiono się do proponowanych zmian) i dotknęły newralgicznych regulacji w obrębie dotychczasowej konstrukcji terytorialnej. Otwierający tytuł V art. 114 ust. 1 Konstytucji Republiki Włoskiej wskazuje obecnie, iż „Republika składa się z gmin, prowincji, miast metropolitalnych, z regionów i z państwa”²¹, dopowiadając w kolejnym ustępie: „Gminy, prowincje, miasta metropolitalne i regiony stanowią jednostki autonomiczne z własnymi statutami, władzami i kompetencjami w myśl zasad ustalonych przez Konstytucję”²². Dalsze uregulowania potwierdzają, że w ustroju terytorialnym to regiony odgrywają doniosłą rolę. Ich enumeratywny katalog zawiera art. 131 Konstytucji Republiki Włoskiej²³, a dopełniający go art. 116 dał podstawę do dokonania podziału na tzw. regiony zwykłe i regiony specjalne, który to podział przyjął się w literaturze przedmiotu. Region działa w oparciu o swój statut, który „[...] określa jego formę rządu i podstawowe zasady organizacji i funkcjonowania”²⁴ oraz jest „[...] uzupełnieniem przepisów konstytucyjnych”²⁵. Uchwalany jest w drodze ustawy przez radę regionalną bezwzględną większością głosów²⁶. Oprócz tego organu prawodawczego, w strukturze władz regionu należy również wskazać: zarząd (*giunta*) oraz jego przewodniczącego²⁷. Regionalny zarząd zaliczany jest do władzy wykonawczej. Przewodniczący zarządu to z kolei reprezentant regionu, który nadto: „kieruje polityką giunty i jest za nią odpowiedzialny; promulguje ustawy i wydaje rozporządzenia regionalne; kieruje działalnością administracyjną przekazaną

¹⁷ W. Misiuda, *Decentralizacja regionalna. Statuty jako podstawa normatywnych funkcji regionów włoskich*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 9, s. 50.

¹⁸ L. Jamróz, *Włochy*, [w:] S. Bożyk, M. Grzybowski (red. nauk.), *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, Białystok 2012, s. 181.

¹⁹ Obecne brzmienie zreformowanego tytułu to: „Regiony, prowincje, gminy”.

²⁰ Zob. Z. Witkowski, *Ustrój konstytucyjny...*, s. 412 i n.

²¹ Art. 114 ust. 1 Konstytucji Republiki Włoskiej.

²² Art. 114 ust. 2 Konstytucji Republiki Włoskiej.

²³ W obrębie włoskich granic utworzono dwadzieścia regionów, których wykaz zawarto w ustawie zasadniczej, są to: Piemont, Dolina Aosty, Lombardia, Trydent-Górna Adyga, Wenecja (Euganejska), Friuli-Wenecja Julijska, Liguria, Emilia-Romania, Toskania, Umbria, Marche, Lacjum, Abruzja, Molise, Kampania, Apulia, Basilicata, Kalabria, Sycylia, Sardynia.

²⁴ Fragm. art. 123 ust. 1 zd. 1 Konstytucji Republiki Włoskiej.

²⁵ L. Jamróz, *op. cit.*, s. 181.

²⁶ Na podst. art. 123 ust. 2 Konstytucji Republiki Włoskiej.

²⁷ Na podst. art. 121 ust. 1 Konstytucji Republiki Włoskiej.

przez państwo regionowi, stosując się do wytycznych Rządu Republiki”²⁸. Zarysowane na poziomie ustawy zasadniczej różnice pomiędzy dwoma wyróżnionymi rodzajami regionów polegają chociażby na tym, że te specjalne funkcjonują na podstawie statutów specjalnych, przyjmowanych w drodze ustawy konstytucyjnej, a zakres przyznanej im autonomii jest znacznie szerszy niż regionów zwykłych²⁹. W odniesieniu do kompetencji prawodawczych, włoski ustrojodawca wskazał, które sfery należą do wyłącznego ustawodawstwa państwowego (rozbudowana egemplifikacja w art. 117 ust. 2, lit. a–s Konstytucji Republiki Włoskiej), wyróżniając jednocześnie tzw. ustawodawstwo konkurencyjne (materie wskazane w art. 117 ust. 3 Konstytucji Republiki Włoskiej), wyraźnie dodając, że „władza ustawodawcza należy do regionów, z wyjątkiem określania zasad podstawowych, zastrzeżonych dla ustawodawstwa państwa”³⁰. Uwypuklić trzeba także węzłową „zasadę domniemania ustawodawczych kompetencji regionów”³¹ w sprawach, które nie zostały zarezerwowane dla ustawodawstwa państwa (również wyrażona w rozbudowanym art. 117 Konstytucji Republiki Włoskiej). Jak trafnie skonstatował P. Sarnecki: „Decentralizacja władzy ustawodawczej stanowi różnicę już natury jakościowej [...]. To dopiero ta cecha usprawiedliwia klasyfikację Włoch jako państwa regionalnego”³². Nie można także pominąć regulacji umożliwiających ingerencję władzy centralnej w działalność regionów. Wskazać należy przede wszystkim art. 126 ust. 1 Konstytucji Republiki Włoskiej, który zezwala Prezydentowi Republiki (na mocy dekretu wymagającego uzasadnienia) rozwiązanie rady regionalnej i złożenie ze stanowiska przewodniczącego zarządu w przypadku uchwalenia aktów sprzecznych z ustawą zasadniczą, poważnie naruszających przepisy rangi ustawowej lub ze względu na bezpieczeństwo narodowe³³. Ponadto art. 127 ust. 1 Konstytucji Republiki Włoskiej przewiduje, iż Rząd (Republiki) może w przeciągu sześćdziesięciu dni od opublikowania ustawy regionalnej przekazać ją Sądowi Konstytucyjnemu w celu sprawdzenia zgodności z ustawą zasadniczą, jeżeli uzna, że przekroczyła kompetencje regionu³⁴. Zaakcentować należy również autonomię finansową regionów, której rozwinięcie uregulowano w art. 119 Konstytucji Republiki Włoskiej.

W ramach swobodnego podsumowania tej przeglądowej części dotyczącej włoskich rozwiązań warto przywołać komentarz Z. Witkowskiego odnoszący się do aspektu praktycznego: „Autonomia regionalna w Italii wciąż próbuje zdać egzamin z wpisanej w nią

²⁸ Fragm. art. 121 ust. 4 Konstytucji Republiki Włoskiej.

²⁹ Na podst. art. 116 ust. 1 Konstytucji Republiki Włoskiej.

³⁰ Art. 117 ust. 3 *in fine* Konstytucji Republiki Włoskiej.

³¹ L. Jamróz, *op. cit.*, s. 182.

³² P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2013, s. 130.

³³ Na podst. art. 126 ust. 1 Konstytucji Republiki Włoskiej.

³⁴ Na podst. art. 127 ust. 1 Konstytucji Republiki Włoskiej.

idei usprawnienia całego państwa włoskiego i na razie udaje się jej to zadanie zrealizować w ograniczonym tylko stopniu”³⁵.

Wyeksponowania domagają się regiony specjalne, które włoska ustawa zasadnicza wymienia w art. 116: Friuli-Wenecja Julijska, Sardynia, Sycylia, Trydent-Górna Adyga, Dolina Aosty. Składowe te są wdzięcznym przykładem do wyeksplikowania czynników, jakie – w generalnym ujęciu – przekładają się na przyznanie autonomii. Najliczniejszą grupę – spośród wymienionych – stanowią regiony, które powstały „[...] z uwzględnieniem potrzeb etniczno-językowych [...]”³⁶. I tak, w Dolinie Aosty (graniczącej z Francją i Szwajcarią) funkcjonuje bilingwizm francusko-włoski³⁷, w Trydencie-Górnej Adydze z kolei występuje wielojęzyczność z rozwijającym się zjawiskiem tzw. „separatyizmu językowego”³⁸, natomiast Friuli-Wenecja Julijska zamieszkiwana jest przez mniejszość słoweńską. W przypadku Sycylii i Sardynii na pierwszy plan wysuwa się dosyć oczywisty argument o lokalizacji tych dwóch regionów – jako wyspy w naturalny sposób są odizolowane od kontynentalnej Italii. To oddzielenie utrwalalo przez stulecia ich odrębność, a niezależność została umocniona przez byty o średniowiecznym rodowodzie: Królestwo Sycylii oraz Królestwo Sardynii. Tych historycznych implikacji nie można jednak odsyłać w przeszłość, ówczesna samodzielność została zakodowana w pamięci mieszkańców, którzy są w końcu wyrazicielami dążeń odśrodkowych. Separatyzm w tych obu przypadkach wsparty został nadto wymiernym akcentem, jako że oba te regiony nieco odstają gospodarczo od pozostałej części Włoch. Frapujące jest pytanie, jak długo dla tej aktywności wystarczające będą obecne ramy przyznanej autonomii.

„Będąc” na Sardynii, nie sposób nie poruszyć wątku korsykańskiego, obie wyspy w końcu sąsiadują ze sobą. *Casus* Korsyki jest przykładem usilnych i bezkompromisowych dążeń do oderwania się od Francji – wyalienowana wyspa nie zamierzała poprzestać na usamodzielnionym funkcjonowaniu, wciąż jednak w ramach państwa francuskiego. Konstytucja Republiki Francuskiej z 4 października 1958 r.³⁹ już w art. 1 „na przekór” oddolnym inicjatywom proklamuje zasadę niepodzielności jako jeden z filarów ustrojowych⁴⁰. Dzieje tego oporu wymierzonego w kontynentalne władze są tragiczne w skutkach

³⁵ Z. Witkowski, *Zasady autonomii lokalnej i decentralizacji administracji jako podstawy struktury terytorialnej Państwa*, [w:] A. Gaca, Z. Witkowski, *Podstawy ustroju konstytucyjnego Republiki Włoskiej*, Toruń 2012, s. 281.

³⁶ M. Kozłowska, *Instrumenty decentralizacji regionalnej na przykładzie włoskich regionów i hiszpańskich wspólnot autonomicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 6, s. 40.

³⁷ W. Misiuda-Rewera, *Włochy – republika autonomii*, Lublin 2005, s. 78, 82 i n.

³⁸ *Ibidem*, s. 78, 83 i n.

³⁹ Przywoływane w tym artykule fragmenty Konstytucji Republiki Francuskiej za: *Konstytucja Republiki Francuskiej*, tłum. W. Skrzydło, [w:] W. Stańkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 271 i n. (dalej: Konstytucja Republiki Francuskiej).

⁴⁰ Jak dodaje A. Jackiewicz: „Niepodzielność oznacza jednorodność narodu francuskiego bez względu na pochodzenie jego obywateli [...]” (A. Jackiewicz, *Francja*, [w:] S. Bożyk, M. Grzybowski (red. nauk.), *Systemy ustrojowe...*, s. 93.

– druga połowa XX w. to zatrważające doniesienia o kolejnych zamachach bombowych. Ambicje separatystyczne posilkowały się metodami terrorystycznymi, które paraliżowały Korsykę, włączając w to mieszkańców i licznie odwiedzających ją turystów⁴¹. Nie można zapominać, że jej „[...] podstawowym elementem odmienności jest historia oraz tradycja językowa. [...] większość Korsykan nadal mówi własnym językiem (dialekt włoskiego)”⁴². Państwo francuskie postrzegane było jako kolonialista⁴³. Przeświadczenie o swej inności nie współgrało ze scentralizowanym modelem państwa, jaki przyjęła Francja. Uwidoczniony on został zwłaszcza po zniesieniu ustroju monarchicznego. Jak wskazuje J. Wojnicki: „Idea «Republiki jednej i niepodzielnej» znalazła swoje odzwierciedlenie w Deklaracji Konwentu z 25 września 1792 roku. Zasada wspomnianej «niepodzielności» republiki rozumiana była w sposób uniemożliwiający odrodzenie się separatyzmów prowincjonalnych, podważających jedność państwa”⁴⁴. J. Baszkiewicz dodaje jeszcze, że – „[...] słowa «federalizm» czy nawet «autonomia» były wyklęte”⁴⁵. Jednakże „[...] mimo bardzo silnego nacisku na asymilację wewnętrzną i wtopienie się w «naród polityczny», wewnętrzne separatyzmy regionalne również wpisały się w historię współczesnego terroryzmu we Francji”⁴⁶. Władze francuskie musiały podjąć różnokierunkowe działania, aby zneutralizować problem, którego eskalacje zbierały śmiertelne żniwo. Również konstruktorzy organizacji terytorialnej nie mogli zlekceważyć peryferyjnych żądań. Mocno zakorzenione we francuskiej tradycji ustrojowej scentralizowanie zaczęło wyraźnie ewoluować ponad trzydzieści lat temu⁴⁷. H. Izdebski zmiany te podsumował następująco: „Reforma decentralizacyjna z 1982 r. nie miała kontekstu autonomicznego [...]. Francja stanowi tym samym przykład **regionalizmu administracyjnego**, który można przeciwstawić **regionalizmowi politycznemu** w sensie powszech-

⁴¹ Zamachy bombowe były również przeprowadzane w części kontynentalnej (zob. V. Grotowicz, *Terroryzm w Europie Zachodniej w imię narodu i lepszej sprawy*, Warszawa-Wrocław 2000, s. 352–359; B. Bolechów, *Terroryzm w świecie podwubiegunowym: przewartościowania i kontynuacje*, Toruń 2002, s. 199–202).

⁴² V. Grotowicz, *op. cit.*, s. 353.

⁴³ Spostrzeżenie na podstawie analizy: *ibidem*, s. 352–359.

⁴⁴ J. Wojnicki, *Samorząd terytorialny we Francji*, [w:] L. Rajca (red.), *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, Warszawa 2010, s. 39.

⁴⁵ Istotna dla przywołanego wątku jest konstatacja E. Gdulewicz, która – odwołując się do art. 1 Konstytucji Francji – odnotowała, iż: „Pojęcie «niepodzielności» Republiki wywołało żywą debatę w 1991 roku, przy okazji rządowego projektu ustawy dotyczącego statusu Korsyki. Wówczas to Rada Konstytucyjna orzekła, że naród francuski to wszyscy obywatele, bez względu na ich pochodzenie, za niekonstytucyjne uznając jakiegokolwiek w tej kwestii rozróżnienie, zwłaszcza z punktu widzenia pochodzenia etnicznego” (E. Gdulewicz, *System konstytucyjny Francji*, Warszawa 2000, s. 21).

⁴⁶ J. Baszkiewicz, *Historia Francji*, Wrocław 1999, s. 626.

⁴⁷ B. Bolechów, *op. cit.*, s. 197.

⁴⁸ „Konstytucyjną bazą decentralizacji jest rozdział XII konstytucji [...]”, jak podnosi E. Gdulewicz (E. Gdulewicz, *op. cit.*, s. 79). W jego obrębie podstawowe znaczenie ma z kolei art. 72 ust. 1 zd. 1 Konstytucji Republiki Francuskiej, który w obecnym brzmieniu stanowi, iż: „Wspólnotami terytorialnymi Republiki są gminy, departamenty, regiony, wspólnoty o statusie szczególnym oraz wspólnoty zamorskie, których status jest określony przez art. 74”.

nej autonomii regionalnej”⁴⁸. Niemniej jednak korsykańskie aspiracje zostały zwieńczone organizacją tej wspólnoty terytorialnej według „[...] odrębnych zasad [...]”⁴⁹, co wygasło nieco ekspansywność inicjatyw.

Morski szlak śródziemnomorski na zachodzie zwieńcza Cieśnina Gibraltarska, która setki lat temu otwierała drogę ku podbojom terytorialnym. Podporządkowanie sobie tego niewielkiego powierzchniowo obszaru (zarówno morskiego, jak i lądowego), było decydujące dla zdominowania i uzależnienia znacznie rozleglejszych przestrzeni. Trwające przez wieki zatargi, oblężenia i mniej katastrofalne w skutkach nieporozumienia nie są jedynie reminiscencją – współczesna sytuacja tego łącznika pomiędzy Morzem Śródziemnym a Oceanem Atlantyckim (oraz dwoma kontynentami) jest kontynuacją zapisanych już w kronikach wydarzeń. Uwaga skupia się chociażby na dwóch wyciągniętych ku sobie cyplach, gdzie zlokalizowane są terytoria mające skomplikowaną historię. Po stronie afrykańskiej to Ceuta – hiszpańskie miasto, będące enklawą na marokańskim wybrzeżu oraz – co niemniej istotne – obszar autonomiczny⁵⁰. Przeciwnie, Gibraltar to z kolei jedno z licznych brytyjskich terytoriów zamorskich, wyróżniające się jednak z tej długiej listy nie tylko dzięki majestatycznej Skale Gibraltarskiej, ale także wskutek intensywności epizodów urozmaicających minione czasy oraz wielu unikalnych rozwiązań (nie tylko ustrojowych) zastosowanych na tym skrawku ziemi⁵¹. Mimo intrygującej historiografii i niemniej zajmującej teraźniejszości, uwagę spod cienia Skały Gibraltarskiej należy przekierować na państwo, którego terytorium zajmuje większość Półwyspu Iberyjskiego. Wszechobecna w Hiszpanii różnorodność przyciąga zainteresowanie przedstawicieli wielu dziedzin nauki, a jednym z najbardziej absorbujących i nurtujących tematów analiz jest aktualny ustrój terytorialny, z uwzględnieniem możliwych kierunków rozwoju i jego przyczyn. Wydaje się, że to właśnie historyczna retrospekcja może ułatwić zrozumienie teraźniejszych realiów i wydarzeń, które dosyć chętnie podnoszone są w debacie publicznej, wykraczającej poza hiszpańskie granice. Nie trzeba zagłębiać się w zamierzchłe czasy, wystarczy zarys dziejowy dla ukazania, jak burzliwe były koleje losu tych terenów i ich mieszkańców. Dość wspomnieć o wielowiekowym procesie wypierania ludności muzułmańskiej, która w VIII w. podbiła niemalże cały Półwysep Iberyjski⁵². Przywołana rekonkwista, oprócz osiągnięcia dosyć ja-

⁴⁸ H. Izdebski, *op. cit.*, s. 61.

⁴⁹ P. Machalski, *Europa samorządna. Samorząd terytorialny w wybranych państwach Unii Europejskiej*, Toruń 2015, s. 81.

⁵⁰ O wspólnotach autonomicznych Królestwa Hiszpanii nieco więcej w dalszej części artykułu.

⁵¹ Gibraltar pozostaje pod zwierzchnictwem Jej Królewskiej Mości, której reprezentantem jest Gubernator. Nadmienić należy, że dekadę temu (2007 r.) weszła w życie obowiązująca Konstytucja Gibraltaru – jej przykład (A. Wosik) dołączony został do książki pt. *Gibraltar*, opisującej ciekawie zamierzchłe dzieje i obecne funkcjonowanie tego terytorium (R. Żelichowski, *Gibraltar*, Warszawa 2012).

⁵² T. Miłkowski, *Od początku dziejów Półwyspu Iberyjskiego do inwazji napoleońskiej (1808)*, [w:] T. Miłkowski, P. Machcewicz, *Historia Hiszpanii*, Wrocław 1998, s. 46–115.

sno wytyczonego celu głównego, przyniosła również inne rezultaty – „[...] następowała konsolidacja chrześcijańskich królestw w Hiszpanii i umacnianie ich ustrojów wewnętrznych”⁵³. Przełomowe wydarzenia datowane są na koniec XV w. Należy do nich chociażby monarszy mariaż wpływowych władców – Izabeli Kastyliskiej i Ferdynanda Aragońskiego, skutkiem którego było zjednoczenie dwóch królestw: Kastylii i Aragonii⁵⁴. Powstanie Królestwa Hiszpanii dało asumpt dalszym procesom, które były jednak regularnie zakłócanie⁵⁵. „Kolejne istotne dla ustroju terytorialnego Hiszpanii okoliczności to monarchia absolutna Burbonów [...]. Poskutkowało to powołaniem scentralizowanej administracji i likwidacją autonomicznych rządów w poszczególnych częściach Królestwa Hiszpanii”⁵⁶, jak zauważa A. Jackiewicz. Przełomem miała być Konstytucja z 1812 r., która zasłużyła w literaturze przedmiotu na miano liberalnej, jako że w jej treści dostrzegalne były influencje sztandarowych haseł Wielkiej Rewolucji Francuskiej, które nie miały jednak szansy na pełne urzeczywistnienie⁵⁷. Następne dwa stulecia pełne były zwrotów – „huśtawce ustrojowej” z republikańskimi przeblaskami⁵⁸ towarzyszyło uchwalanie nowych ustaw zasadniczych i zmiany w wewnętrznej organizacji państwa. Tarcia pomiędzy zwolennikami różnych form rządów oraz ruchów społeczno-politycznych miały decydujący wpływ na wybuch tragicznej w przebiegu wojny domowej⁵⁹. Nie można pominąć faktu, że w czasach II Republiki nastąpiły w końcu fortunate warunki dla wygłaszanych przez lata aspiracji regionów, w następstwie zarzucenia rygorystycznej centralizacji. Znamienne było przyjęcie w 1932 r. Statutu Autonomicznego Katalonii oraz – cztery lata później – Statutu Autonomicznego Kraju Basków. Kres umacniania się regionalnych ośrodków siły nastąpił definitywnie wraz z zakończeniem wojny domowej, kiedy to na niemal czterdzieści lat „[...] władza w państwie została skoncentrowana w rękach generała Franco [...]”⁶⁰. Pociągnęło to za sobą znaczące modyfikacje w wielu

⁵³ T. Mołdawa, *System konstytucyjny Hiszpanii*, Warszawa 2012, s. 6. Co istotne, nie było to tylko jednorazowe zjednoczenie (na przekór wieloaspektowemu zróżnicowaniu), taką prawidłowość można było zauważyć w późniejszych wiekach, np. w czasie wojen napoleońskich. Jak słusznie komentuje to J. Iwanek: „Bez wątpienia [...] walka z wrogiem zewnętrznym była ważnym czynnikiem integrującym” (J. Iwanek, *Autonomia terytorialna w Hiszpanii*, [w:] J. Iwanek, R. Radek (red.), *Autonomia terytorialna w perspektywie europejskiej, T. II, W europejskiej praktyce ustrojowej*, Toruń 2014, s. 9).

⁵⁴ T. Miłkowski, *op. cit.*, s. 116–138.

⁵⁵ „Hiszpania została uwikłana (i uwikłała się) w konflikty europejskie, w których uczestniczyła ze zmiennym szczęściem [...]”, T. Mołdawa, *System...*, s. 10.

⁵⁶ A. Jackiewicz, *Kontrowersje konstytucyjnoprawne i polityczne wokół ustroju terytorialnego Królestwa Hiszpanii: ewolucja czy stagnacja?*, [w:] S. Bożyk (red. nauk), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013, s. 398–399.

⁵⁷ T. Mołdawa, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Hiszpanii z 27 grudnia 1978 znowelizowana 27 sierpnia 1992*, tłum. i wstęp T. Mołdawa, Warszawa 2008, s. 7; T. Mołdawa, *System...*, s. 11.

⁵⁸ I Republikę proklamowano w 1873 r., z kolei II Republikę w 1931 r.

⁵⁹ P. Machcewicz, *Historia Hiszpanii od 1808 roku do czasów współczesnych*, [w:] T. Miłkowski, P. Machcewicz, *Historia...*, s. 365–388.

⁶⁰ T. Mołdawa, *Wstęp*, s. 9.

sferach funkcjonowania państwa i ponowną reorientację w stronę centralizacji. Co najważniejsze, wszelkie tendencje odśrodkowe były bezpardonowo mitygowane, choć działania te przyniosły efekt odmienny od przewidzianego. Nie bez znaczenia jest fakt, że to na okres frankizmu datuje się powstanie ETA, a przejawy aktywności tej organizacji przybierały w nieodległej przeszłości dosyć radykalną postać (w tym działania o charakterze terrorystycznym⁶¹). Szansy na zmianę napiętych relacji pomiędzy Madrytem a regionami upatrywano w nowym rozdziale, jaki otworzył powrót na tron monarchy z burbońskiej dynastii. Momentem kulminacyjnym na osi czasu było uchwalenie Konstytucji Hiszpanii z 27 grudnia 1978 r.⁶² Nie można jednak zapominać, że na regulacje konstytucyjne rzutowały również ukierunkowane na samodzielność dążenia grup narodowościowych, które manifestowały swoją wielopłaszczyznową odrębność, a tego głosu nie dało się już stłumić (zwłaszcza iż został on wzmocniony zaangażowaniem uczestników lokalnej sceny politycznej). Nie sposób więc negować stwierdzenie M. Z. Dankowskiego, iż: „Autonomia regionalna w Hiszpanii była jednym z podstawowych zagadnień do uregulowania, stojących przed ustawodawcą po przywróceniu w kraju demokracji”⁶³. „Hiszpański regionalizm nie rozwijał się harmonijnie ani też w jednakowym stopniu na całym obszarze państwa”⁶⁴, a dynamiczna sytuacja – uwzględniająca kontekst gospodarczy – nie ułatwiała tego wyzwania. Z planowanej konstrukcji nie można było również wyrugować forsowanego przez wieki unitarnego charakteru państwa. Rozbieżne stanowiska wymagały więc konsensusowego rozwiązania, zakładającego perspektywicznie sprawne funkcjonowanie organizmu państwowego, kompatybilność struktur, a równocześnie wyjście naprzeciw woli społecznej. Mimo nawarstwiających się trudności, ustrojodawca nie zmarginalizował tego ważkiego zagadnienia. Prymarną rolę odgrywa także art. 2 Konstytucji Hiszpanii, wskazujący zdecydowanie, iż: „Konstytucja opiera się na nierozdzielnej jedności Narodu hiszpańskiego, wspólnej i niepodzielnej ojczyzny wszystkich Hiszpanów”⁶⁵, a w dalszej części uznający prawo do autonomii. Rozwinięcie tych regulacji nakreśla dedykowany organizacji terytorialnej Tytuł VIII ustawy zasadniczej („O organizacji terytorialnej państwa”), zawierający 22 rozbudowane artykuły, pogrupowane w trzy rozdziały. Pierwsze zdanie otwierającego rozdział pierwszy („Zasady ogólne”) art. 137 stanowi, że: „Państwo jest zorganizowane terytorialnie w gminy, prowincje i samorządne

⁶¹ Jak spostrzegł P. Machcewicz: „Odpowiedzą na zagrożenie baskijskiej tożsamości narodowej było odwołanie się do gwałtownych metod działania, które miały zahamować niebezpieczny proces” (P. Machcewicz, *op. cit.* [w:] T. Miłkowski, P. Machcewicz, *Historia...*, s. 423).

⁶² Przywoływane w tym artykule fragmenty Konstytucji Hiszpanii za: *Konstytucja Hiszpanii*, tłum. T. Mołdawa [w:] W. Stańkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 341 i n. (dalej: *Konstytucja Hiszpanii*).

⁶³ M. Z. Dankowski, *Geneza i konstytucyjne podstawy prawnoustrojowe autonomii baskijskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 4, s. 166.

⁶⁴ J. Iwanek, *op. cit.*, s. 9.

⁶⁵ Fragm. art. 2 Konstytucji Hiszpanii.

wspólnoty autonomiczne”⁶⁶ – tym ostatnim poświęcono rozdział trzeci („O wspólnotach autonomicznych”). Przed nawias można wyciągnąć art. 145 ust. 1 Konstytucji Hiszpanii (*sui generis* „bezpiecznik”, przeciwdziałający wzajemnej konsolidacji wspólnot): „W żadnym razie nie jest dozwolona federacja wspólnot autonomicznych”⁶⁷. Kluczowe przepisy precyzują procedurę tworzenia wspólnot autonomicznych oraz uchwalania statutów. Jak podnosi T. Mołdawa: „[...] większość wspólnot autonomicznych powstała w wyniku zastosowania tej drogi, której początek określał art. 143 konstytucji”⁶⁸, tzw. powolnej⁶⁹. Przywołany art. 143 ust. 1 Konstytucji Hiszpanii stanowi, iż: „[...] graniczące ze sobą prowincje o wspólnych cechach historycznych, kulturalnych i gospodarczych, a także terytoria wyspiarskie oraz prowincje stanowiące regionalną jedność historyczną, mogą przystąpić do samorządu i ukonstytuować się we wspólnoty autonomiczne [...]”⁷⁰. Hiszpański ustrojodawca uregulował również stanowczo bardziej zawiły sposób tworzenia wspólnoty⁷¹, umożliwiający szybsze uzyskanie „maksymalnego stopnia autonomii”⁷². Nie budzi zdziwienia fakt, że spełnienia obostrzonych warunków podjęły się bez zbędnej zwłoki Katalonia, Kraj Basków oraz Galicja. Dowolności formowania nie zostały pozostawione także statuty, które – wedle art. 147 Konstytucji Hiszpanii – „są podstawowym aktem ustrojowym każdej wspólnoty autonomicznej, a państwo uznaje je i zapewnia im ochronę jako integralnej części jego porządku prawnego”⁷³. Przepisy rzutujące na proces tworzenia statutów są złożone (zwłaszcza przy schemacie z art. 151 Konstytucji Hiszpanii), jednak – punktem wyjścia jest przywołany wcześniej art. 147 ust. 2 wymieniający elementy, jakie powinien zawierać ten akt – oprócz wskazania nazwy wspólnoty, jej terytorium, a także nazwy, organizacji i siedziby instytucji autonomicznych⁷⁴, niewzruszone jest „określenie kompetencji przejętych w ustalonych przez Konstytucję ramach oraz zasad przejścia odpowiednich służb na rzecz wspólnoty”⁷⁵. Pozwala to na płynne przejście do dwóch dalszych artykułów, które zawierają obszerne wyliczenia kompetencji: możliwych do przejęcia przez wspólnotę autonomiczną (art. 148 ust. 1 Konstytucji Hiszpanii) oraz należących do państwa (art. 149 ust. 1 Konstytucji Hiszpanii)⁷⁶. Art. 152 Konstytu-

⁶⁶ Art. 137 zd. 1 Konstytucji Hiszpanii.

⁶⁷ Art. 145 ust. 1 Konstytucji Hiszpanii.

⁶⁸ T. Mołdawa, *System...*, s. 140.

⁶⁹ *Ibidem*, s. 139.

⁷⁰ Fragm. art. 143 ust. 1 Konstytucji Hiszpanii.

⁷¹ Proces ten został dosyć szczegółowo opisany w rozbudowanym art. 151 Konstytucji Hiszpanii. Wskazać można chociażby na włączenie w tej opcji instytucji referendum, w drodze którego konieczne jest zatwierdzenie inicjatywy (przy absolutnej większości głosów wyborców każdej prowincji).

⁷² M. Kozłowska, *op. cit.*, s. 47.

⁷³ Fragm. art. 147 ust. 1 Konstytucji Hiszpanii.

⁷⁴ Na podst. art. 147 ust. 2 Konstytucji Hiszpanii.

⁷⁵ Art. 147 ust. 2 lit. d) Konstytucji Hiszpanii.

⁷⁶ Gwoli istotnego dopełnienia przywołać należy brzmienie relewantnej jednostki redakcyjnej, mianowicie art. 148 ust. 2 Konstytucji Hiszpanii: „Po upływie pięciu lat, wspólnoty autonomiczne mogą poprzez

cji Hiszpanii odnosi się z kolei do instytucjonalnej organizacji wspólnot, bazującej na: Zgromadzeniu Ustawodawczym, Radzie Rządowej (kierowanej przez Przewodniczącego) oraz Wyższym Trybunale Sprawiedliwości (uwzględniając jurysdykcję Trybunału Najwyższego)⁷⁷. Sąsiadujący przepis egzemplifikuje natomiast podmioty kontrolujące (w odpowiednim zakresie) działalność wymienionych organów, są to: Trybunał Konstytucyjny, Rząd, sądy administracyjne i Trybunał Obrachunkowy⁷⁸. „Nie ma zatem mowy o instytucji nadzoru (z wyjątkami), tak często stosowanej w przypadku systemu opartego na samorządzie terytorialnym”⁷⁹, jak trafnie zauważa J. Iwanek. Ustawa zasadnicza przewiduje wszelako mechanizm nadzoru⁸⁰, który można wdrożyć, jeżeli wspólnota autonomiczna nie realizuje konstytucyjnych i ustawowych obowiązków albo jej działanie istotnie narusza powszechny interes Hiszpanii⁸¹. Wyeksponowania wymaga również autonomia finansowa wspólnot, wskazana w art. 156 Konstytucji Hiszpanii.

Spośród siedemnastu ukonstytuowanych wspólnot autonomicznych (oraz dwóch miast autonomicznych⁸²) na krótką chociażby wzmiankę zasługuje Katalonia, obejmująca swym zasięgiem śródziemnomorskie wybrzeże. Barcelona i katalońska sprawa znane są niemalże powszechnie, a jej popularyzacji sprzyjały – ubrane w atrakcyjną oprawę medialną – sportowe wątki. Teraźniejsze relacje z władzą państwową są zagmatwane, jednak geneza tych trudności ma odległy punkt na osi czasu. Na Półwyspie Iberyjskim, spośród pozostałych regionów, „[...] odróżniała się Katalonia, która nie tylko ze względu na swą odrębną historię przed włączeniem jej części do Hiszpanii, ale także i wywoływane w kolejnych stuleciach powstania była konsekwentna w dążeniach emancypacyjnych”⁸³. Ta nieustępliwość uwidaczniała się chociażby w walce o możliwość posługiwania się własnym językiem. Do rangi pierwszoplanowych urastają obecnie argumenty gospodarcze. Jak zaznacza A. Jackiewicz, „[...] istotnym czynnikiem podsycającym konflikt na linii Madryt – Barcelona są kwestie ekonomiczne”⁸⁴, gdzie szala przechyla się na korzyść zasobniejszej Katalonii. Trudno nie oprzeć się wrażeniu, że intensywność starań podejmowanych przez rząd centralny w niwelowaniu tych dysproporcji wpływa wprost proporcjonalnie na pogłębianie się dystansu pomiędzy stolicą państwa a wspólnotą

zmianę swych statutów stopniowo rozszerzać swe kompetencje w granicach określonych w artykule 149”.

⁷⁷ Na podst. art. 152 ust. 1 Konstytucji Hiszpanii.

⁷⁸ Na podst. art. 153 Konstytucji Hiszpanii.

⁷⁹ J. Iwanek, *op. cit.*, s. 15.

⁸⁰ *Ibidem*, s. 15.

⁸¹ Na podst. art. 155 Konstytucji Hiszpanii.

⁸² Dwa hiszpańskie miasta zlokalizowane w północnej Afryce – Ceuta i Melilla – również uzyskały statuty autonomiczne.

⁸³ J. Iwanek, *op. cit.*, s. 9.

⁸⁴ A. Jackiewicz, *Regionalizm kataloński – uwagi genetyczne oraz konstytucyjnoprawne*, [w:] R.M. Czarny, K. Spryszak (red.), *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Współczesne ustroje państwowe i rozwój demokracji w Polsce. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, Toruń 2012, s. 255.

autonomiczną. Nie sposób jednoznacznie stwierdzić, czy osłabione więzi zostaną finalnie zerwane. Przeszkodą na drodze do realizacji katalońskich motywacji są argumenty budowane na normach konstytucyjnych, które stawia Madryt. Nie można jednak zapominać o determinacji, z jaką od lat Barcelona stara się forsować wszelkie przeciwności. Wypadkowa zaangażowania tych dwóch ośrodków jest niełatwa do przewidzenia.

Już najwcześniejsze organizmy państwowe skupione wokół Morza Śródziemnego doświadczały skutków tej lokalizacji. Możliwości żeglugowe – dosłownie – poszerzały horyzonty życiowe, a kontakty między mieszkańcami przeciwległych nieraz brzegów stymulowały postęp cywilizacyjny. Rezydująca tam ludność czerpała z morskich dobrodziejstw, które częstokroć zapewniały jej samowystarczalność. Warunki korzystne dla rozwoju handlu sprzyjały budowie bogactwa i potęgi niektórych miast, co umacniało ich niezależność. Rozsiane po całym morzu wyspy również wiodły swój samodzielny byt. Różnorodne faktory wpływały na samostanowienie wspólnot, których decyzyjność dotyczyła także obszarów przez nie zasiedlonych. Taki stan rzeczy był nieraz respektowany przez kolejnych panujących władców, a nawet aneksjonistów – potwierdza to chociażby swoboda, jaką cieszyły się już rzymskie prowincje. Nie był to jednak uzus – źródła historyczne wskazują, że na przestrzeni wieków przyjmowano skrajnie odmienne podejścia wobec zbiorowości, które dążyły do samookreślenia się. Uformowane odrębności – nawet bez gwarancji prawnych – zostały spetryfikowane poprzez praktykę. Współczesne ustawy zasadnicze, proklamujące demokrację, nie mogły wszakże nie uwzględnić ignorowanego czy nawet chronicznie tłumionego „głosu” – oparcie organizacji terytorialnej na autonomii było nieuchronną koniecznością. Nie sposób ocenić, jakie efekty przyniosą zastosowane ingredience ustrojowe. Regionalne rządy nieraz wyraziście komunikowały, że ich aspiracje nie mieszczą się już w obrębie ram prawnych wskazanych w ustawach zasadniczych, a konkretne tego przejawy spotkały się z interwencjami sądów konstytucyjnych. Interakcje pomiędzy zautonomizowanymi składowymi a władzą centralną są dynamiczne – na konglomerat interesów wpływa już zbyt wiele czynników, by suponować nieodległy nawet przebieg wydarzeń. Wyrażanie nawet syntetycznych spostrzeżeń jest kłopotliwe, obarczone dozą nieprzewidywalności, wynikającą z labilności sytuacji⁸⁵. Zarysowana tendencja rozwojowa będzie miała jednak z pewnością swój dalszy ciąg, który otworzy kolejny rozdział w historii tego rejonu Europy.

⁸⁵ Pominięta w tych uogólnieniach została Góra Athos, ze względu na odmiennie uwarunkowania powstania autonomii – jej położenie nie wydaje się ewoluować w najbliższej przyszłości.