



OPINIE I KOMENTARZE FRDL SAMORZĄD TERYTORIALNY NA ŚWIECIE

nr 10/2023

SAMORZĄD LOKALNY W SERBII: HISTORIA I WSPÓŁCZESNOŚĆ

prof. dr hab. Jacek Wojnicki

Wstęp

Serbia jest państwem w Europie Południowo-Wschodniej, położonym w zachodniej części Bałkan. W latach 1918-2006 wchodziła w skład państwa jugosłowiańskiego. Jej powierzchnia wynosi 88,4 tysiące km kw., a ludność około 8 milionów obywateli (dane za 2021 rok). Państwo jest zróżnicowane pod względem etnicznym – oprócz Serbów zamieszkują go Albańczycy, Węgrzy, Turcy, Czarnogórcy, Bułgarzy i Rumunii. Główne wyznania obejmują prawosławie, protestantyzm, katolicyzm oraz islam. W obecnym kształcie terytorialnym i ustrojowym państwo serbskie występuje od 5 sierpnia 2006 roku, po zerwaniu przez Czarnogórę unii państwowej funkcjonującej w latach 2003-2006 pod nazwą – Serbia i Czarnogóra (Srbija i Crna Gora).

Przedmiotowa analiza obejmuje historię i aktualne funkcjonowanie samorządu lokalnego w Republice Serbii. Należy pamiętać, iż poszczególne ziemie jugosłowiańskie posiadały odrębne tradycje władz lokalnych. Słoweńskie kształtowały samorządność w oparciu o regulacje austriackie, chorwackie bazując na rozwiązaniach węgierskich (a po ugodzie z 1868 roku) częściowo własnych, jedynie Serbia przed 1918 rokiem, posiadała bezpośrednio własną państwowość oraz modele administracji terenowej.

Królestwo Jugosławii (1918-1941)

Państwo jugosłowiańskie powstało w dniu 1 grudnia 1918 roku pod nazwą Królestwo Serbów, Chorwatów i Słoweńców (SHS). Składały się na nie trzy organizmy państwowe - Królestwo Serbii, Królestwo Czarnogóry oraz Rada Narodowa Serbów, Chorwatów i Słoweńców – tj. ziemie zamieszkałe przez Południową Słowiańszczyznę w ramach cesarstwa Habsburgów (do 1918 roku). Formalnie władzę sprawował król serbski Piotr I Karadjordjević, faktycznie rządził regent w stylu zbliżonym do absolutyzmu – jego syn Aleksander, król od 1921 roku.

Główna rola w przygotowaniu projektu konstytucji przypadła **serbskiej partii radykalnej** Nikoły Pasicia. Jej politycy głosili hasła przyłączenia ziem dawnej monarchii habsburskiej jako nierozdzielnej części do Serbii. **Kluczowy spór odnosił się do ustroju terytorialnego nowego organizmu państwowego**: politycy serbscy skupieni wokół dworu królewskiego optowali za państwem scentralizowanym. Opozycja złożona z polityków słoweńskich, chorwackich oraz serbskich (z dawnych Austro-Węgier) postulowała zapewnienie niezależności gospodarczej poszczególnych ziem oraz prawa do szerokiego samorządu lokalnego w wariacie państwa federalistycznego. Na posiedzeniu parlamentu w dniu 28 czerwca 1921 roku została uchwalona **pierwsza konstytucja państwa jugosłowiańskiego**.

Bardzo szczegółowe regulacje odnośnie administracji terenowej znajdujemy w przywołanej konstytucji. **Ustrojodawca stanowił, iż administrację w Królestwie wykonywały szczeble obwodowe, okręgowe, powiatowe oraz gminne**. Podział na obwody był ustalany na podstawie regulacji ustawowych. Wymieniano następujące kryteria ich kreowania: warunki naturalne, społeczne i ekonomiczne. Dopuszczano możliwość połączenia mniejszych jednostek administracyjnych. Zgromadzenia obwodów zainteresowanych winny podjąć ostateczną decyzję. Nowa jednostka nie może liczyć więcej niż 800 tysięcy mieszkańców. Na czele administracji w obwodzie stał wielki żupan pochodzący z nominacji królewskiej. Do jego kompetencji należało zarządzanie kwestiami państwowymi przy udziale organów państwowych.

Uchwalenie konstytucji z 1921 roku oznaczało likwidację rządów krajowych (*zemaljske vlade*). Jednocześnie w ich miejsce zostały powołane tymczasowe zarządy prowincjonalne (*pokrajinske vlade*). Na ich czele stali namiestnicy. Przełomowym momentem w kształtowaniu administracji terenowej było uchwalenie ustawy z dnia 26 marca 1922 roku o podziale administracyjnym. Wówczas zarządy prowincjonalne przekazały część swoich uprawnień ministrom, a pozostałe kompetencje – wielkim żupanom oraz samorządom okręgowym (*oblasnim samoupravom*). Ustawodawca wprowadzał podział państwa jugosłowiańskiego na 33 okręgi (*oblasti*). Zaznaczyć w tym miejscu należy, iż mimo formalnego zerwania z podziałem państwa na kraje historyczne, brano pod uwagę tradycje historyczne poszczególnych ziem. Sytuacja powyższa utrzymała się do roku 1929.

Po zamachu stanu dokonanym przez ówczesnego władcę – Aleksandra I (październik 1929 roku) wprowadzono istotne **zmiany centralizacyjne**. Jednym z ich wyrazów była zmiana nazwy państwa na Królestwo Jugosławii. Z kolei reforma podziału terytorialno-administracyjnego wprowadzona w 1931 roku zrywała więzi natury historycznej. W miejsce 33 okręgów ukształtowano strukturę złożoną z 9 banowin i jednego okręgu stołecznego (belgradzkiego). Banaty przybrały nazwy pochodzące od rzek: drawska, sawska, wrbaska, primorska, zetska, dunajska, morawska i wardarska. Banowiny były wzorowane na strukturze francuskich departamentów.

Socjalistyczna Jugosławia (1945-1991)

Po drugiej wojnie światowej władzę w państwie jugosłowiańskim przejęła partia komunistyczna kierowana przez Josipa Broza (Tito). Z punktu widzenia rozwiązań prawnych można było wyróżnić kilka etapów kształtowania systemu i ustroju rad terenowych – od organów walki o narodowe i społeczne wyzwolenie do organów jugosłowiańskiego modelu społecznego samorządu lokalnego. Pierwszy etap obejmował lata 1941-1946; drugi – lata 1946-1952; trzeci – lata 1953-1963, czwarty – lata 1963-1974, a ostatni – lata 1974-1990.

Jugosłowiański administratywista S. Popović wyróżniał w socjalistycznej Jugosławii **dwa podstawowe okresy kształtowania administracji państwowej**. Pierwszy nazywał okresem „administracyjnego zarządu” i charakteryzował się rozbudową uprawnień organów administracji. Trwał on od 1944 roku do 1950. Drugi okres został zdefiniowany jako okres „socjalistycznej demokracji samorządowej”. Za jego cechy wspólne uznawał: przekazywanie zadań administracji państwowej poszczególnym organizacjom ludzi pracy oraz kształtowanie „zarządu społecznego”. Okres powyższy był również określany jako okres „deetatyzacji kulturalno-politycznych funkcji państwa”.

W 1955 roku przeprowadzono w Jugosławii reformę administracyjną, której zadaniem było ograniczenie jednostek lokalnych. W ciągu czterech lat (okres 1955-1959) liczba gmin uległa zmniejszeniu z 1479 do 836.

W 1963 roku mapa administracyjna przedstawiała się następująco:

- Serbia – 217 gmin,
- Chorwacja – 111,
- Bośnia i Hercegowina – 106,
- Słowenia – 66,
- Macedonia – 61,
- Czarnogóra – 20.

Po kolejnych trzynastu latach (1976 rok) liczba gmin uległa kolejnej redukcji:

- Serbia – 179, w tym w Wojwodinie – 44 oraz w Kosowie – 22,
- Chorwacja – 105,
- Bośnia i Hercegowina – 106,
- Słowenia – 60,
- Macedonia – 30,
- Czarnogóra – 20.

Średnio ludność gminy wahała się (pod koniec lat 70) w granicach 40 tysięcy mieszkańców, a średnia powierzchnia wynosiła 512 km kw. W praktyce ustrojowej socjalistycznej Jugosławii (a przypomnieć należy, iż Serbia była w latach 1945-1991) jedną z jej republik związkowych) zaznaczyła się silna tendencja do zmniejszania liczby gmin. Zjawisko powyższe było oficjalnie uzasadniane koniecznością wzmocnienia gmin poprzez formowanie jednostek terytorialnych, które były zdolne do zarządzania kwestiami lokalnymi. Dokonując porównania gmin jugosłowiańskich z okresu państwa federalnego (obszar, liczba ludności) z innymi państwami Europy dostrzec należy prymat jednostek omawianego państwa bałkańskiego. Należały one do największych zarówno pod względem obszaru, jak i liczby ludności.

Niezależna Republika Serbii (2006-)

Regulacje konstytucyjne władz lokalnych w Republice Serbii znajdziemy w rozdziale siódmym ustawy zasadniczej z 2006 roku zatytułowanym *Organizacja terytorialna*. Ustrojodawca stanowi w nim, iż obywatelom Republiki przysługuje prawo do tworzenia okręgów autonomicznych oraz do samorządności lokalnej. Prawo to jest wykonywane w sposób bezpośredni, bądź przez reprezentantów wybranych w wolnych i demokratycznych wyborach (art. 176 Konstytucji). Jednostkom samorządu lokalnego oraz okręgu autonomicznego przypisano zadania lokalne i regionalne, które nie zostały zastrzeżone dla kompetencji Republiki (art. 177 Konstytucji).

Regulacje ustawowe dotyczące władz lokalnych w Republice Serbii znajdziemy w ustawach: o podziale terytorialnym, o samorządzie lokalnym, o wyborach lokalnych oraz o ustroju miasta Belgradu. Wszystkie przedmiotowe ustawy zostały uchwalone przez Skupsztinę Republiki Serbii na posiedzeniu w dniu 27 grudnia 2007 roku.

Ustawa zasadnicza stanowi, iż jednostkami samorządu lokalnego w Republice Serbii są: **gminy, miasta oraz Miasto Belgrad** (wydzielone jako odrębna jednostka). Jednocześnie ustrojodawca zastrzega, iż terytorium jednostek samorządowych oraz siedziby ich władz określi oddzielna ustawa. Ustanowienie, znoszenie oraz zmiana granic jednostek samorządowych jest możliwe tylko w drodze referendum lokalnego (art. 189 Konstytucji). Konstytucja Republiki Serbii nie przewiduje utworzenia ponadgminnego szczebla samorządu lokalnego.

W Republice Serbii funkcjonowało na początku 21 stulecia 161 gmin oraz stolica Belgrad i cztery miasta: Novi Sad, Niš, Kragujevac oraz Pristina. Należy zwrócić uwagę na proces konsolidacji podstawowego szczebla lokalnego – o ile w 1878 roku gmin było ponad 2000, w latach 90. XX wieku liczba ta spadła do 190. Wedle obecnych danych (z 2020 roku) **liczba jednostek samorządowych w Republice wynosi 174, z czego 145 gmin, 28 miast oraz miasto stołeczne Belgrad**. Średnia liczba mieszkańców gminy serbskiej wynosi około 50 000 mieszkańców, co wskazuje na **duże jednostki lokalne**.

Profesor prawa z Uniwersytetu w Niszu Dejan Vučetić zauważa, iż ustrojodawca Serbii zastosował dość **oryginalny sposób określenia kompetencji samorządu lokalnego – poprzez połączenie klauzuli generalnej z zasadą pozytywnej enumeracji**. Warto zauważyć, iż ustrojodawca Serbii podaje dość szeroki katalog uprawnień władz lokalnych.

Zalicza do nich kwestie:

- uchwalania planu rozwoju, budżetu, corocznych bilansów finansowych;
- dbania o rozwój wspólnoty samorządowej;
- regulowania kwestii zabudowania przestrzennego oraz lokali użytkowych;
- budowy, utrzymywania oraz korzystania z obiektów użyteczności publicznej (dróg, ulic);
- zaspakajania lokalnych potrzeb z zakresu: kultury, oświaty, zdrowia i pomocy społecznej, sportu, rzemiosła, turystyki, ochrony środowiska itp.;
- wykonywania ustaw i innych aktów prawnych władz republikańskich odnoszących się do funkcjonowania samorządu lokalnego;
- tworzenia administracji lokalnej;
- wykonywania innych czynności wynikających z ustaw oraz Konstytucji.

Jednocześnie ustrojodawca serbski nakłada na władze lokalne **obowiązek przestrzegania praw mniejszości etnicznych** (art. 190 Konstytucji).

Ustawa zasadnicza stanowi, iż **najwyższym aktem prawnym jednostki samorządowej jest statut**. Obowiązek uchwalenia statutu spoczywa na organie stanowiącym (odpowiedniej radzie gminy bądź miasta). Do kompetencji organów stanowiących ustrojodawca serbski zalicza także m.in.: przyjęcie budżetu, uchwalenie planu rozwoju społeczno-gospodarczego danej jednostki, zatwierdzanie miejscowym planów zagospodarowania przestrzennego oraz zarządzenie lokalnego referendum (art. 191 Konstytucji).

Konstytucja Republiki Serbii reguluje także kwestie **nadzoru nad jednostkami samorządowymi**. Rząd Republiki został wyposażony w prawo kontrolowania zgodności aktów prawa miejscowego z Konstytucją bądź ustawami. Drugim środkiem nadzorczym w jaki został wyposażony Rząd Republiki jest możliwość rozwiązania rady, w przypadkach określonych regulacjami prawnymi. Interesującym rozwiązaniem jest konieczność – w przypadku rozwiązania rady – utworzenia tymczasowego organu stanowiącego w danej jednostce lokalnej, z uwzględnieniem politycznej oraz etnicznej kompozycji rozwiązanej rady (art. 192 Konstytucji).

Ustawa o podziale terytorialnym stanowi, iż gmina jest jednostką samorządu lokalnego, która liczy nie mniej niż 10 000 mieszkańców. Tylko w uzasadnionych przypadkach – przy uwzględnieniu kwestii geograficznych, historycznych czy ekonomicznych – mogą zostać utworzone mniejsze gminy. Wniosek w sprawie podziału, likwidacji oraz zmian granic gminy może zostać zgłoszony przez radę gminy, bądź przez grupę co najmniej 10 % wyborców danej jednostki lokalnej. Decyzja ostateczna w powyższej sprawie zapada w drodze referendum lokalnego, większością głosów osób biorących w nim udział. Odnośnie statusu miasta jako jednostki samorządu lokalnego ustawodawca serbski określa miasto jako ekonomiczne, administracyjne, geograficzne centrum liczące co najmniej 100 000 mieszkańców. W przypadkach uzasadnionych przesłankami ekonomicznymi, geograficznymi oraz historycznymi jest dopuszczalne przyznanie statusu miasta mniejszym ośrodkom.

Najwyższa władza w jednostce lokalnej należy do **organu stanowiącego w postaci rady gminnej lub rady miejskiej**. Jej kadencja została określona przez ustawodawcę na 4 lata.

Do kompetencji rady zaliczamy następujące kwestie:

1. uchwalanie statutu, regulaminu organizacyjnego;
2. stanowienie o budżecie i przyjmowanie sprawozdania z jego wykonania;
3. podejmowanie decyzji o stawkach podatków oraz opłat lokalnych;
4. przyjmowanie planu rozwoju społeczno-gospodarczego;
5. uchwalanie planów zagospodarowania przestrzennego;
6. zarządzanie lokalnego referendum;
7. podejmowanie decyzji personalnych odnośnie wyższego personelu administracyjnego.

Rada obraduje na posiedzeniach zwyczajnych oraz nadzwyczajnych. Te pierwsze muszą być zwoływane przez przewodniczącego przynajmniej raz na kwartał. Drugi rodzaj posiedzeń jest natomiast zwoływany na wniosek trzech podmiotów: burmistrza, zarządu oraz grupy radnych w liczbie $1/3$ składu danej rady.

Liczba radnych jest ustalona w statucie jednostki lokalnej, jednak ustawodawca precyzuje, iż nie może ona być mniejsza od 19 a większa od 75. W przypadku rady miejskiej ustawodawca stanowi, iż liczba radnych jest określana w statucie miasta. Rada miejska nie może liczyć jednak więcej niż 80 radnych. Posiedzenia rady zwołuje jej przewodniczący. Jednak w przypadku wniosku o posiedzenie nadzwyczajne przewodniczący rady jest zobowiązany podjąć stosowną decyzję w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku. Równocześnie termin nadzwyczajnego posiedzenia nie może być późniejszy niż 15 dni od dnia złożenia stosownego wniosku. Sesje rady są generalnie jawne, ustawodawca przewiduje jednak utajnienie obrad ze względów bezpieczeństwa albo innych ważnych względów przewidzianych ustawowo. Posiedzenie rady jest ważne w przypadku uczestnictwa w nim co najmniej połowy ustawowej liczby radnych. Jeżeli przepisy nie stanowią inaczej, do podjęcia decyzji wymagana jest większość spośród biorących udział w głosowaniu. Natomiast w przypadku głosowania budżetu, statutu, planów zagospodarowania przestrzennego, rada podejmuje decyzje kwalifikowaną większością ustawowej liczby radnych.

Na czele rady stoi **przewodniczący**, do którego uprawnień należy zaliczyć zwoływanie posiedzeń, prowadzenie obrad, ustalanie porządku obrad. Przewodniczący rady jest wybierany na wniosek grupy co najmniej $1/3$ statutowego składu rady na okres 4 lat. Do dokonania wyboru wymagane jest uzyskanie poparcia większości głosów ustawowej liczby radnych. Na wniosek przewodniczącego rada wybiera jego zastępców (przy czym ustawodawca nie określa ich liczby).

Kwestie administracyjno-biurowe należą do kompetencji sekretarza rady. Jest on wybierany przez radę na wniosek przewodniczącego. Ustawodawca określa jego kadencję na 4 lata, przy czym może być ponownie wybrany tylko raz. Regulacje ustawowe stawiają wymóg legitymowania się przez sekretarza wykształceniem prawniczym oraz co najmniej 3-letnim doświadczeniem zawodowym w administracji publicznej.

Zadania organu wykonawczego pełnią wójt/burmistrz (*predsednik opštine/gradonačelnik*) oraz zarząd. Wybór wójta jest przeprowadzany na posiedzeniu rady spośród jej członków. Dokonanie wyboru następuje większością głosów ustawowego składu rady. Do przedłożenia kandydatury wójta radzie jest uprawniony jej przewodniczący. Z kolei na wniosek złożony przez wójta, radni wybierają jego zastępcę.

Uprawnienia wójta obejmują zadania z zakresu:

1. reprezentowania gminy na zewnątrz;
2. wykonania budżetu gminnego;
3. udzielanie informacji na wniosek radnych;
4. przewodniczenie i koordynacja pracy zarządu gminnego;
5. wykonywanie innych zadań wynikających ze statutu lub ustaw.

W skład zarządu gminnego wchodzi – oprócz wójta i jego zastępcy – członkowie wybrani przez radę w liczbie określonej przez statut. Ustawodawca stanowi, iż liczba członków zarządu nie może przekraczać 11 osób. Członkowie zarządu nie mogą zasiadać w radzie, ich mandat w momencie wyboru automatycznie wygasa. Zarząd jest uprawniony do podejmowania wiążących decyzji większością głosów od statutowej ich liczby.

Do zadań realizowanych przez zarząd należą:

1. przedkładanie radzie projektów statutu, budżetu oraz innych aktów prawnych;
2. wykonywanie decyzji podjętych przez radę;
3. ponoszenie odpowiedzialności za wykonanie zadań zleconych przez władze krajowe i okręgowe.

W przypadku nie uchwalenia przez radę gminy budżetu, do kompetencji zarządu należy opracowanie stosownego przewidywania budżetowego.

Odwołanie wójta przez radę gminy może nastąpić na pisemny wniosek radnych (w liczbie 1/3 statutowej wielkości). Stosowny wniosek jest rozpatrywany po 15 dniach od jego przedłożenia w radzie. W przypadku jego odrzucenia ponowny wniosek nie może być zgłoszony w ciągu kolejnych sześciu miesięcy.

Oddzielnym organem administracyjnym jest urząd gminny (urząd miasta). Na jego czele stoi naczelnik, powoływany przez zarząd danej jednostki samorządowej w drodze otwartego konkursu na okres 5 lat. Kandydat na naczelnika musi posiadać wyższe wykształcenie prawnicze oraz co najmniej 5 letni staż w administracji publicznej.

Regulacje ustawowe przewidują **trzy formy lokalnej demokracji bezpośredniej**. Należy wymienić w tym kontekście: inicjatywę obywatelską, zebranie mieszkańców oraz referendum lokalne. Inicjatywa obywatelska musi obejmować zadania realizowane przez daną jednostkę samorządową. Liczbę wymaganych podpisów reguluje statut, przy czym nie może być mniejsza niż 5% wyborców. Ustawodawca stanowi, iż rada musi udzielić odpowiedzi na wniesioną inicjatywę w ciągu 60 dni od dnia jej przedłożenia. Z kolei zebranie mieszkańców może zaprezentować oczekiwania względem rady, a rada musi w ciągu 60 dni ustosunkować się do przedstawionej przez mieszkańców propozycji. Dokładny tryb zwołania zabrania, jego porządek oraz procedury określa statut jednostki. Natomiast z wnioskiem o przeprowadzenie referendum lokalnego może wystąpić rada gminy oraz grupa co najmniej 10% wyborców.

Rada jest związana treścią wniosku mieszkańców i w przypadku jego zgodności z prawem nie może dokonywać w nim zmian. Referendum lokalne jest wiążące w przypadku uczestnictwa w nim co najmniej połowy uprawnionych do głosowania.

Warto nadmienić, iż **ustrój stolicy określa odrębna ustawa – ustawa o mieście Belgradzie**. Zgodnie z jej regulacjami, organami władzy w mieście są: Rada Miasta, Burmistrz Belgradu oraz Zarząd Miasta. Ustawodawca stanowi, iż rada miejska w stolicy jest najliczniejsza i liczy 110 radnych. Rada miasta – na wniosek Burmistrza Belgradu – wybiera 13 członków Zarządu Miasta. Trzeba jednocześnie podkreślić, iż ustawodawca nie definiuje granic miasta, w tym zakresie odsyła do regulacji statutowych.

Zasady prawa wyborczego do organów samorządu lokalnego reguluje ustawa z grudnia 2007 roku. Stanowi ona, iż kadencja władz samorządowych trwa 4 lata. Elekcja radnych zostaje przeprowadzona najpóźniej na 30 dni przed zakończeniem kadencji dotychczasowej rady. Prawo zgłoszenia listy z kandydatami na radnych przysługuje: partiom politycznym, koalicjom partyjnym, innym organizacjom społeczno-politycznym oraz grupom wyborców (liczącej co najmniej 200 wyborców w danej jednostce lokalnej). Natomiast w przypadku gmin liczących powyżej 20 000 mieszkańców lista zgłoszona przez grupę wyborców musi być poparta co najmniej 30 podpisami dla każdego z kandydatów. Wybory lokalne są zarządzane przez przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego. Jednocześnie ustawodawca reguluje, iż od dnia rozpisania elekcji do dnia przeprowadzenia głosowania nie może upłynąć mniej niż 45 dni, a nie więcej niż 90 dni. Ustawodawca określa również minimalną liczbę kandydatów na liście wyborczej, jest ona ustalona na 1/3 mandatów pozostających do obsadzenia.

Organami odpowiedzialnymi za przygotowanie i przeprowadzenie elekcji jest gminna oraz obwodowe komisje wyborcze. Interesującym rozwiązaniem jest dokonanie podziału wśród członków komisji – na stałych (etatowych) oraz delegowanych. Jednocześnie regulacje ustawowe stanowią, iż reprezentanci jednej partii politycznej oraz koalicji partyjnej nie mogą stanowić więcej niż połowy składu danej komisji wyborczej.

Wyborca głosuje osobiście (regulacje nie przewidują instytucji pełnomocnika), poprzez zaznaczenie w kółku liczby porządkowej listy wyborczej, którą obdarza zaufaniem. W podziale mandatów uczestniczą tylko te listy wyborcze, na które padło **co najmniej 5% głosów**. System przeliczania głosów na mandaty oparty został na **zasadzie d'Hondta**. Gminna komisja wyborcza jest obowiązana ogłosić wyniki wyborów w ciągu 24 godzin od zamknięcia lokali wyborczych.

Praktyka funkcjonowania samorządów

Politykę rządu wobec władz samorządowych po 1990 roku podzielić można na dwa etapy. Lata dziewięćdziesiąte charakteryzowały się autorytarnym i centralistycznym modelem sprawowania władzy w państwie. Zasadnicze zmiany nastąpiły po tzw. Buldożerowej rewolucji w październiku 2000 roku. Podstawowe regulacje odnoszące się do władz lokalnych pochodziły z pierwszej konstytucji Serbii uchwalonej w 1990 roku. Praktyka życia politycznego pozostawiała wiele do życzenia w przedmiotowym zakresie. Obóz ówczesnej władzy skupiony wokół prezydenta Slobodana Miloševicia torpedował decyzje władz administracji samorządowej, niezgodnych z polityką rządzących postkomunistów. Kolejne gabinety Zorana Djindjicia i Vojislava Koštunicy deklarowały w oficjalnych wypowiedziach zmianę podejścia do funkcjonowania samorządów lokalnych. Zasadnicze zmiany zostały przeprowadzone w grudniu 2007 roku, gdy ówczesny rząd wniósł do Skupsztiny (nazwa parlamentu Serbii) pakiet ustaw samorządowych.

O niskim poziomie decentralizacji finansów publicznych w Serbii świadczyły dane o udziale wydatków lokalnych w wydatkach ogólnopaństwowych, w 2000 roku wynosiły one 13,5 % w skali Republiki Serbii oraz 9,9 w skali Federacyjnej Republiki Jugosławii.

Ważnym momentem w kształtowaniu się realnej autonomii lokalnej były wybory samorządowe w listopadzie 1996 roku. W trzynastu największych miastach przyniosły one sukces opozycyjnej wobec prezydenta Slobodana Miloševića koalicji demokratycznych ugrupowań „Zajedno”. Władze początkowo kwestionowały rezultaty, potem nawet próbowały unieważnić. Dopiero pod naciskiem polityków europejskich dyktator uznał rezultaty – po trwających trzy miesiące -demonstracjach ulicznych. W efekcie 21 lutego 1997 roku rada miejska w Belgradzie wybrała jednego z liderów opozycji – Zorana Djindjicia – na pierwszego niekomunistycznego burmistrza miasta od 1944 roku.

Pierwsze wybory lokalne po demokratycznym przełomie (2000 rok) w Republice Serbii odbyły się we wrześniu 2004 roku. Największy sukces odnotowała Partia Demokratyczna (DS) oraz Serbska Partia Radykalna (SRS), choć sondaże przedwyborcze wskazywały na większe poparcie dla radykałów. Trzecim ugrupowaniem była z kolei Demokratyczna Partia Serbii (DSS) ówczesnego premiera Vojislava Koštunicy. W Belgradzie burmistrzem został wybrany reprezentant DS Nedžad Bogdanović (ok. 33%), który odniósł zwycięstwo nad przedstawicielem SRS Aleksandra Vucicia (ok. 29%). Demokraci stanęli na czele 22 gmin, z kolei radykałowie – na czele 19, ich reprezentant został burmistrzem Novego Sadu. Wynik wyborów lokalnych był komentowany jako porażka DSS. Reprezentanci tej głównej rządowej partii objęli stanowiska burmistrzów w 10 gminach, ale w żadnym z czterech głównych miast Republiki.

Kwestie finansów lokalnych

Kwestie finansowania władz samorządów reguluje ustawa o finansach władz lokalnych z 2006 roku. Ustawodawca stanowi, iż środki budżetowe jednostki lokalnej pochodzić mogą z bezpośrednich i pośrednich źródeł; transferów z budżetu centralnego; pożyczek i innych form przewidzianych prawnie.

Do bezpośrednich źródeł dochodowych ustawodawca zalicza:

- podatek od majątku (bez uwzględniania przenoszenia praw oraz dziedziczenia i darowizn),
- opłatę administracyjną,
- opłatę miejscową,
- opłatę za usługi komunalne,
- opłatę za korzystanie z placu budowy,
- opłatę za rzecz ochrony środowiska i jego rozwoju,
- opłatę za czynności wydawania koncesji przez administrację samorządową.

Do tych dochodów zalicza się również środki pieniężne z kar za naruszanie przepisów odpowiednich władz lokalnych, dochody osiągane przez jednostki organizacyjne powołane przez władze samorządowe, odsetki od środków finansowych należących do jednostki lokalnej, darowizny i zapisy oraz inne dochody przewidziane w regulacjach prawnych.

Z kolei do grupy transferów z budżetu państwa może być zaliczana subwencja wyrównawcza. Przysługuje ona jednostkom lokalnym osiągającym przychód podatkowy liczony *per capita* mniejszy niż 90% uśrednionego, założonego w budżecie przychodu w jednostce lokalnej Republiki Serbii. Wskazany powyżej algorytm nie obejmuje miast Republiki, których przychody roczne są największe i nie wymagają zatem wsparcia ze środków państwa.

Konkluzje

Podsumowując funkcjonowanie samorządowych władz lokalnych w Serbii należy zwrócić uwagę na tradycje własnej państwowości i okres tworzenia Jugosławii. W tym miejscu należy odwołać się do przykładu jugosłowiańskiego, w którym po zerwaniu bliskich relacji z ZSRR w 1948 roku, poszukiwano własnych rozwiązań ustrojowych. Takim modelem zarządzania zarówno w aspekcie politycznym i społeczno-gospodarczym miał być tzw. system samorządowy.

Mimo licznych modyfikacji podejmowanych przez kolejne dekady (praktycznie do końca lat 80.) politycy jugosłowiańscy nie potrafili rozwiązać swoistej „kwadratury koła” – jak zarządzać w samorządowych strukturach przy utrzymaniu monopolu ugrupowania komunistycznego. Wprowadzanie realnych rozwiązań samorządowych stało się możliwe po wielopartyjnych wyborach przeprowadzanych w poszczególnych republikach federacji jugosłowiańskiej w 1990 roku. Proces powyższy jednak został przytłumiony przez postulaty natury narodowościowej i nie pozwalał na obserwację trwałych tendencji rozwojowych w obliczu rozpadu państwa federalnego. Należy jednakże odnotować, iż niektóre państwa postjugosłowiańskie nawiązywały do rozwiązań systemu samorządowego (Słowenia oraz Macedonia).

Polityka rządu względem samorządów lokalnych po 1990 roku nie układa się w jednolity i stabilny obraz, co należy odnotować pesymistycznie. Rządy lat 90-tych stosowały politykę zmierzającą do pełnej centralizacji posunięć władz terenowych, zgodnie z wizją państwa autorytarnego. Z kolei pewne zmiany nastąpiły po przejęciu władzy w państwie przez ugrupowania demokratyczne i prozachodnie (jesień 2000 roku). Z tego okresu pochodzą główne regulacje prawne natury zarówno konstytucyjnej (2006), jak i ustawowej (2007). Obecny obóz rządowy skupiony wokół prezydenta Aleksandra Vučića znowu – co należy podkreślić dość pesymistycznie – stosuje tendencje centralistyczne i klientelistyczne względem administracji samorządowej.

Literatura przedmiotu:

Zakon o lokalnoj samoupravi; Sl. Glasnik RS br. 129/2007

Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije, Sl. Glasnik RS br. 129/2007

Ustav Republike Srbije, Sl. Glasnik RS br. 1/2006

Službene novine br.92 z 1922

Konstytucja Królestwa Serbów, Kroatów i Słoweńców, [w:] *Nowe konstytucje*, [oprac.] J. Makowski, Warszawa 1925

D. Bilandžić, *Historija Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije. Glavni procesi 1918-1985*, Zagreb 1985

M. Błażejczyk, *Rady i administracja terenowa w Socjalistycznej Federacyjnej Republice Jugosławii*, [w:] *Rady i administracja terenowa socjalistycznych państw europejskich*, [red.] J. Starościak, Warszawa 1965

J. Buszko, *Słowiańskie państwa bałkańskie w latach 1870-1914*, Warszawa 1957

B. Petranović, *Istorija Jugoslavije 1918-1988*, vol. 1-3, Beograd 1988

V. Petrov, D. Simović, *Ustavno Pravo*, Beograd 2021

T. Szymczak, *Jugosławia-państwo federacyjne*, Łódź 1982

R. Thomas, *The Politics of Serbia in the 1990s*, New York 1999

D. Vučetić, *The most important changes in Serbia system of territorial decentralization*, „*Facta Universitatis*”, Series: Law and Politics, vol. 5, nr 1, Niš 2007

O AUTORZE

Jacek Wojnicki – jest profesorem na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Katedra Systemów Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

Warszawa, sierpień 2023

www.frdl.org.pl

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Edwarda Jelinka 6, 01-646 Warszawa