



OPINIE I KOMENTARZE FRDL SAMORZĄD TERYTORIALNY NA ŚWIECIE

nr 12/2023

SAMORZĄD LOKALNY W REPUBLICIE SŁOWENII

Prof. dr hab. Jacek Wojnicki

Słowenia położona jest w południowej części Europy na styku Półwyspu Bałkańskiego i Apenińskiego, u podnóża Alp, z jednoczesnym dostępem do Adriatyku. Należy do grupy państw powstałych w wyniku rozpadu federacji jugosłowiańskiej w 1991 roku. Powierzchnia kraju wynosi ponad 20 tysięcy km kw. Państwo graniczy z Chorwacją, Węgrami, Austrią. Liczba ludności Słowenii wynosiła w 2022 roku około 2 milionów obywateli. Średnia gęstość zaludnienia wynosi 95 osób na km kw. Prawie połowa ludności Republiki zamieszkuje w miastach. Największym miastem oraz stolicą jest Ljubljana, nazywana również „małym Wiedniem”. Mieszka w niej około 300 tysięcy ludności. Inne wielkie miasta to: Maribor, Celje, Koper, Kanj.

1. Tradycje samorządowe

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, bezpośrednio przed 1918 rokiem, posiadała własną państwowość oraz modele administracji terenowej. Państwo jugosłowiańskie powstało 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).

2. Czasy Królestwa Jugosławii (1918-1941)

Główna rola w przygotowaniu projektu konstytucji przypadła serbskiej partii radykalnej Nikoły Pasicia. Jej politycy głosili hasła przyłączenia do Serbii ziem dawnej monarchii habsburskiej jako nierozdzielnej części. Opozycja złożona z polityków słoweńskich, chorwackich oraz serbskich (z dawnych Austro-Węgier) postulowała zapewnienie niezależności gospodarczej poszczególnych ziem oraz prawo do szerokiego samorządu lokalnego. Postulaty polityków słoweńskich oraz chorwackich były skierowane w stronę ukształtowania państwa federalnego.

Na posiedzeniu parlamentu w dniu 28 czerwca 1921 roku została uchwalona pierwsza konstytucja państwa jugosłowiańskiego. Konstytucja (*vidovdanski ustav*) definiowała Królestwo Serbów, Chorwatów i Słoweńców jako monarchię dziedziczną. Proklamowała istnienie jednego narodu, posługującego się językiem serbsko-chorwacko-słoweńskim (był to sztuczny twór, bowiem język słoweński różnił się od języka serbsko-chorwackiego).

W konstytucji znajdujemy bardzo szczegółowe regulacje odnośnie administracji terenowej. 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; w tej sprawie zgromadzenia obwodów zainteresowanych winny podjąć ostateczną decyzję. Nowa jednostka nie mogła jednak liczyć więcej niż 800 tysięcy mieszkańców. Konstytucja stanowiła, iż jednostki samorządu lokalnego dysponują rocznymi budżetami. Gospodarcze kierownictwo samorządów podlegało kontroli ze strony ministra finansów oraz Izby Obrachunkowej. Szczegóły nadzoru finansowego regulowała odrębna ustawa. (art. 96)

Organami administracji na szczeblu obwodu były: sejmik obwodowy oraz komitet obwodowy. Zarówno sejmik na szczeblu obwodowym, jak i powiatowym, wybierały przewodniczącego, którego zadaniem było sprawowanie kierownictwa na posiedzeniach plenarnych. Sejmiki wybierały także komitety, odpowiednio – na szczeblu obwodowym i powiatowym. Regulacje ustawowe mogły przewidywać wspólne urzędy dla tych samych kompetencji Państwa i samorządów na szczeblu obwodowym. Zwierzchnikiem administracji państwowej w obwodzie był wielki żupan, pochodzący z nominacji królewskiej. Do jego kompetencji należało zarządzanie kwestiami państwowymi przy udziale organów państwowych. (art. 95) Wyjątkiem były kwestie podlegające pod specjalne urzędy państwowe zgrupowane w jednym lub kilku obwodach. Ustrojodawca odsyłał do regulacji ustawowej w zakresie spraw z zakresu Państwa będących w kompetencjach wielkiego żupana – jednakże po zasięgnięciu rady danego komitetu obwodowego. Odrębna ustawa regulowała kwestie organizacji i kompetencji ciał samorządowych na szczeblu gminy, powiatu i obwodu. (art. 98)

Ustrojodawca stanowił, iż władza administracyjna Państwa sprawowała kontrolę nad kwestiami władz lokalnych poprzez wielkiego żupana i poprzez specjalne organy fachowe. (Izby Obrachunkowe). Wielki żupan miał prawo do zawieszenia wykonania każdej uchwały organu samorządowego, niezgodnej z regulacjami konstytucyjnymi i ustawowymi lub rozporządzeniami obwodowymi. Przeciw decyzji wielkiego żupana można było wnieść zażalenie do Rady Stanu w przepisowo określonym terminie. W przypadku braku orzeczenia przez Radę Stanu w terminie miesiąca od daty otrzymania skargi, decyzja nabierała mocy urzędowej. (art. 101) Konstytucja stanowiła jednocześnie, iż dla rozstrzygnięcia sporów administracyjnych ustanawia się sądy administracyjne. Regulacje odrębne ustalały siedzibę, kompetencje i organizację sądów. (art. 102)

Uchwalenie konstytucji z 1921 roku oznaczało likwidację rządów krajowych (*zemaljske vlade*). Jednocześnie w ich miejsce zostały powołane tymczasowe zarządy prowincjonalne (*pokrajnske 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*). Ziemie słoweńskie należały do okręgu mariborskiego oraz ljubjanskiego. Mimo formalnego zerwania z podziałem państwa na kraje historyczne, brano pod uwagę tradycje historyczne poszczególnych ziem. Sytuacja powyższa utrzymała się do roku 1929.

Wielcy żupani jako naczelnicy obwodów administracyjnych zostali podporządkowani prawnie ministrom. Na mocy rozporządzenia monarchy z dnia 26 kwietnia 1922 roku utworzono 33 obwody, z czego 17 znajdowało się na ziemiach Serbii, 6 – w Bośni i Hercegowinie, 4 – w Chorwacji i Sławonii, 2 – w Słowenii i Dalmacji oraz jeden – w Czarnogórze i Wojwodinie.

Zamach styczniowy z 1929 roku dokonany przez króla Aleksandra I ratował organizm państwowy oraz miał służyć zachowaniu wpływów elit politycznych skupionych wokół dworu. Wyrazem powyższej tendencji była zmiana nazwy państwa na Królestwo Jugosławii, dokonana 3 października 1929 roku. Z kolei reforma podziału terytorialno-administracyjnego zrywała więzi natury historycznej. W miejsce 33 okręgów ukształtowano strukturę złożoną z 9 banowin i jednego okręgu stołecznego (belgradzkiego). Banowiny przybrały nazwy pochodzące od rzek: drawska, sawska, wrbaska, primorska, zetska, dunajska, morawska i wardarska. Banowiny były wzorowane na strukturze francuskich departamentów. Ziemie słoweńskie znalazły się w banowinie drawskiej.

3. Socjalistyczna Jugosławia (1945-1990)

W ramach tzw. Titowskiej Jugosławii utworzono sześć pełnoprawnych republik; jedną z nich była Ludowa Republika Słowenii ze stolicą w Ljublanie. W pierwszym okresie – tworzenia podstaw tzw. demokracji ludowej kształtowano aparat terenowy administracji na bazie rozwiązań dotychczas obowiązujących w danym państwie Europy Środkowej i Wschodniej. Były to zazwyczaj modele zakładające dualizm administracji państwowej, opartej na równoczesnym funkcjonowaniu administracji rządowej i samorządowej. Kolejnym etapem – wspólnym dla omawianej grupy państw – było kształtowanie systemu rad narodowych jako terenowych organów przedstawicielskich ludu pracującego. Odmienny model uformował się natomiast w państwie jugosłowiańskim, tworzonym przez elitę komunistyczną skupioną wokół marszałka Josipa Broz-Tito. Struktury władz terenowych w Jugosławii ukształtowane zostały na bazie terenowych rad i komitetów narodowowyzwoleńczych. Początkowo struktury powyższe powiązane z komunistycznym ruchem partyzanckim działały w podziemiu, ale od listopada 1943 roku zdobywały kolejne przyczółki, aż do maja 1945 roku (tereny Słowenii i Chorwacji).

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.

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. Wskazana liczba gmin utrzymała się do początku lat 90., czyli do rozpadu federacji jugosłowiańskiej.

Ostatnia konstytucja jugosłowiańska z 1974 roku wprowadzała istotne zmiany w funkcjonowaniu władz lokalnych, co było związane z modyfikacją organizacji systemu politycznego całego państwa, zarówno na szczeblu federacji, jak i republik. Ustrojodawca wprowadził wówczas konstytucjonalizację statusu prawnego *skupstvin* działających na wszystkich szczeblach (począwszy od gminnego do związkowego). *Skupstvin* zostały zdefiniowane jako organy samorządu i władzy. Warto podkreślić – na co zwracali uwagę badacze systemu jugosłowiańskiego np. Edward Mizerski – iż, w pierwszej kolejności akcentowano funkcje samorządowe, a dopiero w drugiej funkcje władcze.

Skupstina gminna została określona jako organ samorządu społecznego i najwyższy organ władzy w ramach praw i obowiązków wspólnoty społeczno-politycznej, jaką była gmina. (art. 132) Podkreślić w tym miejscu należy, iż ustawa zasadnicza nadal definiowała gminę jako wspólnotę podstawową. (art. 116) Z powodu doktrynalnych ograniczeń ustrojowych, system samorządowy wprowadzany w federacji jugosłowiańskiej po 1950 roku nie stał się realnym gospodarzem lokalnej wspólnoty. Wprowadzenie rozwiązań samorządowych groziło zanegowaniem podstawy monopartyjnej i nieograniczonej władzy partii komunistycznej, jak w przypadku stanowiska przyjętego przez krytyków systemu komunistycznego w Jugosławii np. Milovana Djilasa w 1954 roku.

4. Niepodległa Republika Słowenii (1991)

Niepodległa Republika Słowenii została proklamowana 25 czerwca 1991 roku (razem z Chorwacją). Jednostki lokalne w Słowenii są bardzo zróżnicowane. W 2011 roku występowało 211 gmin, z czego tylko 11 miało status miast (wymagane jest zamieszkiwanie przez co najmniej 20 tysięcy osób, w tym co najmniej 15 tysięcy w wieku produkcyjnym). Z czego 7 gmin liczyło mniej niż 1000 mieszkańców, najwięcej – 103 mieściły się w przedziale 1.000 -5.000 mieszkańców, 47 stanowiło gminy mniejsze niż 10.000 mieszkańców, a dalsze 36 –mniejsze niż 20.000 mieszkańców. Tylko cztery ośrodki miejskie były zamieszkiwane przez więcej niż 500.000 mieszkańców (Ljubjana, Maribor, Kranj oraz Celje)

Należy zwrócić uwagę na postępujący proces fragmentaryzacji gmin słoweńskich. W styczniu 1995 roku funkcjonowało 147 gmin powstałych w miejsce 62 komun z czasów federacji jugosłowiańskiej. W sierpniu 1996 roku została uchwalona ustawa o tworzeniu nowych gmin i na jej podstawie utworzono nowe jednostki. Wybory lokalne przeprowadzono w listopadzie 1998 roku.

5. Regulacje konstytucyjne

Konstytucja Republiki Słowenii została uchwalona w grudniu 1991 roku. Samorząd lokalny w Republice Słowenii został wyposażony w regulacje zarówno konstytucyjne, jak i ustawowe. Powyższe rozwiązanie stanowi nawiązanie do regulacji konstytucyjnych innych państw postkomunistycznych. Władzom lokalnym jest poświęcony rozdział V ustawy zasadniczej, opatrzony tytułem Samorząd. Składa się na niego siedem artykułów. Ustrojodawca deklaruje, iż mieszkańcy Słowenii korzystają z samorządu lokalnego. Do jednostek terytorialnych zalicza gminę oraz inne wspólnoty lokalne, co pozwala na tworzenie innych szczebli samorządowych w przyszłości. (art. 138 Konstytucji)

Jednostką podstawową władz lokalnych w Słowenii jest gmina. Konstytucja określa ją jako samorządową wspólnotę lokalną. Obszar gminy może obejmować jedno lub kilka osiedli powiązanych wspólnymi potrzebami oraz interesami mieszkańców. Ustrojodawca stanowi, iż gmina jest tworzona w drodze ustawowej, jednak w procedurze przygotowania projektu ustawy uczestniczą mieszkańcy danego terenu. Konsultacja społeczności lokalnej przybiera charakter referendum. Warto zauważyć, iż we wspomnianej regulacji ustawowej znajduje się opis granic jednostki samorządowej. (art. 139 Konstytucji)

Ustrojodawca słoweński określa również kompetencje gminy. Do jej zadań zalicza sprawy lokalne, dotyczące jedynie mieszkańców jednostki samorządowej, które gmina może prowadzić samodzielnie. Ustawa zasadnicza zezwala na przekazanie przez państwo – na drodze ustawowej – poszczególnych kompetencji należących do administracji państwowej na rzecz samorządu. Jednocześnie administracja państwowa jest zobowiązana do przekazania gminom środków finansowych na pokrycie kosztów powierzonych zadań. Ustrojodawca zastrzega równocześnie, iż w zakresie zadań przekazanych przez państwo organom wspólnot lokalnych, organy państwa mogą sprawować nadzór nad gminami. Kryteria wspomnianego nadzoru zostały określone jako: prawidłowość i efektywność działania. (art. 140 Konstytucji).

Konstytucja stanowi, iż miasto może otrzymać status gminy miejskiej. Zadania takiej gminy mogą być rozszerzone o zadania należące do państwa, gdy odnoszą się one do kwestii rozwoju miast. (art. 141 Konstytucji)

Ustrojodawca słoweński reguluje także kwestię dochodów jednostek samorządowych. Gminy mają czerpać dochody – przede wszystkim – z własnych źródeł. Natomiast w przypadku, gdy jednostka samorządowa nie jest w stanie sama w całości wypełniać swoich zadań (jako powód podano niski poziom rozwoju gospodarczego), administracja rządowa udziela pomocy finansowej. Jej zasady oraz zakres określa oddzielna regulacja ustawowa. (art. 142 Konstytucji)

Ostatnia kwestia odnosząca się do władz lokalnych uregulowana w Konstytucji dotyczy zakresu nadzoru. Ustrojodawca deklaruje, iż organy państwa nadzorują działalność organów wspólnot samorządowych pod względem jej zgodności z prawem. (art. 144)

6. Szczebel regionalny (*pokraina*)

Na mocy nowelizacji ustawy zasadniczej w czerwcu 2006 roku ustrojodawca wprowadził regulacje odnoszące się do szczebla regionalnego. Regiony są tworzone na mocy ustawy regulującej kwestie: ich terytorium, stolicy oraz nazwy. Powyższa ustawa musi być przyjęta przez Zgromadzenie Państwowe większością 2/3 głosów spośród obecnych deputowanych. W procedurze tworzenia wspomnianej ustawy musi być zapewniony udział gmin. Region został określony jako jednostka samorządowa dla zarządzania sprawami lokalnymi o szerszym znaczeniu oraz pewnymi kwestiami regionalnymi określonymi ustawowo. Warto zwrócić uwagę, iż ustrojodawca zastrzegł, iż nie wszystkie zadania regionalne przekaże wyższej jednostce samorządowej. Ustrojodawca słoweński określa jednocześnie, iż państwo na drodze ustawowej może przekazać swoje kompetencje regionom przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiednich środków finansowych. (art. 143)

Inicjatywa tworzenia samorządu regionalnego była realizowana przez rząd Janeza Janšy (lata 2004-2008). W maju 2007 roku rząd opracował projekt podziału Republiki na 14 regionów (*pokrajin*), który został następnie przekazany do konsultacji w zainteresowanych gminach. W listopadzie 2007 roku projekt został poddany pod głosowanie w parlamencie, ale nie uzyskał kwalifikowanej większości (2/3). W celu zasięgnięcia opinii publicznej w przedmiocie zasadności reformy administracyjnej zarządzono referendum konsultatywne na dzień 22 czerwca 2008 roku. Jednocześnie projekt został zmodyfikowany, zmieniono nazwy części regionów, nadano status *prokajiny* – stolicy Ljubjanie.

Frekwencja w referendum wyniosła zaledwie 10,98% uprawnionych, co świadczyło o znikomym zainteresowaniu społecznym planowaną reformą terytorialną. Nowy podział administracyjny został zaakceptowany przez głosujących w 11 (na ogółem 13) okręgach. Biorący udział w referendum zaakceptowali zamiar utworzenia następujących okręgów: Celje, Dolenjsko-Belokrajina, Osrednja Stajerska, Svernoprimorska, Koroška, Posavska, Pomurska, Vzhodnoštajerska, Savinjsko-Seleška, Osrednjoštajerska, Mestna Občina Ljubljana.

7. Regulacje ustawowe

Pierwotne regulacje odnoszące się do władz samorządowych pochodziły z następujących ustaw:

- ustawa o samorządzie lokalnym z 1993 roku, ustawa o wyborach lokalnych z 1993 roku,
- ustawa o tworzeniu gmin i ustalaniu ich terytoriów z 1996 roku,
- ustawa o finansowaniu gmin z 1994 roku.

Organem stanowiącym jest rada gminy (*občinski svet*), wybierana na kadencję liczącą 4 lata. Do kompetencji rady gminy należy uchwalanie aktów prawa miejscowego, zatwierdzanie projektu budżetu, akceptacja planów rozwoju gospodarczego gminy, wyrażanie zgody na przejmowane zadań od administracji rządowej, a także podejmowanie decyzji w kwestii nabycia i zbycia mienia komunalnego. Zadaniem radnych jest pełnienie funkcji kontrolnych wobec burmistrza. Należy wspomnieć o funkcjonowaniu – w strukturach rady – komisji rewizyjnej (*nadzorni odbor*). Jej członkowie muszą rekrutować się spoza radnych. Ustawodawca precyzuje, iż ukonstytuowanie komisji rewizyjnej musi nastąpić w ciągu 45 dni od pierwszej sesji rady. Komisja rewizyjna pełni zadania organu kontrolnego względem wszystkich jednostek samorządu gminnego.

Najważniejszym aktem prawnym uchwalanych przez radę gminy jest statut gminy. Do jego uchwalenia wymagana jest większość $\frac{2}{3}$ przy obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady. Pozostałe uchwały przyjmowane są większością głosów. Obradom rady przewodniczy burmistrz, ale może przekazać to uprawnienie swojemu zastępcy. Zwoływanie posiedzeń należy do kompetencji żupana, częstotliwość obrad ustala statut gminy, jednakże nie może to być rzadziej niż 4 razy w roku. Jednocześnie na wniosek grupy co najmniej $\frac{1}{4}$ radnych może być zwołana sesja nadzwyczajna. Do kompetencji rady gminy należy również tworzenie jednostek pomocniczych – wspólnot wiejskich oraz dzielnicowych. Kwestie dotycząc ich tworzenia określa statut gminny. Decyzje o liczbie członków rady jednostki pomocniczej podejmuje rada gminy.

Ustawodawca słoweński przewiduje także możliwość bezpośredniego podejmowania decyzji przez mieszkańców gminy. Obejmuje ono następujące formy: zebrania mieszkańców, referendum oraz inicjatywę ludową. Zebranie oraz referendum jest zarządzane na wniosek co najmniej 5% mieszkańców gminy. Przedmiotem głosowania w referendum nie mogą być jednak kwestie budżetu gminy oraz podatków lokalnych.

Organem wykonawczym w słoweńskiej gminie jest burmistrz (*župan*). Jest on wybierany w elekcji powszechnej na 4-letnią kadencję. Na wniosek złożony przez burmistrza, rada gminy wybiera jego zastępców, sekretarza gminy oraz wyższych urzędników administracji gminnej. Burmistrz reprezentuje gminę na zewnątrz, podejmuje działania w imieniu samorządu gminnego oraz odpowiada za realizację decyzji podjętych przez radę. Posiada uprawnienie do wstrzymania wykonania decyzji gminy niezgodnych z obowiązującym prawem. Organizacja wewnętrzna gminy (struktura organizacyjna urzędu) jest określana przez radę – jednakże działającą w przedmiotowym zakresie na wniosek burmistrza. Burmistrz stoi na czele administracji gminnej, zatrudnia personel – w tym zakresie jest jednak wymagana zgoda radnych. Istotnym urzędnikiem w samorządzie gminnym jest sekretarz. Powołuje go rada gminy na wniosek burmistrza, a regulacje prawne określają jego kompetencje z zakresu kierowania administracją gminną.

System finansów publicznych w Słowenii charakteryzował się dość rygorystycznym scentralizowaniem. Pod koniec lat 90. XX wieku wydatki lokalne stanowiły zaledwie 10% ogólnych wydatków państwa.

W ramach jednostek lokalnych najczęściej wydawano na:

- szkolnictwo podstawowe (ok. 12% w 1998),
- przedszkola (ok. 15% w 1998),
- usługi kanalizacyjne (ok. 12% w 1998),
- instytucje kultury (ok. 5% w 1998),
- utrzymanie publicznych dróg (ok. 10% w 1998),
- kwestie mieszkalnictwa (ok. 5% w 1998).

Wedle regulacji ustawowej gminy funkcjonują przede wszystkim na zasadzie samofinansowania. Dochody własne gminy pochodzą w 35% z wpływów z podatku od osób fizycznych, podatku od darowizn, podatku od wygranych w loteriach i grach losowych, podatku od transakcji na rynku nieruchomości oraz ze specjalnego podatku od automatów do gier zręcznościowych umiejscowionych poza kasynami. Natomiast pozostałe dochody jednostek samorządowych mogą być pozyskiwane z: podatku od nieruchomości, odszkodowania za użytkowanie terenu zabudowanego, opłaty turystycznej i komunalnej, odszkodowania za zmianę przeznaczenia gruntu z rolnego i leśnego na inny cel, odszkodowań za zanieczyszczenie środowiska naturalnego oraz opłaty administracyjnej.

Środki nadzorcze wobec organów samorządów lokalnych obejmują kwestie rozwiązania rady gminy oraz odwołania burmistrza z zajmowanego urzędu. Rozwiązanie rady następuje na mocy decyzji parlamentu w trzech przypadkach określonych ustawą. Pierwszy przypadek odnosi się do sytuacji wydawania przez radę decyzji niezgodnych z obowiązującym porządkiem prawnym (rada nie stosuje się do postanowień wydawanych przez sądy, ani nie reaguje na upomnienia ze strony organów administracji rządowej). Z kolei druga okoliczność dotyczy niemożności uchwalenia budżetu gminnego przez kolejne dwa lata. Trzeci przypadek odnosi się do sytuacji trzykrotnego – w okresie pół roku – przerywania obrad sesji ze względu na niewystarczające kworum.

Natomiast burmistrz może zostać odwołany przez Zgromadzenie Państwowe na wniosek Rządu Republiki. Powyższa decyzja może być podjęta w przypadku zaistnienia poniższych przesłanek: 1/ nie realizowania przez niego uchwał rady lub innego powierzonego mu zadania; 2/ postępowania będącego w sprzeczności z porządkiem konstytucyjnym lub ustawowym.

8. Wybory lokalne

Czynne i bierne prawo wyborcze przysługuje obywatelom Słowenii z dniem ukończenia 18 lat. System wyborczy do rady gminy zawiera elementy większościowe i proporcjonalne. Pierwszy model (tj. większościowy) jest stosowany w gminach posiadających rady liczące do 12 członków. Z kolei w większych radach (tj. liczących powyżej 12 radnych) obowiązuje system proporcjonalny. W jednostkach lokalnych, gdzie zamieszkuje mniejszość węgierska i włoska zapewniono udział jej reprezentantów w pracach rady (co najmniej jeden radny musi się wywodzić z danej grupy etnicznej). Regulacje ustawowe określają liczebność rad pomiędzy 7 a 45 radnymi.

Pierwsze wybory lokalne w niepodległej Słowenii miały miejsce w grudniu 1994 roku. Wybierano wówczas władze samorządowe 147 gmin. Do obsadzenia było 11 foteli burmistrzów miast oraz 136 wójtów. Spośród partii politycznych najczęściej (4) foteli burmistrzowskich zdobyła rządząca wówczas Liberalna Demokracja Słowenii (LDS). Dwa fotele burmistrzowskie zdobyła zaś lewicowa Zjednoczona Lista Socjaldemokratyczna (ZLSD), a po jednym fotelu – słoweńscy chadecy (SKD) oraz socjaldemokraci z SDSS.

Z kolei najwięcej foteli wójtów gmin wiejskich zdobyli ludowcy z SLS (27); chadecy z SKD (20); socjalliberałowie z LDS (19); socjaldemokraci z SDSS (17) oraz lewica postkomunistyczna z ZSLD (11). W elekcji do rad gminnych do obsady było 366 mandatów radnych miejskich oraz 2.428 radnych wiejskich. W miastach najwięcej mandatów obsadzili socjalliberałowie z LDS (71) oraz lewica postkomunistyczna z ZLSD (62 mandaty). Kolejne miejsca zajęli chadecy z SKD (56); socjaldemokraci z SDSS (50), ludowcy z SLS (34) oraz reprezentanci Demokratycznej Unii Emerytów Słowenii (DeSUS) – 24. Zieloni zdolali wprowadzić 15 radnych, a z kandydatów niezrzeszonych wygrało 26 osób. Z kolei w radach gminnych najwięcej radnych reprezentowało chadeków z SKD (536 mandatów), następnie uplasowali się ludowcy z SLS i socjaldemokraci z SDSS (po 430 mandatów). Kolejne miejsce zajęli socjalliberałowie z LDS (421 mandatów) oraz lewica postkomunistyczna z ZLSD (229 mandatów). Zieloni wprowadzili 42 radnych, a emeryci z DeSUS – 24 radnych. Radnych bez afiliacji partyjnej było w radach gminnych 201.

Kolejne elekcje lokalne odbywały się siedmiokrotnie – jesienią 1998, 2002, 2006, 2010, 2014, 2018 oraz 2022 roku. Stanowią podstawę kształtowania się lokalnych scen politycznych, a jednocześnie sondaż popularności głównych ugrupowań politycznych (sił parlamentarnych) działających na terenie Republiki.

Samorząd lokalny w Republice Słowenii należy do instytucji ustrojowych o dość długiej tradycji, sięgającej jeszcze czasów Monarchii Austriackiej, do której należały wspomniane ziemie przed 1918 rokiem. W okresie jugosłowiańskim (1918-1991) próbowano ujednoczyć system władz lokalnych, ale Słowenia należała do najbardziej rozwiniętych gospodarczo i najbogatszych regionów państwa (od 1945 jako oddzielna republika). Nowe rozwiązania samorządowe wprowadzono po 1991 roku, już w niepodległym państwie. Reforma decentralizacyjna stanowiła jeden z ważnych filarów kształtowania nowego organizmu państwowego oraz budowy instytucji demokratycznych. Należy przypomnieć, iż ważną kwestią było ustalenie liczby oraz granic jednostek gminnych, bo gminy z czasów jugosłowiańskich były obszarowo duże (a przez to niefunkcjonalne w nowych warunkach samodzielnego, a zarazem niedużego terytorialnie państwa). W sprawie granic gmin przeprowadzone zostało referendum na początku lat 90. XX wieku. nierozstrzygniętą kwestią – z racji wielkości państwa – pozostała sprawa tworzenia samorządów regionalnych, choć występowano (głównie organizacje samorządowe) kilkakrotnie z taką inicjatywą. Istotną kwestią do rozstrzygnięcia jest również sprawa decentralizacji finansów publicznych.

Bibliografia

- Batowski H., *Zwięzły zarys dziejów Słowiańszczyzny*, Kraków 1948
- Brejc M., Vljaj S., *Local Government in Slovenia (with special regard to regionalization)*, Discussion Papers 2001.
- Chrabąszcz R., Hausner J., Mazur S., *Administracja publiczna w wybranych krajach Europy Środkowowschodniej*, Kraków 2003.
- Gow J., *Slovenia and the Slovenes. A Small State and the New Europe*, London 2000
- Jovanović S., *Ustavno pravo Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, Beograd 1995
- *Konstytucja Królestwa Serbów, Kroatów i Słowenów*, [w:] Nowe konstytucje, [oprac.] J. Makowski, Warszawa 1925
- *Konstytucja Republiki Słowenii z 23 grudnia 1991 roku, tłumaczenie i wstęp* P. Winczorek, Warszawa 1994.
- *Konstytucja Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii z 1974 roku*, [tłum. i wstęp] J. Ciemniwski, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1975.
- Law on Local Election (Official Gazette of the Republic Slovenia, no. 72/93);
- Law on Local Self-government (Official Gazette of the Republic Slovenia, no. 72/93);
- Law on the Financing of Municipalities (Official Gazette of the Republic Slovenia, no. 80/94)
- Law on the Procedure for the Establishment of Municipalities and for Determining Their Territory (Official Gazette of the Republic Slovenia, no. 44/96).
- Leoński Z., *Rozwój terenowego aparatu administracyjnego*, [w:] *Instytucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, [red.] J. Strarościak, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1973.
- Makarovič J., *The Slovenia National Report*, [in:] *Democracy and Local Governance. Ten Empirical Studies*, [Ed.] B. M. Jacob, K. Ostrowski, H. Teune, Honolulu 1993.
- Mikuli P., *System konstytucyjny Słowenii*, Warszawa 2004
- Pevcin P., *Local Government in Slovenia: Structure, Size, and Expenditures*, "Croatian and Comparative Public Administration", 2012, god. 12, broj 3
- Rajca L., *Pozycja ustrojowa burmistrza (przewodniczącego organu wykonawczego) w wybranych krajach*, „Samorząd Terytorialny”, 2002, nr 11.
- Setnikar-Cankar S., Vljaj S., Klun M., *Local Government in Slovenia [in:] Decentralization: Experiments and Reforms. Local Governments in Central and Eastern Europe*, vol. 1, [ed.] T. M. Horváth, Budapest 2000.
- Szymczak T., *Jugosławia – państwo federacyjne*, Łódź 1982.
- Tripin G., *Podstawowe informacje o władzach lokalnych w Republice Słowenii*, [w:] *Władze lokalne w Europie Centralnej i Wschodniej oraz we Wspólnocie Niepodległych Państw*, Budapeszt 1994
- www.ukom.gov.si/lokalne.volitve.rezultati.94

O AUTORZE

prof. dr hab. 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, listopad 2023

www.frdl.org.pl

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