

# Renata Zawistowska

---

## Słowenia

---

*Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica 4, 178-194*

---

2010

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Renata Zawistowska*

## Słowenia

Wśród państw europejskich Słowenia jest znaczącym, chociaż jednym z najmniejszych pod względem obszaru i liczby ludności (powierzchnia 20 273 km<sup>2</sup>, 2 mln mieszkańców). Wbrew często powtarzanym tezom nie jest krajem bałkańskim ani „przechodnim”<sup>1</sup>. Słowenia wyprzedza inne kraje Europy Środkowej pod wieloma względami, m.in. ekonomicznymi i politycznymi (np. demokracja bezpośrednia, jawność życia publicznego, kultura polityczna).

**Samorząd terytorialny kształtował się tu w XIX wieku** według wzorców austriackich. W okresie monarchii dualistycznej we wszystkich krajach austriackiej części Austro-Węgier utrwalił się system samorządowy oparty na jednostkowych gminach miejskich i wiejskich, mających bardzo dużą – prawie bez żadnej kontroli – swobodę działania<sup>2</sup>. Demokratyczny charakter samorządzących się jednostek gminnych nie tylko przetrwał, ale nawet utrwalił się w okresie przynależności Słowenii do Jugosławii. Po II wojnie światowej Jugosławia była wprawdzie rządzona przez komunistów, ale kształtowane w niej rozwiązania systemowe bardzo różniły się od wzorców sowieckich. W Jugosławii nie powstał sterowany odgórnie system rad narodowych w samorządach. 13 stycznia 1953 r. Jugosławia przyjęła prawo o samorządowaniu wzorowane na założeniach *Workers self-management*, którego inicjatorem i twórcą był kapłan Jose Maria Arizmendiarieta z Arrasate, miasta w prowincji Gipuzkoa w Kraju Basków, znanego w języku hiszpańskim pod nazwą Mondragon. Powstała w 1956 r. i działająca na zasadzie systemu samorządowania Mondragón Cooperative Corporation (MCC) skupia 150 firm w wielu krajach świata, a w Hiszpanii zajmuje siódme miejsce wśród wszystkich korporacji. Nawet obecnie w warunkach kryzysu MCC nie zwalnia, lecz przyjmuje nowych pracowników. Na zasadzie samorządowania działają domy studenckie, a nawet wyższe uczelnie w kraju Basków. W Polsce i innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej założenia *Workers self-management* są zupełnie nieznane, ale w Słowenii we współczesnym modelu samorządności wspólnot gminnych i lokalnych jego wpływ jest niewątpliwy.

<sup>1</sup> I. Grdina za STA: *Kdor zgodovino slika črno ali samo belo, je slab zgodovinar (intervju)*, wywiad przeprowadził Aleš Žužek, Ljubljana, 21.12.2008, Archivum STA.

<sup>2</sup> J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 60–80.

Ważnym elementem kształtującym system władzy publicznej w Słowenii była również postawa czołowych słoweńskich przywódców komunistycznych w okresie ogłoszenia przez tę jugosłowiańską republikę niepodległości<sup>3</sup>. Osobliwością słoweńską było to, że – obok opozycjonistów – kierowniczą rolę w ogłoszeniu niepodległości Słowenii, a następnie w przygotowaniu i wprowadzeniu jej do Unii Europejskiej i NATO oraz w pomyślnym procesie prywatyzacji gospodarki odegrali czołowi przywódcy komunistyczni, m.in. Milan Kučan i Janez Drnovšek.

Po przystąpieniu do Rady Europy 11 października 1994 r. Słowenia podpisała Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego z 15 października 1985 r. Ratyfikowała ją dwa lata później 15 listopada 1996 r. Formalnie zaczęła ona obowiązywać w Słowenii od 1 marca 1997 r.<sup>4</sup> Słowenia weszła również do Kongresu Lokalnych i Regionalnych Regionów Europy (CLRAE), który funkcjonuje przy Radzie Europy<sup>5</sup>.

Konstytucja Republiki Słowenii i ustawa samorządowa z 1993 r. oraz wszystkie wprowadzane do nich zmiany zgodne są z podstawowymi standardami i ogólnymi zasadami sformułowanymi w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego. Dla celów statystycznych Słowenia jest podzielona na 12 *regii* (regionów). Mają one znaczenie nie tylko dla statystyki, ale także dla rynku pracy, edukacji, opieki zdrowotnej i socjalnej. Podczas ostatnich wyborów parlamentarnych do Zgromadzenia Narodowego (21 września 2008 r.) i Parlamentu Europejskiego (10 czerwca 2009 r.) Słowenia była podzielona na 8 okręgów wyborczych. Przy podziale na regiony statystyczne i okręgi wyborcze brane są pod uwagę istniejące w Słowenii krainy historyczno-geograficzne, które mają w języku polskim ustalone nazwy: Gorenjska – Górna Kraina, Primorska – Przymorze, Notranjska – Kraina Wewnętrzna, Dolenjska – Dolna Kraina, Bela Krajina – Biała Kraina (w istocie jest częścią Dolnej Krainy), Štajerska – (Słoweńska) Styria, Prekmurje – Prekmurje i Koroška – (Słoweńska) Karyntia. Rozpatrywane są one jako jeden z podstawowych elementów do podziału państwa na samorządowe regiony lub okręgi (*pokrajiny*).

W 1952 r. w Słowenii było 380 podstawowych jednostek samorządowych, czyli gmin. Na podstawie Konstytucji Republiki Słowenii i Ustawy o lokalnym samorządzie gmin z 1993 r.<sup>6</sup> Słoweńcy zaczęli tworzyć samorządzące się gminy. W Informacji dla Rady Europy z 1997 r. Słowenia wykazała 147 gmin i taka ich liczba dotrwała do wyborów w 1998 r. Do kolejnych wyborów samorządu lokalnego w 2002 r. przystąpiły już 192 gminy. Przed wyborami w 2006 r. było ich 193, ale wówczas na podstawie decyzji mieszkańców wyrażonych w referendum Zgromadzenie Narodowe 29 września 2006 r., przyjęło ustawę o utworzeniu 17 nowych gmin<sup>7</sup>. W ostatnich wyborach samorządowych w Słowenii, które odbyły się jesienią 2006 r.

<sup>3</sup> J. Prunk, *Kratka zgodovina Slovenije*, Ljubljana 2008, s. 190.

<sup>4</sup> Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. Rzeczpospolita Polska ratyfikowała EKST 26 kwietnia 1993 r. (Dz.U. z 1994 r. nr 124, poz. 607).

<sup>5</sup> Na zlecenie Kongresu został opracowany dokument: *Sytuacja lokalnej i regionalnej demokracji w Słowenii w 1997 r.* Francuska wersja językowa: *Structure et fonctionnement de la démocrate locale et régionale Slovénie*, Ljubljana 2004, s. 11–14.

<sup>6</sup> Zakon o lokalni samoupravi – ZLS (Ur. l. RS, št.72/1993 – 31.12.1993).

<sup>7</sup> Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o ustanovitvi občin ter določiti (Ur. l.) RS, št. 27/06 in 108/06. 20.10.2006.

wzięło zatem udział 210 gmin. Jedenaście z nich to gminy miejskie. Urzędowy spis gmin (*seznam občin*) ze stycznia 2009 r. wykazuje 213 gmin<sup>8</sup>.

**Tab. 1.** Przegląd liczby gmin w Słowenii według liczby mieszkańców

Liczba mieszkańców	Liczba gmin	%
do 5000	110	52,38
5 000–10 000	47	22,38
10 000–50 000	50	23,80
50 000–100 000	1	0,48
ponad 100 000	2	0,96
Razem	210	100

Źródło: na podstawie *Vlada RS. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Ustanavljanje pokrajin*, [www.svlr.gov.si/si/delovna-podrocja/podrocje-lokalne-samouprave](http://www.svlr.gov.si/si/delovna-podrocja/podrocje-lokalne-samouprave) [dostęp 16.12.2009]

**W Konstytucji Republiki Słowenii** przyjętej 23 grudnia 1991 r. w rozdziale V zatytułowanym *Samorząd (Samouprava)* jest siedem artykułów w podtytule: a) *Samorząd lokalny (Lokalna samouprava)* oraz jeden artykuł oznaczony podtytułem: b) *Inne samorzady (Druga samouprava)*<sup>9</sup>. W rozdziale 138 znajduje się postanowienie, że mieszkańcy Słowenii tworzą lokalny samorząd w gminach i innych lokalnych wspólnotach. Rozdział 139 stwierdza, iż gmina jest lokalną wspólnotą samorządową, rozciągającą się na obszarze jednego lub więcej osiedli, które są powiązane potrzebami mieszkańców. Mieszkańcy w referendum decydują o przyłączeniu się do gminy, a wówczas ustawa określi obszar gminy. Art. 140 definiuje zakres zadań i kompetencji lokalnych wspólnot. Należą do nich wszystkie te zadania, które gmina może zrealizować sama swoimi środkami.

Art. 141 dotyczy gmin miejskich. Z konstytucji wynika, że każde miasto może wystąpić z wnioskiem o przyznanie mu uprawnień gminy miejskiej i – o ile spełnia warunki – może na drodze ustawy otrzymać taki status. Każda gmina miejska realizuje swoje zadania. Może również przejąć określone przez ustawę i nakładające się na rozwój miasta kompetencje władzy państwowej. Z art. 142 wynika, że gminy powinny realizować swoje zadania z własnych środków, ale te gminy, które znajdują się w niezbyt dobrej sytuacji finansowej, mogą otrzymać dofinansowanie ze strony państwa.

Więszym wspólnotom terytorialnym, które miałyby stanowić drugi stopień samorządu terytorialnego, poświęcony jest artykuł 143. Warto w tym miejscu przytoczyć pełne brzmienie tego zapisu, który nie jest zbyt precyzyjny:

Gminy samodzielnie decydują o połączeniu się w szersze samorządowe lokalne wspólnoty, tzn. w pokrajiny, dla realizacji lokalnych spraw szerszego znaczenia. Umowa między nimi a państwem przeniesie na nie i dołączy do ich pierwotnych zadań sprawy z państwowych kompetencji oraz określi, jaki będzie udział tych społeczności w projektowaniu i wykonywaniu niektórych spraw należących do uprawnień państwa. Formę i zakres przeniesienia wzmiankowanych kompetencji określi ustawa [tłumaczenie – R.Z.].

<sup>8</sup> Seznam občin (Januar 2009), [www.svlr.gov.si](http://www.svlr.gov.si) [dostęp 15.02.2009].

<sup>9</sup> Ustavo Republike Slovenije, št. 001-02/89-2/75, Ljubljana, 23.12.1991, Skupščina Republike Slovenije.

Art. 144 stwierdza, iż organa władzy państwowej mają prawo nadzorowania prawidłowości prac lokalnych wspólnot. Podstawową zasadą wyrażoną w Konstytucji Republiki Słowenii i ustawach samorządowych jest wyraźna linia podziału między kompetencjami gmin i lokalnych wspólnot oraz państwa. Wykonywanie czysto lokalnych spraw należy do wyłącznych **kompetencji gmin**. Ta zasada jest mocno zakorzeniona w tradycji i różni Słowenię od wielu innych krajów europejskich. Władze państwowe w Słowenii nie mogą zlecić gminie wykonania żadnych obowiązków. Muszą najpierw uzyskać jej zgodę i zabezpieczyć środki finansowe na realizację dodatkowych zadań. Z kolei w art. 160 w rozdziale VII konstytucji znajduje się zapis, iż o zgodności przepisów lokalnych wspólnot z konstytucją i ustawami rozstrzyga Trybunał Konstytucyjny (*Ustavno Sodišče*).

Utworzenie gminy w Słowenii następuje na drodze ustawy podjętej przez Zgromadzenie Narodowe, ale zależy w podstawowej mierze od woli mieszkańców wyrażonej w referendum. Nowa gmina musi być w stanie zaspokoić potrzeby mieszkańców na swoim obszarze i w związku z tym spełnić następujące podstawowe warunki:

- utrzymanie pełnej szkoły podstawowej,
- zabezpieczenie podstawowej opieki zdrowotnej,
- posiadanie zdolności do utrzymania podstawowej infrastruktury (energia elektryczna, woda pitna, zagospodarowanie odpadów i ścieków),
- zabezpieczenie podstawowych usług pocztowych,
- utrzymywanie biblioteki (ogólnej lub zawodowej),
- posiadanie przestrzeni niezbędnej do działania administracji społeczności lokalnej.

Gminy wykonują w pełni niezależnie swoje pierwotne podstawowe zadania w celu zaspokojenia potrzeb swoich mieszkańców. Zadania te bardzo szczegółowo wymienia ustawa, a także wiele innych aktów prawnych, w tym statuty gmin. Do podstawowych zadań gmin należą:

- zarządzanie gminnymi nieruchomościami,
- stwarzanie warunków do rozwoju gospodarczego gminy i realizowanie zgodnie z prawem zadań z zakresu gościnności, turystyki i rolnictwa,
- przygotowanie projektów planów zagospodarowania przestrzennego zgodnie z prawem, wykonywanie zadań dotyczących nadzoru zagospodarowania przestrzennego w zakresie budownictwa i wypełnianie realizacji usług publicznych w zarządzaniu budowlami,
- stwarzanie warunków w celu zwiększenia społecznej pomocy i opieki z Funduszu Mieszkaniowego dla wynajmujących mieszkania,
- w ramach swoich kompetencji regulowanie, zarządzanie i zabezpieczanie lokalnych usług publicznych,
- promowanie społecznych usług przedszkolnych, podstawowej społecznej opieki ochronnej dziecka, rodziny, niepełnosprawnych i starszych,
- troska o ochronę powietrza, gleby, zasobów wodnych, ochronę przed hałasem, w zakresie zbierania i unieszkodliwiania odpadów oraz prowadzenie innych działań dla ochrony środowiska,
- regulowanie i utrzymywanie instalacji użyteczności publicznej dostarczających wodę i energię,

- stwarzanie warunków do kształcenia dorosłych w zakresie ważnym dla rozwoju gminy i jakości życia jej mieszkańców,
- inicjowanie, promowanie i wspieranie działań społecznych i innych w zakresie edukacji, informacji i dokumentacji na swoim obszarze,
- promowanie rozwoju sportu i rekreacji.

W prawnych kompetencjach gminy miejskiej jest przewidziane wykonywanie zadań związanych z rozwojem miasta, regulowanie transportu miejskiego, godzin otwarcia lokali gastronomicznych na jej obszarze. Gmina realizuje zadania w zakresie interwencji, troski o zagospodarowanie przestrzenne. Dotyczy to również obiektów budowlanych na jej obszarze. W tym celu realizuje również zadania w dziedzinie usług geodezyjnych. Gmina troszczy się też o zapewnienie powszechnego dostępu do sieci szkół podstawowych, średnich, zawodowych oraz wyższych.

Do zadań gminy należy troska o dostarczenie usług dotyczących opieki zdrowotnej i dostępu do kultury. Z mocy prawa gmina dba o dziedzictwo kulturowe na jej obszarze i zabezpiecza funkcjonowanie bibliotek na poziomie ogólnoedukacyjnym. Gmina ma obowiązek troszczyć się o utrzymanie lokalnych dróg publicznych i miejsc rekreacyjnych. Prawo zobowiązuje gminę do doskonalenia zarządzania i pobudzania kreatywności społeczności gminnej. Nadzoruje ona lokalne wydarzenia, troszczy się o bezpieczeństwo pożarowe i organizuje pomoc w nagłych przypadkach (klęski żywiołowe), organizuje świadczenia usług pogrzebowych, określa wykroczenia i kary za wykroczenia, naruszające przepisy gminne, przeprowadza kontrolę i sprawuje nadzór nad wprowadzeniem w życie rozporządzeń komunalnych i innych w celu uregulowania w zakresie ich kompetencji, jeśli prawo nie stanowi inaczej. Ponadto gmina opracowuje i przyjmuje statut i inne akty prawne, organizuje i prowadzi administrację komunalną, a także reguluje i wykonuje inne lokalne kwestie wynikające z zapotrzebowania publicznego. Do obowiązków gminy należy również prowadzenie statystyki, ewidencjonowanie i przeprowadzanie analizy realizowanych przez nią działań. 21 art. ustawy określa obowiązki gminy w zakresie dostarczania danych statystycznych na potrzeby ewidencji.

Wiele konkretnych zadań gminy i wchodzących w katalog jej kompetencji wynika z ogólnych ustaw dotyczących specjalnych obszarów (np. Ustawa o ochronie środowiska, Ustawa o służbach publicznych, Ustawa o komercyjnych usługach publicznych, Ustawa budowlana itp.). Gmina zapewnia świadczenie usług publicznych, które określa na mocy własnego postanowienia. Realizuje je w ramach gminnej administracji lub udzielając koncesji i inwestując swój kapitał w publicznym przedsiębiorstwie tworzonym przez osoby prywatne.

W obrębie gmin mogą funkcjonować wydzielone wspólnoty: dzielnicowe (*četrtni*), lokalne (*krajevni*) i wiejskie (*vaški*)<sup>10</sup>. O ich wyodrębnieniu decyduje statut gminy uchwalony przez jej radę. Brany jest przy tym pod uwagę interes mieszkańców, a także historyczne, ekonomiczne, administracyjne, kulturowe i inne czynniki. Statut gminy może zawierać postanowienie o przyznaniu takiej wydzielonej części gminy podmiotowej osobowości prawa publicznego. Wówczas gmina może przekazać takiej wydzielonej wspólnocie część zadań do realizacji, np. utrzymanie

---

<sup>10</sup> Ur. l. RS, št. 72/93, 7/94 i Ur. l. RS 33/94; Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalnih volitvah (Zlv-C)(Ur. l. RS, št. 70/95).

lokalnych dróg i miejsc publicznych, zarządzanie aktywami przeznaczonymi na potrzeby wydzielonych wspólnot, promowanie działań kulturalnych i innych inicjatyw społecznych<sup>11</sup>. Wydzielone wspólnoty wybierają swoje rady. Szczegółowe zadania tych wspólnot określają zarządzenia żupana.

Oprócz własnych zadań gminy lub tych, które wynikają z ogólnych ustaw, na gminy mogą być przeniesione specjalne zadania, będące w kompetencji państwa. Reguluje to 24 art. ZLS. Takie przeniesienie kompetencji państwa na gminę wymaga jednak wcześniejszej zgody gminy i uzyskania odpowiednich środków. W praktyce po utworzeniu państwowych okręgowych jednostek administracyjnych w 1994 r. nie było jeszcze takiego transferu.

W celu realizacji zadań państwowych powstało w Słowenii **58 terenowych jednostek administracyjnych (okręgów)**<sup>12</sup>. Ich zadaniem jest pośredniczenie między państwem a jego obywatelem, by zgodnie z procedurami zabezpieczyć mu prawne, techniczne, profesjonalne i skuteczne usługi administracyjne. Kompetencje okręgów administracyjnych zostały ustalone zgodnie z Ustawą o przejęciu państwowych funkcji od organów gmin, realizujących je do 31.12.1994 r.<sup>13</sup> Okręgi funkcjonują na podstawie ustawy o administracji<sup>14</sup>. Są organem administracji państwowej, podejmującym decyzje pierwszego stopnia. Wypełniają one zadania państwowe w zakresie:

- spraw wewnętrznych (dowody osobiste, sprawy meldunkowe, sprawy porządku publicznego, sprawy obcokrajowców, sprawy administracyjne, sprawy związane z transportem i ruchem drogowym),
- ogólnych spraw dotyczących gospodarki przestrzennej (m.in. wydawanie pozwoleń na budowę),
- rolnictwa (m.in. obrót gruntami rolnymi, status rolnika, gospodarstwa chronione),
- denacjonalizacji,
- spraw kombatantów (ofiar przemocy, wojen itp.).

Obecnie większą część tych spraw obywatele Słowenii mogą załatwić za pośrednictwem Internetu, gdzie znajdują potrzebne informacje, formularze i adresy poczty elektronicznej wszystkich 58 jednostek administracyjnych.

Na koniec kadencji 2000–2004 zostało przygotowane wydawnictwo liczące 710 stron, w którym został zebrany obfity materiał dotyczący samorządu terytorialnego<sup>15</sup>. Astrid Prašnikar – sekretarz stanu w ministerstwie spraw wewnętrznych ówczesnego koalicyjnego rządu, napisała w uwagach wstępnych, że ustanowienie pokrajin w Słowenii „nigdy nie było tak bliskie, ale nadal jest dosyć dalekie” [tłumaczenie – R. Z.]<sup>16</sup>.

---

<sup>11</sup> *Katalog pristojnosti občin*, Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, Maribor, [www.lex\\_localis.info/files/.../6326053144413423\\_ZLS.pdf](http://www.lex_localis.info/files/.../6326053144413423_ZLS.pdf) [dostęp 15.12.2009].

<sup>12</sup> [Upravneenote.gov.si](http://Upravneenote.gov.si). Republika Slovenija. Portal upravnih enot [dostęp 19.12.2009].

<sup>13</sup> Ur. l. RS, št. 29/95.

<sup>14</sup> Ur. l. RS, št. 67/94.

<sup>15</sup> R. Lavtar (red.), *Dokumenti in studije o pokrajinah v Sloveniji 2000–2004: Zbornik*, Ljubljana 2004.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 6.

**W polityce rządu** Janeza Janšy po wyborach w 2004 r. w obszarze lokalnej samorządności wyznaczone zostały trzy priorytetowe cele:

- doskonalenie systemu samorządu lokalnego, zmniejszanie różnic w funkcjonowaniu demokracji na poziomie lokalnym, profesjonalna pomoc w pracy gminnych organów i gminnych administracji,
- kształtowanie finansowej autonomii gmin i zmiana modelu ich finansowania,
- kształtowanie struktur decyzyjnych na szczeblu regionalnym, kontynuowanie procesu decentralizacji i ustanowienie pokrajin.

Zgromadzenie Narodowe w czasie kadencji 2004–2008 wykonało poważną pracę o charakterze normatywnym, przyjmując szereg aktów prawnych, m.in. nowelę Ustawy o samorządzie lokalnym przyjętą 30.11.2006 r.<sup>17</sup> Znalazł się w niej zapis, iż obywatel każdego państwa członkowskiego UE, jeśli zamieszkuje na stałe w którejś z gmin w Słowenii, uzyskuje wszelkie prawa wyborcze. Może głosować, a nawet sam zostać żupanem<sup>18</sup>. Odrębne ustawy Zgromadzenia Narodowego były poświęcone utworzeniu 17 nowych gmin<sup>19</sup>, lokalnym wyborom<sup>20</sup> i finansom gmin<sup>21</sup>. W okresie kadencji tego rządu odbyły się wybory do rad gminnych oraz radnych wspólnot dzielnicowych, lokalnych i wiejskich, a także żupanów (22.10. i 12.11.2006 r.).

Rząd Janšy i podległe mu służby najwięcej wysiłku poświęciły pracom nad utworzeniem regionów, czyli pokrajin. Referendum przeprowadzone 22 czerwca 2008 r. nie przyniosło jednak rozstrzygnięcia<sup>22</sup>, a bardzo niska frekwencja oznaczała brak poparcia dla rządzącej koalicji i była ostrzeżeniem przed zbliżającymi się wyborami parlamentarnymi. W referendum wzięło udział zaledwie 11% uprawnionych. Najniższą frekwencję zanotowano w największych miastach i w gminach nadmorskich<sup>23</sup>.

W wyborach parlamentarnych, które odbyły się 21 września 2008 r., Słoweńska Partia Demokratyczna (SDS) kierowana przez premiera Janeza Janšę poniosła wprawdzie nieznaczną porażkę, ale to wystarczyło, by władzę w Słowenii przejęła koalicja lewicowo-centrowa. Premierem nowego rządu Słowenii został Borut

<sup>17</sup> Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o ustanovitvi občin ter določitvi njihovih območij (Ur. l. RS, št. 123/06, 30.11.2006).

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o ustanovitvi občin ter določitvi njihovih območij (Ur. l. RS, št. 27/06 in 108/06).

<sup>20</sup> Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalnih volitvah (Ur. l. RS, št. 72/05, 121/05, 60/07 in 45/08).

<sup>21</sup> Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o financiranju občin (Ur. l. RS, št. 90/05); Zakon o financiranju občin (ZFO-1) (Ur. l. RS, št. 123/06 in 57/08).

<sup>22</sup> Državna Volilna Komjsija – Uradni Izidi – Posvetovalni Referendum – Pokrajine 22 junij 2008; Sporočilo za javnost o sklepih, ki jih je Vlada RS sprejela na 177. seji, 10. julija 2008. *Vlada RS. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Ustanavljanje pokrajine; Zgodovina priprav na ustanovitev pokrajine v Sloveniji*, „Mesečni utrip”, 23.06.2008 – Junij 2008.

<sup>23</sup> Državna Volilna Komjsija, Referendum 2008, Pokrajine – Uradni Izidi, – Podatki za referendumska območja: (Lublana – 7,38%, Maribor – 7,70%, Kranj – 8,41%, Nove Mesto – 8,22%, Koper – 8,71%, Izola – 8,70% in Piran – 7,28%).



Pahor, przewodniczący Socjalnej Demokracji. W nowym rządzie znalazła się Zlata Ploštajner jako minister bez teki, odpowiedzialna za samorząd lokalny i rozwój terytorialny<sup>24</sup>.

Już w pierwszym programowym wystąpieniu premiera Boruta Pahora sprawa utworzenia pokrajin znalazła się wśród najważniejszych priorytetów jego rządu. Strategię rządu dotyczącą rozwoju samorządu terytorialnego omówiła Zlata Ploštajner na uroczystym spotkaniu w miejscowości Bled z okazji Dni Słoweńskiego Samorządu Terytorialnego 24.03.2009 r.

Premier Słowenii swoje stanowisko potwierdził 13 maja 2009 r. na spotkaniu wszystkich żupanów gmin słoweńskich. Stwierdził, że utworzenie pokrajin to jeden z głównych warunków rozwoju Słowenii zgodny z dobrem jej obywateli. Poinformował, że eksperci opowiadają się za przeprowadzeniem symulacji z trzema, sześcioma lub najwyżej ośmioma pokrajinami. Minister Ploštajner dodała, że zostaną uwzględnione dotychczasowe prace nad reformą. Nie ukrywała jednak, że podejmowane decyzje zawsze będą miały także charakter polityczny.

Pierwsza **Ustawa o wyborach samorządowych** w niepodległej Słowenii została przyjęta przez Zgromadzenie Narodowe 22 grudnia 1993 r.<sup>25</sup> W rozdziale I. *Postanowienia ogólne* w ust. 1 znajduje się zapis stwierdzający, że wybory przedstawicieli gmin do rad pokrajin i innych specjalnych organów szerszych lokalnych wspólnot przeprowadzają gminy według swoich przepisów w zgodzie z innymi aktami prawnymi oraz w porozumieniu i w powiązaniu z innymi gminami lub innymi szerszymi lokalnymi wspólnotami. Wszystkie wybory członków rad gminnych i żupanów odbywają się według ogólnych zasad i powszechnego prawa wyborczego. Bierne i czynne prawo wyborcze mają wszyscy mieszkający na terenie gminy obywatele, którzy do dnia głosowania ukończyli 18 lat i nie zostali pozbawieni praw wyborczych. Prawa wyborcze ma obywatel gminy, w której przebywa na stałe. Ust. 116 określa liczbę członków rad gmin w zależności od liczby jej mieszkańców:

- 7 do 11 członków rady gminy liczące do 3000 mieszkańców,
- 12 do 15 członków rady gminy liczące do 5000 mieszkańców,
- 16 do 19 członków rady gminy liczące do 10 000 mieszkańców,
- 20 do 23 członków rady gminy liczące do 15 000 mieszkańców,
- 24 do 27 członków rady gminy liczące do 20 000 mieszkańców,
- 28 do 31 członków rady gminy liczące do 30 000 mieszkańców,
- 32 do 35 członków rady gminy liczące ponad 30 000 mieszkańców,
- 36 do 45 członków rady gminy liczące ponad 100 000 mieszkańców.

Wybory są większościowe tylko w najmniejszych gminach (do 3000 mieszkańców), natomiast w pozostałych – proporcjonalne.

Wybory żupanów są dwustopniowe. Podczas ostatnich wyborów samorządowych w Słowenii 138 żupanów zostało wybranych w pierwszym terminie (22.10.2006 r.), uzyskując poparcie ponad 50% biorących udział w wyborach. W 72 gminach

---

<sup>24</sup> O-STA, 21.11.2008 r., Tatjana Žnidaršič, *Zlata Ploštajner – ministrica brez resorja, odgovorna za lokalno samoupravo in regionalni razvoj (biografija)*.

<sup>25</sup> Zbirke Državnega zbora RS – sprejeti akt. Zakon o lokalnih volitvah. Številka: 004-01/93-9/3.

zarówno miejskich, jak i wiejskich (na 210 ówczesnych gmin) odbyły się one w drugim terminie 12.11.2006 r. Głosujący wybierali wówczas żupana spośród dwóch kandydatów, którzy w pierwszym terminie zdobyli najwięcej głosów<sup>26</sup>. Większość żupanów należy do partii politycznych, ale 67 zostało desygnowanych przez lokalne wspólnoty wyborców, a część jest samodzielnymi kandydatami. Cztery partie prawicowo-centrowej koalicji rządowej, sprawującej w 2006 r. władzę w Słowenii mają najwięcej żupanów: Słoweńska Partia Ludowa (*Slovenska Ljudska Stranka* – SLS) – 39, Słoweńska Partia Ludowa (*Slovenska Demokratska Stranka* – SDS) – 27, Nowa Słowenia – Chrześcijańska Partia Ludowa (*Nova Slovenija* – *Krščanska Ljudska Stranka* – NS-KLS) – 10. Liberalna Demokracja Słowenii (*Liberalna Demokracija Slovenije* – LDS) ma 17 żupanów, a Socjalna Demokracja (*Socjalni Demokrati* – SD) – 13. Inne mniejsze partie polityczne mają 6 żupanów, a 19 zostało wybranych w wyniku koalicyjnego porozumienia partii głównie z koalicji prawicowo-centrowej. Wśród obecnych żupanów jest 7 kobiet.

Nieco inaczej proporcje układają się, jeśli chodzi o wybranych radnych. W sumie 597 radnych należy do SDS, 353 do SLS, 190 do NS-KLS, 43 do Partii Młodych Słowenii (*Stranki Mladih Slovenije*), 510 do LDS, 360 do SD, 146 do Demokratycznej Partii Emerytów Słowenii (*Demokratična Stranka Upokojencev Slovenije* – DeSUS). 49 wybranych radnych desygnowała Słoweńska Partia Narodowa (*Slovenska Nacionalna Stranka* – SNS), 33 *Aktivna Slovenija*, 113 pozostałe partie polityczne. 425 radnych nie należy do partii politycznych. Są samodzielnymi kandydatami lub zostali wysunięci przez lokalne grupy wyborców.

Rolę koordynatora administracji i samorządu terytorialnego w Słowenii odgrywa powołana w 1993 r. w ramach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Rządowa Służba ds. Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (*Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko*). Określenie „służba”, a nie „urząd” w nazwie nie jest przypadkowe, bo ta instytucja ma służyć i pomagać zamiast urzędować. Ważnym elementem samorządu terytorialnego w Słowenii są dwa **stowarzyszenia gmin**: Związek Gmin Słowenii (*Združenje Občin Slovenije* – ZOS) i Wspólnota Gmin Słowenii (*Skupnost Občin Slovenije* – SOS). Związek Gmin Słowenii powstał 2.02.1999 r. z inicjatywy dziesięciu mniejszych gmin, ponieważ nowe gminy w większości nie posiadały administracyjnej infrastruktury i wystarczających własnych dochodów w stosunku do zadań<sup>27</sup>. Obecnie do ZOS należy 137 gmin, wydaje on dwa czasopisma: miesięcznik „Mesečni Utrip” i kwartalnik „Glas Občin”.

Statut Wspólnoty Gmin Słowenii został ogłoszony w 108 numerze Dziennika Urzędowego RS 12.12.2002 r. Do Wspólnoty Gmin Słowenii należy obecnie 166 gmin miejskich i wiejskich z wszystkich regionów kraju zamieszkałych przez 90% mieszkańców Słowenii. Statut został zmieniony w 2006 r. Obydwa stowarzyszenia w strukturze samorządu słoweńskiego odgrywają ważną rolę urzędową. To one bowiem w imieniu gmin słoweńskich podpisują umowy z rządem, np. w sprawie centralnych dotacji dla gmin. Na początku marca 2009 r. przewodniczący obydwu stowarzyszeń gmin słoweńskich uzgodnili i podpisali z ministrem finansów

<sup>26</sup> Zakon o lokalni samoupravi (uradno prečiščeno besedilo) (ZLS-UPB2). Lokalna samouprava. Ur. l. RS. št. 111/2006 z dne 27.10.2006.

<sup>27</sup> Beltinci, Borovnica, Divača, Naklo, Podvelka-Ribnica, Preddvor, Rogašovci, Starše, Sv. Jurij ob Ščavnici in Vodice.

porozumienie o wysokości dotacji na 2009 r. na 538,45 euro na jednego mieszkańca każdej gminy<sup>28</sup>.

Ustawa o lokalnym samorządzie w art. 28 stwierdza, że **organami gminy** są: rada gminy, żupan i rada nadzorcza. Najważniejszym organem decyzyjnym gminy jest rada gminy. Jej kadencja trwa cztery lata. Kompetencje rady gminy wynikają z omówionych już na poprzednich stronach zadań gminy i jej organów.

Najważniejszym ogólnym aktem prawnym przyjętym przez radę gminy jest statut gminy. Określa on podstawowe zasady organizacji i funkcjonowania gminy, tworzenie i kompetencje władz gminnych, organizację gminnej administracji i usług publicznych, sposób, w jaki mieszkańcy gminy uczestniczą w podejmowaniu decyzji w gminie, i wszystkie inne zagadnienia, będące przedmiotem wspólnego zainteresowania w gminie<sup>29</sup>.

Statut przyjmuje rada gminy większością 2/3 ogólnej liczby wszystkich członków. Rada gminy w ten sam sposób przyjmuje regulamin gminy. Statut i regulamin, a także inne akty prawne rady gminy muszą być opublikowane w Dzienniku Urzędowym lub w inny ustalony sposób i wchodzi w życie po 15 dniach<sup>30</sup>.

Ustawa szczegółowo określa **kompetencje żupana**. W znacznym stopniu jego pozycja wynika z faktu, że jest wybierany bezpośrednio. Ma to znaczenie dla integracji społeczności gminnej, a także określenia „odpowiedzialności do wyborców”. Żupan reprezentuje gminę i ponosi odpowiedzialność za wykonanie decyzji rady gminy. Do podstawowych obowiązków żupana należy przedłożenie radzie gminy budżetu i sprawozdania z jego wykonania. Żupan przedkłada również inne akty do uchwalenia przez radę gminy. Ma prawo wydawać zarządzenia. Zwołuje i przewodniczy obradom rady gminy, ale nie jest jej członkiem i nie ma prawa głosu. Obowiązkiem żupana jest publikacja statutu, regulaminu i innych aktów rady gminy. Jeżeli żupan ma wątpliwości co do zgodności decyzji rady gminy z konstytucją i prawem, może złożyć wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie tej sprawy. Żupan kieruje administracją komunalną i sprawuje nad nią nadzór. Jej prace prowadzi bezpośrednio sekretarz gminy, który jest dyrektorem administracji gminnej<sup>31</sup>. Jest on zatrudniany przez żupana, ale jego uprawnienia określają także ustawy i przepisy odnoszące się do państwowej służby publicznej. Żupan ustala strukturę organizacyjną administracji gminnej (*systematising*), decyduje o powołaniu lub zatrudnieniu pracowników i zawiera z nimi umowy.

W każdej gminie jest co najmniej jeden zastępca żupana. Mianuje go i odwołuje żupan. Zgodnie z prawem żupan podejmuje decyzję, czy będzie wykonywać swoją funkcję zawodowo, tzn. jako pracownik etatowy. Jego etatowe wynagrodzenie zależy od liczby mieszkańców gminy. Jeżeli żupan rezygnuje z etatowego zatrudnienia, otrzymuje 50% należnego wynagrodzenia. Często w takich sytuacjach na swojego zastępcę powołuje specjalistę, który wykonuje swoją pracę etatowo<sup>32</sup>.

---

<sup>28</sup> „Glas Občin” 2009, nr 3.

<sup>29</sup> Art. 64 ZLS.

<sup>30</sup> *Katalog pristojnosti občin...*

<sup>31</sup> Nie jest bez znaczenia, że w Słowenii wprawdzie istnieje, ale bardzo rzadko używa się określenia „urzędnik” (*uradnik*).

<sup>32</sup> Art. 100 ZLS.

Ważną rolę w wewnętrznej strukturze gminy spełnia rada nadzorcza powoływana przez radę gminy. Nie mogą do niej wchodzić radni, żupan, jego zastępca, sekretarz gminy, pracownicy administracji komunalnej oraz członkowie tych organizacji, które są objęte sprawozdaniami rady nadzorczej. Jest ona najwyższym organem nadzorującym publiczne gminne wydatki, kontrolującym rozporządzanie mieniem gminnym, wydatkowanie środków budżetowych i zarządzanie finansami gminy. Kontroluje legalność i prawidłowość działalności wszystkich organów gminy i wszystkich organizacji korzystających ze środków budżetu gminy, a także ocenia skuteczność ich wykorzystywania. Jeżeli nieprawidłowości stwierdzone przez radę nadzorczą są poważne, jej obowiązkiem w ciągu 15 dni jest powiadomienie ministerstwa spraw wewnętrznych i Trybunału Obrachunkowego (Računsko Sodišče Republike Slovenije).

Zadania administracyjne, techniczne, promocyjne i rozwojowe wykonuje w gminie **gminna administracja**. Do jej obowiązków należy świadczenie publicznych usług komunalnych i wykonywanie jurysdykcji. Gminną administrację ustanawia rada gminy na wniosek żupana, który przedstawia ogólny akt zawierający wewnętrzną organizację, strukturę miejsc pracy, ogólne kierunki działań i priorytety. Umowę o pracę z pracownikami administracji zawiera żupan lub inna upoważniona przez niego osoba.

W gminie może powstać jednolita administracja gminna, ale może być ustanowionych kilka organów (wydziałów) komunalnych. Powołuje je żupan. Gminna administracja wydaje decyzje w pierwszej instancji. Od jej decyzji istnieje możliwość odwołania się do żupana. Ostateczną decyzję wydaje Sąd administracyjny. Gminna administracja ma również uprawnienia do wykonywania nadzoru i w tym celu powoływana jest gminna inspekcja. Dwie lub więcej gmin może podjąć decyzję o ustanowieniu jednego lub więcej wspólnych organów administracyjnych do zarządzania lub realizacji zadań specjalnych. Decyzję o powołaniu i odwołaniu takiego organu i desygnowaniu do niego pracowników podejmują żupani zainteresowanych gmin.

Bardzo obszerna ustawa reguluje funkcjonowanie gminnego lub międzygminnego *redarstva*, czyli straży gminnej lub straży miejskiej w gminach miejskich<sup>33</sup>. Kompetencje, obowiązki, prawa, uprawnienia, odpowiedzialność itp. wszystkich podmiotów w gminie określa szczegółowo statut gminy.

**Radnym** może zostać każdy mieszkaniec gminy posiadający czynne prawo wyborcze. Mandat radnego może wygasnąć przed upływem kadencji w przypadku: utraty czynnego prawa wyborczego, trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków, orzeczenia kary więzienia na okres ponad sześć miesięcy, przyjęcia funkcji, która nie jest zgodna ze statusem radnego, samodzielnego złożenia mandatu lub śmierci. Wygaśnięcie mandatu radnego stwierdza rada gminy. Jeśli wygaśnięcie mandatu nastąpi przed upływem sześciu miesięcy od rozpoczęcia kadencji, przeprowadzane są wybory uzupełniające. W gminach, gdzie obowiązuje większościowy system wyborczy, wybory uzupełniające są przeprowadzane także po upływie sześciu miesięcy, natomiast w gminach, w których jest system proporcjonalny, radnym zostaje następny kandydat na tej samej liście wyborczej.

---

<sup>33</sup> Zakon o občinskem redarstvu (Ur. l. RS, št. 139/06), 212-03/04-5/2 212-03/04-5/2, 18.12.2006.

Radny gminny bierze udział w posiedzeniach i pracach rady gminy, która musi być przez żupana zwołana przynajmniej cztery razy w roku. Radny może inicjować zwołanie dodatkowych posiedzeń, ponieważ wystarczy żądanie 1/4 ogólnej liczby radnych, by żupan zwołał posiedzenie rady w ciągu 7 dni. Każdy radny wchodzi w skład komisji i innych jednostek organizacyjnych powoływanych przez radę gminy.

Ustawa o samorządzie lokalnym w art. 44 i 45 określa możliwość **bezpśredniego uczestnictwa mieszkańców** danej gminy w podejmowaniu decyzji. Następuje to w takich formach, jak:

- zgromadzenie obywateli, mieszkańców gminy (*zbor občanov*),
- referendum (*referendum*),
- obywatelska inicjatywa (*ljudska iniciativa*).

Zgromadzenia mogą być zwoływane przez żupana dla całej gminy lub jej części. Jest to jego obowiązkiem, jeżeli zwołania zgromadzenia zażąda 5% ogólnej liczby wyborców w gminie lub w określonej jej części. Mieszkańcy biorący udział w zgromadzeniu omawiają aktualne problemy, formułują stanowisko, przedstawiają propozycje, sugestie i opinie oraz podejmują decyzje w konkretnych sprawach. W referendum mieszkańcy gminy mogą rozstrzygać we wszystkich ogólnych sprawach dotyczących gminy, za wyjątkiem budżetu, rocznych sprawozdań finansowych i regulowanych przez prawo ogólnych aktów dotyczących gminnych podatków i opłat. Mieszkańcy w referendum mogą natomiast zadecydować o innych dodatkach.

Referendum ma charakter retrospektywny, a więc może potwierdzić lub odrzucić cały akt lub jego część. Referendum może być zarządzane przez radę gminy na wniosek żupana lub radnego, jeżeli żąda tego 5% wyborców, i jest zgodne z ogólnym prawem i statutem gminy. Decyzja o przeprowadzeniu referendum musi być podjęta w ciągu 15 dni od zgłoszenia wniosku. Jeżeli propozycja przeprowadzenia referendum dotyczy spraw, które nasuwają wątpliwości, czy są zgodne z konstytucją i innymi ustawami, decyzję musi podjąć Trybunał Konstytucyjny. Ostateczne pytania do głosowania w referendum ustala rada gminy. Dokładny przebieg referendum jest uregulowany przez art. 46 i 47 Ustawy o samorządzie lokalnym. Żupan ma obowiązek opublikować wyniki referendum, ale nie musi tego robić, jeżeli propozycja będąca przedmiotem referendum zostanie odrzucona. Decyzje, które zapadną podczas referendum, są wiążące dla rady gminy.

Ustawa o samorządzie lokalnym przewiduje również referendum doradcze. Ma ono charakter konsultacji, może być przeprowadzone na wniosek rady gminy przed podjęciem decyzji w konkretnej sprawie. Wynik takiego referendum nie jest wiążący dla władz gminy.

**Budżety gmin** słoweńskich umożliwiają samodzielne gospodarowanie w ramach ogólnego prawa, które określa zwłaszcza skomplikowany system zdobywania środków przez gminy. Dochody gmin są zapisane w ustawach, często nowelizowanych. W ustawie z 17.11.2006 r.<sup>34</sup>, która unieważniała wszystkie poprzednie przepisy dotyczące finansowania gmin, w art. 37 znajduje się określenie wysokości dotacji na jednego mieszkańca gminy: w 2007 r. było to 469,45 euro, na 2008 rok 482,13 euro. Na kolejne lata dotacje zostały przewidziane jako średnia z lat poprzednich z uwzględnieniem inflacji. Na 2009 rok dotacja wyniosła 538,45 euro<sup>35</sup>. Poza tym

<sup>34</sup> Ur. l. RS, št. 123/06, 30.11.2006.

<sup>35</sup> „Glas Občin” 2009, nr 2.

gminy otrzymały w 2007 r. 28,2 milionów euro, a w 2008 r. 29,3 milionów euro na inwestycje i infrastrukturę publiczną.

Według danych Komisji Europejskiej Słowenia jest wśród państw UE, które odnoszą największe sukcesy, jeśli chodzi o wykorzystanie funduszy europejskich. W każdym zakresie istnieją programy przewidujące dofinansowanie środków na rozwój regionów i gmin, niektóre pośrednio, jak np. rozwój turystyki, infrastruktury kulturalnej, infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, oświaty, kształcenia, studyjnych programów szkolnictwa wyższego. Wszystkie operatywne programy rozwoju infrastruktury środowiska i klimatu będą realizowane w konkretnych gminach i regionach. Chodzi m.in. o czystą wodę pitną i zagospodarowanie odpadów komunalnych.

Największą gminą miejską Słowenii jest stolica państwa – Lublana<sup>36</sup>. Rada Miejska Lublany liczy 45 radnych, z których 23 należy do klubu żupana Zorana Jankoviča. Kieruje on gminą miejską, mając do pomocy czterech podżupanów. W Lublanie funkcjonuje siedemnaście wspólnot dzielnicowych, które mają swoje rady reprezentujące ich mieszkańców i współpracujące z Radą Miejską oraz właściwymi organami w zakresie podejmowania decyzji i przy realizacji zadań. Lublana jest również największą jednostką (okręgiem) administracji państwowej. Jej działalność obejmuje 10 gmin. Centrum Badań Politologicznych Instytutu Nauk Społecznych Uniwersytetu w Lublanie prowadzi wiele zleconych badań i publikuje ich wyniki, mające ścisły związek z praktyką funkcjonowania samorządów<sup>37</sup>.

Drugą pod względem wielkości gminą miejską i ośrodkiem ważnym dla samorządów terytorialnych w Słowenii jest Maribor. W 1994 r. w Mariborze został utworzony Instytut Samorządu Terytorialnego (*Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor*). Prowadzi on badania naukowe, działalność edukacyjną i szkoleniową, doradztwo prawne, przygotowuje projekty rozwoju, aplikacje, ekspertyzy, opracowuje i wydaje publikacje z zakresu administracji, samorządu terytorialnego, gospodarki lokalnej, zamówień i finansów publicznych, informacji oraz systemu służby publicznej. Instytut Samorządu Terytorialnego w Mariborze wydaje wiele publikacji o charakterze praktycznym, a także firmuje „Uradno glasilo slovenskih občin”, ukazujące się od 2005 r.<sup>38</sup>

Słoweńskie regulacje prawne dotyczące **mniejszości narodowych** mają swoje odniesienie również w ustawach samorządowych. Ustępy 6, 7 i 8 wzmiankowanej już słoweńskiej Ustawy o wyborach samorządowych jednoznacznie stwierdzają, że mieszkańcom gmin, w których zamieszkuje ludność narodowości włoskiej, węgierskiej, mająca prawa mniejszości narodowej, jak również mieszkańcom z romskiej

---

<sup>36</sup> Statut Mestne občine Ljubljana (uradno prečiščeno besedilo), Ur. l. RS, št. 66/07, dne 24.07.2007 (uredbeni del) na strani 9318.

<sup>37</sup> Univerza v Ljubljani – Fakulteta za družbene vede – Inštitut za družbene vede – Center za politološka raziskovanja. Podczas kwerendy w Bibliotece Instytutu Nauk Społecznych autorka miała możliwość osobiście zorientować się, że wiele badań mających praktyczne znaczenie dla samorządu terytorialnego jest prowadzonych i publikowanych przez pracowników tego Instytutu. Książki stoją na półkach i są dostępne „od ręki”. Wiele publikacji można też znaleźć w Internecie.

<sup>38</sup> M.in.: Brda, Cirkulane, Dornava, Duplek, Gorišnica, Hajdina, Kidričevo, Makole, Markovci, Prevalje, Radenci, Središče ob Dravi, Sveti Andraž v Slovenskih Goricah, Videm.

grupy etnicznej przysługują wszystkie prawa w wyborach lokalnych. W gminach, gdzie zamieszkują przedstawiciele tych narodowości (najmniej dziesięć osób), mają prawo mieć przynajmniej jednego członka rady.

Na terenie całej Słowenii zamieszkuje 3388 Włochów. Mają oni szczególne prawa we wszystkich gminach nadmorskich Słowenii. Włosi utworzyli tam swoją organizację pod nazwą Unia Włochów – Wspólnota Włochów w Słowenii. Posiada ona status jednostki publicznej i reprezentuje włoską społeczność wobec m.in. gmin. W każdej z wymienionych nadmorskich gmin obowiązkowo jeden z podżupanów wywodzi się ze wspólnoty włoskiej. Radni włoscy w radach gmin nadmorskich wybrani na ogólnych zasadach wyborczych mają podwójne prawo głosu (ogólne i szczegółowe, gdy chodzi o interesy ludności włoskiej w Słowenii). Pewne zastrzeżenia budzi wśród Słoweńców działalność Unii Włochów – Wspólnoty Włochów w Słowenii w zakresie pomocy ludności włoskiej w Chorwacji. Zarzucają jej, że organizacja zarejestrowana i funkcjonująca na terenie Słowenii występuje jako przedstawiciel narodu włoskiego i państwa włoskiego. We wszystkich miastach nadmorskich napisy są w języku słoweńskim i włoskim. Włosi w Słowenii mają prawo organizować szkoły nauczające wyłącznie w języku włoskim.

Liczba ludności węgierskiej w Słowenii posiadająca ten sam status prawny co narodowość włoska od 1991 r. wzrosła liczebnie i obecnie wynosi 8328 mieszkańców, co stanowi 0,32% ogólnej liczby ludności Słowenii. W gminach położonych w Prekmurju tuż przy granicy z Węgrami obok języka słoweńskiego językiem urzędowym jest język węgierski, a nazwy wielu wsi w tych gminach są podwójne: słoweńskie i węgierskie. W radzie miejskiej gminy Lendava jest 10 radnych narodowości węgierskiej, w Bobrovniku – 4, Morawskich Toplicach – 3, Hodošu – 2 i w Šalovciach – 2. W wymienionych gminach mniejszość węgierska jest zorganizowana w gminne wspólnoty. Każda z tych gminnych wspólnot ma swoją radę, a wybrani ich przedstawiciele stanowią reprezentację węgierskiej ludności na szczeblu lokalnym. Najsilniejszym ośrodkiem mniejszości węgierskiej jest Lendava. Nauczanie na tym terenie odbywa się w dwóch językach: słoweńskim i węgierskim.

Najbardziej złożonym problemem jest udział w radach gmin przedstawicieli narodowości romskiej. Jest to tylko jeden z problemów do rozwiązania dotyczących tej narodowości<sup>39</sup>. Według szacunkowych ocen w Słowenii żyje 7000–10 000 Romów. Większe ich skupiska występują się w Prekmurju, Górnej Krainie, Dolnej Krainie i Białej Krainie. Populacja Romów objętych w Słowenii oficjalną statystyką zmieniła się w ciągu ostatniego półwiecza następująco: w 1953 było nią objętych 1663, 1961 – 158, 1971 – 951, 1981 – 1393, 1991 – 2259, 2002 – 3246 osób narodowości romskiej<sup>40</sup>. We wprowadzeniu do dokumentu *Opinia Rządu Republiki Słowenii do Projektu ustawy o romskiej wspólnocie* z 20 grudnia 2006 r.<sup>41</sup> znajduje się informacja, że do tego czasu od 1989 r. problem Romów był przedmiotem 11 ustaw, w tym trzy z nich odnosiły się do spraw związanych z uczestnictwem Romów w lokal-

---

<sup>39</sup> Council of Europe: Second report submitted by Slovenia pursuant to article 25, paragraph 1 of the Framework Convention for the protection on national minorities, News Archives 6/7, 2004, s. 14, [www.ue.int/minorities](http://www.ue.int/minorities) [dostęp 19.12.2009].

<sup>40</sup> Statistični urad RS, Statistične informacije, št.: 93/2003.

<sup>41</sup> Mnenje Vlade Republike Slovenije o Predlogu zakona o romski skupnosti (ZRomS), EVA: 2004–1211–1154, številka: 00702–24/2006/7, Ljubljana 20.12.2006.

nych radach gmin<sup>42</sup>. Dokument zwraca również uwagę na informację Zgromadzenia Narodowego o położeniu Romów w Słowenii<sup>43</sup>, porównując ich sytuację do posiadających także status mniejszości narodowej mniejszości węgierskiej i włoskiej. W ust. 101a Ustawy o zmianach i uzupełnieniach ustawy o lokalnych samorządach<sup>44</sup> w 2002 r. wymieniono 20 gmin, które powinny mieć zgodnie z prawem w składzie rad gmin przedstawiciela narodowości romskiej<sup>45</sup>. W gminach tych zamieszkiwało jednak tylko 2042 Romów objętych oficjalnymi statystykami.

Romowie w Słowenii w 1996 r. utworzyli Związek Romów w Słowenii (*Zveza Romov Slovenije* – ZRS), natomiast nie tworzą partii politycznych. Przewodniczący ZRS Jožek Horvat-Muca, uzasadniając to stanowisko, powiedział, że partyjna działalność przyniosłaby więcej strat niż pożytku. Powołał się przy tym na przykład Słowacji, gdzie jest aż 17 partii utworzonych przez Romów. Podkreślił, że romscy radni tworzą najbardziej widoczną i znaczącą więź między skupiskami romskiej ludności a lokalnymi samorządami i żupanami w celu rozwiązywania konkretnych problemów<sup>46</sup>.

Przeгляд współczesnego samorządu terytorialnego w Słowenii nasuwa kilka ogólnych wniosków. Wnioski te próbowałam formułować, porównując samorząd słoweński z obrazem polskiego samorządu, który znam z codziennych obserwacji i opracowań jego twórców i wybitnych badaczy<sup>47</sup>. W Słowenii istnieje w zasadzie samorząd jednostopniowy gminny. Gmina w Słowenii jest zdecydowanie bardziej niż w Polsce wspólnotą jego mieszkańców. Pracownicy gminnej administracji nie są urzędnikami traktującymi mieszkańców jako przedstawicieli władzy, lecz są *javnymi uslužbencami*, czyli publicznymi funkcjonariuszami służącymi wspólnocie gminnej<sup>48</sup>. Samorządom gminnym pomagają dwa stowarzyszenia. Oddzielnie funkcjonuje terenowa administracja państwowa. W Słowenii widoczna jest bardzo

<sup>42</sup> 1. Zakon o lokalni samoupravi (Ur. l. RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo, 21/06 Odl. US: U-l-2/06–22), 2. Zakon o lokalnih volitvah (Ur. l. RS, št. 22/06 – uradno prečiščeno besedilo, 70/06 Odl. US: U-l-49/06–30), 3. Zakon o evidenci volilne pravice (Ur. l. RS, št. 52/02, 73/03 Odl. US: U-l-346/02–13).

<sup>43</sup> Informacija o položaju Romov v RS, Poročevalec DZ RS, št. 18, leto 1995.

<sup>44</sup> Ur. l. RS, št. 51/2002.

<sup>45</sup> Urad za narodnosti Vlade Republike Slovenije in Urad za lokalno samoupravo pri Ministrstvu za notranje zadeve.

<sup>46</sup> Mniejszość romska w Słowenii jest przedmiotem wielu poważnych studiów i badań, np. liczące ponad 164 strony studium zajmuje się problemem romskich radnych w gminach: Univerza v Ljubljani – Fakulteta za družbene vede – Inštitut za družbene vede – Center za politološka raziskovanja, Marjan Brezovšek, Dr Samo Kropivnik. Dr Miro Haček, *Lokalna Demokracija v Republiki Sloveniji, Končno poročilo*, Ljubljana 2005.

<sup>47</sup> J. Regulski, *Samorząd terytorialny. Poradnik nie tylko dla radnych*, [w:] D. Górski (red.), *ABC samorządu terytorialnego*, Warszawa 2006; M. Chmaj (red.), *Ustrój Samorządu Terytorialnego w Polsce*, wyd. II, Warszawa 2007; M. Kulesza, *Budowanie samorządu. Wybór tekstów ze „Wspólnoty” 1990–2007*, Warszawa 2008 (*Wstęp* napisany przez Jerzego Stępnia).

<sup>48</sup> Wiele ogólnych spostrzeżeń na ten temat nasuwa porównanie prawnych regulacji słoweńskich m.in. z obowiązującą od 1.1.2009 r. polską Ustawą o pracownikach samorządowych (Dz. U. nr 223, poz. 1458, a także poprzedzającej ją dyskusji i komentarza do niej napisanego przez Adama Leszkiewicza, podsekretarza stanu, zastępcę szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów („Wspólnota” nr 13/863 z 29 marca 2008 r.).



rozwinęta demokracja bezpośrednia, jawność i wysoka kultura życia publicznego. Większość spraw do załatwienia w administracji gminnej lub w państwowym okręgu administracyjnym, a nawet w ministerstwie, obywatel Słowenii może załatwić za pośrednictwem Internetu. Praktyczni, umiejący liczyć Słowenci nie chcą w swoim niewielkim państwie drugiego stopnia samorządu, czyli regionów (pokrajin). Jednak kolejne rządy zamierzają je ustanowić, ponieważ do tego Słowenia zobowiązała się, przystępując do Unii Europejskiej.

## Bibliografia

- Brezovšek M., Kropivnik S., Haček M., *Lokalna Demokracija v Republiki Sloveniji, Končno poročilo*, Ljubljana 2005.
- Grdina I., *Kdor zgodovino slika črno ali samo belo, je slab zgodovinar (intervju)*, wywiad przeprowadził Aleš Žužek, Ljubljana, STA 21 grudnia 2008, Archivum STA.
- Katalog pristojnosti občin*, Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, Maribor, [www.lex\\_localis.info/files/.../6326053144413423\\_ZLS.pdf](http://www.lex_localis.info/files/.../6326053144413423_ZLS.pdf) [dostęp 15.12.2009].
- Lasocka D., *Samorzędy w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
- Mnenje Vlade Republike Slovenije o Predlogu zakona o romski skupnosti (ZRomS), EVA: 2004-1211-1154, Številka: 00702-24/2006/7, Ljubljana 20.12.2006.
- Prunk J., *Kratka zgodovina Slovenije*, Ljubljana 2008.
- Seznam občin (Januar 2009), [www.svlr.gov.si](http://www.svlr.gov.si) [dostęp 19.12.2009].
- Statut Mestne občine Ljubljana (uradno prečiščeno besedilo), Ur. l. RS, št. 66/07, dne 24.07.2007 (uredbeni del) na strani 9318.
- [Upravneenote.gov.si](http://Upravneenote.gov.si). Republika Slovenija. Portal upravnih enot [dostęp 19.12.2009].

## Slovenia

### Abstract

Slovenia is a very interesting, significant European country, although it is also one of the smallest in area and population. It is located in a picturesque, clearly distinct, independent and diversified region, situated between the Alps and the Adriatic Sea, forming the south-western corner of Central Europe.

The territorial self-government in Slovenia was formed in the 19<sup>th</sup> century according to Austrian patterns. It was based on single municipal and country parishes, possessing great freedom of action, with hardly any control from outside. The traditions of modern Slovenian self-government go back to the principles of Workers' self-management, accepted in former Yugoslavia on the 13<sup>th</sup> January, 1953.

The legal bases of self-government are contained in the Constitution of Slovenia from 1991 and the Bill on Self-Governments from 1993. They are in compliance with the fundamental standards and general principles formulated in the European Charter of Local Self-Government.

The present system of self-government in Slovenia is one-level and consists of over 210 parishes. The most important organs of both country and municipal parishes are: the Parish Council, *župan*, and the Board of Governors; and their most important document is the parish statute.

Parishes in Slovenia have greater powers than in other European Union countries. Without their prior consent the country cannot impose any task on them. On entering the EU, Slovenia took it upon itself to form the second level of self-government, i.e. regions (*pokrajiny*). Consecutive governments are willing to form them, but practical and economical Slovenians do not want them.

An important and practical part in the structure of Slovenian self-government is played by two associations of parishes and some scientific institutes, especially the ones in Lublana and Maribor. To deal with state affairs, 58 basic administrative units (districts) have been formed.

Both the Italian and Hungarian national minorities, as well as the Romany ethnic group may legally participate in the activity of Slovenian self-governments. Direct democracy, openness of public life and high political culture are clearly visible in Slovenia, especially in the activity of parishes.