

Jacek Wojnicki

Serbia

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica 4, 169-177

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Jacek Wojnicki

Serbia

Pierwsze regulacje prawne odnoszące się do władz lokalnych w Serbii pochodzą z 1903 r.¹ W grudniu 1918 r. ziemie serbskie weszły w skład państwa jugosłowiańskiego (najpierw Królestwo Serbów, Chorwatów i Słoweńców, a po 1929 r. Królestwo Jugosławii). Konstytucja nowego państwa jugosłowiańskiego z 28 czerwca 1921 r. wprowadzała czterostopniowy podział administracyjny: gminę, powiat, okręg i obwód. Władzę w terenie sprawowały organy zarządzające (*upravni organi*) oraz organy samorządowe (*samoupravni organi*). Po uchwaleniu Ustawy z marca 1922 r. o podziale administracyjnym uprawnienia administracyjne zostały podzielone pomiędzy urzędy centralne (ministerstwa) i samorządy okręgowe (*oblasni samouprava*). Ustawodawca wprowadził jednocześnie podział państwa jugosłowiańskiego na 33 okręgi (*oblasti*). Mimo formalnego zerwania z podziałem państwa na krainy historyczne brano jednak pod uwagę tradycje tych ziem. Podział powyższy przetrwał do 1929 r.² Na mocy dekretu królewskiego z października 1929 r. dokonano zmiany nazwy państwa oraz podziału administracyjnego. Królestwo Jugosławii zostało podzielone na 9 *banovin*. Nazwy nowych jednostek administracyjnych przeważnie pochodziły od nazwy rzek przepływających przez ich terytorium³.

W praktyce ustrojowej socjalistycznej Jugosławii (a należy pamiętać, iż Serbia w latach 1945–1991 była jedną z republik związkowych) zaznaczyła się tendencja do zmniejszania liczby gmin. Zjawisko powyższe było tłumaczone potrzebą umacniania gmin poprzez kształtowanie jednostek terytorialnych zdolnych do zarządzania sprawami lokalnymi. Porównując gminy z czasów federacji jugosłowiańskiej (obszar, liczba ludności) z innymi państwami europejskimi, widać prymat jednostek jugosłowiańskich. Były one bowiem największe pod względem obszaru i liczby ludności⁴.

¹ S. Đorđević, *Sistem lokalne samouprave u Srbiji i Jugoslaviji (1804–2000)*, [w:] M. Damjanović (red.), *Uporedna iskustva lokalnih samouprava*, Beograd 2002, s. 247.

² W. Szulc, *Przemiany gospodarcze i społeczne w Jugosławii w okresie międzywojennym (1918–1941)*, Poznań 1980, s. 32; W. Balcerak, *Powstanie państw narodowych w Europie Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 1974, s. 411.

³ W. Szulc, *Przemiany gospodarcze i społeczne w Jugosławii w okresie międzywojennym...*, s. 35.

⁴ T. Szymczak, *Jugosławia – państwo federacyjne*, Łódź 1982, s. 233.

Przeprowadzona w 1955 r. reforma administracyjna zniosła samorząd lokalny w Serbii (oraz w pozostałych republikach jugosłowiańskich). Liczba gmin jugosłowiańskich w 1955 r. wynosiła 1479, a po czterech latach spadła do 836. W 1963 r. liczba gmin w Serbii wynosiła 217, natomiast po trzynastu latach ustabilizowała się na poziomie 179 (w tym 44 w Wojwodinie oraz 22 w Kosowie). Średnio liczba ludności wahała się w gminach jugosłowiańskich w granicach 40 tysięcy, natomiast powierzchnia wynosiła 512 km².

Obecnie Serbia jest podzielona na 29 okręgów administracji rządowej oraz na 150 gmin, 23 miasta oraz Miasto Belgrad – jako jednostki samorządu terytorialnego. Oprócz tego w ramach republiki występują dwa okręgi autonomiczne: Wojwodina (z liczną mniejszością węgierską) oraz Kosowo (z przeważającą ludnością albańską)⁵. Uchwała rządu Serbii z 29 stycznia 1992 r. stanowi, iż administracja państwowa będzie wykonywana przez odpowiednich ministrów w porozumieniu z okręgami jako regionalnymi centrami władzy państwowej.

Tab. 1. Podział administracyjny Republiki Serbii

Lp.	Okręg	Powierzchnia w km ²	Gminy	Osiedla
1.	Borski	3507	4	90
2.	Branicevski	3865	8	189
3.	Jablanicki	2769	6	336
4.	Południowa Backa	4016	12	77
5.	Kolubarski	2474	6	218
6.	Kosovski	3117	10	393
7.	Kosovsko-Mitrovacki	2050	6	335
8.	Kosovsko-Pomoravski	1412	4	184
9.	Macvanski	3268	8	228
10.	Moravicki	3016	4	206
11.	Nisavski	2729	11	285
12.	Pcinjski	3520	7	361
13.	Pecki	2450	5	317
14.	Pirotski	2761	4	214
15.	Podunavski	1248	3	59
16.	Pomoravski	2614	6	191
17.	Prizrenski	1910	4	220
18.	Rasinski	2668	6	296
19.	Raski	3918	5	359
20.	Północna Backa	1784	3	45
21.	Południowy Banat	4245	8	94
22.	Północny Banat	2329	6	50
23.	Środkowy Banat	3256	5	55
24.	Stremski	3486	7	109
25.	Sumadijski	2387	7	175
26.	Toplicki	2231	4	267
27.	Zajecarski	3623	4	173

⁵ Kosowo ogłosiło niezależność od Republiki Serbii 17 lutego 2008 r., niepodległe państwo zostało uznane przez ponad 20 państw Unii Europejskiej oraz USA. Faktu oderwania zbuntowanej prowincji nie uznaje jednak Serbia oraz kilka państw europejskich, m.in.: Rosja, Hiszpania, Słowacja, Rumunia.

28.	Zachodnia Backa	2420	4	27
29.	Zlatiborski	6140	10	438
30.	Miasto Belgrad	3224	17	166

Źródło: *Administrativno teritorijalna podela Republike Srbije*, Republički Zavod za Statistički

Regulacje konstytucyjne dotyczące władz lokalnych znajdziemy w rozdziale siódmym ustawy zasadniczej⁶ zatytułowanym *Organizacja terytorialna*. Ustrojodawca stanowi w nim, iż obywatelom 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. Jednostkom samorządu lokalnego oraz okręgu autonomicznego przypisano zadania lokalne i regionalne, które nie zostały zastrzeżone dla kompetencji Republiki.

Regulacje ustawowe dotyczące władz lokalnych 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 27 grudnia 2007 roku.

Ustawa zasadnicza stanowi, iż jednostkami samorządu lokalnego są: gminy, miasta oraz Miasto Belgrad (wydzielone jako odrębna jednostka). Jednocześnie ustrojodawca zastrzega, iż terytorium jednostek samorządowych oraz siedziby ich władz określi oddzielna ustawa⁷. Ustanowienie, znoszenie oraz zmiana granic jednostek samorządowych jest możliwe tylko w drodze referendum lokalnego.

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**⁸. 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 nakłada na władze lokalne obowiązek przestrzegania praw mniejszości etnicznych. Ustawa zasadnicza stanowi, iż najwyższym aktem

⁶ Ustav Republike Srbije.

⁷ Chodzi o Ustawę o podziale administracyjnym – Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije.

⁸ D. Vučetić, *The most important changes in Serbia system of territorial decentralization*, „Facta Universitatis”, Series: Law and Politics, vol. 5, nr 1, Niš 2007, pp. 39–46.

prawnym jednostki samorządowej jest statut. Obowiązek uchwalenia statutu spoczywa na organie stanowiącym. Do kompetencji organów stanowiących ustrojodawca zalicza także m.in.: przyjęcie budżetu, uchwalenie planu rozwoju społeczno-gospodarczego danej jednostki, zatwierdzanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz zarządzenie lokalnego referendum.

Konstytucja reguluje także kwestie **nadzoru nad jednostkami samorządowymi**. Rząd Republiki został wyposażony w prawo do kontrolowania zgodności aktów prawa miejscowego z konstytucją bądź ustawami. Drugim środkiem nadzorczym, w jaki wyposażony został 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.

Ustawa o podziale terytorialnym stanowi, iż **gmina** jest jednostką samorządu lokalnego liczącą nie mniej niż 10 000 mieszkańców. Tylko w uzasadnionych przypadkach – przy uwzględnieniu kwestii geograficznych, historycznych lub ekonomicznych – mogą być utworzone mniejsze gminy. Wniosek w sprawie podziału, likwidacji oraz zmian granic gminy może być zgłoszony przez radę gminy bądź przez co najmniej 10% wyborców danej jednostki samorządowej. Decyzja w powyższej sprawie zapada w drodze referendum lokalnego, większością głosów osób biorących w nim udział⁹. Odnośnie do statutu miasta jako jednostki samorządu lokalnego, to ustawodawca określa miasto jako ekonomiczne, administracyjne, geograficzne oraz kulturalne centrum liczące co najmniej 100 000 mieszkańców. W przypadkach uzasadnionych przesłankami ekonomicznymi, geograficznymi oraz historycznymi jest dopuszczalne przyznanie statusu miasta mniejszym ośrodkom.

Polityka rządu wobec władz lokalnych miała dwa podstawowe etapy: okres lat 90. XX wieku, charakteryzujący się autokratycznym sposobem sprawowania władzy, oraz okres postautorytarny (za przełom uważa się tzw. Buldożerową Rewolucję w październiku 2000 r.). Należy zaznaczyć, iż podstawy prawno-ustrojowe samorządności lokalnej zostały ustanowione na mocy poprzedniej Konstytucji Republiki Serbii z 1990 r. Jednak praktyka życia politycznego pozostawiała w tym zakresie wiele do życzenia¹⁰. Obóz prezydenta Slobodana Miloševicia torpedował decyzje władz samorządowych, jeśli nie były one zgodne z polityką rządzących wówczas socjalistów¹¹. Przełom polityczny nastąpił wraz ze zwycięstwem ugrupowań demokratycznych w grudniu 2000 r. Kolejne rządy: Z. Djindjicia, V. Koštunicy, deklarowały zmianę podejścia władz centralnych do samorządów lokalnych, przeprowadzenie decentralizacji władzy oraz decentralizacji finansów publicznych. Zasadnicze zmiany zostały ostatecznie przeprowadzone w grudniu 2007 r. Wówczas gabinet V. Koštunicy wniósł do Zgromadzenia Narodowego pakiet ustaw samorządowych,

⁹ Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije.

¹⁰ S. Đorđević, *Sistem lokalne samouprave u Srbiji i Jugoslaviji...*, s. 258

¹¹ Za symbol tej polityki mogą uchodzić wybory lokalne przeprowadzone w listopadzie 1996 r. Rząd przez 88 dni nie uznał wyników głosowania, które przyniosło spektakularny sukces opozycyjnej koalicji „Zajedno”. Wygrała ona wybory w 13 największych miastach Serbii, w rezultacie czego w lutym 1997 r. Zoran Djindjić, lider „Zajedno” został wybrany na pierwszego niekomunistycznego burmistrza Belgradu.

które zostały przyjęte. Należy dodać, iż kolejnym argumentem za przeprowadzeniem reform decentralizacyjnych była wola obozu rządowego dla procesu integracji z instytucjami europejskimi, a co za tym idzie – dostosowania rozwiązań obowiązujących w Serbii do standardów unijnych.

Zasady prawa wyborczego do organów samorządu lokalnego reguluje ustawa z 27 grudnia 2007 r.¹² Stanowi ona, iż kadencja władz lokalnych trwa 4 lata. Wybory radnych zostają przeprowadzone najpóźniej na 30 dni przed końcem kadencji dotychczasowej rady. Prawo zgłoszenia listy z kandydatami na radnych przysługuje: partiom politycznym, koalicjom partyjnym, innym politycznym organizacjom oraz grupom wyborców (co najmniej 200 wyborców w danej jednostce samorządowej). Natomiast w przypadku gmin liczących powyżej 20 000 wyborców lista zgłoszona przez grupę wyborców musi zostać poparta co najmniej 30 podpisami dla każdego z kandydatów. Wybory samorządowe zarządza przewodniczący Zgromadzenia Narodowego, jednocześnie ustawodawca precyzuje, iż od dnia rozpisania elekcji do dnia przeprowadzenia głosowania nie może upłynąć mniej niż 45 dni, a nie więcej niż 90 dni. Ustawodawca określa także minimalną liczbę kandydatów na liście wyborczej, jest ona ustalona na 1/3 mandatów będących do obsadzenia.

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

Wyborca głosuje osobiście (regulacje prawne nie przewidują bowiem 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 jest na zasadzie d'Hondta. Gminna komisja wyborcza jest zobowiązana ogłosić wyniki wyborów w ciągu 24 godzin od zamknięcia lokali wyborczych.

Pierwsze wybory lokalne po demokratycznym przełomie w 2000 r. 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 Nedad Bogdanović (ok. 33%), który odniósł zwycięstwo nad przedstawicielem SRS Aleksandrem Vuciciem (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 Republiki¹³.

Regulacje ustawowe¹⁴ określają, iż najwyższą władzą w jednostce samorządowej (gminie, mieście) jest rada jako **organ stanowiący**. Jej kadencja trwa 4 lata.

¹² Zakon o lokalnim izborima.

¹³ P. Codoni, *Serbia i Czarnogóra*, [w:] J. Kofman, W. Roszkowski (red.), *Europa Środkowo-Wschodnia*, Rocznik XIV, Warszawa 2007, s. 230.

¹⁴ Zakon o lokalnoj samoupravi.

Liczba radnych jest ustalona w statucie jednostki samorządowej, jednak ustawodawca precyzuje, iż nie może być ona 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 miejsc. Rada uchwała najważniejsze akty prawa miejscowego: statut, regulamin organizacyjny, budżet, oraz opracowuje sprawozdanie z jego wykonania, ustala stawki podatków oraz opłat lokalnych, przyjmuje plan rozwoju społeczno-gospodarczego, uchwała plany zagospodarowania przestrzennego, rozpisuje lokalne referendum, decyduje o personalu administracyjnym itp. Regulacje ustawowe stanowią, iż rada obraduje na posiedzeniach zwyczajnych oraz nadzwyczajnych. Posiedzenie zwyczajne odbywa się nie rzadziej niż raz na 3 miesiące, natomiast do wniesienia o zwołanie posiedzenia nadzwyczajnego uprawnieni są: burmistrz, zarząd jednostki samorządowej oraz grupa co najmniej 1/3 ustawowego składu rady. Posiedzenia rady zwołuje jej przewodniczący. Jednak w przypadku wniosku o posiedzenie nadzwyczajne przewodniczący rady ma obowiązek podjąć stosowną decyzję w ciągu 7 dni od dnia złożenia tego wniosku. Równocześnie termin nadzwyczajnego posiedzenia nie może być późniejszy niż 15 dni od dnia złożenia stosownego wniosku. Sesje rady są jawne, ustawa umożliwia jednak utajnienie obrad ze względów bezpieczeństwa albo innych ważnych względów przewidzianych ustawowo. Posiedzenie rady jest ważne w przypadku uczestniczenia w nim co najmniej połowy całkowitej liczby radnych. Jeżeli przepisy nie stanowią inaczej, do podjęcia decyzji wymagana jest większość spośród biorących udział w głosowaniu. Natomiast w przypadku: statutu, budżetu, planów zagospodarowania przestrzennego, rada podejmuje decyzje kwalifikowaną większością całkowitej liczby radnych.

Na czele rady stoi przewodniczący, do którego uprawnień należy zaliczyć: zwoływanie posiedzeń, prowadzenie obrad, ustalanie porządku dziennego posiedzenia. 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 statutowej liczby radnych. Na wniosek przewodniczącego rada wybiera także 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 rady. 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.

Radny obejmuje swój mandat na inauguracyjnym posiedzeniu rady. Potwierdzenie objęcia mandatu następuje na wniosek komisji weryfikacyjnej rady w trakcie jawnego głosowania¹⁵. Ustawodawca wymienia okoliczności wygaśnięcia mandatu radnego. Zalicza do nich: rezygnację z mandatu, rozwiązanie rady przez organ nadzorczy, skazanie przez sąd na wyrok co najmniej 6 miesięcy pozbawienia wolności, utracenie praw publicznych, objęcie funkcji publicznych niepołączalnych z mandatem radnego (np. deputowanego do Zgromadzenia Narodowego), utratę prawa do przebywania na terenie danej jednostki samorządowej, pozbawienie obywatelstwa oraz zgon radnego. O wygaśnięciu mandatu decyduje rada na swoim posiedzeniu.

¹⁵ Zakon o lokalnim izborima.

Organami wykonawczymi w jednostce samorządowej są: wójt (burmistrz)¹⁶ oraz zarząd. Wójt jest wybierany przez radę spośród radnych w tajnym głosowaniu na okres 4 lat. Do wyboru wymagane jest uzyskanie przez kandydata większości głosów całkowitej liczby radnych. Kandydaturę na urząd wójta/burmistrza przedstawia przewodniczący rady, a następnie wójt przedkłada radzie kandydaturę swojego zastępcy. Mandat wójta oraz ich zastępców wygasa wraz z zakończeniem mandatu radnego. Ustawodawca do kompetencji wójta zalicza: reprezentowanie gminy na zewnątrz, odpowiadanie za wykonanie budżetu, udzielanie informacji dotyczących zagadnień poruszanych przez radę, przewodniczenie i koordynowanie prac zarządu jednostki oraz inne zadania przewidziane w statucie lub ustawach. Wójt stoi na czele zarządu jednostki samorządowej, z urzędu w jego skład wchodzi także zastępca wójta oraz pozostali członkowie zarządu w liczbie określonej przez statut jednostki. Wybierani są oni przez radę na okres 4 lat w głosowaniu tajnym większością głosów całkowitej liczby radnych. Kandydatury członków zarządu przedstawia wójt. Ustawodawca jednocześnie precyzuje, iż liczba członków zarządu nie może być większa niż 11. Członkowie zarządu jednostki samorządowej nie mogą pełnić mandatu radnego, w przypadku wyboru radnego jego mandat automatycznie wygasa. Zarząd podejmuje decyzje większością głosów liczoną od całkowitej liczby członków zarządu. Z własnej inicjatywy bądź na wniosek radnych wójt przekazuje radzie informację o działaniach podejmowanych przez zarząd. Do kompetencji zarządu należy: przedkładanie radzie projektów statutu, budżetu oraz innych aktów prawnych uchwalanych przez radę, wykonywanie decyzji podjętych przez radę, odpowiedzialność za wykonywanie zadań zleconych przez władze Republiki oraz okręgów autonomicznych. Zarząd przygotowuje także projekt budżetu w przypadku nieuchwalenia budżetu jednostki do początku nowego roku budżetowego.

Rada jest władna odwołać wójta na wniosek złożony przez grupę co najmniej 1/3 statutowej liczby radnych. Rada rozpatruje przedmiotowy wniosek po 15 dniach od jego złożenia. W przypadku odrzucenia wniosku radni, którzy go zgłosili, nie mogą z nim ponownie wystąpić w ciągu 6 miesięcy od dnia ostatniego głosowania.

Oddzielnym organem administracyjnym jest urząd gminy (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 pracy w administracji.

Regulacje ustawowe przewidują trzy formy **lokalnej demokracji bezpośredniej**. Należą do nich: inicjatywa obywatelska, zebranie mieszkańców oraz referendum lokalne. Inicjatywa obywatelska musi obejmować zadania realizowane przez daną jednostkę samorządową. Liczbę wymaganych podpisów pod wspomnianą inicjatywą reguluje statut, przy czym nie może być ona mniejsza niż 5% wyborców. Ustawodawca jednocześnie 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 zebrania, jego porządek oraz procedury określa statut jednostki

¹⁶ Ustawa stanowi o *predsedniku opštine* (odpowiednik wójta) oraz *gradonačelniku* (odpowiednik burmistrza).

samorządowej. Natomiast z wnioskiem o przeprowadzenie referendum lokalnego może wystąpić: rada 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 50% uprawnionych do głosowania.

Warto podkreślić, iż ustrój stolicy określa oddzielna ustawa – Ustawa o Mieście Belgradzie¹⁷. Zgodnie z powyższymi regulacjami organami władzy w mieście są: Rada Miejska, Burmistrz Belgradu oraz Zarząd Miasta. Ustawodawca stanowi, iż w stolicy funkcjonuje najliczniejsza rada licząca 110 osób. Rada Miejska – na wniosek Burmistrza Belgradu – wybiera 13 członków Zarządu Miasta¹⁸. Trzeba podkreślić, iż ustawodawca nie określa granic stolicy, w tym zakresie odsyła do regulacji statutu miasta.

Obszar Republiki Serbii dzieli się na: Serbię Centralną oraz dwa okręgi autonomiczne: Wojwodinę oraz Kosowo. Największe aglomeracje miejskie stanowią: Belgrad (1 mln 576 tys. mieszkańców), Novi Sad (299 tys.), Niš (251 tys.) oraz Kragujevac (175 tys.), które dzielą się dodatkowo na mniejsze jednostki administracyjne – dzielnice.

Kwestie finansowania działalności władz lokalnych reguluje **Ustawa o finansowaniu samorządu lokalnego z 2006 r.** Ustawodawca określa, iż środki budżetowe jednostki samorządowej pochodzą: z bezpośrednich i pośrednich źródeł, transferów z budżetu centralnego, pożyczek i innych form przewidzianych ustawowo¹⁹. Do bezpośrednich źródeł dochodów jednostki samorządowej ustawodawca zalicza: podatek od majątku (bez uwzględnienia przenoszenia praw oraz dziedziczenia i darowizn), opłatę administracyjną; opłatę miejscową, opłatę za usługi komunalne, opłatę za korzystanie z placu budowy, opłatę na rzecz ochrony i rozwoju środowiska naturalnego, dochody z koncesji udzielonych na świadczenie usług komunalnych oraz czynności koncesji udzielanych przez samorząd, kary pieniężne za naruszenie przepisów władz samorządowych, dochody jednostek organizacyjnych powołanych przez władze samorządowe, odsetki od środków finansowych należących do jednostki samorządowej, darowizny i zapisy oraz inne dochody przewidziane ustawowo. Wśród transferów z budżetu centralnego należy zwrócić uwagę na subwencję wyrównawczą. Przysługuje ona jednostkom samorządowym osiągającym przychód podatkowy liczony *per capita* mniejszy niż 90% uśrednionego, założonego w budżecie przychodu w jednostce samorządowej republiki. Powyższy algorytm nie obejmuje miast, których przychody są największe.

Bibliografia

Dorđević S., *Sistem lokalne samouprave u Srbiji i Jugoslaviji (1804–2000)*, [w:] M. Damjanović (red.), *Uporedna iskustva lokalnih samouprava*, Beograd 2002.

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

¹⁷ Zob. Zakon o glavnom gradu.

¹⁸ Dodać należy, iż z urzędu w skład Zarządu Miasta wchodzi: burmistrz oraz jego zastępca.

¹⁹ Zakon o finansiranju lokalne samouprave.

Szulc W., *Przemiany gospodarcze i społeczne w Jugosławii w okresie międzywojennym (1918–1941)*, Poznań 1980.

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

The Republic of Serbia

Abstract

The territorial organization of the Republic of Serbia is regulated by the Law on Territorial Organization and Local Self-Government, adopted by the Assembly of Serbia on the 27th December 2007. Under the Law, the municipalities, cities and settlements make the bases of the territorial organization. Serbia is divided into 150 municipalities and 23 *gradovi* (cities), which are the basic units of local autonomy. It has one autonomous province (Vojvodina) in the north and Kosovo in the south. In 2008, the self-administered part of Kosovo declared its independence, a move recognized by a minority of countries (most of the EU and the USA), but not recognized by Serbia or the UN. In addition, there are 23 *cities (gradovi)*, each having an assembly and budget of its own. The four largest cities, Belgrade, Novi Sad, Nis and Kragujevac comprise several municipalities, divided into “urban” (in the city proper) and “other” (suburban). Municipalities comprise local communities (*mesne zajednice*), which mostly correspond to settlements (villages) in the rural areas (several small villages can form one local community, and large villages can contain several communities). Urban areas are also divided into local communities. Their roles include communication of the elected municipal representatives with the citizens, and organization of citizen initiatives related with public service and communal issues. They are presided over by *councils (saveti)*, elected in semi-formal elections, whose members are basically volunteers. The role of local communities is far more important in rural areas; due to proximity to municipal centres, many urban local communities are defunct.