

Krzysztof Krysienieł

## Chorwacja

Republika Chorwacji leży w zachodniej części Półwyspu Bałkańskiego nad Morzem Adriatyckim. Jej powierzchnia wynosi 56 542 km<sup>2</sup>, zamieszkuje ją ponad 4,4 mln ludności<sup>1</sup>. Jest państwem młodym, gdyż uzyskała niepodległość w 1991 roku. Wcześniej stanowiła jeden z podmiotów Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii.

**Tradycja chorwackiego samorządu** związana jest z historią funkcjonowania żupanii. Ich początki sięgają X wieku, kiedy stały się pierwszymi ośrodkami władz. Kompetencje lokalnych zarządców (żupanów) dotyczyły przede wszystkim spraw sądowych i podatkowych. Upadek znaczenia żupanii miał miejsce wraz z końcem niezależności Królestwa Chorwacji na początku XII wieku<sup>2</sup>. W kolejnych wiekach rosnący w siłę feudałowie skutecznie ograniczyli kompetencje żupanów. Jedynie niektóre miasta zachowały status wolnych, z prawem do posiadania rady miejskiej, na której czele stał sędzia<sup>3</sup>. Znaczenie żupanii zaczęło ponownie rosnąć po tym jak ziemie chorwackie trafiły pod panowanie Habsburgów<sup>4</sup>.

Gruntowną reformę ustroju i kompetencji żupanii rozpoczęto w połowie XIX wieku. Początkowo zmiany polegały na zwiększeniu ich zależności od władz centralnych, dopiero upadek absolutyzmu w latach 60. XIX wieku przywrócił po części samorządowy charakter żupanii. Głównym organem stanowiącym każdej żupanii stała się rada, wykonawczym natomiast – żupan, którego wspomagał aparat pomocniczy – magistrat.

Po krótkim okresie ograniczenia samodzielności żupanii w 1886 r. przyjęta została Ustawa o ustroju żupanii i organizacji administracji w żupaniami i kotarach. Ziemie chorwackie podzielono na osiem żupanii, mających status jednostek samorządowych. Organem uchwałodawczym była rada żupańska (*żupanijska*

---

<sup>1</sup> Dane ze strony internetowej rządowej agencji informacyjnej HIDRA, <http://www.hidra.hr/rh/rhhrvatska.htm> [dostęp 1.06.2009].

<sup>2</sup> J. Vrbošić, *Povijesni pregled razvitka županijske uprave i samouprave u Hrvatskoj*, „Društvene istraživanja” 1992, nr 1, s. 57.

<sup>3</sup> F. Šišić, *Povijest Hrvata. Pregled povijesti hrvatskog naroda 600–1526*, Split 2004, s. 268.

<sup>4</sup> J. Vrbošić, *Povijesni pregled...*, s. 59.

*skupština*), na jej czele stał wielki żupan, mianowany przez króla na wniosek bana (organu reprezentującego węgierskiego władcę w Chorwacji). Same żupanie były z kolei podzielone na kotary, które jednak nie miały charakteru samorządowego. Niektóre chorwackie miasta (np. Zagrzeb, Varaždin czy Zemun – dzisiejsza dzielnica Belgradu) również posiadały samorząd, jednak był on podporządkowany władzom żupańskim. Ten podział uległ likwidacji na początku lat 20. ubiegłego wieku, po utworzeniu Królestwa SHS. Nowe państwo podzielono na okręgi (*oblasti*) z silnie ograniczonym samorządem. Po ataku Niemiec i ich koalicjantów na Jugosławię w 1941 r. utworzone zostało faszystowskie Niezależne Państwo Chorwackie. Jego terytorium podzielono na 23 wielkie żupy (*velike župe*), które z kolei obejmowały 142 kotary i 1000 gmin<sup>5</sup>. Trudno jednak w tym przypadku mówić o jakiegokolwiek formie samorządu.

Po zakończeniu II wojny światowej i utworzeniu komunistycznej Jugosławii cały obszar państwa, w tym także Chorwację, ujęto w nowy model ustroju terytorialno-administracyjnego, zakładający istnienie gmin jako jednostek podstawowych. Wprawdzie od lat 50. władze wprowadzały stopniowo elementy samorządności, nie był to jednak typowy samorząd występujący w klasycznym państwie demokratycznym<sup>6</sup>. W tym czasie liczba gmin na terenie Chorwacji uległa zmniejszeniu (podobnie zresztą jak w całej Jugosławii). W 1963 r. było ich 111, w 1976 r. – 105, w 1991 r. – 102.

Przełomowy dla Chorwacji okazał się początek lat 90. ubiegłego wieku. Postępująca dezintegracja Jugosławii zaowocowała przyjęciem przez parlamenty w Lublanie i Zagrzebiu deklaracji niepodległościowych 25 czerwca 1991 r. Wcześniej, bo 22 grudnia 1990 r., chorwaccy deputowani przyjęli nową konstytucję, w której VI rozdział poświęcono samorządowi lokalnemu i regionalnemu. Rozwinięciem tych postanowień było przyjęcie kilku najważniejszych ustaw dotyczących tej problematyki 29 grudnia 1992 r. Na ich podstawie w lutym 1993 r. przeprowadzone zostały pierwsze wybory do organów samorządowych<sup>7</sup>. Jednak w wyniku autorytarnej i centralistycznej polityki prezydenta Franjo Tuđmana samorząd zaczął funkcjonować w pełni dopiero na początku XXI wieku – po jego śmierci, nowelizacji konstytucji oraz przyjęciu nowych ustaw samorządowych.

Ze względu na kształt terytorium Chorwacja charakteryzuje się silnym **zróżnicowaniem regionalnym**. Najważniejszym ośrodkiem jest Zagrzeb, którego ludność liczy 780 tys., a dodać jeszcze należy 300 tys. osób zamieszkujących najbliższą okolicę stolicy – łącznie jest to czwarta część obywateli całego państwa. Zagrzeb ma równie dominującą pozycję pod względem potencjału gospodarczego i ekonomicznego, gdyż na jego terenie wytwarza się 31,8% PKB Chorwacji<sup>8</sup>. Specyfikę Zagrzebia podkreśla także wyjątkowa struktura podziału administracyjnego, gdyż tylko w stolicy powołano do życia dodatkowy poziom jednostek samorządowych

---

<sup>5</sup> Ibidem, s. 64.

<sup>6</sup> E. Mizerski, *Jugosłowiański system przedstawicielski 1918–1990*, Toruń 1999, s. 114–143.

<sup>7</sup> S. Ivanišević, I. Koprić, J. Omejec, J. Šimović, *Local Government in Croatia*, [w:] E. Kandeva (red.), *Stabilization of Local Governments*, Budapest 2001, s. 184.

<sup>8</sup> [www.zagreb.hr/zgstat/o\\_zagrebu\\_stat.html](http://www.zagreb.hr/zgstat/o_zagrebu_stat.html) [dostęp 1.06.2009].

– dzielnice<sup>9</sup>. Pozostałe najważniejsze miasta liczące ponad 100 tysięcy mieszkańców to Split, Rijeka oraz Osijek.

Struktura ludnościowa w ostatnich latach uległa zmianie wskutek wojny toczonej w latach 1991–1995. Do połowy lat 90. Chorwaci stanowili prawie 80% mieszkańców kraju, a najliczniejszą mniejszością narodową byli Serbowie – ok. 12%<sup>10</sup>. W 2001 roku spis powszechny wykazał, iż Chorwatów jest już blisko 90%, natomiast Serbów 4,5%. Żadna z pozostałych narodowości nie przekroczyła 0,5%. Ciekawy jest przypadek mniejszości włoskiej – stanowi ona zaledwie 0,4% ludności Chorwacji, ale dzięki zamieszkiwaniu w zwartej grupie na Półwyspie Istria jej polityczni przedstawiciele regularnie wygrywają wybory samorządowe, mają też stałą reprezentację w parlamencie – saborze.

**Podział terytorialny** państwa opiera się na dwóch poziomach. Na poziomie lokalnym funkcjonują gminy i miasta, natomiast na regionalnym – żupanie (biorąc pod uwagę ich potencjał ludnościowy czy też obszar, żupanie bardziej przypominają polskie powiaty niż województwa). Liczba podstawowych jednostek samorządu terytorialnego od początku lat 90. stale się powiększa. W momencie utworzenia dwupoziomowego samorządu w 1992 r. (powołanie i likwidacja jednostek samorządu terytorialnego należy do kompetencji parlamentu) funkcjonowało 70 miast i 419 gmin oraz 21 żupanii (w tym miasto Zagrzeb). W 2001 r. liczba gmin wzrosła do 423, a miast do 122<sup>11</sup>. W 2009 r. istniało 126 miast i 429 gmin.

Gminą jest jednostka samorządu lokalnego obejmująca kilka mniejszych społeczności, tworzących naturalną, gospodarczą i społeczną całość, powiązaną wspólnymi interesami mieszkańców. Miastem jest jednostka samorządu terytorialnego, w której siedzibę mają władze żupanii, jak też każda społeczność licząca ponad 10 tysięcy mieszkańców, jeżeli stanowi wyodrębnioną całość. Żupaniami określa się jednostkę samorządu regionalnego, która obejmuje obszar stanowiący naturalną, historyczną, komunikacyjną, gospodarczą i społeczną całość.

Problematyka samorządu w Chorwacji jest uregulowana zarówno w **konstytucji**, jak i w licznych **ustawach**. Przyjęta w 1990 r. konstytucja została w części poświęconej samorządowi dość gruntownie znowelizowana w listopadzie 2000 r. Zmiany znacznie poszerzyły prawa i zakres samodzielności lokalnych i regionalnych organów władzy.

Samorządowi terytorialnemu poświęcony został w całości rozdział VI ustawy zasadniczej (art. 132–137)<sup>12</sup>. Ustrojodawca zagwarantował prawo obywateli do samorządu lokalnego i regionalnego oraz do pośredniego lub bezpośredniego sprawowania władzy. Podstawowymi jednostkami samorządu lokalnego są gminy (*obćine*) i miasta (*gradovi*), natomiast regionalnego – żupanie (*županije*). Konstytucja

---

<sup>9</sup> K. Krysienieł, *Samorząd miasta stołecznego Zagrzebia*, [w:] S. Wróbel (red.), *Samorząd miejski. Zadania, instytucje, formy*, Poznań–Chorzów 2008.

<sup>10</sup> P. Eberhardt, *Przemiany demograficzno-etniczne na obszarze Jugosławii w XX wieku*, Lublin 2005, s. 54.

<sup>11</sup> *Teritorijalni ustroj Republike Hrvatske*, Državni zavod za statistiku, www.dzs.hr [dostęp 1.06.2009].

<sup>12</sup> Opracowanie na podstawie *Ustav Republike Hrvatske (pročišćeni tekst)*, „Narodne Novine” 2001, nr 41.

daje możliwość nadania stolicy oraz innym dużym miastom statusu żupanii, jak też dopuszcza utworzenie jednostek pomocniczych w miastach.

Ustrojodawca podkreślił ważność opisywanej problematyki, gdyż ustawy dotyczące organizacji, ustroju oraz zakresu kompetencji są potraktowane jako organiczne i wymagają bezwzględnej większości głosów wszystkich deputowanych saboru (zwykle ustawy – zwykłej większości). Do najważniejszych z nich należą: o samorządzie lokalnym i regionalnym (w dalszej części pracy określana mianem „samorządowej”), o terytoriach żupanii, miast i gmin, o wyborze członków organów przedstawicielskich jednostek samorządu lokalnego i regionalnego, o wyborach naczelników gmin, burmistrzów, żupanów i burmistrza Zagrzebia, o mieście Zagrzebiu, o finansowaniu jednostek samorządu lokalnego i regionalnego oraz ustawa konstytucyjna o prawach mniejszości narodowych.

Ustrojodawca dokonał **podziału kompetencji** między szczeble samorządu, zastrzegając przy tym konieczność zachowania zasady subsydiarności. Samorząd lokalny wykonuje obowiązki, dzięki którym bezpośrednio zaspokaja się potrzeby obywatela. W zakresie wykonywania zadań własnych organy samorządu podlegają kontroli jedynie pod kątem legalności. Konstytucja gwarantuje prawo do posiadania przez samorządy dochodów własnych oraz zobowiązuje państwo do pomocy finansowej najniższym jednostkom.

Najważniejsza z ustaw samorządowych – o samorządzie lokalnym i regionalnym<sup>13</sup> – w minimalnym jedynie stopniu poszerza konstytucyjny zakres kompetencji jednostek samorządowych. Wprowadza natomiast możliwość realizowania części zadań z zakresu kompetencji żupanii przez miasta liczące powyżej 35 tysięcy mieszkańców (kategoria „dużych miast”) lub przez mniejsze, ale będące siedzibami władz regionalnych. Pojęcie „dużych miast” znalazło się w ustawie samorządowej na mocy nowelizacji w 2005 roku.

**Polityka władz wobec samorządu** w ostatnich latach uległa znacznej metamorfozie. W pierwszych latach niepodległości wyraźne były tendencje centralistyczne, co powodowało znaczne ograniczenie roli i pozycji samorządu. Wprawdzie zgodnie z prawem – przynajmniej teoretycznie – odbywały się wybory lokalne, jednak już z uznaniem wyników władza miała poważne problemy. Jako przykład można przytoczyć wybory do Rady Miasta Zagrzebia w 1995 r. Stolica miała zagwarantowany prawem statut żupanii, a zgodnie z obowiązującą wówczas Ustawą o lokalnym samorządzie i administracji żupana (w przypadku Zagrzebia burmistrza) wybierała rada większością głosów swych członków<sup>14</sup>. W 1995 roku wybory lokalne w stolicy wygrały ugrupowania opozycyjne wobec prezydenckiej Chorwackiej Wspólnoty Demokratycznej (HDZ) i to one przeforsowały kandydata na stanowisko. Żupan był zarówno przedstawicielem organu samorządowego, jak i reprezentantem rządu w terenie.

Wspomniana wcześniej ustawa wymagała zatwierdzenia wybranego burmistrza Zagrzebia przez prezydenta republiki, który miał prawo odrzucić przedstawioną kandydaturę i zażądać ponownych wyborów na to stanowisko. Po kilkukrotnym odrzuceniu prezydent zobligowany był do mianowania własnego kandydata na żupana. Tuđman skorzystał z tej możliwości, nie licząc się z protestami mieszkańców.

<sup>13</sup> Zakon o lokalnoj i područnoj samoupravi, „Narodne Novine” 2001, nr 33.

<sup>14</sup> Zakon o Gradu Zagrebu, „Narodne Novine” 1992, nr 90.

Odrzucił cztery kandydatury wysunięte przez radę miasta i powołał administratora Zagrzebia spośród grona własnych protegowanych<sup>15</sup>. Jednakże takie ignorowanie woli wyborców przez prezydenta spotkało się z ostrą reakcją większości państw europejskich. W marcu 1996 r. Rada Europy postawiła Chorwacji dwadzieścia jeden warunków członkostwa w tej organizacji, w tym żądanie uznania przez władzę wykonawczą wyników wyborów w Zagrzebiu i odwołanie administratora z ramienia prezydenta. Z powodu niewypełnienia tych postulatów Rada Europy zdecydowała się na bezprecedensowy krok – bezterminowo (a *de facto* na kilka miesięcy) wstrzymano rozpatrywanie chorwackiego wniosku o członkostwo.

Ewolucja podejścia do idei samorządności nastąpiła dopiero w 2000 r., wraz ze zmianą na fotelu prezydenta oraz porażką HDZ w konfrontacji z koalicją centrolewicową (składającą się też z ugrupowań regionalnych) w wyborach parlamentarnych. Nowelizacja konstytucji i uchwalenie w 2001 r. nowej ustawy samorządowej rozpoczęły proces decentralizacji państwa. Nastąpiły również inne istotne zmiany, a mianowicie rozdzielenie władz samorządowych i rządowych na poziomie żupanii, wybór żupana jako samodzielnego organu samorządowego, który do objęcia urzędu nie potrzebuje już akceptacji prezydenta, oraz konstytucyjne uznanie zasady subsydiarności<sup>16</sup>. Jednocześnie znacznie zwiększono niezależność finansową społeczności lokalnych i regionalnych.

Ta nowa polityka chorwackich władz centralnych nie zmieniła się nawet po parlamentarnych zwycięstwach wyborczych HDZ w 2003 i 2007 r. Była partia Tuđmana opowiedziała się za kontynuacją reform samorządowych, co skutkowało przyjęciem w październiku 2007 r. pakietu zmian ustawowych, wprowadzających bezpośrednie wybory organów wykonawczych w gminach, miastach i żupaniami. Opracowane również zostały dwa programy („Program ramowy” w 2004 r. i „Program rządu na lata 2008–2011” w 2008 r.), w których jasno zadeklarowano chęć dalszej decentralizacji państwa<sup>17</sup>.

**System wyborczy do organów samorządowych** przeszedł istotną reformę, której skutkiem jest elekcja powszechna i bezpośrednia do organów stanowiących i wykonawczych w gminach, miastach i żupaniami. Najważniejszymi ustawami w tym zakresie są: o wyborach członków organów przedstawicielskich jednostek samorządu lokalnego i regionalnego<sup>18</sup> oraz o wyborach naczelników gmin, burmistrzów, żupanów i burmistrza Zagrzebia<sup>19</sup>.

Czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach do rad i skupsztin oraz czynne w wyborach do organu wykonawczego posiadają pełnoletni obywatele, którzy stale przebywają na obszarze danej jednostki. Prawo kandydowania na urząd naczelnika,

---

<sup>15</sup> A. Orzelska, *Chorwacja*, „Europa Środkowa i Wschodnia”, Rocznik VI, Warszawa 1999, s. 74.

<sup>16</sup> N. Kopajtich-Škrlec, *Decentralizacija – između struke i politike. Lokalna samouprava u Hrvatskoj*, [w:] A. Draganić (red.), *Ruka ruci – dobro je dobro sarađivati. Iskustva u razvoju lokalne samouprave*, Banja Luka 2008, s. 34.

<sup>17</sup> Ibidem, s. 38.

<sup>18</sup> Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (pročišćeni tekst), „Narodne Novine” 2005, nr 44 (nowelizacja 109/07).

<sup>19</sup> Zakon o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba, „Narodne Novine” 2007, nr 109.

burmistrza lub żupana jest dodatkowo obwarowane koniecznością półrocznego zamieszkiwania na terenie danej gminy, miasta lub żupanii. Takie same warunki muszą spełnić wybierani wraz z nimi zastępcy (jeden w gminach i miastach do 10 tys. mieszkańców lub dwóch w pozostałych gminach i miastach oraz w żupaniami i Zagrzebiu). Wybory odbywają się co cztery lata, w trzecią niedzielę maja, a rozpisuje je chorwacki rząd. W wyborach samorządowych nie obowiązuje przepis o możliwości głosowania poza miejscem zamieszkania.

Prawo zgłaszania pełnych list wyborczych do rad gmin, miast i skupstzin żupańskich posiadają zarejestrowane w Chorwacji partie polityczne oraz sami wyborcy, jeżeli zbiorą odpowiednią liczbę podpisów (100 w gminie, 150 w mieście, 500 w żupanii i Zagrzebiu). W przypadku kandydatów do władz wykonawczych trzeba zebrać od 50 do 5000 podpisów, w zależności od liczby mieszkańców. W wyborach do organów przedstawicielskich obowiązuje ordynacja proporcjonalna z zastosowaniem metody d'Hondta, natomiast w elekcji organów wykonawczych wprowadzono system większościowy. Jeżeli żaden ze startujących nie uzyska w pierwszej turze bezwzględnej większości, po dwóch tygodniach odbywa się druga, w której uczestniczy już tylko dwóch kandydatów.

Liczba członków organów przedstawicielskich musi być liczbą nieparzystą, a zależy od postanowień statutu jednostki, z tym że ustawa samorządowa narzuca w tym zakresie pewne widełki:

- gminy do 3000 mieszkańców – od 7 do 13 radnych,
- gminy od 3001 do 10 000 – od 9 do 15,
- miasta i gminy od 10 001 do 30 000 – 13 do 19,
- miasta i gminy powyżej 30 000 – 19 do 35,
- miasto Zagrzeb – 51,
- żupanie – od 31 do 51.

Chorwackie prawodawstwo wprowadziło szeroką gwarancję praw wyborczych dla **mniejszości narodowych**, w tym celu uchwalono m.in. Ustawę konstytucyjną o prawach mniejszości narodowych. Ordynacja wyborcza zapewnia ich przedstawicielom proporcjonalną reprezentację w radzie lub skupstzinie. Dopuszczone jest powiększenie liczby radnych, jeżeli nie został spełniony powyższy warunek. Podobną zasadę przyjęto w stosunku do samorządowych władz wykonawczych na części obszaru Chorwacji – w tym przypadku oznacza to konieczność wybrania naczelnika, burmistrza i żupana lub ich zastępcy z grona mniejszości narodowej. Jeżeli powyższe warunki nie zostaną spełnione, rozpisywane są wybory uzupełniające.

**Ostatnie wybory samorządowe** odbyły się 17 maja 2009 r. (I tura) oraz w części okręgów 31 maja (II tura). Wyborcza dogrywka konieczna była w 9 żupaniami, 55 miastach oraz 164 gminach, jak też w stolicy. Nie przyniosły one zaskakującego rozstrzygnięcia, gdyż potwierdziły dominującą pozycję dwóch największych partii – Chorwackiej Wspólnoty Demokratycznej (HDZ) oraz Socjaldemokratycznej Partii Chorwacji (SDP). Na poziomie regionalnym większy sukces odniosła HDZ, która obsadziła połowę stanowisk żupanów, a dodatkowo 3 fotele zdobyła koalicyjna Chorwacka Partia Chłopska (HSS). Socjaldemokraci obsadzili tylko 4, a pozostałe stanowiska objęły mniejsze partie, w tym działające lokalnie Demokratyczne Zgromadzenie Istrii (IDS)<sup>20</sup>. SDP odniosła natomiast sukces w wyborach lokalnych. Przede wszystkim wygrała w stolicy i kilku innych dużych miastach (np. w Rijece

<sup>20</sup> M. Lipovac, *Potvrđena pobjeda HDZ-a i koalicijskih partnera*, „Vjesnik” z dnia 1.06.2009, www.vjesnik.hr [dostęp 1.06.2009].

i Dubrovniku), zdobyła także fotel burmistrza w mieście-symbolu chorwackiego oporu – Vukovarze. Ogólnie lewica obsadziła o 9 stanowisk naczelników i burmistrzów więcej niż cztery lata wcześniej, gdy wybierano w głosowaniu pośrednim<sup>21</sup>. Specyficzna sytuacja miała miejsce w Splicie, gdzie fotel burmistrza zdobył niezależny kandydat Željko Kerum, jeden z najbogatszych Chorwatów<sup>22</sup>.

Przeprowadzone w maju 2009 r. wybory otwierają nową kartę w historii chorwackiego samorządu, gdyż po raz pierwszy wyłoniono w sposób bezpośredni i powszechny wszystkie organy władz lokalnych i regionalnych. Spowoduje to także konieczność wypracowania nowych zasad współdziałania między władzami stanowiącymi i wykonawczymi, swoistą koabitację, gdyż w wielu przypadkach pochodzą one z przeciwnych obozów politycznych.

Kompetencje **organu uchwałodawczego i kontrolnego**, czyli rady w gminie (*općinsko vijeće*) i mieście (*gradsko vijeće*) oraz skupsztiny w żupanii (*županijska skupština*), są określone w ustawie samorządowej. Należy do nich m.in.: stanowienie miejscowego prawa, tworzenie ciał roboczych, organizowanie struktury oraz podział obowiązków organów administracji samorządowej, jak też organizowanie służb samorządowych wykonujących zadania publiczne. Na czele organu przedstawicielskiego stoi przewodniczący i do dwóch zastępców, którzy są wybierani bezwzględną większością głosów wszystkich radnych.

Posiedzenia rad i skupsztin zwoływane są przez przewodniczącego nie rzadziej niż raz na trzy miesiące. Możliwe jest także zwołanie nadzwyczajnego posiedzenia na wniosek jednej trzeciej składu rady lub skupsztiny. Decyzje podejmowane są w głosowaniu jawnym większością głosów, przy obecności co najmniej połowy radnych. Wyjątkiem jest np. budżet, który wymaga większości głosów całego składu. Na obradach mogą być odpowiednio naczelnik gminy, burmistrz lub żupan. Rady i skupsztiny mogą powołać ciała robocze – komitety (stałe i tymczasowe). W ramach kompetencji kontrolnych radni mogą zadawać organowi wykonawczemu pytania ustne lub pisemne z zakresu jego pracy. Dodatkowo musi on dwa razy w roku przedstawić przed radą sprawozdanie ze swojej działalności.

Rada lub skupsztina może być rozwiązana przez rząd na wniosek organu właściwego dla nadzoru nad samorządem terytorialnym, jeżeli:

- podejmie decyzję zagrażającą suwerenności i jedności terytorialnej państwa,
- po utworzeniu nowej jednostki samorządowej nie uchwali statutu w ciągu 60 dni od dnia ukonstytuowania się,
- w sposób ciągły podejmuje decyzje sprzeczne z prawem,
- przez dłuższy czas pozostaje bez quorum,
- przez ponad trzy miesiące nie jest w stanie podjąć żadnych decyzji z zakresu własnych kompetencji,
- w określonym ustawą terminie nie jest w stanie przyjąć budżetu lub decyzji o tymczasowym finansowaniu,
- w określonym czasie nie uchwali planu zagospodarowania przestrzennego<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> S. Barilar, S. Španović, *HDZ izgubio Dubrovnik i Vukovar, a SDP Goricu, Split i Sisak*, „Jutarnji list” z dnia 1.06.2009, www.jutarnji.hr [dostęp 1.06.2009].

<sup>22</sup> M. Pleše, *Odnos snaga HDZ-SDP ostaje nepromijenjen*, „Jutarnji list” z dnia 1.06.2009, www.jutarnji.hr [dostęp 1.06.2009].

<sup>23</sup> Do 2009 r. rada lub skupsztina mogły też być rozwiązane, jeśli nie wybrały w ciągu 30 dni organu wykonawczego.

Kompetencje **organu wykonawczego**, czyli naczelnika gminy (*općinski načelnik*), burmistrza miasta (*gradonačelnik*) oraz żupana (*župan*), koncentrują się na przygotowywaniu projektów aktów prawnych i wykonywaniu aktów przyjętych przez radę lub skupsztinę oraz innych obowiązków przewidzianych w statucie. Ponadto kieruje on administracją, zarządza majątkiem wspólnoty, może zbywać lub dzierżawić majątek samorządowy o ograniczonej ustawowo wartości. Naczelnik, burmistrz lub żupan reprezentują swoje jednostki na zewnątrz. Mają prawo wstrzymać wykonywanie aktu przyjętego przez organ stanowiący, jeżeli ocenią, iż narusza on ustawę lub inny przepis prawa. W ciągu 15 dni rada lub skupszтина powinna poprawić lub uzupełnić dany akt, a jeżeli tego nie uczyni, to organ wykonawczy ma obowiązek w ciągu 8 dni poinformować o tym przedstawiciela administracji rządowej w żupanii oraz właściwego ministra.

Za swoją działalność naczelnicy, burmistrzowie i żupanii są odpowiedzialni przed centralnymi organami administracji państwowej. Ustawa samorządowa przewiduje możliwość utraty mandatu przez organ wykonawczy, jeżeli:

- poda się on do dymisji,
- wyrokiem sądu pozbawiony zostanie praw wyborczych,
- zostanie skazany na karę bezwzględnego pozbawienia wolności na okres ponad miesiąca,
- zostanie skazany wyrokiem sądowym za naruszenie praw człowieka i obywatela,
- wyprowadzi się poza obszar jednostki samorządowej,
- przestanie być chorwackim obywatelem,
- umrze.

Również rada lub skupszтина może przyczynić się do odwołania organu wykonawczego, gdy bezwzględną większością swojego składu rozpisze w tej sprawie referendum. Prawo przewiduje dwa powody: naruszanie lub brak wykonywania uchwał organu stanowiącego oraz narażenie jednostki samorządowej na znaczne straty finansowe.

Ustawa o samorządzie lokalnym i regionalnym reguluje także kwestie związane ze **statusem radnych oraz władz wykonawczych**. Mandat radnego jest wolny, za jego wykonywanie nie przysługuje żadne wynagrodzenie. Można otrzymać jedynie zwrot kosztów poniesionych w związku z pełnieniem obowiązków. Ordynacja przedstawia szeroki katalog funkcji i stanowisk, których nie wolno łączyć z wykonywaniem mandatu radnego. Wśród kilkudziesięciu pozycji znajdują się m.in.: sędziowie, członkowie rządu i administracji rządowej, żołnierze w służbie czynnej, jak też członkowie zarządu spółek, w których jednostka samorządowa ma większość udziałów. Ordynacja przewiduje kilka możliwości utraty mandatu radnego:

- rezygnacja przedłożona w formie pisemnej,
- prawomocny wyrok sądu pozbawiający prawa do pełnienia funkcji,
- skazanie na karę bezwzględnego więzienia na okres dłuższy niż 6 miesięcy,
- wyprowadzenie się poza obszar jednostki,
- utrata chorwackiego obywatelstwa,
- śmierć.

Naczelnicy i burmistrzowie (oraz ich zastępcy) w gminach i miastach do 10 tysięcy mieszkańców sami mają prawo zdecydować, czy będą pełnić funkcję zawodowo, czy też społecznie, pozostając na dotychczasowym miejscu pracy. W większych



jednostkach lokalnych oraz w żupaniach muszą wykonywać swoje obowiązki profesjonalnie, a prawo wyboru dotyczy jedynie ich zastępców. W momencie rozpisania wyborów osoby dotychczas pełniące funkcje w organach wykonawczych mogą podejmować tylko te decyzje, które są niezbędne do sprawnego funkcjonowania gminy, miasta lub żupanii.

Podobnie jak to ma miejsce w przypadku radnych, naczelnicy, burmistrzowie oraz żupanii nie mogą łączyć swoich funkcji z całym szeregiem innych, wymienionych w ordynacji samorządowej.

Problematykę związaną z bezpośrednią partycypacją obywatelską na poziomie lokalnym i regionalnym w największym stopniu regulują dwie ustawy: samorządowa oraz o referendum i innych sposobach osobistego udziału w sprawowaniu władzy państwowej oraz lokalnej i regionalnej<sup>24</sup>. Obywatele mają prawo do udziału w referendum oraz w komitetach lokalnych (*mjesni odbor*). Referendum może zostać rozpisane w każdej sprawie z zakresu działalności samorządu. Prawo to posiada w żupanii, mieście i gminie organ przedstawicielski na wniosek 1/3 swojego składu lub organu wykonawczego, a tylko na poziomie lokalnym – połowa zebrania lokalnych z obszaru gminy lub miasta albo 20% wyborców. Decyzja podjęta w referendum jest wiążąca, o ile wzięła w nim udział większość uprawnionych. Inną formą demokracji bezpośredniej jest prawo do przedłożenia projektów aktów prawnych. Pod inicjatywą musi się podpisać co najmniej 10% wyborców z danej jednostki administracyjnej, a organ przedstawicielski musi się do niej ustosunkować w ciągu trzech miesięcy.

Komitety lokalne mogą być zakładane w wyodrębnionych, mniejszych skupiskach mieszkańców (wsie, osiedla, dzielnice), a sposób ich powstawania reguluje się w statucie jednostki samorządu lokalnego. Tą drogą można także przekazać wykonywanie pojedynczych zadań z zakresu obowiązków gminy lub miasta. Organami komitetów lokalnych są: rada jako organ kontrolno-stanowiący, wyłoniona w wyborach bezpośrednich przez mieszkańców, oraz przewodniczący rady, wybierany przez nią. Organem nadzorczym w stosunku do wymienionych powyżej, posiadającym prawo do ich rozwiązania przed upływem czteroletniej kadencji, jest naczelnik gminy, ewentualnie burmistrz.

Regulacje dotyczące **finansowania samorządu** znajdują się przede wszystkim w Ustawie o finansowaniu jednostek samorządu lokalnego i regionalnego<sup>25</sup>. Przez dekadę lat 90. władza centralna mocno ograniczała samodzielność finansową samorządu, a przełom nastąpił dopiero w 2001 r., przy gruntownej nowelizacji wspomnianej ustawy. Kolejne ważne nowelizacje miały miejsce w 2006 i 2008 r.<sup>26</sup> W ich wyniku m.in. podatek od dochodów firm (*porez na dobit*, odpowiednik polskiego CIT) w całości stał się dochodem budżetu państwa, w zamian cały podatek od osób fizycznych (*porez na dohodak*, PIT) przeszedł w gestię samorządów.

Samorządy mają zapewnione środki finansowe z kilku źródeł: z dochodów własnych, wspólnych podatków (dzielonych między szczeble samorządu oraz

---

<sup>24</sup> Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave, „Narodne Novine” 1996, nr 33.

<sup>25</sup> Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, „Narodne Novine” 1993, nr 117.

<sup>26</sup> N. Kopajtich-Škrlec, *Decentralizacija...*, s. 43–44.

władzę centralną), dotacji i subwencji. Do dochodów własnych żupanii zalicza się np. dochody z posiadanych nieruchomości, podatki regionalne i kary finansowe. W przypadku gmin i miast dotyczy to np.: dochodów z posiadanej własności, podatków lokalnych, opłat administracyjnych i opłat klimatycznych. Udział wszystkich gmin i miast w podatku od osób fizycznych od 2008 r. wynosi 55%, a gminy i miasta, które przejęły dodatkowe zadania, otrzymują jeszcze 12%. Żupanie otrzymują z tego źródła 15,5%, a pozostałe 17,5% przekazywane jest na specjalny fundusz dla wyrównywania funkcji decentralizacyjnych.

Specyficznym źródłem dochodów dla jednostek samorządowych są subwencje i dotacje dla gmin, miast i żupanii, które najbardziej ucierpiały w czasie działań wojennych w latach 1991–1995. Również osobne środki przeznaczone są dla tych jednostek, które obejmują swoim obszarem tereny górskie lub wyspy. Warto też wspomnieć, iż dla najbiedniejszych żupanii, w których przeciętny dochód mieszkańca nie przekracza 75% poziomu w całej Chorwacji, przewidziane są specjalne środki z budżetu państwa. Podobnie dzieje się w przypadku najuboższych gmin, z tym że punktem odniesienia jest tu średnia w żupanii, a pomoc płynie z budżetu danej jednostki samorządu regionalnego.

## Bibliografia

- Ivanišević S., I. Koprić, J. Omejec, J. Šimović, *Local Government in Croatia*, [w:] E. Kandeva (red.), *Stabilization of Local Governments*, Budapest 2001.
- Kopajtich-Škrlec N., *Decentralizacija – između struke i politike. Lokalna samouprava u Hrvatskoj*, [w:] A. Draganić (red.), *Ruka ruci – dobro je dobro sarađivati. Iskustva u razvoju lokalne samouprave*, Banja Luka 2008.
- Krysieniel K., *Samorząd miasta stołecznego Zagrzebia*, [w:] S. Wróbel (red.), *Samorząd miejski. Zadania, instytucje, formy*, Poznań–Chorzów 2008.
- Mizerski E., *Jugosłowiański system przedstawicielski 1918–1990*, Toruń 1999.
- Šišić F., *Povijest Hrvata. Pregled povijesti hrvatskog naroda 600–1526*, Split 2004.
- Vrbošić J., *Povijesni pregled razvitka županijske uprave i samouprave u Hrvatskoj*, „Društvene istraživanja” 1992, nr 1.

## Croatia

### Abstract

Ever since gaining independence in 1991, Croatian regional self-government has undergone immense transformation. For the entire decade, self-government was strongly marginalized due to the centralized policy of the then-functioning government. Its importance grew only in the beginning of the 21<sup>st</sup> century, when the change occurred at the top levels of government. Since 2001, the process of decentralization in Croatia has been most visible in gradually handing more and more responsibilities and tasks over, in accordance with the principle of subsidiarity, found in the Croatian constitution, to both units of self-government, that is, to the local authority (composed of 400 communes and over 120 cities) and to the regional authority (20 counties called *županija*). The capital city of Zagreb has special status. As such, Zagreb performs self-governing public affairs functions of both a city and a county. The introduction of changes to legislation in 2007, that is implementation of direct and universal elections to self-government executive bodies, did not bring an end to, but was

a part of the process of change of the Croatian self-government. Not all plans have been fulfilled during the few years of fast development, due to unwillingness of some central authorities to hand over more powers to regional and local governments. Also, the fairly small population and economic potential of communes and counties may cause some difficulties, since they are too many and minute to play an important role in discussions about the future of Croatian self-government.