



OPINIE I KOMENTARZE FRDL SAMORZĄD TERYTORIALNY NA ŚWIECIE

OPINIA nr 1/2023

SAMORZĄD LOKALNY W CZARNOGÓRZE - EWOLUCJA I STAN OBECNY

prof dr hab. Jacek Wojnicki

Wstęp

Państwo czarnogórskie występowało na politycznej mapie Europy dwukrotnie. Pierwszy raz powstało w późnym średniowieczu i przetrwało jako samodzielny (odpierając nawet tureckiej Porty) byt państwowy do 1918 roku. Wówczas politycy czarnogórcy zdecydowali się na opcję utworzenia wspólnego państwa z Serbią, wchodząc 1 grudnia 1918 roku w skład nowo powołanego państwa pn. Królestwo Serbów, Chorwatów i Słoweńców. W różnych odmianach państwa jugosłowiańskiego Czarnogóra pozostawała do 2006 roku, gdy w majowym referendum mieszkańcy republiki zdecydowali się na restytucję niezależnego państwa.

Forma państwa czarnogórskiego do początku XX wieku uniemożliwiała rozwinięcie się tendencji demokratycznych i decentralizacyjnych. Pierwsza konstytucja czarnogórska została odkryjowana przez władcę Księstwa (następnie Królestwa) Czarnogóry w 1905 roku. Wówczas dopiero ukształtował się pierwszy organ przedstawicielski w postaci Zgromadzenia (Skupsztiny).

Konstytucja Księstwa Czarnogóry została wprowadzona w 1905 roku w celu dokonania sekularyzacji królestwa oraz ograniczenia rządów monarchy. Książę Mikołaj dążył do powstrzymania rewolucji podobnej do tej, która wybuchła w Rosji poprzez ułagodzenie nurtu liberalnego. W ówczesnym okresie Czarnogóra wraz z Andorą, Monako, Imperium Rosyjskim, Wielką Brytanią i Imperium Osmańskim (zawieszony akt konstytucyjny) były jedynymi państwami w Europie bez pisemnej konstytucji. Monarcha pozostawał pod silnym wpływem serbskiej konstytucji i akt konstytucyjny Czarnogóry wszedł w życie na kilka miesięcy przed ustawą konstytucyjną ówczesnej Rosji.

Ustrojodawca definiował Czarnogórę jako państwo narodowe Czarnogórców. Czarnogóra stawała się konstytucyjną monarchią absolutystyczną.

Konstytucja określała trzy główne organy władzy państwowej:

- Zgromadzenie Narodowe (zamiast Senatu zniesionego w przeszłości przez księcia Mikołaja);
- Gabinet Ministrów;
- Wielki Sąd.

Zgromadzenie Narodowe uchwalało ustawy; jednakże książę Mikołaj utrzymywał moc adopcji i sam mógł stanowić prawa o kluczowym znaczeniu dla państwa. Książę (Княз) był dziedziczną głową państwa i dowódcą armii. Zatwierdzał również przedstawiciele dyplomatycznych państwa.

Gabinet Ministrów został ustanowiony i zastąpiony przez księcia, a rząd był nadzorowany przez parlament. Konstytucja gwarantowała wolność obywatelską: równość pod prawem, wolności osobiste i wolność sumienia. Warto podkreślić, iż konstytucja nie przewidywała prawa do samorządności lokalnej.

Formowanie się modeli władz lokalnych na ziemiach czarnogórskich w okresie Królestwa Jugosławii

Od grudnia 1918 roku ziemie Czarnogóry wchodziły w skład państwa Słowian Południowych – Królestwa SHS, a potem Jugosławii.

Pierwsze regulacje odnoszące się do władzy lokalnej znajdziemy w konstytucji Królestwa SHS z czerwca 1921 roku. Ustrojodawca stanowił, iż administrację w królestwie wykonywały szczeble obwodowe, okręgowe, powiatowe oraz gminne. Podział na obwody był ustalany na podstawie regulacji ustawowych. Wymieniano następujące kryteria ich kreowania: warunki naturalne, społeczne i ekonomiczne. Dopuszczano możliwość połączenia mniejszych jednostek administracyjnych. Zgromadzenia obwodów zainteresowanych winny podjąć ostateczną decyzję. Nowa jednostka nie mogła liczyć więcej niż 800 tysięcy mieszkańców. Na czele administracji w obwodzie stał wielki żupan pochodzący z nominacji królewskiej. Do jego kompetencji należało zarządzanie kwestiami państwowymi przy udziale organów państwowych (art. 95).

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

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

Na czele administracji okręgowej stał prefekt wyznaczany przez króla. Prefektury większości okręgów (z wyjątkiem Słowenii) objęli urzędnicy narodowości serbskiej. Jednocześnie administracja rządowa dążyła do takiego ukształtowania mapy administracyjnej, aby w każdym okręgu ludność serbska przeważała liczebnie. Konstytucja ustanawiała maksymalny limit mieszkańców okręgu na 800 tysięcy osób oraz wykluczała możliwość łączenia sąsiednich okręgów.

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

Modele władz lokalnych w titowskiej Jugosławii – casus Republiki Czarnogóry

Po 1944 roku ziemie czarnogórskie znalazły się w składzie państwa federacyjnego, tworzonego przez komunistów kierowanych przez Josipa Broza Tito. W styczniu 1946 roku Czarnogóra stała się republiką związkową wchodzącą w skład Federacyjnej Ludowej Republiki Jugosławii (obok Słowenii, Chorwacji, Serbii, Bośni i Hercegowiny oraz Macedonii).

Z punktu widzenia rozwiązań prawnych można było wyróżnić kilka etapów kształtowania systemu i ustroju rad terenowych, charakteryzujących się przejściem od organów walki o narodowe i społeczne wyzwolenie do organów jugosłowiańskiego modelu społecznego samorządu lokalnego. Pierwszy etap obejmował lata 1941-1946, drugi lata 1946-1952, trzeci lata 1953-1963, czwarty lata 1963-1974, a ostatni lata 1974-1990. Jugosłowiański administratywista S. Popović wyróżniał w socjalistycznej Jugosławii dwa podstawowe okresy kształtowania administracji państwowej. Pierwszy, który nazywał okresem administracyjnego zarządu, charakteryzował się rozbudową uprawnień organów administracji. Trwał od 1944 do 1950 roku. Drugi okres został zdefiniowany jako okres socjalistycznej demokracji. Za jego cechy wspólne uznawał przekazywanie zadań administracji państwowej poszczególnym organizacjom ludzi pracy oraz kształtowanie zarządu społecznego. Okres powyższy był również określany jako okres deetatyzacji kulturalno-politycznych funkcji państwa.

Konstytucja federacji jugosłowiańskiej z 1946 roku poświęcała administracji lokalnej rozdział 12: *Organy administracji państwowej jednostek administracyjno-terytorialnych* (art. 107-114). Ustrojodawca jugosłowiański stanowił, iż organami władzy państwowej w gminach (oznaczało to wsie i małe miasteczka), rejonach, dzielnicach miejskich, miastach, okręgach i obwodach były komitety ludowe. Kadencje poszczególnych komitetów zostały zróżnicowane: gminne komitety ludowe były wybierane przez obywateli na 2 lata, pozostałe (rejonowe, dzielnicowe, miejskie, obwodowe i okręgowe) na 3 lata. Jednocześnie stanowiono, iż terminy posiedzeń zwyczajnych komitetów ludowych określają republikańskie konstytucje (art. 107).

Konstytucja określała zadania realizowane przez komitety ludowe, zaliczając do nich:

- 1) kierowanie na swoim terenie działalnością podległych im organów administracji;
- 2) kierowanie życiem społeczno-gospodarczym i kulturalnym;
- 3) zapewnienie porządku publicznego;
- 4) wykonywanie ustaw oraz ochronę praw obywateli;
- 5) uchwalanie budżetu jako samodzielnego planu finansowego.

Komitety ludowe zostały upoważnione do wydawania w zakresie wykonywanych zadań ogólnych zarządzeń. Winny one mieć umocowanie prawne w konstytucji związkowej, konstytucjach republikańskich, ustawach związkowych, ustawach republikańskich oraz ogólnych zarządzeniach wydawanych przez wyższe organy władzy państwowej (art. 108).

W sposób naznaczony ideologicznymi pobudkami brzmiała deklaracja ustrojodawcy, iż komitety ludowe przy wykonywaniu zadań ogólnych i zadań lokalnych będą kierować się inicjatywą oraz udziałem mas ludowych, a także uwzględniać inicjatywy organizacji świata pracy; de facto chodziło o lokalne struktury partii komunistycznej i frontu ludowego (art. 109). Organami wykonawczymi i administracyjnymi komitetów ludowych były komitety wykonawcze. Składały się one z przewodniczącego, wiceprzewodniczącego, sekretarza i członków. Wybór był dokonywany przez dany komitet ludowy spośród radnych. Komitety wykonawcze nie były powoływane tylko w mniejszych wsiach; tam działały wyłącznie komitety ludowe, a organ wykonawczy składał się z dwu osób: przewodniczącego i sekretarza (art. 110-111).

Ustawa o komitetach ludowych uchwalona w 1949 roku wprowadzała rozgraniczenie pomiędzy ogólnymi i miejscowego charakteru kompetencjami komitetów. Wykonując ogólne kompetencje, komitety ludowe były wykonawcami uchwał i postanowień wyższych organów administracji terenowej. Natomiast realizując kompetencje miejscowe, komitety korzystały z samodzielnych praw. Jednocześnie ustawodawca wprowadził nowe formy demokracji bezpośredniej (w formie zebrań wyborców oraz referendów).

Po uchwaleniu wspomnianej ustawy rozpoczął się okres kształtowania rad jako kolegialnych organów komitetów ludowych. Rady przekształcały się z organów o funkcjach doradczych w organy półpaństwowe i półspołeczne. Początkowo powstawały w dziedzinie tzw. służby społecznej (edukacja, kultura, służba zdrowia), wypierając jednocześnie dotychczasowe wydziały, które były organami administracyjnymi powołanymi przez dane komitety ludowe. Jak zauważa Marek Sandulowicz, na styl pracy i metody działania komitetów ludowych wywierał znaczący wpływ postępujący proces centralizacji życia społeczno-politycznego. Ciąła przedstawicielskie traciły realne uprawnienia na rzecz organów administracyjno-wykonawczych, przejmując rolę realizatora zadań ogólnopaństwowych. Istotnym posunięciem w kierunku zadeklarowanej polityki decentralizacji było ukształtowanie systemu samorządu lokalnego, dokonane na mocy ustawy o komunach ludowych, uchwalonej w 1952 roku. Ustawodawca zdecydował o wprowadzeniu dwuizbowej struktury organów przedstawicielskich w terenie: komitetów ludowych. Pierwsza izba miała być wybierana w elekcji powszechnej przez mieszkańców danej jednostki gminy, powiatu oraz miasta. Natomiast rada wytwórców była wybierana przez pracowników przedsiębiorstw przemysłowych, handlowych, rzemieślniczych oraz spółdzielni rolnych. Ustawa z 1952 roku znosiła hierarchiczną strukturę komitetów ludowych oraz ich komitety wykonawcze.

Konstytucja federacji jugosłowiańskiej z 1963 roku stała na gruncie ustroju samorządowego, stąd regulacje odnoszące się do administracji terenowej znalazły się w rozdziale 5. *Wspólnoty społeczno-polityczne* (art. 96-107). Gmina została określona jako podstawowa wspólnota społeczno-polityczna. Zadania gmin zostały określone w sposób następujący:

- 1) zapewnienie materialnych i innych warunków pracy ludzkiej i rozwoju sił produkcyjnych;
- 2) nadawanie kierunku i koordynacja rozwoju gospodarki i służb społecznych;
- 3) ustalanie i rozporządzanie środkami na potrzeby gminy;
- 4) stwarzanie warunków do zaspokajania materialnych, socjalnych, kulturalnych i innych wspólnych potrzeb obywateli,
- 5) uzgadnianie interesów indywidualnych i grupowych z interesami ogólnymi.

Natomiast szczebel powiatowy został zdefiniowany w konstytucji jako jednostka do wykonywania zadań o wspólnym znaczeniu dla dwóch (i więcej) gmin. Konstytucja republikańska mogła określać, iż na terenie gminy występuje tylko szczebel gminny (art. 105).

Ostatnia konstytucja jugosłowiańska z 1974 roku wprowadzała istotne zmiany w funkcjonowaniu władz lokalnych, co było związane ze zmianą organizacji systemu politycznego całego państwa, zarówno na szczeblu federacji, jak i republik. Ustrojodawca wprowadził wówczas konstytucjonalizację statusu prawnego skupsztin działających na wszystkich szczeblach (od gminnego do związkowego). Skupsztiny zostały zdefiniowane jako organy samorządu i władzy. Warto podkreślić, na co zwraca uwagę Edward Mizerski, iż w pierwszej kolejności akcentowano funkcje samorządowe, a dopiero w drugiej władcze. Skupszcina gminna została określona jako organ samorządu społecznego i najwyższy organ władzy w ramach praw i obowiązków wspólnoty społeczno-politycznej jaką była gmina (art. 132). Co ważne, ustawa zasadnicza nadal definiowała gminę jako wspólnotę podstawową (art. 116).

Uwagę zwracają reformy administracyjne przeprowadzone w federacji jugosłowiańskiej po 1950 roku. Liczba gmin jugosłowiańskich w 1955 roku wynosiła 1479, po czterech latach spadła do 836, w 1976 roku została zaś zredukowana do 500. Jednakże w Czarnogórze liczba gmin wynosiła stabilnie 20 jednostek lokalnych.

System samorządowy wprowadzany w federacji jugosłowiańskiej po 1950 roku nie stał się realnym gospodarzem lokalnej wspólnoty z powodu doktrynalnych ograniczeń ustrojowych. Wprowadzenie rozwiązań samorządowych groziło zanegowaniem podstawy monopartyjnej i nieograniczonej władzy partii komunistycznej, jak w przypadku stanowiska przyjętego przez Milovana Djilasa w 1954 roku. Jak podkreślał M. Djilas, kwintesencja każdego systemu komunistycznego wyrażała się w monopolistycznym zarządzaniu społeczeństwem przez partie komunistyczne.

Pierwsze rywalizacyjne wybory do władz lokalnych, jeszcze działających wedle systemu jugosłowiańskiego, odbyły się w 1990 roku. Listy zgłosiły cztery ugrupowania – rządzący Związek Komunistów Czarnogóry, Partia Narodowa, Związek Sił Reformatorskich oraz Koalicja Demokratyczna (skupiająca ugrupowania mniejszości etnicznych). Na 20 gmin czarnogórskich w 15 przewagę mandatów uzyskali komuniści. Porażkę odnieśli w Barze (21 mandatów na 55), Bijelo Polje (30 mandatów na 65), Plav (13 mandatów na 45), Rožaje (8 mandatów na 64) oraz w Ulcinju (8 mandatów na 45). Z nowych ugrupowań, Związek Sił Reformatorskich wprowadził najwięcej radnych w Barze (29 mandatów na 55), Plav (26 mandatów na 45), Kotorze (16 mandatów na 65), Cetinje (11 mandatów na 47) oraz w Herceg Novi (8 mandatów na 65). Natomiast Koalicja Demokratyczna odniosła zwycięstwo w Bijelo Polje (23 mandaty na 65), Rožaje (44 mandaty na 64) oraz w Ulcinj (30 mandatów na 45). Z kolei Partia Narodowa wprowadziła najwięcej radnych w Bijelo Polje (10 mandatów na 65), Budva (7 mandatów na 40), Herceg Novi (15 mandatów na 65), Ivangrad (10 mandatów na 55), Kotorze (9 mandatów na 65) oraz w Pljevlja (17 mandatów na 55).

Samorząd lokalny w Czarnogórze

27 kwietnia 1992 roku Czarnogóra postanowiła kontynuować wspólne państwo związkowe z Serbią i utworzyła Federacyjną Republikę Jugosławii. Konstytucja FRJ przyznawała prawo do samorządności lokalnej, a kwestie władz lokalnych pozostawiała do regulacji ustawodawstwa republikańskiego.

Podobnie jak pozostałe bałkańskie, federalne republiki Jugosławii – Serbii i Czarnogóry – przeprowadziły proces centralizacji na początku lat 90., a wiele kompetencji zostało skonsolidowanych przez aparat państwowy. Gmina pozostała główną formą samorządu lokalnego, ale z bardzo niewielkim autorytetem formalnym. Było to rozwiązanie przeciwne do przyjętych w innych państwach postsocjalistycznych, które wprowadziły programy decentralizacji jako element ogólnej transformacji społeczno-politycznej. Serbia i Czarnogóra jako byłe republiki jugosłowiańskie były dość zdecentralizowane; w związku z tym niespodziewane min. przez analityków modeli samorządowych stało się wdrożenie procesu centralizacji.

Proces ten był postrzegany przez wszystkie byłe republiki jugosłowiańskie jako proces budowy państwa narodowego. W związku z tym euforia narodowa wspierała realizację centralizacji. Niektóre niedawne rządowe projekty ustaw i dokumentów przemawiały za przyznaniem gminom większych uprawnień i zwiększeniem zdolności gminy do finansowania swojej działalności z dochodów bieżących lub poprzez emisję długoterminowych papierów wartościowych. Jednak ze względu na dość niekorzystną sytuację gospodarczą państwa było mało prawdopodobne, aby samorząd lokalny finansował swoją działalność pożyczonymi pieniędzmi w dającej się przewidzieć przyszłości. Taka sytuacja utrzymała się do końca funkcjonowania Federacyjnej Republiki Jugostawii.

W obu republikach partie rządowe i opozycyjne przez długi czas rozważały wprowadzenie nowych lokalnych przepisów samorządowych. Podczas gdy rząd postkomunistyczny był zainteresowany zmianami kosmetycznymi, opozycyjne partie opowiadały się za istotną zmianą podziału władzy między gminami a republiką. Jednak nawet ówczesna opozycja demokratyczna preferowała centralizację, gdy (i jeśli) sprawowała władzę w państwie. Można było prognozować pewien stopień decentralizacji i wzrost kompetencji władz miejskich, ale wymagało to lepszego szkolenia i poprawy procedur oceny gminnych, które do chwili obecnej pozostawały słabo rozwinięte. W Czarnogórze dyskusja na temat ustawy o samorządzie lokalnym nie była pod koniec lat 90-tych XX wieku już tak intensywna. W Serbii natomiast Zgromadzenie Narodowe w listopadzie 1999 roku przyjęło nową ustawę o samorządzie lokalnym (*Zakon o lokalnoj sampupravi*). Był to rządowy projekt ustawy, który został uchwalony z niewielkimi zmianami.

Konstytucja z 1992 roku zawierała – po raz pierwszy w historii państwa czarnogórskiego – konstytucjonalizację samorządności lokalnej. Ustrojodawca zapisał ją w rozdziale czwartym aktu konstytucyjnego – *Lokalna samouprava*. Zagwarantowano obywatelom Republiki prawo do samorządu lokalnego. Ustrojodawca zadeklarował, że samorząd lokalny ma być realizowany w gminach i stolicy, a obywatele w samorządzie lokalnym mają decydować bezpośrednio i swobodnie wybierać przedstawicieli do pewnych spraw publicznych i innych spraw bezpośrednio interesujących miejscową ludność. Władzami samorządu lokalnego w gminie miało być zgromadzenie i przewodniczący gminy. Republika deklarowała zaś pomaganie samorządowi lokalnemu (art. 66).

Regulacje czarnogórskie określały, które prawa i obowiązki republikańskie mogły zostać przekazane gminom w bardziej ogólny sposób. W Czarnogórze rząd – w kategoriach ogólnych – nie był uprawniony do delegowania uprawnień w poszczególnych przypadkach. Ustawa o przekazywaniu usług publicznych organom samorządu lokalnego z 1992 r., bardzo lakoniczna, zawierająca tylko trzy artykuły. Wyraźnie wymieniała obowiązki republiki, które mogły być przekazane gminom przez ministerstwa. Zezwalała również na przekazanie niektórych uprawnień republikańskich gminom przez inne specjalne ustawy.

21 maja 2006 roku odbyło się referendum niepodległościowe, w którym obywatele Republiki Czarnogóry zdecydowali o zerwaniu związku państwowego z Serbią i restytucji własnej państwowości. Zgromadzenie Republiki Czarnogóry w dniu 3 czerwca 2006 roku przegłosowało Deklarację Niepodległości.

Bardziej szczegółowe regulacje odnoszące się do kwestii samorządności lokalnej znajdujemy w obecnej ustawie konstytucyjnej z 2007 roku. Ustrojodawca czarnogórski przyznaje obywatelom Czarnogóry prawo do samorządu lokalnego (art. 22 Konstytucji). Rozwinięcie tego prawa znajdujemy w przyznaniu obywatelom państwa czarnogórskiego, którzy ukończyli 18 rok życia oraz co najmniej 2 lata przebywają na terenie Czarnogóry prawa wyborczego. Wybory są bezpośrednie i wolne, a odbywają się w głosowaniu tajnym (art. 45 Konstytucji).

Kwestiom władz lokalnych jest poświęcony czwarty rozdział konstytucji - *Samorząd terytorialny*. Ustrojodawca deklaruje, iż w jednostkach samorządu lokalnego władza może być sprawowana bezpośrednio przez lokalną wspólnotę, lub przez wybranych w wolnych i demokratycznych wyborach przedstawicieli. Prawo do samorządności lokalnej definiowane jest w Czarnogórze jako zdolność obywateli i organów samorządu lokalnego do samodzielnego zarządzania i kierowania zadaniami publicznymi na własną odpowiedzialność oraz wychodzącego naprzeciw lokalnym interesom (art. 113 Konstytucji).

Gminie jako jednostce władzy lokalnej przyznano osobowość prawną. Gmina jest definiowana jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, przy czym ustrojodawca umożliwia tworzenie innych szczebli władzy lokalnej (art. 114 Konstytucji). Organem stanowiącym w jednostkach samorządu lokalnego jest rada. Ustrojodawca czarnogórski do kompetencji rady gminnej zalicza uchwalanie statutu gminy oraz innych aktów prawa miejscowego. Natomiast organem zarządzającym (wykonawczym) gminy jest wójt (prezjednik) (art. 115 Konstytucji).

Gminie przyznano prawo własności mienia komunalnego oraz prawo do rozporządzania własnym budżetem jako planem finansowym. Jednocześnie ustrojodawca deklaruje, iż gmina jest finansowana ze źródeł własnych oraz z dotacji pochodzących z budżetu centralnego (art. 116 konstytucji).

Ustrojodawca deklaruje niezależność działania gminy jako jednostki samorządu. Jednocześnie konstytucja przewiduje środki nadzoru nad działalnością władz lokalnych. Rząd Czarnogóry posiada kompetencje rozwiązania rady gminy oraz odwołania wójta w przypadku, gdy organy władzy samorządowej w okresie dłuższym niż 6 miesięcy nie wykonują swoich zadań (art. 117 konstytucji).

Czarnogóra dzieli się na 21 gmin (*opština*), natomiast stolica Podgorica podzielona jest dodatkowo na dwie gminy miejskie (*Gradskaopština*). Gminy czarnogórskie to w kolejności alfabetycznej: Andijevica, Bar, Berane, Bijelo Pole, Budva, Cetynia, Danilovgrad, Herceg Novi, Kolašin, Kotor, Mojkovac, Nikšić, Plav, Pležine, Pljevlja, Podgorica, Rožaje, Šavnik, Tivat, Ulcinj oraz Žabljak. Interesująca jest mozaika etniczna w poszczególnych gminach. Ludność serbska dominuje w sześciu gminach: Andijevica, Berane, Bijelo Pole, Herceg Novi, Pležine oraz Pljevlja. Bośniacy dominują w dwóch gminach: Plav oraz Rožaje. Natomiast ludność albańska przeważa w Ulcinju. W pozostałych 12 gminach dominuje ludność czarnogórska.

Największe obszarowo gminy to: Nikšić (2.065 km²), Podgorica (1.399 km²) oraz Pljevlja (1.346 km²). Z kolei najmniejsze gminy stanowią: Budva (122 km²) oraz Tivat (46 km²). Biorąc pod uwagę liczbę ludności to najliczniejszymi gminami są: Podgorica (185.937 osób), Nikšić (72.443 osoby) oraz Bijelo Pole (46.051 osób). Najmniej liczne gminy stanowią: Šavnik (2.070 osób) oraz Pležine (3.246 osób). Najgęściej zaludnione gminy stanowią natomiast: Tivat (305 osób/ km²), Budva (157 osób/ km²) oraz Podgorica (133 osoby/ km²). Z kolei do najstąbiej zaludnionych gmin zaliczamy: Šavnik (4 osoby/km²), Pležine (4 osoby/ km²), Žabljak (8 osób/ km²) oraz Kolašin (9 osób/ km²).

Przy analizie systemu samorządu terytorialnego w Czarnogórze na szczególną uwagę zasługuje kwestia organizacji terytorialnej. Samorząd lokalny kształtowany jest na wcześniej ustalonej strukturze lokalnej, co z pewnością może spowolnić rozwój lokalnych społeczności. Większość gmin w Czarnogórze jest proporcjonalnie duża w porównaniu do lokalnych społeczności w państwach Europy Zachodniej; w związku z tym niektóre gminy i niektóre stolice państw europejskich mogą również pełnić funkcje drugiego szczebla władz lokalnych (ponadgminnego).

W sensie teoretycznym, wspólnoty lokalne obejmują 46 km² w Tivacie i 2065 km² w Niksii. W sensie demograficznym różnice między liczbą mieszkańców siedliskowych społeczności są również istotne, od 3.280 w Savnik do 166.953 w Podgoricy.

Oprócz tego należy odnotować, że niektóre osiedla miejskie w niektórych gminach, zwłaszcza nad morzem, znacznie się rozwinęły w znaczeniu demograficznym, urbanistycznym oraz gospodarczym (Sutomore, Bijela, Petrovac, Perast); niektóre osiedla miejskie są nawet terytorialnie oddzielone od stolicy (centrum) gminy (Bijela, Perast, Petrovac), co podkreśla potrzebę bardziej szczegółowej kontroli statusu tych osiedli i ustanawiania nowych gmin. Trzecim czynnikiem wpływającym na organizację terytorialną jest poziom rozwoju lokalnej społeczności. W zależności od tego jaki jest parametr PKB w konkretnej gminie, sytuacja jest różna. Na przykład: produkt krajowy brutto kształtuje się od 9.200 tysięcy dinarów w Savnik do 14.800 w Budva.

Struktura terytorialna Czarnogóry jest determinowana zarówno przez regulacje konstytucyjne, jak i ustawodawstwo zwykłe. Wynika ona z ustawy o podziale terytorialnym Czarnogóry oraz ustawy o samorządzie lokalnym. Ta druga wymieniona ustawa określa szczegółowe zasady tworzenia, znoszenia oraz zmiany granic jednostek lokalnych. Ustawodawca deklaruje, iż granice gmin są determinowane przez granice miast oraz osiedli miejskich, a ich granice mogą być zmieniane tylko na mocy regulacji ustawowych.

Czarnogóra (a także Serbia) tradycyjnie wspierały bezpośrednie demokratyczne wybory na wszystkie znaczące stanowiska publiczne, od gminy do szczebla centralnego. W Serbii, która miała niewielką liczbę rodzin szlacheckich było to znacznie łatwiejsze niż w Czarnogórze, gdzie plemienny styl rządzenia małym księstwem i późniejszym królestwem był egzekwowany niemal do zjednoczenia z Serbią w listopadzie 1918 r. Podstawowe zasady demokratycznych rządów były kontynuowane we wczesnych latach funkcjonowania nowego państwa Słowian Południowych (Królestwa SHS), ale wprowadzenie „styczniowej dyktatury” przez króla Aleksandara I Karadjordjevicia w dniu 6 stycznia 1929 r. spowodowało znaczący regres w przedmiotowym zakresie. Sytuacja istotnie zmieniła się, gdy partia komunistyczna przejęła władzę w 1944 roku. Praktykowała ona bowiem „demokrację socjalistyczną”, co oznaczało więcej kandydatów niż miejsc, ale wszyscy kandydaci byli przedstawicielami partii komunistycznej lub jej organizacji satelickich, takich jak związki zawodowe oraz inne legalne masowe organizacje społeczno-polityczne.

Regulacje ustawowe

Regulacje odnoszące się do struktury władz lokalnych znajdziemy w ustawie o samorządzie lokalnym (Zakon o lokalnoj samoupravi) z 2003 roku (wielokrotnie nowelizowanej w kolejnych latach). Organami gminy są: rada gminy (Skupština opštine) oraz przewodniczący gminy (wójt) – (predsjednik). Rada gminy jest organem przedstawicielskim gminy. Do jej uprawnień należy: uchwalanie statutu, uchwalanie aktów prawa miejscowego, uchwalanie programu rozwoju społeczno-gospodarczego jednostki, uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego, przyjmowanie budżetu oraz sprawozdania z jego wykonania, stanowienie o programie wieloletnich inwestycji komunalnych, ustanawianie podatków oraz opłat lokalnych, zarządzanie referendum lokalnego. Rada tworzy gminne służby publiczne, wybiera przewodniczącego rady oraz sekretarza gminy, wyłania ciała robocze (komitety), rozpatruje sprawozdanie wójta z podejmowanych działań w gminie, wydaje autentyczną wykładnię aktów prawa miejscowego, weryfikuje mandaty radnych na inauguracyjnym posiedzeniu.

Z kolei przewodniczący gminy (wójt) jako organ wykonawczy posiada następujące kompetencje: reprezentuje gminę na zewnątrz, przedkłada radzie projekty aktów prawa miejscowego, odpowiada za wykonanie na terenie jednostki ustaw oraz aktów prawa miejscowego, określa organizację lokalnej administracji, mianuje i odwołuje swojego zastępcę (za zgodą rady gminy), przedkłada mieszkańcom oraz radzie sprawozdania ze swojej działalności, sprawuje kierownictwo nad lokalną administracją oraz zwołuje radę gminy na pierwsze posiedzenie.

Ordynacja wyborcza (*Zakon o Izboru Odbornika i Poslanika*) z 2011 roku przewiduje wybór 30 radnych oraz po jednym radnym na kolejne 5 tysięcy wyborców w danej jednostce administracyjnej. Prawo zgłaszania kandydatów na radnych przysługuje: partiom politycznym (partyjna lista wyborcza), koalicjom partii politycznych (koalicyjna lista wyborcza) oraz grupie obywateli (lista wyborcza wyborców). Kadencja radnego trwa 4 lata. Prawo wyborcze posiada obywatel Czarnogóry, który najpóźniej w dniu wyborów ukończył 18 lat, posiada zdolność do czynności prawnych i przez co najmniej 24 miesiące przed dniem elekcji zamieszkuje na terenie państwa czarnogórskiego, w tym 12 miesięcy na terenie danej gminy.

Prawo do zarządzania wyborów samorządowych przysługuje Prezydentowi Czarnogóry. Okres od dnia zarządzenia wyborów do dnia elekcji nie może być dłuższy niż 80 dni, a jednocześnie krótszy niż 60 dni. Za przeprowadzenie głosowania i ogłoszenie wyników odpowiada gminna komisja wyborcza. Lista wyborcza jest zgłaszana do gminnej komisji wyborczej pomiędzy 20 a 25 dniem od dnia zarządzenia elekcji samorządowej. Liczba zgłoszonych kandydatów na liście wyborczej powinna odpowiadać co najmniej 2/3 wybieranych przedstawicieli. Maksymalną liczbę kandydatów na liście wyborczej określa natomiast liczba obsadzanych mandatów. Liczba podpisów wymaganych do zgłoszenia listy wyborczej została ustalona na co najmniej 1% wyborców w danej gminie; przy czym w gminach zamieszkałych przez ludność albańską ustalono wymóg co najmniej 200 podpisów. Ordynacja stanowi zarazem, iż wyborca może udzielić poparcia tylko jednej liście wyborczej. Gminna komisja wyborcza najpóźniej na 10 dni przed elekcją podaje do publicznej wiadomości siedziby lokali wyborczych. Głosowanie przeprowadza się pomiędzy godziną 8 a 21.

Po dziesięciu miesiącach prac ustawodawczych Zgromadzenie Republiki Czarnogóry na posiedzeniu w dniu 21 marca 2014 roku uchwaliło ustawę o wyborze radnych i posłów. Ustawa została przyjęta większością 2/3 głosów Frontu Demokratycznego, Demokratycznej Partii Socjalistów, Partii Bośniackiej oraz Chorwackiej Inicjatywy Obywatelskiej. Należy podkreślić, iż istotne zmiany w omawianej regulacji ustawowej odnoszą się do organów przeprowadzających elekcje i procedury wyborcze. Prezydent Państwowej Komisji Wyborczej (DIK) jest wybierany większością głosów przez całkowitą liczbę posłów. Jego kandydatura proponowana jest przez Komisję Administracyjną parlamentu, po przeprowadzonym publicznym konkursie. Odnośnie DIK składa się ona – po dokonanej zmianie – oprócz prezydenta, z dziesięciu stałych członków. Do jej składu dołącza także po jednym upoważnionym przedstawicielu podmiotu przedkładającego daną listę wyborczą. Nową regulacją jest postanowienie, że na podstawie publicznego konkursu, na wniosek Komisji Administracyjnej Zgromadzenia, wybierani są po jednym przedstawicielu społeczeństwa obywatelskiego, sektora pozarządowego i uniwersytetu, który jest ekspertem w kwestiach ustawodawstwa wyborczego.

Nowe prawo zmniejsza liczbę podpisów niezbędnych do zgłoszenia listy kandydatów do wyboru radnych samorządowych oraz posłów. Nowe regulacje wymagają zebrania podpisów co najmniej 0,8% wyborców z ich ogólnej liczby w okręgu wyborczym. Odnośnie listy wyborczej partii politycznych lub grupy mniejszości narodowych lista wyborcza zostaje zgłoszona, jeśli uzyska poparcie co najmniej 150 wyborców. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych zostało zobowiązane do prowadzenia list wyborców i do przedstawienia wyborcom ogłoszenia o zarządzonych wyborach.

Konstytucja Republiki Czarnogóry rozróżnia „stolicę” (*prestonica*) oraz „główne miasto” (*glavni grad*) – terminy, które są językowo synonimiczne w języku serbskim. Stolicą jest Cetinje, małe miasteczko na górze Lovcen, które historycznie było siedzibą czarnogórskich władców, a głównym miastem jest Podgorica (dawniej Titograd), stolica w okresie państwa socjalistycznego. Parlament Czarnogóry uchwalił ustawę o stolicy w 1993 r. Jednak regulacje ustawowe nie definiują rozróżnienia pomiędzy stolicą a głównym miastem.

Wygląda na to, że promocja Cetinje jako stolicy była podejmowana głównie z przyczyn historycznych i tradycyjnych. Pierwsza sesja parlamentu Czarnogóry została zwołana w stolicy, a niektóre ministerstwa i organy rządowe mają swoją siedzibę w Cetinje. W praktyce wspomniane prawo niewiele się zmieniło, poza tym, że niektóre przedsiębiorstwa i nieruchomości o znaczeniu lokalnym zostały przekazane republice. W dużej mierze ustawę o samorządzie terytorialnym stosuje się jako *lex generalis* do Cetinje, jako nowej stolicy. Prawo bardziej szczegółowo reguluje relacje między aparatem republikańskim i stolicą.

Zakończenie

Przedmiotem niniejszej analizy była ewolucja samorządności lokalnej na ziemiach Czarnogóry. Państwo to dość późno doświadczyło demokratycznych prądów ideowych, konstytucja pochodzi z 1905 roku. Tendencje decentralizacyjne ujawniły się dopiero po wejściu ziem czarnogórskich do terytorium wspólnego państwa Słowian Południowych. Warto zaznaczyć, iż wspomniane ziemie stanowiły jedną z banowin jugosłowiańskich, zarówno przed przewrotem królewskim w styczniu 1929 roku, jak i po reformie centralizacyjnej. Stałą tendencją była centralizacja władzy, wspierana przez polityków z kręgu monarchy i wyrażająca interesy serbskie.

Okres po drugiej wojnie światowej oznaczał powołanie federacji jugosłowiańskiej z republiką związkową – Czarnogorą. Powstały oddzielne instytucje republikańskie, a od lat 50-tych zaczęto wdrażać system samorządowy, definiujący zarówno ówczesny system polityczny, społeczno-gospodarczy, jak i terytorialny. Znaczącym ograniczeniem systemu samorządowego w wersji jugosłowiańskiej był niedemokratyczny charakter systemu rządów oraz wynikająca z niego dominująca pozycja ugrupowania komunistycznego, choć niejednolitego pod względem narodowych interesów.

Formowanie władz lokalnych wzorowanych na rozwiązaniach Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego było możliwe dopiero po emancypacji republiki związkowej, najpierw w ramach Federacyjnej Republiki Jugosławii (okres 1992-2003), potem w unii państwowej Serbii i Czarnogóry (2003-2006), a od roku 2006 w ramach niezależnego organizmu państwowego. Należy wspomnieć, iż pierwsze regulacje konstytucyjne odnoszące się do samorządności lokalnej pochodzą z 1992 roku. Pierwsza ustawa zwykła dotycząca władz lokalnych została uchwalona dopiero w 2003 roku. Znaczącym ograniczeniem rozwoju autentycznej idei samorządności jest oligarchiczny charakter państwa czarnogórskiego z dominującą pozycją ugrupowania postkomunistycznego. W połowie gmin czarnogórskich nie nastąpiła dotychczas alternacja władzy.

Bibliografia

- *Konstytucja Królestwa Serbów, Kroatów i Słoweńców*, [w:] *Nowe konstytucje*, [oprac.] J. Makowski, Warszawa 1925;
- „Službene Novine” 1922, broj 92;
- *Konstytucja Federacyjnej Ludowej Republiki Jugosławii uchwalona 31 stycznia 1946 roku przez Zgromadzenie Ludowa FLRJ*, [w:] *Nowe konstytucje państw europejskich*, [red.] L. Gelberg, Warszawa 1949;
- *Konstytucja Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii z 7 kwietnia 1963 roku*, [w:] *Konstytucje europejskich państw socjalistycznych*, [red.] A. Burda, Wrocław-Warszawa-Kraków 1967;
- *Konstytucja Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii z 1974 roku*, [oprac.] J. Cierniewski, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1975;
- Službeni List SRJ, broj 1/92;
- Službeni List Crne Gore broj 1/07.
- Službeni List FNRJ, 1949, broj 49;
- Službeni List RCG broj 48/92;
- Službeni list Crne Gore, broj 46/2011;
- Sl. list RCG", br. 42/2003, 28/2004, 75/2005, 13/2006 i Sl.ist CG, br. 88/2009 (pogledaj i čl. 54), 3/2010 38/2012 i 10/2014.
- Skupština CG: Usvojen Zakon o izboru odbornika i poslanika, <https://www.in4s.net/skupstina-cg-usvojen-zakon-o-izboru-odbornika-poslanika/?lang=lat> (28.10.2022)
- Batowski H., *Zwizły zarys słowiańszczyzny*, Kraków 1948;
- Benson L., *Jugosławia. Historia w zarysie*, Kraków 2011;
- Bilandžić D., *Historija Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije. Glavni procesi 1918-1985*, Zagreb 1985;
- Błażejczyk M., *Rady i administracja terenowa w Socjalistycznej Federacyjnej Republice Jugosławii*, [w:] *Rady i administracja terenowa socjalistycznych państw europejskich*, [red.] J. Starościk, Warszawa 1965;
- Budge I., Newton K., *Polityka nowej Europy*, Warszawa 2001;
- Bujwid-Kurek E., *Państwa pojugosłowiańskie. Szkice politologiczne*, Kraków 2008;
- Buszko J., *Słowiańskie państwa bałkańskie w latach 1870-1914*, Warszawa 1957;
- Driault E., Monod G., *Dzieje polityczne i społeczne XIX wieku*, Warszawa 1916;
- Jelavich B., *Historia Bałkanów. Wiek XX, tom. 2*, Kraków 2005;
- Kołomejczyk N., Koseski A., *Europejskie państwa socjalistyczne. 1948-1960*, Warszawa 1977;
- Koseski A., *W bałkańskim kręgu*, Warszawa-Pułtusk 2013;
- Lekić S., *Local Self-Government in Montenegro*, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/unpan012892.pdf> (28.10.2022)
- Leoński Z., *Rozwój terenowego aparatu administracyjnego*, [w:] *Instytucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, [red.] J. Starościk, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1973;
- Mizerski E., *Jugosłowiański system przedstawicielski 1918-1990 (w zarysie)*, Toruń 1999;
- Podhorodecki L., *Jugosławia. Dzieje narodów, państw i rozpad federacji*, Warszawa 2000;
- Rusinov D., *The Yugoslave Experiment 1948-1974*, Berkeley 1978;
- Sandulowicz M., *Socjalistyczna Federacyjna Republika Jugosławii. Geneza i ewolucja systemu samorządowego*, Warszawa 1982;
- Sevic Z., *Local Government in Yugoslavia*, [w:] *Stabilization of Local Governments*, [red.] E. Kandeva, Budapest 2001;
- Starzyński s., *Współczesny ustrój prawno-polityczny Polski i innych państw słowiańskich*, Warszawa 2010 [przedruk z 1928 r.];
- Szulc W., *Przemiany gospodarcze i społeczne w Jugosławii w okresie międzywojennym 1918-1941*, Poznań 1980;
- Szymczak T., *Jugosławia – państwo federacyjne*, Łódź 1982;
- Tanty M., *Balkany w XX wieku. Dzieje polityczne*, Warszawa 2003;
- Walkiewicz W., *Balkany Słowiańskie. Aspiracje, Uwikłania, Sprzeczności*, Warszawa-Białystok 2015;
- Wasilewski T., *Jugosławia 1929: zamach króla Aleksandra*, [w:] *Przewroty i zamachy stanu. Europa 1918-1939*, [red.] A. Garlicki, Warszawa 1981;
- Wojnicki J., *System konstytucyjny Czarnogóry*, Warszawa 2012;
- Wolff R.L., *The Balkans in our Time*, London 1956;
- Zacharias M.J., *Komunizm, federacja, nacjonalizmy. System władzy w Jugosławii 1943-1991. Powstanie, przekształcenia, rozkład*, Warszawa 2004.

o AUTORZE

prof. dr hab. Jacek Wojnicki, profesor Uniwersytetu Warszawskiego, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, kierownik Katedry Systemów Politycznych, zainteresowania badawcze koncentrują się wokół procesów przemian ustrojowych w Europie Środkowej i Wschodniej oraz systemów władz lokalnych i regionalnych w państwach europejskich.

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

.....
Warszawa, styczeń 2023
www.frdl.org.pl

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa