

OPINIE I KOMENTARZE FRDL SAMORZĄD TERYTORIALNY NA ŚWIECIE

SAMORZĄD LOKALNY KOSOWA W CIENIU KONFLIKTU SERBSKO-KOSOWSKIEGO

dr hab. Robert Rajczyk, prof. UŚ
Uniwersytet Śląski w Katowicach

nr 5/2024

Wprowadzenie

Celem niniejszego artykułu jest prezentacja oraz analiza pozycji ustrojowej samorządu lokalnego w Republice Kosowa. Przedmiotem opracowania będzie zatem ukazanie samorządu lokalnego w Kosowie w perspektywie instytucjonalnej oraz funkcjonalnej, ze szczególnym uwzględnieniem rozwiązań formalno-prawnych dotyczących roli i znaczenia politycznego mniejszości narodowych zamieszkujących najmłodsze państwo w Europie.

Od 1946 roku Kosowo w Federacyjnej Socjalistycznej Republici Jugosławii posiadało najpierw status regionu autonomicznego, a od 1963 do 1989 roku autonomicznej prowincji z własnym, wybieralnym parlamentem oraz rządem regionalnym. Początek lat 90. XX wieku oznacza dla Kosowa drastyczne ograniczenie autonomii i podporządkowanie serbskim *de facto* władzom Jugosławii oraz funkcjonowanie paralelnych, podziemnych władz Kosowa niezależnych od rządu w Belgradzie, który intensyfikował działania zmierzające do zapewnienia serbskiej dominacji w życiu społeczno-gospodarczym oraz edukacji w regionie. Spowodowało to konflikt zbrojny z etniczną większością kosowskich Albańczyków. W rezultacie prowincja na mocy rezolucji ONZ nr 1244, z 10 czerwca 1999 roku, objęta została protektorem międzynarodowym. Fiasko negocjacji na temat statusu Kosowa, jako autonomii w ramach Serbii, doprowadziło do uchwalenia 17 lutego 2008 roku przez parlament – Zgromadzenie Republiki Kosowa (Kuvendi) – deklaracji niepodległości. Uznanie suwerenności Republiki Kosowa nie jest jednoznaczne w społeczności międzynarodowej. Ze 193 państw – członków ONZ – nie kwestionują tego 94 pierwotne podmioty prawa międzynarodowego. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w Hadze w swojej opinii doradczej wskazał z kolei, iż prawo międzynarodowe nie

zabrania uchwalania deklaracji niepodległości¹. Serbia odrzuca deklarację niepodległości z 2008 roku i uznaje Kosowo za integralną część swojego terytorium. Według konstytucji Serbii, Kosowo i Metochia jest – obok Wojwodiny – jedną z dwóch autonomicznych prowincji tego państwa². Serbski podział administracyjny uwzględnia 29 miast oraz pięć powiatów z siedzibami w Prisztinie, Pec, Prizren, Kosowskiej

Uwarunkowania religijne oraz etniczne systemu politycznego Kosowa

Kosowo to obszar zróżnicowany religijnie oraz etnicznie: 92% ludności Republiki to etniczni Albańczycy (Kosowarzy), którzy wyznają islam. Około 6,5% mieszkańców Kosowa stanowią Serbowie tradycyjnie wyznania prawosławnego, którzy zamieszkują przede wszystkim północną część państwa oraz kilka enklaw poza tym obszarem. Inne grupy mniejszościowe to Boszniacy, Turcy, Gorańcy, Aszkali (zalbaniżowani Romowie), bałkańscy Egipcjanie (grupa etniczna Romów wywodząca swoją historię ze starożytnego Egiptu) oraz Romowie. „[...] kosowska ustawa zasadnicza wprowadza parytety dla etnicznych grup mniejszościowych: ich przedstawiciele mają prawo do 20 miejsc w sytuacji, gdyby liczba mandatów uzyskanych przez poszczególne mniejszości na podstawie wyników głosowania mandatów była mniejsza. Podział miejsc gwarantowanych uwzględnia liczebne zróżnicowanie mniejszości: 10 mandatów przeznaczono dla społeczności kosowskich Serbów, 3 dla mniejszości bośniackiej, 2 dla tureckiej a po 1 dla Romów, Aszkali, społeczności egipskiej oraz Gorańców. Dwudziesty mandat przypada w udziale tej grupie, która uzyska największą liczbę głosów” . „[...] względy polityczne były główną przesłanką powodującą, że «społeczności» = «wspólnoty» (czytaj: mniejszości narodowe) zostały podniesione do rangi konstytucyjnej” . Instytucjonalnie prawa grup mniejszościowych zabezpieczono również w postaci Komisji do spraw Praw i Interesów Wspólnot Mniejszościowych w parlamencie. Przy urzędzie prezydenta Republiki Kosowa funkcjonuje z kolei Rada Konsultacyjna do spraw Wspólnot Mniejszościowych. Natomiast na poziomie samorządu lokalnego ustawodawstwo kosowskie gwarantuje reprezentację mniejszościową zarówno w organie stanowiącym, jak i wykonawczym w gminach, które są jednostką podziału terytorialnego Kosowa³.

Ustrój terytorialny Kosowa

Prawne podstawy funkcjonowania samorządu lokalnego w Kosowie określa konstytucja⁴ oraz ustawy⁵: o samorządzie lokalnym⁶, o gospodarowaniu nieruchomościami⁷, o granicach administracyjnych gmin⁸, o współpracy

¹ R. Rajczyk, *Ustrój konstytucyjny Republiki Kosowa*, Katowice 2016, s. 10.

² Устав Републике Србије, Службени гласник РС" бр. 98/2006 и 115/2021), (Одлука о проглашењу Уставног закона за спровођење Акта о промени Устава Републике Србије – Амандмани I – XXIX – "Сл. гласник РС", бр. 16/2022), art. 182.

³ Jeden z zastępców przewodniczącego lokalnego organu uchwałodawczego oraz jeden z zastępców burmistrza rekrutują się spośród przedstawicieli wspólnot mniejszościowych, przy założeniu co najmniej 10% udziału mniejszości w strukturze społecznej gminy.

⁴ Kushtetuta e Republikës së Kosovës (miratuar më 9 prill 2008) me Amendamentet I – XXII (Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës nr. 25, 7 shtator 2012) Amendamenti XXIII (Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës nr. 7, 26 mars 2013) fund Amendamenti XXIV (Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës nr. 20, 5 gusht 2015).

⁵ Wszystkie tłumaczenia z języka albańskiego pochodzą od autora.

⁶ Ligji Nr. 03/L-040 Për Vetëqeverisjen Lokale, Gazeta Zyrtare E Republikës Së Kosovës/Nr. 28/04 Qershor 2008.

⁷ Ligji Nr. 06/L-092 Për Dhënien Në Shfrytëzim Dhe Këmbimin E Pronës Së Paluajtshme Të Komunës, Gazeta Zyrtare E Republikës Së Kosovës/Nr. 10/03 Prill 2019.

⁸ Ligji Nr. 03/L-041 Për Kufijtë Administrativ Të Komunave, Gazeta Zyrtare E Republikës Së Kosovës/Nr. 26/02 Qershor 2008.

międzygminnej⁹, o finansach lokalnych¹⁰, o wyborach lokalnych¹¹, o systemie efektywności zarządzania komunalnego i dotacjach¹² oraz o ustroju Prisztiny¹³.

Konstytucja stanowi, że gmina (*komuna*) jest podstawową jednostką samorządu lokalnego w Kosowie (art. 124 ust.1). Tworzenie gmin, ich granice, kompetencje oraz sposób organizacji i działania określa ustawa. Gmina posiada osobowość prawną i jest podmiotem prawa publicznego oraz prywatnego. Substrat ludzki stanowi wspólnotę obywatelską, a terytorium – substrat rzeczowy gminy. Granice administracyjne określone są w ustawie o granicach administracyjnych gmin i tylko drogą nowelizacji ustawy mogą być zmieniane. O członkostwie we wspólnocie obywatelskiej decyduje cenzus domicylu.

Gminy posiadają kompetencje własne, rozszerzone i delegowane. Organ administracji centralnej delegujący kompetencje pokrywa wydatki poniesione w związku z wykonywaniem delegacji (art. 124 ust. 3)¹⁴. Gminy posiadają władztwo podatkowe. Nadzór nad funkcjonowaniem gmin opiera się o kryterium legalności (art. 124 ust. 5 Konstytucji).

W zakres władztwa gmin wchodzi: rozwój gospodarczy, urbanistyka i planowanie przestrzenne, rozwój lokalny; nadzór budowlany; ochrona środowiska; usługi komunalne, w tym zarządzanie siecią ciepłowniczą, dostawa wody i odbiór ścieków; gospodarka odpadami; transport lokalny; lokalne drogi; zarządzanie kryzysowe; edukacja przedszkolna, podstawowa i średnia, w tym realizowanie wynagrodzeń dla nauczycieli; podstawowa opieka zdrowotna i zdrowie publiczne; opieka społeczna; budownictwo komunalne; wydawanie zezwoleń na prowadzenie usług lokalnych, w tym działalności kulturalnej i rozrywkowej, gastronomii, targowisk, handlu obwoźnego, prywatnych usług transportowych i prywatnych usług opiekuńczych; turystyka i wypoczynek oraz nazewnictwo ulic i placów. W zakresie zadań zleconych gminy realizują: kataster; rejestr wyborców; licencjonowanie działalności gospodarczej; wypłatę świadczeń społecznych, w tym rent i emerytur oraz ochronę zasobów leśnych, w tym licencjonowanie wycinki drzew. Zadania zlecone z zakresu administracji rządowej realizowane są na podstawie dotacji rządowych.

Niektóre gminy cieszą się rozszerzonymi kompetencjami z zakresu zdrowia, edukacji, kultury oraz powoływania lokalnych komendantów policji. Dodatkowe kompetencje dotyczą w gminach Mitrowica Północna, Graczanica i Sztjerpce specjalistycznej opieki zdrowotnej, a w gminie Mitrowica także szkolnictwa wyższego. Z kolei w gminach, w których liczebnie dominuje ludność serbska, poszerzone kompetencje dotyczą ochrony mniejszościowego – w tym także innego niż serbskie – dziedzictwa kulturowego i religijnego oraz powoływania komendanta lokalnej policji (art. 19–23 ustawy o samorządzie lokalnym).

W celu realizacji zadań publicznych gminy mają prawo zrzeszania się oraz podejmowania współpracy w ramach partnerstw, w tym z podmiotami zagranicznymi, włącznie z Serbią. Współpraca transgraniczna wymaga jednak notyfikacji ministrowi

⁹ Ligji Nr. 04/L-010 Për Bashkëpunim Ndërkomunal, Gazeta Zyrtare E Republikës Së Kosovës/Nr. 7/10 Gusht 2011.

¹⁰ Ligji Nr. 03/L-049 Për Financat E Pushetit Lokal, Gazeta Zyrtare E Republikës Së Kosovës/Nr. 27/03 Qershor 2008.

¹¹ Ligji Nr. 03/L-072 Për Zgjedhjet Lokale Në Republikën E Kosovës, Gazeta Zyrtare E Republikës Së Kosovës/Nr. 32/15 Qershor 2008.

¹² Ligji Nr. 08/L-103 Për Sistemin E Menaxhimit Të Performancës Së Komunave Dhe Skemën E Grantit Të Bazuar Në Performancë, Gazeta Zyrtare E Republikës Së Kosovës/Nr. 23/12 Gusht 2022.

¹³ Ligji nr. 06/l-012 Për Kryeqytetin E Republikës Së Kosovës, Prishtinën, Gazeta Zyrtare E Republikës Së Kosovës / nr. 10/06 Qershor 2018.

¹⁴ Gminy prowadzą gospodarkę finansową w oparciu o budżet, na który składają się dotacje centralne, darowizny oraz inne dochody. Jednostki te zobowiązane są również do przeprowadzania co najmniej raz w roku audytu wewnętrznego. Zewnętrzny natomiast prowadzony jest rokrocznie zgodnie z ustawą o audytorze generalnym (art. 26–27 ustawy o samorządzie lokalnym).

właściwemu do spraw samorządu lokalnego. Zgodnie z zasadą subsydiarności, która jest podstawą funkcjonowania samorządu lokalnego w Kosowie (art. 15), gmina może scedować realizację zadań publicznych na utworzone na jej obszarze wsie, osiedla oraz kwartały miejskie w oparciu o statut gminy i inne akty prawa miejscowego sankcjonujące warunki realizacji zadań publicznych (art. 34).

Ze względu na stołeczny charakter Prisztiny, jej statut regulowany jest ustawą, która nakłada na gminę dodatkowe kompetencje w zakresie bezpieczeństwa publicznego (burmistrz w porozumieniu ze Zgromadzeniem Prisztiny proponuje komendantowi głównemu co najmniej dwóch kandydatów na stanowisko stołecznego komendanta policji oraz może wnioskować o utworzenie lokalnych jednostek policji w stolicy), w zakresie ochrony zdrowia (gmina tworzy i prowadzi szpital publiczny) oraz większością kwalifikowaną Zgromadzenie Prisztiny tworzy spółki komunalne realizujące usługi publiczne na obszarze gminy.

Burmistrz Prisztiny powołuje i odwołuje swoich dwóch zastępców, do pięciu doradców oraz własny gabinet polityczny w składzie: szef gabinetu, asystent oraz pracownik organizacyjny. Pracownicy gabinetu Prezydenta nie są urzędnikami służby cywilnej. Ich mandat wygasa wraz z wygaśnięciem mandatu burmistrza (art. 15 ustawy o ustroju Prisztiny).

Nadzór nad samorządem lokalnym w Kosowie, realizowany w oparciu o kryteria legalności, co do zasady sprawuje minister do spraw samorządu i właściwe merytorycznie resorty, a w zakresie zadań zleconych organy zlecające (art. 75–79), także w oparciu o kryterium celowości poniesionych wydatków. Organem nadzoru jest Ministerstwo ds. Samorządu Lokalnego (*Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal*)¹⁵. Ustawodawca przewidział również możliwość konsultacji z organem nadzoru (art. 83 ustawy o samorządzie lokalnym). Wniosek o wyrażenie opinii dotyczyć może legalności projektu uchwały lub celowości. Organ nadzorczy ma obowiązek udzielić odpowiedzi na piśmie w terminie 30 dni.

Demokracja partycypacyjna w Kosowie przejawia się obligatoryjnym organizowaniem co najmniej dwa razy w roku, konsultacji publicznych z mieszkańcami na temat działań i planów władz lokalnych. Gminy mają także obowiązek przygotowania aktów prawa miejscowego, które wzmacniają partycypację obywatelską oraz transparentność funkcjonowania organów samorządowych (art. 68). Ponadto każdy zainteresowany ma prawo wglądu do dokumentów na temat funkcjonowania gminy, z wyjątkiem tych zastrzeżonych ustawą oraz do zgłaszania petycji, których przedmiot pokrywa się z zakresem kompetencji lokalnego organu stanowiącego

Organy samorządu lokalnego

Organami gminy są burmistrz (*kryetari*) oraz zgromadzenie gminne (*kuvendi i komunës*), które stanowi akty prawa miejscowego dotyczące: statutu gminy, regulaminu obrad i wszystkich spraw istotnych dla funkcjonowania gminy. Kadencja organu stanowiącego trwa cztery lata. Zgromadzenie gminne tworzy od 15 do 41 radnych w zależności od liczby mieszkańców. Wyjątkiem jest zgromadzenie gminne Prisztiny, które liczy 51 mandatów (art. 36–37 ustawy o samorządzie lokalnym).

Wygaśnięcie mandatu deputowanego do zgromadzenia gminnego następuje wskutek: upływu kadencji, zmiany miejsca stałego zamieszkania, rezygnacji, prawomocnego wyroku za przestępstwo kryminalne i nieusprawiedliwionej nieobecności na sesjach przez trzy kolejne miesiące. Mandat radnego gminnego wyklucza sprawowanie mandatu parlamentarnego. Radny nie uczestniczy w rozpatrywaniu spraw, jeżeli dotyczy ona interesu prawnego albo finansowego jego lub członka rodziny. Radni składają oświadczenia majątkowe, które są dostępne

¹⁵ Republika e Kosovës, <https://mapl.rks-gov.net/> [dostęp: 13.08.2024].

publicznie i muszą być przez nich aktualizowane. Radni mają prawo składać interpelacje, a także pisemne wnioski do protokołu z posiedzenia. Radnemu przysługuje dieta z tytułu wykonywania mandatu.

Pracami zgromadzenia gminnego kieruje przewodniczący, wybierany bezwzględną większością głosów w głosowaniu tajnym. W gminach, w których co najmniej 10% mieszkańców należy do społeczności mniejszościowych, stanowisko wiceprzewodniczącego zgromadzenia gminnego rezerwuje się dla przedstawiciela tych wspólnot mniejszościowych (art. 62 ust. 1 Konstytucji), które pełni kandydat z najwyższym poparciem, wśród kandydatów mniejszościowych, uzyskanym w wyborach. Wiceprzewodniczący zgromadzenia gminnego ds. społeczności mniejszościowych jest odpowiedzialny za promocję dialogu międzykulturowego oraz reprezentowanie interesów mniejszości narodowych, włącznie z inicjatywą uchwałodawczą dotyczącą kierowania do ponownego rozpatrzenia przez organ stanowiący, zakwestionowanych przez wspólnoty mniejszościowe aktów prawa miejscowego oraz do Sądu Konstytucyjnego Kosowa.

Pierwszą sesję nowo wybranego zgromadzenia gminnego zwołuje burmistrz, a w razie braku takiej możliwości najstarszy wiekiem radny (art. 42 ustawy o samorządzie lokalnym). Zgromadzenie gminne zobowiązane jest do obrad co najmniej podczas 10 sesji w roku, przy czym pięć z nich powinno być zorganizowane w ciągu pierwszych sześciu miesięcy roku (art. 43 ust. 2). Sesja nadzwyczajna może być zwołana z inicjatywy przewodniczącego, na pisemny wniosek co najmniej 1/3 radnych albo burmistrza. Sesje co do zasady są jawne, wyłączenie jawności obrad może nastąpić większością głosów, w razie gdyby wystąpiło zagrożenie porządku publicznego i bezpieczeństwa, ujawnienia informacji zastrzeżonych, danych osobowych lub danych wrażliwych albo pochodzących z postępowania sądowego (art. 45 ustawy o samorządzie lokalnym).

Kworum potrzebne do zapewnienia prawomocności obrad wynosi co najmniej połowę całkowitej liczby radnych. Głosowania poprzedzane są sprawdzeniem kworum. W sytuacji równej liczby głosów, decyduje głos przewodniczącego. Co do zasady natomiast, decyzje zapadają większością głosów radnych obecnych i głosujących.

W razie naruszenia przez zgromadzenie gminne podstawowych praw obywatelskich oraz nierealizowania kompetencji, minister właściwy do spraw samorządu lokalnego wzywa radę do usunięcia nieprawidłowości. Zgromadzenie gminne uznane zostaje za niedziałające w sytuacji, gdy: w ciągu 30 dni po ukonstytuowaniu się nie wybierze przewodniczącego, nieuchwalenia statutu w ciągu 60 dni od ukonstytuowania, nieuchwalenia budżetu do 15 listopada i braku zwoływania obrad przez więcej niż 6 miesięcy. W razie wystąpienia jednej z tych przesłanek, minister ds. samorządu notyfikuje rządowi uznanie zgromadzenia gminnego za niedziałające i gabinet rozwiązuje taki organ.

Zgromadzenie gminne obligatoryjnie tworzy dwie komisje stałe: Komisję ds. Społeczności Mniejszościowych oraz Komisję Polityki i Finansów. Komisja ds. Społeczności Mniejszościowych składa się z radnych oraz reprezentantów społeczności z tym, że każda z nich musi być reprezentowana przez co najmniej jedną osobę, a przedstawiciele mniejszości stanowią większość członków komisji (art. 53). Z kolei Komisja Polityki i Finansów odzwierciedla polityczną reprezentację zgromadzenia oraz jest kierowana przez jego przewodniczącego. Funkcjonowanie komisji problemowych określa statut gminy. Zgromadzenie gminne tworzy również branżowe komitety konsultacyjne, w skład których wchodzi mieszkańcy oraz przedstawiciele organizacji pozarządowych (art. 73). Komitety mają charakter konsultacyjno-doradczy.

Oprócz radnych i burmistrza, inicjatywa uchwałodawcza przysługuje również mieszkańcom. Inicjatywa obywatelska musi być podpisana przez 15% mieszkańców ujętych w rejestrze wyborców oraz rozpatrzona przez zgromadzenie gminne w ciągu

60 dni od przyjęcia wniosku lub też inicjatorzy mogą wnioskować o przeprowadzenie referendum lokalnego w sprawie będącej przedmiotem inicjatywy. W takim przypadku wniosek, który dla prawomocności musi poprzeć 10% wyborców, rozpatrywany jest przez organ stanowiący w ciągu 30 dni od otrzymania.

Organ wykonawczy

Organem wykonawczym gminy jest burmistrz, który jest jednocześnie kierownikiem urzędu gminy. Zatrudnia i zwalnia dyrektorów wydziałów oraz prowadzi gospodarkę finansową jednostki samorządu lokalnego. Kadencja burmistrza wybieranego w wyborach bezpośrednich trwa cztery lata i wygasa w sytuacji upływu kadencji, śmierci, rezygnacji z funkcji, zmiany stałego miejsca zamieszkania, niewykonywania obowiązków przez dłużej niż miesiąc bez ważnego powodu, usunięcia z urzędu, prawomocnego sądowego orzeczenia o pozbawieniu zdolności do czynności prawnych, skazania prawomocnego na karę pozbawienia wolności na co najmniej 6 miesięcy (art. 56 ustawy o samorządzie lokalnym) oraz odmowy złożenia ślubowania w ciągu miesiąca od stwierdzenia ważności wyboru na stanowisko w wyborach lokalnych. Odwołanie burmistrza może zainicjować 20% mieszkańców ujętych w rejestrze wyborców (art. 72). Do odwołania burmistrza w referendum lokalnym wymagane jest poparcie większość wyborców umieszczonych w tym rejestrze.

W każdej gminie jest jeden zastępca burmistrza, który jest powoływany i odwoływany przez burmistrza. W gminach z co najmniej 10% udziałem mniejszości narodowych, burmistrz powołuje i odwołuje swojego zastępcę do spraw społeczności za zgodą większości radnych obecnych na sesji i głosujących oraz taką samą większością radnych należących do społeczności mniejszościowych (art. 61).

Rząd może zawiesić, na wniosek ministra właściwego do spraw samorządu lokalnego, burmistrza w obowiązkach w ciągu 30 dni od uznania, że organ łamie konstytucję i ustawy. Zawieszenie może potrwać do 30 dni na wniosek ministra ds. samorządu skierować sprawę do sądu konstytucyjnego, który może potrzymać decyzję rządu. W tej sytuacji burmistrz usuwany jest z urzędu.

Ustawa o samorządzie lokalnym tworzy samorządowy korpus urzędników cywilnych. Obowiązuje zakaz łączenia pracy w administracji lokalnej z pełnieniem mandatu deputowanego do parlamentu i radnego zgromadzenia gminnego (art. 65). Na czele administracji gminnej stoi dyrektor generalny, którego zatrudnia się w wyniku otwartego naboru

Wybory organów samorządu lokalnego w Kosowie

Organy samorządu lokalnego wybierane są w wyborach powszechnych, równych, wolnych, bezpośrednich i tajnych (art. 123 ust. 2 Konstytucji). Organami wyborczymi w Republice Kosowa są: Centralna Komisja Wyborcza¹⁶ oraz Komisja Skarg i Odwołań, która jest stałym, niezależnym organem właściwym do rozpatrywania skarg i odwołań dotyczących procesu wyborczego. Komisję powołuje na czteroletnią, odnawialną kadencję prezes Sądu Najwyższego – spośród sędziów tego trybunału oraz sędziów sądów rejonowych. Centralna Komisja Wyborcza natomiast stwierdza ważność wyborów lokalnych.

Organem przeprowadzającym wybory lokalne jest z kolei powoływana przez CKW – Gminna Komisja Wyborcza (GKW) składająca się z przedstawicieli ugrupowań politycznych, które w ostatnich wyborach ogólnokrajowych przekroczyły próg wyborczy, pracownika lokalnej administracji (art. 67 ust. 7 ustawy o wyborach

¹⁶ Tworzy ją powoływanych przez prezydenta 11 członków, w tym 6 reprezentujących największe frakcje parlamentarne, jeden przedstawiciel społeczności serbskiej oraz trzech reprezentujących inne wspólnoty mniejszościowe. Przewodniczący nominowany jest spośród sędziów Sądu Najwyższego i sądów apelacyjnych na siedmioletnią kadencję (art. 139 Konstytucji).

lokalnych), a przewodniczącym z urzędu jest pracownik CKW. Można być członkiem tylko jednej terytorialnej komisji wyborczej (art. 67 ust. 6), a CKW musi zapewnić w GKW reprezentację wspólnot mniejszościowych (art. 67 ust. 3). Przeprowadzenie głosowania i ustalenie jego wyniku należy do obwodowych komisji wyborczych powoływanych przez GKW.

Termin wyborów do samorządu lokalnego w Kosowie ogłasza prezydent. Głosowanie, które odbywa się od godziny 7.00 do 19.00 (art. 88 ust. 1), przeprowadza się w niedzielę nie wcześniej niż 60 dni przed upływem 4 letniej kadencji organów samorządu oraz nie później niż po upływie 30 dni po upływie kadencji (art. 4 ustawy o wyborach lokalnych)¹⁷. Głosować można jedynie w miejscu stałego zamieszkania.

Kandydatów na radnych zgłaszają komitety wyborcze, które mogą być tworzone przez partie polityczne, koalicje wyborcze oraz komitety wyborców. O mandaty ubiegać się mogą również kandydaci niezależni. Bierne i czynne prawo wyborcze przysługuje osobom, które najpóźniej w dniu wyborów ukończyły 18 lat¹⁸ i zamieszkują na terenie gminy, w której ubiegają się o mandat¹⁹. Mandaty w organach kolegialnych pochodzących z wyborów są niepołączalne. Można kandydować tylko w ramach jednego typu komitetu wyborczego (art. 30 ustawy o wyborach powszechnych)²⁰.

Okręgiem wyborczym jest gmina. Obowiązują parytety płci. Na każdej liście powinno znajdować się co najmniej 30% kandydatów obojga płci, przy czym po jednym kandydacie każdej płci znajduje się w każdej grupie trzech kandydatów, licząc od pierwszego kandydata na liście, co nie ma zastosowania do list z jednym lub dwoma kandydatami. Wyborca oddaje jeden głos na listę, który jest traktowany jako głos oddany na pierwszego kandydata na liście i może oddać kolejny głos na innego kandydata z tej listy (art. 7 ust. 5 ustawy o wyborach lokalnych).

Mandaty rozdzielane są proporcjonalnie do liczby uzyskanych głosów, którą dzieli się przez kolejne liczby nieparzyste aż do uzyskania ilorazów odpowiadających liczbie mandatów do obsadzenia. Ilorazy szeregowane są w kolejności malejącej. W razie równej liczby ilorazów o podziale mandatów decyduje losowanie. Mandaty uzyskują kandydaci z danej listy z największym poparciem wyborców. „Jeśli wskutek podziału mandatów kandydaci płci przeciwnej nie uzyskają co najmniej 30% miejsc, wówczas ostatni z kandydatów drugiej płci jest zastępowany jednym kandydatem płci przeciwnej aż do osiągnięcia wymaganego progu (art. 8 ust. 4 ustawy o wyborach lokalnych). Wakat uzupełniany jest kolejną osobą z listy wyborczej, która ma kolejny największy wynik wyborczy, ale tej samej płci co radny z wygaszonym w ten sposób mandatem. Wobec braku takiegoż mandat obejmuje następna osoba”²¹.

W wyborach burmistrza gminy obowiązuje cenzus domicylu (co najmniej 3 lata stałego zamieszkiwania) oraz pozostałe uwarunkowania związane z niepołączalnością stanowisk²². Mandat uzyskuje kandydat, który zdobył więcej niż połowę ważnie oddanych głosów plus jeden głos (art. 9 ust. 5 ustawy o wyborach lokalnych). W przeciwnym wypadku, po czterech tygodniach organizuje się drugą turę

¹⁷ Po rozwiązaniu Zgromadzenia Gminnego lub odwołaniu Burmistrza, jeżeli w ciągu pięciu dni nie wpłynie skarga do Sądu Konstytucyjnego, prezydent Kosowa ogłasza przedterminowe wybory lokalne. Po rozwiązaniu Zgromadzenia Gminnego przedterminowe wybory ogłasza się nie później niż dziesięć dni po rozwiązaniu. Przedterminowe wybory nie mogą odbyć się wcześniej niż trzydzieści dni i nie później niż czterdzieści pięć dni po rozwiązaniu.

¹⁸ Ligji nr. 08/L-228 Për Zgjedhjet E Për Gjithshme Në Republikës Së Kosovës, Gazeta Zyrtare E Republikës Së Kosovës/Nr. 14/3 Korrik 2023, art. 6.

¹⁹ Z kandydowania wyłączeni są funkcjonariusze państwowych służb i straży, członkowie organów wyborczych, prawomocnie skazani, w tym także ukarani za przestępstwa przeciwko wyborom przez organy wyborcze.

²⁰ Ligji nr. 08/L-228 Për Zgjedhjet E Për Gjithshme Në Republikës Së Kosovës, Gazeta Zyrtare E Republikës Së Kosovës/Nr. 14/3 Korrik 2023.

²¹ R. Rajczyk, Ustrój konstytucyjny Republiki Kosowa, Katowice 2016, s. 66.

²² Patrz przypis 18.

głosowania, w której uczestniczą kandydaci z największym dotychczasowym poparciem. W drugiej turze o wyborze decyduje większość głosów.

Finanse samorządu lokalnego w Kosowie

Ustawa o finansach lokalnych stanowi, iż dochodami gminy są dotacje celowe i subwencje oświatowe oraz na opiekę zdrowotną²³, a także dochody własne (art. 7). Do dochodów własnych zalicza się przede wszystkim: podatki i opłaty lokalne, przychody ze sprzedaży majątku komunalnego, w tym spółek z udziałem gminy, odsetki od lokat bankowych, granty i/lub darowizny od rządów obcych krajów (z wyjątkiem pomocy finansowej Republiki Serbii) lub od organizacji zagranicznych, w tym organizacji rządowych i pozarządowych oraz instytucji międzynarodowych i ponadnarodowych. Oprócz wyżej wymienionych, źródłami dochodów gminy są również: „dochody firm komunalnych, opłaty za usługi komunalne, podatek od środków transportowych, opłaty administracyjna oraz licencyjne związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, opłata za wydanie pozwolenia budowlanego, opłata za udzielanie ślubu, wynajem własności komunalnej, za polowanie lub łowienie ryb na terenie gminy, opłata klimatyczna, mandaty drogowe za wykroczenia popełnione na terenie gminy, kary umowne i odsetki kapitałowe”²⁴.

Interesujące rozwiązania wprowadza ustawa o systemie zarządzania efektywnością komunalną i programie dotacji opartych na jej wynikach. Celem tej ustawy jest podniesienie jakości usług komunalnych dla obywateli poprzez pomiar efektywności gmin w wykonywaniu ich własnych kompetencji, przy jednoczesnym zapewnieniu wsparcia finansowego w oparciu o osiągnięty poziom świadczonych usług. Podstawowym instrumentem jest miejska dotacja efektywnościowa (*Granti / Performancës së Komunave*) będąca instrumentem finansowym o charakterze motywacyjnym, przyznawany gminom na podstawie osiąganych przez nie wyników finansowych. Ta szczególna forma wsparcia finansowego dla gmin finansowana jest z budżetu centralnego w wysokości maksymalnie 2,5% całkowitej kwoty środków dla gminy z budżetu Kosowa na każdy rok budżetowy (art. 27). 10% kwoty przyznawane jest jako dodatek dla trzech najbardziej efektywnych gmin, pozostałe 90% natomiast w oparciu o wskaźniki efektywności opracowane przez ministerstwo ds. samorządu lokalnego (art. 32).

Stolica Kosowa natomiast otrzymuje w każdym roku podatkowym dodatkową dotację z budżetu Kosowa, w wysokości nie mniejszej niż sześć procent dotacji ogólnej dla gmin. Budżet państwa zapewnia również pokrycie wydatków na realizację zadań wynikających ze stołecznego charakteru gminy Prisztina, w tym dużych inwestycji infrastrukturalnych celu publicznego (art. 19 ustawy o ustroju Prisztiny).

Podsumowanie

Funkcjonowanie samorządu lokalnego w Kosowie uwzględnia zróżnicowanie etnicznej struktury społeczeństwa najmłodszego w Europie państwa, co przejawia się gwarancjami o charakterze instytucjonalnym i formalno-prawnym.

Główne problemy kosowskiego samorządu dotyczą działania w trudnych warunkach makroekonomicznych państwa, które boryka się przede wszystkim z wysokim poziomem bezrobocia, znacznym udziałem finansowej pomocy międzynarodowej, a także transferów pieniężnych od diaspory oraz niekorzystną strukturą gospodarki i niskim poziomem życia mieszkańców.

²³ Ustawodawca przewidział subwencję wyrównawczą dla gmin. Każda gmina otrzymuje kwotę ryczałtową 140 000 EUR rocznie pomniejszoną o 1 EUR na każdego mieszkańca lub EUR 0 dla gmin o liczbie ludności równej lub większej niż 140 000. Pozostała część subwencji rozdzielana jest proporcjonalnie do wielkości populacji, liczebności populacji mniejszościowej oraz obszaru (art. 24 ust. 3, 4, 5 ustawy o finansach lokalnych).

²⁴ R. Rajczyk, *Ustrój konstytucyjny...*, dz. cyt., s. 108.

Istotnym problemem dla działalności samorządu lokalnego jest również nieuregulowana kwestia porządku prawnego obowiązującego w gminach zdominowanych przez ludność serbską, a reprezentowaną *de facto* przez władze w Belgradzie. Negocjacje serbsko-kosowskie, prowadzone od 2013 roku pod auspicjami Unii Europejskiej²⁵, doprowadziły do częściowego uregulowania problemów w obustronnych relacjach, ale przede wszystkim w wymiarze porozumień technicznych obejmujących między innymi kwestie administracyjne²⁶. Sporna jest ponadto sprawa utworzenia Związku Gmin Serbskich w Kosowie, do czego Prisztina zobowiązała się porozumieniem brukselskim z 2013 roku. „Rząd Kosowa preferuje «stowarzyszenie», które oznacza luźniejszy związek, Serbowie używają sformułowania «wspólnota», by nadać mu charakter regionalnej instytucji. Dlatego Unia Europejska stosuje jednocześnie dwa pojęcia: «Stowarzyszenie/Wspólnota». [...] Przedstawiciele rządu w Prištinie utrzymują, że powinna to być dość typowa organizacja pozarządowa, podobna do funkcjonującego Stowarzyszenia Gmin Kosowskich, z czym oczywiście nie zgadzają się Serbowie”²⁷. Na mocy kolejnego porozumienia z 25 sierpnia 2015, „Stowarzyszenie/Wspólnota” ma być osobą prawną, której jednym z celów winno być wzmacnianie demokracji lokalnej²⁸.

Konflikt serbsko-kosowski dotyczący funkcjonowania gmin serbskich w północnym Kosowie ma jednak, poza wymiarem historycznym, przede wszystkim aspekt polityczny²⁹ i tym samym bez rozwiązania go na poziomie politycznym, w tym z udziałem społeczności międzynarodowej, normalizacja funkcjonowania i dalszy rozwój samorządu lokalnego w północnym Kosowie może być utrudniony.

Bibliografia

- Bujwid-Kurek E., Status instytucjonalny i polityczny mniejszości serbskiej w Kosowie, „Wschodnioznawstwo” 2015, nr 1, s. 287–303.
- Канцеларија за Косово и Метохију, Влада Републике Србије, <https://www.kim.gov.rs>.
- Kushtetuta e Republikës së Kosovës (miratuar më 9 prill 2008) me Amendamentet I – XXII (Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës nr. 25, 7 shtator 2012) Amendamenti XXIII (Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës nr. 7, 26 mars 2013) fund Amendamenti XXIV (Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës nr. 20, 5 gusht 2015).
- Ligji Nr. 03/L-040 Për Vetëqeverisjen Lokale, Gazeta Zyrtare E Republikës Së Kosovës/Nr. 28 / 04 Qershor 2008.
- Ligji Nr. 03/L-041 Për Kufijtë Administrativ Të Komunave, Gazeta Zyrtare E Republikës Së Kosovës/Nr. 26 / 02 Qershor 2008.
- Ligji Nr. 03/L-049 Për Financat E Pushetit Lokal, Gazeta Zyrtare E Republikës Së Kosovës/Nr. 27/03 Qershor 2008.
- Ligji Nr. 03/L-072 Për Zgjedhjet Lokale Në Republikën E Kosovës, Gazeta Zyrtare E Republikës Së Kosovës/Nr. 32 /15 Qershor 2008.
- Ligji Nr. 04/L-010 Për Bashkëpunim Ndërkomunal, Gazeta Zyrtare E Republikës Së Kosovës/Nr. 7/10 Gusht 2011.

²⁵ Serbia ma status państwa kandydującego do Unii Europejskiej. Normalizacja relacji z Kosowem jest jednym z warunków podejmowanych w negocjacjach akcesyjnych przez UE.

²⁶ Szerzej na ten temat – zob.: <https://www.kim.gov.rs/eng/pregovaracki-proces.php> [dostęp: 13.08.2024].

²⁷ P. Marcinkowska, Kosowo jako suwerenne państwo. Teoria i praktyka, Warszawa 2016, s. 154–156.

²⁸ Tamże.

²⁹ Próby ujednoczenia porządku prawnego w czterech gminach północnego Kosowa zdominowanych ludnościowo przez Serbów, doprowadziły do kryzysu w miejscowych samorządach. Ze stanowisk w administracji lokalnej zrezygnowali przedstawiciele mniejszości serbskiej, a przeprowadzone tamże w 2023 roku wybory lokalne zostały przez Serbów zbojkotowane, co pozbawiło tę mniejszość reprezentacji.

- Ligji nr. 06/L-012 Për Kryeqytetin E Republikës Së Kosovës, Prishtinën, Gazeta Zyrtare E Republikës Së Kosovës /nr. 10/06 Qershor 2018.
- Ligji Nr. 06/L-092 Për Dhënien Në Shfrytëzim Dhe Këmbimin E Pronës Së Paluajtshme Të Komunës, Gazeta Zyrtare E Republikës Së Kosovës/Nr. 10 / 03 Prill 2019.
- Ligji Nr. 08/L-103 Për Sistemin E Menaxhimit Të Performancës Së Komunave Dhe Skemën E Grantit Të Bazuar Në Performancë, Gazeta Zyrtare E Republikës Së Kosovës /Nr. 23/12 Gusht 2022.
- Ligji nr. 08/L-228 Për Zgjedhjet E Për Gjithshme Në Republikës Së Kosovës, Gazeta Zyrtare E Republikës Së Kosovës /Nr. 14 /3 Korrik 2023.
- Marcinkowska P., Kosowo jako suwerenne państwo. Teoria i praktyka, Warszawa 2016.
- Rajczyk R., Ustrój konstytucyjny Republiki Kosowa, Katowice 2016.
- Republika e Kosovës, <https://mapl.rks-gov.net>.
- Stawowy-Kawka I., Małe grupy mniejszościowe na Bałkanach i problem ich samoidentyfikacji: procesy transgresji na przykładzie Goranów, „Studia Środkowoeuropejskie i bałkanistyczne” 2017, t. XXVI, DOI 10.4467/2543733XSSB.17.034.8332.
- Устав Републике Србије, Службени гласник РС" бр. 98/2006 и 115/2021), (Одлука о проглашењу Уставног закона за спровођење Акта о промени Устава Републике Србије – Амандмани I – XXIX – "Сл. гласник РС", бр. 16/2022).
- Toleikienė, R., Juknevičienė, V., Rybnikova, I. (2022). Electronic leadership at local self-government: conceptual analysis and literature review, Public Policy and Administration, 21(1/2022), 111–128. DOI: 10.5755/j01.ppa.21.1.29709.

O AUTORZE

Robert Rajczyk – dr hab. nauk o polityce i administracji, pracownik naukowy Instytutu Dziennikarstwa i Komunikacji Medialnej Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Swoje zainteresowania badawcze koncentruje między innymi wokół problematyki funkcjonowania administracji publicznej i samorządu terytorialnego, w tym także w państwach Europy Środkowej i Wschodniej oraz procesów współczesnego oddziaływania perswazyjnego i komunikacji społecznej.

STRESZCZENIE

Samorząd lokalny w Republice Kosowa uwzględnia zróżnicowanie etniczne najmłodszego państwa w Europie w aspekcie funkcjonalnym i instytucjonalnym, a mniejszościom narodowym, określanym mianem „wspólnot”, nadano rangę konstytucyjną. W funkcjonowaniu administracji lokalnej wprowadzono rozwiązania służące podnoszeniu efektywności realizacji usług publicznych oraz wzrostowi partycypacji obywateli w sprawowaniu władzy we wspólnotach samorządowych. Nierozwiązanym politycznym problemem Kosowa pozostaje jednak kwestia stabilnego funkcjonowania samorządu lokalnego w gminach zdominowanych etnicznie przez miejscowych Serbów.

Słowa kluczowe:

Republika Kosowa, Kosowo i Metochia, Kosowarzy

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

....

Warszawa, kwiecień 2024
Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Edwarda Jelinka 6, 01-646 Warszawa

WWW.FRDL.ORG.PL