

Bogusław Pytlik\*

## Ustrój lokalnego samorządu terytorialnego w Republice Słowackiej. Ile musi się zmienić, aby wszystko pozostało tak samo?

System of local self-government in the Slovak Republic.  
How much has to change  
for everything to stay the same?

STUDIA I ANALIZY

**Słowa kluczowe:** gmina i powiat, reforma samorządu terytorialnego, decentralizacja, konsolidacja strukturalna, administracja publiczna, Republika Słowacka

**Keywords:** municipality and district, reform of local government, decentralization, structural consolidation, public administration, The Slovak Republic

**Abstrakt:** W artykule przedstawiono charakterystykę konstytucyjnoprawną jednostek słowackiego samorządu terytorialnego, a następnie działania podejmowane najpierw w celu restytucji samorządu lokalnego, a później mające na celu wprowadzanie kolejnych zmian, których zakładanym efektem byłaby optymalizacja strukturalna i funkcjonalna jednostek samorządu terytorialnego, a przede wszystkim słowackich gmin. Główna część rozważań poświęcona jest aktualnie toczącej się debacie na temat kondycji słowackich gmin oraz projektom planowanych zmian. Analiza proponowanych rozwiązań prezentowanych przez stronę rządową, jak i najważniejsze słowackie organizacje samorządowe, nie pozwala na przyjęcie założenia, że proces konsolidacji samorządu terytorialnego w Republice Słowackiej miałby niebawem dobiec końca co oznaczałoby, że przyczyny ciągle istniejących nieefektywnych rozwiązań są niezwykle trwałe, a rozwój lokalny i dobrostan społeczeństwa przegrywa z interesami partii politycznych i grup interesów w postaci najbardziej liczących się krajowych organizacji samorządowych.

\* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8258-7287>, doktor habilitowany w dziedzinie nauk społecznych, dyscyplina nauki o polityce, profesor SGH, Katedra Administracji Publicznej, Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie. E-mail: [bpytlik@sgh.waw.pl](mailto:bpytlik@sgh.waw.pl)

**Abstract:** *The article presents the key constitutional characteristics of Slovakian local government units, as well as actions that were taken to reinstate the local government and introduce further changes, whose expected result would be the structural and functional optimization of local government units, most importantly the Slovakian communes. The article is mainly concerned with the ongoing debate over the condition of Slovakian communes and the projects to refine them. The analysis of the resolutions proposed by the central and local government leads to the belief that the consolidation process will not be over soon, and the inefficiency is meant to last. The local development and public wellbeing are being dwarfed by the interests of political parties and other lobby groups in the form of major national self-government organizations.*

## Wprowadzenie

Jednym z elementów konstytuujących formę państwa jest zasadniczy podział terytorialno-administracyjny. W przypadku państw unitarnych zasadnicza kwestia w tej materii sprowadza się do podjęcia decyzji co do liczby szczebli podziału oraz ich samorządowym bądź samorządoworządowym charakterze. W związku ze zdominowaniem politologicznych rozważań teoretycznych oraz praktyki ustrojowej przez teorię neoinstytucjonalizmu, a w ekonomii i naukach o zarządzaniu – nowego zarządzania publicznego, w latach 80. XX w. dwuszczeblowa struktura systemu samorządu terytorialnego zyskała uznanie i zastosowanie<sup>1</sup>.

Tak też stało się w przypadku Republiki Słowackiej, gdzie podobnie jak i w innych państwach Europy Środkowej i Wschodniej, w pierwszej połowie lat 90. XX w. można było zaobserwować działania podejmowane na rzecz odzwierciedlenia przez zasadniczy podział terytorialny zasady decentralizacji władzy. Wypada przyjąć, że była to zrozumiała konsekwencja przemian ustrojowych, które następowały po okresie nadmiernej centralizacji władzy, charakterystycznej w byłych państwach socjalistycznych. Decentralizacja władzy państwowej skutkowała m.in. przejmowaniem przez podmioty samorządu terytorialnego spraw lokalnych, w wyniku czego dochodziło do poszerzenia zakresu kompetencji i zadań instytucji zbiorowości terytorialnych<sup>2</sup>. Wspominany proces miał również za zadanie

<sup>1</sup> J. Osiński, I. Zawislińska, *Financial Condition of Local Government in Poland vs Structural Reforms of Municipal Government in Scandinavian States*, «Przegląd Politologiczny» 2020, nr 4, s. 14.

<sup>2</sup> Zob. M. Barański, A. Czyż, S. Kubas, *Wstęp. Polityczne i prawne aspekty reaktywacji i rozwoju samorządu terytorialnego w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] M. Barański (red.), *Samorząd terytorialny w Europie Środkowej i Wschodniej*, Toruń–Katowice 2009, s. 8.

wprowadzenie efektywnej współpracy między rządowymi i samorządowymi podmiotami administracji publicznej, opierającej się na zasadzie pomocniczości, a także uczynienie ze zdecentralizowanego samorządu terytorialnego funkcjonalnego elementu składowego demokratycznego państwa prawnego.

Niniejsze opracowanie oparte jest na tezie, że w Republice Słowackiej po wprowadzeniu dwuszczeblowej struktury samorządu terytorialnego nie został zakończony proces, którego efektem byłyby optymalizacja strukturalna i funkcjonalna jednostek samorządowych z uwzględnieniem wymogów efektywności ekonomiczno-społecznej i efektywności organizacyjnej. Mając na uwadze fakt, że rozległy zakres problemów związanych z owym procesem, określanym mianem konsolidacji, obejmuje m.in. łączenie małych jednostek samorządu terytorialnego w większe podmioty pod względem terytorialnym oraz ludnościowym, wykorzystanie ekonomii skali, optymalne wykorzystanie zasobów endogenicznych, kumulowanie synergii organizacyjnej, zastosowanie najnowszych technologii komunikacyjnych i informacyjnych, zwiększenie stopnia partycypacji politycznej mieszkańców, profesjonalizację świadczenia usług publicznych itd. należy założyć, że proces ten nie zostanie zakończony w najbliższej przyszłości. Ponadto należy przypuszczać, że niektóre z istniejących nieefektywnych rozwiązań, zwłaszcza strukturalnych, na tyle się utrwaliły, że aktualnie nie występuje tak wśród rządzących słowackich polityków, jak i znaczących organizacji samorządowych wola do przeprowadzenia gruntownych zmian.

W związku z przyjętą tezą, przedmiotem rozważań uczyniono tak kwestię pozycji konstytucyjnoprawnej słowackich gmin i powiatów, jak i zmiany, do których dochodziło do tej pory w Republice Słowackiej w zakresie reformowania systemu samorządu terytorialnego. Przedmiotem zasadniczej części niniejszego opracowania uczyniono propozycje zmian prezentowane w aktualnie toczącej się dyskusji na temat dokończenia reformy samorządu gminnego w Republice Słowackiej.

## **Podmioty samorządu terytorialnego w Republice Słowackiej – charakterystyka konstytucyjnoprawna**

Biorąc pod uwagę pozycję konstytucyjnoprawną jednostek słowackiego samorządu terytorialnego, jak i relacje między nimi a podmiotami administracji rządowej, wypada zauważyć, że tak gminy (słow. *obec*)

będące podstawowymi jednostkami samorządu terytorialnego<sup>3</sup>, jak i funkcjonujące od 1 stycznia 2002 r. wyższe jednostki terytorialne (słow. *vyšší územný celok*), nazywane także krajami samorządowymi, tworzące drugi i ostatni szczebel samorządu lokalnego, są samodzielnymi terytorialnymi samorządowymi i administracyjnymi jednostkami Republiki Słowackiej, zrzeszającymi osoby stale zamieszkujące na ich obszarze<sup>4</sup>. Istnienie, jak i podstawowe kompetencje gmin oraz wyższych jednostek terytorialnych są konstytucyjnie zagwarantowane.

Z treści art. 65 ust. 1 Konstytucji Republiki Słowackiej wynika niezależność obu jednostek słowackiego samorządu terytorialnego. Ponadto, przepisy tegoż artykułu konstytucji stanowią, że gminy, jak i wyższe jednostki terytorialne, będąc osobami prawnymi, samodzielnie gospodarują własnymi majątkami oraz swoimi środkami finansowymi. Odwołując się do stosownego przepisu, wielokrotnie nowelizowanej ustawy o ustroju gminy z 6 września 1990 r.<sup>5</sup>, wypada podkreślić, że do zakresu działania organów gmin należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone przepisami innych ustaw, na rzecz innych podmiotów. Słowackie gminy współpracują z partiami i ruchami politycznymi, a także z zainteresowanymi stowarzyszeniami oraz osobami fizycznymi i prawnymi działającymi na ich terenie<sup>6</sup>.

Kraje samorządowe na podstawie przepisów ustawy z 4 lipca 2001 r. o samorządzie wyższych jednostek terytorialnych<sup>7</sup> zobowiązane są do gwarantowania i ochrony praw swoich mieszkańców. Przy wykonywaniu swoich zadań<sup>8</sup>, wyższe jednostki terytorialne mają obowiązek troszczenia się o wszechstronny rozwój swojego terytorium, jak i o potrzeby ich mieszkańców. Kraje samorządowe, w zakresie swoich kompetencji, na podstawie zawartych przez nie umów mogą prowadzić współpracę międzynarodową z podmiotami samorządu terytorialnego oraz organami administracji rządowej innych państw, sprawującymi funkcje regionalne.

<sup>3</sup> Art. 64, *Konstytucja Republiki Słowackiej*, [w:] W. Staśkiewicz (red.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.

<sup>4</sup> Art. 64a, *Konstytucja Republiki Słowackiej*...

<sup>5</sup> Zákon zo 6. septembra 1990, o obecnom zriadení, č. 396/1990 Zb.

<sup>6</sup> Zob. § 4 ust. 5, Tamże.

<sup>7</sup> Zákon zo 4. júla 2001, o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch), č. 302/2001 Z. z.

<sup>8</sup> Podstawowe zadania krajów samorządowych zostały wymienione w § 4 ust. 1 i 2 ustawy z 4 lipca 2001 r. o samorządzie wyższych jednostek terytorialnych. Zob. A.K. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009, s. 96 i n.

Na podstawie przepisów właściwych ustaw, możliwe jest nałożenie na gminy oraz wyższe jednostki terytorialne obowiązku wykonywania niektórych zadań terenowej administracji państwowej. Wtedy to, stosownymi działaniami gminy lub wyższej jednostki terytorialnej kieruje rząd. Wraz z przekazaniem jednostkom samorządu terytorialnego konkretnych zadań, władze państwowe zobowiązane są do zapewnienia im odpowiednich środków finansowych i materialnych, niezbędnych do ich wykonania. Właściwe organy gminy i wyższych jednostek terytorialnych, wykonując zadania terenowej administracji państwowej mogą na podstawie upoważnienia ustawowego w ramach swojego terenowego zakresu działania wydawać powszechnie obowiązujące zarządzenia<sup>9</sup>.

Mając na uwadze współpracę gmin z organami państwa, wypada zaznaczyć, że te ostatnie proponują fachową pomoc i niezbędne informacje w zakresie prowadzenia ewidencji oraz innych spraw, a także odnośnie profesjonalnego przygotowywania pracowników urzędów gminnych i radnych gminnych przedstawicielstw<sup>10</sup>. W stosunku do wyższych jednostek terytorialnych, Republika Słowacka jest zobowiązana do aktywnego wspierania współpracy międzynarodowej prowadzonej przez kraje samorządowe, a w tym do informowania ich o nowych możliwościach pojawiających się w tej dziedzinie. Prawnym obowiązkiem gmin i wyższych jednostek terytorialnych wobec państwa jest przekazywanie jego stosownym organom informacji niezbędnych dla prowadzenia ewidencji oraz wypełniania zadań nałożonych na Republikę Słowacką przepisami konkretnych ustaw.

Niezależność słowackich gmin i wyższych jednostek terytorialnych wobec władzy państwowej przejawia się w dwóch zasadniczych aspektach. Po pierwsze, organy władz lokalnych nie są powoływane przez rząd. Organy stanowiące i wykonawcze gmin, tj. gminne przedstawicielstwo i starosta, a także wyższych jednostek terytorialnych, tj. przedstawicielstwo krajowe oraz przewodniczący kraju, wyłaniane są na 4-letnią kadencję w wyborach powszechnych w głosowaniu bezpośrednim, równym i tajnym<sup>11</sup>. Po drugie, tak gminy, jak i wyższe jednostki terytorialne, formalnie rzecz biorąc, są finansowo niezależne od słowackiego rządu.

---

<sup>9</sup> Zob. art. 71, *Konstytucja Republiki Słowackiej...*

<sup>10</sup> Gminne przedstawicielstwo jest organem stanowiącym gminy.

<sup>11</sup> Zob. Zákon z 28. augusta 1990, o voľbách do orgánov samosprávy obcí č. 401/1990 Zb. oraz Zákon zo 4. júla 2001, Zákon o voľbách do orgánov samosprávnych krajov a o doplnení Občianskeho súdneho poriadku, č. 303/2001 Z. z. v znení zákona č. 335/2007 Z. z.

Podstawę owej niezależności mają stanowić głównie ich dochody własne oraz tzw. inne źródła<sup>12</sup>.

## Reformy i zmiany w systemie samorządu terytorialnego

Następstwa „aksamitnej rewolucji”, zapoczątkowanej 17 listopada 1989 r. w Pradze, doprowadziły do zakończenia dotychczasowego stylu sprawowania rządów, co oznaczało konieczność przebudowy ustroju politycznego, gospodarczego oraz terytorialnego wspólnego państwa Czechów i Słowaków. Mając na uwadze ostatnią z wymienionych kwestii, należy przypomnieć, że począwszy od 1990 r. zaczęto wprowadzać zmiany w zakresie struktury i organizacji samorządowej administracji publicznej. Podobnie, jak w innych postsocjalistycznych państwach Europy Środkowej i Wschodniej, szczególnie podkreślano konieczność wprowadzenia samorządu terytorialnego, oddzielonego od podmiotów administracji rządowej.

Reformy samorządowe w federacji czechosłowackiej zainaugurowano jesienią 1990 r., a konkretne decyzje podejmowały parlamenty republikańskie, tj. Czeska Rada Narodowa i Słowacka Rada Narodowa<sup>13</sup>. Mając na uwadze wprowadzone wówczas zmiany w obowiązujących, jak i nowo uchwalanych aktach normatywnych, należy zauważyć, że obejmowały one wprowadzenie nowych przepisów konstytucyjnych, na mocy których w miejsce komitetów narodowych<sup>14</sup> wprowadzone zostały gminy, jako podstawa samorządu terytorialnego<sup>15</sup>. Zastąpienie komitetów narodowych przez gminy na terytorium Republiki Słowackiej, będącej jeszcze podmiotem państwa czechosłowackiego, odbyło się na mocy ustawy Słowackiej Rady Narodowej z 6 września 1990 r. o ustroju gmin<sup>16</sup>. Należy dodać, że przepisy wspomnianej ustawy tylko częściowo przekazały kompetencje

<sup>12</sup> Szerzej na temat finansów i majątku jednostek słowackiego samorządu terytorialnego: L. Cibik, *Financovanie komunálnej samosprávy*, [w:] J. Bardovič, R. Brix, L. Cibik, M. Daško, M. Imrovič, G. Kopunek, J. Machyniak, D. Mikuš, B. Šramel, M. Švikruha, *Komunálna samospráva na Slovensku optikou verejnej politiky*, Trnava 2019, s. 38 i n.

<sup>13</sup> Szerzej na ten temat pisze: J. Wojnicki, *Restytucja samorządu lokalnego i regionalnego w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, «Eastern Review» 2018, t. 7, s. 32 i n.

<sup>14</sup> Były to wzorowane na modelu radzieckim jednostki administracji państwowej szczebla terenowego.

<sup>15</sup> Ústavný zákon z 18. júla 1990, ktorým sa mení a dopĺňa ústavný zákon č. 100/1960 Zb., Ústava Československej socialistickej republiky a ústavný zákon č. 143/1968 Zb. o československej federácii a ktorým sa skracuje volebné obdobie národných výborov.

<sup>16</sup> Zákon zo 6. septembra 1990, o obecnom zriadení...

komitetów narodowych gminom i miastom, jako odrębnym i samodzielny-  
nym jednostkom samorządowym. Pozostała część, a właściwie większość,  
kompetencji komitetów narodowych na mocy przepisów ustawy z 29 paź-  
dziernika 1990 r. o organizacji lokalnej administracji państwowej<sup>17</sup> przeka-  
zana została powstałym w miejsce dotychczas istniejących krajów stano-  
wiących regionalny poziom administracji państwowej<sup>18</sup>, powiatom (słow.  
*okres*) jako podmiotom zintegrowanej lokalnej administracji państwowej  
I stopnia oraz urzędom obwodowym jako organom zintegrowanej lokalnej  
administracji państwowej II stopnia<sup>19</sup>. Dodać wypada, że część upraw-  
nień zlikwidowanych organów przekazana została także organom central-  
nym administracji państwowej. Jeszcze inną kwestią był problem reformy  
finansów lokalnych, którego rozwiązanie zostało przesunięte do stycznia  
1993 r., co zbiegło się w czasie z powstaniem dwóch odrębnych państw,  
tj. Republiki Czeskiej i Republiki Słowackiej.

Powracając do kwestii kompetencji słowackich gmin, należy powtó-  
rzyć za J. Wojnickim, że „w porównaniu z kompetencjami administracji  
państwowej w pierwszym okresie funkcjonowania gmin słowackich (do  
1998 r.) posiadały one ok. 15% samodzielnych uprawnień”<sup>20</sup>. Po drugie,  
należy też podnieść kwestię dotyczącą liczby słowackich gmin. Otóż  
dnia 1 stycznia 1990 r. było ich 2669, jeszcze w tym samym roku ich  
liczba wzrosła do 2821, w maju 2001 r. – 2843, zaś na koniec 2002 r.  
– 2891, w roku 2021 na terytorium Republiki Słowackiej funkcjonowało  
2926 gmin. Problem zwiększającej się liczby podstawowych jednostek  
samorządowych m.in. w opinii P. Swianiewicza należy postrzegać jako  
zjawisko powszechnie występujące w państwach Europy Środkowej  
i Wschodniej, będące reakcją na przymusowe ich łączenie w okresie  
istnienia państw socjalistycznych, co działo się bez zachowania proce-  
dur demokratycznych. Idea decentralizacji i autonomii terytorialnej we  
wspomnianych państwach była dosłownie pojmowana, jako prawo każdej  
miejscowości do posiadania odrębnej wspólnoty samorządowej<sup>21</sup>. Trudno

---

<sup>17</sup> Zákon z 29. októbra 1990, o organizácii miestnej štátnej správy, č. 472/1990 Zb.

<sup>18</sup> Zákon z 22. novembra 1990, o územnom a správnom členení Slovenskej republiky, č. 517/1990 Zb.

<sup>19</sup> *Stručný prehľad vývoja územného a správneho členenia Slovenska*, Ministerstvo vnútra SR, Bratislava 2007, s. 53.

<sup>20</sup> J. Wojnicki, *Restytucja samorządu...*, s. 33.

<sup>21</sup> Zob. P. Swianiewicz, *Reformy konsolidacji terytorialnej – teoria i praktyka krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, «Samorząd Terytorialny» 2009, nr 4, s. 5; P. Swianiewicz, *Zmiany w poziomie autonomii samorządów gminnych w Europie Środkowej i Wschodniej po 1990 roku*, «Studia Politologiczne» 2019, vol. 53, s. 15.

jest się jednak zgodzić z przedstawionym poglądem w odniesieniu do ziem słowackich. Wypada podkreślić, że nadmierna liczba gmin na ich terenie występowała jeszcze w latach 30. XX w. I tak w 1930 r. było ich 3479, a w 1960 r. – 3247<sup>22</sup>.

Do kolejnych przemian, a właściwie reorganizacji samorządu terytorialnego w Republice Słowackiej doszło w 1996 r. Istota przeprowadzonych zmian zasadniczo sprowadzała się, po pierwsze, do zlikwidowania 121 dotychczasowych obwodów i przywrócenia krajów, jako podmiotów samorządu terytorialnego. Z tą jednak różnicą, że w miejsce istniejących w 1990 r. 3 krajów i mającego taki status miasta Bratysławy, terytorium Republiki Słowackiej podzielono na 8 krajów, kierując się bardziej kryteriami politycznymi i wyborczymi, niż kwestiami tożsamości historycznej i kulturowo-etnicznej<sup>23</sup>. Po drugie, zwiększono liczbę powiatów z 38 do 79<sup>24</sup>, co spotkało się z krytyką z racji powołania zbyt wielu małych jednostek terytorialnych, niebędących w stanie efektywnie realizować swoich zadań, jak i realizować programów rozwojowych. Wprowadzone wówczas zmiany miały w opinii projektodawców na celu „symetryczną organizację samorządu lokalnego oraz wprowadzenie jego drugiego szczebla na poziomie kraju”<sup>25</sup>. Jednak w rzeczywistości wspomniana reorganizacja określona została jako sposób „(...) dekoncentracji i redystrybucji władzy państwowej między organy szczebla centralnego i lokalnego. Przewidywana przez rząd działająca pod przewodnictwem V. Mečiaru reforma samorządowa zakładała powstanie władz samorządowych szczebla regionalnego, jednakże miały one być stosunkowo słabe i w dużej mierze podległe władzom państwowym”<sup>26</sup>.

Wyniki wyborów parlamentarnych przeprowadzonych w dniach 25 i 26 września 1998 r. oraz ich polityczne następstwa z powstaniem koalicyjnego rządu utworzonego przez ugrupowania tzw. opozycji antymečiarowskiej, którego przewodniczącym został M. Dzurinda, miały zasadnicze znaczenie dla przyszłych zmian w słowackim życiu politycznym i gospodarczym. Wśród nich znalazła się również kwestia reformy administracji publicznej, zapowiedziana przez przewodniczącego rządu w wystąpieniu programowym, który stwierdził, że jednym z zadań rządu

<sup>22</sup> *Stručný prehľad vývoja...*, s. 98.

<sup>23</sup> Tamże, s. 56.

<sup>24</sup> Zákon z 3. júla 1996, o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky, č. 221/1996 Z. z.

<sup>25</sup> *Stručný prehľad vývoja...*, s. 56.

<sup>26</sup> K. Sobolewska-Myślik, *Reforma administracji publicznej na Słowacji: jej przebieg i efekty*, «Acta Scientifica Academiae Ostroviensis» 2005, nr 20, s. 15.



jest stworzenie optymalnej organizacji administracji publicznej, tak aby zapewniała ona realizację podstawowych potrzeb obywateli. Realizacja tego celu miała być osiągnięta przez dalszą decentralizację kompetencji i przekazanie ich na niższe szczeble administracji publicznej z jednoczesnym poszanowaniem zasady pomocniczości<sup>27</sup>. Zasadniczymi efektami prac, którymi kierował pełnomocnik rządu ds. decentralizacji administracji publicznej V. Nižňanský stały się ostatecznie dwa dokumenty, tj. przyjęta 18 sierpnia 1999 r. „Strategia Reformy Administracji Publicznej”<sup>28</sup> oraz dnia 11 kwietnia 2000 r. „Koncepcja Decentralizacji i Modernizacji Administracji Publicznej”<sup>29</sup>.

Wypada w tym miejscu chociażby wspomnieć, że w trakcie toczącej się dyskusji na temat reformy administracji publicznej poruszano problem liczby jednostek podziału regionalnego czy kwestie utworzenia regionu w większości zamieszkałego przez Słowaków narodowości węgierskiej. Wśród wielu propozycji dotyczących liczby jednostek samorządu terytorialnego wyższego szczebla za najistotniejsze koncepcje wypada uznać te zakładające istnienie 3 regionów i mającego status regionu miasta Bratysławy, 8 oraz 12 regionów. Ostatecznie w kwietniu 2001 r. rząd przyjął ostatnią z wymienionych koncepcji. „Uzasadniając wybór tej wersji wymieniano m.in. takie elementy jak: homogeniczność i równowaga społeczno-ekonomiczna tak określonych regionów, lepsze ich przystosowanie do słowackiej tradycji etnicznej i kulturalnej, możliwości jakie daje taki układ z punktu widzenia wzrostu ekonomicznego, lepsze przystosowanie układu komunikacyjnego czy lepsze wyposażenie infrastrukturalne. Wśród argumentów na rzecz 12 regionów podnoszone były także kwestie reprezentacji – chodziło tu szczególnie o te terytoria, które mają w obrębie Słowacji pewną historyczną i społeczną tożsamość, a których nie ujęto w układzie 8 krajów”<sup>30</sup>.

Wprowadzenie w życie założeń przygotowanej reformy wiązało się z koniecznością dokonania zmian w treści Konstytucji Republiki Słowackiej. Na mocy przepisów ustawy konstytucyjnej z 23 lutego 2001 r. doszło m.in. do wskazania gmin oraz wyższych jednostek terytorialnych jako

---

<sup>27</sup> Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky, <https://www.vlada.gov.sk/vlada-slovenskej-republiky-od-30-10-1998-do-15-10-2002/> (2.04.2022).

<sup>28</sup> Uznesenie vlády Slovenskej republiky z 18. augusta 1999, k stratégii reformy verejnej správy v Slovenskej republike, č. 695.

<sup>29</sup> Uznesenie vlády Slovenskej republiky z 11. apríla 2000, ku koncepcii decentralizácie a modernizácie verejnej správy, č. 230.

<sup>30</sup> K. Sobolewska-Myślik, *Reforma administracji publicznej...*, s. 18. Szerzej na ten temat: *Stručný prehlád vývoja...*, s. 60.

jednostek samorządu terytorialnego, które określone zostały jako osoby prawne, autonomiczne i wzajemnie niezależne wspólnoty samorządowe osób stale zamieszkujących na ich terenie, samodzielnie gospodarujące własnym majątkiem i środkami finansowymi.

Powracając do kwestii wdrażania omawianej reformy, należy zauważyć, że o ile jej projekt spotkał się z pozytywnym odbiorem społecznym, o tyle zabrakło jednomyślności wśród posłów koalicji rządowej w dniu uchwalania stosownej ustawy w Radzie Narodowej Republiki Słowackiej. Oznacza to, że ostatecznie w dniu 4 lipca 2001 r. słowacki parlament uchwalił ustawę zakładającą istnienie 8 wyższych jednostek samorządowych<sup>31</sup>. O ile przewodniczący rządu M. Dzurinda ocenił to wydarzenie jako sukces, o tyle wprowadzenie rozwiązania polegającego na istnieniu jedynie 8 krajów samorządowych zostało skrytykowane m.in. przez Stowarzyszenie Miast i Gmin Słowacji i V. Nižňanskiego<sup>32</sup>.

Podstawę prawną dla procesu przejmowania uprawnień przez podmioty samorządu terytorialnego stanowiły przepisy ustawy z 20 września 2001 r. o przekazaniu niektórych kompetencji organów administracji państwowej gminom i wyższym jednostkom terytorialnym<sup>33</sup>. Na mocy przepisów przywołanej ustawy, począwszy od stycznia 2002 r. do stycznia 2004 r. w kolejnych pięciu etapach odbywało się przejmowanie kolejnych grup uprawnień. Wtedy to ponad 400 kompetencji administracji rządowej znalazło się w gestii gmin i wyższych jednostek terytorialnych<sup>34</sup>. Ponadto, przynajmniej teoretycznie, stworzone zostały podstawy do bardziej efektywnej współpracy władz samorządowych z obywatelami, którzy formalnie uzyskali możliwość kontrolowania realizacji zadań gmin i wyższych jednostek terytorialnych oraz stopnia wykorzystywania przez nie środków publicznych<sup>35</sup>. Zakończenie przywołanego etapu nie oznaczało,

<sup>31</sup> Zákon z 4. júla 2001, o samospráve vyšších územných celkov, op. cit. Należy również dodać, że taki stan rzeczy zaistniał na skutek powstałych wewnątrz koalicji podziałów, jak i wycofania poparcia dla koncepcji zakładającej powstanie 12 regionów przez dwa ugrupowania koalicyjne, tj. Partię Porozumienia Obywatelskiego i Partię Demokratycznej Lewicy.

<sup>32</sup> Szersze refleksje na temat przebiegu wspomnianej reformy pełnomocnik rządu ds. decentralizacji administracji publicznej przedstawił: V. Nižňanský, *Decentralizácia na Slovensku – bilancia nekonečného príbehu 1995–2005*, Bratislava 2005.

<sup>33</sup> Zákon z 20. septembra 2001, o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky, č. 416/2001 Z. z.

<sup>34</sup> Zob. Splnomocnenec vlády SR pre decentralizáciu verejnej správy, *Decentralizácia verejnej správy 2003–2006*, Bratislava 2003, s. 41.

<sup>35</sup> B. Pytlík, *Parlament i rząd w Republice Słowackiej*, Warszawa 2013, s. 73.

że proces kształtowania się zakresu kompetencji podmiotów słowackiego samorządu terytorialnego dobiegł końca.

## Próby dokończenia reformy samorządu gminnego

Na terytorium Republiki Słowackiej funkcjonuje 2926 gmin, przy czym 140 to gminy miejskie. Niezależnie od wielkości i możliwości jakimi dysponują, ich organy są zobowiązane do wykonywania takich samych zadań oraz świadczenia tych samych usług, co już od dawna stało się niemożliwe, zwłaszcza w przypadku gmin małych. Taki stan rzeczy stał się przyczyną powoływania do życia tzw. wspólnych urzędów gminnych, którym w 2017 r. 95% słowackich gmin faktycznie przekazała część swoich kompetencji<sup>36</sup>. Wspomniane urzędy<sup>37</sup> nie posiadają osobowości prawnej, co oznacza jedynie ich usługowy charakter, jak i fakt, że ostatecznymi decydentami są stosowne organy konkretnej gminy, które najczęściej przekazują wspólnym urzędom gminnym prowadzenie działań w zakresie budownictwa, edukacji, gospodarki wodnej czy obrony cywilnej. Inną formą współpracy międzygminnej są stowarzyszenia gmin. Te posiadające osobowość prawną instytucje, których na koniec 2021 r. było 396<sup>38</sup>, powoływane są w celu prowadzenia działalności w zakresie spraw socjalnych, ochrony środowiska, transportu lokalnego, edukacji, kultury czy lokalnej turystyki. Jak się okazuje, istnienie obu wspomnianych form współpracy międzygminnej nie przekłada się na rozwiązywanie bieżących trudności. Na podstawie wyników badań przeprowadzonych na przełomie grudnia 2020 r. i stycznia 2021 r., za najbardziej znaczące problemy o charakterze lokalnym zostały uznane: niewystarczający poziom cyfryzacji (chodzi tu tak o procesy decyzyjne, jak i o jakość komunikowania się urzędów gminnych z obywatelami i przedsiębiorcami); zła jakość dróg lokalnych; zbyt długo trwające procedury planowania; niski poziom edukacji na poziomie szkół podstawowych i średnich czy też korupcja i klientelizm ujawniające się przy okazji realizacji zamówień publicznych

---

<sup>36</sup> Inštitút finančnej politiky, Ministerstvo financií Slovenskej republiky; Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja, Národohospodárska fakulta Ekonomickej univerzity v Bratislave, *Skrytý poklad v samospráve. Alternatívne možnosti sústredenia výkonu správy v samosprávach*, 2017, s. 5, <https://www.mfsr.sk/files/archiv/priloha-stranky/19968/70/Skryty-poklad-samosprave.pdf> (4.04.2022).

<sup>37</sup> Na 31 grudnia 2019 r. w Republice Słowackiej istniało ich 184. Zob. [https://www.minv.sk/?prehlad\\_SOU](https://www.minv.sk/?prehlad_SOU) (4.04.2022).

<sup>38</sup> Zob. <https://ives.minv.sk/rez/registre/pages/list.aspx?type=zzob&pg=19> (4.04.2022).

oraz przy uzyskiwaniu certyfikatów i pozwoleń<sup>39</sup>. Co istotne, przedstawione wyniki pozostają w ścisłym związku z badaniami prowadzonymi w przeszłości, np. w 2010 r.<sup>40</sup>

Wydawałoby się, że istniejący i ciągle nieulegający poprawie stan rzeczy, nakłada na władze Republiki Słowackiej obowiązek dokończenia w sposób kompetentny reformy samorządu gminnego. Wypada przyjąć, że tego świadomość mają działające od marca 2020 r. słowackie rządy. Przewodniczący pierwszego z nich, I. Matovič, w swoim wystąpieniu programowym przedstawionym w parlamencie w kwietniu 2020 r., zapowiedział stworzenie eksperckiej komisji rządowej ds. reformy strukturalnej administracji publicznej, której zadaniem miało być przygotowanie projektu stosownych zmian<sup>41</sup>. Zamiar przeprowadzenia reformy potwierdził również E. Heger, który stanowisko przewodniczącego słowackiego rządu objął w kwietniu 2021 r. Nieco więcej informacji na temat przygotowywanych działań zostało zawartych w dokumencie rządowym „Nowoczesna i odnosząca sukcesy Słowacja. Zintegrowany plan reform narodowych”<sup>42</sup>. Z owego niemającego żadnej mocy wiążącej dokumentu, przypominającego bardziej program polityczny obecnej koalicji rządowej wynika, że zmiany mają zostać wprowadzone w życie przed wyborami samorządowymi, które odbędą się w listopadzie 2022 r. Celem zmian ma być poprawa jakości usług świadczonych obywatelom oraz „ułatwienie im poruszania się po strukturze i kompetencjach administracji publicznej”. Przewiduje się również zwiększenie efektywności w zakresie zarządzania podmiotami samorządu terytorialnego, co znowuż miałyby dostarczyć środki finansowych, które zostaną przeznaczone na rozwój ekologiczny jednostek samorządu terytorialnego oraz na zwiększenie wynagrodzenia dla pracowników samorządowych. Celem planowanych zmian ma być również rozdzielenie kompetencji podmiotów samorządu terytorialnego, w ten sposób, aby były one wykonywane efektywnie. W tym celu miałyby zostać wyodrębnione kategorie gmin, którym przypisane zostałyby różne zakresy kompetencji. Te ostatnie decydowałyby o wielkości przekazywanych im środków finansowych. Warto w tym miejscu dodać, że jak do dotąd Mini-

<sup>39</sup> <https://www.alianciapas.sk/2021/01/29/prieskum-pas-a-ineko-o-potrebe-decentralizacie-a-pohlade-podnikatelov/> (4.04.2022).

<sup>40</sup> <https://www.alianciapas.sk/2011/04/07/konkurencieschopne-regiony-21/> (4.04.2022).

<sup>41</sup> Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky obdobie rokov 2020–2024, <https://www.mpsr.sk/programove-vyhlasenie-vlady-slovenskej-republiky-na-obdobie-rokov-2020-2024/800-17-800-15434/> (4.04.2022).

<sup>42</sup> Zob. *Moderné a úspešné Slovensko, národný integrovaný reformný plán*, [https://www.mfsr.sk/files/archiv/8/MaUS\\_NIRP2.pdf](https://www.mfsr.sk/files/archiv/8/MaUS_NIRP2.pdf) (4.04.2022).

sterstwo inwestycji, rozwoju regionalnego i informatyzacji zabrało głos w kwestii przyszłych zmian, opowiadając się za łączeniem gmin w regiony planowania strategicznego oraz przedstawiając zasady przyznawania im środków finansowych pochodzących z funduszy unijnych.

Ów mało konkretny, rządowy program działań reformujących, wypada póki co uznać za wymuszaną od dawna przez realia i konieczną reakcję słowackiego rządu na podnoszone od dawna problemy dotyczące funkcjonowania samorządu gminnego. Jednak bardziej ożywiona dyskusja na temat niezbędnych zmian prowadzona jest w słowackim środowisku samorządowym. Warto zatem zwrócić uwagę na problemy podnoszone przez jej uczestników, którzy być może bardziej wnikliwie niż strona rządowa je diagnozują. W opinii jednej z najbardziej znaczących instytucji samorządowych, tj. Stowarzyszenia Miast i Gmin Słowacji, wątpliwości budzi przede wszystkim podział i finansowanie kompetencji przekazywanych do realizacji gminom. Z przeprowadzonych przez Stowarzyszenie analiz<sup>43</sup> wynika, że instytucje rządowe nie są w stanie określić rzeczywistej wysokości ponoszonych przez gminy kosztów. Taki stan rzeczy zmusza gminy do łamania przepisów ustawy dotyczącej finansowania z budżetu państwa jednostek samorządu terytorialnego i łożenia ze środków własnych na realizację niektórych zadań im zleconych. Po drugie, Stowarzyszenie podnosi fakt, że obowiązujące przepisy ustawowe nie określając, które kompetencje należą do podmiotów administracji rządowej, powodują przypisanie ich gminom. Za istotną wadę uznane zostało powszechne przekazywanie kompetencji gminom bez uwzględnienia, czy dysponują one możliwościami ich realizacji. Wypada w tym miejscu zaznaczyć, że po reformie z 2001 r. zakładano, że wykonywanie kompetencji przekazanych gminom będzie stale monitorowane, oceniane a następnie korygowane, co w jednak nigdy nie miało miejsca.

Podobnie jak w przypadku kompetencji powierzanych gminom, tak również w odniesieniu do kompetencji własnych w opinii Stowarzyszenia nieuzasadnione wydaje się, aby wszystkie gminy realizowały takie same zadania, niezależnie od wielkości i możliwości jakimi dysponują. Co istotne, wspólne urzędy gminne nie są instytucjami obligatoryjnymi. Po drugie, ich działalność odznacza się ograniczonymi możliwościami, a zakres realizowanych przez nie działań jest zróżnicowany i nie daje gwarancji wysokiej jakości świadczonych usług. Nie bez znaczenia dla

---

<sup>43</sup> Szerzej na ten temat: *Združenie miest a obcí Slovenska, Výkon a financovanie prenesených kompetencií*, Bratislava 2019, [https://nmodmus.zmos.sk/download\\_file\\_f.php?id=1193191](https://nmodmus.zmos.sk/download_file_f.php?id=1193191) (4.04.2022).

kondycji słowackich gmin jest fakt, że działalność wspólnych urzędów gminnych jest finansowana ze środków jednostek je powołujących.

Biorąc pod uwagę stwierdzone przez Stowarzyszenie Miast i Gmin Słowacji mankamenty, instytucja ta stoi na stanowisku, że nie należy zmieniać pozycji prawnej gmin, a co najbardziej zaskakujące, nie należy zmniejszać ich liczby. Zasadnicze rozwiązanie, które powinno być wprowadzone w przyszłej reformie, sprowadza się do zobowiązania gmin do łączenia się w niektórych dziedzinach w tzw. centra usług wspólnych. Sens proponowanej zmiany w rzeczywistości sprowadza się zatem do zastąpienia jeden instytucji inną, czerpiącą z doświadczeń poprzedniej<sup>44</sup> z tą jedynie różnicą, że centra usług wspólnych miałyby objąć tym razem wszystkie słowackie gminy.

Inną liczącą się instytucją samorządową, opowiadającą się za koniecznością przeprowadzenia zmian jest Unia Miast Słowacji. Biorąc pod uwagę fakt, że Republika Słowacka plasuje się w ostatniej grupie państw Unii Europejskiej pod względem efektywności zarządzania instytucjami publicznymi, jak i zadowolenia obywateli z jakości życia<sup>45</sup>, Unia stoi na stanowisku, że słowacki rząd w swoich działaniach modernizacyjnych powinien skoncentrować się na tych dziedzinach, którymi nie mogą i nie powinny zajmować się jednostki samorządu terytorialnego. W opinii Unii, zasadniczą winę za aktualny stan słowackiego samorządu terytorialnego ponosi parlament, uchwalający ustawy stale obciążające gminy nowymi zadaniami oraz kolejne rządy, które nie stworzyły odpowiednich warunków do rozwijania efektywnej współpracy między gminami, jak i nie wyposażyły jednostek samorządu terytorialnego w skuteczne narzędzia rozwoju. Podobnie jak Stowarzyszenie Miast i Gmin Słowacji, tak i Unia Miast Słowacji podkreśla fakt niedofinansowania samorządu terytorialnego<sup>46</sup>, co m.in. zmniejsza motywację do wykorzystywania potencjału konkretnej jednostki samorządowej oraz odpowiedzialność za wydatki publiczne.

<sup>44</sup> Szerzej na ten temat: *Združenie miest a obcí Slovenska, Možnosti efektívneho a optimálneho výkonu originálnych kompetencií v rámci súčasného modelu spoločných obecnych úradov*, Bratislava 2020, <https://npmodmus.zmos.sk/metodiky-materialy-0.html> (7.04.2022).

<sup>45</sup> V. Nižňanský, *Vráťme mestám práva, pokračovanie decentralizácie Slovenska*, Bratislava 2020, s. 16.

<sup>46</sup> Mimo porównywalnego zakresu kompetencji jednostek samorządu terytorialnego w Republice Słowackiej i w innych państwach Unii Europejskiej, według OECD udział wydatków podmiotów samorządu terytorialnego w Republice Słowackiej wynosi 17,2% wydatków sektora publicznego, tj. znacznie poniżej średniej analizowanych państw unijnych. Tamże, s. 78.

Unia Miast Słowacji, krytykując aktualny model słowackiego samorządu terytorialnego, zaproponowała rozwiązanie polegające na wprowadzeniu nowego, tym razem jednoszczeblowego, modelu, tj. na pozostawieniu gmin i zniesieniu wyższych jednostek terytorialnych. Zadania tych ostatnich mogłyby być realizowane m.in. przez łączenie gmin, tworzenie tzw. gmin specjalnych (celowych) oraz przez przekazywanie zadań do gestii organów centralnej administracji rządowej. W ramach przyszłych zmian powinna być przeprowadzona ponowna ocena zakresu zadań własnych gmin, aby móc dokładnie określić wielkość środków finansowych niezbędnych na ich realizację. Unia zaproponowała również możliwość odgórnego narzucenia gminom obowiązkowej współpracy w dziedzinach ważnych z punktu widzenia interesów państwa. Ponadto, przewidziane zostało rozwiązanie polegające na przekazaniu części zadań o charakterze administracyjnym organom lokalnej administracji państwowej, tj. powiatom, a także wspólne wykonywanie przez organy administracji rządowej i samorządowej konkretnych zadań<sup>47</sup>. W opinii pomysłodawcy, przedstawiana koncepcja zmian mogłaby być zrealizowana w oparciu o dwa różne warianty. Pierwszy z nich miałby opierać się na współpracy gmin wiejskich, które powinny łączyć się ze sobą na zasadzie dobrowolności, zaś w przypadku jej braku owa współpraca mogłaby być narzucana odgórnie. Wariant drugi, polega na tworzeniu regionów metropolitalnych, zamieszkiwanych przez co najmniej 10 tysięcy mieszkańców. Ich zasadnicza rola miałaby polegać na tworzeniu i wdrażaniu wybranych polityk sektorowych z uwzględnieniem i dostosowaniem ich do warunków lokalnych i regionalnych.

Warto nadmienić, że Unia Miast Słowacji w alternatywnym modelu reformy nie wyklucza możliwości pozostawienia wyższych jednostek terytorialnych, z tym że miałyby być im przekazane kompetencje należące dotychczas do organów administracji rządowej, a dotyczące m.in.: rozwoju gospodarczego, kształcenia specjalnego, transportu regionalnego, ochrony środowiska oraz ochrony zdrowia.

Mając na uwadze całość toczącej się od pewnego czasu dyskusji na temat działań reformujących słowacki samorząd gminny, należy również zwrócić uwagę na propozycje przedstawione przez Instytut Polityki Finansowej, Ministerstwo Finansów oraz Katedrę Administracji Publicznej i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Ekonomicznego w Bratysławie. Instytucje te podkreślają, że utworzenie mniejszej liczby, ale za to większych gmin, byłoby źródłem znaczących oszczędności, które mogłyby

---

<sup>47</sup> Tamże, s. 26.

być przeznaczone na rozwój i podniesienie jakości świadczonych usług. Nadmierna liczba gmin zasadnie postrzegana jest jako przyczyna nieefektywnego wydatkowania środków finansowych, jak i czynnik ograniczający zdolność gmin do absorpcji funduszy unijnych<sup>48</sup>. Wspomniane instytucje w 2017 r. zaproponowały, aby liczba gmin była równa liczbie okręgów, w których działają urzędy stanu cywilnego<sup>49</sup>. Wprowadzenie rozwiązania polegającego na tym, że terytorium gminy miałoby pokrywać się z obszarem działania takiego urzędu, nie tylko nie powinno być znacząco odczuwalne dla mieszkańców, ale również miałoby generować najmniejsze koszty organizacyjne. Jak wynika z przedstawionych obliczeń, realizacja takiego planu mogłaby przynieść oszczędności wynoszące ok. 181 milionów euro rocznie. Ponadto przedstawiona została również druga koncepcja polegająca na tworzeniu mikroregionów. Większa liczba mieszkańców tych jednostek umożliwiłaby tak bardziej efektywne wykonywanie zadań, jak i lepsze wykorzystywanie istniejących zasobów, co ostatecznie mogłoby przynieść oszczędności w wysokości ok. 316 milionów euro rocznie<sup>50</sup>, a jednocześnie nie doszłoby do zmniejszenia istniejącej liczby gmin.

## Podsumowanie

Przeprowadzenie skutecznej reformy samorządu terytorialnego jest trudnym zadaniem. Jej projektodawcy i realizatorzy powinni stawiać sobie m.in. pytanie, jak sytuacja finansowa w danej jednostce zasadniczego podziału państwa wpłynie na poziom rozwoju społeczno-ekonomicznego gminy i czy przełoży się na wzrost poziomu dobrostanu jej mieszkańców. Abstrahując od kwestii czynników zewnętrznych, które mają wpływ na funkcjonowanie i kondycję podmiotów administracji publicznej, warto przede wszystkim zwrócić uwagę na te o charakterze wewnętrznym. Należy przyjąć, że to właśnie czynniki endogeniczne odgrywają najistotniejszą rolę w określaniu zdolności rozwojowej danej jednostki terytorialnej czy też całego regionu. Trudno zatem sobie wyobrazić skuteczną

<sup>48</sup> Aż 92% słowackich gmin liczy mniej niż 3000 mieszkańców, a ich średnia liczba jest 3-krotnie mniejsza niż średnia w państwach UE i 5-krotnie mniejsza niż w przypadku państw OECD.

<sup>49</sup> Aktualnie jest ich w Republice Słowackiej 970.

<sup>50</sup> Inštitút finančnej politiky, Ministerstvo financií Slovenskej republiky; Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja, Národohospodárska fakulta Ekonomickej univerzity v Bratislave, *Skrytý poklad v samospráve...*, s. 4.



reformę samorządu terytorialnego, jeżeli jej autorzy nie biorą pod uwagę takich czynników, jak lokalne: zasoby demograficzne, stan i zasoby środowiska naturalnego, infrastruktura techniczna i jej potencjał rozwojowy, poziom przedsiębiorczości oraz przestrzeń postrzegana w kontekście m.in. dostępności komunikacyjna, ładu przestrzennego oraz warunków fizjograficznych. Po drugie, twórcy reformy nie powinni zapominać, że modernizacja instytucjonalna i strukturalna samorządu terytorialnego jest procesem ciągłym, a nie kończy się wraz z uchwaleniem i wprowadzeniem w życie konkretnych aktów normatywnych. Ów proces musi uwzględniać tempo zmian, z jakim zachodzą przemiany gospodarcze, społeczne i polityczne w danym państwie. Musi jednocześnie brać pod uwagę zmiany dotyczące czynników zewnętrznych, tj. egzogenicznych. Podkreślić należy również znaczenie aspiracji wspólnot lokalnych do określania ich zasadniczych celów rozwojowych oraz potrzebę ich uczestniczenia bądź współuczestnictwa w procesie sprawowania władzy publicznej.

Nie należy jednak zapominać, że zawsze były i nadal są środowiska oraz grupy osób czerpiące korzyści z istniejącego stanu rzeczy, sprzeciwiające się efektywnej modernizacji strukturalnej i funkcjonalnej systemu samorządu terytorialnego. I ten problem staje się niezwykle widoczny w przypadku Republiki Słowackiej, podobnie jak i w innych państwach Europy Środkowej<sup>51</sup>. Mając na uwadze istniejącą od dawna sytuację, nie ulega wątpliwości, że z racji niewielkiej zdolności małych słowackich gmin do realizowania swych zadań, zadowolenie mieszkańców z funkcjonowania organów samorządu terytorialnego jest nieznaczące. W tym miejscu powstaje pytanie, z czego wynika tak skuteczny opór przeciwko konsolidacji podstawowych jednostek samorządu terytorialnego w Republice Słowackiej. Otóż, konsolidacja gmin musi pociągnąć za sobą zmniejszenie liczby stanowisk obsadzanych w drodze wyborów samorządowych. Po drugie, oznacza również zmniejszenie liczby miejsc pracy w urzędach gminnych, a dla niektórych chociażby utratę dotychczasowego prestiżu. Trudno zatem pośądzać elity gminne o chęć zaakceptowania zmian, których stałyby się ofiarami. Po trzecie, być może pojawiłyby się głosy przedstawicieli małych społeczności lokalnych, obawiających się dalej idących zmian, jednak taką sytuację powinno traktować się jako naturalne obawy przed nieznanym i wyzwaniem dla sprawujących rządy w państwie polityków oraz okazję do prowadzenia merytorycznych dyskusji i licznych konsultacji społecznych. A, jak wynika z niniejszego opracowania,

---

<sup>51</sup> Mam na myśli m.in. Rzeczpospolitą Polską, Węgry i Republikę Czeską.

niezwykle trudno jest przyjąć, że politycy wchodzący w skład kolejnych słowackich rządów prezentowali kiedykolwiek kompleksową wizję zmian, w której dałoby się pogodzić interesy wspólnot lokalnych, z pragmatycznym podziałem kompetencji, właściwym sposobem finansowania i zasadną liczbą gmin. Co interesujące i symptomatyczne zarazem, nie istnieją podstawy, aby traktować jako zwolenników gruntownej i efektywnej reformy gminnej tak znaczących instytucji samorządowych jak Związek Miast i Gmin Słowacji oraz Unię Miast Słowacji, które w zaistniałej sytuacji należy traktować jako faktyczne grupy interesów, działające na rzecz beneficjentów istniejących rozwiązań.

Zapoznając się ze słowacką literaturą przedmiotu oraz dokumentami źródłowymi można dojść do przekonania, że obce (ale nie niekoniecznie nieznane) wydają się wielu ekspertom, a zwłaszcza politykom i władzom samorządowym, koncepcje dotyczące nowego współrzędzenia publicznego (*new public governance*). Być może stąd jest im tak trudno pogodzić się z myślą o odejściu od sprawowania władzy opartej na zasadach hierarchii i biurokracji na rzecz m.in. prowadzenia negocjacji z innymi podmiotami.

Mając na uwadze przyszłość słowackiego samorządu terytorialnego, a zwłaszcza nadmierną liczbę gmin – zbyt małych pod względem ludnościowym, terytorialnym i zasobowym, aby mogły być efektywne społecznie, gospodarczo i organizacyjnie – wypada uznać, że ostateczna decyzja musi sprowadzać się do wyboru między konsolidacją podstawowych jednostek terytorialnych lub chronicznym deficytem finansów lokalnych. Należy podkreślić, że rozwiązaniem nie jest wprowadzanie czy pozorne modernizowanie zasad dobrowolnej współpracy między gminami. Jedynie duże pod względem liczby ludności, wielkości terytorium oraz zasobów endogenicznych gminy są w stanie skutecznie i taniej realizować swoje zadania, a także efektywnie wykorzystywać środki finansowe i zasoby, jakimi dysponują. Zbyt małe słowackie gminy z trwałymi układami o charakterze klientelistycznym, nikłymi zasobami i możliwościami, niskim poziomem konkurencyjności, nie są w stanie wypracowywać środków własnych, mają problemy z pozyskiwaniem subwencji, dotacji oraz funduszy unijnych, jak i nie dysponują profesjonalnymi kadrami. Jak wynika z prowadzonych badań, często odznaczają się niską jakością świadczonych usług publicznych czy niewielkim stopniem wykorzystania nowych technologii informatycznych. Dużym gminom powinien towarzyszyć nowy podział kompetencji, realizowanych w oparciu o zasadę pomocniczości, pojmowaną w rzeczywistym jej znaczeniu. Oddzielna kwestia, to problem finansowania, być może w tej materii warto zwrócić uwagę

na instytucję budżetu zadaniowego oraz przedsiębiorczość publiczną, jako metodę prowadzącą do zwiększenia dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego w Republice Słowackiej.

## **Bibliografia**

- Barański M., Czyż A., Kubas S., *Wstęp. Polityczne i prawne aspekty reaktywacji i rozwoju samorządu terytorialnego w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] M. Barański (red.), *Samorząd terytorialny w Europie Środkowej i Wschodniej*, Toruń–Katowice 2009.
- Cibik L., *Financovanie komunálnej samosprávy*, [w:] J. Bardovič, R. Brix, L. Cibik, M. Daško, M. Imrovič, G. Kopunek, J. Machyniak, D. Mikuš, B. Šramel, M. Švikruha, *Komunálna samospráva na Slovensku optikou verejnej politiky*, Trnava 2019.
- Nižňanský V., *Decentralizácia na Slovensku – bilancia nekonečného príbehu 1995–2005*, Bratislava 2005.
- Nižňanský V., *Vráťme mestám práva, pokračovanie decentralizácie Slovenska*, Bratislava 2020.
- Osiński J., Zawislińska I., *Financial Condition of Local Government in Poland vs Structural Reforms of Municipal Government in Scandinavian States*, «Przegląd Politologiczny» 2020, nr 4.
- Piasecki A.K., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009.
- Pytlik B., *Parlament i rząd w Republice Słowackiej*, Warszawa 2013.
- Sobolewska-Myślik K., *Reforma administracji publicznej na Słowacji: jej przebieg i efekty*, «Acta Scientifica Academiae Ostroviensis» 2005, nr 20.
- Swianiewicz P., *Reformy konsolidacji terytorialnej – teoria i praktyka krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, «Samorząd Terytorialny» 2009, nr 4.
- Swianiewicz P., *Zmiany w poziomie autonomii samorządów gminnych w Europie Środkowej i Wschodniej po 1990 roku*, «Studia Politologiczne» 2019, vol. 53.
- Wojnicki J., *Restytucja samorządu lokalnego i regionalnego w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, «Eastern Review» 2018, t. 7.