

Marcin Bąkiewicz

SUWERENNOŚĆ¹ WSPÓLNOT LOKALNYCH JAKO WARUNEK DECENTRALIZACJI WŁADZY PUBLICZNEJ POPRZEZ SAMORZĄD TERYTORYALNY

Słowa kluczowe:

decentralizacja, demokracja, samorząd terytorialny, suwerenność, wybory

Wprowadzenie

W rozważaniach na temat istoty samorządu terytorialnego niezbędne jest zaprezentowanie czynników determinujących stosowaną w danym ustroju państwowym koncepcję samorządu terytorialnego. Za uwarunkowania elementarne i konieczne dla funkcjonowania samorządu terytorialnego należy uznać katalog gwarancji konstytucyjnych, które w sposób bezpośredni i pośredni respektują podmiotowość samorządu terytorialnego w sferze publicznej demokratycznego państwa prawnego z wyraźnym jego odseparowaniem pod względem instytucjonalnym i funkcjonalnym². Celem artykułu jest próba zarysowa-

¹ Użycie sformułowania „suwerenność” może budzić wątpliwości, jednakże w tym przypadku stanowi wyraz podkreślenia podmiotowości samorządu terytorialnego, w ramach którego wspólnoty podejmują niezależne i samodzielne działania władcze. Jest to próba zaakcentowania woli ustrojodawcy definiującej samorząd jako podmiot uczestniczący w sprawowaniu władzy publicznej (art. 16, ust 2 Konstytucji RP). W szerszym znaczeniu suwerenność rozumiana jest tu jako tzw. koncepcja suwerenności dzielonej. „Suwerenność” została zatem użyta w aspekcie wewnętrznym z podkreśleniem znaczenia wspólnoty społecznej (Por. K. Wojtyczek, *Suwerenność* [w:] W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009, s. 570).

² Por. J. Jaskiernia, *Konstytucyjny model samorządu terytorialnego – czy przetrwał próbę czasu?* [w:] J. Kowali, A. Bednarz (red.), *XX lat samorządu terytorialnego w Polsce. Doświadczenia – problemy – perspektywy*, Toruń 2011, s. 29 i 30.

nia władczych funkcji wspólnot samorządowych, które poprzez wyposażenie ich w atrybuty demokracji pośredniej (wybory) i bezpośredniej (referenda lokalne) wykonują jedną z kluczowych gwarancji decentralizacji władzy publicznej. Próba prezentacji problematyki opiera się na dynamicznym definiowaniu decentralizacji władzy publicznej – w tym przypadku skoncentrowanym na instrumentach demokracji pośredniej i bezpośredniej³. Artykuł odnosi się jedynie do normatywnego aspektu procesu decentralizacji i zawiera analizę aktów prawnych i ich nowelizacji w zakresie oddziaływania systemu wyborczego na proces.

Wybory samorządowe jako jedna z gwarancji zasady decentralizacji władzy publicznej

Restytucja samorządu terytorialnego w Polsce w 1990r. była wynikiem szerokiej debaty na temat zakresu transformacji ustrojowej całego państwa. Uchwalenie 8 marca 1990r. ustawy o samorządzie terytorialnym przekształciło gminę z jednostki podziału administracyjnego w faktyczną wspólnotę mieszkańców z jednoczesnym zagwarantowaniem jej samodzielności i niezależności. Zmiana ta stanowiła poważne naruszenie dotychczasowego monolitycznego systemu zarządzania państwowego⁴. Debata na temat koncepcji samorządu terytorialnego w okresie przełomu ustrojowego w 1989r. eksponowała też potrzebę restytucji samorządu terytorialnego dysponującego pochodzącym z bezpośrednich wyborów organem stanowiącym. Stanowiło to dodatkowy argument odrzucający koncepcję ustrojową, w której organy samorządu terytorialnego pełniły też funkcje organów administracji państwowej. Zerwanie z dotychcza-

³ Por. P. Sarnecki, *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, Warszawa 2005, s. 7 i nast.

⁴ Patrz M. Kulesza, *Budowanie samorządu, Wybór tekstów ze >>Wspólnoty<< 1990 – 2007*, Warszawa 2008, s. 15.

sową praktyką ustrojową rad narodowych stanowiło wyraz determinacji w praktycznym decentralizowaniu władzy publicznej⁵. Kolejnym etapem decentralizowania systemu państwowego było uchwalenie 5 czerwca 1998r. kolejnych dwóch ustaw ustrojowych: o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa. Pozwoliło to wzbogacić polski samorząd terytorialny o kolejny szczebel lokalny i nowy poziom samorządu regionalnego. Mimo wielu trudności napotykanym w ostatnim ćwierćwieczu – szczególnie w procesie decentralizacji finansów publicznych – samorząd terytorialny na trwałe wpisał się w architekturę demokratycznego państwa prawnego.

We współczesnych polskich uwarunkowaniach ustrojowych zasadnicze znaczenie mają wyrażone w Konstytucji RP z 1997r. zasady: decentralizacji władzy publicznej, subsydiarności, suwerenności narodu (w powiązaniu z zasadą demokratyzmu) oraz pośrednio zasada jednolitości⁶ oraz zasada podziału władz rozumiana jako wyraz dezaprobaty ustrojodawcy dla koncentracji władzy⁷. Powyższe zasady są jedynie wybranymi elementami aksjologii ustrojowej, która determinuje kształt współczesnego samorządu terytorialnego oraz definiuje podmiotowość wspólnot lokalnych.⁸

⁵ Por. J. Reguński, M. Kulesza, *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981-1989)*, Warszawa 2009, s. 72 i 73.

⁶ Szerzej na temat zależności między zasadami decentralizacji i unitarności patrz; M. Stec, *Zasady decentralizacji i unitarności podstawą ustroju terytorialnego Polski*, [w:] J. Kowalik, A. Bednarz (red.), *XX lat samorządu terytorialnego w Polsce. Doświadczenia – problemy – perspektywy*, Toruń 2011, s. 21 i nast.

⁷ Szerzej na ten temat patrz. M. Bąkiewicz, *Samorząd terytorialny w RP – Uwarunkowania i gwarancje konstytucyjne*, [w:] K. Sieniawska (red.) *Samorządowe Kolegia Odwoławcze jako gwarant prawa do dobrej administracji*, Warszawa 2009, s. 342 i nast.

⁸ Por. P. Sarnecki, *Idea samorządności w strukturze społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] Z. Witkowski, A. Bień-Kacała (red.) *Samorzady w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Toruń 2013, s. 24 i nast. Por. też S. Bugajewski, *Wybrane konstytucyjne zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce – zarys problematyki*, [w:] *Samorzady w Konstytucji RP*, dz. cyt., s. 235 i nast.

Zasada decentralizacji władzy publicznej wyrażona w art. 15, ust. 1 ustawy zasadniczej stanowi doniosłe założenie ustrojowe, w którym samorząd terytorialny zajmuje kluczową pozycję i zgodnie z art. 16, ust. 2 uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. W tym aspekcie jedną z cech zdecentralizowanego, w oparciu o samodzielne i niezależne jednostki samorządu terytorialnego, ustroju państwowego jest administracja uspołeczniona⁹, a zatem jest to model ustrojowy polegający na partycypacji członków wspólnot samorządowych w sprawowaniu władzy publicznej. Uczestnictwo w sprawowaniu władzy realizuje się w sposób pośredni lub z wykorzystaniem instytucji demokracji bezpośredniej¹⁰. Kwestia uspołecznienia administracji, rozumiana jako możliwość kreowania organów samorządu terytorialnego w drodze demokratycznych wyborów, jest koniecznym elementem definiowania istoty decentralizacji jako procesu przekazywania władzy publicznej. Rozwinięciem dla definiowanej w tym aspekcie decentralizacji władzy są założenia konstytucyjne gwarantujące obywatelowi udział w kierowaniu i zarządzaniu sprawami publicznymi pozostającymi we właściwości wspólnot samorządowych¹¹.

Przepisy konstytucyjne co prawda nie wyrażają *eo nomine* prawa obywatela do udziału w kierowaniu sprawami publicznymi, ale odnoszą się do tego prawa w szeregu przepisów dotyczących praw jednostki, co należy uznać za dobry punkt wyjścia w rozwijaniu przepisów konstytucyjnych w ramach innych źródeł prawa szczegółowo gwarantujących udział jednostki w życiu publicznym. Do szerokiego katalogu praw obywatelskich należy zaliczyć prawo wybie-

⁹ Por. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009, s. 129.

¹⁰ Szerzej o praktycznych uwarunkowaniach wykorzystywania instytucji referendum lokalnego patrz M. Bąkiewicz, *Referendum lokalne: Więcej demokracji czy zagrożenie dla niej*, „Gazeta Prawna” z 15.01.2014 r.

¹¹ Por. P. Sarnecki, *Art. 15 [w:] L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 3 i 4.

rania oraz prawo wybieralności. Wyposażenie członka wspólnoty samorządowej w prawa wyborcze nie tylko dopełnia istotę decentralizacji, ale stanowi też wyraz praktycznego zastosowania zasady suwerenności¹².

Ustawa zasadnicza ze swej istoty reguluje jedynie główne instytucje gwarantujące należyte znaczenie głosu wyborcy podczas elekcji oraz warunki uczestniczenia obywateli w sprawowaniu władzy, natomiast odpowiednie przepisy Kodeksu Wyborczego uzupełniają konstytucyjne zasady prawa wyborczego, ustanawiając szereg instytucji służących realizacji praw obywatelskich¹³. Należy jednak zaznaczyć, że regulacje prawa wyborczego rangi ustawowej oraz praktyka życia politycznego mogą w znacznym stopniu uzupełnić, ale i zmodyfikować normy konstytucyjne¹⁴.

Artykuł 62, ust. 1 w części rozdziału II „Wolności i prawa polityczne” daje obywatelowi polskiemu prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego. Prawo to przyznaje obywatelowi kompetencję do dokonywania czynności konwencjonalnej, doniosłej prawnie, która pociąga za sobą aktualizację, zmianę bądź ustanie określonych obowiązków podmiotu podległego kompetencji (praw-kompetencji)¹⁵. Artykuł 169, ust. 2 gwarantuje, iż wybory do organów stanowiących samorządu terytorialnego odbywają się na podstawie zasad: powszechności, równości, bezpośredniości i tajności głosowania. Artykuł 170 umożliwia też uprawnionym

¹² Por. T. Mołdawa, *Konstytucyjny system wartości a jakość administracji publicznej – Podstawowe problemy*, [w:] E. Jasiuk (red.), *XX lat odrodzonego samorządu terytorialnego*, Radom 2011, s. 70.

¹³ Por. L. Garlicki, *Sejm i Senat*, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1995, s. 13.

¹⁴ Por. W. Sokolewicz, *Podstawowe zasady prawa wyborczego i ich ujęcie w konstytucji*, [w:] „Państwo i Prawo” 1987, z. 10, s. 77.

¹⁵ Szerzej na temat praw-kompetencji patrz K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 32 i nast. oraz s. 59 i nast.

członkom wspólnot samorządowych udział w referendum i decydowanie przy użyciu tej instytucji o sprawach dotyczących tych wspólnot.

Idea demokratycznego państwa prawnego jako podstawa uczestniczenia obywatela w zarządzaniu sprawami publicznymi została wyrażona też *expressis verbis* w takich aktach międzynarodowego prawa publicznego, jak Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (art. 21) oraz Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (art. 25)¹⁶. Należy w tym miejscu przywołać też przepis Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, który daje społeczności lokalnej prawo i zdolność kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na jej własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców. Prawo to jest realizowane przez rady lub zgromadzenia, w skład których wchodzi członkowie wybierani w wyborach lub w każdej innej formie bezpośredniego uczestnictwa obywateli, jeśli ustawa dopuszcza takie rozwiązanie (art. 3)¹⁷.

Wybory oparte na pełnym katalogu zasad wyborczych stanowią jedną z najistotniejszych cech demokratycznego państwa prawnego. Za ich pośrednictwem realizuje się władcza rola suwerena w państwie. Wola większości społeczeństwa jest uznawana zaś za źródło władzy przy jednoczesnym poszanowaniu praw mniejszości. Respektowanie tej elementarnej zasady przez organy administracji publicznej w budowaniu zarówno struktur, jak i metod działania determinuje tworzenie podstaw prawnych służących zasadzie demokracji¹⁸. Wpisanie wyborów w ramy prawne demokratycznego państwa jest zatem niezbędnym elementem architektury normatywnej państwa prawnego.

Niekwestionowana w doktrynie pozycja katalogu podstawowych zasad wyborczych (powszechność, równość, bezpośredniość, tajność głosowania)

¹⁶ Dz. U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167.

¹⁷ Dz. U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607.

¹⁸ Por. J. Szreniawski, *Węzłowe zagadnienia prawa ustrojowego*, [w:] M. Chmaj (red.), *Państwo, ustroj, samorząd terytorialny*, Lublin 1997, s. 88.

uzupełniana jest często o inne warunki wpływające na kształt demokratycznego państwa prawnego. Do dodatkowych warunków można zaliczyć takie elementy, jak: mechanizm kształtowania i zgłaszania list kandydatów, programy i kampania wyborcza, zasady finansowania wyborów, mechanizm głosowania, metoda ustalania wyników wyborów oraz równość reprezentacji poszczególnych grup społecznych¹⁹. W tym miejscu należy wspomnieć też o konieczności poszanowania zasady okresowego przeprowadzania wolnych wyborów²⁰, trzeba jednak podkreślić, że wspomniana regularność wyborów wiąże się często ze zmianami prawa wyborczego, co nie służy stabilności instytucji demokratycznego państwa prawnego.

Okazuje się też, że do zweryfikowania stopnia demokratyzmu prawa wyborczego nie wystarcza ustalenie, jakie podstawowe zasady są w nim uregulowane. Warunkiem niezbędnym jest tutaj potwierdzenie realizacji tych zasad w przepisach szczegółowych i w praktyce życia politycznego²¹. Takie podejście powoduje, że wolne wybory stanowią nie tylko formę realizacji zasady suwerenności narodu (wspólnoty), ale również formę urzeczywistniania indywidualnego prawa do uczestniczenia w życiu publicznym. Współczesna teoria suwerenności musi zatem uwzględniać indywidualne prawo jednostki do udziału w sprawowaniu władzy, teoria praw wyborczych zaś musi brać pod uwagę wspólnotowy wymiar tych praw oraz ich funkcję w ustroju państwowym²².

¹⁹ Por. A. Burda, R. Klimowiecki, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1958, s. 583.

²⁰ Por. M. Kotulski, *Samorząd terytorialny jako instytucja realizująca zasadę demokratycznego państwa prawnego*, [w:] S. Michałowski (red.) *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, Lublin 2002, s. 44.

²¹ Por. Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Wstęp do nauki prawa konstytucyjnego*, Warszawa 1974, s. 248.

²² Por. K. Wojtyczek, *Konstytucyjna regulacja systemu wyborczego w III Rzeczypospolitej*, [w:] F. Rymarz (red.) *10 lat demokratycznego prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2000, s. 122.

Okres transformacji ustrojowej w Polsce charakteryzował się częstymi zmianami legislacyjnymi oraz dużą dynamiką życia politycznego, szczególnie na początku lat dziewięćdziesiątych. Na gruncie samorządowego prawa wyborczego uchwalono trzy ordynacje wyborcze, pierwszą w 1990 r., drugą w 1998 r. oraz „ordynację burmistrzowską” w 2002 r. Ostatecznie w 2011 r. wszystkie przepisy wyborcze zostały skodyfikowane w ramach jednolitego aktu, tj. Kodeksu Wyborczego²³. Dwie pierwsze ordynacje stanowiły odpowiedź ustawodawcy na przełomowe dla procesu decentralizacji wydarzenia. Pierwsze to restytucja samorządu terytorialnego, drugie to reforma administracyjna z 1998 r. Ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta z 2002r. była kolejnym krokiem poszerzającym zakres partycypacji członków wspólnot gminnych w kreowaniu organów samorządu terytorialnego. Mimo iż Konstytucja RP pozostawia sposób wyboru organu wykonawczego do rozstrzygnięcia na poziomie ustawowym, to wprowadzenie bezpośrednich wyborów monokratycznego organu wykonawczego w gminie należy uznać nie tylko za wzmocnienie legitymizacji, ale też za poszerzenie władczej funkcji wspólnoty z jednoczesnym wzmocnieniem procesu decentralizacji władzy publicznej.

Poza problematyką wyborów samorządowych należy zwrócić uwagę na wspomnianą już wyżej instytucję referendum lokalnego. Już przepisy ustawy o samorządzie terytorialnym z roku 1990²⁴ przewidywały możliwość przeprowadzania referendum gminnego. Kwestię referendum lokalnego szczegółowo uregulowała jednak dopiero ustawa z roku 1991 o referendum gminnym²⁵.

²³ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011r. Kodeks Wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112).

²⁴ Patrz rozdział 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r., o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95).

²⁵ Patrz ustawa z dnia 11 października 1991r., o referendum gminnym (Dz. U. Nr 110, poz. 473).

Zakres stosowania referendum został określony bardzo szeroko, bowiem wszystkie istotne sprawy dla wspólnoty samorządowej mogą być przedmiotem rozstrzygnięć referendalnych (referendum fakultatywne). Konieczność zaś zastosowania procedury referendalnej dotyczy odwołania organów przed upływem kadencji bądź „samoopodatkowania” (referendum obligatoryjne).

Mimo wielu zmian ustrojowych w polskim samorządzie terytorialnym oraz niewielkiego i jednocześnie często instrumentalnego zainteresowania społeczności lokalnych tą formą demokracji instytucja referendum lokalnego przetrwała. Co więcej, została wprowadzona na grunt samorządu powiatowego i wojewódzkiego, również dla odwołania wójta, burmistrza i prezydenta miasta przewidziano instytucję demokracji bezpośredniej. Należy podkreślić, że instytucja referendum lokalnego stanowi jedną z podstawowych form oddziaływania społeczności lokalnych na władze²⁶. Stopień jej wykorzystania pozostaje jednak w ścisłym związku z rozwojem społeczeństwa obywatelskiego²⁷. Należy podkreślić, że z teoretycznego punktu widzenia instytucja referendum ma bardziej doniosłe i bezpośrednie znaczenie w procesie decentralizacji władzy publicznej niż same wybory. W praktyce jednak obligatoryjność i periodyczność wyborów - w kontekście wspomnianego stopnia rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz uwarunkowań normatywnych²⁸ – faktycznie marginalizują znaczenie instytucji referendum lokalnego.

²⁶ Por. J. Mordwiłko, *Ewolucja prawa wyborczego i wyborów do samorządu terytorialnego w latach 1990-2000*, [w:] F. Rymarz (red.) *10 lat demokratycznego prawa wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej (1990-2000)*, Warszawa 2000, s. 174.

²⁷ Por. M. Sidor, *Referendum lokalne jako instytucja kreująca społeczeństwo obywatelskie w Polsce*, [w:] J. Kowalik, A. Bednarz (red.) *XX lat samorządu terytorialnego w Polsce. Doświadczenia – problemy – perspektywy*, Toruń 2011, s. 182 i nast. Problematyce referendum dużo miejsca poświęca w swoich publikacjach A. K. Piasecki (np. *Referenda w III RP*, Warszawa 2005).

²⁸ Przede wszystkim należy tu wskazać na wysokość progów wymaganych dla uznania rozstrzygnięcia referendalnego za wiążące.

Założenia ustrojowe a instytucja blokowania list

Kwestia partycypacji wyborczej w kontekście istoty decentralizacji powróciła na etapie wprowadzania do systematyki samorządowego prawa wyborczego w 2006 r. instytucji grupy list. Mimo jej szybkiego wyeliminowania (2008 r.) z przepisów ordynacji wyborczej może posłużyć jako przykład złożonych zależności pomiędzy systemem wyborczym, systemem partyjnym a problematyką decentralizacji władzy.

Przed wyborami w roku 2006 wprowadzono – w ramach proporcjonalnego podziału mandatów – nową instytucję, która była z jednej strony wyrazem chęci budowania stabilnych większości w organach stanowiących samorządu terytorialnego, z drugiej jednak także odzwierciedleniem tendencji do upartyjnienia samorządu terytorialnego. Zmiana ordynacji wyborczej uchwalona 6 września 2006 r.²⁹ pozwalała na blokowanie list wyborczych komitetów chcących wzmocnić swoją pozycję na etapie podziału mandatów. Zmiana ordynacji wprowadziła do polskiego prawa wyborczego pojęcie „grupowania list”. Nowa instytucja prawa wyborczego umożliwiła zawieranie umów politycznych pomiędzy komitetami wyborczymi startującymi w wyborach do rad gmin liczących powyżej 20 tysięcy mieszkańców, rad powiatów i sejmików województw. Instytucja blokowania list wprowadzona do samorządowego prawa wyborczego wywołała wiele sporów co do zgodności nowego rozwiązania z podstawowymi zasadami prawa wyborczego oraz zasadami demokracji.

Krytyka nowej instytucji koncentrowała się na wątpliwościach wokół wzmocnienia pozycji ugrupowań uczestniczących w bloku wyborczym kosztem ugrupowań startujących samodzielnie. Uprzywilejowanie bloku wyborczego oraz najsilniejszego komitetu w ramach grupy list spowodowało kwestionowa-

²⁹ Dz. U. Nr 159, poz. 1127.

nie nowego rozwiązania jako niezgodnego z – rozumianą materialnie – zasadą równości wyborów. Kluczowym problemem okazało się dopuszczenie przesunięcia głosów oddanych na komitet wyborczy, który nie przekroczył 5% progów wyborczego, na rzecz innego zablokowanego komitetu spełniającego warunki umożliwiające przydział mandatów. W takim przypadku głos wyborcy został potraktowany nie tylko jako zadeklarowanie poparcia dla wybranego komitetu, ale też jako potencjalny arytmetyczny czynnik wsparcia innego komitetu niekoniecznie pozostającego w sferze preferencji wyborcy. Kolejnym obszarem wątpliwości stał się problem ustalenia procentowego poziomu klauzuli zaporowej, po przekroczeniu której komitety mogły korzystać z przywilejów przewidzianych dla bloków wyborczych. Dla bloków zarejestrowanych w gminach i powiatach próg został ustalony na poziomie 10%, w wyborach do sejmików zaś na poziomie 15%. Takie rozróżnienie oraz stosowanie progów wyborczych umożliwiających w ogóle udział w podziale mandatów (5%) narażało wynik wyborów na deformacje, co w konsekwencji mogło naruszać istotę reprezentatywności wyników wyborów wynikającą z ich proporcjonalnego charakteru. Zasada proporcjonalności wyborów samorządowych w jednostkach, w których możliwe jest blokowanie list, mogła być również nieco zachwiana z powodu wprowadzenia równoległego stosowania dwóch metod podziału mandatów (d'Hondta i Saint-Lague), pierwszej w celu wstępnego podziału mandatów, drugiej w celu wtórnego podziału mandatów w ramach bloku.

Wprowadzenie instytucji blokowania list niosło ze sobą też niebezpieczeństwo upartyjnienia organów samorządu terytorialnego. Większa zdolność do grupowania list oraz prowadzenia kampanii wyborczej przez partie polityczne niosła ze sobą realną perspektywę, że głównymi beneficjentami nowego rozwiązania będą stronnictwa polityczne, które zmonopolizują ośrodki decyzyjne również na gruncie lokalnym. Takie niebezpieczeństwo prowadziło do

kwestionowania nowych przepisów jako niezgodnych z konstytucyjną zasadą decentralizacji władzy publicznej.

Podkreślenia wymaga fakt, iż tak istotne zmiany w ordynacji samorządowej nie zostały poddane szerokim konsultacjom, a liczne głosy krytyczne środowiska samorządowego³⁰ oraz ekspertów³¹ nie znalazły właściwego odzwierciedlenia podczas prac legislacyjnych nad projektem zmian ustawy.

W budzących kontrowersje kwestiach wypowiedział się – na wniosek grupy posłów – Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z 3 listopada 2006r.³² sędziowie Trybunału nie podzielili jednak opinii wnioskodawców i uznali wprowadzone przepisy ordynacji samorządowej za zgodne z ustawą zasadniczą oraz Europejską Kartą Samorządu Lokalnego.

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że nowela ordynacji wyborczej była zgodna z preambułą, art. 2, art. 169, ust. 2 Ustawy Zasadniczej oraz art. 3, ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Wprowadzone przepisy nie były niezgodne z art. 15 Konstytucji oraz art. 3, ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Uznał też, że były zgodne z art. 2, art. 7, art. 31, ust. 3, art. 119, ust. 1 Konstytucji oraz nie były niezgodne z art. 4, ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Trybunał nie podzielił poglądu, iż wprowadzone zmiany naruszyły zasadę równości wyborów w znaczeniu materialnym, bowiem korzystanie z biernego i czynnego prawa wyborczego nadal pozostawało

³⁰ Por. Stanowisko Związku Powiatów Polskich z 21 lipca 2006r. do druków sejmowych nr 817 i 818 w sprawie zmian ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. patrz też Stanowisko Strony Samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego z 20 lipca 2006r. <http://www.sejm.pl>, 15.10.2014.

³¹ Opinia ekspertów M. Kuleszy i J. Regulskiego do druku sejmowego nr 818. www.frdl.org.pl, 15.10.2014. Por. też J. Marszałek-Kawa, *Wybory samorządowe 2006 a kwestia nowelizacji samorządowej ordynacji wyborczej*, [w:] J. Marszałek-Kawa, *Samorząd terytorialny studium politologiczne*, Toruń 2007, s. 200 i nast.

³² Sygn. akt K 31/06, Dz. U. Nr 202, poz. 1493.

precyzyjnie jednakowo określone dla wszystkich obywateli korzystających z tych praw. Odnośnie proporcjonalności wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego Trybunał uznał, iż jest to poza obszarem rozstrzygnięcia o konstytucyjności, bowiem o sposobie podziału mandatów decyduje regulacja ustawowa, a nie przepis ustawy zasadniczej. Co do wątpliwości dotyczących naruszenia trybu postępowania ustawodawczego uznano, iż nie miało to praktycznie żadnego wpływu na fakt i treść uchwalonych przepisów. Podkreślenia wymaga, że Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do wyroku zasygnalizował po raz kolejny doniosłe znaczenie władzy ustawodawczej jako naturalnego ogniwa w pełni uprawnionego do ustawowego rozstrzygnięcia o zasadach przeprowadzania wyborów – respektującego regulacje konstytucyjne oraz nie pozostającego w kolizji z przepisami ustawy zasadniczej³³. Należy podkreślić, że wyrok Trybunału wydany został w okresie trwania kalendarza wyborczego, co prowadziło do komentowania wyroku jako stanowiska, które zwalniało Trybunał z konieczności poszukiwania sposobu wyjścia z wyborczego pata³⁴.

Mimo zaprezentowanych wyżej wątpliwości należy też zasygnalizować zalety blokowania list. Instytucja ta – przynajmniej w swoich teoretycznych założeniach – mogła stanowić istotny czynnik kształtowania stabilnych większości w organach stanowiących samorządu terytorialnego zdolnych do skutecznego i trwałego rządzenia. Praktyka wyborcza z roku 2006 pokazała też, że instytucja blokowania list była wykorzystywana przez różnorodne komitety wyborcze, dużą aktywność w tym zakresie wykazały komitety niepartyjne³⁵.

³³ Por. wyrok z 8 lutego 2005r, Sygn. akt K 17/03, Dz. U. Nr 27, poz. 234.

³⁴ M. G. Jarentowski: *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006r.*, sygn. Akt K 31/06, [w:] „Przegląd Sejmowy” 2(79)/2007, s. 182.

³⁵ Por. F. Rymarz, *Grupowanie list kandydatów w wyborach samorządowych w 2006 r.*, [w:] „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2, s. 60 i 61.

W listopadzie 2007 r. zgłoszono poselski projekt zmiany ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw³⁶. Wniosek w swoim uzasadnieniu odwoływał się do argumentów zgłaszanych na etapie postępowania w Trybunale Konstytucyjnym i koncentrował się na kwestii równości prawa wyborczego, która to zdaniem wnioskodawców była naruszana przez instytucję grupy list. Uzasadnienie projektu zmiany ustawy zawierało też argument wskazujący na brak przejrzystości w sposobie podziału mandatów z zastosowaniem grupy list dla przeciętnego wyborcy. Wnioskodawcy przytoczyli również dane mówiące o odsetku nieważnie oddanych głosów w wyborach samorządowych w roku 2006, dopatrując się bezpośredniego związku takiego stanu rzeczy z brakiem zrozumienia dla mechanizmu podziału mandatów³⁷. Ostatecznie 11 kwietnia 2008r. Sejm uchwalił zmianę ordynacji do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw³⁸. Problematyka blokowania list nie stanowiła też przedmiotu późniejszych prac legislacyjnych zmierzających do kodyfikacji polskiego prawa wyborczego³⁹.

Zakończenie

Podsumowując, należy podkreślić, że współczesne rozumienie samorządu terytorialnego jako formy decentralizacji władzy publicznej wymaga zastosowania szerokiej optyki dostrzegającej nie tylko tradycyjne cechy decentralizacji, jak: wyraźny zakres powierzonych kompetencji, samodzielność i finansowe gwarancje ich wykonywania, ale też rolę wspólnot samorządowych w – bezpośrednim lub pośrednim – kreowaniu polityki lokalnej. Kwestie decentralizacji

³⁶ Patrz projekt z 19 listopada 2007r. Druk nr 126.

³⁷ W 2006r. do rad gmin oddano prawie 6% nieważnych głosów, do rad powiatów 8,3%, do sejmików województw 12,7%.

³⁸ Dz. U. Nr 96, poz. 607.

³⁹ Ustawa – Kodeks wyborczy została uchwalona 5 stycznia 2011, Dz. U. Nr 21, poz. 112.

władzy publicznej oraz możliwość wybierania w sposób demokratyczny organów samorządu terytorialnego stanowią nierozzerwalny i konieczny element funkcjonowania zdecentralizowanego ustroju demokratycznego państwa prawnego. Zastosowanie pełnego katalogu gwarancji decentralizacji władzy publicznej sprawia, że zdefiniowanie pozycji ustrojowej samorządu terytorialnego jest wciąż aktualnym problemem badawczym wymagającym wnikliwego zaangażowania naukowego. Rozważania naukowe nad istotą samorządu terytorialnego idą w dwóch kierunkach – pojmowania samorządu jako podmiotu administracyjnego ściśle wpisanego w architekturę normatywną państwa oraz definiowania samorządu jako samodzielnego i niezależnego podmiotu władzy publicznej, w obszarze którego działa „suweren” w postaci wspólnoty samorządowej. Drugi sposób pojmowania podkreśla dezaprobatę dla kierowniczych, kontrolnych czy nawet koordynujących funkcji państwa wobec samorządu⁴⁰.

Niniejszy artykuł stał się próbą zwrócenia uwagi na drugą koncepcję definiowania samorządu terytorialnego. Należy też podkreślić, że taki sposób prezentowania problematyki ma nie tylko uzasadnienie historyczne (koncepcja samorządu jako czwartej władzy oraz koncepcja naturalistyczna samorządu)⁴¹ ale znajduje też współcześnie oparcie w polskiej ustawie zasadniczej, gdzie samorząd terytorialny został niejako zawieszony w próżni ustrojowej, bez

⁴⁰ Por. P. Sarnecki, *Idea samorządności w strukturze społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] W. Witkowski, A. Bień-Kacała (red.), *Samorząd w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Toruń 2013, s. 39.

⁴¹ Por. M. Śliwa, *Idee samorządowe polskich socjalistów*, [w:] G. Radomski (red.), *Samorząd w polskiej myśli politycznej XX wieku*, Toruń 2006, s. 32 i 38.; S. Kantyka, *Historia samorządności w Polsce i jej formy*, [w:] M. Barański, S. Kantyka, S. Kubas, M. Kuś (red.), *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2007, s. 58.; K. Krzeczowski, *Gmina jako podmiot polityki komunalnej*, Warszawa 1938 s. 67; K. Krzeczowski, *Polityka społeczna*, Łódź, 1947 s. 191 i nast. Por. tez. A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002, s. 7 i nast.

przyporządkowania do żadnej z władz z jednoczesnym (niedookreślonym) domniemaniem uczestnictwa tego podmiotu w sprawowaniu władzy publicznej.

Abstrakt

Artykuł stanowi prośbę zaprezentowania wieloaspektowej istoty decentralizacji władzy publicznej. Konstytucyjna zasada decentralizacji władzy wyrażona w ustawie zasadniczej z 2 kwietnia 1997r. zajmuje wysoką pozycję w katalogu zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej. Praktyczne zastosowanie decentralizacji wymaga jednak zapewnienia szeregu gwarancji prawnych i politycznych. Jedną z kluczowych gwarancji decentralizacji władzy publicznej jest poszanowanie suwerenności wspólnoty lokalnej korzystającej okresowo z instrumentów demokracji pośredniej (wybory) i bezpośredniej (referenda).

INDEPENDENCE OF LOCAL COMMUNITIES AS A PREREQUISITE FOR DECENTRALIZATION OF POWER THROUGH LOCAL GOVERNMENT

Abstract

The article attempts to present a multi-aspect nature of decentralization of power. The constitutional principle of decentralization of power set forth in the Constitution Act of 02 April 1997 ranks highly in the catalogue of the system principles of the Republic of Poland. However, the practical application of decentralization requires a number of legal and political guarantees. One of the key guarantees of decentralization of power is the respect for independence of a local community in taking avail of instruments of indirect and direct democracy (elections and referendums, respectively).