

Łukasz Buczkowski¹

Parlamentarne propozycje wprowadzenia bezpośrednich wyborów starostów i marszałków województw

Słowa kluczowe: wybory samorządowe, proces legislacyjny, Kodeks wyborczy, starosta, marszałek województwa

Keywords: local government elections, legislative procedure, Electoral Code, starost (head of district), province marshal

Streszczenie

Spośród organów wykonawczych samorządu terytorialnego jedynie wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) wyłaniani są w wyborach bezpośrednich, podczas gdy na szczeblu powiatu i województwa mamy do czynienia z kolegialnymi zarządami, których skład obsadzany jest w sposób pośredni, przez radę powiatu i sejmik województwa. Jakkolwiek nie jest to zagadnienie podejmowane szczególnie często, w praktyce parlamentarnej pojawiały się próby wprowadzenia bezpośrednich wyborów starostów oraz marszałków województw, argumentowane potrzebą wzmocnienia stopnia społecznej legitymacji dla tych urzędów oraz zharmonizowania regulacji obowiązujących na wszystkich szczeblach samorządu. Celem artykułu uczyniono krytyczną analizę wnoszonych w tym zakresie projektów oraz udzielenie odpowiedzi na pytanie, jakie warunki powinny zostać spełnione, aby wprowadzenie zasadniczej zmiany w trybie wyłaniania starostów oraz marszałków województw mogło zostać ocenione pozytywnie.

¹ ORCID ID: 0000-0002-0147-4721, doktor, Katedra Nauk Prawnych, Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży. E-mail: lbuczkowski@pwsip.edu.pl.

Abstract**Parliamentary proposals for the implementation of direct starosts and province marshals elections**

Out of the executive bodies of a local self-government, only the voits (mayors, presidents of cities) are elected in direct elections, whereas on the powiat and voivodeship level, we are dealing with collective management boards, the members of which are chosen indirectly by the council of the powiat, and by the voivodeship sejmik (a regional assembly). However, this issue is not discussed particularly frequently, in parliamentary practice there have been attempts at introducing direct elections of starosts and voivodeship marshals, which are justified by the need of strengthening the degree of social legitimization for such offices, as well as for harmonizing the regulations which are applicable on all local government levels. The goal of this article was to proceed with a critical analysis of the projects which have been submitted within this scope, as well as to answer the question: which conditions should be met so that the introduction of a fundamental change in the starost and voivodeship martial election procedure could be assessed positively.

✱

I.

W obecnym stanie prawnym, spośród organów wykonawczych samorządu terytorialnego w wyborach bezpośrednich wyłaniane są jedynie te na szczeblu gminy², co stanowi konsekwentną praktykę ustrojową od wprowadzenia zasady bezpośrednich wyborów wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) ustawą z czerwca 2002 r.³, której postanowienia w omawianym zakresie zostały przejęte przez Kodeks wyborczy⁴. Na pozostałych szczeblach samorzą-

² Kompleksowo na temat genezy bezpośrednich wyborów wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) zob. M. Bąkiewicz, *System wyborczy do samorządu terytorialnego w Polsce na tle europejskim*, Toruń 2008, s. 171–181.

³ Ustawa z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (t.j. Dz.U. 2010, Nr 176, poz. 1191). Zob. M. Rakowski, *Druga tura wyborów samorządowych – gwarancja demokracji czy zbędna dekoracja?*, „Studia Wyborcze” 2016, nr 22, s. 31.

⁴ Ustawa z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1319).

du, skład organów wykonawczych w postaci zarządów konstituowany jest odpowiednio przez radę powiatu oraz przez sejmik województwa, w terminie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów pod rygorem rozwiązania z mocy prawa⁵. Dla wyboru starosty i marszałka województwa jako przewodniczących zarządów, konieczne jest uzyskanie bezwzględnej większości głosów ustawowego składu właściwego organu stanowiącego⁶.

Jakkolwiek procedura pośredniego wyłaniania kolegialnych organów wykonawczych w powiecie i województwie samorządowym, w tym również ich przewodniczących, nie uległa normatywnym przewartościowaniom od momentu wejścia w życie ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, w dyskusji parlamentarnej parokrotnie przejawiały się próby wprowadzenia bezpośrednich wyborów starosty i marszałka województwa według reguł przewidzianych dla obsady organu wykonawczego w gminie, to jest w oparciu o system większości bezwzględnej⁷. Samo pojęcie systemu ustalania wyników wyborów, jak również analiza argumentów przemawiających za wyborem określonej formuły wyborczej – wyczerpująco opisane w doktrynie⁸ – wykraczają poza zakres zainteresowania niniejszego opracowania. Celem artykułu uczyniono analizę i krytyczną ocenę podnoszonych w toku prac parlamentarnych argumentów, ukierunkowanych na zmianę trybu wyłaniania przewodniczących zarządu powiatu i województwa, z położeniem nacisku na inicjatywy ustawodawcze wnoszone w toku obowiązywania Kodeksu wyborczego.

⁵ Zob. art. 27 ust. 1 i 29 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. 2020, poz. 920) oraz art. 32 ust. 1 i 33 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1668). A. Szewc, *Samorząd województwa. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 167.

⁶ Cz. Martysz, *art. 27, [w:] Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2020, s. 323.

⁷ Zob. B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 481 i 664.

⁸ Szeroko na temat reguł ustalania wyników wyborów oraz zalet i wad określonych formuł wyborczych piszą np. J. Haman, *Demokracja, decyzje, wybory*, Warszawa 2003, s. 74; W. Wojtasik, *Funkcje wyborów w III Rzeczypospolitej. Teoria i praktyka*, Katowice 2012, s. 98; W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2007, s. 37; A. Antoszewski, R. Alberski, *Systemy wyborcze, [w:] Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 2008, s. 229; A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu i do Senatu*, Warszawa 2004, s. 23; D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system wyborczy. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 52.

II.

Zauważyć należy, iż pomimo oparcia niniejszego opracowania na analizie projektów zmian Kodeksu wyborczego, postulaty rozważenia bezpośrednich wyborów starostów oraz marszałków województw pojawiały się znacznie wcześniej. Już w 2000 r., podczas pierwszego czytania Druków nr 1993 i 3036, zgłoszono propozycję bezpośredniego wyłaniania obydwu urzędów, w celu czytelniejszej społecznej identyfikacji ich piastunów⁹, zaś nurt zmierzający do ujednoczenia zasad wyboru wójtów, starostów i marszałków województw szczególnie widoczny okazał się w toku prac nad ustawą o bezpośrednim wyborze wójtów, kiedy zasygnalizowano potrzebę debaty w sprawie trybu wyłaniania przewodniczących zarządów powiatu i województwa¹⁰, zaś w toku rozpatrywania przez senacką Komisję Samorządu Terytorialnego uchwalonego już przez Sejm aktu, postulowano rozważenie pozytywnych i negatywnych aspektów bezpośredniego wyłaniania starostów i marszałków oraz ewentualnego sformułowania stosownej poprawki¹¹. Co istotne, również na etapie prac nad Kodeksem wyborczym był obecny omawiany wątek: już w toku pierwszego czytania wyrażano – bliżej nieumotywowany – pogląd, iż bezpośredni wybór starostów i marszałków przyczyniłby się do sprawniejszego funkcjonowania tych urzędów¹², zaś wnioskodawców indagowano – co spotkało się negatywnym przyjęciem – o możliwość wprowadzenia stosownych zmian w projekcie¹³. Postać sformalizowaną postulaty ujednoczenia zasad wyboru wójtów, starostów i marszałków województw przyjęły jednak dopiero w okresie obowiązywania obecnej ustawy wyborczej.

⁹ Zob. Sprawozdanie sten. z 87. posiedzenia Sejmu RP 22 września 2000 r. (III kad.), <http://orka.sejm.gov.pl/Debata3.nsf> (20.04.2021).

¹⁰ Zob. Sprawozdanie sten. z 9 posiedzenia Sejmu RP z 21 grudnia 2001 r. (IV kad.), <http://orka.sejm.gov.pl/Debata4.nsf> (20.04.2021).

¹¹ Zapis stenograficzny (255) z 30. posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej w dniu 28 maja 2002 r., www.senat.pl/k5/kom/kstp/2002/030stap.htm (21.04.2021).

¹² Sprawozdanie sten. z 38. posiedzenia Sejmu RP z 19 marca 2009 r. (VI kad.), s. 210.

¹³ Ibidem, s. 214. Wnikliwie na temat prac nad ustawą wyborczą pisze K. Skotnicki, *Przebieg prac nad kodeksem wyborczym*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011, s. 11 i n.

Pierwszy projekt przewidujący wprowadzenie bezpośrednich wyborów starostów i marszałków przedłożono 8 lutego 2013 r.¹⁴. Co istotne, wnioskodawcy nie zakładali wyeliminowania z porządku prawnego zarządów powiatów i województw – w bezpośrednich wyborach obsadzone miały być jedynie urzędy starostów i marszałków województw, stanowiących nadal przewodniczących organów kolegialnych¹⁵. Dla potrzeb przeprowadzenia wyborów starostów i marszałków stosowanie miały być reguły przewidziane dla wyłaniania wójtów¹⁶. Twórcy projektu motywowali powyższe założenie potrzebą zwiększenia stopnia społecznej legitymizacji funkcji starosty i marszałka na wzór urzędu wójta¹⁷, dodatkowo podnosząc – w sposób ogólnikowy, bez przywołania argumentów na poparcie tezy – że pośredni sposób wyboru przewodniczących zarządów powiatów i województw nie realizuje postulatu „demokratycznego sprawowania władzy”¹⁸. Twierdzenie powyższe, zakładające iż mechanizmy demokratyczne w zakresie realizacji władzy publicznej wyrażają się wyłącznie w bezpośrednim sposobie wyłaniania piastunów określonych urzędów jest mało przekonujące, podobnie zresztą jak uwidocznione w uzasadnieniu projektu przekonanie wnioskodawców, że oddanie w ręce wyborców obsady urzędów starosty i marszałka województwa przyczyni się do zmniejszenia zależności organów wykonawczych względem rad (sejmików) – trudno przyjąć powyższe założenie za zasadne w sytuacji utrzymania kolegialnych zarządów wyłanianych przez organy stanowiące oraz braku

¹⁴ Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 1438/VII kad.) Projekt został podpisany przez 11 posłów KP „Solidarna Polska”, 2 posłów KP „Prawo i Sprawiedliwość” oraz 3 posłów niezrzeszonych.

¹⁵ Założenia te wykazują zbieżność z treścią projektów zgłaszanych przez Sojusz Lewicy Demokratycznej w toku III i IV kadencji. Por. druki nr 1993/III kad. oraz 154/IV kad.

¹⁶ Wnioskodawcy proponowali również – w sposób bardzo ogólny – ograniczenie możliwości sprawowania urzędu do dwóch kadencji, nie precyzując czy chodzi o kadencje następujące po sobie, czy o ogólną liczbę kadencji – starostów i marszałków województw. W sprawie dwukadencyjności wójtów zob. A. Kisielewicz, *Art. 11, [w:] Kodeks wyborczy. Komentarz*, red. K.W. Czaplicki, Warszawa 2018, s. 80.

¹⁷ Zob. interesujące uwagi na temat osobistych cech kandydatów na urzędy obieralne, Z. Szonert, *Kryteria osobowe (aksjologiczne) w polskim systemie wyborczym*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005, s. 361 i n.

¹⁸ Uzasadnienie do druku nr 1438, s. 1 i 2; <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/SE90F1867BD5374C1257B880033CEF1/%24File/1438> (23.04.2021).

w projekcie systemowych propozycji przekształcenia zakresu kompetencji organów wykonawczych. Podobna argumentacja wyłaniała się z przedstawionych w trakcie pierwszego czytania stanowisk klubów poselskich, krytycznie oceniających dyskutowany projekt¹⁹.

W opinii klubu PO, przedłożona inicjatywa miała charakter ogólnikowy i niespójny: proponując zmianę w trybie wyłaniania starostów i marszałków województw, ograniczała się jedynie do zagadnień technicznych, pomijając istotę problemu, czyli systemowe ujęcie pozycji ustrojowej wskazanych urzędów, ich kompetencji oraz zasad funkcjonowania. W stosunku do wprowadzenia bezpośrednich wyborów starosty klub PO nie zgłaszał zasadniczych zastrzeżeń, uzależniając jednak ewentualną zmianę od wcześniejszego kompleksowego uporządkowania działań samorządów²⁰, bez którego proponowane przekształcenia mają charakter oderwany od rzeczywistości ustrojowej. Zdecydowanie negatywnie oceniono koncepcję pozostawienia organom stanowiącym uprawnienia do wyboru odpowiednio wicestarosty i wicemarszałków oraz członków zarządów. Pozbawienie starosty (marszałka) możliwości samodzielnego decydowania o kręgu najbliższych współpracowników określono jako działanie przekreślające zasadność wprowadzenia bezpośredniego wyboru na dyskutowane urzędy oraz prowadzące potencjalnie do wytworzenia się zdublowanej opozycji w stosunku do przewodniczących zarządów – zarówno w składzie organu stanowiącego, jak i wykonawczego, w konsekwencji zaś do znaczącego osłabienia pozycji starosty lub marszałka oraz zaburzeń w ich sprawnym działaniu. Co warto podkreślić, w odniesieniu do propozycji bezpośredniego wyłaniania marszałków województw wyrażono jednoznacznie krytyczne stanowisko, argumentując, iż regionalna konstrukcja samorządu województwa, uwidaczniająca się zwłaszcza w określaniu strategii rozwoju województwa, realizowanej w programach operacyjnych, czyni z sejmiku rodzaj regionalnej legislatury, wyłaniającej organ wykonawczy z marszałkiem województwa jako przewodniczącym, co „(...) wykazuje podobień-

¹⁹ Jednoznacznie negatywne opinie przedłożona inicjatywa uzyskała także na etapie opiniowania przez Związek Województw RP: w opiniach wskazywano brak kompleksowego ujęcia zmian w zakresie relacji pomiędzy organami stanowiącymi a wykonawczymi samorządu województwa i ograniczenie ich jedynie do regulacji związanych z trybem wyłaniania przewodniczącego zarządu. Zob. Pismo ZWRP z 25 marca 2013 r., nr ZW/01714/193/13, s. 1–3.

²⁰ Sprawozdanie sten. z 45 posiedzenia Sejmu RP w dniu 10 lipca 2013 r. (VII kad.), s. 126.

stwo z procedurą tworzenia rządu, zaś premiera stojącego na jego czele nikt nie proponuje wybierać bezpośrednio²¹. W konkluzji klub PO wniósł o odrzucenie projektu w pierwszym czytaniu.

Identyczne wnioski sformułowane zostały również przez kluby PiS, PSL i SLD, w wystąpieniach których podkreślano zarówno negatywną ocenę wyrażoną przez ZWRP, krytyczne głosy starostów wyrażane w dyskusjach z parlamentarzystami²², nieznajdujące ustrojowego oraz praktycznego uzasadnienia twierdzenia wnioskodawców o niedemokratycznym charakterze pośredniego trybu obsadzania urzędów starosty i marszałka województwa. Podzielając co do zasady pogląd o podniesieniu stopnia społecznej legitymacji dla piastuna urzędu wybieranego w wyborach bezpośrednich, akcentowano potrzebę uprzedniego kompetencyjnego wzmocnienia instytucji, których dotyczyć mają zmiany²³. Dodatkowo eksponowano fakt, iż bezpośrednie wybory przewodniczącego samorządowego organu wykonawczego na szczeblu regionalnym nie są znane żadnemu z państw UE, zaś w odniesieniu do bezpośrednich wyborów starostów, rozwiązanie takie występuje jedynie w Niemczech (również nie we wszystkich landach), lecz związane jest z przekształceniem pozycji ustrojowej tego urzędu²⁴. Spośród ugrupowań parlamentarnych jedynie koło poselskie „Ruch Palikota” opowiedziało się za skierowaniem projektu do prac komisyjnych, proponując jednocześnie wprowadzenie zmian w postaci likwidacji zarządów na szczeblu powiatu i województwa, na rzecz utworzenia doposażonych kompetencyjnie organów jednoosobowych²⁵. Omawiany projekt został odrzucony po I czytaniu, stosunkiem głosów: 391 za odrzuceniem, 55 przeciw, przy 1 wstrzymującym się²⁶.

²¹ Ibidem.

²² Zob. wystąpienie posła K. Ożoga w imieniu klubu parlamentarnego PiS, Sprawozdanie sten. z 45 posiedzenia Sejmu RP... s. 127.

²³ Ibidem, s. 129 (wypowiedź posła P. Zgorzelskiego w imieniu klubu parlamentarnego PSL).

²⁴ Ibidem (wypowiedź posła Z. Zaborowskiego w imieniu klubu SLD) Zob. również Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2003, s. 363 i n.

²⁵ Ibidem, s. 128 (wypowiedź posła T. Makowskiego w imieniu koła poselskiego Ruch Palikota).

²⁶ Por. Sprawozdanie sten. z 45 posiedzenia Sejmu RP w dniu 12 lipca 2013 r. (VII kad.), s. 297.

Kolejna próba wprowadzenia bezpośrednich wyborów starostów i marszałków województw nastąpiła w po przeprowadzeniu wyborów samorządowych w 2014 r. i związana była – jak można wnioskować zarówno z treści uzasadnienia, jak i ze szczegółowych postanowień projektu – bardziej z chęcią zwrócenia uwagi na występujący (w opinii wnioskodawców) brak przejrzystości reguł samorządowego postępowania wyborczego, niż z rzeczywistym dążeniem do zmiany trybu obsadzania omawianych urzędów²⁷. Projekt, ponownie złożony (tym razem już samodzielnie) przez posłów Solidarnej Polski, wpłynął 15 grudnia 2014 r., obejmując oprócz zmian w zakresie wyłaniania przewodniczących zarządów w powiecie i województwie również propozycje przekształceń w zakresie formy karty do głosowania, wprowadzenia dwukadencyjności starostów i marszałków²⁸ oraz stwierdzenia ważności wyborów samorządowych przez Sąd Apelacyjny w Warszawie²⁹.

Podobnie jak w odniesieniu do poprzedniej inicjatywy, również i w stosunku do projektu zawartego w druku nr 3185, co do zasady negatywne stanowisko wyraził ZWRP, choć przybrało ono nieco złagodzoną formę. Jak się wydaje, nie wynikało to jednak ze zmiany nastawienia do proponowanych zmian, lecz stanowiło z jednej strony konsekwencję znaczącego zawężenia uwag wyrażonych w opiniach przedłożonych przez 4 (!) województwa, z drugiej zaś następstwo niemal dosłownego przywołania w nowym projekcie postanowień jego poprzednika. Wśród wskazywanych wątpliwości podkreślić trzeba w szczególności obawę o niemożność powołania zarządu przez sejmik (radę) w sytuacji, w której marszałek (starosta) nie dysponuje odpowiednim poparciem dla proponowanych przez siebie kandydatów w organie

²⁷ Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3185/VII kad.).

²⁸ Stanowiło to ponowienie postulatu wyrażonego już w projekcie z lutego 2013 r. (druk 1438), bez rozwinięcia ogólnikowej koncepcji.

²⁹ Ze względu na przedmiot niniejszego opracowania, warto jedynie zasygnalizować, iż druga z propozycji słusznie określona została jako prowadząca do paraliżu działalności SA, jak również do znaczącego przedłużenia postępowania w sprawie ważności zakwestionowanych wyborów. Zob. Opinia Prokuratora Generalnego z 27 stycznia 2015 r. (PG VII G 025/11/15), s. 4; Opinia Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z 13 lutego 2015 r. (BSA III-021-12/15), s. 3–4 oraz Opinia Krajowej Rady Sądownictwa z 5 lutego 2015 r., s. 1 oraz M. Kalisz, *Protesty wyborcze po wyborach samorządowych z 2018 r. i po wyborach do Parlamentu Europejskiego z 2019 r.*, Warszawa 2020, s. 16–19.

stanowiącym³⁰. Na tym tle formułowano pytanie o możliwość jednoosobowego sprawowania funkcji wykonawczej przez marszałka (starostę), jak również – bezdyskusyjną w razie wprowadzenia wyborów bezpośrednich – potrzebę zwiększenia kompetencji obydwu organów³¹.

Szczególnie krytyczna ocena w odniesieniu do wniesionej inicjatywy wyłaniała się z opinii sporządzonych przez Radę Ministrów oraz Prokuratora Generalnego. Stanowisko rządowe oparto na porównaniu zadań realizowanych przez poszczególne szczeble samorządu terytorialnego, na podstawie którego wyrażono pogląd, iż o ile gmina – stanowiąc strukturę najbliższą obywatelowi – w sposób rzeczywisty zaspokaja bieżące potrzeby społeczności lokalnej poprzez realizację zadań z zakresu użyteczności publicznej – o tyle powiat, a zwłaszcza województwo, pełni w tym zakresie rolę subsydiarną. Stąd też, zakres zadań wykonywanych przez samorząd gminny, najistotniejszych z punktu widzenia członków wspólnoty lokalnej, uzasadnia koncepcję bezpośredniego wyłaniania zarówno organów stanowiących i wykonawczych, czego nie da się w pełni odnieść do szczebla powiatu i województwa samorządowego³². W opinii Rady Ministrów zaakcentowano również – co w pełni podzielam – nadmierną ogólnikowość projektu, w którym nie rozwinięto argumentacji przemawiającej ani za tezą o niewystarczającym stopniu społecznej legitymizacji dla urzędów starosty i marszałka województwa, ani też twierdzenia o pozytywnym wpływie nowelizacji na zmniejszenie zależności zarządów od organów stanowiących³³. Przeciwnie, można przyjąć, że przyjęcie projektu spowodować by mogło nie tylko potencjalne konflikty w obrębie kolegialnej egzekutywy, lecz również przyczynić się do konkurencyjności działań przewodniczącego zarządu i rady (sejmiku), w szczególnych zaś okolicznościach doprowadzić by mogło do zakłócenia funkcjonowania jednostki samorządowej, na skutek trudności z wyłonieniem organu wykonawczego.

³⁰ Zob. Uwagi Województwa Małopolskiego do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz o zmianie niektórych innych ustaw, OR.IX.0821.25.2015, s. 2.

³¹ Opinia Województwa Opolskiego w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz o zmianie niektórych innych ustaw, DOA-I.0821.1.2015, s. 2.

³² Stanowisko Rady Ministrów z 17 czerwca 2015 r. wobec poselskiego projektu ustawy – o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 3185), <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/6CD78884B4D6E0EEC1257E6800328202/%-24File/3185-s.pdf> (27.04.2021), s. 3.

³³ Ibidem, s. 4.

Za zasadne należy uznać powiązanie trybu wyboru określonego organu z jego pozycją ustrojową, w szczególności z zakresem przyznanych mu kompetencji. Tymczasem twórcy projektu – co podkreślił również w swej opinii Prokurator Generalny – nie przewidzieli żadnej reformy modelu zarządzania powiatem (województwem), wzorowanej na przekształceniach ustawy o samorządzie gminnym, skorelowanych z przyjęciem bezpośrednich wyborów wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), ograniczając się jedynie do wprowadzenia fundamentalnej zmiany w zakresie wyłaniania starosty i marszałka, niepowiązanej jednakże z ich obecną rolą³⁴. Trudno oprzeć się wrażeniu, iż wnioskodawcy nie tylko unikali – koniecznej w tym przypadku – pogłębionej analizy postanowień ustaw samorządowych, dokonywanej z punktu widzenia zmian w systemie zarządczym na szczeblu powiatu i województwa, ale że wątek ten – co ocenić należy ze zdumieniem – został przez nich uznany za nieistotny w dwóch konsekwentnie składanych projektach. Pozostawienie kolegialnych zarządów z jednoczesnym wprowadzeniem bezpośrednich wyborów ich przewodniczących jest rozwiązaniem skrajnie nielogicznym: z jednej strony przekłada się na silną społeczną legitymację starosty (marszałka) do wykonywania określonych zadań, z drugiej zaś prowokuje sytuacje, w których sprawne działanie tychże urzędów nie będzie możliwe. Należy wszak mieć na uwadze, że wpływ starosty (marszałka) na skład zarządu kończy się z chwilą jego wyłonienia przez organ stanowiący. Nie ma żadnej gwarancji, że przewodniczący nie będzie stanowił w zarządzie mniejszości, będąc uzależnionym (przy jego bezpośrednim wyborze) od pośrednio wyłonionych członków organu kolegialnego. Tym samym, zniweczone zostałyby *ratio legis* projektowanej zmiany, wyrażające się w przyznaniu piastunowi obieralnego urzędu silnych uprawnień decyzyjnych. W ten sposób, istota dokonanej zmiany wyrażałaby się jedynie we wprowadzeniu oderwanego od rzeczywistości ustrojowej, a przy tym kosztowniejszego, rozłożonego w czasie i bardziej skomplikowanego trybu wyłaniania starostów i marszałków.

Krytycznie w stosunku do projektu odniosła się również doktryna prawa konstytucyjnego: jak trafnie zauważył M. Chmaj, wzmocnienie legitymacji starostów i marszałków wymaga podejścia systemowego, nie zaś wyłącznie

³⁴ Opinia Prokuratora Generalnego..., s. 2.

technicznego³⁵. Nie negując samej idei wprowadzenia bezpośrednich wyborów na diskutowane urzędy, należałoby rozważyć uczynienie z nich jednoosobowych organów wykonawczych, dodatkowo zaś – wzorem rozwiązań północnoniemieckich – wyposażyć w uprawnienie do przewodniczenia radom powiatów (sejmików). Dzięki proponowanemu rozwiązaniu, posiadający silne społeczne umocowanie organ wykonawczy byłby w stanie równoważyć wpływ organu stanowiącego, co przełożyłoby się na podniesienie sprawności funkcjonowania samorządu³⁶.

W toku pierwszego czytania projektu, uwagę zwracały dwa elementy. Po pierwsze, wnioskodawcy zdawali się nie pamiętać, że w istocie tożsamy w odniesieniu do trybu wyłaniania starostów i marszałków projekt – negatywnie przyjęty przez izbę – przedłożyli już wcześniej: uzasadniając założenia zawarte w druku nr 3185 nie odnieśli się w żaden sposób do poprzednio wniesionej inicjatywy, której nie zmodyfikowali choćby w części uwzględniając uwagi krytyczne zgłoszone pod jej adresem. Szczególne zaskoczenie budziła próba przerwania przez wnioskodawców ciężaru dopracowania projektu w postępowaniu komisyjnym, co wyraźnie postulowała ich przedstawicielka³⁷. Po drugie natomiast – odmiennie niż miało to miejsce w odniesieniu do druku nr 1438/VII kad. – kluby parlamentarne, pozostając przy generalnie negatywnej ocenie proponowanych rozwiązań³⁸ – opowiedziały się jednogłośnie za skierowaniem przedłożonej inicjatywy do dalszych prac legislacyjnych. Trudno oprzeć się wrażeniu, iż konkluzje wystąpień przedstawicieli klubów nie odzwierciedlały rzeczywistego dążenia do podjęcia dalszych prac nad projektem, mając raczej kurtuazyjny charakter. Mając na uwadze bliski upływ kadencji Sejmu, krytyczne co do istoty projektu stanowiska klubów oraz potrzebę poddania projektu intensywnym i szczegółowym pracom legi-

³⁵ M. Chmaj, Opinia prawna z 12 czerwca 2015 r. w przedmiocie przepisów poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 3185), s. 4–5.

³⁶ Ibidem, s. 5.

³⁷ Sprawozdanie sten. z 89. posiedzenia Sejmu RP 15 marca 2015 r. – VII kadencja, s. 76–77.

³⁸ Poparcie dla projektu wyraził jedynie klub parlamentarny „Zjednoczona Prawica”, wskazując na potrzebę upodmiotowienia wspólnot samorządowych, szczególnie na poziomie województwa. Zob. wystąpienie posła J. Żalka w imieniu PK „Zjednoczona Prawica”, Sprawozdanie sten. z 89. posiedzenia Sejmu RP..., s. 81.

slacyjnym w komisji, uwzględniających udział gremiów eksperckich, przedstawicieli samorządu terytorialnego oraz Rady Ministrów, jako skrajnie mało prawdopodobne jawiło się skuteczne opracowanie zmian o charakterze systemowym, wiążących tryb wyłaniania starostów i marszałków województw z pozycją ustrojową organów wykonawczych samorządu szczebla powiatowego i wojewódzkiego. Obawy powyższe znalazły potwierdzenie w rzeczywistości: Komisja Nadzwyczajna ds. zmian w kodyfikacjach ograniczyła się do skierowania druku nr 3185/VII kad. do Podkomisji Stałej ds. nowelizacji Kodeksu wyborczego³⁹, ta zaś nie przedstawiła sprawozdania ze swych prac do czasu zakończenia kadencji Sejmu, co spowodowało objęcie projektu zasadą dyskontynuacji.

III.

Przeprowadzona powyżej analiza założeń projektów mających na celu wprowadzenie bezpośrednich wyborów starostów oraz marszałków województw pozwala na sformułowanie kilku wniosków. Po pierwsze, sama idea zmian w trybie wyłaniania omawianych urzędów nie może być oceniana jednoznacznie krytycznie. Zgodnie z podnoszonym w doktrynie poglądem, głosowanie powszechne traktowane jest jako istotny element interpretacji woli Narodu, zaś im więcej organów władzy publicznej wybieranych jest bezpośrednio, tym większy jest udział suwerena w realizacji przyznanego mu uprawnień⁴⁰. Po drugie, ewentualne przekształcenia trybu wyłaniania starostów i marszałków województw powinny stać się konsekwencją systemowych zmian ich rzeczywistej pozycji, nie zaś przyczynkiem do tych zmian. Po trzecie, omawiane projekty powyższego postulatu nie spełniały, ponieważ wyłania się z nich obraz regulacji niedopracowanych, nieprzemyślanych, nastawionych raczej na wzbudzenie zainteresowania w okresie przedwyborczym, niż na rzeczywistą reformę funkcjonowania samorządu terytorialnego. Po czwarte, je-

³⁹ Biuletyn nr 4452/VII z 9 kwietnia 2015 r.

⁴⁰ A. Jamróz, *Demokracja współczesna. Wprowadzenie*, Białystok 1993, s. 41. Zob. również W. Skrzydło, *O potrzebie i walorach kodyfikacji prawa wyborczego*, „Studia Wyborcze” 2006, nr 1, s. 9; W. Łączkowski, *Prawo wyborcze a reguła większości*, [w:] *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej*, red. F. Rymarz, Warszawa 2000, s. 29.

śli zastanawiać się nad wprowadzeniem bezpośrednich wyborów starostów i marszałków, to raczej w kontekście przekształcenia tych urzędów w jednoosobowe organy wykonawcze samorządu szczebla powiatowego i wojewódzkiego, na wzór rozwiązaniem przyjętych na poziomie gminy, zmierzających nie tylko do podniesienia stopnia społecznej legitymacji organu wykonawczego, lecz również zwiększenia jego uprawnień i swobody działania. W innym wypadku, wyłanianie w wyborach powszechnych jedynie przewodniczącego kolegiального zarządu, jawi się jako propozycja dysfunkcyjna, mogąca prowadzić do zaburzeń w funkcjonowaniu organów samorządowych.

Literatura

- Antoszewski A., Alberski R., *Systemy wyborcze*, [w:] *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 2008.
- Banaszak B., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Bąkiewicz M., *System wyborczy do samorządu terytorialnego w Polsce na tle europejskim*, Toruń 2008.
- Haman J., *Demokracja, decyzje, wybory*, Warszawa 2003.
- Jamróz A., *Demokracja współczesna. Wprowadzenie*, Białystok 1993.
- Kalisz M., *Protesty wyborcze po wyborach samorządowych z 2018 r. i po wyborach do Parlamentu Europejskiego z 2019 r.*, Warszawa 2020.
- Kisielewicz A., *Art. 11*, [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz*, red. K.W. Czaplicki, Warszawa 2018.
- Łączkowski W., *Prawo wyborcze a reguła większości*, [w:] *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej*, red. F. Rymarz, Warszawa 2000.
- Martysz Cz., *art. 27*, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2020.
- Nohlen D., *Prawo wyborcze i system wyborczy. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004.
- Rakowski M., *Druga tura wyborów samorządowych – gwarancja demokracji czy zbędna dekoracja?*, „*Studia Wyborcze*” 2016, nr 22.
- Skotnicki K., *Przebieg prac nad kodeksem wyborczym*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011.
- Skrzydło W., *O potrzebie i walorach kodyfikacji prawa wyborczego*, „*Studia Wyborcze*” 2006, nr 1.
- Sokół W., *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2007.

Szonert Z., *Kryteria osobowe (aksjologiczne) w polskim systemie wyborczym*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005.

Szewc A., *Samorząd województwa. Komentarz*, Warszawa 2008.

Wojtasik W., *Funkcje wyborów w III Rzeczypospolitej. Teoria i praktyka*, Katowice 2012.

Żukowski A., *System wyborczy do Sejmu i do Senatu*, Warszawa 2004.