

Grzegorz Kościelniak

**ZMIANY SPOŁECZNE, GOSPODARCZE  
I KULTUROWE W ERZE PONOWOCZESNEJ  
A USTROJOWA PRZYSZŁOŚĆ  
INSTYTUCJI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE**

**Social, economic and cultural changes in the postmodern era and the political future of local self-government institutions in Poland**

**Abstract:** In the postmodern era, Europe, including Poland, is strikingly characterised by the migration of citizens, caused among others by the process of European integration or globalisation, enhanced by the fact that territorial, transport and language barriers cease to exist. There are two types of migration: external (among countries) and internal (among regions or municipal units). The process mentioned, apart from all its positive aspects, may simultaneously lead to a weakening or even loss of local identity as well as social bonds on the local level. These two elements, however, are absolutely vital for the proper functioning of a local self-government community. The process of erosion of social bonds is also influenced by a consumerist and hedonist lifestyle. Therefore, a question arises about the future shape of the self-governmental community, which consists of all the inhabitants of a principal unit of administrative division of a country. Such a community with its territory constitutes the local self-government, which not only takes part in exercising public authority, but also as a result of the process of decentralising public authority, accomplishes an essential part of its objectives. Thus, the first element of the presentation will be introducing the political shape of the local self-government, set by the norms laid out in the constitution and the European Charter of Local Self-government, based on legal dogmatics and empirical method (analysis of the jurisdiction of the Con-

stitutional Tribunal, the Supreme Court and the Supreme Administrative Court). Second, the presentation will attempt to verify the thesis concerning the level of threats for the future functioning of the institutions of the local self-government, caused by contemporary social, economic and cultural changes. A measurable factor verifying the thesis will consist in the analysis of the participation of the local communities in the direct way of exercising authority by the members of the self-governmental community, namely the attendance in local elections). A positive answer to the thesis formed may constitute a basis for de lege ferenda conclusions, concerning the shape of local self-government institutions in Poland.

**Key words:** local self-government, local self-government in postmodern era, changes of local self-government, influence migration on local self-government, political future of local self-government

W dobie ponowoczesnej Europę, w tym Polskę, charakteryzują znaczne migracje ludności, związane m.in. z procesami integracji europejskiej i globalizacji, nasilonymi przez likwidację barier terytorialnych, komunikacyjnych i językowych<sup>1</sup>. Migracja ta ma nie tylko charakter zewnętrzny, międzypaństwowy, ale również wewnętrzny – pomiędzy regionami danych państw albo ośrodkami miejskimi (tab. 1 i 2).

Tabela 1. Migracja zagraniczna ludności w Polsce

|           | 2001–2005 | 2009  | 2010  |
|-----------|-----------|-------|-------|
| Imigranci | 39119     | 17424 | 15246 |
| Emigranci | 109832    | 18620 | 17360 |

Źródło: *Mały rocznik statystyczny Polski*, Warszawa 2011, s. 132.

Tabela 2. Migracja wewnętrzna ludności w Polsce (w tys.)

|                 | 2001–2005 | 2009  | 2010  |
|-----------------|-----------|-------|-------|
| Miasta – napływ | 1131,5    | 209,7 | 220,3 |
| Miasta – odpływ | 1260,2    | 250,7 | 266,3 |

Źródło: *ibidem*.

Migracja o charakterze zewnętrznym w Polsce w ostatnich latach zdeteminowana była głównie przez emigrację (jak pokazują dane poniżej, znacznie więcej było emigrantów niż imigrantów), związaną z przystąpieniem Polski do

<sup>1</sup> Według danych z lat 2005–2006 z 25 krajów OECD, prawie 11% to osoby urodzone poza krajem zamieszkania. „To tak, jakby migrantami byli wszyscy Polacy, a do tego jeszcze wszyscy Australijczycy, Austriacy, Słowacy, Szwajcarzy i Szwedzi – razem 91 mln osób”. J. Nestorowicz, *Migranci z profilu według OECD*, „Biuletyn Migracyjny” 2012, nr 34, s. 7; zob. też: S. Castles, M. Miller, *The Age of Migration*, London–New York 2008.

Unii Europejskiej oraz otwarciem rynków pracy. Z danych Głównego Urzędu Statystycznego wynika, że liczba polskich emigrantów z 786 tys. w 2002 r. (z czego 461 tys. w Europie), wzrosła w 2010 r. do 1 mln. 990 tys. (w tym w Europie 1 mln 690 tys.)<sup>2</sup>. Migrację, zarówno zewnętrzną, jak i wewnętrzną, może nasilić kryzys gospodarczy na świecie – kraje, regiony, ośrodki metropolitarne, podstawowe jednostki podziału terytorialnego (np. gminy) czy nawet miasta bardziej atrakcyjne na rynku pracy, staną się magnesem, co spowoduje wyludnianie innych ośrodków. Proces migracji, pomijając jego pozytywne aspekty, może także skutkować osłabieniem lub wręcz utratą tożsamości lokalnej i więzi społecznych.

Zanik więzi społecznych nasila również niż demograficzny<sup>3</sup>. Związek Powiatów Polskich wskazał, że do 2035 r. liczba mieszkańców Polski zmaleje co najmniej o 2,2 mln, co będzie skutkowało likwidacją blisko 500 gmin, 70 powiatów i 2 województw. Sam proces wyludniania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego i ich likwidacji nie musi mieć bezpośredniego wpływu na zanik więzi społecznych między członkami społeczności lokalnych czy regionalnych, będzie jednak odczuwalny pośrednio, np. jeśli mieszkańcy danej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego kraju, dokonanego z uwzględnieniem więzi społecznych, gospodarczych lub kulturowych, zostaną nagle z mocy prawa przypisani do innej jednostki, mogą wówczas nie poddać się procesowi asymilacji i w następstwie tego nie wytworzy się więź pomiędzy „nowymi” i „starymi” członkami wspólnoty, tak istotna dla jej funkcjonowania. Już sam Trybunał Konstytucyjny potencjalnie wskazał na powyższy problem – „dokonywane zmiany w podziale terytorialnym państwa budzą kontrowersje i wywołują niezadowolenie w dotkniętych nimi jednostkach samorządu terytorialnego” – i zasygnalizował Sejmowi potrzebę stworzenia skutecznych mechanizmów prawnych zabezpieczających jednostki samorządu terytorialnego przed pochopnymi zmianami ich granic<sup>4</sup>.

Zatem zarówno migracja, jak i niż demograficzny wpływają na zmiany społeczne i kulturowe. Przeobrażenia gospodarcze związane z kryzysem finanso-

---

<sup>2</sup> W 2007 r. zanotowano najwyższą liczbę emigrantów – prawie 2 300 000. Informacje o rozmiarach i kierunkach migracji z Polski w latach 2004–2010 opracowane przez Departament Badań Demograficznych Głównego Urzędu Statystycznego, [www.stat.gov.pl/cps/rde/xber/gus/PUBL\\_lud\\_infor\\_o\\_rozm\\_i\\_kierunk\\_migra\\_z\\_polski\\_w\\_latach\\_2004\\_2010.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xber/gus/PUBL_lud_infor_o_rozm_i_kierunk_migra_z_polski_w_latach_2004_2010.pdf), [24.05.2012].

<sup>3</sup> Zob.: A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 61. A. Agopszowicz uważa, że takich więzi w ogóle nie ma, stąd właściwsze jest używanie pojęcia społeczność lokalna a nie wspólnota samorządowa, jednakże nie można podzielić tego poglądu zwłaszcza w kontekście art. 16 ust. 1 w zw. art. 15 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), w świetle których ustrojodawca pośrednio stwierdził istnienie więzi społecznych, gospodarczych lub kulturowych. Szerzej będzie o tym mowa w dalszej części pracy.

<sup>4</sup> Wskazane powyżej orzeczenie (tj. wyrok z 8 kwietnia 2009 r., sygn. K 37/06, OTK ZU 2009/4A/47) oraz postanowienie z 12 maja 2009 r. (sygn. S 3/09, OTK ZU 2009/5A/75), dotyczą mechanizmu zmiany w granicach jednostek samorządu terytorialnego szczebla gmin i powiatu i zawierają postulat do Sejmu, w którym TK wskazuje, że „pożądane byłoby również doskonalenie form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego z organem decydującym o zmianach granic ich terytorium”. Postanowienie TK z 12 maja 2009 r., sygn. S 3/09.

wym z jednej strony mogą dodatkowo warunkować przemiany społeczne i kulturowe, a z drugiej potęgować poziom samej migracji.

Stąd główną tezą niniejszego opracowania jest założenie, że wspomniane procesy (migracja, niż demograficzny) mogą powodować zmiany społeczne, gospodarcze i kulturowe, a to z kolei prowadzi do zacierania się więzi społecznych, utraty tożsamości lokalnej i skutkuje zanikiem aktywności członków społeczności lokalnych, gdyż trudno wymagać aktywności na rzecz jakiejś wspólnoty od jednostki, która nie czuje się częścią tejże wspólnoty. Natomiast jako tezę pomocniczą należy przyjąć, że niezbędnym elementem sprawnego funkcjonowania samorządu terytorialnego jest właśnie istnienie więzi społecznych pomiędzy członkami wspólnoty samorządowej.

Niniejsza praca będzie więc zmierzała do rewizji stwierdzenia, że zmiany społeczne, gospodarcze i kulturowe, zachodzące w erze ponowoczesnej stanowią zagrożenie dla ustrojowego kształtu instytucji samorządu terytorialnego w Polsce.

Jednocześnie zdając sobie sprawę ze złożoności podejmowanej problematyki oraz jej interdyscyplinarności (przy badaniu powyższej tezy wydaje się, że metody znajdujące się w prawniczym warsztacie naukowym są niewystarczające do jej precyzyjnej weryfikacji), niniejsza praca będzie jedynie próbą weryfikacji tezy głównej, poszukiwaniem odpowiedzi na postawione we wstępie pytanie<sup>5</sup>.

Jedną z metod, która wydaje się właściwa do prowadzenia tych badań jest analiza poziomu udziału społeczności lokalnych w bezpośrednim sposobie zawiadywania swoimi sprawami przez członków wspólnoty samorządowej (poziom frekwencji w wyborach samorządowych oraz aktywność w zakresie przeprowadzania referendum lokalnego). Utrzymujący się w perspektywie kilkunastu lat (np. od 1998 r., gdyż taka próbka będzie przedmiotem badań), niski poziom frekwencji wyborczej w wyborach samorządowych, zwłaszcza w porównaniu z frekwencją w wyborach na poziomie centralnym oraz niewielkie zainteresowanie bezpośrednim rozstrzygnięciem spraw dotyczących danej wspólnoty, mogą potwierdzać tezę o zacieraniu się więzi na poziomie lokalnym<sup>6</sup>. Z kolei pozytywna weryfikacja postawionej tezy może stanowić podstawę do formułowania wniosków *de lege ferenda*, dotyczących kształtu instytucji samorządu terytorialnego w Polsce.

Rozważania otwiera charakterystyka pozycji ustrojowej samorządu terytorialnego w oparciu o metodę prawną-dogmatyczną i empiryczną (analiza orzecznictwa TK). Jest to niezbędne, po pierwsze, dla weryfikacji tezy pomocniczej, a po drugie, nie można omawiać problematyki dotyczącej poziomu zagrożeń wynikających ze współczesnych zmian społecznych, gospodarczych i kulturowych

---

<sup>5</sup> Precyzyjna weryfikacja tezy postawionej we wstępie pracy wymagałaby szczegółowych badań socjologicznych, antropologicznych albo szerzej – etnograficznych.

<sup>6</sup> Art. 2 ustawy z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2000 r. Nr 88, poz. 985 z późn. zm.).

dla przyszłości funkcjonowania instytucji samorządu terytorialnego w Polsce, bez choćby ogólnego przybliżenia instytucji samorządu terytorialnego<sup>7</sup>.

Ustrojowy kształt samorządu terytorialnego w systemie organów władzy publicznej III Rzeczypospolitej determinowany jest m.in. przez zasady: pomocniczości (subsydiarności), decentralizacji, podziału władzy, samodzielności samorządu terytorialnego i unitaryzmu, zapisane w Konstytucji RP oraz Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego<sup>8</sup>.

Zaznaczyć należy, że zobrazowanie ustrojowej pozycji samorządu terytorialnego wymaga dokonania analizy wszystkich wymienionych wyżej zasad łącznie, traktując je jako układ skorelowany. W przeciwnym razie istnieje ryzyko uzyskania mylnego obrazu instytucji samorządu terytorialnego III RP i postrzeganie go np. jako autonomii terytorialnej. Pojęcie to zostanie omówione w dalszej części opracowania.

Pierwszą ze wspomnianych zasad jest, zawarta w Preambule do Konstytucji RP z 1997 r., zasada pomocniczości, której idea sięga starożytnej Grecji, zaś źródeł pisanych można szukać w Starym Testamencie, pismach św. Tomasza z Akwinu czy Wilhelma von Humboldta, i która została sformułowana i rozwinięta w XIX w. w nauce społecznej Kościoła katolickiego<sup>9</sup>. Natomiast w polskich rozwiązaniach ustrojowych podstawy aksjologicznej dla zasady pomocniczości można się doszukać w Konstytucji z 3 maja 1791 r. oraz Konstytucji marcowej z 1921 r. i kwietniowej z 1935 r.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Trudno jednoznacznie ująć terminologicznie samorząd terytorialny, problematyka ta zostanie więc ujęta ogólnie, z pewnymi uproszczeniami. Szerzej na temat trudności w konstruowaniu powszechnie akceptowanej definicji samorządu terytorialnego piszą m.in.: B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2006, s. 17; G. Herc, *Samorząd terytorialny – pojęcie, istota i podstawy prawne*, [w:] *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2007, s. 21; W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 17; I. Skrzydło-Niżnik, *Modele ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 273–286.

<sup>8</sup> Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r. Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm. [dalej EKSL].

<sup>9</sup> Zasadę pomocniczości należy traktować jako „wskazówkę” interpretacyjną, adresowaną do organów władzy publicznej zarówno w zakresie stanowienia, jak i stosowania prawa. Szerzej na ten temat zob.: M. Granat, *Zasada pomocniczości jako norma konstytucyjna. Czy wstęp do Konstytucji RP zobowiązuje?*, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009, s. 65 i nast.; Wyrok TK z 13 stycznia 2004 r., SK 10/03, OTK ZU 2004/1/2. W myśli Arystotelesa zob.: C. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości*, tłum. C. Porębski, Kraków 1995; eadem, *Zasada subsydiarności – założenia, historia, problemy współczesne*, [w:] *Subsydiarność*, red. D. Milczarek, Warszawa 1998, s. 29, 32–33; H. Klebes, *Subsydiarność w pracach Rady Europy i jej relacjach z Unią Europejską*, [w:] *ibidem*, s. 53; W. Kisiel, *Ustrój samorządu...*, s. 31–38; J. Reguński, *Nowy ustrój, nowe szanse, nowe procedury*, z. 1: *Podstawowe wartości i założenia reformy ustrojowej w Polsce*, Warszawa 1998, s. 5; J. Łukaszewski, *Czy koniec jedności Polski: samorząd w Polsce i w Europie – wczoraj i dziś*, „Rzeczpospolita”, 11 września 1998, s. 8; Z. Maciąg, *Kształtowanie zasad państwa demokratycznego i socjalnego w Niemczech (do 1949 r.)*, Białystok 1998; C. Strzeszewski, *Katolicka nauka społeczna*, Lublin 2003 (zob. m.in. omówienie encyklik: Leon XIII, *Rerum novarum*; Pius XI, *Quadragesimo anno*, Jan Paweł II, *Laborem exercens*).

<sup>10</sup> Zasada ta literalnie została bowiem zapisana dopiero w obecnie obowiązującej Konstytucji RP; M. Granat, *op. cit.*, s. 62 i nast.

Uogólniając, zasada ta wyraża postulat zlokalizowania ośrodka decyzyjnego jak najbliżej jednostki, gdyż to ona sama powinna, korzystając z naturalnie jej przypisanej wolności, kształtować swoją rzeczywistość<sup>11</sup>. Natomiast powinnością władz publicznych jest z jednej strony wspieranie działań jednostki w przypadkach, gdy ta nie jest w stanie samodzielnie realizować powierzonych jej zadań (aspekt pozytywny), a z drugiej powstrzymywanie się od czynności uniemożliwiających jednostce podejmowanie samodzielnego i aktywnego działania (aspekt negatywny). Stąd rola władzy publicznej ma charakter wtórny<sup>12</sup>. Jak zauważyła E. Popławska, zasada subsydiarności w relacjach między jednostką, społeczeństwem i państwem sprowadza się do następujących postulatów: „tyle wolności, ile można; tyle uspołecznienia, ile koniecznie trzeba; tyle społeczeństwa, ile można; tyle państwa, ile koniecznie trzeba”<sup>13</sup>. Zasada pomocniczości w odniesieniu do sposobu sprawowania władzy publicznej, w ujęciu polityczno-prawnym, wyrażona jest również w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego, gdzie w art. 4 ust. 3 zapisano<sup>14</sup>:

[...] generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „zasada ta [...] stanowi [...] konstytucyjną dyrektywę w określaniu zadań i kompetencji władz publicznych oraz w rozdzielaniu zadań pomiędzy nie w ogóle”<sup>15</sup>. Zatem sprowadza się ona do realizacji postulatu powierzenia jednostkom samorządu terytorialnego – przede wszystkim gminom – jak najszerszego zakresu uprawnień. Wykonywanie zadań jednostkom wyższego rządu (powiat, województwo), a następnie organom administracji rządowej, powinno być przekazywane dopiero wówczas, gdy gmina nie jest w stanie skutecznie ich wykonywać oraz gdy ich realizacja na wyższych

---

<sup>11</sup> W niniejszym opracowaniu nie jest konieczne szczegółowe opisanie ewolucji i sposobów postrzegania w literaturze przedmiotu idei subsydiarności. D. Milczarek zauważył ponadto, że „pomimo bogatego dorobku w dziedzinie dokumentów oraz literatury poświęconej temu zagadnieniu, nie istnieje jasna, jednolita i powszechnie akceptowana definicja subsydiarności”. D. Milczarek, *Subsydiarność – próba bilansu*, [w:] *Subsydiarność...*, s. 317; C. Millon-Delsol, *op. cit.*, s. 30–31; K. Prokop, *Podstawowe zasady ustrojowe*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. M. Grzybowski, Białystok 2009, s. 81–82.

<sup>12</sup> C. Millon-Delsol, *Zasada subsydiarności – założenia, historia, problemy współczesne*, [w:] *Subsydiarność...*, s. 30–31; M. Spieker, *Zasada pomocniczości: podstawy antropologiczne i konsekwencje polityczne*, „Społeczeństwo” 1995, nr 1, s. 35–37.

<sup>13</sup> E. Popławska, *Wpływ zasady subsydiarności na przemiany ustrojowe w Polsce*, [w:] *Subsydiarność...*, s. 139.

<sup>14</sup> D. Milczarek taki aspekt analizy zasady subsydiarności traktuje jako ujęcie polityczno-prawne. D. Milczarek, *op. cit.*, s. 317 i nast.

<sup>15</sup> Wyrok TK z 8 maja 2002 r., sygn. K 29/00, OTK ZU 2002/3A/30.

szczeblach jest efektywniejsza<sup>16</sup>. Z zasady pomocniczości rozpatrywanej w kontekście zasady samorządności (art. 17 ust. 2 Konstytucji) wynika również, że

[...] społeczność (samorząd) wyższego rzędu nie tylko nie powinna ograniczać zadań samorządów niższego rzędu, ale wręcz odwrotnie, powinien je wspierać i służyć im pomocą w realizacji przydzielonych im zadań publicznych<sup>17</sup>.

Z kolei zasada decentralizacji władzy publicznej, będąca ustrojową konkretyzacją „ogólniejszej zasady pomocniczości”, sprowadza się do realizacji postulatu o przekazywaniu części kompetencji władzy publicznej z poziomu centralnego na niższe, bliższe jednostkom<sup>18</sup>. TK zaznaczył, że

[...] decentralizacja [...] nie jest jednorazowym przedsięwzięciem organizacyjnym, lecz trwałą cechą kultury politycznej państwa zbudowanej na właściwych rozwiązaniach ustawowych, zgodnych z konstytucyjnymi zasadami ustroju Rzeczypospolitej.

Zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP, samorządowi terytorialnemu powierzone zostały nie tylko niektóre kompetencje władzy publicznej, ale ma on także wykonywać istotną część zadań publicznych, czy wręcz wszystkie zadania publiczne, które nie zostały „zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”<sup>19</sup>. Co również istotne – delegacja uprawnień powinna następować łącznie z przekazywaniem odpowiedzialności za ich realizację oraz środków finansowych na ich realizację. Stąd samorząd terytorialny posiada osobowość prawną (zarówno publiczno-prawną, jak i cywilno-prawną)<sup>20</sup>, wykonuje istotną część zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, został „wyposażony” w prawo własności i inne prawa majątkowe oraz ma zagwarantowany udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających mu zadań (tzw. zasada adekwatności udziału w dochodach<sup>21</sup>).

<sup>16</sup> Oczywiście mowa tu o jednostkach wyższego rzędu w ujęciu terytorialnym, a nie kompetencyjnym czy hierarchicznym, gdyż jednostki samorządu terytorialnego nie tworzą zhierarchizowanej struktury, tj. województwa nie sprawują nadzoru nad powiatami czy gminami, a powiaty nad gminami.

<sup>17</sup> Wyrok TK z 20 lutego 2002 r., sygn. K 39/00, OTK ZU 2002/1/4.

<sup>18</sup> Jak sama nazwa wskazuje, decentralizacja jest wtórnym procesem w odniesieniu do centralizacji, tj. najpierw państwo musiało zostać scentralizowane, żeby mogła nastąpić decentralizacja. Stąd w państwach, w których nie występował proces centralizacji władzy publicznej (np. Anglia, Szwecja) właściwszym jest mówienie o niecentralizacji, niż decentralizacji. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2006, s. 19; Wyrok TK z 7 grudnia 2005 r., sygn. Kp 3/05, OTK ZU 2005/11A/131. Należy również zwrócić uwagę na różny charakter normatywny zasady decentralizacji i zasady pomocniczości. Pierwsza z nich została ujęta w rozdziale I Konstytucji, w części dotyczącej zasad ustrojowych, natomiast zasadę pomocniczości zawarto jedynie w Preambule i przez to wątpliwe jest nadawanie jej samodzielnego, normatywnego charakteru. Wyrok TK z 13 stycznia 2004 r., SK 10/03.

<sup>19</sup> Art. 163 Konstytucji RP – jest to tzw. zasada domniemania kompetencji samorządu terytorialnego.

<sup>20</sup> Współcześnie nie ma już wątpliwości, tak jak w okresie II Rzeczypospolitej, czy nieodzownym elementem samorządu terytorialnego jest posiadanie przez niego osobowości prawnej. Zob. spór toczony pomiędzy T. Bigą a J. Panejką: T. Bigo, *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928; J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934.

<sup>21</sup> J. Stępień, *Samorząd terytorialny w konstytucyjnym ustroju państwa*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 621.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie zaznaczył wielokrotnie, że zasadę decentralizacji należy postrzegać w kontekście „zdolności wykonywania zadań publicznych” przez jednostki samorządu terytorialnego, jako stanowiącą „istotną wartość konstytucyjną,” gdyż w przeciwnym razie ta ustrojowa zasada „traci swoje znaczenie jako zasadnicza podstawa ustroju demokratycznego i zaczyna temu ustrojowi zagrażać”. W konsekwencji zasada decentralizacji „nie wyklucza koncentracji przekazanych samorządowi uprawnień na tym szczeblu zasadniczego podziału terytorialnego państwa, na którym zostanie zapewniona zdolność wykonywania zadań publicznych”<sup>22</sup>. Oznacza to, że zadania te nie zawsze muszą być realizowane na najniższym szczeblu, gdyż pod uwagę musi być jeszcze brana faktyczna możliwość ich wykonywania przez daną jednostkę samorządu terytorialnego.

Jak zauważa R. Krawczyk, zasada decentralizacji nie ma charakteru bezwzględnego i podlega ograniczeniom<sup>23</sup>. Po pierwsze, przez zasadę wyrażoną w art. 1 Konstytucji – „Rzeczypospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Zasada ta nakłada obowiązek zachowania odpowiedniej proporcji pomiędzy interesem danej społeczności lokalnej bądź regionalnej, a dobrem wszystkich obywateli. Po drugie, przez prawo do dobrej administracji wyrażone w art. 4 ust. 3 EKSL<sup>24</sup>.

Do tych ograniczeń można dodać postulat wyrównywania szans pomiędzy jednostkami – interes ogólnonarodowy nie zawsze musi być tożsamy z lokalnym. Wpływa to z zasady równości w ujęciu materialnym, rozpatrywanej w kontekście zasady sprawiedliwości społecznej, oraz z zasady unitaryzmu (o czym szerzej za chwilę).

Należałoby zatem stwierdzić, że w celu realizacji zasad pomocniczości oraz decentralizacji, konieczne jest istnienie społeczeństwa obywatelskiego. Ponadto analiza zasady pomocniczości w ujęciu polityczno-prawnym wraz z zasadą decentralizacji prowadzi do przeświadczenia, że wykonywanie postulatów płynących z tych zasad wymaga aktywności i skuteczności nie tylko samych jednostek (obywateli), ale również organów jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli.

Zasadę decentralizacji, rozumianą w ten sposób należy postrzegać w kontekście zasady podziału władzy w pionie, zgodnie, z którą władza publiczna przekazywana jest na niższe szczeble, jednak w zależności od charakteru państwa, nie zawsze podział będzie obejmował wszystkie sfery sprawowania władztwa. Dlatego też w Polsce, będącej państwem unitarnym (jednolitym), cedowane są przede

<sup>22</sup> Wyrok TK z 18 lutego 2003 r., sygn. K 24/02.

<sup>23</sup> R. Krawczyk, *Decentralizacja władzy publicznej*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 130–131.

<sup>24</sup> „Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności”. R. Krawczyk, *op. cit.*



wszystkim niektóre kompetencje władzy wykonawczej, a nie ustawodawczej<sup>25</sup> (charakterystyczne dla państwa federalnego) czy sądowniczej. Podkreślenia ponadto wymaga fakt, że w państwie jednolitym samorząd terytorialny postrzegany jest właśnie „jako podstawowa instytucja pionowego podziału władzy”<sup>26</sup>.

Kolejną zasadą kształtującą pozycję ustrojową samorządu terytorialnego, jest zasada jednolitości (unitaryzmu), która wskazuje na jednorodny charakter Rzeczypospolitej Polskiej, zarówno w zakresie struktury terytorialnej, systemu prawa, jak i struktury społeczno-politycznej<sup>27</sup>. Zatem zasada jednolitości wyznacza granicę zasady decentralizacji i pełni rolę swoistego hamulca przed przekształceniem samorządu terytorialnego w autonomię terytorialną. Jak zauważa G. Herc, zasada ta „przesądza o przynależności samorządu terytorialnego do administracji publicznej i wyklucza jego autonomię wobec państwa”. TK wskazał natomiast, że „samorząd nie istnieje sam dla siebie. Ma służyć lepszej realizacji praw jednostki, ale też stanowi istotną część władzy publicznej, a więc podlega ograniczeniom wynikającym z zasady jednolitości państwa”<sup>28</sup>. Co za tym idzie, w świetle przyjętych rozwiązań ustrojowych,

[...] jednostki samorządu terytorialnego nie posiadają żadnych atrybutów charakterystycznych dla państwa federalnego czy też państwa, w którym występują regiony autonomiczne. Przede wszystkim nie mają uprawnień władzy ustawodawczej, a podejmowane przez nie akty administracyjne, zarówno generalne, jak i indywidualne, muszą mieć umocowanie w Konstytucji i ustawach<sup>29</sup>.

Oczywiście samorząd terytorialny jest w dużej mierze niezależny zarówno organizacyjnie, jak i funkcjonalnie, co wynika już z samej jego istoty, jednakże nie można mu przypisywać suwerenności i przeciwstawiać państwu. W kontekście powyższych uwag niezasadne jest postrzeganie zasady unitaryzmu jako zagrożenia dla egzystencji samorządu terytorialnego<sup>30</sup>.

<sup>25</sup> W wyroku TK z 11 stycznia 2000 r., sygn. K 7/99, OTK ZU 2000/1/2, Trybunał stwierdził, że „w trójpodziale władz organy samorządu terytorialnego reprezentują postać władzy wykonawczej”. Zob. szerzej: L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998, s. 263–264; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 342–343. Wprawdzie jednostki samorządu terytorialnego posiadają kompetencje w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, zaliczanych do źródeł prawa o mocy powszechnie obowiązującej, to jednak akty tworzone są w granicach precyzyjnie wyznaczonych ustawowo, ponieważ w państwie unitarnym to parlament posiada monopol w zakresie tworzenia podstawowych, z punktu widzenia systemu źródeł prawa, aktów normatywnych.

<sup>26</sup> H. Izdebski, *op. cit.*, s. 17; J. Stępień, *op. cit.*, s. 627; Wyrok TK z 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02, OTK ZU 2003/6A/62.

<sup>27</sup> E. Zwierzchowski, *Państwo jednolite*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz...*, s. 339–340.

<sup>28</sup> R. Krawczyk, *op. cit.*, s. 129–131; Wyrok TK z 18 lutego 2003 r., sygn. K 24/02; G. Herc, *op. cit.*, s. 15; Wyrok TK z: 8 kwietnia 2009 r., sygn. K 37/06, oraz z 12 maja 2009 r., sygn. S 3/09.

<sup>29</sup> J. Tarno, *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce*, red. J. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, Warszawa 2004, s. 36.

<sup>30</sup> Takie obawy pojawiały się podczas prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nad tekstem obowiązującej Konstytucji. Zob.: P. Winczorek, *Zasada subsydiarności w dyskusjach ustrojowych w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, [w:] *Subsidiarność...*, s. 135.

Z zasady jednolitości również pośrednio wynika, że samorząd terytorialny, pomimo przekazania mu istotnej części zadań publicznych w wyniku procesu decentralizacji władzy, nie jest organem całkowicie niezależnym od państwa, gdyż jego zadania mają państwowy charakter i co za tym idzie, musi on podlegać nadzorowi państwowemu<sup>31</sup>. Instytucja nadzoru nad samorządem terytorialnym stanowi też „jedną z najistotniejszych gwarancji wykonywania przez samorząd terytorialny zadań publicznych w ramach i na podstawie przepisów prawa”<sup>32</sup>. Co więcej, to nadzór determinuje rzeczywistą pozycję ustrojową samorządu, a jak zauważył J. Stępień, określa „prawdziwy kształt decentralizacji, jej kierunek i zakres”. Zatem, aby ustrojowy kształt samorządu terytorialnego nie uległ erozji, czyli silna pozycja ustrojowa samorządu nie została zachwiana, a jednocześnie jego działania były zgodne z prawem, realizując w ten sposób elementarną zasadę ustrojową – zasadę państwa prawnego, konieczne jest spełnienie kilku, płynących już z postanowień samej Konstytucji, postulatów określających sposób sprawowania nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego<sup>33</sup>. Po pierwsze, zakres, kryteria, środki i tryb sprawowania nadzoru są zastrzeżone do wyłącznej regulacji w materii ustawowej i nie chodzi tu o konkretną, jedną ustawę, lecz o ustawę *in abstracto*. Po drugie, nadzorem musi zostać objęta cała działalność jednostek samorządu terytorialnego. Po trzecie, z uwagi na to, że jednostki samorządu terytorialnego realizują powierzone im zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych, to „nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego jest tożsamy z nadzorem nad działalnością tych organów”. Po czwarte, przedmiotem nadzoru może być nie tylko akt (uchwała lub zarządzenie) wydany przez dany organ jednostki samorządu terytorialnego, ale również „bezczytność prawotwórcza (tego) organu (zaniechanie uchwałodawcze)”<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> Z. Niewiadomski, *Polski samorząd terytorialny w świetle standardów europejskich*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 11/23, s. 26; Uchwała TK z 27 września 1994 r., sygn. W 10/93, OTK ZU 1994/46. Już sama konieczność sprawowania nadzoru nad samorządem terytorialnym wynika z zasady państwa prawa. Ponadto należy rozróżnić kontrolę instancyjną i sądową decyzji indywidualnych wydawanych w zakresie administracji publicznej, od nadzoru sprawowanego nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego. Szerzej na temat nadzoru nad samorządem terytorialnym zob.: B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993; idem, *Ewolucja nadzoru nad samorządem terytorialnym – wnioski „de lege ferenda”*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 117–140; *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, red. W. Kisiel, Warszawa 2006, s. 307–374.

<sup>32</sup> Podobnie należy zauważyć, że przedstawienie problematyki dotyczącej zakresu nadzoru sprawowanego nad jednostkami samorządu terytorialnego będzie miało charakter ogólny, uproszczony i ograniczy się jedynie do omówienia zagadnień najistotniejszych z punktu widzenia niniejszego opracowania. Uchwała TK z 27 września 1994 r., sygn. W 10/93.

<sup>33</sup> Postulaty te zostały wyrażone w Uchwale TK z 27 września 1994 r., sygn. W 10/93, która pomimo utraty mocy obowiązującej w momencie wejścia w życie Konstytucji RP z 1997 r., zawiera uwagi nadal aktualne. J. Stępień, *op. cit.*, s. 661. Opisujący poniżej kształt nadzoru nad samorządem terytorialnym nie będzie traktował o nadzorze administracyjnym, sprawowanym w odniesieniu do decyzji indywidualnych wydawanych przez organy samorządu terytorialnego w sprawach z zakresu administracji publicznej. W. Kisiel, *op. cit.*, s. 310.

<sup>34</sup> Wyrok TK z 7 grudnia 2005 r., sygn. Kp 3/05; Uchwała TK z 27 września 1994 r., sygn. W 10/93; Wyrok TK z 7 grudnia 2005 r., sygn. Kp 3/05.

Konstytucyjnymi organami sprawującymi nadzór nad samorządem terytorialnym są: prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w sprawach finansowych – regionalne izby obrachunkowe. Co za tym idzie, nadzór ten nie jest sprawowany przez organy samorządowe, ale przez organy administracji rządowej lub inne organy specjalnie powołane w tym celu (RIO<sup>35</sup>). Jednocześnie nadzór ten odbywa się w granicach precyzyjnie wyznaczonych przepisami prawa i w oparciu o kryterium legalności, w ramach którego działalność samorządu terytorialnego podlega ocenie pod względem zgodności ze wszystkimi źródłami prawa o mocy powszechnie obowiązującej wraz z uwzględnieniem hierarchiczności tych aktów<sup>36</sup>. Natomiast w ramach środków nadzoru należy przede wszystkim zwrócić uwagę na te, które są najbardziej dotkliwe dla jednostek samorządu terytorialnego:

- kompetencje Sejmu, do rozwiązania organu stanowiącego samorządu terytorialnego (rady gminy, powiatu, sejmiku województwa), jeżeli organ ten rażąco narusza Konstytucję RP lub ustawę, przy czym działanie takie Sejm może podjąć jedynie na wniosek prezesa RM<sup>37</sup>,
- kompetencje prezesa RM do odwołania organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego (wójta, burmistrza, prezydenta miasta, zarządu powiatu, zarządu województwa), jeżeli dopuszcza się on powtarzającego się naruszania Konstytucji RP lub ustaw. Poprzedzone być musi wezwaniem wojewody do „zaprzestania takiego działania,” ponadto skorzystanie z tej kompetencji przez premiera wymaga wniosku wojewody, następnie prezes Rady Ministrów w przypadku: 1) odwołania organu gminy, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która do czasu wyboru wójta będzie pełniła jego funkcję, 2) rozwiązania zarządu powiatu/województwa, samodzielnie wyznacza osobę pełniącą funkcję zarządu<sup>38</sup>,
- kompetencje prezesa RM do zawieszenia organu gminy/powiatu/samorządu województwa i ustanowienia zarządu komisarycznego na okres do dwóch lat, nie dłużej jednak niż do wyboru rady oraz wójta na kolejną kadencję zarządu/powiatu/sejmiku województwa przez radę/sejmik kolejnej kadencji, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicz-

---

<sup>35</sup> Takie rozwiązanie było na przykład stosowane w okresie międzywojennym na mocy rozporządzenia z mocą ustawy Prezydenta RP z 24 października 1934 r. o Związku Rewizyjnym Samorządu Terytorialnego (Dz.U. z 1934 r. Nr 94, poz. 847). Zob. szerzej: W. Kisiel, *op. cit.*, s. 326; na temat RIO szerzej: J. Storczyński, *Nadzór regionalnej izby obrachunkowej nad samorządem terytorialnym*, Bydgoszcz–Chorzów 2006.

<sup>36</sup> E. Komorowski, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, [w:] *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce...*, s. 239.

<sup>37</sup> Art. 96 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.); art. 83 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.); art. 84 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.), z zastrzeżeniem, że w przypadku powiatu i województwa, gdzie organy wykonawcze powoływane są przez organ stanowiący, a nie w drodze bezpośrednich wyborów, rozwiązanie organu stanowiącego skutkuje rozwiązaniem wszystkich organów danej jednostki samorządu terytorialnego.

<sup>38</sup> Art. 96 ust. 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym; art. 83 ust. 2 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym; art. 84 ust. 2 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

nej, w przypadku nierokującym szybkiej poprawy i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez te organy<sup>39</sup>.

Pierwszy przypadek nie wywołuje kontrowersji, gdyż kompetencja ta została przydzielona organowi władzy ustawodawczej – Sejmowi, którego członkowie (posłowie) są przedstawicielami suwerena (narodu), a ponadto z kompetencji tej niższa izba parlamentu może skorzystać jedynie wówczas, gdy z odpowiednią inicjatywą wystąpi premier (jest to kompetencja łączona). Podkreślenia również wymaga to, że jedyną przesłanką do podjęcia takiej decyzji jest rażące naruszenie aktów normotwórczych o najwyższej mocy – Konstytucji RP lub ustaw.

Nieco odmiennie rysuje się sytuacja w drugim i trzecim przypadku. Tu uprawnienia nadzorcze przysługują już wyłącznie organom administracji rządowej (województwie, premierowi i ministrowi ds. administracji publicznej). Co więcej, kompetencje te nie wynikają bezpośrednio z przepisów Konstytucji RP. W trzecim przypadku kryterium przedmiotowe warunkujące skorzystanie z tego uprawnienia jest do końca precyzyjne. I wreszcie, co chyba najbardziej kontrowersyjne, w przypadku odwołania wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, należy pamiętać, że organy te pochodzą z bezpośrednich wyborów. Jednakże działania organów administracji rządowej (drugi i trzeci przypadek) podlegają kontroli sądowej sprawowanej przez sądy administracyjne pod względem zgodności z prawem<sup>40</sup>.

Określony przez ustrojodawcę sposób zorganizowania nadzoru w pełni odpowiada standardom zapisanym w art. 8 EKSL, a ponadto, w myśl art. 165 ust. 2 Konstytucji PR, nie narusza istoty samodzielności samorządu terytorialnego, która podlega sądowej ochronie. Jak zauważa TK,

[...] jednostki samorządu terytorialnego [...] wykonując zadania publiczne uczestniczą, w zakresie określonym przez ustawodawcę, w sprawowaniu władzy państwowej, ale czynią to na szczególnych zasadach, z których najważniejsze znaczenie ma zasada prawem przyznanej i prawem chronionej samodzielności<sup>41</sup>.

Co więcej, Trybunał podkreślił, że samodzielność samorządu terytorialnego jako odrębnego podmiotu publicznego, stanowi jego istotę i w związku z tym nie może być zniesiona, a co najwyżej ograniczona w sposób ustawowo określony<sup>42</sup>. W orzecznictwie TK odnosił się również do samej konstytucyjnej zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, wskazując, że:

[...] jednostki samorządu terytorialnego mają określony zakres zadań własnych związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców oraz zadań zleconych określonych przez usta-

<sup>39</sup> Art. 97 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym; art. 84 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym; art. 85 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

<sup>40</sup> Art. 98 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym; art. 85 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym; art. 86 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

<sup>41</sup> Uchwała TK z 27 września 1994 r., sygn. W 10/93.

<sup>42</sup> Wyrok z 4 maja 1998 r., sygn. K 38/97, OTK ZU 1998/3/31.

wy; jednostki samorządu terytorialnego samodzielnie realizują swoje zadania, wyrażając wolę mieszkańców; ingerencja organów władzy wykonawczej w realizację tych zadań powinna zostać ograniczona do procedur nadzorczych opartych na kryterium legalności; jest ona dopuszczalna tylko w wypadkach określonych w ustawach; ingerencja prawodawcza w sferę samodzielności samorządu terytorialnego wymaga zachowania formy ustawowej oraz poszanowania zasady zupełności regulacji ustawowych; wszelka ingerencja w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego musi być zgodna z zasadą proporcjonalności; prawa i interesy jednostek samorządu terytorialnego podlegają ochronie sądowej<sup>43</sup>.

Realizacja zadania sądowej ochrony samodzielności samorządu terytorialnego została przede wszystkim zlecona sądom administracyjnym, a dopiero w dalszej kolejności sądom powszechnym. Ponadto bardzo istotną rolę w tym zakresie pełni sam Trybunał Konstytucyjny, wykonując swoją podstawową funkcję, jaką jest kontrola konstytucyjności i legalności stanowionego prawa. W przypadku naruszenia ustrojowych granic samodzielności samorządu terytorialnego przez ustawodawcę, podstawowe środki sądowej ochrony samodzielności samorządu terytorialnego służące zainicjowaniu postępowania przed sądem administracyjnym lub powszechnym z uwagi na związanie sędziów tychże sądów granicami ustaw zwykłych, stają się bezskuteczne, ponieważ jedynym organem posiadającym kompetencje w zakresie dokonywania kontroli konstytucyjności materii ustawowej jest właśnie Trybunał Konstytucyjny.

Dodatkową gwarancją samodzielności samorządu terytorialnego jest przyznanie mu (jego organom stanowiącym) legitymacji szczególnej do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (wystąpienia z wnioskiem). Jednocześnie należy zaznaczyć, że jednostkom samorządu terytorialnego nie przysługuje prawo do wystąpienia ze skargą konstytucyjną<sup>44</sup>.

Jednym z ostatnich i zarazem kluczowych elementów wymagających bliższego omówienia przy dokonywaniu określania pozycji ustrojowej samorządu terytorialnego, a jednocześnie weryfikacji tezy pomocniczej, jest odniesienie się do pojęcia samej wspólnoty samorządowej.

Po pierwsze należy zaznaczyć, że pojęcie to jest pojęciem prawnym występującym nie tylko w Konstytucji RP, ale również w wielu innych aktach normatywnych (np. w ustawach o samorządzie gminnym czy powiatowym). Pomimo tego, jego samo znaczenie budzi sporo kontrowersji wśród przedstawicieli doktryny. Niekiedy wręcz podnosi się, że jest to termin pusty i niemający żadnego znaczenia prawnego<sup>45</sup>. Wydaje się jednak, że racjonalny prawodawca nie zamieszczałby i wielokrotnie powtarzał w różnych aktach normatywnych

<sup>43</sup> Wyrok TK z 12 marca 2007 r., sygn. K 54/05, OTK ZU 2007/3A/25.

<sup>44</sup> Art. 191 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 191 ust. 2 Konstytucji RP; Postanowienie TK z 11 grudnia 2002 r., sygn. Ts 116/02, OTK ZU 2003/2B/104; Postanowienie TK z 23 lutego 2005 r., sygn. Ts 35/04, OTK ZU 2005/1B/26; Postanowienie TK z 3 października 2005 r., sygn. Ts 148/05, OTK ZU 2006/1B/70. Odmienny pogląd w tym zakresie prezentuje J. Jagoda, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011, s. 351; W. Kisiel, *op. cit.*, s. 386–387.

<sup>45</sup> J. Boć, M. Miemiec [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Warszawa 2004, s. 197–198.

nieznaczącego terminu<sup>46</sup>. W ujęciu socjologicznym przez wspólnotę należy rozumieć

[...] typ grupy (zbiorowości) społecznej, o silnej więzi społecznej, której podstawą są nie tyle świadomie wytknięte cele, ile czynniki emocjonalne, mające źródło w tradycji, obyczaju, wyznawanych wartościach, poczuciu obowiązku wobec grupy itp.

Natomiast w potocznym rozumieniu przez wspólnotę rozumie się grupę osób związanych wspólnym pochodzeniem, wspólną kulturą lub wspólnymi interesami, wspólną własnością, ponadto odznaczanie się wspólnymi cechami, wspólnym posiadaniem lub przeżywaniem czegoś<sup>47</sup>.

Poszukując znaczenia powyższego terminu należy przede wszystkim dokonać dokładnej analizy treści postanowień Konstytucji RP. Już samo literalne brzmienie, jak wskazano powyżej, przepisów ustawy zasadniczej wskazuje na istnienie więzi pomiędzy członkami wspólnoty samorządowej jako jej nieodzownego elementu.

Prawo stanowi również, że ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego tworzy wspólnotę samorządową, która to została upodmiotowiona – stanowi osobę prawną typu korporacyjnego – i wraz z odpowiednim terytorium stanowi samorząd terytorialny<sup>48</sup>. Członkami wspólnoty samorządowej, będącymi substratem osobowym tej osoby prawnej, są osoby zamieszkujące na terenie danej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego, to znaczy przebywające tam z zamiarem stałego pobytu (art. 25 kc), „niezależnie od warunku zameldowania czy nawet posiadania obywatelstwa” polskiego.

Członkostwo w tej wspólnocie następuje z mocy prawa, ma charakter obligatoryjny<sup>49</sup>. Przy czym nie wszyscy członkowie wspólnoty będą posiadali prawo do udziału w bezpośrednim (w referendum lokalnym) i pośrednim (w wyborach) sposobie sprawowania władzy w danej jednostce samorządu terytorialnego<sup>50</sup>. Zasada powszechności wyborów została skonkretyzowana w Kodeksie wyborczym, który określa krąg osób posiadających prawo wyborcze<sup>51</sup>. Warto odnotowania jest fakt, że oprócz obywateli polskich spełniających odpowiednie wymogi, ustawowe czynne i bierne prawo wyborcze zostało przyznane również

---

<sup>46</sup> Należy w tym zgodzić się z poglądami W. Kisiela, *Konstytucyjna „wspólnota samorządowa” (założenia i wątpliwości)*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005, s. 43 i nast.

<sup>47</sup> W. Kisiel, *op. cit.*; *Nowa encyklopedia powszechna PWN*, t. 6, Warszawa 1998, s. 904; *Słownik języka polskiego PWN*, sjp.pwn.pl/szukaj/wsp%C3%B3lnota [01.06.2012].

<sup>48</sup> E. Zieliński, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004, s. 25.

<sup>49</sup> Wyrok TK z 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, OTK ZU 2005/5A/49.

<sup>50</sup> „W referendum mają prawo brać udział osoby stale zamieszkujące na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, posiadające czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego tej jednostki”, art. 3 ustawy z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym.

<sup>51</sup> Ustawa z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.

obywatelom innych państw członkowskich Unii Europejskiej<sup>52</sup>. W tym miejscu powstaje pytanie, czy cudzoziemcy niebędący obywatelami jednego z państw członkowskich UE, zamieszkujący przez odpowiednio długi czas na terenie jednej z jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, oczywiście w sposób legalny, stanowiący członków tej wspólnoty samorządowej, nie powinni zostać włączeni w proces sprawowania władzy w tej jednostce w postaci referendum albo już w samych wyborach?<sup>53</sup> Trzeba również podkreślić, na co wskazał J. Stępień, że w postanowieniach ustawy zasadniczej mowa o wspólnocie

[...] w znaczeniu społecznym, kulturowym, ekonomicznym, również politycznym, a nie tylko o pewnym zbiorze mieszkańców związanych z terytorium wyznaczonym przez podstawowy podział administracyjny kraju<sup>54</sup>.

Co więcej, podział ten zgodnie z dyspozycją ustrojodawcy uwzględniać ma więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe. Jak już zaznaczono, ogół mieszkańców jednostek tego podziału (zasadniczego podziału terytorialnego) stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. W związku z powyższym ustrojodawca pośrednio wskazuje na znaczenie istniejących pomiędzy członkami wspólnoty więzi społecznych, gospodarczych lub kulturowych. W przypadku, gdyby więzi te nie stanowiły tak istotnego elementu, to wówczas racjonalny prawodawca pominąłby je i ograniczył się do stwierdzenia, że zasadniczy podział terytorialny dokonywany ma być jedynie z punktu widzenia „zdolności wykonywania zadań publicznych”. Nie można zakładać, że ustrojodawca zamieścił te treści przypadkowo. Takiego założenia nie da się obronić w kontekście dyrektyw płynących z kluczowej dla ustroju III RP zasady państwa prawnego i będącej jednym z jej elementów zasady prawidłowej (poprawnej) legislacji<sup>55</sup>.

Zarówno brzmienie literalne pojęcia wspólnoty, jak i nasuwające się w wyniku powyższej analizy uwagi prowadzą do konkluzji, że istnienie więzi pomiędzy członkami danej wspólnoty samorządowej stanowi jej nieodzowny element, a więc osłabienie czy wręcz utrata tych więzi może powodować poważne zagrożenie dla sprawnego funkcjonowania samego samorządu terytorialnego. Zatem teza pomocnicza postawiona na wstępie pracy zostaje jednoznacznie potwierdzona – dla istnienia i skutecznego funkcjonowania samorządu terytorialnego konieczne jest występowanie więzi społecznych, kulturowych i gospodarczych pomiędzy członkami wspólnoty samorządowej.

---

<sup>52</sup> Szczegółowo zakres czynnego prawa wyborczego reguluje art. 10, a prawa biernego – art. 11 Kodeksu wyborczego.

<sup>53</sup> Definicja tego pojęcia została zawarta w ustawie z 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach, Dz.U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573. Szerzej zob.: M. Rulka, *Prawa wyborcze nieobywateli w wyborach lokalnych*, [w:] *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2010, s. 125–142.

<sup>54</sup> J. Stępień, *op. cit.*, s. 632.

<sup>55</sup> Wyrok TK z 14 lipca 2010 r., sygn. Kp 9/09, OTK ZU 2010/6A/59.

Na zakończenie doprecyzowania wymaga jeszcze określenie zakresu relacji pomiędzy formami organizacji państwa w postaci autonomii terytorialnej i samorządu terytorialnego. Z reguły w literaturze przedmiotu podkreśla się, że pojęcia „autonomia” i „samorząd” często bywają traktowane jako synonimy. Jednakże próbując wyznaczyć granicę między nimi, podstawowym kryterium będzie zakres samodzielności, który w przypadku autonomii jest większy<sup>56</sup>. Pojęcie samorządu terytorialnego zostało już wyżej przedstawione, natomiast w ujęciu literalnym przez autonomię terytorialną należy rozumieć przyznanie części terytorium państwa (np. regionowi) odrębnych cech ustrojowych, prawa do powoływania organów lokalnych wyposażonych w samodzielną władzę ustawodawczą, wykonawczą – włącznie z kompetencją do wydawania rozporządzeń i innych aktów normatywnych o charakterze wykonawczym, a także w niezależną lokalną władzę sądowniczą rozstrzygającą sprawy miejscowe. K. Skotnicki wskazał, że

[...] autonomia jest to forma ustroju państwowego, zagwarantowanego w aktach prawnych władzy centralnej i oznacza, że terytorium bądź terytoria wyróżniające się od pozostałych części państwa przynajmniej jedną cechą specyficzną i z uwagi na nią, posiadają ustanowiony przez tę władzę zakres praw szerszych od tego, którym władają jednostki administracyjno-terytorialnego podziału państwa<sup>57</sup>.

Zatem uogólniając można stwierdzić, że podstawy do wyznaczania granicy pomiędzy autonomią terytorialną a samorządem terytorialnym należy doszukiwać się w zasadach decentralizacji i podziału władzy. Jeżeli w ramach podziału władzy w pionie następuje jednoczesna decentralizacja władzy wykonawczej i ustawodawczej, to bardziej uzasadnione jest posługiwanie się pojęciem autonomii, czy wręcz autonomii terytorialnej. Według J. Jagody, „autonomia obejmuje nie tylko sferę administrowania, ale i ustawodawstwo. Jest zatem terminem szerszym od samorządu”<sup>58</sup>. Natomiast jeśli decentralizacja władzy następuje jedynie lub przede wszystkim w obrębie władzy wykonawczej, to można wówczas mówić o samorządzie terytorialnym. Oczywiście w ramach procesu decentralizacji władzy publicznej samorząd terytorialny może zostać wyposażony w pewne kompetencje prawodawcze, ale zawsze odbywać się to będzie w granicach i na zasadach wyznaczonych przepisami prawa stanowionymi przez ustawodawcę. Co za tym idzie, swobodę prawotwórczą samorządu, z reguły bardzo ograniczoną, precyzyjnie wyznacza ustawodawca na szczeblu centralnym, który posiada monopol w zakresie stanowienia ustaw.

Zatem analiza zakresu pomiędzy dwoma pojęciami w kontekście weryfikacji postawionej na wstępie tezy pomocniczej prowadzi do wniosku, że w przypadku autonomii terytorialnej, autonomicznych regionów, szczególnego znaczenia zyskuje postulat występowania społeczeństwa obywatelskiego, po-

<sup>56</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, s. 28–30; J. Jagoda, *op. cit.*, s. 37–40.

<sup>57</sup> K. Skotnicki, *Pojęcie autonomii w teorii prawa państwowego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1986, t. 36, s. 86.

<sup>58</sup> J. Jagoda, *op. cit.*, s. 40; K. Skotnicki, *op. cit.*, s. 83 i nast.



nieważ większy zakres uprawnień, swobody danego obszaru, regionu pociąga jednocześnie za sobą powierzenie większej liczby zadań i obowiązków organom sprawującym władzę publiczną na tym terytorium. Jednocześnie wydaje się, że w przypadku autonomii terytorialnej w sposób naturalny istnieje dużo większa więź pomiędzy jej członkami niż w przypadku samorządu terytorialnego.

Reasumując, przyjęta w rozwiązaniach ustrojowych koncepcja samorządu terytorialnego jako osoby prawnej typu korporacyjnego, tworzonej przez ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa, stanowiących z mocy prawa wspólnotę samorządową zakłada, że samorząd ten nie tylko uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, ale też w efekcie procesu decentralizacji władzy publicznej (podziału tej władzy w pionie) stanowiącej konkretyzację zasady pomocniczości, wykonuje istotną część zadań publicznych<sup>59</sup>. Członkostwo we wspólnocie samorządowej ma charakter obligatoryjny, jednakże ustawodawca decydując o przynależności mieszkańców danego terytorium do określonej wspólnoty, winien uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe występujące pomiędzy tymi mieszkańcami. Więzy te wydają się niezwykle istotne dla sprawnego funkcjonowania wspólnoty samorządowej, co udowodniono wyżej. Jak już wskazano na początku niniejszej pracy, trudno wymagać od jednostki zaangażowania na rzecz wspólnoty, jeśli nie jest z nią w żaden sposób związana.

Samorząd terytorialny w doktrynie nauk społecznych postrzegany jest jako podstawowa forma organizacji obywatelskiej<sup>60</sup>. Już sama idea samorządu terytorialnego sprowadza się do realizacji postulatu samodzielnego zawiadywania sprawami istotnymi dla społeczności lokalnej przez tę właśnie społeczność. Co więcej, w doktrynie podnosi się, że

[...] samorząd terytorialny stanowi jedną z najistotniejszych form aktywności mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego. Immanentną cechą samorządu jest udział danej społeczności w załatwianiu własnych spraw<sup>61</sup>.

Zatem należy zaznaczyć, co również wynika z powyższej analizy, że idee subsydiarności znaleźć mogą realizacje w samorządzie terytorialnym postrzeganym jako formie decentralizacji władzy publicznej, jedynie w przypadku występowania społeczeństwa obywatelskiego, zdolnego do samodzielnego zawiadywania swoimi sprawami<sup>62</sup>. W przeciwnym razie samorząd terytorialny jako formuła

<sup>59</sup> Samorząd terytorialny jako osobę prawną typu korporacyjnego tworzy wspólnota samorządowa wraz z odpowiednim terytorium. E. Zieliński, *op. cit.*, s. 25.

<sup>60</sup> P. Buczkowski, *Społeczeństwo obywatelskie i zasada subsydiarności a samorząd terytorialny w Polsce*, [w:] *Subsydiarność...*, s. 139.

<sup>61</sup> K. Bandarzewski, *Wszczęcie procedury referendum lokalnego i ocena wniosku w sprawie referendum*, [w:] *Wybory i referenda lokalne...*, s. 171.

<sup>62</sup> W literaturze przedmiotu podkreśla się, że zasada subsydiarności realizuje się w koncepcji „społeczeństwa obywatelskiego”. D. Milczarek, *Subsydiarność – próba bilansu*, [w:] *Subsydiarność...*, s. 322; P. Winczorek, *op. cit.*, s. 132–135. Należy również przyjąć za P. Sarneckim, że „niekwestionowany jest pogląd, iż funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego musi wyrażać się również w obywatelskim zaangażowaniu

realizacji zadań publicznych wydaje się konstrukcją nieskuteczną i oktrojowaną, a co za tym idzie, powstaje kontrowersyjne pytanie, czy naturalną konsekwencją takiego stanu nie stanie się powrót do idei centralizacji władzy publicznej i ewentualnie jej dekoncentracji, a nie decentralizacji? Stąd sytuacja, w której we wspólnocie samorządowej (lokalnej czy regionalnej) dochodzi do zaniku więzi pomiędzy jej członkami może mieć również przełożenie na osłabienie aktywności członków społeczności lokalnej i zanikanie społeczeństwa obywatelskiego, a to z kolei może powodować destrukcję instytucji samorządu terytorialnego, będącego jedną z podstawowych form organizacji obywatelskiej<sup>63</sup>. W zaniku więzi pomiędzy członkami wspólnoty samorządowej należy doszukiwać się znacznego zagrożenia dla przyszłości ustrojowego kształtu instytucji samorządu terytorialnego w Polsce.

Powyższe konkluzje pozytywnie weryfikują postawioną na wstępie pracy tezę pomocniczą i tym samym czynią zasadne poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o ustrojową przyszłość samorządu terytorialnego w Polsce w dobie zachodzących w erze ponowoczesnej zmian wywołanych procesem migracji i niżem demograficznym. Stąd kolejnym elementem pracy będzie analiza danych dotyczących frekwencji w poszczególnych wyborach przeprowadzanych od 1998 r. w Polsce (zob. tabele poniżej).

Tabela 3. Rodzaj wybieranego organu i frekwencja

| rok  | Prezydent RP |         | Sejm   | Senat  | Parlament Europejski | Wybory samorządowe ogółem <sup>b</sup> |  |
|------|--------------|---------|--------|--------|----------------------|--|--|
|      | I tura       | II tura |        |        |                      | Głosowanie                             | Głosowanie ponowne na wójtów, burmistrzów, prezydentów miast |
| 1998 |              |         |        |        |                      | ≈46,00% <sup>c</sup>                   | –  |
| 2000 | 61,12%       | –       |        |        |                      |  |  |
| 2001 |              |         | 46,29% | 46,28% |                      |  |  |
| 2002 |              |         |        |        |                      | 44,23% <sup>d</sup>                    | 35,02% <sup>e</sup>  |
| 2004 |              |         |        |        | 15,40%               |  |  |
| 2005 | 49,74%       | 50,99%  | 40,51% | 40,49% |                      |  |  |
| 2006 |              |         |        |        |                      | 39,56%                                 | 45,99%   |
| 2007 |              |         | 53,82% | 53,81% |                      |  |  |
| 2009 |              |         |        |        | 24,53% <sup>f</sup>  |  |  |
| 2010 | 54,92%       | 55,30%  |        |        |                      | 47,32%                                 | 35,31%   |
| 2011 |              |         | 48,92% | 48,92% |                      |  |  |

<sup>a</sup> Dane co do zasady uwzględniają wszystkie głosy oddane w wyborach, a nie tylko głosy ważne

<sup>b</sup> Dane uwzględniają jedynie głosy ważne

<sup>c</sup> W obwieszczeniu PKW z 23 października 1998 r. (Dz.U. z 1998 r. Nr 131, poz. 861) nie podano zbiorczo poziomu frekwencji w wyborach samorządowych – i tak w wyborach do rad gmin w gminach do 20 tys. mieszkańców, frekwencja wyniosła 49,51%; w wyborach do rad gmin w gminach

w sprawy lokalne”. P. Sarnecki, *Organizacja społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 606.

<sup>63</sup> P. Buczkowski, *op. cit.*, s. 139.

powyżej 20 tys. mieszkańców – 45,53%; w wyborach do rad miejskich w miastach na prawach powiatu – 39,84%; w wyborach do rad powiatów – 47,76%; w wyborach do sejmików województw – 45,35%

<sup>d</sup> Obwieszczenie PKW z 11 listopada 2002 r. w sprawie zbiorczych wyników wyborów do rad na obszarze kraju, przeprowadzonych 27 października 2002 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 187, poz. 1568)

<sup>e</sup> Obwieszczenie PKW z 8 listopada 2002 r. w sprawie wyników wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast przeprowadzonych na obszarze kraju 27 października 2002 r. oraz 10 listopada 2002 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 190, poz. 1593)

<sup>f</sup> Obwieszczenie PKW z 8 czerwca 2009 r. (Dz.U. 2009 r. Nr 88, poz. 729)

Źródło: GUS, *Mały rocznik statystyczny Polski*, Warszawa 2011; Państwowa Komisja Wyborcza, [www.pkw.gov.pl](http://www.pkw.gov.pl) [31.05.2012].

Tabela 4. Rodzaj wybieranego organu i frekwencja

| rok  | Wybory samorządowe ogółem |  | organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego |                               |               |                    | organy wykonawcze w gminie |         |               |         |                  |         |
|------|---------------------------|--|--|-------------------------------|---------------|--------------------|----------------------------|---------|---------------|---------|------------------|---------|
|      | Głosowanie                | Głosowanie ponowne na wójtów, burmistrzów, prezydentów miast | rady gmin  | rady miast na prawach powiatu | rady powiatów | sejmiki województw | wójtowie                   |         | burmistrzowie |         | prezydenci miast |         |
|      |                           |  |  |                               |               |                    | I tura                     | II tura | I tura        | II tura | I tura           | II tura |
| 1998 | ≈46,00% <sup>b</sup>      | –  | 48,0%  | 39,8%                         | 47,8%         | 45,4%              | –                          | –       | –             | –       | –                | –       |
| 2002 | 44,23% <sup>c</sup>       | 35,02% <sup>d</sup>  | 49,4%  | 34,2%                         | 49,4%         | 44,1%              | 53,5%                      | 49,0%   | 48,1%         | 37,9%   | 34,8%            | 29,2%   |
| 2006 | 39,56%                    | 45,99%   | 48,2%  | 41,6%                         | 48,0%         | 45,8%              | 50,6%                      | 49,2%   | 47,1%         | 39,7%   | 41,6%            | 36,7%   |
| 2010 | 47,32%                    | 35,31%   | 50,3%  | 41,6%                         | 50, %         | 47,3%              | 53,0%                      | 47,1%   | 49,0%         | 37,3%   | 41,9%            | 29,7%   |

<sup>a</sup> Frekwencja dotyczy wszystkich głosów oddanych, a nie tylko ważnych

<sup>b</sup> W obwieszczeniu PKW z 23 października 1998 r. (Dz.U. z 1998 r. Nr 131, poz. 861) nie podano zbiorczo poziomu frekwencji w wyborach samorządowych – i tak w wyborach do rad gmin w gminach do 20 tys. mieszkańców frekwencja wyniosła – 49,51%; w wyborach do rad gmin w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców – 45,53%; w wyborach do rad miejskich w miastach na prawach powiatu – 39,84%; w wyborach do rad powiatów – 47,76%; w wyborach do sejmików województw – 45,35%

<sup>c</sup> Obwieszczenie PKW z 11 listopada 2002 r. w sprawie zbiorczych wyników wyborów do rad na obszarze kraju, przeprowadzonych 27 października 2002 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 187, poz. 1568)

<sup>d</sup> Obwieszczenie PKW z 8 listopada 2002 r. w sprawie wyników wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast przeprowadzonych na obszarze kraju 27 października 2002 r. oraz 10 listopada 2002 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 190, poz. 1593)

Źródło: *ibidem*.

Zestawiając dane dotyczące frekwencji w wyborach prezydenckich, do parlamentu, Parlamentu Europejskiego i wyborach samorządowych, należy zauważyć, że niska frekwencja rzadko przekraczająca 50%, jest charakterystyczna

dla wyborów wszystkich organów przedstawicielskich<sup>64</sup>. Frekwencja w wyborach samorządowych jest zbliżona do frekwencji w wyborach do parlamentu, natomiast zauważalnie mniejsza niż w przypadku wyborów prezydenckich<sup>65</sup>.

Natomiast poddając analizie dane dotyczące samych wyborów samorządowych, można wskazać jedną prawidłowość – najniższym poziomem aktywności społeczności lokalnej charakteryzują się duże ośrodki miejskie. Najniższy poziom frekwencji w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, występuje w przypadku wyborów do rad miast na prawach powiatu, a w wyborach organu wykonawczego w gminie w przypadku wyborów prezydentów miast. Wnioski te można dodatkowo potwierdzić, dokonując zestawienia wszystkich dostępnych danych dotyczących frekwencji, zarówno na poziomie centralnym, jak i wyborów lokalnych – jest on najniższy, pomijając wybory do PE, w przypadku II tury wyborów prezydentów miast (rzadko przekracza 30%). Powyższe wyniki mogą wskazywać, że w dużych ośrodkach miejskich, o znacznej liczbie członków wspólnoty samorządowej, dużej ich różnorodności, ale również o dużym poziomie migracji tych członków, gdzie więzi społeczne pomiędzy nimi nie są dostatecznie silne, frekwencja jest najniższa, a zatem uprawdopodobniałoby to prawdziwość tezy<sup>66</sup>. Jednakże z uwagi na to, że powyższe konkluzje musiałyby być poparte dodatkowymi szczegółowymi badaniami wykraczającymi już poza warsztat prawniczy, np. socjologicznymi, a ponadto z uwagi na odmienne wnioski płynące z analizy wskaźnika frekwencji w wyborach na poziomie centralnym w odniesieniu do wyborów samorządowych, można jedynie stwierdzić, że nie można jednoznacznie ani potwierdzić, ani zaprzeczyć postawionej tezie.

Zatem analiza frekwencji wyborczej pomimo tego, że nie pozwoliła jednoznacznie zweryfikować postawionej na wstępie pracy tezy głównej, ukazała inny, niezwykle istotny problem – zanik społeczeństwa obywatelskiego, albo jego niedostateczne wykształcenie i rozwinięcie w III Rzeczypospolitej, ponieważ to właśnie poziom frekwencji jest podstawowym, choć niejedynym, miernikiem istnienia społeczeństwa obywatelskiego.

Jak już zaznaczono wyżej, analiza frekwencji w wyborach samorządowych nie może być traktowana jako w pełni miarodajny wskaźnik określający aktywność społeczności lokalnej, ponieważ wysokość frekwencji zależy od wielu czynników. Wydaje się, że skuteczniejsza przy weryfikacji postawionej na

<sup>64</sup> Pominięto tu uwarunkowania zatrważająco niskiej frekwencji w wyborach do Parlamentu Europejskiego, gdyż wykracza to poza przedmiot pracy.

<sup>65</sup> Co prawda zauważalna jest wyższa frekwencja w wyborach parlamentarnych z 2007 r., zwłaszcza w porównaniu z wyborami samorządowymi w 2006 r., jednak różnica ta nie jest spowodowana utratą więzi społecznych wspólnoty samorządowej i w wyniku tego zmniejszeniem zainteresowania społeczności lokalnych udziałem w procesie wyborczym, ale czynnikami *stricte* politycznymi (niezadowolenie ze sposobu sprawowania władzy przez dotychczasową większość parlamentarną), które zmobilizowały społeczeństwo do udziału w wyborach do Sejmu i Senatu.

<sup>66</sup> Duże ośrodki miejskie (np. Kraków, Wrocław, Poznań, Warszawa) są również ośrodkami akademickimi, przybywa więc do nich studiować spora liczba młodych, a potem podejmują pracę i pozostają na stałe.

wstępie tezy, może być analiza poziomu aktywności członków wspólnoty samorządowej w zakresie inicjowania, a następnie udziału w referendum lokalnym. Choć i w tym przypadku należy oczywiście uwzględnić, że różnego rodzaju czynniki, np. złożoność procedury referendalnej, mogą powodować zmniejszenie inicjatywności społeczności lokalnej. Wydaje się jednak, że rozwiązania przejęte przez polskiego ustawodawcę nie są na tyle złożone, aby prowadziły do znacznego obniżenia tej aktywności<sup>67</sup>. Nie odnosząc się szczegółowo do zakresu przedmiotowego instytucji referendum lokalnego należy stwierdzić, że zdecydowana większość przeprowadzanych w Polsce referendów lokalnych dotyczy odwołania organów jednostek samorządu terytorialnego – spośród około 600 referendów przeprowadzonych do 2010 r., ponad 500 dotyczyło tego właśnie zakresu, co stanowi około 85%<sup>68</sup>. Dlatego też kolejnym elementem niniejszej pracy będzie dokonanie analizy aktywności społecznej jedynie w ramach tego rodzaju referendum.

Tabela 5. Referenda przeprowadzane w Polsce w latach 1990–2010

| Kadencja  | Liczba referendów w sprawie odwołania rady <sup>a</sup> | Frekwencja <sup>b</sup> | Skuteczność |
|-----------|---|-------------------------|-------------|
| 1990–1994 | 48 (3) <sup>c</sup>                                     | 14,4%                   | 6,3%        |
| 1994–1998 | 103 (9)   | 16,4%                   | 8,7%        |
| 1998–2002 | 195 (25)  | 18,7%                   | 12,8%       |
| 2002–2006 | 92 (12)   | 19%                     | 13%         |
| 2006–2010 | 81 (14)   | 19%                     | 17%         |
| Razem     | 519 (63)  | –                       | 12%         |

<sup>a</sup> Dane dotyczące rady gmin, miast, powiatów

<sup>b</sup> Średnia frekwencja dla wszystkich referendów w danej kadencji

<sup>c</sup> W nawiasach podano liczbę ważnych referendów

Źródło: A. Piasecki, *op. cit.*, s. 143–155.

Bez względu na to, czy liczbę przeprowadzonych w III RP referendów potraktuje się jako dużą czy małą, jak na 20 lat funkcjonowania tej instytucji, należy stwierdzić, że skuteczność tego trybu odwoływania organów gminy jest stosunkowo mała, z powodu konieczności spełnienia wymogu odpowiedniego

<sup>67</sup> K. Bandarzewski, *op. cit.*, s. 171 i nast.

<sup>68</sup> B. Węglarz, *Referendum w sprawie odwołania organów jednostek samorządu terytorialnego czwartej kadencji (lata 2002–2006)*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 7–8, s. 53–54; M. Wiktor, *Frekwencja w referendum lokalnym*, [w:] *Relacje interpersonalne z perspektywy nauk administracyjnych*, red. P. Szreniawski, Lublin 2010, s. 295–298. W latach 2010–2012 liczba referendów nie uległa znacznemu zwiększeniu. Zob. szerzej: M. Cyrankiewicz, *Mieszkańcy najchętniej głosują nogami*, „Rzeczpospolita”, dodatek: Prawo, 6 marca 2012, [www.rp.pl/artukul/757888,833867-Mieszkanicy-gmin-najchetniej-glosuja-nogami.html](http://www.rp.pl/artukul/757888,833867-Mieszkanicy-gmin-najchetniej-glosuja-nogami.html) [31.05.2012]; A. Piasecki, *Referendum lokalne – wymiar normatywny i empiryczny*, [w:] *Wybory i referenda lokalne...*, s. 155; I. Walencik, *Referenda lokalne zbyt często są nieważne*, „Rzeczpospolita”, dodatek: Prawo, 20 listopada 2009, [www.rp.pl/artukul/394540.html](http://www.rp.pl/artukul/394540.html) [31.05.2012].

progu frekwencji. Jak ukazują powyższe dane, sukcesem kończy się, jedynie kilkanaście procent, od 6,3 do 17%, a średni poziom frekwencji waha się między 14–19%. Początkowo ustawodawca przewidywał, że próg frekwencji w tego typu referendum ma wynosić 30% uprawnionych do głosowania. Jednakże z uwagi na trudności w realizacji tego ograniczenia, uległ on modyfikacji – obowiązuje teraz wymóg trzech piątych liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu (zmiana weszła w życie 1 września 2006 r.)<sup>69</sup>. Jak pokazują powyższe dane, pomimo wprowadzonych ustawowych zmian, frekwencja nie uległa wyraźnemu zwiększeniu.

Należy zatem stwierdzić, że aktywność członków wspólnoty samorządowej, mierzona poziomem ich udziału w sprawowaniu władzy w formach demokracji bezpośredniej (frekwencja w tym procesie), również ukazuje brak zainteresowania społeczności lokalnych problematyką samej wspólnoty. Takie konkluzje wpisują się we wcześniejsze konstatacje dotyczące niewykształcenia się społeczeństwa obywatelskiego. Oczywiście błędne byłoby utożsamianie niskiego poziomu frekwencji zarówno w procesie wyborczym do organów jednostek samorządu terytorialnego, jak i referendum lokalnym jedynie z zanikaniem więzi między członkami wspólnoty samorządowej, jednak trudno nie zgodzić się ze stwierdzeniem, że utrata tych więzi również wpłynie negatywnie na aktywność społeczności lokalnej, zwłaszcza w połączeniu z zamieraniem czy niewykształceniem się społeczeństwa obywatelskiego.

Reasumując należy stwierdzić, że przeprowadzone badania nie potwierdziły postawionej tezy, ale też jednocześnie jej nie obaliły. Jednakże efektem przeprowadzonych badań jest pozytywna weryfikacja tezy pomocniczej dotyczącej występowania jako elementarnego składnika instytucji samorządu terytorialnego więzi łączących członków wspólnoty samorządowej, a ponadto został uwidoczniiony problem zaniku aktywności publicznej obywateli. Oczywiście jest on powszechnie znany, jednak, jak ukazuje analiza, jest poważnym niebezpieczeństwem również dla sprawnego funkcjonowania samorządu terytorialnego i w tym kontekście może być również traktowany jako zagrożenie dla funkcjonowania instytucji samorządu terytorialnego w Polsce<sup>70</sup>.

Stąd na zakończenie należy sformułować postulat, że zarówno organy władzy publicznej – organy administracji rządowej, jak i samorządu terytorialnego, nie powinny bagatelizować omawianej problematyki i bacznie obserwować przeobrażenia zachodzące w erze ponowoczesnej, jednocześnie niwelując ewentualne negatywne skutki tych procesów. Organy te powinny przede wszystkim ustawicznie podejmować działania, głównie o charakterze informacyjno-edukacyjnym, służące rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego. Wydaje się, że próby

<sup>69</sup> Art. 3 ustawy z 8 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2005 r. Nr 175, poz. 1457 z późn. zm.

<sup>70</sup> K. Skotnicki, *Możliwości wykorzystania alternatywnych sposobów głosowania podczas wyborów samorządowych*, [w:] *Wybory i referenda lokalne...*, s. 107.

przeciwdziałania malejącej frekwencji, np. przez wprowadzanie alternatywnych metod głosowania (przez pełnomocnika czy w trybie korespondencyjnym), mogą jedynie nieznacznie ograniczyć to zjawisko, gdyż są one działaniem doraźnym, które nie rozwiązuje meritum<sup>71</sup>. Analiza poziomu frekwencji w wyborach parlamentarnych z 2011 r. ukazuje, że w porównaniu do wyborów sprzed czterech lat, gdy ustawodawca jeszcze nie przewidywał innych metod głosowania, frekwencja nie tylko nie wzrosła, ale wręcz nieznacznie zmalała. Podobne wnioski można wyciągnąć na podstawie analizy doświadczeń brytyjskich, gdzie podczas badań nad wprowadzeniem alternatywnej metody głosowania w postaci głosowania przez internet wśród ludzi młodych, czyli potencjalnie największej grupy zainteresowanej tą metodą, nie przyniosło to zamierzonego efektu, czyli wzrostu poziomu frekwencji<sup>72</sup>. Zatem może rozwiązań tego problemu należałoby również szukać w przesłankach natury politycznej? A może to sami reprezentanci, mandatarjusze nie budują w sposób należyty odpowiednich więzi z wyborcami, zaskarbiając sobie ich zaufanie przez odpowiedzialne i należyte wykonywanie powierzonego mandatu? To pytanie pozostaje otwarte, należy je potraktować jako zaczątek nowych badań.

---

<sup>71</sup> *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu. Międzynarodowa konferencja naukowa, Rzeszów, 26–27 marca 2007 r.*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2007. Tryby te w wyborach do Sejmu i Senatu wprowadzono w art. 54–61, 61a–61j, 62–68 ustawy z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy. Należy zaznaczyć, że tryb głosowania przez pełnomocnika nie występował uprzednio w wyborach do Sejmu i Senatu, a jedynie w wyborach prezydenta RP i do Parlamentu Europejskiego (ustawa z 12 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o referendum ogólnokrajowym oraz ustawy Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, Dz.U. z 2009 r. Nr 2002, poz. 1547 oraz wyrok TK z 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, OTK ZU 2009/9A/138).

<sup>72</sup> K. Skotnicki, *op. cit.*, s. 123; K. W. Czaplicki, *Głosowanie elektroniczne (e-voting) – wybrane zagadnienia*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005, s. 39–41.