

Regiony w prawie i praktyce Polska – Ukraina

pod redakcją naukową
Krzysztofa Skotnickiego
i Katarzyny Wlazlak



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

Regiony
w prawie i praktyce
Polska – Ukraina



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

Regiony w prawie i praktyce Polska – Ukraina

pod redakcją naukową
Krzysztofa Skotnickiego
i Katarzyny Właźlak



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

ŁÓDŹ 2015

Krzysztof Skotnicki – Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Konstytucyjnego, 90-232 Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12

Katarzyna Wlazlak – Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji, 90-232 Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12

RECENZENT

Janusz Slugocki

REDAKTOR WYDAWNICTWA UŁ

Elżbieta Marciszewska-Kowalczyk

SKŁAD I ŁAMANIE

Oficyna Wydawnicza Edytor.org

Lidia Ciecierska

PROJEKT OKŁADKI

Stämpfli Polska Sp. z o.o.

Zdjęcie wykorzystane na okładce: © Shutterstock.com

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, Katedrę Prawa Konstytucyjnego UŁ, Katedrę Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji UŁ oraz Centrum Studiów Wyborczych UŁ

© Copyright by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2015

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
Wydanie I. W.07047.15.0.K

Ark. wyd. 8,0; ark. druk. 8,125

ISBN 978-83-7969-838-7
e-ISBN 978-83-7969-839-4

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
90-131 Łódź, ul. Lindleya 8
www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. (42) 665 58 63

Spis treści

Krzysztof Skotnicki, Katarzyna Właźlak, <i>Wprowadzenie</i>	7
Michał Kasiński, <i>Kształtowanie pozycji ustrojowej województwa jako regionu samorządowego</i>	11
Oksana W. Szczerbaniuk, <i>Decentralizacja władzy publicznej na Ukrainie – aspekt prawno-konstytucyjny</i>	37
Krzysztof Skotnicki, <i>Wybory organów samorządu województwa. Zagadnienia wybrane</i>	57
Maria Karcz-Kaczmarek, <i>Rozwój kultury jako zadanie samorządu województwa</i>	67
Katarzyna Właźlak, <i>Prawny model współpracy zagranicznej samorządu województwa</i>	83
Paulina Łazutka, <i>Specyfika prawna euroregionów ze szczególnym uwzględnieniem euroregionów polsko-ukraińskich</i>	101
Ryszard P. Krawczyk, <i>Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce – aktualne problemy</i>	117

Krzysztof Skotnicki*, Katarzyna Wlazlak**

Wprowadzenie

W dniach 21–22 października 2014 r. w Łodzi odbyła się Międzynarodowa konferencja naukowa *Europa Wschodnia w XXI wieku. Polska – Ukraina: partnerstwo regionów* zorganizowana przez Międzynarodowe Centrum Badań Wschodnioeuropejskich Uniwersytetu Łódzkiego we współpracy z Wydziałami UŁ: Studiów Międzynarodowych i Politologicznych, Ekonomiczno-Socjologicznym, Filologicznym, Prawa i Administracji oraz z Komisją Badań Integracji Europy – Polska Akademia Nauk Oddział w Łodzi.

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego był organizatorem samorządowo-prawnej sesji tematycznej *Regiony w prawie i praktyce*. Monografia, którą oddajemy do rąk Czytelników, jest efektem wygłoszonych na tej sesji referatów, jak również refleksji i przemyśleń zainspirowanych dyskusją, jaka odbyła się podczas konferencji. Prezentowana publikacja stanowi wyraz indywidualnych badań, poglądów i doświadczeń siedmiu autorów – teoretyków i praktyków samorządowych, którzy jednak dokładali także starań, aby odzwierciedlić dominujące w doktrynie stanowiska i wykładnię przepisów przyjętą w praktyce orzeczniczej.

Autorzy publikacji postawili sobie za cel dokonanie analizy i oceny reform prawa samorządu terytorialnego i kształtowania się pozycji ustrojowej regionów oraz praktyki ich funkcjonowania w Polsce i na Ukrainie, w tym w kontekście doświadczeń innych państw europejskich. Reaktywowanie samorządu terytorialnego na poziomie gminy (1990), a następnie rozbudowa jego struktur w powiecie i województwie (1998) stanowią jeden z najważniejszych elementów przemian ustrojowych w Polsce, które mogą być postrzegane także jako przejaw zbliżenia naszych konstrukcji prawnych do rozwiązań zachodnioeuropejskich. Ogromnej przy tym metamorfozie uległa pozycja i rola województwa, które z małego i niezdolnego do realizacji polityki własnego rozwoju przekształciło się w podmiot samodzielny – regionalną wspólnotę samorządową, wykonujący zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, za własne środki, zgodnie

* Prof. dr hab., Katedra Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Łódzkiego.

** Dr, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.

z ustawowo nadanymi kompetencjami. Województwo przestało pełnić funkcję agendy rządowej w terenie z sejmikiem województwa reprezentującym gminy wobec administracji rządowej i ma własne, pochodzące z wyborów organy, których działalność podlega nadzorowi sprawowanemu przez państwo z punktu widzenia legalności.

Na Ukrainie nie ma wprawdzie jeszcze porównywalnych instytucji samorządowych, planowana jest jednak znacząca reforma ukraińskiego samorządu terytorialnego, w tym na poziomie regionalnym, tj. w odniesieniu do obwodów będących odpowiednikami polskich województw. Obecnie w obwodzie samorząd reprezentuje *обласна рада*, ale jest to władza niesamodzielna, a jej ograniczone kompetencje i niewystarczający budżet na realizację przydzielonych zadań poddawane są szerokiej krytyce. W kontekście coraz częściej pojawiających się pytań o cele i kierunki reformy administracji regionalnej na Ukrainie można zastanawiać się nad przydatnością i pożądanym stopniem wykorzystania w tym zakresie polskich doświadczeń. Funkcjonowanie regionów samorządowo-rządowych w Polsce, mimo nieustannie dokonywanych licznych zmian prawa, opiera się już bowiem na pewnych trwałych podstawach ustrojowych, chociaż kwestionowana jest słuszność różnych konkretnych ustawowych rozwiązań, w tym dotyczących wewnętrznej struktury regionu, podziału zadań i kompetencji między państwo a region oraz pozostałe jednostki samorządu terytorialnego, zasad finansowania czy zachowania właściwych proporcji między samodzielnością regionu a stosowanymi środkami nadzoru.

Prezentowana w monografii dyskusja wymagała nie tylko przedstawienia własnego – często krytycznego – stanowiska w ważnych, a nieraz budzących kontrowersje kwestiach, ale również wskazania poświadczonych kierunków zmian legislacyjnych. Autorzy podjęli różnorodną tematykę w szeroko rozumianym kontekście regionalnym w prawie konstytucyjnym i administracyjnym, począwszy od założeń ustrojowo-organizacyjnych i aksjologicznych: kształtowanie pozycji ustrojowej województwa jako regionu samorządowego (Michał Kasiński), decentralizacja władzy publicznej na Ukrainie – aspekt prawno-konstytucyjny (Oksana W. Szerbaniuk), wybory organów samorządu województwa, zagadnienia wybrane (Krzysztof Skotnicki); poprzez wybrane zadania i kompetencje regionów: rozwój kultury jako zadanie samorządu województwa (Maria Karcz-Kaczmarek), prawny model współpracy zagranicznej samorządu województwa (Katarzyna Właźlak), specyfika prawna euroregionów ze szczególnym uwzględnieniem euroregionów polsko-ukraińskich (Paulina Łazutka), aż po kwestie nadzoru nad działalnością samorządu województwa (Ryszard P. Krawczyk).

Rozległość i złożoność problematyki uniemożliwia przedstawienie wszystkich, bardzo licznych i aktualnych jej aspektów. W naszym przekonaniu zebrane w monografii opracowania wykazują już jednak w dużym i wystarczającym zakresie doniosłość prawnych i praktycznych problemów regionów, zarazem

pozostających do rozwiązania i ujawniających potrzebę kontynuowania debaty naukowej. W imieniu wszystkich Autorów wyrażamy nadzieję, że ze względu na zakres podjętych rozważań prowadzonych z różnych punktów widzenia, zróżnicowanie stanowisk, interesujące analizy i postulaty *de lege ferenda*, monografia przyczyni się zarówno do pogłębienia wiedzy o regionach, jak i stanie się asumptem do dalszych badań, refleksji i przemyśleń przedstawicieli doktryny oraz praktyków.

*Krzysztof Skotnicki**

Wybory organów samorządu województwa Zagadnienia wybrane

Jak wiadomo, województwo jest w Polsce jednostką podziału terytorialnego najwyższego stopnia, przy czym na początku naszej transformacji ustrojowej było wyłącznie jednostką podziału dla administracji rządowej i ich liczba wynosiła 49, natomiast od 1999 r. jest również jednostką samorządu terytorialnego, zaś ich liczba została zmniejszona do 16. Redukcja ta nie była przypadkowa, było bowiem jasne, że decentralizacja władzy nie może być dokonana wyłącznie na szczeblu gminy. Wręcz przeciwnie. „Istniała i istnieje zależność między liczbą jednostek, zwłaszcza szczebla wojewódzkiego, a funkcjonowaniem naczelnych i centralnych organów władzy. Tylko duże jednostki wojewódzkie mogą ograniczyć zakres interwencjonizmu państwowego, ale jednocześnie wykorzystując swój potencjał społeczny, gospodarczy mogą na zasadzie partnerskiej układać swoje stosunki z centrum administracyjno-gospodarczym państwa. Centrum natomiast uwolnione od bezpośredniego zarządzania winno opracowywać kierunki rozwoju, programy strategiczne dla całego państwa. Punkt ciężkości problematyki zarządzania zostaje przesunięty z centrum na województwa”¹.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (dalej: u.s.w.) wyraźnie stanowi przy tym w art. 1 ust. 1, że mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową². Znaczenie województwa jako regionalnej jednostki samorządu terytorialnego, po przystąpieniu Polski w 2004 r. do Unii Europejskiej, istotnie wzrosło gdyż do kompetencji jego organów należy m.in. dysponowanie unijnymi środkami. Bez wątplenia województwa (regiony) mają ugruntowaną pozycję w ustroju samorządu terytorialnego.

* Prof. dr hab., Katedra Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Łódzkiego.

¹ Zob. A. Monarcha-Matlak, [w:] M. Ofiarska. J. Ciapała (red.), *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Poznań 2001, s. 125.

² Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 596 ze zm.

Z tego też względu istotne jest pytanie o sposób wyboru organów województwa, jak i rozważenie, czy nie powinno się myśleć o jego zmianie. Tej problematyce poświęcone jest to opracowanie.

Zgodnie z art. 15 u.s.w. organami województwa są: sejmik województwa i zarząd województwa. Sejmik województwa jest wybieranym na cztery lata od dnia wyborów (art. 16 ust. 2 u.s.w.) organem stanowiącym i kontrolnym (art. 61 ust. 1 u.s.w.), zarząd województwa jest natomiast organem wykonawczym województwa (art. 31 ust. 1 u.s.w.). Oba organy samorządu województwa są więc organami kolegialnymi. Sposób ich wyboru jest jednak absolutnie odmienny. O ile bowiem pierwszy z nich pochodzi z wyborów powszechnych i bezpośrednich, to drugi wybierany jest przez sejmik województwa. Ta odmienność ich kreacji powoduje konieczność oddzielnego jej omówienia.

Najogólniejsze kwestie związane z wyborem sejmiku województwa, jak i innych organów stanowiących samorządu terytorialnego, uregulowane są w Konstytucji z 1997 r. W art. 169 ust. 2 wskazane są zasady, które mają mieć zastosowanie podczas tych wyborów. Są nimi: powszechność, równość, bezpośredniość i tajność. W przepisie tym zawarte jest również odesłanie do ustawy, która określi zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzenia wyborów oraz warunki ważności wyborów. Ponadto art. 62 Konstytucji wskazuje na cenzusy wyborcze, którymi są: obywatelstwo polskie, ukończenie 18 lat najpóźniej w dniu wyborów (ust. 1), pełna zdolność do czynności prawnych oraz pełnia praw publicznych i wyborczych (ust. 2)³. Uważam, że konstytucyjna regulacja wyborów jednostek stanowiących samorządu terytorialnego jest zbyt lakoniczna jak na znaczenie tych organów i pozostawia ustawodawcy zbyt dużo swobody, w szczególności w odniesieniu do określania zasady rozdziału mandatów. Należy jednak pamiętać, że uchwalenie tego aktu prawnego miało miejsce w czasie, kiedy nie była jeszcze przesądzona wizja innych poziomów jednostek samorządu terytorialnego. Nie przekonuje natomiast uzasadnienie tego faktu przez Trybunał Konstytucyjny, który stwierdził: „Ze względu na duże zróżnicowanie jednostek samorządowych między jednostkami różnego szczebla i, szczególnie co do liczby mieszkańców, między jednostki tego samego szczebla [...] nie byłaby wskazana zbyt daleko posunięta uniwersalizacja rozwiązań wyborczych”⁴. O ile twierdzenie Trybunału Konstytucyjnego jest do zaakceptowania w przypadku gmin, to w przypadku powiatów i województw jakiegokolwiek odmienne ich traktowanie na tym samym poziomie nie powinno mieć miejsca, gdyż na ogół nie są to jednostki aż tak niezgodne co do liczby ludności bądź obszaru.

³ Redakcja ust. 2 jest następująca – prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych.

⁴ Zob. postanowienie TK z dnia 4 października 2006 r. w sprawie K 31/06, OTK-A 2006, nr 9, poz. 135.

Szczegółowe postanowienia dotyczące sposobu wyboru sejmiku województwa uregulowane są zarówno w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – *Kodeks wyborczy* (dalej: k.w.)⁵, jak i w aktach wykonawczych, w tym rozporządzeniach oraz uchwałach Państwowej Komisji Wyborczej, których jednak nie przywołuję, gdyż nie mają znaczenia dla uwag czynionych w tym opracowaniu. Z tego też względu pomijam w rozważaniach takie kwestie jak np. jeden czy dwa dni przeprowadzenia głosowania, organy przeprowadzające wybory, zasady zgłaszania kandydatów na radnych sejmiku województwa czy też kwestię zasad prowadzenia kampanii wyborczej.

Zgodnie z art. 16 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa sejmik województwa składa się z 30 radnych w województwach do 2 000 000 mieszkańców, zaś w przypadku, gdy mieszkańców województwa jest więcej, liczy po 3 radnych więcej na każde rozpoczęte 500 000 mieszkańców zamieszkałych na obszarze danego województwa. Liczba radnych dla każdego sejmiku ustalana jest na podstawie liczby mieszkańców zamieszkałych na obszarze danego powiatu, ujętych w stałym rejestrze wyborców na koniec roku poprzedzającego rok, w którym mają być przeprowadzone wybory. Liczbę radnych wybieranych do konkretnego sejmiku województwa ustala właściwy wojewoda po porozumieniu z komisarzem wyborczym (art. 373 § 1 k.w.). To sprawia, że w praktyce najliczniejszymi sejmikami są sejmiki: śląski (48 radnych) i mazowiecki (51 radnych). Dzieje się tak również dlatego, że w przeciwieństwie do ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (art. 17) oraz ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (art. 9) ustawa o samorządzie województwa nie przewiduje maksymalnej liczby radnych w sejmiku województwa. Można postawić pytanie, czy mamy w tym przypadku do czynienia z działaniem świadomym czy z jakimś przeoczeniem. Przyjmowane założenie świadomej i racjonalnej działalności ustawodawcy sprawia, iż naturalne staje się kolejne pytanie o powód czy powody, dla których określenie maksymalnej liczby radnych jest zasadne w przypadku rad gmin i rad powiatów, zaś nie jest takie w przypadku sejmików województw; odpowiedzi na to pytanie jednak nie odnajdziemy analizując prace nad projektem ustawy, nie próbują również tego uczynić przedstawiciele doktryny.

Ustawodawca, regulując sposób wyboru organów stanowiących samorządu terytorialnego, przyjął generalne założenie, iż skoro są to organy o takim samym charakterze, to i zasady ich kreacji powinny być takie same. Dlatego też w *Kodeksie wyborczym* są one uregulowane wspólnie w Dziale VII. Można jednak zastanawiać się, czy jest to słuszne. Wydaje się, że o takim rozwiązaniu zdecydowały przede wszystkim względy praktyczne, a przede wszystkim to, że odbywają się one jednocześnie oraz dążenie do zapewnienia wymaganej w demokratycznym państwie prawnym poprawności legislacyjnej. Zastanawia jednak, czy nie można

⁵ Dz. U. nr 21, poz. 112 ze zm.

spojrzeć na tę kwestię inaczej, a jako przyczynę wskazać regionalny charakter województwa samorządowego. I właśnie z tego względu można, w moim przekonaniu, rozważać, czy regulacja sposobu wyboru sejmików nie powinna być zdecydowanie bardziej wydzielona, a może nawet należy pomyśleć o ich przeprowadzaniu z mocy prawa w innym terminie, co niewątpliwie podniosłoby ich znaczenie, gdyż w istniejącej sytuacji koncentracja zarówno uwagi wyborców i polityków, jak i innych podmiotów uczestniczących w wyborach skupiona jest przede wszystkim na wyborach do rad gmin⁶. Pragnę zwrócić uwagę, iż już w obecnym stanie prawnym wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego różnych poziomów nie muszą odbywać się tego samego dnia, czy dni, czego najlepiej dowodzi treść art. 461 § 1 k.w., rozpoczynająca się od słów „W razie zarządzenia wyborów do sejmików województw na ten sam dzień, na który zarządzono wybory do rad powiatów”; ich jednoczesne przeprowadzanie jest dlatego raczej wynikiem tradycji, chęci obniżenia kosztów czy też dosyć mechanicznym traktowaniem wszystkich wyborów innych niż parlamentarne i prezydenckie w taki sam sposób.

Zgodnie z przywołanym już art. 62 Konstytucji, jak i art. 10 § 1 pkt 3 lit b k.w. czynne prawo wyborcze przysługuje podczas tych wyborów wyłącznie obywatelom polskim, nie mają zatem tego prawa, tak jak w przypadku wyborów rad gmin, obywatele Unii Europejskiej niebędący obywatelami polskimi, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 18 lat oraz stale zamieszkują na obszarze tej gminy. Jest to rozwiązanie ze wszech miar słuszne, bowiem wprawdzie zgodnie z art. 16 Konstytucji wspólnotę samorządową tworzy ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, a województwo ma charakter samorządowy, to jednak jego specyfika wynika z regionalnego charakteru; siła i znaczenie regionów przekładają się na siłę i znaczenie państw. Bierne prawo wyborcze, nie wnikając w szczegóły, generalnie zależne jest od posiadania czynnego prawa.

Dla czynionych w niniejszym opracowaniu rozważań szczególnie istotna jest kwestia systemu wyborczego w wąskim znaczeniu, a konkretnie zagadnienie wielkości okręgów wyborczych i zasad repartycji mandatów podczas wyborów sejmików województw.

Z ogólnego odwołania z art. 459 ust. 1 Działu VII k.w., które stanowi, że w zakresie nieuregulowanym w rozdziale 12 stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału 10. tego Działu dotyczące wyborów do rad w miastach na prawach powiatu, wynika, że wybory do sejmików województw są wyborami proporcjonalnymi (art. 416 ust. 1). Konsekwencją ustanowienia takich wyborów jest to, że: po pierwsze – wybory do tych organów nie mogą być większościowe, a po drugie – o ich politycznym składzie będą decydować wyniki wyborów w okręgach

⁶ Podobnie jest zresztą również w przypadku jednoczesnych wyborów do Sejmu i do Senatu, podczas których uwaga zwrócona jest na wybór posłów a nie senatorów.

(okręgu) wielomandatowych, w których konkurują ze sobą kandydaci z różnych list⁷. Zgodnie z art. 462 i 463 § 1 k.w., województwo dzielone jest na okręgi wyborcze przy uwzględnieniu istniejącego podziału na powiaty, przy czym w okręgu wyborczym wybiera się od 5 do 15 radnych. Tym samym okręgiem wyborczym ma być powiat lub jego część, natomiast łączenie powiatów w celu utworzenia okręgu wyborczego jest dopuszczalne jedynie w przypadku, gdy liczba radnych wybieranych w danym powiecie do sejmiku województwa byłaby mniejsza niż 5 (art. 462 § 4 k.w.), zaś podział powiatu na dwa lub więcej okręgów wyborczych jest dopuszczalny jedynie w przypadku, gdyby liczba radnych przypadających na ten powiat, wynikająca z jednolitej normy przedstawicielstwa obliczonej przez podzielenie liczby mieszkańców województwa przez liczbę radnych wybieranych do danego sejmiku (art. 463 § 1 k.w.) wynosiła więcej niż 15 (art. 462 § 5 k.w.).

Kwestia wielkości okręgów wyborczych rozumiana jako liczba mandatów przypadających na dany okręg wymaga pewnych uwag. Okręgi wielomandatowe – za D. Nohlenem – można podzielić na małe (od 2 do 5 mandatów), średnie (od 6 do 9 mandatów) oraz duże (10 mandatów i więcej)⁸. Im większy jest przy tym okręg wyborczy, tym silniej realizowana jest idea proporcjonalności, zaś w mniejszych okręgach wyborczych szanse na uzyskanie mandatu przez partie polityczne z mniejszą liczbą uzyskanych głosów maleją. Dlatego też wybory w małych, kilkumandatowych okręgach wyborczych są proporcjonalne tylko z nazwy i w praktyce, z uwagi na deformacje, które w nich występują, dają taki sam efekt jak w przypadku wyborów większościowych⁹. Zwracam na to uwagę, gdyż w Polsce podczas wyborów do sejmików województw tworzone są przede wszystkim okręgi wyborcze o mniejszej liczbie mandatów. W wyborach w 2014 r. w 16 województwach utworzono łącznie 85 okręgów wyborczych, przy czym: w dwóch województwach utworzono po cztery okręgi, w dziewięciu województwach po pięć okręgów, w trzech województwach po sześć okręgów i w dwóch województwach po siedem okręgów. Dominowały przy tym okręgi z niewielką liczbą mandatów, utworzono bowiem 19 okręgów z pięcioma mandatami, 28 okręgów z sześcioma mandatami, 20 z siedmioma mandatami, 11 okręgów z ośmioma mandatami, sześć okręgów z dziewięcioma mandatami i tylko jeden okręg z 10 mandatami. Oznacza to, że 22,35% okręgów można według klasyfikacji Nohlena zaliczyć do okręgów małych, 75,3% okręgów to okręgi średnie (w których jednak zdecydowanie dominują okręgi z sześcioma

⁷ Szerzej na temat następstw ustanowienia proporcjonalności zob. A. Rakowska, K. Skotnicki, *Konsekwencje konstytucjonalizacji zasady proporcjonalności wyborów do Sejmu RP*, [w:] R. Grabowski, S. Grabowska (red.), *Zmiana ordynacji wyborczej a zamiana konstytucji*, Rzeszów 2008, s. 80–104 i przywołana tam literatura.

⁸ Zob. D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 81.

⁹ Tamże, s. 165 i 173.

i siedmioma mandatami, które łącznie stanowią 56,5% ogólnej liczby mandatów) i zaledwie 2,35% okręgów to okręgi duże.

Konsekwencją tego jest, że mandaty zdobywa niewiele (partyjnych z istoty) list kandydatów, dla udziału w ich podziale lista taka musi bowiem uzyskać znaczną liczbę głosów. Dzieje się tak, gdyż powstaje bardzo wysoki próg naturalny, czyli minimalny poziom poparcia niezbędny dla zdobycia przez listę kandydatów co najmniej jednego mandatu. Tym samym niepotrzebne staje się ustanawianie klauzuli zaporowej w wysokości 5%. Jak podkreśla bowiem B. Michalak, np.: „okręgi z 5, 10 czy 20 mandatami generują takie same bariery jak w przypadku zastosowania klauzuli zaporowej odpowiednio 12,5%, 6,8% i 3,6%. I na odwrót, 5-procentowy próg daje takie same rezultaty co 14-mandatowe okręgi. W ten sposób za pomocą odpowiednio dostosowanej wielkości okręgu wyborczego można osiągnąć wyższe i skuteczniejsze bariery wejścia do systemu, nie uciekając się do ustanawiania progów ustawowych, które z reguły przyciągają większą uwagę i budzą kontrowersje co do ich wielkości. [...] Wszystko to powoduje, że progi naturalne mogą być wykorzystywane w procesie manipulacji systemem wyborczym. Wysokie progi naturalne przyczyniają się do wystąpienia deformacji wyników wyborów, ale z drugiej strony przeciwdziałają nadmiernej fragmentaryzacji systemu partyjnego. Niskie progi poprawiają z kolei poziom proporcjonalności systemu”¹⁰.

Powyższe uwagi skłaniają do zastanowienia, czy nie powinno się rozważyć zmiany sposobu wyboru sejmiku województwa. W moim przekonaniu najwłaściwszy byłby nadal wybór tego organu z zastosowaniem zasady proporcjonalności, jednak tylko w jednym wielomandatowym okręgu wyborczym, przy zachowaniu klauzuli zaporowej¹¹. Wybory samorządowe na szczeblu województwa mają przede wszystkim charakter polityczny, zaś element personalny schodzi na dalszy plan i ma raczej znaczenie dla wewnętrznych spraw poszczególnych ugrupowań ubiegających się o mandaty. Należy jednocześnie pamiętać, że jedną z najważniejszych funkcji wyborów jest funkcja odzwierciedlania poglądów wyborców. Wybory powinny prowadzić do takiego politycznego ukształtowania organu przedstawicielskiego, który będzie jak najwierniej odzwierciedlać zróżnicowane poglądy społeczeństwa i wyborców¹². Małe, a nawet średnie okręgi wyborcze z niską liczbą mandatów nie zapewniają takiej reprezentacji. Należy jednak pamiętać, aby nie doszło do zbytnej polaryzacji składu politycznego takiego ciała. W pełni dylemat ten, wprawdzie w odniesieniu do parlamentu, a nie organu wojewódzkiego, jednak z pełną aktualnością wymowy istoty problemu,

¹⁰ Zob. A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013, s. 182–183.

¹¹ Moim zdaniem taki sposób wyboru powinien mieć miejsce w także w miastach na prawach powiatu oraz w powiatach.

¹² Szerzej zob. K. Skotnicki, *Funkcje wyborów*, [w:] *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej*, Olsztyn 2003, s. 138.

oddał Federalny Trybunał Konstytucyjny w często przywoływanym wyroku z dnia 23 stycznia 1957 r., w którym podkreślił: „Celem wyborów jest nie tylko urzeczywistnienie politycznej woli wyborcy jako jednostki, a więc stworzenie takiej reprezentacji narodu, która stanowiłaby lustrzane odbicie polityczne opinii funkcjonujących w społeczeństwie, wybory powinny też powołać do życia parlament jako organ państwowy zdolny do wypełniania swoich funkcji. Gdyby zrealizować z pełną konsekwencją zasadę wiernego i proporcjonalnego odwzorowania wszystkich politycznych podziałów opinii w społeczeństwie, to mogłoby dojść do rozszczepienia parlamentu na wiele małych grup, a to utrudniłoby bądź nawet uniemożliwiło zbudowanie większości parlamentarnej”¹³.

Dlatego też opowiadam się za pozostawieniem klauzuli zaporowej, a kwestią do dyskusji jest jej wysokość. Podział mandatów z uwagi na znaną konsekwencję preferencji list kandydatów z największą liczbą uzyskanych głosów powinien być dokonywany poprzez zastosowanie metody d'Hondta¹⁴.

W rozważaniach o sposobie wyboru sejmiku województwa pojawiają się również głosy, że powinny być w nim reprezentowane wszystkie powiaty z obszaru województwa. Z uwagi na niewątpliwie wolny charakter mandatu radnego, co wyraźnie wynika z treści art. 23 ust. 1 u.s.w. (radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej województwa, przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców województwa postulaty i przedstawia je organom województwa do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców), wcale tak być nie musi, to należy jednak stwierdzić, że obowiązujące rozwiązanie odnośnie do sposobu wyboru sejmiku wcale nie zapewnia takiej reprezentacji. W wielu województwach są przecież okręgi wyborcze, w których liczba wchodzących w ich skład powiatów jest większa od liczby przypadających na ten okręg mandatów. Jako przykład można wskazać ośmiomandatowy okręg nr 2 w województwie dolnośląskim, który tworzy dziewięć powiatów¹⁵, pięciomandatowy okręg nr 3 w województwie mazowieckim, który tworzy siedem dzielnic Warszawy¹⁶, czy również w tym województwie dziewięciomandatowy okręg nr 4, w skład którego wchodzi jedenaście powiatów¹⁷. Proponowane przeze mnie rozwiązanie oczywiście nie gwarantuje reprezentacji w sejmiku każdego powiatu, czyni je jednak zdecydowanie bardziej prawdopodobnym.

¹³ Zob. *Republika Federalna Niemiec. Progi wyborcze*, przekład i opracowanie L. Garlicki, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2, s. 147–148.

¹⁴ Zob. K. Skotnicki, *Wpływ funkcji wyborów na prawo wyborcze i system wyborczy. Zarys problematyki*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2, s. 26.

¹⁵ Są to powiaty: górowski, milicki, oleśnicki, oławski, strzebiński, średzki, trzebnicki, wolski i wrocławski.

¹⁶ Są to dzielnice: Białołęka, Rembertów, Targówek, Wawer, Wesola, Praga-Południe i Praga-Północ.

¹⁷ Są to powiaty: ciechanowski, gostyński, mławski, płocki, płoński, przasnyski, pułtuski, sierpecki, sochaczewskie, żuromiński i żyrardowski.

Dążenie do ukształtowania składu sejmiku województwa odzwierciedlającego odmienności poglądów społeczeństwa i wyborców, jak i wolny charakter mandatu radnego sejmiku województwa nakazują również zdecydowane sprzeciwienie się postulowanemu bardzo często, i niewątpliwie chwyliwemu, populistycznemu hasłu przeprowadzania wyborów tego organu w okręgach jednomandatowych. Rozwiązanie to prowadzi bowiem do znacznych deformacji uzewnętrzniających się w rozbieżności wyników wyborów i wyników głosowania¹⁸. W przypadku tworzenia okręgów jednomandatowych pojawia się równocześnie istotny problem zachowania zasady równości materialnej wyborów w sytuacji, gdy ma miejsce ich powiązanie z istniejącym podziałem administracyjno-terytorialnym.

Kontrowersyjny jest również sposób wyboru drugiego z organów samorządu województwa, a mianowicie zarządu. Jak wiadomo, jest on wybierany przez sejmik województwa, a więc jest to wybór pośredni (art. 18 pkt. 15 u.s.w.). W skład zarządu wchodzi pięciu członków: marszałek, 1–2 wicemarszałków i członkowie (art. 31 ust. 2 u.s.w.). Członkowie zarządu nie muszą być radnymi, muszą mieć jednak polskie obywatelstwo.

Wybór zarządu województwa odbywa się w głosowaniu tajnym w dwóch etapach. W pierwszym dokonywany jest wybór marszałka województwa, zaś w drugim wybór – na wniosek marszałka – pozostałych członków zarządu. Od marszałka zależy zatem liczba wicemarszałków. Wybór marszałka dokonywany jest bezwzględną większością głosów, natomiast wybór pozostałych członków zarządu większością zwykłą.

Wybór zarządu musi być dokonany w ciągu trzech miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy. Jeżeli sejmik województwa nie dokona wyboru zarządu województwa w tym terminie, ulega z mocy prawa rozwiązaniu (art. 33 ust. 1 u.s.w.).

W debacie publicznej od lat podnoszona jest już jednak propozycja zmiany składu i sposobu wyłaniania organu wykonawczego województwa. Szczególnie popularna jest w tym przypadku forsowana przez niektóre środowiska idea zastąpienia (również w powiecie) organu kolegialnego przez organ jednoosobowy, jak i wyłanianie go w powszechnych wyborach bezpośrednich. Do propozycji tej podchodzę jednak z dużą ostrożnością i w pełni przychylam się w tym przypadku do stanowiska Michała Kasińskiego, który napisał: „Kontrowersyjny jest [...] zamysł ustanowienia na wszystkich stopniach [...] tzw. jednoosobowego lokalnego przywództwa, czyli organów wykonawczych spychających w cień instytucje samorządowego przedstawicielstwa. Jeśli ktoś się obawia nawrotu do złego dziedzictwa PRL w ustroju terytorialnym, to moim zdaniem powinien lękać się przede wszystkim właśnie tego: ustanowienia dyktatu wyniesienia na publiczne

¹⁸ Szerzej zob. K. Skotnicki, *Wpływ funkcji...*, s. 23–24.

stanowiska w gminach, powiatach i województwach partyjnych aparaczyków (tym razem z kilku partii) lub też zakładników innych grup interesów, zwłaszcza gospodarczych”¹⁹.

Byłbym jednak również ostrożny z realizacją zgłaszanego przez M. Kasińskiego postulatu, aby w skład zarządu województwa wchodził według proporcjonalnej reprezentacji przedstawiciele głównych grup interesu: terytorialnych (delegaci powiatów) i politycznych (frakcje partyjne) obecnych w sejmiku²⁰. Rozwiązanie takie niewątpliwie prowadziłoby do zwiększenia liczby członków zarządu, co w konsekwencji musiałyby się przełożyć na obniżenie sprawności działania tego organu.

Propozycja zastąpienia kolegialnego organu wykonawczego województwa przez organ jednoosobowy rodzi również duże niebezpieczeństwo związane z jednej strony z problemem politycznego uzgodnienia kandydata na stanowisko marszałka, z drugiej zaś z możliwością pojawienia się częstych wniosków o jego odwołanie, gdyż w przeciwieństwie do organu kolegialnego rozwiązanie takie nie gwarantuje możliwości zasiadania w jednoosobowym organie wykonawczym przedstawicieli partii politycznych (klubów radnych), które zawiązały w sejmiku województwa koalicję i tym samym przyjęły odpowiedzialność za zarządzanie regionem²¹.

Niezależnie również od sposobu wyboru marszałka województwa jestem zdania, że należy być bardzo powściągliwym z poszerzaniem jego kompetencji, gdyż i tak, mając poparcie zwycięskiego ugrupowania w wyborach do sejmiku województwa, jest on o ile nie najważniejszym, to bez wątpienia jednym z najważniejszych działaczy politycznych w województwie.

Literatura

- Czerw J., *Wybór organów powiatu – uwagi de lege lata i postulaty de lege ferenda*, [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. II, Wrocław 2014.
- Kasiński M., *Monizm i pluralizm władzy lokalnej. Studium prawno-polityczne*, Łódź 2009.
- Monarcha-Matlak A., [w:] M. Ofiarska, J. Ciapała (red.), *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Poznań 2001.
- Nohlen D., *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004.

¹⁹ Zob. M. Kasiński, *Monizm i pluralizm władzy lokalnej. Studium prawno-polityczne*, Łódź 2009, s. 477.

²⁰ Tamże, s. 487.

²¹ W przypadku analogicznej propozycji w odniesieniu do starosty i zarządu powiatu podobnie wypowiada się J. Czerw. Zob. J. Czerw, *Wybór organów powiatu – uwagi de lege lata i postulaty de lege ferenda*, [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. II, Wrocław 2014, s. 163.

- Rakowska A., Skotnicki K., *Konsekwencje konstytucjonalizacji zasady proporcjonalności wyborów do Sejmu RP*, [w:] R. Grabowski, S. Grabowska (red.), *Zmiana ordynacji wyborczej a zamiana konstytucji*, Rzeszów 2008.
- Republika Federalna Niemiec. Progi wyborcze*, przekład i opracowanie L. Garlicki, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2.
- Skotnicki K., *Funkcje wyborów*, [w:] *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej*, Olsztyn 2003.
- Skotnicki K., *Wpływ funkcji wyborów na prawo wyborcze i system wyborczy. Zarys problematyki*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2.
- Sokala A., Michalak B., Uziębło P., *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013.

Orzecznictwo

Postanowienie TK z dnia 4 października 2006 r. w sprawie K 31/06, OTK-A 2006, nr 9, poz. 135.

Monografię stanowią opracowania powstałe na bazie referatów wygłoszonych podczas samorządowo-prawnej sesji tematycznej *Regiony w prawie i praktyce*, zorganizowanej przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego w ramach międzynarodowej konferencji naukowej *Europa Wschodnia w XXI wieku. Polska – Ukraina: partnerstwo regionów* (Łódź, 21–22 października 2014 r.). Autorzy dokonali analizy i oceny reform prawa samorządu terytorialnego i kształtowania się pozycji ustrojowej regionów oraz praktyki ich funkcjonowania w Polsce i na Ukrainie, w tym w kontekście doświadczeń innych państw europejskich. W publikacji podjęto różnorodną tematykę w szeroko rozumianym aspekcie regionalnym w prawie konstytucyjnym i administracyjnym. Doniosłe pod względem prawnym, teoretycznym i praktycznym problemy, nieraz budzące kontrowersje, wymagały od Autorów nie tylko przedstawienia własnego – często krytycznego – stanowiska, lecz także wskazania pożądanych kierunków zmian legislacyjnych.

Od Redaktorów

Praca zbiorowa pod redakcją naukową prof. zw. dr. hab. Krzysztofa Skotnickiego i dr Katarzyny Właźlak pt. Regiony w prawie i praktyce. Polska – Ukraina, Łódź 2015 dotyczy trudnej i złożonej, a jednocześnie bardzo ważnej i stale aktualnej problematyki. Zakres rozważań podjętych w pracy jest przy tym bardzo szeroki. Publikacja w sposób twórczy analizuje wspomniane problemy [...]. Należy ją uznać za opracowanie o wysokich walorach naukowych, zarówno porządkujące złożoną i trudną problematykę, jak również inspirujące i zachęcające do głębszej refleksji i dyskusji. Moim zdaniem jego czytelnikami powinni być nie tylko przedstawiciele nauki, lecz także szerokie grono praktyków, tj. urzędników pracujących w instytucjach administracji publicznej.

Z recenzji prof. zw. dr. hab. Janusza Sługockiego



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. (42) 665 58 63, faks (42) 665 58 62

ISBN 978-83-7969-838-7



9 788379 698387