

Marta Domańska, Agnieszka Brzeska

Kinga Chomiuk, Andrzej Dróżdż

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

Wydział Nauk Ekonomicznych i Prawnych

Formy demokracji w samorządzie lokalnym¹ **Forms of democracy in local government**

Wstęp

Proces rządzenia charakterystyczny dla samorządu lokalnego, przypomina demokrację w jej etymologicznym znaczeniu. Społeczność lokalna, występując w roli demos (ludu), rozstrzyga sama o swoich potrzebach i załatwia sama swoje problemy. Precyzując, społeczność ustala priorytety i kierunki rozwoju polis (gminy, powiatu), a urzędnicy wcielają je w życie.

Społeczność lokalna podejmuje rozstrzygnięcia bezpośrednio w głosowaniu wyborczym, w referendum, w drodze konsultacji z mieszkańcami gminy oraz za pośrednictwem organów samorządu terytorialnego.

Konsultacje

Konsultacje to realizacja prawa do uczestniczenia w życiu publicznym i rozstrzygania spraw publicznych, zwanego w teorii demokracji prawem do partycypacji. Prawo do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi to jedno z praw człowieka. Konsultacje stanowią jedną z form realizacji tego prawa, obok prawa do udziału w wyborach i w referendum lokalnym².

Prawo do konsultacji z mieszkańcami spraw o znaczeniu lokalnym stanowi formę demokracji bezpośredniej i jest zapewnione przez tzw. ustawy samorządowe³. Ta forma demokracji została ustanowiona na każdym szczeblu samorządu terytorialnego. Na szczeblu gminy i powiatu ustawy przewidują konsultacje obligatoryjne i fakultatywne.

¹ Artykuł napisany pod opieką naukową mgr. Jana Izdebskiego.

² E. Ura, *Konsultacje w sprawie zmiany granic gminy jako forma partycypacji obywateli w rozstrzyganiu spraw publicznych (na przykładzie Rzeszowa-miasta na prawach powiatu)*, [w:] M. Stec, M. Mączyński (red.), *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, Warszawa 2012, s. 216.

³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.), ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.).

Obligatoryjne konsultacje z mieszkańcami gminy występują w procesie tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia gmin, ustalania ich granic i nazw oraz siedzib władz przed wydaniem rozporządzenia Rady Ministrów (art. 4a ust. 1 u.s.g.), przy zmianie granic miasta (art. 4a ust. 3), przed podjęciem przez radę gminy uchwały o utworzeniu jednostki pomocniczej (art. 5 ust. 2)⁴.

W przypadku powiatu, konsultacje obligatoryjne przeprowadzane są w sprawach tworzenia, łączenia, znoszenia powiatów lub ustalania i zmiany nazwy powiatów oraz siedziby ich władz (art. 3-3c u.s.p.)⁵.

Natomiast konsultacje fakultatywne przeprowadzane są „w innych sprawach ważnych dla gminy” czy powiatu. Jednak ustawa nie definiuje, które sprawy należą do „spraw ważnych”. Zasady i tryb przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami określone są natomiast w uchwale rad gmin i rad powiatów. Uchwała powinna szczegółowo określać: formę konsultacji, sposób, czas i miejsce jej przeprowadzenia, reguły ustalania wyników oraz sposób ich przekazania społeczności, z uwagi na to, iż materia ustawowa nie reguluje tych kwestii.

Ustawa nie rozstrzyga również, jaki charakter prawny posiadają konsultacje i jakie skutki wywołują dla organów gminy. Zgodnie z poglądem Z. Leońskiego „konsultacje to forma zasięgnięcia opinii mieszkańców”⁶. Wyniki tej opinii nie są wiążące dla organów gminy. Natomiast tam, gdzie warunkuje się działanie rady (innego organu) od przeprowadzenia konsultacji, brak takiej konsultacji powoduje nieważność podjętego aktu.

Formami konsultacji są m.in.:

- sondaże uliczne, sondaże internetowe, ankietowanie;
- przedstawienie pisemnych opinii korporacji a także ich przewodniczących;
- spotkania dyskusyjne z grupami społecznymi;
- zgłaszanie uwag do dokumentów;
- powoływanie i funkcjonowanie rad obywatelskich (osiedla, sołectwa, dzielnice);
- metoda delficka – ankietowanie ekspertów w kilku etapach⁷.

Referendum

Kolejną formą demokracji bezpośredniej w samorządzie lokalnym jest referendum. Konstytucja RP⁸, w art. 170, stanowi, iż: „Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach doty-

⁴ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009, s. 67.

⁵ Ibidem, s. 107.

⁶ Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, [w:] S. Wykrętowicz (red.), *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*. Poznań 2008, s. 168-169.

⁷ H. Gawroński, *Konsultacje społeczne w samorządzie terytorialnym*, [w:] <http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-artykul/konsultacje-spoeczne-w-samorzadzie-terytorialnym>, 14.05.2013.

⁸ Dz.U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.

czących tej wspólnoty, w tym odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego”.

Zasady i tryb przeprowadzania referendum reguluje ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym⁹, a także Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich z 16 lipca 1998 r.¹⁰.

W referendum mieszkańcy wyrażają swoją wolę, co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej wspólnoty, a wchodzącej w zakres zadań i kompetencji organów danej jednostki lub w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki, w przypadku gminy także wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Referendum może dotyczyć wyłącznie spraw, które leżą w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki samorządu terytorialnego.

Do najbardziej istotnych cech referendum należy: bezpośredni udział obywateli w wypowiedaniu się, posiadanie tylko jednego głosu oraz уваżenie woli większości wszystkich równouprawnionych obywateli za decydującą w uchwalaniu aktu prawnego bądź rozstrzygnięciu spraw¹¹.

W referendum mają prawo brać udział osoby stale zamieszkujące na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, posiadające czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego tej jednostki.

Referendum gminne. Ustawodawca przewidział dwa rodzaje referendum: obligatoryjne i fakultatywne. Referendum obligatoryjne przeprowadzane jest w trzech przypadkach:

- samoopodatkowania mieszkańców na cele publiczne,
- odwołania rady gminy przed upływem kadencji (wyłącznie na wniosek mieszkańców),
- odwołania rady gminy i wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub odwołania jednego z tych organów (na wniosek mieszkańców lub rady gminy).

Zarówno w przypadku odwołania wójta, jak i organu stanowiącego wniosek mieszkańców w sprawie przeprowadzenia referendum może zostać złożony po upływie 10 miesięcy od dnia wyboru organu lub 10 miesięcy od dnia ostatniego referendum w sprawie odwołania i nie później niż na 8 miesięcy przed zakończeniem jego kadencji¹².

Natomiast referendum fakultatywne przeprowadzane jest w ważnych sprawach lokalnych z inicjatywy rady gminy lub na wniosek 1/10 mieszkańców gminy uprawnionych do głosowania. Wynik referendum jest ważny, gdy weźmie w nim udział minimum 30% uprawnionych.

Referendum powiatowe. Referendum obligatoryjne na szczeblu powiatu przeprowadzane jest wyłącznie w kwestii odwołania rady powiatu przed upływem kadencji (art. 10 ust. 1 u.s.p.). Natomiast referendum fakultatywne dotyczyć może spraw z zakresu właściwości rady powiatu.

⁹ Dz.U. z 2000 r. Nr 88, poz. 985.

¹⁰ Dz.U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190.

¹¹ B. Dolnicki, dz. cyt., s. 68.

¹² B. Dolnicki, dz. cyt., s. 68.

Oba rodzaje referendum są zwoływane z inicjatywy rady powiatu lub na wniosek co najmniej 10% mieszkańców uprawnionych do głosowania.

Inicjatorami referendum lokalnego na wszystkich szczeblach samorządowych mogą być bądź odpowiednio organy stanowiące i kontrolne, bądź mieszkańcy poprzez struktury partii politycznej działającej na terenie danej jednostki, bądź przez organizacje społeczne - one wówczas są nazwane inicjatorami. Wniosek mieszkańców wymaga poparcia co najmniej 10% uprawnionych do głosowania w powiecie¹³ i gminie¹⁴.

Aby referendum było ważne, musi wziąć w nim udział, co najmniej 30% uprawnionych do głosowania. Wynik referendum jest rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum oddano więcej niż połowę ważnie oddanych głosów. Wyjątek stanowi referendum w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców w gminie, gdzie wymagana jest większości kwalifikowana 2/3 ważnie oddanych głosów.

Z inicjatywą musi wystąpić:

- w powiecie minimum 15 osób, którym przysługuje prawo wybierania do organu stanowiącego, minimum 5 w gminie;
- statutowa struktura terenowa partii politycznej działająca w danej jednostce;
- organizacja społeczna mająca osobowość prawną.

Inicjatywa referendum gminnego była stosowana stosunkowo rzadko, być może z braku tego rodzaju tradycji w Polsce, dużych kosztów jego przeprowadzenia czy wymogu wysokiego progu frekwencji (30%). Ostatnio odnotowuje się wzrost zainteresowanie taką formą demokracji, która pozwala społeczności gminnej w sposób bezpośredni decydować o ważnych sprawach lokalnych¹⁵.

Wybory

Wybory są ważnym elementem demokracji, ponieważ dają społeczeństwu możliwość kontroli nad osobami sprawującymi władzę. Obywatel demokratycznego państwa ma szeroki zakres różnego rodzaju praw, z których może korzystać. Jednym z najważniejszych praw jest prawo do uczestnictwa w wyborach. Aby mogły być uznane za wolne i demokratyczne, muszą spełniać pewne zasady.

Do głównych zasad prawa wyborczego zaliczamy:

- powszechność wyborów - każdy obywatel posiadający czynne prawo wyborcze (ukończone 18 lat) ma prawo do udziału w wyborach; jedynie prawomocnym wyrokiem sądu obywatel może być pozbawiony tego prawa;

¹³ Zob. M.W. Sienkiewicz, *Samorząd powiatowy w Polsce. Założenia i realizacja*, Lublin 2011, s. 305-307.

¹⁴ Zob. Z. Leoński, dz. cyt., 171.

¹⁵ E. Olejniczak-Szałowska, *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2002, s. 24.

- równość - każdy oddany głos ma równą wartość, a więc jest równy głosowi oddanemu przez innego wyborcę; liczba głosów przysługujących obywatelom jest równa (nie tylko pod względem formalnym, ale także i pod względem siły danego głosu);
- bezpośredniość - wyborca bezpośrednio oddaje swój głos na wybranego przez siebie kandydata;
- głosowanie tajne - wybory powinny odbywać się w odpowiednich warunkach, aby zapewnić wyborcom możliwość anonimowego oddania głosów.

Czynne prawo i bierne prawo wyborcze

Czynne prawo wyborcze (prawo wybierania) w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego przysługuje każdemu obywatelowi polskiemu, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 18 lat i stale zamieszkuje na terytorium danej jednostki terytorialnej.

W wyborach do rady gminy prawo wybierania ma także obywatel Unii Europejskiej (UE) niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat oraz stale zamieszkuje na terytorium danej gminy. W wyborach wójta (burmistrza, prezydenta miasta) czynne prawo wyborcze posiada osoba mająca prawo wybierania do rady tej gminy.

Prawa wybierania nie mają obywatele polscy, pozbawieni praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu, pozbawieni praw wyborczych orzeczeniem Trybunału Stanu oraz osoby ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądowym.

Prawo wybieralności (**bierne prawo wyborcze**) w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego przysługuje osobie mającej prawo wybierania tych organów. Bierne prawo wyborcze w przypadku kandydowania na stanowisko wójta (burmistrza, prezydenta miasta) charakteryzuje się podwyższonym cenzusem wieku - 25 lat¹⁶. Dodatkowo kandydat nie musi stale zamieszkiwać na obszarze gminy, w której kandyduje.

Prawo wybieralności nie przysługuje osobie skazanej prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe. Prawa takiego nie mają także osoby, wobec których wydano prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające utratę prawa wybieralności. Biernego prawa wyborczego nie ma obywatel UE niebędący obywatelem polskim, pozbawiony prawa wybieralności w państwie członkowskim Unii, którego to jest obywatelem¹⁷. Nie można jednocześnie kandydować do rady gminy i rady powiatu.

Wybory samorządowe. W wyborach samorządowych na szczeblu lokalnym wybierani są przedstawiciele do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego: rad gmin, powiatów oraz (od 2002) jednoosobowych organów wykonawczych gmin - wójtów, burmistrzów, prezydentów miast.

¹⁶ K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 128-130.

¹⁷ Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) to jednoosobowy organ wykonawczy gminy. Wybierany jest na podstawie ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy¹⁸.

Wybory zarządza Prezes Rady Ministrów, w drodze rozporządzenia, łącznie z wyborami do rad gmin. Natomiast Państwowa Komisja Wyborcza i komisarze wyborczy je organizują i sprawują nadzór nad ich przebiegiem zgodnie z przepisami prawa. Przeprowadzeniem wyborów wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) zajmują się komisje powołane do przeprowadzenia wyborów do rad gmin.

Za wybranego na wójta uważa się tego kandydata, który w głosowaniu otrzymał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów. Jeżeli kandydatów jest więcej niż dwóch i żaden nie otrzymał 50% ważnie oddanych głosów, czternastego dnia po pierwszym głosowaniu przeprowadza się ponowne głosowanie. Do drugiej tury wyborów przechodzi dwóch kandydatów, którzy uzyskali w pierwszej turze największą ilość głosów. Jeżeli którykolwiek z dwóch kandydatów, którzy przeszli do drugiej tury wyborów wycofa zgodę na kandydowanie, utraci prawo wyborcze lub umrze, w jego miejsce do wyborów w ponownym głosowaniu dopuszcza się kandydata, który otrzymał kolejno największą liczbę głosów w pierwszym głosowaniu. Za wybranego w ponownym głosowaniu uważa się tego kandydata, który otrzymał większą liczbę ważnie oddanych głosów.

Wybory do rad są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Można być radnym tylko jednego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

Wybory do rad zarządzane są nie wcześniej niż na 4 miesiące i nie później niż na 3 miesiące przed upływem kadencji rad. Datę wyborów wyznacza się na ostatni dzień wolny od pracy poprzedzający upływ kadencji rad.

Prezes Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej, wyznacza, w drodze rozporządzenia, datę wyborów. W razie konieczności przeprowadzenia wyborów przedterminowych danej rady przed upływem kadencji lub wyborów nowej rady z przyczyn określonych w ustawach, wybory zarządza się i przeprowadza w ciągu 90 dni od daty wystąpienia tej przyczyny.

Prawo zgłaszania kandydatów na radnych przysługuje:

- 1) komitetowi wyborczemu partii politycznej;
- 2) koalicyjnemu komitetowi wyborczemu;
- 3) komitetowi wyborczemu organizacji;
- 4) komitetowi wyborczemu wyborców.

Ustawa o samorządzie gminnym ustala liczbę radnych odpowiednio do liczebności mieszkańców gminy. Najmniejsza rada, w gminach do 20 tys. mieszkańców, może liczyć 15 radnych, największa w gminach do 200 tys. mieszkańców, 25 radnych. Na każde rozpoczęte 100 tys. mieszkańców po 3 radnych, nie więcej jednak niż 25 radnych¹⁹. Radni są wybierani w okrę-

¹⁸ Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112.

¹⁹ B. Dolnicki, dz. cyt., s. 70.

gach wyborczych bezpośrednio spośród zgłoszonych kandydatów. Na jednego kandydata można oddać tylko jeden głos.

Do wyborów do rad powiatów w zakresie nieuregulowanym stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu wyborczego dotyczące wyborów do rad w miastach na prawach powiatu, chyba że przepisy stanowią inaczej. Wybory do rad powiatów, pod nadzorem Państwowej Komisji Wyborczej i komisarzy wyborczych, przeprowadzają:

- 1) powiatowe komisje wyborcze;
- 2) obwodowe komisje wyborcze.

W razie zarządzenia wyborów do rad powiatów na ten sam dzień, na który zarządzono wybory do rad gmin, głosowanie przeprowadzają obwodowe komisje wyborcze powołane dla wyborów do rad gmin, na podstawie tych samych spisów wyborców. W każdym okręgu wyborczym wybiera się od 3 do 10 radnych. W celu przeprowadzenia wyborów powiat dzieli się na okręgi wyborcze. Okręgiem wyborczym jest jedna gmina. W wyborach do rad powiatów podziału mandatów pomiędzy listy kandydatów dokonuje się proporcjonalnie do łącznej liczby ważnie oddanych głosów na kandydatów danej listy.

Bibliografia

- Bandarzewski K., Chmielnicki P., Kisiel W., *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009.
- Gawroński H., *Konsultacje społeczne w samorządzie terytorialnym*, [w:] <http://www.samorząd.lex.pl/czytaj/-/artykul/konsultacje-spoeczne-w-samorzadzcie-terytorialnym> [dostępny 14.05.2013 r.]
- Konstytucja RP z dnia 3 maja 1791 r., Dz.U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.
- Leoński Z., *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, [w:] S. Wykrętowicz (red.), *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*. Poznań 2008.
- Olejniczak-Szałowska E., *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2002.
- Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich z 16 lipca 1998 r., Dz.U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190.
- Sienkiewicz M.W., *Samorząd powiatowy w Polsce. Założenia i realizacja*, Lublin 2011.
- Ura E., *Konsultacje w sprawie zmiany granic gminy jako forma partycypacji obywateli w rozstrzygnięciu spraw publicznych (na przykładzie Rzeszowa-miasta na prawach powiatu)*, [w:] M. Stec, M. Mączyński (red.), *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, Warszawa 2012.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks Wyborczy, Dz.U. z 2011r. Nr 21, poz. 112.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz.U. z 2000 r. Nr 88, poz. 985.