

JULIUSZ STANISŁAW ŚWIĘCKI

KORELACJA PARTII POLITYCZNYCH,
SPOŁECZNOŚCI LOKALNYCH
I ORGANÓW SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
A INTEGRACJA EUROPEJSKA

Przebudowa administracji publicznej (władzy wykonawczej) ma nierozwalny związek ze zmianami ustroju polityczno-gospodarczego, a więc z podstawowymi wartościami ustrojowymi. Własne interesy samorządu terytorialnego zazwyczaj znajdują się *in statu nascendi*, gdyż w miarę ewolucji stosunków społecznych zwiększa się zakres potrzeb ludzkich, a co za tym idzie, zwiększają się również zadania komunalne¹.

Celem artykułu jest przedstawienie wzajemnych oddziaływań (korelacji) polityki i interesów społeczności lokalnych, a także ukazanie wpływów partii politycznych wewnątrz organów samorządu terytorialnego. Wyznaczenie granicy między samodzielnością samorządu terytorialnego a polityką państwa, a przy tym określenie ram instytucjonalizacji prawnej partii politycznych w aspekcie integracji europejskiej określiły ramy tego artykułu. Z uwagi na rozpiętość tych zagadnień konieczne było zawężenie przedmiotu analizy do wybranych kwestii. Niektóre zagadnienia stanowiły wcześniej pole badań doktryny².

Samorząd terytorialny w Polsce został powołany do życia w 1990 r. na mocy ustawy o samorządzie terytorialnym³, stanowiąc początek reform poli-

Dr JULIUSZ STANISŁAW ŚWIĘCKI – adiunkt Katedry Nauki Administracji KUL; adres do korespondencji: Al. Raławickie 14 p. 716, 20-950 Lublin.

¹ J. Ś w i ę c k i, *Refleksje nad istotą samorządu terytorialnego*, [w:] *Z zagadnień samorządu lokalnego*, Częstochowa 1997, s. 1.

² Zob. np. E. S m o k t u n o w i c z, *Wpływ partii na decyzje miejskich rad narodowych*, „Problemy Rad Narodowych” 1974, nr 30.

³ Tekst jednolity: Dz.U. z 1996 r., nr 13, poz. 74 z późn. zm.

tycznych i społecznych⁴. Niemalą rolę odegrał tu Senat RP, jego decyzje bowiem w 1990 r. określiły kierunek przebudowy ustroju państwa. W Senacie powstawały projekty zmian ustrojowych, które przywróciły w Polsce samorząd lokalny. Reformy samorządowe z 1990 i 1998 r. doprowadziły do pozytywnych zmian gospodarczych. Wyniki osiągnięte przez gminy są skutkiem przekształceń własnościowych – komunalizacji mienia państwowego (decentralizacji). Jest to w dalszym stopniu proces ciągły. Przed 14 laty inicjatywę przebudowy państwa (w tym samorządności) podjął Senat. Marszałek A. Stelmachowski widział przebudowę państwa w odbudowie samorządu. W konsekwencji tej inicjatywy nastąpiło powołanie pełnomocnika rządu do spraw reformy samorządowej i powołanie sieci delegatów wojewódzkich. Na kanwie komitetów obywatelskich utworzono sztab ludzi gotowych do pracy w samorządach.

Również 14 lat temu, 28 VII 1990 r. Sejm uchwalił pierwszą w Polsce Ustawę o partiach politycznych⁵, zastąpioną później ustawą o partiach politycznych z dnia 27 VI 1997 r.⁶ Wpływ partii na samorządy terytorialne można określić jako przekonywanie społeczności lokalnych o tym, jak oddziaływanie partii na otaczające struktury może zaspokajać potrzeby mieszkańców

⁴ Pozycję samorządu terytorialnego wyznaczają ustawy szczególne: ustawa z dnia 10 V 1990 r. – przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, Dz.U. nr 32, poz. 191 z późn. zm.; ustawa z dnia 15 IX 2000 r. o referendum lokalnym, Dz.U. nr 88, poz. 985; ustawa z dnia 20 VI 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz.U. z 2002 r., nr 113, poz. 984; ustawa z dnia 26 XI 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2001, Dz.U. nr 150, poz. 983; ustawa z dnia 12 X 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych, Dz.U. nr 122, poz. 593 z późn. zm.; ustawa z 25 III 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy Dz.U. nr 48, poz. 195 z późn. zm.; ustawa z dnia 24 VII 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz.U. nr 96, poz. 603 z późn. zm.; ustawa z dnia 5 VI 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. nr 91, poz. 576 z późn. zm.; ustawa z dnia 5 VI 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. nr 91, poz. 578 z późn. zm.; ustawa z dnia 16 VII 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich, Dz.U. nr 95, poz. 602 z późn. zm.; ustawa z dnia 26 VII 2002 r. o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz o zmianie innych ustaw, Dz.U. z 2002 r. nr 127, poz. 1089; ustawa z dnia 24 VII 1998 r. o wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o administracji rządowej w województwie, Dz.U. nr 99, poz. 631; ustawa z dnia 24 VII 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa, Dz.U. nr 106, poz. 668 z późn. zm.; ustawa z dnia 29.XII.1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, Dz.U. nr 162, poz. 1126.

⁵ Dz.U. nr 54, poz. 312.

⁶ Dz.U. nr 98, poz. 604 z późn. zm.

przez władze samorządowe danego terytorium. Partie polityczne są organizacjami wywierającymi znaczący wpływ na funkcjonowanie organów sprawujących władzę w państwie, ponieważ są one głównym ośrodkiem inspiracji decyzyjnych, realizując swe założenia polityczne wynikające z programów na podstawie dostępnych im istniejących w państwie funduszy, a także rezerw osobowych. Zadania te wykonują stronnictwa polityczne przede wszystkim przez organy przedstawicielskie. Brak szerszego zainteresowania społeczeństwa partiami politycznymi wiąże się z okresem, kiedy to jedyna partia PZPR miała wpływ na upolitycznienie całego aparatu władzy. Taki stan rzeczy nie sprzyja wzrostowi poparcia dla partii politycznych i ich reprezentantów. Partie w Polsce cechuje również brak sprawnych struktur terenowych i efektywnego aparatu państwowego, systemu kreowania kadr, liderów krajowych i regionalnych, naboru nowych członków, zaplecza finansowego, systemu składkowego, elektoratu, instytucji wspierających itp. Partie cechuje niski stopień wyrazistości programowej oraz brak zrozumienia dla procedur państwa demokratycznego⁷. Bardzo istotna jest wiarygodność programów wyborczych i stojących za nimi ludzi. Jeżeli ponad połowa wyborców nie idzie do urn, oznaczać to może zniechęcenie tych podmiotów wywołane niespełnieniem poprzednich obietnic wyborczych. Rola radnego (członka partii) powinna zmierzać do zniwelowania tych stanowisk i różnic poglądowych na podstawie przepisów prawnych, a przede wszystkim *Konstytucji*. Jej gwarancje czynią z samorządu człon nierozzerwalny z istnieniem państwa. Wiąże się to z art. 57-59, gwarantującymi wolność i prawa obywatelskie oraz różne formy zrzeszania się obywatelom polskim. Rola radnego, jak też kandydata na radnego, jest również bardzo istotna w toku kampanii wyborczej, ma on bowiem prawo bez zezwolenia organizować czy też brać udział we wszelkich zgromadzeniach zwoływanych w tym celu⁸. Tak więc *Konstytucja*, jak też i ustawy zwykle dają możliwość działania dla wszystkich sił politycznych, organizacji społecznych funkcjonujących na danym terytorium. Działanie to może polegać również na zgłaszaniu kandydatów na radnych. W myśl bowiem art. 95 ust. 1 w związku z art. 64 a Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw komitety wyborcze partii politycznych, stowarzyszeń, organizacji społecznych oraz wyborców dysponują takim prawem. Jest to

⁷ A. W o j t a s z e k, *Kompendium wiedzy o państwie współczesnym*, Warszawa 1995, s. 139.

⁸ Art. 66 ust. 1 ustawy z dnia 16 VII 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. nr 95, poz. 602 z późn. zm.) stanowi, że w tych sprawach nie stosuje się ustawy *Prawo o zgromadzeniach*.

o tyle interesująca kwestia, że w przypadku wyborów parlamentarnych, w myśl art. 100 *Konstytucji RP*, kandydatów na posłów i senatorów mogą zgłaszać wyłącznie partie polityczne i wyborcy. W *Konstytucji RP* nie znajdziemy natomiast uregulowań dotyczących zgłaszania kandydatów na radnych. W takim stanie prawnym trudno jest dopatrywać się przesłanek racjonalności prawodawcy. Jaki sens ma bowiem przyznanie prawa zgłaszania kandydatów w wyborach samorządowych np. związkom zawodowym, a ograniczanie go tym podmiotom w wyborach parlamentarnych? Demokracja to nie tylko zapewnienie władzy dla większości, ale także ścisłe ograniczenie tej władzy. Wymaga ona długich tradycji społeczeństwa obywatelskiego, które jest w pełni świadome swych praw i uznaje swoje obowiązki. W celu unifikacji stanu prawnego wydaje się, że należałoby wprowadzić rozwiązania analogiczne do parlamentarnych.

Ustawa o partiach politycznych z dnia 27 VI 1997 r. w art. 4 przyznała prawo równego traktowania wszystkich partii politycznych przez organy władzy publicznej, art. 6 zaś wprowadził zakaz wykonywania zadań zastrzeżonych w przepisach prawa dla organów władzy publicznej oraz zakaz zastępowania tych organów w wykonywaniu ich zadań. Nieuprawnionym byłoby stwierdzenie, że przepis ten wyklucza wzajemne zależności partii politycznych i samorządów terytorialnych, co zresztą uwidacznia codzienna praktyka życia publicznego. Politycy współdecydują z praktyką samorządową.

Można również powiedzieć, że samorządność to nic innego, jak rządzenie się samemu na własnym osiedlu, we własnej wsi, mieście, powiecie czy województwie. Gospodarka samorządowa nie może jednak mieć nic wspólnego z walką o władzę, choć samorząd jest instytucją władztwa publicznego. Przynależność do niego nie jest dobrowolna, powstaje z mocy prawa, niezależnie od aktywności czy bierności w jego działalności⁹. Warto dodać, że stworzenie warunków rozwoju jednostkom samorządu terytorialnego jest jednym z ważniejszych zadań do spełnienia przez władze lokalne, w których przecież zasiadają politycy. Stąd też zadania te powinny być zagwarantowane sformułowaniami zawartymi w *Konstytucji*.

Od dawna zainteresowania wielu nauk, a w czasach najnowszych systemowych teorii polityki, dotyczyły roli i zadań partii politycznych, a przede wszystkim ich podstawowych funkcji, tj. wyborczej i rządzenia. W ramach tych funkcji nauka wyróżnia wiele innych podfunkcji, nie mniej istotnych,

⁹ E. i E. U r a, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2000, s. 145. Zob. także: J. S z r e n i a w s k i, *Ustrój administracji publicznej*, Lublin 1995.

jednakże te dwie najlepiej tłumaczą genezę partii politycznych, jej typy działalności czy struktury organizacyjne. W ramach funkcji wyborczej partia pełni rolę pośrednika między państwem (organami państwowymi) a narodem (społeczeństwem obywatelskim), ponieważ funkcja ta ogranicza się do rekrutacji kandydatów na stanowiska w aparacie państwowym, głównie posłów do parlamentów i deputowanych do samorządów lokalnych, czy też kandydatów na stanowiska w administracji publicznej. Natomiast ich wyboru dokonuje naród. Partie zatem pełnią rolę służebną w wyłanianiu organów państwowych poprzez ujawnianie i transmisję woli obywateli, są przekaźnikami woli suwerena będącego źródłem władzy¹⁰. Pojawienie się tych funkcji wynikało w świecie współczesnym wskutek wzrostu świadomości politycznej większości obywateli. Nawet w początkach XX w. ugrupowania polityczne nie przejawiały aktywności politycznej. Była ona bowiem domeną notabli (elit).

We współczesnych państwach demokratycznych¹¹ zasada ludowładztwa¹² jest urzeczywistniana za pomocą form demokracji bezpośredniej i pośredniej. Naród uczestniczy w sprawowaniu władzy lub oddziałuje na ośrodki sprawujące ją za pomocą różnych form: referendum, inicjatywy ludowej, weta ludowego, wyborów, tj. tworzenia organów państwowych uczestniczących w zarządzaniu za pomocą reprezentantów zwłaszcza partii politycznych, grup nacisku, opinii społecznej. Koncepcja demokracji bezpośredniej ma zastosowanie w dzisiejszych warunkach jedynie sporadycznie¹³. W Polsce może

¹⁰ A. Antoszewski, R. Herbut, W. Jednaka, *Partie i system partyjny w Polsce. Pierwsza faza przejścia ku demokracji*, Wrocław 1993, s. 50.

¹¹ Idea ludowładztwa i teza o prymacie społeczeństwa w stosunku do państwa stały się ogólnoludzkim dorobkiem w rozwoju parlamentaryzmu. Wyjątkiem może być tu Wielka Brytania, która do dnia dzisiejszego nie zna zasady suwerenności ludu. Idea ta jednakże znalazła odzwierciedlenie w radykalno-demokratycznym nurcie myśli społecznej Oświecenia, którego najwybitniejszym przedstawicielem był J. J. Rousseau. Zasada ludowładztwa została wyrażona w *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* w art. 4 ust. 1: „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu”. Suwerenem jest więc naród.

¹² Zasada zwierzchnictwa ludu została sformułowana w XIV w. przez Marsyliusza z Padwy. Głosił on, że: „lud tworzy prawo i powołuje rząd, prawo zaś stanowi naczelną dyrektywę, w ramach której rząd działa pod kontrolą ludu”. Zob. Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980, s. 107; A. Wojtowicz, *Model władzy państwowej Marsyliusza z Padwy*, Warszawa 1977, s. 64.

¹³ Na przykład w Szwajcarii. Jednakże osobliwość szwajcarskiego systemu politycznego powoduje, że nie można odwołać się do prostych porównań jego instytucji ustrojowych z instytucjami innych państw, nie ma bowiem w Szwajcarii instytucji typowych dla demokracji parlamentarnej. Zob. Z. Czeszejko-Sochaćki, *Konfederacja Szwajcarska*, [w:] *Opozycja parlamentarna*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 2000, s. 213-215.

uzewnętrznić się poprzez wybory i referendum¹⁴. Zagadnienie to reguluje *Konstytucja RP* w art. 4 ust. 2: „Naród sprawuje władzę przez swych przedstawicieli lub bezpośrednio”, jak też ustawy szczególne: o samorządzie gminnym¹⁵, o samorządzie powiatowym¹⁶, o samorządzie województwa¹⁷, o referendum lokalnym¹⁸, o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta¹⁹. Zasada zwierzchności narodu pociąga za sobą konieczność oparcia władzy państwowej na systemie przedstawicielskim. Stąd też wywodzi się powszechne przyjęcie koncepcji demokracji pośredniej, czyli przedstawicielskiej. Naród sprawuje władzę za pośrednictwem swych przedstawicieli. Działając w samorządzie terytorialnym, reprezentują oni swych wyborców. System przedstawicielski polega m.in. na istnieniu wybieralnych organów samorządu terytorialnego. Wybory są również, obok wyłaniania przedstawicieli narodu – nawet nie związanych z żadnymi partiami – instrumentem selekcji wewnątrz partii. Organy przedstawicielskie muszą realizować wolę narodu. Deputowany jest reprezentantem narodu, nie wyborców, jednakże nie podlega on narodowi, lecz partii, dlatego że ta kieruje nim, zmusza do przestrzegania dyscypliny partyjnej. Każdy radny postępując w dany sposób, wystawia świadectwo swojemu ugrupowaniu. Partie zatem powinny zwracać baczniejszą uwagę na osoby, które będą je później reprezentować. Dobrze świadczy o radnych, gdy przy podejmowaniu decyzji kierują się swoimi po-

¹⁴ U r a, dz. cyt., s. 147.

¹⁵ Artykuł 12 ustawy stanowi, że zasady i tryb przeprowadzania referendum gminnego określa odrębna ustawa.

¹⁶ Artykuł 10 ust. 2 ustawy stanowi, że zasady i tryb przeprowadzania referendum powiatowego określa odrębna ustawa.

¹⁷ Artykuł 5 ust. 5 ustawy stanowi, że zasady i tryb przeprowadzania referendum określa odrębna ustawa.

¹⁸ Ustawa o referendum lokalnym w art. 2 ust. 1 stanowi, że w referendum lokalnym mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki lub w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki. Artykuł 7 wprowadza obligatoryjność referendum w sprawach samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy. Ustawa ta wprowadziła istotne zmiany w ustawach o samorządzie gminnym i o samorządzie województwa. Poprzednio bowiem referendum fakultatywne w gminie mogło być przeprowadzone w każdej innej w a ż n e j dla gminy sprawie. Podobnie w każdej w a ż n e j dla województwa sprawie, mieszczącej się w zakresie jego zadań, możliwe było przeprowadzenie referendum. Ustawa o samorządzie powiatowym nie wprowadzała tej przesłanki. Ujednolicono zatem przesłanki przeprowadzania referendum na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego.

¹⁹ Dz.U. z 2002 r., nr 113, poz. 984.

glądami, chociaż narażają się przez to swojej partii. Rodzi się pytanie, czy stosowanie dyscypliny klubowej nie narusza określonego w art. 104 ust. 1 *Konstytucji RP* konstrukcji mandatu wolnego²⁰, zatem czy kluby mogą narzucać deputowanym określone zachowania się podczas sprawowania przez nich mandatu oraz czy mogą czynić to pod rygorem zastosowania określonych sankcji. S. Bożyk uważa, że za sprzeczne z konstytucyjną zasadą mandatu wolnego należałoby uznać merytoryczne związanie deputowanego nakazem głosowania „za” lub „przeciw” bądź też narzucenie mu treści wystąpienia w debacie parlamentarnej. Inne znaczenie mają działania o charakterze organizacyjno-proceduralnym, mające na celu jedynie dyscyplinowanie deputowanych, np. zobowiązanie ich, by przed głosowaniem czy wystąpieniem zakomunikowali o swym odmiennym zdaniu. Takie formy oddziaływania nie powinny być traktowane jako naruszające w zasadniczy sposób istotę mandatu wolnego²¹. Za sprzeczne z istotą mandatu wolnego należałoby w szczególności uznać przyznanie stronnictwom możliwości przedterminowego pozbawienia mandatu swoich deputowanych. Podobnie niedopuszczalne są inne formy prawnego uzależniania deputowanych od partii, np. przez uzyskiwanie od kandydata zobowiązania zwrotu kosztów kampanii wyborczej w razie wystąpienia z klubu lub naruszenia dyscypliny. Zasada ta wyklucza wreszcie ustanowienie prawnego zakazu wystąpienia deputowanego ze swojego klubu²². Powyższe stwierdzenia nie odnoszą się wyłącznie do posłów i sena-

²⁰ Mandat wolny jest pochodną koncepcji zwierzchnictwa narodu. Opiera się na założeniu, że deputowany reprezentuje cały zbiorowy podmiot suwerenności, nie jest więc jedynie przedstawicielem tych, którzy go wybrali. Nie istnieje zatem prawna zależność deputowanego od swoich wyborców, niedopuszczalne są instrukcje, nie ma możliwości odwołania go przez wyborców. Poprzez zapewnienie niezależności i swobody działania oczekuje się reprezentowania dobra powszechnego, woli suwerena, nierzadko odległych od aktualnych życzeń wyborców. W polskiej tradycji ustrojowej punktem wyjścia była koncepcja mandatu imperatywnego (związanego). Koncepcja ta opiera się na traktowaniu deputowanego jako reprezentanta tych, którzy go wybrali. Tym samym występował prawny węzeł bezpośredniej zależności między przedstawicielem a jego wyborcami: przedstawiciel jest związany wolą swoich wyborców, ponosi przed nimi odpowiedzialność za swoje działania, co może przybierać postać jego odwołania przez wyborców. Zob. L. G a r l i c k i, *Komentarz do art. 6 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, t. II, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 1995, s. 2 n.

²¹ S. B o ż y k, *Rzeczpospolita Polska*, [w:] *Opozycja parlamentarna*, red. E. Zwierchow-ski, Warszawa 2000, s. 43-44. Zob. także: A. S z m y t, *Partie polityczne a parlament*, [w:] *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, red. A. Gwiżdż, Warszawa 1997, s. 145-146.

²² L. G a r l i c k i, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, t. II, Warszawa 1995, s. 11 n.

torów, dotyczą również radnych, konstrukcja bowiem mandatu wolnego rozciąga się i na nich²³.

Funkcja wyborcza realizowana jest permanentnie, ale nasilenie jej działań następuje w okresie kampanii wyborczej i wyborów. W tej fazie następuje proces selekcji kandydatów, a następnie elity politycznej. Organizacja, która przez zdobycie mandatów uczestniczy już we władzy, ma tę świadomość, że może ją utracić z chwilą, gdy zawiedzie zaufanie wyborców. Rady samorządów muszą być bardzo mocno związane ze społecznościami lokalnymi. Jednakże nie zawsze się tak dzieje, gdyż zarówno procedury głosowania, jak i propozycje legislacyjne są dla nich często polem gry politycznej.

Mieszkańcy gminy rozstrzygają w głosowaniu powszechnym (przez wybory i referendum) lub też za pośrednictwem stałych organów gminy (wspólnot samorządowych), którymi są rady gmin wybierane w wyborach w mniejszych gminach na podstawie ordynacji większościowej, w większych zaś przy zastosowaniu systemu proporcjonalnego podziału mandatów. Zasady te ustala przytaczana już ustawa z dnia 16 VII 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich. Ordynacja wyborcza do samorządu terytorialnego podkreśla polityczność wyborów, nie daje szansy ludziom bezpartyjnym, odbywa się bowiem pod hasłem partii ogólnokrajowych. Jednakże w okręgach jednomandatowych (w gminach do 20 000 mieszkańców), tam, gdzie wybory są większościowe²⁴ oraz gdzie ordynacja jest proporcjonalna bez pięcioprocentowego progu do rad gmin z wyłączeniem miast na prawach powiatów²⁵, tam istnieją większe szanse dla apolitycznych uczestników sceny wyborczej. Wydaje się, że lepiej by było, aby w wyborach samorządowych rywalizowały listy komitetów lokalnych (ich programy), a nie tylko i wyłącznie programy partii politycznych. Do władz lokalnych mogliby wejść ludzie, którzy mają poparcie społeczne, pomysły na rozwiązanie problemów lokalnych. Po części postulaty te realizowane są poprzez ustawę z dnia 20 VI 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta.

Oczywiście wybory demokratyczne muszą wiązać się z polityką i powinny być zbieżne z polityką państwa. Zauważam jednakże, że owa zbieżność nie zawsze musi oznaczać pełną zgodność. Potrzeby i możliwości poszczególnych

²³ W myśl art. 190 ust. 1 ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw nie istnieje bowiem możliwość odwołania poszczególnych radnych przez wyborców – byłoby to sprzeczne z postanowieniami Konstytucji RP.

²⁴ Artykuł 87 ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich, Dz.U. nr 95, poz. 602 z późn. zm.

²⁵ Tamże, art. 88 ust. 2.

jednostek samorządu terytorialnego mogą być różne, w myśl bowiem współczesnych teorii pluralizm poglądowy jest nierozzerwalnie związany z formą demokratycznego państwa. Zawsze jednak prowadzenie prawidłowej polityki wiąże się z przestrzeganiem prawa. Jak głosił I. Kant: „[...] biada temu, który uznaje inną politykę, aniżeli ta, która za święte uznaje przepisy prawne”²⁶.

Następnym działaniem partii, wynikającym z funkcji rządzenia, jest dostosowanie swoich poczynań powyborczych do rzeczywistości. Gdy partie przejmą kierownictwo państwem, starają się obsadzić swoimi członkami najbardziej intratne i kluczowe stanowiska w organach państwowych, a przede wszystkim w rządzie, samorządzie terytorialnym, jak też w podmiotach gospodarczych przynoszących dochody w celu urzeczywistnienia swych interesów, programów wyborczych. Są również partie, które nie mają znacznego udziału w rządzeniu państwem – funkcje swe starają się realizować m.in. poprzez modyfikowanie, wnioskowanie czy przygotowywanie zmian w sposobie kierowania państwem przez organa sprawujące władzę. Niemalą rolę odgrywają też partie opozycyjne²⁷, które nie mając udziału w rządzeniu państwem, starają się różnymi drogami, a przede wszystkim poprzez krytykę i kontrolę rządu, wpływać na kształtowanie polityki państwa, co umożliwia im przygotowywanie gruntu do zmian w następnych wyborach. Te formy działania partii opozycyjnych nie zawsze są, w dosłownym sensie, formami demokratycznymi stosowanymi w takich systemach.

W skład rady gmin, w myśl art. 2 ust. 1 Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw wchodzi radni, którzy są wybierani w wyborach powszechnych²⁸, równych²⁹, bezpośrednich³⁰ i w gło-

²⁶ Podaję za: M. S z y s z k o w s k a, *Filozofia w Europie*, Białystok 1998, s. 80.

²⁷ Istota działalności opozycyjnej wyraża się w formule: kontrola, krytyka, alternatywa programowa i personalna. Tak: E. Z w i e r z c h o w s k i, *Opozycja parlamentarna*, Warszawa 2000, s. 12. Autor ten definiuje „opozycję polityczną” jako działanie partii mniejszości, których celem jest ewentualna legalna zmiana istniejącego systemu politycznego i społeczno-gospodarczego (opozycja przeciwsystemowa) lub reforma systemu ustrojowego albo jedynie polityczna zmiana ekipy sprawującej władzę (opozycja wewnątrzsystemowa). Zob. t e n ż e, *Wybrane problemy opozycji politycznej*, [w:] *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, pod red. W. Skrzydło, Lublin 1998, s. 124.

²⁸ Zasada powszechności prawa wyborczego oznacza prawo udziału w głosowaniu i kandydowania jak najszerszego kręgu osób (związana jest z czynnym i biernym prawem wyborczym). Zob. *Wielka Encyklopedia Prawa*, red. E. Smoktonowicz, Białystok–Warszawa 2000, s. 1244.

²⁹ Zasada równości w znaczeniu formalnym oznacza, że każdy wyborca ma jeden lub taką samą większą liczbę głosów; w znaczeniu materialnym siła każdego głosu jest taka sama, co mierzy się stosunkiem liczby wyborców w okręgu wyborczym do liczby przypadających na ten

waniu tajnym³¹. Radni mogą być rekomendowani przez partie polityczne oraz inne organizacje społeczne, w praktyce powoływani są z partii politycznych. Radny jako reprezentant wyborców ma obowiązek utrzymywania stałej więzi z mieszkańcami oraz ich organizacjami poprzez przyjmowanie zgłaszanych postulatów i przedstawianie ich władzom samorządowym. Zatem rola radnego jest bardzo ważna, jest on bowiem łącznikiem pomiędzy mieszkańcami danego terytorium a organami władzy samorządowej.

Partie są więc współcześnie niezbędnym elementem w procesie komunikowania społeczeństwa z państwem. Bez nich mechanizm ten nie mógłby funkcjonować. W zachodnioniemieckiej nauce prawa konstytucyjnego zauważono, w latach pięćdziesiątych XX w., że partie polityczne można uznać za element aparatu państwowego, jak również za instytucje wykonujące funkcje przez państwo zlecone³².

Francuscy filozofowie z XVIII w. głosili naturalistyczną teorię o *pouvoir municipal* jako o czymś współrzednym, a nawet przeciw władzy państwowej. Głosili, że „gmina nie jest wytworem prawa, powstaje z naturalnego biegu rzeczy”³³. Wybory pod znakiem stronnictw politycznych z punktu widzenia teorii naturalistycznej nie są więc wskazane. Prawo międzynarodowe traktuje samorząd jako postać zdecentralizowanej władzy publicznej, czyli niesamodzielnej, niesuwerennej. Samorząd jest więc nie suwerenną władzą społeczności lokalnej, lecz władzą wynikającą z suwerenności narodu, utworzoną mocą aktów prawnych danego państwa.

W ramach zmian ustrojowych powstaje zadanie do spełnienia dla gmin, powiatów, województw samorządowych. Jest nim współpraca ze strukturami europejskimi. Wraz z wejściem do Unii Europejskiej Polska może starać się o pieniądze z funduszu Euro. Zbiorowość lokalna musi być zorientowana, że władze centralne obawiają się przekazywania swoich środków finansowych i kompetencji samorządom, a przecież ideą samorządu jest uczestnictwo we

okręg mandatów. Zob. tamże.

³⁰ Zasada bezpośredniości oznacza, że wyborca głosuje bezpośrednio i osobiście na kandydata czy listę kandydatów. Zob. tamże.

³¹ Zasada tajności odnosi się wyłącznie do aktu głosowania i oznacza stosowanie różnych rozwiązań zabezpieczających przed możliwością poznania przez osoby trzecie wiadomości o treści głosu oddanego przez wyborcę. Zob. tamże.

³² M. S o b o l e w s k i, *Zagadnienia instytucjonalizacji partii politycznych w literaturze NRF*, „Państwo i Prawo”, 1958, nr 12. Zob. także: L. J a n i c k i, *Ustrój państwowy Republiki Federalnej Niemiec*, Poznań 1986, s. 155-159.

³³ A. K r o ń s k i, *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932, s. 36.

władzy publicznej. Każde zaniechanie przekazywania władzom lokalnym i regionalnym tych spraw oznaczać może rozbudowę zadań centralnych.

Należy stwierdzić, że istnieje konieczność stworzenia mocnych więzi między państwem, samorządami lokalnymi a partiami politycznymi, w układzie wewnątrzpartyjnym, które powinny się opierać na pomocy i współpracy tych układów, struktur społecznych i politycznych. Moim zdaniem w Polsce występują często sprzeczności między działalnością partii politycznych w organach samorządowych a obywatelskim charakterem samorządów. W Unii Europejskiej partie często zabiegają o dobrych kandydatów, także bezpartyjnych, którzy cieszą się autorytetem w swych środowiskach. Udział członków partii politycznych w organach samorządu terytorialnego nie może stać się rywalizacją polityczną o stanowiska, jaka cechuje obecną słabą demokrację w Polsce. Partie powinny przejawiać inicjatywy oparte na własnych programach dotyczących rozwoju danego terytorium, jak też inspirować podejmowanie konkretnych zadań korzystnych dla danej społeczności. Partia może osiągać własne cele polityczne, ale zgodnie z interesem ogółu mieszkańców, ponieważ zezwalają na to zarówno formy instytucjonalizacji publicznoprawnej³⁴ (określenie pozycji przepisami *Konstytucji*, ustaw o partiach politycznych, ordynacjami wyborczymi, regulaminami), jak i autonomicznej³⁵ (prawo wewnątrz partyjne, np. statuty partyjne, które przekształcają grupę osób w strukturę społeczną). Aby zrozumieć treść instytucjonalizacji publicznoprawnej, konieczne jest sięgnięcie do reglamentacji autonomicznej, gdyż w obrębie tej pierwszej określenie granicy, od której się ona zaczyna, może wielokrotnie nasuwać trudności.

Wydaje się, że warunkiem koniecznym do osiągnięcia stabilnej demokracji jest właśnie instytucjonalizacja partii politycznych³⁶. Przykład Wielkiej Bry-

³⁴ Lub też, jak podaje K. Grzybowski „instytucjonalizację państwową” (*Instytucjonalizacja partii politycznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”. Prace z Nauk Politycznych, 1972, z. 3, s. 8 nn.).

³⁵ Tamże, s. 7 nn.

³⁶ Instytucjonalizacja jest pojęciem często równoznacznym z formalizacją. K. Grzybowski twierdzi, że jest to proces rozwojowy, w którego wyniku grupa społeczna określana słowami „partia polityczna” przybiera formę określoną słowem „instytucja” (art. cyt., s. 7). T. Mołdawa określa je „jako normowanie przez powołane do tworzenia norm prawnych organy państwowe zagadnień odnoszących się do partii politycznych” (*Systemy partyjne Europy Zachodniej*, t. I, Warszawa 1991, s. 102).

Inaczej mówiąc, instytucjonalizacja prawna partii politycznej oznacza określenie pozycji partii przez przepisy prawa. W instytucjonalizacji partii można wyróżnić dwa modele: tzw. francuski i niemiecki. Pierwszy charakteryzuje szczegółowo stan majątkowy partii, natomiast samo powstawanie partii pozostawiono regulacjom stowarzyszeniowym, drugi natomiast obja-

tanii, gdzie z instytucjonalizacją w znaczeniu kontynentalnym nie mamy do czynienia, lecz z ukształtowaną praktyką polityczną³⁷, stanowi wyjątek potwierdzający regułę. G. Pridham³⁸ uważał, że ocena rozwoju i konsolidacji ustroju demokratycznego wyłaniającego się ze zmian systemowych musi być skoncentrowana na partiach politycznych i systemach partyjnych.

W skali międzynarodowej brak jest wzorca normatywnego określającego model instytucjonalizacji, Unia Europejska nie wydała w tym względzie żadnych regulacji³⁹. Natomiast prawie powszechnym standardem w skali międzynarodowej są konstytucyjne gwarancje wolności tworzenia zrzeszeń politycznych. Dla przykładu art. 21 ust. 1. Ustawy zasadniczej w Niemczech stanowi: „Partie współdziałają w kształtowaniu woli politycznej narodu. Zakładanie ich jest wolne. Ich wewnętrzna struktura musi odpowiadać zasadom demokratycznym. Muszą one składać publiczne sprawozdanie z pochodzenia i użycia swoich środków oraz ze swego majątku”.

Poza Europą, w Japonii, art. 21 *Konstytucji z 1946 r.* gwarantuje wolność zgromadzeń i stowarzyszania się, a także wolność słowa, prasy oraz wszystkich innych form wypowiedzania się⁴⁰.

Sięganie po demokrację, utrzymywanie jej i wykorzystywanie na szczeblu lokalnym dla dobra rozwoju społeczności lokalnych to zadanie codzienne, które wymaga szerokiego porozumienia, nie zawsze łatwego do osiągnięcia.

wia się szczegółową, obszerną regulacją całokształtu spraw stronnictw w jednym akcie. Stanowisko pierwsze cechuje brak szczególnych aktów prawnych dotyczących funkcjonowania partii politycznych. W drugim przypadku wydanie specjalnej ustawy regulującej kwestię instytucjonalizacji jest obowiązkowe. Tylko niektóre państwa europejskie posiadają jeden, osobny akt poświęcony wyłącznie tej tematyce. Takiego jednego aktu nie ma we Francji, Wielkiej Brytanii czy Stanach Zjednoczonych. Wydaje się, że w państwach o utrwalonej tradycji demokratycznej potrzeba unormowania pozycji partii w formie aktów prawnych jest znacznie mniejsza niż w państwach obarczonych dziedzictwem rządów autorytarnych.

³⁷ J. J a s k i e r n i a, *Opozycja parlamentarna w świetle standardów Rady Europy*, [w:] *Opozycja parlamentarna*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 2000, s. 301.

³⁸ G. P r i d h a m, *Political Parties and Their Strategies in the Transition from Authoritarian Rule: the Comparative Perspective*, [w:] *Party Formation in East-Central Europe. Post-Communist Politics in Czechoslovakia, Hungary, Poland and Bulgaria*, red. G. Wightman, Liverpool 1995, s. 1-28.

³⁹ W. O d r o w ą ż - S y p n i e w s k i, *Opinia na temat zgodności projektu ustawy o partiach politycznych ze standardami przyjętymi w Europie Zachodniej (druk sejmowy nr 1122)*, [w:] *Opinie do wybranych projektów ustaw rozpatrywanych na 74 posiedzeniu Sejmu RP (28 lutego-1 marca 1996 r.)*, część II – Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz Materiały i Dokumenty 1996, nr 176, s. 11 nn.

⁴⁰ K. K a r p l c z a k, *System konstytucyjny Japonii*, Warszawa 1999, s. 22 nn. Zob. także: T. S u z u k i, P. W i n c z o r e k, *Konstytucja Japonii*, Wrocław-Warszawa 1990.

Nie można zapominać, że każda władza może wkraczać w życie prywatne człowieka tylko wtedy, gdy jest to konieczne dla ochrony jego praw i obowiązków. Na tle postanowień *Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego* z 15 X 1985 r.⁴¹ z punktu widzenia jej zgodności z tymi postanowieniami polskie ustawodawstwo wymaganom tym odpowiada⁴². Wymaga ono jednakże wielu zmian. Niewątpliwie wymaga ich kwestia zasad finansowania społeczności lokalnych, będąca najślabszym ogniwem samorządu terytorialnego. Jak stanowi art. 9 *Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu ich uprawnień, a przynajmniej część z tych zasobów winna pochodzić z opłat i podatków lokalnych. Nie mniej ważną kwestią jest sprawa kompleksowej sądowej ochrony własnych kompetencji samorządu terytorialnego. Nie wszystkie bowiem rozstrzygnięcia organów nadzoru⁴³ są sądowo weryfikowalne, np. rozwiązanie rad samorządowych przez Sejm. Zatem konieczna jest zmiana ustawy o samorządzie gminnym również pod tym kątem.

Wydaje się, że w obecnym stanie postulaty o rychłą zmianę pozycji polityczno-prawnej samorządu terytorialnego nie mogą dziwić. W Sejmie czeka na nowelizację, w związku z reformą administracyjną kraju, wiele ustaw. Pamiętać jednakże należy, że ocena rozwiązań prawnych, jako kryterium wpływu politycznego na społeczności lokalne i organy samorządu terytorialnego, dokonuje się najczęściej na gruncie subiektywnych systemów ocen.

⁴¹ Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607.

⁴² M. J a ś k o w s k a, *Europeizacja prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo”, 1999, nr 11, s. 20.

⁴³ W myśl art. 171 ust. 2 *Konstytucji RP* organami nadzoru nad samorządem terytorialnym są: Prezes Rady Ministrów, wojewoda, a w zakresie spraw finansowych regionalna izba obrachunkowa. Pod rządami Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 X 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U., nr 84, poz. 426 z późn. zm.) art. 52 ust. 2 pkt 6 powierzał nadzór nad samorządem terytorialnym Radzie Ministrów, co rodziło wątpliwości doktryny, czy miałyby to być nadzór nad kierunkiem polityki działania, czy też nad legalnością działalności. Stanowisko doktryny wywarło piętno na obecnym kształcie nadzoru. Zob. T. R a b s k a, *Samorząd terytorialny w strukturze aparatu państwa (perspektywy przebudowy administracji lokalnej)*, PRPEiS 1993/3/25, t. II.

THE CORRELATION OF POLITICAL PARTIES, LOCAL COMMUNITIES
AND ORGANS OF TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT
VERSUS EUROPEAN INTEGRATION

S u m m a r y

The problems of the independence of territorial self-government have aroused a considerable interest among many representatives of the social sciences since the beginning of its re-activation in the Third Polish Republic. The administrative law seeks to research into the essence of its independence. Now we are witnessing a continuation of the research initiated in the beginning the 1970s by the doctrine of administrative law. It includes as follows: political influence on the process of shaping the personal compositions of the organs of administrative units, their decision-making process, and persuading local communities to political reasons.

The paper begins with a brief historical outline of the re-activation of territorial self-government and institutionalisation political parties in the Third Polish Republic. Then the tasks of councillors (of candidates) are defined with regard to local communities, and their interdependence. With regard to the most important functions of political parties, a theoretical model of political influence of political parties on local communities and organs of territorial self-government has been analysed. Through legal solutions assumed in particular bills one comes to practice.

In the context of institutionalisation of political parties the paper has analysed some selected international legal regulations and the legislation of the European Union.

Eventually, the paper draws conclusions from the changes of the legal status in Poland from the point of view of European integration. One should bear in mind that the evaluation of legal solutions as a criterion of political influence on the local communities and organs of territorial self-government occurs most often in the subjective system of evaluations.

Translated by Jan Kłós

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, partie polityczne, społeczności lokalne (wspólnoty samorządowe), integracja europejska.

Key words: territorial self-government, political parties, local communities (self-government communities), European integration.