

Bogusław Kotarba

Warunki działania opozycji we władzach gminy w świetle regulacji statutowych miasta Rzeszowa

Polityka i Społeczeństwo nr 9, 139-147

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Bogusław Kotarba

WARUNKI DZIAŁANIA OPOZYCJI WE WŁADZACH GMINY W ŚWIETLE REGULACJI STATUTOWYCH MIASTA RZESZOWA

Samorząd terytorialny odgrywa coraz większą rolę we współczesnych państwach demokratycznych. Szeroki zakres zadań, które spoczywają na państwie, powoduje, że należyte ich wypełnianie nie jest możliwe bez decentralizacji władzy publicznej. „Decentralizacja oznacza zwiększenie praw, odpowiedzialności i zasobów będących w rękach władz lokalnych w porównaniu do tych, jakie pozostają we władaniu władz centralnych” (Regulski 2005: 60).

Przekazanie władzom lokalnym uprawnień i odpowiedzialności za szeroki zakres spraw istotnych dla społeczności lokalnych, mających wpływ na warunki życia i możliwości rozwoju, powoduje konieczność podejmowania przez nie wielu decyzji politycznych, które rozstrzygają o tym, czyje interesy i w jakim stopniu będą zrealizowane. Tam, gdzie podejmowane są takie decyzje, mogą powstać warunki do ukształtowania się opozycji, gdyż arbitralne rozstrzygnięcia dotyczące rozdziału jakichkolwiek dóbr w sytuacji ich niedoboru zawsze mogą doprowadzić do ich kontestowania. Zjawisko opozycji jest najczęściej analizowane na poziomie „centralnym” i związane z rządem i parlamentem, chociaż mamy z nim do czynienia na różnych poziomach. Oczywiście nie każdy sprzeciw czy opór wobec jakiegokolwiek decyzji przesądza o tym, że możemy mówić o opozycji, szczególnie w znaczeniu istotnym dla sprawowania władzy i funkcjonowania systemu politycznego, w tym również lokalnego, jakim jest gmina (Barański 1994: 89). Aby można było mówić o opozycji w tym znaczeniu, muszą być spełnione określone warunki.

Termin „opozycja” oznacza przeciwieństwo, antagonizm. Używa się go również dla zakwestionowania autorytetów albo przyjętych poglądów, jak również dla wyrażenia sprzeciwu indywidualnego lub zbior-

rowego przeciwko komuś lub czemuś (Zwierzchowski 2000: 9). Według *Słownika polityki* opozycja to „zorganizowana grupa wyrażająca w sposób sformalizowany (partia polityczna, koalicja parlamentarna) lub niesformalizowany sprzeciw w stosunku do polityki władz państwowych (opozycja systemowa) lub ustroju (opozycja antysystemowa)” (Bankowicz 1999: 160).

Przytoczone przykłady definicji opozycji są szerokim rozumieniem tego terminu. Jakkolwiek dotyczą rządu i stosunków władzy, nie akcentują kwestii jej przejęcia. „Opozycja *sensu largo* może oznaczać niemal każdą formę artykulacji sprzeciwu wobec określonej polityki rządzących lub/i reżimu politycznego” (Krawczyk 2000: 132). Nacisk na przejęcie władzy kładzie z kolei definicja opozycji politycznej będąca definicją *sensu stricto*. W tym ujęciu opozycja polityczna to ugrupowania polityczne, w tym również partie polityczne, które w mniej lub bardziej zorganizowany sposób dążą do przejęcia lub zmiany władzy państwowej (Antoszewski, Herbut 1998: 250). „Opozycja polityczna w demokracji jest jedną z podstawowych instytucji służących urzeczywistnieniu zasady alternacji politycznej” (Sokół, Żmigrodzki 1999: 208). Nie zaliczymy do niej jednostek ani opinii publicznej, gdyż nie spełniają kryterium organizacji, zarówno formalnej, jak i nieformalnej (Krawczyk 2005: 115).

Ważną cechą opozycji może być jej instytucjonalizacja, przy czym należy zwrócić uwagę na możliwość rozumienia terminu „instytucjonalizacja” w znaczeniu politycznym (Bożyk 2006: 36–38). Brak konkretnych przepisów prawa odnoszących się wprost do opozycji powoduje, że polityczne reguły jej działania nabierają szczególnej wagi.

Dla możliwości pojawienia się opozycji w samorządzie terytorialnym istotne znaczenie mają niektóre rozwiązania ustrojowe. Jednym z nich jest ustawowe zagwarantowanie możliwości działania w łonie organów stanowiących klubów radnych, co może ułatwiać ukształtowanie się opozycji w zorganizowanej formie w sejmiku województwa, czy też w radach powiatu lub gminy. Szczegółowe rozwiązania w tym zakresie ustawodawca pozostawił do rozstrzygnięcia samym organom stanowiącym, które zawierają je w statutach (*Ustawa o samorządzie województwa...*, art. 29; *Ustawa o samorządzie powiatowym...*, art. 18; *Ustawa o samorządzie gminnym...*, art. 23). Elementem wzmacniającym rolę klubów radnych, w tym także klubów opozycyjnych, jest ustawowe zagwarantowanie przedstawicielom wszystkich klubów udziału w komisji rewizyjnej, co zapewnia możliwość kontroli organu wykonawczego oraz jednostek organiza-

cyjnych przez radnych wszystkich opcji politycznych (Bukowski, Jędrzejewski, Rączka 2003: 158).

Opozycja w samorządzie terytorialnym ma inny charakter niż opozycja parlamentarna czy pozaparlamentarna – odnosząca się krytycznie do działań rządu i parlamentarnej większości. Wynika to z uwarunkowań prawnoustrojowych oraz innej skali i problematyki działania w obu przypadkach. Analizę opozycji i warunków jej działania na szczeblu samorządu można jednak przeprowadzić w odniesieniu do „opozycji centralnej”, gdyż pozwala to z jednej strony podkreślić wspólne cechy (potwierdzające jednocześnie możliwość występowania i działania opozycji w samorządzie terytorialnym), z drugiej – uwypuklić wzajemne różnice. Jedną z nich stanowi, mająca odniesienie do gmin, możliwość wystąpienia innych układów opozycyjnych. Spowodowana jest bezpośrednim wyborem wójta (burmistrza, prezydenta). Na szczeblu krajowym organ wykonawczy – rząd, powoływany jest przez sejmową większość, tak więc podział na rządzących i opozycję jest jednoznaczny. Uniezależnienie wyboru organu wykonawczego gminy od wyniku wyborów do rady gminy stwarza możliwość, że wójt (burmistrz, prezydent) nie ma poparcia większości w organie stanowiącym. Posiada jednak silną legitymację oraz pozycję, wynikającą z rozwiązań normatywnych, co powoduje, że można przyjąć, że to większość w radzie stanowi wobec niego opozycję i w związku z tym występuje w podwójnej roli. Sytuacja taka miała miejsce w Rzeszowie w IV kadencji samorządów (2002–2006).

Rzeszów jest miastem na prawach powiatu. Zgodnie z ustawą o samorządzie powiatowym ustroj i działanie organów miasta na prawach powiatu określa ustawa o samorządzie gminnym. W artykule 3 ust. 1 tejże ustawy zapisano, że „o ustroju gminy stanowi jej statut” (tekst jedn. DzU 2001, nr 142, poz. 1591). Statut jest zbiorem samoistnych przepisów powstających z delegacji ustawowej, regulującym zadania, strukturę i sposób działania instytucji lub organizacji (Kotulski 2001: 38). Jednakże, jak zauważył Andrzej Szewc, ustawowe określenie, że „o ustroju gminy stanowi jej statut”, nie w pełni odpowiada prawdzie, gdyż o ustroju gminy stanowi więcej aktów prawnych, chociażby konstytucja i ustawa o samorządzie gminnym. „Statut doprecyzowuje zagadnienia ustrojowo-organizacyjne regulowane ogólnie w ustawie oraz kwestie pominięte w regulacjach ustawowych [...]. Ponadto w gminach, w których istnieją tzw. jednostki pomocnicze [...], regulację ustroju gminy zawierają dodatkowo statuty tych jednostek” (Szewc 2005: 43). Według Zbigniewa Leońskiego (1994: 16) „statuty

gmin obok ustawy konstytucyjnej i ustaw samorządowych stanowią podstawowe źródło prawa ustrojowego”.

Na warunki działania opozycji we władzach gminy wpływ mają te regulacje statutowe, które ułatwiają jej podejmowanie działań zmierzających do skutecznego kształtowania końcowych decyzji, blokowania lub przynajmniej opóźniania podjęcia rozstrzygnięć niepożądanych, jak również te, dzięki którym może ona wzmocnić swoją pozycję, a tym samym zwiększyć szanse zwycięstwa w kolejnych wyborach. Może to nastąpić między innymi poprzez kreowanie swego atrakcyjnego wizerunku z jednej strony, a szkodenie wizerunkowi rządzącej większości i konkurentom politycznym – z drugiej. Są to więc regulacje dotyczące organizacji wewnętrznej, trybu pracy organów gminy oraz działania komisji rewizyjnej.

Znaczenie rozwiązań przyjmowanych w statutach gmin potwierdza fakt dokonywania w nich zmian zmierzających do zapewnienia sobie przez rywalizujące grupy jak najkorzystniejszej pozycji. Takie działania miały miejsce w samorządzie Rzeszowa, którego statut stanowi przedmiot analizy zmierzającej do ukazania wpływu tego typu regulacji na możliwości działania opozycji we władzach gmin.

Od początku IV kadencji samorządów, która była pierwszą pod rządami ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta, istotnie zmieniającej sposób funkcjonowania władz gminnych, w Rzeszowie obowiązywał statut przyjęty w 1996 r. (*Uchwała nr XXXIV/32/96...*), zmieniony następnie w roku 1999 (*Uchwała nr XXVI/203/99...*) i 2001 (*Uchwała nr LV/115/2001...*). Część zapisów tego statutu mających znaczenie dla działania opozycji powielala przepisy ustawowe (co jest zjawiskiem dosyć powszechnym w aktach prawnych tworzonych na poziomie samorządów, ale niezgodnym z zasadami techniki prawodawczej), wobec czego nie zostały w niniejszym tekście przywołane, gdyż ich obowiązywanie nie było uzależnione od zamieszczenia w statucie. Warto jednak zwrócić uwagę na te, które były uzupełnieniem i uszczegółowieniem rozwiązań ustawowych. W rozdziale III statutu, dotyczącym władz miasta, przyjęto ustalenie, że w składzie powoływanych komisji rady miasta kluby radnych powinny być w miarę możliwości reprezentowane proporcjonalnie do swojej liczebności. Wprawdzie przepis ten nie miał charakteru bezwzględnego, jednak stanowił pewną wskazówkę, rodzaj politycznej deklaracji, której przestrzeganie umożliwiało opozycji zasiadanie we wszystkich komisjach. To z kolei pozwalało nie tylko na dostęp do całego spektrum informacji dotyczących planowanych działań i decyzji (zwykle proponowanych przez prezyden-

ta w formie projektów uchwał), ale i na podejmowanie prób wpłynięcia na ostateczny kształt projektu na wczesnym etapie procesu decyzyjnego, w tym poprzez możliwość brania udziału w głosowaniach (prawa takiego nie mają pozostali radni, chociaż mogą uczestniczyć w posiedzeniach komisji i zabierać głos).

Organizację wewnętrzną, zasady i tryb pracy rady miasta oraz jej kompetencje, a w szczególności tryb obradowania na sesjach i podejmowania uchwał, określał *Regulamin Rady Miasta Rzeszowa*, stanowiący integralną część statutu miasta. W sytuacji istnienia opozycji, zarówno w stosunku do większości rady, jak i w stosunku do prezydenta, ważne dla jej działania były uregulowania dotyczące interpelacji i zapytań radnych, gdyż umożliwiały poruszenie „niewygodnych” kwestii dla rządzącej większości lub prezydenta i mogły być wykorzystywane w toku walki politycznej. Określono, że interpelacja dotyczy spraw z zakresu bieżącego zarządzania w mieście i obejmuje wskazanie konieczności rozwiązania problemu oraz żądanie zajęcia stanowiska przez prezydenta. Odpowiedź na interpelację radnego powinna być udzielona na piśmie, a na życzenie interpelującego – przedstawiona w punkcie „Interpelacje” na najbliższej sesji przypadającej po upływie dwóch tygodni od daty złożenia interpelacji. Zapytanie zdefiniowano jako zwrócenie się o informację lub wyjaśnienie dotyczące spraw leżących w kompetencji prezydenta albo organów rady. Mogło ono być zgłoszone ustnie na sesji lub złożone pisemnie między sesjami. Radny składający zapytanie mógł uznać odpowiedź za niewystarczającą i żądać jej uzupełnienia.

Interesującym rozwiązaniem w regulaminie było wprowadzenie możliwości wygłoszenia przez niezadowolonego z wyników głosowania radnego oświadczenia *votum separatum* wraz z uzasadnieniem. Wprawdzie nie przekładało się to wprost na możliwość zmiany podjętej decyzji, niekorzystnej z punktu widzenia opozycji, ale było okazją do zmanifestowania postawy i zdania opozycji wobec określonej sprawy, co mogło służyć budowaniu pożądanego wizerunku w społeczności lokalnej, a jednocześnie stanowiło okazję do dyskredytowania poczynań większości lub prezydenta.

Na instytucjonalizację opozycji w radzie miasta miało również wpływ ustalenie, że kluby radnych powinny się składać z co najmniej trzech radnych (należy zwrócić uwagę, że nie był to wygórowany próg) oraz że nie ustanowiono żadnych innych szczególnych wymogów związanych z zawiązywaniem klubów, zwłaszcza stanowiących jakiegokolwiek utrudnienie. Powstanie klubu sprowadzało się do pisemnego powiado-

mienia przewodniczącego rady o jego powołaniu, który z kolei informował o tym fakcie radnych na najbliższej sesji. Samo funkcjonowanie klubu przynosiło korzyści w postaci zapisanego w regulaminie prawa do wydelegowania przedstawiciela do wypowiedzania się w każdej sprawie będącej przedmiotem obrad rady wraz z gwarancją otrzymania głosu bezpośrednio po przedstawieniu opinii komisji merytorycznych.

Przytoczone regulacje obowiązywały w czasie, kiedy – jak już wspomniano – układ sił we władzach Rzeszowa był specyficzny. Większość w radzie miasta musiała współpracować z prezydentem związanym z mniejszością (opozycją) w organie stanowiącym i stanowiła z kolei opozycję wobec niego. Układająca się źle współpraca pomiędzy organami gminy, zarzuty opozycyjnych wobec prezydenta radnych o niechęć do współpracy, ignorowanie rady, brak konsultowania planowanych decyzji spowodowały, że podjęto działania zmierzające do takich zmian w statucie, które by niejako „przymusiły” prezydenta do oczekiwanych zachowań wobec rady, a w szczególności wobec opozycyjnej wobec niego większości.

17 lutego 2004 r. Rada Miasta Rzeszowa podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia *Statutu Miasta Rzeszowa* (DzUrz Woj. Podkarpackiego 2004, nr 71, poz. 774), tym samym uchyliła dotychczas obowiązujący. W nowym statucie zrezygnowano z załącznika *Regulamin Rady Miasta Rzeszowa*, przenosząc niezbędne regulacje bezpośrednio do tego dokumentu. Wśród zmian mających wpływ na funkcjonowanie opozycji pojawiła się regulacja, że na wniosek co najmniej 1/4 ustawowego składu rady przewodniczący jest zobowiązany wprowadzić do porządku obrad punkt, którego przedmiotem będzie omówienie odpowiedzi na interpelację. Dzięki temu uzyskała ona możliwość publicznej debaty z prezydentem na politycznie korzystne dla niej tematy.

Do statutu wprowadzono również zapis dający możliwość ponownego głosowania podczas jednej sesji tej samej uchwały (reasumpcja głosowania). Wprawdzie obwarowano tę możliwość ograniczeniem, że może to nastąpić tylko w sytuacji pojawienia się nieznanymi wcześniej okoliczności mających wpływ na ocenę projektu, jednak stwarzało to potencjalną okazję prób zmiany przez opozycję podjętej już, niezgodnej z jej oczekiwaniami decyzji. Podobne rozszerzenie pola, na którym opozycja mogła podjąć działania skierowane przeciwko prezydentowi i wspierającym go członkom władz, dawało postanowienie mówiące o tym, że komisja rewizyjna miała przedstawiać na sesjach rady nie tylko opinie dotyczące skarg na prezydenta, ale również na kierowników jednostek organizacyjnych miasta.

Kolejne zmiany organizacji wewnętrznej rady miasta i trybu procedowania nad uchwałami pojawiły się w 2007 r. (*Uchwała nr XX/329/07...*). Te, które dotyczyły sytuacji opozycji we władzach miasta, polegały na przyznaniu prawa zabierania głosu w dyskusji nad projektami uchwał w pierwszej kolejności przedstawicielom klubów (a więc i klubów opozycyjnych), jak również zawierały uściślenie, co powinno się znajdować w porządku obrad. Istotną zmianą był przepis mówiący, że na życzenie interpelującego w porządku sesji powinna się znaleźć odpowiedź na interpelację (zrezygnowano natomiast z możliwości omówienia tej odpowiedzi), ponadto ustalono, że radni będą mogli również zgłaszać zapytania, w tym do pisemnego sprawozdania prezydenta z prac w okresie między sesjami. Było to o tyle istotne, że swoista „niezależność” prezydenta od rady miasta i bardzo mocna pozycja ustrojowa powodowały ciągłe zastrzeżenia opozycyjnych radnych, że prezydent nie liczy się z organem stanowiącym, nie przekazuje radnym pełnych informacji o swoich działaniach itp. Obowiązek umieszczenia w porządku obrad tych punktów stwarzał z jednej strony okazję do umożliwienia uzyskania szerszych informacji, z drugiej – do publicznego zaprezentowania swoich poglądów przy jednoczesnej krytyce politycznych konkurentów. Zwraca uwagę również to, że w zaktualizowanym statucie dokładnie sprecyzowano, jakie informacje i w jakiej formie prezydent miał przedkładać, nie pozostawiając mu tym samym dowolności i możliwości dalszego ich „dawkowania” według własnego uznania i zgodnie z interesem politycznym jego i wspierającej go grupy członków władz miasta.

Jedną z powszechnie uznawanych zasad w krajach demokratycznych jest ograniczenie władzy nie tylko pod względem czasowym, ale i przez poszanowanie praw mniejszości (Zwierzchowski 2000: 17). Jak napisał Giovanni Sartori (1994: 52), „prawa mniejszości są niezbędnym warunkiem samego funkcjonowania demokracji. Jeśli jesteśmy do tego funkcjonowania przywiązani, musimy być przywiązani do rządów większości powściągniętych i ograniczanych prawami mniejszości”. Życie polityczne toczy się na różnych poziomach, jednym z nich jest poziom samorządów terytorialnych. Również w tym obszarze prawa mniejszości powinny być szanowane, jeśli państwo jako całość ma być uznane za demokratyczne. Respektowaniu praw mniejszości pomagają między innymi regulacje natury prawnej, chociaż nie zawsze czynią to wprost, zwłaszcza jeśli chodzi o działalność opozycji. Przeprowadzona analiza wykazała, że również na poziomie gminy możliwe jest przyjęcie takich rozwiązań natury ustrojowej, które sprzyjają zachowaniu praw

mniejści, w tym zorganizowanej w określony sposób, spełniającej warunki uznania jej za opozycję. Dokumentem, który na to pozwala, jest statut gminy, stanowiący istotne uzupełnienie ustawowych rozwiązań ustrojowych. Jak wykazano, część przyjmowanych tam postanowień sprzyja działalności opozycji we władzach gminy, pomaga jej artykułować swoje poglądy, podejmować działania służące realizacji interesów reprezentowanych przez nią grup społecznych i politycznych, a tym samym budować taką pozycję polityczną, która wzmacnia szansę zdobycia władzy w następnych wyborach. Dzięki temu kolejna istotna zasada demokracji – alternacja władzy, nie jest na poziomie samorządowym tylko teoretycznym założeniem, ale rzeczywistością.

Bibliografia

- Antoszewski A., Herbut R. (red.), 1998, *Leksykon politologii*, Wrocław.
- Bankowicz M. (red.), 1999, *Słownik polityki*, Warszawa.
- Barański M., 1994, *Gmina jako lokalny system polityczny [w:] Polityczne życie lokalne*, red. J. Wódz, Katowice.
- Bożyk S., 2006, *Prawnoustrojowy status opozycji parlamentarnej w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok.
- Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., 2003, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń.
- Kotulski M., 2001, *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny*, „Samorząd Terytorialny”, nr 11.
- Krawczyk T., 2000, *Opozycja polityczna w państwach demokratycznych [w:] Studia z teorii polityki*, t. 3, red. A. Czajkowski, L. Sobkowiak, Wrocław.
- Krawczyk T., 2005, *Stosunki między rządem a opozycją w wybranych państwach Europy*, Toruń.
- Leoński Z., 1994, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego w Polsce*, Poznań.
- Regulski J., 2005, *Samorządna Polska*, Warszawa.
- Sartori G., 1994, *Teoria demokracji*, przeł. P. Amsterdamski i D. Grinberg, Warszawa.
- Sokół W., Żmigrodzki M. (red.), 1999, *Encyklopedia politologii*, t. 1, Zakamycze.
- Szewc A., 2005, *Komentarz do art. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU 01.142.1591) [w:] Samorząd gminny. Komentarz*, red. A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski, Warszawa.
- Uchwała nr XXXIV/32/96 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 27 lutego 1996 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Rzeszowa*, DzUrż Woj. Rzeszowskiego 1996, nr 15, poz. 178.
- Uchwała w sprawie zmian w Statucie Miasta Rzeszowa nr XXVI/203/99 z dnia 21 grudnia 1999 r.*, DzUrż Woj. Podkarpackiego 2000, nr 2, poz. 12.
- Uchwała w sprawie zmian w Statucie Miasta Rzeszowa nr LV/115/2001 z dnia 28 sierpnia 2001 r.*, DzUrż Woj. Podkarpackiego 2001, nr 69, poz. 1219.

Uchwała w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Rzeszowa nr XIX/6/04 z dnia 17 lutego 2004 r., DzUrz Woj. Podkarpackiego 2004, nr 71, poz. 774.

Uchwała nr XX/329/07 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 27 listopada 2007 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Rzeszowa, DzUrz Woj. Podkarpackiego 2008, nr 6, poz. 118.

Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r., tekst jedn. DzU 2001, nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r., tekst jedn. DzU 2001, nr 142, poz. 1592 z późn. zm.

Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r., tekst jedn. DzU 2001, nr 142, poz. 1590 z późn. zm.

Zwierzchowski E., 2000, *Opozycja parlamentarna* [w:] *Opozycja parlamentarna*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa.