

# Bogusław Kotarba

---

## Instytucjonalizacja opozycji politycznej we władzach gminy

---

Polityka i Społeczeństwo nr 1 (14), 65-78

---

2016

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**Bogusław Kotarba\***

## **INSTYTUCJONALIZACJA OPOZYCJI POLITYCZNEJ WE WŁADZACH GMINY**

### **THE INSTITUTIONALIZATION OF THE POLITICAL OPPOSITION WITHIN LOCAL AUTHORITIES**

#### Abstract

The phenomenon of opposition is the easiest to notice and most frequently analysed at the national, parliamentary-government level. However, it is also to be met at lower levels of power, for example in local, regional authorities. Among those we can distinguish communes, not least because of the monocratic executive body, elected in a direct way. The article analyzes the current institutional and legal solutions as well as the actual ones, which have a significant impact on the development and institutionalization of the opposition at the lowest level of regional authorities. The analysis confirmed the accepted thesis, according to which the existing constitutional arrangements for the municipalities in Poland are not conducive to the formation of the opposition in local authorities and their adverse impact is reinforced by the specific conditions of local governments.

**Keywords:** political opposition, local government, municipality, local authorities, the institutionalization of the opposition

#### **Wstęp**

Z opozycją, rozumianą jako sprzeciwianie się komuś lub czemuś, mamy do czynienia w każdym systemie społecznym. Najczęściej wiążemy ją ze sferą władzy, a ściślej z działaniami kontestacyjnymi podejmowanymi wobec podmiotów, które ją sprawują. W takim znaczeniu mamy do czynienia z opozycją polityczną<sup>1</sup> *sensu largo*. W ujęciu *sensu stricto* istotną cechą opozycji politycznej, obok sprzeciwu, jest dążenie do przejęcia władzy (Krawczyk 2000: 132).

---

\* Instytut Nauk o Polityce, Wydział Socjologiczno-Historyczny, Uniwersytet Rzeszowski, al. mjr. W. Kopisto 2a, 35-959 Rzeszów, e-mail: boguslaw.kotarba@ur.edu.pl

<sup>1</sup> W dalszej części tekstu, z racji jego politologicznego charakteru, o ile nie zaznaczono inaczej, pod pojęciem „opozycja” należy rozumieć „opozycję polityczną”.

Chociaż zjawisko opozycji jest najłatwiej zauważane i najczęściej analizowane na szczeblu krajowym, parlamentarno-rządowym, nie oznacza to, że nie mamy z nim do czynienia na innych poziomach władzy, na przykład w samorządach terytorialnych. „Pomimo różnic w zakresie kompetencji i sposobach działania krajowych i lokalnych organów władzy, warunki do kontestowania poczynań większości są zbliżone, a działania polityczne zorganizowanych mniejszościowych grup we władzach samorządowych wykazują liczne podobieństwa do działań charakterystycznych dla opozycji «centralnej»” (Kotarba 2014: 175).

Definiując opozycję polityczną, należy wziąć pod uwagę: 1) kto ją tworzy i jakie zajmuje miejsce w systemie politycznym; 2) stosunek ugrupowań opozycyjnych do ekipy rządzącej i jej polityki; 3) zakres akceptacji przez opozycję polityczną istniejącego systemu politycznego i społeczno-gospodarczego; 4) stosowane przez opozycję metody i formy działalności oraz 5) cele, które opozycja ma zamiar osiągnąć (Bożyk 2006: 20). Uwzględniając te elementy oraz szereg innych cech charakterystycznych opozycji politycznej (Pałeczki 2001), jak również szczególne uwarunkowania funkcjonowania samorządów terytorialnych, można sformułować definicję: opozycja samorządowa to względnie trwałe grupy o wykształconych więziach, które: 1) nie uczestniczą w wykonywaniu samorządowej władzy lub 2) uczestniczą w jej wykonywaniu, jednak bez trwałej możliwości podejmowania rozstrzygnięć i egzekwowania ich wykonania, przyjmujące krytyczną postawę wobec podejmowanych decyzji i ich implementacji, dążące do przejścia władzy/uzyskania dominującej pozycji we władzach samorządowych w ramach istniejącego porządku prawnego.

W Polsce opozycja samorządowa nie działa w takich samych warunkach ustrojowych na każdym poziomie. Wyróżniają się tutaj gminy, w których, w odróżnieniu od powiatów i województw samorządowych, organ wykonawczy ma monokratyczny charakter i pochodzi z bezpośredniego wyboru. Między innymi te czynniki uzasadniają poświęcenie szczególnej uwagi opozycji we władzach gmin. W artykule, w oparciu o źródła zastane (między innymi akty prawne, protokoły z sesji rad gmin i ich uchwały), poddano analizie obowiązujące rozwiązania instytucjonalno-prawne oraz faktyczne, które zdaniem autora istotnie oddziałują na kształtowanie się i instytucjonalizację opozycji na najniższym poziomie samorządów terytorialnych. Badania ograniczono do opozycji „wewnętrznej”, czyli działającej w ramach organów gminy, formowanej z osób wypełniających mandat przedstawicielski. Na potrzeby analizy instytucjonalizacja opozycji w samorządzie gminnym rozumiana jest jako wyodrębnienie się grupy osób, formalne (na podstawie przepisów prawnych, najczęściej w postaci klubu lub koła radnych) bądź nieformalne,

posiadających wspólne przekonania i cele (wykraczające poza realizację partykularnych interesów), przeciwstawne do przekonań i dążeń większości mającej realny wpływ na podejmowane decyzje i ich wdrażanie. Wykorzystano głównie metodę analizy instytucjonalno-prawnej, jakościowej oraz metodę komparatystyczną. Przyjęto tezę: Obowiązujące w Polsce rozwiązania ustrojowe dotyczące gmin nie sprzyjają formowaniu się opozycji w ich władzach, a ich niekorzystne oddziaływanie jest wzmacniane przez specyficzne dla samorządu gminnego uwarunkowania.

### **Prawne uwarunkowania powstania/instytucjonalizacji opozycji samorządowej we władzach gminy**

We współczesnych państwach instytucjonalizacja opozycji opiera się na przesłankach politycznoustrojowych. Na poziomie konstytucyjnym większość demokratycznych państw poprzestaje na tego typu instytucjonalizacji, która jest wystarczająca do zapewnienia prawa do opozycji, nawet pozasystemowej (Zwierzchowski 2000: 18). Podobnie jest w Polsce. Jednak z faktu braku rozwiązań prawnoustrojowych bezpośrednio odnoszących się do opozycji nie wynika, że nie istnieją żadne regulacje prawne wpływające na instytucjonalizację opozycji. Otóż istnieją, jednak o charakterze pośrednim. W odniesieniu do opozycji parlamentarnej są to między innymi przepisy dotyczące partii politycznych, wykonywania mandatu posła i senatora, organizacji i sposobu działania parlamentu i inne, w tym zapewniające faktyczną realizację zasady pluralizmu politycznego (Łabędź 2012: 19). Mają charakter ogólny (nie są skierowane wyłącznie do opozycji), jednak dzięki nim instytucjonalizacja opozycji jest łatwiejsza, czy wręcz możliwa.

Opozycja samorządowa korzysta z tych samych ogólnych zasad politycznoustrojowych, a częściowo również prawnoustrojowych, chociaż w tym drugim przypadku duże znaczenie mają regulacje prawne odnoszące się wprost do ustroju i organizacji samorządów terytorialnych. W przypadku gminy jest to ustawa o samorządzie gminnym (Ustawa o samorządzie gminnym...). Zawiera szereg przepisów wpływających na możliwość powstania opozycji we władzach lokalnych oraz na jej funkcjonowanie. Poprzez określenie organów gminy (rady gminy – organu stanowiącego i kontrolnego oraz wójta – organu wykonawczego) przesądza o arenie działania opozycji, zwłaszcza wewnętrznej, jak również o rodzaju podmiotów, które potencjalnie mogą przyjąć na siebie rolę opozycji.

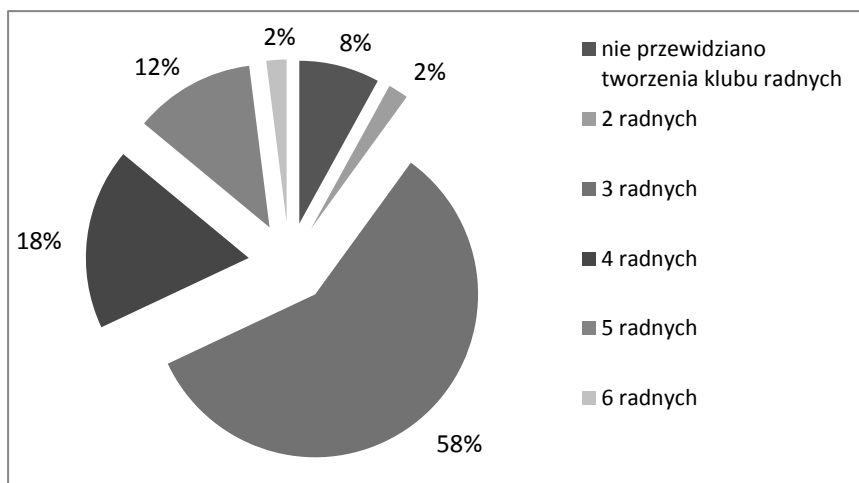
Warto jednak zwrócić uwagę, że o ile w przypadku organu stanowiącego można stwierdzić podobieństwo w zakresie charakteru (kole-

gialność) i kompetencji (funkcje uchwałodawcze i kontrolne) do organów stanowiących samorządów powiatów i województw, a nawet parlamentu, o tyle w przypadku organu wykonawczego pojawiają się istotne różnice. W przeciwieństwie do monokratycznego organu wykonawczego gminy, zarówno organy wykonawcze powiatu i samorządowego województwa, jak i rząd, mają charakter kolegialny. Ponadto istotną różnicą jest sposób powoływania tych organów. Tylko w przypadku gminy wójt wybierany jest w sposób bezpośredni w powszechnych wyborach (Ustawa Kodeks wyborczy...: art. 471). Skutkuje to jego niezależnością od rady, która go nie tylko nie powołuje, ale również nie może odwołać i osłabia rolę opozycji, gdyż w naturalny sposób przesuwają się ciężar władzy do ośrodka wykonawczego (por. Machelski 1999). Przyjęcie przez ustawodawcę takich rozstrzygnięć powoduje, że określenie, kto i wobec kogo jest opozycją we władzach gminy, nie jest tak jednoznaczne, jak na innych poziomach władzy. Na pierwszy plan wysuwa się nie tyle układ sił wewnątrz organu stanowiącego, ile relacje pomiędzy większością w organie stanowiącym a organem wykonawczym.

Możliwe jest ukształtowanie się jednego z trzech układów: 1) wójt jako organ wykonawczy dysponuje poparciem całego składu rady gminy (organu stanowiącego); 2) wójt dysponuje poparciem większości w radzie gminy; 3) wójt nie dysponuje poparciem większości w radzie gminy. Pierwsza sytuacja wyklucza powstanie opozycji wewnętrznej w lokalnych władzach. Może się ona ewentualnie ukształtować poza organami gminy. Drugi przypadek to klasyczny układ, podobny do najczęstszych sytuacji na innych poziomach samorządu terytorialnego oraz na poziomie władz krajowych, w którym wójt, chociaż niewyłoniony przez radę gminy, dysponuje poparciem większości jej członków. Mniejszość przyjmuje opozycyjną postawę zarówno wobec większości w organie stanowiącym, jak i wobec organu wykonawczego. Najbardziej specyficznym układem sił, jaki może powstać we władzach gminy, jest układ trzeci. Większość w radzie gminy stanowi jednocześnie siłę opozycyjną wobec wójta, natomiast opozycja w radzie gminy wspiera wójta.

W każdym z wymienionych układów sił instytucjonalizacji opozycji sprzyjają niektóre rozwiązania przyjęte w ustawie o samorządzie gminnym. Chodzi przede wszystkim o przepis dotyczący możliwości powołania klubów radnych (art. 23, ust. 2) oraz o zagwarantowanie wszystkim klubom radnych udziału w komisji rewizyjnej. O ile powołanie komisji rewizyjnej jest obligatoryjne, o tyle tworzenie klubów radnych i ich liczebność zależy od decyzji samej rady, która przyjmuje odpowiednie rozwiązania w statucie gminy. Analiza statutów losowo wybranych 30% (n = 50) gmin województwa podkarpackiego wykazała, że w zdecydo-

wanej większości przewidziano możliwość tworzenia klubów radnych, a wymogi dotyczące ich minimalnej liczebności nie są wygórowane i nie tworzą formalnych utrudnień.



**Wykres 1. Regulacje statutowe dotyczące możliwości powołania i liczebności klubów radnych w gminach województwa podkarpackiego**

Źródło: opracowanie własne.

Wśród badanych gmin tylko w jednej (Ropczyce) ustalono minimalną liczbę członków klubu radnych na 6 osób (Obwieszczenie nr 1...), co jest ponadprzeciętnym progiem, nawet jeżeli weźmie się pod uwagę, że rada w tej gminie liczy 21 osób. W czterech spośród badanych gmin (8%) nie przewidziano możliwości utworzenia klubu radnych. Należy również zauważyć, że stworzenie w statucie gminy możliwości powołania klubów radnych nie przesądza o ich utworzeniu, gdyż ostatecznie decyduje o tym wola radnych, którzy chcą się zrzeszyć bądź nie. Wobec takiej sytuacji obligatoryjne powołanie w każdej gminie komisji rewizyjnej, w skład której wchodziłby przedstawiciel każdego klubu radnych, jest często tylko możliwością formalną. Niepowołanie klubów, a przynajmniej jednego, który przyjąłby rolę opozycji, choć utrudnia instytucjonalizację opozycji, to jednak nie stanowi przeszkody wykluczającej możliwość jej powstania. Deficytowa „względna trwałość grupy o wykształconych więziach” może być wynikiem relacji o charakterze towarzyskim, familiarnym, a okolicznością spajającą względnie trwale kontestowanie poczynań decydującej większości organu stanowiącego i/lub organu wykonawczego.

Jedną ze sprzyjających okoliczności dla formowania opozycji politycznej jest alternacja władzy. Przy czym chodzi tu nie tyle o jedną z podstawowych funkcji opozycji, jaką jest tworzenie alternatywy dokonania wyboru innych przedstawicieli do sprawowania władzy (Łabędź 2012: 16), ile o istnienie rozwiązań o charakterze prawno-instytucjonalnym, zapewniających tę możliwość. W państwach demokratycznych występują one w odniesieniu do wszystkich poziomów władzy, również w samorządzie terytorialnym. W przypadku wyborów władz gminnych, obok wspomnianego już „niezależnego” wyboru organów wykonawczych, istotne znaczenie ma system wyboru organów stanowiących, który nie jest jednolity dla wszystkich gmin. Począwszy od wyborów samorządowych w 2014 r., w gminach niebędących miastem na prawach powiatu organy stanowiące wybierane są w systemie większościowym w jednomandatowych okręgach wyborczych, zaś w miastach na prawach powiatu w systemie proporcjonalnym, w okręgach wielomandatowych i przy pięcioprocentowym progu wyborczym (Ustawa Kodeks wyborczy...: art. 415, 416).

Wybory proporcjonalne sprzyjają większemu zaangażowaniu partii politycznych, którym, dzięki stosunkowo trwałym strukturom, łatwiej zmobilizować odpowiednią liczbę kandydatów w ramach jednego komitetu i przekroczyć próg wyborczy. Zaś po wyborach i rozwiązaniu komitetu wyborczego aktywne pozostają struktury partyjne, które mogą utrzymywać spójność wprowadzonej do rady miasta grupy. W sytuacji, gdy jest ona mniejszością, łatwiej o konsolidację i powołanie opozycyjnego klubu radnych. W przypadku wyborów w okręgach jednomandatowych wzrastają szanse wejścia w skład rad gmin osób niezwiązanych z partiami politycznymi (Siekłucki 2015: 84), a nawet z jakimikolwiek organizacjami społecznymi, co może spowodować większą różnorodność oraz brak szczególnych więzi pomiędzy radnymi, zwłaszcza na początku kadencji, kiedy kształtuje się układ sił we władzach gminy.

Chociaż formalne zróżnicowanie sposobu wybierania organów stanowiących gmin dotyczy tylko miast na prawach powiatu, to jednak należy zwrócić uwagę, że upartyjnienie wyborów samorządowych sięga dalej niż tylko miast na prawach powiatu. Jak pokazały wybory w 2014 r., również w bardziej liczebnych gminach niebędących miastami na prawach powiatu system większościowy nie doprowadził do wzrostu liczby radnych niezależnych, a najsilniejsze ugrupowania są nadreprezentowane w organach stanowiących (Uziębło 2015: 128). Nie bez znaczenia są również zabiegi podejmowane przez partie polityczne, które formalnie nie powołują partyjnego komitetu wyborczego, lecz komitet wyborczy wyborców, ale pod własną, ukrytą egidą (Siekłucki 2015: 87). Mimo różnych sposobów prowadzenia kampanii wyborczej, skutek dla ewentualnej instytucjonalizacji opozycji we władzach gminy jest taki sam.

Związki radnych, nawet nieformalne, z organizacjami partyjnymi ułatwiają ukształtowanie się wewnętrznej opozycji politycznej.

Wymienione uwarunkowania natury prawno-instytucjonalnej, wpływające na kształtowanie się opozycji we władzach gminy, mają uniwersalny charakter i tworzą formalnie jednakowe możliwości dla pojawienia się opozycji. Jednak nakładają się na nie, równie istotne, uwarunkowania faktyczne, lokalne, które determinują powstanie (lub nie) opozycji, jej instytucjonalizację oraz sposób i skuteczność jej działania.

### **Okoliczności wpływające na powstanie/instytucjonalizację opozycji we władzach gminy**

Na powstanie opozycji we władzach lokalnych wpływa nie tylko wspomniany już układ sił pomiędzy organami gminy wynikający ze sposobu ich kreacji, ale i z zakresu kompetencji. Należy przy tym uwzględnić dwa aspekty tego zagadnienia; czysto formalny i praktyczny, a dodatkowo powiązać je z motywacjami, które leżą u podstaw przystąpienia do formowania, a następnie ewentualnej instytucjonalizacji opozycji. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym wskazują jednoznacznie zakres kompetencji organów gminy, przy czym już ich sam podział na organ stanowiący i wykonawczy formalnie przesądza, że większymi uprawnieniami dysponuje pierwszy z nich – rada gminy, podejmująca decyzje, a nie wójt, który jako organ wykonawczy jest zobowiązany do ich implementacji. Również rodzaj decyzji pozostawionych do wyłącznej właściwości rady gminy, w tym uchwalanie budżetu gminy<sup>2</sup> i rozpatrywanie sprawozdania z jego wykonania oraz udzielenie lub nieudzielenie absolutorium z tego tytułu, wskazują na prymat tego organu.

Jednakże w praktyce funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego nie jest to już tak oczywiste. Wójt posiada również szereg istotnych kompetencji, które wzmacniają jego realną pozycję. Przede wszystkim przygotowuje projekty uchwał, w tym projekt budżetu gminy. Wprawdzie ma to praktyczne uzasadnienie, bo przygotowanie projektu budżetu, podobnie jak i projektów innych uchwał, wymaga specjalistycznej wiedzy, dobrego rozeznania potrzeb całej gminy oraz dostępu do szeregu danych, jednak w praktyce przesądza o tym, że tak naprawdę

---

<sup>2</sup> Wśród wielu decyzji podejmowanych przez organ stanowiący uchwalenie budżetu należy do najważniejszych, gdyż praktycznie każde działanie podejmowane przez jednostkę samorządu terytorialnego (JST) wymaga jakiegoś nakładu finansowego, a ponieść go można wyłącznie w sytuacji, jeżeli został przewidziany w budżecie JST.



to wójt tworzy budżet, a rada gminy go „tylko” przyjmuje. Ustawowe zastrzeżenie, że do projektu budżetu nie można bez zgody organu wykonawczego wprowadzić zmian zwiększających wydatki, a jednocześnie powodujących wzrost deficytu budżetowego (Ustawa o finansach publicznych...: art. 240, ust. 2), powoduje, że bez uzgodnienia z wójtem, radzie gminy, a zwłaszcza jej części, bardzo trudno jest dokonać znaczących zmian w projekcie budżetu. Nie oznacza to, że jest to niemożliwe, jednak ewentualne zmiany może wprowadzić większość w radzie gminy (będąca jednocześnie opozycją wobec wójta), a dodatkowo wśród niej musi znajdować się osoba posiadająca odpowiednią wiedzę i umiejętności, by proponowane zmiany sformułować i uzasadnić. O ile w większych gminach poziom kompetencji radnych jest zwykle wyższy i takie próby są podejmowane<sup>3</sup>, o tyle w małych<sup>4</sup>, zwłaszcza wiejskich, często wśród radnych takich osób nie ma. Analiza protokołów z sesji wybranych rad gmin, dokumentujących uchwalanie budżetów na 2015 r. wykazała, że pojawiały się pojedyncze krytyczne uwagi, ale nie formalne wnioski o dokonanie zmian, a projekty budżetów przyjmowano jednomyślnie (Protokół nr III/2015...; Protokół nr IV/2015...; Protokół nr IV/15...).

Na pozycję („siłę” oddziaływania) organów gminy wpływa również fakt, że zgodnie z przepisem ustawy o samorządzie gminnym, wójt nie tylko wykonuje uchwały rady gminy, ale posiada kompetencję do określania sposobu ich wykonywania (art. 30, ust. 2). Regulacja ta ma daleko idące praktyczne konsekwencje. Po pierwsze, uchwały rady gminy muszą mieć ogólny charakter, co w konsekwencji może powodować, że efekt końcowy wdrożenia decyzji może znacząco odbiegać od intencji organu stanowiącego. Po drugie, wójt może odkładać w czasie wykonanie uchwały, co w praktyce może oznaczać wręcz jej niewykonanie, a nie ma instrumentów, które mogłyby go do tego przymusić. Należy również zauważyć, że na straży niezależności wójta w działaniach dotyczących wykonywania uchwał stoją organy nadzoru nad samorządem terytorialnym oraz sądy administracyjne, które zdecydowanie sprzeciwiają się jakimkolwiek próbom ingerowania organów stanowiących

---

<sup>3</sup> Na przykład do projektu budżetu Rzeszowa na 2015 r. opozycja zgłosiła wnioski na kwotę 25 mln PLN (z czego uwzględniono jedynie zmiany w kwocie 100 tys. PLN). Ostatecznie budżet przyjęto 14 głosami „za”, przy jednym głosie przeciwnym i 8 głosach wstrzymujących się (Protokół nr IV/1/2015...: 6, 11).

<sup>4</sup> Pojęcie „mała gmina” jest nieostre, trudno również wyznaczyć jednoznaczną, obiektywną granicę, po przekroczeniu której gmina przestaje być „małą”. Na potrzeby niniejszego tekstu przyjęto, że gmina mała to jednostka o liczbie mieszkańców do ok. 7–8 tysięcy.

w sposób wykonywania ich uchwał (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim...; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu...; Rozstrzygnięcie Nadzorcze...).

Mogłoby się wydawać, że rada gminy jako organ kontrolny, przyjmujący sprawozdanie z wykonania budżetu i posiadający formalnie możliwość nieudzielenia wójtowi absolutorium, ma wystarczające instrumenty, by mieć jednak wpływ, jeżeli nie na sam sposób wykonania uchwał, to przynajmniej na ich wykonanie w ogóle. Praktyka pokazuje, że i w tym przypadku kompetencje organu stanowiącego nie przekładają się na możliwość wieloaspektowej oceny wykonania budżetu. Zgodnie z utrwalonymi poglądami regionalnych izb obrachunkowych opiniujących wnioski komisji rewizyjnych w sprawie udzielenia bądź nieudzielenia wójtowi absolutorium z tytułu wykonania budżetu, jak również przyjętą linią orzecniczą sądów administracyjnych, odmowa udzielenia absolutorium może nastąpić wyłącznie w sytuacji, gdy „doszło do kwotowego naruszenia granic wydatków, i to z winy organu wykonawczego” (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie...). Ponieważ w praktyce samorządowej właściwie na każdej sesji rady gminy dokonywane są zmiany w budżecie, skarbnik gminy jest w stanie skorygować zaplanowane kwoty wydatków w trakcie roku budżetowego, co skutkuje osiągnięciem dobrych wskaźników jego wykonania, odzwierciedlonych w sprawozdaniu.

Przedstawione okoliczności, które znacząco wzmacniają faktyczną pozycję wójta, mogą również wpłynąć na ukształtowanie się opozycji we władzach gminy. Jest to powiązane ze wspomnianymi już motywacjami, które skłaniają lub też zniechęcają do instytucjonalizacji opozycji. Motywacje te należy rozpatrywać w kontekście funkcji, jakie wypełnia opozycja samorządowa. Można je wyszczególnić w odniesieniu do opozycji parlamentarnej, gdyż jak już zaznaczono, istnieje wiele podobieństw pomiędzy tymi poziomami, które uprawniają do poszukiwania analogii. „Najczęściej zgodnie wymienia się trzy funkcje opozycji politycznej: kontrola, krytyka, alternatywa – programowa i personalna” (Łabędź 2012: 16; Zwierzchowski 2000: 26–29). Pojawia się jednak pytanie, czy we władzach gminy opłaca się być w opozycji i wypełniać jej funkcje. Pytanie jest o tyle zasadne, że w kontestowaniu działań większości ważna jest również racjonalność. Ma ona trzy wymiary: 1) instrumentalny (prawno-ekonomiczny), związany z osiąganiem wymiernych korzyści o charakterze ekonomicznym w określonych warunkach prawnych; 2) podmiotowy, polegający na realizacji interesów grupowych lub osobistych, w tym wynikających z posiadania władzy i 3) aksjologiczny, obarczający możliwość podejmowania decyzji zgodnych z wyznawanym

systemem wartości. W efekcie końcowym wszystkie trzy wymiary racjonalności sprowadzają się do osiągnięcia celu politycznego, jakim jest władza polityczna (Sielski 2001: 22–23).

W warunkach samorządu gminnego racjonalność opozycyjności nabiera szczególnego znaczenia. Wynika to z zakresu ewentualnych korzyści, jakie może dać kontestowanie działań większości w radzie gminy bądź działań wójta. Czy działalność opozycyjna może doprowadzić do sięgnięcia po władzę polityczną, a jeżeli tak, to z jakimi profitemi będzie się ona łączyć? Na podstawie przedstawionej analizy faktycznej siły wpływu poszczególnych organów gminy na decyzje oraz ich implementację można stwierdzić, że realną władzę polityczną w gminie posiada przede wszystkim organ wykonawczy. Ale wybór wójta jest niezależny od woli radnych, wobec czego nawet zdobycie w niej większości w trakcie kadencji, czy też zwycięstwo w kolejnych wyborach nie przekłada się na zdobycie szczególnie silnej pozycji politycznej. Gra opozycyjna powinna się stać *de facto* grą na rzecz lidera, który w przyszłości może zostać wybrany wójtem. Jednak pojawiają się tu kolejne warunki. Nie zawsze wśród opozycyjnych radnych znajduje się osoba o odpowiednim potencjale, a nawet jeżeli taka jest, to wynik przyszłej elekcji i tak jest trudno przewidywalny. Nie sprzyja to konsolidacji opozycji wokół tego celu i nie wpływa korzystnie na jej instytucjonalizację. Należy jednak zauważyć, że ośrodek konsolidacji opozycji wokół działań na rzecz zdobycia funkcji wójta w przyszłości może się znajdować poza samymi organami gminy. Sprzyja temu zaangażowanie partii politycznych w działalność władz lokalnych, a to jest, jak już zaznaczono (zob. także Piasecki 2012), powiązane z liczbą mieszkańców gminy. Skala tego zaangażowania wpływa istotnie również na pozostałe wymiary racjonalności – aksjologiczny oraz instrumentalny.

Jeżeli chodzi o wymiar aksjologiczny, to bardziej znaczącą rolę odgrywa on w gminach większych, gdzie z racji liczby mieszkańców można się zetknąć z większą różnorodnością wyznawanych wartości. Ponadto wymiar ten wzmacnia również zaangażowanie w życie publiczne, w tym działalność samorządową, partii politycznych. Nawet jeżeli ich ideowość budzi wątpliwości, to jednak mamy z nią do czynienia przynajmniej w warstwie deklaratywnej i może ona być elementem wyróżniającym i polaryzującym. W gminach mniej liczebnych, często wiejskich, gdzie częściej występują silne więzi społeczne, mamy raczej do czynienia z powszechną akceptacją jednego systemu wartości. Mimo pewnego zróżnicowania w zakresie istotności elementów aksjologicznych w działalności samorządów gminnych wydaje się, że dla instytu-

cyjonalizacji opozycji we władzach lokalnych nie jest to aspekt szczególnie ważny<sup>5</sup>.

Ważniejszą rolę odgrywa instrumentalny wymiar racjonalności, związany z realizacją interesów grup lub osób. Niezależnie od wielkości gminy podmiotem, który na poziomie władz lokalnych w największym stopniu decyduje o realizacji interesów, jest wójt. Wynika to z wcześniej przywołanych powodów. Radny, który reprezentuje interesy swoich wyborców, staje przed dylematem: kontestować poczynania wójta (i wspierającej go ewentualnie większości w radzie gminy), narażając się na możliwe reperkusje w imię niepewnych korzyści w przyszłości, związanych z ewentualnym objęciem tej funkcji przez członka grupy opozycyjnej, czy raczej starać się osiągać możliwe cele. Niepewność wzmacnia dodatkowo groźba niewybrania w przyszłości samego zainteresowanego przez jego zawiedzionych wyborców, których oczekiwań nie spełnił. Sytuacja jest nieco łatwiejsza, gdy opozycja wobec wójta ma większość w radzie gminy. Wówczas, mimo trudności, może się udać przeforsować pewne korzystne decyzje i wzmocnić swoje szanse na przyszłość. Znaczenie instrumentalnego wymiaru racjonalności jest większe w gminach małych, gdyż radni reprezentują okręgi wyborcze liczące co najwyżej kilkuset wyborców, z którymi wiążą ich zwykle bezpośrednie relacje. Również efekty (skuteczność) pracy radnego lub ich brak są bardziej widoczne, i to nie tylko z powodu wielkości okręgu wyborczego, którego mieszkańców radny reprezentuje, ale i z racji mniejszej liczby przedsięwzięć podejmowanych w małych gminach, dysponujących niewielkim budżetem, ograniczającym możliwości działania. W gminach dużych, miejskich, panują odmienne warunki. Radny z częścią mieszkańców nie wchodzi w bezpośrednie relacje, więzi w większych zbiorowościach są luźniejsze, a działalność radnego częściej jest oceniana przez pryzmat tego, co się dzieje w całej gminie, a nie tylko w reprezentowanym przez niego okręgu.

Przedstawione uwarunkowania wskazują, że powstanie i instytucjonalizacja opozycji w samorządzie gminnym są zależne nie tylko od obowiązujących regulacji prawnych. Specyfika środowiska, w jakim funkcjonują władze lokalne, powoduje, że decyzja o przyjęciu opozycyjnej postawy wobec większości, a zwłaszcza wójta, podlega ocenie racjonalności, a ta niekoniecznie skłania do jej podjęcia.

---

<sup>5</sup> Co nie oznacza, że nie ma w ogóle przypadków, w których system wartości odgrywa lub odegrał ważną rolę w relacjach opozycji z organem wykonawczym i większością w organie stanowiącym. Jako przykład można podać Rzeszów, w którym nadanie ulicy imienia byłego działacza komunistycznego Władysława Kruczka wywołało ostry konflikt opozycyjnych radnych z prezydentem i popierającą go większością, a jego podłożem były różnice w moralnej ocenie powojennej historii Polski, wynikające z wyznawania przez członków władz miasta odmiennych wartości (Kotarba 2011: 143–149).

## Podsumowanie

Samorząd gminny może być areną działania opozycji politycznej. Obowiązujące w Polsce zasady politycznoustrojowe odnoszące się do opozycji w ogóle, a częściowo również prawnoustrojowe, mają także zastosowanie na niższych poziomach władzy – w samorządach terytorialnych. Należy jednak zauważyć, że ze względu na odmienne rozstrzygnięcia ustrojowe, pewną specyfiką wśród nich charakteryzuje się samorząd gminny. Wynika to z monokratycznego charakteru organu wykonawczego gminy oraz sposobu jego powoływania – w bezpośrednich wyborach. Osłabia to znacząco pozycję organu stanowiącego, a tym samym pomniejsza faktyczną rolę opozycji. Dodatkowo, taki sposób wyboru organu wykonawczego rozszerza możliwe relacje w układzie organ wykonawczy – większość w organie stanowiącym – opozycja. Możliwa jest sytuacja, w której większość w radzie gminy nie popiera wójta, co powoduje, że może jednocześnie wypełniać wobec niego funkcję opozycji.

Na instytucjonalizację opozycji w lokalnych władzach wpływają również inne regulacje prawne oraz warunki faktyczne, często w powiązaniu z wielkością gminy. Wśród tych pierwszych uwagę zwracają przepisy kodeksu wyborczego, odnoszące się do wyborów rad gmin w systemie większościowym lub proporcjonalnym. Rzutuje to na zaangażowanie partii politycznych w wybory, a następnie w działalność organów gminy. Zresztą niezależnie od przepisów wyborczych udział partii politycznych w życiu samorządu gminnego jest silnie skorelowany z wielkością gminy i wzrasta wraz z wielkością gminy, a upartyjnienie samorządu sprzyja konsolidacji opozycji.

Obok wymienionych czynników o charakterze instytucjonalno-prawnym na instytucjonalizację opozycji w samorządzie gminnym wpływają inne okoliczności, jak na przykład silniejsza, niż by to wynikało z przepisów prawa, pozycja organu wykonawczego, która może osłabić motywację do zawiązania opozycji. Przemawia za tym racjonalność, gdyż kontestowanie poczynań wójta może zagrozić realizacji interesów (zwykle ekonomicznych) grupy reprezentowanej przez radnego lub jego interesu osobistego (raczej o charakterze politycznym). Poddane analizie uwarunkowania, szczególnie dla samorządów gminnych, potwierdzają słuszność przyjętej we wstępie tezy. Chociaż ogóle warunki instytucjonalno-prawne pozwalają na ukształtowanie się opozycji politycznej w samorządzie terytorialnym i jej instytucjonalizację, to jednak szczegółowe regulacje odnoszące się do samorządu gminnego, w połączeniu z licznymi uwarunkowaniami faktycznymi, w tym o charakterze miejscowym, nie sprzyjają instytucjonalizacji opozycji na najniższym poziomie polskiego samorządu terytorialnego.

## Bibliografia

- Bożyk S. 2006, *Prawnoustrojowy status opozycji parlamentarnej w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok.
- Kotarba B. 2011, *Walka polityczna na forum Rady Miasta Rzeszowa w latach 2002–2010*, Rzeszów.
- Kotarba B. 2014, *Opozycja w samorządzie terytorialnym*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne”, vol. 43.
- Krawczyk T. 2000, *Opozycja polityczna w państwach demokratycznych* [w:] *Studia z teorii polityki*, t. 3, red. A. Czajkowski, L. Sobkowiak, Wrocław.
- Łabędź K. 2012, *Opozycja parlamentarna jako przedmiot badań* [w:] *Opozycja parlamentarna w Polsce w latach 1997–2010*, red. K. Łabędź, Kraków.
- Machelski Z. 1999, *Opozycja polityczna jako mechanizm kontroli społecznej*, „Studia Polityczne”, nr 9.
- Obwieszczenie nr 1 Rady Miejskiej w Ropczycach z dnia 30 marca 2012 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały nr IV/25/2002 Rady Miejskiej w Ropczycach z dnia 30 grudnia 2002 roku w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Ropczyce, DzUrz woj. podkarpackiego 2012, poz. 913.
- Palecki K. 2001, *Opozycja polityczna – próba typologii* [w:] *Opozycja w systemach demokratycznych i niedemokratycznych*, red. K. Łabędź, M. Mikołajczyk, Kraków.
- Piasecki A.K. 2012, *Wybory w Polsce 1989–2011*, Kraków.
- Protokół nr III/2015 ze zwyczajnej III/2015 sesji VII kadencji Rady Gminy Chmielnik, która odbyła się w dniu 28 stycznia 2015 roku w sali posiedzeń Urzędu Gminy w Chmielniku, [http://www.bip.ires.pl/gfx/chmielnik/files/protokoly/2015/SESJA\\_03-15.pdf](http://www.bip.ires.pl/gfx/chmielnik/files/protokoly/2015/SESJA_03-15.pdf) (3.12.2015).
- Protokół nr IV/1/2015 z IV sesji Rady Miasta Rzeszowa odbytej w dniu 20 stycznia 2015 r. w sali posiedzeń Ratusza, ul. Rynek 1, <http://bip.erzeszow.pl/file/54907/Protokol%20Nr%20IV-1-2015.pdf> (3.12.2015).
- Protokół nr IV/15 Sesji Rady Gminy Łańcut odbytej w dniu 27 stycznia 2015 r. w sali posiedzeń Urzędu Gminy Łańcut, <http://bip.gminalancut.pl/?c=mdPliki-cmPobierz-4023-cHJvdG9rb2xfNF8yMDE1LnBkZg==> (3.12.2015).
- Protokół nr IV/2015 z Sesji Rady Gminy VII kadencji odbytej w dniu 26 stycznia 2015 roku w sali Gminnego Ośrodka Kultury w Lubeni o godz. 11:00, <http://www.bip.ires.pl/gfx/lubenia/files/j.szczecz/protokol-7sesja.pdf> (3.12.2015).
- Rozstrzygnięcie Nadzorcze nr NK-N.4131.62.4.2015.RB Wojewody Dolnośląskiego z dnia 3 czerwca 2015 r., DzUrz. woj. dolnośląskiego 2015, poz. 2722.
- Siekłucki D. 2015, *Praktyczne konsekwencje zmian samorządowego systemu wyborczego w Kodeksie wyborczym – uwagi i refleksje na tle wyborów 2014 roku*, „Polityka i Społeczeństwo”, nr 3(13), DOI: 10.15584/polispol.2015.3.7
- Sielski J. 2001, *Racjonalność a opozycja polityczna* [w:] *Opozycja w systemach demokratycznych i niedemokratycznych*, red. K. Łabędź, M. Mikołajczyk, Kraków.
- Ustawa Kodeks wyborczy z dnia 5 stycznia 2011 r., DzU 2011, nr 21, poz. 112 z późn. zm.
- Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r., tekst jedn. DzU. 2013, poz. 885 z późn. zm.
- Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 roku, tekst jedn. DzU 2015, poz. 1515.
- Uziębło P. 2015, *Zmiany systemu wyborczego a wyniki wyborów do organu stanowiącego gmin na przykładzie województwa pomorskiego*, „Polityka i Społeczeństwo”, nr 3(13), DOI: 10.15584/polispol.2015.3.9

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 stycznia 2010 r. II SA/Go 1011/09, LEX nr 584170.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 25 marca 2009 r. I SA/Op 37/09, LEX nr 512735.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 października 2006 r., III SA/Wa 2504/06, LEX nr 276789.

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