

Łukasz Brodziak

Uniwersytet Zielonogórski

ORCID 0000-0001-6340-262X

lukasz.brodziak@yahoo.com

Podstawy prawne funkcjonowania klubów radnych w sejmikach województw w Polsce przed nowelizacją prawa samorządowego z 2018 r.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, sejmiki województw, klub radnych

Streszczenie. Artykuł porusza temat klubów radnych funkcjonujących w ramach sejmików województw. Skupiono się na podstawach prawnych, które szczegółowo omówiono na dwóch poziomach regulacji prawnej. Poziom pierwszy stanowią przepisy rangi ustawowej, za poziom drugi przyjęto statuty poszczególnych województw. Tekst podzielony został na trzy zasadnicze części, które w różnych perspektywach omawiają poruszoną problematykę. Wprowadzenie do tekstu stanowią rozważania dotyczące charakteru prawnego funkcji radnego. Autor wykazuje tu, że radni województw pochodzą z wyborów, wskutek których zasiadają w organie przedstawicielskim. Podczas kadencyjnej pracy w tym organie przysługują im zarówno obowiązki, jak również uprawnienia. Zrzeszanie się w kluby jest właśnie takim uprawnieniem. W pierwszej części opracowania omówiony zostaje socjologiczno-prawny charakter klubu radnych w sejmiku województwa. Autor ukazuje, że kluby co prawda powstają w ramach organów przedstawicielskich, ale nie są ich organami wewnętrznymi. Są to niejako formy politycznego zrzeszania radnych. Część drugą stanowi omówienie podstaw prawnych funkcjonowania klubów zawartych w ustawie o samorządzie województw do 2018 r. Rozważania opierają w dużej mierze na orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych. Przedstawiona zostaje zarówno swoboda, jak również jej ograniczenia w zakresie tworzenia wspomnianych klubów. Wyniki przeprowadzonych przez autora badań empirycznych i analitycznych przedstawione zostały natomiast w części trzeciej. Po kolei omówione zostają przepisy zawarte w statutach poszczególnych województw dotyczące funkcjonowania klubów radnych. Część czwartą stanowią obecne podstawy prawne funkcjonowania klubów radnych uregulowane w ustawie o samorządzie województwa po ostatniej nowelizacji.

Legal basics for the functioning councilors clubs in polish voivodeships councils before the change of the polish local government law before 2018 year

Keywords: local government, voivodeships councils, councillors clubs

Summary. This article discusses about the councilors clubs in polish voivodeships councils. The author focuses on legal basics, which describes in detail at the two levels of legal regulation. There are regulations in the Act at the first level and the statutes of individual voivodeships at the second level. The text is divided into three main parts, which describe the different perspectives of these issues. In the introduction it is described the legal nature of the function of councilor. Author shows that the councilors provinces are working on the representative body only because they were elected. During the work in that body they have both obligations as well as rights. Associating in clubs is such a priv-

ilege. In the next part are presented research purposes: main purpose, methods and detail purposes. The first part of main text describes the sociological and legal nature of the clubs in voivodeships councils. Author shows that the clubs despite the activities in the representative bodies are not their internal organs. These are the kind of form of political councilors associations. The second part presents the legal basics for the functioning the clubs contained in the Act until 2018. Reflections are based largely on the decisions of the Constitutional Court and administrative courts. There are presented the freedom as well as its limitations in the creation of these clubs. The results of the author's empirical research and analysis done in 2016 are presented in the third part. There are described in turn the provisions in the statutes of individual voivodeships. In the fourth part it is described current legal status of the councillor clubs in the Act. The last part describes results and conclusions.

Wprowadzenie

Samorząd województwa posiada możliwość kształtowania własnej wewnętrznej organizacji, w szczególności określonych w ustawie organów, jakimi są sejmik województwa oraz zarząd województwa. Organem stanowiącym oraz kontrolnym województwa zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r.¹ jest sejmik województwa. W sejmiku zasiadają wybrani radni w liczbie zgodnej z art. 16 ust. 3 u.s.w., czyli wynoszącej „trzydziestu w województwach liczących do 2 000 000 mieszkańców oraz po trzech radnych na każde kolejne rozpoczęte 500 000 mieszkańców”. Radni sprawują swój mandat w sposób wolny. Marek Chmaj dostrzega bowiem, że pomimo braku przepisów w Konstytucji regulujących charakter mandatu radnego, przepisy ustaw samorządowych (w omawianym przypadku u.s.w.) zakładają, że radni są wybierani w wyborach powszechnych. Nie można zatem mówić o imperatywnym charakterze ich mandatu². Przyjmując przytoczoną interpretację, należy uznać, że radny województwa nie jest związany instrukcjami wyborów. Jest więc samodzielnym podmiotem zasiadającym w organie przedstawicielskim. Jedynym ograniczeniem jego wolności w zakresie pełnienia swej funkcji jest zatem katalog wprost wymieniony w art. 23 ust. 1 u.s.w.: „radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej województwa. Radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców województwa postulaty i przedstawia je organom województwa do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców”. Przytoczony przepis, po pierwsze, jasno określa, że radny nie jest związany instrukcjami wyborców, po drugie zaś w pewnym zakresie ogranicza jego swobodę działania. Stanowi bowiem swoiste zobligowanie do utrzymywania stałej więzi z mieszkańcami, do przyjmowania ich postulatów i przedstawiania ich sejmikowi oraz zarządowi i organom województwa. Oznacza to, że radny ponosi pewnego rodzaju społeczną

¹ Ustawa z dnia 5.06.1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 913 [dalej: u.s.w.].

² M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011, s. 24.

odpowiedzialność, pełni społeczną funkcję. Charakter jego mandatu będzie więc bardzo zbliżony do charakteru mandatu radnego gminy, w którego przypadku owa społeczna natura jest najbardziej widoczna nie tylko na podstawie norm prawnych, ale przede wszystkim norm natury pozaprawnej. Mandat przedstawicielski jest pewnego rodzaju pełnomocnictwem udzielanym przez wyborców do reprezentowania ich w sprawowaniu władzy. Jego wolny charakter wywodzi się zaś z założenia, że przedstawiciel reprezentuje cały zbiorowy podmiot (w omawianym przypadku cały samorząd województwa), a nie tylko mieszkańców swojego okręgu wyborczego lub osoby, które oddały na niego głos. Wynika z tego, że nie jest związany żadnymi instrukcjami, nakazami i nie może być przez wyborców odwołany³.

Mając na względzie istotną pozycję społeczną radnego województwa, należy w treści niniejszego opracowania postawić kilka zasadniczych celów. Celem wiodącym jest wykazanie, czy ostatnia duża zmiana prawa samorządu terytorialnego, która weszła w życie z dniem rozpoczęcia obecnej kadencji, była w perspektywie grupowania się radnych w kluby w ogóle potrzebna. Trzeba zatem ocenić, czy miniony obowiązujący do zakończenia kadencji 2014–2018 stan prawny był wystarczający, czy wymagający nowelizacji. W tym celu przede wszystkim należy metodą socjologiczno-prawną wykazać istotę klubu radnych i potrzebę jego funkcjonowania w ogóle. Drugim z zadań jest niewątpliwie analiza podstaw prawnych funkcjonowania klubów, która obowiązywała w omawianej ustawie samorządowej do zakończenia minionej kadencji.

Trzecim przedsięwzięciem jest zestawienie wyników wykonanego w 2016 r. badania polegającego na analizie ówczesnych przepisów miejscowych dotyczących klubów radnych zawartych we wszystkich statutach województw. Zamiarem badania był przede wszystkim szeroki i wielopłaszczyznowy przegląd aktów prawa miejscowego, ze szczególnym uwzględnieniem następujących elementów: minimalna liczba radnych wymagana do założenia i funkcjonowania klubu, obowiązek lub brak obowiązku posiadania przez klub regulaminu, uprawnienia dla klubu lub niezrzeszonych w kluby grup radnych do występowania z inicjatywą uchwałodawczą.

Ostatnie zadanie polega na omówieniu obecnie obowiązującego stanu prawnego, już po nowelizacji u.s.w. W tym aspekcie nie pochyłam się jednak szczegółowo nad rozwiązaniami przyjętymi po wspomnianej nowelizacji na poziomie poszczególnych województw. Nie analizuję nowelizacji statutów województw, która niewątpliwie nastąpiła już w nowej kadencji, w świetle nowych przepisów ustawowych. Niewątpliwie może to być inspiracja do kolejnych badań. W niniejszym opracowaniu, analizując aktualnie obowiązujący stan prawny, skupiam się jednak jedynie na tych przepisach, które regulują kwestię klubów radnych w ustawie. Wnioski przeprowadzone na podstawie analizy minionego stanu prawnego, a także porów-

³ B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław 1996, s. 189–191.

nania ze stanem obecnie obowiązującym, pozwolą przynajmniej wstępnie ocenić kierunek nowelizacji z 2018 r. Bardziej precyzyjna ocena zmian powinna jednak nastąpić dopiero po pewnym czasie, gdy już nowe przepisy zakorzenią się w polskim systemie samorządowym.

1. Klub radnych w ujęciu socjologiczno-prawnym

Radny, pełniąc mandat przedstawicielski w sejmiku na podstawie regulacji normatywnych, ma jednoznaczny i ściśle określony zakres uprawnień, obowiązków, możliwych do odegrania ról, a także hierarchię rozumianą jako swoistą siatkę pozycji. Jest więc w ujęciu socjologicznym członkiem grupy zorganizowanej⁴. Przyjmując założenie, że sejmik województwa jest zorganizowaną grupą społeczną, należy wyodrębnić podstawowe aspekty. Przede wszystkim jest to grupa ekskluzywna. Jej członkiem może zostać tylko osoba do niej oddelegowana przez członków grupy o nazwie województwo. Radny jest przedstawicielem elity politycznej w województwie, a więc grupy artykułującej solidarność różnych zbiorowości i wysuwającej roszczenia do zajmowania swoistej autonomicznej pozycji w konstrukcji porządku kulturowego i społecznego⁵. Sejmik województwa jest zatem hierarchicznie uporządkowaną i posiadającą dodatkowo określoną strukturę wewnętrzną elitą polityczną w województwie. Zdaniem Jacka Sobczaka samorząd województwa posiada możliwość kształtowania własnej wewnętrznej organizacji, w szczególności określonych w ustawie organów, jakimi są zarząd województwa, a także sejmik województwa⁶. Marek Chmaj uważa, że grupującymi radnych bez względu na ich przynależność partyjną oraz orientację polityczną organami o charakterze doradczo-opiniotwórczym w tej strukturze są komisje rady. Kluby natomiast jego zdaniem mają charakter polityczny, często związany z przynależnością do konkretnych ugrupowań politycznych⁷. Koncepcję tę potwierdza Bogdan Dolnicki, twierdząc, że na poziomie samorządu województwa dominacja kryteriów politycznych przy tworzeniu klubów radnych wydaje się silniejsza niż na poziomie rad powiatów oraz rad gmin⁸. Stanowisko to zostało również wyrażone przez Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 23 kwietnia 1996 r. Jego zdaniem kluby nie są organami wewnętrznymi rady, ale formą politycznej organizacji radnych. Kwestia prawa do ich utworzenia powinna być rozpatrywana w kontekście konstytucyjnej wolno-

⁴ P. Sztompka, *Socjologia*, Warszawa 2002, s. 191-193.

⁵ S. Eisenstadt, *Utopia i nowoczesność*, Warszawa 2009, s. 39-42.

⁶ J. Sobczak, *Prawodawstwo samorządu województwa w zakresie prowadzenia polityki rozwoju w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2016, nr 25 (4), s. 224.

⁷ *Prawo samorządu terytorialnego*, red. M. Chmaj, Warszawa 2013, s. 104.

⁸ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2003, s. 140-141.

ści działania partii politycznych. Przepisy zawarte w ustawach samorządowych⁹ potwierdzają konstytucyjne prawo organizacji politycznych do tworzenia swych struktur w ramach organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego¹⁰. Przywołane orzeczenie miało w przeszłości istotne znaczenie w kontekście konstruowania statutów organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Konstruowało bowiem wprost postulat takiej konstrukcji przepisów dotyczących klubów radnych i ich limitów osobowych, aby nie można ich było wykorzystywać do walki politycznej, chociażby poprzez uniemożliwienie utworzenia klubu przez opozycję¹¹. Przedstawiony postulat znalazł również odzwierciedlenie w treści wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 listopada 1996 r.: „przy niewielkiej liczbie ustawowego składu rady ustalenie w statucie gminy wysokiego limitu osobowego przy tworzeniu klubów radnych stanowi istotne naruszenie art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym”¹².

Charakter polityczny klubów jest jednak korzystny jedynie w kontekście swobody działania partii politycznych. Nie koreluje bowiem z postulatami budowy samorządu bardziej obywatelskiego, mniej zaś politycznego. Upolitycznienie organów stanowiących nie sprzyja praworządności, lecz zaspokojeniu ambicji oraz aspiracji lokalnych przywódców politycznych¹³. Ordynacja wyborcza do rad powiatów oraz w sposób szczególnie do sejmików województw praktycznie eliminuje z tych ciał przedstawicielskich niezależnych obywatelskich kandydatów bez zaplecza politycznego¹⁴. To wszystko sprawia, że sejmik województwa mogliśmy uważać, i w obecnej kadencji wciąż możemy, za ten szczebel samorządności lokalnej, na którym zdają się dominować kryteria polityczne. Praktyka działania dużych aktorów na polskiej scenie politycznej wprost pokazuje, że sejmiki województw stanowią dla partii politycznych bezpośrednie kadrowe zaplecze polityki parlamentarnej. Jest to w istocie efektem koncepcji samorządu województwa jako podmiotu polityki regionalnej bez naruszania struktury państwa¹⁵.

⁹ W czasie wydania orzeczenia obowiązywała tylko jedna ustawa samorządowa: Ustawa z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie terytorialnym, t.j. na podstawie Obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 11.12.1995 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1996, Nr 13, poz. 74.

¹⁰ Orzeczenie TK z dnia 23.04.1996 r., sygn. K 29/95, Z.U. 1996/2/10.

¹¹ B. Dolnicki, *op. cit.*, s. 140-141.

¹² Wyrok NSA z dnia 28.11.1996 r., II SA 910-917/96, www.orzeczenia.nsa.gov.pl [dostęp: 20.07.2019].

¹³ D. Struczuk, *Spoleczne aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Różnorodność procesów zmian. Transformacja niejedno ma imię*, red. A. Szpociński, Warszawa 2004, s. 75.

¹⁴ *Ibidem*, s. 71.

¹⁵ A. Struzik, *Samorząd województwa jako podmiot zarządzania regionalnego*, „Mazowsze. Studia Regionalne” 2008, nr 1, s. 11.

2. Regulacje ustawowe obowiązujące do zakończenia kadencji 2014-2018

Podstawy prawne tworzenia i funkcjonowania klubów radnych w sejmikach województw znajdowały i wciąż się znajdują na trzech szczeblach regulacji prawnej. Dwa spośród nich to źródła prawa powszechnie obowiązującego, trzeci zaś to akty prawa wewnętrznego. Pierwszym poziomem jest ustawa – w tym przypadku Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. Stopniem drugim są akty prawa miejscowego – statuty województw. Trzeci szczebel to regulaminy klubów – akty wewnętrzne o charakterze porządkującym. Na poziomie do zakończenia minionej kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego obowiązywał tylko jeden przepis stanowiący podstawę prawną do grupowania radnych w ramach klubów. Był on zawarty w art. 29 u.s.w. i brzmiał: „Radni mogą tworzyć kluby radnych na zasadach określonych w statucie województwa”. Przepis ten przede wszystkim umożliwiał radnym wojewódzkim organizowanie się w ramach sejmiku w kluby. Po drugie zaś stanowił odesłanie do statutów województw, które powinny zawierać przepisy szczegółowe dotyczące powoływania, funkcjonowania i organizacji wewnętrznej klubów. Potwierdził to w wyroku z 23 grudnia 2014 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, który orzekł, że

Ustawa o samorządzie województwa, w tym powołany wyżej art. 29, nie precyzuje zasad tworzenia i funkcjonowania klubów, nie określa też kryteriów, według których radni mają się w te kluby organizować. Jednakże, jak wynika z ww. przepisu, kwestie te, a zwłaszcza zadania i uprawnienia klubów, powinny być unormowane w statucie województwa. Unormowania statutowe nie mogą jednak prowadzić do uszczuplenia na rzecz klubów ustawowych kompetencji sejmików województwa, nie mogą również naruszać prawa radnego do zrzeszania się w takich klubach¹⁶.

Oznacza to, że w statutach województw w ówczesnym stanie prawnym powinny były zostać ustanowione przepisy regulujące szczegółowo zasady zakładania klubów radnych w poszczególnych sejmikach. Wprowadzenie regulacji statutowych dotyczących klubów oznaczało zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego we wspomnianym już wyroku konieczność podporządkowania klubów organowi stanowiącemu. Kompetencje i zadania klubów musiały być bowiem związane z funkcjonowaniem samorządu. Dlatego też wówczas praktycznie wszystkie zasady działania klubów były określone w statutach¹⁷. Jak już wspomniałem, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego nie powinny były wprowadzać wysokiego limitu osobowego wymaganego do utworzenia i funkcjonowania klubu radnych.

¹⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23.12.2014 r., II S.A./WA 213/14, www.orzeczenia.nsa.gov.pl [dostęp: 20.07.2019].

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 28.11.1996 r., II SA 910-917/96, www.orzeczenia.nsa.gov.pl [dostęp: 20.07.2019].

Materia ta jednak zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego rozpatrywana musi być w sposób indywidualny dla każdej jednostki. W wyroku z 25 sierpnia 1997 r. stwierdził, że w związku z brakiem jakichkolwiek zaleceń ustawodawcy należy przyjąć, że problematyka limitów osobowych klubów radnych została pozostawiona jako uznaniowa dla danego organu stanowiącego, odpowiednio dla jego struktury składu osobowego¹⁸.

Funkcjonowanie klubów radnych w ramach sejmików było i wciąż jest istotne nie tylko dla radnych jako indywidualnych podmiotów, ale również dla całego sejmiku jako organu. Egzemplifikuje to fakt, że przedstawiciele wszystkich klubów biorą aktywny udział w wypełnianiu funkcji kontrolnej. Zgodnie z art. 30 ust. 1 u.s.w. „Sejmik województwa kontroluje działalność zarządu województwa oraz wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. W tym celu powołuje komisję rewizyjną”. Funkcję kontrolną w ramach organu stanowiącego województwa pełni właśnie wspomniana komisja rewizyjna, w skład której zarówno w minionym stanie prawnym, jak również obecnie wchodzi przedstawiciele wszystkich klubów. Stanowi o tym art. 30 ust. 2 u.s.w.: „W skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów. Członkostwa w komisji rewizyjnej nie można łączyć z funkcjami marszałka województwa, przewodniczącego i wiceprzewodniczących sejmiku województwa oraz radnych będących członkami zarządu województwa”. Poruszone zagadnienie ma istotne znaczenie dla pluralizmu politycznego w sprawowaniu władzy lokalnej. Funkcja kontrolna jest bowiem jednym z najważniejszych jej elementów. Gwarancje prawne zapewniające przedstawicielom każdej grupy politycznej w sejmiku udział w wykonywaniu tej funkcji są istotne dla kondycji demokracji lokalnej na poziomie samorządu województwa. Przepisy ustawy przypisują bowiem wspomnianej komisji ważne zadania. Zgodnie z art. 30 ust. 3 u.s.w. najważniejsze z nich to: „komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu i występuje z wnioskiem do sejmiku województwa w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi województwa. Wniosek ten podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową”. Umocowanie prawne zawarte w przytoczonym przepisie należy uznać za solidne uprawnienia kontrolne oraz opiniodawcze. Była i jest to jedna z regulacji określających ramy działania decydentów samorządowych w bardzo ważnym procesie zarządzania finansami samorządowymi. O wadze i doniosłości wspomnianych regulacji świadczy również to, że zostały one stworzone w celu szczególnej ochrony gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego¹⁹. Przedstawiciele klubów mieli i obecnie mają

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 25.08.1997r., II S.A. 310-316/97, www.orzeczenia.nsa.gov.pl [dostęp: 20.07.2019].

¹⁹ J. Salachna, *Granice samodzielności legislacyjnej jednostek samorządu terytorialnego. Studium prawnofinansowe na gruncie ustrojowym*, Gdańsk 2012, s. 85.

zatem bezpośredni dostęp do ważnych mechanizmów sprawowanej przez sejmik województwa funkcji kontrolnej. Pogląd ten wyraził w wyroku z 15 kwietnia 2004 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi. Zgodnie z treścią komisja rewizyjna odgrywa szczególnie ważną rolę. Dlatego też ustawodawca określił skład komisji rewizyjnej, odstępując tym samym od zasady swobody w kształtowaniu organów w ramach organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego²⁰.

3. Regulacje w statutach województw obowiązuje do zakończenia kadencji 2014-2018

W Statucie Województwa Dolnośląskiego klubom radnych został poświęcony w całości rozdział IV zawierający przepisy zawarte w sześciu paragrafach. Przepisy te przede wszystkim umożliwiają radnym tworzenie klubów, do których przynależność była dobrowolna i nie ograniczała innych wynikających z przepisów prawa uprawnień (§ 31). Działalność w ramach klubu była więc dodatkową formą aktywności, która nie mogła pozbawić radnego praw i obowiązków wynikających z jego statusu prawnego. Z przepisów tych można wyinterpretować zasadę niedyskryminacji radnego ze względu na przynależność klubową²¹. Przepisy statutu regulowały następnie kwestię powstania klubu. Musiał być założony przez co najmniej pięciu radnych, którzy chęć przynależności musieli zadeklarować pisemnie. Powstanie klubu musiało zostać zgłoszone przewodniczącemu sejmiku, a zgłoszenie musiało zawierać dane przewodniczącego oraz członków klubu. Statut wprowadzał również obowiązek informowania o zmianach w tym zakresie. Ponadto klub musi posiadać wewnętrzną strukturę w minimalnym zakresie oraz mieć przewodniczącego klubu (§ 32). Rozwiązanie klubu następowało w jednym z trzech przypadków: po upływie kadencji sejmiku, gdy liczba członków spadnie poniżej pięciu, a także na mocy decyzji o rozwiązaniu podjętej przez jego członków (§ 33). Kluby miały prawo do zagwarantowania reprezentacji w poszczególnych komisjach, co było realizowane poprzez prawo do zgłaszania kandydatur na członków komisji, co miało jednocześnie nie ograniczać swobody sejmiku w powoływaniu składów komisji. Jednak w skład każdej komisji musieli wchodzić przedstawiciele co najmniej dwóch klubów (§ 34). Ponadto klubom przyznawano prawo otrzymywania stałych i różnorodnych kontaktów z mieszkańcami oraz przedstawiania im swoich planów prac na forum sejmiku (§ 35)²². Kluby mogły być inicjatorami podjęcia

²⁰ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 15.04.2004 r., I SA/ŁD 956/03, www.orzeczenia.nsa.gov.pl [dostęp: 20.07.2019].

²¹ Zasada ta w różnym stopniu odzwierciedlana była przez przepisy zawarte w statutach wszystkich województw.

²² Uchwała Sejmiku Województwa Dolnośląskiego nr XLIX/850/10 z dnia 18.02.2010 r. w sprawie przyjęcia Statutu Województwa Dolnośląskiego, t.j. Dz.U. Woj. Dol. Nr 47, poz. 693 z 15.03.2010 r.

uchwał. Prawo to przysługiwało również grupie co najmniej trzech radnych (§ 62 ust. 1). Zarówno grupa radnych, jak i klub, korzystając ze wspomnianego uprawnienia, miały wyznaczać przedstawiciela upoważnionego do reprezentowania ich w pracach nad projektem (§ 62 ust. 2).

W województwie lubuskim statut odnosił się bardzo krótko do kwestii związanych z działalnością klubów radnych. Większość opisana została w rozdziale zawierającym przepisy regulujące przedmiotowo zadania i uprawnienia radnych (rozdz. II). Lokalny prawodawca taką konstrukcją statutu podkreślał zatem stanowisko, że organizacja radnych w kluby jest ich uprawnieniem, przywilejem. Prawo do tworzenia klubów miało na celu realizację programów wyborczych. Radny mógł być członkiem maksymalnie jednego klubu. Warunkiem istnienia klubu było z kolei uczestnictwo w nim co najmniej trzech członków. Był to, jak na poziom sejmiku województwa, niezwykle mały próg limitowy, odpowiedni bardziej dla niewielkich 15-osobowych rad gmin. Kluby działały na podstawie własnych regulaminów. Wszystkie kwestie organizacyjne – od powołania, poprzez regulamin, a na władzach klubu skończywszy – musiały być przedmiotem informacji składanej przewodniczącemu sejmiku. O zmianach w składzie osobowym również należało informować przewodniczącego sejmiku (§ 12). Obsługę organizacyjną oraz zaplecze w zakresie pomieszczeń w sposób nieodpłatny zapewniać miał marszałek województwa (§ 13). Klubom przysługiwało na gruncie statutu jedno poważne uprawnienie – prawo inicjatywy uchwałodawczej (§ 44). Ponadto przedstawiciele każdego z klubów zasiadali w komisji rewizyjnej (§ 58)²³, co stanowiło zresztą powtórzenie przepisów ustawy.

W Statucie Województwa Opolskiego klubom w całości został poświęcony rozdział 6. Do założenia wymagana była liczba co najmniej trzech radnych (§ 49), a o inicjatywie jego powołania należało powiadomić przewodniczącego sejmiku. Zgłoszenie takie powinno było zawierać cel programowy, nazwę, a także listę członków. Poprawnie dokonane zgłoszenie było warunkiem wpisania na listę klubów, którą miał prowadzić przewodniczący sejmiku (§ 50). Członkowie klubów wybierali przewodniczących (zwanych także liderami), którym przysługiwało prawo zabierania głosu w dyskusji na sesjach oraz posiedzeniach sejmików zaraz po przewodniczących komisji oraz członkach zarządu (§ 51). Na nich spoczywał również obowiązek informowania o każdej zmianie w składzie osobowym klubu. Klub ulegał rozwiązaniu, gdy liczba jego członków była niższa niż trzech (§ 52). Przysługiwało im także prawo inicjatywy uchwałodawczej (§ 21)²⁴.

²³ Uchwała nr XL/462/13 Sejmiku Województwa Lubuskiego z dnia 9.09.2013 r. w sprawie przyjęcia Statutu Województwa Lubuskiego, t.j. Dz.U. Woj. Lub. z dnia 12.09.2013 r., poz. 1992.

²⁴ Uchwała Nr XXXVII/346/2005 Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 26.07.2005 r. w sprawie przyjęcia Statutu Województwa Opolskiego, t.j. Dz.U. Woj. Op. z dnia 1.09.2005 r. Nr 57, poz. 1670.

Statut Województwa Śląskiego nie poświęcał zbyt dużej uwagi problematyce klubów radnych. W kwestiach organizacyjnych regulowały to przepisy tylko jednego paragrafu. Klub radnych mogli utworzyć co najmniej czterech radni sejmiku. Liczba ta była również niezbędnym minimum składu osobowego do dalszego funkcjonowania. Spadek liczby członków poniżej czterech skutkował rozwiązaniem *ex lege*. Radny mógł należeć tylko do jednego klubu. Fakt powstania musiał być zgłoszony przewodniczącemu sejmiku. Informacja taka musiała zawierać nazwę, skład osobowy oraz władze powstałego klubu. O zmianach w zakresie składu, nazwy i władz należało powiadamiać przewodniczącego sejmiku. Zapewnienie obsługi organizacyjnej było zaś obowiązkiem zarządu województwa (§ 47). Przedstawiciele wszystkich klubów wchodziłi w skład komisji rewizyjnej, co zostało również potwierdzone w przepisach statutu (§ 45). Klubom przysługiwało także prawo inicjatywy uchwałodawczej (§ 18c)²⁵.

Statut Województwa Małopolskiego bardzo precyzyjnie określał cel i zasady funkcjonowania klubów radnych. Czynił to na mocy przepisów zawartych w rozdziale VIII. Przyznanie radnym prawa do tworzenia klubów miało przede wszystkim na celu wyrażanie przez nich wspólnych stanowisk, przedstawianie propozycji i wniosków, wyrażanie poglądów oraz współpracę z jednostkami i partiami politycznymi (§ 51). Na uwagę zasługiwała tu minimalna liczba radnych potrzebnych do założenia klubu, która wynosiła zaledwie dwóch. Tak mała wymagana do założenia klubu liczba była wówczas praktycznie niespotykana w skali całego polskiego systemu samorządowego. Składane do przewodniczącego sejmiku zgłoszenie powstania miało zawierać listę członków, nazwę klubu oraz jego władze. Te ostatnie zobowiązane były do informowania na bieżąco w przedstawionym powyżej zakresie. Zmniejszenie liczby członków do jednego było równoznaczne z rozwiązaniem. Radny mógł być członkiem tylko jednego klubu (§ 52). Kluby działały na podstawie przyjętego regulaminu, wybierając władze oraz osoby je reprezentujące. Ich obsługę zapewniała właściwa komórka organizacyjna urzędu marszałkowskiego (§ 53). Statut przyznawał klubom także prawo do: „inicjatywy uchwałodawczej; opiniowania projektów uchwał, rezolucji, apeli i deklaracji oraz innych dokumentów przygotowanych w toku prac sejmiku i jego komisji; wyrażania opinii na sesjach oraz posiedzeniach komisji; wnoszenia interpelacji i zgłaszania wniosków; informowania opinii publicznej o stanowisku klubu w rozpatrywanych przez sejmik sprawach” (§ 54). Prawo inicjatywy w postępowaniu uchwałodawczym zostało zresztą w ówczesnym brzmieniu statutu również podkreślone w przepisach zawartych w dalszej jego części (§ 55). Przedstawiciele wszystkich klubów zasiadali

²⁵ Uchwała Nr I/33/2/01 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 23.04.2001 r. w sprawie uchwalenia Statutu Województwa Śląskiego, t.j. Dz.Urz. Woj. Śl. z dnia 12.05.2001 r. Nr 26, poz. 657.

w komisji rewizyjnej, co powtórzone zostało również na poziomie omawianego statutu (§ 39)²⁶.

Statut Województwa Podkarpackiego również przyznawał klubom radnych prawo inicjatywy podjęcia uchwały (§ 29). Na poziomie wspomnianego aktu prawa powtórzone było również uprawnienie wszystkich klubów do posiadania swoich przedstawicieli w komisji rewizyjnej (§ 40). Przynależność klubowa była dobrowolna, chociaż wykluczała przynależność do klubu innego. Utworzenie następowało jedynie w drodze działań podjętych przez minimum trzech radnych (§ 55). Do działań takich należało przede wszystkim spotkanie założycielskie. Informacja o utworzeniu klubu zawierająca nazwę klubu, listę członków oraz wskazanie przewodniczącego powinna była być złożona przewodniczącemu sejmiku w ciągu 7 dni od wspomnianego zebrania. Podstawą działania klubów były regulaminy wewnętrzne, o których uchwaleniu należało powiadomić przewodniczącego sejmiku w ciągu 14 dni od dnia uchwalenia. Przedstawiciele klubów posiadali prawo do przedstawiania stanowisk we wszystkich sprawach będących przedmiotem prac sejmiku (§ 56)²⁷.

Świętokrzyscy radni wojewódzcy mogli tworzyć kluby radnych (§ 31) o składzie osobowym nie mniejszym niż trzech (§ 32). Każdy radny mógł być członkiem maksymalnie jednego klubu (§ 33). Z powołania sporządzony zostawał protokół określający cele i formy działalności. Wewnętrzna organizacja była wyrazem woli członków (§ 34). Skład osobowy, nazwa oraz cele działalności musiały być podane do wiadomości przewodniczącego sejmiku (§ 35). Kluby posiadały następujące uprawnienia: wyrażanie opinii i przedstawianie ich, składanie wniosków w zakresie składów osobowych komisji, zgłaszanie interpelacji, składanie zapytań oraz przedstawianie stanowisk. Istotnym uprawnieniem była także inicjatywa uchwałodawcza dla klubów (§ 37), których prawo w tym zakresie wzmocnione było także przepisami szczegółowymi w zakresie postępowania prawodawczego (§ 89). Kluby radnych posiadały prawo wskazania swoich przedstawicieli do komisji rewizyjnej i to – jak wskazywał statut – wystarczyło, aby zostali oni jej członkami (§ 24)²⁸.

W Statucie Województwa Łódzkiego był również powtórzony przepis o prawie wszystkich klubów do posiadania przedstawicieli w składzie komisji rewizyjnej (§ 23). Same kluby były zaś powoływane w celu realizowania wspólnego pro-

²⁶ Uchwała Nr XXI/290/08 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 1 lipca 2008 r. w sprawie przyjęcia Statutu Województwa Małopolskiego, t.j. Dz.Urz. Woj. Małopolskiego z 2008 r. Nr 446, poz. 3005 ze zm.

²⁷ Uchwała Sejmiku Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie z dnia 29.09.1999 r. w sprawie uchwalenia Statutu Województwa Podkarpackiego, t.j. M.P. z 2000 r. Nr 4, poz. 66, ze zm.

²⁸ Uchwała nr XXXIII/554/09 Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego z dnia 30.12.2009 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Statutu Województwa Świętokrzyskiego, t.j. Dz.Urz. Woj. Św. z dnia 24.02.2010 r. Nr 70, poz. 520.

gramu politycznego. Utworzenie następowało przez minimum trzech radnych. Radny mógł być członkiem maksymalnie jednego klubu. Obsługę organizacyjną oraz pomieszczenia zapewniał zarząd województwa. Podstawą działania był jego regulamin wewnętrzny. Klub był zobowiązany do przekazania przewodniczącemu sejmiku informacji o utworzeniu, składzie osobowym oraz władzach. Wszelkie zmiany w tym zakresie musiały być przedmiotem stosownych informacji (§ 26). Omawiany akt prawa miejscowego jednak w niewielkim stopniu dotykał opisywanej problematyki klubów radnych. Była to jednak specyfika tego rodzaju statutów. Po pierwsze był napisany dość prostym i zrozumiałym językiem. Po drugie zaś został skonstruowany w bardzo zwięzły sposób. Zajmował objętościowo zaledwie dwadzieścia stron. Klub nie został ujęty nawet we wprowadzonym na wstępie słowniczku pojęć. Mogło to zresztą świadczyć nawet o stwierdzeniu przez lokalnego prawodawcę braku potrzeby definiowania go (§ 4)²⁹.

Statut Województwa Mazowieckiego w słowniczku także nie przewidywał pojęcia klubu (§ 1). Co ciekawe, w ówczesnych przepisach dotyczących powołania komisji rewizyjnej nie wskazano, że w jej skład wchodzi przedstawiciele klubów (§ 31). Przepisy statutowe, jak szczegółowo wykazuję powyżej, bardzo często powtarzały ten przepis zawarty w art. 30 ust. 2 u.s.w. Klubom przysługiwało jednak prawo do zgłaszania kandydatur na wiceprzewodniczących sejmiku (§ 19). Klubom radnych i ich organizacji były poświęcone przede wszystkim przepisy zawarte w rozdziale VII. Klub rozumiany mógł być na tej podstawie jako uprawnienie przysługujące radnym. Przynależność była, co prawda, dobrowolna, ale wykluczała uczestnictwo w innym klubie (§ 55). Kluby mogły przedstawiać swoje stanowiska na sesjach wobec spraw przez sejmik rozpatrywanych (§ 57). Obowiązek zapewnienia odpowiednich warunków organizacyjnych powierzony został organom województwa. Sprawy wewnętrzne zaś regulowali członkowie – w liczbie co najmniej trzech. Wybierali oni przewodniczącego, który następnie kierował jego pracami. Zobowiązany był on przede wszystkim do składania informacji przewodniczącemu sejmiku. Informacje te dotyczyły: utworzenia klubu, jego regulaminu, liczby członków, nazwy, osoby przewodniczącego oraz zmian w przedstawionym zakresie (§ 56)³⁰.

W Statucie Województwa Wielkopolskiego na uwagę zasługiwał bardzo rzadko w polskim systemie samorządowym spotykany fakt prawny. Klubom radnych nie przyznano wówczas prawa inicjatywy uchwałodawczej. Lokalny prawodawca założył zapewne, że wystarczyło przyznać takie prawo grupie trzech radnych (§ 28).

²⁹ Uchwała nr XXX/775/08 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 26.08.2008 r. w sprawie uchwalenia Statutu Województwa Łódzkiego, t.j. Dz. Urz. Woj. Łódz. z 2008 r. Nr 316, poz. 2704, ze zm.

³⁰ Uchwała Nr 145/09 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 7.09.2009 r. w sprawie Statutu Województwa Mazowieckiego, t.j. Dz.U. Woj. Maz. Nr 144, poz. 4385.

Liczba trzech radnych wystarczyła bowiem także do powstania i funkcjonowania klubu. Wybierali oni spośród siebie przewodniczącego w celu kierowania pracami. Następnie o powstaniu wraz z informacjami dotyczącymi jego nazwy oraz listy członków informowało się przewodniczącego sejmiku. Czynił to przewodniczący klubu jako osoba odpowiedzialna również za reprezentowanie go na zewnątrz (§ 57). Utworzenie i praca w ramach klubu były tutaj traktowane jako dobrowolne uprawnienie radnych (§ 56). Lokalny prawodawca przyznawał tym formom zrzeszenia radnych uprawnienie w zakresie wyrażania opinii na forum sejmiku, ale wyłącznie przez swoich przedstawicieli (§ 59). Kluby działały na posiedzeniach, podczas których decyzje były podejmowane w głosowaniach zwykłą większością głosów, z prawem głosowania tylko dla członków (§ 59a w zw. z § 40, § 45, § 48, § 49). Rozwiązanie sejmiku, liczba członków mniejsza niż trzech, decyzja członków o rozwiązaniu stanowiły jedyne przesłanki rozwiązania klubu (§ 57)³¹.

W Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego inicjatywa uchwałodawcza została przyznana klubom radnych pomimo tego, że przysługiwała także trzem radnym bez względu na przynależność klubową lub jej brak (§ 45). Taka grupa wystarczyła również do założenia klubu. Spośród siebie wybierali oni przewodniczącego, który reprezentował ich klub na zewnątrz. Do czynności reprezentowania zaliczało się na przykład zgłoszenie powstania, nazwy i składu osobowego do przewodniczącego sejmiku. Obsługę administracyjną i organizacyjną zapewniał klubom marszałek województwa (§ 92). Klub ulegał rozwiązaniu po spełnieniu jednej spośród trzech następujących przesłanek: koniec kadencji sejmiku, za małą liczbą członków (poniżej trzech), decyzja członków o rozwiązaniu (§ 93). Wyłącznie przedstawiciele klubu posiadali prawo do przedstawiania stanowisk oraz do występowania w jego imieniu z inicjatywą podjęcia uchwały (§ 94). Radny miał prawo tworzyć i przynależeć w sposób dobrowolny maksymalnie do jednego klubu (§ 91). Przepisy dotyczące komisji rewizyjnej podkreślały również w zakresie jej składu reprezentację przedstawicieli wszystkich klubów (§ 69)³².

Prawo inicjatywy uchwałodawczej zostało przyznane klubom radnych także odpowiednimi przepisami na gruncie Statutu Województwa Pomorskiego (§ 9). Był to w tym konkretnym przypadku istotny fakt prawny, ponieważ grupa radnych uprawnionych na podstawie obowiązującego wówczas przytoczonego powyżej przepisu do takiej inicjatywy liczyła aż piętnaście osób. Klub radnych mógł być zaś utworzony tylko przez pięciu radnych. Przynależność do klubu była dobrowolna,

³¹ Obwieszczenie Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 17.12.2012 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Statutu Województwa Wielkopolskiego, t.j. Dz.U. Woj. Wiel. z dnia 14.01.2013 r., poz. 431.

³² Obwieszczenie Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 15.03.2004 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Statutu Województwa Zachodniopomorskiego, t.j. Dz.U. Woj. Zach. z 2004 r., Nr 24, poz. 456.

a radny mógł być członkiem tylko jednego klubu. Do powstania klubu mogło dojść przed pierwszą sesją sejmiku, a na pierwszej sesji klub mógł zgłaszać kandydatury do pełnienia dostępnych funkcji w ramach sejmiku. Podstawą działania klubu był regulamin oraz warunki organizacyjne zapewniane przez urząd marszałkowski. Reprezentowanie klubu na zewnątrz to zadanie przewodniczącego lub wyznaczonego członka. Poza inicjatywą uchwałodawczą kluby posiadały takie uprawnienia jak opiniowanie projektów oraz przedstawianie stanowisk. Obowiązkiem klubu było pisemne informowanie przewodniczącego sejmiku o powołaniu, składzie oraz wszystkich zmianach w tym zakresie (§ 14)³³.

W Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego prawo inicjatywy podjęcia uchwały przysługiwało zarówno klubowi radnych, jak również grupie co najmniej trzech radnych (§ 32). Taka liczba wystarczała do powołania klubu, które należało zgłosić przewodniczącemu sejmiku wraz z nazwą klubu oraz imienną listą członków. Zgłoszenie to musiało także zawierać wskazanie władz odpowiedzialnych za reprezentowanie klubu. Wszelkie zmiany w tym zakresie również miały być zgłaszane (§ 44). Kluby działały na podstawie przyjętych regulaminów (§ 45). Organizacja radnych w kluby była dobrowolna, przy czym jeden radny mógł być członkiem maksymalnie jednego klubu (§ 43). Celem działania klubów była realizacja zamierzeń programowych (§ 42)³⁴.

Pięciu radnych mogło wystąpić z inicjatywą uchwałodawczą w organie stanowiącym województwa podlaskiego. Takie samo prawo miał również klub radnych (§ 48), który założony mógł być przez grupę co najmniej trzech radnych. Uprawnienie to zostało przyznane radnym w celu realizacji wspólnych zamierzeń programowych. Organizację wewnętrzną klubu określał jego regulamin, który stanowił zarazem podstawę jego działania. Informację o założeniu klubu, liście jego członków oraz składzie kierownictwa należało niezwłocznie przekazać przewodniczącemu sejmiku. Na zarządzie województwa spoczywał zaś obowiązek zapewnienia klubom pomocy organizacyjnej oraz technicznej, z uwzględnieniem zabezpieczenia pomieszczeń (§ 85)³⁵.

Statut Województwa Lubelskiego regulował problematykę klubów w bardzo zwięzły sposób, nie wprowadzając żadnych specjalistycznych regulacji prawnych. Przede wszystkim założenie klubu i prace w nim należało uznać za uprawnienie

³³ Uchwała numer 270/XXI/2000 z dnia 3.07.2000 r. w sprawie uchwalenia Statutu Województwa Pomorskiego, t.j. M.P. z 2000 r. Nr 22, poz. 454.

³⁴ Uchwała Nr 72/99 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 23.03.1999 r. w sprawie uchwalenia Statutu Województwa Kujawsko-Pomorskiego, t.j. Dz.U. Woj. Kuj.-Pom. z 2004 r. Nr 107, poz. 1816 ze zm.

³⁵ Uchwała Nr XIV/131/04 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 26.01.2004 r. w sprawie przyjęcia Statutu Województwa Podlaskiego, t.j. Dz.U. Woj. Podl. z dnia 5.02.2004 r. Nr 13, poz. 270.

radnego. Przynależność do jednego klubu wyłączała przynależność do innego. Klub nie mógł liczyć mniej niż trzech członków. Jego władze musiały informować przewodniczącego sejmiku o składzie osobowym (§ 61). Obsługa organizacyjna i techniczna w zakresie niezbędnym do funkcjonowania była z kolei obowiązkiem zarządu (§ 62). Inicjatywa uchwałodawcza przysługiwała zarówno klubowi, jak również grupie trzech radnych bez względu na ich przynależność klubową (§ 30)³⁶. Tak krótkie i możliwie mało szczegółowe i nieprecyzyjne regulacje powodowały na poziomie omawianego statutu województwa wiele domniemań. Jednym z nich był chociażby zupełnie naturalny i intuicyjny wybór władz klubu i przyznanie im uprawnień do reprezentacji na zewnątrz.

Kluby radnych w Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego były tworzone podczas spotkań założycielskich. Klub mogło utworzyć minimum pięciu radnych, a członek klubu nie mógł być członkiem drugiego klubu. Najpóźniej siedem dni po zebraniu założycielskim należało zgłosić powstanie klubu przewodniczącemu sejmiku. Zgłoszenie takie powinno było zawierać podstawowe informacje: imię i nazwisko przewodniczącego klubu, listę członków oraz nazwę. O każdej zmianie w tym zakresie należało informować. Przewodniczący sejmiku na najbliższej sesji zawiadamiał sejmik o powstaniu klubu. Warunki organizacyjne do działania zapewniał klubowi zarząd województwa. Klub zaś działał na podstawie przyjętego regulaminu wewnętrznego. Mógł ulec on rozwiązaniu po spełnieniu jednej z następujących przesłanek: decyzja członków o rozwiązaniu, spadek liczby członków poniżej pięciu (§ 43). Statut ten również zawierał przepis, że przedstawiciele wszystkich klubów wchodzi w skład komisji rewizyjnej (§ 33)³⁷.

4. Wyniki badania przeprowadzonego w 2016 roku

Władza w województwie należy formalnie do lokalnego suwerena – mieszkańców. Nie można jej jednak przypisać charakteru realnego. Mieszkańcy posiadają co prawda tytuł do władzy, ale realnie sprawowana jest ona przez ich przedstawicieli tworzących organy władzy, ze szczególnym uwzględnieniem organu stanowiącego i kontrolnego, jakim jest sejmik województwa. Tytuł do władzy pozwala mieszkańcom na wydawanie dyspozycji, ale dopiero realna władza wprowadza je w sposób skuteczny w życie³⁸. Wchodzący w skład sejmików radni sprawują swo-

³⁶ Obwieszczenie Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 23.09.2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Statutu Województwa Lubelskiego, t.j. Dz.U. Woj. Lubel. z dnia 4.10.2014 r., poz. 4029.

³⁷ Uchwała nr X/114/99 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 14.10.1999 r. w sprawie przyjęcia Statutu Województwa Warmińsko-Mazurskiego, t.j. Dz.U. Woj. Warm.-Maz. z 1999 r., Nr 78, poz. 1375 ze zm.

³⁸ R. Jackson, *Suwerenność*, Warszawa 2011, s. 27-31.

Tabela 1. Statutowe regulacje prawne dotyczące funkcjonowania klubów radnych w sejmikach województw do zakończenia kadencji 2014–2018

	Minimalny limit osobowy	Obowiązek regulaminu	Inicjatywa uchwałodawcza dla klubu	Minimalna grupa radnych mająca prawo do inicjatywy uchwałodawczej
Dolnośląskie	5	nie	tak	3
Lubuskie	3	tak	tak	5
Opolskie	3	nie	tak	5
Śląskie	4	nie	tak	4
Małopolskie	2	tak	tak	10% składu sejmiku
Podkarpackie	3	tak	tak	3
Świętokrzyskie	3	nie	tak	4
Łódzkie	3	tak	nie	brak uprawnień dla grupy radnych
Mazowieckie	3	tak	nie	brak uprawnień dla grupy radnych
Wielkopolskie	3	nie	nie	3
Zachodniopomorskie	3	nie	tak	3
Pomorskie	5	tak	tak	15
Kujawsko-Pomorskie	3	tak	tak	3
Podlaskie	3	tak	tak	5
Lubelskie	3	nie	tak	3
Warmińsko-Mazurskie	5	tak	nie	brak uprawnień dla grupy radnych
Najwyższy wynik	5	–	–	15
Najniższy wynik	2	–	–	3
Najczęściej występujący wynik	3	tak	tak	3
Częstość wystąpienia najwyższego wyniku	3	9	12	1
Częstość wystąpienia najniższego wyniku	1	7	4	6

Źródło: opracowanie własne.

je mandaty na podstawie uprawnień danych im przez mieszkańców województw w drodze wyborów. Dlatego właśnie tak ważna jest ich działalność w ramach organu przedstawicielskiego. Powinni oni bowiem wypełniać wolę lokalnego suwerena. Formą realizacji wspomnianej woli jest realizacja programów wyborczych przedstawianych na etapie kampanii wyborczej. Umożliwienie radnym organizowania się w ramach klubów sprzyja celom politycznym, do których zalicza się wspomnianą realizację programów. Kluby radnych mają więc w tym ujęciu charakter programowy oraz polityczny.

Wyniki przeprowadzonych w 2016 r. i omówionych powyżej badań empirycznych w modelowy sposób ukazuje tabela zawierająca zestawienie danych dotyczących najważniejszych przepisów regulujących funkcjonowanie klubów radnych w statutach województw.

5. Wnioski z badania przeprowadzonego w 2016 roku

Przeprowadzona analiza przepisów stanowiących na poziomie różnych województw podstawy prawne funkcjonowania klubów radnych w ramach sejmików województw obowiązujących przed nowelizacją prawa samorządowego, która weszła w życie od nowej kadencji, stanowi swoisty obraz ówczesnej całości. Większość norm statutowych była do siebie bardzo podobna, zbliżona. Liczba radnych wymagana do założenia klubu wynosiła najczęściej trzech, chociaż wahała się od dwóch do nawet pięciu. Klubom bardzo często było również przyznawane prawo inicjatywy uchwałodawczej. Takie uprawnienie przyznawało się oczywiście również często także grupie radnych bez względu na ich przynależność klubową lub jej brak, najczęściej w liczbie uprawnionej do założenia klubu lub zbliżonej. Ewenementem w tym względzie było województwo pomorskie. Tam liczba radnych wymaganych do założenia klubu wynosiła aż pięciu, a liczba radnych uprawnionych do inicjatywy uchwałodawczej aż piętnastu. Oznacza to, że radni zrzeszeni w ramach klubów mieli o wiele łatwiejszy dostęp do inicjowania podjęcia aktów prawa miejscowego.

Obsługę administracyjną i organizacyjną klubów organizował zarząd województwa przy użyciu dostępnego aparatu administracyjnego. Co ciekawe, ciężko o znalezienie podstaw prawnych takiej działalności w ustawie. Dotyczy to zarówno minionego, jak również obecnego stanu prawnego. Były i są to raczej regulacje o charakterze lokalnym. Wynikały ze statutów województw oraz regulaminów urzędów marszałkowskich. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 września 2015 r. „urząd marszałkowski jest [...] jednostką organizacyjną województwa, zapewniającą obsługę administracyjną, organizacyjną i techniczną zarządu województwa, a w praktyce także sejmiku województwa oraz

jego organów wewnętrznych”³⁹. Klub radnych nie jest jednak organem wewnętrznym sejmiku i dlatego ciężko było przenieść wspomniane orzeczenia w zakres obsługi klubów radnych przez urzędy marszałkowskie. Przewodniczący sejmiku, realizując swoją funkcję w zakresie kierowania pracy sejmiku, musi również umożliwić funkcjonowanie klubów. Przewodniczący jest zaś już organem wewnętrznym, a jego obsługę powinien zapewniać urząd marszałkowski. Dlatego też to urzędy marszałkowskie, obsługując przewodniczącego sejmiku, zobligowane były do obsługi podmiotów, którym zapewniał on warunki do funkcjonowania w ramach sejmiku. Szczegółowe rozwiązania powinny znaleźć się i znajdują się w regulaminach organizacyjnych urzędów, które precyzyjnie określały i określają zadania komórek powołanych do obsługi sejmiku i jego organów⁴⁰.

Kluby w czasie badania działały i wciąż działają na podstawie przyjętych regulaminów stanowiących akty prawa wewnętrznego i obowiązujących jedynie członków klubu. Kluby wybierały i wybierają władze wewnętrzne, a w szczególności przewodniczącego, który następnie pełni funkcję organizatorską i reprezentacyjną. Nadzór nad działalnością sprawował przewodniczący sejmiku, który był informowany o wszystkich zmianach w zakresie personalnym i organizacyjnym klubów, a niekiedy także prowadził ich rejestr. Statuty województw nie poświęcały jednak klubom zbyt dużej uwagi, dość dokładnie regulując formalny zakres ich działania. Zakres nieformalny ich działania był natomiast *de facto* nieograniczony normami prawnymi i odnosił się do różnych form utrzymywania stałego kontaktu z wyborcami.

Na podstawie przedstawionej analizy należy stwierdzić, że zrzeczenie w ramach większych organizacji o charakterze politycznym w organie stanowiącym województwa już samo w sobie sprzyja realizacji prawnego i społecznego charakteru mandatu radnego. Realizacja danego programu politycznego jest bowiem skuteczniejsza w grupie niż pojedynczo. Dlatego też jako pozytyw należy odnotować dużą swobodę klubów w tym zakresie. Regulacje prawne zawarte w ustawie i statutach województw określają jedynie, jak klub powinien funkcjonować w ramach struktur władzy. Tak skonstruowane przepisy ułatwiają pracę nie tylko władzom województwa, ale również samym radnym zrzeszonym w ramach klubów.

³⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8.09.2015 r., V SA/Wa 1264/15, www.orzeczenia.nsa.gov.pl [dostęp: 20.07.2019].

⁴⁰ I. Ksenicz, *Aparat pomocniczy sejmiku województwa. Status prawno-instytucjonalny*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2019, nr 5, s. 77.

6. Obecny stan prawny

W tabeli przedstawiono również inny, dosyć istotny aspekt badanego zagadnienia. Brak jednoznacznych i precyzyjnych regulacji ustawowych powodował, że na poziomie statutów poszczególnych województw obowiązywały różne regulacje. Różnice oczywiście nie były wielkie. Jednakże należy odnotować, że instytucja klubu radnych w poszczególnych województwach różniła się od siebie. Konsekwencją tego był też nieco inny status radnych zrzeszonych w ramach klubów w różnych województwach. O ile kwestie dotyczące inicjatywy uchwałodawczej wyglądały w miarę spójnie i w kontekście funkcjonowania klubów radnych stanowią istotną, ale raczej drugorzędną kategorię regulacji, o tyle już liczba radnych wymagana do założenia klubu czy też obowiązek posiadania przez klub regulaminu są na tyle istotne, że powinny posiadać podstawy prawne w omawianej ustawie.

Przytoczona kwestia wymagała zatem unormowania w przepisach ustawy. Szczególnie istotna wydawała się sprawa liczebności osobowej klubów. Aspekt ten nie był bowiem osadzony w jakichkolwiek regionalnych tradycjach prawodawczych. Liczebność klubów ustalona w przepisach ustawy dawałaby radnym wojewódzkim *de facto* i *de iure* dokładnie takie same uprawnienia w zakresie grupowania się w klubach w ramach sejmików – zrównane zostałyby polityczne prawo radnych w tym zakresie. Próba zmiany nastąpiła już w projekcie nowelizacji prawa samorządowego, która weszła w życie od początku kadencji 2018-2023 – projektodawca zakładał, że klub radnych będzie mogła stworzyć 1/10 składu danego sejmiku. Sejmikom chciano przyznać jednak prawo do statutowego zwiększenia tej liczby⁴¹. Projekt w postępowaniu legislacyjnym uległ pewnym zmianom i w przyjętej ustawie⁴² zakładał nieco inne, bardziej liberalne rozwiązanie.

Zgodnie z obecnym brzmieniem u.s.w.⁴³ klub radnych założyć może trzech radnych (art. 29 ust. 2). Zasady działania klubów określają statuty województw (art. 29 ust. 3). Niezwłocznie po utworzeniu klubu radnych i powołaniu zarządu województwa przewodniczący klubu przekazuje przewodniczącemu sejmiku oświadczenie o udzieleniu lub nieudzieleniu poparcia zarządowi, które musi zostać podane do publicznej wiadomości (art. 23 ust. 3a). W skład komisji rewizyjnej wchodzi

⁴¹ Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, t.j. Druk Sejmowy z dnia 10.11.2017 r., Nr 2001.

⁴² Ustawa z dnia 11.01.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 130.

⁴³ Ustawa z dnia 5.06.1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 512 ze zm.

przedstawiciele wszystkich klubów (art. 30 ust. 2), a przewodniczącym komisji rewizyjnej jest radny reprezentujący największy klub spośród tych, które nie udzieliły poparcia zarządowi województwa (art. 30 ust. 4). Przedstawiciele wszystkich klubów wchodzi także w skład komisji skarg wniosków i petycji (art. 30a ust. 2), której powołanie w ramach sejmików i powierzenie jej procedowania nad skargami, wnioskami oraz petycjami (art. 30a ust. 1) jest jednym z istotnych elementów ostatniej dużej nowelizacji prawa samorządowego. Klubom przysługuje również silne uprawnienie w ramach inicjowania procesu legislacyjnego. Mianowicie na wniosek klubu radnych przewodniczący sejmiku ma obowiązek wprowadzenia projektu uchwały do porządku obrad najbliższej sesji. Jedynym warunkiem jest zachowanie terminu wpłynięcia projektu uchwały, który upływa 7 dni przed dniem rozpoczęcia sesji. W tym trybie klub zgłosić może jednak tylko jeden projekt uchwały na każdą kolejną sesję (art. 21 ust. 10).

Podsumowanie

Analizując badanie z 2016 r., a zatem stan prawny obowiązujący do końca minionej kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego, można wnioskować, że ustawa zbyt lakonicznie i nieprecyzyjnie regulowała wówczas kwestie klubów radnych. Można odnieść wręcz wrażenie, że klub – nie będąc organem wewnętrznym rady, a jedynie formą grupowania radnych ze względu na kryterium polityczne – został przez ustawodawcę uregulowany jedynie w podstawowy sposób, aby szczegółowe rozwiązania zostały przyjęte w poszczególnych statutach. Tak też w istocie było. Statuty w dużej mierze poprawnie regulowały badane zagadnienia, jednak różniły się w pewnym zakresie od siebie. Największe wątpliwości budziły różnice w zakresie minimalnej liczebności osobowej klubu, a także obowiązku posiadania przez klub regulaminu wewnętrznego. Wskazywało to na nieco inny sposób realizowania swobód politycznych przez radnych na poziomie poszczególnych województw. Jak wynika z badania – różnice regionalne nie były duże, ale zauważalne.

Mając na względzie powyższe aspekty, należy pozytywnie ocenić wolę ustawodawcy i uregulowanie w przepisach u.s.w. minimalnego, a dokładnie trzyosobowego, składu klubu radnych. Wprowadzona zmiana miała również na celu ustawowe zabezpieczenie przed restrykcyjnymi zasadami w statutach, które potencjalnie mogłyby blokować tworzenie klubów⁴⁴. Pozytywnie należy ocenić również zmianę w zakresie przyznania prawa do zgłoszenia pod obrady każdej sesji projektu uchwały, który obligatoryjnie musi znaleźć się w porządku obrad. Uprawnienie to, co war-

⁴⁴ M. Pszczyński, P. Sobczyk, *Nowelizacja przepisów samorządowych i wyborczych – aspekty prawne i praktyczne istotne dla jednostek samorządu gminnego*, „Eksperytyzy i Opracowania Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego” 2018, nr 38.

to podkreślić, nie stoi w sprzeczności z tradycyjną formą inicjatywy uchwałodawczej, nie wyklucza jej ani nie uzupełnia. Jest dodatkową, nieco silniejszą jej formą.

Bardzo interesującym rozwiązaniem jest oficjalne udzielenie lub nieudzielenie przez klub poparcia dla zarządu województwa. Poparcie, wyrażane zwyczajowo przez radnych w głosowaniu, dodatkowo musi być wyrażone przez klub w formie aktu woli całego klubu. Przedstawiciel największego zaś klubu jest przewodniczącym komisji rewizyjnej, a więc *de facto* może wywierać spory wpływ na realizację funkcji kontrolnej przez sejmik.

Ustawodawca nie znowelizował jednak kwestii regulaminów klubów. Wciąż są dokumentem fakultatywnym, a podstawy prawne do ich tworzenia mogą się znajdować jedynie w statutach poszczególnych województw.

Mając na względzie miniony stan prawny, a także zmiany będące przedmiotem ostatniej nowelizacji, można dojść do wniosku, że była ona korzystna, lecz nie niezbędna. Uregulowane w jej ramach zostały bowiem kwestie, które co do zasady (z pewnymi wyjątkami) w taki sam sposób były uregulowane już przepisami statutów województw. Nie uregulowano jednak kwestii obowiązku posiadania regulaminów przez kluby, która również wydawała się dość potrzebna. Nowe, nieznanne dotychczas mechanizmy w samorządzie województwa, na które wpływ bezpośredni mogą wywierać kluby i ich przedstawiciele, ocenić jednak należy bardzo pozytywnie. Umożliwiły one bowiem klubom, a w szczególności tym opozycyjnym, sposobność do realnego wpływu na sprawowaną w ramach organów województwa funkcję kontrolną.

Literatura

- Banaszak B., Preisner A., *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław 1996.
- Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011.
- Prawo samorządu terytorialnego*, red. M. Chmaj, Warszawa 2013.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kraków 2003.
- Eisenstadt S., *Utopia i nowoczesność*, Warszawa 2009.
- Jackson R., *Surwenność*, Warszawa 2011.
- Ksenicz I., *Aparat pomocniczy sejmiku województwa. Status prawno-instytucjonalny*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2019, nr 5.
- Pszczynski M., Sobczyk P., *Nowelizacja przepisów samorządowych i wyborczych – aspekty prawne i praktyczne istotne dla jednostek samorządu gminnego*, „Ekspertyzy i Opracowania Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego” 2018, nr 38.
- Salachna J., *Granice samodzielności legislacyjnej jednostek samorządu terytorialnego. Studium prawnofinansowe na gruncie ustrojowym*, Gdańsk 2012.
- Sobczak J., *Pracodawstwo samorządu województwa w zakresie prowadzenia polityki rozwoju w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, nr 25 (4).
- Struczuk D., *Spółeczne aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce. Różnorodność procesów zmian. Transformacja niejedno ma imię*, red. A. Szpociński, Warszawa 2004.
- Struzik A., *Samorząd województwa jako podmiot zarządzania regionalnego*, „Mazowsze. Studia Regionalne” 2008, nr 1.
- Sztompka P., *Socjologia*, Warszawa 2002.

