

Prawo

Samodzielność ustrojowa samorządu terytorialnego w Polsce

pod redakcją Krzysztofa Skotnickiego



Samodzielność ustrojowa samorządu terytorialnego w Polsce



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Prawo

Samodzielność ustrojowa samorządu terytorialnego w Polsce

pod redakcją Krzysztofa Skotnickiego

Krzysztof Skotnicki – Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Konstytucyjnego, 90-232 Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12

RECENZENT

Katarzyna Małysa-Sulińska

REDAKTOR INICJUJĄCY

Monika Borowczyk

OPRACOWANIE REDAKCYJNE

Elżbieta Marciszewska-Kowalczyk

SKŁAD I ŁAMANIE

AGENT PR

KOREKTA TECHNICZNA

Leonora Gralka

PROJEKT OKŁADKI

Agencja Reklamowa efectoro.pl

Zdjęcie wykorzystane na okładce

© Depositphotos.com/chrupka/aliakseizykau.gmail.com/ultrakreativ

© Copyright by Authors, Łódź 2020

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2020

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. W.09811.20.0.K

Ark. wyd. 27,0; ark. druk. 25,0

ISBN 978-83-8220-197-0

e-ISBN 978-83-8220-198-7

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-131 Łódź, ul. Lindleya 8

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl

tel. 42 665 58 63

Spis treści

Słowo od redaktora	7
Jerzy Jaskiernia – <i>Samorząd terytorialny w aksjologii Rady Europy i mechanizmy jej oddziaływania na praktykę ustrojową RP w tym zakresie</i>	9
Andrzej Bałaban – <i>Prawo miejscowe samorządu terytorialnego w systemie źródeł prawa III RP</i>	49
Piotr Tuleja – <i>Konstytucyjny nakaz zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej a prawo do zwrotu nieruchomości</i>	61
Marek Zubik – <i>Konstytucyjne gwarancje samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego w perspektywie sądownictwa konstytucyjnego</i>	77
Mariusz Jabłoński – <i>Realizacja prawa dostępu do informacji publicznej w praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego – wybrane zagadnienia</i>	97
Stanisław Bożyk, Artur Olechno – <i>Wybrane aspekty prawno-polityczne tworzenia gminy (na przykładzie gminy Grabówki)</i>	125
Robert K. Adamczewski – <i>Konstytucyjna zasada samodzielności samorządu terytorialnego i jej ograniczenia w orzecznictwie sądów administracyjnych – zagadnienia wybrane</i>	141
Anna Chorążewska – <i>Zasada ochrony samorządności terytorialnej a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego</i>	153
Piotr Chybalski – <i>Problem petycji samorządowych na przykładzie petycji kierowanych do Sejmu</i>	181
Jerzy Ciapała – <i>Samorząd terytorialny a działalność gospodarcza</i>	193
Aldona Domańska – <i>Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego jako zadanie własne gminy. Zagadnienia wybrane</i>	211
Anna Feja-Paszkiewicz – <i>Dopuszczalność przeprowadzenia referendum lokalnego w sprawie zmiany granic powiatu i zmiany granic województwa</i>	225
Marta Grzybowska, Marian Grzybowski – <i>Konstytucyjna zasada decentralizacji władzy publicznej a proces decyzyjny w kwestiach tworzenia i zmiany granic gmin</i>	245

6 Spis treści

Joanna Kielin-Maziarz – <i>Wyzwania dla miast płynące z zobowiązań międzynarodowych w kontekście zrównoważonego rozwoju</i>	265
Ryszard Paweł Krawczyk – <i>Postępowanie naprawcze w jednostce samorządu terytorialnego</i>	279
Anna Michalak – <i>Samodzielność gminy a realizacja zadań własnych z zakresu ochrony zabytków – uwagi na tle orzecznictwa sądów administracyjnych</i>	301
Bogusław Przywora – <i>O pojęciu wspólnoty samorządowej z perspektywy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku</i>	319
Krzysztof Skotnicki – <i>Reprezentacja w radzie gminy przedstawicieli mniejszości narodowych i etnicznych oraz mniejszości posługującej się językiem regionalnym</i>	337
Magdalena Suska – <i>Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w świetle działalności nadzorczej regionalnych izb obrachunkowych</i>	355
Andrzej Szmyt – <i>Problem samorządowego charakteru drugiej izby parlamentu w Polsce po uchwaleniu Konstytucji z 1997 roku</i>	369
Aleksandra Szydzik – <i>O samodzielności gminy w kontekście tzw. ustawy dekomunizacyjnej – uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych</i>	379
Lista uczestników LXI Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego	395
Zdjęcie uczestników LXI Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego	399

Słowo od redaktora

W dniach 4–6 listopada 2019 roku w Dobroniu-Przygoniu koło Łasku odbył się LXI Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego. Decyzja o jego zorganizowaniu przez Katedrę Prawa Konstytucyjnego UŁ wspólnie z Polskim Towarzystwem Prawa Konstytucyjnego zapadła zaledwie pół roku wcześniej, w następstwie uzgodnień poczynionych przez kierowników katedr prawa konstytucyjnego większości polskich uniwersytetów. Stąd też nietypowy termin tej konferencji i wyjątkowo krótki na czas na jej przygotowanie, wcześniej miały one bowiem miejsce wiosną lub we wrześniu i planowane były z dużym wyprzedzeniem. Istotne było jednak, aby nie przerwać tradycji corocznych spotkań polskich konstytucjonalistów, które odbywają się nieprzerwanie od 1959 roku.

Kierownicy katedr prawa konstytucyjnego ustalili również temat Zjazdu – *Ustrojowa samodzielność samorządu terytorialnego*. Wybór nie był przypadkowy. Problematyka ta była wprawdzie przedmiotem obrad LV Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego zorganizowanego przez Katedrę Prawa Konstytucyjnego UMK w 2013 roku w Toruniu, ale po wyborach parlamentarnych w 2015 roku polska rzeczywistość ustrojowa bardzo się zmieniła. Podejmowane są też liczne próby ograniczenia samodzielności samorządu terytorialnego, który w okresie poważnego kryzysu konstytucyjnego, w szczególności związanego z wprowadzaniem zmian odnoszących się do władzy sądowniczej, w znacznej mierze jest jeszcze ostoją demokracji w naszym państwie. Uzgodniono również, że zmianie ulegnie formuła Zjazdu. Postanowiono, że zamiast wygłaszania znacznej liczby referatów podczas sesji plenarnych i wielu paneli, nastąpi powrót do czasu, kiedy mniejsza liczba wystąpień pozwalała na dłuższą dyskusję. Z uwagi na pewną szczególność LXI Zjazdu ustalono również, że referaty wygłosi jedynie kilku kierowników katedr prawa konstytucyjnego, za co należy im się szczególne podziękowanie z uwagi na krótki czas na ich przygotowanie; wszyscy przedstawiciele środowiska polskich konstytucjonalistów będą natomiast mieć możliwość przygotowania opracowań do książki pozjazdowej.

Ostatecznie podczas Zjazdu zostało wygłoszonych sześć referatów poświęconych zarówno zagadnieniom fundamentalnym i bardzo ogólnym, jak i bardziej wąskim, czy wręcz jednostkowym. Stały się one przedmiotem żywej dyskusji uczestników konferencji, a także inspiracją do napisania kilku tekstów na potrzeby tej publikacji.


Książka zawiera rozwinięte rozważania wystąpień przedstawionych podczas Zjazdu oraz 15 tekstów nadesłanych przez jego uczestników specjalnie z myślą o zamieszczeniu w tej monografii. Referaty opublikowane są na początku publikacji i w kolejności ich wygłoszenia. W przypadku pozostałych prac istniała wprawdzie możliwość zamieszczenia ich według określonego klucza, jego wybór okazał się jednak na tyle trudny, że zgodnie ze zwyczajem akademickim zostały one ułożone zgodnie z alfabetycznym uszeregowaniem nazwisk autorów.

Chciałbym bardzo serdecznie podziękować Jego Magnificencji prof. dr. hab. Antoniemu Różalskiemu, rektorowi Uniwersytetu Łódzkiego oraz prof. dr. hab. Agnieszce Liszewskiej, dziekanowi Wydziału Prawa i Administracji UŁ za przychyłność dla zorganizowania konferencji, jak i wydania tej publikacji. Słowa wdzięczności za wsparcie kieruję również do władz: miasta Łodzi, gminy Kleszczów, Okręgowej Izby Adwokackiej w Łodzi, Okręgowej Izby Radców Prawnych w Łodzi, Izby Notarialnej w Łodzi oraz firm Krajan Browary Kujawsko-Pomorskie w Trzeciewnicy i WŁODAN w Porszewicach.

Odrębne podziękowania za pomoc i wkład pracy w organizację LXI Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego kieruję do Koleżanek i Kolegów z Katedry Prawa Konstytucyjnego UŁ: prof. dr. hab. Aldony Domańskiej, prof. dr. hab. Anny Rakowskiej-Treli, prof. dr. hab. Konrada Składowskiego, dr. Roberta Adamczewskiego, dr. Anny Chmielarz-Grochal, dr. Anny Michalak, dr. Ryszarda Krawczyka, mgr Magdaleny Suskiej i mgr Magdaleny Wrzalik.

prof. dr. hab. Krzysztof Skotnicki
Kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego UŁ
Prezes Zarządu Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego

Jerzy Jaskiernia*

 <https://orcid.org/0000-0001-9401-5999>

Samorząd terytorialny w aksjologii Rady Europy i mechanizmy jej oddziaływania na praktykę ustrojową RP w tym zakresie

Wprowadzenie

Samorząd terytorialny znajduje się w kręgu zainteresowania zarówno specjalistów prawa konstytucyjnego, jak i prawa administracyjnego¹ i bywa analizowany zarówno w kontekście prawa wewnętrznego², prawa europejskiego³, jak i prawa międzynarodowego⁴.

Przedmiotem szczegółowych analiz są: ogólna charakterystyka samorządu terytorialnego⁵, prawo mieszkańców do kierowania sprawami publicznymi w samorządzie gminy⁶, kompetencje i status radnego⁷, charakter prawny stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego⁸, konstytucyjne determinanty funkcjonowania

* Prof. dr hab. Jerzy Jaskiernia – Zakład Prawa Konstytucyjnego, Europejskiego i Międzynarodowego Publicznego, Instytut Nauk Prawnych, Wydział Prawa i Nauk Społecznych, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach.

- 1 R. Doganowski, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, Sulechów 2001; W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003; Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2003; *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2005.
- 2 H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014, s. 34. Por. T.N. Srivastova, *Local 'Self' Government and the Constitution*, „Economic and Political Weekly” 2002, no. 30, s. 3192.
- 3 D. Lasocka, *Samorzady w Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 42.
- 4 E. Page, *Localism and Centralism in Europe: the Political and Legal Base of Local Self-Government*, Oxford 1991, s. 32.
- 5 Z. Gromek, *Local policy. Local government*, [w:] *Polish political system. An introduction*, ed. J. Szymanek, Warszawa 2018, s. 406; por. K. Kiczka, *Z teorii i praktyki samorządu terytorialnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2018, t. 114, s. 311.
- 6 E. Gulińska, *Prawo mieszkańców do kierowania sprawami publicznymi w samorządzie gminnym*, „Civitas et Lex” 2018, nr 3, s. 17.
- 7 J. Galicki, *Charakterystyka prawna mandatu radnego*, Warszawa 2018, s. 21.
- 8 J. Blicharz, *Zagadnienie charakteru prawnego stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2017, nr 109, s. 117.

mechanizmów korekcyjno-wyrównawczych w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego⁹, sprawność administracji publicznej¹⁰, problemy zarządzania gminą¹¹, gminne konsultacje społeczne¹², mienie komunalne¹³, związki i porozumienia między jednostkami samorządu terytorialnego¹⁴, lokalne źródła finansowania oświaty¹⁵, nieważność aktów prawa miejscowego¹⁶, samorządowe instytucje kultury¹⁷, porozumienie administracyjne jako źródła prawa¹⁸, kompetencje samorządu terytorialnego, m.in. w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa¹⁹, w tym bezpieczeństwa zdrowotnego²⁰, udostępniania danych osobowych²¹, czy ochrony środowiska²², a także problem sprawności administracji publicznej²³. Podejmowane są również badania dotyczące jednostek samorządu terytorialnego zarówno w sferze wewnętrznej, jak i wewnątrzorganizacyjnej²⁴. Wysiłek badawczy

- 9 M. Bogucka-Felczak, *Konstytucyjne determinanty funkcjonowania mechanizmów korekcyjno-wyrównawczych w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2017, s. 34.
- 10 M. Liwo, *Wpływ sprawności działania administracji publicznej na realizację określonych zadań w ujęciu regionalnym i jej konsekwencje w zakresie odpowiedzialności społecznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 4, s. 95.
- 11 M. Kotulski, *Dzwony kościelne jako źródło hałasu*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 3, s. 48.
- 12 K. Kozłowski, *Gminne konsultacje społeczne – analiza konstytucyjnoprawna*, „Samorząd Terytorialny”, 2018, nr 1–2, s. 36.
- 13 K. Balicki, *Mienie komunalne jako jeden z konstytucyjnych gwarantów samodzielności samorządu gminnego*, „Finanse Komunalne” 2017, nr 7/8, s. 81.
- 14 D. Babak, *Związki i porozumienia między jednostkami samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny. Praktyka, prawo, finansowanie, perspektywy*, red. J. Stępiak, Warszawa 2017, s. 116.
- 15 P. Lisowski, *Lokalne źródła samorządowego prawa oświatowego*, [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 458.
- 16 J. Storzyski, *Nieważność aktu prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego w orzecznictwie sądowym*, [w:] *Źródła prawa w samorządzie...*, s. 668.
- 17 A. Potocki, *Zależność samorządowych instytucji kultury w aspektach prawnoadministracyjnych*. „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Prawo” 2018, nr 23, s. 197.
- 18 M. Jabłoński, *Porozumienia administracyjne – źródło prawa w samorządzie terytorialnym?* [w:] *Źródła prawa w samorządzie...*, s. 306.
- 19 M. Czuryk, J. Kostrubiec, *The legal status of local self-government in the field of public security*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2019, t. 41, nr 1, s. 33.
- 20 B. Kustro, E. Bonusiak, *Zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie bezpieczeństwa zdrowotnego – aspekty teoretyczne i praktyczne*, „Ius et Administratio” 2018, nr 4, s. 16.
- 21 M. Ganczar, A. Sytek, *Jednostki samorządu terytorialnego wobec ogólnego rozporządzenia o ochronie danych (RODO)*, [w:] *Źródła prawa w samorządzie...*, s. 259.
- 22 A. Barczak, *Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego w prawie ochrony środowiska*, [w:] *Źródła prawa w samorządzie...*, s. 841
- 23 R. Budzisz, *Zasada sprawności w działaniu organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakąta, Warszawa 2018, s. 195.
- 24 J. Blicharz, *W kwestii stosunków zachodzących w sferze zewnętrznej i wewnątrzorganizacyjnej stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2018, t. CXV, s. 9.

dotyczy instrumentów nadzorczych nad samorządem terytorialnym²⁵. Ma on być w założeniu istotnym instrumentem partycypacji obywatelskiej²⁶, jak i łączności publicznej w osiąganiu celu. Samorząd terytorialny stał się również obszarem podejmowanych analiz prawno-porównawczych²⁷, których przedmiotem jest współpraca międzynarodowa samorządu terytorialnego²⁸. Istotnym punktem odniesienia są też europejskie standardy demokratyczne²⁹.

Prawo międzynarodowe wprowadza przede wszystkim ogólne unormowania ustrojowe samorządu, przy niewielu szczególnych i bezpośrednich regulacjach (głównie w przepisach przedmiotowych oraz w porozumieniach regionalnych i bilateralnych lub *ad hoc*). Tak więc *gros* regulacji międzynarodowych ma charakter zasad oraz szerokie zastosowanie. Uniwersalne konwencje praw człowieka, ekologiczne i społeczne na przykład określają indywidualne i zbiorowe prawa jednostek do brania udziału w sprawowaniu władzy publicznej (szerzej prawa człowieka realizowane na szczeblu terytorialnym i lokalnym) oraz do uczestniczenia w podejmowaniu decyzji przez nią, prawo do środowiska, prawa grup etnicznych (w tym społeczności autochtonicznych). Niewiele z tych regulacji ma charakter zwyczajowy, a większość – traktatowy. Należy jednak pamiętać, że poza przypadkami *ius cogens* i zwyczaju, regulacje międzynarodowe nie obowiązują bezpośrednio, lecz są odpowiednio implementowane do systemów wewnętrznych³⁰. Oddziałują

25 D. Chaba, *Rozstrzygnięcie nadzorcze jako instrument wojewody do oceny zgodności z prawem aktów wydawanych przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Źródła prawa w samorządzie...*, s. 128; por. M. Magdziarczyk, *Nadzór nad działalnością samorządu gminnego w oparciu o kryterium legalności*, tamże, s. 473; M. Paradowski, *Kontrola i nadzór nad uchwałami jednostek samorządu terytorialnego*, „Jurysta” 2018, nr 3, s. 16; K. Piękoś, *Evolution of supervision over the activities of local self-government in Poland*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 6, s. 239; E. Bonusiak, A. Mazurkiewicz, *Stwierdzenie nieważności aktu prawa miejscowego organu gminy przez organ nadzoru a sytuacja prawna jednostki*, [w:] *Jednostka wobec władztwa administracyjnego. Studium prawno-historyczno-porównawcze*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów 2016, s. 15.

26 M. Augustyniak, *O pozorności praw obywatelskich w przestrzeni publicznej na podstawie wybranych mechanizmów partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 3, s. 81.

27 M. Augustyniak, *Organization and functioning of legislative bodies in Polish and French territorial self-government. Contribution on to the discussion*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2018, nr 1, s. 3; teźże, *The legal position of executive power in territorial self-government units in Poland and in territorial communities in France - selected issues*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 6, s. 115.

28 J. Blicharz, *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w formach zrzeczeń krajowych i międzynarodowych. Komentarz do ustawy o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeczeń społeczności lokalnych i regionalnych*, Wrocław 2017, s. 121.

29 J. Korczak, *Europejskie wpływy na funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2018, t. 114, s. 327.

30 J. Sozański, *Międzynarodowe ramy normatywne administracji samorządowej – Zarys zagadnienia*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2014, t. XIV, nr 1, s. 35; por. J. Jaskiernia, *Współczesne*

one jednak na przyjęte modele samorządu terytorialnego³¹ oraz efektywność realizacji jego funkcji³². W tym zakresie realizacja suwerenności państwa ulega ograniczeniu w związku z potrzebą uwzględnienia międzynarodowych standardów demokratycznych, oferowanych przez organizacje międzynarodowe³³. Dlatego stają się przedmiotem dociekań naukowych³⁴.

W ramach przemian demokratycznych w Europie Środkowej i Wschodniej, dokonujących się po 1989 roku, przedstawicielstwo typu rad zostało całkowicie usunięte z lokalnego szczebla funkcjonowania państwa³⁵. Od 1990 roku odnotować można było zmiany w konstytucji i uchwalanie ustaw wprowadzających samorząd terytorialny³⁶. Kształtowały się one m.in. pod wpływem konwencji Rady Europy, a zwłaszcza Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego³⁷. System aksjologiczny Rady Europy w odniesieniu do samorządu terytorialnego oddziaływał niewątpliwie zarówno na rozwiązania prawne, jak i na praktykę ustrojową samorządu terytorialnego w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, które weszły na drogę demokratycznych przemian po roku 1989³⁸. Dotyczyło to również Polski, która uzyskała członkostwo w Radzie Europy w listopadzie 1991 roku, a więc po spełnieniu warunku przeprowadzenia w pełni wolnych wyborów parlamentarnych, co nastąpiło w październiku 1991 roku³⁹.

uwarunkowania realizacji przez Rzeczpospolitą Polską konstytucyjnej zasady przestrzegania wiążącego ją prawa międzynarodowego, [w:] Ustrój państwa, myśl polityczno-prawna, współczesne systemy rządów. Prace ofiarowane profesorowi zw. nauk prawnych Adamowi Jamrozowi z okazji jego jubileuszu, red. S. Bożyk, A. Olechno, Białystok 2018, s. 411.

31 B. Dolnicki, *Modele samorządu terytorialnego w Europie i w Polsce*, Katowice 1994, s. 48.

32 T. Walsh, *Territorial Self-Government as a Conflict Management Tool*, Cham 2018, s. 23.

33 J. Jaskiernia, *Suwerenność państwa a międzynarodowe standardy demokratyczne*, [w:] *Demokracja współczesna. Wymiar polski i międzynarodowy*, red. J. Kornaś, Ł. Danel, Toruń 2016, s. 285.

34 *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, red. L. Rajca, Warszawa 2010; *Practicing Self-Government. A Comparative Study of Autonomous Regions*, ed. Y.P. Ghai, Cambridge 2013.

35 R. Adamczewski, *Formation of local government after regaining independence*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 6, s. 227.


36 M. Granat, *Konstrukcja reprezentacji w ustroju samorządu terytorialnego w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003, s. 99.

37 T. Fuks, *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego a polskie ustawodawstwo samorządowe*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 5, s. 39.

38 I. Geciková, V. Papcunová, *Using of strategic management tools in conditions of local self-government in Slovakia*, „Procedia – Social and Behavioral Sciences” 2014, vol. 110, s. 969.

39 J. Jaskiernia, *Polska w systemie Rady Europy*, [w:] *Polska w instytucjach międzynarodowych w latach 1918–2018*, red. E. Haliżak i in., Warszawa 2019, s. 711; por. tegoż, *Wolność, niezależność i demokracja jako przesłanki członkostwa państwa w Radzie Europy na przykładzie procedury akcesyjnej w odniesieniu do Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Idea wolności i niezależności w państwie demokratycznym. Perspektywa praw jednostki. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Halinie Ziębnie-Załuckiej w czterdziestą rocznicę pracy naukowej*, red. M. Grzesik-Kulesza, G. Pastuszko, Rzeszów 2017, s. 83.

Krzysztof Skotnicki*

 <https://orcid.org/0000-0002-9428-2103>

Reprezentacja w radzie gminy przedstawicieli mniejszości narodowych i etnicznych oraz mniejszości postępującej się językiem regionalnym**

1. Wyniki spisu ludności przeprowadzonego w 2011 roku dowodzą, że Polska jest państwem, w którym zdecydowanie dominuje ludność o jednorodnej polskiej tożsamości narodowej. Osób takich było wówczas 36 522 000, co przy ogólnej liczbie ludności wynoszącej 38 511 800 oznacza, że 94,8% ludności to Polacy. Ponieważ w spisie tym po raz pierwszy można było wyrazić również złożoną tożsamość narodowo-etniczną, z możliwości takiej skorzystało ponad 917 000 osób, spośród których ponad 871 000 (2,26%) zadeklarowało zarówno polską, jak i inną niż polska tożsamość narodowo-etniczną. Wyłącznie niepolską przynależność narodową lub etniczną zadeklarowało ponad 596 000 osób (1,55%), wśród których blisko 46 000 wskazało dwie niepolskie narodowości. Jednocześnie zaledwie 400 osób oświadczyło, że nie odczuwa przynależności do żadnej społeczności narodowo-etnicznej¹. Narodowość inną niż polska zadeklarowało podczas tego spisu ponad 1 467 700 osób (w tym ponad 871 400 obok polskiej). W zestawieniu „Ludność według rodzaju i kolejności identyfikacji narodowo-etnicznych w 2011 r.” wymienione są 22 identyfikacje (kolejność według liczebności: śląska, kaszubska, niemiecka, ukraińska, białoruska, romska, rosyjska, amerykańska, angielska, łemkowska, włoska, francuska, litewska, żydowska, hiszpańska, wietnamska, holenderska, grecka, ormiańska, czeska, słowacka i kociewska), zaś w przypadku ponad 64 400 osób nie jest ona określona (jest inna). Wśród najliczniejszych z wymienionych narodowości, to osoby deklarujące przynależność do narodowości śląskiej, jest ich ponad

* Prof. dr hab. Krzysztof Skotnicki – Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki.

** Dziękuję Erykowi Łęgowikowi, Natalii Majcherczyk i Karolinie Woźniak, studentom kierunku prawo na Uniwersytecie Jana Długosza w Częstochowie, za zebranie części materiału wykorzystanego w niniejszym opracowaniu.

1 Zob. G. Gudaszewski, *Struktura narodowo-etniczna, językowa i wyznaniowa. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, Warszawa 2015, s. 29.

846 700 (w tym ponad 430 800 deklaruje również narodowość polską), kaszubskiej – ponad 232 500 (w tym ponad 215 800 jako drugą narodowość wskazuje polską), i niemieckiej – ponad 147 800 (w tym ponad 63 800 jako drugą narodowość deklaruje polską), najmniej liczne to mniejszości: kociewska (3000 osób, które wskazały również narodowość polską), słowacka – ponad 3200 (w tym 1100 deklarujących również narodowość polską) oraz czeska – ponad 3400 (w tym ponad 2 200 deklarujących również narodowość polską)².

Nawet jeżeli pominiemy narodowość śląską, w przypadku której istnieje spór odnośnie do jej istnienia³, jak i mniejszość kaszubską, która przez etnologów uważana jest za najbardziej wyróżniającą się pod względem specyfiki językowo-kulturowej grupę autochtoniczną we współczesnej Polsce⁴, zaś formalnie (pomimo starań m.in. Stowarzyszenia Osób Narodowości Kaszubskiej Kaszëbskô Jednota o uzyskanie przez tę grupę statusu mniejszości narodowej) uznana jest jedynie za mniejszość posługującą się odmiennym językiem, nie ulega wątpliwości, że mniejszości narodowe i etniczne oraz mniejszość językowa stanowią znaczną liczebnie grupę polskich obywateli. Oczywiście jest również, że niezbędne jest uregulowanie ich statusu i to niezależnie od trudności, jakie się z tym wiążą. Wyraźnie dostrzegł to ustrojodawca, który w odniesieniu do takich mniejszości zawarł w Konstytucji z 1997 roku regulację niemającą oparcia w polskiej tradycji konstytucyjnej⁵. Jej ustanowienie w art. 35 potwierdza obiektywnie zamieszkiwanie Polski przez mniejszości narodowe i etniczne. Podzielić należy przy tym pogląd, że „mniejszość narodowa, to grupa, które zwykle stanowi część narodu, mającego swoją główną siedzibę w innym państwie [...], mniejszość etniczna, to grupa wyodrębniająca się z danego narodu przez posiadanie jakichś specyficznych cech kulturowych, np. odrębnego języka, narzecza, obyczajów”⁶. Wskazując na podstawowe elementy tożsamości narodowej i etnicznej odnosi się je zarówno do uprawnień indywidualnych (ust. 1), jak i praw grupowych o charakterze instytucjonalnym (ust. 2). Przykładowo, istnieje swoboda wyboru języka, obyczajów, tradycji czy kultury, na państwo jest natomiast nałożony obowiązek ustanawiania rozwiązań prawnych umożliwiających członkom tych mniejszości urzeczywistnianie własnej tożsamości.

2 Tamże.

3 Problemem tym zajmował się nawet Sąd Najwyższy, który wyraził pogląd, że w powszechnej ocenie społecznej Ślązacy nie są uważani za grupę narodową, zaś ich odrębność wiążącą należy raczej z historycznymi regionami Górnego Śląska, Dolnego Śląska i Śląska Cieszyńskiego. Zob. postanowienie SN z dnia 14.02.2007 r. w sprawie III SK/06, OSNP 2008, nr 3–4, poz. 54.

4 Zob. np. B. Synak, *Kaszubska tożsamość. Ciągłość i zmiana. Studium socjologiczne*, Gdańsk 1998, s. 10.

5 Zob. L. Garlicki, M. Zubik, *Uwaga 4 do art. 35*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Art. 30–86, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.

6 Zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 92. Tak samo: *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 894; *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 127.

2. Podstawowe znaczenie dla funkcjonowania mniejszości narodowych i mniejszości etnicznych w Polsce ma ustawa z 6 stycznia 2005 roku o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym⁷ (dalej ustawa). Jak sama określa w art. 1, jej celem jest uregulowanie spraw związanych z „zachowaniem i rozwojem tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych, zachowaniem i rozwojem języka regionalnego, integracją obywatelską i społeczną osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych, a także sposobów realizacji zasady równego traktowania osób bez względu na pochodzenie etniczne oraz określa zadania i kompetencje organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego w zakresie tych spraw”. Ustawa nawiązując do konstytucyjnego rozumienia pojęć „mniejszość narodowa” i „mniejszość etniczna”, precyzuje, co stanowi podstawę dla ich rozumienia i wskazuje szereg warunków, których łączne spełnienie pozwala na ich wyodrębnienie; obok języka, kultury i tradycji oraz dążenia do ich zachowania, jak i zamieszkiwania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej od co najmniej 100 lat, jest to utożsamianie się bądź nieutożsamianie się z narodem zorganizowanym we własnym państwie. W ustawie wymienia się też mniejszości narodowe i etniczne w Polsce. Mniejszościami narodowymi są mniejszości: białoruska, czeska, litewska, niemiecka, ormiańska, rosyjska, słowacka, ukraińska i żydowska (art. 2 ust. 2), zaś mniejszościami etnicznymi mniejszości: karaïmska, łemkowska, romska i tatarska (art. 2 ust. 4).

Ustawa reguluje następnie szereg praw indywidualnych i grupowych mniejszości narodowych i etnicznych, jak i grup posługujących się językiem określanym jako język regionalny. Dla dalszej analizy istotne znaczenie mają dwa jej przepisy.

Pierwszy to art. 9 ust. 2, w którym nałożony jest obowiązek prowadzenia przez ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych Urzędowego Rejestru Gmin, w którym umieszczane są gminy, w których nie mniej niż 20% ogólnej liczby mieszkańców gminy należy do mniejszości narodowych i etnicznych bądź posługuje się odrębnym językiem (dalej Rejestr Gmin); wpis dokonywany jest na wniosek rady gminy. Na podstawie ustawy w gminach takich istnieje możliwość używania przed organami gminy obok języka urzędowego (polskiego) również ich języka jako języka pomocniczego (art. 9 ust. 1), jak i istnieje możliwość używania dodatkowej tradycyjnej nazwy w języku mniejszości w przypadku urzędowych nazw miejscowości i obiektów fizjograficznych oraz nazw ulic. W rejestrze tym umieszczone są obecnie 33 gminy: 22 z językiem niemieckim⁸, po pięć z językiem białoruskim⁹ i kaszubskim¹⁰ oraz jedna z językiem litewskim¹¹.

7 Tekst jedn. Dz. U. z 2017, poz. 823.

8 Gminy: Biata, Bierawa, Chrzastowice, Dobrodzień, Dobrzeń Wielki, Głogówek, Izbicko, Lasowice Wielkie, Jemielnica, Kolonowskie, Komprachcice, Leśnica, Murów, Prószków, Radłów, Reńska Wieś, Strzeleczyki, Tarnów Opolski, Turawa, Ujazd, Walce i Zębowice.

9 Gminy: Czyże, wiejska Hajnówka, wiejska Hajnówka, Narewka i Orla.

10 Gminy: Linia, Luzino, Parchowo, Sierakowice i Żukowo.

11 Gmina Puńsk.

Drugi to art. 12 ust. 2, który nakazuje ministrowi właściwemu do spraw wyznań oraz mniejszości narodowych i etnicznych prowadzenie rejestru gmin, na których obszarze używane są nazwy w języku mniejszości. I w tym przypadku wpis dokonywany jest na wniosek rady gminy, jeżeli liczba mieszkańców gminy należących do mniejszości jest nie mniejsza niż 20% ogólnej liczby mieszkańców tej gminy lub w przypadku miejscowości zamieszkannej, za ustaleniem dodatkowej nazwy miejscowości w języku mniejszości, opowiedziała się w konsultacjach przeprowadzonych w trybie określonym w art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym¹², ponad połowa mieszkańców tej miejscowości biorących udział w konsultacjach.

To właśnie dlatego, wjeżdżając do wcale niemałej liczby polskich wsi czy miasteczek możemy na tablicach drogowych przeczytać ich dwujęzyczne nazwy (dotyczy to mniejszości niemieckiej, kaszubskiej, litewskiej, białoruskiej i łemkowskiej). Gmin takich jest w Polsce obecnie 62 (czyli ponad 2,5% z ogólnej liczby 2477 gmin) i ich liczba stale wzrasta. Jako pierwszą gminę w Rejestrze Gmin wpisano 22 grudnia 2006 roku zamieszkaną przez mniejszość niemiecką gminę Redłów w powiecie oleskim w woj. opolskim, zaś jako ostatnie zamieszkaną przez Kaszubów gminy Wejherowo i Reda, co miało miejsce 28 marca 2019 roku (a więc już po wyborach samorządowych w 2018 r.). Przeważają wśród nich gminy wiejskie, których jest 47, ale są to również gminy miejsko-wiejskie – 12 i trzy gminy miejskie (wszystkie w województwie pomorskim: Kościerzyna, Wejherowo i Reda). Najwięcej jest ich w woj. opolskim – 28¹³, nieco mniej w woj. pomorskim – 27¹⁴, trzy są w woj. śląskim¹⁵ oraz po dwie w województwach podlaskim¹⁶ i małopolskim¹⁷. W 31 gminach mieszkańcy posługują się językiem niemieckim (w 28 gminach w woj. opolskim

12 Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 506, 1309, 1571, 1696, 1815.

13 W powiecie kędzierzyńsko-kozielskim gminy: Bierawa, Cisek, Pawłowiczki, Polska Cerkiew i Reńska Wieś; w powiecie kluczborskim gmina Lasowice Wielkie; w powiecie krapkowickim gminy: Gogolin, Strzeleczy i Walce; w powiecie oleskim gminy: Dobrodzień, Radłów i Zębów; w powiecie opolskim gminy: Chrzastowice, Dobrzeń Wielki, Komprachcice, Łubniany, Murów, Popielów, Prószków, Tarnów Opolski i Turawa; w powiecie prudnickim gminy Biała i Głogówek; w powiecie strzeleckim gminy: Izbicko, Jemielnica, Kolonowskie, Leśnia i Ujazd.

14 W powiecie bytowskim gminy: Bytów, Czarna Dąbrówka, Lipnica, Parchowo i Tuchomie; w powiecie chojnickim gmina Brusy; w powiecie kartuskim gminy: Chmielno, Kartuzy, Przdokowo, Sierakowice, Somonino, Stężycza, Sulęczyno i Żukowo; w powiecie kościerskim gminy: Dziemiany; Karsin, Kościerzyna (gmina miejska), Kościerzyna (gmina wiejska), Lipusz; w powiecie łęborskim gmina Cewice; w powiecie puckim gmina Władystawowo; w powiecie wejherowskim gminy: Linia, Luzino, Reda, Szemud, Wejherowo (gmina wiejska) i Wejherowo (gmina miejska).

15 W powiecie gliwickim gmina Sośnicowice oraz w powiecie raciborskim gminy Krzanowice i Rudniki.

16 W powiecie bielskim gmina Orla (język białoruski) i w powiecie sejneńskim gmina Puńsk (język litewski).

17 W powiecie gorlickim gminy: Gorlice i Uście Gorlickie, w których mieszka mniejszość łemkowska.

i w trzech gminach w woj. śląskim), w 27 gminach w woj. pomorskim językiem pomocniczym jest język kaszubski, w dwóch małopolskich gminach mieszkańcy posługują się językiem łemkowskim, zaś w woj. podlaskim w jednej gminie językiem pomocniczym jest język litewski oraz w jednej gminie jest to język białoruski. We wskazanym Rejestrze Gmin wymienione są również w urzędowym języku polskim oraz w dodatkowym języku mniejszości narodowej, mniejszości etnicznej bądź w języku regionalnym nazwy blisko 1250 wsi, części wsi, osad i przysiółków¹⁸, a więc często jednostek pomocniczych bądź ich części¹⁹.

Należy również podkreślić, że po przeprowadzonym w 2011 roku Narodowym Spisie Powszechnym Ludności i Mieszkań został sporządzony wykaz gmin, w których udział mniejszości narodowych, etnicznych lub społeczności posługującej się językiem kaszubskim wśród ogółu mieszkańców stanowił w 2011 roku co najmniej 10%²⁰, zawierający prawie 3,8% z ogólnej liczby polskich gmin. Obejmuje on 94 gminy, w tym: 42 zamieszkałe przez osoby narodowości niemieckiej, 26 gmin zamieszkałych przez osoby posługujące się językiem kaszubskim, 15 gmin zamieszkałych przez osoby narodowości białoruskiej, osiem gmin zamieszkałych przez osoby narodowości ukraińskiej, dwie gminy zamieszkałe przez osoby narodowości litewskiej oraz jedną gminę zamieszkaną przez ludność należącą do łemkowskiej mniejszości etnicznej. W przypadku 10 gmin osoby należące do tych mniejszości stanowią ponad połowę ogółu mieszkańców gminy²¹. Należy również odnotować, że w gminie Lelkowo w powiecie braniewskim w woj. warmińsko-mazurskim mniejszość ukraińska stanowi 19,7% ogółu jej mieszkańców.

Przytoczenie tych szczegółowych danych ma na celu pokazanie, że kwestia funkcjonowania w gminach, w których co najmniej 10%, a przede wszystkim co najmniej 20% mieszkańców należy do mniejszości narodowych, mniejszości etnicznych bądź mniejszości posługującej się językiem regionalnym, absolutnie nie może być uznana za marginalną. Dlatego też naturalne wydaje się przede wszystkim pytanie o udział tych osób w wyborach do rad gmin, a nawet do rad powiatów czy sejmików wojewódzkich oraz w wyborach wójta czy burmistrza, jak i o to, czy jako przedstawiciele tych mniejszości uzyskują mandaty w samorządowych organach stanowiących bądź

18 Zob. <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/mne/rejestry/rejestr-gmin/6794,Rejestr-gmina-ktorych-obszarze-sa-uzywane-nazwy-w-jezyku-mniejszosci.html> (dostęp 15.11.2019).

19 W województwie pomorskim są gminy, w których nazw takich jest nawet ponad 60, jak np. w gminie Sierakowice w powiecie kartuskim (65 nazw), czy gminie Brusy w powiecie chojnickim (62 nazwy).

20 Gminy, w których udział mniejszości narodowych, etnicznych lub społeczności posługujących się językiem kaszubskim wśród ogółu mieszkańców stanowił w 2011 r. co najmniej 10%; <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl> (dostęp 15.11.2019).

21 Są to gminy zamieszkałe przez mniejszość białoruską (Czyże – 76,5%, Dubicze Cerkiewne – 63,7%, Orla – 56% i gmina wiejska Hajnówka – 51,7%), litewską (Sejny – 73,4%) oraz posługującą się językiem kaszubskim (Chmielno – 57,9%, Linia – 52,3%, Lipnica – 58,8%, Sierakowice – 58,3% i Sulęcyno – 53,8%).

fotel organu wykonawczego w gminie. Przedmiotem analizy uczyniłem ostatnie wybory samorządowe w tych gminach, a więc wybory przeprowadzone w dniu 21 października 2018 roku oraz pomocniczo w dniu 4 listopada 2018 roku w przypadku II tury wyborów wójta, burmistrza bądź prezydenta miasta. Badaniami objąłem przede wszystkim gminy ujęte w Rejestrze Gmin, gdyż uznałem, że w ich przypadku można mówić o wyraźnej aktywności mniejszości uwidaczniającej się m.in. we wprowadzeniu na ich terenie dwujęzycznych nazw miejscowości. Należy jednak pamiętać, że nie obejmuje on wielu gmin ze znacznym udziałem mniejszości, przekraczającym nawet połowę mieszkańców, co najlepiej widać na przykładzie gmin zamieszkałych przez mniejszość białoruską.

Z przeprowadzonych badań jednoznacznie wynika, co chyba absolutnie nie zaskakuje, że podczas wyborów samorządowych wyraźnie widoczne są tylko dwie mniejszości – niemiecka mniejszość narodowa oraz posługująca się językiem regionalnym mniejszość kaszubska. W przypadku pierwszej z nich jest to aktywność wyłącznie na obszarze województwa opolskiego. Od analizy przebiegu i wyników wyborów w tym województwie rozpocznę też dalsze rozważania.

3. Jak już wskazałem, w województwie opolskim jest 28 gmin, które w Urzędowym Wykazie Gmin zamieszkałe są co najmniej przez 20% mieszkańców należących do mniejszości niemieckiej. Jak duża liczba takich osób zamieszkuje w poszczególnej z nich jest trudne do ustalenia, dane takie na ogół nie są bowiem zamieszczane na oficjalnych stronach gmin. W gminach tych mieszka przy tym najczęściej tylko kilka tysięcy mieszkańców i w żadnej liczba ta nie przekracza 20 000 mieszkańców²². Sprawia to, że zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, rady gmin we wszystkich tych gminach liczą po 15 radnych, zaś zgodnie z art. 418 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku – *Kodeks wyborczy*²³, wybory do tych rad przeprowadzane są wyłącznie w jednomandatowych okręgach wyborczych, przy tworzeniu których, zgodnie z art. 417 § 2, uwzględnia się istniejący podział gminy na jednostki pomocnicze, które w celu utworzenia okręgu wyborczego można również łączyć lub dzielić. Jak wiadomo, obowiązuje przy tym zasada, zgodnie z którą komitet wyborczy może zgłosić w okręgu wyborczym tylko jednego kandydata.

Aktywność mniejszości niemieckiej podczas wyborów samorządowych w 2018 roku we wskazanych gminach przejawiała się przede wszystkim w tym, że we wszystkich 28 spośród nich utworzone zostały komitety wyborcze wyborców o nazwie „Komitet Wyborczy Wyborców Mniejszość Niemiecka”. Komitety o takiej nazwie powstają na terytorium tego województwa nie tylko podczas wyborów samorządowych, lecz również parlamentarnych i tworzone są przez Towarzystwo Społeczno-Kulturalne Niemców na Śląsku Opolskim (ma to szczególne znaczenie

22 Ponad 10 000 mieszkańców zamieszkuje tylko w gminach: Biata, Głogówek i Gogolin.

23 Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 754, 1000, 1349.

podczas wyborów do sejmiku, gdyż stanowi wówczas podstawę do zwolnienia z pięcioprocentowego progu wyborczego warunkującego udział w podziale mandatów). Jak liczny jest udział w wyborach samorządowych kandydatów z list tych komitetów świadczy to, iż 15 kandydatów zgłoszono w ośmiu gminach, 14 kandydatów w trzech gminach, 13 kandydatów w 12 gminach, 12 kandydatów w czterech gminach, 11 kandydatów w dwóch gminach, 10 kandydatów w jednej gminie, dziewięciu kandydatów w jednej gminie, ośmiu kandydatów w dwóch gminach, siedmiu kandydatów w jednej gminie, pięciu kandydatów w dwóch gminach, trzech kandydatów w jednej gminie, dwóch kandydatów w jednej gminie. Oznacza to, że o 420 mandatów w tych gminach ubiegało się 312 kandydatów KWW Mniejszość Niemiecka, a więc ubiegali się oni o 74,28% ogółu mandatów do obsadzenia w tych gminach.

Kandydaci KWW Mniejszość Niemiecka zdobyli w wyniku wyborów 154 mandaty w 26 gminach, a zatem prawie połowę mandatów, o które ubiegali się jego przedstawiciele i 36,67% ogółu mandatów do obsadzenia we wszystkich 28 gminach. 51 mandatów (a zatem 1/3 z ogólnej liczby uzyskanych mandatów) zostało przy tym na podstawie art. 380 *Kodeksu wyborczego* obsadzone bez konieczności przeprowadzania głosowania, gdyż w okręgu wyborczym nie został wystawiony inny kandydat. W gminach Leśnica i Chrząstowice w ten sposób zostało obsadzonych aż po 13 mandatów, czyli wszystkie, w których Komitet ten wystawił swoich kandydatów, natomiast w gminie Walce, w której mniejszość niemiecka wystawiła 15 kandydatów, mandat zdobyło 13 kandydatów i wszyscy bez głosowania. Dla prowadzonych rozważań istotne wydaje się jednak to, że w dwóch gminach, pomimo wystawienia kandydatów, KWW Mniejszość Niemiecka nie zdobył żadnego mandatu (w gminie Popielów, w której zgłosił ośmiu kandydatów oraz w gminie Gogolin, w której zgłosił dwóch kandydatów).

W przypadku wyborów wójta KWW Mniejszość Niemiecka zgłosił kandydatów w 21 gminach, spośród których 12 wygrało, przy czym w czterech gminach nie mieli oni kontrkandydatów, a w trzech gminach nastąpiło to dopiero w II turze wyborów. O skali poparcia, jakie mieli niektórzy spośród tych kandydatów świadczy fakt, że na kandydata na wójta w gminie Jemielnica oddano 90,70% głosów, w gminie Walce – 87,43% głosów, zaś w gminie Cerkiew – 81,58% głosów.

Zupełnie inaczej przedstawia się sytuacja trzech gmin z mniejszością niemiecką wpisanych do Rejestru Gmin z terenu województwa śląskiego. Osoby narodowości niemieckiej nie utworzyły w nich komitetów wyborczych wyborców z podniesieniem jego narodowego charakteru, można nawet odnieść wrażenie, jakby nie zrzeczali się oni w jakikolwiek sposób. Jednocześnie zwraca jednak uwagę fakt, że w gminie Krzanowice wyborów radnych nie było, gdyż wszystkie 15 mandatów zostało obsadzonych bez przeprowadzenia głosowania i wszyscy kandydaci pochodzili z komitetu wyborczego wyborców kandydata na wójta, który nie miał kontrkandydata i wybory wygrał.