



OPINIE I KOMENTARZE FRDL SAMORZĄD TERYTORIALNY NA ŚWIECIE

nr 6/2023

MODEL SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W REPUBLICIE LITEWSKIEJ - GENEZA I ROZWÓJ

dr Martinas Malužinas

Wstęp

Na Litwie samorząd terytorialny składa się aktualnie z 60 regionów (lit. savivaldybė), które z kolei są podzielone na 546 gminy (lit. seniūnija). Gmina na Litwie może obejmować zarówno mały rejon obejmujący kilka wsi, jak i małe miasto czy część większego miasta. Kilka gmin tworzy rejon.

Samorząd terytorialny w Republice Litewskiej przechodził dość dynamiczne przemiany, doświadczając zarówno szerszych reform, jak i systematycznych modyfikacji w regulacjach prawnych. W ciągu ostatnich trzech dekad litewskie elity polityczne poszukiwały optymalnego modelu samorządu demokratycznego, ale wydaje się, że nie do końca udało się go znaleźć. W niniejszej publikacji podjęto próbę przedstawienia procesu rozwoju samorządu terytorialnego Republiki Litewskiej, ewolucję zmian w regulacjach prawnych dotyczących funkcjonowania litewskiego modelu samorządu terytorialnego, a także zidentyfikowania podstawowych zależności oraz różnic pomiędzy modelami samorządowymi Pierwszej (1918-1926) i Drugiej (1990-2022) Republiki Litewskiej.

Proces legislacyjny

W okresie odzyskania niepodległości przez Litwę skupiono się na działaniach, prowadzących do reformowania i demokratyzowania systemu samorządowego. Duży wpływ w tym zakresie miała także organizacja polityczna *Sąjūdis*. Przed ogłoszeniem Ustawy o odbudowie niepodległego państwa litewskiego z 12 lutego 1990 r., Rada Najwyższa Republiki Litewskiej przyjęła Ustawę o funkcjonowaniu samorządu terytorialnego, która normowała status samorządu terytorialnego. Według wyżej wymienionej ustawy, władza lokalna została uwolniona od podwójnego podporządkowania, a mianowicie kontroli rządu centralnego i litewskiej partii komunistycznej[1].

[1] G. Žilinskas, *Vietos savivaldybių statusas Lietuvos respublikoje 1918-1940 m.* Kaunas 1999, s. 496.

Nie został zniesiony sowiecki system podziału administracyjnego, zalegalizowano jedynie samorząd w już istniejących jednostkach administracyjnych. W parlamencie Republiki Litewskiej podczas debaty nad ustawą, pojawiły się pytania o to, czy nie warto wziąć pod uwagę doświadczeń Pierwszej Republiki Litewskiej (lata 1918-1926) i zmienić nazwy rejonów na okręgi, a powiatów na gminy. Jednak w ostatecznej wersji ustawy nazwy te zapisano tylko w nawiasach: samorządy niższego rzędu obejmują rejony, osiedla (gminy), a także miasta na prawach powiatu. Samorządy wyższego szczebla obejmują okręgi i miasta republiki[2]. Jednostkami administracyjnymi były nadal powiaty i rejony. W latach 1990-1995 Litwa posiadała dwupoziomowy system, pięciu typów jednostek administracyjnych składających się z 11 miast republiki i 44 rejonów (pierwszy poziom) oraz 530 powiatów, miast powiatowych i osiedli typu miejskiego (drugi poziom)[3].

Zalegalizowany system dwóch szczebli samorządu był analogiczny do modelu samorządu Pierwszej Republiki Litewskiej. Kolejnym podobieństwem do Pierwszej Republiki Litewskiej było to, że władza wykonawcza (egzekutywa) w rejonie należała do instytucji tzw. *Viršaitis*. Instytucją zarządzającą zarówno miastem powiatowym, jak i miastem Republiki był mer – szef samorządu. Niezależnie od międzywojennych tradycji historycznych, zamiast określenia „burmistrz” wybrano termin „mer”. Na wyższym szczeblu samorządu szef rejonowy został uprawomocniony jako instytucja wykonawczo-zarządzająca.

W samorządach na obu szczeblach członkowie Rady Deputowanych Ludowych byli wybierani według ordynacji większościowej (zarówno system wyborczy, jak i nazwa rad pozostała jak za czasów funkcjonowania scentralizowanego systemu komunistycznego). Instytucje zarządzające samorządem terytorialnym (m.in. *viršaitis*, merowie czy szefowie) były wybierane pośrednio przez członków rady.

Relatywnie surowe kwalifikacje co do wieku i cenzusu wykształcenia zostały ustanowione dla władz wykonawczych samorządu wyższego szczebla – szefa rejonowego, mera miasta, ich zastępców i sekretarzy. Funkcje te mogli pełnić wyłącznie obywatele litewskiej SRR po ukończeniu 25 lat, którzy mieli wyższe wykształcenie i znali język urzędowy na poziomie komunikatywnym[4]. W samorządach niższego szczebla stosowano łagodniejsze wymagania – nie było konieczne posiadanie wyższego wykształcenia, wymagana była jedynie znajomość języka państwowego, a cenzus wieku wynosił 21 lat.

Bardzo istotny jest fakt, że pierwsze demokratyczne wybory samorządowe odbyły się 24 marca 1990 r., czyli dwa tygodnie po proklamowaniu niepodległości Republiki Litewskiej. Niektóre samorządy – w celu odseparowania się od wpływów rosyjskiego dziedzictwa politycznego – zrezygnowały z radzieckiej nazwy Rady Deputowanych Ludowych już na pierwszych posiedzeniach, np. w Szawlach 18 kwietnia 1990 r. podjęto decyzję o zmianie nazwy samorządu terytorialnego z Rady Deputowanych Ludowych na Radę Samorządu Szawl, a nazwę komitet wykonawczy – zamieniono na Zarząd Samorządu Terytorialnego[5].

Litwa nadal jednak poszukiwała sposobów efektywnego zreformowania istniejącego modelu samorządu oraz możliwości zmiany administracyjnej sieci terytorialnej, oddziedziczonej po czasach komunistycznych. W roku 1991 rząd Litwy powołał specjalną grupę roboczą do spraw przygotowania samorządowej i terytorialnej reformy administracyjnej. Idea sformułowana przez grupę roboczą zakładała, że w celu przywrócenia pamięci historycznej międzywojennej Republiki Litewskiej, jako niepodległego państwa, należy powrócić do tradycyjnego podziału administracyjno-terytorialnego na: powiaty, gminy i miasta republiki[6].

[2] *LTSR Vietos savivaldos pagrindų įstatymas, 1990-02-12*, Nr XI-3676. <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=18859&p_query=&p_tr2=> [dostęp: 24.10.2020].

[3] *Dėl Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų sistemos tobulinimo koncepcijos ir jos įgyvendinimo veiksmų plano patvirtinimo, LR Vyriausybės nutarimas, 2003-06-17*, Nr 785, Žin. 2003-06-20, Nr 59-2679.

[4] *LTSR Vietos savivaldos pagrindų įstatymas, 1990-02-12*, Nr XI-3676. <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=18859&p_query=&p_tr2=> [dostęp: 25.10.2020].

[5] *Šiaulių miesto savivaldybė*, <<http://www.siauliai.lt/miestas/istorija.php>>. [dostęp: 25.10.2020].

[6] J. Mačiulytė, P. Ragauskas, *Lietuvos savivalda: savarankiškos visuomenės link?*, Vilnius 2007, s. 70.

W 1993 r. została powołana kolejna grupa robocza, której zadaniem było przygotowanie i opracowanie projektu reformy administracyjnej[7].

W trakcie przygotowania projektu pojawiały się różnego rodzaju problemy. Jednym z nich była podstawa do tworzenia gmin: uważano, że ówczesne powiaty były zbyt małe, a rejony – zbyt duże, aby zastąpić je gminami[8]. Grupa robocza przeanalizowała szereg wniosków (dotyczących propozycji projektów), gdzie liczba gmin wahała się od 80 do 120, a liczba okręgów od 10 do 22. Wybrano opcję 12 okręgów (regionów) i 89 samorządów gminnych. Projekt ten nie został jednak zaakceptowany przez parlament. Po długich dyskusjach, rząd postanowił utworzyć 10 okręgów w oparciu o radziecki model 10 regionów[9]. Rząd i Sejm odrzuciły projekty proponujące utworzenie ponad 90 samorządów gminnych. Posłowie Sejmu z uwagi na trudności finansowe nie wyrazili zgody na utworzenie tylu samorządów gminnych. Wysuwano argumenty dotyczące ewentualnego nieprzygotowania samorządów do rozwiązania lokalnych problemów oraz braku specjalistów do tworzeniu małych samorządów[10].

Reforma samorządowa na Litwie w latach 1990-1995 gruntownie zmodyfikowała system samorządu terytorialnego. Po automatycznym połączeniu rejonów administracyjnych utworzono 10 okręgów. Ich administracja została zorganizowana przez rząd centralny, okręgi powołano jako jednostki administracyjne, a jednocześnie ich samorząd, dawne miasta (12) podporządkowane Republice Litewskiej i rejony (44) stały się samorządami. Tym samym określenie „samorząd” przypisano tylko dawnym samorządom wyższego szczebla. Wraz ze zniesieniem rad rejonu miasta i osiedli typu miejskiego władze lokalne zaczęły stopniowo oddalać się od mieszkańców. Taka fizyczna odległość spowodowała bierność części mieszkańców i niskie zainteresowanie partycypowaniem obywatelskim w lokalnych sprawach publicznych – np. centrum samorządu Święciany jest oddalone o 35 km od Podbrodzia, Kretinga – 34 km od Sałant, Soleczniki – 33 km od Ejszyszek, Kowno – 31 km od Wilkij, Rosienie – 30 km od Eriagoły, Orany – 29 km od Mereczu, Taurogi – 27 km od Skaudwili, Szawle – 27 km od Kurszan, Poniewież – 27 km od Remigoty[11].

Po raz pierwszy na Litwie pojawił się jednopoziomowy system samorządowy. W chwili przyjęcia przez parlament Ustawy o samorządzie terytorialnym w 1994 r., posłowie chrześcijańskiej demokracji skrytykowali publicznie lewicową koalicję rządzącą za to, iż nie podjęła nawet próby przywołania tradycji samorządności Pierwszej Republiki Litewskiej w procesie opracowania i uchwalenia ustawy. Nie podjęto żadnej faktycznej próby ożywienia samorządu tej prawdziwej wspólnoty lokalnej[12].

Większość dawnych dzielnic po roku 1994 przekształcono w starostwa, ale bez własnego samorządu i autonomii. Przyjęta w 1994 r. Ustawa o samorządzie terytorialnym uregulowała status oraz funkcje starostw i starosty. Starostwa stały się strukturalną jednostką terytorialną administracji samorządowej – filią. Natomiast utworzenie, przekształcenie i likwidację jednostki organizacyjnej starostwa oraz ustalenie, gdzie będzie znajdować się jej centrum, pozostawiono w gestii rady. Już w owym czasie Sejm Republiki Litewskiej odrzucił propozycję projektu Ustawy o bezpośrednim wyborze starosty[13].

[7] V. Kirkutis, *Naujas Lietuvos žemėlapis: seniūnijų, valsčių, kraštų ribos jau aiškėja*, „Šiaulių kraštas”, nr 187, 1993, s. 1.

[8] Tamże.

[9] J. Mačiulytė, P. Ragauskas, *Lietuvos savivalda...*, op. cit., s. 71.

[10] G. Žilinskas, *Vietos savivalda Lietuvos Respublikoje 1990-2000 m.* [w:] *Viešojo administravimo efektyvumas*, red. A. Raipa, Kaunas 2001, s. 217.

[11] *Dėl Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų sistemos tobulinimo koncepcijos ir jos įgyvendinimo veiksmų plano patvirtinimo*, LR Vyriausybės nutarimas, 2003.06.17, Nr 785, Žin. 2003.06.20, Nr 59-2679.

[12] (Stenogramy Sejmu Republiki Litewskiej) Seimo posėdžio stenograma 1996 liepos 7., <http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=238851#zyna_4sesija62po> [dostęp: 25.10.2020].

[13] (Stenogramy Sejmu Republiki Litewskiej) Seimo posėdžio stenograma 1996 liepos 7., <http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=238851#zyna_4sesija62po> [dostęp: 26.10.2020].

Zatwierdzono model powoływania starosty (jako szefa instytucji) przez mera (kryterium: osobiste zaufanie polityczne). Mer i zarząd z mocy ustawy mogli oddelegować część funkcji merytorycznych dla urzędu starosty. Z nowym brzmieniem Ustawy o samorządzie terytorialnym z 2000 r. został zmieniony status starostwa i starosty. Starosta stał się zawodowym urzędnikiem państwowym – już nie zaufania politycznego, ale urzędnikiem mianowanym i odwoływanym nie przez mera, ale przez administrację samorządową[14]. Chociaż prawo stanowiło, że „pozytywna opinia mieszkańców jest zaletą, (a także koniecznością w sprawnie funkcjonującym systemie demokratycznym)” przy mianowaniu starosty, to w rzeczywistości nie było to brane pod uwagę. Ponadto osoba wybrana na urząd starosty niekoniecznie musiała być mieszkańcem danej jednostki samorządu[15].

Jak wynika z powyższej analizy, status starosty zmienił się dwukrotnie, natomiast jeszcze więcej zmian wprowadzono w instytucji mera. Od 1995 r. mer stał się jednoosobowym organem wykonawczym, a także przewodniczącym (szefem) rady samorządowej oraz szefem kolegialnej instytucji wykonawczej (zarządu). W latach 1997-1999 przyjęto kilka poprawek do ustawy, które jeszcze bardziej wzmocniły rolę instytucji mera[16]. Przełom nastąpił dopiero w 2003 r. – choć rozważano już wprowadzenie bezpośrednich wyborów mera, to jednak kompetencje mera zostały jeszcze bardziej zawężone po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego. Orzekł on, że trzy elementy modelu są niezgodne z Konstytucją, m.in. mer nie może być zarówno władzą wykonawczą, jak i szefem rady.[17] W 2003 r. zmiana modelu instytucji samorządu polegająca na przeniesieniu funkcji wykonawczych na dyrektora administracji samorządu terytorialnego spowodowała pewne zamieszanie w strukturach aparatu administracyjnego. Skomplikowało to pracę zwłaszcza w tych samorządach, gdzie mer i dyrektor administracji nie reprezentowali tego samego ugrupowania politycznego[18].

Zmiany w systemie wyborczym

Kolejnym punktem zwrotnym w rozwoju samorządu terytorialnego w Drugiej Republice Litewskiej było wprowadzenie proporcjonalnego systemu wyborczego. Stało się to na mocy nowej Ustawy o wyborach do rad samorządowych (7 lipca 1994 r.), na podstawie której od 1995 r. odbywają się wybory. W pierwszym brzmieniu ustawy ustalono, że partie polityczne i organizacje społeczne mogą zgłaszać kandydatów do udziału w wyborach (była to poprawka prezydencka, zatwierdzona następnie przez parlament). Jednak już kilka tygodni później przyjęto kolejną poprawkę, w rezultacie której organizacje społeczne utraciły przywołane prawo. Trudno wskazać w skrócie jakie były przesłanki tej decyzji, gdyż dyskusje w parlamencie odbywały się kilkakrotnie. Uważano, że partie polityczne muszą zostać wzmocnione oraz, że organizacje społeczne mają cele inne niż partie polityczne.[19] Były też głosy, że ustawa jest tylko prowizoryczna i w ciągu kilku lat ograniczy działalność organizacji społecznych; wzmocnione zostaną natomiast ugrupowania partyjne. Obawiano się, że pod przykrywką organizacji społecznych mogą dostać się do samorządów różne nieuczciwe organizacje, reprezentujące nawet grupy przestępcze. W opinii socjaldemokracji, organizacje społeczne były mocno wspierane przez polską frakcję i lewicę, jednak głosy te stanowiły zdecydowaną mniejszość[20]. Po przyjęciu poprawki – od 1995 r. do chwili obecnej – tylko partie i organizacje partyjne mają prawo do zgłaszania kandydatów w wyborach.

[14] S. Puškorius, *Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas*, Vilnius 2006, s. 235.

[15] Zdarzały się przypadki, kiedy starosta dojeżdżał do pracy nie tylko z innej dzielnicy miejskiej, ale także z innego rejonu.

[16] A. Astrauskas, *Optimalaus Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros modelio paieška*, „Viešojo politika ir administravimas”, nr 8, 2004, s. 18.

[17] Tamże, s. 19.

[18] J. Mačiulytė, P. Ragauskas, *Lietuvos savivalda...*, op. cit., s. 94.

[19] (Stenogramy Sejmu Republiki Litewskiej) Seimo posėdžio stenograma, 1996 liepos 7., <http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=238851#zyna_4sesija62po> [dostęp: 27.10.2020].

[20] (Stenogramy Sejmu Republiki Litewskiej) Seimo posėdžio stenograma, 1996 liepos 21., <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=238866#zyna_4s76posavivald> [dostęp: 27.10.2020].

Taka odpowiedzialność partyjna zasadniczo zmienia personalną odpowiedzialność wybranych przedstawicieli wobec wyborców, co osłabia relacje między obywatelami a rządem[21]. Strukturę głosowania dostosowano przed wyborami w 2000 r. – listę zamkniętą zmieniono na otwartą, umożliwiając wyborcom wybór nie tylko listy partyjnej, ale także konkretnych kandydatów znajdujących się na niej[22].

Przez cały okres Drugiej Republiki Litewskiej wybory do rad samorządowych odbyły się dziewięć razy. Po ustaniu zarządzania centralnego wybrano rady rejonu wileńskiego i solecznickiego. Z analiz dynamiki i mechanizmu zmian zachowań wyborczych (tj. frekwencji wyborczej) wynika, że społeczność litewska nie jest aktywna. W kolejnych latach frekwencja wahała się nieznacznie, nigdy nie przekraczając 50%:

- 1995 r. – 39,9%,
- 1997 r. – 35,6%,
- 2000 r. – 49,6%,
- 2002 r. – 49,2%,
- 2007 r. – 36,5%,
- 2011 r. – 39,73%,
- 2015 r. – 47,18%,
- 2019 r. – 47,86%[23].

Można przypuszczać, że obywatele nie biorą aktywnie udziału w wyborach uważając, że na Litwie nie ma prawdziwego samorządu – wyborcy nie widzą sensu partycypowania, ponieważ w wielu przypadkach nie mają bezpośredniego wpływu na kształt samorządu i jego politykę.

Proporcjonalny system wyborczy z listami półotwartymi w wyborach samorządowych nie daje możliwości reprezentowania jednostek terytorialnych wewnątrz samorządu. Analizując skład rad samorządowych wybranych na kadencję w latach 2002-2006 można zauważyć, że przedstawiciele społeczności wiejskich wybrani do rad samorządowych stanowili zaledwie 45% wszystkich członków rady, chociaż 75% całej populacji rejonu mieszkało na wsiach.[24]

Instytucjonalizacja wspólnot lokalnych i *seniūnaitisa*

Reforma samorządu z 2002 r. – zdaniem wielu ekspertów – miała przybliżyć obywateli do władzy lokalnej. W Ustawie o samorządzie terytorialnym pojawił się artykuł regulujący status reprezentantów wspólnot lokalnych, a także istnienie rad starostów (przedstawiciele wspólnot lokalnych muszą tworzyć rady starostów). Tak zwany reprezentant społeczności lokalnej miał pełnić funkcję pośrednika między mieszkańcami a samorządem. W 2004 r. badanie wykazało, że z 60 rad samorządowych tylko 23 zatwierdziło procedurę wspólnot lokalnych w zakresie wyboru swoich reprezentantów, natomiast 19 samorządów nie zamierzało tego zrealizować w najbliższej przyszłości[1]. Z przeprowadzonej analizy wynika, że w 2005 r. oprócz niskiego poziomu zainteresowania sprawami lokalnymi, same wspólnoty nie podejmowały zbyt wielkiego wysiłku w tym kierunku; rady starostów istniały tylko w 1/3 samorządów[2]. W rzeczywistości instytucja rady starostów nigdy nie zrealizowała swojej pierwotnej funkcji – prawdopodobnie z uwagi na jej doradczy charakter. Chociaż radom przyznano prawo do dyskusji na wielu płaszczyznach, prawo do podejmowania decyzji nadal należało wyłącznie do mera, rady lub administracji samorządowej.

[21] A. Krupavičius, A. Lukošaitis, *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida*, Kaunas 2004, s. 27.

[22] A. Morkūnaitė-Lazauskienė, *Vietos savivaldos sistema pirmojoje ir antrojoje Lietuvos respublikoje*, „Vytauto Didžiojo universiteto leidykla”, nr 53, 2010, s. 113.

[23] *Kandidatai – vrk.lt* <<http://www.vrk.lt/lt/naujienos/rinkimai-lietuvoje-20-metu-.html>> [dostęp: 27.10.2020].

[24] *Savivaldos institucijų socialinis politinis...*, op. cit., s. 327.

[25] *Savivaldos institucijų socialinis politinis...*, op. cit., s. 351-252.

[26] J. Mačiulytė, P. Ragauskas, *Lietuvos savivalda...*, op. cit., s. 96.

Z tych względów przedstawiciel społeczności lokalnej posiadał bardziej reprezentatywny status – z mocy prawa nie przyznano mu większych kompetencji.

15 września 2008 r. parlament przyjął Ustawę nr X-1722 o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym Republiki Litewskiej i wprowadził urząd *seniūnaitisa* (przepisy ustawy weszły w życie w styczniu 2009 r.). Kiedy kilka lat temu specjalna grupa robocza złożona z posłów przygotowała nową wersję Ustawy o samorządzie terytorialnym, to według ekspertów „niespodziewanie” pojawiły się archaiczne terminy, takie jak m.in. *szoltys*[27] i jego zgromadzenie nazywane *kriwul*[28]. Zgodnie z ustawą, starostwa musiały być podzielone na *szoltysy*. Podczas debaty w parlamencie spontanicznie zrodziła się koncepcja wprowadzenia demokratycznej instytucji *kriwul*, składającej się z *szoltysów*, która gromadziłaby się regularnie na spotkaniach poświęconych rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnej[29]. Jednak podczas długotrwałych dyskusji nad projektem ustawy skrytykowano nazwę *szoltysy*, która została zamieniona na *seniūnaičiai*.

Procedura wyboru *seniūnaitisów* była uregulowana bardziej precyzyjnie niż wybory przedstawicieli wspólnot lokalnych. Terytoria starostw zostały podzielone na podgminy (lit. *seniūnaičius*)[30]. Mieszkańcy podgmin wybierają przedstawicieli miejscowej wspólnoty – *seniūnaičius*. W podgminach liczących nie więcej niż 500 mieszkańców *seniūnaičiai* są wybierani spośród uczestników lokalnego zgromadzenia zorganizowanego przez starostę. Natomiast w podgminach liczących powyżej 500 mieszkańców *seniūnaičiai*, są zazwyczaj wybierani na podstawie opinii mieszkańców. *Seniūnaičiai* są wybierani na dwuletnią kadencję. Ich działalność ma charakter społeczny. Dogłębna analiza wykazuje, że osiągnięto pewien postęp – większy wpływ lokalnych mieszkańców na mianowanie starosty. Ustawa przewiduje powołanie komisji konkursowej do przeprowadzenia konkursu na kandydata na stanowisko starosty. W skład tej komisji miało wchodzić nie mniej niż 3 i nie więcej niż 4 członków, mieli być też przedstawicielami społeczności zamieszkałych na danym terytorium, obsługiwanym przez starostwo – *seniūnaičiai*.

Jednak wybór *seniūnaitisów* nie zawsze przebiegał sprawnie i aktywnie. Istota powołania instytucji *seniūnaitisa*, nie inicjowana przez samych obywateli, nie została zrozumiana i nie dostrzeżono jej znaczenia. Generalnie, tworzenie podgmin na terenie całej Litwy nie spotkało się z pozytywną reakcją obywateli, również ze względu na fakt, że zakres obowiązków *seniūnaitisów* w dużej mierze pokrywał się z działalnością istniejących wspólnot społecznych. W celu realizacji prawa, o którym mowa w art. 2 ustawy, kandydaci na urząd *seniūnaitisa* mieli zostać wybrani w styczniu 2009 r., natomiast w niektórych samorządach zostali wybrani dopiero jesienią 2009 r.[31]. Ostatecznie, żeby zrealizować ustawę musiał interweniować rząd centralny. Przedstawiciele rządu w okręgach, które sprawowały nadzór administracyjny nad samorządami rozśleli listy z żądaniem zorganizowania wyborów *seniūnaitisów*. Samorządy nie zamierzały się spieszyć z wdrażaniem tych przepisów prawnych.

[27] Założyciel wsi w okresie feudalnym w Polsce i Prusach na mocy prawa niemieckiego w okresie kolonizacji wewnętrznej. Pozycja *szoltysa* była dziedziczna. Stał na czele samorządu chłopskiego i sądu. *Szoltysem* mógł być szlachcic, mieszczanin lub chłop. Zob. *Lietuviškoji tarybinė enciklopedija*, Wilno 1983, s. 529.

[28] Zebrania wiejskie na Pruskiej Litwie jeszcze w pierwszej połowie XX w. nazywały się *kriwul* (od *kriwule* – zebranie gromadzkie). Krzywula to zakrzywiona laska – w czasach pruskich znak, że ten, który ją niesie, został przysłany przez najwyższego kapłana (*kriwe*). Gdy mieszkańcy wsi mieli przyjechać na zebranie, noszono ją od domu do domu i każdy wiedział, co to znaczy. Zob. A. Kosert, *Prusy Wschodnie. Historia i mit*, Warszawa 2017, s. 154.

[29] S. Gudavičius, *Bendruomenės ganys seniūnaičiai. 2008 rugpjūčio 16.*, <<http://www.diena.lt/dienrastis/lietuva/bendruomenes-ganys-seniunaiciai-122698>> [dostęp: 28.10.2020].

[30] *Seniūnaitija* – to najmniejsza jednostka administracyjna na Litwie. Możliwość tworzenia *seniūnaitijas* określa paragraf 8 ustawy, o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym przyjęty 15 września 2008 r. Pierwsze uchwały o utworzeniu *seniūnaitijas* podjęto na przełomie listopada i grudnia 2008 r. (choć rozporządzenie weszło w życie od 2009 r.).

[31] Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, 2008 m. rugsėjo 15 d. Nr X-1722, Valstybės žinios z 1 października 2008 r., nr 113-4290.

Przedstawiciele samorządów stwierdzili, że nie są przekonani co do konieczności tworzenia instytucji *seniūnaitisa*; zwlekali więc z wdrożeniem przepisów i jednocześnie wyrażali nadzieję na nowelizację Ustawy o samorządzie terytorialnym w tym aspekcie[32]. Było to charakterystyczne dla wielu samorządów. Przedstawiciele rządu wystali do samorządów żądania o podzielenie starostwa na podgminy[33], sporządzenie harmonogramów wyborów *seniūnaitisów* itp.[34]. Należy zgodzić się w tym miejscu z tezą ekspertów, według których demokracja wymuszona i forsowana, często zniekształca dobry pomysł i przez to zmienia się w fasadową demokrację[35].

Wspólnoty samorządowe na Litwie są w dużej mierze *zacořane*. Mimo prób ożywienia różnymi odgórnymi inicjatywami nie prowadzi to do osiągnięcia zamierzonego efektu. W cieniu epoki sowieckiej mieszkańcom brakuje poczucia wspólnoty. Tradycja wspólnot z czasów sowieckich nie została całkowicie zerwana, ale przybrała inne kształty – we wsi funkcje te pełniły kołchozy[36]. Interesujące jest, iż tworząc *seniūnaitijas* w granicach kołchozów, zdecydowano się na wykorzystywanie starostw powiatowych Kielmy, Malaty, jak również innych[37]. Na podstawie tych przykładów można dokonać sensownych porównań, np. tak jak w Pierwszej Republice Litewskiej granice parafii były ważne dla ludności lokalnej, tak i w Drugiej Republice Litewskiej – kołchozy. Podjęte próby ożywienia wspólnoty lokalnej oraz propagowania inicjatywy sprzyjającej rozwijaniu postaw obywatelskich poprzez tworzenie *seniūnaitijas* wywołały w zdecydowanej większości samorządów bierną postawę. W niektórych starostwach tylko kilku mieszkańców wybierało *seniūnaitisów*, a same wybory były skuteczne dopiero za drugim razem. W tym kontekście warto przypomnieć, że w 1918 r. w niektórych jednostkach samorządu terytorialnego wybrano komitety wiejskie, które rząd centralny nakazał zlikwidować (m.in. w gminie Łukniki)[38]. I jeżeli pod koniec 1918 r. władze centralne musiały stłumić wielkie pragnienie ludności do samodzielnego rządzenia, do tworzenia swoistych form samorządu, to w przypadku tworzenia podgmin w Drugiej Republice Litewskiej można było zaobserwować odwrotne zjawisko. Wydaje się zatem, że postrzeganie demokracji znacznie się zmieniło w porównaniu z czasem Pierwszej Republiki Litewskiej.

Biorąc po uwagę regulacje prawne samorządu lokalnego we współczesnej Litwie można zauważyć, że w Drugiej Republice Litewskiej, od lat 90. XX w., system samorządu ulegał znaczącym modyfikacjom. Przyjęto szereg ustaw, a przepisy prawne były często ujednocinane i zmieniane[39]. W odniesieniu do samych wyborów do rad samorządu lokalnego, prawie stokrotnie nowelizowano ustawę o samorządzie terytorialnym, nie licząc innych ustaw i aktów prawnych. W przeciwieństwie do tej sytuacji, w Pierwszej Republice Litewskiej odnotowano jedynie kilka reform i drobnych zmian legislacyjnych. Rzuca się w oczy problem niestabilności regulacji prawnych w Drugiej Republice Litewskiej.

Kształtowanie się samorządu terytorialnego w 1918 r. miało miejsce w zupełnie innych okolicznościach – w kontekście wojny, powojennych zawirowań, budowania państwowości.

[32] *Vyriausybės atstovo Marijampolės apskrityje veiklos ataskaita*, 2009 m. II pusmetis., <<http://vyr-atstovai.lrv.lt/marijampole/index.php?p=16&l=LT&n=36>> [dostęp: 29.10.2020].

[33] *Vyriausybės atstovo Telšių apskrityje Reikalavimas Telšių rajono savivaldybės tarybai dėl Seniūnaitijų projekto patvirtinimo*. 2009 m. sausio 16 d. Nr S-15-VI-3., <<http://vyr-atstovai.lrv.lt/telsiai/index.php?n=27&l=LT>> [dostęp: 30.10.2020].

[34] *Vyriausybės atstovo Šiaulių apskrityje V.Volkovo Reikalavimas Radviliškio r. savivaldybės administracijos direktoriui*, 2009 m. birželio 26 d. Nr 4-60., <<http://vyr-atstovai.lrv.lt/siauliai/index.php?n=229&l=LT>> [dostęp: 30.10.2020].

[35] J. Mačiulytė, P. Ragauskas, *Lietuvos savivalda...*, op. cit., s. 98.

[36] L. Pečeliūnait, A. Kulakauskas, *Per 20 metų Lietuvoje savivalda neatkurta*, „Alfa.lt”, <http://www.alfa.lt/straipsnis/10315287?Kulakauskas.per.20.metu.Lietuvoje.savivalda.neatkurta=2010-02_16_17-09> [dostęp: 31.10.2020].

[37] *Seniūnaičiai – pareigybės nuleistos iš viršaus*, <<http://www.valstietis.lt/Priedai/Gimtasiskrastas/Seniunaiciai-pareigybes-nuleistos-is-virsaus>> [dostęp: 31.10.2020].

[38] A. Morkūnaitė-Lazauskienė, *Vietos savivaldos sistema...*, op. cit., s. 82.

[39] Objętość ustaw przyjętych w roku 1990, 1994, 1997, 1999, 2000, 2003, 2008 wręcz wzrosła stukrotnie w porównaniu do okresu Pierwszej Republiki Litewskiej.

Należy zauważyć, iż od 1990 r. istnieją wszystkie demokratyczne struktury lokalne, tzw. ład instytucjonalny, który mógłby być efektywnie wykorzystany w celu demokratycznego wybierania przedstawicieli do rad. Na przełomie 1918 i 1919 r. dotąd rosyjskie gminy zostały uwolnione spod okupacji niemieckiej. W związku z tym, system samorządu I RL był tworzony zarówno od dołu, przejmując dziedzictwo dawnych rosyjskich gmin (wybory przez pełnomocników) lub przez tworzenie zasad wyborczych przez samych mieszkańców, jak i od góry – okólniki ministra spraw wewnętrznych. Większą autonomię pozostawiono lokalnej inicjatywie, która rozwinęła się pomyślnie: mieszkańcy sami tworzyli własne instytucje władzy, zajmowali się sprawami swojej społeczności lokalnej[40].

Reforma samorządu lokalnego w oparciu o rozwiązania z I Republiki Litewskiej (międzywojennej)

Tworząc obecny model samorządowy Republiki Litewskiej szczególną uwagę poświęcono modelowi samorządowemu z Pierwszej Republiki Litewskiej (1928-1926): podjęto próby odtworzenia elementów systemu gminnego i powiatowego, instytucji *viršaitisa*, później – starosty. W celu pobudzenia aktywności obywatelskiej w społeczności lokalnej oraz nadania samorządowi bardziej bezpośredniego charakteru, 28 czerwca 2016 r. Sejm Republiki Litewskiej przyjął ustawę zakładającą zorganizowanie wyborów starosty[41]. Model ten należy wiązać z formowaniem się rad gminnych Pierwszej Republiki Litewskiej (kiedy przedstawiciele starostwa tworzyli rady gminy)[42].

Istotne zmiany nastąpiły w ustawie o wyborach samorządowych oraz o samorządności z 2014 r. Nowa ustawa wprowadziła na Litwie system bezpośrednich wyborów merów – szefów samorządów, tym samym nadając bezpośredni charakter samorządowi lokalnemu. Do tej pory merowie byli wybierani przez radę danego samorządu spośród członków rady.

Paradoksalnie niektóre elementy pierwszego systemu samorządu terytorialnego (np. reprezentacja terytorialna, struktura systemu wyborczego) wydają się bardziej zaawansowane od tych, które istnieją obecnie. W Pierwszej Republice Litewskiej istniały dwa poziomy samorządu: wybierano rady powiatowe i gminne (co prawda, były one wybierane pośrednio), a do 2011 r. obywatele Republiki Litewskiej mogli wybierać tylko radę samorządową, (w której skład wchodził zarówno powiat, jak i gmina). W omawianym okresie gminy były podzielone na miasta, w których wyłaniano starostę – obecnie starosta jest mianowany przez dyrektora administracji samorządowej. W 1929 r. wdrożono inny system reprezentacji terytorialnej – każda jednostka miejska wybierała swojego przedstawiciela do rady gminy, natomiast każda rada gminy wybierała przedstawiciela do rady powiatu. Zarówno na szczeblu powiatowym, jak i gminnym podjęto wysiłki na rzecz utrzymania reprezentacyjności terytorialnej, czego nie można powiedzieć o obecnym systemie wyborczym na Litwie.

Kolejną zaletą dawnego systemu demokratycznego było to, że listy kandydatów mogły być zgłaszane nie tylko przez partie polityczne, jak to ma miejsce obecnie, ale przez różne ruchy, grupy obywateli, jednostki. Podkreślić należy wysoką frekwencję oraz zainteresowanie, jakim cieszyła się taka forma wyborów lokalnych. Natomiast, gdy w 1929 r. wprowadzono cenzurę wyborczą i zasadę mianowania, samorząd został poważnie ograniczony. Można zauważyć, że poczucie przynależności do lokalnej wspólnoty było wówczas większe niż aktualnie. Najmniejsze sieci jednostek podziału administracyjnego (tj. małe samorządy) ułatwiały proces tworzenia warunków do rozwoju wspólnot lokalnych.

[40] A. Morkūnaitė-Lazauskienė, *Vietos savivaldos sistema...*, op. cit., s. 84.

[41] 2016 m. birželio 28 d. Lietuvos Respublikos Seimas priėmė Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo Nr I-533 3, 4, 6, 9, 10-3, 13, 14, 15, 16, 20, 29, 31, 32, 33, 34, 35, 50 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 32-1 straipsniu įstatymą. Nr XII-2494. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActEditions/lt/TAD/TAIS.5884> [dostęp: 18.10.2020].

[42] A. Morkūnaitė-Lazauskienė, *Vietos savivaldos sistema...*, op. cit., s. 116.

Obecnie nieskończona reforma administracyjna i terytorialna na Litwie, która zalegalizowała samorząd lokalny jedynie na poziomie rejonu, uniemożliwiła ustanowienie demokratycznych struktur w procesie zarządzania urzędami gmin wiejskich i małych miast. Zauważalna jest również bierność mieszkańców wobec rozwoju samorządu terytorialnego (m.in. tworzenia nowych jednostek samorządu terytorialnego, długa zwłoka czasowa w pracach nad reformą, która dotyczyła wprowadzenia bezpośrednich wyborów starostów, merów)[43].

Podsumowanie

Analizując proces kształtowania systemu samorządowego w Drugiej Republice Litewskiej (1990-2022) należy pamiętać, że na jego charakter miał wpływ model samorządu z Pierwszej Republiki Litewskiej (1919-1926). Z tego względu w procesie kształtowania się modelu samorządu terytorialnego wzorowano się na modelu samorządu Pierwszej Republiki Litewskiej. Model Pierwszej Republiki posiadał bardziej bezpośredni charakter, sprzyjając kształtowaniu partycypacji obywatelskiej, a przez to lepszej jakości demokracji. Przekładało się to także na wyższe wskaźniki partycypacji i większe poczucie wpływu obywateli oraz odpowiedzialności za sprawy publiczne. W ten sposób system stawał się bardziej inkluzyjny – włączający obywateli w lokalne procesy decyzyjne. Model samorządu lokalnego z lat międzywojennych był więc bliższy obywatelom i przyczyniał się do rozwoju lokalnych wspólnot. Wydaje się, iż warto byłoby spojrzeć wstecz na doświadczenia Pierwszej Republiki Litewskiej.

[43] Potwierdza to m.in. fakt o niskiej partycypacji społecznej w wyborach samorządowych: w 1995 r. – 39,9%, w 1997 r. – 35,6%, w 1997 r. – 49,6%, w 2002 r. – 49,2%, w 2007 r. – 36,5%, w 2011 r. – 39,73%, w 2015 r. – 47,18% oraz w 2019 r. – 47,86% wyborców. „Vrk.lt”, <http://www.vrk.lt/lt/naujienos/rinkimai-lietuvoje-20-metu-.html> [dostęp: 17.10.2020].

Bibliografija

- Astrauskas A., *Optimalaus Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros modelio paieška*, „Viešojo politika ir administravimas“, nr 8, 2004.
- *Dėl Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų sistemos tobulinimo koncepcijos ir jos įgyvendinimo veiksmų plano patvirtinimo*, LR Vyriausybės nutarimas, 2003-06-17, Nr 785, Žin. 2003-06-20, Nr 59-2679.
- *Dėl Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų sistemos tobulinimo koncepcijos ir jos įgyvendinimo veiksmų plano patvirtinimo*, LR Vyriausybės nutarimas, 2003.06.17, Nr 785, Žin. 2003.06.20, Nr 59-2679.
- Gudavičius S., *Bendruomenės ganys seniūnaičiai*. 2008 rugpjūčio 16., <<http://www.diena.lt/dienrastis/lietuva/bendruomenes-ganys-seniunaiciai-122698>.
- Kandidatai – vrk.lt <http://www.vrk.lt/lt/naujienos/rinkimai-lietuvoje-20-metu-.html>.
- Kirkutis V., *Naujas Lietuvos žemėlapis: seniūnijų, valsčių, kraštų ribos jau aiškėja*, „Šiaulių kraštas“, nr 187, 1993.
- Krupavičius A., Lukošaitis, A., *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida*, Kaunas 2004.
- Kosert A., *Prusy Wschodnie. Historia i mit*, Warszawa 2017.
- *Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas*, 2008 m. rugsėjo 15 d. Nr X-1722, Valstybės žinios z 1 paždiernika 2008 r., nr 113-4290.
- *LTSR Vietos savivaldos pagrindų įstatymas*, 1990-02-12, Nr XI-3676. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=18859&p_query=&p_tr2=.
- *LTSR Vietos savivaldos pagrindų įstatymas*, 1990-02-12, Nr XI-3676, http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=18859&p_query=&p_tr2=.
- Mačiulytė J., Ragauskas P., *Lietuvos savivalda: savarankiškos visuomenės link?*, Vilnius 2007.
- Morkūnaitė-Lazauskienė A., *Vietos savivaldos sistema pirmojoje ir antrajoje Lietuvos respublikoje*, „Vytauto Didžiojo universiteto leidykla“, nr 53, 2010.
- L. Pečeliūnait, A. Kulakauskas, *Per 20 metų Lietuvoje savivalda neatkurta*, „Alfa.lt“, http://www.alfa.lt/straipsnis/10315287/?Kulakauskas.per.20.metu.Lietuvoje.savivalda.neatkurta=2010-02_16_17-09.
- Puškorius S., *Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas*, Vilnius 2006.
- *Seniūnaičiai – pareigybes nuleistos iš viršaus*, <http://www.valstietis.lt/Priedai/Gimtasiskrastas/Seniunaiciai-pareigybes-nuleistos-is-virsaus>.
- (Stenogramy Sejmu Republiki Litewskiej) Seimo posėdžio stenograma 1996 liepos 7., http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=238851#zym_a_4sesija62po.
- (Stenogramy Sejmu Republiki Litewskiej) Seimo posėdžio stenograma 1996 liepos 7., <http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=238851#zym_a_4sesija62po>.
- (Stenogramy Sejmu Republiki Litewskiej) Seimo posėdžio stenograma, 1996 liepos 7., http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=238851#zym_a_4sesija62po.
- (Stenogramy Sejmu Republiki Litewskiej) Seimo posėdžio stenograma, 1996 liepos 21., http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=238866#zym_a_4s76posavivald.
- *Šiaulių miesto savivaldybė*, <<http://www.siauliai.lt/miestas/istorija.php>>.
- „Vrk.lt“, <http://www.vrk.lt/lt/naujienos/rinkimai-lietuvoje-20-metu-.html>.
- *Vyriausybės atstovo Marijampolės apskrityje veiklos ataskaita*, 2009 m. II pusmetis., <http://vyr-atstovai.lrv.lt/marijampole/index.php?p=16&l=LT&n=36>.
- *Vyriausybės atstovo Telšių apskrityje Reikalavimas Telšių rajono savivaldybės tarybai dėl Seniūnaitijų projekto patvirtinimo*. 2009 m. sausio 16 d. Nr S-15-VI-3., <http://vyr-atstovai.lrv.lt/telsiai/index.php?n=27&l=LT>.
- *Vyriausybės atstovo Šiaulių apskrityje V.Volkovo Reikalavimas Radviliškio r. savivaldybės administracijos direktoriui*, 2009 m. birželio 26 d. Nr 4-60., <http://vyr-atstovai.lrv.lt/siauliai/index.php?n=229&l=LT>.
- Žilinskas G., *Vietos savivalda Lietuvos Respublikoje 1990-2000 m. [w:] Viešojo administravimo efektyvumas*, red. A. Raipa, Kaunas 2001.
- Žilinskas G., *Vietos savivaldybių statusas Lietuvos respublikoje 1918-1940 m.* Kaunas 1999.
- *2016 m. birželio 28 d. Lietuvos Respublikos Seimas priėmė Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo Nr I-533 3, 4, 6, 9, 10-3, 13, 14, 15, 16, 20, 29, 31, 32, 33, 34, 35, 50 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 32-1 straipsniu įstatymą*, Nr XII-2494. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActEditions/lt/TAD/TAIS.5884>.

O AUTORZE

dr Martinas Malužinas - Ekspert ds. systemów politycznych i wyborczych, politolog, dydaktyk, popularyzator nauki. Entuzjasta nowych technologii w systemach demokratycznych (i-voting)

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Reguńskiego.

Warszawa, maj 2023
www.frdl.org.pl

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Reguńskiego
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa