


Krzysztof Skotnicki\*

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

# Reprezentacja w radzie gminy przedstawicieli mniejszości narodowych i etnicznych oraz mniejszości posługującej 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-etnicznej<sup>1</sup>. 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)<sup>2</sup>.

Nawet jeżeli pominiemy narodowość śląską, w przypadku której istnieje spór odnośnie do jej istnienia<sup>3</sup>, jak i mniejszość kaszubską, która przez etnologów uważana jest za najbardziej wyróżniającą się pod względem specyfiki językowo-kulturowej grupę autochtoniczną we współczesnej Polsce<sup>4</sup>, 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 konstytucyjnej<sup>5</sup>. 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”<sup>6</sup>. 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 regionalnym<sup>7</sup> (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: karaimska, 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 niemieckim<sup>8</sup>, po pięć z językiem białoruskim<sup>9</sup> i kaszubskim<sup>10</sup> oraz jedna z językiem litewskim<sup>11</sup>.

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 gminnym<sup>12</sup>, 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 zamieszkane 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 – 28<sup>13</sup>, nieco mniej w woj. pomorskim – 27<sup>14</sup>, trzy są w woj. śląskim<sup>15</sup> oraz po dwie w województwach podlaskim<sup>16</sup> i małopolskim<sup>17</sup>. 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 przysiółków<sup>18</sup>, a więc często jednostek pomocniczych bądź ich części<sup>19</sup>.

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%<sup>20</sup>, 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 gminy<sup>21</sup>. 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 Sulęczyno – 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 zamieszkane 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 mieszkańców<sup>22</sup>. 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*<sup>23</sup>, 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.

4. Drugą znaczącą mniejszością, w przypadku której można w pewnym zakresie ustalić aktywność podczas wyborów samorządowych, są Kaszubi. Jak już zaznaczyłem, ich wyodrębnienie następuje z uwagi na posługiwanie się językiem kaszubskim określanym mianem języka regionalnego. Zgodnie z art. 19 ust. 1 przywołanej już ustawy z 2005 roku o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, językiem regionalnym, w jej rozumieniu i zgodnie z Europejską kartą języków regionalnych lub mniejszościowych, jest język, który: „1) jest tradycyjnie używany na terytorium danego państwa przez jego obywateli, którzy stanowią grupę liczebnie mniejszą od reszty ludności tego państwa; 2) różni się od oficjalnego języka tego państwa; nie obejmuje to ani dialektów oficjalnego języka państwa, ani języków migrantów”. Ustawa wprost uznaje też język kaszubski za język regionalny (art. 19 ust. 2).

W Rejestrze 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, jak już wskazywałem, umieszczonych jest 27 gmin, w których mieszkańcy posługują się językiem kaszubskim. Chociaż mniejszość kaszubska jest liczna oraz stosunkowo aktywna, a w ostatnich latach do Rejestru Gmin wpisywane są głównie gminy, w których ludność posługuje się tym językiem, to ustalenie jej zaangażowania podczas wyborów samorządowych jest nieporównywalnie trudniejsze niż w przypadku mniejszości niemieckiej. Brak jest oczywiście oficjalnych danych, ilu radnych w gminach czy wójtów bądź burmistrzów zna język kaszubski i w moim przekonaniu powinno podjąć się próbę ustalenia tego poprzez odrębne badania, mając przy tym pełną świadomość, że wynik raczej na pewno będzie odbiegać od rzeczywistej liczby osób posługujących się nim w tych organach. Na podstawie informacji dostępnej na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej z wynikami wyborów samorządowych z 2018 roku można jedynie stwierdzić, że w niektórych gminach kandydaci do rady gminy bądź na wójta byli zgłaszani przez Komitet Wyborczy Wyborców Samorządne Kaszuby – NASZĚ SPRAWĚ, co z racji występujących w nazwie słów w języku regionalnym wydaje się wyraźnie pokazywać jego utworzenie z uwagi zarówno na przynależność przynajmniej większości członków tego Komitetu do tej mniejszości, jak i dążenia do reprezentowania jej w radzie gminy. Z sytuacją taką mieliśmy jednak do czynienia zaledwie w gminach Chmielno, Przodkowo i Sulęcyno, w których w skład rad gmin wchodzi po 15 radnych, wybory odbywały się zatem w okręgach jednomandatowych. Bardzo zróżnicowana była przy tym liczba zgłoszonych przez te komitety kandydatów, jak i uzyskanych ostatecznie mandatów. W Chmielnie KWW Samorządne Kaszuby – NASZĚ SPRAWĚ zgłosił kandydata zaledwie w jednej gminie i uzyskał on mandat, w Sulęcynie zostało zgłoszonych 14 kandydatów, którzy zdobyli 10 mandatów, szczególnie interesujący jest jednak przykład gminy Przodkowo, w której kandydaci zostali wystawieni we wszystkich 15 okręgach wyborczych i we wszystkich z nich uzyskali mandat (w tej ostatniej gminie zaledwie trzy inne komitety wyborcze wystawiły po jednym kandydacie).



W pozostałych analizowanych gminach tworzone były również inne komitety wyborcze wyborców, które w swoich nazwach użyły wyrazu „Kaszuby”, nie można jednak bez pogłębionych badań ustalić, czy ich zamiarem była reprezentacja mniejszości kaszubskojęzycznej, czy jedynie akcentowanie związku z częścią Pomorza. W dwóch gminach kandydatów zgłosił komitet o nazwie KWW Porozumienie Samorządowe dla Kaszub; w Steżycach, w których rada gmina składa się z 15 radnych zgłosiło ono trzech kandydatów, z których jeden zdobył mandat, natomiast w Kartuzach, w których w wyborach proporcjonalnych wybieranych było 21 radnych, wystawił on 29 kandydatów, którzy uzyskali pięć mandatów. Następnie wskazać należy na gminę Żukowo, w której do walki o 21 mandatów stanęły m.in. KWW Kaszubskie Zrzeszenie Wyborcze oraz KWW Otwarte Kaszuby; pierwszy zgłosił 29 kandydatów i zdobył 14 mandatów, natomiast drugi 20 kandydatów, ale uzyskał tylko jeden mandat.

Należy zwrócić również uwagę na fakt, że niektóre komitety wyborcze w nazwie nie miały kaszubskiego „NASZÉ SPRAWĚ”, ale ich nazwa była wielce zbliżona; zrozumiałe zatem, że naturalne jest zastanowienie się – dlaczego? W przywołanych już Steżycach z KWW Porozumienie Samorządowe dla Kaszub rywalizował KWW Zgorzały – „Nasze Sprawy”, który również zgłosił tylko trzech kandydatów i także uzyskał tylko jeden mandat. Z kolei w Sierakowie utworzono KWW „Wspólna sprawa 2018”, który zgłosił sześciu kandydatów i zdobył dwa mandaty, zaś w Cewicach – KWW „Wspólna Sprawa”, wystawił tylko jednego kandydata, który zdobył mandat, o który się ubiegał.

Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że znaczna część radnych w wielu z gmin umieszczonych w Rejestrze Gmin to rdzenni Kaszubi, można też sądzić tak, chociaż może to być błędne, po nazwiskach radnych. Tak samo jest w przypadku wójtów czy burmistrzów. Czy może być jednak inaczej, gdy w gminie Luzino od kilkunastu lat organizowany jest pomorski Festiwal Piosenki Kaszubskiej „Kaszëbscë Spiewë”, który spowodował mianowanie tej gminy „stolicą kaszubskiej piosenki”, chociaż w żadnej z nazw utworzonych w niej komitetów wyborczych wyborców nie ma odwołania do Kaszub czy języka kaszubskiego.

Wszystko to tym bardziej skłania do wniosku o potrzebie przeprowadzenia pogłębionych badań aktywności mieszkańców kaszubskich gmin posługujących się językiem regionalnym podczas wyborów samorządowych, ale również szerszej analizy na temat ich reprezentacji w organach gminy i działania na rzecz tej społeczności.

5. Pozostałe mniejszości narodowe czy mniejszości etniczne wpisane do Rejestru Gmin nie są już tak liczne jak mniejszość niemiecka czy mniejszość kaszubska. Z uwagi na liczbę gmin ujętych w rejestrze, w pierwszej kolejności przedstawię analizowane zagadnienie w odniesieniu do narodowości łemkowskiej. Są to małopolskie gminy Gorlice (wiejska) i Uście Gorlickie. W przypadku mniejszości łemkowskiej należy jednak pamiętać, że podczas ostatniego Narodowego

Spisu Powszechnego w 2011 roku przynależność do niej zadeklarowało ponad 10 500 osób, w tym ponad 5600 osób zadeklarowało ją jako jedyną narodowość, a ponad 7000 jako pierwszą lub jedyną, zaś 3445 jako drugą narodowość<sup>24</sup>. Problem polega jednak na tym, że w następstwie Akcji „Wisła” z 1947 roku (kontynuowanej w niewielkim zakresie aż do 1950 r.) i deportacji ludności cywilnej z terenów południowo-wschodniej Polski, obecnie najwięcej Łemków, gdyż ponad 5000 mieszka na terenie województwa dolnośląskiego<sup>25</sup>, zaś w województwie małopolskim na terenie Beskidu Niskiego mieszka ich około 2000, spośród których 1500 deklaruje narodowość łemkowską jako jedyną<sup>26</sup>, pozostali Łemkowie rozproszeni są po innych województwach. Mniejszość ta, chociaż niewątpliwie jest bardzo aktywna w działaniach podtrzymujących jej język, kulturę, tradycje i tożsamość, nie jest specjalnie zauważalna w przypadku działalności politycznej. Nigdy nie tworzyła swoich własnych komitetów wyborczych, a jej kandydaci startowali co najwyżej z list różnych partii politycznych bądź list lokalnych komitetów wyborczych, które jednak nie eksponowały kwestii narodowościowej. Podawana jest też informacja, że podczas wyborów samorządowych w 2010 roku przedstawiciele mniejszości łemkowskiej uzyskali po jednym mandacie w wyborach do Rady Powiatu Legnickiego na Dolnym Śląsku oraz Rady Powiatu Gorlickiego, ośmiu radnych znalazło się w radach gmin na terenie województw dolnośląskiego, podkarpackiego i małopolskiego, a w jednej z gmin na terenie województwa małopolskiego kandydat należący do tej mniejszości został wybrany na stanowisko wójta gminy<sup>27</sup>. Nie jest jednak podane, na jakiej podstawie zostało to stwierdzone, stąd w przypadku rad gmin jest to, moim zdaniem, najprawdopodobniej liczba zaniżona.

Tworzeniu przez społeczność łemkowską własnych komitetów wyborczych wyborców niewątpliwie nie sprzyjają jej liczne wewnętrzne podziały, w tym przede wszystkim spór o więź z narodem ukraińskim czy przynależność mieszkańców nawet jednej gmin, czy wręcz wchodzących w jej skład jednostek pomocniczych do Kościołów prawosławnego i grekokatolickiego, ale i zamieszkiwanie w oddalonych od siebie rejonach Polski. Konsekwencją tego jest zrzeszenie się w kilku stowarzyszeniach<sup>28</sup>. Podczas wyborów samorządowych zrzeszają się oni najczęściej w komitetach wyborców powstających wokół osoby kandydującej na wójta, nie da się jednak jednoznacznie przesądzić o znaczeniu, jakie ma w tym przypadku przynależność do mniejszości etnicznej, a jaką sprawy i interesy lokalne. Nie ulega

24 G. Gudaszewski, *Struktura narodowo-etniczna...*, s. 31.

25 Raport z wyników w województwie dolnośląskim. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011, Urząd Statystyczny we Wrocławiu, Wrocław 2012, s. 62–63.

26 Raport z wyników w województwie małopolskim. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011, Urząd Statystyczny w Krakowie, Kraków 2012, s. 105–107.

27 [www.mniejszości.narodowe.mswia.gov.pl/mne/mniejszości,charakterystyka-mniejs/6480](http://www.mniejszości.narodowe.mswia.gov.pl/mne/mniejszości,charakterystyka-mniejs/6480) (dostęp 15.11.2019).

28 Zob. E. Michna, *Łemkowskie organizacje społeczne – współczesna działalność na rzecz rozwoju kultury*, [w:] *Łemkowie*, red. B. Machul-Telus, Warszawa 2013, s. 200–215.

jednak wątpliwości, że objęcie mandatu radnego przez przedstawiciela mniejszości łemkowskiej nie jest sporadyczne. Otwarte pozostaje natomiast pytanie, czy ich liczba pozostaje w proporcji zbliżonej do udziału Łemków w ogólnej liczbie mieszkańców tych gmin.

6. W Rejestrze Gmin umieszczona jest tylko jedna gmina, w której występuje dwujęzyczne nazewnictwo miejscowości i drugim językiem jest język białoruski. Jest to gmina Orla w powiecie bielskim w województwie podlaskim. Jak już jednak podkreślałem wcześniej, gmin, w których mniejszość białoruska stanowi znaczący odsetek, w tym nawet przekraczających połowę ich mieszkańców, jest znacznie więcej, zaś w powiecie hajnowskim białoruską narodowość wskazało 39,1% mieszkańców. Dlatego nie jest przypadkowe, że zarówno Radio Białystok, jak i TVP Białystok emitują programy w języku białoruskim, odbywają się liczne festiwale (piosenki, muzyki cerkiewnej czy muzyki młodzieżowej) i inne wydarzenia kulturalne w tym języku, działa też wiele stowarzyszeń i zespołów ludowych.

Podobnie jednak jak w przypadku mniejszości łemkowskiej, o aktywności politycznej mniejszości białoruskiej podczas wyborów samorządowych trudno jest mówić, a w każdym razie jest ona trudna do uchwycenia. Nie ma przede wszystkim komitetów wyborczych wyborców wprost akcentujących w nazwie chęć reprezentowania tej mniejszości. Dlatego nie jest znana liczba jej przedstawicieli kandydujących do rad gmin czy ubiegających się o urząd wójta lub burmistrza.

Odwołania do kwestii narodowej można jednak odnaleźć w programach niektórych komitetów wyborczych. Przykładem może być Komitet Wyborczy Wyborców Koalicji Bielskiej w gminie Orla, który w swoim programie napisał:

Jeszcze kilka lat temu absolutnym marginesem były wypowiedzi obraźliwe dla mniejszości narodowych i wyznaniowych, dzisiaj bez trudu takie wypowiedzi znajdziemy już nie tylko w Internecie, ale nawet wśród posłów rządzących ugrupowań. Jest to szczególnie przykre na Podlasiu, gdzie od wieków mieszkają obok siebie Polacy, Białorusini, Ukraińcy, Litwini i przedstawiciele innych narodowości oraz wielu wyznań. Ludzie mają prawo do różnych poglądów na politykę, ludzie mają prawo do odmiennej interpretacji historii. Nie odbierajmy nikomu prawa do czczenia swoich bohaterów jakich sobie obrali, ale nie pozwolimy sobie tych „bohaterów” narzucić. Po ludzku przykro było też, kiedy niszczone były tablice z dwujęzycznymi nazwami miejscowości czy dewastowano elewację synagogi w gminie Orla. I właśnie takie zdarzenia utwierdzają nas w przekonaniu, że sami musimy zabiegać o to, aby miejsca, w których żyjemy wolne były od podziałów narodowościowych i religijnych. Nikt nie zrobi tego za nas. Musimy budować naszą wspólnotę – nasz samorząd oparty na wzajemnym szacunku i zrozumieniu. Narodowościowa i wyznaniowa różnorodność Podlasia jest naszym bogactwem, a nie problemem<sup>29</sup>.

W celu pełniejszego przedstawienia analizowanej kwestii należy również przywołać przykład gminy Czyże w pow. hajnowskim, jako że 76,5% jej mieszkańców jest narodowości białoruskiej. Zdecydowanym zwycięzcą wyborów został w niej

29 <http://koalicjabielska.org/nasz-program/> (dostęp 15.11.2019).

KWW Nasza Gmina Czyże, w przypadku którego nie jest eksponowana kwestia narodowa. Wystawił on swoich kandydatów we wszystkich 15 okręgach wyborczych i zdobył 13 mandatów, przy czym w przypadku 11 mandatów głosowanie nie odbyło się z uwagi na brak kontrkandydata. Kontrkandydata nie miał również wystawiony przez ten Komitet kandydat na wójta (dotychczasowy wójt), który uzyskał 88% ważnie oddanych głosów.

7. W Rejestrze Gmin umieszczona jest również tylko jedna gmina, której wymienienie nastąpiło z uwagi na zamieszkiwanie jej przez mniejszość litewską<sup>30</sup>. Jest to niewielka gmina Puńsk w województwa podlaskim w pow. sejneńskim, w której według Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2011 roku stanowili oni 75,5% jej mieszkańców<sup>31</sup>. Podczas wyborów żaden z komitetów wyborczych nie podnosił jednak w nazwie w wyraźny sposób związku z litewskością, trudno jest również odnaleźć dokumenty z kampanii wyborczej, w których byłyby takie odniesienia. Wybory wygrali kandydaci Komitetu Wyborczego Wyborców Przedsiębiorcza Gmina Puńsk, który wystawił 13 kandydatów i zdobył 10 mandatów. KWW Wspólne Dobro Gminy Puńsk zdobył dwa mandaty, zaś trzy mandaty przypadły przedstawicielom komitetu partyjnego (PSL). W Urzędzie Gminy w Puńsku przekazano informację, że 11 radnych należy do mniejszości litewskiej.

Do mniejszości litewskiej należy również wójt tej gminy. W 2018 roku ubiegał się on o reelekcję, nie miał kontrkandydata i zdobył 95,81% ważnie oddanych głosów.

8. Jak wyraźnie widać, na podstawie wyników wyborów samorządowych opublikowanych przez Państwową Komisję Wyborczą, ale również przy braku stosownych informacji na stronach internetowych gmin wymienionych w Urzędowym Rejestrze 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 oraz w Rejestrze Gmin, na obszarze których używane są nazwy w języku mniejszości, ocena udziału mniejszości narodowych, mniejszości etnicznych bądź posługujących się językiem regionalnym podczas wyborów samorządowych, a tym bardziej ustalenie ich reprezentacji w organach gmin nie jest łatwe. Z jednej bowiem strony niewątpliwa jest aktywność mniejszości niemieckiej na terenie województwa opolskiego (ale już nie w przypadku województwa śląskiego), zauważalne, acz nie tak intensywne, jest również ubieganie się o mandat radnego czy stanowisko wójta (burmistrza) przez przedstawicieli kaszubskiej mniejszości językowej na terenie województwa pomorskiego. W przypadku pozostałych mniejszości narodowych i mniejszości

30 Przynależność do mniejszości litewskiej zadeklarowały w całej Polsce 7344 osoby.

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

etnicznej ustalenie ich zaangażowania podczas wyborów na podstawie tych danych nie jest możliwe, chociaż zarazem jest pewne, że posiadają oni reprezentację w organach gmin.

Sytuacja ta zmusza jednak do postawienia pytania, czy liczba radnych oraz wójtów i burmistrzów odpowiada rzeczywistemu udziałowi tych mniejszości w społeczności gminy miejsca ich zamieszkania, ale również odwrotnie, zwłaszcza w gminach, w których mniejszości te dominują, czy reprezentację taką mają zapewnioną pozostali mieszkańcy. Z jednej strony można np. podać przykład gminy Gogolin w województwie opolskim, w której mniejszość niemiecka stanowi 19,7% ogółu jej mieszkańców i w której KWW Mniejszość Niemiecka wystawił dwóch kandydatów i nie zdobył żadnego mandatu, zaś z drugiej strony przykład gminy Przedkowo w województwie pomorskim, w której mniejszość kaszubska stanowi 47,6% ogółu mieszkańców, zaś KWW Samorządne Kaszuby – NASZĖ SPRAWĖ zdobył wszystkie 15 mandatów w radzie gminy. Przykładów takich można podawać oczywiście więcej, chociaż te są niewątpliwie skrajne.

W związku z powyższym powstaje pytanie, czy nie powinno stworzyć się pewnych mechanizmów (instrumentów prawnych), które, w przypadku gmin, w których co najmniej 10% mieszkańców stanowią osoby należące do mniejszości narodowych, mniejszości etnicznych bądź mniejszości posługującej się językiem regionalnym, zagwarantują tym mniejszościom reprezentację w radzie gminy; podobnie zresztą w sytuacji odwrotnej, gdy mniejszości te stanowią ponad połowę mieszkańców gminy, czy nie należałoby zapewnić w tym organie reprezentacji pozostałych mieszkańców?

Jak wiemy, polskie prawo wyborcze od lat przewiduje pewne uprzywilejowanie mniejszości narodowych podczas wyborów do sejmiku. Zgodnie z art. 197 Kodeksu wyborczego, komitet wyborczy utworzony przez wyborców zrzeszonych w zarejestrowanej organizacji mniejszości narodowej uczestniczy w podziale mandatów w okręgu wyborczym pomimo tego, iż w skali kraju nie uzyskał co najmniej 5% ważnie oddanych głosów warunkujących taki udział w przypadku utworzenia komitetu wyborczego przez partie polityczne, ich koalicje bądź wyborców. Dzięki temu do sejmiku dostają się przedstawiciele mniejszości niemieckiej. Analogicznych przepisów nie ma jednak w przypadku wyborów do samorządowych organów przedstawicielskich – rad gmin, rad powiatów i sejmików województwa. Jest to dziwne, gdyż wybory parlamentarne mają przecież charakter absolutnie polityczny, a w przypadku wyborów samorządowych kształtuje się to odmiennie w zależności od tego, czy są to wybory do sejmiku województwa, do rady powiatu, czy do rady gminy, przy czym w tym ostatnim przypadku zależy to od liczby mieszkańców gminy. Na poziomie województwa, powiatu czy w dużych miastach mamy do czynienia z konkurencją partii politycznych, w mniejszych gminach kandydaci zgłaszani przez partie polityczne pojawiają się sporadycznie. Mniejszości narodowe i etniczne oraz posługująca się językiem regionalnym mniejszość kaszubska zamieszkuje głównie w małych kilkutysięcznych gminach, rzadziej w gminach

kilkunastotysięcznych. Tam z reguły wszyscy mieszkańcy dobrze się znają i o wyborze do rady czy nawet na stanowisko wójta decydują inne względy niż przynależność partyjna. Przynależność do mniejszości narodowej, etnicznej bądź językowej może być w nich pomocna, ale może stanowić też poważną przeszkodę w zdobyciu mandatu. Zwłaszcza podczas wyborów w gminach do 20 000 mieszkańców, w których wybory przeprowadzane są w jednomandatowych okręgach wyborczych, ma to fundamentalne wręcz znaczenie. Niestety, Kodeks wyborczy zezwala na tworzenie okręgów wyborczych bardzo zróżnicowanych pod względem liczby mieszkańców, stąd różnica między najmniejszym i największym okręgiem wyborczym może być blisko trzykrotna<sup>32</sup>. Dlatego uważam, że kwestia podziału tych gmin na okręgi wyborcze powinna być przedmiotem odrębnej analizy; w szczególności wymaga zbadania, czy nie mamy w nich do czynienia z zjawiskiem (metodą) tzw. pakowania (tworzenia twierdz) bądź techniką tzw. pękania<sup>33</sup>, a może nawet ze zjawiskiem określanym mianem *malapportionment*, polegającym na nierównej reprezentacji pomiędzy okręgami wyborczymi<sup>34</sup>.

A przecież podczas wyborów rzecz idzie m.in. właśnie o to, aby w ich następstwie ukształtowała się rada gminy reprezentatywna dla mieszkańców. Funkcji wyborów odzwierciedlenia poglądów wyborców nie można sprowadzić jedynie do kwestii politycznych<sup>35</sup>. Względy narodowe, etniczne czy językowe mają w tym przypadku szczególne znaczenie. Jest to problem materialnej równości wyborów w jej aspekcie jakościowym – w organie przedstawicielskim powinni znajdować się przedstawiciele rozpoznawalnych grup społecznych, co w szczególności odnosi się właśnie do mniejszości narodowych i etnicznych. Jest to nowe zagadnienie, podnoszone już od pewnego czasu w doktrynie amerykańskiej. Wprowadzenie wymogów jakościowych nie podważy istoty równości materialnej wyborów w sensie ilościowym<sup>36</sup>. Reprezentacja mniejszości w radzie gminy, w związku z kompetencjami gminy, ułatwi natomiast osiągnięcie celu, jaki został przedstawiony w art. 1 ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym – dążenia do zachowania i rozwoju tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych, zachowania i rozwoju języka regionalnego, integracji obywatelskiej i społecznej osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych, a także realizacji zasady równego traktowania osób bez względu na pochodzenie etniczne. Do kompetencji gmin na podstawie art. 5b ustawy o samorządzie gminnym należy

32 A. Cebula, 3 = 1? O materialnej (nie)równości wyborów do rad gmin niebędących miastami na prawach powiatu, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7–8, s. 58–68; tenże, *Materialna równość wyborów do rad gmin niebędących miastami na prawach powiatu*, „Państwo i Prawo” 2015, z. 2.

33 Zob. np. B. Michalak, *Gerrymandering*, [hasło w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013, s. 63–64.

34 Zob. np. B. Michalak, *Malapportionment*, [hasło w:] tamże s. 124.

35 Szerzej na ten temat pisałem w: *Funkcje wyborów*, [w:] *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej*, Olsztyn 2003, s. 129–144.

36 J. Jaskiernia, *Zasada równości w prawie wyborczym USA*, Warszawa 1992, s. 13.

przecież podejmowanie działań na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców gminy, w tym zwłaszcza wśród młodzieży, natomiast na podstawie art. 7 ust. 1 tej ustawy należą m.in. kwestie edukacji, kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Należy postawić pytanie, czy można efektywnie realizować te zadania, jeżeli w radzie gminy nie będzie przedstawicieli mniejszości narodowych, etnicznych bądź językowej?

Zapewnienie udziału przedstawicieli mniejszości narodowych, mniejszości etnicznych bądź mniejszości posługującej się językiem regionalnym w radzie gminy (ale i odwrotnie – przedstawicieli pozostałych mieszkańców, gdy stanowią w gminie mniejszość) można osiągnąć w różny sposób. Możliwe jest np. utworzenie specjalnego okręgu wyborczego o liczbie mandatów odpowiadającej proporcji liczby mieszkańców należących do mniejszości w stosunku do ogólnej liczby mieszkańców z jednoczesnym zabezpieczeniem, iż głosujący w nim wyborcy nie będą mogli głosować w okręgach wyborczych tworzonych na ogólnej zasadzie. Wyborca, który będzie chciał głosować w takim okręgu wyborczym, rzecz zrozumiała, nie będzie mógł głosować w okręgu wyborczym utworzonym na ogólnych zasadach, gdyż tylko w taki sposób zachowana zostanie równość wyborów w aspekcie formalnym<sup>37</sup>. Innym rozwiązaniem jest przeprowadzenie w tym celu wyborów proporcjonalnych. Celem tego opracowania nie jest jednak zaproponowanie przyjęcia konkretnego instrumentu, lecz wskazanie na problem, który w moim przekonaniu istnieje, zwrócenie uwagi na konieczność przeprowadzenia bardziej pogłębionych badań i dopiero wówczas odbycie debaty na temat ewentualnego wyboru instrumentu gwarantującego mniejszościom narodowym, mniejszościom etnicznym oraz mniejszości posługującej się językiem regionalnym reprezentacji w organie przedstawicielskim (uchwałodawczym) w gminie.

## Bibliografia

- Cebula A., *3 = 1? O materialnej (nie)równości wyborów do rad gmin niebędących miastami na prawach powiatu*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7–8.
- Cebula A., *Materialna równość wyborów do rad gmin niebędących miastami na prawach powiatu*, „Państwo i Prawo” 2015, z. 2.

<sup>37</sup> Rozwiązanie takie zaproponowałem w: *Zasada równości wyborów (problemy wybrane)*, [w:] *Prawo samorządu terytorialnego – doświadczenia, wyzwania i perspektywy*. Lubuskie Forum Prawa Samorządu Terytorialnego, red. A. Bisztyga, A. Chodorowska, A. Feja-Paszkiwicz, Zielona Góra 2019.

- Garlicki L., Zubik M., *Uwaga 4 do art. 35, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. II, Art. 30–86, Warszawa 2016.
- Gudaszewski G., *Struktura narodowo-etniczna, językowa i wyznaniowa. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, Warszawa 2015.
- Jaskiernia J., *Zasada równości w prawie wyborczym USA*, Warszawa 1992.
- Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
- Michalak B., *Gerrymandering*, [hasło w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013.
- Michalak B., *Malapportionment*, [hasło w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013.
- Michna E., *Łemkowskie organizacje społeczne – współczesna działalność na rzecz rozwoju kultury*, [w:] *Łemkowie*, red. B. Machul-Telus, Warszawa 2013
- Raport z wyników w województwie dolnośląskim. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011, Urząd Statystyczny we Wrocławiu, Wrocław 2012.
- Raport z wyników w województwie małopolskim. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011, Urząd Statystyczny w Krakowie, Kraków 2012.
- Skotnicki K., *Funkcje wyborów*, [w:] *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej*, Olsztyn 2003.
- Skotnicki K., *Zasada równości wyborów*, [w:] *Prawo samorządu terytorialnego – doświadczenia, wyzwania i perspektywy. Lubuskie Forum Prawa Samorządu Terytorialnego*, red. A. Bisztyga, A. Chodorowska, A. Feja-Paszkiewicz, Zielona Góra 2019.
- Synak B., *Kaszubska tożsamość. Ciągłość i zmiana. Studium socjologiczne*, Gdańsk 1998.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008.

## Akty normatywne

- Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 823).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – *Kodeks wyborczy* (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 754, 100, 1349).

## Orzecznictwo

- Postanowienie SN z dnia 14 lutego 2007 r. w sprawie III SK/06, OSNP 2008, nr 3–4, poz. 54.



## Źródła internetowe

<http://koalicjabska.org/nasz-program/> (dostęp 25.11.2019).

<http://mniejszości.narodowe.mswia.gov.pl> (dostęp 25.11.2019).

<http://mniejszości.narodowe.mswia.gov.pl/mne/mniejszości,charakterystyka-mniejs/6480> (dostęp 25.11.2019).

<http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/mne/rejestry/rejestr-gmin/6794,Rejestr-gmin-na-ktorych-obszarze-sa-uzywane-nazwy-w-jezyku-mniejszosci.html> (dostęp 25.11.2019).