

Ekspertyza dotycząca ograniczenia liczby kadencji pochodzących z wyborów powszechnych organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego

dr Konrad Hennig

(analiza politologiczna i socjologiczna)

adw. Michał Król

(aspekty ustrojowo-prawne i samorządowe)

Spis treści

Diagnoza.....	2
Rekomendacje.....	3
I. Pozycja organu wykonawczego w ustroju samorządu terytorialnego.....	4
1. Pozycja organu wykonawczego w stosunku do rady gminy.....	7
2. Pozycja samorządu w stosunku do obywateli.....	9
II. Konstrukcja prawna wprowadzenia limitu kadencji.....	11
III. Za i przeciw wprowadzeniu limitu kadencji.....	15
1. Lokalne układy władzy.....	17
2. Przewagi wyborcze dotychczasowego włodarza.....	20
3. Uzależnienie mediów lokalnych.....	22
4. Polityczne wypalenie zawodowe.....	25
5. Podsumowanie.....	27
IV. Konsekwencje wprowadzenia limitu kadencji.....	29
Metodologia.....	31
Propozycje dalszych reform ustrojowo-prawnych.....	32

Diagnoza

- 262 z 2478 wójtów i burmistrzów pełni swój urząd przez pięć kadencji (10,60% ogółu). Powyżej dwóch kadencji swój mandat sprawują m.in. prezydent Wrocławia Rafał Dutkiewicz od 2002 r., prezydent Gdyni Wojciech Szczurek od 1998 r., prezydent Chorzowa Marek Kopel od 1991 r., burmistrz Witnicy Andrzej Zabłocki od 1990 r., burmistrz Mszczonowa Grzegorz Kurek od 1990 r., czy wójt gminy Kłodzko Ryszard Niebieszczański od 1990 r.
- Wprowadzenie w 2002 roku bezpośrednich wyborów organów wykonawczych w wielu mniejszych miejscowościach nie zapewniło wyboru nowej osoby do pełnienia funkcji organu wykonawczego.
- Wspólnoty lokalne wykazują strukturalną słabość w kluczowych parametrach społeczeństwa obywatelskiego (członkostwo w organizacjach pozarządowych, organizacja i udział w wydarzeniach społecznych, wsparcie finansowe działalności społecznej). Głównym inicjatorem wydarzeń lokalnych pozostają władze samorządowe.
- Lokalnym społecznościom często brakuje poczucia podmiotowości i sprawczości. Nie dysponują umiejętnościami pozwalającymi na podejmowanie wspólnotowych działań ani zasobami niezbędnymi do wpływania na decyzje samorządu.
- Władze samorządowe dysponują przewagą w dostępie do istotnych dla sprawowania władzy zasobów (finanse, struktura organizacyjna, dostęp do informacji, zdolność mobilizacji). Wieloletni okres sprawowania władzy daje możliwość budowania sieci klientelistycznej poprzez ułatwienia w dostępie do miejsc pracy i zleceń samorządu dla przedsiębiorców.
- Siła władz samorządowych wynikająca z rozbudowanego aparatu administracyjnego daje możliwość wygrywania wyborów na bazie głosów zaplecza polityczno-biurokratycznego i ich rodzin. Rozbudowana, zorganizowana i silnie zmotywowana sieć klientelistyczna stanowi o istotnej przewadze władz lokalnych.
- Wieloletnie sprawowanie władzy tworzy również możliwość budowania przewagi wizerunkowej w oparciu o większą rozpoznawalność wynikającą z pełnienia funkcji publicznej, pozyskanie przychylności mediów lokalnych, wykorzystanie środków publicznych do prezentowania własnych dokonań.

Rekomendacje

Zdiagnozowana nierównowaga w ramach mechanizmów demokratycznych we wspólnotach lokalnych pozwalają wysunąć rekomendacje następujących ingerencji prawno-ustrojowych:

1. Wprowadzenie limitu liczby kadencji organów wykonawczych gmin stanowić będzie narzędzie służące wsparciu tranzycji władzy w samorządzie. Ograniczenie kadencji do dwóch pozostaje w zgodzie z rozwiązaniami ustrojowymi obowiązującymi dla urzędu Prezydenta RP.
2. Przyjęcie zasady pełnienia przez jedną osobę funkcji wójta, burmistrza, prezydenta miasta maksymalnie przez dwie

kadencje dotyczyć powinno również okresu minionego. Wprowadzenie limitu liczby kadencji bez okresu przejściowego uniemożliwi przestawienie się lokalnych układów na wyłonienie i wypromowanie przed upływem drugiej kadencji następcy obecnego władarza. Osiągnięcie zamierzonego celu musi zatem dotyczyć również kadencji odbytych przed wejściem w życie zmian legislacyjnych.

3. Wprowadzenie limitu dwóch kadencji powinno wiązać się z przedłużeniem czasu ich trwania do pięciu lat, aby umożliwić realizację strategicznych projektów, dla których okres 8 letni mógłby okazać się niewystarczający.

Istota dokonywanej zmiany powinna brzmieć:

„Wójt wybierany jest na pięcioletnią kadencję i ponownie może być wybrany w danej gminie tylko raz. Kadencja wójta rozpoczyna się w dniu rozpoczęcia kadencji rady gminy (lub wyboru go przez radę gminy) i upływa z dniem upływu kadencji rady gminy”.

I. Pozycja organu wykonawczego w ustroju samorządu terytorialnego

Organowi wykonawczemu w gminie wiejskiej przysługuje tytuł wójta, w gminie miejskiej oraz miejsko-wiejskiej burmistrza, a w miastach powyżej 100 000 mieszkańców i byłych miastach wojewódzkich prezydenta. Wójt, burmistrz oraz prezydent pełnią kluczową rolę w życiu politycznym oraz społecznym wspólnot lokalnych i mają decydujący wpływ na kierunki rozwoju regionu. Ustawa o samorządzie gminnym nie różnicuje pozycji ustrojowej organu wykonawczego w zależności od statusu gminy (art. 26 ust. 2a), wspólne są ich kompetencje czy uregulowania wyboru i sprawowania funkcji. Jedynie w przypadku prezydenta miasta na prawach powiatu kompetencje są szersze i obejmują także uprawnienia starosty oraz zarządu powiatu określone w ustawie o samorządzie powiatowym lub w odrębnych przepisach.

Mimo że do 2002 roku wójt nie był samodzielnym organem to ewolucja normatywna sprzyjała umocnieniu jego pozycji. Kolejne nowelizacje utrudniały odwołanie organu wykonawczego i zwiększały jego kompetencje. Szczególne znaczenie miała zmiana ustawy o samorządzie terytorialnym z 29 września 1995 r. wprowadzająca tzw. zarząd autorski. Wójt otrzymywał wyłączne prawo zgłaszania kandydatów na członków zarządu oraz prawo wnioskowania o ich odwołanie. Jednocześnie, odwołanie wójta oznaczało odwołanie całego zarządu¹. Kolejna zmiana ustawy z 2002 r. wprowadzała bezpośredni tryb wyborów wójta i przejęcie przez niego, w postaci jednoosobowego organu, kompetencji zarządu gminy². Wprowadziła ona następujące zasady wyboru organów wykonawczych:

- kandydata mogą zgłaszać partie polityczne, stowarzyszenia i organizacje społeczne oraz grupy wyborców (w zależ-

¹ Piasecki A, Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2009, ss. 284-285.

² Dz.U. 2002 nr 113 poz 984, Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta.

- ności od wielkości gminy od 150 do 3 tys. osób);
- kandydata mogą wystawić tylko te komitety wyborcze, które zarejestrują pełne listy radnych w co najmniej połowie okręgów wyborczych w danej gminie;
 - kandydować może tylko obywatel polski, który ukończył 25 lat;
 - kandydat nie musi być mieszkańcem gminy, w której ubiega się o to stanowisko;
 - kandydat na wójta nie może jednocześnie kandydować na wójta w innej gminie (ale może ubiegać się o mandat radnego w „swojej” gminie);
 - kandydat na wójta nie może być osobą skazaną za przestępstwo z winy umyślnej ścigane z oskarżenia publicznego;
 - druga tura wyborów odbywa się w przypadku, gdy żaden kandydat nie uzyska więcej niż połowy głosów;
 - w przypadku zgłoszenia się jednego kandydata, który nie uzyskał ponad połowy ważnych głosów lub w wypadku braku kandydatów, wyboru wójta dokonuje rada gminy, w głosowaniu tajnym, bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady. Prawo zgłoszenia kandydata przysługuje grupie radnych stanowiącej co najmniej 1/3 składu rady. Jeśli rada nie dokona takiego wyboru w ciągu dwóch miesięcy od dnia wyborów, premier na wniosek ministra właściwego ds. administracji publicznej, wyznacza komisarza.

Wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Do zadań wójta należy w szczególności:

- przygotowywanie projektów uchwał rady gminy;
- określanie sposobu wykonywania uchwał;
- gospodarowanie mieniem komunalnym;
- wykonywanie budżetu;
- zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych;
- kierowanie aparatem pomocniczym (Urząd Gminy lub Urząd Miasta);
- wydawania decyzji w sprawach indywidualnych.

Pozycja organu wykonawczego została zabezpieczona poprzez pozbawienie automatycznych skutków prawnych podjęcia przez radę gminy uchwały o nieudzieleniu absolutorium z wykonania budżetu³ oraz utrudnienia w odwołaniu go w drodze referendum. Do rozpisania referendum potrzebny jest wniosek co najmniej 10% wyborców. Referendum jest ważne, gdy udział w nim weźmie nie mniej niż 3/5 wyborców biorących udział w wyborze odwoływanego wójta. Skutkuje to bojkotem referendum przez zwolenników wójta i zazwyczaj nieosiągnięciem wymaganego progu frekwencji (w kadencji 2010-2014 odwołano 16 włodarzy na 113 referendów). Wójt może zostać odwołany również przez Prezesa Rady Ministrów, jeżeli rażąco narusza postanowienia Konstytucji lub inne ustawy. W razie wygaśnięcia mandatu wójta przed upływem kadencji (np. w razie odmowy złożenia ślubowania, złożenia pisemnej rezygnacji, śmierci, odwołania z urzędu)

funkcję wójta, do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta, pełni komisarz, tj. osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów.

1. Pozycja organu wykonawczego w stosunku do rady gminy

Koncepcja samorządu terytorialnego zawarta w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego zakłada, że prawo do zarządzania sprawami publicznymi lokalna społeczność realizuje poprzez rady lub zgromadzenia, które „mogą dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi”⁴. Rzeczpospolita Polska w 1993 uznała jej postanowienia za w całości słuszne. Kształt ustawy o samorządzie gminnym z 1990 roku realizował powyższe założenie zwierzchniej roli rady gminy. W rękach organu stanowiącego i kontrolnego miała spoczywać główna odpowiedzialność za zarządzanie sprawami wspólnoty lokalnej.

Praktyka funkcjonowania organów gminy i ich wzajemnych relacji prowadziła w zasadniczo odmiennym kierunku. Dzisiaj możemy mówić raczej o daleko idącym podporządkowaniu rady gminy organowi wykonawczemu. Decydujące dla ułożenia się faktycznych relacji między władzami była siła, jaką dawało dysponowanie aparatem pomocniczym (przygotowywanie projektów uchwał i projektu budżetu) i zarządzanie jednostkami podległymi gminie (możliwość prowadzenia polityki kadrowej w spółkach komunalnych i placówkach oświatowych, sportowych, kulturalnych, pomocy społecznej). Zapisy ustawowe okazały się słabsze niż odziedziczona po poprzednim ustroju niedemokratyczna kultura polityczna, która na szczeblu krajowym podlegała daleko większym zmianom niż w społecznościach lokalnych.

W konsekwencji mamy dzisiaj do czynienia z sytuacją, gdy „blisko 90% projektów uchwał przygotowywanych jest przez organ wykonawczy (głównie przez aparat pomocniczy), (...) a rola rady sprowadza się w zasadzie do sankcjonowania prawa lokalnego, ustanawianego przez urząd i burmistrza”⁵. Radni nie posiadają zaplecza finansowego ani organizacyjnego, aby sprostać merytorycznie dominującym urzędnikom. Niskie diety radnych nie pozwalają na rezygnację z pracy zawodowej, a tylko pod takim warunkiem możliwa jest dostateczna profesjonalizacja samorządowców, aby skutecznie wypełniać funkcję kontrolną przynależną wszystkim członkom rady, a nie tylko komisji rewizyjnej. Bezpośredni wybór organów wykonawczych prowadzi do sytuacji, że obecność włodarza na posiedzeniu rady gminy uzależniona jest wyłącznie od jego dobrej woli.

Marginalizacja organu stanowiącego wynika ze znaczącego uzależnienia radnych od środków finansowych uzyskiwanych przez niego lub członków jego rodziny z pracy w podmiotach podległych gminie. W mniejszych miejscowościach standardem jest, że przynajmniej jeden z członków najbliższej rodziny

³ „Uchwała rady gminy w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium, podjęta po upływie 9 miesięcy od dnia wyboru wójta i nie później niż na 9 miesięcy przed zakończeniem kadencji, jest równoznaczna z podjęciem inicjatywy przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta.” Art. 28a. ust. 1., Dz.U. 1990 Nr 16 poz. 95, Ustawa o samorządzie gminnym.

⁴ Art. 3. pkt.2., Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. 1994 nr 124 poz. 607, <http://isap.sejm.gov.pl/Download.jsessionid=A7EE6CFAFF635FFCB8FE0B5F7DD90834?id=WDU19941240607&type=2>, dostęp: 18.10.2016 r.

⁵ P. Stępień, 25 lat samorządu terytorialnego w Polsce – cz. 2, <http://isp.uni.lodz.pl/2015/08/24/25-lat-samorzadu-terytorialnego-w-polsce-cz-2/>, dostęp: 18.10.2016 r.

pracuje w szkole, placówce zdrowia, domu kultury, bibliotece czy urzędzie. W większych miejscowości dochodzi dodatkowa możliwość zatrudniania radnych w spółkach komunalnych, lecz również w podmiotach podległych innym szczeblom samorządu: radnych gminnych w starostwie powiatowym lub radnych sejmiku powiatowego w urzędzie gminy.

Celem ustawodawcy nie powinno być zrównoważenie pozycji organu stanowiącego i wykonawczego, ale przywrócenie deklarowanej w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego podległości organu wykonawczego radzie gminy. Wprowadzenie ograniczenia liczby kadencji przyczyni się do osłabienia pozycji wójta, ale nie zwalnia z konieczności poszukiwania dalszych rozwiązań legislacyjnych, które pozwoliłyby na wzmocnienie pozycji organu stanowiąco-kontrolnego.

2. Pozycja samorządu w stosunku do obywateli

Rola samorządu w realizacji zadań publicznych systematycznie rośnie. W ramach zadań własnych, zgodnie ze swoją rolą, JST koncentrują większość swoich wysiłków na infrastrukturze technicznej (drogi, wodociągi, kanalizacja, oczyszczalnie ścieków) i społecznej (placówki edukacyjne i kulturalne), w mniejszym stopniu niestety przykładając wagę do ładu przestrzennego (plany zagospodarowania przestrzennego) i bezpieczeństwa (zabezpieczenie przeciwpowodziowe i w ramach zadań zleconych: Obrona Cywilna, budynki ochronny, zarządzanie kryzysowe). Zamiast tego samorządy angażują znaczne środki w powoływanie nowych spółek prawa handlowego podejmujących działalność gospodarczą w branży wystawienniczo-targowej, organizacji rozrywki czy wydarzeń sportowych. Włodarze bywają motywowani antyrozwojowymi kierunkami dofinansowań unijnych, lecz również interesem wyborczym, gdyż wyborcy preferują polityków mogących pochwalić się przeprowadzeniem dużej inwestycji, służącej lokalnej społeczności.

Obok prowadzenia działalności gospodarczej, która nie jest odpowiedzią na niezaspokojone potrzeby wspólnoty lokalnej (m.in. obiekty o charakterze turystycznym), samorządowi zlecone są kolejne zadania przez państwo. W konsekwencji samorządy odpowiadają już za niemal połowę wydatków sektora finansów publicznych bez uwzględnienia ZUS i NFZ. Posiadają potężne zaplecze organizacyjne i techniczne, dysponują nieruchomościami, własnymi mediami tradycyjnymi i internetowymi.

„Pracownicy samorządowi to dzisiaj, w zależności od definicji – od 250 tys. osób w odniesieniu do ściśle rozumianej administracji samorządowej, do blisko 1,9 mln osób szeroko rozumianego sektora samorządowego. Bierzymy w nim pod uwagę wszystkie instytucje dostarczające usługi publiczne na poziomie lokalnym i ponadlokalnym, dla których jednostki samorządu terytorialnego są organem założycielskim lub prowadzącym (np. szkoły, instytucje kultury, przedsiębiorstwa dostarczające usługi komunalne, szpitale, instytucje pomocy społecznej i zatrudnienia). Sektor samorządowy stanowi aż 21,5% ogółu zatrudnionych w Polsce (w województwach słabiej rozwiniętych nawet 33 %)”.⁶

⁶ Samorząd jako pracodawca. Raport o zatrudnieniu w sektorze samorządowym, Związek Miast Polskich, http://miasta-polskie.pl/zwiazekmp/portal/web/uploads/pub/pages/page_108/text_images/samorzad-jako-pracodawca.pdf

Przekazywaniu kolejnych zadań nie towarzyszy zwiększenie elastyczności samorządów w kształtowaniu sposobów ich realizacji, co skutkuje małą różnorodnością polityk lokalnych, brakiem innowacyjności samorządowców i konkurencji pomiędzy gminami. Chociaż deklaratywnie ustawodawca pozostawia gminom swobodę kształtowania swego ustroju (stanowienie przez radę statutu gminy) i wyboru formy realizowania zadań własnych i zleconych, to w praktyce ingerencja ustawa idzie tak daleko, że statuty gmin niczym się od siebie nie różnią, a zadania realizowane są w ten sam niemal sposób.

Animatorami życia lokalnego powinny być ruchy społeczne, związki wyznaniowe, kluby sportowe, media, organizacje pozarządowe, indywidualni społecznicy. Ich rolę, w szczególności w przypadku większych wydarzeń, przejmuje niestety samorząd. Nawet w przypadku Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy, która angażuje ponad sto tysięcy wolontariuszy, lokalne finały nie odbywałyby się gdyby nie zaangażowanie finansowe i organizacyjne samorządów. Teza o niedojrzałości Polaków do aktywności społecznej wynikać może ze zróżnicowanych zasobów dwóch wymiarów kapitału społecznego. Wśród Polaków silny jest kapitał więzi (ang. *bonds*, sieci powiązań rodzinnych i koleżeńskich, zakorzenienia we wspólnocie lokalnej), a niedostatek kapitału pomostowego (ang. *bridges*, zaufania do instytucji i osób nieznanych osobiście)⁷.

II. Konstrukcja prawna wprowadzenia limitu kadencji

W polskim systemie prawnym na poziomie krajowym władzę wykonawczą sprawują dwa podmioty: Prezydent RP oraz Rada Ministrów (art. 10 ust. 2 Konstytucji RP); a na poziomie samorządowym trzy podmioty: w gminach wójtowie (burmistrzowie, prezydenci) stosownie do przepisu art. 26 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w powiatach zarządy powiatu stosownie do przepisu art. 26 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, w województwach zarządy województw stosownie do przepisu art. 31 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa.

Zauważyć można przy tym prawidłowość, że kolegialne podmioty sprawujące władzę wykonawczą (Rada Ministrów, zarządy powiatów i województw; przy czym ani premier, tj. prezes Rady Ministrów, ani starostowie i marszałkowie województw nie są organami władzy wykonawczej, a jedynie przewodniczącymi tych organów) wybierane są w sposób pośredni: zarządy województw przez sejmiki, a zarządy powiatów przez rady powiatów; natomiast Rada Ministrów uzyskuje od Sejmu wotum zaufania (po desygnowaniu przez Prezydenta RP).

Natomiast „jednoosobowe” organy władzy wykonawczej (Prezydent RP, wójtowie, burmistrzowie, prezydenci) wybierani są w wyborach bezpośrednich. Przyjmuje się, że taki bezpośredni wybór oznacza bardzo silny mandat dla wybranych w wyborach bezpośrednich. Jest to legitymacja szczególna, najsilniejsza z możliwych w ramach ustroju i doktryny demo-

⁷ M. Bednarek-Szczepańska, Wiejski kapitał społeczny we współczesnej Polsce. Przegląd badań i uwagi metodyczne, http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.hdl_11089_4001/c/Bednarek_Wiejski_kapital_spoleczny_we_wspolczesnej_Polsce.pdf, dostęp: 08.10.2016 r.

kratycznej (por. art. 4 ust. 1 Konstytucji RP: „*Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu*”; co w pewien bardzo uproszczony sposób odpowiada „boskiemu pomazaniu” w ustroju monarchistycznym). Właśnie ze względu na ten bardzo silny mandat, nawet w tych państwach, gdzie prerogatywy prezydenta jako głowy państwa są ograniczone, przyjmuje się ograniczenia w ilości kadencji prezydenckich, przy czym najczęstszym rozwiązaniem jest ograniczenie liczby kadencji do dwóch i tak też przyjęto w polskiej Konstytucji w przepisie art. 127 ust. 2.

Propozycję ograniczenia liczby kadencji wójtów, burmistrzów i prezydentów można wręcz postrzegać jako naturalną konsekwencję wprowadzenia ich bezpośredniej wybieralności, aczkolwiek dokonywaną z pewnym opóźnieniem. Konsekwencją obecnie wymuszaną przez rzeczywistość (por. następny rozdział), w sytuacji kiedy ustawodawca nie dostrzegł był tej konsekwencji przy wprowadzaniu bezpośrednich wyborów władarzy gmin kilkanaście lat temu.

Aktualnie przepisy dotyczące wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów zawarte są, wraz z przepisami dotyczącymi procedur wszystkich pozostałych demokratycznych wyborów władz publicznych, w kilkunastokrotnie już nowelizowanym Kodeksie wyborczym z 5 stycznia 2011 r. (Dz. U. 2011 Nr 21, poz. 113 ze zmianami). Zgrupowane są one w dziale VIII tej ustawy „Wybory wójta, burmistrza i prezydenta miasta” (przepisy art. 470 do art. 493, przy czym w części odsyłają one także do pozostałych przepisów Kodeksu wyborczego). Przyjęte w Kodeksie wyborczym rozwiązania recypują bez istotnych zmian rozwiązania ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Dla porządku odnotować należy, że z punktu widzenia typologii systemów wyborczych takie bezpośrednie wybory są przykładem systemu większości bezwzględnej w specyficznym jednomandatowym okręgu wyborczym obejmującym obszar całej gminy.

Odrębne uregulowanie przepisów wyborczych dotyczących wyboru wójta, burmistrza i prezydenta miasta w Kodeksie wyborczym oznacza, że – w odróżnieniu od regulacji wyboru zarządu powiatu lub województwa – nie spowoduje zasadniczo konieczności większych zmian samorządowych ustaw ustrojowych (o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa) przy wprowadzeniu ograniczenia liczby sprawowanych przez nich kadencji. Mając na uwadze dalsze rozważania niniejszego opracowania (vide „Konsekwencje wprowadzenia limitu kadencji”) dotyczące umożliwienia (przy istnieniu poparcia społecznego wyrażanego w bezpośrednich wyborach) sprawowania władzy wykonawczej w gminie przez nawet dziesięcioletni okres pozwalający na holistyczną realizację projektów municypalnych, konkretne zapisy ograniczenia kadencyjności wójta, burmistrza lub prezydenta miasta można sobie wyobrazić w kilku wersjach, które poniżej pozwolę sobie przedstawić.

Rozwiązaniem najprostszym – preferowanym przez autorów niniejszego opracowania – jest przyjęcie limitu dwóch 5 letnich kadencji sprawowania władzy przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta – w dalszym ciągu bez tego dookreślenia tj. posłużenie się pojęciem wójta oznaczać będzie także burmistrza lub prezydenta miasta). Mogłoby to odbyć się poprzez wprowadzenie normy analogicznej do przepisu art. 288

Kodeksu wyborczego (dalej kw) ograniczającej liczbę kadencji Prezydenta RP do dwóch 5 letnich kadencji; który to przepis stanowi wręcz dosłowne przepisanie konstytucyjnej normy art. 127 ust. 2 Konstytucji RP. Przy czym symetria i spójność rozwiązań ustrojowych na różnych poziomach życia państwa stanowi niewątpliwie dodatkową zaletę takiego rozwiązania. Projektowany przepis należałoby dodatkowo uszczegółowić ze względu na możliwość przyjętą w przepisie art. 11 § 1 pkt 6 kw wprowadzającym możliwość kandydowania na wójta poza miejscem swego zamieszkania. Mając na uwadze założenia teleologiczne (celowościowe) wskazane w niniejszym opracowaniu we wprowadzeniu ograniczenia liczby kadencji nie wydaje się koniecznym, aby limit ten dotyczył sytuacji gdy ktoś rzeczywiście sprawdzony jako władarz jednej gminy startował w wyborach wójta w innej gminie, albowiem odpada zdecydowana większość argumentów wskazanych w kolejnym rozdziale. Dlatego treść proponowanego przepisu powinna brzmieć:

„Wójt wybierany jest na pięcioletnią kadencję i ponownie może być wybrany w danej gminie tylko raz”.

Oczywiście równocześnie z dodaniem proponowanego przepisu do kw należałoby wykreślić ust. 2 w art. 26 ustawy o samorządzie gminnym (dalej usg).

W tym miejscu w związku ze statuowaną w art. 16 usg 4 letnią kadencją rad gminnych można przyjąć dwojaki alternatywne rozwiązania: albo zaaprobować różnorodność kadencji rad gmin i wójta, co będzie się wyrażało w przeprowadzaniu odrębnych wyborów dla tych organów – najczęściej w różnej dacie – co wiązać się musi z kolejnymi zmianami procedur zawartych w kw, ale rodziłoby także dodatkowe nader ważne zmiany (por. rozdział „Konsekwencje wprowadzenia limitu kadencji”); albo wprowadzić zmianę polegającą na wydłużeniu okresu kadencji rad gmin do 5 lat. Drugie rozwiązanie byłoby prostsze i bardziej czytelne oraz utrzymywałoby dotychczasową zasadę zawartą w proponowanym do skreślenia przepisie ust. 2 art. 26 usg, że kadencja wójta upływa z dniem upływu kadencji rady gminy. W takiej wersji ostateczna treść przepisu, którego wprowadzenie miałoby być istota dokonywanej zmiany powinna brzmieć:

„Wójt wybierany jest na pięcioletnią kadencję i ponownie może być wybrany w danej gminie tylko raz. Kadencja wójta rozpoczyna się w dniu rozpoczęcia kadencji rady gminy (lub wyboru go przez radę gminy) i upływa z dniem upływu kadencji rady gminy”.

Równocześnie należy zmienić art. 16 usg, nadając mu brzmienie: *“Kadencja rady gminy trwa 5 lat licząc od dnia wyboru”.*

III. Za i przeciw wprowadzeniu limitu kadencji

Ograniczenie liczby kadencji (ang. term limits) sprawowanych przez głowy państw jest światowym standardem ustrojów demokratycznych. W polskim systemie prawnym takie ograniczenie wpisane jest również w regulacje dotyczące

sędziów Trybunału Konstytucyjnego (jedna kadencja), Sądu Najwyższego (dwie kadencje), Prezesa Narodowego Banku Polskiego (dwie kadencje) czy władz publicznych uczelni wyższych (dwie kadencje). Na poziomie samorządu lokalnego ograniczenie sprawowania funkcji organu wykonawczego do 2-3 kadencji występuje stosunkowo rzadko, przeważnie w krajach federacyjnych⁸.

Postulat wprowadzenia ograniczenia liczby kadencji organów wykonawczych w jednostkach samorządu terytorialnego (dalej: JST) pojawiał się już w Sejmie. Projekt ustawy zgłoszony przez posłów Twojego Ruchu w 2013 roku motywowany był przekonaniem, iż „ograniczenie liczby sprawowanych kadencji przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast przede wszystkim utrudni tworzenie i funkcjonowanie korupcjogennych powiązań koteryjnych w środowiskach lokalnych”⁹. Podobny argument stoi również za wyborczą obietnicą Prawa i Sprawiedliwości z 2014 roku: „ograniczenia w czasie – do dwóch kadencji – nieprzerwanego pełnienia tej samej funkcji przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (...) będzie reakcją na powstawanie w wielu miastach i gminach wiejskich spetryfikowanych układów władzy, sprzyjających różnym nieprawidłowościom”¹⁰. Analizie tego argumentu przyjrzelśmy się w podrozdziale **1. Lokalne układy władzy**.

Drugim istotnym argumentem za wprowadzeniem limitu kadencji organów wykonawczych jest wyrównanie szans wyborczych kandydatów wobec przewag uzyskanych przez kandydata, który pełnił już daną funkcję. Są to przewagi wielorakiego charakteru, po części naturalne i nieusuwalne. Ich omówieniu poświęciliśmy podrozdział **2. Przewagi wyborcze dotychczasowego włodarza**.

Szczególną uwagę zwracamy na potencjalne zaburzenie obiegu informacji we wspólnocie lokalnej. Samorządy dysponują nie tylko instrumentami wpływania na istniejące media, ale mają również możliwość wydawania własnych gazet i prowadzenia portali internetowych. Argument ten analizujemy w podrozdziale **3. Uzależnienie mediów lokalnych**.

Ostatni argument pojawiający się w debacie nad wprowadzeniem limitu kadencji organów wykonawczych JST ma wymiar psychologiczny. Zawiera sugestię, iż wieloletnie sprawowanie funkcji prowadzi do spadku energii, niechęci do wychodzenia ze strefy komfortu, braku orientacji na poszukiwanie nowych, ambitnych rozwiązań i kierunków rozwoju. Poświęciliśmy tej kwestii podrozdział **4. Polityczne wypalenie zawodowe**.

1. Lokalne układy władzy

Sprawowanie władzy wykonawczej w JST wymaga utworzenia zaplecza polityczno-urzędniczego. W wymiarze politycznym jest to przede wszystkim grupa radnych, lokalne środowisko polityczne bądź branżowe, oddział partii politycznej bądź ugrupowania ogólnopolskiego. Sam fakt budowania zaplecza politycznego nie stanowi naruszenia standardów prawnych, etycznych czy demokratycznej kultury politycznej. Członkowie stojącego za włodarzem stronnictwa politycznego, jeśli nie zostali radnymi, stają się pracownikami podległymi mu jednostek. Nie budzi to zastrzeżeń, dopóki zatrudniane osoby wykazują się profesjonalizmem, doświadczeniem i przygotowaniem merytorycznym. Nie istnieją rozwiązania prawne, które mogłyby wymusić dostosowanie kultury politycznej do tak nakreślonego ideału. Te, które zastosowaliśmy w Polsce są nieskuteczne.

Pod pozorem powstrzymania podporządkowania administracji politykom pochodzącym z wyborów, stworzyliśmy model podwójnej polityzacji administracji: poprzez zatrudnianie przez polityków urzędników z furką „pełnienia obowiązków” w przypadku niespełniania przez kandydata wymogów formalnych dla danego stanowiska oraz przez instytucje gabinetów politycznych i zespołów doradców. W konsekwencji włodarze zatrudniają zarówno doradców i członków gabinetów politycznych jak i zmieniają dyrektorów departamentów, a poprzez nich wpływają na dalsze procesy rekrutacji, derekrutacji, reorganizacji, zakresy obowiązków i przesunięcia stanowisk urzędników niższych szczebli.

Sens wprowadzonej w 1997 r. konstrukcji nadzorowania pracy urzędu w oparciu o polityczne stanowiska wiceprezydentów i członków gabinetu politycznego zakładał pozostawienie stanowisk urzędniczych, w tym dyrektorskich w rękach doświadczonych urzędników, którzy nie będą musieli zabiegać o polityczne poparcie. W praktyce taki model nie miał szans zaistnieć, wobec istotnego deficytu stabilnych miejsc pracy. Zaangażowanie polityczne traktowane jest jako droga do znalezienia pracy w sektorze publicznym. Poszukujący pracy przystępują przed wyborami do stronnictwa politycznego mającego największe szanse wygranej, bądź, już w trakcie rządów, wykorzystują relacje rodzinne, koleżeńskie, a niekiedy finansowe dla zdobycia pracy w sferze budżetowej.

Szereg nagromadzonych w ten sposób zależności może funkcjonować dzięki istnieniu regulacji znacznie utrudniających zwalnianie pracowników samorządowych. W konsekwencji w sektorze prywatnym gwarancję zatrudnienia zapewnia wysoka wydajność pracy i stałe podnoszenie kompetencji, a w sektorze publicznym troska o dobre relacje z patronem sieci klientelistycznej. Charakter nawiązywanych w urzędniczych koteriach relacji nie odbiega znacząco od kontraktu feudalnego, jaki wykształcił się w średniowieczu. W zamian za pomoc w uzyskaniu i utrzymaniu pracy członkowie sieci świadczą usługi w rodzaju zbierania informacji, pomocy w kampanii wyborczej, wspierania w strukturach partii, świadczeń pieniężnych, mobilizowania najbliższego otoczenia do głosowania w wyborach na wskazaną opcję.

W ramach zaplecza polityczno-urzędniczego danego włodarza funkcjonuje zazwyczaj wiele ogniw spajających licznych klientów. Częstą praktyką jest także przenikanie się

⁸ Rozwiązanie takie funkcjonuje między innymi w USA. „W mieście Nowy Jork liczba sprawowanych kadencji w przypadku niemal wszystkich urzędów publicznych ograniczona jest do dwóch lub trzech. W Cincinnati obowiązuje ograniczenie do dwóch następujących po sobie kadencji 4-letnich (burmistrz) lub czterech następujących o sobie 2-letnich (rada). W Filadelfii burmistrz może być wybrany na nie więcej niż trzy następujące po sobie kadencje.”, P. Chmielnicki, Opinia prawna dotycząca poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie innych ustaw (druk sejmowy nr 3834), Warszawa 2011, ss. 4-5.

⁹ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks wyborczy, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/2A0048FD18A19A2CC1257AE800442EC7/\\$File/1015-ustawa.docx](http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/2A0048FD18A19A2CC1257AE800442EC7/$File/1015-ustawa.docx), dostęp: 28.09.2016 r.

¹⁰ Program Prawa i Sprawiedliwości 2014, <http://www.pis.org.pl/document/archive/download/128>, dostęp: 28.09.2016 r., s. 53.

różnych szczebli samorządu terytorialnego, aby radni gminni, którzy nie mogą uzyskać zatrudnienia w urzędzie gminy, pracowali w starostwie lub na odwrót. Ta sama praktyka dotyczy spółek skarbu państwa i komunalnych przez co zdarzają się sytuacje, gdy radny zarabia więcej niż prezydent miasta, minister, poseł czy nawet premier. Sieci klientelistyczne dotyczą również przedsiębiorców i organizacji pozarządowych wykonujących zlecenia dla JST. Premiowanie konkretnych podmiotów w konkursach i przetargach pozwala im na uzyskiwanie wyższych niż rynkowe stawek i rewanżowanie się poparciem dla swoich politycznych patronów.

Pracę w podlegających wóldarzowi podmiotach znajdują również radni i członkowie ich rodzin. Bez poparcia większości radnych wójtów nie może podjąć wielu decyzji w szczególności dotyczących zarządzania majątkiem i budżetem gminy. Przewyciężeniu stanu „związanych rąk” służy zatrudnianie, a następnie szantażowanie pozbawieniem pracy za nielojalność. Praktyka ta paraliżuje skutecznie funkcję kontrolną organu stanowiącego gminy.

W zależności od szczebla i wielkości JST w rękach nowego wóldarza znajduje się w pierwszej chwili od kilku do kilkunastu stanowisk, w trakcie pierwszej kadencji od kilkudziesięciu do kilkuset, a w kolejnych od kilkuset do kilkunastu tysięcy. Liczba podległych pracowników wraz z członkami ich rodzin może stanowić w małych gminach nawet 50% głosujących w wyborach¹¹. Osoby zajmujące stanowiska w sferze budżetowej są silnie zdeterminowane do ich obrony, w szczególności, gdy nie mają wcześniejszego doświadczenia w sektorze prywatnym i nie wyobrażają sobie poszukiwania pracy w oparciu o własne kwalifikacje i kompetencje. Z ilości dostępnych do obsadzenia stanowisk wynika znacząca przewaga rządzącego wóldarza, która rośnie tym bardziej im dłużej sprawuje swą funkcję.

W przypadku wieloletniego sprawowania władzy powstawać mogą układy nie tylko klientelistyczne, ale również korupcyjne. Szansa na ich wykrycie radykalnie wówczas spada. Zaufanie i praktyka jakiej nabywają obie strony korupcyjnego układu niemal uniemożliwia rozbicie go z zewnątrz. Skutkuje to poczuciem bezkarności i ignorowaniem interesów mieszkańców. Szczególnie niebezpieczne są układy lokalne, w których partycypują przedstawiciele wymiaru sprawiedliwości, organów ścigania i urzędów skarbowych. Dostatecznie nadzór nad legalnością działania JST, który sprawują wojewodowie, instytucje kontrolne z Najwyższą Izbą Kontroli na czele, Regionalne Izby Obrachunkowe, sądy i prokuratura staje się wówczas iluzoryczny.

Wprowadzenie ograniczenia dwóch kadencji bez okresu przejściowego dla dotychczasowych wójtów, burmistrzów i prezydentów miast powinno stworzyć dużą szansę na wy-

eliminowanie dotychczas funkcjonujących antyrozwojowych układów władzy.

2. Przewagi wyborcze dotychczasowego wóldarza

Kandydat, który pełnił już funkcję wóldarza zyskuje liczne przewagi nad konkurentami. Przez co najmniej cztery lata miał możliwość rezygnacji z wszelkich innych aktywności zawodowych, poświęcając się w pełni służbie publicznej. Już na samym starcie kampanii wyborczej posiada zasób w marketingu wyborczym niebagatelny: niemal pełną rozpoznawalność swojego nazwiska wśród wyborców. Przewaga ta, choć istotna, pozostaje względna. Korzyść z rozpoznawalności obarczona jest bowiem oceną dotychczasowego stylu sprawowania władzy i realnych osiągnięć wóldarza. Konkandydaci chociaż nie tak rozpoznawalni, mogą korzystać z wizerunku nowej twarzy, świeżości, dystansu spojrzenia i młodej energii.

Charakter bezwzględnej przewagi urzędującego wóldarza nosi możliwość zatrudniania w Urzędzie Gminy specjalistów od budowania wizerunku i marketingu politycznego. Trwające wiele lat, a finansowane z pieniędzy podatników ociepla nie wizerunku wóldarza odbywa się przez organizowanie imprez lokalnych: festynów, koncertów, festiwali, zawodów sportowych, które obok dostarczenia mieszkańcom rozrywki przynoszą zyski wizerunkowe dla lokalnego wóldarza. Zniwelowanie tej przewagi wymagałoby w toku dalszych reform ustroju samorządowego wprowadzenie ograniczenia roli samorządu w powyższych obszarach. Zamiast zdominowania tego sektora przez mecenat władz lokalnych, wystarczyłoby utrzymywanie infrastruktury (domów kultury, strzelnic, stadionów, hal sportowych i widowiskowych, teatrów) i udostępnianie jej na równych zasadach wszystkim zainteresowanym podmiotom. Instytucje samorządowe nie powinny być miejscem pracy dla aktorów, sportowców, artystów.

Ostatnią, acz najistotniejszą przewagą dostępną zwłaszcza prezydentom większych miast jest budowanie nieracjonalnych ekonomicznie atrakcji turystycznych, służących tylko w części lokalnej społeczności. Symbolem takiej działalności stały się w Polsce aquaparki, lecz lista tego typu „inwestycji” jest dużo dłuższa. Porównanie kosztu obiektów o zbliżonych parametrach rodzi obawy znaczącej niegospodarności wielu samorządów. Z przewagi tej korzysta w pełni obecna prezydent Łodzi, Hanna Zdanowska. Po oszczędnych i dosyć zachowawczych siedmioletnich rządach Jerzego Kropiwnickiego, budżet miasta miał przeciętne wobec pozostałych miast wojewódzkich zadłużenie (1 313 mln zł na koniec 2010 r.). Sześć lat rządów nowej ekipy wystarczyło, aby znaleźć się na drugim miejscu (2 859 mln zł na koniec 2015 r.), tuż za Toruniem¹². Przykładem podobnej tendencji jest zarządzany od 2002 roku przez Jacka Majchrowskiego Kraków, który z najwyższego w kraju zadłużenia (w latach 2002-2008) spadł w 2015 r. na miejsce dziesiąte, ale zadłużenie zaczęło się zmniejszać dopiero po zapewnieniu prezydentowi niezagrażonej pozycji w drugiej kadencji rządzenia.

¹¹ „Wójt w takiej gminie kontroluje - bezpośrednio lub pośrednio - do 300 stanowisk: w urzędzie gminy, jej spółkach oraz w różnego rodzaju podmiotach uzależnionych od gminy, także gospodarczo. Jak się tę liczbę stanowisk pomnoży przez członków rodzin, to zatrudnianych przez wóldarza wyjdzie z tysiąc osób. Do głosowania w takiej gminie jest uprawnionych ok. dwóch trzecich mieszkańców, przy frekwencji 40 proc. głosuje 2 tys. osób. W tej grupie jest ten tysiąc uzależniony od wóldarza. Ta grupa tworzy taki ludzki kokon zorganizowany wokół wóldarza, który nie jest zainteresowany żadnymi zmianami, a już w żadnym wypadku zmianą wóldarza. W tym upatrują największą klęskę samorządu.” J. Stępień, Samorząd nam się wykoślawił, http://wyborcza.pl/polykaekstra/1,132907,16950708,Stepien__Samorząd_nam_sie_wykoślawił.html, dostęp: 06.10.2016 r.

¹² http://www.wspolnota.org.pl/fileadmin/pliki/reklamy_-_teksty/ Ranking_-_zadluzenie_samorzadow.pdf

Trudno ocenić na ile duże wydatki inwestycyjne skumulowane w okresie jednej-dwóch kadencji są w stanie przyczynić się do zwiększenia szans na reelekcję. W przypadku Łodzi mamy do czynienia z wydaniem około 3,5 mld zł na wydatki majątkowe, z czego prawie połowa sfinansowana została na konto kolejnych władz. Największe wydatki łódzkiego magistratu to: Trasa W-Z (741 mln zł), Trasa Górna (499 mln zł), dworzec Łódź Fabryczna (578 mln zł), EC-1 (310 mln zł), stadion Widzewa i ŁKSu (250 mln zł), program Mia100 kamienic (164 mln zł), remonty teatrów (59 mln zł), modernizacja szkół (49 mln zł), hala Expo (48 mln zł) i planowane na przyszły rok Orientarium (360 mln zł).

Wszystkie wizerunkowe przewagi wyborcze, jakie uzyskuje wójt przez pełnienie swojej funkcji istnieją już od pierwszej kadencji. Wprowadzenie limitu kadencji nie spowoduje ich ograniczenia, a jedynie utrudni korzystanie z korzyści z nich płynących. Ich wyeliminowanie możliwe będzie tylko poprzez likwidację możliwości prowadzenia przez spółki komunalne działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej oraz likwidację możliwości zaciągania długów. Zakończenie ostatniej wielkiej perspektywy dofinansowania unijnego będzie dobrą okazją do przeprowadzenia takiej zmiany na poziomie ustawodawstwa ogólnopolskiego. Wprowadzenie ograniczenia liczby kadencji organów wykonawczych nie powinno być zatem ostatnim działaniem ustawodawcy obliczonym na wyeliminowanie niekorzystnych zjawisk w samorządach lokalnych.

3. Uzależnienie mediów lokalnych

Wymiana informacji dotyczących samorządu we wspólnocie lokalnej odbywa się poprzez komunikację bezpośrednią, niezależne i samorządowe media lokalne, gazety regionalne, portale internetowe. Najistotniejszą z punktu widzenia kontrowalności władzy samorządowej część debaty publicznej ogólnokrajowej media lokalne. Na ich niezależności opiera się zdolność wspólnoty lokalnej do artykulacji i realizacji swoich interesów. Ich pozycja jest skorelowana ze stanem społeczeństwa obywatelskiego, czyli siecią więzi i instytucji obywatelskich, które pozwalają ludziom na podejmowanie wspólnych działań.

Sytuacja mediów lokalnych na przestrzeni ostatniego 25-lecia ulega dynamicznym zmianom. Lata 90-te były okresem intensywnej działalności niezależnych i niewielkich wydawnictw prasowych. Zapewniały one dostęp do niezależnej przestrzeni informacyjnej. Przełom wieków niósł konsolidację dzienników regionalnych w niemieckiej grupie Polska Press (m.in. Gazeta Wrocławska, Dziennik Zachodni, Głos Wielkopolski, Dziennik Łódzki, Kurier Lubelski) oraz stopniowy upadek prywatnych wydawnictw. „W 1999 r. istniało tylko 10–15% gazet lokalnych wychodzących w latach 1988–1990”¹³. Na rynku utrzymały się periodyki wydawane przez samorządy (m.in. Życie Nasielska - dwutygodnik gminy Nasielsk, Dwutygodnik Samorządu Miasta i Gminy Strzelce Krajeńskie, Racje Gminne - dwutygodnik gminy Pawłowice) oraz słabnące niezależne, prywatne gazety lokalne, które dla utrzymania się na rynku muszą korzystać z różnych form gminnego dofinansowania.

W większości przypadków wybierają strategię zbliżenia do aktualnych władz samorządowych, lub co najmniej zyczelivej neutralności.

Rywalizacja lokalnych wydawców z prasą samorządową jest nierówna. „Często samorządowe wydawnictwa kolportowane są bezpłatnie lub w niższej cenie (dzięki dotacjom ze środków publicznych), co zaburza warunki konkurencji z prasą niezależną. Tytuły samorządowe nie wypełniają funkcji kontrolnej, bardzo ważnej dla lokalnej społeczności, promują władze samorządowe – własnych pracodawców, mogą sprzyjać powstawaniu układów korupcyjnych, bardziej więc przypominają materiały promocyjne, nadmiernie chwając lokalne władze. Problemem jest także zamieszczanie w prasie samorządowej reklam komercyjnych, co utrudnia samofinansowanie niezależnych tytułów. Zamieszczanie tego typu reklam w wydawnictwach samorządowych może prowadzić również do wytworzenia układów korupcyjnych pomiędzy reklamodawcą a lokalną władzą”¹⁴. Wieloletnie sprawowanie władzy przez wójta może oczywiście wzmacniać uzależnienie lokalnej prasy, ale nie jest do tego konieczne.

W lokalnych mediach do wyjątków należy rozdzielenie redakcji od działu sprzedaży reklam. Wiele treści jest tym samym ukrytą formą materiału sponsorowanego, chociaż finansowanego w formie „sprzedaży związanej” z tradycyjną reklamą. Bez wykupienia reklamy lokalny przedsiębiorca, ale również kandydat na wójta nie może liczyć na zainteresowanie dziennikarzy. Finansowa i instytucjonalna słabość lokalnych mediów powoduje, że narażone są na sądowe nękanie w postaci pozwów o zniesławienie w trybie prywatnych pozwów na podstawie art. 212 k.k. (Kto pomawia inną osobę, grupę osób, instytucję, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nie mającą osobowości prawnej o takie postępowanie lub właściwości, które mogą poniżyć ją w opinii publicznej lub narazić na utratę zaufania potrzebnego dla danego stanowiska, zawodu lub rodzaju działalności, podlega grzywnie, karze ograniczenia albo pozbawienia wolności do roku). Głośnym echem odbił się w Polsce proces wytoczony w 2010 r. przez pełniącego od 20 lat funkcję burmistrza Kalwarii Zembrzydzowskiej Augustyna Ormantego przeciwko niezależnemu portalowi NaszaKalwaria.pl za nieprzychylnie komentarze Internautów¹⁵. W tym przypadku burmistrz przegrał nie tylko proces przed krakowskim sądem, ale również kolejne wybory. W sytuacji konfliktu pomiędzy niezależnym medium a lokalną władzą, jej przedstawiciele uciekają się do wszelkich dostępnych szykan i kar dla niepokornych społeczników. „W warunkach szorstkiej demokracji nie załatwia się spraw w białych rękawiczkach. Jednak w takich sytuacjach to władza jest silniejszym aktorem, który nierzadko z premedytacją wykorzy-

¹⁴ [http://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/9BF6DC961C01A577C1257B2C0045687F/\\$File/Infos_143.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/9BF6DC961C01A577C1257B2C0045687F/$File/Infos_143.pdf)

¹⁵ Raport „Technospolecznicy. Rozkwit mediów lokalnych”, Centrum Cyfrowe Projekt: Polska, <http://creativecommons.org/licenses/by/2.0/pl/> uploads/2012/05/Technospolecznicy_raport.pdf, dostęp: 29.09.2016 r. Autorzy raportu przytaczają również inne przykłady nękania właścicieli portali i autorów komentarzy. Podkreślają, że portale internetowe stały się otwartym dla mieszkańców forum komunikacji społecznej. „Teraz ta prywatna i pokątna krytyka wkroczyła do internetowej sfery semi-publicznej zyskując słyszalność i siłę. Lokalni władarze zdają sobie sprawę, że opinie pojawiające się na portalu mogą znacząco wpływać na postawy i przekonania mieszkańców, a więc elektoratu. Na taką krytykę władza jest dużo wrażliwsza.” Ibidem.

¹³ L. Pokrzycka, Kondycja prasy lokalnej w Polsce, Infos, Wyd. Biuro Analiz Sejmu, nr 6 (143) 2013 r., [http://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/9BF6DC961C01A577C1257B2C0045687F/\\$File/Infos_143.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/9BF6DC961C01A577C1257B2C0045687F/$File/Infos_143.pdf) dostęp: 29.09.2015 r.

stuje swoje formalne i nieformalne możliwości celem marginalizacji i destrukcji portalu”¹⁶.

W ostatniej dekadzie wraz ze wzrostem dostępności Internetu na znaczeniu zyskiwały lokalne portale internetowe¹⁷. W przypadku większych miejscowości stanowią one zwykle dodatek do lokalnych rozgłośni radiowych czy wydawnictw prasowych, ale powstawały niekiedy, w szczególności w małych gminach, jako samodzielne projekty i cały swój rozwój zawdzięczają związkowi z lokalną społecznością. Koszty utrzymania portalu internetowego są znacząco niższe niż medium drukowanego. Ich istnienie opiera się często na pasji założyciela, bezpłatnym dziennikarstwie obywatelskim jego znajomych, przy niewielkim udziale wsparcia darowizn i reklam lokalnych przedsiębiorców. Pozwala to utrzymać większą niezależność od mediów tradycyjnych, posiadających pracowników i prowadzących komercyjną działalność gospodarczą. Również jednak w Internecie istnieje znacząca konkurencja ze strony gmin. Samorządowe portale internetowe obejmują swoją działalnością część pracy reporterskiej, która wypycha niezależne portale z rynku. Liczba odwiedzin portalu Bełchatowa wzrosła z 75 tys. w 2012 r. do 107 tys. w 2015 r., Andrespola w tym samym okresie z 205 tys. do 419 tys., Ujazdu z 112 tys. do 245 tys., a Tomaszowa Mazowieckiego z 601 tys. do aż 2 741 tys. W większości przypadków nastąpił co najmniej dwukrotny wzrost popularności portali gminnych.

Istnienie niezależnych od władzy mediów jest nieodzownym warunkiem właściwego funkcjonowania systemu demokratycznego. Dlatego szczególnie niepokojące są opinie, że wydawnictwa lokalne „mediami” są tylko z nazwy¹⁸. Bardzo niebezpieczna jest sytuacja, gdy dziennikarze lokalnej gazety w zamian za przychylną otrzymują zatrudnienie w instytucjach publicznych, a samorząd staje się istotnym reklamodawcą i prenumeratorem. Finansowa i polityczna symbioza z samorządem wymaga interwencji na poziomie ustawodawczym, zmierzającej do zmniejszenia uzależnienia mediów lokalnych od władzy, likwidacji konkurencji gminnych wydawnictw oraz zmniejszenia przewagi w dostępie do mediów lokalnych kandydata sprawującego już funkcję.

4. Polityczne wypalenie zawodowe

Wypalenie zawodowe jest konsekwencją długotrwałego stresu przeżywanego w związku z pracą zawodową, jednak wiąże się nie z dużą odpowiedzialnością, ale z bezradnością i brakiem wpływu na otoczenie i własną sytuację. Trudno zatem wiązać spadek energii wśród osób sprawujących funkcję wójta przez wiele lat ze stricte medycznym syndromem wypalenia zawodowego. Organ wykonawczy posiada silną

pozycję w ustroju gminy. Jednocześnie nie sposób ignorować zjawiska, gdyż głosy o lenistwie, marazmie, spadku kreatywności i niechęci do podejmowania wyzwań pojawiają się nie tylko wśród komentatorów życia publicznego, ale również samych samorządowców, jak sprawujący dwie kadencje funkcję prezydenta Konina Józef Nowicki, który przyznaje, że „wielokadencyjne pełnienie funkcji wójta, burmistrza, prezydenta stwarza duże ryzyko stagnacji i wyraźnego spadku chęci do wprowadzania innowacyjnych rozwiązań w sferze zarządzania”¹⁹.

W przeprowadzonych z samorządowcami rozmowach uzyskaliśmy dwa prawdopodobne przyczyny takiego stanu rzeczy. Z jednej strony mamy do czynienia z brakiem motywującej do wysiłku konkurencji silnych kontrkandydatów, mogących zagrozić włodarzowi w kolejnych wyborach. Długoletnie sprawowanie władzy pozwala zbudować dostatecznie silne przewagi i zaplecze, aby zmniejszyć wysiłki w interesie wspólnoty lokalnej i skupić się na korzyściach z pełnienia funkcji. Chociaż istnieją przykłady spadku skłonności do podejmowania prorozwojowych wyzwań wraz z upływem kolejnej kadencji, to istnieją również przykłady turystyki na koszt urzędu już w pierwszej kadencji (Jerzy Kropiwnicki przez pierwsze 4 lata odbył 80 wyjazdów, a w trakcie 7 lat rządów aż 150, Robert Biedroń w trakcie pierwszych 20 miesięcy za granicą spędził 208 dni, czyli 7 miesięcy).

Wrz z wieloletnim sprawowaniem funkcji wójta pojawia się również niebezpieczeństwo słabszego kontaktu z wyborcami i co za tym idzie gorszego rozpoznania ich potrzeb i problemów. Zarządzanie rozbudowanym aparatem pomocniczym, majątkiem gminy, nadzorowanie spółek komunalnych i podległych instytucji, ponoszenie odpowiedzialności wizerunkowej i politycznej za wszystkie procesy i wydarzenia w gminie skłania do pełnego zaangażowania w sprawy wewnętrzne podległych włodarzowi podmiotów. Rodzi to reorientację z zarządzania rozwojem gminy w stronę kierowania działalnością urzędu. Odcina jednocześnie od punktu widzenia i perspektywy mieszkańców nie związanych pracą zawodową ani działalnością gospodarczą z samorządem. Przykładem może być obojętność władz wobec przedsiębiorców prowadzących punkty usługowe i handlowe przy remontowanych ulicach, od których odcina się na czas remontu dostęp klientów. Zjawisko to jest tym silniejsze, iż wśród funkcjonariuszy publicznych, radnych i wójtów mniejszość stanowią osoby mające doświadczenie pracy w sektorze prywatnym, a szczególnie prowadzenia działalności gospodarczej.

Wymienione powyżej zjawiska uzależnione są od indywidualnych motywacji konkretnej osoby. Zdarzają się przypadki włodarzy posiadających dużą ambicję osobistą i przez wiele lat podejmujących nowe wyzwania, jak również takich, którzy już w pierwszej kadencji ignorują sprawy swojej gminy lub koncentrują się na innych obszarach. Wprowadzenie limitu liczby kadencji spowoduje reorientację wysiłków włodarzy na realizację strategii rozwojowej gminy, a nie budowanie własnego zaplecza w celu przedłużenia okresu sprawowania władzy. Taka argumentacja znalazła się w uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks wyborczy z roku 2012:

¹⁹ Jęczmionka P, Wójt i burmistrz tylko na dwie kadencje?, <http://www.gloswielkopolski.pl/artypul/9187859,wajt-i-burmistrz-tylko-na-dwie-kadencje,3,id,t,sa.html>

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ „93 proc. internautów w wieku 18-54 lat wiedzę na temat swojej miejscowości (regionu) czerpie z Internetu. (...) liczba użytkowników oraz zasięg serwisów z informacjami stricte lokalnymi i regionalnymi ciągle rośnie – na początku 2006 roku serwisy te miały 5 milionów użytkowników zaś we wrześniu 2011 liczba użytkowników zbliżyła się do 12 milionów. Znacząco zwiększył się również zasięg tych serwisów wśród internautów – z 41 procent do 62 procent”. Raport Wiadomości lokalne w Internecie. Zawartość i popularność serwisów, profil użytkowników, Polskie Badania Internetu, http://pbi.org.pl/raporty/wiadomosci_lokalne.pdf, dostęp: 27.09.2016 r.

¹⁸ <http://jagiellonski24.pl/2015/09/14/czy-musimy-repolonizowac-media-analiza-zagranicznego-kapitalu-w-polsce/>

„osoby piastujące te urzędy, mając z góry wyraźnie zarysowane ramy czasowej przysługującego mandatu, będą niejako zmuszone do planowej i sprawnej realizacji zaaprobowanego w trakcie wyborów programu politycznego, już od początku pierwszej kadencji. (...) Natomiast obecnie wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast, pozbawienie często poczucia ograniczeń czasowych sprawowanego urzędu, nie są zdyscyplinowani i zmotywowani do szybkich i wydajnych działań”²⁰.

5. Podsumowanie

Występujące w samorządach patologie są konsekwencją nierównowagi w dostępie do zasobów sprawowania władzy pomiędzy wyborcami a władzą. Pozwalają one na tworzenie się ponad głowami obywateli lokalnych układów politycznych, które znajdują się poza kontrolą społeczną. Przewaga, jaką zyskuje skonsolidowany układ władzy tworzy wrażenie bezkarności i skłania do zachowań korupcyjnych. Jednocześnie mamy do czynienia ze zjawiskiem prorozwojowych włodarzy sprawujących swą funkcję z przyzwoleniem i dla dobra wspólnot lokalnych.

Według badań statystycznych występuje korelacja pomiędzy ciągłością rządzenia a stanem gospodarki. Reelekcji sprzyja dobra sytuacja ekonomiczna mieszkańców i sprawność w pozyskiwaniu środków z UE, lecz również tradycje samorządności obecne w województwach kujawsko-pomorskim, wielkopolskim i małopolskim. W tych gminach są też najmniejsze szanse na odbycie się referendum odwołującego lokalne władze. Z kolei prawdopodobieństwo reelekcji dotychczasowego włodarza jest tym mniejsze im więcej kandydatów ubiega się o sprawowanie funkcji oraz im wyższa jest frekwencja w wyborach²¹. W przypadku niezadowolenia mieszkańców z dotychczasowych rządów, rośnie liczba kandydatów, mobilizacja wyborców, czyli zaangażowanie w kampanię wyborczą i frekwencja w wyborach.

Wieloletnie sprawowanie władzy przez odnoszących sukcesy i nagradzanych przez wyborców prezydentów miast znajduje również odzwierciedlenie w wynikach rankingów samorządów. Prezydent Gliwic, Zygmunt Frankiewicz przygotował „zestawienie wyników 16 rankingów opublikowanych w 2015 r. Znalazły się wśród nich rankingi prasowe na czele z Rankingiem Samorządów „Rzeczpospolitej”, rankingi „Wspólnoty” – (najważniejszego branżowego pisma samorządowego) ale również przygotowywane przez naukowców („Ranking Zrównoważonego Rozwoju” Politechniki Warszawskiej). Dla uproszczenia brał pod uwagę wyłącznie te uwzględniające miasta na prawach powiatu, których mamy w Polsce 66, spośród nich w pierwszych dziesiątkach rankingów pojawiają się 42 miasta, niektóre wielokrotnie. Aby uzyskać czytelną hierarchię tego zagregowanego rankingu przyznałem punkty za miejsca zajęte w pierwszych dziesiątkach

(od 1 do 10 punktów). W ten sposób miasto na czele mojego zestawienia otrzymało 62 punkty, a ostatnie dwa po 1.

Interesuje nas kwestia kadencyjności, więc prezydenci miast, które pojawiły się w rankingach zostali podzieleni na cztery grupy, na sprawujących przed ostatnimi wyborami samorządowymi swoją funkcję pierwszą, drugą, trzecią oraz czwartą i więcej kadencję. Rankingi publikowane w 2015 r. opierały się na danych z 2014 r. uważam, że ocena stanu pod koniec kadencji jest najuczciwsza. Na zakończenie obliczono średnią punktację dla poszczególnych grup. Wyniki tego zestawienia obrazuje poniższa tabela.

	1 kadencja	2 kadencje	3 kadencje	4 i więcej kadencji
średnia liczba punktów	4,11	10,53	12,95	24,27
w zależności od l. kadencji				

Z zestawienia wynika więcej ciekawych informacji. Pierwsze trzy miejsca zajmują w nim miasta rządzone przez prezydentów ze stażem co najmniej czterokadencyjnym. W pierwszej 10 nie ma ani jednego miasta zarządzanego przez włodarza piastującego urząd pierwszą kadencję. W pierwszej 20 jest ich zaledwie 3. Warto również przyjrzeć się grupie 24 miast, które nie otrzymały punktów, czyli nie pojawili się w żadnej z pierwszych 10 rankingów. Mamy w niej zaledwie 3 miasta z prezydentami, którzy rządzą co najmniej 4 kadencje. Co ciekawe wszyscy trzej przegrali wybory – można zatem śmiało stwierdzić, że weryfikacja wyborcza to fakt²². Mechanizmy, które generalnie sprawdzają się w dużych miastach nie działają w mniejszych ośrodkach. To w nich szczególnie potrzebne jest wzmocnienie szans nowych kandydatów i wprowadzenie mechanizmów ograniczających siłę lokalnych włodarzy.

IV. Konsekwencje wprowadzenia limitu kadencji

Demokracja medialna, w której znaczna część komunikacji społecznej odbywa się za pośrednictwem mediów i jednokierunkowej komunikacji masowej skutkuje wysoką personalizacją polityki. Przekaz medialny dominuje w szczególności na szczeblu ogólnokrajowym i na wyższych szczeblach samorządu, gdzie nie istnieje naturalna wspólnota lokalna, generująca gęstsze i istotniejsze dla swoich członków interakcje bezpośrednie. Złożoność problemów ponadlokalny powoduje jednocześnie przy podejmowaniu decyzji wyborczej wzrost istotności aspektów emocjonalnych i wizerunkowych w stosunku do rozstrzygnięć merytorycznych i proceduralnych.

Personalizacja polityki powoduje, że marketing wyborczy opiera się na prezentowaniu wizerunku kandydata-lidera, a nie programu czy strategii rządzenia. Do wyjątków należy wskazanie przed wyborami kandydatów na wiceprezydentów, prezesów spółek czy dyrektorów departamentów w urzędzie gminy. W konsekwencji wyborcy skłaniani są do podjęcia wy-

²⁰ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks wyborczy, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/2A0048FD18A19A2CC1257AE800442EC7/\\$File/1015-ustawa.docx](http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/2A0048FD18A19A2CC1257AE800442EC7/$File/1015-ustawa.docx), dostęp: 28.09.2016 r.

²¹ „Mamy 239 gmin, w których w ostatnich wyborach wystąpiła najsilniejsza konkurencja – 5 i więcej ubiegających się o stanowisko lokalnego włodarza, a frekwencja wyborcza (21 listopada 2010 r.) w tych gminach wynosiła powyżej 50,28%. Prawdopodobieństwo reelekcji w tym segmencie gmin było najniższe w kraju i przeciętne jej wartości są najniższe w perspektywie ogólnokrajowej.” <http://oapuw.pl/wp-content/uploads/2015/07/epolitikon-11-2014.pdf>, dostęp: 01.10.2016 r., s. 14.

²² Z. Frankiewicz, Ograniczenie kadencyjności burmistrzów, wójtów, prezydentów miast. Więcej szkody, niż pożytku, <https://wszystkoconajwazniejsze.pl/zygmunt-frankiewicz-ograniczenie-kadencyjnosci/>, dostęp: 03.10.2016 r.

boru opcji politycznej w osobie jej głównego reprezentanta, a nie całego środowiska, które przejmie odpowiedzialność za sprawę gminy. W analizie porównawczej dokonywanej przez wyborców pod uwagę brane są głównie aspekty charakterologiczne, wizerunkowe oraz te, dotyczące przeszłości kandydata, a w mniejszym stopniu programowe czy obejmujące przyszłość gminy i sposób rządzenia. Celem kampanii wyborczej jest osiągnięcie wrażenia, że kandydat będzie reprezentował interesy konkretnego wyborcy bez szczegółowego zawężania ich katalogu, gdyż zaspokojenie oczekiwań jednych wyborców mogłoby zrazić do kandydata pozostałych.

Jednocześnie na skutek braku udziału w debacie przedwyborczej przyszłego zaplecza w osobach wiceprezydentów i dyrektorów departamentów, debata publiczna traci charakter sporu programowego, który, prowadzony wyłącznie przez kandydatów, zyskuje znacznie ogólniejszy poziom. Personalny charakter kampanii wyborczej skutkuje skłonnością kandydatów do ogniskowania całej uwagi mediów i wyborców na swojej osobie. Zaplecze kandydata pozostaje w cieniu, a jego merytoryczna funkcja ogranicza się do przygotowania przekazów dla lidera. Również w trakcie pełnienia funkcji na najważniejszych wydarzeniach, budujących rozpoznawalność i pozycję pojawia się burmistrz. W konsekwencji zespołowa gra jaką powinna być polityka, staje się grą całego zespołu na rzecz jednego polityka.

Mechanizm spajania całego układu rządzącego w rękach jednej osoby kontynuowany jest również po wyborach. Lokalni władarze dążą do osobistego podejmowania najważniejszych decyzji, delegowania mniej ważnych decyzji na najlojalniejszych współpracowników, a w razie konfliktów między nimi z zachowaniem dla siebie roli rozjemcy. Utrzymywanie dominującej roli motywowane jest obawą o wyrośnięcie konkurenta w kolejnych wyborach spośród własnego zaplecza. Wprowadzenie na początku 2017 roku limitu dwóch kadencji bez okresu przejściowego, a więc limitu obowiązującego również samorządowców, którzy mają już za sobą dwie kadencje rządzenia, znacząco utrudniłoby im namaszczenie w ciągu półtora roku następcy, który kontynuowałby funkcjonowanie antyrozwojowego układu władzy.

Z dotychczasowej analizy jasno wynika wnioski, że problemem nie jest samo wieloletnie sprawowanie władzy, ale patologiczny charakter jaki niekiedy przyjmuje. Pozostawienie dziesięcioletniej furtki dalszego funkcjonowania lokalnych koterii, umożliwiłoby im przedstawienie się na promocję wśród wyborców tzw. naturalnego następcy wóldarza. W odpowiednim czasie wójt zacząłby dzielić się popularnością, namaszczając następcę w sferze publicznej jak i budując jego pozycję w wewnętrznym układzie władzy, pozostawiając przy tym dla siebie kluczowe zasoby, które pozwoliłyby wóldarzowi na dalszy współdziałanie w sprawowaniu realnej władzy z innego, z góry zaplanowanego stanowiska. Byłaby to realizacja manewru zrealizowanego przez Władimira Putina z tymczasowym przekazaniem władzy prezydenckiej Dymitrowi Medwediewowi. Chociaż manewr ten był sprzeczny z intencją ustrojodawcy, wprowadzającego ograniczenie dwóch kadencji głowy państwa, wobec słabości społeczeństwa obywatelskiego, został w Rosji z powodzeniem zrealizowany. Nie powinniśmy popełnić w Polsce podobnego błędu. Pragmatyczna intencja rozbicia antyrozwojowych układów władzy zostanie zrealizowana tylko pod warunkiem wprowadzenia limitu dwóch ka-

dencji bez dziesięcioletniego okresu przejściowego. W przeciwnym wypadku utraci deklarowany cel.

Metodologia

Badanie, którego efektem jest niniejszy raport miało charakter jakościowy. Zastosowano dwie naprzemiennie wykorzystane metody. W pierwszym kroku użyto techniki desk research do zebrania dostępnych danych pochodzących z różnych źródeł (literatura naukowa, Internet, raporty analityczne). Na ich podstawie przygotowano kwestionariusz pytań badawczych do dalszych prac analitycznych oraz pytań do wywiadów z interesariuszami: samorządowcami i aktywnymi społecznie obywatelami. Przeprowadzono z nimi kilkugodzinne luźno ukierunkowane wywiady pogłębione, weryfikując materiał pozyskany z prac analitycznych. W ostatnim kroku wykorzystano wnioski z przeprowadzonych wywiadów i dane wtórne pozyskane techniką desk research, aby sformułować ostateczne tezy i wnioski z raportu.

Propozycje dalszych reform ustrojowo-prawnych

Zidentyfikowany w przeprowadzonych badaniach problem antyrozwojowych układów władzy lokalnej może zostać ostatecznie rozwiązany tylko poprzez zmianę relacji sił pomiędzy głównymi aktorami przetargu o władzę w społeczności lokalnej. Obecnie mamy do czynienia z przerostem znaczenia władzy samorządowej, która dysponuje zasobami sprawowania znacząco przewyższającymi możliwości indywidualnych obywateli i ich grup (składają się na nie finanse, struktura organizacyjna, dostęp do informacji, zdolność mobilizacji). Odwrócenie tej niekorzystnej dla obywateli tendencji wymaga ewolucji w dwóch obszarach, z których tylko jeden angażować powinien działania władzy publicznej. Poza jej obszarem zainteresowania powinny rozwijać się instytucje i postawy właściwe dla społeczeństwa obywatelskiego poprzez doskonalenie jego kluczowych parametrów (członkostwo w organizacjach pozarządowych, organizacja i udział w wydarzeniach społecznych, wsparcie finansowe działalności społecznej).

Zaangażowanie władzy publicznej powinno być nakierowane na celowe i systematyczne zmniejszenie pola własnej ingerencji w życie mieszkańców. Wśród kluczowych działań powinno znaleźć się:

1. Ograniczenie możliwości prowadzenia mediów tradycyjnych i internetowych przez gminy – działalność informacyjna powinna zostać ograniczona do portalu gminy, a wydawnictwa do promocji walorów turystycznych i inwestycyjnych.
2. Wybór dyrektorów szkół przez rady rodziców, a docelowo przekazanie prowadzenia szkół stowarzyszeniom.
3. Zakaz prowadzenia działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej.
4. Udostępnianie infrastruktury sportowej i kulturalnej na równych zasadach instytucjom społeczeństwa obywatelskiego.
5. Likwidacja możliwości zadłużania gminy.
6. Wzmocnienie pozycji organu stanowiąco-kontrolnego.



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl